

# Políticas sociales para la vida

Resiliencia, bienestar y  
biopolítica democrática

Aris Balbuena  
Anselmo Muñiz  
Jorge Ulloa





# Políticas sociales para la vida

Resiliencia, bienestar y biopolítica democrática

## Proyecto resiliencia y género

Instituto de Investigación Social para el Desarrollo (ISD),  
Fundación Solidaridad (FS), Fundación Friedrich Ebert (FES),  
Centro Integral para el Desarrollo Local (CIDEL)

2021

Cita sugerida: Balbuena, A., Muñiz, A. y Ulloa, J. (2021). *Políticas sociales para la vida. Resiliencia, bienestar y biopolítica democrática*. Santo Domingo: Instituto de Investigación Social para el Desarrollo, Fundación Solidaridad, Fundación Friedrich Ebert, Centro Integral para el Desarrollo Local.



Info@instituto.org

www.institutoisd.org

Calle Estado de Israel, Plaza Centro del Este, módulo 105, Sector: Reparto del Este, Santiago, República Dominicana.

**Autores:**

Aris Balbuena

Anselmo Muñiz

Jorge Ulloa

**Corrección de estilo:** Rossana Gómez Ramírez

**Diseño de portada y diagramación:** Jesús Alberto de la Cruz

**Edición digital:** Editora Búho, S.R.L.

C/ Elvira de Mendoza No. 156

Zona Universitaria, Santo Domingo, D.N.

Tel.: 809 686 2241

E-mail: editorabuho@yahoo.com

**ISBN edición impresa:** 978-9945-9051-6-8

**ISBN edición digital:** 978-9945-9051-7-5

Primera edición – 500 ejemplares

Editado e impreso en República Dominicana

Octubre 2021.

Todos los derechos reservados. Este estudio ha sido elaborado por el Instituto de Investigación Social para el Desarrollo (ISD). El ISD tiene la exclusiva responsabilidad del contenido y éste no necesariamente refleja las opiniones de los colaboradores de este trabajo.

## **Agradecimientos**

Los autores desean agradecer a las siguientes personas por sus valiosos comentarios y aportes sobre una versión previa de este texto: Pedro Acevedo, David Arbona, Pedro Baca, Camila Bidó, Matías Bosch, Juan Castillo, Francisco Checo, Juan Luis Corporán, Julio Corral, Ángel Cuello, Claudia Curiel, Liliana Degiorgis, Natalia de la Cruz, Eulogia Familia, Pedro Franco, Patricia Gómez, Jaime González, Francisca Jiménez, Rafael Manuel Lamarche, Jeffrey Lizardo, Fátima Lorenzo, Angela Malagón, Mildred Mata, Bernardo Matías, Shenda Medina, Lety Melgen, Rafael Montero, Carlos Morel, Graciela Morales, Amalia Moscoso Arabía, Lisette Núñez, Mirquella Ogando, Francisca Peguero, Reinaldo Peguero, Marianela Pinales, Juan Luis Pimentel, Gabriela Read, Elisabeth Robert, Paula Rodríguez, Virginia Rodríguez Antares, Mario Sosa, Carolina Steffani, Pamela Suero, Yildalina Tatem, Jenny Torres, Cristóbal Valdez, Gustavo Valdez, Cheila Valera.



# Contenido

Introducción . . . . .	11
Referencias . . . . .	20

## Capítulo 1

### **Democracia y ciudadanía resiliente: marco para analizar las políticas sociales para un Estado de bienestar del siglo 21. . . . . 21**

Introducción . . . . .	21
1. Ciudadanía como modelo para organizar lo político . . . . .	22
2. El rol biopolítico de las políticas sociales. . . . .	29
3. La constitución de una ciudadanía resiliente: políticas sociales y Estado de bienestar en la República Dominicana del siglo 21 . . . . .	35
Referencias . . . . .	39

## Capítulo 2

### **La seguridad social dominicana: de la administración de la miseria a la construcción de resiliencia . . . . . 43**

Introducción . . . . .	43
1. Concepción y objeto de la seguridad social . . . . .	44
2. Modelos de seguridad social . . . . .	48
3. Panorama de la seguridad social en República Dominicana . . . . .	53
3.1. Situación actual de la seguridad social . . . . .	56
3.2. Inequidades de género en el Sistema . . . . .	63
3.3. Programas asistenciales. . . . .	66

3.4. La dicotomía entre el discurso de sostenibilidad financiera y los objetivos de fondo de la seguridad social. ....	71
4. Conclusiones .....	74
Referencias .....	79

## **Capítulo 3**

### **La seguridad social dominicana: de la administración de la miseria a la construcción de resiliencia .....**

85

Introducción .....	85
1. Derecho a la salud para el ejercicio de la libertad. ....	87
2. El modelo de atención sanitaria de la República Dominicana y su situación actual ..	90
2.1. Las reformas de salud en el contexto regional. ....	91
2.2. El sistema sanitario dominicano actual .....	94
3. La pobreza del gasto público en salud y sus pobres resultados .....	102
4. Conclusiones .....	110
Referencias .....	112

## **Capítulo 4**

### **La escuela dominicana desde una perspectiva biopolítica: lo que ha sido y lo que puede ser .....**

119

Introducción .....	119
1. La escuela como dispositivo biopolítico .....	121
2. Las políticas educativas en la República Dominicana .....	124
2.1. Escuela y sistema educativo .....	124
2.2. La escuela dominicana, su conservación y evolución .....	125
2.3. ¿Cambios en la política educativa dominicana? .....	129
2.4. La escuela que hay: lo que logra y no logra la política educativa en la República Dominicana .....	131
2.5. Segmentación social. ....	134
3. Escuela, transformación y resiliencia .....	135
3.1. Escuela y cultura democrática: el potencial transformativo. ....	135
3.2. Resignificar la escuela .....	137
4. Conclusiones .....	139
Referencias .....	142

## **Capítulo 5**

### **El déficit de la política habitacional: vivienda, segmentación y biopolítica en la República Dominicana. . . . .147**

Introducción . . . . .	147
1. Derecho a la vivienda . . . . .	149
1.1. Reflexionar el derecho a la vivienda desde el lente de la biopolítica. . . . .	151
2. La situación de la vivienda en República Dominicana. . . . .	152
3. Las políticas de vivienda . . . . .	160
3.1. Clientelismo y exclusiones . . . . .	161
3.2. El mercado como proveedor ideal de vivienda . . . . .	164
4. El reduccionismo en la metodología del déficit habitacional . . . . .	167
5. Conclusiones . . . . .	170
Referencias . . . . .	172

## **Capítulo 6**

### **Impuestos, privilegios y derechos: la economía política de las políticas sociales. . . . .177**

Introducción . . . . .	177
1. Gasto público, desaprovechamiento de oportunidades y precariedad. . . . .	179
2. Sistema tributario . . . . .	185
2.1. La recaudación fiscal en República Dominicana: un modelo ineficiente y de privilegios . . . . .	186
2.2. Un sistema tributario justo para garantizar el bienestar de la ciudadanía . . . . .	189
3. Conclusiones . . . . .	191
Referencias . . . . .	193

## **Capítulo 7**

### **Mercado de trabajo en contexto de precariedad: las políticas sociales como subsidio a la miseria . . . . .199**

Introducción . . . . .	199
1. Caracterización del mercado de trabajo en la República Dominicana del siglo 21 . . . . .	200

2. Remuneración y desigualdades: los límites estructurales del mercado de trabajo dominicano .....	203
3. Límites del modelo de trabajo en la República Dominicana .....	208
4. Trabajo, políticas sociales y biopolítica .....	211
5. Revolución industrial 4.0 y el futuro del trabajo .....	214
6. Conclusión .....	216
Referencias .....	217

## Capítulo 8

### **Biopoder 4.0: las políticas sociales en la época de la cuarta revolución industrial .....**

221

Introducción .....	221
1. Investigación y desarrollo en la República Dominicana .....	222
2. Revolución industrial 4.0 y política .....	224
3. Digitalización, adaptación y resiliencia .....	226
4. Tecnología, fiscalidad y equidad .....	229
5. El reto de las políticas sociales para una ciudadanía resiliente frente a la disrupción tecnológica .....	230
6. Conclusión: el reto global de regular democráticamente el desarrollo tecnológico ..	234
Referencias .....	237

## Conclusiones

### **Ciudadanía resiliente y bienestar:**

#### **Una apuesta biopolítica por la igual libertad .....**

241

1. Los paradigmas de las políticas sociales .....	242
2. La resiliencia como punto de fuga .....	247
3. El rol del Estado y la ciudadanía resiliente .....	248
Referencias .....	251

# Introducción

A nivel global, la democracia está en crisis. Se trata, sobre todo, de una crisis de la representación clásica. La organización de lo político dentro de los límites del Estado nación se dificulta. De un lado, los actores, las demandas y los problemas con los que debe lidiar la política contemporánea no se circunscriben a los límites del Estado nación. Por el otro, las nuevas redes de poder<sup>1</sup> que fueron surgiendo a finales del siglo pasado, hoy en día compiten con el poder estatal, limitando lo que desde allí se puede lograr.

Esta crisis también se expresa en el orden liberal internacional que se ve socavado por diversos factores, a saber: i) la crisis climática y la pobre respuesta global, ii) la revolución tecnológica que vivimos y sus implicaciones sociales, políticas y económicas, iii) la permanencia de las exclusiones y desigualdades incluso en las democracias consolidadas, con su consecuente deslegitimación de la política, y iv) la nueva disputa por la hegemonía global entre los Estados Unidos y China, que amenaza con polarizar el mundo entre dos paradigmas altamente controversiales.

Esta crisis de representación ocurre en gran parte por el quiebre de los paradigmas modernistas del desarrollo que dominaron la segunda mitad del siglo pasado. Hay que reconocer que, si bien después de la segunda guerra mundial se sucedieron incontables conflictos y no cesó el

---

<sup>1</sup> Se refiere a los actores económicos y políticos que ejercen poder a través de redes internacionales y hasta globales. Puede tratarse de la oligarquía empresarial, grandes corporaciones financieras o tecnológicas, el crimen organizado, operadores de medios de comunicación, agrupaciones políticas antidemocráticas, organizaciones terroristas, etc. En todo caso, se trata de actores que pueden incidir política y económicamente por fuera de las vías del Estado nacional y que limitan lo que la democracia, circunscrita al Estado nación, puede lograr.

sufrimiento humano, también primó durante décadas un optimismo por el futuro. Los diferentes campos políticos a nivel global, cada uno a su manera, generaban la esperanza de que un mundo más justo era posible. Con el fracaso del bloque socialista, este optimismo se centró en el pensamiento neoliberal que permeó la globalización, pero que en la actualidad se encuentra igualmente fracasado.

Frente a esta crisis de legitimidad de los sistemas políticos, las respuestas políticas han sido muy limitadas. Se presenta la opción de seguir en la misma lógica tecnócrata que nos trajo hasta aquí: puede haber soluciones científicas donde los políticos solo tienen que seguir lo que les dice la ciencia, invisibilizando la carga ética y moral de esas decisiones. Por ende, se busca crear políticas que no responden a una visión democrática y que no asumen el impacto diferenciado del capitalismo y las consecuencias de las presentes formas de explotación económica.

Además, la renovación del populismo nacionalista y abiertamente autoritario, incluso dentro de democracias ya afanzadas, plantea que la respuesta a las actuales crisis es volver a un pasado imaginado.

El análisis de esta coyuntura histórica puede tener muchas aristas, sin embargo, una que parece particularmente interesante es la de las políticas sociales que despliegan los Estados para fomentar un tipo de vida para su ciudadanía. No es usual que el análisis de las políticas públicas se centre en un estudio del momento político, porque se asume que las políticas sociales son instrumentos técnicos para diseñar servicios, supuestamente descontaminados de lo “político”. En éstos prima un concepto mecánico de del bienestar como, por ejemplo, el que se desprende del enfoque de las capacidades,<sup>2</sup> que presenta límites importantes a la hora de examinar las políticas sociales como dispositivos del poder.

En efecto, por su impacto en la forma y calidad de vida de las personas, las políticas sociales están entrelazadas en el modo en el que los Estados modernos ejercen el poder. De hecho, las políticas sociales son elementos fundamentales de la racionalidad política moderna, enfocada en el gobierno como el fomento de poblaciones e individuos.

Es importante destacar que el panorama de crisis al que se alude ocurre en una época marcada por la biopolítica. La crisis del Estado moderno implica mecanismos de subjetivación.<sup>3</sup> Y una

---

<sup>2</sup> Así, en la versión más difundida del enfoque de las capacidades, la de Amartya Sen, el bienestar es una función de una serie de capacidades.

<sup>3</sup> Por subjetivación se entienden los procesos sociales que crean y moldean las identidades de las personas. En este caso, específicamente la identidad como ciudadanos y ciudadanas de una comunidad política.

premisa fundamental de este trabajo es que las políticas sociales han jugado un rol central, en cuanto dispositivos biopolíticos para crear el sujeto-ciudadano del Estado moderno.<sup>4</sup>

Es decir, en sus diversas etapas el Estado moderno ha desplegado políticas sociales que dan carne a su discurso político y fomentan activamente un tipo de sujeto-ciudadano, a la vez que desincentiva o *deja morir* otro tipo de sujeto no-ciudadano. Los imaginarios sobre la democracia moderna (también el socialismo) se han construido de la mano con el tipo de políticas sociales que los Estados han aplicado.

En su corta pero accidentada historia, las políticas sociales han sido dispositivos que permiten los dos aspectos del biopoder (Lemke, 2011), a saber: administrar la población y disciplinar (casi que esculpir) los cuerpos individuales que la conforman.

A partir de esta idea, este texto pretende aportar a un nuevo marco de análisis de las políticas sociales en la República Dominicana, que examine su rol biopolítico y revele su posición dentro de las redes de intereses políticos que son responsables por desplegarlas. Esto permite la exploración de los diversos modelos de políticas sociales a partir de indagar qué tipo de ciudadanía y qué tipo de régimen político pueden construir, y amplía el análisis más allá de la mirada miope de ciertos esquemas pseudocientíficos en los que a veces cae la economía política contemporánea (por ejemplo, la economía del goteo).

Este estudio da continuidad a proyectos anteriores del Instituto de Investigación Social y Desarrollo (ISD), al vincularlo a investigaciones sobre la democracia y la ciudadanía, y articular el marco analítico sobre los dispositivos del poder que crean decididamente los imaginarios sobre estos dos complejos temas políticos. En este contexto, hace cuatro años, el Instituto ISD lanzó una publicación que examinó la cultura política dominicana. El interés fundamental era estudiar los horizontes de la política democrática en el país, habida cuenta de que la literatura científica sobre el tema apuntaba a un proceso de transición democrática inconcluso, el cual no había producido una ciudadanía democrática.

Ese estudio concluyó, entre otras cosas, que en el imaginario político dominicano se yuxtaponen dos visiones sobre la democracia (Muñiz *et al.*, 2017). De un lado, la democracia como obediencia a la ley, y del otro, la democracia como promesa de justicia. Esta amalgama articula un imaginario político en el cual, amplios segmentos de la ciudadanía se sienten desamparados,

---

<sup>4</sup> Las políticas sociales contribuyen en gran medida a generar cohesión social e identificación con el Estado, pero también influyen en la autopercepción del rol ciudadano en la medida en que dotan a las personas de un sentido de valor propio por ser titulares de ciertas prerrogativas en la forma de los servicios y bienes que se reciben como consecuencia de esas políticas.

frente al (des)orden y admiten que en el país no hay democracia verdadera, a la vez que buscan en el liderazgo político una figura paternalista que les ampare y ponga las cosas en su lugar.

Una percepción generalizada entre el público encuestado, y que es conforme con las tendencias regionales de opinión pública, es que en el país se ha gobernado para el beneficio de unos pocos, y que los déficits democráticos, es decir, lo que falta para que haya una democracia verdadera es mayor justicia social y equidad.

Ahora bien, los relatos de los principales partidos políticos y de la literatura local especializada en ciencias políticas apuntan que la desigualdad, la impunidad y los déficits democráticos del país se resumen en la ausencia de una cultura política democrática y la existencia de una élite política corrupta. En consecuencia, la culpa es de la gente, que es ignorante o de unos inmorales que se aprovechan de esa ignorancia. Evidentemente, la literatura científica tiene matices importantes, pero la impresión dominante es que de lo que se trata es de fortalecer las instituciones para que controlen los excesos individuales de la clase política.

A grandes rasgos existe cierto grado de consenso en los discursos oficiales de la clase política dominicana y los principales intelectuales sobre el rol del Estado como ente regulador que permanece equidistante a los conflictos sociales, y la democracia electoral como un mecanismo para traducir las preferencias del electorado en un gobierno. De ahí que los déficits democráticos son expresados como problemas técnicos y no como diferencias políticas entre actores con intereses encontrados.

En consecuencia, la ciudadanía solo tiene un referente para expresar su desamparo: la gramática autoritaria del régimen neopatrimonial y clientelista que ha operado en este período de “larga transición democrática”, y que se constituye sobre una concepción racista y hetero patriarcal del “pueblo” dominicano.

Ahora bien, la democracia moderna se caracteriza por organizar lo político bajo el modelo de la ciudadanía universal, lo que supone que el referente de legitimidad del poder es una comunidad política de personas igualmente libres. Sin duda, esta comunidad es un horizonte, no algo dado, por lo que el conflicto político se da en torno a las diferentes formas de imaginar ese horizonte. En este sentido, en el indicado estudio se concluyó que es la justicia social el significativo con mayor potencialidad democrática en el imaginario de la cultura política dominicana (Muñiz *et al.*, 2017).

También se advirtió que dada la gramática política concreta que opera en el país, el primer obstáculo que han enfrentado las luchas democráticas ha sido la imposibilidad de inscribir sus

demandas en un proyecto político. La yuxtaposición de ambas visiones sobre la democracia también ha operado para presentar lo político como la reforma del Estado y el fortalecimiento institucional en un sentido legalista. En pocas palabras, la democracia como orden se refiere a modernizar el Estado para aumentar su capacidad de controlar a las personas en su uso de lo público. Mientras que aquellas cosas que las personas sí identifican como expectativas para la democracia, y que están asociadas a la justicia social, se circunscriben precisamente al ámbito de una lucha social apolítica y se despachan como fallas del mercado, o debilidades de las instituciones, vale decir, problemas técnicos o restringidos al campo moral (en el que lo único necesario son personas honestas) que el gobierno tendrá a bien resolver en la medida que se va modernizando.

En otras palabras, la justicia es el horizonte que permite deconstruir la democracia dominicana para construir una democracia posible que sea capaz de inscribir las demandas hasta ahora insatisfechas de los segmentos excluidos de la ciudadanía. Cabe destacar que la justicia como horizonte para deconstruir la “democracia real” se encuentra igualmente presente a nivel mundial, como lo demuestran las discusiones frente a la emergencia climática, la pandemia de la Covid-19 y el aumento de las desigualdades.

Precisamente, la emergencia climática y la reproducción de las desigualdades en diversas dimensiones son aspectos fundamentales de la crisis de representación que enfrenta la democracia como régimen político. Propuestas como el Nuevo Trato Verde planteado en países como los Estados Unidos, el Reino Unido y el Reino de España han buscado establecer nuevas fronteras políticas para repensar la representación democrática.

El presente estudio busca examinar el problema de la justicia en la República Dominicana a partir de las políticas sociales y a propósito de la emergencia climática y la pandemia de la Covid-19. La manera tan sorpresiva en que la pandemia se ha propagado en la humanidad y sus consecuencias (aún en desarrollo) han desnudado los fallos de los sistemas de salud y protección social. Desde las incapacidades de los Estados, aún en países de altos ingresos, hasta la total imposibilidad de los sistemas privados en siquiera proponer acciones contundentes por la dimensión justamente colectiva de la enfermedad. La pandemia es el ejemplo extremo de cómo la protección del cuerpo individual pasa necesariamente por la protección del cuerpo social.

Como se explicó, el objetivo fundamental es producir un enfoque de análisis de las políticas sociales a la luz de la crisis de la representación clásica y los factores que la generan. Para lograr esto, el texto inicia con un análisis de la institución fundamental de la democracia moderna: la ciudadanía, y de ahí busca explicar qué tipo de políticas sociales pueden conducir a la justicia

en el contexto de un régimen que organiza lo político a partir de este tipo específico de comunidad política. Los análisis son atravesados por una perspectiva de género, reflexionando sobre cómo la disposición de un orden jerarquizado con base en el sexo coloca a las mujeres en posiciones de desventaja frente a los hombres, con relaciones desiguales de poder que se perpetúan a través de las políticas sociales que sostienen las condiciones de injusticia social generalizada.

En el capítulo 1 se presenta el marco teórico de la investigación. Partiendo de la ciudadanía universal como forma de organizar lo político se explora cómo la democracia contemporánea es puesta a prueba por la persistencia de grandes desigualdades, exacerbadas por la crisis climática. El texto se ancla en el concepto de biopolítica para explicar cómo las políticas sociales producen regímenes específicos de ciudadanía. Estos regímenes pueden ser examinados desde el horizonte de la democracia y su promesa fundamental de igual libertad para todas las personas. El concepto operativo fundamental de este texto es el de ciudadanía resiliente, a partir del cual se elabora un criterio para valorar las implicaciones políticas de los distintos modelos de políticas sociales y su posibilidad real para construir (o no) un Estado de bienestar que responda a las expectativas actuales de la ciudadanía dominicana sobre la democracia.

A través de todo el trabajo, se asume la postura de que en la actualidad toda política posible es biopolítica y que, siguiendo a Prozorov (2019), no se trata de una oposición entre democracia y biopolítica, sino que entender y examinar cómo las políticas sociales son dispositivos del biopoder, hace posible un nuevo tipo de discusión sobre los paradigmas de estas políticas y permite plantear una mayor democratización de la democracia contemporánea. Esta democratización de la democracia va dirigida a asumir la diversidad como un principio de la democracia y a organizar la asignación de recursos para potenciar esa diversidad y crear las bases materiales para que las personas puedan vivir su vida con la mayor libertad posible que les permita alcanzar sus proyectos de vida en el marco de esa diversidad. Es decir, dotar a todas las personas con los recursos y libertades necesarias para vivir la vida que deseen en cada momento, entendiendo que el ocio, el deseo y el cambio son aspectos fundamentales de una vida digna.

Los capítulos del 2 al 5 estudian críticamente las políticas sociales implementadas en la República Dominicana en las últimas dos décadas a partir del marco teórico presentado. El análisis cuestiona el fundamento político de los modelos aplicados y sopesa el rol biopolítico que estos dispositivos juegan en la creación de un tipo específico de ciudadanía, así como su impacto en la configuración del régimen político dominicano.

El capítulo 2 abre el examen con el análisis de la seguridad social y plantea cómo el modelo de capitalización individual la convierte en un instrumento orientado a la administración de las

desigualdades y no a su reducción. Se describe cómo la estructura segmentada del sistema no ofrece garantías en el marco del derecho a una vida en condiciones básicas de bienestar y dignidad, sino que asigna prestaciones y servicios en función de la capacidad de contribución de las personas. En el capítulo se analizan estas dinámicas, en las que el Estado asume un rol subsidiario que se acomoda a los intereses de acumulación de riqueza privada, por tanto, reproduce las desigualdades y privilegios del orden económico actual, cruzado también por las jerarquías de género, raciales, entre otras.

El modelo actual de seguridad social sigue una lógica biopolítica que genera un tipo de sujeto humano descartable, cuyas vidas no son dignas de promoción. Al subordinar el acceso a la seguridad social a la capacidad contributiva de las personas y establecer el mercado como mediador de este derecho, se penaliza a las poblaciones vulnerabilizadas, a las personas pobres, a las personas con discapacidades o con enfermedades crónicas, etc. En contraposición, el paradigma imperante sí fomenta las vidas de quienes tienen más dinero, casi siempre producto de los privilegios que se transmiten generacionalmente. Con base en lo anterior, se argumenta la necesidad de una transformación de fondo, coherente con una visión democrática de la seguridad social, que implementa principios de solidaridad, protección y redistribución, anclada al rol protagónico del Estado como garante y la prestación de servicios públicos universales.

El capítulo 3 se concentra de manera particular en el sistema de salud y retoma el concepto de lo residual para explicar el papel que está jugando lo público en la organización actual del sistema. Después de una reforma que llevó varios años de discusión y ya con 20 años de implementación,

el deterioro de los servicios públicos de salud, la falta de protección financiera vía el aseguramiento, los indicadores sobre la calidad en la atención, la falta de estrategias orientadas a la prevención y promoción a la salud, por citar algunos elementos, contrastan con el florecimiento del negocio de las aseguradoras y prestadoras privadas de salud. Aspectos que inicialmente contribuirían a la equidad en salud fueron dejados de lado o renegociados a favor de actores cuyo incentivo para participar en el sistema es la oportunidad de lucro. Las características del modelo favorecen al sujeto cliente, y no a la persona con derechos, en tanto “poder pagar” es lo que determina en gran medida el acceso a la atención en salud con características mínimas de calidad.

En términos de biopolítica, sucede lo mismo que con la seguridad social. Las personas con empleos formales y bien remunerados pueden acceder a un mejor servicio de salud, mientras que las personas con menos ingresos o empleos informales obtienen servicios de menor calidad, lo

cual implica una merma en la construcción de capacidades para estas y sus familias que se replica generación tras generación. El sistema de salud se convierte en otro mecanismo de fomento de unos modos de vida sobre otros. Un sistema de salud coherente con la democracia debe romper con el vínculo entre el mercado, el estatus de trabajo y el acceso a la salud, haciendo de este un derecho universal, en el sentido de que todas las personas tengan acceso al mismo servicio y a la misma calidad. Ello implica no solo superar el modelo curativo enfocándose en la prevención, sino superar el modelo de aseguramiento individual y de prestación fraccionada, por un modelo de prestación universal y público.

El capítulo 4 se enfoca en la política educativa dominicana y evalúa el rol de la escuela en su relación con el *Poder* y su potencial para la conformación de una ciudadanía capaz de pensarse y autodeterminarse, en un contexto de transformaciones tecnológicas y nuevos retos frente a los riesgos del cambio climático. El análisis muestra que la escuela dominicana no se ha constituido en espacio para el aprendizaje y está lejos de ser un dispositivo desencadenante de procesos de democratización. Al igual que con las demás políticas sociales, la oferta privada se coloca como bien de referencia en términos de calidad, mientras que la escuela pública presenta un desempeño deficiente, con más aportes como espacio de extensión de políticas sociales básicas (alimentación y cuidados), necesarias, pero insuficientes para la superación de las desigualdades sociales estructurales. La fragmentación de la oferta para adecuarse a la capacidad de compra de los diferentes segmentos del mercado priva a familias empobrecidas de acceder a un conocimiento más completo y de mejor calidad, anulando la posibilidad de la educación como mecanismo para la movilidad social. Una educación que tenga como horizonte una sociedad más democrática, debe estar liberada de la mediación que implica la clase social, la geografía o las condiciones personales y familiares de las personas. Solo la educación pública, universal, gratuita y obligatoria puede ofrecer esto.

El capítulo 5 estudia la política habitacional del país. Se resalta el abandono del sector, reflejado en la bajísima inversión pública que provoca un alto déficit habitacional. También se resalta cómo la financiarización del acceso a la vivienda y la defensa de la especulación privada sobre los bienes inmuebles se ha desplegado sobre una biopolítica que presenta a las personas pobres con tenencia precaria de sus hogares o aquellas sin techo, como invasores. Nuevamente, esta política refleja la tendencia de una intervención residual y simbólica del Estado, la fragmentación del mercado, el foco en cubrir las necesidades de los sectores más pudientes y el sometimiento de amplios segmentos vulnerables de la ciudadanía a una situación de precariedad o abierta negación del derecho en cuestión. Claramente, la política habitacional en el país solo tiene como objetivo permitir el enriquecimiento privado de los sectores financieros y los desarrolladores inmobiliarios a la vez que genera espacios para la explotación de la precariedad por parte de actores políticos y empresariales.

En los capítulos del 6 al 8 se presenta un análisis de otras políticas y aspectos que son de vital importancia para entender y estudiar críticamente las políticas sociales. El capítulo 6<sup>5</sup> presenta un estudio de la política fiscal como un instrumento de política pública que no escapa a los valores políticos predominantes en el Estado. Para el caso dominicano, se pone de relieve la profunda inequidad y opacidad que la ha caracterizado por décadas. Más aún, cuestiona las premisas que sustentan tanto el tipo de incentivos fiscales aplicados, como los sectores económicos que se benefician de estos; avanzándose algunas ideas sobre de qué modo reencauzar los incentivos hacia sectores que garanticen una economía justa, verde y sostenible. También se explora la importancia de establecer una política fiscal abiertamente redistributiva como paso necesario para construir resiliencia y garantizar bienestar para la ciudadanía.

Por su parte, el capítulo 7 se enfoca en el mercado de trabajo dominicano, examinando ciertos aspectos estructurales que son incompatibles con el modelo de protección social dominante. Además, se examina cómo el vínculo entre el mercado de trabajo y la protección social constituye un vehículo para que las desigualdades y precariedades del mercado laboral pasen a los mecanismos de protección social. Frente a la disrupción tecnológica, la emergencia climática y la pandemia, se impone la necesidad de desacoplar la protección social del trabajo para poder construir una ciudadanía resiliente. En especial, la cuarta revolución industrial promete cambios radicales al trabajo, que implican transformaciones en términos de cantidad de trabajo humano necesario para el sostenimiento de las sociedades y, por tanto, de la cantidad de empleo que se generará y quienes estarán aptos para desempeñarlo. Toca redimensionar el papel del empleo en las sociedades del siglo 21, de manera que los cambios se aprovechen como oportunidad para crear mejores condiciones laborales, con jornadas más cortas, mejores salarios y una mejor distribución del trabajo remunerado y no remunerado.

Finalmente, el capítulo 8 aborda algunas reflexiones sobre el impacto de la transformación tecnológica en curso sobre la democracia en general, y las políticas sociales en particular. Si bien el potencial transformador de la denominada cuarta revolución industrial es amplio, no menos cierto es que las tecnologías como la inteligencia artificial y el análisis masivo de datos también intensifican la capacidad para disciplinar los cuerpos y administrar las poblaciones humanas. Conceptos como el de gobierno inteligente, aplicados a las políticas sociales, apuntan al diseño personalizado e individualizado de dispositivos para gestionar e inducir el comportamiento de las personas. Para la economía digital, el mero hecho de la vida (la identidad, las preferencias, las rutinas, el consumo, etc.) es una fuente de valor y para ello se pone en riesgo la privacidad de

---

<sup>5</sup> Este capítulo contiene las reflexiones del texto *Impuestos, privilegios y derechos: la lucha democrática del siglo 21* (Balbuena y Ulloa, 2020), publicado con antelación a la difusión del libro con la pretensión de aportar a la discusión de la formulación del presupuesto para el año 2021.

las personas. En consecuencia, la democracia debe dar una respuesta a estas nuevas tecnologías para las cuales no está preparada.

Cabe resaltar que el contenido de este texto fue debatido con personas expertas en cada una de las áreas de políticas sociales analizadas y sus valiosos comentarios han servido para enriquecer esta propuesta y aterrizar las ideas aquí plasmadas. Esto ha permitido ampliar el análisis y por ello, a cada una de las personas que se tomaron el tiempo de aportar y debatir nuestros planteamientos, le agradecemos con sinceridad.

Este trabajo es parte del proyecto Resiliencia y Género, el cual constituye una amplia agenda de investigación e intervenciones para la incidencia en las políticas sociales en la República Dominicana. Como tal, este texto debe utilizarse en conexión con los otros trabajos de investigación que forman parte del proyecto y que pueden encontrarse en los portales de las organizaciones que ejecutan el proyecto.

## Referencias

- Balbuena, A. y Ulloa, J. (2020). *Impuestos, privilegios y derechos: la lucha democrática del siglo 21*. Fundación Friedrich Ebert. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fescaribe/16817.pdf>
- Muñiz, A., Melgen, L, Morel, C. y Balbuena, A. (2017). *Imaginar el futuro: ciudadanía y democracia en la cultura política dominicana*. Instituto de Investigación Social para el Desarrollo. <https://www.institutoisd.org/publicaciones>
- Lemke, T. (2011). *Biopolitics*. NYU Press.
- Prozorov, S. (2019). *Democratic Biopolitics: Popular Sovereignty and the Power of Life*. Edinburgh University Press.

# Capítulo 1

## Democracia y ciudadanía resiliente: marco para analizar las políticas sociales para un Estado de bienestar del siglo 21

### Introducción

Desde el siglo pasado, la legitimidad de cualquier régimen político está íntimamente ligada a la promesa de bienestar y justicia. Si bien existen enfoques encontrados sobre cómo lograr estas metas, no cabe duda de que, en casi todo el espectro político, el Estado moderno tiene un rol normativo sobre la vida de su ciudadanía. En este cometido, un dispositivo fundamental son las políticas sociales, cuyo objetivo es fomentar cierto tipo de vida para las personas sometidas al poder de cada Estado en particular. En esa dirección, nuestra propuesta teórica es entender que las políticas sociales son dispositivos biopolíticos que administran y crean tipos determinados de cuerpos y poblaciones según la orientación política del modelo aplicado.

Es posible apreciar esto al examinar el auge del Estado social (o de bienestar como se le denomina a veces). Este constituyó la principal innovación política del siglo 20, y su generalización como paradigma de desarrollo desde mediados de ese siglo ha marcado la estructuración de los discursos políticos hasta nuestros días. A través de las políticas sociales propias de ese paradigma, el apogeo del Estado social también implicó la consolidación de un tipo específico de régimen ciudadano, que Thomas H. Marshall ha denominado la ciudadanía social (Estrella, 2008). Esta concepción de las relaciones políticas ha dejado su huella en las principales teorías sobre la democracia, la justicia y la economía.

Las transformaciones económicas y políticas de las últimas tres o cuatro décadas han llevado esos arreglos a su límite en buena parte del mundo, pero no han dado al traste con la concepción

fundamental del Estado social como ente que fomenta, administra y disciplina una población y a los individuos que la componen con el objetivo de garantizar su “bienestar”. Quizás por eso Piketty (2015) señala que la distinción entre las posiciones tradicionales del espectro político (izquierda-derecha) se refiere sobre todo a cómo se originan y cómo combatir las desigualdades, pero no a una distinción fundamental sobre lo que es justo.

Lo anterior es de hecho una simplificación extrema. Hay claras y marcadas diferencias en la concepción de la justicia a lo largo y ancho de la esfera política. Sin embargo, es difícil encontrar discursos políticos que no se legitimen sobre la base de la concepción de la ciudadanía como régimen político, del rol biopolítico del Estado (es decir el Estado que fomenta, administra y disciplina individuos y poblaciones) y de una batería de políticas sociales que son los dispositivos fundamentales del poder, encargados de crear el tipo concreto de ciudadanía coherente con la visión política dominante en cada sociedad.

En este sentido, este estudio parte de un examen de las políticas sociales, desde la óptica de las demandas democráticas de nuestra era y bajo la premisa de que el Estado social debe reinventarse, como señala Piketty (2014), porque los paradigmas que hasta ahora han operado son obsoletos.

Esta tarea requiere inspeccionar la relación entre las políticas sociales y el tipo de ciudadanía que estas generan, sobre todo a la luz de las transformaciones recientes y de los límites que presentan los modelos de políticas sociales que se han impuesto en las últimas tres décadas. Es decir, se trata de analizar la biopolítica que subyace en los distintos modelos de protección social.

## 1. Ciudadanía como modelo para organizar lo político

Una breve genealogía del concepto de ciudadanía es necesaria para ahondar en sus implicaciones como modelo de organización política propio de las democracias modernas y su vínculo con las políticas sociales en la era del Estado social. Esta noción tiene una larga historia en las discusiones sobre política en la tradición occidental. Como cualquier signifiante con un peso de legitimación importante, su significado es bastante contestado. Sin embargo, siguiendo a Balibar (2014a), es posible afirmar que sus distintas acepciones reflejan el carácter *aporético*<sup>1</sup> de la ciudadanía como institución en las democracias contemporáneas.

---

<sup>1</sup> En este contexto, el carácter aporético de la ciudadanía se refiere a una situación de contradicciones internas, que no pueden resolverse, pero que a la vez son constitutivas de la ciudadanía como régimen para organizar lo político. Estas incongruencias se refieren, por ejemplo, a la vocación de universalidad de la calidad de ciudadanía, frente a su constitución en comunidades políticas determinadas por el Estado nacional.

En tanto forma de organización de lo político, la ciudadanía implica plantear los conflictos políticos como demandas de derechos en el marco de una comunidad de personas libres e iguales. Evidentemente, no se trata de una comunidad preexistente (aunque esta casi siempre se colapsa en el Estado nacional o en la “comunidad internacional”). Por el contrario, es la lucha política la que continuamente redefine esta comunidad imaginada, y las demandas de derechos se plantean como una forma de expandirla.

La ciudadanía nunca es una categoría absoluta y, por lo tanto, cualquiera que sea su definición, tendrá un elemento de arbitrariedad. Particularmente, por la jerarquización que puede resultar del reconocimiento o negación de los derechos a distintos grupos de personas. En consecuencia, Balibar (2014a) señala que la ciudadanía no es solo un rol o un estatus dado, sino que más bien se trata de un proceso de constitución. Las luchas democráticas a la vez se sustentan en los principios de las instituciones vigentes y proponen su reconfiguración (para darle cabida a la nueva demanda). Así, un aspecto importante de la lucha política es hegemonizar el significado de ciudadanía. Esto es: reconstituir el *demos*, como soberano en una república democrática.

La institución de la ciudadanía moderna tiene sus orígenes en las revoluciones que derrocaron a las monarquías absolutistas europeas a partir del siglo 18 (Balibar, 2014a; 2017). Estas revoluciones se enfrentaron de un lado a la desigualdad de una sociedad de castas (el estatus determinado por la filiación), y por el otro, al despotismo de las monarquías absolutistas. En este contexto, la necesidad de crear una unidad frente al poder de la nobleza y la monarquía obligó a plantear un modo contingente y singular de organizar lo político: la ciudadanía universal.

Esta fórmula envuelve un binomio que resume las demandas fundantes de la democracia moderna: igualdad y libertad, o como las denomina Balibar (2014b): *equalibertad*.

Es importante recalcar que esto constituyó una innovación en la forma de concebir las comunidades políticas, que poco tiene que ver con la herencia histórica de la democracia antigua. De hecho, como lo demuestra el reto comunitarista a las democracias modernas, la amalgama de demandas que produjo la idea de ciudadanía universal ha conllevado a una institución política contradictoria, en buena parte porque rompe con las condiciones en la que la democracia antigua había sido imaginada.

Así, la igualdad no era un principio fundamental de la democracia antigua. Todo lo contrario, las democracias antiguas se fundamentaban precisamente en la desigualdad y la explotación de

grandes masas humanas (mujeres, esclavos, extranjeros) frente a los ciudadanos (hombres libres nacidos en *la polis*).

Para los griegos antiguos, lo político era lo que concernía a los asuntos comunes de los hombres libres de una misma *polis*. Las mujeres, los esclavos y los extranjeros, no eran parte de la comunidad política, por lo que los asuntos relativos a estos (relaciones familiares, amo-esclavo o las relaciones con los extranjeros) no eran políticas. La política se definía a partir de dos grandes exclusiones: a lo interno de *la polis*, el ámbito familiar o privado convertía a cada hombre libre en amo de su familia y esclavos, si los tenía; a lo externo, las relaciones con los extranjeros se consideraban bajo el dominio de la religión y la guerra.

Ahora bien, al reorganizar lo político bajo el criterio de ciudadanía universal, las democracias modernas se abren a discutir las desigualdades que subordinan a unos conciudadanos para privilegiar a otros. Balibar (2014b) observa que, en el contexto de la democracia moderna, la libertad y la igualdad son realmente lo mismo, y se presuponen mutuamente. Así, no puede existir una tiranía justa ni una injusticia democrática: toda negación de la libertad implica una negación de la igualdad, y viceversa.

Si la libertad no se comprende como igualdad, entonces o es superioridad o es subyugación (Balibar, 2014b). En el mismo sentido, la igualdad debe entenderse como la generalización de la negación radical a toda forma de opresión. Este análisis no sigue de la “lógica interna” o inmanente de la democracia, sino que es producto de la contingencia concreta en la que surgió la democracia moderna: las revoluciones contra los despotismos ilustrados en la modernidad temprana.

Los revolucionarios, plantearon una organización de lo político a partir de la negación de la estratificación social que caracterizaba el *ancien régime*. Esto además se le impuso a partir de la necesidad de lograr un apoyo amplio para la revolución democrática burguesa. Si bien la naciente burguesía tenía mucho que ganar de la democracia, había que convencer a las demás clases urbanas y al campesinado de que apoyaran las revoluciones y no a la nobleza. Por lo que la universalización de la democracia, es decir la constitución moderna de la ciudadanía, es producto de esa contingencia política.

Otro aspecto innovador de la constitución moderna de la ciudadanía es que la política ganó una cantidad de dominios antes excluidos de ella, como las relaciones de producción, la explotación, etc. Al establecer que todas las personas tienen igual derecho a la política, las democracias modernas se abren al cuestionamiento de las desigualdades y exclusiones, lo que llevó, sobre

todo en el siglo pasado, a plantear el derecho a un bienestar económico mínimo y a participar del patrimonio social y vivir conforme los estándares corrientes de la sociedad (Estrella, 2008).

Sin embargo, la idea de la ciudadanía como una vocación universal a la igual libertad choca de frente con otros dos aspectos también relevantes para la constitución de las democracias modernas.

El primero es la materialidad de las desigualdades que se presentan en las sociedades humanas y que sustentan privilegios para distintos grupos y clases dentro de cualquier comunidad política. Como afirma Chantal Mouffe, el pueblo (o quizás la ciudadanía) está dividido y de esas divisiones surgen antagonismos (Carpentier y Cammaerts, 2006). Estas divisiones tienen su origen, no solo en las diferencias de opiniones, cultura o experiencias vividas, principalmente, en las asimetrías de poder y en las propias desigualdades heredadas de épocas anteriores.

La segunda cuestión, es que este tipo de régimen surge en el marco de la consolidación del Estado nacional como forma preeminente de la comunidad política. Si bien el Estado nacional implica que la sola pertenencia a una nación es la base para reclamar el estatus de ciudadanía plena, al mismo tiempo, permite el nacimiento de discursos políticos que rebasan la nacionalidad y la ciudadanía en aspectos culturales e identitarios, creando nuevas exclusiones y desigualdades. Por ejemplo, la idea de dominicanidad contemporánea conlleva que personas que han nacido y vivido toda su vida en el país son considerados extranjeros por ser descendientes de inmigrantes haitianos, sin tomar en cuenta el vínculo real y jurídico que tienen con el Estado dominicano, mientras que los descendientes de dominicanos, nacidos y criados en otros países, que quizás ni ostenten la nacionalidad dominicana, son considerados dominicanos, sin importar si se identifican como tales.

De acuerdo con Balibar (2014b), estos dos aspectos generan tensiones irreconciliables dentro de la constitución moderna de la ciudadanía. Así, si todos y todas tienen un derecho universal a la política, pero de hecho vivimos en sociedades en las que el bienestar de algunos se construye a expensas de los derechos de las mayorías populares, la política oscila entre un elemento insurreccional (la política de los excluidos, los que reclaman su parte) y un elemento institucional (la política de los poderosos, los que están conforme con el arreglo ya dado).

De igual modo, la identidad nacional cobra un sentido político al convertirse en un terreno disputado porque otorga una vocación a la ciudadanía y a los derechos que esta confiere. Esto va más allá de la mera pertenencia a una comunidad, como sugieren algunos comentaristas contemporáneos al analizar el fenómeno nacional populista que ha azotado países como Estados

Unidos, Brasil, India o Polonia. La identidad nacional se convierte en un criterio de dominación-subordinación que permite acceder a privilegios a costa de la negación de derechos a grupos de individuos que viven y trabajan en una sociedad determinada, pero son excluidos de disfrutar el excedente social (en sentido amplio incluyendo las oportunidades) al que aportan.

Estos antagonismos tienden a disociar la igualdad y la libertad. Los excluidos reclamarán su derecho a la igualdad, y los excluyentes reclamarán su derecho a la libertad. Por lo que la equivalencia entre libertad e igualdad debe ser mediada por un tercer término (Balibar, 2014b), que en el Estado social moderno se expresa en el régimen de protección (a veces desprotección) social.

Balibar (2014b) explica que las democracias modernas logran mantener la equivalencia entre igualdad y libertad, mediando la primera tensión en función de la regulación de la economía; mientras que, con la segunda, interviniendo la equivalencia a través de la (re)definición de la comunidad. Esta afirmación puede comprenderse de otra manera: gobernar consiste en asignar derechos y cargas a las personas gobernadas para garantizar una forma de vida tanto del colectivo como de cada individuo. Y a su vez, que estos derechos y cargas tiene que ver sobre todo con el reconocimiento, la inclusión y la protección social. Las decisiones políticas marcan la vara del bienestar y los privilegios, y con ello fomentan una forma de vida para algunos ciudadanos y ciudadanas, y otra para otros.

El corolario de esta reflexión es que la política democrática debe lidiar con las tensiones producidas por la forma como organiza lo político, es decir, cómo ajusta el conflicto a lo interno de la sociedad. Esto se hace más complejo en la medida en que los Estados nacionales no solo pierden terreno frente al surgimiento de una comunidad global, sino también delante de realidades más importantes como lo es la amenaza del cambio climático.

Este marco, nos permite examinar cómo la asignación de derechos en un Estado es afectada por las tensiones internas de la constitución de la ciudadanía. Como se ha afirmado antes, no es cierto que pueda hablarse de libertad en un contexto de desigualdades intensas, ni tampoco puede hablarse de igualdad en un entorno de despotismo. Por esta razón, las disputas políticas derivadas de la asignación de derechos a la ciudadanía siempre son un reflejo del potencial insurreccional inherente a la ciudadanía universal. En otras palabras, del reclamo que hacen aquellos que formalmente tienen una vocación de ser parte de la comunidad, pero que fácticamente son excluidos del disfrute de los derechos que a otros se les otorgan como resultado de los arreglos políticos dados.

La aparente dicotomía entre libertad e igualdad en la democracia moderna no refleja una dificultad de conciliar los dos principios (que son realmente uno). Por el contrario, lo que muestra es la dinámica de la exclusión social, con las desigualdades como su causa.

La exclusión social se refiere a los mecanismos políticos, sociales o económicos que evitan que ciertos segmentos de la población disfruten plenamente de la ciudadanía, no solo en un sentido formal (como cuando se la niega jurídicamente), sino, sobre todo, en un sentido material, cuando las personas no cuentan con las capacidades y recursos necesarios para ejercer sus derechos (Estrella, 2008).

Las democracias modernas se han visto marcadas por un proceso continuo de constitución de la ciudadanía, expresado en las luchas de los segmentos ciudadanos que plantean demandas de inclusión y ampliación de derechos. Esto ha dado lugar a amplias discusiones y reactualizaciones del concepto y otros asociados, que tratan de capturar la realidad de una promesa incumplida: la igual libertad para todos.

A mediados del siglo pasado, Marshall, examinando la configuración de la ciudadanía en Inglaterra, desarrolló su influyente concepción de ciudadanía social. Para Marshall, la ciudadanía incluye tres elementos, cada uno vinculado a un tipo de institución. A saber: a. el elemento civil, que corresponde a los derechos de libertad y está asociado a los tribunales que garantizan la libertad individual; b. el elemento político, que corresponde a la participación política efectiva, ligado a los órganos de representación política; y c. el elemento social, articulado al derecho a participar en el excedente productivo del país y a los mecanismos de protección social (Estrella, 2008).

Autores como Estrella o Spanakos (1999) van más allá del pensamiento de Marshall y plantean la ciudadanía como una práctica, es decir, como una dinámica constante en continua construcción, a través de las luchas políticas. En efecto, en tanto forma de organizar lo político, el modelo de la ciudadanía universal no es un rol definido, más bien se trata de un “devenir” continuamente contradicho. Así se replantean las fronteras internas y externas de la comunidad política, y en consecuencia está en constante transformación.

El principio de *equalibertad* establece un criterio democrático para orientar la política. En la medida en que se amplían los derechos y la definición de ciudadanía, podemos hablar de democratización. Por el contrario, cuando se restringen, hablamos de “desdemocratización de la democracia” (Balibar, 2014a; 2014b).

Las desigualdades son el problema central con el que la democracia moderna está obligada a lidiar. Para esto, se han desarrollado dispositivos complejos como las políticas sociales. Independientemente de su orientación ideológica, los grupos políticos dentro de una democracia moderna se han planteado alguno u otro régimen de políticas sociales para dar legitimidad democrática a su proyecto. Y como se señaló con anterioridad, estas políticas inducen a definir la ciudadanía de una forma u otra.

El enfoque que se plantea en este estudio para examinar las políticas sociales implementadas en la República Dominicana implica que el criterio fundamental de evaluación sea la capacidad para reducir las desigualdades y ampliar las libertades políticas de los ciudadanos y las ciudadanas. En otras palabras, valorar en qué medida las políticas sociales sirven para fortalecer el control democrático del excedente social, y la implementación de un régimen económico justo, solidario y sostenible.

La forma como se ha construido la ciudadanía universal en los Estados democráticos en el siglo pasado, y en la actualidad, está íntimamente ligada a la implementación de distintos modelos de políticas sociales dirigidas a establecer ciertas condiciones bajo las cuales deben vivir las personas. Los cambios de paradigma de desarrollo vistos después de la Segunda Guerra Mundial han sido implementados a través de modificaciones en las políticas sociales, las cuales impactan no solo en la forma de vivir de las personas, sino en el contenido político concreto de la ciudadanía como régimen político.

El tipo de políticas sociales aplicado en uno u otro lugar también ha tenido gran impacto en el desarrollo de los imaginarios políticos sobre la democracia y en los términos políticos en los que las personas conciben su relación con sus conciudadanos y conciudadanas, con las colectividades extranjeras y con el Estado. Por ejemplo, las políticas universales direccionan hacia una idea fuerte de comunidad y corresponsabilidad, mientras que las políticas segmentadas y focalizadas (sin vocación universalista) conducen a la competencia interindividual y a externalizar costos. Asimismo, los criterios sobre los que se asignan los derechos sociales suelen reforzar visiones esencialistas de la ciudadanía nacional, o la percepción de cuerpos diferenciados como amenazas a la propia comunidad (caso de los inmigrantes o de la comunidad LGBTIQ). Esto resulta todavía más patente cuando se incluye en el análisis la forma como estas políticas se vinculan con las relaciones de producción y la explotación de la naturaleza.

## 2. El rol biopolítico de las políticas sociales

Irónicamente, las políticas sociales son, sin duda, los mecanismos para enfrentar las desigualdades, o al menos ese es su origen “mitológico”. De una forma más general podría afirmarse que las políticas sociales administran las desigualdades que son la base de los regímenes del poder que hasta ahora conocemos.

En pleno siglo 21, la crisis climática, la crisis financiera de 2008 y la pandemia de la COVID-19 que continúa causando estragos mientras este texto se escribe, han demostrado con precisión los límites de la racionalidad política que subyace tras los esquemas de política social vigentes. Muy a pesar de sus objetivos explícitos, los Estados han administrado las situaciones de crisis en las últimas décadas siempre con la intención clara de no poner en riesgo el lucro privado, aun si ello implica sacrificar el bienestar de millones de personas.

La lenta reacción de los Estados frente al cambio climático, a pesar de la abundante evidencia científica sobre este y sus implicaciones para la vida humana en el planeta, se debe en gran medida a que los hallazgos apuntan a la necesidad de una reingeniería de las estructuras de producción y distribución de bienes y servicios, para hacerlas considerablemente más justas (para las personas y para la naturaleza). La dificultad yace en enfrentar los intereses económicos y políticos atrincherados que se benefician de estos modelos actuales.

Esto es más fácil de comprender si se toma en cuenta que la política no es solo un medio de relación entre ciudadanos, sino además un factor determinado y determinante en la relación entre las personas y el medio ambiente. Más aún, las transformaciones políticas desde el siglo 18 en adelante se han dado de la mano con nuevas tecnologías que permiten un mayor control sobre la vida de las personas y de la naturaleza. Incluso la propia distinción entre lo artificial y lo natural resulta del desarrollo tecnológico, y del significado político que se le otorga a este último.

El desarrollo de nuevas capacidades posibilitadas por los cambios tecnológicos y teóricos verificados a partir del siglo 18 permitió el desarrollo de lo que Michel Foucault y otros denominan biopoder. Existen dos formas básicas del biopoder: una es el poder disciplinario sobre los cuerpos, y la otra es el control regulatorio sobre una población (Lemke, 2011). Estas dos formas se interconectan y refuerzan mutuamente, pero cada una presenta sus propias tecnologías y dispositivos.

La biopolítica<sup>2</sup> implica el despliegue de dispositivos y tecnologías del poder que tienen por objetivo fomentar ciertas formas de vida y ciertos tipos de cuerpos disciplinados, mientras otras formas de vida y otros cuerpos son rechazados o extirpados del cuerpo social (a veces con sutileza y a veces con violencia). Esta extirpación se da ya no solo bajo la premisa del enemigo (externo o interno), sino de manera más general creando un complejo sistema de incentivos políticos, económicos y culturales que normalizan ciertas prácticas y ciertos cuerpos en detrimento de otros. Estas prácticas y cuerpos “anormales” ven su espacio vital cada vez más reducido y en consecuencia quedan sometidos a regímenes normativos excepcionales (como señala Giorgio Agamben en sus trabajos sobre biopolítica).

Otro aspecto definitorio de la biopolítica es la sustitución del derecho del soberano por la subordinación del soberano a la “norma”. El soberano ya no tiene derechos, ni poder absoluto sobre los asuntos que le confiere ese derecho, sino que su poder ha sido sustituido por una lógica de cálculo, medición y comparación: la sociedad del derecho natural ha sido reemplazada por una sociedad normalizante (Lemke, 2011).

Bajo este marco, es posible ver el auge del Estado de bienestar como el resultado de ciertas disputas biopolíticas, y las políticas sociales como dispositivos del biopoder. Ellas contribuyen tanto a administrar la población según criterios de bienestar calculables, y a disciplinar los cuerpos de las personas en torno a los requerimientos de producción y conductas sociales deseadas para perseguir ese ideal de bienestar.

Así, en las últimas cuatro décadas, el énfasis puesto en la privatización de la protección social (la salud, los cuidados, el sistema previsional) y la flexibilización del régimen legal del trabajo ha generado un tipo específico de sociedad en la que el desarrollo de la empresa privada se convierte en la norma social suprema (Elliot, 2016). Bajo este dogma, se pretende que el Estado organice todos los procesos sociales para facilitar y promover la acumulación privada de riquezas. En este sentido, las políticas sociales han pasado a cumplir un doble rol: de un lado, son en sí mismas oportunidades de negocios para transferir riquezas públicas a empresas privadas; del otro, al absorber una parte del costo de producción, específicamente los trabajos asociados a la reproducción de la población se constituyen en subsidio de las empresas privadas (permiéndole pagar menores salarios).

---

<sup>2</sup> Es importante tomar en cuenta que la introducción del estudio sobre el biopoder y la biopolítica no constituyen un juicio ético sobre el ejercicio del poder soberano en tiempos pasados. No solo porque el poder soberano sigue existiendo en la biopolítica, sino porque su objetivo real es dar cuenta de la mayor complejidad de las relaciones de poder en la actualidad, producto de las revoluciones políticas y tecnológicas recientes.

Para mantener esto, es necesario la producción de una disciplina social de la autoexplotación. La ética del “emprendedurismo”, tan de moda en nuestra época, responde a una disciplina social en la que las personas deben competir para acceder a sus derechos. El aspecto perverso de esta ética es vívidamente retratado por Han (2012) en su obra *La sociedad del cansancio*, en la que muestra cómo operan los mecanismos disciplinantes en los cuerpos cansados de los individuos “auto explotados” de nuestra era.

La producción de cuerpos disciplinados, emprendedores y laboriosos es reflejada en la producción de sociedades competitivas y orientadas a hacer negocios. El ápex de estas sociedades es “la estrella de rock corporativa” que ha derrotado a sus competidores en la despiadada lucha por la existencia (Elliot, 2016). En estas sociedades los cuerpos que no reflejan el éxito del emprendedor son “anormales” y “subhumanos”, en el mismo sentido que Balibar (2014a) plantea que si todas las personas tienen derecho a la ciudadanía, quienes ven sus derechos ciudadanos limitados, son considerados algo menos que personas.

En el contexto del cambio climático, este tipo de biopolítica se ha exacerbado. Por una parte, sus efectos se han sumado a la violencia y el autoritarismo para generar nuevas oleadas de personas refugiadas que buscan emigrar a lugares con mejores condiciones. Además, la lucha por los recursos incrementa la violencia y el autoritarismo. Estos refugiados, en la medida en que forman comunidades desarraigadas en sus destinos, constituyen una fuente de extracción de valor para el gran capital, y chivos expiatorios para la política local (Muñiz y Morel, 2019).

En pocas palabras, la “producción” de un estilo de vida específico desde el Estado se crea en relación con una economía capitalista que no puede ser analizada al margen de la explotación y consecuente transformación de la naturaleza por parte de los seres humanos. En realidad, esta explotación tiene lugar como parte de la “biopolítica” establecida sobre el cuerpo y la estratificación de grupos de individuos en la sociedad.

El rol de la política ya no es solo administrar los conflictos entre sujetos o entre grupos humanos (gobernar las vidas ya existentes), sino que se convierte en un proceso creador de la vida misma. La política moderna es biopolítica, porque busca regular tanto el metabolismo social que caracteriza las relaciones sociedad-naturaleza, como las condiciones bajo las que las personas desarrollan sus vidas, e incluso el valor mismo de cada cuerpo viviente.

Las políticas sociales son dispositivos de aplicación del biopoder, dado que definen tanto el poder disciplinante de los cuerpos de las personas, como el poder administrativo sobre las poblaciones en su conjunto. Su potencial va más allá de evitar la muerte (asegurando las condiciones

básicas para la vida), también establecen las bases materiales y organizativas para la dignidad y el placer de la ciudadanía. Se enmarcan en la racionalidad del gobierno sobre todos y cada uno de los individuos (*omnes et singulatim*) como señaló Foucault con elocuencia. Este ejercicio define y condiciona las relaciones de las personas entre sí, de las personas con el Estado y de la población con la naturaleza.<sup>3</sup>

Las desigualdades sociales, en sus diferentes transversalidades, formas y manifestaciones, significan la traba fundamental que encuentran las democracias contemporáneas para permitir la condición de ciudadanía a la totalidad de los individuos sometidos a su poder. De su parte, las políticas sociales son los dispositivos más relevantes del poder estatal para lidiar con las tensiones intrínsecas a la constitución de la ciudadanía moderna, en la medida en que inciden directamente sobre las desigualdades y la construcción de capacidades individuales y colectivas.

Para aterrizar la discusión al caso dominicano y mostrar cómo funciona el rol biopolítico de las políticas sociales, podemos tomar a modo de ejemplo, los sistemas de salud pública y seguridad social. Son precisamente los lugares donde se marcan las fronteras entre lo que estaría incluyendo la ciudadanía como política de vida por parte del Estado y lo que no. Es la biopolítica en carne decidiendo no solo cuáles partes del cuerpo social serán protegidas y cuáles no, sino también estipulando las condiciones para que se concrete esa protección. Con ello se establecen, además, las posibles formas de vida a las que se puede aspirar, y se atrapa a comunidades enteras en condiciones de vida caracterizadas por la miseria.

En el contexto de las políticas sociales en la República Dominicana existe una marcada estratificación social visible en el acceso a los bienes y servicios esenciales mediante el esquema de protección social implementado en las últimas décadas. Tanto en el sistema previsional, como en la seguridad social, el estatus económico y educativo, así como las oportunidades individuales, median y limitan el acceso a la salud y la pensión de las personas y sus dependientes. En el caso del sistema previsional, el 60 % más pobre de personas en el país no ha visto avances en la cobertura desde 2014. En el caso de la seguridad social, resulta evidente que el aseguramiento médico dominicano es un fracaso total, dado que los hogares tienen que pagar por un servicio, el seguro que cubre solo el 20 % del gasto total en salud, y encima deben asumir casi un 44 % del gasto total como gasto de bolsillo.

---

<sup>3</sup> A su vez, entre los cuerpos individuales y el Estado median cuerpos sociales, a saber, las instituciones como las familias, el sistema fiscal, la escuela y las políticas públicas, etc. Mediante estos cuerpos sociales es como se ejerce materialmente la disciplina, pero también la biopolítica en general.

Cuando impactó la pandemia, la mayor pérdida de empleos ocurrió justamente en los segmentos más precarios y pobres de la población, y afectó más a las mujeres que a los hombres. Ante el fracaso del sistema de protección social, el Estado se vio obligado a implementar programas específicos (*ad hoc*), siguiendo la línea de otros países a nivel global.

En todo caso, incluso con estos paquetes de estímulo, la región de América Latina y el Caribe perdería una década de “progreso social”. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (15 de diciembre de 2020) estima que, a consecuencia de la pandemia, en la región casi 30 millones de personas caerán en la pobreza,<sup>4</sup> y se proyecta una contracción de la economía regional de 9.1 % (CEPAL, 2020). En la República Dominicana, con una reducción proyectada de más de un 5 %, los programas asistenciales creados como respuesta a la crisis de la COVID-19 no han sido suficientes para evitar el aumento de la pobreza (de un 6 %), y sobre todo no han tenido perspectiva de género (Cañete *et al.*, 2020).

La situación de las mujeres es emblemática. Las mujeres han estado al frente de la respuesta a la crisis. El 81.7 % de las personas empleadas en los servicios esenciales (salud y asistencia social) para atender la emergencia sanitaria han sido mujeres, quienes a la vez han tenido que enfrentar una mayor carga de trabajo no remunerado en los hogares y mayor riesgo de violencia machista (Batista, 2020). Además, durante la pandemia, el índice de feminidad de la pobreza aumentó, y la pérdida de empleos fue más acuciante para las mujeres que para los hombres (Cañete *et al.*, 2020).

Las medidas de contingencia ante la crisis han ignorado la realidad de que las mujeres dedican el doble de tiempo que los hombres desocupados al trabajo doméstico no remunerado (Melgen y Muñiz, 2020), y han sido las que absorbieron la carga del cuidado de la sociedad y más aún, con el costo del cierre de los espacios de cuidados (como las escuelas).

De manera más general, los pobres han pagado el costo del reajuste económico, mientras que el Estado ha invertido cantidades astronómicas para sostener industrias basadas en sistemas ineficientes, que generan desigualdad y muchas veces ecológicamente insostenibles como lo es el modelo turístico dominante en el país (Melgen y Muñiz, 2020).

En lugar de subordinar incentivos para transitar a prototipos de negocios sostenibles y equitativos, que paguen mejores salarios y generen condiciones más justas de trabajo, los programas *ad hoc* implementados por el Estado dominicano han replicado las mismas deficiencias que las

---

<sup>4</sup> Esta misma tesis sostiene Garzón (8 de julio de 2021).

políticas sociales de largo plazo vigentes en el país desde hace varios años. Es decir, los beneficios son proporcionales al nivel de riqueza e ingreso de la persona.

Ahora bien, que las políticas sociales cumplan un rol biopolítico no significa que son inherentemente antidemocráticas. Aunque el concepto de biopolítica ha sido utilizado por una tradición de autores críticos que examinan la gran brecha entre las tecnologías del poder aplicadas por el gobierno y la soberanía popular como ideal democrático, lo cierto es que en la actualidad toda política tiene un ámbito biopolítico, porque implica el despliegue de una racionalidad específica de gobierno para transformar en una u otra dirección a las sociedades en las que se practica, y fomentar así ciertas formas de vida en detrimento de otras.

En este sentido, si la democracia no tiene una dimensión biopolítica, entonces se reduce a un mero trasfondo normativo sobre el cual se desarrolla el libre juego del poder: una democracia inerte (Prozorov, 2019).

El estudio que aquí presentamos parte de que la democracia es un modo de organizar la vida de la ciudadanía de manera tal que permita afirmar los principios de libertad, igualdad y comunidad que, de acuerdo con Prozorov (2019) se derivan de la pluralidad de formas de vida que caracteriza a los humanos.

Según esta visión, como ninguna identidad o subjetividad humana es producto en sí misma de una necesidad (natural o histórica) sino hija de la contingencia, todas tienen la misma vocación o legitimidad para habitar el mundo común que comparten. En la medida en que es una práctica de vida, la democracia debe ser una política de la vida. Una biopolítica democrática es aquella que se afirma en la protección de la diversidad de formas de vida libres e iguales que participan de un mismo mundo, la comunidad política.

Siguiendo con la línea de Prozorov (2019), las personas gestionan sus vidas para reformarla, transformarla e incluso para conformarla a la vida de los otros. Para casi cualquier tipo de vida, las personas deben contar con el trabajo de otros, y en la mayoría de los casos implica externalidades que afectan a los demás. El reclamo a la legitimidad de la democracia, como forma de gobierno, es que solo ella permite gobernar nuestras vidas, siempre con la posibilidad de cambiarla o transformarla, pero a la vez protege a toda la comunidad de los excesos que caracterizan a ciertos estilos de vivir la vida. Para la democracia, todas las formas de vida que las personas elijan son igualmente válidas, siempre que sean compatibles con la igual libertad de los demás de elegir su propia forma de vida.

Sin embargo, todo lo anterior supone que no todas las formas de organizar la vida en una comunidad política tienen igual vocación democrática. Compartir un espacio en un mundo común, y utilizar los mismos recursos (que no son infinitos), conlleva la necesidad de gobernar la vida en sociedad de modo que se maximice la potencialidad de todas las personas de beneficiarse del mundo en común y realizar sus proyectos de vida, sin ser excluidos de la riqueza social acumulada.

Es en este sentido que reconocer el carácter biopolítico de las políticas sociales permite replantearlas en términos de instituciones dirigidas a crear las condiciones materiales y sociales para promover una multiplicidad de formas de vida que sostengan, en su propia contingencia, los principios democráticos, pero que también puedan disfrutar de la democracia como manera de vivir sus vidas. La ciudadanía, es la identidad genérica de esas formas de vida que afirman la democracia como una manera de vivir en comunidad con otras posibilidades de vida, inconmensurablemente diversas, pero igualmente legítimas.

### **3. La constitución de una ciudadanía resiliente: políticas sociales y Estado de bienestar en la República Dominicana del siglo 21**

El trasfondo de lo que sucede con las políticas sociales frente a la pandemia es que, las que han sido aplicadas durante décadas, han tenido como objetivo mantener las desigualdades en niveles tolerables para propiciar un clima de negocios y enriquecimiento privado. En consecuencia, no son conducentes a una ciudadanía resiliente, es decir con capacidad para resistir y adaptarse ante los choques políticos, económicos o los fenómenos naturales.

Además, surgen nuevas brechas “en torno a cuestiones como el acceso a tecnologías avanzadas, la educación terciaria y la crisis climática” (López y Ruiz-Arranz, 2020, p. 54), mientras que las brechas de ingresos y riqueza a menudo se traducen en desigualdad política, lo que fomenta una mayor percepción de desigualdad.

Estas políticas no han producido instituciones que garanticen el bienestar de la población en coyuntura o estado de crisis, que sabemos que serán cada vez más recurrentes. Es esta ruptura de la promesa democrática de igual libertad para todas las personas, dada la materialidad de la exclusión y las desigualdades, la que está en la raíz de las luchas políticas democráticas de nuestra era. Es en ese quiebre, también, donde se aprecian los límites de los paradigmas democráticos contemporáneos, y donde resulta palpable lo que está en juego cuando hablamos de crisis climática.

En su reporte sobre el cambio climático de 2019 la Secretaría para el Cambio Climático de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) señaló que el cambio climático es una amenaza existencial para la humanidad. El documento observa que para enfrentarla se requieren acciones transformativas rápidas y profundas no solo para detener las emisiones de gas que generan el aumento de la temperatura, sino además para “construir un futuro más seguro, saludable y próspero para todos” (Secretariado de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, 2019, p. iii). Este enfoque, sobre todo, se refiere a la necesidad de construir capacidades para el bienestar y transformar el modelo económico superando la pobreza y las desigualdades. En suma, el planteamiento de la ONU implica replantear tanto la forma como producimos y distribuimos bienes y servicios, como las políticas sociales encargadas de gestionar la desigualdad y los cuidados de las personas.

Al respecto, cabe resaltar que existe una relación multifacética entre la desigualdad multidimensional y el riesgo climático, ya que los grupos menos aventajados presentan mayor exposición al riesgo climático, mayor susceptibilidad a sufrir daños, mayor dificultad a recuperarse y mayor desigualdad como resultado de un desastre (Islam y Winkel, 2017). Además, la elevada vulnerabilidad ante los desastres lacera la capacidad de las personas para considerarse como parte de la ciudadanía, y, por ende, se convierte en tema existencial para la democracia.

La desigualdad también supone un mayor poder en la política de ciertos grupos que se benefician del modelo productivo extractivista que genera el cambio climático. Aun entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), aquellos con mayor desigualdad tienden a ser los que **más** impacto ocasionan en el cambio climático, dada la capacidad de ciertas élites extractivistas para capturar las políticas públicas o las instituciones (Islam y Winkel, 2017).

Al mismo tiempo, los países más ricos se han beneficiado desproporcionadamente de las actividades que más han contribuido al calentamiento global. Pero no son ellos los que pagan las consecuencias más funestas: el calentamiento ha socavado sobre todo el potencial de crecimiento económico de los países más pobres (Diffenbaugh y Burke, 2019).

Las desigualdades generan un círculo vicioso que acentúa la pobreza y resta capacidad de crecimiento (CEPAL, 2018). En esta línea, la secretaria ejecutiva de la CEPAL ha advertido que “en toda la región, la capacidad de dar respuesta a los desafíos climáticos y ambientales se ve debilitada por la persistencia de la desigualdad en sus diferentes dimensiones, cuyos efectos empeoran debido al cambio climático” (Bárceñas, 13 de julio de 2018).

Se trata pues de que las políticas sociales, en tanto juegan un rol en la forma como se enfoca la gestión del riesgo climático, van definiendo diversos tipos de cuerpos humanos, distintas formas de vida, desiguales y estratificadas, cuya relación con la naturaleza también es jerarquizada; no solo por el hecho de sumarse como un eje de inequidad adicional, sino por su potencial amenaza de incrementar drásticamente las brechas ya existentes. La garantía de la condición de ciudadanía estará en función de la eficiencia y suficiencia en la provisión de bienes y servicios que garanticen derechos, y en cómo se constituyen y distribuyen las relaciones de poder, además de la destreza de este poder para prever los riesgos a futuro.

Profundizar la democracia para enfrentar la emergencia climática impone atacar las fuentes de las desigualdades con políticas sociales dirigidas a crear una ciudadanía resiliente, dotada de una serie de bienes y derechos sociales que la proteja no solo de las situaciones excepcionales como crisis económicas, fenómenos atmosféricos, pandemias, etc., sino que la empodere frente a los eventos “normales” del mercado.

La ciudadanía resiliente pone el énfasis en que el bienestar es resultado de la acumulación de capacidades generadas a través de la vida de las personas. Es decir, no se trata de superar, en un momento dado, un nivel de ingreso, puesto que esto puede perderse. Tampoco se trata de haber adquirido unas competencias dadas en un momento, porque estas pueden quedar obsoletas. La construcción de habilidades para la resiliencia implica el acceso continuo a bienes y servicios básicos.

Volviendo al planteamiento inicial de este texto, el cambio climático obliga a repensar las políticas sociales y el modelo productivo, precisamente porque las acciones que lo han desencadenado son aquellas dirigidas a mantener el régimen de desigualdades y privilegios necesarios para la acumulación capitalista, y que a su vez sostienen un ordenamiento biopolítico que estratifica a las personas.

En este sentido, se puede afirmar que las políticas sociales tienen un efecto biopolítico al fomentar un cierto tipo de sujeto ciudadano sobre otros. En el caso de República Dominicana, las políticas asistencialistas aplicadas llevan el mensaje de que sus receptores son personas defectuosas, culpables de su propia situación de vulnerabilidad y que viven gracias a la caridad. Asimismo, generan en los destinatarios una actitud de sumisión y gratitud que dificulta el control que debe ejercer la ciudadanía sobre sus representantes.

En contraposición, una sociedad democrática requiere políticas públicas universales que entreguen el mensaje de que los servicios y bienes transferidos son un derecho adquirido, son

parte de la propiedad de quienes los reciben, por lo que la ciudadanía se verá más motivada a defender sus derechos.

Hay un aspecto fáctico más importante: las políticas asistencialistas otorgan gran poder discrecional a los encargados de identificar a los beneficiarios, organizando de esta manera el espacio de lo político. De esta manera, se convierten en mecanismos para boicotear las preferencias y deseos de las personas favorecidas. En contraste, las políticas universales, reducen el poder arbitrario de los funcionarios y operadores políticos, y garantizan que las transferencias sociales no sean una moneda de negociación en la micropolítica del territorio.

Ahora bien, es importante acotar que el repensar la relación entre políticas sociales y ciudadanía, inevitablemente lleva a plantear el problema político de las identidades.<sup>5</sup> Quizás a primera vista, este tema no parezca estar relacionado directamente con el problema central de las desigualdades y el cambio climático. No obstante, si algo ha quedado demostrado en la coyuntura actual de agotamiento del modelo liberal de la democracia, es que las identidades políticas juegan un rol fundamental en la articulación de las preferencias políticas.

No parece ser coincidencia, que los proyectos ultranacionalistas que han alcanzado importantes espacios de poder en varios Estados a nivel global también impulsen políticas ultraliberales en la agenda económica, incluyendo un grado de negacionismo sobre el cambio climático, y una clara hostilidad hacia mujeres, migrantes y la comunidad LGBTIQ.

La aceleración de los cambios (climáticos, tecnológicos, económicos, etc.) que vienen ocurriendo y que marcarán el futuro próximo a nivel local y global, significará también ciertas modificaciones en las estructuras sociales. Aun sin que ocurriera necesariamente una crisis sistémica, cualquier alteración del orden vigente supone un escenario para que se fomenten discursivas impulsadas por liderazgos populistas. Desde la excusa de la desnacionalización de la mano de obra hasta las crisis de la masculinidad, la inclusión social y productiva de grupos minoritarios se señalarían como una amenaza para la sociedad. Por tanto, estos contextos refieren un riesgo de polarización política basada en esencialismos identitarios que buscarían, entonces, la eliminación de la alteridad o la neutralización de aquellos elementos que representen diversidad (étnica, sexual, de género, cultural, e incluso ideológica).

---

<sup>5</sup> En este texto no se aborda a profundidad el aspecto de la identidad, con excepción de un análisis con perspectiva de género. Sin embargo, al ser parte de una agenda de investigación amplia, le acompañan otros trabajos más especializados que abundan sobre estos aspectos.

Los criterios para la inclusión de la ciudadanía en las políticas sociales basados en posición económica, retribución impositiva, valor en la cadena productiva, situación laboral, posesión de documentos, etc., conllevan siempre la semilla de una eventual exclusión. Construir un sentido de comunidad que entienda la diversidad misma como identidad política sería una forma de replantear las políticas sociales hacia una universalidad real y efectiva. De acuerdo con Prozorov (2019), esta es la marca de una biopolítica democrática: la afirmación de la legitimidad de todas las formas de vida siempre que estas sustenten su propia contingencia y la igual legitimidad de otras, y que sean compatibles con arreglos institucionales que fomenten y faciliten la igual libertad de todas las personas.

## Referencias

Balibar, E. (2014a). *Ciudadanía*. Adriana Hidalgo Editores.

Balibar, E. (2014b). *Equaliberty: political essays*. Duke University Press.

Balibar, E. (2017). *Citizen Subject: Foundations for Philosophical Anthropology*. Fordham University Press.

Bárceñas, A. (13 de julio de 2018). Potenciar la resiliencia de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, clave para la implementación de la Agenda 2030. *CEPAL*. <http://www.cepal.org/es/articulos/2018-potenciar-la-resiliencia-sociedades-latinoamericanas-caribenas-clave-la>

Batista, F. E. (2020). *Violencia de género y feminicidios en tiempos de COVID-19 en República Dominicana*. Fundación Global y Democracia (FUNGLODE). [https://issuu.com/opd-funglode/docs/violencia\\_de\\_g\\_nero\\_y\\_covid-19](https://issuu.com/opd-funglode/docs/violencia_de_g_nero_y_covid-19)

Cañete, R., Alcántara, Y., Fernández, A.M., García, M., Majluta Jeb, M., Mancebo, R. y Mercado, V. (2020). *COVID-19 bajo la lupa. Efectos de la COVID-19 en la pobreza monetaria, la desigualdad y el mercado de trabajo. Análisis de los programas de mitigación*. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD). <https://bit.ly/3joqzyN>

Carpentier, N. y Cammaerts, B. (2006). Hegemony, democracy, agonism and journalism: an interview with Chantal Mouffe. *Journalism studies*, 7(6), 964-975. [http://eprints.lse.ac.uk/3020/1/Hegemony,\\_democracy,\\_agonism\\_and\\_journalism\\_%28LSERO%29.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/3020/1/Hegemony,_democracy,_agonism_and_journalism_%28LSERO%29.pdf)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). *La ineficiencia de la desigualdad*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43442-la-ineficiencia-la-desigualdad>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). *América Latina y el Caribe: actualización de proyecciones de crecimiento 2020*. [https://www.cepal.org/sites/default/files/pr/files/tabla\\_prensa\\_proyecciones\\_pib-2020-15jul\\_esp.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/pr/files/tabla_prensa_proyecciones_pib-2020-15jul_esp.pdf)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (15 de diciembre de 2020). *Alicia Bárcena llama a la construcción de un nuevo pacto social que garantice la protección social universal*. <https://www.cepal.org/es/noticias/alicia-barcelona-llama-la-construccion-un-nuevo-pacto-social-que-garantice-la-proteccion>

Diffenbaugh, N. y Burke, M. (2019). Global warming has increased global economic inequality. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 116(20), 9808-9813. <https://www.pnas.org/content/pnas/116/20/9808.full.pdf>

Elliott, B. (2016). *Natural Catastrophe: Climate Change and Neoliberal Governance*. Edinburgh University Press.

Estrella, J. (2008). Ciudadanía y exclusión social. En R. Cordera, P. Ramírez Kuri y A. Ziccardi (coords.), *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*, (pp. 291-302). Siglo XXI Editores.

Garzón, M. (8 de julio de 2021). *América Latina: Más de 28 millones de personas entrarían en situación de pobreza este año por el COVID-19*. BBVA. <https://www.bbva.com/es/america-latina-mas-de-28-millones-de-personas-entrarian-en-situacion-de-pobreza-este-ano-por-el-covid-19/>

Han, B. (2012). *La sociedad del cansancio*. Herder Editorial.

Islam, N. y Winkel, J. (2017). Climate Change and Social Inequality. *DESA Working Paper 152*. Secretaría de las Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. [https://www.un.org/esa/desa/papers/2017/wp152\\_2017.pdf](https://www.un.org/esa/desa/papers/2017/wp152_2017.pdf)

Lemke, T. (2011). *Biopolitics*. NYU Press.

- López, A. y Ruiz-Arranz, M. (coords.). (2020). *Desigualdad y descontento social: cómo abordarlos desde la política pública. Informe económico sobre Centroamérica, Haití, México, Panamá y República Dominicana*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://publications.iadb.org/es/desigualdad-y-descontento-social-como-abordarlos-desde-la-politica-publica-informe-economico-sobre>
- Melgen, L. y Muñiz, A. (2020). *Estado de bienestar y resiliencia: Hacia un nuevo paradigma de las políticas sociales en República Dominicana*. Friedrich Ebert Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fescaribe/16350.pdf>
- Muñiz, A. y Morel, C. (2019). La ilegalidad como orden. Hegemonía y política migratoria en la República Dominicana. *Si Somos Americanos*, 19(2), 27-48.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica.
- Piketty, T. (2015). *The economics of Inequality*. Harvard University Press.
- Prozorov, S. (2019). *Democratic Biopolitics: Popular Sovereignty and the Power of Life*. Edinburgh University Press.
- Secretariado de las Naciones Unidas para el Cambio Climático. (2019). *Climate action and support trends: Based on national reports submitted to the UNFCCC secretariat under the current reporting framework*. Naciones Unidas. [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Climate\\_Action\\_Support\\_Trends\\_2019.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Climate_Action_Support_Trends_2019.pdf)
- Spanakos, A. P. (1999). Democracia, ciudadanía e identidad en la República Dominicana: con cuál demos y cuál kratos. En R. Brea, R. Espinal, y F. Valerio-Holguín, (eds.). *La República Dominicana en el umbral del siglo XXI, cultura, política y cambio social*, (pp. 259-279). PUCMM.



## Capítulo 2

# La seguridad social dominicana: de la administración de la miseria a la construcción de resiliencia

### Introducción

El Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) fue parte de la inauguración del siglo 21, diseñado en el fragor de las reformas de Estado que tuvieron lugar en la región de América Latina y el Caribe en los años noventa. En el país, se ha logrado afiliar a este Sistema una proporción importante de la población, con acceso a través de sus distintos regímenes (contributivo y subsidiado) y que puede disponer de los servicios y prestaciones que ofrece. Sin embargo, su reducida capacidad para brindar protección y garantizar condiciones mínimas de bienestar, los beneficios que resultan de la afiliación, así como la falta de mecanismos efectivos para generar solidaridad en la financiación, levantan serios cuestionamientos sobre sus objetivos y posibilidades reales de ser un medio para la garantía de derechos y la justicia social.

En este capítulo se analiza la estructura del SDSS a fin de determinar sus propósitos, atendiendo a su diseño y resultados. Como política pública, la seguridad social hace parte de los dispositivos de Estado para administración de la vida. Ante esto, y considerando el marco teórico definido en este estudio, surgen varias preguntas: ¿Qué tipo de vida y de sociedad se promueve mediante el SDSS? ¿Puede considerarse como un dispositivo de biopolítica democrática? O, por el contrario, ¿se administran las desigualdades dando continuidad a privilegios y exclusiones que no solo implican marginación de las riquezas que se generan colectivamente, sino que incluso dejan a quienes se excluye en situación de desprotección y amenaza de la propia existencia biológica?

Estas inquietudes se plantean desde la necesidad de transformación de las políticas, reconociendo nuevos retos y posibilidades para crear condiciones de bienestar colectivo e individual, a partir de la superación de miradas reduccionistas. La apuesta es la constitución de una ciudadanía resiliente, que ejerza sus derechos a plenitud y con condiciones para resistir a las crisis, como las que se pueden derivar de los riesgos del cambio climático.

Para reflexionar respecto a lo anterior, en este texto se presenta una descripción del SDSS y sus principales características, examinando distintos indicadores que dan cuenta de cuáles logros (y límites) se obtienen en función de su forma de operar. Para complementar el marco de análisis, primero se repasa el concepto de seguridad social desde un enfoque de derechos, se describen los distintos modelos que ponen en marcha los países y sus orígenes, y luego se da paso al análisis del caso dominicano.

En tanto se pretende la comprensión del modelo asumido en República Dominicana, ocupan el lugar principal en esta reflexión las dinámicas y estadísticas prepandemia, con la finalidad de entender su funcionamiento en condiciones ordinarias. Se incorporan algunos elementos de lo que ha ocurrido en el contexto de la COVID-19, con la intención de valorar la respuesta a la crisis desatada y analizar la lógica del sistema a la luz de la materialización de una amenaza, es decir, su capacidad de brindar seguridad ante el riesgo colectivo concretado. Las cuestiones relativas al aseguramiento y la atención en salud se retoman y amplían en un capítulo específico sobre la temática.

Un supuesto que atraviesa el análisis es que una política de seguridad social dispuesta como instrumento para la democracia, entendida en su sentido sustantivo, debe perseguir la reducción de las desigualdades, acorde con el mandato de procurar igual libertad entre los sujetos. De lo contrario, la búsqueda de otros objetivos señala su instrumentalización para otros fines que pueden entrar en contradicción con su papel en la redistribución de bienestar, tomando un sentido biopolítico hacia la exclusión.

## **1. Concepción y objeto de la seguridad social**

La seguridad social puede ser entendida como “la seguridad del individuo, organizada por el Estado, contra los riesgos a que está expuesto el individuo, aun cuando la sociedad se organice de la mejor forma posible” (Beveridge, 1944, citado en Aparicio, 2017, p. 2). Tiene como meta la garantía de las condiciones de existencia y la dignidad de las personas (Aparicio, 2017), desde una respuesta colectiva que parte de reconocer los riesgos a los que cualquiera está expuesto

como consecuencia de su condición humana, tales como enfermedades, o asociados a la forma en que se organiza la sociedad, como un accidente de tránsito (Mendizábal Bermúdez, 2015).

Desde la perspectiva de los derechos humanos, la seguridad social se presenta como un derecho inherente a toda la humanidad y refiere a la

protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia (Organización Internacional del Trabajo [OIT], s.f., p.1).

De estas nociones se desprende que la seguridad social está orientada a garantizar unas condiciones básicas para el acceso a la común dignidad que a todas las personas debería asistir como derecho. Siendo así, se trata de un instrumento fundamental para la construcción de sociedades democráticas que aspiran a la igualdad real, pues busca que todos los miembros de la comunidad política puedan disfrutar de un bienestar material mínimo.

Al respecto, Muñiz *et al.* (2017) plantean que proveer estas condiciones mínimas es inseparable de la noción de ciudadanía plena, pues no solo forma parte de las garantías a las que se aspira como beneficio de la vida en colectivo y democrática. Esta ciudadanía también posibilita el ejercicio de las libertades políticas, al ofrecer seguridad en torno a la cobertura de necesidades básicas para la sobrevivencia de manera que la participación política no amenace o compita con las posibilidades de la propia existencia.

Partiendo del marco discutido en el capítulo 1, la seguridad social apunta a fomentar un tipo de vida humana concreta: una ciudadanía hasta cierto punto liberada de la carga asociada a la reproducción social de la vida. Una seguridad social que brinde protección durante las etapas de mayor vulnerabilidad como en la reproducción, enfermedad, vejez. En suma, hacer vivir, lo que supone una biopolítica que reconoce el valor de la vida humana y en la que el Estado democrático entiende que, preservar los cuerpos que controla regulando para proveer condiciones de bienestar, es protegerse a sí mismo.

La seguridad social cobra aún mayor relevancia si se consideran las tendencias en el mundo de trabajo, con aumento del desempleo, trabajo precario e informal. Según datos de la OIT (2019), antes de la pandemia, el desempleo alcanzaba a 190 millones de personas a nivel mundial, de las cuales 64.8 millones son jóvenes; los ingresos de 2000 millones de personas provienen de la economía informal y unos 300 millones de trabajadores y trabajadoras vivían con

menos de 1.90 dólares por día, es decir, se encuentran en situación de extrema pobreza. Todo esto ha empeorado durante el 2020 y, más allá del repunte de las cuentas nacionales proyectado para el 2021, las secuelas económicas de la pandemia sufridas por las personas más vulnerables serán profundas. Todo ello obliga a repensar los sistemas de seguridad social, que en su diseño concreto dependen en gran medida de las dinámicas del mercado de trabajo.

A lo anterior se añaden las consecuencias del cambio climático que ya se vienen experimentando, como la mayor frecuencia e intensidad de los fenómenos atmosféricos desastrosos, los perjuicios a la salud pública, así como la propagación de enfermedades infecciosas, las alergias, aumento de los padecimientos respiratorios, entre otras. Asimismo, se observa la reducción de medios de vida y fuentes de empleo, el destrozo y la pérdida de viviendas, y los efectos negativos en la producción y acceso a alimentos (Mendizábal Bermúdez, 2015).

La seguridad social como política toma forma en un plan o un conjunto de planes concretos, que pueden variar de un país a otro según la voluntad política que lo mueva, los estados de necesidad y riesgos a los que se busque dar respuesta, y los acuerdos a los que arriban las sociedades (Aparicio, 2017). Dicho esto, un sistema de seguridad social que se estructure con base en la decisión política de aportar a la igualdad, al fortalecimiento de la democracia y la construcción de resiliencia ciudadana, debe considerar las desigualdades sociales ya existentes, las demandas de los grupos tradicionalmente excluidos, las vulnerabilidades asociadas a las transformaciones del mercado de trabajo y al cambio climático, así como adaptarse de manera continua a las demandas de inclusión y ampliación de derechos que ponen sobre la mesa las nuevas luchas sociales.

Aunque se reconocen las distintas formas que puede tomar la seguridad social, Aparicio (2016) señala que no cualquier cosa puede considerarse como tal. Para este autor, existen unos principios normativos de la seguridad social que permiten diferenciarla de otras formas en las que se ha buscado atender los asuntos de protección, como la beneficencia pública (basada en la compasión) o los seguros sociales (con cobertura limitada de la población). Estos principios son:

- **Dinamismo**, referido a la adaptabilidad a las nuevas situaciones, dado que los riesgos sociales no permanecen congelados en el tiempo, sino que surgen junto a nuevas necesidades, vinculado a las transformaciones sociales y los cambios en la forma de vivir. La concreción de este principio tiene como reto la discusión de cuáles necesidades deben estar cubiertas y hasta que nivel. Como parámetro se puede plantear que las prestaciones que ofrece el sistema de seguridad social sean suficientes para la vida digna, pero el propio contexto histórico es el que puede dotar de un contenido más concreto a las ideas

de suficiencia y de vida digna, prestándose siempre a la necesidad de debate público y participativo.

- **Solidaridad**, entendida como uno de los fundamentos del pacto social y que aporta al fortalecimiento del sentido de pertenencia e identidad. En los sistemas de seguridad social la solidaridad toma formas concretas, por ejemplo, la unidad de la gestión de los recursos que permite la consideración conjunta de contingencias; es decir, todos los recaudos financian todas las prestaciones definidas. También se expresa en la ruptura de la relación directa entre aportes y recepción de servicios y prestaciones, dando paso a la redistribución.
- **Obligatoriedad**, pues la participación en el sistema no debe depender de la voluntad, que daría margen a la afiliación según conveniencia y atentaría contra el principio de solidaridad. La obligatoriedad respalda la solidaridad y evita que quede a expensas del ánimo generoso (o egoísta) de los individuos.
- **Publicidad**, necesaria para descartar el interés de lucro y aportar a la redistribución. El carácter público también tiene que ver con las posibilidades que tiene el Estado, en el uso de sus poderes, de imponer un esquema solidario y obligatorio.
- **Igualdad**, como uno de los objetivos del sistema que se viabiliza asegurando la protección del derecho a las prestaciones, solo condicionadas a los requisitos que la normativa defina, al tiempo que elimina el espacio para la discrecionalidad.

Aunque los principios descritos se presentan como propios de cualquier sistema de seguridad social que pretenda nominarse como tal, al analizar los distintos modelos concretos que en la realidad se han implementado, resultan en rasgos que pueden estar o no presentes en el sistema. Ejemplo de ello son los mecanismos de mercado que han sido incorporados a distintos niveles a través de sistemas de capitalización individual y del aseguramiento privado, dejando un papel marginal al Estado. A su vez, esto violenta el principio de solidaridad y redistribución, al establecerse una dependencia entre capacidad contributiva de los individuos y las prestaciones a las que se tiene acceso.

El aumento de las probabilidades de choques vinculados al cambio climático ha provocado la expansión de la noción de resiliencia, originalmente proveniente del ámbito de la ecología, referida a la facultad de las comunidades o sistemas para resistir y recuperarse de situaciones adversas, manteniendo la capacidad de funcionamiento (Navas-Carrillo, 2016). Dado que se aborda la cuestión

del riesgo, pensar la resiliencia desde la seguridad social se manifiesta como una necesidad evidente. Esto implica ir más allá del diseño e implementación de medidas de mitigación y recuperación centrados en un enfoque coyuntural, relacionándose más con el desarrollo de acciones que se encaminen al aumento continuo y progresivo de las capacidades individuales y colectivas.

Se ha constatado que el nivel de exposición a desastres está asociado con los niveles de vulnerabilidad social, y que las poblaciones en situación de mayor precariedad tienen mayor probabilidad de sufrir con más intensidad las consecuencias del cambio climático (Cecchini *et al.*, 2015) o de cualquier otro tipo de choque. Las desigualdades sociales y económicas, que además se concretizan como desigualdades políticas, se traducen también en desigualdades en términos de resiliencia, y los choques relacionados al cambio climático se convierten en factores que profundizan estas brechas.

En consecuencia, se requiere de sistemas de seguridad social que, además de incluir instrumentos específicos para afrontar la materialización de los riesgos, de manera estructural se dirijan hacia la construcción de una ciudadanía con una distribución más equitativa de las capacidades y los riesgos, generando condiciones de resiliencia colectiva.

## 2. Modelos de seguridad social

A pesar de las transformaciones que han experimentado los sistemas de seguridad social, desde su concepción hasta sus instrumentos, podemos decir que las bases de los modelos hoy vigentes pueden ubicarse en el espectro entre la visión *bismarckiana*<sup>1</sup> de la seguridad social y la *beveridgiana*.<sup>2</sup> La primera, más cercana a la lógica de los seguros sociales, se centra en el trabajo remunerado y en la relación bilateral que conlleva el acceso a prestaciones a cambio de las contribuciones que son cubiertas por cada individuo y su empleador (Sánchez-Castañeda, 2012). Es decir, el acceso a este sistema de protección estuvo determinado por la inserción en el mercado laboral, con intervenciones mínimas del Estado, excluyendo grandes proporciones de la población (Gómez de Pedro, 2001).

---

<sup>1</sup> Otto von Bismarck (1815-1898), político alemán nombrado primer ministro en 1862 y más tarde gran canciller de Alemania, cargo que desempeñó hasta 1890. Impulsó una serie de medidas sociales a favor de la clase trabajadora, hoy en día consideradas como antecedentes de los sistemas modernos de seguridad social.

<sup>2</sup> William Henry Beveridge (1879-1963), economista y político británico quien publicó los llamados *Informes Beveridge*, considerados como un hito en la historia del Estado de bienestar por plantear la generalización y universalización de las medidas de bienestar. El *Beveridge Report*, con una primera parte publicada en 1942 y una segunda en 1944, constituyó un plan nacional completo de seguridad social.

En su surgimiento, este modelo se planteó como promotor del bienestar social, aunque también ha sido señalado como una respuesta reformista estratégica para la contención al avance del socialismo y la socialdemocracia de la Alemania de la época (Sánchez-Castañeda, 2012; Gómez de Pedro, 2001). Si en su momento se levantaron críticas a estas reformas por ser una respuesta limitada a las demandas que se planteaban, actualmente, bajo las condiciones de precariedad del mercado de trabajo y con el supuesto de un mundo laboral de pleno empleo lejos de realizarse, resulta aún más evidente que restringir las posibilidades de acceso y los beneficios de la seguridad social a la mediación de una relación asalariada no se corresponde con una visión del derecho ciudadano a la protección frente al riesgo.

Como parte del proceso de reconstrucción en el periodo de posguerra y del avance de valores democráticos, se gesta un nuevo modelo de articulación entre lo social, lo económico y lo político bajo la idea del Estado de bienestar, que apunta a crear condiciones de crecimiento económico con una mejor distribución del ingreso, asignando un rol central al Estado en la reducción de la desigualdad y como garante de derechos (Duval, 2015).

En este contexto surge la propuesta de seguridad social de William Beveridge, que parte de un diagnóstico en el que se develan los límites de los seguros sociales privados: dejan en situación de desprotección a gran parte de la población, ofrecen prestaciones restringidas por la vinculación directa entre capacidad de pago y beneficios, no toman en cuenta las necesidades diferenciadas de las personas y adolecen de falta de coordinación entre los servicios existentes. Como respuesta, Beveridge propone un modelo con propensión a la universalización, releva el rol del Estado como garante y pone sobre la mesa la idea de protección basada en la necesidad (Sánchez-Castañeda, 2012), o más bien, una protección que libere a las personas de la necesidad (Gómez de Pedro, 2001).

El modelo de Beveridge supuso un salto en la mirada de la seguridad social y sus objetivos, y sentó las bases para posicionarla como un derecho ciudadano. Esto ocurre de manera simultánea al avance del Estado de bienestar y la noción de ciudadanía social, la cual implica el acceso de todos los individuos a garantías que provean un mínimo de bienestar y dignidad, que asumen un sentido en el marco de un momento histórico concreto, independientemente de la posición de mercado y familiar de cada persona (Marshall, 1951 y Esping-Andersen, 1990 citados en Filgueira, 2014).

Los instrumentos de política que inicialmente derivaron de este segundo modelo se diseñaron para responder a las demandas sociales de la clase trabajadora de los países industrializados de la época, con una realidad distinta a la actual. Sin embargo, a partir de este se sentaron las bases

para avanzar agendas más democráticas, bajo la comprensión de la seguridad social como el derecho a la protección de las personas, y con ideas situadas en la necesidad, el bienestar y la dignidad, y con los principios de solidaridad y redistribución (Aparicio, 2017).

Los modelos que en lo concreto se implementan, combinan distintas características que encajan en mayor o menor medida en una u otra concepción de la seguridad social. En el caso de los sistemas previsionales, para reflexionar sobre los límites o potencialidades que presentan como promotores de una ciudadanía resiliente, resulta interesante analizar cómo en el diseño de estos sistemas se van respondiendo a ciertas cuestiones.

### Cuadro 1

*Aspectos clave en el diseño de sistemas de pensiones*

Fuentes de financiamiento	Gestión de los recursos	Administración pública o privada
Aportes regulares de la persona afiliada	De manera colectiva, en un fondo de reparto al que van todos los aportes y desde donde se cubren todas las prestaciones partiendo de reglas de beneficio definidas de antemano.	Administración directa del Estado.
Aportes de empleadores		Administración privada con supervisión estatal.
Aportes del Estado	Fondos de capitalización individual, bajo la lógica de que cada persona trabajadora dispondrá de lo ahorrado individualmente más los intereses generados.	
Combinación de las anteriores		

Fuente: Elaboración propia a partir de Cecchini (2020).

Existen muchos otros aspectos relevantes en el diseño de un sistema de pensiones, sin embargo, los que se recogen en el Cuadro 1 sirven para ilustrar con facilidad las diferencias y límites entre uno y otro.

La definición de las fuentes de financiamiento es de suma importancia de cara a la sostenibilidad del sistema, y también da cuenta de cómo se distribuye el riesgo o la responsabilidad de la protección. Algunos sistemas dependen casi exclusivamente de los aportes de trabajadores y empleadores, con contribuciones del Estado para la cobertura de pensiones subsidiadas completa o parcialmente, como sucede en la República Dominicana. En tales circunstancias, se establece un régimen contributivo de pensiones que contempla como fuente de financiamiento aportes basados en el salario, que deben realizar tanto empleadores como trabajadores, así como un régimen subsidiado que incluye pensiones solidarias financiadas por el Estado (Organización Panamericana de la Salud [OPS] y Consejo de Institutos de Seguridad Social

de Centroamérica y República Dominicana [CISSCAD], 2020). El salario es la única fuente de financiamiento para el segmento contributivo, y el Estado interviene de manera subsidiaria para asistir a la población que es excluida de este régimen porque no cuenta con las condiciones laborales que le permitan esta protección desde el pilar contributivo.

En otros casos, el Estado participa en el financiamiento de toda la población, aportando al esquema contributivo y costeando las partes subsidiadas. Como ejemplo, el sistema previsional de Costa Rica dispone de un régimen no contributivo de pensiones subvencionado por el Estado, y otro contributivo para personas empleadas, independientes y aseguradas de forma voluntaria, que también recibe aportes del Estado (OPS y CISSCAD, 2020). En este modelo, si bien el salario sigue como la principal fuente sostenedora de las pensiones, el Estado asume un papel más activo, contribuyendo a las cotizaciones de la fuerza laboral en relación de dependencia, independientes y asegurados voluntarios.

Por otro lado, la forma en que se gestionan los recursos es otro aspecto que incide de manera importante en los niveles de solidaridad y redistribución que efectivamente pueden ponerse en marcha en los sistemas de pensiones. A grandes rasgos, los recursos pueden ser gestionados mediante fondos individuales o uno colectivo.

Los esquemas de reparto o de capitalización colectiva mancomunan todos los aportes del sistema de pensiones en un fondo único, del cual se extraen los recursos para cubrir todas las prestaciones de todas las personas aseguradas. La colectivización de los fondos ha sido planteada en una lógica de solidaridad y redistribución. Por un lado, las personas que cotizan de manera activa financian las prestaciones de las personas que, por vejez, discapacidad o alguna otra condición requieran de una pensión, por lo que los fondos no se acumulan en su totalidad (Cecchini, 2020). Por otro lado, aunque los aportes se toman en cuenta para el cálculo de las prestaciones, estas no están enteramente atadas a lo que las personas hayan contribuido durante su vida laboral activa, como sucede en un esquema de capitalización individual.

En contraste con lo anterior, la capitalización individual contempla la creación de cuentas de ahorro obligatorio para cada persona asegurada, cuyos fondos solo son accesibles bajo las condicionantes definidas para recepción de las prestaciones. Las contribuciones provienen de las patronales y de las personas trabajadoras, que son administradas por agentes financieros privados, supervisados por el Estado. La pensión dependerá de los ahorros que cada individuo pueda generar durante su vida laboral activa y de los intereses que resulten de las inversiones realizadas por el ente administrador de los fondos.

Los fondos de capitalización individual se presentaron como una respuesta a la amenaza que los cambios demográficos, la escasez de ahorro financiero a largo plazo y la presión por ampliar la cobertura representaban para la sostenibilidad financiera de los sistemas de reparto (Cecchini, 2020). En teoría, se buscaba evitar que el sistema previsional colapsara y no pudiera garantizar la protección ofrecida, incluso para quienes ya habían cotizado. Sin embargo, este esquema no disminuye el riesgo, sino que lo individualiza y focaliza en aquellas personas cuya participación en el mercado de trabajo se realiza en condiciones más precarias (informalidad, bajos salarios, periodos prolongados de desempleo, discapacidad o enfermedad), dado que las prestaciones dependen de la capacidad de ahorro de cada persona.

Muy vinculado a la forma de gestión de los recursos, surge un tercer aspecto clave en el diseño de los sistemas previsionales: la administración de los fondos. La capitalización individual ha implicado una mayor participación del sector privado, lo que ha venido de la mano con una nueva demanda para el sistema: no solo debe ofrecer garantías de protección a la población y ser sostenible, también debe generar beneficios empresariales para los agentes financieros.

El rol asignado a los distintos actores dentro de los sistemas de seguridad social no es una cuestión meramente administrativa, sino de fondo, dados los objetivos distintos que se persiguen. La participación de las empresas en la absorción del riesgo está guiada por la búsqueda de ganancias (Cecchini *et al.*, 2015). Esto entra en tensión con la concepción misma de la seguridad social como derecho, cuyo objetivo es garantizar a todas las personas ciertas condiciones para una vida digna en el transcurso del ciclo de vida, considerando los riesgos específicos de cada etapa. La capacidad de pago de las personas aseguradas es determinante para la obtención de ganancias, pero no puede ser un criterio de exclusión para el acceso al derecho a la seguridad social.

Si bien los distintos agentes intervienen en la producción, distribución y respuestas ante brechas y riesgos sociales, la acción centralizada desde el Estado influye de manera importante en estas dinámicas desde la regulación y con intervenciones directas. El Estado tiene un rol esencial y monopólico, dado su carácter vinculante en la extracción y distribución de recursos, por ello “debe desempeñar un papel primordial en la protección social, para que esta sea interpretada como un derecho y no como un privilegio o una dádiva” (Cecchini *et al.*, 2015, p. 35).

Con la crisis y déficit fiscales de los Estados en los años ochenta, los ajustes económicos hicieron que países de América Latina con sistemas previsionales de reparto, centralizados, con redistribución de ingresos y riesgo transitaran a esquemas con prestaciones ajustadas según las capacidades de las personas en el mercado de trabajo, y las intervenciones del Estado se focalizaron en la población con probada incapacidad para asumir los riesgos (Filgueira, 2014).

El sistema de seguridad social chileno fue producto de una reforma impulsada a principios de los años ochenta por el régimen dictatorial de Augusto Pinochet, que reemplazó el sistema público de pensiones por uno privado, obligatorio, basado en cuentas individuales de capitalización, abriendo espacio al lucro de las sociedades anónimas encargadas de la administración de los fondos, y eliminando el componente de la solidaridad (Mesa-Lago, 1999). Además, se señala que el sistema previsional chileno presenta vacíos en términos de sostenibilidad social, de suficiencia y universalidad (Fundación SOL, 2020).

Este modelo, ha servido de referencia a países de la región como Argentina, Uruguay, Perú, Bolivia, Colombia, Costa Rica y México, aunque con diferencias y adaptaciones locales (Hernández Contreras, 2009). Esto derivó en modelos mixtos o multipilar que combinan reparto y capitalización individual, regímenes contributivos y subsidiados, centralidad estatal y participación privada.

Estos sistemas pueden ser más fuertes en su componente privado, dependencia del mercado y con políticas públicas asistenciales residuales, o pueden estar más orientados a la universalidad, incluir mecanismos de solidaridad y contemplar compromisos sólidos por parte del Estado como garante. Es decir, difieren en visión y objetivos. Así se identifican sistemas con la impronta de las medidas de ajuste estructural de los ochenta, con niveles de protección mediados fundamentalmente por el salario, y otros con un enfoque de derechos predominante, que potencializan la configuración de sociedades más democráticas, igualitarias y resilientes.

El sistema de seguridad social, que se instala en República Dominicana con la promulgación de la Ley que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social (Ley 87 de 2001), tiene como referencia el modelo chileno. Ha sido concebido sobre la base de la capitalización individual y el aseguramiento privado en salud, lo que en consecuencia ha resultado en una estructura con limitaciones estructurales para cumplir de manera efectiva con los objetivos de la seguridad social, de garantizar unas condiciones de existencia y la dignidad de los individuos.

### **3. Panorama de la seguridad social en República Dominicana**

En la República Dominicana el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) vino a suplantar un “sistema de facto” constituido por seguros privados de salud, igualas médicas, planes privados y públicos de pensiones y jubilaciones. Ese fue el resultado del intento de implementar la misma lógica de seguros sociales que se había extendido en la región de

América Latina y el Caribe con bases en el modelo *bismarckiano*, pero que, en el país, bajo la dirección del Instituto Dominicano de Seguros Sociales, no alcanzó a consolidarse (Hernández Contreras, 2009).

El nuevo SDSS abarca en su concepción la protección de los riesgos de vejez, discapacidad (o invalidez), sobrevivencia (o muerte), enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, infancia. De acuerdo con el artículo 1 de la Ley 87 de 2001, el Sistema busca regular la seguridad social:

...y desarrollar los derechos y deberes recíprocos del Estado y de los ciudadanos en lo concerniente al financiamiento para la protección de la población contra los riesgos de vejez, discapacidad, cesantía por edad avanzada, sobrevivencia, enfermedad, maternidad, infancia y riesgos laborales. El Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) comprende a todas las instituciones públicas, privadas y mixtas que realizan actividades principales o complementarias de seguridad social, a los recursos físicos y humanos, así como las normas y procedimientos que los rigen.

Según la misma Ley, el Sistema se organiza en distintos regímenes de cobertura o financiamiento:

**Contributivo**, que cubre a la población trabajadora asalariada pública y privada y a los empleadores, financiado por trabajadores y empleadores, incluido el Estado como empleador. Abarca Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia; Seguro Familiar de Salud; Seguro de Riesgos Laborales por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

**Subsidiado**, que protege a trabajadores y trabajadoras por cuenta propia con ingresos inestables e inferiores al salario mínimo nacional, así como a las personas con discapacidad, las desempleadas y en situación de indigencia, financiado fundamentalmente por el Estado dominicano. Incluye los siguientes seguros: Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia; Seguro Familiar de Salud.

La Ley 87 de 2001 define un tercer régimen que nunca ha sido implementado, el **Contributivo Subsidiado**, supuesto a proteger a profesionales y técnicos independientes y trabajadores por cuenta propia con ingresos promedio iguales o superiores a un salario mínimo nacional, con aportes del sector trabajador y un subsidio estatal para suplir la falta de empleador.

Aunque en su definición y sus principios, el SDSS pretende la universalidad, en la práctica hay grupos poblacionales importantes que se encuentran fuera. Como puerta de acceso al Sistema

está el mercado de trabajo, que viabiliza la afiliación siempre y cuando la participación se concrete en el marco del empleo formal.

Las personas beneficiarias del régimen subsidiado acceden al SDSS a través del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN). Este es el principal mecanismo de focalización de los programas de asistencia social, el cual utiliza un Índice de Pobreza Multidimensional de 17 indicadores de calidad de vida para categorizar a los hogares según niveles de pobreza, y prepara la base de datos de hogares elegibles, de donde se seleccionan las personas que califican para los beneficios del régimen subsidiado. Además, se han incorporado otros mecanismos especiales para la inclusión de grupos poblacionales específicos que pueden quedar fuera de la categorización realizada por el SIUBEN, como las personas con discapacidad o que viven con VIH/sida, las adultas mayores que viven en los asilos públicos, los niños y las niñas en los orfanatos, entre otros.

En cuanto a los roles dentro del Sistema, corresponde al Estado la dirección, la regulación, el financiamiento y la supervisión, funciones que asume el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) como órgano rector. Por su lado, la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) se responsabiliza de la inscripción, recaudo, distribución y pago de los recursos financieros del SDSS. Otros entes a cargo de dimensiones específicas son: Dirección de Información y Defensa de los Afiliados, Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales y Superintendencia de Pensiones. Los riesgos laborales quedan a cargo de la Administradora de Riesgos Laborales Salud Segura, única y de carácter público.

Por su parte, el sector privado se encarga de los fondos de pensiones a través de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), del aseguramiento mediante las Administradoras de Riesgos de Salud (ARS), y participan en la prestación de servicios en salud, ya que las clínicas son proveedores de servicios de salud del Sistema. Aunque se dispone de una AFP gestionada por el Estado y la ARS del régimen subsidiado también permite afiliados bajo la modalidad contributiva, el peso del sector privado en el Sistema es una de sus características distintivas. Incluso participa en la distribución y recaudo de los fondos de la seguridad social a través de UNIPAGO, la empresa privada que gestiona la base de datos de la población afiliada y del Patronato de Recaudo e Informática de la Seguridad Social, en el cual participan las entidades privadas (Hernández Contreras, 2009).

### 3.1. Situación actual de la seguridad social

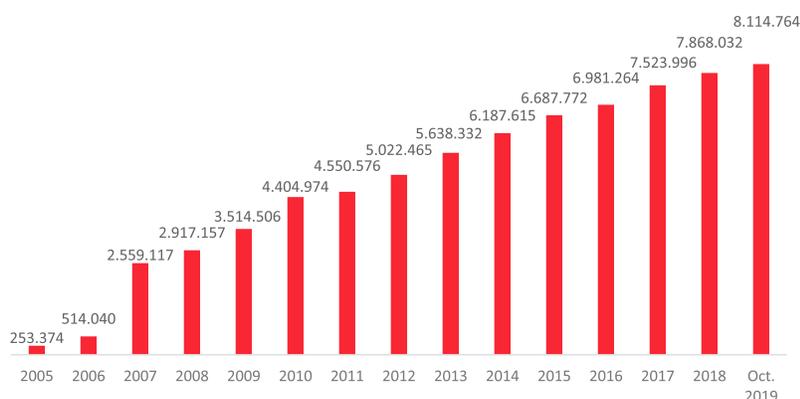
El sistema diseñado mediante la Ley 87 de 2001 se corresponde con un modelo segmentado, que combina distintos regímenes de financiamiento mutuamente excluyentes (contributivo y subsidiado) con el componente previsional organizado bajo el esquema de capitalización individual. Tiene un peso bastante significativo el sector privado que interviene en el aseguramiento en salud, la administración de los fondos de pensiones, la prestación de servicios de salud y otros aspectos de gestión.

A continuación, se presentan algunas estadísticas del SDSS que permiten reflexionar sobre las implicaciones de este modelo, considerando algunas características del contexto social y económico del país. Se eligieron datos previos al 2020, a los fines de centrar el análisis en el funcionamiento ordinario del Sistema.

El régimen subsidiado comenzó a operar en el año 2003, el contributivo en 2004 para el Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia y el Seguro de Riesgos Laborales, y en septiembre del 2007 para el Seguro Familiar de Salud (SFS). A octubre del 2019, la cantidad de personas afiliadas al SFS asciende a 8,114,764 (CNSS, 2019), un 78.3 %<sup>3</sup> de la población total estimada para el 2019.

#### Gráfico 1.

*Afiliación al Seguro Familiar de Salud del Sistema Dominicano de Seguridad Social*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CNSS (2019).

<sup>3</sup> Porcentaje calculado a partir de las Estimaciones y Proyecciones Nacionales de Población 1950-2100 de la Oficina Nacional de Estadística. Para el 2019 se proyecta una población de 10,358,320 personas. Ver: <https://www.one.gob.do/datos-y-estadisticas/temas/estadisticas-demograficas/estimaciones-y-proyecciones-demograficas/>

El Gráfico 1 muestra como se ha incrementado de forma continua la afiliación, lo cual se relaciona al principio de obligatoriedad que rige al Sistema. Una vez se ingresa al SDSS, como resultado de la incorporación a un empleo formal o el acceso al seguro subsidiado de salud, las personas son consideradas afiliadas de manera definitiva (hasta el momento de la defunción). Dado que las prestaciones del seguro de salud del régimen contributivo están condicionadas a los aportes, las personas que no se encuentren cotizando no tienen cobertura, aun se muestren en las estadísticas como afiliadas. Es el pago a las aseguradoras del monto establecido por afiliado (cápita) lo que otorga el derecho a cobertura (CNSS, 2019).

Del total de personas afiliadas, un 53 % corresponde al régimen contributivo, un 45 % está cubierto por el subsidiado y un 2 % son pensionadas de los regímenes especiales.<sup>4</sup> El importante peso del régimen subsidiado en el total de afiliación se vincula a los altos niveles de informalidad que predominan en el país: la informalidad total alcanzó, en promedio, un 55.2 % para el año 2019 (Banco Central de la República Dominicana [BCRD], s.f.a).

Si bien puede considerarse positivo que el Estado cubra a las personas que no logran mediante el mercado de trabajo acceder a un seguro de salud, la segmentación resulta en que uno y otro grupo (contributivos y subsidiados) tienen acceso a servicios diferenciados. Las personas del pilar subsidiado solo tienen cobertura en la red de hospitales públicos en salud y quienes corresponden al contributivo podrán recibir atención en centros de salud públicos y privados.

La segmentación afecta el cumplimiento de los objetivos de la seguridad social, en tanto reproduce las desigualdades ya existentes (Mesa-Lago, 2000). De esta manera, la población con mayores ingresos tiene una oferta más amplia y puede acudir a centros privados, mientras que el resto depende de los servicios públicos o asistenciales, teniendo prestaciones diferenciadas en cuanto a suficiencia y calidad.

Un informe de la Alianza por el Derecho a la Salud (ADESA), señala algunos aspectos que reflejan la precariedad del SFS. Entre ellas, la falta de implementación total de un Plan Básico de Salud de carácter integral, los altos niveles de gasto de bolsillo en salud de las familias y la atención sanitaria deteriorada y deficiente de la red pública de salud (ADESA, 2019).

---

<sup>4</sup> Incluye a los planes o regímenes especiales para población pensionada y jubilada que recibe su pensión a través del Ministerio de Hacienda, que al mes de febrero de 2009 estuvo oficialmente inscrita en la base de datos de dicha institución y no estuviera acogida a ningún otro régimen de financiamiento del SDSS, a los pensionados, jubilados y dependientes de la Policía Nacional (desde 2016), del sector salud (desde 2017) y de las Fuerzas Armadas (desde 2017). A octubre de 2019 la población afiliada a los regímenes especiales es de 168,861 personas.

Los límites del sistema de aseguramiento también se evidencian en el alto gasto de bolsillo en que incurren los hogares al momento que demandan atención en salud, pues las aseguradoras no cubren la totalidad de los costos implicados. Los seguros privados, por ejemplo, solo resguardan el conjunto de los costos cuando se trata de prestaciones de prevención y promoción, vacunas, emergencias y parto vaginal.<sup>5</sup>

Aunque la entrada en vigencia del SFS supuso una reducción del gasto bolsillo como proporción del gasto corriente total en salud, las estadísticas muestran que desde 2008 se ha mantenido prácticamente constante, entre el 42 % y el 45 % del gasto corriente total en salud.<sup>6</sup> Además, las reducciones del gasto de bolsillo se han compensado con aumentos progresivos del financiamiento mediante el esquema del seguro contributivo, cubierto por fondos que provienen del salario de la población trabajadora formal (a través de deducciones directas y aportes patronales considerados costes laborales).

Al contrastar con algunos países de la región, se hacen más fuertes los cuestionamientos al sistema de aseguramiento en salud que se implementa en República Dominicana. En promedio, el gasto de bolsillo de los hogares para el periodo 2000-2013 se ubicó en 48 % en relación con el gasto corriente total en salud, mientras que en países como Colombia, Costa Rica, Uruguay, Argentina este se ubica por debajo del 25 % (Rathe y Suero, 2017).

Estos países no tienen un alto financiamiento mediante esquemas de aseguramiento, sino un alto gasto público en salud. En todos los países mencionados, excepto Argentina, el gasto del gobierno general en salud, como proporción del gasto total en salud, ascendió a más del 60 % en el año 2014, mientras en República Dominicana estuvo por debajo del 50 % (Rathe y Suero, 2017).

En cuanto al Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia, a octubre de 2019 la cantidad de personas afiliadas asciende a 4,088,442. Sin embargo, solo 1,895,389 realizaban aportes a su cuenta de capitalización individual (Gráfico 2). La densidad de cotizantes no ha aumentado, más bien se observa un estancamiento, manteniéndose por debajo del 50 %, solo superando esta cifra en los primeros años de funcionamiento de este esquema.

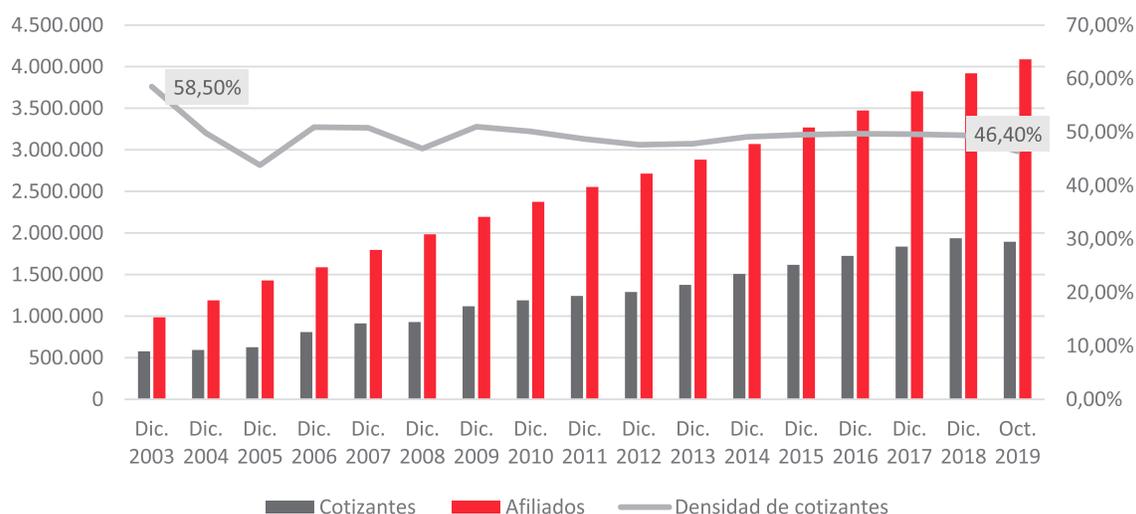
---

<sup>5</sup> Cuadro de coberturas del PDSS de la SISALRIL (1 de noviembre de 2019). Ver: [http://www.sisalril.gov.do/phocadownload/documentos/Cuadro\\_Coberturas\\_PDSS\\_Ref\\_Resolucin\\_CNSS\\_No.\\_482-07.pdf](http://www.sisalril.gov.do/phocadownload/documentos/Cuadro_Coberturas_PDSS_Ref_Resolucin_CNSS_No._482-07.pdf)

<sup>6</sup> Información obtenida en octubre de 2020, a través del Portal Único de Solicitud de Acceso a la Información Pública (SIAP), correspondiente al Ministerio de Salud Pública.

## Gráfico 2

### *Cantidad de población afiliada y cotizantes al Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevida del régimen contributivo*



Fuente: CNSS (2019).

En un sistema de reparto la baja densidad de cotizantes puede valorarse como un problema de sostenibilidad financiera que pone en riesgo la garantía de pensiones dignas. Este mismo riesgo amenaza a las personas afiliadas a un fondo de pensiones en el país, pues de manera regular más de la mitad no realiza aportes a su cuenta de ahorro previsional. De acuerdo con Bosch Carcuro y Fernández Gil (2019), del total de afiliadas al régimen de capitalización individual solo un 22 % tiene más de 100 cotizaciones y el 34,4 % no ha cotizado más de 20 veces, lo que indica que una gran proporción no pueda completar el mínimo de cotizaciones<sup>7</sup> para aspirar a una pensión, o bien, que recibirán pensiones de miseria.

Los bajos salarios son otro factor que incide en el incumplimiento del objetivo de protección del sistema previsional. En el país el sueldo mínimo más alto establecido apenas alcanza el

<sup>7</sup> De acuerdo con la Resolución 72 de 2003 de la Superintendencia de Pensiones, se adquiere derecho a una pensión de vejez cuando una persona afiliada tenga sesenta (60) años o más y haya cotizado durante un mínimo de trescientos sesenta (360) meses.

monto de RD\$ 17,610<sup>8</sup> para el sector privado y de RD\$ 10,000<sup>9</sup> para el sector público, lo que contrasta con el costo de la canasta básica promedio que a febrero de 2020 era de RD\$ 31,506.18 (BCRD, s.f.b). Según las estadísticas del CNSS (2019), el 75.7 % de los cotizantes del Sistema se encuentran en el rango de 0-2 salarios mínimos cotizables.<sup>10</sup>

El modelo instaurado tiene efectos contraproducentes en términos de resiliencia, en tanto las vulnerabilidades e inequidades del mercado de trabajo se transfieren al sistema de seguridad social, dada la dependencia entre la capacidad contributiva de las personas y las prestaciones a las que se tiene acceso. La baja densidad de cotizantes trae como consecuencia que para una alta proporción de afiliadas y afiliados los fondos acumulados no serían suficientes para una pensión digna durante la vejez, puesto que el sistema vigente no contiene los elementos de solidaridad y redistribución que amortiguarían la situación de quienes se retiran después de una vida productiva con periodos importantes de desempleo o bajos salarios. Cada cual dispondría de los fondos que pudo ahorrar de manera individual y la rentabilidad acumulada de estos fondos.

El efecto inmediato del esquema de seguridad social dominicano es el traspaso de las desigualdades y riesgos asociados al estatus laboral de las personas a la seguridad social. El riesgo del desempleo o de un empleo con bajo salario (este último es siempre una función de las asimetrías de poder en las negociaciones laborales) se traduce en una menor protección por parte del seguro de salud o una insuficiencia de la pensión. En el trasfondo de este efecto, se encuentra la concepción de la seguridad social (y la salud) como un negocio, y de los ciudadanos y las ciudadanas como agentes en un mercado que adquieren un servicio condicionado a sus posibilidades de pago. Dado que las desigualdades económicas se articulan a otras formas de desigualdad, de género, raciales, territoriales, discapacidad, entre otras, estas también se reproducen desde el sistema de seguridad social.

Lo anterior tiene implicaciones políticas de mayor envergadura. En efecto, la segmentación del acceso a la seguridad social fomenta un tipo de ciudadanía emprendedora, enfocada en la auto explotación. Se presume que ella será más eficiente en su productividad económica en la medida en que debe competir con sus pares por acceder a mejores puestos de trabajo u oportunidades de

---

<sup>8</sup> Resolución 22 de 2019 sobre salario mínimo nacional para los trabajadores del privado no sectorizado, del Comité Nacional de Salarios. Ver: <https://omlad.mt.gob.do/Portals/0/Templates/Resolucion%2022-2019%20Privado%20No%20Sectorizado%20-refrendada-.pdf>

<sup>9</sup> Ver: <https://www.cnss.gob.do/index.php/noticias/item/786-danilo-medina-dispone-aumento-salarios-sector-publico-y-pensiones-a-partir-del-primer-de-abril>

<sup>10</sup> Para 2019 el salario mínimo cotizable se estableció en RD\$ 13,482. Ver: <https://www.tss.gob.do/aviso-aumento-topes-salarios-cotizables.html>

negocio para garantizarse un mejor nivel de vida (Han, 2012). Más aun, se conjetura una mayor eficiencia en la seguridad social, toda vez que los prestadores del servicio tengan un incentivo por obtener mayores ganancias al reducir los costos de los servicios que prestan.

El objetivo claro es una sociedad “hipercapitalista” caracterizada por el predominio de los “emprendedor de sí mismo”. El propio cuerpo de las personas es su empresa y cada persona es su propio explotador. Este esquema que busca maximizar la extracción de valor privado a lo largo de la vida transforma el vínculo político que une a las sociedades y a las personas con el Estado, en un vínculo comercial. Las sociedades humanas no imaginadas como comunidades políticas, sino como mercados. No es de extrañar pues “el cansancio”, como señala Han (2012).

En el estudio *Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean*, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) proyectó que la tasa de reemplazo para República Dominicana sería de 22.8 %, la más baja de los 26 países analizados de la región de Latinoamérica y el Caribe (OCDE, 2014). Esta tasa, también conocida como tasa de sustitución, es uno de los indicadores para medir la efectividad de un sistema de pensiones en proporcionar ingresos adecuados al momento del retiro. Para el caso de República Dominicana significa que, en promedio, al momento del retiro, las trabajadoras y los trabajadores que han cotizado en el Sistema tan solo dispondrían de una pensión equivalente al 22.8 % de su último salario.

El componente solidario del sistema de capitalización individual del SDSS se ve reducido al aporte de los empleadores de un 0.4 % del salario cotizante de la persona trabajadora para completar la pensión mínima de aquellos de bajos ingresos, conocido como el Fondo de Solidaridad Social. Del total de los fondos desembolsados al Seguro de Vejez, Discapacidad y Supervivencia en el periodo 2003 - octubre 2019, lo destinado a este Fondo representa el 3.86 %, para un total de RD\$ 19,172,287,117.03, monto inferior a lo derivado para las AFP por concepto de comisiones (RD\$ 23,990,804,283.59) (CNSS, 2019).

En cuanto a las pensiones del régimen subsidiado, la Ley 87 de 2001 establece que las pensiones solidarias tendrán un monto equivalente al 60 % del salario mínimo público y podrán beneficiarse personas con discapacidad severa, adultas mayores (60 años y más) y las madres solteras desempleadas con hijos menores de edad que no dispongan de recursos suficientes para satisfacer sus necesidades esenciales. El reglamento para su otorgamiento no fue promulgado hasta el año 2013 (Decreto 381 de 2013), y en diciembre 2019 se aprobaron mediante decreto presidencial (435 de 2019) las primeras pensiones solidarias.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Ver: <https://bit.ly/3mI4qO0>

El monto establecido para estas pensiones perpetua las condiciones precarias de vida, pues considerando el salario mínimo público actual, representan tan solo la quinta parte del costo, a febrero 2020, de la canasta básica promedio.

Otros modelos de sistema previsional ofrecen resultados distintos. El sistema previsional de Costa Rica combina un sistema público de reparto administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social y uno de capitalización individual gestionado por operadores privados, y muestra para 2017 una cobertura efectiva del 67 % de la población económicamente activa (PEA) (OPS y CISSCAD, 2020). La proporción asegurada de la PEA es menor que en República Dominicana, sin embargo, la disposición de un sistema de reparto obligatorio hace que el aseguramiento en el sistema costarricense se traduzca en cobertura efectiva, es decir, está diseñado para garantizar una pensión mínima a ese 67 % afiliado. Otro indicador que revela un mejor desempeño del sistema de Costa Rica en cuanto al logro de los objetivos de la seguridad social es que su tasa de reemplazo estimada es de 79.4 % (OCDE, 2014).

Aunque el panorama presenta un Sistema con pocas posibilidades de proveer a la mayoría de la población las condiciones mínimas de seguridad y bienestar durante la vejez, el mismo sí ha sido exitoso en garantizar las ganancias de las AFP. Hasta 2019, los ingresos de las AFP provenían de la comisión mensual de 0.5 % del salario mensual cotizante del sector afiliado y de la comisión anual aplicada al fondo administrativo de hasta 30 % de la rentabilidad obtenida por encima de la tasa de interés de los certificados de depósitos de la banca comercial. Bajo este esquema, para el periodo 2004–2018 el monto acumulado de utilidades de las AFP ascendió a RD\$ 33,879.1 millones, equivalente a US\$ 685.4 millones de dólares (Bosch Carcuro y Fernández Gil, 2019).

De julio 2003 a octubre 2019 el patrimonio de los fondos de pensiones se ha multiplicado cerca de 100 veces, pasando de un monto acumulado de RD\$ 6,849.88 millones a RD\$ 689,703.68 millones, lo que representa el 17.1 % del producto interno bruto (CNSS, 2019).

A partir de 2020, con la aprobación de la Ley 13 de 2020, las comisiones de las AFP se establecen totalmente a partir del saldo administrado, a una tasa decreciente a 10 años (2020-2029), de un 1.20 % a un 0.75 %. Lo anterior implica que estos entes financieros disponen de ingresos y ganancias garantizadas (Bosch Carcuro y Fernández Gil, 2019), independientemente de su desempeño o de lo que ocurra en el mercado, dado que no dependen de que las inversiones que realicen con los ahorros de las personas afiliadas, sino que se descuentan comisiones directamente de este ahorro. Así, a costa de los ya precarios ahorros de los afiliados y las afiliadas, las AFP no asumen ningún riesgo y cuentan con ingresos garantizados.

Estos nuevos arreglos incluso se contraponen a las condiciones de competencia que se suponía estarían presentes con la adopción del sistema de capitalización individual. Según los argumentos a favor de este esquema, la competencia presionaría para que las administradoras de pensiones mantuvieran bajos costos administrativos, haciendo al sistema más eficiente.

Sumado a esto, se registran altos niveles de concentración en el mercado, lo que también es un indicador de baja competencia. En la República Dominicana solo operaban en 2019 unas siete AFP, seis de carácter privado (JMMB-BDI, Atlántico, Popular, Siembra, Scotia Crecer y Romana) y una AFP pública (Reservas, que también administra un fondo de reparto que cubre a sus empleados y funcionarios)<sup>12</sup> (CNSS, 2019). Considerando el total de cotizantes en las AFP, a octubre de 2019, solo dos concentran el 60.2 %: Popular (32.7 %) y Scotia Crecer (27.5 %).

El alto beneficio de las administradoras privadas de fondos de pensiones no es ni una anomalía, ni un error de diseño; sino un resultado óptimo de un sistema diseñado desde la óptica de que la ganancia privada es el valor fundamental de las sociedades y en especial del mercado. Sería incluso ilógico demandar otra cosa de cualquier política social si se parte de la idea de que el bienestar de las personas se mide a partir de la riqueza privada; y que el éxito de una sociedad depende de su capacidad para fomentar una ciudadanía emprendedora enfocada en maximizar la creación de valor privado. Siempre que ese sea el punto de partida, toda política estará optimizada para disciplinar los cuerpos y administrar a la población con el objetivo de garantizar el fomento de ese sujeto humano en particular.

### **3.2. Inequidades de género en el Sistema**

Las desigualdades de género también son reproducidas por el sistema de seguridad social actual, asociado a que las mujeres siguen teniendo mayor dificultad para insertarse en el mercado de trabajo. Aunque en sentido general los indicadores de trabajo muestran avances para las mujeres, al año 2019 se mantienen las brechas en relación con los hombres, con una tasa de ocupación de 48.6 % frente a un 75.5 % de los hombres (BCRD, s.f.a), para una diferencia de 26.9 %. Esto hace que sea más alta la posibilidad de ser excluidas del pilar contributivo, con la consecuente reducción de beneficios y el acceso a servicios de salud de calidad diferenciada que resulta de la afiliación subsidiada.

---

<sup>12</sup> También operan varios fondos de reparto que se mantuvieron después de la transición: Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Banco Central, Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Ministerio de Hacienda y el fondo del Instituto Nacional de Bienestar Magisterial.

Si se observa la afiliación total al SFS, se aprecia que es mayor la proporción de mujeres, con un 51.1 % frente al 48.9 % de hombres.<sup>13</sup> La combinación de las variables sexo y régimen de financiamiento arroja que las mujeres son mayoría en el régimen subsidiado (47.2 % hombres versus 52.8 % mujeres) y los hombres representan la mayor proporción en el contributivo (50.3 % hombres versus 49.7 % mujeres) (CNSS, 2019).

En el componente contributivo las mujeres son mayoría en el grupo de los dependientes, representando el 53.1 % para el año 2007, valor que se ha mantenido con cierta estabilidad, teniendo ligeros incrementos, y alcanzando el 55.8 % en 2019 (CNSS, 2019). Es decir, las mujeres no solo participan principalmente en el Sistema bajo el régimen subsidiado, sino que además las afiliadas al contributivo figuran en mayor proporción como dependientes.

La afiliación bajo esta modalidad (como dependientes) excluye a las mujeres de ciertos beneficios, como el subsidio por lactancia, el cual, supuestamente tiene “la finalidad de proteger los niños en edad de lactancia” (CNSS, 2019, p. 105), pero solo se entrega a trabajadoras afiliadas titulares del régimen contributivo con tope de hasta tres salarios mínimos.

Asimismo, la menor participación en el mercado de trabajo, sumado a las desigualdades salariales, acarrea mayor vulnerabilidad de las mujeres en términos de riesgo de no contar con una pensión digna para el retiro. Para el año 2018, el ingreso semanal promedio de los hombres era mayor que el de las mujeres en un 21.64 % en la zona urbana y en un 31.65 % en la zona rural (Oficina Nacional de Estadística [ONE] y Ministerio de la Mujer, 2019).

La posición marginal que han ocupado los cuidados en la organización socioeconómica en sentido general y en el diseño del SDSS en particular, afecta de forma desproporcionada a las mujeres. Esto se evidencia en la oferta limitada de servicios de cuidado y en la desatención del sector del trabajo doméstico remunerado en términos de protección laboral.

La insuficiencia de servicios de cuidado para personas no autónomas (niñas y niños, personas adultas mayores y personas con discapacidad cuidado dependientes), en un contexto en el que persiste la división sexual del trabajo tradicional que asigna la responsabilidad del cuidado a las mujeres, las coloca en situación de desventaja frente a sus pares hombres (Rodríguez, 2015).

En principio, la Ley 87 de 2001 estableció como un beneficio del SFS el acceso a estancias infantiles para atender a hijos e hijas de las personas trabajadoras desde los 45 días hasta los 5

---

<sup>13</sup> En esta desagregación no se considera la población afiliada a los regímenes especiales.

años. En 2019, con la promulgación de la Ley 397 de 2019 que crea el Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos Laborales y establece la disolución del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS), se derogan los artículos vinculados a estos servicios y las estancias infantiles del SDSS pasan a ser gestionadas por el Instituto Nacional de la Primera Infancia (INAPI), adscrito al Ministerio de Educación.

En sentido general, la oferta de servicios públicos de cuidado para las distintas poblaciones que lo demandan ha sido insuficiente. El estudio *Hacia un Piso de Protección Social y Género en República Dominicana: escenarios y costos* (Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales *et al.*, 2018) señala lo siguiente:

- Parte de la demanda de cuidado en la población infantil que no ha sido cubierta por el SDSS es atendida por el INAPI y mediante otras iniciativas como los Espacio de Esperanza, aun así, la oferta sigue siendo limitada y fragmentada.
- Los servicios de cuidado para personas adultas mayores, considerando datos demográficos proyectados para 2016, cubren menos del 0.4 % del total de las personas mayores de 60 años y al 1.1 % de la población mayor de 60 años de los primeros deciles de ingreso.
- La oferta de servicios de cuidado para personas con discapacidad es bastante restringida y con una participación importante de organizaciones no gubernamentales que pueden solicitar un copago. Resalta el Centro de Atención Integral para la Discapacidad, iniciativa del Despacho de la primera dama, dirigido a niñas y niños con ciertas discapacidades.

Esta situación carga directamente a las mujeres dominicanas, quienes asumen el trabajo de cuidado y no remunerado, dedicando a estas un promedio de 31.2 horas por semana, mientras que los hombres destinan a estas actividades solo 9.6 horas (ONE y Ministerio de la Mujer, 2018). Esto significa que las mujeres disponen de menos tiempo para participar en otras actividades productivas, políticas, culturales, de recreación o cualquier otra de su interés, limita además sus posibilidades de incursionar en actividades remuneradas que les permitan generar recursos propios.

La negación de derechos al sector del trabajo doméstico remunerado también se constituye en un factor de inequidad de género. Al cuarto trimestre de 2019, unas 260,620 personas estaban ocupadas en esta actividad, de las cuales un 92.9 % son mujeres (BCRD, s.f.a). Aunque la República Dominicana ratificó el Convenio 189 de la OIT sobre trabajadores domésticos y trabajo decente en el año 2013, a la fecha, la legislación nacional no ha sido actualizada para cumplir con los compromisos de protección al trabajo doméstico contemplados en dicho convenio.

Existe una segmentación en la que se aplica un régimen distinto a las trabajadoras domésticas con respecto al resto de trabajadores. Por ejemplo, el marco normativo no dispone de medidas suficientes para garantizar el derecho de acceso a la seguridad social, no se ha establecido un salario mínimo y tampoco se reconocen los derechos de protección de la maternidad (Batista, 2018).

Aunque se dispuso la afiliación de las trabajadoras domésticas al seguro de salud del régimen subsidiado, para finales de 2019 se encontraban registradas solo unas 40,747.<sup>14</sup> Esta población tampoco dispone de garantías previsionales ni respuestas ante riesgos y accidentes laborales.

La inequidad de género en el sistema de seguridad social viene dada por las propias inequidades del mercado de trabajo. Es difícil imaginar el mismo sistema de seguridad social sin que reproduzca estas desigualdades porque su objetivo real, lejos de garantizar el bienestar de la ciudadanía, es garantizar la capacidad de reproducción de la mano de obra, reimaginada como ciudadanía-empresadora. Desde el punto de vista de la economía política, la separación laboral basada en roles de género ha permitido incrementar la productividad laboral a costa de la explotación de la mano de obra femenina, desconociendo justamente su valor productivo.

### **3.3. Programas asistenciales**

Además de las políticas que en el país se enmarcan bajo la etiqueta de seguridad social, se implementan programas asistenciales focalizados que las complementan. En conjunto configuran el sistema de protección social.

El principal programa asistencial del país es el programa de transferencias condicionadas Progresando con Solidaridad (Prosoli),<sup>15</sup> que junto al SIUBEN, que identifica a los hogares y los categoriza según niveles de pobreza y la Administradora de Subsidios Sociales (ADESS), conforman la red de protección social.

Bajo la estructura de Prosoli, como ocurre en la mayoría de los programas de transferencias condicionadas (PTC), se entregan recursos monetarios a las familias más empobrecidas, las cuales asumen ciertos compromisos en el ámbito de la educación y la salud de los hijos o miembros del hogar menores de edad. De manera concreta, las prestaciones que obtienen las familias a través de Prosoli son las siguientes:

---

<sup>14</sup> Información obtenida en noviembre de 2020, a través del Portal Único de Solicitud de Acceso a la Información Pública (SIAP), correspondiente al Servicio Nacional de Salud, Departamento de Operaciones, Gerencia de afiliación, Unidad Estadística y Gerencia de Planificación y Desarrollo.

<sup>15</sup> Este programa de transferencias fue sustituido en el año 2021 por uno nuevo bajo el nombre de Supérate.

## Cuadro 2

### Transferencias y subsidios a los hogares en el programa Prosoli

Transferencias condicionadas			
Beneficio	Descripción	Condicionalidad	Beneficiarios y beneficiarias a febrero 2020
Comer es Primero (CEP): RD\$ 825.00 mensuales	Transferencia dirigida a familias en pobreza extrema y moderada para la compra de alimentos básicos. Su objetivo es complementar la alimentación básica.	Que las familias lleven a sus niños y niñas con edades entre 0 y 5 años a recibir sus vacunas y chequeo médico habitual para control de su peso y talla. Las embarazadas de la familia asisten a consultas pre y postnatales de acuerdo con el esquema del Ministerio de Salud Pública.	811, 003
Bono Escolar Estudiando Progreso (BEEP): RD\$ 500 - 1,000* con frecuencia bimestral.	Incentivo mensual pagado bimestralmente que se entrega a hogares con niveles de pobreza extrema y moderada con miembros en edad escolar cursando educación media.	Matriculación y asistencia escolar de jóvenes de hasta 21 años.	149,370
Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE): con frecuencia bimestral.	Dirigido a hogares categorizados en pobreza extrema y pobreza moderada con miembros en edad escolar matriculados y asistiendo al nivel básico.	Matriculación y asistencia escolar de miembros entre 5 y 21 años.	85,882
Subsidios focalizados			
Beneficio	Descripción		Cantidad de beneficiarios
Bonogas: RD\$ 228.00 mensuales	Consiste en una ayuda a los hogares pobres y de clase media baja para la compra del Gas Licuado de Petróleo (GLP) a fin de que puedan cocinar sus alimentos.		929,319
Bonoluz: RD\$4.44 - RD\$ 444.00 mensuales	Subsidio para auxiliar a las familias en el pago del servicio eléctrico. Estrategia que reemplaza el Programa de Reducción de Apagones (PRA) con un alcance estimado de 100 Kilovatios por mes. En caso de mayor consumo, el usuario paga la diferencia de forma particular.		432,512

\*Pago de RD\$ 500.00 por cada joven de hasta 21 años que curse el primero o segundo del bachillerato; RD\$ 750.00 por los que estén matriculados y asistan al tercero y cuarto, y RD\$ 1,000.00 por los que están en estos últimos cursos en la modalidad técnico profesional.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Vicepresidencia de la República Dominicana y PROSOLI<sup>16</sup> e informaciones del portal web de la ADESS.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Ver: <http://transparencia.superate.gob.do/estadisticas-institucionales/2020>

<sup>17</sup> Ver: <http://www.adess.gob.do/>

Además de las transferencias y subsidios, se ofrece a las familias acompañamiento socioeducativo, vinculación con los servicios disponibles (documentación, salud integral, seguridad alimentaria, otros) y acceso a formación técnica vocacional y en tecnología.

Las políticas sociales focalizadas bajo la forma de PTC se extendieron en América Latina y el Caribe a partir de los años noventa, suscitando un amplio debate sobre su pertinencia y efectividad, contraponiéndolas a las políticas tendentes a la universalidad (Cecchini y Madariaga, 2011). Como principales virtudes se señalan la efectividad y eficiencia de la focalización al permitir dirigir los recursos a las poblaciones más empobrecidas. Las críticas son: a. su uso para fines clientelares, b. los niveles de restricción que puede conllevar el principio de eficiencia (cobertura mínima centrada en casos extremos, distanciada de la noción de ciudadanía social y Estado de bienestar), c. el enfoque de subsidiariedad respecto al mercado que las permea, puesto que se orientan a personas que no pueden satisfacer sus necesidades básicas vía el mercado, d. su potencial impacto como desincentivo para superar la situación que hace a la persona u hogar elegible para la prestación, entre otras (Filgueira, 2014).

Sobre las condicionalidades, se considera que pueden convertirse en un elemento distanciador de la visión del derecho humano, inherente a la persona y no supeditado a cumplir ninguna otra condición (Cecchini *et al.*, 2015).

Los límites que pueden presentar las políticas focalizadas dependerán de las características propias de su diseño y de su articulación o no con otro tipo de medidas, por lo que no necesariamente se contraponen a la universalidad:

La focalización es un instrumento para reducir las desigualdades y optimizar la distribución de recursos, mientras que la universalización de la protección social es el objetivo último. Atender de manera diferenciada no contraviene necesariamente el principio de universalidad de los derechos. Por el contrario, puede potenciar su ejercicio y disminuir la desigualdad, tal como ocurre con las políticas de acción positiva frente a minorías étnicas, y a grupos de corte socioeconómico, cultural, etario o de género que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad (Hopenhayn, 2001), que pueden enmarcarse en un “universalismo sensible a las diferencias” (Habermas, 1998). Por ello, la focalización (o acción positiva) de los servicios de protección social hacia los más vulnerables puede ser un camino adecuado para avanzar de manera incremental hacia la universalización de los derechos económicos y sociales, en un proceso de realización progresiva de acuerdo con los niveles de desarrollo (Cecchini *et al.*, 2015, pp. 357-358).

En el caso de Prosoli, atendiendo a la población meta que se ha definido y el costo de la canasta básica, el monto que se otorga puede considerarse una de sus limitaciones más importantes. *Comer es primero* es la principal transferencia que se entrega a los hogares y representa un monto de RD\$ 825.00 mensuales. Si bien una misma familia puede beneficiarse de distintos subsidios de manera simultánea, de acuerdo con ADESS (2020), en promedio las familias reciben 3 subsidios de los administrados por esta entidad (lo cual incluye otros 4 subsidios además de los contemplados en Prosoli, aunque de mucho menos alcance).

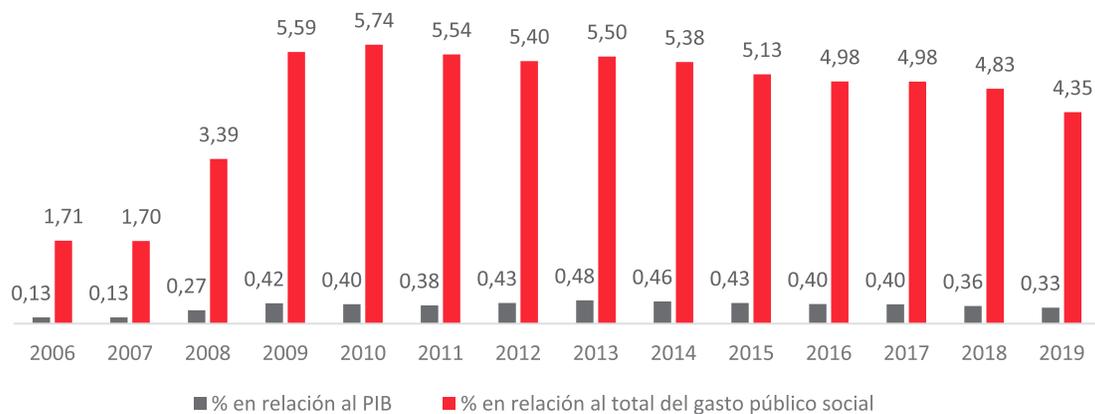
De acuerdo con los datos presentados por Cecchini (2020), para el año 2017 el monto per cápita mensual de las transferencias condicionadas respecto al déficit de ingresos de la población en situación de pobreza, es de 19.6 % para República Dominicana, con la consecuencia de que, si bien hay un impacto en la reducción de la intensidad de la pobreza, los efectos son modestos en cuanto a reducción de la pobreza general. Siguiendo con este autor, son los programas más amplios y con montos más significativos los que pueden alcanzar mayores logros, como sucede en Brasil y Uruguay, que aplican transferencias mensuales per cápita que representan 25.8 % y 38.6 % del déficit de ingresos de la población empobrecida, respectivamente.

La situación es aún más crítica si se considera que la línea de pobreza establecida se encuentra muy por debajo del costo de la canasta básica promedio. Aunque el monto de las transferencias ha aumentado, estas siguen siendo insuficientes. Una evaluación reciente al programa plantea que las transferencias existentes son relativamente pequeñas como proporción del ingreso en comparación con aquellas que han demostrado ser bastante efectivas por lo que se recomienda aumentar el monto (Gertler *et al.*, 2019).

El gasto público en el Programa Prosoli aumentó en términos absolutos, pasando de RD\$ 1,601,000,000 en 2006 a RD\$ 15,050,899,270.86 en 2019, con incrementos en la población beneficiaria que pasó de 212,958 hogares a 808,183 en el mismo periodo (MEPyD, s.f.), lo que muestra que el gasto promedio per cápita ha crecido. Sin embargo, al comparar con el gasto público social y el producto interno bruto, se aprecia una reducción en términos relativos en los últimos años de la serie (Gráfico 3).

### Gráfico 3

*Gasto público social ejecutado en el Programa Progresando con Solidaridad en relación con el total del gasto público social y el PIB (valores del 2007)*



Nota: incluye los componentes Programa Progresando con Solidaridad, Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE), Transferencias Condicionadas (*Comer Es Primero*), Ayuda a Envejecientes, Subsidio GLP Hogares, Subsidio Bono Luz, Programa Solidaridad (Gastos Administrativos). El año 2008 incluye el Programa Comunitario *Vamo Arriba*.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Indicadores Sociales de la República Dominicana (SISDOM) 2018-2019 (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo [MEPyD], s.f.).

Más allá del comportamiento del gasto en este programa, no se han encontrado evidencias claras de su efectividad como estrategia de salida de la pobreza. Esto puede vincularse, entre otros factores, a la falta de servicios de salud universal y educación pública de calidad, que minan los impactos positivos a los que se asocian las condicionalidades y el programa en sí mismo. Las deficiencias y precariedades de los sistemas de educación y salud en el país hacen que el acceso a los mismos no sea garantía del ejercicio del derecho.

La evaluación realizada a Prosoli por Gertler *et al.* (2019) también señala que un 12 % de los hogares encuestados, declaró haber sido sancionado, en su mayoría por no cumplir con las condicionalidades en materia de salud. Estas prácticas se encuentran reñidas con los principios de universalidad y derechos humanos bajo los cuales debe entenderse la garantía a una vida con niveles mínimos de bienestar.

A pesar de que estos programas se erigen sobre conceptos y metodologías de medición de pobreza multidimensionales, las respuestas continúan siendo minimalistas, proveyendo apenas

condiciones para la sobrevivencia y reproducción como seres biológicos (Arteaga Botello y Barclett Pérez, 2010), al margen de los derechos y garantías que se ofrecen a la ciudadanía en una comunidad política. Los programas focalizados tendrían verdaderamente un efecto inclusivo si se desarrollaran en un marco de políticas más amplias tendentes a la universalización en el acceso a derechos básicos. De lo contrario, esos programas funcionan como dispositivos de biopolítica de disciplina que mantienen a la población empobrecida en una zona de indistinción y situación de abandono, caracterizada por la exclusión del disfrute del bienestar material que se reconoce a las personas en un Estado de derecho, a la vez que se incluye en acciones de corte caritativo que los conserva en el límite de la sobrevivencia.

### **3.4. La dicotomía entre el discurso de sostenibilidad financiera y los objetivos de fondo de la seguridad social**

La sostenibilidad financiera es uno de los grandes temas en las discusiones sobre seguridad social. La informalidad, los mercados de trabajo precarizados y las crisis económicas tienen un efecto adverso en la seguridad social pues reducen las contribuciones, mientras que las crisis sanitarias y los desastres por fenómenos naturales, por ejemplo, aumentan la demanda de servicios y prestaciones. El envejecimiento de la población conlleva la reducción de la base de contribuyentes y el aumento de personas que precisan de una pensión.

La experiencia de distintos países da cuenta de que la cuestión financiera es un aspecto retador para cualquier modelo de seguridad social que se instaure, especialmente en su componente de previsión social. Sin dejar de lado el contexto más general de reformas de ajustes estructurales orientados a la privatización, que se vivieron en la región, es importante señalar que las transiciones totales o parciales desde esquemas de prestación definida, reparto y administración pública a contribución definida, capitalización individual y administración privada, encontraron argumentos a favor en los límites de cobertura y sostenibilidad financiera de los sistemas de reparto.

Países como Chile (1981), Bolivia (1997), México (1997), El Salvador (1998), República Dominicana (2003), Perú (1993), Colombia (1994), Argentina (1994), Uruguay (1996), Costa Rica (2001) y Panamá (2005) vivieron este tipo de transiciones (Bertranou, *et al.*, 2019). Sin embargo, varios estudios señalan que las reformas tampoco produjeron los efectos aclamados (Cetrángolo, *et al.*, 2015; Mesa-Lago, 2014). De hecho, varios países han llevado a cabo procesos de “re-reforma” o han incorporado de manera progresiva mecanismos solidarios, ampliando la participación pública (Mesa-Lago, 2014).

Mesa-Lago (2014) analiza las experiencias de reformas estructurales y re-reforma (vuelta a sistemas públicos de reparto o reintroducción de algunos de sus elementos) de Argentina, Bolivia, Chile y Hungría y apunta, entre otros aspectos, lo siguiente:

- La mayoría de las reformas estructurales fueron exitosas fortaleciendo la relación de equivalencia entre contribuciones y pensiones, mejorando la gestión de las cuentas individuales, reportando periódicamente el saldo a la población afiliada, acortando los tiempos para procesar los beneficios y logrando en los fondos de pensiones una acumulación de capital importante. Sin embargo, las características del sistema privado, diseñado para un mercado laboral formal, excluyó a importantes segmentos poblacionales, la competencia no funcionó como se esperaba, los costos administrativos fueron altos, la cobertura se estancó, la equidad de género se erosionó, entre otros.
- Las re-reformas incrementaron la cobertura, los países de América Latina mejoraron los niveles de solidaridad y de suficiencia de los beneficios, y en todos los casos se fortaleció la equidad de género. La sostenibilidad financiera solo se fortaleció en Chile, siendo un reto pendiente en los demás países.

Es importante tomar en cuenta que los países de estudio parten de contextos distintos y que los sistemas previos, las reformas y las re-reformas presentaron características particulares. Aun así, se aprecian resultados similares frente a la toma de decisiones orientadas en la misma línea, como una menor equidad de género y la transferencia de las desigualdades del mercado de trabajo en sistemas privatizados o una presión financiera mayor en los sistemas públicos.

Considerando que la sostenibilidad financiera refiere a la capacidad del sistema de cumplir con sus obligaciones en el largo plazo o de manera virtualmente indefinida, es decir, cubrir los compromisos de cobertura y suficiencia de las prestaciones sin dejar de ser solventes, es posible plantear que los sistemas privatizados de capitalización individual también adolecen de problemas importantes de sostenibilidad financiera expresados en forma de exclusión y reproducción de inequidades. Las dificultades para cubrir a toda la población con prestaciones suficientes no desaparecen con la capitalización individual, dado que bajo este diseño solo quedan cubiertas de manera adecuada las personas que pueden pagar. En otras palabras, la problemática de la sostenibilidad financiera se individualiza.

Si entendemos la seguridad social desde la visión del derecho y la ciudadanía social, se reconoce como su objetivo central el aseguramiento del disfrute de los derechos económicos y sociales de toda la población, y con ello se pone al centro el rol esencial del Estado en la extracción y distribución

de recursos para que esto ocurra. La estrategia de mercantilización de la seguridad social como respuesta a los límites de los sistemas fiscales para el financiamiento de las políticas sociales, ha dejado como saldo sociedades con amplios segmentos de la población en situación de desprotección, con niveles importantes de desigualdad económica y social. De esta forma, la administración de la vida desde el poder estatal prioriza la generación de riquezas privadas desde el sistema de seguridad social, apartando la posibilidad de emplear su poder monopólico para crear condiciones materiales más justas mediante la redistribución de riquezas, acorde con una biopolítica democrática.

En este sentido, se puede afirmar que la discusión sobre el financiamiento de la seguridad social realmente oculta otra discusión más importante: ¿para qué queremos seguridad social? Si el problema es la sostenibilidad en el tiempo de los programas específicos de seguridad social, parece muy poco acertado que la solución sea individualizar el costo y el riesgo. Los esquemas de capitalización individual van dirigidos a aumentar la extracción privada del valor en el mercado de la seguridad social y a apoyar la llamada flexibilización laboral, es decir, los esquemas de empleo (precario) propios de una sociedad de ciudadanos-emprendedores. Individualizar el costo y riesgo de la seguridad social revela, precisamente, una concepción política en la que ni la resiliencia de la ciudadanía ni la justicia social son valores importantes, sino que lo que se estima es la extracción privada de valor económico.

Por el contrario, si el objetivo de la seguridad social es realmente garantizar bienestar y autonomía para construir una ciudadanía resiliente, el camino para abordar el tema de la sostenibilidad en el tiempo de los programas pasa por profundizar la solidaridad y la universalidad de esos programas. Se abre así la reflexión sobre la necesidad de reformar el aparato fiscal para la financiación de la seguridad social, recurriendo a esquemas de tributación progresivos con instrumentos que permitan una mayor carga sobre la población más rica para disponer de mayores niveles de recursos para la inversión social. Distintos investigadores especializados en seguridad y protección social plantean que debe equilibrarse el financiamiento de la seguridad social ampliando el peso de los impuestos y reduciendo la dependencia de los aportes directos (Aparicio, 2017; Filgueira, 2014; Cecchini, 2020).

Este es un reto que incluso se han planteado países como Chile que, en 2008, creó un esquema solidario y en 2017 abrió la discusión alrededor de un proyecto de ley que propone que el Estado siga extendiendo su participación, con un consecuente incremento en el peso de los impuestos en su financiación. Los modelos mixtos o multipilar que combinan esquemas de reparto con capitalización individual tienen mejores condiciones para hacer frente a los problemas de exclusión, ineficiencia e insolvencia, en tanto diversifican instrumentos de protección y fuentes (Cecchini, 2020).

## 4. Conclusiones

Actualmente, la afiliación al SDSS ofrece pocas garantías de protección para la ciudadanía ante los riesgos de salud, vejez, desempleo u otras contingencias que pueden presentarse a lo largo de la vida. Además, el SDSS reproduce las desigualdades del mercado laboral.

A juzgar desde el horizonte de la democracia, el SDSS no está orientado por el principio de igual libertad de todas las personas. Por el contrario, su orientación apunta a un imaginario de las personas como máquinas de producir y capturar valor privado. Como tal, el sistema discrimina en función de la capacidad de las personas para ejecutar esas funciones (producir y capturar valor). La mayor competencia para ejecutarlas es premiada con un mayor nivel de bienestar, y a las demás personas se les deshecha como entes improductivos, y se les somete a un estatus de ciudadanía de segunda categoría.

Evidentemente, esto se da en un marco biopolítico en el que el Estado y la comunidad política están sometidos a la regla de administrar y controlar la vida de la población, no en función del bienestar de todas las personas, sino en función del objetivo general de generar riquezas privadas, aun sí, ese marco biopolítico guarda las marcas del liberalismo político que promete defender la vida. En tal virtud, estas políticas sí están dirigidas a mantener a menos el mínimo de funciones vitales para la subsistencia que son necesarias para garantizar la maximización de la productividad.

Los indicadores y la propia estructura del SDSS evidencian limitaciones para el cumplimiento de los criterios de solidaridad y redistribución que deberían ser base de una seguridad social que realmente aporte a la igualdad y al fortalecimiento de la democracia. El modelo instalado, entonces está

basado en el aseguramiento, esencialmente neoliberal, que sistemáticamente desfinancia al sector público y lo relega a un papel residual y caritativo, con recursos cada vez más bajos y desiguales que lo ponen al borde del colapso, mientras se engorda una gigantesca industria privada de finanzas y servicios (Bosch Carcuro y Fernández Gil, 2019, p. 19).

La noción de Estado residual antes referida hace alusión a un modelo subsidiario basado en la asistencia a quienes no pueden sobrevivir con sus propios recursos, contrapuesto al modelo de Estado garantista de derechos enfocado en la universalidad. En el país se estableció un sistema de capitalización individual administrado por el sector privado con serias limitaciones en términos de garantía de derechos. Si bien esta reforma significó un aumento de la cantidad de

personas afiliadas al sistema previsional, el estatus de afiliado o afiliada no ofrece seguridad de acceso a prestaciones suficientes. Para octubre de 2019 unas 4,088,442 personas estaban afiliadas al Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia del régimen contributivo, equivalente al 82.1 %<sup>18</sup> de la PEA. Sin embargo, la relación de cotizantes y PEA que refleja la cobertura efectiva, es de 38.3 % y la densidad de cotizantes es de un 46.4 %, lo que significa que menos de la mitad de la población ocupada, y de la que figura como afiliada, se encuentra contribuyendo para su fondo de pensiones.

Además, en un contexto de salarios de miseria, la tasa de remplazo estimada corresponde a 22.8 % del salario. Para el régimen subsidiado, el monto establecido para las pensiones es de 60 % del salario mínimo público, lo cual en la actualidad representaría una quinta parte del costo de la canasta básica promedio. Asimismo, la legislación actual respecto de los beneficios de las AFP incluye un pago que se descuenta de los ahorros de las personas aseguradas.

El SDSS no dispone de mecanismos de solidaridad y redistribución efectivos, como la solidaridad intergeneracional e intrageneracional (personas con distintos niveles de ingreso que aportan a un fondo común y personas que cotizan activamente para financiar las prestaciones de la generación pensionada) que permiten los sistemas de reparto.

En cuanto al aseguramiento en salud, la carnetización en un sistema segmentado, con acceso diferenciado a servicios de salud entre los regímenes contributivo y subsidiado, contribuye a la reproducción de las desigualdades y convierte el acceso a la salud de calidad en una cuestión privatizada. El alto gasto directo de bolsillo, 44.8 % del gasto corriente total en 2017, lo pone en evidencia.

Más allá de la cuestión del aseguramiento, la garantía del acceso universal a la atención sanitaria depende en gran medida de la disponibilidad de servicios públicos de calidad y suficientes. En el país, la inversión pública en salud es baja, con un gasto promedio del Gobierno central para el período 2008-2019 que no alcanza al 2 % del PIB (Dirección General de Presupuesto, 2020).

En el país tampoco se garantiza el acceso a servicios de cuidado ni la protección de las personas que se dedican al trabajo doméstico remunerado y no remunerado, lo que incide en una situación de mayor inequidad para las mujeres por concentrarse en estas actividades. Lo cual se suma a la característica intrínseca del modelo, que reproduce las desigualdades del mercado de trabajo al sistema, incluyendo las de género.

---

<sup>18</sup> Calculado a partir de los datos del CNSS (2019).

La pandemia de la COVID-19 develó con mayor claridad las flaquezas del SDSS, no solo en términos de protección de la población, sino también como modelo en el que el rol subsidiario del Estado es funcional para el aseguramiento de ganancias de los agentes privados. La responsabilidad de responder a la crisis recayó sobre el Estado sin que existieran mecanismos que involucrasen a los agentes privados del Sistema que han lucrado ampliamente de su participación en el mismo. Aunque, finalmente, las pruebas que detectan el virus activo (PCR) quedaron cubiertas por las ARS, en principio hubo resistencia y las pruebas de inmunidad no tienen ninguna cobertura. Tampoco se estableció algún mecanismo de protección ante el desempleo y la pérdida de ingresos de las familias que involucrara a las AFP.

El Estado dispuso la aplicación de subsidios temporales a los hogares, a la población trabajadora del sector formal e independientes: *Quédate en casa* aumentó el monto a quienes ya recibían la transferencia *Comer es Primero*, y se amplió la cobertura a otros hogares identificados previamente en los levantamientos del SIUBEN, pero que no eran, en el inicio, foco de la transferencia por no considerarse entre los más carenciados según la categorización por Índice de Calidad de Vida. El Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado (FASE) se dirigió a las empresas que se encontraban cotizando en la TSS, cuyas actividades se vieron afectadas debido a la cuarentena obligatoria y estuvo destinado a cubrir parte del salario de las trabajadoras y los trabajadores que fueron reportados como suspendidos de manera transitoria. Posteriormente, se lanzó el programa *Pa' Ti* dirigido a personas trabajadoras independientes.

A julio del 2020, la caída del empleo ocasionada por la crisis implicó la reducción a un 38.3 % de la densidad de cotizantes al Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia y el número de cápitas pagadas al SFS se redujo en 289,992 de diciembre 2019 a julio 2020, resultado de un aumento de 31,558 en las cápitas pagadas en el régimen subsidiado, y una reducción de 321,550 en el régimen contributivo (CNSS, 2020). Las cápitas pagadas, y no la afiliación, es lo que garantiza el acceso a las prestaciones.

En resumidas cuentas, la privatización conduce a un sistema que no es resiliente ante crisis económicas o emergencias de salud. Además de la falta de mecanismos de solidaridad, parte de los recursos generados en el marco del Sistema quedan atrapados como ganancias de los agentes privados.

El sistema de seguridad social basado en la cotización individual preserva una lógica desde la cual se busca asegurar la vida de humanos en su condición de autómatas con capacidad productiva. Que la relación de los individuos con el mercado laboral sea lo determinante en el aseguramiento de la vida muestra que se responde más a una lógica biopolítica, incluso antes

que financiera. A mayor nivel de remuneración, mayor acceso a planes de salud con mejores opciones de cobertura, mientras que las personas desempleadas continúan como un “residuo” de los mercados. Bajo esta mirada, aun la expansión del régimen subsidiado, que ha logrado un importante avance en la cobertura, continúa alejándose de un criterio real de universalización de la salud y la protección social. Es decir, a medida que se ha logrado incluir a más personas en situación de informalidad y desocupadas laborales dentro del sistema de seguridad social, mayor es el coste (tanto monetario como vital) de no estar incluido en el sistema.

Un sistema público, con regímenes contributivos y no contributivos bajo la gestión del Estado, le hubiese permitido contar con mayores recursos para responder a la crisis. Tal sistema parece fuera del sentido común en la República Dominicana. Sin embargo, no es porque sea difícil de financiar o porque el mercado de trabajo presente una alta incidencia de informalidad. La razón fundamental es que un sistema público responde a otra visión de sociedad, basada en el principio de igual libertad, y ese no parece ser el principio político que oriente el diseño de las políticas sociales en el país.

En todo caso, las expectativas de una sociedad más justa sí se encuentran presentes en amplios segmentos de la ciudadanía. Estas aspiraciones obligan a repensar el SDSS desde una biopolítica para la democracia y apostar a un nuevo diseño que permita el logro de los objetivos de bienestar y protección que desde la seguridad social se persiguen. A continuación, se apuntan algunas recomendaciones generales que pueden aportar en esta dirección:

- Rediseñar el sistema previsional, orientándolo a la provisión de un salario suficiente para el retiro digno, que se garantice independientemente de la trayectoria laboral de las personas, cuestión en la que los esquemas públicos de capitalización colectiva o mixtos resultan ser más efectivos. Por ende, el rediseño del sistema demanda establecer un fondo mancomunado a cargo del Estado, financiado solidariamente a través de cargas progresivas y la eliminación de las AFP o su participación marginal, como una opción complementaria, en el marco de un modelo mixto.

Costa Rica es un ejemplo de estructura mixta, que combina un sistema público de reparto administrado por la Caja Costarricense y uno de capitalización individual gestionado por operadores privados, ambos de carácter obligatorio, propiciando la complementariedad y contribuyendo a la reducción de los riesgos presentes en cada esquema (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica [MIDEPLAN], 2016). Además, existe un régimen de capitalización individual voluntario, al que se tiene acceso independientemente de la categoría y condición ocupacional, y un régimen no contributivo mediante

el cual se cubren con financiamiento público las pensiones de las personas empobrecidas (MIDEPLAN, 2016).

- La participación de las AFP, como opción voluntaria o complementaria, debe realizarse bajo una regulación adecuada en términos de los beneficios que obtienen. La generación de ganancias de estos entes financieros no puede suponer la reducción de los fondos ahorrados por las personas afiliadas, sino que deberían considerarse a partir de los intereses provenientes de las inversiones que realicen las AFP, es decir, de la gestión eficiente de los ahorros, que es su trabajo.
- Desmercantilizar el acceso a la atención sanitaria, lo que significa que no dependa de la posibilidad de inserción laboral ni del nivel de ingresos de las familias, y ofertar servicios públicos de salud suficientes, de calidad y gratuitos. Esto no necesariamente significa la desaparición del aseguramiento como mecanismo para el financiamiento, pero si requiere su traspaso a la responsabilidad del Estado, el aumento del gasto público en salud y la eliminación de las ARS, así como la segmentación. Como ya hemos señalado, la segmentación impacta particularmente en las mujeres, por ser mayoría en la afiliación subsidiada o como dependientes, limitando el acceso a ciertas prestaciones como las vinculadas a lactancia y maternidad.

Costa Rica muestra avances en este sentido. La Caja Costarricense gestiona el seguro de salud de manera integral y tiene a su cargo la protección contributiva y no contributiva, por lo que las mismas instalaciones y servicios de salud están a disposición de la población afiliada de ambos pilares (Mesa-Lago, 2005; 2000). Esto permite que se ofrezcan servicios de igual calidad a toda la población, independientemente del ingreso.

- Ampliar la oferta de servicios de cuidados, de cara a su universalización, y garantizar la protección de las personas dedicadas al trabajo doméstico y de cuidados remunerados y no remunerados. Esta oferta debe considerar a todos los grupos dependientes de cuidado: personas con discapacidad, niñez y personas adultas mayores.

En sentido general, los sistemas de seguridad social deficientes frenan los avances en materia de igualdad de género, dado que las brechas de protección deben ser cubiertas con los recursos familiares. En el caso concreto de los cuidados y la atención de salud, la responsabilidad recae sobre las mujeres, teniendo entre sus costos la inmovilidad política de estas. La implementación de políticas de cuidado de carácter universal también contribuye al fortalecimiento de la democracia, mediante la generación de condiciones para

una mayor participación política de las mujeres.

- El Estado debe jugar el rol principal en la gestión de las contribuciones y prestaciones, así como en la provisión de financiamiento mediante un mayor esfuerzo fiscal. Es importante fortalecer el sistema tributario con figuras impositivas redistributivas que aumenten las recaudaciones del Estado, y con ello la disponibilidad de recursos para la implementación de políticas que garanticen los derechos ciudadanos.
- Es importante que las reformas al sistema partan de un amplio diálogo social que permita a los distintos actores valorar en su justa dimensión las implicaciones de unas u otras decisiones. No se puede ignorar que las reformas orientadas a la ampliación de la cobertura mediante la publicidad del sistema se encontrarán de frente con los actores privados que han ganado terreno desde la instauración del SDSS, pues “una cobertura que compite con su “clientela” y una calidad que torna su oferta de costo-beneficio poco atractiva, es una amenaza directa a su supervivencia” (Filgueira, 2014, p. 51). Por ello, para el avance de una agenda que aporte a una ciudadanía más cohesionada y resiliente, se hace imperativo un diálogo transparente y con contrapesos reales, en el que no se perpetúen las desigualdades existentes.

Un sistema que pretenda garantizar derechos debe superar la visión de ciudadanos y ciudadanas clientes, que garantiza servicios básicos según la capacidad de pago; así como la visión subsidiaria del Estado, que asume a quienes quedan marginados por el mercado con medidas más cercanas a la caridad que al reconocimiento del derecho, dada la insuficiencia de aquellas. La construcción de un modelo de seguridad social distinto pasa por la decisión política de apostar a un sistema garantista de derechos y comprometido con generar mayor bienestar e igualdad.

## Referencias

- Administradora de Subsidios Sociales (ADESS). (2020). *Informe Estadístico Institucional. Primer trimestre 2020*.
- Alianza por el Derecho a la Salud (ADESA). (2019). *Atención Primaria en Salud: situación y retos en la República Dominicana*.
- Aparicio, J. (2016). La seguridad social como valor universal y elemento esencial de un sistema democrático. *Revista de Administración Pública*, 42, 143-171.

- Aparicio, J. (2017). *La seguridad social, un valor universal en un mundo incierto*. Organización Internacional del Trabajo. [https://www.ilo.org/madrid/fow/gobernanza-del-trabajo/WCMS\\_548613/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/madrid/fow/gobernanza-del-trabajo/WCMS_548613/lang--es/index.htm)
- Arteaga Botello, N. y Bacarlett Pérez, M. L. (2010). La pobreza como espacio de indeterminación. Un análisis desde la biopolítica. *Revista Internacional de Sociología (RIS)* 68(2), 271-287. <https://doi.org/10.3989/ris.2008.10.15>
- Batista, M. (2018). La República Dominicana y el Convenio 189: Ratificación, entrada en vigor y acciones pendientes. *Perspectivas*, 03(18). <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fescaribe/14844.pdf>
- Banco Central de la República Dominicana (BCRD). (s.f.a). Mercado de Trabajo. Encuesta continua (ENCFT) [Serie de datos estadísticos 2014-2021]. <https://www.bancentral.gov.do/a/d/2541-encuesta-continua-encft>
- Banco Central de la República Dominicana (BCRD). (s.f.b). IPC Base diciembre 2010. [Serie de datos estadísticos 1984-2021]. <https://www.bancentral.gov.do/a/d/2534-precios>
- Bertranou, F., Casalí, P. y Cetrángolo, O. (2019). *¿A mitad de camino entre Bismarck y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino*. [Informes técnicos 9]. Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms\\_710670.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_710670.pdf)
- Bosch Carcuro, M. y Fernández Gil, A. (2019). *Del negocio seguro a la seguridad social. Análisis económico-político y fundamentos para el debate sobre un nuevo modelo de derechos a la salud y la protección social en República Dominicana*. Fundación Juan Bosch.
- Bosch Carcuro, M. y Fernández Gil, A. (2020). *Crisis en el país, ganancias en las AFP y las ARS*. Fundación Juan Bosch. <https://juanbosch.org/2020/11/26/seria-radiografia-noviembre-2020-crisis-en-el-pais-ganancias-en-las-afp-y-las-ars/>
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. CEPAL.

- Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. y Rossel, C. (2015). *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. CEPAL.
- Cecchini, S. (2020). *Protección social universal en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2006-2019*. CEPAL.
- Cetrángolo, O., Bertranou, F. y Casanova, L. (2015). *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. Protección social universal en mercados laborales con informalidad*. CEPAL; OIT.
- Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS). (2019). *Boletín Estadístico trimestral, agosto-octubre 2019*. <https://bit.ly/3zwSRwy>
- Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS). (2020). *Boletín Estadístico Trimestral Mayo-Julio 2020*. <https://bit.ly/3mJ5wcn>
- Dirección General de Presupuesto. (2020). Estadísticas de ejecución presupuestaria. [Serie Clasificación funcional anual, 1990-2019]. <https://www.digepres.gob.do/estadisticas/gastos/>
- Duval, M. (2015). *Modelo de atención e inequidad en salud en República Dominicana*. Editora Búho.
- Filgueira, F. (2014). *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*. CEPAL.
- Fundación SOL. (2020). *Derribando Mitos sobre lo Sistemas de Reparto ¿Fondos de Pensiones para la Seguridad Social o para el Sistema Financiero?* <https://bit.ly/3znwKZz>
- Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización Internacional del Trabajo (OIT) y ONU Mujeres. (2018). *Hacia un Piso de Protección Social y Género en República Dominicana: escenarios y costos*. <https://bit.ly/38shHBO>
- Gertler, P., Garz, S., Rodríguez, L. y Polanco, L. (2019). *Evaluación de impacto al programa progresando con Solidaridad (Prosoli): evidencia para la innovación de la protección social*. Vicepresidencia de la República Dominicana.
- Gómez de Pedro, E. (2001). *El Estado del Bienestar. Presupuestos éticos y políticos*. [Tesis doctoral, Universitat de Barcelona]. <https://www.tesisenred.net/handle/10803/1751#page=1>

- Han, Byung-Chul (2012). *La sociedad del cansancio*. Herder Editorial.
- Hernández Contreras, C. (2009). La seguridad social y el Convenio núm. 102 de la OIT. Caso de la República Dominicana. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 8, 171-201.
- Mendizábal Bermúdez, G. (2015). La seguridad social ante los retos del cambio climático. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 48(143), 697-730.
- Mesa-Lago, C. (1999). Política y reforma de la seguridad social en América Latina. *Nueva Sociedad*, 160, 133-150. <https://nuso.org/articulo/politica-y-reforma-a-de-la-seguridad-social-en-america-latinal>
- Mesa-Lago, C. (2000). *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI*. CEPAL.
- Mesa-Lago, C. (2005). *Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social*. CEPAL. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3888/S2005077\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3888/S2005077_es.pdf)
- Mesa-Lago, C. (2014). *Reversing pension privatization: the experience of Argentina, Bolivia, Chile and Hungary*. Organización Internacional del Trabajo.
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD). (s.f.). Sistema de Indicadores Sociales de la República Dominicana (SISDOM) 2018-2019. [Base de datos]. <https://mepyd.gob.do/sisdom>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2016). *Costa Rica: estado de las pensiones. Régimen invalidez, vejez y muerte*. MIDEPLAN.
- Muñiz, A., Melgen, L., Morel, C. y Balbuena, A. (2017). *Imaginar el futuro: Ciudadanía y democracia en la cultura política dominicana*. Instituto de Investigación Social para el Desarrollo.
- Navas-Carrillo, D. (2016). Nuevas perspectivas para la intervención en barriadas protegidas. En búsqueda de comunidades resilientes. *PH*, 90, 225-227. <http://www.iaph.es/revista-ph/index.php/revistaph/article/view/3818>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2014). *Pensions at a Glance. Latin America and the Caribbean*. [https://dx.doi.org/10.1787/pension\\_glance-2014-en](https://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2014-en)

Oficina Nacional de Estadística (ONE) y Ministerio de la Mujer. (2018). *Trabajo No Remunerado en República Dominicana: análisis a partir del Módulo sobre Uso del Tiempo de la ENHOGAR 2016*. ONE.

Oficina Nacional de Estadística (ONE) y Ministerio de la Mujer. (2019). *Mercado Laboral Dominicano Análisis Brechas Salariales entre Hombres y Mujeres 2018*. <https://bit.ly/3BnkKI9>

Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Consejo de Institutos de Seguridad Social de Centroamérica y República Dominicana (CISSCAD). (2020). *Seguridad social en Centroamérica y República Dominicana: situación actual y desafíos*. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/51888>

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (s.f.). *Hechos concretos sobre la seguridad social*. <https://bit.ly/2Y8aqW9>

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2019) *Work for a brighter future*. <https://bit.ly/2V17jhA>

Rathe, M. y Suero, P. (2017). *Salud, visión de futuro: 20 años después*. INTEC.

Rodríguez, C. (2015). Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad. *Nueva Sociedad*, 256, 30-44. <https://nuso.org/articulo/economia-feminista-y-economia-del-cuidado-aportes-conceptuales-para-el-estudio-de-la-desigualdad/>

Sánchez-Castañeda, A. (2012). *La seguridad social y la protección social en México. Su necesaria reorganización*. Universidad Nacional Autónoma de México.

## Referencias normativas

Decreto 381 de 2013. Reglamento que establece el procedimiento para otorgar pensiones solidarias del régimen subsidiado. 24 de diciembre de 2013. <https://bit.ly/3mI4qO0>

Ley 87 de 2001. Que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social. 9 de mayo de 2001. <https://bit.ly/3kR4ubV>

Ley 397 de 2019. Que crea el Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos Laborales. 30 de septiembre de 2019. <https://bit.ly/3gHW451>

Ley 13 de 2020. Que fortalece la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) y la Dirección General de Información y Defensa del Afiliado (DIDA). 7 de febrero de 2020. <https://www.tss.gob.do/transparencia/assets/ley13-20.pdf>

## Capítulo 3

# La seguridad social dominicana: de la administración de la miseria a la construcción de resiliencia

### Introducción

La salud es un derecho humano fundamental, vinculado a la posibilidad de disfrute de otros derechos básicos. Su garantía es un imperativo en el marco de la democracia, entendiendo que la oportunidad de disfrutar de una vida sana se asocia a la libertad de las personas para realizar un modo de vida que consideren valioso.

Frente a una deuda acumulada en salud, el sistema dominicano atravesó un proceso de reforma que se gesta en la década de los años noventa y que toma cuerpo a principios del siglo 21, permeado por el desarrollo de transformaciones más amplias que ocurrían en la región. A la vez, desde mediados de la década mencionada, se instala con fuerza en el país el discurso de la modernidad y la eficiencia en la gestión pública, extendiendo a los problemas sociales una mirada técnica que pretende neutralizar o invisibilizar su carácter político, es decir, negar el conflicto alrededor de las posibles formas de abordar desde las políticas públicas, asuntos de interés colectivo.

En este contexto, la reforma de salud en República Dominicana incluyó elementos orientados a aumentar la cobertura, a través del incremento del número de habitantes con acceso a un cierto servicio de salud. Sin embargo, produjo un sistema sanitario en el que prima la funcionalidad económica, un orden que potencia las posibilidades de lucro privado y que conlleva que el Estado desempeñe un rol subsidiario. Esto es, un Estado que asume un papel asistencial, mientras facilita con acciones u omisiones, de forma directa e indirecta, que la dinámica del mercado se imponga en la prestación de bienes y servicios básicos, como la salud.

Las valoraciones de la reforma que buscan resaltar lo positivo, y apelan solo a la realización de ajustes para avanzar en el aseguramiento del derecho a la salud, ignoran que la lógica establecida de la salud como mercancía compite con la visión de esta como derecho humano. La salud así comercializada, con fines rentistas y de acumulación de riqueza privada, se convierte en un freno para asegurar el acceso universal a la atención de calidad y reducir la inequidad. Más allá de los aspectos de eficiencia en la gestión, que también deben solucionarse, son cuestiones de fondo en la concepción del sistema las que se interponen a la garantía del derecho, pues no se trata de un simple problema técnico de “mal funcionamiento”, sino de una forma de entender la salud, lo público y los derechos.

Partiendo de lo anterior, este texto se aboca al análisis del funcionamiento del sistema, encontrando que, en sus rasgos y dinámicas principales se reproducen las desigualdades y la exclusión. Esto se manifiesta en elementos propios del diseño del sistema sanitario, principalmente en: a. la segmentación por regímenes de aseguramiento, b. la supresión de compromisos establecidos en la reforma que, en el proceso de implementación, han sido negociados para favorecer intereses económicos de ciertos grupos, c. el desinterés de los gobiernos por el sistema público de salud, manifestado en el bajo gasto público en salud y los consecuentes resultados deficientes, entre otros.

Estos aspectos son abordados en los distintos apartados que conforman este capítulo, reflexionando alrededor de la tesis de la instrumentalización de la política pública de salud en beneficio del lucro privado. Es decir, su carácter como dispositivo biopolítico que administra la vida según la capacidad para crear riqueza privada, siendo este el criterio de inclusión/exclusión en salud. En otras palabras, es lo que define las formas de vida que se mantienen y cuáles se abandonan.

Desde el reconocimiento de estos límites, planteamos la necesidad de repensar el sistema de salud, desde un enfoque de equidad y justicia: una biopolítica democrática que asegure el acceso continuo a la salud integral, y con ello aporte a la constitución de una ciudadanía resiliente con capacidades para afrontar los retos del siglo 21, en particular, las consecuencias del cambio climático. Contrario a lo que actualmente ocurre, una biopolítica democrática en el ámbito de la salud enfrenta las formas de jerarquización que permean la organización social (económica, género, raza, preferencia sexual, etc.) mediante la disposición de condiciones equitativas de acceso bajo el principio de universalidad.

El análisis inicia con reflexiones sobre la concepción del derecho a la salud, procede con algunas ideas generales sobre las reformas de salud en América Latina y el Caribe, para entrar luego

en el análisis del caso dominicano. Asimismo, se incluye una descripción de los principales elementos del sistema reformado, los aspectos centrales que no se materializaron, así como lo relativo al financiamiento de la salud, el gasto público y los resultados.

## 1. Derecho a la salud para el ejercicio de la libertad

El derecho a la salud es un tema que ha sido ampliamente debatido y sobre el que existen distintas posturas en cuanto al tipo de políticas que deben impulsarse, el rol de los actores (Estado, sector privado/sector financiero, familias/individuos) y su nivel de participación. Estos elementos definirán el modelo de salud que se instaure, y dependen a su vez del concepto de salud del cual se parta, la visión predominante de justicia social y del Estado en sentido general.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS) “la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades” (s.f). Esta forma de conceptualizar la salud, remite a una comprensión más abarcadora de la misma, yendo más allá de aspectos biológicos y hospitalocéntricos, incluyendo el bienestar social como uno de sus elementos.

Desde el enfoque de las capacidades, con Amartya Sen como su principal precursor, se coloca la salud como propósito y como medio para el disfrute de otros bienes sociales, situando la discusión en un marco que va más allá de la distribución de la asistencia sanitaria, con apoyo en otros aspectos de justicia social y económica (Linares-Pérez y López Arellano, 2008).

Los planteamientos de Sen (2000) vinculan la salud con la libertad: “una de las libertades más importantes de que podemos gozar es la de no estar expuestos a enfermedades y causas de mortalidad evitables” (p. 17). Esta mirada coloca la salud como una condición básica para la buena vida, entendida desde una perspectiva pluralista (Restrepo-Ochoa, 2013). Es decir, la garantía del derecho a la salud resulta determinante para que los individuos puedan elegir, decidir y realizar el modo de vida que consideren valioso, por lo que se asocia a la capacidad de agencia humana, referida “a la libertad que tienen las personas para definir sus propias metas, valores y objetivos, para tomar decisiones y elegir por sí mismas las características básicas de la vida que tiene razones para valorar” (Restrepo-Ochoa, 2013, p. 2773).

Al hablar de la salud como un derecho se invoca la garantía de oportunidades para disfrutar de una vida sana. Lejos de la imposición de un estilo de vida bajo argumentos morales que asocien lo sano con lo virtuoso, se apela a la libertad y agencia de los individuos para *hacer*, partiendo

de que la salud se vincula a la posibilidad de realizar otros derechos y aspiraciones. Adquiere así un sentido político y democrático, entendiendo la democracia desde sus principios básicos: libertad e igualdad.

La salud interactúa de forma dinámica con otros ámbitos, y está determinada por factores socioeconómicos y ambientales, entre otros. A la vez interviene en la posibilidad de disfrutar de más bienes. Por esto, las políticas de salud guardan un alto potencial de impacto en las desigualdades sociales, posibilitando que la equidad en salud quede enmarcada en el ámbito amplio de la justicia (Linares-Pérez y López Arellano, 2008).

Si bien en sociedades democráticas parece incuestionable el derecho a la salud y la simpatía por conceptos abarcadores, en el diseño de medidas para su garantía se ponen en marcha distintos enfoques. Muchas veces se relega la salud al ámbito de lo privado y del mercado como un bien que se alcanza según las posibilidades económicas de cada familia o individuo, generando inequidades y exclusión en el acceso. Se develan así los ejercicios de retórica en los que se incurre y las visiones que efectivamente priman. Más allá de lo tecnocrático, lo que se muestra en el diseño e implementación de las políticas de salud es su sentido político. Diversos intereses y visiones de Estado entran en juego y quedan materializados en las políticas sociales que se ejecutan.

Más aún, la asociación directa de la salud con el derecho a la vida, hacen de las políticas de salud dispositivos de biopoder que definen a quienes se hace vivir (quienes bajo las condiciones de las políticas públicas tienen mayor oportunidad del logro de la salud), y a quienes se deja morir (las personas excluidas bajo estas mismas condiciones). Así, por ejemplo, la falta de servicios de atención sanitaria pública y gratuita de calidad, refleja un desdén implícito por el derecho a la atención en salud (y por la vida misma) de las personas con menores recursos económicos que no podrían costear servicios privados de salud. Este mismo modelo, en el que la salud es una mercancía, privilegia el poder adquisitivo, en tanto la norma para acceder a la salud, se construye a la medida de la capacidad de pago.

El alza de la bandera del acceso universal a la salud resulta en un gesto vacío cuando se impulsan políticas que tienden a la privatización o excluyen a determinados segmentos de la población por motivos de raza, género, nacionalidad, etc. Por el contrario, la universalidad significa garantizar a toda la población el acceso a prestaciones de salud adecuadas de promoción, prevención, cura y rehabilitación cuando lo requiera y a un costo asequible, que implica asegurar equidad en el acceso y protección financiera (Cetrángolo *et al.*, 2015).

Los avances en materia de salud a nivel mundial se aprecian en el comportamiento de algunos indicadores, como son la reducción de las tasas de mortalidad, incluyendo la materna e infantil, aumento de la esperanza de vida, progresos en materia de prevención y tratamiento de enfermedades no transmisibles, entre otros. Sin embargo, también persisten elementos que dan cuenta de las desigualdades, por ejemplo, el hecho de que se mantengan como causa de muerte importante en niños y niñas menores de cinco años enfermedades prevenibles con vacunas como las diarreas por rotavirus, y la neumonía por neumococo, o que el riesgo de muerte materna en el África subsahariana a lo largo de la vida sea de 1:36, mientras que en países de altos ingresos es de 1:4,900 (OMS, 2017).

El precio inasumible de la salud, en contraposición al enfoque de derechos, ahonda las brechas socioeconómicas y las desigualdades existentes; profundiza la situación de vulnerabilidad de las poblaciones con recursos económicos escasos, las expone a la miseria y perpetúa la pobreza. Cuestiones fundamentales que ya han sido resueltas en países con altos niveles de desarrollo social, siguen siendo problemas de importante magnitud en otros, afectando especialmente a quienes se encuentran en los estratos socioeconómicos más bajos.

A las deudas ya acumuladas en salud, se suman los riesgos que acarrea el cambio climático. Diversas fuentes explican las consecuencias que está teniendo o puede tener el cambio climático en la salud. Ballester *et al.* (2006) señalan entre sus impactos la mortalidad y enfermedades asociadas a temperaturas extremas, las muertes directas que ocasionan las inundaciones y las indirectas debido al consumo de aguas y alimentos contaminados, las afecciones respiratorias por mayor contaminación, las enfermedades transmitidas por vectores que encuentran condiciones propicias para su reproducción, el incremento del riesgo de infección por factores sociodemográficos como el hacinamiento, entre otros.

Las personas que por el orden social y político actual ven privado su derecho a la salud estarán más expuestas a los riesgos generados por el cambio climático, ya sea por encontrarse en un estado de salud deprimido o por no contar con las condiciones para afrontar y mitigar estos riesgos. La falta de acceso al agua potable, el hacinamiento, la alimentación deficiente, la falta de información preventiva y de acceso a atención sanitaria de calidad, oportuna e integral son algunas de las circunstancias que pueden empeorar los efectos del cambio climático en la salud de las personas. Es decir, las privaciones actuales, además de ser una vulneración de los derechos humanos, minan la capacidad de resiliencia de la ciudadanía y su posibilidad de recuperación, al tiempo que crean situaciones de mayor riesgo frente a las amenazas de crisis ambientales, sanitarias o económicas y dificultan la posibilidad de recuperación.

Un claro ejemplo lo constituye la pandemia de la COVID-19 que se atraviesa. Aunque en sentido general cualquier persona podría infectarse del virus, el impacto en ciertas poblaciones y su capacidad de respuesta ha sido desigual, con grupos cuyas condiciones injustas de vida implican un mayor riesgo (hacinamiento, falta de acceso a agua, ingresos insuficientes que no posibilitan cumplir la medida de confinamiento, entre otros) y que carecen de acceso a servicios adecuados de salud para sortear la enfermedad. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), las desigualdades de acceso a servicios básicos y en las condiciones de salud, pueden traer como consecuencia tasas de contagio y mortalidad por COVID-19 más elevadas en poblaciones rurales, urbanas marginales, los pueblos indígenas y afrodescendientes (CEPAL, 2020).

Un estudio publicado por la Universidad de Harvard y el periódico Boston Globe demuestra que la mortalidad por COVID-19 es superior entre aquellas personas que viven en barrios pobres y en viviendas hacinadas en el estado de Massachusetts, de Estados Unidos (Ryan y Lazar, 9 de mayo de 2020). Por eso afecta más a las personas negras, latinas y otros grupos discriminados por cuestiones étnico-raciales. Estas minorías son las que en promedio tienen menor estabilidad socioeconómica, las que están empleadas en trabajos informales y no cuentan con un subsidio o ingresos estables. La tasa de muerte en Estados Unidos ha sido un 40 % mayor en las ciudades y comunidades con más población de personas negras y racializadas, un 14 % más en aquellas con mayor número de habitantes por vivienda, y un 9 % superior en aquellas más pobres en comparación con las más ricas del país. En resumen, la pandemia ha golpeado más a los que ya estaban al borde del precipicio, por lo que esta enfermedad sí entiende de clases sociales.

En República Dominicana, aunque en acuerdos, pactos internacionales, planes nacionales y otros instrumentos de política se apele a la justicia social, los resultados y medidas concretas de salud reflejan la impronta liberal, como se muestra más adelante. La salud no está garantizada de forma equitativa como un derecho de toda la población, y depende en buena medida de los recursos económicos de los que pueda disponer cada familia/individuo, así como de otras condiciones como el género, discapacidad, situación migratoria, entre otros.

## **2. El modelo de atención sanitaria de la República Dominicana y su situación actual**

Para analizar el sistema sanitario dominicano y las políticas de salud, se describen las principales características del modelo que produjo la reforma impulsada en los años noventa, y que tiene entre sus principales resultados la Ley General de Salud (Ley 42 de 2001). Con la intención de dar un marco de contexto, primero se esbozan algunos elementos sobre el proceso más amplio

de reformas en la región de América Latina y el Caribe. Del modelo local, se analiza la organización del aseguramiento por regímenes de financiamiento y sus implicaciones, y lo ocurrido en relación con los mecanismos inicialmente previstos para la superación de la visión curativa de la salud y garantía de prestaciones homogéneas para toda la población afiliada, como son la implementación de un nivel primario de atención y de un plan básico de salud integral. También se abordan el gasto público y la situación de los servicios públicos de salud.

Este ejercicio incluye también el análisis de los roles de los actores (Estado, agentes privados) y sus intereses. Las reflexiones giran en torno a la tesis señalada en la introducción del capítulo: la disposición de las políticas de salud para el enriquecimiento privado, con consecuencias en términos de exclusión que le imprimen un carácter biopolítico de descarte al limitar el ejercicio del derecho a la salud es una forma de *dejar morir* (Kottow, 2010).

## 2.1. Las reformas de salud en el contexto regional

El siglo 21 trajo consigo novedades importantes en el sistema sanitario dominicano, con la puesta en marcha de una reforma compleja y ambiciosa del sector salud, iniciada en los años noventa, en un contexto más amplio de reformas que se impulsaban a nivel regional. Los sistemas de salud en América Latina y el Caribe fueron replanteados en el marco de los ajustes estructurales impulsados por organismos financieros internacionales a partir de la crisis de los años ochenta (Laurell, 2016). En sentido general, se promovían la austeridad fiscal, y medidas de control de la inflación y para el crecimiento económico sin considerar la desigualdad y la pobreza, bajo el supuesto de que el crecimiento en sí mismo atendería estas problemáticas por un efecto de derrame o de distribución de beneficios que se daría de forma “natural”.

Un primer momento de las reformas tiene como hito el informe del Banco Mundial de 1993 *Invertir en salud*. Allí se planteó la salud como una responsabilidad del individuo a ser resuelta en el mercado, con intervenciones de los gobiernos en la provisión de bienes públicos de salud (como los vinculados a la promoción de la salud) y un paquete de servicios costo-efectivo para la población empobrecida. La siguiente etapa estuvo enfocada en el aseguramiento, con una participación igualmente subsidiaria del Estado, y bajo la misma lógica de continuar la apertura del sector salud a intereses privados que tienen como característica intrínseca la búsqueda de ganancias (Laurell, 2016).

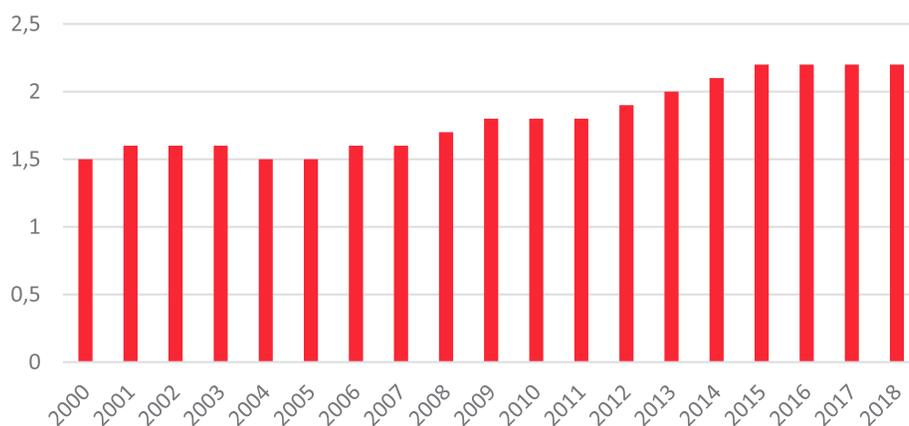
Otra de la característica de las reformas en la región fue la priorización de los fines económicos por encima de otros objetivos. Así se mantuvieron como líneas políticas los siguientes elementos:

la mantención del equilibrio fiscal frente al alza de los costos de atención sanitaria, el desarrollo de mercados de aseguradoras y prestadoras privadas de servicios de salud, y la promoción de la competencia en estos mercados, entre otros (Mesa-Lago, 2005). De la mano con la visión que entiende la salud como una responsabilidad individual y al mercado como mecanismo para su asignación, el cumplimiento de esos objetivos económicos supuso que el sector público cediera espacio, tanto en la prestación de servicios como en el aseguramiento. Así es como se va concretando el rol subsidiario del Estado: soslaya su responsabilidad directa en la garantía de derechos fundamentales, y asume la función de regular y crear condiciones para que el mercado y el capital privado sean el mecanismo privilegiado de acceso a bienes y servicios básicos.

De ahí se desprende que sean tan bajos los niveles de gasto público en salud de la región, en comparación con países que muestran mejor desempeño en términos de bienestar social. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) afirma que entre 2010 y 2017, el gasto en salud por persona ha superado el crecimiento económico en América Latina y el Caribe. Sin embargo, el gasto en salud en 2017 fue de aproximadamente USD 1.025 por persona en esta región, un cuarto de lo que se gastó en los países de la OCDE (USD PPA 3.994) (OCDE, 2020).

### Gráfico 1

*Promedio para América Latina y el Caribe del gasto en salud del gobierno central, 2000-2018*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPAL.<sup>1</sup>

Nota: Los promedios corresponden a la media aritmética de los valores de 17 países. Los países que se incluyen son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

<sup>1</sup> Ver: [https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web\\_cepalstat/estadisticasindicadores.asp](https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/estadisticasindicadores.asp)

Si bien la sola asignación de recursos no implica que se constituyan sistemas sanitarios que ofrezcan servicios de calidad y de acceso universal, es un punto de partida interesante para analizar el papel que asumen los Estados en la garantía del derecho a la salud. Los bajos niveles de gasto público van acompañados de la implementación de políticas asistenciales concebidas desde un papel marginal del Estado, que queda a cargo de proveer servicios públicos precarios y/o subsidios que suelen ser insuficientes a aquellos segmentos de la población que no alcanzan a acceder por sus propios medios a los servicios privados de salud que ofrece el mercado. Esta forma de operar se aleja de las nociones de derecho y universalidad a las que tanto se apela discursivamente.

Las políticas públicas sanitarias pasan a administrar la situación de precariedad en la que amplios grupos de la población quedan capturados en la dinámica de acumulación de riqueza privada que involucra el mercado, en tanto los inserta como factores que participan en el proceso de producción, pero no disfrutan de garantías en términos de acceso a salud, protección social ni salario digno. Con las políticas asistenciales, el Estado cumple su rol de subsidiar la actividad privada, y fomenta el imaginario de políticas sanitarias como medios para la entrega de dádivas a ciudadanas y ciudadanos defectuosos (pues no se integran exitosamente al orden establecido para asegurar su acceso a la salud) y clientes del sistema electoral. De ese modo, las políticas asistenciales no actúan como instrumentos que buscan garantizar derechos.

En sentido general, el caso dominicano se mantiene dentro de los límites de lo que se describe en el contexto regional. La reforma de salud llevada a cabo en el país tuvo varios hitos, entre ellos: un primer informe que da cuenta de la situación del sistema público de salud (1991); se constituye la Oficina de Coordinación Técnica (1995); se elabora el informe *Salud, visión de futuro*, acogido por la Comisión Nacional de Salud (1996); mediante el Decreto 308 se crea la Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud (1997); se promulgan la Ley General de Salud (Ley 42 de 2001) y la Ley que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) (Ley 87 de 2001), que disponen la estructura y funcionamiento del sistema de salud y de la seguridad social (2000 y 2001) (Duval, 2015; Rathe y Suero, 2017).

Este largo proceso resultó en un modelo que tiende en esencia hacia lo ocurrido a nivel regional en términos de privatización, presentando límites importantes para garantizar derechos básicos, reducir las desigualdades y aportar a la constitución de una ciudadanía resiliente.

## 2.2. El sistema sanitario dominicano actual

En agosto del 2000, el Programa de Reforzamiento del Sistema de Salud (PROSISA), el Ministerio de Salud Pública (entonces Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social) y el Programa de Medicamentos Esenciales (PROMESE/CAL) comenzaron su trabajo en conjunto para colaborar con el proceso de reforma del sector salud que se estaba llevando a cabo. La reforma nace inspirada en modelos sanitarios y de seguridad social instalados en Chile, Colombia y otras naciones de América Latina y el Caribe (Del Conte y Programa de Apoyo a la Reforma del Sistema de Salud [PROFISA], 2003).

Este proceso, que incluyó la reforma de la seguridad social, contó con la participación activa y el financiamiento de organismos de alcance internacional tales como el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Unión Europea; además de la cooperación técnica de la Organización de las Naciones Unidas, la OMS y su regional la Organización Panamericana de la Salud (OPS) (Del Conte y PROFISA, 2003), aunque el papel preponderante lo tuvieron los organismos financieros, que dispusieron unos 120 millones de dólares originalmente (Alianza por el Derecho a la Salud [ADESA], 2019).

La reforma contempló la creación de un nuevo marco legal, con leyes, reglamentos y normas, que definen la organización del sistema de salud, forma de financiamiento y aspectos vinculados a la provisión de servicios. Los instrumentos normativos principales de este proceso son la Ley General de Salud (Ley 42 de 2001) y la Ley que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social (Ley 87 de 2001).

Se estableció la separación de las funciones de rectoría y provisión de servicios. La rectoría quedó a cargo del Ministerio de Salud Pública, y comprende el trabajo estratégico de dirección del sistema mediante la formulación de las políticas; la regulación y supervisión de los actores del sector (públicos y privados), y la inteligencia sanitaria que refiere a la recolección y análisis de información para la toma de decisiones con base en la evidencia (Rathe y Suero, 2017). La rectoría implica también las funciones de inspección y sanción (Ministerio de Salud Pública, 2017a). Sin embargo, la separación de funciones no se concretó hasta 2015, año en que se promulga la Ley 123 de 2015 que crea el Servicio Nacional Salud (SNS).

A partir del 2014, y con el decreto 379 de ese año, se inicia el proceso de desconcentración de los Servicios Regionales de Salud, que son la expresión territorial del SNS. Estos se encargan de gestionar, organizar y articular los establecimientos y servicios de atención en salud de la red pública, de acuerdo con lo planteado en el artículo 2 del decreto 379 de 2014.

El Estado también cedió espacio a la prestación privada de servicios de salud, concretizado a través del esquema de aseguramiento en salud y el diseño del SDSS. En la Ley 87 de 2001 se definieron tres<sup>2</sup> regímenes de financiamiento en el Sistema y solo dos se implementaron, dividiendo a la población según su vínculo con el mercado de trabajo y capacidad de pago: un régimen contributivo para la población ocupada formal y sus dependientes, financiado por las cotizaciones de las empresas y trabajadores y trabajadoras con cobertura en centros privados y públicos; un régimen subsidiado financiado por el Estado, destinado a cubrir a la población trabajadora por cuenta propia con ingresos inestables e inferiores al salario mínimo nacional, así como a personas con discapacidad, desempleadas y en situación de indigencia, que reciben atención en la red de hospitales públicos.

El Seguro Nacional de Salud (SENASA) cubre a la población subsidiada y distintas Administradoras de Riesgos de Salud (ARS) de naturaleza privada se encargan de la población afiliada en el régimen contributivo. SENASA también participa como aseguradora para el régimen contributivo.

Según el modelo de atención en salud definido, la oferta de servicios sanitarios ha quedado organizada en tres niveles de atención:



Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Salud Pública (2017a).

<sup>2</sup> Un tercer régimen, contributivo subsidiado, nunca se implementó. Estaba supuesto a proteger a trabajadores y trabajadoras por cuenta propia con ingresos promedio, iguales o superiores a un salario mínimo nacional, financiado con aportes del sector trabajador y un subsidio estatal para suplir la falta de empleador.

El Primer Nivel de atención, que incluye los servicios de las Unidades de Atención Primaria (UNAP), las clínicas rurales, dispensarios y consultorios, está supuesto a jugar un rol fundamental en términos de superación del modelo curativo. Son los servicios de salud de mayor cercanía con la población y con responsabilidad en la vigilancia, identificación, análisis y abordaje de problemas de salud pública y colectiva del territorio en el que se desempeñe. Así, el Primer Nivel tiene un rol principal en relación con la prevención y promoción de la salud.

Partiendo de los elementos descritos del sistema, se observa que en términos de aseguramiento en salud se asigna un papel central al trabajo formal, a pesar de los niveles de precarización del mercado laboral. Por ejemplo, se verifica que en el periodo 2014-2020 la informalidad total en el empleo se mantiene por encima del 50 %, la tasa de desocupación y la fuerza de trabajo potencial<sup>3</sup> en conjunto superan el 10 %<sup>4</sup> (Banco Central de la República Dominicana [BCRD], s.f.), y que del 2010 al 2019 el ingreso laboral mensual promedio real apenas se ha incrementado de RD\$ 13,526.8 a RD\$ 14,562.3 (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo [MEPyD], 2020).

El estatus de formalidad en el empleo se traduce en la asimilación de los afiliados y las afiliadas dentro del Sistema como clientes, pues las personas que ingresan por la vía del régimen contributivo se convierten en aseguradas y pacientes de agentes privados, excepto quienes ingresan de forma voluntaria al SENASA contributivo. Se identifica así una de las formas en que la salud es convertida en una oportunidad de lucro. En definitiva, no solo se clasifica entre quienes pueden pagar o no para enfocar medidas específicas hacia la población más empobrecida, sino también para dirigir la demanda de las personas con empleo formal y salario fijo hacia las aseguradoras y prestadoras privadas de salud.

La regla implícita en este modelo es que las personas integradas al mercado de trabajo de manera formal (aun las de ingresos bajos) resuelvan en el mercado sus necesidades de atención en salud, mientras las que se encuentran en situación de informalidad y la población desempleada que logre demostrar su situación de empobrecimiento mediante el mecanismo de focalización del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), tendrían acceso al aseguramiento subsidiado. Aunque el acceso a la red pública no es restrictivo para el resto de la población, asegurada contributiva o no afiliada, en los hechos suele quedar descartada como opción para quienes puedan pagar, dadas las condiciones de deterioro en que se mantiene.

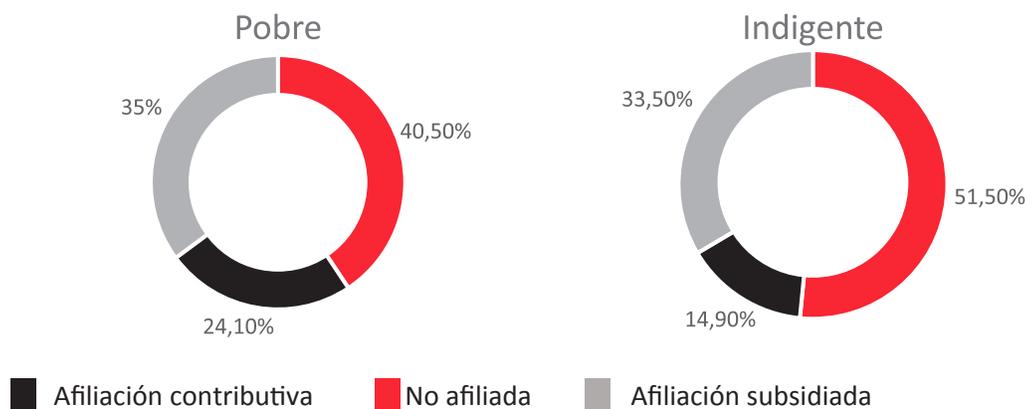
---

<sup>3</sup> La fuerza de trabajo potencial abarca a las personas desempleadas que no buscaron empleo en el periodo que considera la encuesta, pero están disponibles o buscaron y no están disponibles.

<sup>4</sup> Solo para el cuarto trimestre se registra un porcentaje ínfimamente menor, de 9.9 %.

Esta división por regímenes de financiamiento también se ha traducido en una diferenciación de la atención en salud a la que tienen acceso uno y otro grupo. Es decir, se ha constituido un sistema segmentado en el que la población con mayores ingresos tiene una oferta más amplia y puede acudir a centros privados, y el resto depende los servicios públicos o asistenciales, teniendo prestaciones diferenciadas en cuanto a suficiencia y calidad. La segmentación se contrapone a la posibilidad de reducir las inequidades en salud, en tanto, basados en el criterio económico y de financiamiento, reproducen las desigualdades ya existentes (Mesa-Lago, 2005). En resumen, la segmentación es una forma de institucionalización de las inequidades en salud.

Aun asumiendo la lógica de fragmentar para propiciar una mejor focalización, se revelan fallas importantes en la distribución de la población por regímenes de aseguramiento según situación económica. Cuando se analizan las estadísticas de afiliación y pobreza monetaria para el año 2019, se verifica que una amplia proporción de la población en situación de pobreza e indigencia no se encuentra asegurada, una parte está inserta en el regimen contributivo y la afiliación subsidiada no alcanza al 40 % de estas poblaciones (Gráfico 2).



Fuente: Elaboración propia a partir de MEPyD (2020).

Por otra parte, los aspectos con potencial para mejorar el acceso y la equidad en salud fueron negociados y dejados de lado en el curso de implementación de la reforma. Así, la cobertura de un paquete estándar de servicios para toda la población, independiente del régimen de financiamiento, quedó fuera del Seguro Familiar de Salud (SFS). Tampoco se aplicó la activación de un nivel primario de atención con acciones importantes en materia de promoción y prevención, y que estuviera centrado en las familias y comunidades.

En teoría, el modelo descansa principalmente sobre la estrategia de atención primaria y coloca al segundo y al tercer nivel como complementarios. En los hechos, la atención primaria no ha tenido la centralidad dispuesta en el diseño, manteniéndose un enfoque curativo y la congestión de los niveles complementarios. Esta decisión política va de la mano con la baja inversión pública en salud en general y, particularmente en la atención primaria: en 2019 lo asignado al primer nivel de atención representó el 9.2 % de los recursos previstos para el SNS y un 4.6 % del total de recursos del Ministerio de Salud Pública (ADESA, 2019).

Las Unidades de Atención Primaria (UNAPs) de la red pública son insuficientes para cubrir a la población. En abril del 2019 se daba cuenta de la existencia de unas 1,658 UNAPS, de las cuales operaban solo 1,161. Sin embargo, se estima que deberían estar funcionando alrededor de 5,755, considerando que la reglamentación establece que cada una debe cubrir entre 500 y 700 familias.

Siguiendo con ADESA (2019), en su estudio se identificó una alta incidencia de carencias tanto de recursos humanos como materiales, a saber: solo un 5.2 % de las UNAPS participantes de la investigación estaban coordinadas por médicos familiares.<sup>5</sup> Asimismo, se verificaron déficits de equipos y en el suministro de insumos y medicamentos, teniendo que, por ejemplo, de una lista de 22 insumos indispensables se evidenciaron faltas que oscilan entre un 8.2 % y un 41 %.

En el régimen contributivo aún no opera el primer nivel de atención. Cuando se implementó el SFS en este régimen, las disputas alrededor de establecer la atención primaria como puerta de entrada al sistema se resolvieron acogiendo la postura de los sectores que se oponían, aplazando su implementación (Cañón *et al.*, 2014).

El Colegio Médico y la Asociación de Clínicas y Hospitales Privados se han negado a las propuestas presentadas, incluyendo entre sus alegatos que determinar cómo puerta de entrada al sistema el nivel primario implicaría la pérdida de los derechos a la libre elección de las personas (ADESA, 2019). En lo concreto, la segmentación y la limitada cobertura financiera del sistema actual solo ofrece el privilegio de libertad de elección a quienes pueden sortear los costos de la atención sanitaria privatizada, por lo que el argumento gremial responde, en realidad, a intereses mercantiles de garantizar un flujo de consumidores hacia los servicios médicos especializados, que además suponen costos más altos en comparación con la atención primaria.

---

<sup>5</sup> Se supone que el núcleo base de profesionales que conforman una UNAP se compone de médico o médica familiar, enfermera o enfermero y los promotores de salud (Ministerio de Salud Pública, 2017a).

Distintos planteamientos y normativas han sido formuladas hasta la fecha sin que se materialice la puesta en vigencia del nivel de atención primaria en el régimen contributivo. Por ejemplo, al menos siete resoluciones del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) emitidas entre 2009 y 2013 abordan la cuestión del Primer Nivel de Atención en este régimen, ordenando la creación de comisiones para impulsar su implementación, solicitando informes al respecto e incluso estableciendo su fecha de inicio (CNSS, 2014). En 2018, la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) presentó al CNSS una propuesta sobre Atención Primaria en Salud (APS) con 383 coberturas, incluyendo medicamentos esenciales y laboratorios, sin copagos ni topes de cobertura, así como coberturas para personas con hipertensión arterial o diabetes (SISALRIL, 2018).

La conjunción de bajos niveles de inversión pública en salud y la primacía de intereses privados de los prestadores de servicios, han empujado hasta el fondo del cajón la promesa de un nivel primario de atención con alta capacidad resolutive, con intervenciones importantes en términos de salud colectiva mediante acciones de prevención y promoción, y que contribuya a la costo-efectividad del sistema y a la garantía de acceso de la población. De esta manera, en vez de fortalecer la democracia, se atenta contra ella al restringir el acceso a derechos básicos y universales, reservándolo para unos pocos, favoreciendo al sujeto cliente, y no al ciudadano con derechos.

La misma dinámica se observa en torno a la implementación de un Plan Básico de Salud (PBS). La cobertura de un paquete de servicios homogéneos para toda la población afiliada, sin distinción por régimen de financiamiento, estaba supuesta a aportar integralidad y equidad al sistema de salud, pero como tal, aún no se ha llevado a cabo.

La dilación en la puesta en marcha del SFS del régimen contributivo que empezó a operar a finales de 2007 (el subsidiado inició en 2003) se debió a las confrontaciones alrededor del contenido y costo del PBS, así como del establecimiento del primer nivel como puerta de entrada. En este caso, fueron los intereses de las ARS los que se priorizaron sobre la posibilidad de un sistema más equitativo, logrando el recorte de la cobertura financiera de las prestaciones incluidas en el PBS, la introducción de copagos por parte de usuarios y usuarias, y la fijación de techos de cobertura más restrictivos, ganando espacio para ampliar su cartera de servicios con la oferta de planes complementarios para cubrir prestaciones que debieron incluirse en el PBS (Cañón *et al.*, 2014).

En resumen, el PBS no se ha implementado según lo dispuesto originalmente (ADESA, 2019). Los copagos en el régimen contributivo, que implican un gasto sanitario que sale

directamente del bolsillo de las personas que demandan servicios de atención en salud, podrían estar financiando alrededor del 30 % del sistema (Cañón *et al.*, 2014). Asimismo, las brechas de cobertura entre regímenes se han ampliado con el tiempo, con una cápita<sup>6</sup> mensual definida para el régimen contributivo que es más de cuatro veces la del subsidiado (RD\$ 1,013.62 frente a RD\$ 216.4), lo cual conlleva una distancia importante en términos de financiamiento entre una y otra forma de aseguramiento, que también se refleja en la cobertura y calidad de los servicios (Pellerano y Félix-Matos, 2018).

Poblaciones que son discriminadas o que acceden al mercado laboral en condiciones de gran vulnerabilidad, ven reproducidas esas mismas privaciones en su acceso a la salud. Tal es el caso de la población inmigrante, de la que solo el 12.8 % reporta estar afiliada. La población haitiana, grupo migrante más importante en cantidad y con una tasa de ocupación del 70 %, presenta el menor nivel de afiliación (9.8 %). En contraposición, inmigrantes de países como Estados Unidos de América, España e Italia reportan una afiliación de más del 50 % (Fondo de Población de las Naciones Unidas [UNFPA], 2018).

Al respecto, el informe de UNFPA (2018) *El acceso de inmigrantes y descendientes a la salud y la protección social en la República Dominicana* señala que “ni los contratos escritos, ni la tenencia de documentos migratorios, ni la disponibilidad de cédula de identidad o de actas de nacimientos de los nacidos en el país garantizan el acceso al seguro de salud entre los inmigrantes y descendientes” (p. 105).

Más allá de la condición migratoria regular o irregular, las personas migrantes tienen dificultad para acceder al aseguramiento. Como se dijo, el sistema reproduce las desigualdades de un mercado de trabajo al que la población extranjera, particularmente la haitiana, se inserta en condiciones de mayor precariedad (solo un 16.1 % de la población haitiana ocupada dispone de un contrato laboral por escrito). Además, la disposición de una cédula de identidad dominicana como requisito para acceder al seguro subsidiado la mantiene excluida de este régimen (UNFPA, 2018).

En cuanto a las personas con discapacidad, aunque el nivel de ocupación es menor al de la población en general (32.2 % frente a 40.6 % para el 2010), la afiliación al seguro de salud es superior (58.8 % versus 53.8 %), dada su posibilidad de acceder al régimen subsidiado, que concentra el 62 % de la afiliación de este segmento poblacional (Consejo Nacional de

---

<sup>6</sup> La Tesorería de Seguridad Social realiza el pago a las ARS por el Plan Básico de Salud con base en un per cápita, es decir un aporte establecido por persona afiliada, lo que le da el derecho a cobertura.

Discapacidad, 2020). Aun así, el acceso a la salud está muy limitado debido las propias restricciones del régimen subsidiado en términos de calidad y oferta. Para las personas con discapacidad los copagos son una barrera, no se incluye cobertura para la discapacidad de origen psicosocial, es mínima la cobertura de medicamentos, y se enfrentan a la negativa del personal médico, sobre todo especialistas, para recibir la atención.

Estas situaciones reafirman que el sistema de aseguramiento no ha sido diseñado con el objetivo de ofrecer protección financiera suficiente. Sin embargo, es un instrumento que sí otorga oportunidades económicas al sector financiero, al tiempo que alivia de forma exigua la carga de los costos de la salud para la población. Si bien la reforma fue bastante amplia e incluye otros detalles, lo cierto es que los aspectos fundamentales del tipo de modelo sanitario al que se apuesta quedan reflejados en cómo fue organizada la población en torno a los servicios y el aseguramiento, el rol de los actores públicos y privados, y los temas que fueron dejados de lado en el proceso de implementación.

Este modelo se corresponde con las reformas neoliberales impulsadas en la región. Así el Estado, en su rol regulador, se autoasigna un papel subsidiario y ordena el sistema institucionalizando las reglas del mercado (la primacía de la acumulación de riqueza privada) como norma en lo público. Este también se ocupa de la atención a la población con escasos recursos, mientras que los agentes privados se encargan de la población inserta en el mercado laboral formal. El bajo gasto público en salud y los resultados del sistema sanitario, aspectos que se desarrollan a continuación, completan el cuadro que permite entender cómo la política pública de salud ha sido una herramienta biopolítica financiera.

Lo que se está validando a través de esta biopolítica, es que grupos económicos tengan asegurado el lucro a costa del acceso a la atención sanitaria suficiente y de calidad de ciertos segmentos de la población. Lo ocurrido con las pruebas para detección de la COVID-19 es una muestra clara de ello. Las aseguradoras solo se responsabilizaron por cubrir a su población afiliada la prueba de “proteína C reactiva” (PCR), mientras que las de antígeno debieron ser costeadas en su totalidad mediante gasto de bolsillo. A partir del 23 de abril del 2021, la SISALRIL decidió limitar la cobertura que ofrecían las aseguradoras a una única prueba PCR al año, condicionada a la realización y resultados de una prueba de antígenos (Resolución 00237 de 2021).

En un contexto de pandemia, las aseguradoras lograron restringir el acceso a uno de los mecanismos necesarios para el seguimiento y la disposición de respuestas de salud pública adecuadas al comportamiento epidemiológico del virus, como son las pruebas. La coyuntura de emergencia sanitaria es precisamente el momento en que la función de estas entidades como

aseguradoras frente al riesgo se hace más necesaria. Sin embargo, desde el sistema se responde limitando su responsabilidad en la protección de la población afiliada.

El fortalecimiento de la democracia requiere la reorientación del despliegue biopolítico del Estado, que regula priorizando la acumulación de renta por encima del resguardo de la vida y el derecho a la salud. Las políticas sanitarias necesitan ser resignificadas en la búsqueda de igualdad, con la garantía de acceso universal a la atención integral y de calidad como objetivo esencial.

### **3. La pobreza del gasto público en salud y sus pobres resultados**

La asignación de recursos públicos es un indicador importante de las prioridades políticas que los Estados tienen, más allá de lo que se plasma en planes y marcos normativos, pues la ejecución de lo que se planifica depende de ello. La reforma dejó una ley con una visión amplia de la salud, definida como un fin en sí mismo, en tanto elemento sustantivo del desarrollo humano y medio para alcanzar el bienestar común, así como una serie de principios que incluye la universalidad, solidaridad, equidad, integralidad, entre otros. En la práctica no se han dispuesto los recursos necesarios para cumplir con aspectos básicos. Muy por el contrario, el bajo gasto público ha facilitado la privatización de facto de la salud y la continuidad del régimen desigual que violenta un derecho básico vinculado de forma directa a la vida y la libertad.

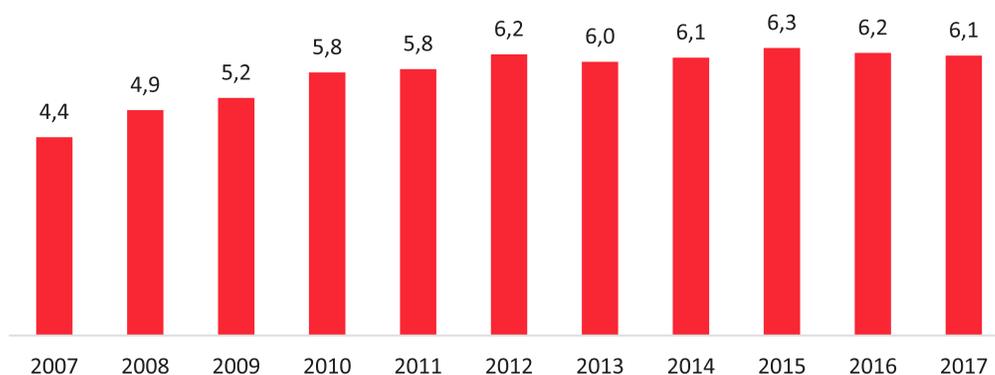
En el país, tanto el gasto corriente total en salud como el gasto público son bajos. En cuanto al total del gasto corriente,<sup>7</sup> se advierte que en el periodo 2007-2017 representó, en promedio, un 5.9 % del PIB (Gráfico 3). Para el último año de la serie (2017), este se situó en 6.1 % del PIB, por debajo del promedio de 21 países de América Latina y el Caribe (7.3 %), posicionándose en el sexto lugar entre los países con menor gasto corriente en salud expresado en porcentajes del PIB (Gráfico 4).

---

<sup>7</sup> Consumo final de bienes y servicios de salud de las unidades residentes, incluyendo los servicios de salud ofrecidos a individuos y los servicios colectivos.

### Gráfico 3

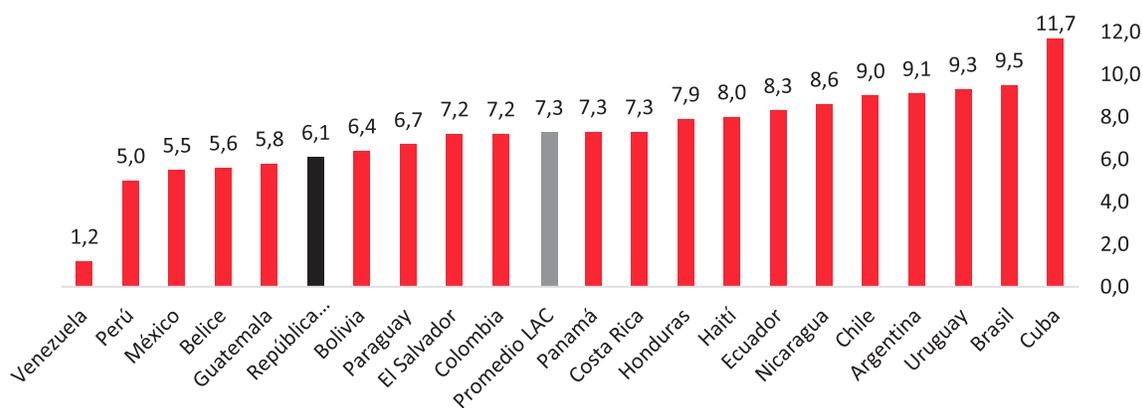
Total del gasto corriente en salud en República Dominicana como porcentaje del PIB, 2007-2017



Fuente: Elaboración propia a partir de MEPyD (s.f.).

### Gráfico 4

Total del gasto corriente en salud en países de América Latina y el Caribe, como porcentaje del PIB, 2017



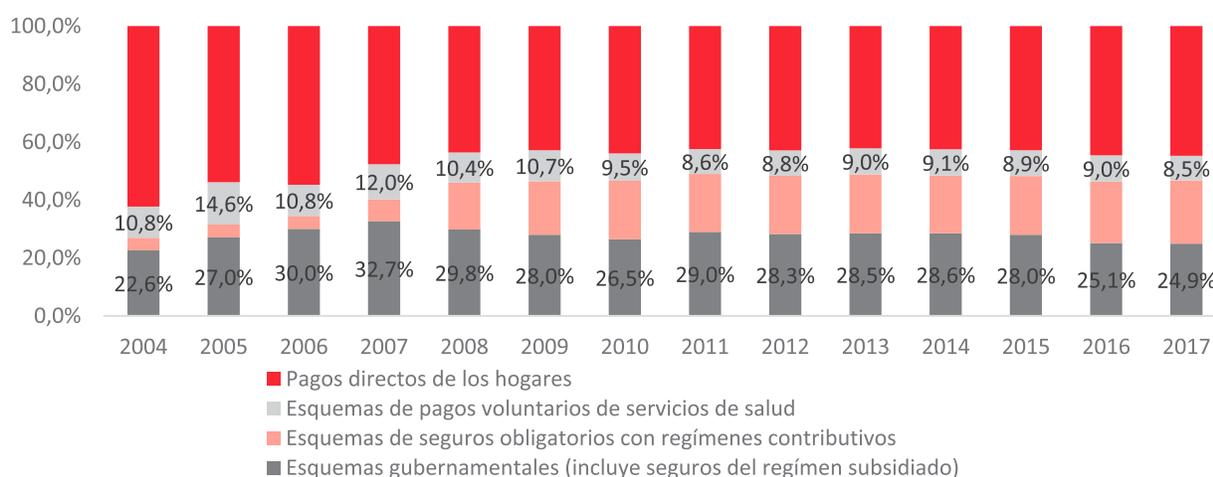
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPAL.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Ver: [https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web\\_cepalstat/estadisticasindicadores.asp](https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/estadisticasindicadores.asp)

Al examinar los datos del gasto corriente en salud se resalta que el financiamiento público se ha estancado, el gasto directo de bolsillo se mantiene alto, el gasto por esquemas de seguros contributivos obligatorios ha aumentado y el gasto por esquemas de seguro voluntarios (seguros privados o complementarios fuera del SDSS) se ha reducido poco (Gráfico 5). Por su parte, la participación del estado en el financiamiento de la salud tiende a la disminución paulatina en los últimos 10 años que abarca la serie (2008-2017), alcanzando su nivel máximo en 2007 con 32.7 % y reduciendo hasta un 24.9 % en 2017, con un peso muy similar al mostrado en 2004 (22.6 %).

### Gráfico 5

*Gasto corriente en salud por esquemas de financiamiento, 2004 - 2017*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Salud Pública.<sup>9</sup>

El alto gasto directo de los hogares, con mayor peso que todas las demás fuentes de financiamiento, implica que las familias dependen en gran medida de recursos propios para acceder a la atención en salud, y que lo económico es una barrera importante para el acceso a la atención sanitaria, abriendo una brecha con respecto al objetivo de la universalización en el acceso a la salud. Además, devela la falta de políticas efectivas de protección financiera, concretamente, prueba los impactos limitados que logra el aseguramiento, pues el gasto en salud en las familias con menores recursos significa una alta proporción de sus ingresos y puede convertirse en un gasto catastrófico o empobrecedor.

<sup>9</sup> Información obtenida a través del Portal Único de Solicitud de Acceso a la Información Pública (SIAP), correspondiente al Ministerio de Salud Pública.

El reconocimiento de problemáticas relevantes en el sistema sanitario hizo que en la Estrategia Nacional de Desarrollo (Ley 1 de 2012) se establecieran metas de incremento del gasto público en este rubro. Se determinó que para 2015 este debería alcanzar el 2.8 % del PIB y en el 2020 el 4.0 %, aumentando en 0.5 en los próximos quinquenios, para lograr un gasto público en salud de 5 % del PIB al 2030. Sin embargo, lo que se asigna y ejecuta dista mucho de estas metas.

**Tabla 1**

*Gasto público en salud establecido en el presupuesto formulado, expresado en porcentajes del PIB*

Año	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Gasto en salud (%PIB)</b>	1.90 %	1.8 %	2.0 %	2.0 %	1.7 %	1.80 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES) sobre presupuestos formulados 2015-2020.<sup>10</sup>

Incluso en un contexto de pandemia, el gasto público en salud se mantiene bajo. En la ley de presupuesto 2021, la asignación al sector salud equivale a un 11 % del presupuesto total y 2 % del PIB estimado para ese año, colocándose en los mismos niveles de periodos anteriores. El gasto en salud no ha sido priorizado y el presupuesto formulado supera en tan solo 0.7 % lo ejecutado al 25 de diciembre del 2020 (Dirección General de Presupuesto [DIGEPRES], 2020). Esto a pesar de que el sistema de salud se ha mostrado deficiente para atender la situación desatada con el virus, siendo necesario invertir más recursos para responder a los problemas estructurales del sistema y afrontar la coyuntura de la pandemia, que se extenderá hasta lograr la masificación de vacunas efectivas.

El bajo gasto público en salud ha conllevado unos pobres resultados. Las exclusiones y carencias del sistema de salud tienen efectos concretos y palpables en los resultados sanitarios y en la calidad de vida de la población. La República Dominicana, como otros países de la región, ha logrado mejorar en el tiempo algunos indicadores de salud, sin embargo, las consecuencias reflejan rezagos importantes en relación con el crecimiento económico experimentado. El análisis del comportamiento del Índice de Desarrollo Humano (IDH) para los años 1990-2017, muestra que el crecimiento económico del país no ha sido aprovechado para mejorar la salud de la población: el valor del índice de salud ha mejorado, de 0.74 a 0.83, pero la posición del país se desploma a partir de la década del 2000, pasando de la posición 66 a la 77 en 2017,

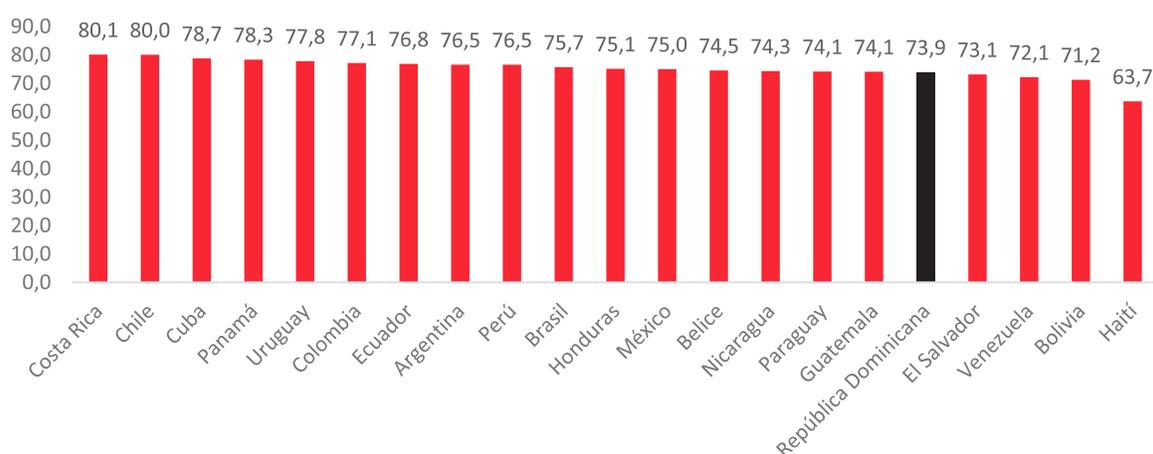
<sup>10</sup> Ver: <https://www.digepres.gob.do/presupuesto/gobierno-general-nacional/>

dados los menores avances mostrados con respecto a los demás países, incluyendo algunos con igual o menor crecimiento económico (Ceara Hatton, 2019).

Así, por ejemplo, aunque la esperanza de vida al nacer ha pasado de 66.5 años en el 2000 a 73.8 en el 2018 (Banco Mundial, s.f.), en una lista de 21 países de América Latina y el Caribe, República Dominicana se encuentra en la quinta posición entre los de menor esperanza de vida al nacer (Gráfico 6).

### Gráfico 6

*Esperanza de vida al nacer (años), 2018*

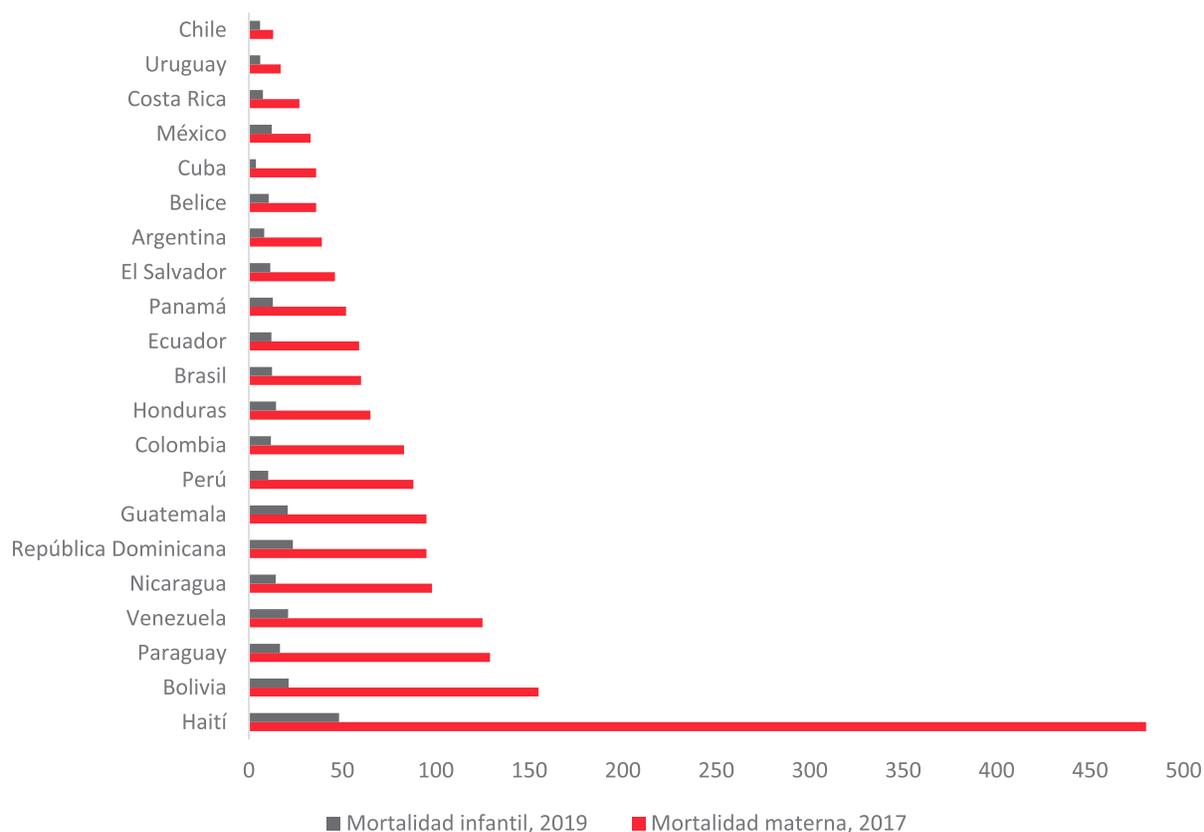


Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas de datos del Banco Mundial (s.f.).

La mortalidad infantil y materna son indicadores de referencia para evaluar los logros en salud, porque se vinculan con la cuestión del acceso a la atención sanitaria y la calidad de los servicios. Para el 2019 la tasa de mortalidad infantil fue de 23.5 por cada 1,000 nacidos vivos, la segunda más alta entre 21 países de América Latina y el Caribe (Gráfico 7), solo por debajo de Haití (48.2). Si bien este valor muestra una reducción importante con respecto al año 2000 (en el que la tasa de mortalidad infantil fue de 32.9 por cada 1,000 nacidos vivos), República Dominicana fue el segundo país que menos avanzó en este indicador, con una reducción de un 28.6 % del 2000 al 2019. Solo Venezuela muestra un peor desempeño en el tiempo, registrando incluso un aumento en la tasa de mortalidad infantil de 18.4 a 21 (Banco Mundial, s.f.).

### Gráfico 7

Tasa de mortalidad materna (estimado mediante modelo, por cada 100,000 nacidos vivos) y tasa de mortalidad infantil (por cada 1,000 nacidos vivos)



Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas del banco de datos del Banco Mundial (s.f.).

Con respecto a la mortalidad materna, para el año 2017 la República Dominicana registra una tasa de 95 por cada 100,000 nacidos vivos, compartiendo el sexto lugar junto a Guatemala entre los países con mayor tasa de mortalidad materna (Gráfico 7). Además, estos valores se distancian bastante del promedio de la región con una tasa de mortalidad materna de 74 (Banco Mundial, s.f.).

La calidad de los servicios está ligada, entre otros factores, a la suficiencia de recursos tanto humanos como físicos y de equipamiento. La disponibilidad de camas hospitalarias por cada 1,000 habitantes en el país es de 1.6, por debajo del promedio de 33 países de América Latina y el Caribe (2.1) y de países de la OCDE (4.7) (Tabla 2). Asimismo, los recursos humanos de

salud se encuentran por debajo del promedio de la región y de los países de la OCDE, con 1.5 profesionales médicos y 1.4 enfermeros o enfermeras por cada 1,000 habitantes y 2.3 psiquiatras por cada 100,000 habitantes.

**Tabla 2:**

*Indicadores de infraestructura médica y disponibilidad de recursos humanos*

País	Camas en hospitales	Profesionales médicos	Enfermeros o Enfermeras	Psiquiatras
	Por cada 1.000 habitantes	Por cada 1.000 habitantes	Por cada 1.000 habitantes	Por cada 100.000 habitantes
Promedio América Latina y el Caribe	2.1	2.0	2.8	3.4
Promedio países OCDE	4.7	3.5	8.8	16.8
República Dominicana	1.6	1.5	1.4	2.3

Fuente: Tomado de OCDE (2020)

La OMS (2009) establece que deben existir de dos a tres médicos por cada mil habitantes y estima que los países con menos de 23 profesionales de atención de salud por cada 10,000 habitantes probablemente no alcancen las tasas de cobertura adecuadas para las intervenciones clave de atención primaria de salud. Según datos del Sistema de Indicadores Sociales de la República Dominicana (SISDOM), para el año 2018 el país tenía apenas 1.4 médicos o médicas por cada 1,000 habitantes y 0.36 profesionales de enfermería, y para el quinquenio 2014-2018, no se supera el umbral mínimo de profesionales de atención de salud señalado por la OMS ni una sola vez (MEPyD, s.f.).

Si el modelo de forma ordinaria reproduce las privaciones en salud, es entendible que existan serias limitaciones para responder a emergencias sanitarias. Hacer frente a la pandemia de la COVID-19, por su envergadura, ha sido un reto para todos los países, pero tuvo implicaciones específicas para países con mayores niveles de desigualdad previo a la crisis. En el caso de República Dominicana hay dos aspectos que se pueden resaltar: la incapacidad de desplegar estrategias de información y prevención desde el sistema de salud, la falta de medidas para contener la propagación, como el rastreo de contactos de casos positivos y la masificación de pruebas, y el pronto colapso del sistema sanitario.

Las insuficiencias para responder a la pandemia quedaron demostradas cuando a julio de 2020, con tan solo 1,396 personas infectadas de COVID-19 hospitalizadas en el país, se alcanzó una tasa de ocupación de un 93 %, registrando para el caso del gran Gran Santo Domingo una ocupación de 100 % con 641 pacientes hospitalizados (Oliveiro, 27 de julio de 2020).

El nivel de deterioro de los servicios públicos de salud colocan al sistema constamente al borde de una crisis sanitaria, lo cual se demostró en la poca capacidad de resiliencia para adaptarse y enfrentar los nuevos retos que impuso la COVID-19. La presión sobre los escasos recursos orientados a la atención de la emergencia, conllevó la desatención de la demanda regular de servicios de salud.

Resulta emblemático lo ocurrido con los servicios de salud reproductiva de las mujeres, visto desde los servicios de consultas prenatales. Al comparar los periodos enero-marzo y abril-junio del 2020, se registra para el segundo trimestre una caída de alrededor del 60 % de las consultas prenatales.<sup>11</sup> Precisamente para ese año, 2020, las estadísticas disponibles muestran ya un aumento de 29 % de la tasa de mortalidad materna, que pasó de 96 por cada 100,000 nacidos vivos en 2019, a 124 (Ministerio de Salud Pública, 2020).

Historicamente, el país ha mantenido tasas altas de mortalidad materna, a pesar de los también altos niveles de institucionalización de la atención al embarazo y al parto (Ministerio de Salud Pública, 2017b). La salud reproductiva de las mujeres se ha mantenido en estado continuo de emergencia, y su atención fue puesta en pausa en pandemia dada la falta de recursos para responder a esta demanda y a la originada por la COVID-19 al mismo tiempo.

Además, no fue posible asumir medidas necesarias de prevención, como el seguimiento desde el sector salud a personas contagiadas en aislamiento domiciliario, ni la identificación de nuevos casos a partir del rastreo de los contactos que tuvieron los casos confirmados, medidas que se consideran clave para controlar la propagación del virus (Sánchez-Duque *et al.*, 2020). Un nivel primario funcionando de forma efectiva y según el modelo de atención por niveles, pudo jugar un rol clave, tanto para acciones vinculadas al nuevo virus como a otras condiciones de salud que demandan la continuidad del seguimiento médico.

Estos servicios precarios son los que dispone el Estado para la atención de la población empobrecida. Así se materializa en las políticas de salud la visión de “servicios para pobres”. Un asunto que no es fortuito, sino reflejo de la visión que de lo público se tiene, relegado al orden de lo asistencial y no a la función garantista de bienestar continuo y creciente, constitutivo de una ciudadanía plena y resiliente.

---

<sup>11</sup> Cálculo propio a partir de datos del Ministerio de Salud Pública sobre producción de servicios (consultas prenatales), de enero-marzo y abril-junio de 2020. Ver: <https://www.msp.gob.do/web/Transparencia/estadisticas-institucionales/#EIPSSS>

## 4. Conclusiones

El acceso, la calidad y la equidad son aspectos consustanciales de la cobertura universal en salud (Fajardo-Dolci *et al.*, 2015), pues están vinculados al aseguramiento efectivo del derecho a la salud en un contexto de justicia social. La falta de equidad implica que existen desigualdades evitables e indeseables que provocan que, en términos relativos, cueste más a unos grupos que a otros acceder a la atención sanitaria, perpetuando las brechas y constituyéndose en condiciones de exclusión, en tanto que la falta de calidad en salud significa que los servicios que reciben las personas no atienden de forma efectiva sus necesidades. Ambas situaciones son contrarias al derecho a la salud, que incluye el acceso a servicios integrales, oportunos y asequibles, sin discriminación y sin que el costo de los servicios exponga a las personas a dificultades financieras (OPS y OMS, 2014).

En el sistema sanitario dominicano se observan tanto la falta de equidad como la falta de calidad. Las políticas de salud impulsadas en las últimas décadas reproducen las desigualdades económicas y sociales. La organización por regímenes de financiamiento ha significado la segmentación de la población de acuerdo con la posibilidad de extraer valor para la acumulación de capital privado, oscilando entre la mercantilización de la salud y el asistencialismo, no en su reconocimiento como derecho humano.

Lejos de priorizar el fortalecimiento de la red pública, se ha optado por dar continuidad al aseguramiento como gran apuesta en materia de política pública de salud. La afiliación, que intenta equipararse a la cobertura, ha devenido en un ejercicio de carnetización que no implica protección financiera en salud ni acceso a servicios integrales.

La segmentación en el sistema funciona como una forma de clasificación que permite la administración biopolítica de la comunidad, distinguiendo las formas de vida cuya preservación se privilegia de aquellas que se abandonan (Kottow, 2010). Por el contrario, la biopolítica democrática regula para una mayor inclusión de la pluralidad de formas de vida en condiciones de libertad e igualdad (Prozorov, 2020). El ordenamiento actual del sistema sanitario responde al objetivo de generar riquezas privadas, lo que significa que la capacidad de pago es el criterio de inclusión/exclusión. Esta regla pone en primer lugar la funcionalidad económica de la salud, protegiendo al segmento ya privilegiado de la población que dispone de recursos para solventar de forma privada e individual sus necesidades de salud.

Las mayores posibilidades económicas que tienen los individuos aventajados se capturan como ganancia privada, impidiendo su redistribución para el financiamiento de un sistema universal.

Esto ocurre al separar a contribuyentes de subsidiados. Se trunca la posibilidad de interdependencia recíproca que entraña la solidaridad, quedando este principio como un eslogan vacío con el que se adorna la retórica sobre la salud. Esta misma valoración puede extenderse a la alusión del derecho a la salud en discursos que sostienen el funcionamiento del sistema actual, a pesar de su distancia con la lógica de la salud como derecho humano.

Son estos procesos los que construyen otra categoría de ciudadanía, despojada de derechos, sin disfrute de las garantías básicas a las que se aspira en la vida democrática y, por tanto, en desventaja para la participación en los asuntos comunes. En resumen, la política social de salud refuerza y produce privilegios y marginaciones, minando la democracia y la cohesión social.

Este escenario demanda la realización de transformaciones profundas de las políticas sanitarias para que verdaderamente se corresponda con un sistema atravesado por la visión del derecho y enmarcado en valores democráticos.

Una práctica biopolítica democrática en el sector salud está sujeta al impulso de políticas que garanticen el acceso a este derecho en condiciones de justicia, es decir, que las características propias de una sociedad diversa (género, la raza, la sexualidad, discapacidad, entre otras) y las desigualdades en ámbitos como el económico no se conviertan en factores de exclusión. Todo lo contrario, de una administración democrática de la vida en el campo de la política sanitaria, se espera pluralidad y contrapeso a las desigualdades, de modo tal que la equidad en salud contribuya con la equidad social. En este tenor, se esbozan algunos lineamientos generales, fundamentales para la transformación del sistema de salud:

- Es imprescindible que el Estado asuma su rol protagónico en la prestación de servicios de salud, de manera que el ánimo de lucro que caracteriza al capital privado no compita ni se imponga a la garantía del derecho. Esto requiere aumentar el gasto público y redirigir los recursos que ya se generan en el sistema actual para financiar una red pública con capacidad de satisfacer la demanda de atención sanitaria integral de la población.
- Eliminar la segmentación que caracteriza el sistema actual. Como señalan Rathe y Suero (2017), la cobertura universal en salud con equidad y protección financiera es alcanzable siempre que se disponga de los recursos necesarios, obtenidos mediante mecanismos obligatorios que no reproduzcan la inequidad. Así también, que los riesgos se distribuyan de la manera más amplia posible y que los recursos se administren de manera efectiva.

La materialización de la solidaridad como principio implica el diseño e implementación de mecanismos de responsabilidad colectiva y recíproca, en el que las cargas de quienes cuentan con mayores posibilidades económicas contribuyan a compensar la imposibilidad o limitaciones de otros para aportar. La solidaridad toma cuerpo en los mecanismos de redistribución, lo cual se logra con la eliminación de la segmentación y la unificación de toda la población bajo un mismo seguro a cargo de la responsabilidad del Estado. Esto es, eliminar las aseguradoras de riesgo de salud privadas y que el aseguramiento (tanto contributivo como subsidiado) se asuma desde el Estado, garantizando el acceso de toda la población a los mismos servicios, y manejando un único fondo que consolide todos los aportes para el financiamiento de todas las prestaciones.

- La superación de la visión hospitalocéntrica y curativa de la salud, demanda la constitución de un nivel primario de atención que efectivamente desarrolle estrategias territoriales de promoción y prevención en salud, además de las labores de vigilancia epidemiológica que contribuyen a las acciones preventivas.
- Por último, de cara a la universalización del derecho a la salud, debe disponerse de lineamientos claros y acciones concretas que rompan con otras formas de jerarquización que permean la organización social y atraviesan el sistema de salud. Por mencionar algunos ejemplos, se deben eliminar las barreras de acceso de la población migrante, así como considerar las necesidades específicas de poblaciones como las personas con discapacidad.

## Referencias

- Alianza por el Derecho a la Salud (ADESA). (2019). *Atención Primaria en Salud, Situación y Retos en la República Dominicana*.
- Ballester, F., Diaz, J. y Moreno, J. M. (2006). Cambio climático y salud pública: escenarios después de la entrada en vigor del Protocolo de Kioto. *Gaceta Sanitaria*, 20(1), 160-174. <https://doi.org/10.1157/13086040>
- Banco Central de la República Dominicana (BCRD). (s.f.). Mercado de Trabajo. Encuesta continua (ENCFT) [Serie de datos estadísticos 2014-2021]. <https://www.bancentral.gov.do/a/d/2541-encuesta-continua-encft>

- Banco Mundial. (s.f.). Datos de libre acceso del Banco Mundial. [Base de datos]. <https://datos.bancomundial.org/>
- Cañón, O., Rathe, M. y Giedion, U. (2014). *Estudio de caso del Plan de Servicios de Salud PDSS de la República Dominicana*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ceara Hatton, M. (2019). *El fracaso de un modelo: crecimiento sin bienestar en perspectiva del desarrollo humano (1990-2017) en la República Dominicana*. Centro de Investigación Económica y Social José Luis Alemán; Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. <https://bit.ly/3gKs0WB>
- Cetrángolo, O., Bertranou, F. y Casanova, L. (2015). *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. Protección social universal en mercados laborales con informalidad*. CEPAL; OIT.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). El desafío social en tiempos del COVID-19. *Informe Especial COVID-19*, (3), 1-22. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf)
- Consejo Nacional de Discapacidad. (2020). *Consecuencias sociales y económicas de la exclusión laboral de la población con discapacidad en República Dominicana*. <https://bit.ly/38pV1m4>
- Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS). (2014). *Reporte de resoluciones del CNSS según el tema. Atención primaria*. [Repositorio del CNSS]. <https://www.cnss.gob.do/index.php/documentos/resoluciones-del-cnss2/category/98-resoluciones-por-temas>
- Del Conte, A. y Programa de Apoyo a la Reforma del Sistema de Salud (PROFISA). (2003). *Una Reforma para estar en salud. Claves para profesionales del sector sanitario*. PROFISA; ONF; Unión Europea; Secretaría de Estado de Salud Pública; Asistencia Social (SESPAS). <https://repositorio.msp.gob.do/handle/123456789/1314>
- Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES). (2020). *Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado 2021. Tomo I. Gobierno Central*. <https://www.digepres.gob.do/pubs/2021/libros/Tomo-I/Proyecto-de-ley-de-presupuesto-General-del-Estado-2021-Tomo-I.pdf>
- Duval, M. (2015). *Modelo de atención e inequidad en salud en República Dominicana*. Editora Búho.

- Fajardo-Dolci, G., Gutiérrez, J. P. y García-Saisó, S. (2015). Acceso efectivo a los servicios de salud: operacionalizando la cobertura universal en salud. *Salud pública de México*, 57(2), 180-186. <https://www.medigraphic.com/cgi-bin/new/resumen.cgi?IDARTICULO=56981>
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). (2018). *El acceso de inmigrantes y descendientes a la salud y a la protección social en la República Dominicana. Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes, ENI-2017*.
- Kottow, M. (2010). Salud Pública y biopolítica. *Nuevos Folios de Bioética y Pensamiento Biomédico*, (2), 5-28. <https://nuevosfoliosbioetica.uchile.cl/index.php/NFB/article/view/32906>
- Laurell, A. C. (2016). Las reformas de salud en América Latina: procesos y resultados. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 34(2), 293-314. Ediciones Complutense. <https://doi.org/10.5209/CRLA.53458>
- Linares-Pérez, N. y López Arellano, O. (2008). La equidad en salud: propuestas conceptuales, aspectos críticos y perspectivas desde el campo de la salud colectiva. *Medicina Social* 3(3), 247-259.
- Mesa-Lago, C. (2005). *Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3888/S2005077\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3888/S2005077_es.pdf)
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD). (s.f.). Sistema de Indicadores Sociales de la República Dominicana (SISDOM) 2018-2019. [Base de datos]. <https://mepyd.gob.do/sisdom>
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD). (2020). *Análisis del desempeño económico y social de República Dominicana 2019*. <https://mepyd.gob.do/analisis-del-desempe%C3%B1o-economico-y-social-2019>
- Ministerio de Salud Pública. (2017a). *Modelo de Atención en Salud para el Sistema Nacional de Salud*. <https://repositorio.msp.gob.do/handle/123456789/88>
- Ministerio de Salud Pública. (2017b). *Situación de la Mortalidad Materna en la República Dominicana, 2016*. <https://repositorio.msp.gob.do/bitstream/handle/123456789/348/mortalidadmaternard2016.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

- Ministerio de Salud Pública. (2020). *Boletín Epidemiológico Semanal*. [Semana Epidemiológica 51]. [http://www.digepisalud.gob.do/documentos/?drawer=Boletines%20epidemiologicos\\*Boletines%20semanales\\*2020](http://www.digepisalud.gob.do/documentos/?drawer=Boletines%20epidemiologicos*Boletines%20semanales*2020)
- Oliveiro, A. (27 de julio de 2020). Colapsa disponibilidad hospitalaria en el Gran Santo Domingo con un 100% de ocupación. *Diario Libre*. <https://bit.ly/3mI8q0T>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2020). *Panorama de la Salud: Latinoamérica y el Caribe 2020*.
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (s.f.). *Preguntas más frecuentes. ¿Cómo define la OMS la salud?* <https://www.who.int/es/about/frequently-asked-questions>
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2009). *Estadísticas Sanitarias Mundiales 2009*. [https://www.who.int/gho/publications/world\\_health\\_statistics/ES\\_WHS09\\_Full.pdf](https://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/ES_WHS09_Full.pdf)
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2017). *Más sano, más justo, más seguro: la travesía de la salud mundial 2007-2017*. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/259204>
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Organización Mundial de la Salud (OMS). (2014). *Estrategia para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud*. <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2014/CD53-5-s.pdf>
- Pellerano, J. y Félix-Matos, L. (2018). *Situación del aseguramiento en salud en la República Dominicana y recomendaciones*. UNIBE.
- Prozorov, S. (2020). *Democratic Biopolitics: Popular Sovereignty and the Power of Life*. Edinburgh University Press.
- Rathe, M. y Suero, P. (2017). *Salud, visión de futuro: 20 años después*. INTEC.
- Restrepo-Ochoa, D. A. (2013). La salud y la vida buena: aportes del enfoque de las capacidades de Amartya Sen para el razonamiento en salud pública. *Cadernos de Saúde Pública*, 29(12), 2371-2382. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00069913>
- Ryan, A. y Lazar, K. (9 de mayo de 2020). A new analysis: Coronavirus death rate surged in Massachusetts locations that already faced challenges. *The Boston Globe*. <https://www.bostonglobe.com/2020/05/09/nation/disparities-push-coronavirus-death-rates-higher/>

Sánchez-Duque, J. Arce-Villalobos, L. y Rodríguez-Morales, A. (2020). Enfermedad por coronavirus 2019 (COVID-19) en América Latina: papel de la atención primaria en la preparación y respuesta. *Atención Primaria*, 52(6), 369-372. <https://doi.org/10.1016/j.aprim.2020.04.001>

Sen, A. (2000). La salud en el desarrollo. *Boletín de la Organización Mundial de la Salud: la revista internacional de salud pública*, (2), 16-21. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/57579>

Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL). (2018). *Memoria Institucional 2018*. <http://sisalril.gov.do/transparencia/index.php/publicaciones-t/category/565-memorias-institucionales>

#### Referencias normativas

Decreto 308 de 1997. Que crea e integra la Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud (CERSS). [Repositorio del Ministerio de Salud Pública]. <https://www.msp.gov.do/web/Transparencia/oai-base-legal-decretos/#163-decretos-1519401623-p4>

Decreto 379 de 2014. [379-14]. Sobre separación de funciones y desconcentración del Servicio Nacional de Salud. 10 de octubre de 2014. [Repositorio del Ministerio de Salud Pública]. <https://www.msp.gov.do/web/Transparencia/oai-base-legal-decretos/#163-decretos-1519401623-p1>

Ley 42 de 2001. Ley General de Salud. 8 de marzo de 2001. <https://repositorio.msp.gov.do/handle/123456789/747>

Ley 87 de 2001. Que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social. 9 de mayo de 2001. <https://bit.ly/3kR4ubV>

Ley 1 de 2012. Que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. 25 de enero de 2012. <https://mepyd.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/end/ley-no-1-12-end-2030.pdf>

Ley 123 de 2015. Que crea el Servicio Nacional de Salud (SNS). 16 de julio de 2015. [Repositorio del Ministerio de Salud Pública]. <https://www.msp.gov.do/web/Transparencia/base-legal-leyes/>

Resolución 00237 de 2021 [Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL)]. Que modifica el procedimiento para la cobertura de las pruebas de detección del coronavirus (COVID-19). [http://www.sisalril.gov.do/phocadownload/Resoluciones/Res\\_Adm\\_Generales/2021/Res\\_Adm.No\\_00237\\_2021.pdf](http://www.sisalril.gov.do/phocadownload/Resoluciones/Res_Adm_Generales/2021/Res_Adm.No_00237_2021.pdf)



## Capítulo 4

# La escuela dominicana desde una perspectiva biopolítica: lo que ha sido y lo que puede ser

### Introducción

La escuela dominicana se encuentra en una crisis permanente. Esto puede ser constatado a través de indicadores de rendimiento estudiantil que comparan y colocan al país muy por debajo de otros similares en ingresos, lo cual refleja la baja calidad educativa. Sobre todo, se puede ver y vivir cómo los resultados de las carencias se expresan en el día a día, impidiendo que la ciudadanía pueda explorar y desarrollar sus propias capacidades. Aunque República Dominicana goza de una considerable expansión económica en las últimas décadas, que le ha permitido constituirse como un país de “ingreso mediano alto” según el Banco Mundial, mantiene unos altísimos niveles de rezago en indicadores sociales. El tránsito hacia una correspondencia entre economía y desarrollo social es impensable sin políticas públicas que sirvan de puente.

El aumento en la inversión en educación en los últimos años no ha estado acompañado de un cambio de rumbo, por lo que es necesario cuestionar la forma en que se ha concebido la educación en el país. Volver a pensar la escuela, entendida como el epicentro de la política educativa pública, es un proceso pendiente y necesario ante la disfuncionalidad y casi inviabilidad de lo que se ha venido haciendo.

La transformación educativa es un proceso con alta vigencia en las promesas de cambio de los grupos que acceden al poder político en los Estados contemporáneos. Independientemente del matiz ideológico, sistema educativo o paradigma pedagógico, la educación estará presente en las discursivas políticas a medida que los países avanzan en la superación del hambre y de

la pobreza extrema como principales problemáticas sociales. Por otra parte, esto también ha servido como excusa que permite imputar al sistema educativo la responsabilidad de todos los déficit, distorsiones y miserias de la sociedad. En fin: diversos motivos han convertido a la escuela en núcleo de los discursos del desarrollo.

El aceleramiento de los cambios tecnológicos que vienen sucediendo desde las últimas dos décadas, en el que destaca la explosión del Internet a nivel mundial, amenaza con sumir en la obsolescencia buena parte de la funcionalidad orgánica de la educación formalizada, en gran medida atrapada aún en la mera memorización pasajera de contenidos. Por lo demás, progresivamente, la simple acumulación de conocimientos genera menor valor agregado.

En un contexto de paulatina automatización, se requiere una actualización de la capacidad de comprensión y asimilación de la realidad por parte de los sujetos. Las habilidades creativas se deben adecuar mejor a lo que se necesita para un mundo que requiere y propone adaptabilidad; riesgos como los representados por el cambio climático obligan de por sí a nuevas condiciones de materialidad y a la superación de los métodos tradicionales y modernos de enseñanza.

Como se verá, se verifica una tendencia a la privatización de la educación, que adopta diferentes formas y suma a las brechas ya existentes, dada la diferencia en la calidad y el acceso entre centros públicos y privados, entre privados según costo, y entre centros públicos rurales y urbanos. Además, hay una contradicción de fondo entre la educación como negocio y la educación como derecho. Las empresas privadas de la educación siempre buscarán reducir costos y aumentar ingresos, para lo cual deben elevar el precio de la matrícula lo que aumenta a su vez la segregación social. Por tanto, la educación privada, que se ha venido planteando como solución individual ante la baja calidad de la educación pública, implica en el largo plazo la reproducción de las desigualdades preexistentes.

Enfrentar el tema educativo conlleva una complejidad tal que no es posible limitar su abordaje, como política pública a ser sustancialmente mejorada, a unas pocas aristas clave debido a la cantidad de factores en interdependencia. Más allá de las mejoras en la base material que requiere la escuela y la formación del cuerpo docente, en la reforma y transformación del sistema educativo juega un importante peso la concepción misma, de los fines y objetivos educativos, y los enfoques pedagógicos a implementarse. Al mismo tiempo, la escuela está llamada a ser un lugar transformativo, en vías a la constitución de una ciudadanía democrática y ser un brazo ejecutor de políticas sociales que de otro modo resultan muy difíciles e inefectivas para aplicar, como serían la superación de patrones culturales negativos a la sociedad, incluyendo la violencia en sus distintas manifestaciones.

Este trabajo, más que plantearse la definición de políticas públicas educativas específicas para el siglo 21, pretende ser el posible punto de partida para la reflexión más global sobre el rol que ha venido jugando la escuela en su relación con el poder, y el potencial que tiene hacia la conformación de una ciudadanía resiliente y capaz de pensarse y autodeterminarse.

A través del enfoque de la *biopolítica* buscaremos la comprensión del rol que vienen teniendo las políticas educativas para el ejercicio del poder. Reconocer esa capacidad, entender cómo ha afectado a la ciudadanía para, a partir de ahí, pensar la manera en que estos mecanismos pueden servir a la conformación de una ciudadanía resiliente.

Con base en estas premisas proponemos algunas pistas que sirvan para orientar una reflexión sobre la escuela como dispositivo político en crisis de sentido que necesita ser repensado para encontrar sus coordenadas, en una sociedad cada vez más basada en la producción y circulación de conocimiento, a la vez que pareciera que se difumina el valor real del conocer, investigar, aprender y enseñar.

En un primer momento analizaremos las formas de manifestación del biopoder a través de los sistemas educativos haciendo una revisión de la discusión teórica reciente sobre la biopolítica de las políticas educativas. Luego procederemos a examinar cómo se han reflejado estos conceptos en la relativamente corta trayectoria de los sistemas educativos formales en el país. Posteriormente, entraremos en una breve descripción de los logros, para profundizar en las limitaciones de las políticas educativas que se han aplicado y promovido. Por último, exponeremos una crítica y una propuesta de perspectiva, por medio de ejemplos concretos, hacia la escuela que ha estado ausente y que nos faltará para enfrentar los retos que se están abriendo en este futuro que acaba de llegar.

## **1. La escuela como dispositivo biopolítico**

Los dispositivos existen en tanto red de relaciones de poder (la escuela que opera como intermediaria entre estudiantes, profesores, familias y directivas, así como las instituciones en sí mismas (la cárcel, la escuela, el sistema monetario, etc.) (García Fanlo, 2011). Se trata de un medio a través del cual los sujetos son disciplinados, organizados y sancionados, y desde el que se les marca su relación con el poder. La escuela es un dispositivo biopolítico con una alta participación en la vida, como pocos otros: gestiona y administra entre una quinta y una cuarta parte de todo el tiempo de crecimiento humano desde la niñez hasta finales de la adolescencia.

Para Foucault (2007) las instituciones educativas semejan a las instituciones penitenciarias como planteles cerrados, amurallados, con horarios de recreo y ocio limitados, organizaciones en fila, segmentación arbitraria, control de los cuerpos, quién entra, quién sale, a qué hora se realizan necesidades, y hasta en los años de escolarización requeridos a los años de penitencia. En la escuela se manifiestan procedimientos disciplinarios como control de las actividades, la administración del tiempo, y la organización arbitraria de los individuos dentro del plantel (Santiago, 2017).

Tanto la persona graduada como la ex carcelaria lo son en la medida en que cumplieron con un tiempo requerido dentro de la institución, independientemente de si el proceso formativo o reformativo se llevó a cabo como estaba previsto. Como dispositivo que persigue la interiorización de normas, la escuela puede jugar a favor del poder permitiendo su estabilidad a largo plazo.

Así, el examen, para Foucault (2007), es un aspecto esencial del ejercicio de poder. Actúa como dispositivo disciplinante con base en el miedo y la posibilidad de reprobación, que significa una no-aceptación, vale decir, rechazo social; por tanto, control y decisión sobre el lugar de correspondencia del individuo. Los exámenes estandarizados, como tecnología biopolítica, están al servicio de tres juegos de saber-poder: relaciones de saber, poder disciplinario y normalizador, y poder de regulación (Saura y Luengo, 2015). En el caso dominicano, este tipo de exámenes, concretados en las Pruebas Nacionales, no alcanza a ser siquiera mecanismo de clasificación de capacidades, sino un reducto burocrático: aprobarlas no equivale a una certificación de dominio de conocimientos, y si son reprobadas, hay distintas rondas de convocatoria para lograr su aprobación.

Como dispositivo, es una “verdad” que establece una relación entre saber-poder (Martínez Posada, 2014). Como base institucional para la voluntad de saber (Foucault, 1970), la escuela transmite el discurso de Estado y las verdades *-epistemes-* que lo sustentan, sean científicas, religiosas o culturales. Se trata de un régimen de la verdad que no acepta cuestionamientos desde afuera ni desde adentro, según las estructuras de las relaciones de poder. De esta manera, la escuela es el dispositivo por excelencia para la producción histórica de la verdad en la medida en que constituye los sujetos de conocimiento, lo cual no es posible sin configurar las subjetividades previas de estos, o sea, que sean objetivizados (Martínez Posada, 2014), convertidos en objeto.

Entre los diferentes sistemas políticos y económicos a lo largo de la modernidad, los sistemas formales educativos, tanto públicos como privados, tanto la escuela como la universidad, han

servido como instrumento de conservación del poder. Sea como facilitador del control societal en gobiernos totalitarios, o como institución donde se sistematizan, circulan y certifican los conocimientos y técnicas que requiere la expansión económica en las democracias liberales.

La lógica central de los sistemas educativos vigentes es la formación de fuerza laboral o, en términos biopolíticos, un aumento de aptitudes de los cuerpos como máquinas del engranaje productivo (Foucault, 2007). La práctica educativa surge justamente de la necesidad de transmitir saberes productivos como la agricultura. Posteriormente, con el surgimiento de la escritura, tomaron importancia el registro y contabilidad de excedente, es decir, dotar a los individuos de valor y la capacidad de generar más valor. A medida que el capitalismo viene apoyando un mayor peso en el sector de servicios, el valor económico de la educación resalta y se resignifica.

En su función disciplinante como dispositivo biopolítico, la escuela tradicional puede verse como la fábrica de autómatas con capacidades estándares que puedan insertarse en los eslabones productivos, mientras que su promesa (como discursiva política actual) apunta más bien al desarrollo del individuo y sus posibilidades. La instrumentalización adquiere un sentido adicional a nivel de personas y familias, ya que se plantea como el mecanismo contemporáneo por excelencia para la movilidad social.

El relato del ascenso social como superación del individuo que se hace a sí mismo (Foucault, 2007) se presenta tanto en posiciones a favor de una educación liberadora como dentro del paradigma neoliberal. Pareciera más bien haber pocas diferencias en cuanto a los planteamientos desarrollistas que suponen en la educación ese mecanismo por excelencia de superación humana. Ya sea en los términos de acumulación de capital humano, como lo plantean las corrientes neoclásicas de la economía, hasta llegar a una concepción más humanista que concibe la educación muchas veces como un fin en sí mismo. Esto hace que se considere el aumento de los niveles educativos, en sus diferentes variables y desde posiciones políticas muy distintas entre sí, como la solución a los problemas del desarrollo, la pieza que, una vez lograda, moverá al resto de la maquinaria societal hacia su funcionamiento óptimo, en una búsqueda hacia la mayor distribución del poder político, económico y del bienestar.

La escuela en su relación estado-ciudadanía juega un papel predominante para la reproducción y mantenimiento de la vida cotidiana. Tomando de ejemplo una sola de estas facetas podemos ver cómo, siendo un lugar de estancia para niñas, niños y adolescentes, cumple un rol, aun sin proponérselo, como política de cuidados. De este modo, la escuela descarga una proporción de la carga de crianza y atención de infantes y adolescentes que realizan principalmente las mujeres sin remuneración, y que es esencial para el mantenimiento de la sociedad. En estas últimas

décadas toma aún más preponderancia ante la paulatina inserción de las mujeres al mercado laboral.

Por tanto, la escuela tiene un doble carácter biopolítico, en la medida en que “sería posible distinguir un sentido negativo de la biopolítica, como reguladora de la vida, y otro positivo, como potencia de la vida misma que escapa a la regulación y a la dominación”, tal como apunta Campagnoli (2013), es “donde se depositan las expectativas de futuros cambios de la vida social y política, económica e institucional” (pp. 57 y 58). La escuela puede ser ese mecanismo que sirva para la reproducción de desigualdades y al mismo tiempo uno que abre la posibilidad de dar lugar a los procesos de democratización más profundos que puedan ocurrir través de políticas que no solo atacan las consecuencias. La inclinación de la balanza es, a fin de cuentas, una cuestión que descansa en la voluntad subyacente dentro del Estado, o sea, de los intereses políticos que ganen hegemonía y prevalezcan durante cierto tiempo.

## 2. Las políticas educativas en la República Dominicana

### 2.1. Escuela y sistema educativo

Los modelos educativos toman forma como resultado de políticas deliberadas, de una intencionalidad del Estado que se refleja en el conjunto de leyes, directrices, prácticas, lógicas y resultados que se desprendan de estas. La evolución de las políticas educativas se viene dando como una dialéctica entre conservar y reproducir los valores y modos existentes, y al mismo tiempo modificar, transformar y adaptarse a las necesidades y paradigmas que van marcando las sociedades. La escuela, más que un espacio físico, es una sumatoria de servicios educativos, y si bien la política educativa no equivale a la escuela, es ésta el foco de la ejecución de la primera por ser el espacio donde ocurre contacto formativo con el alumnado.

La política educativa se dimensiona en torno a tres perspectivas (Adams *et al.*, 2001). La primera tiene que ver con la *retórica* de la política, que corresponde al posicionamiento de las autoridades de turno, las priorizaciones y omisiones sobre la educación en los discursos oficiales, y toda la propaganda que se realiza con base en los logros alcanzados en materia educativa. La segunda perspectiva refiere a la política como *marco legal*, es decir, la direccionalidad de la política educativa tal como se refleja en las disposiciones jurídicas que se encuentran en la Constitución, leyes generales, reglamentos, órdenes y demás documentos de carácter legal. La tercera engloba la política como *práctica*, que corresponde a la ejecutoria presupuestaria, programática con la que finalmente sucede la política educativa.

Estos tres aspectos se retroalimentan y son los que determinan la realidad subyacente de los sistemas educativos, específicamente, su direccionalidad, su potencial y su pragmática. De esta manera, se conectan tanto la planificación y programación heredada desde gobiernos previos con la determinación política vigente, lo que define el carácter político de las políticas. Sin embargo, otros autores también señalan la distancia y la relación no lineal que puede existir entre estas tres dimensiones (Bowe *et al.*, 1992).

## 2.2. La escuela dominicana, su conservación y evolución

En el caso de la República Dominicana, un resumen de la historia de la educación puede simplificarse en la idea común de que siempre ha estado de acuerdo con los intereses de las élites y sus necesidades particulares de capacitación para la mano de obra que requieren, tomando en cuenta sobre todo los principales rubros productivos que han primado durante la mayor parte de la historia. Por consiguiente, podemos ver desde la inauguración de la historia colonial, en el sistema de encomiendas, el primer ejemplo de adiestramiento y domesticación poblacional, también bajo el pretexto de “hacer elevar a los individuos” (de la salvación del alma a la salvación del alma económica).

A lo largo del proceso colonial y hasta pasado el siglo 19, la producción dominicana, así como su especialización en el sistema mundo, se basó en cultivos como la caña de azúcar y los cultivos del postre (tabaco, café, cacao). Allí cualquier exceso de circulación de conocimientos en obreros y braceros no aportaba nada extra a las élites, al mismo tiempo que podía, incluso, complicar la sofisticación de la dominación social. Los altos niveles de analfabetismo y la prácticamente nula existencia de la escuela pública acompañaron las primeras décadas de la República hasta bien entrado el siglo 20 sin convertirse en una demanda social.

Es durante la dictadura de Rafael Trujillo (1930-1961) cuando la escuela toma lugar como instrumento de adoctrinamiento sistemático y se genera una necesidad para el poder de crear una política escolar que empezara a abarcar el territorio nacional. El lema “Dios y Trujillo” que resume el culto a la personalidad y la idea de la no-cuestionabilidad absoluta del llamado orden divino, también resume los fines del sistema educativo.

La firma del Concordato (1954) entre la Iglesia Católica y el Estado dominicano sintetiza esta dualidad y otorga un marco legal desde el cual la Iglesia adquiere un reconocimiento de rectora del sistema educativo dominicano. El artículo 4 de la Ley General de Educación sobre principios y fines de la educación dominicana expresa: “Todo el sistema educativo dominicano se

fundamenta en los principios cristianos evidenciados por el libro del Evangelio que aparece en el Escudo Nacional y en la letra Dios, Patria y Libertad” (Ley 66 de 1997).

Con la caída de Trujillo y la llegada de la dictadura de Joaquín Balaguer, así como con los gobiernos siguientes, nunca hubo ruptura ni un salto discursivo que redireccionara el sistema educativo dominicano, lo que muestra que la política educativa no ha sido concebida como herramienta crítica para la construcción de una ciudadanía que cuestione su historia reciente. Lo que sí ocurrió fue un paulatino cambio en las estructuras económicas hacia un capitalismo ya más moderno, con una burguesía consolidada, a través de una amplia migración campo-ciudad y una creciente diversidad de las actividades económicas.

La cantidad de niños y niñas de entre 7 y 14 años que asiste a la escuela era de apenas un 42 % a 1950, aumentó hasta el 68 % para 1960 y volvió a disminuir a 63 % para 1970; la cobertura alcanzó el 82 % para 1981, pero con una alta presencia del sector educativo privado que supera un tercio de la matrícula primaria.<sup>1</sup> En este contexto, las necesidades del sistema económico se satisfacen todavía con una disminución lenta de los niveles de analfabetismo y una pequeña proporción de personas profesionales. La inversión en educación preuniversitaria se mantiene, en esta época, muy por debajo de los niveles suficientes para asegurar la escuela como política nacional.

Desde la década de los setenta en adelante, se da un proceso de privatización por defecto (vale decir, inducido por las deficiencias del sector público) con la expansión del número de colegios privados, no solo destinados a la clase alta y media, sino también hacia poblaciones empobrecidas, ya que el derecho a la educación no estaba siendo garantizado por el Estado. De esta manera, la educación empieza a jugar un papel importante como una actividad económica en sí misma. Sumado a la privatización entendida como una tendencia hacia la matriculación privada, también está el fenómeno de la comercialización de la educación que implica la entrada de la lógica de mercado aun dentro de instancias educativas que siguen siendo nominalmente públicas (J. Ulloa, 2020).

La privatización exógena desde el sector público ocurre cuando se abren espacios para el lucro privado a través de varias modalidades, que van desde convertir la educación pública en un campo para el logro de beneficios económicos privados, o facilitar la oferta de educación del sector privado con subvención pública. Por su parte, la privatización endógena implica

---

<sup>1</sup> Información tomada de la serie de Censo Nacional de Población y Vivienda, de los años 1950, 1960, 1970 y 1981 consultados en <https://www.one.gob.do/datos-y-estadisticas/temas/censos/poblacion-y-vivienda>.

introducir la lógica y los objetivos de la educación de mercado dentro de las escuelas. De esta forma, la educación se convierte en una mercancía y deja de ser un derecho. Por tanto, la privatización puede tener lugar mientras se preservan nominal y formalmente el carácter aparentemente público de las instituciones escolares.

En un estudio exploratorio sobre privatización de la educación se observa, por ejemplo, que el peso de la educación privada como actividad económica, categorizada como *enseñanza de mercado*, logró alcanzar valores similares e incluso superiores al gasto público como proporción del producto interno bruto (PIB), tendencia que tan solo cambia a partir de la asignación desde el Estado del 4 % del PIB en 2013 (J. Ulloa, 2020). A pesar de que gran parte de esta nueva inversión pública se destinó a la construcción intensiva de escuelas, el peso de los centros privados o semioficiales sigue siendo alto con respecto al total, representando el 34.7 % en 2018 (Ministerio de Educación de la República Dominicana [MINERD], s.f.a).

Además, se desarrollan otras formas de privatización, como las transferencias directas de fondos públicos a entidades sin fines de lucro y a empresas del sector privado, la asignación de becas a estudiantes para su incursión en instituciones privadas, y la creación de mecanismos para incidir en las políticas públicas educativas, como una forma de privatización desde dentro (endógena), reproduciendo el lenguaje y fines propios del mundo empresarial desde la escuela. En el caso dominicano, solo se requiere observar la sobrerrepresentación del empresariado, el sector educativo privado y las iglesias en espacios de decisión como el Consejo Nacional de Educación, órgano vital para la determinación de las políticas educativas (MINERD, s.f.b).

El recorrido anterior, aunque general y breve, muestra como el proceso mediante el cual la educación va colocándose como un tema importante en la agenda pública incluye en sí mismo el desarrollo de intereses claros alrededor del sistema educativo, ya no solo por su capacidad de control como dispositivo biopolítico, sino además por su valor económico como servicio.

Sin embargo, esta órbita de intereses no termina de fraguar en un proyecto educativo nacional a largo plazo bajo un liderazgo gubernamental. Las decisiones alrededor de la escuela vienen siendo el resultado de una dialéctica, que como indica Castells (2003), se desarrolla como un “estado-red que funciona mediante la interacción de sus distintos componentes en un proceso continuo de estrategia, conflicto, negociación, compromiso y decisión que constituye la práctica político-administrativa concreta de nuestras sociedades” (p. 26). Dicho de otro modo, en la política detrás de las políticas, entendiendo a la primera como el desarrollo constante de conflictos subyacentes en sociedades no-totalitarias, es donde se decide finalmente el cómo y el para qué de las in(ter)versiones.

El divorcio entre marco legal, práctica discursiva y praxis educativa resulta evidente cuando se analiza lo que ha ocurrido con la educación dominicana. Desde el marco legal hasta los diferentes avances en documentos normativos de planificación, pasando por las actualizaciones curriculares, todo en teoría contiene y señala muchas de las reivindicaciones que al mismo tiempo no dejan de ser las que se consideran como fantasías inalcanzables. A modo de ejemplo podemos poner los mandatos que establecen que la educación dominicana debe promover la equidad en todos los niveles, y accionar a favor de la reducción de desigualdades en sus diferentes transversalidades.

El marco legal vigente para el sistema educativo dominicano permite interpretar a favor aspectos que van desde la equidad de género, las nuevas relaciones con el medio ambiente, la educación acorde a capacidades e intereses del alumnado, hasta la cohesión social, el aprendizaje participativo, etc. El artículo 4 de la Ley General de Educación (Ley 66 de 1997), sobre sus principios y fines, establece que

cada persona tenga acceso una educación integral que le permita el desarrollo de su propia individualidad y la realización de una actividad socialmente útil; adecuada a su vocación y dentro de las exigencias del interés nacional o local, sin ningún tipo de discriminación por razón de raza, de sexo, de credo, de posición económica y social o de cualquiera otra naturaleza.

Lo único que explica que estas disposiciones hayan salido de un marco político conservador y hayan sido ratificadas por autoridades políticas conservadoras, es la conciencia de que no serán aplicadas y que, por tanto, nunca se expondrán como dispositivo liberador.

Más aun, las contradicciones (o confrontaciones) pueden apreciarse en el propio marco legal. Antes fue señalado que en el mismo artículo 4 de la Ley General de Educación se disponen los valores cristianos como fundamento de la educación dominicana. A estos precisamente se apela para impedir políticas educativas tendentes a una mayor equidad de género e inclusivas de las diversidades sexuales, como la respuesta de algunos grupos ante la Orden Departamental núm. 33 de 2019 del MINERD, en franca oposición a los principios de integralidad, no discriminación y desarrollo de la individualidad.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> “La Orden Departamental núm. 33-19 del MINERD busca auspiciar una educación no sexista con el fin de superar los niveles de desigualdad entre niños y niñas, lo cual contribuye a fomentar la violencia. La Conferencia del Episcopado Dominicano al igual que la Mesa de Diálogo confrontaron abiertamente las políticas del Ministerio. Para esto se valieron de campañas mediáticas y de movilizaciones, a menudo mediante simple tergiversación de lo que se indicaba, con el fin de retrotraer la orden” (J. Ulloa, 2020, p. 54).

Para Freire (1995) la educación es una práctica de naturaleza política independientemente de la pretendida neutralidad ideológica y el carácter técnico con el que se realice la gobernanza en el sector. La batalla entre la moral cristiana versus la perspectiva de género lo evidencia con claridad, con una fuerte oposición de grupos religiosos a la inclusión de enfoques que, basados en los fundamentos de los derechos humanos, la libertad y la igualdad, interpelan los roles tradicionales de género e incorporan una visión amplia sobre sexualidad basada en derechos.

Hasta hace relativamente poco tiempo, la falta de inversión en educación anulaba cualquier otra pregunta y dificultaba discutir la direccionalidad de las políticas educativas en sí, debido a que el propio modelo tampoco había sido puesto en marcha realmente. Siempre ha habido una diferencia abismal entre lo que pautaba el marco legal educativo y las posibilidades de implementarlo debido a la falta de recursos plasmados en el presupuesto para educación.

Los cambios productivos vienen ocurriendo a una velocidad a la cual el sistema educativo no ha podido responder. Sin embargo, en los últimos diez años la República Dominicana registra: a) importantes movilizaciones ciudadanas a favor de la educación pública, b) alta presencia en la agenda de sectores hegemónicos como la Iglesia católica y el empresariado, c) aumento de la inversión pública en el sector, d) implementación de diversos programas escolares y políticas educativas nuevas. Durante este período la educación no ha desarrollado nuevos fines y lógicas más allá de su uso biopolítico en su modalidad tradicional.

La educación es ahora, más que en ningún otro momento, un medio para, por un lado, ejercitar y mostrar mayor idoneidad en el gasto público y simultáneamente acumular rédito político, y por otro, hacer llegar políticas sociales con impacto directo en la calidad de vida de los hogares menos favorecidos.

### **2.3. ¿Cambios en la política educativa dominicana?**

A partir del 2013, con el cumplimiento de la disposición legal de un mínimo del 4 % del PIB anual a educación preuniversitaria, empieza una etapa de priorización de la educación, no solo a nivel presupuestario, sino también como parte de la discursiva oficial, como no había pasado en la historia del país. Este proceso de logros de alcance y suficiencia relativa, sin embargo, todavía arroja muy pocos resultados concretos en términos de calidad educativa.

Como se observa en la Tabla 1, el promedio de inversión en educación para República Dominicana, como porcentaje del PIB, estuvo muy por debajo del promedio de América Latina y el Caribe (ALC) para comienzos del milenio, hasta igualarlo en la última década.

**Tabla 1**

*Inversión en educación preuniversitaria respecto al PIB*

<b>País/región</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>	<b>2013</b>	<b>2018</b>
ALC	3.1	3.7	3.9	4
Solo Caribe	-	4.9	4.6	4.4
RD (Real)	2.1	2.1	4	4.1
RD (Legal)	4	4	4	5

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).<sup>3</sup>

Entre los principales problemas del Estado dominicano para el cumplimiento de políticas sociales sobresale la incapacidad para asumir sus propias reglas y respetar sus propios instrumentos de planificación. En la Estrategia Nacional de Desarrollo, documento con carácter de ley que contiene las principales líneas de acción de políticas públicas, basadas en indicadores propuestos hasta 2030 y encaminadas a superar las condiciones de subdesarrollo, se establecía que a partir de 2015 la inversión recomendada en educación debería estar por encima del 5 % del PIB y del 6 % para el 2020 (Ley 1 de 2012). Con base en esto, podemos estimar en un 5 % del PIB el déficit acumulado en inversión en el último lustro.

La inversión pública acumulada en educación preuniversitaria, desde que se cumple con el 4 % del PIB e incluyendo el 2020, sobrepasa la cifra del millón de millones de pesos (más de 20 mil millones de dólares). La mayor parte de los recursos han sido empleados para servicios de educación básica (35 %), secundaria (14 %) y para adultos (10 %); luego la educación inicial relativamente menor, con menos de un 5 %; el desarrollo de la carrera docente un 1.4 %; mientras que la educación especial ocupó apenas el 0.6 % de los recursos, cuando sus demandas son mucho más altas considerando las brechas de acceso a la educación de la población con discapacidad, que significa aproximadamente el 2 % de la población de niños y niñas y jóvenes del país (Oficina Nacional de Estadística, 2019); la construcción y rehabilitación de planteles escolares representó un 11 % de la inversión. Durante el período 2013-2020 se construyeron más del 40 % de las aulas existentes en el país, lo cual da cuenta del enorme déficit que arrastraba el sistema educativo (Dirección General de Presupuesto, s.f.).

<sup>3</sup> Ver: <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html>

Considerando la distribución de los recursos adicionales que implicó el aumento de la asignación presupuestaria, se observa que la implementación de la Jornada Escolar Extendida es la que ha absorbido la mayor parte de lo ejecutado. Luego ha habido una mayor financiación y puesta en marcha de programas como los de Educación inicial y el desarrollo de la carrera docente, entre otras inversiones con menor peso.

Según la encuesta realizada por el Instituto de Investigación Social para Desarrollo en 2016, ante la pregunta de si la falta de educación es el principal problema del país, un 40.6 % de las personas encuestadas respondió que sí. Sin embargo, para la misma población consultada, un 55 % calificó a la educación primaria dominicana como buena o muy buena (Muñiz *et al.*, 2017). Esto, cuando se contrasta con los resultados en pruebas de medición internacionales, parece más bien revelar que no hay un adecuado imaginario a nivel popular acerca de en qué consistiría otro modelo educativo alternativo.

Otra encuesta señala que un 86.1 % de la población entrevistada respondió que, gracias a la Jornada Escolar Extendida, algún miembro de la familia había podido trabajar y un 81.6 % entendía que, como efecto de la Jornada Escolar Extendida, la situación económica de la familia había mejorado (Iniciativa Dominicana para una Educación de Calidad [IDEC], 2018). Es decir, el aspecto más valorado del sistema escolar público tiene que ver más con su significado como política social de auxilio a los cuidados (extensión de horarios de estudio) y de alimentación (desayuno y almuerzo escolar) que con los aspectos propiamente pedagógicos. Así, la función social de la escuela va, en este caso, mucho más allá de la formación y la enseñanza. La escuela tiene un considerable valor en la economía política de redistribución del gasto público.

## **2.4. La escuela que hay: lo que logra y no logra la política educativa en la República Dominicana**

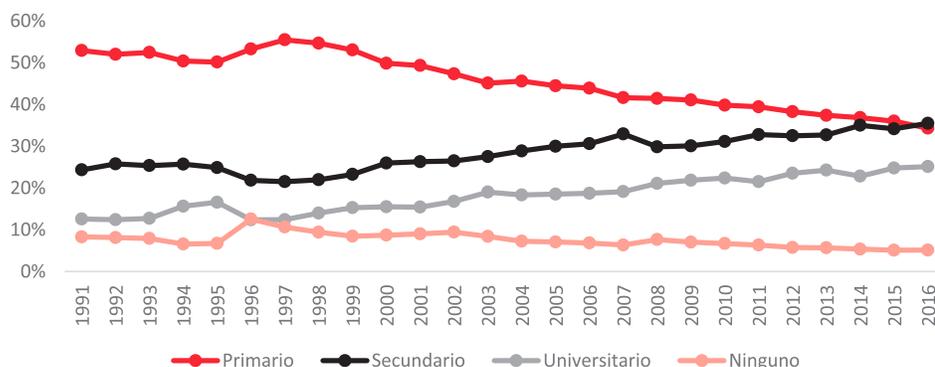
Para 1997, el 66 % de la fuerza de trabajo tenía un nivel educativo formal equivalente a primaria o inferior, según la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (BCRD, s.f.) Sin embargo, esta proporción ha venido cambiando en los últimos años de la mano de un aumento del nivel académico medio, con un crecimiento tanto en secundario como universitario.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> El dato refiere a al máximo nivel educativo alcanzado, no completado.

## Gráfico 1

Proporción de trabajadores según nivel educativo, 1991-2016

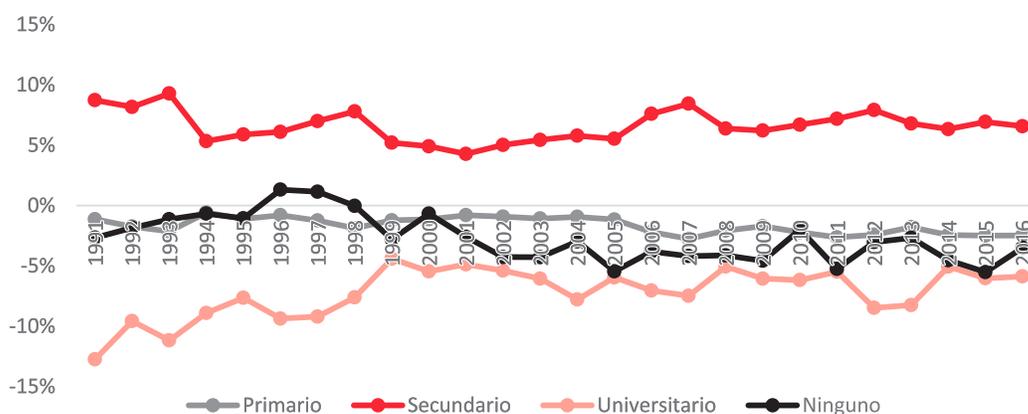


Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo 1991-2016, del Banco Central de la República Dominicana (BCRD, s.f.).

Actualmente, dentro de la población ocupada encontramos que el nivel secundario engloba el 36 %, el nivel primario el 35 %, el universitario un 25 %, mientras que, con ningún nivel de escolaridad formal, el 6 %. Desde el punto de vista de los hogares, la ponderación e importancia que se le otorga a la educación viene impulsada por las oportunidades laborales que se entiende esta abre. Algunas líneas teóricas limitan el papel de la educación como mecanismo para la reproducción social en un sentido tal que nunca ha sido una fuerza a favor de la equidad económica (Bowles y Gintis, 2011).

## Gráfico 2

Diferencia respecto al nivel de desempleo medio, 1991-2016



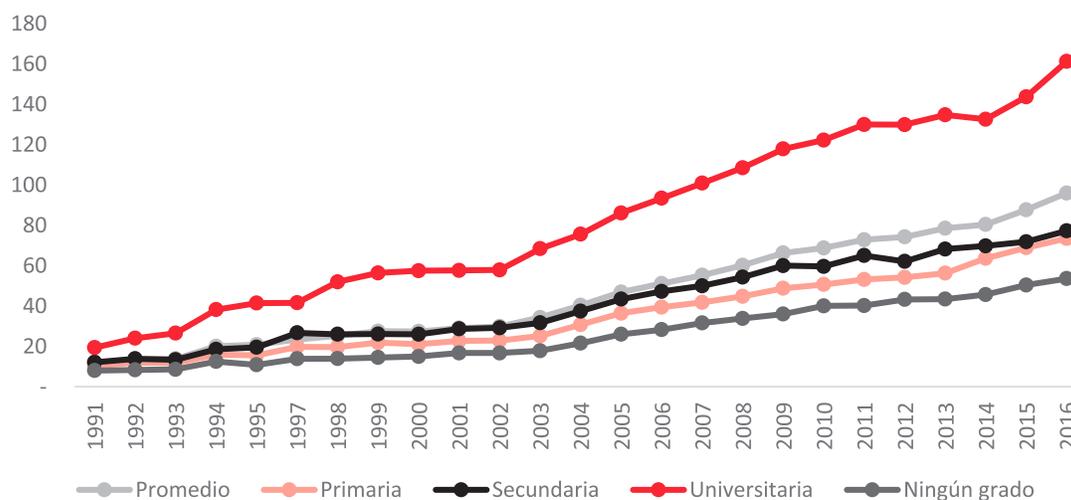
Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo 1991-2016, del BCRD (s.f.).

En el Gráfico 2 se muestra la evolución que ha tenido el nivel de empleo por cada nivel educativo: a 2016, con una tasa de desocupación ampliada de 13.3 %, siendo de 10.8 % para los trabajadores y las trabajadoras que lograron un nivel primario, 17.5 % para secundario, 11.5 % para la población universitaria y 8 % para ninguna formación formal.

Se observa que al lograr solamente el nivel secundario se registra más de un 5 % por encima de la media nacional de desempleo. Por tanto, en términos reales, solamente el nivel universitario muestra una tendencia por encima de la media de desempleo. Esto no equivale a plantear que un título de bachiller resta posibilidades de emplearse, aunque sí estaría indicando que en la estructura económica dominicana la educación secundaria añade poco valor en comparación con el nivel primario.

### Gráfico 3

*Salario/hora (RD\$) según nivel educativo, 1991-2016*



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo 1991-2016, del BCRD (s.f.).

Como se observa en el Gráfico 3, desde 1991 la diferencia entre el promedio salarial ha registrado pocos cambios, salvo para los que alcanzaron el nivel educativo universitario. En estos últimos, se nota una tendencia a separarse cada vez más de la media. El nivel educativo secundario llega incluso a coincidir en remuneración relativa con los del nivel primario en años recientes.

## 2.5. Segmentación social

Los altos niveles de desigualdad social que presenta República Dominicana se reflejan con igual crudeza en cómo se distribuye el acceso a la educación, una característica que lo convierte en transmisor de las inequidades socioeconómicas. Existen grandes diferencias en calidad y acceso a los centros educativos, no solo entre escuelas públicas y colegios, sino también entre escuelas rurales y urbanas y entre la amplia amalgama de colegios privados “para pobres”, clase media o ricos.

Comparando según nivel socioeconómico, tenemos que dentro del 20 % de la población con menores ingresos que asiste al nivel de primaria, solamente 1 de cada 20 estudiantes asisten a colegios privados, mientras que en el 20 % más rico más de la mitad asiste a un centro privado. Por su parte, la deserción escolar es del 7 % para el quintil más rico, pero se cuadruplica con 28 % para el quintil más pobre. Una persona adolescente que asiste a la escuela pública tiene un 20 % de mayores probabilidades de abandonar sus estudios respecto a la que asiste a la privada (Centro de Estudios Sociales y Demográficos [CESDEM] y Ministerio de Salud Pública [MSP], 2014). La segmentación del estudiantado en distintos “compartimentos” según características socioeconómicas comunes sirve como dispositivo perfecto para la reproducción social cerrada, con poca circulación de capital social y el mantenimiento de privilegios de clase.

La relación entre educación e igualdad va más allá del potencial propio de la primera para reducir las desigualdades a largo plazo vía la creación de oportunidades o, más propiamente, auspiciando la repartición de oportunidades. Los sistemas educativos también pueden jugar a largo plazo un papel en la determinación de las estructuras productivas, las que a su vez fijarán la distribución de los ingresos. Las mejoras en el sistema educativo pueden impulsar grandes resultados en términos económicos y, sin embargo, al mismo tiempo incrementar las desigualdades sociales, como en el caso de Estados Unidos (Piketty, 2014). Esto, debido a que la asimilación de estas mejoras puede realizarse sobre las bases de inequidades socioeconómicas preexistentes que terminan reforzándose mediante mecanismos como la *meritocracia* y la desvalorización de la mano de obra no calificada.

Otro hecho es la educación como instrumento de acumulación de títulos y autorizaciones académicas. En el país, la diferencia entre un bachiller y una persona cuyo mayor nivel alcanzado ha sido secundaria, corresponden más a las diferencias de base determinantes de que la persona haya alcanzado el nivel, y no a una diferencia de capacidades. Dicho de otro modo, el nivel educativo funge más bien como un indicador de condiciones socioeconómicas que de indicador educativo en sí y, por lo tanto, de filtro para la concreción de oportunidades.

La movilidad social por medio de la educación sucede y tiene sentido como promesa a nivel individual, y de familias, sin embargo, el sistema educativo público apenas puede ofrecer algunas pequeñas grietas por donde se filtren las excepciones. Es decir, el “éxito” individual como separación del promedio, cuando ese mismo promedio refiere a un bajo nivel educativo, reafirma la necesidad de superar la visión de la educación y formación como un circuito para la carrera meritocrática hacia uno de desarrollo y aprovechamiento de capacidades propias de la ciudadanía.

### **3. Escuela, transformación y resiliencia**

#### **3.1. Escuela y cultura democrática: el potencial transformativo**

Además de las problemáticas derivadas de la materialidad y la disposición de medios para transformar la educación pública dominicana, tenemos que considerar toda una sumatoria de aspectos culturales e institucionales que, a fin de cuentas, tienen un gran peso en la determinación de la dirección de las políticas educativas. Estas no aparecen señaladas como las principales problemáticas de la actualidad, cuando se define oficialmente el reto educativo, opacadas en cierta medida por las grandes deficiencias que ya conocemos. A manera de ejemplo veremos algunas de estas y el potencial que tiene la propia escuela para pasar a una biopolítica para la vida.

El fuerte arraigo y sus manifestaciones de una cultura sexista y machista. Las manifestaciones y consecuencias de esto se pueden evidenciar en tres tristes cifras: 35 % de las dominicanas ha sufrido algún tipo de violencia por parte de su pareja; 1 de cada 10 dominicanas ha sido víctima de violencia sexual en algún momento de su vida y aproximadamente 1 de cada 20 en los 12 meses al levantamiento del dato; más de 200 feminicidios se comenten en promedio al año en el país (Fondo de Población de las Naciones Unidas, s.f.). El reconocimiento del Estado debería expresarse en una obligación a determinar políticas prioritarias si se pretenden combatir realmente estas problemáticas.

Los datos arrojados por ENDESA 2013 muestran que los principales motivos de la mujer de 15 a 29 años para abandonar la escuela fueron: a) haber quedado embarazada (18.4 %), y b) para cuidar o mantener a los niños y las niñas (16.6 %) (CESDEM y MSP, 2014). Problemáticas a las que la escuela dominicana juega incluso como agravante, en lugar de mediadora o solucionadora.

Cuando se toman los índices de paridad de sexo en el sistema educativo, claramente aparece en el nivel medio una mayor deserción escolar de la población de varones. Esto apunta a la

necesidad de integrarse a labores productivas. Por otro lado, la presencia mayoritaria de mujeres en el sistema universitario suele utilizarse como argumento a favor de la tesis de que se han borrado las inequidades de género, que luego se vuelven a encontrar en el acceso al mercado laboral. Sin embargo, resulta difícil estimar qué participación en la reproducción de los roles de género y del machismo tiene la escuela, y su impacto social. Aunque bien se sabe que se trata de fenómenos sociales complejos en la medida que se originan en diferentes esferas de la sociedad, ante todo en los hogares, y que, en la interacción con otras esferas, se difuminan los límites entre lugares de producción y reproducción, y de las causas y los efectos.

Una política hacia la equidad de género desde las escuelas significa reconocer que enfrentar el machismo conlleva desafiar espacios extraescolares, lo que nos lleva a volver a mirar desde una perspectiva más amplia e integral si queremos comprender el panorama completo. Esto supone obligatoriamente la concepción de que las políticas educativas no empiezan ni terminan con la escuela, pero sí que la escuela permanece como lugar central.

En esta misma línea de análisis está la mirada hacia la escuela como espacio de conflicto y violencia. Desde el ejercicio de la disciplina, el profesorado actúa como biopoder represor de las diversidades sexuales, así como de capacidades. Significando un factor de riesgo, un 44 % del estudiantado reportó haber sido víctima de algún tipo de *bullying* en los últimos meses, comparado con el 23 % de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (IDEC, 2018). La escuela debe ser una de las primeras líneas en el acercamiento, prevención y respuesta a la salud tanto física como mental. Al contrario, ha demostrado su incapacidad de ofrecer alternativas de vida, soluciones y amortiguamiento a violencia social. Sin embargo, es al mismo tiempo el lugar hacia donde se debe mirar para cortar los círculos viciosos de violencia y fomentar auténticas relaciones de convivencia.

La manera en que se ha venido concibiendo la escuela se expresa hasta en la estética misma de los planteles escolares donde prima un diseño homogéneo rodeada de muros y alambres de púa, con variaciones arquitectónicas mínimas y poca concepción de los espacios más allá del criterio pragmático más básico. La limitación y ausencia de espacios verdes juegan en contra de explotar la capacidad de la escuela como espacio sano. Las infraestructuras escolares no han sido concebidas para poner a las personas en el centro ni para propiciar vínculos de aprendizaje.

La escuela es el lugar donde más de 2.5 millones de personas, entre estudiantes y docentes, desayunan y almuerzan, significando una parte importante del consumo alimentario total que se realiza en un año en el país. De ahí que sea una gran productora de residuos orgánicos e inorgánicos. Una formación ecológica de fondo permitiría que, como humanos, el alumnado se

compenetre con la complejidad de los procesos productivos y se inicien en la comprensión de cómo se interrelacionan las actividades humanas con sus consecuencias sobre el planeta.

Una política medioambiental transformadora desde la escuela significa un planteamiento crítico de la crisis climática y conlleva un reconocimiento de la desigualdad de los pasivos ambientales, uso de energía, contaminación, y distribución del consumo, y, por tanto, de la riqueza. Se trata de hacer posible entender su contexto como organismo parte de todo un ecosistema.

En esta propuesta de concebir la escuela como un ecosistema interconectado a una biósfera aun mayor, entra la dimensión ergonómica y estética de las plantas físicas escolares. Los planteles escolares pueden desincentivar o facilitar los procesos de aprendizaje y la creatividad del estudiantado (Errázuriz-Larraín, 2015). La política de construcción escolar, si bien fue exitosa en cuanto a la dotación de infraestructuras, no fue pensada en cuanto a espacios didácticos y pedagógicos, que fomenten la cohesión social, como un espacio de la comunidad.

### **3.2. Resignificar la escuela**

Según el nivel de alcance de sus objetivos biopolíticos, podemos hablar de tres etapas o estadios de desarrollo del sistema educativo dominicano. Estos, más que desplegarse en un orden sucesivo y definido, conviven al mismo tiempo, es así como encontramos facetas del programa escolar más rezagadas coincidiendo con otras más adelantadas en término de sus objetivos.

Un primer estadio de desarrollo se muestra en la presencia y alcance de la escuela como tal. Como indicadores tendríamos la tasa de alfabetización o de cobertura escolar. Es decir, que la impartición de docencia tenga lugar, al margen de su calidad y del cumplimiento con el currículum. Como dispositivo biopolítico, en el sentido tradicional, su función acá es la de impartir algún tipo de disciplina, contención del tiempo y la energía de las nuevas generaciones, al mismo tiempo que sirve como expendedora de títulos. Es esta la escuela que ha predominado hasta el momento en el país, evidenciable a través de los niveles de analfabetismo funcional y en la evaluación de las capacidades académicas reales del estudiantado.

Un segundo estadio ya conlleva el cumplimiento del sistema educativo con los estándares que establece el currículo actual. Podría indicar un giro hacia la calidad educativa, para lo cual se requeriría de una recualificación del cuerpo docente y, necesariamente, del currículo. Es la etapa a la que aspira transitar la escuela dominicana actual. Los resultados de evaluaciones

internacionales sobre la calidad de la educación dan cuenta de que la escuela dominicana está muy lejos de cumplir con los resultados que ella misma se plantea (IDEC, 2018).

Finalmente, establecemos un tercer estadio, que se coloca más bien en el horizonte de aspiraciones de las políticas educativas a futuro. La definimos como una educación crítica, liberadora y transformadora. Esta resulta más difícil de medir mediante indicadores educativos directos, ya que tiene que ver con objetivos más allá del currículo actual propiamente dicho, pero que igual podemos encontrar reflejada en la retórica del marco legal referidos a los  *fines*  educativos: “orientada al desarrollo del potencial creativo” (Constitución de la República Dominicana, 2015, art. 63), o “con conciencia crítica frente al conjunto de creencias, sistema de valores éticos y morales propios del contexto socio-cultural en el cual se desarrolla” (Ley 66 de 1997, art. 41).

Concebir una educación para el futuro implica repensar la escuela y sus distintas capas de problemáticas que se ubican más allá de los retos tradicionales que nos vienen ocupando. La revisión de la política educativa del currículo y el programa escolar ha buscado superar el paradigma del conductismo hacia un constructivismo que en la práctica sigue heredando ideas de la educación tradicional, como el memorismo formalista:  *embotellado*  de datos y la repetición.

A la crítica al paradigma de la educación  *bancaria*  se le abre un nuevo cuestionamiento, en un tiempo en el que la escuela pierde cada vez más sentido como  *lugar donde se encuentra el conocimiento* . Esto, sobre todo, a raíz de que las tecnologías de la información permiten el acceso ampliado a los contenidos académicos, lo que hace que vaya tomando más peso el saber qué hacer con la información, o sea, los aspectos metodológicos y de actitudes que no resultan tan fáciles de evaluar.

No se trata de reducir la educación a un proceso de metabolizar y asimilar los conocimientos y sus medios (tecnologías), sino de dotarle de un sentido como proceso colectivo de interacción, descubrimiento y de aprendizaje del aprender. Para Bourdieu (1997), se debe

sustituir la enseñanza actual, aditiva y cerrada, por un dispositivo que articule las enseñanzas, encargadas de asegurar la asimilación reflexiva de un mínimo común de conocimientos, de enseñanzas opcionales, directamente adaptadas a las orientaciones intelectuales y al nivel de los alumnos, y de enseñanzas facultativas interdisciplinarias... (p. 66).

Cada vez más estudiantes y a más tempranas edades están conectados con dispositivos móviles, lo que deja que la atención a un docente y a una lección de contenidos (fácilmente detectable

en el mismo dispositivo que “distrae”) tienda a disminuir. A la escuela tradicional le cuesta competir contra el interés que crea el resto de la vida cotidiana; por lo tanto, también tiene que ser un lugar que pueda generar la suficiente gravedad como para atraer la atención del estudiantado, integrando la tecnología y dejándose interpelar por los nuevos modos de interacción, percepción y lenguaje que esta suscita. Como lo llama Martín-Barbero (2009, pp. 19-31), la confrontación entre el *sistema escolar* con el nuevo *sistema comunicativo de la sociedad*.

El reto educativo en un contexto de expansión y asimilación de la Internet, con todo lo que supone, significa que la escuela debe ser suficientemente pertinente y capacitada para suscitar atención. Esto no es el mero problema didáctico de hacer concentrar al alumnado, sino que implica el sentido mismo de lo que se enseña. Es por eso por lo que una escuela tiene que atraer a un nivel tal que ya no podrá ser simple reproducción de contenidos sino de generación de interés (L. Ulloa, 2017).

La escuela debe ser flexible y permitir cierta especialización a través de la afinidad y la disposición de cada estudiante. De esta forma, podría evolucionar hacia una escuela como espacio cultural, con el objetivo de poner en contacto a la mayor cantidad posible de estudiantes con la mayor cantidad, variedad y diversidad de expresiones culturales, locales, mundiales y globales, como apertura de horizontes que luego puedan provocar innovación.

Se trata de que pueda conformarse como una interfaz para el diálogo (Berthet *et al.*, 2014). Sin embargo, la separación fáctica de las políticas educativas y culturales limitan los rangos de acción de ambas, que se ampara en supeditar lo cultural por debajo de lo científico. Se debería buscar el tránsito hacia una visión *ecosistémica* de la educación (L. Ulloa, 2017), desde donde se tomen en cuenta la multiplicidad de factores que condicionan e intervienen en el proceso formativo humano: las necesidades, demandas e intereses que puedan provocarse. Se plantea, desde esta perspectiva, una pedagogía que se centre en el educando.

#### **4. Conclusiones**

Las dinámicas de instrumentalización desde el poder dan un sentido biopolítico a las políticas educativas en tanto producen, a través de formas específicas de disciplinamiento y criterios de exclusión, un tipo concreto de sujetos. En la evolución de la escuela dominicana, es posible identificar elementos que denotan el rol que le ha sido asignado, así como los beneficios que se ponen en juego con el despliegue de las políticas educativas, es decir, la funcionalidad que puede desempeñar para los grupos de poder y los conflictos que se generan.

La función de la escuela dominicana como dispositivo político es difusa en sus objetivos: entre su uso utilitario para el impulso de agendas particulares tanto políticas como empresariales, y una funcionalidad de caja que permite producir bachilleres como un fin en sí mismo, al margen de la calidad de la enseñanza. Si bien ha habido muchos intentos de pensar seriamente desde el Estado la transformación educativa, es difícil encontrar continuidades y estas quedan como hechos aislados desconectados por la misma desidia proveniente de instancias superiores del poder político. Esta desidia también puede tener lugar de manera deliberada, como se expuso anteriormente.

El 4 % del PIB no constituyó ninguna revolución educativa, aunque todo el proceso social alrededor logró colocar el foco en la educación, no hubo la profundidad necesaria en el debate, tampoco una continuidad posterior con la suficiente contundencia que implica transformar un sistema educativo con los problemas que acarrea este. Por tanto, se resalta básicamente el aumento presupuestario con un consecuente incremento de la capacidad de acción de, sobre todo, el Ministerio de Educación, pero desde donde se identifican pocas mejoras que correspondieran a un cambio de visión y no solo a un aumento de recursos de cierta infraestructura.

La escuela dominicana no logra constituirse como un espacio cuya esencia sea el aprendizaje, y actualmente está lejos de ocupar una posición desde la cual se desencadenen procesos de democratización. En ese sentido, su rol como política social está quedando limitada a la extensión de políticas sociales básicas como el desayuno y el almuerzo escolar que sí inciden en la mejora de la calidad de vida de los sectores más empobrecidos, pero que no constituye una senda real hacia la superación de las desigualdades sociales estructurales.

En el presente, se ciernen diversas amenazas sobre el potencial de la educación para la superación de las desigualdades. La vigencia de procesos de privatización “desde dentro” y la convergencia de intereses particulares que van desde las provisiones de insumos escolares hasta los planes formativos, descolocan el interés colectivo de las políticas educativas. La fuerte segmentación del sistema educativo dominicano se traduce en un desperdicio de su potencial transformador. La influencia del gran empresariado se ha venido consolidando en espacios donde se determinan las políticas públicas educativas con el fin de lograr imponer sus proyectos y agenda propia, y la renovación de los acuerdos confesionales entre el Estado y las iglesias se traduce en una pérdida de la capacidad de agencia de las políticas educativas públicas, a la vez, que los mediocres resultados ayudan a deslegitimar el rol de lo público.

La pandemia de la COVID-19 ha obligado a la suspensión de la docencia presencial y a intentar implementarla a distancia con un gran número de factores en contra como el atraso en el

manejo informático más básico tanto en profesores, estudiantes, madres y padres, los límites de conectividad que resultan de la privatización del servicio de internet, o sin ir más lejos, la interrupción del servicio eléctrico como norma. Todos los retos logísticos, prácticos y didácticos que implica este cambio de medios, afectan mucho más a la población más pobre, haciendo que las brechas socioeconómicas se transmitan e incrementen generacionalmente.

Independientemente de estas problemáticas adicionales, queda claro que la educación dominicana necesita una vuelta de tuerca que invierta la lógica de cómo ha sido pensada. Se necesita una redefinición de los roles y los aportes transformativos del cuerpo docente, el estudiantado, y las madres, padres, tutores y comunidad educativa. Es decir, una mirada que integre al ecosistema escolar completo y reconozca los cambios que deben darse en lo particular y en el conjunto. Solo así se podrá pasar a una biopolítica para la vida.

Pero más allá de eso, la segmentación de la educación también imposibilita la construcción de una cultura política democrática compartida. El principal efecto del sistema educativo dominicano segmentado en un sector público y privado (y este a su vez subdividido) es que solo una parte de la población puede acceder a un conocimiento especializado que es clave para el “éxito” en el tipo de sociedad que tenemos, y además puede establecer redes de vínculos primarios que les permite ocupar espacios de poder.

Para pasar a la educación según el horizonte de aspiraciones hacia el futuro, la educación debe estar liberada de la mediación que implica la clase social, la geografía o las condiciones personales y familiares de las personas. Solo la educación pública, universal y crítica puede ofrecer esto.

Los avances tecnológicos de hoy día permiten repensar la escuela en estos términos, en la medida en que posibilita derribar barreras de todo tipo, siempre que se emplee como política pública para el bienestar y para construir resiliencia ciudadana.

La escuela debe pensarse, primero como espacio de cuidado y socialización de las conciudadanas y los conciudadanos que están llamados a compartir una cultura común. Segundo, como espacio para desarrollar las capacidades y competencias que aseguran el florecimiento individual y colectivo de las personas. Tercero, como un espacio vital en el que las personas desarrollan redes de relaciones sociales que serán determinantes para toda su vida y que permitirán movilidad social.

La educación pública ha sido el gran mecanismo igualador de la modernidad (Piketty, 2014), y en la medida en que la cuarta revolución industrial genera disrupciones fundamentales

en las sociedades en todo el mundo, su rol seguirá siendo central para el bienestar de las personas. El Estado debe concentrar la política educativa y orientarla hacia la innovación, la liberación de conocimiento, la movilidad social y, sobre todo, la creación de una cultura de bienestar y justicia. Se trata pues de tomarse en serio el rol biopolítico de la educación y fomentar un nuevo tipo de vida para las personas, acorde con el principio de igual libertad para todas.

## Referencias

- Adams, D., Kee, G. H. y Lin, L. (2001). Linking research, policy and strategic planning to education development in Lao people's Democratic Republic. *Comparative Education Review*, 45(4), 220-241.
- Banco Central de la República Dominicana (BCRD). (s.f.). Mercado de Trabajo. Encuesta continua (ENCFT) [Serie de datos estadísticos 1991-2016]. <https://www.bancentral.gov.do/a/d/2540-mercado-de-trabajo-enft-con-poblacion-ajustada-por-zona-y-regiones>
- Berthet, G., Berthet, C., Díaz, A., Martínez, N. y Vega, A. (2014). La escuela del siglo XXI. El dispositivo escolar en tiempos de revolución digital. *Argonautas*, 4(4), 89- 100. <http://www.argonautas.unsl.edu.ar/files/07%20BERTHET%20Y%20OTROS.pdf>
- Bourdieu, P. (1997). *Capital cultural, escuela y espacio social. Principios para una reflexión sobre los contenidos de la enseñanza*. Siglo XXI Editores.
- Bowe, R., Ball, S. J. y Gold, A. (1992). *Reforming education and changing schools: Cases studies in Policy sociology*. Routledge.
- Bowles, S. y Gintis, H. (2011). *Schooling in Capitalist America: Educational reform and the contradictions of economic life*. Haymarket Books.
- Campagnoli, M. A. (2013). La noción de quiasmo en Judith Butler: para una biopolítica positiva. *Nómadas*, 39, 47-61.
- Castells, M. L. (2003). *Panorama de la Era de la Información en América Latina ¿es sostenible la globalización?* Fondo de Cultura Económica.

- Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM) y Ministerio de Salud Pública (MSP). (2014). *Encuesta Demográfica y de Salud, ENDESA. 2013*. CESDEM; ICF Internacional. <https://dhsprogram.com/pubs/pdf/FR292/FR292.pdf>
- Dirección General de Presupuesto. (s.f.). Ejecución Presupuestaria 2008-2013 y 2014-2020 [Base de datos]. <https://www.digepres.gob.do/estadisticas/gastos/>
- Errázuriz-Larraín, L.H. (2015). Calidad estética del entorno escolar: el (f)actor invisible. *Arte, Individuo y Sociedad*, 27(1) 81-100. [https://doi.org/10.5209/rev\\_ARIS.2015.v27.n1.43861](https://doi.org/10.5209/rev_ARIS.2015.v27.n1.43861)
- Foucault, M. (1970). *El orden del discurso*. Siglo veintiuno editores.
- Foucault, M. (2007). *Historia de la sexualidad 1. La voluntad de saber*. Siglo XXI Editores.
- Freire, P. (1995). *La naturaleza política de la educación. Cultura, Poder y liberación*. Ediciones Paidós.
- García Fanlo, L. (2011). ¿Qué es un dispositivo? Foucault, Deleuze, Agamben. *A Parte Rei. Revista de Filosofía*, 74.
- Iniciativa Dominicana para una Educación de Calidad (IDEC). (2018). *Tercer Informe anual de seguimiento y monitoreo*. IDEC. <http://www.idec.edu.do/Home/Publicaciones>
- Martín-Barbero, J. (2009). Cuando la tecnología deja de ser una ayuda didáctica para convertirse en mediación cultural. *Educación y Cultura en la Sociedad de la Información*, 10(1), 19-31. Universidad de Salamanca.
- Martínez Posada, J. E. (2014). *Subjetividad biopolítica y educación. Una lectura desde el dispositivo*. Universidad de La Salle.
- Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD) (s.f.a). Estadísticas de estudiantes matriculados. [Base de datos]. <https://bit.ly/2Y1zgH0>
- Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD). (s.f.b). *Organización del Sistema Educativo Dominicano*. <https://sites.google.com/site/educaciondomestructural/tarea>

Muñiz, A., Melgen, L., Morel, C. y Balbuena, A. (2017). *Imaginar el futuro: Ciudadanía y democracia en la cultura política dominicana*. Instituto de Investigación Social para el Desarrollo (ISD).

Oficina Nacional de Estadística. (2019). *Discapacidad en niños, niñas y adolescentes en la República Dominicana: situación y respuesta*. <https://bit.ly/3zu1us0>

Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica.

Santiago, A. (2017). La sociedad de control: una mirada a la educación del siglo XXI desde Foucault. *Revista de Filosofía*, 73, 317-336. <https://revistafilosofia.uchile.cl/index.php/RDF/article/view/47744>

Saura, G. y Luengo, J. (2015). *Biopolítica y educación: medición, estandarización, regularización poblacional*. Ediciones Universidad de Salamanca.

Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). (s.f.). *Datos sobre violencia contra la mujer en República Dominicana*. Datos abreviados para decidir [hoja informativa]. [https://dominicanrepublic.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/datos\\_violencia\\_UNFPA\\_300316%281%29.pdf](https://dominicanrepublic.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/datos_violencia_UNFPA_300316%281%29.pdf)

Ulloa, L. (2017). *Pedagogía centrada en el interés en el marco de una visión ecosistémica de la educación*. Editora Búho.

Ulloa, J. (2020). *Mecanismos de Privatización de la Educación primaria y secundaria en República Dominicana*. Oxfam-Intermón.

## Referencias normativas

Constitución de la República Dominicana. (2015). Art. 63. 13 de junio de 2015 (República Dominicana).

Ley 66 de 1997. Por la cual se expide la Ley General de Educación. 4 de febrero de 1997. <https://bit.ly/3mJVdVk>

Ley 1 de 2012. Por la cual se establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. 25 de enero de 2012. <https://mepyd.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/end/ley-no-1-12-end-2030.pdf>



## Capítulo 5

# El déficit de la política habitacional: vivienda, segmentación y biopolítica en la República Dominicana

### Introducción

La vivienda digna es reconocida como un derecho social y, aunque implica un uso privado de este bien por parte de las familias, se corresponde con un tema de atención en materia pública y desde el Estado. En el país se asume en la normativa formal el acceso a la vivienda como un derecho. La Constitución de la República Dominicana (2015) lo consagra en su artículo 59,<sup>1</sup> y la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (Ley 1 de 2012) lo recoge en su Eje 2.<sup>2</sup> Sin embargo, este reconocimiento legal no se traduce de inmediato en la protección del derecho. Para su garantía se prevé la implementación de políticas sociales que faciliten este acceso.

La concepción de políticas de vivienda y hábitat, desde el enfoque subsidiario que atraviesa al Estado, favorece la recreación de condiciones de desigualdad socioeconómica y de violación de múltiples derechos que se articulan a la posibilidad de disponer de un espacio digno para habitar y convivir. El Estado subsidiario o neoliberal es entendido como aquel que dirige sus esfuerzos a “salvaguardar los derechos de propiedad, supervisar los intercambios mercantiles, asegurar el cuidado del ambiente y vigilar la aplicación de las leyes”, contrayéndose en su rol de

---

<sup>1</sup> “Toda persona tiene derecho a una vivienda digna con servicios básicos esenciales. El Estado debe fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promover planes de viviendas y asentamientos humanos de interés social. El acceso legal a la propiedad inmobiliaria titulada es una prioridad fundamental de las políticas públicas de promoción de vivienda” (Constitución de la República Dominicana, 2015, art. 59).

<sup>2</sup> El Objetivo General 2.5 refiere a “Vivienda digna en entornos saludables” (Ley 1 de 2012).

garante de derechos, siendo la forma con la que en algunos países se sustituyó al Estado benefactor y en otros al interventor (Huerta Moreno, 2005, p. 135).

Como ocurre con otros bienes y servicios básicos, bajo este modelo de Estado la funcionalidad económica de la vivienda como bien de intercambio en el mercado se torna prioritaria en desmedro de su sentido como bien que satisface necesidades distinguidas en calidad de derechos, y afecta de manera particular a los hogares económicamente ya desaventajados. Segmentos importantes de la población quedan en franca exclusión del bienestar social y al margen del principio de *equa libertad* que está supuesto a orientar la democracia (Balibar, 2014).<sup>3</sup>

En el país, las políticas sociales devienen en dispositivos biopolíticos de exclusión, contrarios a una regulación democrática de la vida social. En esta categoría se incluyen las políticas de vivienda, en tanto instrumentos que desde lo público mantienen este orden desigual, administrando la pobreza y las brechas socioeconómicas sin perseguir su transformación.

Partiendo de estas ideas, en este capítulo se propone un análisis general de la política de vivienda desde la perspectiva de la biopolítica, intentando mostrar cómo la visión desde la cual se concibe reproduce dinámicas excluyentes, independientemente de la retórica que acompaña las medidas que se ejecutan.

Aunque se entiende que el derecho a la vivienda es más que la casa en sí misma y que abarca elementos relativos al entorno, la disponibilidad de servicios y otras variables en directa relación con las posibilidades materiales para una vida digna, este capítulo no realiza un examen exhaustivo en el que se agoten todos estos componentes. Se presentan algunos indicadores sobre la situación habitacional en República Dominicana, así como ciertas características de las políticas de vivienda que reflejan una forma de regulación de la vida que coloca a sectores y poblaciones a contramano del bienestar, con impactos en términos de desigualdad social y de vulnerabilidad. Estas consecuencias son las que permiten identificar en las políticas sociales precarias una forma de *dejar morir*, como se plantea desde la biopolítica.

También se parte de que la necesidad de avanzar en el aseguramiento de este derecho es cada vez más acuciante y su postergación complejiza la problemática. El cambio climático impone la urgencia de abordar la deuda social con respecto al acceso a vivienda digna. Para el Estado y la constitución de ciudadanía es una oportunidad de reivindicar este derecho y replantearlo a

---

<sup>3</sup> En el apartado de marco teórico de este estudio se desarrolla de forma más detallada el concepto de equa libertad al que se hace referencia.

partir del concepto de la resiliencia, que se vincula con la reducción de vulnerabilidades a través de ejercicios de inclusión política y social continuos que, a su vez, permitan la disposición de recursos y herramientas, a nivel individual y colectivo, para afrontar las crisis.

## 1. Derecho a la vivienda

La vivienda es un espacio vital fundamental para el desarrollo del sujeto y la convivencia, devenido esencial como un distintivo de la vida humana, en tanto lugar que se ha ido definiendo como óptimo para funciones y relacionamientos básicos e íntimos, como la protección frente al peligro y condiciones adversas que puede presentar el espacio abierto para la alimentación, la reproducción, crecimiento y crianza, entre otros (García Carrasco, 2004). Es decir, en ella ocurren procesos importantes de conciencia y experiencia.

Atendiendo a la centralidad que tiene la vivienda para el modo de vida humano, ha sido reconocida como un derecho básico. El Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sitúa el derecho a una vivienda adecuada en un sentido amplio, indicando que se trata del “derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte” (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos y ONU-HÁBITAT, 2009, p. 3). Así busca apartarse de nociones que puedan resultar restrictivas y que nieguen particularidades propias de cada contexto en términos geográficos, ambientales y socioculturales.

La valoración de una vivienda como digna o adecuada conlleva conjugar condiciones objetivas de existencia, necesidades concretas y expectativas. Estas últimas se asocian al marco ideológico y social de referencia predominante, por lo que no se trata de un ejercicio exclusivamente tecnocrático del que pueda surgir un único modelo satisfactorio para todos los contextos (Rueda, 2004). El componente subjetivo involucra necesidades y aspiraciones individuales, pero estas se configuran en un entorno social y comunitario dado, y dialogan con lo que la sociedad define como digno en relación con la vivienda.

En aras de establecer algunas condiciones mínimas, que aporten a concretar la idea de vivienda adecuada, resulta útil pensarla como el “lugar primario, la zona fundamental de construcción del sujeto” (García Carrasco, 2004, p. 229) y como un espacio que se habita, en el cual ocurre el ejercicio de otros derechos como son el acceso al agua, a la salud y seguridad, por ejemplo. En tanto acoge a sujetos sociales, no puede pensarse como un espacio aislado, sino como “un sistema integrado además por el terreno, la infraestructura de urbanización y de servicios, y el equipamiento social-comunitario dentro de un contexto dado” (Haramoto, 1994, pp. 16-17).

De lo anterior se desprende que son muchas las variables que se conjugan alrededor del derecho a la vivienda adecuada o de calidad.

Entre los atributos a considerar como indicadores de la calidad de la vivienda, Haramoto (1994) refiere los siguientes: a) localización, que incluye características del suelo y el terreno, contaminación ambiental, clima, vista, inserción en el tejido urbano y rural, relaciones que permite con otras actividades como el trabajo, etc.; b) urbanización y servicios, que abarca la dotación de infraestructura como acceso a agua potable, energía eléctrica, servicio de transporte y comunicación, recogida de basura, arborización, características de las calles, entre otros; c) edificación, atributo relacionado al diseño y las características funcionales y espaciales, su adaptabilidad a las necesidades de la familia, así como a factores físico-ambientales de construcción y mantención; d) equipamiento social y comunitario, que engloba la accesibilidad y dotación de servicios como escuelas, centros de salud, espacios culturales, de recreación, deportivos, etc.

Asimismo, la Observación general N.º 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas considera como elementos para valorar el nivel de adecuación de la vivienda: a) la seguridad jurídica de la tenencia; b) la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura en atención a la capacidad de cubrir servicios indispensables que se vinculan a la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición; c) gastos soportables y asequibilidad, entendiendo que los gastos de vivienda no deberían comprometer la posibilidad de satisfacer otras necesidades básicas y la necesidad de proteger el acceso de poblaciones vulnerables a este derecho; d) habitabilidad, en el sentido de constituirse como un espacio adecuado para la convivencia y que ofrezca protección a sus moradores; e) ubicación en lugares adecuados que faciliten el acceso a servicios sociales; y f) adecuación cultural, permitiendo la expresión de la identidad cultural (Red-DESC, s.f.).

Aunque las variables se agrupan de manera distinta o se utilizan denominaciones diversas para señalar sus atributos, es posible apreciar que desde ambas miradas el derecho a la vivienda se aborda en sentido amplio. Se apela a su funcionalidad en términos de protección de la vida desde el orden de lo biológico, que tiene que ver con la salud y la seguridad del individuo, y en el orden de lo social y cultural, como un espacio que debe posibilitar el relacionamiento y la convivencia entre las personas que ocupan la vivienda y con el entorno, facilitando la integración y participación en las dinámicas sociales.

## 1.1. Reflexionar el derecho a la vivienda desde el lente de la biopolítica

Puesto en términos llanos, la vivienda no se trata solo de compartimentos para guardar personas, sino de un espacio en el que se satisfacen necesidades de orden vital y social. Dicho lo anterior, resulta de interés dimensionar las políticas públicas de vivienda y hábitat en su sentido biopolítico, como dispositivo de control y administración de la vida, valorando si cumplen la función que en teoría se les asigna como política social: reducir desigualdades y ampliar libertades políticas de la ciudadanía, o si por el contrario, esas políticas son funcionales al régimen de exclusión sobre el que se sostienen privilegios.

Quintana Porras (2006), reflexionando sobre los postulados de Giorgio Agamben en torno a la biopolítica dilucida sobre varios aspectos que explican esta noción. Aquí se retoman algunos para pensar cómo la política pública de vivienda deriva en una práctica biopolítica de exclusión cuando se monta en las dinámicas de desigualdad existentes y las profundiza, negando a segmentos específicos de la población un derecho básico cuya privación puede llegar a poner en riesgo la propia vida.

La autora empieza por señalar las diferencias establecidas entre *zoe* y *bios*, entendida la primera como la vida natural o el simple hecho de vivir, común a todos los seres vivos, y la *bios* como vida cualificada: la transformación de la sola existencia en vida que se inscribe en una comunidad política, pues accede a las condiciones para desarrollarse según se ha definido en esta. En último término, se pertenece a la comunidad en tanto se vive según sus parámetros, bajo una forma que se distingue de otros seres vivientes.

Delimitar supone siempre un ejercicio de exclusión. Es trazar una frontera entre lo que es y lo que no es. Así, la definición de la comunidad política incluye “por exclusión” y determina quienes no pertenecen a esta. La definición de la comunidad nunca es absoluta. Su carácter político tiene que ver con la capacidad de actualizarse, de redefinir sus límites. Lo que se encuentra en el umbral de la comunidad política, se concibe como *nuda vida*, la vida que en el ejercicio de definición de la comunidad ha resultado marginada de esta, pero es sensible de ser integrada en un ejercicio de reconfiguración.

Cuando en el ordenamiento social y político se niega a ciertos cuerpos o segmentos de la población el acceso a las condiciones que se han especificado como dignas o adecuadas, atadas al sentido de humanidad, significa que estos se colocan en un estado de *nuda vida*. Aunque nominalmente pueden adjudicarse derechos a estos segmentos, en lo concreto no acceden a los criterios de pertenencia a la comunidad y quedan en un estado de exclusión o abandono.

Si bien no son vidas que se eliminan, sí se *dejan morir*. Esta lógica, en la que las intervenciones del Estado facilitan o no condiciones para la participación en el deber y bienestar social, es la que permite adjudicar un carácter biopolítico a los mecanismos que emplea para la regulación de la vida, incluidas las políticas sociales.

La privación del derecho a la vivienda no solo implica una forma de negación de la *bios*, de exclusión del bienestar que se produce de manera colectiva y que debería ser de común acceso en el marco de un sistema democrático fundamentado en la libertad y la igualdad, sino que también supone una amenaza a la vida entendida desde lo fisiológico, la *zoe*, tomando en cuenta los riesgos vitales relacionados a la falta de acceso a vivienda adecuada. Desde la biopolítica, las políticas de vivienda tienen así un sentido no democrático cuando regulan e intervienen la realidad sosteniendo las desigualdades y privilegios del orden socioeconómico y político, en lugar de orientarse a la garantía del derecho.

Esto se hace aún más evidente al analizar los nuevos retos que implican los riesgos del cambio climático que amenazan con agravar las vulnerabilidades existentes. De acuerdo con el estudio *Captura política en la gestión de riesgo de desastres: entre discrecionalidad y asistencialismo*:

República Dominicana (RD) es un país altamente vulnerable al cambio climático. El Índice de Vulnerabilidad ante choques climáticos (IVACC), un indicador generado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), señala que el 30 % de la población dominicana es muy vulnerable a fenómenos extremos. En ese mismo orden, el Índice de Riesgo Climático Global (IRC) 2019, que mide los impactos de los eventos climáticos extremos, coloca a RD entre los 20 primeros países más afectados por eventos climáticos en el periodo 1998 – 2017 (Melgen et al., 2019, p. 8).

## 2. La situación de la vivienda en República Dominicana

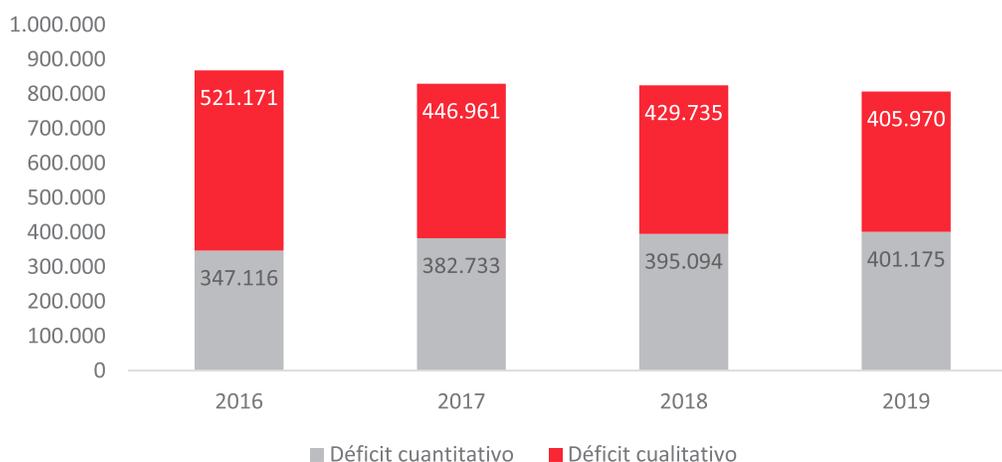
El análisis de la situación habitacional permite reflexionar sobre los niveles de privación en el ejercicio del derecho a vivienda digna, teniendo una primera aproximación mediante el indicador del déficit habitacional. De acuerdo con ONU-HÁBITAT (2015), este indicador refiere a la insuficiencia de viviendas adecuadas para cubrir las necesidades de habitación de la población. Las necesidades que recoge el déficit no representan una demanda de mercado, que contemplaría los intereses de adquisición o cambio de vivienda por preferencia de quienes tienen este derecho cubierto, sino que refieren al segmento de la población excluido del acceso a una vivienda (ONU-HÁBITAT, 2015).

El déficit habitacional se presenta en dos variantes: cualitativo y cuantitativo. El primero indica el número de viviendas que precisan ser intervenidas para lograr un nivel adecuado de habitabilidad, mientras el segundo refleja la cantidad que debe ser producida para otorgar viviendas a las familias que no cuentan con una o para reemplazar aquellas que se consideran irrecuperables (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo [MEPyD] y Oficina Nacional de Estadística [ONE], 2018). Por consiguiente, la carencia de vivienda no necesariamente se expresa en una exposición total a la intemperie, sino en formas precarias o vulnerables de habitar, como la necesidad de compartir hogar con otros, el hacinamiento, viviendas de materiales no seguros o no adecuados, entre otros. Sin embargo, en la operativización del concepto de déficit para su medición, lo que se considera adecuado o no puede variar, en particular atendiendo a que tan amplia o reduccionista sea la comprensión de este derecho.

Con la metodología oficial más reciente se ha calculado el déficit de dos fuentes distintas, el Censo Nacional de Población y Vivienda y la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT). Las estimaciones realizadas a partir de datos de la segunda se presentan en el Gráfico 1.

### Gráfico 1

*Déficit habitacional cuantitativo y cualitativo a nivel nacional. ENCFT 2016-2019*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Indicadores Sociales de República Dominicana (SISDOM) 2018-2019 (MEPyD, s.f.).

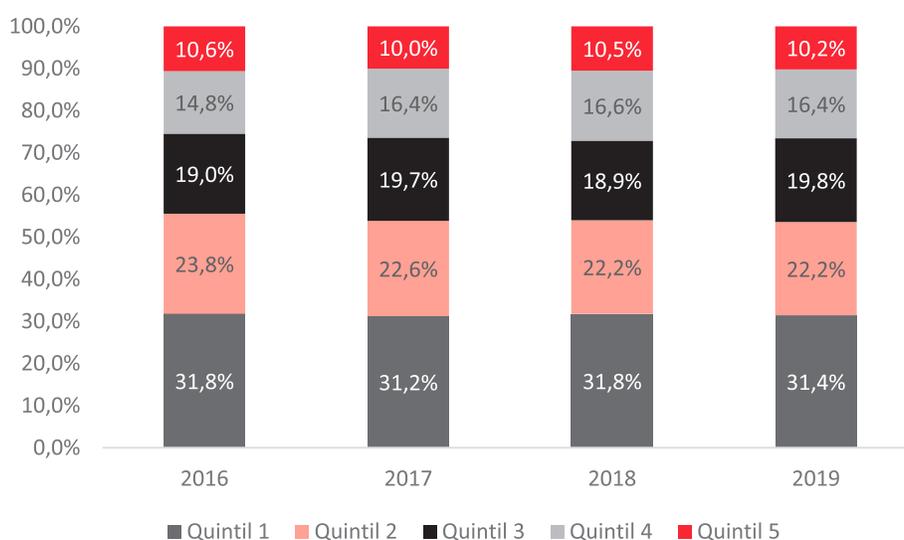
De acuerdo con las estimaciones de la ENCFT, el déficit total pasó de 868,522 viviendas en 2016 a 807,145 en 2019, con variaciones modestas impulsadas por el decrecimiento del déficit

en su componente cualitativo, ya que el requerimiento de nuevas viviendas no disminuyó. Por el contrario, muestra aumentos.

El déficit tiene un componente importante de desigualdad. Los dos primeros quintiles de ingreso concentran poco más del 50 % del total calculado en el SISDOM para el periodo 2016-2019 (Gráfico 2). Esta desigualdad se mantiene en el tiempo, ya que su distribución entre los quintiles de ingreso se conserva prácticamente invariable en el periodo señalado. Aunque se trata de una serie corta, es un indicio de que las políticas de viviendas reproducen las exclusiones ya existentes, en tanto se mantiene la distancia relativa entre estratos de ingreso en materia de acceso a vivienda adecuada.

## Gráfico 2

*Distribución del déficit habitacional total según quintiles de ingreso, 2016-2019*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SISDOM 2018-2019 (MEPyD, s.f.).

La descomposición del déficit cualitativo según quintiles de ingreso de los hogares muestra que hasta en los segmentos de mayor riqueza se ha identificado alguna carencia en términos de servicios básicos o estructura de la vivienda (Tabla 1). No obstante, cabe señalar que:

- La distribución es bastante desigual, con más del 55 % de las viviendas con déficit concentradas en los quintiles 1 y 2, los de menores ingresos.

- La revisión en el SISDOM de variables relacionadas al déficit cualitativo (materiales de la vivienda y servicios básicos como acceso a agua potable, servicio sanitario, tipo de alumbrado) muestra que es muy bajo el porcentaje de hogares del quintil más rico con deficiencias a nivel de estructura o servicio sanitario, teniendo más peso la carencia de acceso al agua potable, cuya categorización como aceptable depende de manera directa de que sea provista por el Estado.<sup>4</sup> Por ejemplo, para 2019 solo 0.9 % de las viviendas del quintil más rico presentaban la calificación de recuperable en el índice de materialidad de la vivienda, mientras que un 8.3 % no tenía acceso a agua potable o de suministro corriente dentro de la vivienda desde el acueducto (MEPyD, s.f.). La disposición de mayores recursos económicos permite a estos hogares cubrir esta deficiencia de manera privada y satisfactoria, aunque en el indicador se siga reflejando como una carencia.

**Tabla 1:**

*Déficit habitacional cualitativo por quintiles de ingreso*

Quintiles de ingreso oficial	2016	2017	2018	2019
Quintil 1	172,649	152,353	144,679	133,775
Quintil 2	125,779	104,770	100,040	94,726
Quintil 3	104,271	86,450	80,525	78,028
Quintil 4	70,380	66,027	67,014	60,695
Quintil 5	48,090	37,360	37,478	38,745
Total	521,171	446,961	429,735	405,970

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SISDOM 2018-2019 (MEPyD, s.f.).

Precisamente, la falta de políticas públicas de vivienda, incluyendo la provisión de servicios básicos, es siempre una oportunidad para que el mercado sea la vía ideal para suplir las necesidades, con el riesgo de que los segmentos de menores ingresos, en los cuales la problemática es mucho más extendida, no puedan satisfacerlas o las cubran pobremente. Más allá de las regulaciones directas o explícitas, esta también es una forma de biopolítica estatal en la cual la inacción o acción insuficiente mantiene como privilegios cuestiones básicas que deberían ser objeto de atención desde lo público y de acceso universal. Se generan o conservan dinámicas bajo las cuales los grupos poblacionales con las condiciones para adaptarse son quienes tienen acceso garantizado, esto es, quienes bajo las reglas del mercado obtienen la riqueza o recursos

<sup>4</sup> De acuerdo con la metodología oficial vigente, solo se consideran aceptables como fuentes de abastecimiento de agua las siguientes: del acueducto, dentro de la vivienda, del acueducto en el patio de la vivienda y de pozo (MEPyD y ONE, 2018, p. 32). Sin embargo, en la definición que hace el documento técnico del SISDOM se califican como aceptables: del acueducto dentro de la casa, del acueducto en el patio de la casa y del acueducto, llave pública (MEPyD, 2020b, p.710).

que luego pueden emplear para saciar sus necesidades básicas en el propio mercado. Como señala Corporán (2020),

La biopolítica estatal busca un tipo de racionalidad instrumental tendiente a establecer objetivos técnicamente realizables, maximizar recursos, ahorrar costos y aprovechar la mano de obra existente con el mayor grado posible de eficiencia. En tal sentido implementa una tecnología de gobierno que hace vivir a aquellos grupos poblacionales que mejor se adaptan al perfil de producción necesitado por el Estado capitalista, por tanto, busca favorecer la emergencia de un tipo deseado de población (pp.73-74).

Toda la población se adapta al escenario, pero servir a esta lógica es una forma de *hacer vivir* a quienes se acomodan desde el privilegio y *dejar morir* a quienes responden en el límite de la sobrevivencia y vulnerabilidad. Este umbral de la *nuda vida* en que se ubica a ciertos grupos es el lugar que permite al Estado actuar desde la excepcionalidad (Quintana Porras, 2006) manifiesta en el asistencialismo: se dirigen dádivas hacia las personas defectuosas que no se insertan de forma exitosa en el modelo de sociedad capitalista. El mercado es la regla y la política pública la excepción, por ello se desvincula de toda pretensión de universalidad y de garantía de derechos, adquiriendo un carácter asistencial.

Otros indicadores de la situación habitacional observan la vivienda desde sus funcionalidades de protección, salud, facilitación de convivencia y acceso a servicios básicos. Estos elementos interactúan entre sí, como en un ecosistema, y están como variables que se incluyen en el cálculo del déficit.

En relación con la protección de la vivienda, se toman algunos indicadores relativos a la edificación. Atendiendo a sus condiciones, para el 2019 solo un 3 % de viviendas no necesita reparaciones, un 52 % demanda reparaciones pequeñas y un 45 % requiere intervenciones importantes. Cuando se desagrega por quintiles de ingreso, son los grupos más empobrecidos los que reflejan un mayor porcentaje de viviendas que precisan reparaciones importantes, con un 60.6 % y un 50.6 % para los quintiles 1 y 2, respectivamente. Mientras, para el quintil más alto un 28.7 % se encuentra en esta condición. También se observan brechas al comparar por zona de residencia. En lo urbano, un 42 % de viviendas requiere reparaciones importantes, proporción que alcanza un 56.9 % en lo rural.

Considerando el índice de materialidad de la vivienda, que evalúa el estado de sus componentes principales (paredes exteriores, techo y piso), se tiene que para 2019 un 95 % se encuentra en condiciones aceptables, 2.4 % se categoriza como recuperable y el restante 2.4 % como

irrecuperable. Sin embargo, en la población indigente el porcentaje de viviendas irrecuperables triplica la media nacional con un 7.5 % y en la pobre se duplica a un 5.3 %.

De las estadísticas anteriores también se desprende que son las familias con menores recursos económicos las más vulnerables frente a la ocurrencia de un fenómeno atmosférico que pueda afectar la vivienda. Es decir, para las personas en situación de pobreza económica no están garantizadas las condiciones de vivienda que hacen de esta un espacio con la funcionalidad vital de protección. Por tanto, desproteger el derecho a la vivienda va más allá de participar o no del bienestar social y económico, de ser parte de la *bios*. También la mera vida (*zoé*) queda en exposición a un riesgo creciente, vinculado a la mayor probabilidad e intensidad de eventos asociados al cambio climático (Ballester *et al.*, 2006).

Lo anterior se traduce en una menor resiliencia de estos estratos ante el paso de un fenómeno: que serían afectados con mayor intensidad y dispondrían de menores recursos para recuperarse, con el agravante de que las respuestas ante la concreción de un fenómeno se conciben desde el mismo enfoque del Estado subsidiario (Huerta Moreno, 2005), que ofrece asistencia mínima.

Lo anterior se evidencia en cómo los efectos pueden extenderse en el largo plazo. Un claro ejemplo es la existencia (aun en la actualidad) de personas damnificadas del huracán David 1979, George 1998 y las tormentas Olga y Noel 2007 (Torres *et al.*, 2017). La prolongación en el tiempo de este estatus no solo refleja la falta de respuesta ante un desastre que se desata con la ocurrencia cíclica de un fenómeno natural, también muestra la falta de políticas de vivienda que de manera sostenida y efectiva busquen un acceso más igualitario a este bien básico.

De igual forma, en tanto entorno físico inmediato, el estado de la vivienda incide en la salud. Ligado a esta última, y como un derecho en sí mismo, se vuelve al tema del acceso al agua potable. En 2019 un 86.5 % de viviendas tenía acceso. Ahora bien, que el agua no se garantice como un servicio público de acceso universal conlleva la persistencia de brechas en relación con la zona de residencia y el nivel de ingresos, como se muestra en la Tabla 2. La diferencia en la proporción de viviendas que disponen de este servicio básico es de casi 11 % entre el quintil de ingresos más bajos y el más rico, y de 21.8 % entre lo urbano y lo rural.

**Tabla 2**

*Porcentaje de viviendas con acceso a agua potable, por zona de residencia y quintiles de ingreso. 2019*

Zona de residencia				
Urbano			Rural	
90.5			68.8	
Quintiles de ingreso				
1	2	3	4	5
80.9	84.9	87.2	87.6	91.7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SISDOM 2018-2019 (MEPyD, s.f.).

Cuando se combinan la situación del acceso al agua potable y a un sistema de disposición de excretas en el índice de saneamiento básico, se repite el mismo patrón de brechas: un 17.3 % de las viviendas en zonas urbanas presentan índice de saneamiento básico deficiente versus el 25.8 % en las zonas rurales; solo un 9 % de viviendas del quintil más rico se presenta deficiente en este indicador, frente al 30.7 % del quintil más pobre (MEPyD, s.f.).

Otro factor importante relacionado con la habitabilidad es la disposición de espacio suficiente para el desarrollo integral de quienes ocupan la vivienda. A nivel nacional, como se muestra en la Tabla 3, un 14.3 % de las viviendas presentan condiciones de hacinamiento crítico o medio. Analizando cada zona de residencia como totalidad, se observa un comportamiento similar en lo urbano y lo rural, con mayor incidencia del hacinamiento crítico en este último. Si se considera la distribución del total de viviendas con hacinamiento a nivel nacional, las cuales suman 480,899 unidades, se destaca que el 80.7 % se ubica en zonas urbanas.

La tendencia a la urbanización es uno de los factores que explica esta distribución. De acuerdo con datos de la Oficina Nacional de Estadística, en 1981 el Censo da cuenta, por primera vez, de un mayor peso de la población en zonas urbanas.<sup>5</sup> Para 2020 las estimaciones proyectan que un 82.3 % de la población se concentra en estas zonas. Esta realidad produce un rápido aumento de la demanda de suelo para fines habitacionales, así como de infraestructura de servicios y equipamiento urbano.

<sup>5</sup> Información tomada del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 1981. Ver: <https://www.one.gob.do/datos-y-estadisticas/temas/censos/poblacion-y-vivienda>

La desigualdad territorial expresada entre zonas de residencia urbano-rural y entre barrios en una dinámica de centro-periferia, pero también de parches de pobreza en el centro, tiene que ver con las características del proceso de urbanización. Este ocurre en un contexto de expansión de la economía con base en la exportación de servicios, abaratamiento de la mano de obra y restricción de las intervenciones del Estado en la economía. En definitiva, sucede en el marco de políticas neoliberales, de forma acelerada, cargado de violencia y falta de planificación (Torres y Arbona, 2020).

**Tabla 3**

*Distribución porcentual de viviendas según nivel de hacinamiento a nivel nacional, por zona de residencia y por quintiles de ingreso, 2019*

Condición de hacinamiento	Nacional	Zona de residencia		Quintiles de ingreso				
		Urbano	Rural	1	2	3	4	5
Hacinamiento crítico	6.4 %	6.0 %	8.1 %	10.8 %	5.2 %	6.2 %	5.6 %	4.2 %
Hacinamiento medio	7.9 %	8.2 %	6.6 %	19.8 %	10.1 %	5.9 %	2.9 %	0.9 %
Sin hacinamiento	85.7 %	85.8 %	85.3 %	69.4 %	84.8 %	87.9 %	91.5 %	94.8 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SISDOM 2018-2019 (MEPyD, s.f.).

El hacinamiento impacta dos elementos de gran importancia para un sano desarrollo mental, emocional y físico, como son la privacidad y la circulación, cuya falta puede incidir en estrés psicológico, aumento de las posibilidades de propagación de enfermedades infecciosas y de ocurrencia de accidentes en el hogar (Lentini y Palero, 1997). Es decir que afecta directamente la dimensión de la convivencia porque reduce las posibilidades de privacidad y de control en los contactos que tienen las personas que comparten una vivienda y en el acceso a la información que pueden obtener unas de otras, impactando el funcionamiento familiar y a su vez el desarrollo individual de los sujetos (Corral Verdugo *et al.*, 2011).

Se trata de una situación en la que la posibilidad de cada individuo de marcar distancias, límites y de manifestar una cierta territorialidad sobre el espacio privado se encuentra afectada y con ello su sano desarrollo emocional. Investigaciones en otros países han mostrado, por ejemplo, los impactos en niñas, niños y adolescentes, asociándose a bajo rendimiento escolar, cultura de calle y la incurrancia en actos delictivos (Lentini y Palero, 1997).

De hecho, los resultados de la *Encuesta Experimental sobre la Situación de las Mujeres* indican que el hacinamiento “crea en los hogares un ambiente favorable para la violencia de género en contra de la mujer”, lo que significa que, a mayor hacinamiento del hogar de las mujeres, más

propensas son a ser violentadas (ONE, 2019, p. 55). De acuerdo con esta fuente, la incidencia de la violencia a lo largo de la vida de las mujeres va de 68.1 % para aquellas que viven en hogares sin hacinamiento a 77.4 % para las que pertenecen a hogares con hacinamiento crítico. De manera particular, los límites a la privacidad que implica el hacinamiento pueden asociarse a una mayor vulnerabilidad frente a la violencia sexual. En este sentido, se observa que 24 % de las entrevistadas que viven en estas condiciones de manera crítica reportó haber sufrido violencia sexual en el ámbito privado en los 12 meses anteriores a la encuesta, versus el 15.6 % de quienes viven sin hacinamiento (ONE, 2019).

El dato anterior es un claro ejemplo de cómo se entroncan las distintas formas de desigualdad, en este caso específico las desigualdades económicas, de acceso a vivienda adecuada y las de género, pues las personas empobrecidas tienen aún mayor propensión a habitar una vivienda hacinada, lo que en el caso de las mujeres significa mayor exposición a sufrir violencia de género.

Por su parte, la segregación territorial no solo se muestra en el contraste entre viviendas suntuosas o desarrollos inmobiliarios modernos versus viviendas precarias, de tamaño reducido y hacinadas. También se evidencia en el acceso a servicios comunes (agua, recogida de residuos sólidos, exposición a fuentes de contaminación, entre otros). Sobre la disposición de residuos sólidos, a nivel nacional el 92.1 % de las viviendas cuenta con el servicio del ayuntamiento, proporción que reduce a 87 % para el quintil de menores ingresos y a 69.3 % en zonas rurales (MEPyD, s.f.).

El orden socioeconómico actual no solo posibilita la acumulación desigual de riquezas, con un modelo que se ha montado en gran medida en la disposición de mano de obra barata (ver capítulo 7). Además, el modelo de Estado subsidiario se ha desvinculado de la provisión de ciertas garantías para la reproducción de la vida en condiciones de dignidad. En el caso de vivienda y hábitat se expresa en la segregación territorial, que ocasiona que las familias más empobrecidas habiten viviendas precarias y territorios con insuficiencia o nula prestación de servicios públicos.

### **3. Las políticas de vivienda**

Como fue señalado, tanto la Constitución nacional como la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 reconocen el derecho a la vivienda, constituyendo a nivel nacional el gran marco normativo a partir del cual se desarrollan políticas concretas. Los límites para cumplir los compromisos que recogen estos instrumentos quedan manifestados en el breve panorama antes esbozado.

Si bien es cierto que asegurar el derecho a la vivienda es un reto de gran envergadura para cualquier país, las políticas que se despliegan pueden apuntar o no a conseguir este objetivo. Las acciones que se enmarcan en una concepción de lo público como subsidiario o residual, implican una comprensión limitada del derecho de la vivienda y ponen mayor foco en la función económica de este bien. Esta forma de proceder da continuidad a las desigualdades materiales y políticas, manteniendo restricciones para el disfrute de derechos básicos de los grupos desaventajados.

En el país, el accionar del Estado en materia de vivienda ha estado guiado bajo una lógica de biopolítica excluyente que dista de la apuesta de garantizar este derecho y deja al margen del bienestar a quienes se encuentran en los estratos más bajos de la estructura económica. La revisión de algunas estadísticas y estudios indica que las políticas impulsadas han estado marcadas por un enfoque asistencial, con un predominio de la producción habitacional privada. La producción pública aparece de forma subsidiaria, con respuestas precarias ante las necesidades de amplios segmentos de la población que se dejan morir, en el sentido de que las intervenciones no rompen con los niveles de subsistencia y vulnerabilidad en que se encuentran, sino que se ajustan a la jerarquización existente, manteniéndola.

### **3.1. Clientelismo y exclusiones**

El clientelismo, la corrupción y las fallas pueden aparecer en la ejecución de cualquier programa o proyecto público. Sin embargo, cuando estas prácticas son facilitadas por omisiones básicas y guardan relación estrecha con el enfoque que guía las intervenciones, es preciso dejar de analizarlas como eventos aislados y empezar a entenderlas bajo la posibilidad de que sean parte del orden de la política.

Algunos estudios dan cuenta de las debilidades en el entramado institucional para la gestión de la política de vivienda y del tinte clientelar adoptado en la distribución de unidades habitacionales de varios proyectos. Al respecto, con un análisis enfocado en el periodo 2000-2016, la investigación *Las marcas de la política habitacional* indica que las iniciativas que se llevan a cabo en materia de vivienda se implementan de forma fragmentada y muchas veces se enmarcan en una dinámica clientelar (Torres *et al.*, 2017). N. Ulloa Cáceres (2017) señala que el sistema dominicano de producción habitacional se caracteriza por su fragmentación en cuanto a la inversión y dispersión en términos institucionales.

Esta dispersión no parece un asunto fortuito, en tanto ha sido una condición propicia para el beneficio particular de ciertos grupos. Jovine y Fernández Gil (2019) encuentran que existe alrededor de una docena de instituciones que impulsan acciones en materia de vivienda y que la ejecución de sus recursos se realiza con bajos niveles de transparencia. Son diversos los casos documentados de distribución clientelar de viviendas construidas con recursos públicos o de aprovechamiento de la baja regulación en la propiedad de la tierra.

Un ejemplo de lo anterior es lo ocurrido en Azua con los proyectos habitacionales de Los Toros y El Rosario, construidos ante las afectaciones por las tormentas Noel y Olga en el 2007, y la tormenta Isaac y el huracán Sandy en el 2012. De acuerdo con un análisis realizado desde el marco de la captura política, muchas de las viviendas fueron asignadas según criterios de clientelismo político, verificándose que las relaciones primarias con los funcionarios jugaron un papel importante, involucrando incluso a personas no damnificadas (Melgen *et al.*, 2019). Asimismo, el proyecto Torre El Progreso, inaugurado en 2011 y que representó el 26.5 % de los recursos públicos invertidos en vivienda en el periodo 2006-2010 (Ciudad Alternativa, 2011), benefició a los grupos cercanos al presidente de turno.

Omisiones como la falta de un registro real de las propiedades del Estado se ha prestado para la venta irregular de terrenos a empresas privadas (Torres *et al.*, 2017). Resulta emblemático el caso de la venta de terrenos del sector Los Tres Brazos por parte de la Corporación Dominicana de Empresas Estatales a una empresa privada que pagó RD\$ 79.1 por metro cuadrado e intentó revender a los moradores de la zona a un precio muy superior: hasta RD\$ 2,500 el metro cuadrado (Torres *et al.*, 2017). La falta de registro catastral se suma a la ocupación informal del suelo,<sup>6</sup> y la situación de inseguridad en la tenencia que genera ocasionando conflictos en los cuales los habitantes de los territorios se ven en amenaza de desalojo constante.

En un contexto de inversión pública en vivienda social baja y decreciente, esta forma de dirigir los recursos reduce aún más las posibilidades de impactar de forma efectiva la problemática. Para los años 2013-2015 la inversión pública en vivienda social promedió un 0.06 % del producto interno bruto (PIB) (Torres *et al.*, 2017). La conjunción de estas dinámicas refuerza el sentido de dádiva o favor político en las acciones públicas, y “el desorden” como oportunidad de lucro de algunos actores incluso empleando métodos violentos como el desalojamiento. Precisamente, en los desalojos y reubicaciones como mecanismos de despojo se expresa una de las claves para la comprensión de la biopolítica que permea las políticas de vivienda.

---

<sup>6</sup> Bidó y Arbona (2021) señalan que para 2016 un 84 % de las propiedades en áreas urbanas no contaban con documentación que ofreciera una tenencia segura del suelo en correspondencia con las normas jurídicas del país.

Un estudio que aborda las políticas de suelo y su impacto en el ejercicio del derecho a la vivienda, centrándose en el proyecto de mejoramiento urbano Nuevo Domingo Savio, plantea en sus conclusiones que el Estado “no ha actuado de una manera que propicie la seguridad de la tenencia”, que “ha infringido en el derecho a la vivienda” y que su proceder estuvo basado “en una concepción de la vivienda y el suelo que ha privilegiado su valor de cambio por encima de su valor de uso” (Bidó y Arbona, 2021, p. 69).

Esto sugiere que desde el propio Estado se generan condiciones que provocan la expulsión de los territorios. La desterritorialización, además del despojo y la violencia que significa, implica que las personas afectadas deben buscar nuevos espacios para habitar. Por consiguiente, abre nuevos procesos de territorialización que estarían ocurriendo en circunstancias de alta vulnerabilidad. Un círculo de ocupaciones y desalojos, mantenido desde las propias políticas públicas que, por un lado, sustentan desigualdades y marginación, y por otro, confrontan las prácticas de sobrevivencia que despliegan las familias marginadas.

Durante la dictadura y en los gobiernos siguientes hasta nuestros días, los desalojos y reubicaciones de familias empobrecidas han sido mecanismos fundamentales para la organización de la ciudad y la forma en que desde lo público se ha asignado a cada grupo el “lugar que merece”, en un claro ejercicio de segregación. Bidó y Arbona (2021) lo ilustran con claridad cuando realizan el recuento histórico de la formación del barrio Domingo Savio, que empieza a constituirse en la época de la dictadura a partir del asentamiento de familias expulsadas de otros territorios con motivo de la implementación de proyectos de “modernización” o producto de procesos de apropiación de terrenos en zonas rurales lideradas por el propio dictador, es decir, desde lo público. Las amenazas de desalojo, las reubicaciones parciales a zonas periféricas (mediante decreto presidencial, Balaguer dispuso el traslado de 3,548 familias de La Ciénaga<sup>7</sup> a Las Caobas), las afectaciones por fenómenos atmosféricos y la falta de provisión de servicios básicos hacen parte de la historia y el presente de Domingo Savio (Bidó y Arbona, 2021).

También han sido documentados otros casos en los que se identifica el mismo patrón, entre ellos el de Boca Chica, el barrio Los Tres Brazos (Arbona González, 2020) y el barrio Valiente (Franco, 2010), además de los múltiples desalojos que circulan como noticia en la prensa.

No se trata de una falla en la política, sino de una forma en que se transparentan objetivos inicialmente no explícitos. De manera particular, lo que se manifiesta en la dinámica de desatención y precarización de las formas de habitar grupos de estratos económicos bajos, es la idea de

---

<sup>7</sup> La Ciénaga y Los Guandules son sub-barrios del barrio Domingo Savio.

fondo de que el mejor uso del suelo es el que permite la acumulación de riqueza privada, por lo que proteger el derecho a la vivienda y crear condiciones de seguridad en la tenencia para estas poblaciones es un objetivo secundario, pudiendo incluso convertirse en obstáculo.

La priorización del valor de cambio del suelo es parte de la dinámica de privatización en torno a la vivienda, para la cual las políticas públicas son instrumentalizadas. El entramado institucional y el accionar fragmentado y disperso del Estado constituyen una forma de operar que resulta funcional para la acumulación de riqueza privada, la corrupción y el clientelismo.

La crudeza de los desalojos y la situación de desprotección en que se colocan a familias completas lleva la biopolítica al límite extremo en el que se empiezan a desdibujar las fronteras entre el *dejar morir* y *hacer morir* de la necropolítica (Mbembe, 2003).

También vale decir que la producción de contingentes en situación de desamparo es también un modo de asegurar un mercado electoral que puede ser captado con medidas asistenciales y minimalistas, sin verdaderamente ofrecer cambios de fondo. Así, no necesariamente es la muerte biológica de los grupos lo que se busca, aunque tampoco sea tan importante dejar a las personas expuesta a la misma, sino que ocupen un lugar que permita la máxima extracción de beneficios, como mano de obra barata o como mercado de votantes.

### **3.2. El mercado como proveedor ideal de vivienda**

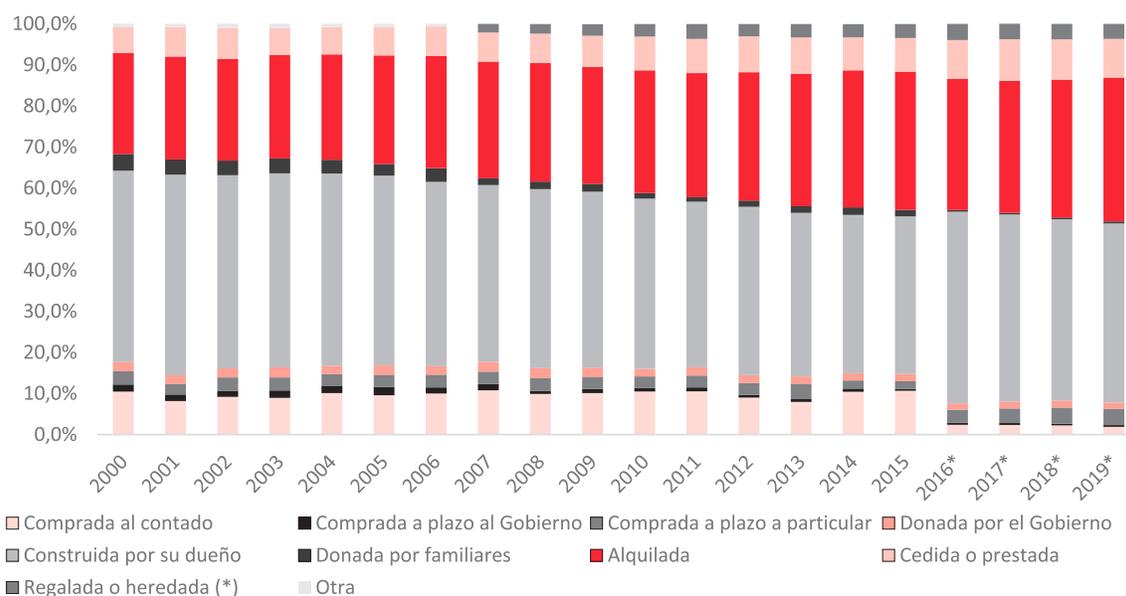
La priorización de la vivienda en su funcionalidad económica, como bien de intercambio para el mercado, ha generado la disminución de la participación del Estado como fuente de acceso. Su retiro amplía el espacio para que empresas constructoras, inmobiliarias y financieras suplan la demanda. Este constreñimiento constituye una forma de abandono de quienes no cuentan con los recursos económicos para acceder a esta bajo las condiciones del mercado.

La no política, la inacción o la insuficiencia en las acciones estatales para intervenir la problemática de vivienda, es también una política pública, la de dejar que el mercado y los individuos atiendan sus necesidades de forma privada, de acuerdo con los recursos que cada cual disponga. En tanto se parte de un contexto de distribución inequitativa de riquezas, poder material y simbólico, el dejar de hacer se convierte en una forma de perpetuar las condiciones de injusticia. El dejar de hacer en materia de política pública, es también un modo de *dejar morir* a las personas históricamente perdedoras bajo las reglas del mercado.

La ausencia del Estado en la garantía del derecho a la vivienda se ve reflejada en los datos sobre el tipo de tenencia, que muestra cómo acceden las familias a este bien. De acuerdo con el Gráfico 3, las formas predominantes de tenencia han sido Construida por su dueño y Alquilada que, en conjunto y para el periodo completo que abarca la serie, tienen un peso de más del 70 %. De hecho, hay una tendencia al aumento de la modalidad Alquilada, que pasa de 24.6 % en el año 2000 a 35 % en 2019. Del total de ingresos de un hogar, el pago del alquiler puede llegar a representar entre el 25 % y el 40 % (J. Ulloa, 2020), reduciendo de manera importante los recursos económicos disponibles para la satisfacción de otras necesidades.

### Gráfico 3

*Distribución porcentual de viviendas a nivel nacional según tipo de tenencia, 2000-2019*



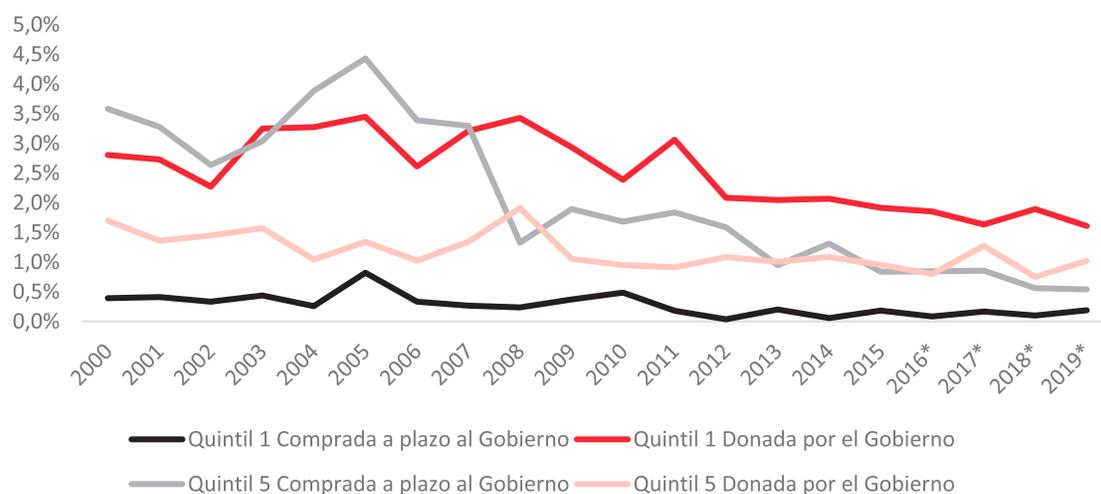
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SISDOM 2018-2019 (MEPyD, s.f.).

\*Nota: Para los años 2016 al 2019, se utilizan los cálculos realizados a partir de la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT) para los años 2016 a 2019.

Por otro lado, han perdido peso como formas de acceder a la vivienda las opciones Comprada a plazo al gobierno, Donada por el gobierno y Comprada al contado. Esto indica que el Estado va cediendo cada vez más espacio para que la necesidad de vivienda se gestione de forma individual y privada, como se ha señalado inicialmente.

#### Gráfico 4

*Distribución porcentual de viviendas según modalidades de tenencia Comprada a plazo al Gobierno y Donada por el Gobierno en los quintiles de ingreso 1 y 5, 2000-2019*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SISDOM 2018-2019.

\*Nota: Para los años 2016 al 2019, se utilizan los cálculos realizados a partir de la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT) para los años 2016 a 2019.

El Estado ha ido desapareciendo como proveedor de vivienda tanto para los segmentos más ricos como para los más empobrecidos (Gráfico 4), sin embargo, el impacto en términos de poder ejercer el derecho a la vivienda es diferenciado en tanto la política pública residual lo convierte en privilegio.

La extensión de la figura del fideicomiso para el desarrollo de proyectos de vivienda también responde a la lógica de acumulación de riqueza privada, facilitada por mecanismos del Estado. En el esquema del fideicomiso se concreta una alianza público-privada que asigna la responsabilidad de provisión de suelo, infraestructuras de servicios y equipamiento urbano al Estado, mientras la construcción y comercialización de la vivienda recaen en el sector privado, el cual se beneficia de tasas cero de impuestos. Al respecto J. Ulloa (2020) plantea:

El principal problema radica en que el modo de asignación de las viviendas es el mercado y los precios no difieren mucho de otros complejos habitacionales privados, por lo que queda en duda la vocación social del proyecto. Es decir, las facilidades fiscales

provistas por el Estado no se transfieren en la misma medida a los posibles compradores, por lo que, bajo este esquema, el sector constructor y los grupos financieros terminan siendo los grandes beneficiarios de los subsidios estatales (pp. 15-16).

Como bien señala Corporán (2020), la política de vivienda es instrumentalizada para el estímulo de sectores inmobiliarios y financieros, sacrificando su potencial como dispositivo para la reducción de brechas en perjuicio de las personas “insolventes”. No es la lógica de la necesidad la que prima, sino la de la ganancia.

Las brechas económicas se cruzan con otras formas de jerarquización social, como las basadas en el género. Dado el contexto de desigualdad económica entre mujeres y hombres,<sup>8</sup> las medidas orientadas a fortalecer la privatización del acceso a la vivienda pueden afectar de manera más pronunciada a las mujeres que no tienen recursos, ampliando aún más las disparidades de género.

Esa comunidad que en términos teóricos queda delimitada en el marco normativo, a cuyos miembros se reconoce el derecho a la vivienda, en la práctica no está constituida por todos y todas. En la medida en la que el Estado se auto margina de la cuestión de la vivienda y refuerza los mecanismos de acceso privado, la capacidad de pago se afianza como condición de acceso.

#### **4. El reduccionismo en la metodología del déficit habitacional**

En los indicadores que se construyen para analizar la problemática de vivienda en el país y articular respuestas de política pública, la necesidad de un espacio vital digno se ve constreñida por el reduccionismo de las definiciones metodológicas. La política pública, que suele ser focalizada, asistencial y dirigida en teoría a la población empobrecida, se construye sobre mediciones minimalistas.

La metodología actualizada para el cálculo oficial del déficit habitacional, publicada en 2018 por la ONE, relaja los parámetros que sirven para considerar una vivienda con déficit y establece diferentes criterios para su estimación según zona de residencia (rural o urbana). Se incurre en la normalización de adaptaciones que surgen de la experiencia de habitar en condiciones precarizadas, o bien, se adecua lo que se califica como privación según las posibilidades que

---

<sup>8</sup> Se tiene que un 18.1 % de las mujeres de 15 años y más no cuenta con ingresos propios frente al 8.4 % de hombres (Observatorio de Igualdad de Género, s.f.).

se ofrecen en contextos empobrecidos y marcados por las ausencias del Estado, y no necesariamente desde la concepción amplia del derecho a habitar una vivienda digna. Se obvia el compromiso de inclusión en la *bios* que supone un sistema democrático en su sentido sustantivo. Son varios los ejemplos que de la formulación metodológica para el cálculo del déficit se pueden extraer y que se presentan a continuación, sin agotar todos los detalles.

Con respecto al acceso a servicios básicos, examinados en la medición del déficit cualitativo, dos aspectos relacionados con el agua potable llaman la atención. Como fuente de abastecimiento, se valora aceptable el agua de pozo, indicando que es “viable” y de uso común en territorios donde el Estado no presta servicios de agua potable (MEPyD y ONE, 2018). En esta lógica, no se atiende al contenido de lo que supone el derecho de acceso a agua potable y se ignoran las implicaciones de depender de una fuente no tratada. Se recurre a validar una alternativa que surge frente a la ausencia de un Estado garante, pero que pone en riesgo la salud por no recibir un tratamiento que asegure su potabilidad e implica un gasto económico adicional para los hogares.

Mediante los pozos se extrae agua de canales subterráneos expuestos a distintas fuentes de contaminación, entre ellas descargas de sépticos de centros hospitalarios y residuos que se arrastran a pozos filtrantes “desfondados”, los cuales se construyen ante la falta de drenaje pluvial y redes de alcantarillado en centros urbanos y que no reciben el mantenimiento adecuado (MEPyD, 2018).

A pesar de lo anterior y derivado del ajuste metodológico, las evaluaciones oficiales refieren que el problema del acceso a agua potable de los hogares que se provisionan de pozos está resuelto, por lo que el Estado puede desvincularse de su atención. A partir de datos del Censo 2010 se calcula que 202,825 hogares dependían de esta fuente, ahora categorizados sin deficiencias en materia de suministro de agua potable para uso doméstico (MEPyD y ONE, 2018).

El segundo elemento refiere a la disponibilidad de agua del acueducto en el patio de la vivienda, determinado como “aceptable”, aunque se categorizaba como deficiente en mediciones anteriores de la ONE. Se explica que esta decisión fue tomada considerando que la responsabilidad del Estado es asegurar la infraestructura física para la provisión de agua en las comunidades y corresponde a las personas habitantes del hogar, o propietarias, habilitar las conexiones para la distribución dentro de las viviendas (MEPyD y ONE, 2018). Se toma como criterio metodológico una supuesta responsabilidad limitada del Estado en la provisión del servicio de agua sin que se argumenten, al menos en el documento metodológico, las implicancias que en términos de calidad de vida puede tener el acceder al agua desde fuera o dentro de la vivienda.

Este aspecto revela una falta de integralidad en la concepción de vivienda y hábitat como espacio de satisfacción de necesidades básicas, incluyendo las que competen a los cuidados, con una relevancia particular desde la perspectiva de género. De acuerdo con propuestas desde la economía feminista, una política integral de cuidados contempla acciones orientadas al reconocimiento, redistribución y reducción del tiempo que se dedica a este tipo de trabajo (Esquivel y Kaufmann, 2017). La reducción conlleva la asignación de infraestructura adecuada para disminuir el tiempo que demandan estas tareas y hacerlas menos agobiantes para quienes las realizan que, por la distribución sexual del trabajo aún prevaeciente, son las mujeres. Desde esta mirada se torna una variable relevante si las viviendas cuentan o no con sistemas de distribución interna del agua.

Con respecto a la diferenciación de criterios que se realiza entre zonas de residencia, disponer de “letrina no compartida” como servicio sanitario se cataloga como recuperable en la urbano y aceptable en la rural, debido a que en esta última muchas comunidades no disponen de la infraestructura pública necesaria para la conexión a algún tipo de alcantarillado. Así, la falta de acceso al servicio público no es reconocida como déficit en la medición. Con datos del Censo 2010 se estima que las letrinas no compartidas son el servicio sanitario del que disponen 243,303 hogares en zonas rurales, categorizados sin deficiencias en esta materia (MEPyD y ONE, 2018).

Es el cálculo el que se ajusta a las ausencias del Estado. Como consecuencia, también se están redefiniendo las fronteras y obligaciones de esta entidad, mediante una interpretación simplista del derecho a vivienda y hábitat. Si bien la noción de vivienda digna o adecuada apela también a cuestiones subjetivas (Rueda, 2004), una comprensión amplia de este derecho refleja mayores niveles de compromiso frente a la ciudadanía, especialmente en el marco de una sociedad que, amén del celebrado crecimiento económico de décadas, cuenta con recursos crecientes para proporcionar condiciones más equitativas de bienestar material a sus integrantes. Esto último es posible a través de medidas de redistribución como las que se implementan a través de políticas sociales de bienestar y de sistemas fiscales justos.

Asimismo, para el cálculo del déficit cuantitativo por allegamiento interno (coexistencia de varios núcleos familiares por hogar, en una misma vivienda) se incluyó la variable nivel de dependencia económica, la cual relaciona cantidad total de personas en el hogar y cantidad de personas ocupadas de ese mismo hogar. En la metodología, son las unidades familiares con una relación de dependencia económica media o baja son las que se consideran válidas para el cálculo de la demanda habitacional, si además presentan condición de hacinamiento. Es decir, de alguna manera la capacidad de pago está siendo un criterio para definir si una unidad familiar requiere o no una solución habitacional propia. Si, en términos relativos, son pocos los

miembros de la unidad familiar que se encuentran ocupados (nivel de dependencia alto), esta será excluida de la contabilidad del déficit, aún si se encuentran hacinados, pues se asume que no puede asumir compromisos económicos.

Se redonda en una negación de la necesidad de vivienda de núcleos familiares, que precisamente por su condición económica, comparten vivienda en calidad de allegados. Aunque en el Censo 2010 se identificaron 430,438 núcleos familiares secundarios o unidades en condición de allegamiento interno, solo 52,225 fueron considerados para el déficit cuantitativo, por ser estos los que conjugan ambos criterios: hacinamiento y relación de dependencia económica media o baja (MEPyD y ONE, 2018).

En tanto desde lo público se apuesta a mínimos insuficientes en términos de bienestar y calidad de vida, dadas las desigualdades existentes, se refuerza la distinción entre las condiciones a las que pueden aspirar unos miembros de la sociedad frente a otros, aun se trate de aspectos básicos. Por un lado, se encuentran quienes por su situación socioeconómica dependen en mayor medida de las intervenciones del Estado, erigidas desde un enfoque de administración de la pobreza y mantenimiento de la vida en el límite de la sobrevivencia, el sostenimiento de la *nuda vida*. Por otro, están quienes logran acaparar mayor riqueza material y agencian desde lo individual espacios adecuados (o suntuosos) para habitar.

Aunque cualquier metodología de medición se puede ver limitada por la disponibilidad de fuentes de información, es importante no perder de vista que estas metodologías también son formas de operativizar concepciones sobre la realidad. Los conceptos, como parte de los marcos de pensamiento, a su vez son parámetros desde los cuales se construye o intenta construir realidad. Como establece Mançano Fernandes (2011), “la construcción de un territorio material es el resultado de una relación de poder basada por en el territorio inmaterial como conocimiento, teoría o ideología” (p. 41). El cambio metodológico para evaluar las necesidades habitacionales no puede valorarse como un simple tecnicismo, sino como un cambio en la forma de aproximación al concepto y medición del derecho a la vivienda, con incidencia en materia de política pública. Las decisiones que se tomen para intervenir la problemática de vivienda estarían partiendo de unos datos que subestiman la magnitud del déficit.

## 5. Conclusiones

Los datos mostrados sobre la situación del acceso al derecho a la vivienda son un resultado de las políticas públicas segmentadas y residuales, de la baja inversión pública y de su visión

reduccionista, en vinculación a la concepción que se tiene del Estado: una entidad que se subordina al mercado como mecanismo principal de asignación de bienes y servicios, aun se trate de provisiones básicas conectadas a la garantía de derechos fundamentales.

Si se considera que en la vivienda ocurren procesos importantes de conciencia y experiencia, es decir, de subjetivación, es también el espacio donde las desigualdades adquieren un formato elemental, cotidiano e invisible. Incluso en la aproximación metodológica del problema del déficit se normalizan las privaciones desde el razonamiento excluyente y discriminatorio de que es lo común y extendido en ciertos grupos. La construcción del problema bajando la vara de los indicadores da cuenta de que hay privaciones que se antojan aceptables, o bien se asume no competen a la política pública.

En otras palabras, hay unas subjetividades que se configuran como merecedoras de ciertas formas de bienestar y otras que no, mensaje que se marca desde las experiencias a que las que se someten los cuerpos asignados a la vida en hacinamiento, sin aseguramiento del saneamiento básico e incluso bajo amenaza de la violencia del desalojo.

Las políticas de vivienda se caracterizan por el rejuogo entre omisiones y regulaciones que convierten el acceso a la vivienda y servicios básicos mediante el mercado en el camino ideal, dando protagonismo a la acumulación de riqueza privada como objetivo que se persigue desde lo público.

El poder que concentra el Estado y sus dispositivos biopolíticos reguladores de la vida, como las políticas sociales, más que transformaciones aseguran el statu quo, con dosis de cambios mínimos que prolongan las brechas. No se actúa en beneficio de las personas que no disponen de lo básico, perpetuando la posición de privilegio de los grupos aventajados.

Cuando lo vital siempre está en riesgo, se limitan las posibilidades de concursar en otras dimensiones que también se corresponden con ser parte de una comunidad política democrática. La necesidad de emplear el tiempo y las energías en el aseguramiento de la existencia individual, día a día, es una barrera a la participación de los asuntos colectivos. Mucho menos son las oportunidades de constituir una ciudadanía resiliente en este contexto, pues las personas se enfrentan a dosis cotidianas de desastre. Dimensionar el derecho a la vivienda, desde estas implicaciones, es prioritario para la transformación de las políticas públicas en instrumentos que verdaderamente se dirijan a su garantía. Especialmente, tomando en cuenta los nuevos retos que impone el cambio climático.

Una biopolítica democrática en las políticas de vivienda requiere resignificar la democracia misma, apelar a su connotación sustantiva y al Estado como el ente con poder monopólico para la captación y redistribución de recursos que materialicen el principio de *equa libertad*, aunque por el potencial expansivo de lo que se entiende como un derecho se mantenga como horizonte y no logre concretarse en la realidad absoluta.

Disfrutar de bienestar mediante el acceso a vivienda digna es una forma de participar en la democracia. Las competencias técnicas, la disponibilidad de recursos y la generación de evidencia son indispensables para abordar una problemática tan compleja que involucra aspectos demográficos, de planificación territorial y uso de suelo, prestación de servicios básicos, articulación de actores a nivel local y central, entre otros. Sin embargo, la diferencia en los resultados a largo plazo pasa fundamentalmente por la visión y los objetivos que orienten la política, si realmente buscan transformar el orden desigual.

## Referencias

- Arbona González, D. (2020). Estudio de casos sobre la política de desalojos en tres barrios de Santo Domingo. En J. Torres y D. Arbona, *Des-Habitar: las dinámicas (trabas) de la ciudad neoliberal* (pp. 221-251). Ciudad Alternativa.
- Balibar, É. (2014). *Equaliberty: political essays*. Duke University Press.
- Ballester, F., Díaz, J. y Moreno, J. M. (2006). Cambio climático y salud pública: escenarios después de la entrada en vigor del Protocolo de Kioto. *Gaceta sanitaria*, 160-174.
- Bidó, C. y Arbona, D. (2021). *(In)seguridad de la tenencia: proyecto Nuevo Domingo Savio*. Ciudad Alternativa; Fundación Friedrich Ebert.
- Ciudad Alternativa. (2011). *Observatorio de vivienda y suelo*. [Boletín N°. 2]. <http://ciudadalternativa.org.do/wp-content/uploads/2015/12/observatorio-vivienda-y-suelo.pdf>
- Corporán, J. L. (2020). Exclusión social en la ciudad neoliberal: del animal laborans al imaginado. En J. Torres, y D. Arbona, *Des-Habitar: Las dinámicas (trabas) de la ciudad neoliberal* (pp. 23-97). Ciudad Alternativa.

- Corral Verdugo, V., Lohr, I., Torres, L., Acuña, A., Velardez, S., Ayala, D., Piña, C. E. y Milán, M. (2011). La influencia de la habitabilidad de la vivienda en los patrones de convivencia familiar. *PSICUMEX*, 1(2), 74-87. <https://psicumex.unison.mx/index.php/psicumex/article/view/209>
- Esquivel, V. y Kaufmann, A. (2017). *Innovaciones en el cuidado. Nuevos conceptos, nuevos actores, nuevas políticas*. Fundación Friedrich Ebert. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fescribe/14832.pdf>
- Franco, P. (2010). Como los pobladores enfrentan los desalojos en el barrio Valiente. Santo Domingo, República Dominicana. En C. Yves, S. Guimarães Yafai y C. Johnson, *Cómo los pobladores enfrentan los desalojos*, (p. 111-124). Development Planning Unit; University College London.
- García Carrasco, J. (2004). La comprensión de la vivienda como un dominio vital de los seres humanos. *Revista Española de Pedagogía*, 228, 229-256. <https://revistadepedagogia.org/lxii/no-228/la-comprension-de-la-vivienda-como-un-dominio-vital-de-los-seres-humanos/101400010504/>
- Haramoto, E. (1994). Incentivo a la vivienda social. *Revista INVI*, 8(20), 16-22. <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/62027/65668>
- Huerta Moreno, M. G. (2005). El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario. *Política y Cultura*, 24, 121-150.
- Jovine, R. y Fernández Gil, A. (2019). *Autopsia fiscal: Evaluación de los gastos e ingresos del gobierno dominicano para la garantía de derechos*. Oxfam.
- Lentini, M. y Palero, D. (1997). El hacinamiento. La dimensión no visible del déficit habitacional. *Revista INVI*, (12)31, 23-32. <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/62068>
- Mançano Fernandes, B. (2011). Territorios, teoría y política. En G. Calderón Aragón, *Descubriendo la espacialidad social desde América Latina: reflexiones desde la geografía sobre el campo, la ciudad y el medio ambiente*, (pp. 35-66). Itaca.
- Mbembe, A. (2003). Necropolitics. *Public Culture*, 11-40.

- Melgen, L., Muñiz, A. y Cáceres, P. (2019). *Captura política en la gestión de riesgo de desastres: entre discrecionalidad y asistencialismo*. Instituto de Investigación Social para el Desarrollo; Fundación Friedrich Ebert y Oxfam.
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD). (s.f.). Sistema de Indicadores Sociales de la República Dominicana (SISDOM) 2018-2019. [Base de datos]. <https://mepyd.gob.do/sisdom>
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD). (2018). *Contexto actual del agua en la República Dominicana*.
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) y Oficina Nacional de Estadística (ONE). (2018). *Metodología para la medición del Déficit Habitacional en República Dominicana*.
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD). (2020b). *Sistema de Indicadores Sociales de la República Dominicana (SISDOM). Documento técnico*. <https://bit.ly/2WTBmJ3>
- Observatorio de Igualdad de Género. (s.f.). Población sin ingresos propios por sexo. <https://oig.cepal.org/es/indicadores/poblacion-sin-ingresos-propios-sexo>
- Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos y ONU-HÁBITAT. (2009). *El derecho a una vivienda adecuada*. [Folleto informativo n°. 21]. [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21\\_rev\\_1\\_Housing\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf)
- Oficina Nacional de Estadística (ONE). (2019). *Encuesta Experimental sobre la Situación de las Mujeres (ENESIM-2018)*. <https://web.one.gob.do/media/3xmjy2o3/encuestaexperimentalasobrelasituaciondelasmujeres2018.pdf>
- ONU-HÁBITAT. (2015). *Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat*. <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/D%C3%A9ficit%20habitacional.pdf>
- Quintana Porras, L. (2006). De la vida nuda a la “forma de vida”. Pensar la política con Agamben desde y más allá del paradigma del biopoder. *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, 19(52), 43-60. <https://argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/view/478>

- Red-DESC. (s.f.). Observación general N° 4: El derecho a una vivienda adecuada. Párrafo 1 del artículo 11 del Pacto. 13 de diciembre de 1991. <https://www.escri-net.org/es/recursos/observacion-general-no-4-derecho-una-vivienda-adecuada-parrafo-1-del-articulo-11-del-pacto>
- Rueda, S. (2004). Habitabilidad y calidad de vida. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 29-34.
- Torres, J. y Arbona, D. (2020). Desvelando el manto neoliberal. En J. Torres y D. Arbona, *Des-Habitar: las dinámicas (trabas) de la ciudad neoliberal*, (pp. 9-22). Ciudad Alternativa.
- Torres, J., Jovine, R., Rodríguez, J. y Pujals, B. (2017). *Las marcas de la política habitacional. Vivienda, derechos humanos y fiscalidad en República Dominicana (2000-2016)*. Ciudad Alternativa.
- Ulloa Cáceres, N. (2017). *La vivienda social en Santo Domingo. Oportunidades de reciclaje del parque construido*. [Tesis doctoral]. Universidad Politécnica de Valencia.
- Ulloa, J. L. (2020). *La inversión pública en vivienda social: una política en vías de extinción*. Observatorio de Derechos a la Ciudad- Ciudad Alternativa. <http://www.ciudadalternativa.org.do/publicacion/la-inversion-publica-vivienda-social-una-politica-vias-extincion/>

### Referencias normativas

- Constitución de la República Dominicana. (2015). Art. 59. 13 de junio de 2015 (República Dominicana).
- Ley 1 de 2012. Por la cual se establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. 25 de enero de 2012. <https://mepyd.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/end/ley-no-1-12-end-2030.pdf>



## Capítulo 6

# Impuestos, privilegios y derechos: la economía política de las políticas sociales

### Introducción

Como parte de las políticas públicas, la política fiscal se integra al conjunto de medidas (normativas, programas, proyectos) que se implementan desde el Estado (en interacción con los demás actores sociales), con el fin de atender necesidades y problemas públicos, regulando y distribuyendo los recursos materiales y simbólicos (García Montero, s.f.). La forma en que desde el Estado se maneja la cosa pública está atravesada por los valores y principios políticos que sirven de base a la organización social. Así, las políticas públicas contribuyen a la constitución de uno u otro tipo de sociedad. En un Estado democrático y de derecho, las políticas se encaminan -o deberían- a la constitución de una comunidad política que se rija por estas premisas y por el objetivo de igual libertad entre las ciudadanas y los ciudadanos.

Por pertenecer al subconjunto de las políticas económicas, a la política fiscal se atribuye un rol importante para sostener la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, también se trata de un instrumento fundamental para la redistribución de la riqueza y el logro de sociedades más igualitarias, como las que se persiguen bajo ordenamientos democráticos. Por ello, la relevancia de la instauración de sistemas fiscales justos, con sistemas tributarios y políticas de gasto que se orienten a este cometido.

Por consiguiente, la política fiscal no está al margen de las desigualdades sociales, y no reconocerlas es una forma de perpetuarlas y asumir el riesgo de profundizarlas. Además de la desigualdad económica, los sistemas fiscales son confrontados desde frentes cada vez más diversos. Desde la economía feminista y el análisis con perspectiva de género se cuestiona la pretendida neutralidad de la política, encontrando sesgos que de manera implícita o explícita sostienen desigualdades entre hombres y mujeres (Pazos Morán, 2010). Asimismo, dada la capacidad de

los tributos de funcionar como incentivos o desincentivos que inciden en el comportamiento de los agentes económicos (individuos y empresas), ante el cambio climático se demanda de una mayor articulación entre políticas fiscales y medioambientales (Vera, 2019).

En el marco de fortalecer la democracia, los sistemas fiscales son retados por la necesidad de financiar políticas de bienestar, con regímenes tributarios orientados por el principio de justicia, y que consideren las distintas formas en que se expresan las inequidades sociales. A la vez, se espera que contribuyan a impulsar transformaciones hacia modelos productivos y prácticas de consumo más sostenibles.

A los requerimientos estructurales de una política fiscal orientada a la construcción de democracia se suma la necesidad de responder a los choques cada vez más constantes provocados por el riesgo vinculado al cambio climático, como el ocurrido con la pandemia de la COVID-19.

La actual crisis ha tenido grandes y nocivos impactos. Se calcula que en el año 2020 la actividad económica se contrajo en un 6.7 % en relación con 2019, se perdieron 277 mil empleos para una disminución del empleo total de 5.9 %, y 274,557 personas cayeron en la pobreza general (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo [MEPyD] y Oficina Nacional de Estadística [ONE], 2021).

La presión sobre las finanzas públicas para accionar ante la emergencia acarrió un déficit fiscal del sector público no financiero de 7.6 % del producto interno bruto (PIB) (Ministerio de Hacienda, s.f.), ligado al aumento del gasto y la reducción de los ingresos que, si bien fue menor a lo originalmente proyectado, representa el más alto registrado en los últimos 20 años.

Si ya antes era necesaria una reestructuración del sistema fiscal, la situación actual la hace aún más urgente. Aunque la reforma fiscal tiende a generar rechazo<sup>1</sup> dadas las experiencias previas de reformas tributarias que se acercaron más a un paquetazo de impuestos injustos (Oxfam, 2014), así como la desconfianza hacia el Estado y la inconformidad con el funcionamiento de lo público (Muñiz *et al.*, 2017), no se puede negar que es un asunto primordial de cara a la constitución de un Estado de bienestar y resiliencia. Se precisa la dirección de recursos para el financiamiento de servicios y bienes públicos universales que se recauden bajo principios de justicia y equidad, de manera que los tributos también se instrumentalicen como una herramienta para la igualdad.

---

<sup>1</sup> El último intento de reforma fiscal se realizó en el año 2012 y concitó protestas multitudinarias (Castillo, 11 de noviembre de 2012).

Este capítulo aborda la cuestión fiscal en República Dominicana, trazando un panorama general sobre el gasto, considerando los datos y señalamientos realizados en los análisis de las políticas sectoriales que conforman este estudio. Para el componente tributario, se retoma el texto *Impuestos, privilegios y derechos: la lucha democrática del siglo 21* (Balbuena y Ulloa, 2020). El objetivo es plantear algunas reflexiones en torno a la necesidad de articular las discusiones sobre política fiscal, políticas sociales, democracia y resiliencia.

## **1. Gasto público, desaprovechamiento de oportunidades y precariedad**

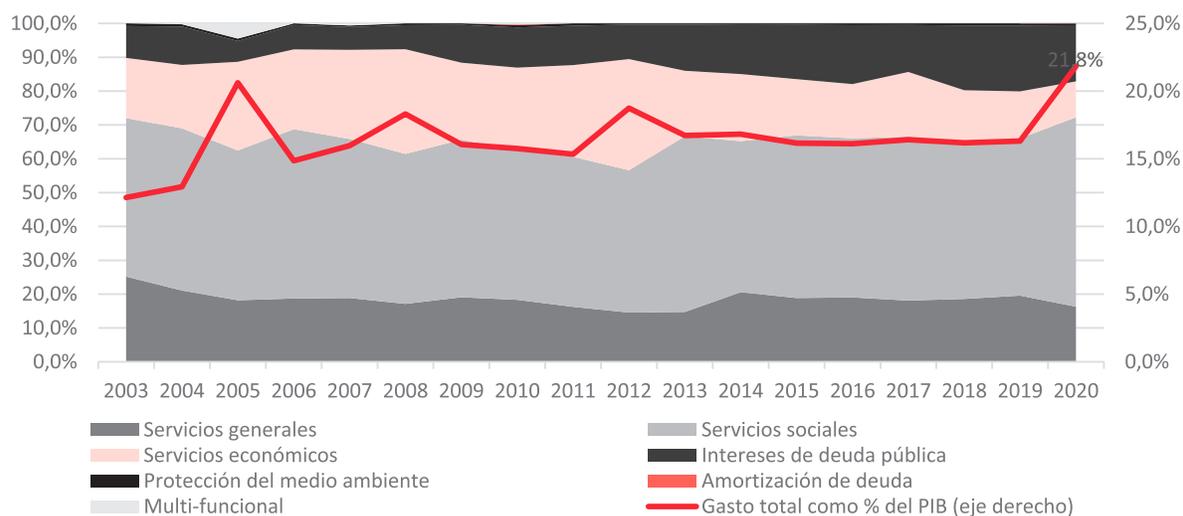
El gasto público social es uno de los instrumentos más importantes de los que disponen los Estados para reducir la pobreza y garantizar derechos básicos a la población. Tiene un efecto redistributivo al dirigir recursos que se obtienen de los impuestos y otras fuentes de financiamiento del Estado hacia la prestación de bienes y servicios como la salud, la educación, la asistencia social, vivienda, agua, entre otros.

Los análisis de las políticas sectoriales desarrollados en los capítulos anteriores muestran que, en sentido general, el modelo de Estado que se materializa a través de estas es el subsidiario (Huerta Moreno, 2005). En este, la forma ideal de acceso a bienes y servicios básicos es a través del mercado, mientras que la atención desde lo público suele dirigirse a la población más empobrecida, con un enfoque de mitigación o administración de la pobreza y no de garantía de derechos. La otra cara de este modelo se manifiesta en el rezago que presenta el financiamiento de la política social, con incrementos lentos y en magnitudes tan moderadas que no logran saldar la deuda histórica en materia de servicios básicos.

El gasto del gobierno central en el periodo 2003-2020, expresado en función del PIB (Gráfico 1), promedia un 16.5 %, alcanzando su valor más alto en el 2020 (21.8 %), asociado a la presión hacia la expansión del gasto público que impuso la pandemia.

## Gráfico 1

*Gasto público del gobierno central como porcentaje del PIB y distribución según clasificación funcional del gasto. República Dominicana, 2003-2020*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Presupuesto.<sup>2</sup>

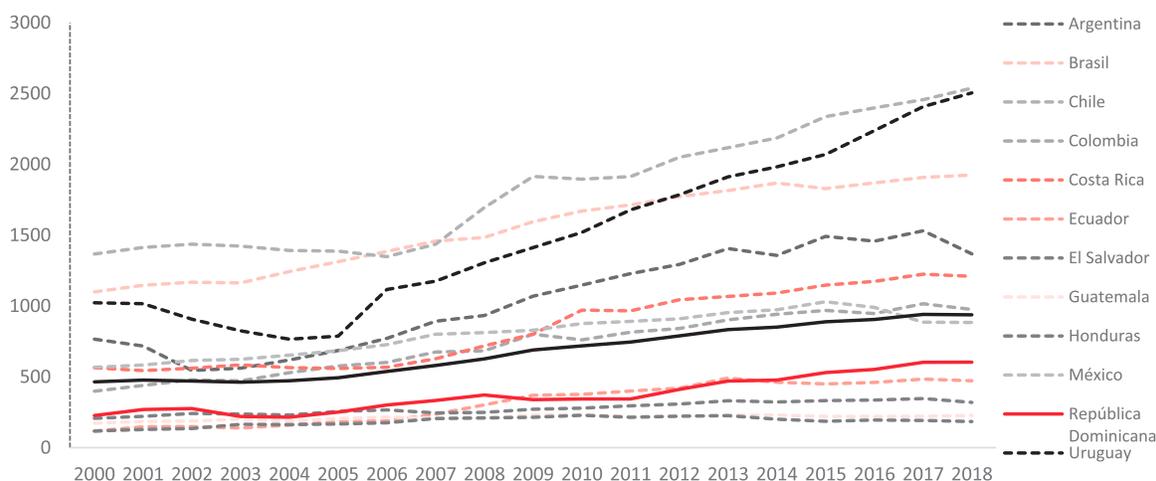
Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), para el mismo periodo, el gasto del gobierno central de países como Brasil, Uruguay, Ecuador, Chile, Honduras, Colombia y Argentina se coloca en un promedio de 20 % o más del PIB (CEPAL, 2021). Es decir, en comparación con estos países el gasto público en República Dominicana resulta bajo, incluso inferior al de Chile, considerado como país pionero en la implementación de reformas neoliberales que implicaron la privatización de la provisión de servicios y bienes básicos antes de carácter público, como es el caso de la seguridad social (Mesa-Lago, 2000).

Del mismo modo, se observa que, aunque el gasto social en el país represente la mayor proporción del gasto público (un promedio de 47.0 % para la serie 2003-2020), es bajo cuando se lo analiza en relación con el PIB o como gasto por habitante y se compara con países de la región. En el Gráfico 2 es posible apreciar como el gasto público social por persona del país ha venido en aumento, pero se mantiene la brecha con respecto al promedio de la región, y se amplía frente a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay.

<sup>2</sup> Ver: <https://www.digepres.gob.do/estadisticas/gastos/>

## Gráfico 2

Gasto público social del gobierno central por habitante (en dólares a precios constantes)



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de la CEPAL.<sup>3</sup>

Aunque el país ha experimentado tasas de crecimiento económico importantes durante décadas, no se ha implementado una política fiscal que permita capturar niveles importantes de la riqueza que se genera y redistribuirla mediante el gasto social. De hecho, con base en el análisis de datos del índice de desarrollo humano para 139 países en el periodo 1990-2017 se determinó que República Dominicana es el décimo país en el mundo y el tercero de América Latina y el Caribe con mayor desaprovechamiento de recursos para mejora de la calidad de vida (Ceara-Hatton, 2019).

El crecimiento económico se muestra insuficiente por sí mismo para crear condiciones de bienestar que se extiendan al conjunto de la población, principalmente si se genera en el marco de un modelo económico que tiende a producir desigualdad. Para República Dominicana, la dinámica y evolución del pago que recibe el factor trabajo en el mercado laboral<sup>4</sup> y los incentivos a sectores que crean empleo de baja remuneración apuntan en este sentido. Se conjugan así, por un lado, una economía que crece con fuerte dependencia de los bajos salarios, y por otro, un

<sup>3</sup> Ver: [https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e)

<sup>4</sup> De acuerdo con Ceara Hatton, históricamente el salario ha sido el precio de ajuste de la economía. Esto es, dentro del conjunto de los pagos a los factores de producción, el salario (pago al trabajo) es el que se flexibiliza para poder mantener la magnitud de las ganancias. Para el periodo 1930 a 2017 el índice de salario mínimo legal real muestra que “el poder adquisitivo promedio no supera el 72 % del nivel más elevado en la transición posttrujillista” (Ceara Hatton, 3 de junio de 2017).

Estado que destina recursos muy limitados al financiamiento de las políticas sociales, creando un contexto de desprotección en cuanto al acceso a derechos básicos.

Este modelo de Estado subsidiario responde más al objetivo de generar dinámicas para la acumulación de riqueza privada que al de promover condiciones que propicien la igualdad. El bajo financiamiento de las políticas sociales priva a las personas de prestaciones públicas suficientes en calidad y cantidad que aseguren un mínimo de bienestar no condicionado a su situación económica. El mercado o lo privado, aunque con ofertas muy diversas en calidad y precio, se coloca como la forma ideal de solventar necesidades, desde lo más básico hasta lo suntuoso. Sin embargo, esta posibilidad no está al alcance de todos y todas, el mercado no distribuye de forma justa la riqueza que se genera, en tanto el modelo económico se sostiene en la desigualdad que conlleva mantener salarios deprimidos. Aunque participan con su trabajo en la creación de riqueza y en lo normativo parece existir un reconocimiento de su pertenencia a una comunidad política con compromisos frente a todos sus miembros, sectores importantes de la población no encuentran ni en lo privado ni en lo público la posibilidad de acceder a condiciones para una vida digna.

Además de lo relativo al volumen del gasto, el destino de los recursos es una variable importante para valorar la calidad del gasto. La situación descrita en los capítulos anteriores en materia de salud, educación y vivienda son un referente de lo que ocurre sobre el particular. El gasto público no logra garantizar el acceso a servicios y bienes públicos de calidad a grandes segmentos de la población, por lo que se mantienen niveles significativos de desigualdad y de privación de derechos.

Un análisis más específico en el que se calculan indicadores de desempeño y eficiencia del sector público para el periodo 2008-2017 indica que, de una lista de 17 países de América Latina y el Caribe, la República Dominicana: 1) se coloca entre los de menor desempeño en las dimensiones de salud y educación, aunque se posiciona de manera más favorable en cuanto a estabilidad y desempeño macroeconómico; 2) muestra un puntaje de eficiencia del gasto público por encima del promedio de la región, aunque se podrían ofrecer los mismos bienes y servicios con un monto menor al ejecutado en alrededor de 19.6 % o bien, con el mismo nivel de gasto la producción pública pudo ser mayor en 5.8 % (Dishmey Marte, 2020).

Otra aproximación para la evaluación de la calidad del gasto es la que se realiza tomando en cuenta las prácticas de corrupción, clientelismo y las irregularidades en la asignación y ejecución presupuestaria. De acuerdo con el informe Autopsia Fiscal, durante el período 1998-2018 salieron a la luz pública unos 114 casos de corrupción que, en conjunto, totalizan unos US\$

15,133.3 millones, equivalente a un coste anual estimado de 1.1 % del PIB (Jovine y Fernández Gil, 2019). Las denuncias y escándalos de corrupción ocurren en un contexto de gran impunidad, pues de los casos analizados en el estudio solo el 29 % ha sido objeto de imputación formal por parte de la justicia, y apenas un 11.2 % ha llevado a la destitución de las personas implicadas o condena por parte del sistema judicial (Jovine y Fernández Gil, 2019). Sobre los niveles de impunidad, el caso Odebrecht en el país resulta emblemático.

Asimismo, se cuestionan también los gastos en publicidad gubernamental, especialmente en periodo electoral; incrementos en la nómina estatal (también vinculados a dinámicas clientelares), y duplicidad de funciones, entre otras erogaciones que resultan en un uso ineficiente de los fondos públicos, aun en el marco de la legalidad. Por ejemplo, tan solo en 2019 se detectaron irregularidades<sup>5</sup> en el presupuesto que involucran un monto RD\$ 154,759.7 millones, equivalente al 3.6 % del PIB (Jovine y Fernández Gil, 2019).

Con el cambio de gobierno y el nombramiento de nuevas autoridades del sistema de justicia, se han puesto en marcha los operativos *Anti-Pulpo*, *Coral*, *13* y *Medusa*, que involucran más de RD\$ 13,500 millones en casos de corrupción administrativa (Marte, 1 de julio de 2021) y que se suman a la lista de casos de corrupción y malversación de fondos públicos.

Se tiene así un gasto público bajo, con niveles de dispendio y malversación significativos, que favorecen la acumulación de riqueza privada mediante mecanismos legales e ilegales, a costa de sacrificar la prestación de servicios y bienes públicos de calidad orientados a la satisfacción de necesidades básicas de la población. En definitiva, la ejecución de la política fiscal se encuentra permeada por el abuso de poder, cuestión que trasciende lo relativo a la transparencia y la “legalidad” de las decisiones que se toman.

Como ejemplo de la dinámica antes señalada se puede considerar lo que ocurre en el sector eléctrico, pues no solo se han ventilado casos de corrupción en torno a este, también se ha analizado el uso de recursos financieros, discursivos e institucionales para mantener rigideces, propiciando el fenómeno de “bloqueo de carbono”<sup>6</sup> (Ramírez-Tejeda, 2021). Por un lado, se

---

<sup>5</sup> De acuerdo con la metodología del estudio Autopsia Fiscal, el análisis y la cuantificación de los recursos englobados como “irregulares” incluye la identificación de gastos que se enmarcan en los siguientes criterios: “a) duplicidad, cuando la función de la entidad receptora de recursos chocaba claramente con la función de otra u otras instancias del Gobierno central, descentralizada o local; b) opacidad, cuando los recursos transferidos no poseían un destino claramente establecido, ya fuera porque no se detallaba la información (“no aplica”), o porque iba a una partida general en donde no es posible determinar cómo se distribuyen esos recursos; c) dispendio: cuando se detectó una clara sobreasignación de recursos en instancias o entidades receptoras en las cuales el Estado podría generar espacio fiscal” (Jovine y Fernández Gil, 2019, p. 202).

<sup>6</sup> El bloqueo de carbono o carbon lock-in se refiere a la perpetuación de los modelos de energía que se sostienen en

empuja hacia la perpetuación de la dependencia de combustibles fósiles y, por otro, a la continuidad de un modelo de negocio con una gobernanza y financiamiento centralizados, lo cual beneficia económicamente a los mismos actores y grupos privados, y genera consecuencias importantes en términos de sostenibilidad ambiental y económica, de seguridad energética, así como impactos en términos de salud (Ramirez-Tejeda, 2021).

Para dimensionar los impactos de lo que ocurre en el sector eléctrico en términos fiscales, sirva el dato de que tan solo en 2019 el gasto fiscal (exenciones tributarias) por importación de hidrocarburos (ISC Hidrocarburos) para la generación de energía alcanza los RD\$ 17,631.1 millones o 0.4 % del PIB (Jovine y Fernández Gil, 2019). Mientras que, para ese mismo año, el gasto consolidado del sector público no financiero por concepto de energía y combustible ascendió a RD\$ 187,564.4 millones, un 68 % de la inversión pública en Servicios Económicos (Dirección General de Presupuesto, s.f.).

Lo que se señala aquí es como se destina un volumen importante de recursos públicos para el financiamiento de políticas capturadas por sectores económicos, y que en su diseño e implementación no apuntan a solventar de forma sostenible y justa las problemáticas existentes, sino a favorecer a grupos particulares, en una lógica que puede combinar mecanismos lícitos e ilícitos. Por ello, las decisiones en materia del gasto público, el uso de recursos para fines clientelares y la corrupción ameritan ser cuestionados desde el reconocimiento del contexto de las desigualdades económicas y de poder existentes, que se sostienen en los privilegios de las élites por encima del bienestar colectivo.

De igual forma, la ausencia de un sistema fiscal que permita mantener políticas sociales dirigidas a la reducción de las desigualdades y la garantía de derechos potencia la relación clientelar y el desapego de la ciudadanía hacia lo público, en tanto los servicios disponibles, por su carácter asistencial y precario, simbolizan más una dádiva que la expresión material del Estado de derecho y el régimen democrático, bajo el cual se supone se organiza la sociedad dominicana.

El desempeño fiscal junto a la capacidad de los gobiernos de crear condiciones materiales de bienestar y justicia afectan la cohesión social y los niveles de legitimidad de los sistemas democráticos frente a otras formas de orden político. Para 2018, la insatisfacción con el sistema político en la región de América Latina y el Caribe cayó al nivel más bajo desde mediados de los 90, con 3 de cada 4 personas encuestadas que expresaron una valoración negativa, a la par que la indiferencia entre vivir en un régimen autoritario o democrático alcanza su punto más alto,

---

combustibles fósiles y que inhiben los esfuerzos para introducir tecnologías de energía alternativa.

con un 28 %. Asimismo, se aprecian incrementos en la proporción de personas que opinan que su país es gobernado para el beneficio de unos pocos poderosos en contraposición al beneficio de la colectividad (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020).

Estas tendencias indican que la insatisfacción de la ciudadanía con el funcionamiento del sistema político incide en la desafección hacia la democracia. De acuerdo con el estudio *Imaginar el futuro*, en la República Dominicana, la *libertad/derecho a decidir* y el *respeto a los derechos humanos* son las ideas que más personas asocian con la democracia (54.71 %). *La igualdad/justicia social* (menos pobreza, servicios básicos, justicia fiscal, salud, educación) es la condición que las personas más echan en falta para la consolidación de una verdadera democracia (43.15 %) y la *mejor distribución del ingreso/justicia social* fue la respuesta identificada como el principal beneficio de vivir en democracia (33.2 %) (Muñiz *et al.*, 2017). Empujar a la materialización de las promesas de los sistemas democráticos no es solo un asunto de coherencia política, sino que forma parte de las expectativas que se ha forjado la ciudadanía respecto del sistema de gobierno.

## 2. Sistema tributario

El sistema tributario es de gran importancia para materializar el principio de justicia social, ya que resulta clave como herramienta redistributiva, permitiendo captar una proporción de la renta que se produce en el mercado, generalmente de forma desigual, para reasignarla a través del gasto social. Los tributos son centrales en la generación de ingresos suficientes para un gasto público que permita construir una ciudadanía resiliente, es decir, con oportunidades para el ejercicio de sus derechos y capacidades para la resistencia y recuperación ante choques internos y externos.

Garantizar recursos para financiar políticas sociales universales y sostenibles, y servicios públicos de calidad para todos y todas demanda mejorar de forma sustancial la calidad del gasto, pero también requiere aumentar la capacidad recaudatoria del Estado. La coyuntura de la COVID-19 hizo aún más evidente la necesidad de unas finanzas públicas sólidas con capacidad de responder a las emergencias. Los recursos públicos son los que se han dispuesto para enfrentar la crisis, amortiguando los impactos en los hogares, pero también en las empresas y la economía en general.

Aunque el contexto de la pandemia presiona para la toma de decisiones rápidas en un escenario adverso, es importante no perder de vista el carácter regresivo del sistema tributario dominicano. La inequidad fiscal es anterior a la pandemia y ha contribuido a la reproducción del orden

desigual actual y a la precarización de los servicios públicos. La insuficiencia de recursos del Estado limita la capacidad de respuesta ante una situación que, si bien no pudo ser prevista y tomó a todo el planeta de sorpresa, no es, en términos prácticos, diferente al riesgo latente que supone cualquier otra catástrofe natural a la que estamos expuestos.

Las estadísticas disponibles, mostradas a continuación, indican que en el país prevalece una estructura tributaria con las siguientes características: bajo potencial recaudatorio que se expresa en una baja presión tributaria; fuertes elementos regresivos que se contraponen al principio de justicia; exenciones fiscales que se traducen en un alto gasto tributario con poco control y dudosa efectividad, y baja eficiencia recaudatoria manifiesta en altos niveles de evasión y fraude fiscal.

## **2.1. La recaudación fiscal en República Dominicana: un modelo ineficiente y de privilegios**

La evidencia muestra que países con fuertes sistemas de protección social disponen también de ingresos tributarios sólidos. Por ejemplo, para el 2018 el promedio de ingresos por impuestos de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) fue equivalente al 24.9 % del PIB, mientras que en la región de América Latina y el Caribe tan solo alcanzó un 15.4 % del PIB (Coronado, 2020). La República Dominicana se sitúa bastante alejada del promedio de la OCDE e incluso por debajo del promedio de la región, ocupando el segundo lugar como país con más baja presión impositiva en el 2018: los ingresos tributarios representaron el 13.2 % del PIB, solo por encima de Guatemala (12.1 %) (OCDE *et al.*, 2020).

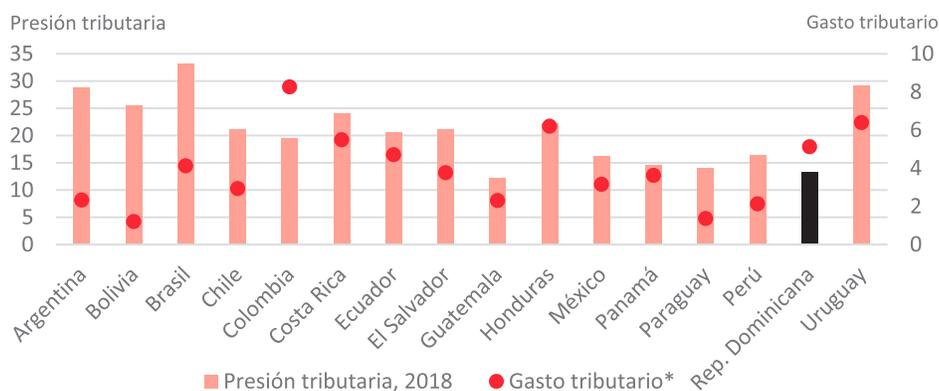
Asimismo, los impuestos indirectos, considerados de carácter regresivo por gravar el consumo sin distinguir niveles de ingreso, tienen un gran peso en las recaudaciones tributarias del país, representan un 66.4 % del total de ingresos tributarios en 2015, estando por encima de la media para América Latina y el Caribe (60.7 %), y aún más alejados del promedio para los países de OCDE (49.3 %) (Dirección General de Impuestos Internos, 2018).

El alto gasto tributario en la República Dominicana mina las recaudaciones del Estado y reduce la disponibilidad de recursos públicos para el financiamiento de políticas sociales. Este refiere a los ingresos por impuestos que el Estado deja de percibir al liberar a empresas y personas físicas, parcial o totalmente, de la responsabilidad de pago de ciertos tributos, como exenciones, deducciones, tasas reducidas, regímenes especiales, etc. De una lista de 16 países de la región,

República Dominicana ocupa el quinto lugar entre los de mayor gasto tributario expresado en porcentajes del PIB, siendo de los pocos que combina un alto gasto fiscal con una baja presión tributaria (Gráfico 3).

### Gráfico 3

*Gasto y presión tributarios en países de América Latina y el Caribe, en % del PIB*



\*Los años de referencia para el gasto tributario varían entre los países: Bolivia, El Salvador y Panamá: 2016; Colombia, Uruguay, Costa Rica, Ecuador y Guatemala: 2017; República Dominicana: 2018; Honduras, Brasil, México, Chile, Argentina, Perú y Paraguay: 2019.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Coronado (2020) y OCDE et al. (2020).

En el periodo 2008-2019, las estimaciones del gasto tributario en el país promedian el 6 % del PIB,<sup>7</sup> triplicando la inversión pública del Gobierno central en salud, cuyo promedio para el mismo periodo no alcanza al 2 % del PIB.<sup>8</sup>

Las exenciones a las empresas son justificadas como incentivos para atraer inversión y estimular el desarrollo de actividades económicas que se supone deberían generar un beneficio social mayor al que se obtendría si el Estado percibiera esos impuestos. Sin embargo, la evidencia disponible sugiere lo contrario, los incentivos han servido para mantener modelos de negocio poco competitivos (Calzada, 2017) y que no generan ni muchos ni buenos empleos en comparación con el costo tributario que implican (Artana y Templado, 2015). Tampoco queda clara

<sup>7</sup> Calculado a partir de las estimaciones del Ministerio de Hacienda. Ver: <https://www.hacienda.gob.do/publicaciones-presupuesto/#47>

<sup>8</sup> Calculado a partir de las estadísticas de ejecución presupuestaria del Gobierno central, clasificación funcional, de la Dirección General de Presupuesto. Ver: <https://www.digepres.gob.do/estadisticas/gastos/>

la lógica económica con la que están concebidos los estímulos: se han dado en un contexto de auge económico, pero en momentos en que el enfriamiento de la economía reduce los espacios fiscales, cuesta aún más levantar las exenciones, esto llama a cuestionar el desaprovechamiento de oportunidades de recaudación que hemos tenido con las actividades justamente más productivas y que mayor capacidad de tributar tienen.

Por un lado, el estudio del Banco Mundial *Hacia un sistema tributario más eficiente* refiere que, en sentido general, asegurar niveles adecuados de capital humano, infraestructura y un sistema regulatorio que funcione bien resulta más efectivo para atraer inversión que las exenciones fiscales (Banco Mundial, 2017). Por el otro, en el caso particular de República Dominicana no se realizan evaluaciones públicas suficientes y periódicas que demuestren los beneficios que como sociedad estamos percibiendo (Rodríguez y Itriago, 2019). Así, los incentivos fiscales se transforman en privilegios permanentes que la clase empresarial obtiene sin que se pueda constatar un beneficio público claro. Sirvan de ejemplo los casos de los sectores zona franca y turismo.

Un análisis del costo-beneficio de las exenciones fiscales a zonas francas, centrado en el periodo 2008-2018, concluye que a nivel agregado el saldo es positivo, con un beneficio económico promedio anual equivalente a 2.7 % del PIB, pero a nivel de empresas un promedio anual de 120 (16 de cada 100) generan un costo-beneficio negativo cada año (Cardoza *et al.*, 2019). Esto muestra que el establecimiento de exoneraciones de forma permanente y sin el seguimiento adecuado abre el espacio a que se otorguen incentivos a empresas que no generan beneficios, es decir, se crean incentivos fiscales “improductivos”.

Aunque la generación de empleo suele citarse como uno de los beneficios más destacados de las zonas francas se ha concluido que: a pesar de que estas empresas crean 3 veces más empleo que las demás, cada empleo cuesta cinco veces más en términos de ingresos tributarios que se dejan de percibir, en comparación con cada puesto laboral creado por empresas bajo el régimen impositivo estándar (Banco Mundial, 2017). Aun sin profundizar en el análisis sobre la calidad del trabajo creado es posible señalar que los incentivos fiscales a las zonas francas no son costo-eficientes en términos de generación de empleo.

En cuanto al sector turismo, un estudio para República Dominicana desarrollado por Naciones Unidas junto al Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), señala que para el periodo 2002-2015 el impacto económico del programa de incentivos tributarios a la industria del turismo ha sido negativo, y estima que la inversión en infraestructura pública resultaría en un instrumento fiscal más rentable (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, 2018).

Por otro lado, los niveles de evasión fiscal, fraude y la mala gestión colocan a la República Dominicana entre los países de América Latina y el Caribe con mayor ineficiencia tributaria o brecha de cumplimiento. En el periodo 2008-2015, las pérdidas del ITBIS<sup>9</sup> atribuibles a esta brecha alcanzaron, en promedio, el 5.8 % del PIB, cifra que ronda los mismos valores que el gasto tributario (Banco Mundial, 2017).

El histórico de bajas recaudaciones se ha traducido en mayor dependencia del endeudamiento para el financiamiento de políticas públicas. La deuda del sector público no financiero ha aumentado de manera significativa aun en momentos de auge económico, pasando de 17 % a 40.4 % del PIB en el periodo 2007-2019 (Dirección General de Crédito Público, 2020), lo que limita el margen de maniobra del Estado para recurrir al endeudamiento en una coyuntura de emergencia como la actual.

En resumen, podría hablarse de un sistema tributario que no solo es débil e injusto, sino también vulnerable ante crisis que suponen efectos negativos en las recaudaciones del Estado y que pueden combinarse con una demanda de mayor gasto.

## **2.2. Un sistema tributario justo para garantizar el bienestar de la ciudadanía**

La evolución hacia un sistema fiscal justo pasa por la identificación de espacios de recaudación que no drenen los sectores poblacionales que, proporcionalmente, vienen siendo los más cargados. Los impuestos directos, incluyendo los progresivos sobre rentas altas, la riqueza y los impuestos sobre beneficios extraordinarios son medidas fiscales a impulsar para afrontar la crisis, que contribuirán con un sistema tributario más justo, propiciando que quienes más se han beneficiado del alto y sostenido crecimiento económico del país aporten en esa misma medida. De esta forma, avanzar hacia una estructura tributaria más progresiva es, además de un imperativo de justicia, un requerimiento para la consolidación de un sistema fiscal resiliente.

Una de las debilidades de la capacidad recaudatoria del impuesto a la renta personal en América Latina y el Caribe es el reducido nivel de las tasas o alícuotas máximas, colocándose en un promedio 26.6 % en 2016, mientras que para 2014 el promedio para 28 países de la Unión

---

<sup>9</sup> El Impuesto sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) es un impuesto general al consumo tipo valor agregado que se aplica a la transferencia e importación de bienes industrializados, así como a la prestación de servicios. Ver: <https://dgii.gov.do/publicacionesOficiales/bibliotecaVirtual/contribuyentes/itbis/Documents/1-Guia%207%20-%20%28ITBIS%29.pdf>

Europea era de 39.4 % (Gómez Sabaini *et al.*, 2017). En República Dominicana la tasa máxima del impuesto sobre la renta a personas físicas es de 25 % (Impuestos Internos, s.f.), cercana al promedio de la región latinoamericana, pero muy por debajo del promedio de países de Europa.

Establecer una tasa máxima en un nivel tan bajo significa desperdiciar oportunidades de gravar con mayor progresividad los salarios de “lujo”, perdiéndose también equidad vertical en la carga tributaria efectiva, que refiere al “trato adecuadamente desigual a quienes se encuentran en circunstancias distintas” (Jiménez, 2017). Así, el impuesto efectivo sobre la renta salarial para sueldos 10 veces superiores a la canasta básica familiar (unos RD\$ 315 mil) equivale a un 21 %, y solo se incrementa hasta 23.7 % para sueldos de casi el millón de pesos mensuales.<sup>10</sup> Se aprecia que, aunque la diferencia entre estos niveles de ingreso es significativa, el aumento de la carga tributaria efectiva sobre la renta es relativamente baja.

En cuanto al impuesto sobre las ganancias, la horizontalidad es aún mayor, ya que se aplica de manera plana una tasa de 27 %, lo que representa un mayor peso relativo para las pequeñas y medianas empresas, mientras que las más grandes se permiten obtener niveles de renta neta significativamente más altos.

En consecuencia, el peso de los impuestos sobre las rentas y utilidades en el país es bajo, con apenas un 4.3 % del PIB en 2017, cuando el promedio para América Latina y el Caribe llega al 6.1 % del PIB y en los países de la OCDE se sitúa en 11.3 % del PIB (Jovine y Fernández Gil, 2019). Es decir, en el contexto local existe margen para incrementar los impuestos a los altos ingresos de las personas y a las altas ganancias de las empresas.

Diversos estudios han propuesto distintas figuras impositivas para fortalecer el sistema tributario dominicano y afrontar la pandemia, como: a. disponer de un impuesto de salud para el sector turismo que aporte al financiamiento de programas de prevención y dirección de epidemiología; b. mayores tributos a las empresas turísticas que no operen bajo estándares que respondan a los nuevos retos globales y a la sostenibilidad del medio ambiente (Melgen y Muñiz, 2020). Este último tipo podría extenderse a otras actividades económicas desde la noción de impuestos verdes. Así también, se ha planteado la reforma de la figura del Impuesto sobre el Patrimonio Inmobiliario (IPI), con aumento de la tasa y la reducción del monto mínimo exento, potenciando así las recaudaciones por concepto de este tributo directo (Jovine y Fernández Gil, 2019).

---

<sup>10</sup> Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Impuestos Internos. Ver: <https://dgii.gov.do/publicacionesOficiales/tablaRetenciones/Retenciones/Retenciones2020.pdf>

Es evidente la necesidad de fortalecer la eficiencia recaudatoria y eliminar gastos tributarios que no reporten beneficios económicos y sociales que compensen la pérdida de ingresos del Estado y el costo de oportunidad que genera no disponer de estos. No solo se trata de los recursos que por concepto de impuestos se dejan de percibir, sino de las políticas y acciones que no se están pudiendo implementar por falta de recursos públicos.

Las encuestas muestran el respaldo de la ciudadanía frente a opciones que aporten progresividad a la estructura tributaria: un 76.2 % opina que lo más justo es que las personas ricas paguen más impuestos, y un 80.4 % se encuentra entre *muy y algo dispuesto* a pagar más tributos si estos se usaran para ayudar a quienes más lo necesitan y no hubiese corrupción (Muñiz *et al.*, 2017). Al mismo tiempo, la experiencia reciente muestra un claro rechazo por parte de la ciudadanía al incremento de impuestos, sobre todo al consumo.

El descontento con la carga impositiva se manifiesta especialmente en sectores de clase media, lo que se explica, antes que nada, por la percepción justificada de que no hay reciprocidad fiscal y los impuestos no son retribuidos con servicios públicos de calidad. Las familias deben dedicar recursos propios para garantizarse (muchas veces en su totalidad al margen de lo público) educación, salud, vivienda, seguridad, transporte, entre otros. Esto viene apuntalando el imaginario de que las políticas sociales y casi todo el Estado solo son funcionales para mantener políticas asistenciales dirigidas a la población más pobre sin cuestionar, por ejemplo, la baja carga que llevan las grandes empresas y las grandes fortunas. Por esto, parte del reto para lograr un sistema fiscal justo conlleva la tarea de desmitificar ciertas concepciones sobre la distribución de la carga impositiva por niveles socioeconómicos.

### **3. Conclusiones**

El pacto fiscal continúa siendo el terreno pendiente donde se puede reorganizar el tablero fiscal, compensando injusticias previas y fortaleciendo el rol redistributivo del Estado. No puede dejarse de lado la apuesta por un sistema fiscal justo y resiliente, orientado a reducir las desigualdades y a proveer el financiamiento necesario para que el Estado pueda garantizar a la población las condiciones materiales para el ejercicio de derechos fundamentales y reducir las vulnerabilidades sociales. No solo en situaciones de excepción como la actual coyuntura, sino, y con más razón, en momentos de crecimiento económico sostenido, en los que el Estado debería estar en la capacidad de capturar y redistribuir una porción de la riqueza que se genera, acorde con los vacíos en materia de política social.

En materia de gasto social, el Estado no cumple siquiera con metas establecidas en procesos de discusión y planificación participativos, como es el caso de las metas presupuestarias de salud y educación establecidas en la Estrategia Nacional de Desarrollo (Ley 1 de 2012). Tomar acciones contundentes para mejorar la calidad del gasto, también resulta fundamental para ganar la confianza y legitimidad que el pacto fiscal demanda.

La discusión alrededor del sistema fiscal debe superar la dicotomía entre reforma sí o reforma no, y centrarse en debatir el tipo de reforma que se requiere para avanzar en el fortalecimiento de la capacidad redistributiva del Estado. Esto incluye reconocer la necesidad de generación de recursos para financiar el gasto público social, definir en qué medida los distintos segmentos de la población aportarán para estos fondos y mejorar la calidad del gasto social, orientando el presupuesto público hacia la construcción de bienestar colectivo y atención de vacíos en materia de derechos básicos, anulando el uso discrecional y para beneficio privado de quienes lo administran. Es decir, redefinir las reglas de lo público, lo que significa, a fin de cuentas, discutir qué tipo de sociedad queremos.

Las demandas de la coyuntura pueden convertirse en una oportunidad para empezar a transitar hacia una estructura tributaria más progresiva. En este sentido, se retomamos algunas pistas trazadas:

- Fortalecer las recaudaciones provenientes de impuestos directos, aplicando tasas progresivas para el caso del impuesto sobre las ganancias y utilidades de las personas físicas, estableciendo tasas máximas más altas en el impuesto sobre la renta, tanto a personas físicas y personas jurídicas, así como incorporando figuras que permitan gravar las ganancias extraordinarias y las altas riquezas.
- Repensar las exoneraciones fiscales con base en análisis estratégicos de impactos y de costo-beneficio, garantizando su debido seguimiento y evitando que se generen incentivos fiscales “improductivos”. De la misma forma, incrementar la transparencia en cuanto al gasto tributario y los procesos de toma de decisiones que le dan lugar.
- El gasto tributario (y el gasto público en sentido general) debe considerar los impactos socioambientales que tienen las actividades o agentes que resultan beneficiados. Como se vio para el caso del sector eléctrico, una parte importante de recursos públicos en forma de exenciones, pero también de gastos directos, se dirige a este sector sin siquiera empujar su transformación hacia una matriz energética más sostenible económica y ambientalmente. La articulación y coherencia entre los gastos y los objetivos de política, incluyen la política ambiental.

- Fortalecer la eficiencia recaudatoria, identificando y enfrentando los mecanismos de evasión fiscal, que se hacen más sofisticados a mayores posibilidades económicas de los contribuyentes, y simplificando los procesos administrativos para facilitar su cumplimiento. De igual manera, identificar los espacios fiscales donde ocurren altos niveles de elusión fiscal de multinacionales (como las grandes empresas tecnológicas), y revisar los mecanismos que permitan gravar conforme a las actividades que les generen ganancias. El establecimiento de un registro financiero global que informe sobre la propiedad de los activos financieros es uno de los mecanismos propuestos para evitar la evasión fiscal y el lavado de dinero (Alvaredo *et al.*, 2018).
- Establecer para las actividades económicas figuras tributarias que se correspondan con los riesgos y costos sociales y ambientales que estas implican, como el impuesto de salud al sector turismo en la coyuntura de la pandemia, o impuestos verdes a industrias altamente contaminantes.

Distintas brechas en materia de servicios básicos han sido abordadas en los análisis de políticas sectoriales (salud, seguridad social, educación, vivienda y hábitat, cuidados), que deben ser el foco en materia de asignación presupuestaria. Es necesario romper con la concepción del Estado que se limita a facilitar el funcionamiento del mercado y subsidia sus fallas como un administrador de la pobreza. Fortalecer su rol como garante de derechos pasa por plantearse como horizontes la igualdad, el bienestar y la resiliencia colectiva, convertirlos el objetivo principal de lo público.

## Referencias

- Alvaredo, F., Chancel, L., Piketty, T., Saez, E. y Zucman, G. (2018). *Informe sobre la desigualdad global 2018. Resumen ejecutivo*. World Inequality Lab. <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-summary-spanish.pdf>
- Artana, D. y Templado, I. (2015). *La eficacia de los incentivos fiscales: el caso de las zonas francas de exportación de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana*. (Documento para discusión #IDB-DP-377). BID. <https://bit.ly/2YDSKC9>
- Banco Mundial. (2017). *Hacia un sistema tributario más eficiente. Evaluación de la eficiencia fiscal, análisis de costos y beneficios de los gastos fiscales y estudio sobre el empleo informal y sus repercusiones en el sistema tributario*. <https://bit.ly/38nXM7g>

- Balbuena, A. y Ulloa, J. (2020). *Impuestos, privilegios y derechos: la lucha democrática del siglo 21*. Fundación Friedrich Ebert. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fescaribe/16817.pdf>
- Calzada, A. (2017). *¿Conviene revisar el sistema de incentivos?* MEPyD. <https://bit.ly/3nb8t5y>
- Cardoza, M., Vidal, R. y Taveras, H. (2019). *Análisis Costo-Beneficio de los Regímenes Especiales. Caso de Estudio de Zonas Francas en la República Dominicana*. Ministerio de Hacienda. <https://dgii.gov.do/publicacionesOficiales/estudios/Documents/2020/Analisis%20Costo-Beneficios%20ZF-RD.pdf>
- Castillo, M. (11 de noviembre de 2012). Miles de personas protestan en República Dominicana por la nueva reforma fiscal. *El País*. [https://elpais.com/internacional/2012/11/12/actualidad/1352688220\\_595302.html](https://elpais.com/internacional/2012/11/12/actualidad/1352688220_595302.html)
- Ceara Hatton, M. (3 de julio de 2017). El salario: ¿alguien se queda con lo que no le corresponde! *Acento*. <https://acento.com.do/opinion/salario-alguien-se-queda-lo-no-le-corresponde-8470983.html>
- Ceara-Hatton, M. (2019). *El fracaso de un modelo: crecimiento sin bienestar en perspectiva del desarrollo humano en la República Dominicana (1990-2017)*. Centro de Investigación Económica y Social José Luis Alemán; Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. <https://bit.ly/3gKs0WB>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2021. Los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora pos-COVID-19*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46808-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2021-desafios-la-politica-fiscal-la>
- Coronado, J. (2020). *El otro virus: el fraude fiscal. A fortalecer la protección social en América Latina*. Internacional de Servicios Públicos y Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://bit.ly/3BhEGvU>
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). (2018). *Diseño y evaluación de incentivos tributarios en países en desarrollo*. Naciones Unidas; CIAT. [https://www.ciat.org/Biblioteca/Estudios/2018\\_diseno\\_evaluacion\\_incentivos\\_nacionesunidas\\_ciat.pdf](https://www.ciat.org/Biblioteca/Estudios/2018_diseno_evaluacion_incentivos_nacionesunidas_ciat.pdf)

- Dirección General de Crédito Público. (2020). Evolución de la Deuda del SPNF. [Serie de datos estadísticos]. <https://www.creditopublico.gob.do/>
- Dirección General de Impuestos Internos. (2018). *Sistema Tributario de la República Dominicana*. <https://bit.ly/3mIoL5L>
- Dirección General de Presupuesto. (s.f.). *Presupuesto Ejecutado Consolidado 2019*. [Base de datos]. <https://www.digepres.gob.do/estadisticas/consolidado/>
- Dishmey Marte, Y. C. (2020). *Calidad del gasto público en República Dominicana 2008-2017: Una aproximación a través de indicadores de desempeño y eficiencia del sector público*. (Texto de Discusión 35). MEPyD. <https://bit.ly/3mWYktt>
- García Montero, M. (s.f.). *Las políticas públicas y su análisis*. Universidad de Salamanca.
- Gómez Sabaini, J. C., Jiménez, J. P. y Martner, R. (eds.) (2017). *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41048-consensos-conflictos-la-politica-tributaria-america-latina>
- Huerta Moreno, M. G. (2005). *El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario*. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.
- Impuestos Internos. (s.f.). *Impuestos sobre la renta*. <https://bit.ly/3kwRUyh>
- Jiménez, J. P. (2017). Equidad y sistema tributario en América Latina. *Nueva Sociedad*, 272. <https://nuso.org/articulo/equidad-y-sistema-tributario-en-america-latina/>
- Jovine, R. y Fernández Gil, A. (2019). *Autopsia fiscal: Evaluación de los gastos e ingresos del gobierno dominicano para la garantía de derechos*. Oxfam.
- Marte, S. (1 de julio de 2021). Pulpo, Coral, 13 y Medusa: cuatro operaciones con las que buscan recuperar más de RD\$ 13,500 millones del Estado. *Listín Diario*. <https://bit.ly/3zuoJlw>
- Melgen, L. y Muñiz, A. (2020). *Estado de bienestar y resiliencia. Hacia un nuevo paradigma de las políticas sociales en República*. Fundación Friedrich Ebert. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fescaribe/16350.pdf>

- Mesa-Lago, C. (2000). *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI*. CEPAL.
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) y Oficina Nacional de Estadística (ONE). (2021). *Boletín de estadísticas oficiales de pobreza monetaria 2020*. [boletín n.º 8(6)]. ONE. <https://www.one.gob.do/media/1adjcmvd/bolet%C3%ADn-pobreza-monetaria-2020-n%C3%BAmero-8.pdf>
- Ministerio de Hacienda. (s.f.). Estadísticas fiscales. Estado de operaciones anual - %PIB. [Base de datos]. <https://www.hacienda.gob.do/estadisticas-fiscales/#11>
- Muñiz, A., Melgen, L., Morel, C. y Balbuena, A. (2017). *Imaginar el futuro: Ciudadanía y democracia en la cultura política dominicana*. Instituto de Investigación Social para el Desarrollo.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (NUCEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2020). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2020*. <https://doi.org/10.1787/68739b9b-en-es>
- Oxfam. (2014). *Justicia fiscal para reducir la desigualdad en Latinoamérica y el Caribe*. <https://bit.ly/3jqLeIX>
- Pazos Morán, M. (2010). Introducción. Políticas fiscales y equidad de género. En M. Pazos Morán (dir.), y M. Rodríguez (coord.), *Fiscalidad y equidad de género*, (Documento de Trabajo n.º 43), (pp. 1-22). Fundación Carolina; CeALCI.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2020). *Attitudes towards politics in Latin America: a review of regional perception data*. <https://bit.ly/3zrTQ1j>
- Ramírez-Tejeda, K. (2021). *El sector eléctrico en República Dominicana: relaciones de poder e intereses. Cambio climático, energía y medioambiente*. Fundación Friedrich Ebert. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fescaribe/18099.pdf>
- Rodríguez, C. y Itriago, D. (2019). *¿Tienen los impuestos alguna influencia en las desigualdades entre hombres y mujeres?* Oxfam. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620852/rr-taxes-influence-gender-inequality-lac-200819-es.pdf>

Vera, L. (2019). *Impuestos ambientales y equidad: desafíos para América Latina y el Caribe*. Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://www.globaltaxjustice.org/sites/default/files/15468.pdf>

### **Referencias normativas**

Ley 1 de 2012. Que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo. 25 de enero de 2012. <https://bit.ly/3zRgujT>



## Capítulo 7

# Mercado de trabajo en contexto de precariedad: las políticas sociales como subsidio a la miseria

### Introducción

Este estudio se ha propuesto el análisis de las políticas sociales y, si bien la política laboral no es estrictamente social, es evidente que está íntimamente ligada a los regímenes de protección social, porque estos dependen del estatus laboral de las personas.

El trabajo, como actividad productiva organizada, es el factor preponderante en la caracterización de las sociedades humanas. Desde la revolución del neolítico hasta nuestros días, el trabajo organizado ha sido un elemento central en la tipificación sociopolítica de las sociedades, lo que le ha dotado de un gran valor epistemológico para estudiar la vida de las personas. El trabajo organizado revela la compleja interdependencia de las personas y las sociedades.

En el marco de este estudio, lo más relevante es establecer cómo la política de trabajo impacta en las políticas sociales y las implicaciones que podrían tener los nuevos retos del mercado de trabajo, como los que surgen a partir de la cuarta revolución industrial, y el posible desplazamiento del trabajo no calificado.

En el caso dominicano, el mercado de trabajo es el principio y el fin del círculo vicioso de las políticas sociales de la precariedad. Como se ha argumentado en otros capítulos, el diseño de las políticas sociales en el país es de tal manera que permite que las desigualdades y precariedades del mercado de trabajo se cuelen en el acceso a bienes y servicios básicos. El Estado asume un rol subsidiario en la prestación de esos bienes y servicios para asegurar una prestación mínima

que mantenga la paz social, pero no que garantice el bienestar de la mayoría de los ciudadanos y las ciudadanas.

La defensa del modelo de políticas sociales aplicadas en el país parte de que este será exitoso en la medida en que el crecimiento económico y el efecto derrame permita un mercado de trabajo más competitivo y desarrollado. A continuación, se presenta un examen de las características del mercado de trabajo dominicano que permite vislumbrar que las deficiencias y precariedades de este responden a aspectos estructurales de la política de trabajo del país.

Frente a los desafíos de la crisis climática y la cuarta revolución industrial, la política de trabajo dominicana no tiene respuestas. Se requiere, primero separar la protección social del estatus laboral de las personas; segundo, redefinir radicalmente la relación entre la educación formal y el empleo; y tercero, matizar las expectativas del trabajo como un mecanismo de movilidad social individual, tomando en cuenta que como factor de producción el trabajo tiene una importancia social y macroeconómica, pero no así a nivel individual.

## **1. Caracterización del mercado de trabajo en la República Dominicana del siglo 21**

El mercado de trabajo dominicano, al igual que el de otros países de la región, se caracteriza por: la existencia y persistencia del desempleo y bajos salarios; la inmigración laboral que presiona hacia la disminución del salario y la gran cantidad de personas que laboran en el sector informal (Aristy-Escuder *et al.*, 2016).

En contraposición, la República Dominicana es uno de los países de la región que ha mostrado mayor crecimiento económico sostenido en los últimos años, posicionándose incluso por encima del promedio para América Latina y el Caribe, teniendo un crecimiento promedio de un 5 % en el periodo 2008-2019. La pobreza monetaria, aunque se trata de una medida con serias limitaciones para reflejar condiciones de vida, ha reducido. A escala nacional, la pobreza general pasó de 31.8 % en el año 2000 a 21 % en 2019, y la extrema se redujo de 7.9 % a 2.7 %.

El *Diagnóstico del mercado laboral dominicano 2014-2019* muestra el comportamiento favorable de los niveles de ocupación, pasando de 57.3 % en el cuarto trimestre del 2014 a 61.5 % en 2019, así como la reducción de la desocupación y subutilización de la fuerza de trabajo potencial, que pasó de 15.8 % a 9.9 % para el mismo periodo (Banco Central de la República Dominicana [BCDR], 2020a). Según este mismo informe, aunque en el intervalo 2000-2019

el ingreso real promedio se comprimió en 1.8 %, para el quintil más bajo se registró un crecimiento acumulado de 34.5 %, lo cual puede estar asociado a los programas de subsidios y transferencias monetarias condicionadas que se focalizan hacia la población más empobrecida.

Dado el importante crecimiento de la economía nacional, que permite considerar al país dentro del grupo de países de ingreso medio alto, es necesario profundizar sobre qué tanto ha sido aprovechada la bonanza económica en términos de calidad de vida e igualdad.

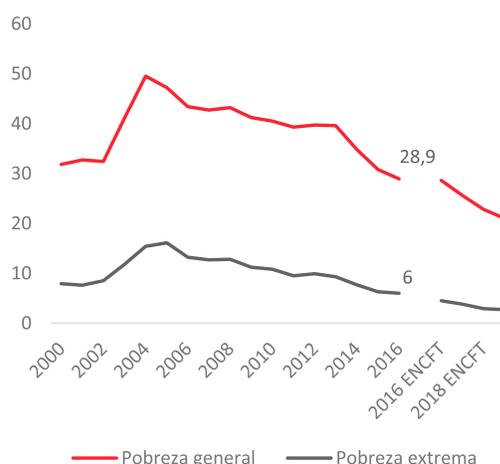
**Gráfico 1:**

*Tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto*



**Gráfico 2:**

*Evolución pobreza monetaria 2000-2019*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de BCRD<sup>1</sup>.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Boletín de Pobreza, año 5, n.<sup>o2</sup>

Ceara Hatton (2018) señala que el crecimiento económico ha tenido un impacto restringido en la calidad de vida de las personas al comparar ese indicador con otros países. De acuerdo con este autor, que centra su análisis en el periodo 2000-2016, la economía crece en sectores no intensivos en empleos, es decir, los sectores más dinámicos de la economía no son los que necesariamente generan más trabajo. Esto se constata como una tendencia para el período 2014-2019.

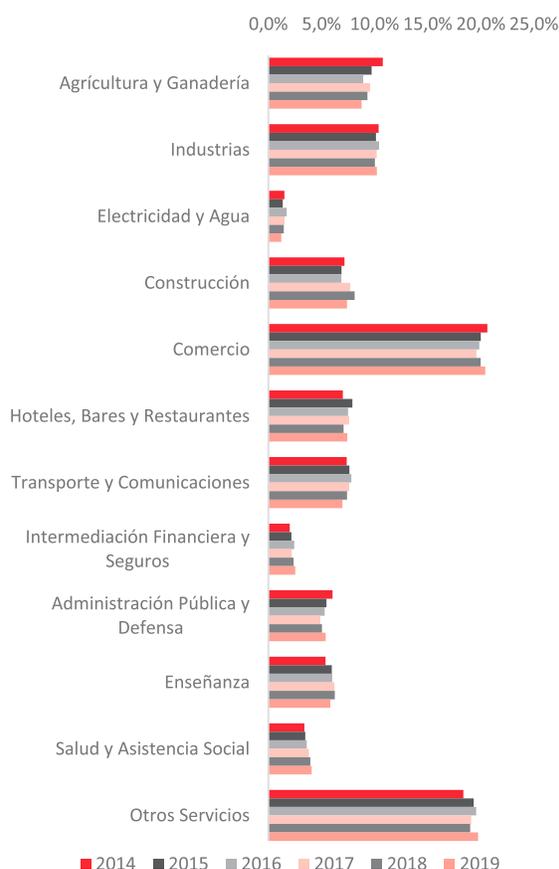
<sup>1</sup> Ver: <https://www.bancentral.gov.do/a/d/2533-sector-real>

<sup>2</sup> Ver: <https://mepyd.gob.do/publicaciones/Boletin-Pobreza-Monetaria-a5-no7>

Como se observa en los gráficos 3 y 4, el comercio produce alrededor del 20 % del empleo y menos del 12 % del valor agregado; las actividades agropecuarias absorben entre el 8 % y 11 % de la población ocupada y aportan menos del 6 % al producto interno bruto (PIB); la industria representa el 10 % de la generación de trabajo, y aproximadamente un 17 % del PIB. Otros servicios es una de las actividades con un fuerte peso en la economía y en la creación de puestos laborales.

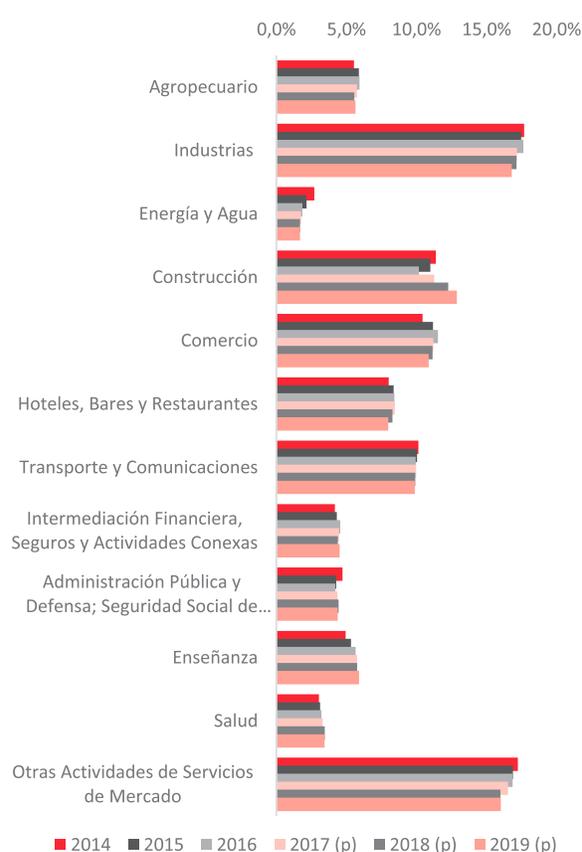
### Gráfico 3:

Valor agregado\*\* al PIB por actividad económica (%)



### Gráfico 4:

Población Ocupada por Rama de Actividad Económica, 15 años y más (%)\*



\*Se calcularon promedios simples para cada año, utilizando los valores trimestrales correspondientes.

\*\*Los porcentajes fueron calculados excluyendo los impuestos a la producción neta de subsidios.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BCRD (2020b).

El trabajo informal tiene gran importancia entre los sectores que más aportan al PIB o a la ocupación. Ceara-Hatton (2018) refiere que las actividades intensivas en informalidad son las que crean la mayor proporción del empleo. Para el año 2019, en promedio, el 86.4 % del trabajo desarrollado por el sector agropecuario fue de carácter informal, el 86 % en construcción, un 60 % para el caso del comercio y un 50.3 % en otros servicios. La industria es una de las actividades importantes que muestra una proporción relevante de empleo formal, con un 71.8 % (BCRD, 2020b).

Este crecimiento económico con alta dependencia de sectores que en términos relativos potencian poco empleo, así como la mayor creación de trabajo en sectores intensivos en informalidad, son indicadores de lo que Ceara Hatton considera “un serio problema estructural para generar empleos” (2018, p.19).

Este problema se verá exacerbado en la medida en que la mayoría de los empleos creados en los sectores como agricultura, comercio, manufactura, transporte, etc., son vulnerables a la automatización. Además, algunos de estos sectores también requieren importantes transformaciones de cara a combatir el riesgo climático, lo que bien podría implicar un costo adicional para que las personas empleadas en esos sectores puedan adquirir nuevas competencias.

## **2. Remuneración y desigualdades: los límites estructurales del mercado de trabajo dominicano**

En cuanto a los ingresos, se observan diferencias importantes entre los ingresos por hora según rama de ocupación, teniendo que la Intermediación Financiera y Seguros, la Administración Pública y Defensa, y la Enseñanza son las de más alta remuneración por hora, con RD\$ 254.2, RD\$ 166.1 y RD\$ 197.2, respectivamente. Al comparar los ingresos por hora entre el sector de Intermediación Financiera y los sectores de mayor generación de empleo, resulta que el primero representa más de 3 veces el ingreso del sector agropecuario, y más de dos veces los ingresos en la Industria, en el Comercio, en Hoteles, Bares y Restaurantes y en Construcción.

**Tabla 1**

*Ingresos por hora, según rama de actividad económica. Trimestre: octubre-diciembre 2019*

Rama de actividad	Ingresos por Hora	Relación con respecto al ingreso por hora en Intermediación Financiera y Seguros
Agricultura y Ganadería	71.6	3.5
Industrias	110.0	2.3
Electricidad y Agua	127.4	2.0
Construcción	138.1	1.8
Comercio	95.6	2.7
Hoteles, Bares y Restaurantes	98.0	2.6
Transporte y Comunicaciones	116.9	2.2
Intermediación Financiera y Seguros	254.2	1.0
Administración Pública y Defensa	166.1	1.5
Enseñanza	197.2	1.3
Salud y Asistencia Social	145.5	1.7
Otros Servicios	87.5	2.9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BCRD (2020b).

La desagregación por deciles de ingreso (Tabla 2) arroja información sobre la desigualdad dentro de cada rama de actividad, con diferencias bastante marcadas para Hoteles, Bares y Restaurantes, con ingresos para el decil 10 que representan más de 24 veces los del primer decil, más de 8 veces los del quinto y poco más de 6 veces los del séptimo. También son amplias las brechas para Intermediación Financiera y Seguros, teniendo que los ingresos del decil 10 representan más de 18 veces los del primero, 8 veces los del quinto y 6 veces los del séptimo.

De los cuadros anteriores podemos señalar dos cosas: que los sectores con mayor ingreso por hora se encuentran entre los que crean menos empleo, y que a la vez estos son los sectores más desiguales en términos de remuneración.

Las desigualdades en términos de sexo también son persistentes. Para el periodo 2014-2019, en promedio, las mujeres representan el 51.5 % de la población en edad de trabajar y solo el 40.7 % de la población económicamente activa (BCRD, 2020b). Esta menor participación (o mayor inactividad) se asocia a la responsabilidad de cuidados que socialmente se asigna a las mujeres, siendo este trabajo no reconocido el motivo de inactividad laboral más señalado por las mujeres (47 % frente a un 2 % de los hombres) (Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales *et al.*, 2018).

**Tabla 2**

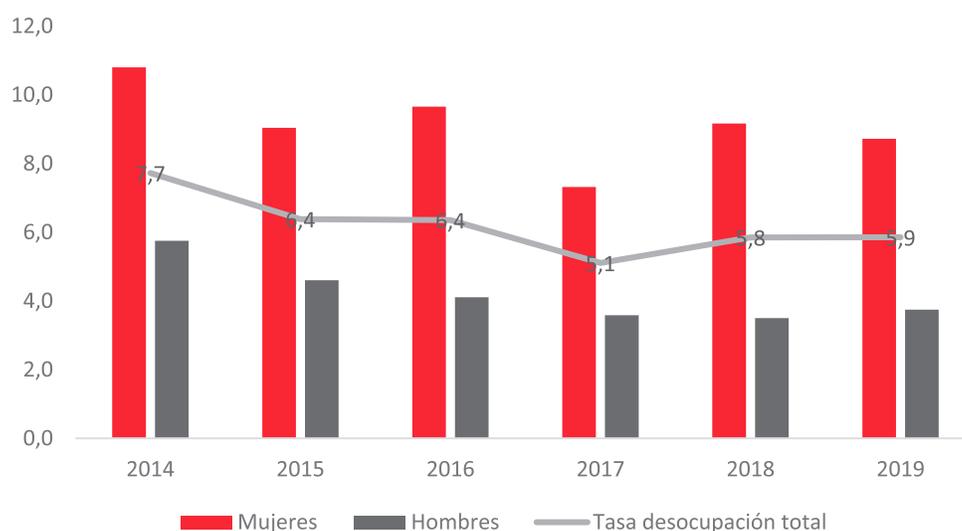
*Ingresos por hora, según rama de actividad económica y deciles de ingreso. Trimestre: octubre-diciembre 2019*

Rama de Actividad	Deciles									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Agricultura y Ganadería	26.1	43.9	55.1	64.4	76.2	89.5	107.1	135.8	182.1	341.9
Industrias	28.4	45.0	56.8	67.0	76.8	89.6	107.3	135.7	192.5	477.0
Electricidad y Agua	31.3	42.9	54.3	67.1	75.9	91.0	103.3	132.9	190.7	420.4
Construcción	22.6	44.2	55.3	64.2	75.8	88.8	106.7	137.9	189.2	367.5
Comercio	26.1	44.8	55.6	66.1	77.2	89.1	107.1	134.6	192.4	429.5
Hoteles, Bares y Restaurantes	27.7	44.5	55.7	65.6	77.0	89.5	107.3	137.6	193.3	671.2
Transporte y Comunicaciones	30.7	47.2	55.3	65.3	76.4	89.0	105.8	134.9	192.5	359.1
Intermediación Financiera y Seguros	34.5	46.0	57.1	64.8	77.8	90.8	106.8	136.6	205.7	646.8
Administración Pública y Defensa	27.5	44.1	55.5	65.3	77.1	90.0	106.6	136.2	191.2	458.6
Enseñanza	29.1	46.3	56.6	66.4	76.7	90.2	106.9	137.9	206.4	352.0
Salud y Asistencia Social	20.4	44.4	56.6	65.8	77.4	90.7	108.1	137.8	196.6	479.4
Otros Servicios	28.4	44.2	55.1	65.8	76.2	89.3	106.8	135.5	195.4	400.3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BCRD (2020b).

**Gráfico 5**

*Tasa de desempleo abierta, por sexo (2014-2019)*



Aunque en sentido general los indicadores de trabajo muestran ciertos avances para las mujeres, el desempleo sigue afectando a hombres y mujeres de forma diferenciada, con una brecha de desempleo que apenas disminuyó un 0.1 % en el periodo 2014-2019 (Gráfico 5). Al cuarto trimestre del 2019 la tasa de ocupación de las mujeres fue menor frente a los hombres (53.2 % versus 75.5 %), la tasa de desocupación mayor (8.7 % versus 3.5 %) y la tasa de inactividad más del doble que en los hombres (46.8 % frente a 21.6 %) (BCRD, 2020b).

Las mujeres están sobrerrepresentadas en sectores específicos de la economía. Para el periodo 2014-2019, los sectores Otros servicios, Comercio y Hoteles, Bares y Restaurantes concentran, en promedio, alrededor del 61 % del empleo femenino (BCRD, 2020a). Las mujeres representan más del 90 % de las personas ocupadas en el servicio doméstico, lo que muestra cómo se recrean los roles de género y la distribución sexual del trabajo en el mercado laboral. En la Tabla 1 se aprecia que las actividades en las que existe una mayor proporción de empleo femenino también se encuentran entre las de menor remuneración por hora.

Las transformaciones asociadas a la cuarta revolución industrial afectan de forma diferenciada a hombres y mujeres, dada la menor participación de estas últimas en áreas de empleo con mayor expectativa de crecimiento. De acuerdo con los resultados del estudio del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés), en la industria tecnológica, las mujeres tan solo participan en un 23 % en los campos de trabajo relacionados a computación y matemáticas, y en un 11 % en aquellos vinculados a arquitectura e ingeniería (World Economic Forum, 2016). Por otro lado, también se ha planteado que los sectores económicos intensivos en relaciones humanas (como los cuidados) tienen menos probabilidad de ser automatizados, sin embargo, estos suelen tener baja remuneración (Pérez y Vásquez, 2020).

La organización del empleo en actividades feminizadas y masculinizadas implica también una distribución desigual de los riesgos ante las transformaciones del mercado laboral. De lo anterior, se deducen al menos dos grandes desafíos del empleo femenino en relación con los cambios en el mundo del trabajo: 1) la amplia participación de las mujeres en sectores o posiciones que tienden a la automatización, y 2) su permanencia en sectores o posiciones que se mantendrán, pero que se caracterizan por ofrecer condiciones precarias.

La principal fuente de ingresos de los hogares es la actividad laboral, por lo que las desigualdades de género en el mercado de trabajo impactan las posibilidades de disponer de recursos monetarios. De acuerdo con el índice de desarrollo de género del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que incluye indicadores económicos, de salud y educación, la

mayor brecha entre mujeres y hombres se da en la dimensión de ingresos, con una diferencia de 69.8 % en el ingreso nacional bruto (INB) per cápita a favor de los hombres (Tabla 3).

**Tabla 3**

*Índice de Desarrollo de Género para República Dominicana y sus componentes, 2018*

Índice de Desarrollo de Género 2018: 1.003									
IDH		Esperanza de vida al nacer		Años esperados de escolaridad		Años promedio de escolaridad		Ingreso nacional bruto per cápita (dólares PPA, 2011)	
Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
0.744	0.742	77.2	70.8	14.8	13.5	8.3	7.6	11,176	18,974

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de PNUD<sup>3</sup>.

Los datos mostrados ponen sobre la mesa la persistencia de brechas y vulnerabilidades de la población trabajadora a pesar del tan destacado crecimiento económico. Este comportamiento de la economía dominicana se asocia a: “(i) un mercado laboral que no parece recompensar plenamente a los trabajadores por su productividad creciente; (ii) una economía interna con encadenamientos intersectoriales débiles; y (iii) un sector público que no gasta lo suficiente ni particularmente bien para reducir la pobreza” (Banco Mundial, 2016, p. 17). Esto abre la discusión sobre la necesaria implementación de políticas redistributivas efectivas, encaminadas a propiciar mayor bienestar y que contribuyan a superar los pobres resultados de políticas asistenciales y del posible efecto derrame, a todas luces insuficientes para la constitución de una sociedad más justa e igualitaria.

La pandemia de la COVID-19 dejó el mercado de trabajo aún más deteriorado, con una pérdida de empleo total de 5.9 %, equivalente a 277 mil puestos de trabajo (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo [MEPyD] y Oficina Nacional de Estadística [ONE], 2021). La reducción de empleos en el sector formal fue de 6.4 % y en el informal de 5.6 %, mientras la tasa de desocupación ampliada (SU3)<sup>4</sup> aumentó en 4.1 %, alcanzando un 14.9 % (MEPyD y ONE, 2021).

<sup>3</sup> Ver: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2019\\_es.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_es.pdf)

<sup>4</sup> Toma en consideración tanto a las personas en desocupación abierta (buscando activamente trabajo), como a aquellas que tienen alta probabilidad de presionar el mercado de trabajo o insertarse dentro de la fuerza de trabajo cuando las condiciones mejoren (fuerza potencial).

Las más afectadas han sido las mujeres, que perdieron sus empleos en mayor proporción que los hombres (7.5 % versus 4.9 %). En el sector informal tuvieron una reducción del empleo de más del doble (8.4 % frente a 3.9 %), y representaron el 58 % de la nueva población inactiva (MEPyD y ONE, 2021).

A pesar de los programas de ayuda económica que se implementaron, la pérdida de ingreso de los hogares incidió en un aumento de 2.4 % de la pobreza monetaria general y, en coherencia con los efectos más nocivos en el empleo femenino, el incremento fue ligeramente mayor en las mujeres, pasando de 22 % a 24.6 % la proporción de aquellas con ingresos por debajo del umbral de pobreza general, mientras que para los hombres el cambio fue de 19.8 % a 22 % (MEPyD y ONE, 2021).

Las características y el comportamiento del mercado de trabajo, atendiendo a su desempeño actual e histórico, se proyecta como un mecanismo cada vez menos idóneo para depositar las expectativas de garantía de derechos fundamentales de la población. Su transformación, que significa la transformación misma del modelo productivo hacia uno que genere empleo digno, precisa conjugarse con políticas sociales fuertes, que acerquen a la población servicios básicos suficientes y de calidad, sin que necesariamente medie un pago o que este se ajuste a las condiciones de las familias y los individuos.

### **3. Límites del modelo de trabajo en la República Dominicana**

El mercado de trabajo es el punto focal de las políticas de protección social. En muchos países, como la República Dominicana, responde a la expectativa de que una economía globalizada facilitará un mercado de trabajo dinámico que permitirá un buen nivel de ganancias individuales y que esto posibilitará costear los mecanismos de protección social a través de la capitalización individual. Se asume que habría un remanente de la población que no podría acceder a un ingreso suficiente, y que tendría que ser subsidiado. Se acepta también que ese remanente no sería muy amplio.

Sin embargo, el examen del mercado de trabajo en el país muestra que hay límites estructurales que impiden que surja ese “mercado dinámico”. Sánchez-Fung (2000) en su revisión de literatura encuentra que desde los años setenta y ochenta diversos estudios abordan sobre cómo, en términos relativos, los niveles de ocupación se ven débilmente estimulados por el crecimiento económico. También se ha señalado que la sensibilidad de los niveles de ocupación ante al crecimiento económico se ha reducido con el tiempo. En la segunda mitad de la década de 1990,

ante un incremento de 1 % del PIB, la ocupación creció un estimado de 0.75 % que disminuyó a 0.37 % durante el período 2000-2006 (Gómez, 2013). Es decir, esa característica del modelo económico dominicano de crecimiento sin incrementos importantes en el empleo es una problemática de larga data que no ha sido enfrentada, se agudiza con el tiempo y se ignora al momento de diseñar políticas sociales que se articulan en torno al acceso al empleo formal.

Un análisis del comportamiento de la economía y del mercado de trabajo para los años de 1996 a 2011 señala que los sectores que más empleo impulsan en ese periodo son los vinculados a actividades que demandan baja cualificación, lo cual, sumado al estancamiento del salario real, indica que el empleo que se crea es de baja calidad (Abdullaev y Estevão, 2013). Como se observa en el Gráfico 3, esta tendencia no ha cambiado. Comercio y Otros servicios siguen siendo los sectores con mayor peso en la generación de empleo, manteniendo una baja remuneración por hora (ver Tabla 1) y altos niveles de informalidad, con un promedio de trabajo informal en Comercio de 62.4 % para el intervalo 2014-2019 y de 51.5 % en Otros servicios (BCRD, 2020b).

Mediante exenciones fiscales, se ha buscado estimular sectores como zonas francas y turismo (Ver capítulo 6), que crecen, pero con impacto limitado en términos de empleo digno. De hecho, además de los acomodos en materia tributaria, para beneficio de estos sectores también se establecen salarios mínimos bastante bajos, teniendo que el legal real en el periodo 2016-2019 es de RD\$ 6,105 para Hoteles, restaurantes y bares y de RD\$ 7,286 para zonas francas (MEPyD, 2020). El crecimiento económico se coloca como un fin en sí mismo, priorizado por encima del bienestar colectivo que este pueda generar, pues para estimularlo se negocian justamente los mecanismos de distribución (salario) y redistribución (ingresos tributarios) de riquezas, contribuyendo a la reproducción de la desigualdad en dos sentidos: 1) incentivando sectores cuyo crecimiento depende de mano de obra barata y 2) renunciando a fuentes de recaudación que podrían dirigirse hacia políticas públicas sociales que aporten a la creación de condiciones para una mayor igualdad.

A pesar de las condiciones precarias del mercado de trabajo, el empleo sigue colocándose como la principal vía para la obtención de recursos que permitan la satisfacción de necesidades básicas, e incluso como la forma ideal de acceso a un sistema de seguridad social que ofrece poca protección y amortiguamiento colectivo frente a las privaciones que las personas y los hogares padecen a nivel individual.

Cuando impactó la pandemia en República Dominicana, como en otros países de la región, “la crisis afectó en mayor proporción los ingresos de la clase media vulnerable y los primeros

percentiles de clase media no vulnerable” (López y Ruiz-Arranz, 2020, p. 12). La mayor reducción en los ingresos de los hogares y, por ende, el mayor incremento de la pobreza monetaria fue propiciado por la contracción del ingreso laboral (MEPyD y ONE, 2021).

Conforme un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo, la pandemia trastocó el sistema de auxilio de cesantía, que es la protección contra el desempleo, por la incapacidad de muchas empresas para pagarla. Esto obligó al gobierno a implementar los programas *FASE* y luego el programa *Pa’ Ti*.<sup>5</sup> Ambos, sin embargo, dependen de barreras de entrada atadas a la formalidad de la empresa o del crédito, lo que dejó a un amplio porcentaje de personas trabajadoras y de independientes vulnerables (López y Ruiz-Arranz, 2020).

El Estado que parece retraerse en sus funciones de garante de derechos básicos a fin de proveer condiciones laborales y tributarias flexibles para atraer y facilitar la inversión privada, es el mismo que debe volcarse a salvar la economía en momentos de crisis, dada la escasa resiliencia de los sectores económicos que antes fueron favorecidos. Las limitaciones estructurales del mercado de trabajo dominicano, sumadas a las transformaciones tecnológicas que tienden a reducir la necesidad del factor trabajo, así como la exposición a choques de origen económico o vinculados al cambio climático, demandan repensar el modelo económico y de protección social que ha prevalecido en el país.

Asimismo, un aspecto que llama la atención es como se conjugan crecimiento económico, estancamiento del salario real, altos niveles de informalidad y reducción de la pobreza, esta última en descenso sostenido según las estadísticas previas a la pandemia. Hay al menos dos elementos a señalar al respecto. Por un lado, la economía sumergida puede estar teniendo un peso bastante importante en el conjunto de la economía si se consideran los niveles de informalidad y cómo esta se autorreproduce en la medida en que se procura interacción entre empresas informales como mecanismo para evitar la detección (Abdullaev y Estevão, 2013). A esto se suman las prácticas ilícitas, como la corrupción pública y el narcotráfico, por citar algunas. Aunque por su propia naturaleza la economía sumergida es difícil de cuantificar, su estimación aportaría a comprender como logran combinarse el crecimiento, la precarización del empleo y la caída de la pobreza.

Por otra parte, también aporta a esta paradoja el reduccionismo de los indicadores de medición de pobreza, particularmente de pobreza monetaria, que establecen líneas muy bajas para

---

<sup>5</sup> Los programas FASE1, FASE2 y Pa Ti, son transferencias monetarias creadas por el Gobierno dominicano para mitigar los efectos económicos de la pandemia de la Covid 19, a través del subsidio a los salarios de empleados o ingresos de trabajadores independientes.

determinar cuándo un hogar se cataloga como pobre. Estos umbrales se saltan con facilidad mediante la entrega de transferencias monetarias de montos bastante reducidos, y sin garantizar el acceso a derechos básicos mediante la provisión de servicios públicos, manteniéndose la situación de privación y vulnerabilidad real que afecta a los hogares.

La concepción de bienestar y privaciones se transforma con el tiempo junto a las aspiraciones y expectativas de las personas que cambian en la medida en que las sociedades avanzan en su capacidad de crear riquezas y ofrecer otras condiciones de vida a la población. Analizar la problemática de la pobreza desde el lente de la resiliencia implica asumir en su medición las nuevas amenazas y sentidos de los que se va dotando la noción de bienestar.

#### **4. Trabajo, políticas sociales y biopolítica**

El trabajo permea la vida humana hasta tal punto que no es solo la jornada laboral, sino la totalidad de la vida útil de las personas la que puede ser usada por el aparato productivo (Foucault, 2001). Incluso las instituciones cuyo objetivo es proveer protección y seguridad (como las políticas sociales) sirven como medio para asegurar que toda la población y todo el tiempo de la existencia humana estén incrustados en el mercado de trabajo (Just, 2016).

El examen anterior del mercado de trabajo dominicano presenta la misma fragmentación que se replica en las políticas sociales. Se trata de un mercado que no está diseñado para garantizar suficientes puestos de trabajos en mercados de alto valor agregado. Las políticas de transferencias condicionadas y las remesas sirven para subsidiar este mercado y mantener un mínimo de paz social, aunque siempre en condiciones precarias.

Una característica fundamental del capital es el despliegue de dispositivos biopolíticos que operan para moldear trabajadores (y consumidores) como piezas fundamentales del sistema de circulación de riquezas que permite su acumulación. En este sentido, el biopoder concierne no solo al organismo biológico, sino también a las actividades sociales reproductivas (Fleming, 2014). Este tipo de regulación, lejos de contener al sujeto del poder (trabajadores, por ejemplo), apunta a utilizar sus cualidades inherentes e ilimitadas, inscribiendo estilos de conductas preexistentes, como los hábitos de consumo, en los flujos de regulación gubernamentales, económicos y judiciales. Siguiendo con Fleming, la seguridad económica de los trabajadores y los riesgos del mercado moderno (por ejemplo, del desempleo o una situación que afecte las finanzas personales) son motivos clave aquí, ya que la mercantilización de la sociedad calibra todo comportamiento a un análisis de costo-beneficio, permitiendo que las

poblaciones (su higiene, funciones corporales, conducta familiar y alianzas políticas) sean gobernadas “desde lejos”.

En otras palabras, la precariedad o el riesgo de la precariedad en el contexto de sociedades consumistas, constituye una condición del biopoder pues es un mecanismo disciplinador que contribuye a esa calibración del comportamiento de las personas que, evidentemente, tratarán de evitar.

En sus cátedras sobre el nacimiento de la biopolítica, Foucault (2008, p. 241) señala que el proyecto neoliberal, en particular sus ideas en torno al concepto de capital humano anticipan la aparición de controles que indexan la vida de manera más general a los preceptos de la utilidad económica y la gobernanza. La vida misma de las personas, en sus relaciones su propiedad privada, con su familia, hogar, seguro y jubilación, etc., se convierte en una especie de empresa permanente y múltiple. Al comentar esta idea de Foucault, Fleming (2014) concluye que el biopoder en este contexto neoliberal conlleva que el cálculo económico permee nuestros proyectos de vida en un sentido amplio, con lo que momentos de la vida que tradicionalmente consideramos fuera del dominio directo del poder, se convierten en su vehículo primario.

Como se ha señalado antes en otros capítulos, Han (2012) retrata los efectos de la sociedad del trabajo de la modernidad tardía: “La sociedad de trabajo se ha individualizado y convertido en la sociedad de rendimiento y actividad”. La conexión del mercado de trabajo como punto focal de las políticas de protección social ha generado una *gubernamentalidad* a través de dispositivos de biopoder que han producido sociedades del cansancio (Han, 2012). Este es un cansancio a solas que aísla y divide. La sociedad del *emprendedurismo*, de los consumidores, de los altos ejecutivos estrellas es también una sociedad de la precariedad, no solo por la ausencia de bienes que padecen muchos, sino también debido al sentido efímero de una vida dedicada obsesivamente a la productividad laboral. Han escribe que el trabajo es una actividad desnuda al que le corresponde una vida desnuda.

Es importante recordar que el examen que realiza este autor se enmarca en un contexto en el que la humanidad ha alcanzado la capacidad de crear riquezas inimaginables y que bien puede justificarse que estas son necesarias para el bienestar y la libertad de las personas. Pero el objetivo de esta producción es potenciar la acumulación privada de capital. Mientras ese sea el objetivo, las medidas de protección social y sostenibilidad ambiental estarán limitadas a mantener los niveles mínimos de salud de la población para mantener su productividad y rol como productores y consumidores.

La disciplina social del *emprededurismo* apunta a una narrativa de la heroicidad del trabajo productivo individual, como un fin en sí mismo. Es a lo mínimo dudable que este sea el objetivo que la mayoría de las personas ve en el trabajo productivo, pues lo más probable es que racionalicen el trabajo como un medio de vida.

Ahora bien, en la medida en que es el mediador de todas las oportunidades para el florecimiento personal, el trabajo productivo es una necesidad vital. Es aquí donde el edificio conceptual moderno de la racionalidad económica encuentra sus límites más importantes.

Como se ha mostrado, las características del mercado laboral no permiten que todos tengan acceso a un trabajo digno. Más aún, con el advenimiento de la cuarta revolución industrial, el mercado de trabajo experimenta cambios radicales que, de un lado, provocarán la expulsión de millones de personas en el mundo, y de otro, ni siquiera se asegura que al final el nuevo mercado de trabajo tenga espacio para un porcentaje amplio de la población.

En teoría, una sociedad del trabajo debería ser aquella en la que todas las personas puedan y deban acceder a los medios que le permitan ejecutar su proyecto de vida. En contraste, la sociedad del trabajo que efectivamente se ha desarrollado requiere cada vez de menos trabajadores y, más aún, clasifica y enfrenta a las personas como condición para acceder al espacio en el que se supone deben “realizarse” como miembros productivos y valiosos de la sociedad. En otras palabras, el mercado de trabajo es la arena en la que las personas deben “probarse” como miembros valiosos de la sociedad, pero como cada vez hay menor necesidad de fuerza de trabajo, el mercado debe discriminar entre los distintos ofertantes. Esta discriminación, inevitablemente se dará en función de la estructura de valores imperante en la sociedad, que tiende a ser una que subordina ciertos grupos, como los de personas racializadas, mujeres, personas con discapacidad, etc.

Tomar en serio los valores democráticos, significa que el bienestar y la vida de las personas no pueden estar sujetos a un espacio social adverso. No solo es necesario repensar el trabajo para que sea más justo, es necesario considerar que, como no se necesita el trabajo de todas las personas, tampoco es necesario exigir a las personas que trabajen todo el tiempo para obtener bienes y servicios básicos.

## 5. Revolución industrial 4.0 y el futuro del trabajo

La revolución tecnológica<sup>6</sup> es otra variable que no puede quedar de lado e invita a reflexionar sobre el futuro del trabajo, no solo lo correspondiente a las implicaciones en términos de cantidad de empleo, sino qué tipo de trabajo se creará, bajo cuáles condiciones y quiénes estarán aptos para desempeñarlo. Si bien son amplios los debates sobre los riesgos, Dirksen (2019) indica que los cambios tecnológicos también pueden ser una oportunidad para impulsar mejores condiciones laborales, con jornadas más cortas, mejores salarios y una mejor distribución del trabajo remunerado y no remunerado.

De entrada, Korinek y Stiglitz (2021) señalan que la revolución tecnológica desencadenada por la inteligencia artificial podría suponer ahorros en términos de consumo de recursos y de trabajo, pero en el contexto de una economía mundial competitiva, esto podría también afectar negativamente a los países en desarrollo.

Los sectores con mayor riesgo de pérdida de empleos por automatización son aquellos de mano de obra intensiva y tareas repetitivas, mecánicas o no calificadas (Nedelkoska y Quintini, 2018). Precisamente los que abundan en los sectores que generan más empleo. Por ejemplo, según un estudio realizado en EE. UU., el 47 % de los empleos en ese país están en alto riesgo de ser automatizados. Estos empleos están en las áreas de servicios, comercio, soporte administrativo y transporte (Zervoudi, 2020).

Por el contrario, los trabajos con menor posibilidad de automatización son aquellos que requieren mayor cualificación educativa, asociados a resolver problemas de forma creativa (Nedelkoska y Quintini, 2018). Aunque lo cierto es que, con el desarrollo de la inteligencia artificial, es probable que incluso estos se vean afectados más adelante.

De todas maneras, es importante destacar que las carreras vinculadas a las ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas no solo son menos susceptibles de automatización, además son la columna vertebral de la cuarta revolución industrial (McKinsey Global Institute, 2017). Esto implica que los nuevos empleos que puedan establecerse con la transformación tecnológica estarán en campos en los que el país presenta deficiencias considerables. Más aún, se trata de áreas en las que la desigualdad educativa es particularmente severa. También son sectores de gran valor agregado, pero que no propician mucho empleo.

---

<sup>6</sup> También denominada revolución industrial 4.0 o cuarta revolución industrial.

Los cambios tecnológicos que se están dando provocan disrupciones importantes en todos los ámbitos sociales. En el mediano y largo plazo conllevarán un desplazamiento de grandes segmentos de la fuerza de trabajo a otras áreas que no solo requieren nuevas competencias, sino que no se caracterizan por el uso de mano de obra intensiva.

De un lado, esto puede significar una mejoría en las condiciones de trabajo y la productividad económica, pero también puede significar que el empleo sea cada vez más escaso. Para aprovechar esto como una oportunidad para mejorar la calidad de vida de las personas es necesario desacoplar los mecanismos de protección social del estatus de empleo. En pocas palabras nos asomamos al fin de la era del trabajo como característica fundamental de nuestras sociedades. No porque ya no habrá trabajo, sino porque ya no será necesario que la mayoría de las personas estén ocupadas para producir las riquezas necesarias para sostener la vida humana.

Una propuesta para enfrentar los efectos disruptivos del ahorro de trabajo que suponen las tecnologías como la inteligencia artificial es considerar los datos como trabajo. En la medida en que la materia prima de la economía de la información se desprende de los actos de la vida cotidiana de las personas considerados como datos (cualquier actividad, en línea o no, crea datos), el mero hecho de vivir produce valor. Este valor es aprovechado por la economía de la información, pero las personas que lo generan no reciben prácticamente ninguna remuneración.

Arrieta-Ibarra *et al.* (2018) apuntan que dado el rol de los usuarios en la creación de los datos que luego son usados por las empresas de la economía digital, esta información debe ser entendida como trabajo, y los usuarios deben recibir un justo pago por su valor. Esto, argumentan, ayudaría a resolver los problemas de la automatización y la distribución desigual de los beneficios de la economía digital.

Asumir los datos como trabajo requiere que las instituciones públicas verifiquen la capacidad de las plataformas de datos para explotar el poder del monopsonio sobre los proveedores de datos y garantizar un mercado justo y vibrante para el trabajo de los datos. Estas instituciones también podrían ser asistidas por sindicatos de datos como ya se ha visto en algunos países. (Khan, 19 de noviembre de 2018).

Vista desde esta perspectiva, la cuarta revolución industrial acelera la tendencia de que el mero acto de vivir se convierta en un proceso de generación de valor, lo que hace más perentorio desvincular la protección social del trabajo.

## 6. Conclusión

Este panorama pone de manifiesto la urgencia de superar el modelo económico productor de desigualdades y las políticas sociales minimalistas de asistencialismo precario, para transitar a una sociedad con mayor bienestar social, y dar espacio a la constitución de una ciudadanía resiliente, con capacidad de afrontar desafíos como los que la innovación tecnológica puede implicar para el mundo del trabajo.

La expectativa de que el mercado de trabajo pueda producir suficiente empleo formal y digno, que hasta ahora no ha sido tal, no puede inhibir el diseño de políticas de protección social con vocación universal, combinadas con medidas focalizadas que puedan contribuir al cierre de brechas de manera efectiva.

El mercado de trabajo dominicano está estructurado en torno a la precariedad y la desprotección de la población trabajadora y la independiente informal. Urge dejar atrás sistemas como el auxilio de cesantía y sustituirlo por un seguro de desempleo universal, financiado de forma solidaria y mancomunada. Asimismo, es impostergable establecer incentivos que tomen en cuenta el tipo de trabajo y las condiciones laborales de las industrias que se incentivan. No tiene sentido fomentar empleo precario, las ventajas solo deben ser aplicadas a industrias y empresas en capacidad de crear empleos resilientes, sostenibles, verdes y que generen bienestar.

En particular, estimular la economía del cuidado, las empresas verdes y las industrias de tecnología es fundamental para un mercado de trabajo apropiado para la actualidad, lo que conlleva enfocarse en las desigualdades estructurales, sobre todo las de género. Las mujeres asumen la mayor carga de trabajo en el país, lo que ya es de por sí injusto, más aún porque una parte importante de esa responsabilidad no es remunerada por ser trabajo de cuidado.

Desde un punto de vista biopolítico, el desarrollo de la inteligencia artificial y la automatización abre un horizonte nuevo de posibilidades para repensar incluso el significado de lo humano. En sociedades con baja intensidad de trabajo, clasificar a las personas en términos de productividad es inimaginablemente perverso. Dado el vínculo del trabajo con los dispositivos biopolíticos de nuestra era, reexaminar las políticas que regulan el trabajo es una de las tareas prioritarias de la agenda democrática.

Como reflexión final de este capítulo vale la pena recordar los conceptos desarrollados por Arendt (2016) para referirse a las actividades humanas. Arendt distingue entre labor, trabajo y acción. La labor y el trabajo son actividades impuestas por la necesidad. En el caso de la labor se

refiere a las actividades propias de la reproducción de la vida humana en tanto animal e incluye cosas como la alimentación. El trabajo, está dirigido a la creación de cosas con mayor perdurabilidad, pero que igual sirven para cubrir necesidades propias de las estructuras económicas de la sociedad. La acción, son las actividades que son un fin en sí mismo, aquellas que no cubren una demanda o necesidad, sino que las personas ejecutan porque les nace hacerlas.

La labor y el trabajo siempre estuvieron asociados a los grupos subalternos y desposeídos: esclavos, mujeres, campesinos, artesanos, etc. Mientras que la acción estuvo más asociada a las actividades de los hombres libres y pudientes. El avance de la democracia en buena parte se ha reflejado en un mayor balance en el acceso al tiempo para la acción.

En el contexto de la cuarta revolución industrial, en la medida que más labores y trabajos pudieran ser automatizados, quedará más tiempo libre para la acción. Sin embargo, si no existen las instituciones que garanticen a todas las personas los recursos necesarios para una acción humana que se considere libre, esta automatización solo supondrá una división aún más violenta entre aquellos cuerpos que tienen libertad para actuar y aquellos obligados a justificar su existencia para no ser descartados.

## Referencias

- Abdullaev, U. y Estevão, M. (2013). *Crecimiento y empleo en la República Dominicana: Opciones para un crecimiento generador de empleo*. [Documento de trabajo del FMI 13/40]. Fondo Monetario Internacional.
- Arendt, H. (2016). *La condición humana*. Paidós.
- Aristy-Escuder, J., Ceara-Hatton, M., Francos Rodríguez, M., Lizardo, J. y Ramírez de León, F. (2016). *Empleo y mercado de trabajo en la República Dominicana (1991-2013)*. Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.
- Arrieta-Ibarra, I., Goff, L., Jiménez-Hernández, D., Lanier, J. y Weyl, E. G. (2018). Should we treat data as labor? Moving beyond 'Free'. En *American Economic Association Papers & Proceedings*, 108, 38-42. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3093683](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3093683)
- Banco Central de la República Dominicana (BCRD). (2020a). *Diagnóstico del mercado laboral dominicano 2014-2019*.

- Banco Central de la República Dominicana (BCRD). (2020b). Mercado de Trabajo. Encuesta continua (ENCFT). [Serie de datos estadísticos 2014-2020]. <https://www.bancentral.gov.do/a/d/2541-encuesta-continua-encft>
- Banco Mundial. (2016). Para construir un mejor futuro juntos. Notas de política de República Dominicana. <https://mepyd.gob.do/publicaciones/para-construir-un-mejor-futuro-juntos>
- Ceara-Hatton, M. (2018). La paradoja del crecimiento económico: el empleo y la informalidad en la República Dominicana (1960-2016). En M. Ceara-Hatton, M. Cardoza Espinoza, C. Hernández Villamán, M. Herrera Carbuccia, G. Murray y R. Ruiz Alcántara, *La Informalidad en la República Dominicana (1991-2014)*, (pp. 4-88). Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.
- Dirksen, U. (2019). Trabajo del futuro y futuro del trabajo. Por una transición progresista. *Nueva Sociedad*, 279. <https://nuso.org/articulo/trabajo-del-futuro-y-futuro-del-trabajo/>
- Foucault, M. (2001). Truth and Juridical Forms. En J. D. Faubion (ed.), *Power: The Essential Works of Foucault, 1954-1984*, 3, 1-89. The New Press.
- Foucault, M. (2008). *The Birth of Biopolitics: Lectures at the College de France, 1978-79*. Palgrave.
- Fleming, P. (2014). When 'life itself' goes to work: Reviewing shifts in organizational life through the lens of biopower. *Human Relations*, 67(7), 875-901. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0018726713508142>
- Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Organización Internacional del Trabajo y ONU Mujeres. (2018). *Hacia un Piso de Protección Social y Género en República Dominicana: escenarios y costos*. <https://bit.ly/38shHBO>
- Gómez, F. (2013). Juventud y empleo en la República Dominicana. *Ciencia y Sociedad*, 38(2), 245-291.
- Han, Byung-Chul (2012). *La sociedad del cansancio*. Herder Editorial.
- Just, D. (2016). A Biopolitics of Immaterial Labor. *Political studies*, 64(2), 401-416. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1111/1467-9248.12185>

- Khan, A. (19 de noviembre de 2018). Data as labor. *SingularityNET*. <https://blog.singularity-net.io/data-as-labour-cfed2e2dc0d4>
- Korinek, A. y Stiglitz, J. (2021). Artificial intelligence, globalization, and strategies for economic development. *National Bureau of Economic Research*. [Working Paper 28453]. <https://www.nber.org/papers/w28453>
- López, A. y Ruiz-Arranz, M. (eds.) (2020). *Desigualdad y descontento social: cómo abordarlos desde la política pública: informe económico sobre Centroamérica, Haití, México, Panamá y República Dominicana*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://bit.ly/3yVmOW6>
- McKinsey Global Institute. (2017). *Jobs Lost, Jobs Gained: Workforce Transitions*. McKinsey & Company.
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD). (2020). *Análisis del desempeño económico y social de República Dominicana 2019*. <https://bit.ly/3Bp4pCC>
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) y Oficina Nacional de Estadística (ONE) (2021). *Boletín de estadísticas oficiales de pobreza monetaria 2020, 6 (8)*. <https://bit.ly/3zRjCMF>
- Nedelkoska, L. y Quintini, G. (2018). *Automation, skills use and training*. OECD.
- Pérez, S. y Vásquez, E. (2020). *Incidencia de la automatización en el mercado de trabajo de la República Dominicana*. Banco Central de la República Dominicana.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2019). *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*. [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2019\\_es.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_es.pdf)
- Sánchez-Fung, J. (2000). Empleo y mercados de trabajo en la República Dominicana: una revisión de la literatura. *Revista de la CEPAL* 71, 163-175. <https://bit.ly/3kZ5s5H>
- World Economic Forum (WEF). (2016). *The Future of Jobs: Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution*.

Zervoudi, E. K. (2020). Fourth Industrial Revolution: Opportunities, Challenges, and Proposed Policies. En A. Grau y Z. Wang (eds.), *Industrial Robotics - New Paradigms*. IntechOpen. <https://www.intechopen.com/chapters/70877>

## Capítulo 8

# Biopoder 4.0: las políticas sociales en la época de la cuarta revolución industrial

### Introducción

En las últimas cuatro décadas la revolución digital ha generado un impresionante arsenal de nuevas tecnologías que han ido cambiando en forma dramática las sociedades humanas. Su potencial para implementar políticas sociales más eficaces es indiscutible, sin embargo, también es evidente que la cuarta revolución industrial trae grandes retos, incluyendo la dislocación de la fuerza de trabajo, el exacerbamiento de las desigualdades y riesgos para la seguridad pública (Kavanagh, 28 de agosto de 2019).

Esto es particularmente problemático para los países en desarrollo, no solo porque esta revolución industrial significa la pérdida de sus ventajas comparativas y puede aumentar la desigualdad con los países más ricos, sino también porque puede ensanchar las inequidades a lo interno de estos países, muchos de los cuales ya están entre los más desiguales del mundo (Korinek y Stiglitz, 2021).

Toda revolución industrial causa disrupciones con un alto costo humano. Las implicaciones de estas nuevas tecnologías para las políticas sociales no deben subestimarse, pues en la medida en que las políticas sociales son dispositivos de biopoder, el uso de herramientas tecnológicas para hacerlas más efectivas tiene el potencial de definir un nuevo modo de pensar a la humanidad.

Existe una abundante literatura sobre la transformación digital de los servicios públicos y el gobierno, pero el desafío fundamental es lograr que esa transformación sirva para profundizar el

principio democrático de *equalibertad*.<sup>1</sup> Como señala Kahneman (2011), las personas más que las economías necesitan protección de otros que buscan explotar sus debilidades. En particular, esto es cierto en el caso de las políticas sociales y los servicios públicos. El fanatismo privatizador que muestra el modelo dominicano de políticas sociales es especialmente perjudicial en este sentido, pues facilita la extracción y apropiación privada de valor a partir de las necesidades vitales de las personas sin reparo sobre el bienestar y la dignidad humana.

En el contexto de la transformación tecnológica que vivimos, lo anterior puede ser aún más complejo. El progreso tecnológico crea ganadores y perdedores por lo que frente a la disrupción que implica el desarrollo de la inteligencia artificial y otras tecnologías, los Estados deben crear instituciones que dirijan la innovación hacia la meta de fortalecer el bienestar de las personas (Korinek y Stiglitz, 2021).

## 1. Investigación y desarrollo en la República Dominicana

De acuerdo con un estimado de PricewaterhouseCoopers para el 2030 el despliegue de la inteligencia artificial podría agregar más de 15 billones (millones de millones) a la economía global, tanto por el aumento de la productividad como por el aumento del consumo (Rao y Verweij, 2017).

Ahora bien, la implementación de esta y otras tecnologías de la industria 4.0 conlleva un conjunto de competencias bastante avanzadas. Sobre todo, supone la profundización de la economía digital y la conversión de diversos procesos industriales a través del uso masivo de datos. Desde décadas atrás, el conocimiento y la información se han convertido en elementos de alta importancia de la cadena de valor. Con la cuarta revolución industrial esta tendencia se eleva hasta el punto de que para algunos analistas la inteligencia artificial sería un factor de producción en sí misma, separada del capital o del trabajo.

Para aprovechar los beneficios de esta transformación tecnológica, más allá del simple consumo, es necesario tener un sector de investigación, desarrollo e innovación vibrante. Un sector que se encuentra muy rezagado en la República Dominicana.

Entre 2005 y 2017 la inversión pública en investigación y desarrollo alcanzó la patética cifra de mil millones de pesos dominicanos (Batista, 11 de abril de 2018). Se estima que el gasto en

---

<sup>1</sup> Principio de igual libertad para todas las personas (Balibar, 2014).

investigación está entre 0.01 % y 0.03 % del producto interno bruto (PIB) del país, en comparación con un promedio de 0.03 % y 0.5 % de la región (Faxas, s.f.).

El principal instrumento de inversión pública en investigación científica es el Fondo Nacional de Innovación y Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDOCYT). En su primera convocatoria en 2005 “destinó 16.7 millones y 10 años después, en 2015, el monto desembolsado fue 689.8 millones de pesos” (Faxas, s.f.).

El país muestra una alta cobertura de red 3G, pero una baja utilización de aparatos como computadores y bajo acceso a internet en los hogares.<sup>2</sup> El uso del internet móvil es casi exclusivamente para comunicaciones personales, lo que se muestra a través de la popularidad de los denominados “paqueticos” de internet.

En general, el país es solo un consumidor de tecnología y no desarrolla o produce conocimiento en una medida importante. Es evidente que el tamaño del país y su economía son barreras, pero lo cierto es que países como Corea del Sur, Israel, Japón y Finlandia invierten entre 2.8 % y 4.2 % de su PIB en investigación, desarrollo e innovación (Faxas, s.f.), por lo que esta excusa tiene sus límites.

Asimismo, el país no tiene universidades ranqueadas a nivel mundial y la calidad educativa es muy baja (ver capítulo 4 sobre educación). Peor aún, a pesar de las promesas del gobierno dominicano, es claro que, para la mayoría del estudiantado preuniversitario, los años escolares 2020 y 2021 se han perdido por la dificultad de acceso a las plataformas tecnológicas y las bajas destrezas para la educación a distancia en el país.

Bajo el gobierno 2016-2020 se lanzó el programa *República Digital* para promover la inclusión de las tecnologías de la información y comunicación en los procesos productivos, educativos, gubernamentales y de servicios ciudadanos (Decreto 258 de 2016). Uno de sus principales componentes sería la digitalización de la educación. Sin embargo, el programa apenas consistió en habilitar algunos procesos a través de la web. El impacto de la pandemia y, sobre todo, la pérdida de gran parte de los años escolares 2020 y 2021 debido a la falta de equipos, falta de internet o de competencias adecuadas de maestros, padres, madres y estudiantes, es prueba suficiente del fracaso. En concreto, por su enfoque de la digitalización meramente como el uso expansivo de equipos con acceso a la web.

---

<sup>2</sup> Ver: <https://www.diariolibre.com/economia/república-dominicana-presenta-rezago-en-desarrollo-de-las-tic-frente-a-paises-de-la-region-O123098327>

El gobierno de Luis Abinader ha presentado su propia propuesta a la que denominó *Silicon Beach*. No hay información oficial sobre este programa, pero por lo que se ha señalado a la prensa parece un proyecto para crear zonas francas en ciertas áreas de la industria tecnológica. Es evidente que las bajas competencias digitales en el país serán un límite importante para esto. Más allá de este obstáculo, la transición a la economía digital no consiste en habilitar zonas francas tecnológicas, sobre todo porque el modelo de zona franca no transfiere tecnología ni capacidades a la economía local y no encadena productivamente con esta. Por el contrario, concentran los procesos de menor valor agregado en la cadena productiva de las industrias que operan en ese modelo.

Pareciera que, una vez más, se apuesta a que el país conserve su posición en el orden económico mundial como uno de los proveedores de mano de obra barata, con las consecuencias ya conocidas de este tipo de políticas: crecimiento económico que no genera bienestar colectivo, en tanto se sostiene sobre la base del empleo precarizado y los acomodados en materia tributaria, restringiendo también la capacidad recaudatoria y redistributiva del Estado.

Para enfrentar este déficit, el Estado dominicano está obligado a hacer una inversión masiva en investigación, desarrollo e innovación. Al menos debe igualar la tasa de inversión pública en esta materia a la que muestran los países con mejores resultados, siempre subordinando tal inversión a criterios políticos que garanticen la justicia de género, la justicia redistributiva, la protección social y la sostenibilidad ambiental.

## **2. Revolución industrial 4.0 y política**

Innerarity (2020) afirma que internet no elimina las relaciones de poder, sino que las transforma creando nuevas élites. La revolución tecnológica ha dejado obsoletas las instituciones de la democracia industrial. La horizontalidad de las redes informáticas que sustentan la infraestructura productiva de nuestras sociedades no implica por sí misma una mayor democratización de la información como factor de producción de valor. Siguiendo con el autor, la propia arquitectura de la internet ocasiona sus propias jerarquizaciones a través de la concentración de los motores de búsqueda y otros sitios web que son la puerta de entrada al mundo de la información. “La gran trampa de Google es conseguir que todos nos sintamos satisfechos con la posibilidad de elección, sin ejercerla realmente en relación con los marcos por defecto” (Vaidhyathan citado en Innerarity, 2020).

El problema es que no tenemos el andamiaje teórico apropiado para concebir una institucionalidad democrática en la era digital, y mucho menos, a partir del ingreso del factor de la inteligencia artificial.

Sabemos que las personas piensan y actúan sobre la base de una racionalidad constreñida y condicionada. Las ciencias del comportamiento nos ilustran sobre las múltiples formas como el conocimiento técnico puede emplearse para inducir a las personas a conducirse de cierta manera, tanto en la política como en el consumo. En la época digital se ha desarrollado una gran economía en torno a la minería de datos personales de los usuarios de servicios digitales para crear modelos predictivos de ese comportamiento y estrategias para modificarlo.

Más aún, podemos hablar de una verdadera economía política de la información personal, con todo y su estrategia biopolítica diseñada para monetizar la información y extraer riquezas extraordinarias a partir de la agregación de datos. Lo cierto es que el comportamiento humano es programable, cuando menos de manera parcial, y el desarrollo tecnológico apunta a empujar los límites de esa programabilidad.

Podría afirmarse que solo en el siglo 21, el capital ha adquirido esa capacidad vampírica que Carl Marx le había adjudicado. La mayor fuente de valor hoy día es la vida misma, su información genética, su comportamiento, el conocimiento sobre cómo funciona y cómo alterarla. Incluso nuestros conceptos sobre libertad resultan insuficientes para comprender la acción humana en el contexto de la era de la inteligencia artificial.

En todo caso, existe razón para el optimismo. El fin del paradigma del “hombre racional maximizador” (con todas sus determinaciones patriarcales y coloniales) abre el espacio para pensar otros nuevos. Más importante aún, nos permite imaginarnos un futuro en gran medida liberado del trabajo productivo como necesidad.

Una característica fundamental de la era digital es que la captura del valor debe darse de manera obligada sobre la base de marcos legales (en especial la propiedad intelectual), porque no hay capacidad física para capturar el valor de un bien que es potencialmente inagotable (y cuyo costo marginal tiende a cero).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> El costo marginal de los bienes de información también depende de la energía que cuesta su replicación y uso, así como de los medios materiales en los que se guarda y archiva, por lo que no es realmente cero. No tenemos ni remotamente la capacidad para producir energía ilimitada.

Esta dependencia del Estado y sus mecanismos represivos es la que permite el funcionamiento de la economía de la información en la actualidad. Y es, a su vez, la que faculta entender que la lucha democrática ha adquirido una nueva dimensión: la del control de los sistemas de información, no solo para decidir las reglas sobre lo que es válido y lo que no, sino, sobre todo, para establecer las regulaciones sobre la distribución de las riquezas que estos sistemas permiten generar.

Como señala Innerarity, a lo largo de la historia la politización de ciertos ámbitos y cuestiones ha permitido inscribirlas en la discusión pública y convertirlas en objeto de libre decisión. La gran politización que nos espera es la del mundo digital, “en el siglo XXI lo digital es lo político” (Innerarity, 2020).

La politización y democratización de lo digital y de la revolución industrial 4.0 es la base de un nuevo tipo de Estado de bienestar, y de un nuevo esquema de políticas sociales que permitan universalizar el bienestar y a la vez romper con los esquemas de la biopolítica contemporánea.

Para entender lo que está en juego se requiere “una renovación de nuestros conceptos políticos” que permita “distinguir el núcleo esencial de la democracia de sus configuraciones contingentes y aprovechar las nuevas circunstancias para renovar la convivencia democrática” (Innerarity, 2020). Este autor también entiende que la gran concentración de poder de las empresas tecnológicas, el control que poseen del espacio público y su capacidad para disponer a su antojo de los datos (la materia prima de la economía digital) son grandes amenazas para la democracia.

Implementar políticas sociales para una ciudadanía resiliente conlleva entender los cambios antropológicos que se generan a partir de la revolución industrial 4.0, aprovechar las oportunidades que estas nuevas tecnologías permiten, y combatir la tendencia a profundizar las desigualdades a partir del control y aprovechamiento de las tecnologías de la información y de los datos.

### **3. Digitalización, adaptación y resiliencia**

La estrategia digital de los gobiernos dominicanos refleja que de trasfondo hay una concepción política errada y orientada a la explotación de la vida y los datos de las personas. Ya sea *República Digital* o *Silicon Beach*, los dispositivos presentados por las distintas administraciones solo están enfocados al consumo de tecnología y la provisión de mano de obra barata para ciertos procesos intermedios de la cadena productiva.

Esta concepción está muy alejada de lo que abarca la transformación digital de la gobernanza. La tecnología actual puede ser fácilmente adquirida en el mercado, pero la habilidad de adaptarse a un futuro digital “depende del desarrollo de las destrezas de nueva generación, cerrar la brecha entre la demanda y oferta de talento y asegurar el futuro de tu propio potencial y el de otros” (Frankiewicz y Chamorro-Premuzic, 6 de mayo de 2020).

A medida que cambian las condiciones en nuestro entorno y las expectativas, los nuevos desafíos que surjan requerirán que evaluemos la efectividad de las intervenciones antes implementadas (Do y Tham, 2020). La cuarta revolución industrial cambiará profundamente la forma de vida, de trabajo y de relaciones de las personas, ya que se trata de un conjunto de tecnologías que borrarán las líneas que separan “las esferas física, digital y biológica” (Shergold, 18 de enero de 2018). A esta idea, el autor agrega que la industria 4.0 se caracterizará por miles de millones de personas permaneciendo conectadas por dispositivos móviles omnipresentes, capaces de acceder a vastas cantidades de datos nuevos, mientras son asistidos por máquinas capaces.

Este futuro hará posible abaratar los costos de los servicios públicos, incidiendo a su vez en su amplitud, pero también implica una racionalidad de gobierno mucho más invasiva y particularista.

Existe un gran optimismo respecto de las ventajas que puede ofrecer la digitalización y automatización de procesos industriales al reducir costos y permitir un análisis del comportamiento de las personas consumidoras en tiempo real. Se espera, asimismo, que conduzca a una disminución del impacto ambiental (Ghobakhloo, 2020). Además, muchas ocupaciones que antes requerían una amplia formación y el ejercicio del juicio ya pueden realizarse de forma más rápida, con mayor calidad y a menor coste mediante sistemas basados en máquinas cada vez más capaces. Una alta proporción de estos puestos de trabajo se encuentran en los servicios públicos (Shergold, 18 de enero de 2018), lo que permite abaratar y hacer estos servicios más efectivos y eficientes.

No obstante, también sabemos que la digitalización destruirá empleos, puede dificultar la gobernabilidad, incrementar la desigualdad y fragmentar las sociedades (Shergold, 18 de enero de 2018). La digitalización será positiva o negativa según la racionalidad específica que guíe la implementación de estas tecnologías. Sin embargo, su mayor amenaza es que se intensifique la racionalidad tardo-capitalista del cálculo y la auto explotación.

Como se señaló en el capítulo anterior, en la economía digital y de la información las personas generan datos valiosos por el solo hecho de vivir. Esto implica un incentivo muy grande para

una mayor intromisión tanto del aparato productivo como de la regulación en la vida de las personas. También es un aliciente para estudiar y clasificar a las personas y diseñar “recetas” personalizadas sobre cómo se debe vivir.

Como lo plantea García Periche (7 de agosto de 2020) la implementación de la inteligencia artificial en los servicios públicos y en la economía apunta a un modelo de gobernanza “inteligente”, a partir de la agregación masiva y el análisis de datos para diseñar políticas que a la vez son colectivas e individuales. La “promesa” de la cuarta revolución industrial y, sobre todo, de la inteligencia artificial es la posibilidad de “liberar” a las personas de la carga de decidir en varias instancias.

Esto ya ocurre en la forma como las personas utilizan motores de búsqueda o reciben publicidad y recomendaciones en las redes sociales. Los proveedores de servicios en red ya emplean estas técnicas para diseñar una experiencia personalizada para los usuarios y las usuarias, que a la vez disciplina nuestras mentes a través de una visión de túnel basada en acciones previas.

Más aún, es posible que el ejercicio del biopoder, a través de las tecnologías de la información y la comunicación y de otras nuevas como la inteligencia artificial, potencie las estructuras de subordinación existentes como los sesgos racistas, patriarcales, etc. La implementación de algoritmos para automatizar procesos de la vida individual y colectiva puede reeditar beneficios importantes, pero también dar mayor influencia a los sectores que lo han diseñado. Si ese proceso de diseño no garantiza la participación de una diversidad de actores y un compromiso explícito para contrarrestar prejuicios y patrones discriminatorios, entonces solo traerá una intensificación de las desigualdades y de las jerarquías de sumisión y dominación.

Una de las premisas fundamentales de todo este texto es que en el siglo 21 toda política es biopolítica. Esto no significa que se renuncie a exigir un mayor control democrático sobre los nuevos ámbitos de ejercicio del poder que se abren con el despliegue de nuevas tecnologías. Asimismo, tampoco se puede desistir de establecer los límites y criterios que demanda la democracia en el ejercicio de ese biopoder amparado en la economía digital y de la información.

Precisamente, de lo que se trata es de enfocar la regulación de la economía digital y de la información hacia lograr el control democrático tanto de los datos personales, como de las grandes riquezas que se generan a partir de ellos. También es potenciar la innovación y la participación de una mayor diversidad de actores en el diseño, implementación y regulación de las tecnologías de la información, para combatir la concentración de poder, los sesgos, etc.

Para cumplir la promesa de la inteligencia artificial como un nuevo factor de producción que pueda reiniciar el crecimiento económico, todas las partes interesadas deben estar preparadas (intelectual, tecnológica, política, ética y socialmente) para abordar los desafíos que surjan a medida que se convierta en algo más integrado en nuestras vidas (Ovanessoff y Plastino, 2017).

Es aquí donde la ausencia tanto de mecanismos de protección social como de una estrategia de innovación local en países como la República Dominicana profundiza el riesgo. Se trata de la posibilidad de abordar un nuevo tipo de política, y ello demanda un nuevo tipo de competencias y de conocimiento. Es posible que renunciar a ciertas decisiones permita la apertura de nuevos espacios de decisión, pero esto es solo posible si contamos con el conocimiento y las instituciones apropiadas para subordinar el desarrollo tecnológico y la creación de valor a través de las nuevas tecnologías a los fines y objetivos decididos de forma democrática.

#### **4. Tecnología, fiscalidad y equidad**

Korinek y Stiglitz (2021) argumentan que el modelo de progreso tecnológico imperante en la actualidad genera un sesgo contra el trabajo no calificado y fortalece el efecto de “el ganador se lo lleva todo”. Ambos aspectos son perjudiciales para los países en desarrollo y en especial para aquellos que como la República Dominicana se encuentran muy rezagados en el desarrollo de la innovación y el conocimiento.

La confluencia de estos factores sumada al poder monopolístico de las grandes corporaciones de la economía digital “han contribuido a niveles crecientes de desigualdad de ingresos e incluso mayores niveles de desigualdad de riqueza en países de todo el mundo” (Korinek y Stiglitz, 2021). Según estos autores entre las políticas críticas para adaptarse a estos cambios se encuentran las de tributación y redistribución, con un papel particularmente importante para la tributación progresiva, sobre todo porque algunas de las rentas monopolísticas de los gigantes digitales pueden ser gravadas sin grandes impactos negativos en la economía.

Como se ha examinado en el capítulo 6, el sistema fiscal dominicano mantiene una estructura regresiva que contribuye a las desigualdades y ocasiona importantes distorsiones en el mercado. En medio de la crisis de la pandemia, el gobierno dominicano ha justificado la necesidad de una reforma fiscal para hacer frente al endeudamiento. Sin embargo, existe un alto riesgo de que dicha reforma deje intacta la estructura regresiva actual producto de los arreglos políticos y económicos que en otros momentos de crisis han conducido a la proliferación de incentivos fiscales perversos como las exoneraciones a ciertos sectores sin criterios redistributivos ni de sostenibilidad.

Ciertamente, una nueva estructura fiscal requiere desincentivar las actividades que causan externalidades negativas, no solo como la contaminación, sino también aquellas que compiten a través de bajos salarios, trabajo precario o la explotación de poblaciones vulnerables. Frente a la disrupción tecnológica y otros desafíos de mayor envergadura como la emergencia climática, se debe aplicar una política fiscal que incentive la articulación y diversificación de los sectores productivos, en particular aquellos con un alto uso tecnológico, en conjunto con otros que generen empleos verdes y salarios dignos (Melgen y Muñiz, 2020).

Lo anterior supone coordinar el gasto impositivo y la recaudación tributaria para su uso como herramientas para disciplinar el aparato productivo hacia la creación de una economía resiliente, justa y sostenible. En términos de una biopolítica democrática, se trata de dejar morir las formas de vida (y económicas) jerarquizadas, extractivistas e incompatibles con la generalización de la libertad y la igualdad, al tiempo que se fomentan aquellos tipos de vida compatibles con el principio de *equalibertad*.

## **5. El reto de las políticas sociales para una ciudadanía resiliente frente a la disrupción tecnológica**

La realidad de la cuarta revolución industrial y el potencial de tecnologías como la inteligencia artificial obliga a replantearse el modelo imperante de políticas sociales. Es necesario enfocarse en la capacidad de estas políticas de construir resiliencia de cara a la disrupción tecnológica, pero también para establecer otras que puedan aprovechar el potencial de las nuevas tecnologías para desarrollar una sociedad con mayor bienestar.

La revolución industrial 4.0 es una oportunidad para dar a las personas mayor tiempo libre de calidad para el ocio y el disfrute. Pero esto no será posible mientras estas tecnologías se apliquen en un mundo en el que domine una racionalidad económica orientada al fundamentalismo del libre mercado, el extractivismo y la obsesión con la acumulación privada de capital por encima de todo. Mientras las personas se vean obligadas a “ganarse” el derecho a vivir en dignidad, las nuevas tecnologías, como la inteligencia artificial, serán especialmente utilizadas para eficientizar los procesos de extracción de valor y acumulación privada de capital, reduciendo a las personas cada vez más a simples generadores de valor y, peor aún, clasificándolas jerárquicamente en función de su capacidad para ser productivas (aun en este nuevo sentido de la productividad como generación de datos).

Las discusiones sobre el uso masivo de datos e inteligencia artificial han suscitado un extenso debate sobre la gobernanza de estas tecnologías, pero poco examen del impacto de estas como

dispositivos de *gubernamentalidad*. El empleo masivo de datos y de inteligencia artificial está dirigido a establecer un modelo de gobernanza capaz de automatizar decisiones tanto públicas como privadas, ampliando la racionalidad del cálculo a más ámbitos de la vida.

García Periche (7 de agosto de 2020) señala que el uso de las tecnologías cognitivas permitirá consolidar “un nuevo modelo de gobernanza global que esté equipado para enfrentar los desafíos de nuestra sociedad interconectada”. Lo más probable es que esta “gobernanza basada en datos” es inevitable, pero esto no implica que sea necesariamente perjudicial para la soberanía popular.

Por el contrario, al comprender el rol biopolítico que cumplen las políticas sociales podemos visualizar el desarrollo de estas nuevas tecnologías como una oportunidad para formular nuevos paradigmas democráticos que nos acerquen a la política de las “formas libres de vida” que, de acuerdo con Prozorov (2019), caracteriza una democracia más sólida y profunda.

La base fundamental de este nuevo paradigma de políticas sociales serían instrumentos como la Renta Básica Universal (RBU). Folbre *et al.* (2018) plantean que, en términos generales, la RBU es una propuesta para dar a cada residente legal de un territorio un ingreso suficiente para vivir por encima de la línea de pobreza sin ningún requisito de trabajo u otras condiciones. Este instrumento se financia con impuestos progresivos, de manera tal que los ricos, aun si reciben el pago, son contribuyentes netos, porque el cobro de impuestos es mayor en los segmentos más altos, que la renta que recibe.

La RBU, junto con la prestación de servicios públicos de calidad y universales, posibilita desacoplar la seguridad social del mercado de trabajo, flexibilizar algunos aspectos de la regulación laboral al mover las cargas sociales a otras áreas, y con ello fortalecer el control del tiempo para la población trabajadora. También permitiría eliminar programas públicos de apoyo a los ingresos, excepto los relacionados con necesidades especiales (por ejemplo, discapacidades que requieren ingresos adicionales) (Folbre *et al.*, 2018).

Además, es una medida fundamental para prevenir la pérdida de ingresos de los hogares durante choques como el de la pandemia. La RBU permite sustentar la demanda agregada de los hogares, que es el principal factor del consumo que genera empleos, y es una herramienta idónea para combatir las desigualdades de género porque garantiza la autonomía financiera de los hogares más pobres que tienden a ser encabezados por madres solteras (Melgen y Muñiz, 2020).

Algunos autores ofrecen enfoques similares al de la RBU como lo es la propiedad del capital compartido. Por ejemplo, Korinek y Stiglitz (2021) plantean que las empresas que reciben ayuda del gobierno o aquellas que utilizan innovaciones producto del financiamiento público, deberían contribuir con acciones a un fondo soberano de propiedad pública. Al igual que la RBU el objetivo de este mecanismo es la garantía de un mínimo de ingresos para todas las personas a largo plazo, con beneficios colaterales como el aumento de la cohesión social y la solidaridad.

En última instancia en la medida en que la capacidad productiva de la humanidad se hace más grande, se vuelve cada vez más innecesario obligar a las personas a competir entre ellas para obtener bienes y servicios básicos que son indispensables para una vida digna.

Un segundo pilar del nuevo paradigma es el desarrollo y protección de la economía de los cuidados. Este tiene el potencial de ser revolucionario en muchos sentidos. No solo porque produciría un impacto positivo en el bienestar de las personas, a raíz de las actividades directamente asociadas a estas industrias, sino porque potenciarlo permitiría asestar un duro golpe a las desigualdades de género, mediante el reconocimiento y la dignificación de este trabajo, pero también a partir de su desfeminización en los hogares vía la oferta pública de servicios de cuidado. Además, los empleos en estas industrias son de los más resilientes frente al impacto de la cuarta revolución industrial.

Al respecto, un panel internacional de especialistas en progreso social convenido en 2018 concluyó que, para asegurar el florecimiento de las familias frente a los desafíos del presente siglo, se requiere que los Estados jueguen un rol fuerte. Para esto, los expertos recomendaron transferencias que garanticen un ingreso mínimo para todas las familias con dependientes (niños, discapacitados, ancianos); y además, servicios de salud, educación y cuidado financiados con fondos públicos y sustentados en principios universales, para permitir que las familias mantengan un equilibrio saludable entre las doble responsabilidades de producción y reproducción (Blofield *et al.*, 2018).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha calculado que “la valorización económica del trabajo no remunerado de los hogares realizados en los países de América Latina y el Caribe arrojan cifras de entre el 15.7 % y el 24.2 % del PIB” (CEPAL, 2021, p. 181). El 75 % de ese valor es aportado por las mujeres. Por lo que expandir y valorizar los trabajos de cuidado no solo garantiza una protección frente al impacto de la cuarta revolución industrial, además contribuye a resolver las desigualdades de género y a reducir la pobreza. Al mismo tiempo, propiciar una red de servicios de cuidado es una importante medida de protección social frente a choques como la actual crisis de la pandemia y la transición a un modelo económico más sostenible.

La valorización de los trabajos de cuidado posibilitaría una fuente de empleos importante que podría incluso verse positivamente afectada por la transformación tecnológica. Sobre todo, porque el contacto humano es una parte integral de estos cuidados y, al menos en su etapa inicial, la cuarta revolución industrial aun no apunta a sustituir a los humanos en estas industrias. Por el contrario, puede potenciar este tipo de trabajos.

En esta misma línea, el uso de la inteligencia artificial fortalece los servicios públicos asociados al cuidado como la salud. García Periche señala que un aporte importante de la inteligencia artificial puede venir de dotar a organizaciones globales con las herramientas adecuadas para procesar un flujo de datos entre los sistemas nacionales de salud, y coordinar acciones que aumenten la agilidad de la gobernanza a nivel nacional e internacional. En este sentido, advierte que el “lanzamiento de repositorios regionales de datos para resolver los desafíos de salud global y la asociación con empresas y laboratorios privados para equipar a los gobiernos con infraestructura crítica sirve como el punto de partida óptimo para un nuevo camino a seguir para la globalización” (García Periche, 7 de agosto de 2020).

En el país todavía se evidencia un importante rezago en cuestiones básicas, como el establecimiento de sistemas integrados de información en salud que contribuyan a la detección temprana de enfermedades contagiosas para fines de articular respuestas preventivas oportunas, así como a identificar patrones epidemiológicos en la población para el impulso de medidas de forma proactiva, coherentes con un sentido de la salud como mayor bienestar y no solo de intervención ante la enfermedad.

El tercer pilar, es aumentar y acelerar la inversión pública en la innovación aplicada a los servicios públicos y la sostenibilidad económica. La República Dominicana está obligada a aumentar el gasto público en investigación, desarrollo e innovación al 2 % del PIB con criterios de justicia, resiliencia y sostenibilidad. Esto sería ampliamente beneficioso en todos los frentes: político, social, económico y ambiental. Como ha señalado la CEPAL (2021), las sociedades más igualitarias pueden aceptar con mayor facilidad el cambio tecnológico y a la vez abordar de manera más adecuada la sostenibilidad ambiental. Del mismo modo, la subordinación del desarrollo tecnológico a la política democrática favorecería la creación de un espacio para combatir la biopolítica antidemocrática que en la actualidad se despliega en la economía digital.

Es evidente que no es posible el bienestar social sin la transformación digital, pero para aprovecharla en ese sentido, hay que promover la igualdad “mediante procesos incluyentes de transformación digital, impulsar la digitalización de las empresas, defender la privacidad y la seguridad de los datos, proteger los derechos económicos, sociales y laborales, prevenir los procesos

de precarización del trabajo derivados del uso de las tecnologías digitales, y asegurar que los sistemas de protección social y sus beneficios se proporcionen mediante tecnologías digitales de forma eficiente y según criterios de accesibilidad y facilidad de uso” (CEPAL, 2021, p. 179).

La República Dominicana posee ciertas ventajas en áreas de manufactura de insumos médicos y farmacéuticos, así como en algunos productos agrícolas y en el turismo ecológico que podrían beneficiarse de la tecnificación y a la vez generar empleos en áreas de alto valor agregado. Sin embargo, esto requiere una visión muy distinta a la de programas como *República Digital* o *Silicon Beach*. Se trata de fomentar capacidades endógenas de producción de conocimiento en un ambiente de inclusión y universalización tanto de la tecnología como de la protección social. Más aún, es impulsar una visión de encadenamiento de la producción tecnológica en la que el sector público sea el primer eslabón, y en la que todos los interesados (ciudadanía, sociedad civil, Estado, empresas, etc.) estén involucrados en la regulación y toma de decisiones.

Solo una economía con sólidos mecanismos de protección social, acceso a un ingreso mínimo garantizado, fuerte inversión pública en innovación y un sector de cuidados valorizado y redistribuido puede garantizar la sostenibilidad ambiental, la resiliencia ciudadana, la cohesión social y la sostenibilidad financiera.

## **6. Conclusión: el reto global de regular democráticamente el desarrollo tecnológico**

El verdadero potencial de la revolución industrial 4.0 yace en la posibilidad de que ocurran cambios drásticos en la forma como las personas disponen de su tiempo. Para comprenderlo es pertinente regresar a la conclusión del capítulo 7 en la que se expuso la división de las actividades humanas propuesta por Arendt.

Al automatizar la labor y buena parte del trabajo, la inteligencia artificial puede liberar más tiempo para la acción, es decir, para actividades que se disfrutan por sí mismas y en sí mismas. En cierta medida esto ha ocurrido antes en la historia de la humanidad. El aumento de la capacidad productiva del trabajo ha facilitado la realización de las actividades de reproducción, reduciendo el tiempo y el esfuerzo necesario para estas, y dejando más tiempo para el ocio voluntario y de calidad, así como la reducción del impacto de las “fuerzas naturales” (como las sequías, las inundaciones, las tormentas, etc.)<sup>4</sup> sobre estas actividades.

---

<sup>4</sup> El desarrollo de la tecnología y la productividad ha posibilitado una mayor resiliencia social al impacto de los desastres.

Prozorov (2019), citando a Marx, señala que el atractivo de una biopolítica democrática es justamente la oportunidad de que las personas, liberadas del trabajo determinado por la necesidad, puedan construir y reconstruir continuamente su forma de vida a partir del deseo y el placer.

No obstante, esta promesa no deja de ser una alternativa entre muchas. Como se ha visto, la revolución industrial 4.0 opera sobre segmentos de la economía para los cuales la fuente del valor es la vida en sí misma, y sobre todo la potencia de moldearla, manipularla y programarla de una forma u otra. Esto involucra un nuevo tipo de luchas políticas para defender y avanzar la democracia, que excede los límites del Estado nación y las instituciones políticas que se desarrollaron con esa forma de comunidad política.

Para Arendt (2003), la soberanía reside “en la limitada independencia de la imposibilidad de calcular el futuro” (p. 264). Sin embargo, la inteligencia artificial apunta a un intento sin precedentes para calcular y preprogramar el futuro. El tipo de poder que esta tecnología desata requiere una revolución democrática más profunda, sustentada en la creación de mecanismos de protección social de las poblaciones y los individuos a nivel global.

Esta autora también plantea algunas pistas para esto al afirmar que la soberanía de una comunidad política que se mantiene unida, no por una voluntad idéntica, sino por un propósito acordado para el que sólo son válidas y vinculantes las promesas, muestra de forma clara su superioridad sobre los que son completamente libres, sin sujeción a ninguna promesa y carentes de un propósito. “Esta superioridad deriva de la capacidad para disponer del futuro como si fuera el presente, es decir, la enorme y en verdad milagrosa ampliación de la propia dimensión en la que el poder puede ser efectivo” (Arendt, 2003, p. 264).

En otras palabras, solo la capacidad de disponer colectivamente de las reglas del nuevo mundo que surge con las nuevas tecnologías garantiza la posibilidad de la libertad y el bienestar. De lo contrario, asistiríamos a un mundo en el que la vida humana se reduciría aún más a ser una simple pieza en la maquinaria de creación y acumulación de valor.

Lo anterior entraña un reto global, por el inherente carácter global del desarrollo de esta revolución industrial. Como afirma García Periche (7 de agosto de 2020): “la gobernanza basada en datos y la optimización del aprendizaje automático son herramientas estratégicas que se pueden

---

Allí donde un desastre podía significar una crisis existencial para sociedades completas, ahora es posible mitigar ese riesgo empleando técnicas que permiten mantener o recuperar los niveles de productividad aun en situaciones climáticas o naturales adversas.

aprovechar para implementar infraestructura crítica que facilite la agilidad a nivel nacional e internacional. En este mundo, todos somos interesados directos y merecemos que se escuche nuestra voz. Las promesas de un mañana mejor solo se cumplirán si actuamos para garantizar la cooperación mundial entre todas las naciones”.

La regulación de las grandes corporaciones de la economía digital es un desafío, sobre todo para países en desarrollo. Asimismo, las deficiencias del régimen fiscal mundial dificultan que los países en desarrollo capten gran parte de las rentas que ganan los gigantes digitales globales dentro de sus fronteras, incluso cuando su operación resta a las actividades de las empresas nacionales y, por lo tanto, reducen el impuesto interno base (Korinek y Stiglitz, 2021).

El grupo de economías más grandes del mundo (denominado G7) ha dado recientemente un paso importante en la dirección de corregir estas asimetrías al acordar un impuesto mínimo de sociedades. Sus ministros de economía señalan que “el dumping fiscal no puede ser una opción en Europa ni en ningún país del mundo. Esta práctica solo llevaría a una caída aun mayor de la recaudación del impuesto sobre sociedades, más desigualdad y la imposibilidad de financiar los servicios públicos básicos” (De Miguel, 5 de junio de 2021).

Los arreglos ficales globales actuales facilitan que las empresas multinacionales eviten muchos impuestos, “y afecta la capacidad de países en desarrollo y mercados emergentes para gravar la actividad económica que ocurre dentro de sus territorios” (Korinek y Stiglitz, 2021).

Pero más allá de esto, dado que la economía digital solo es óptima en la medida en que puede agregar datos de manera masiva, su regulación y la imposición de reglas de protección de datos solo puede ser funcional si se trata a nivel global. Asimismo, para evitar los sesgos intrínsecos a la programación de los algoritmos detrás de la economía digital, se requiere una pluralidad de voces que solo puede concertarse a través del multilateralismo.

El reto de cosechar los posibles beneficios del despliegue de nuevas tecnologías es global, y muy probablemente implicará dar al traste con muchas de las concepciones del Estado nación, así como la reinención de las instituciones democráticas. Pero al mismo tiempo, si se asume, permitirá un nuevo horizonte de bienestar y libertad para las personas basado en la posibilidad de fomentar una multiplicidad de formas de vida con un “manerismo” democrático, en el sentido de Prozorov.

## Referencias

- Arendt, H. (2003). *La condición humana*. Paidós.
- Balibar, E. (2014). *Equaliberty: political essays*. Duke University Press.
- Batista, L. (11 de abril de 2018). República Dominicana ha destinado RD \$1,000 millones a la investigación. *Diario Libre*. <https://bit.ly/3ytKbFU>
- Blofield, M., Filgueira, F., Deere, C. D., Eichner, M., Eydal, G., Parreñas, R., Pillai, N., Rosenbluth, F., Rostgaard, T., Welchman, L., Hutchinson, A., McGrew, W. y Zhuo, T. (2018). Pluralization of Families. En International Panel on Social Progress (IPSP), *Rethinking Society for the 21st Century: Report of the International Panel on Social Progress*, (pp. 677-712). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108399661.004>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). *Construir un futuro mejor: acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46682-construir-un-futuro-mejor-acciones-fortalecer-la-agenda-2030-desarrollo>
- De Miguel, R. (5 de junio de 2021). El G-7, a un paso del acuerdo histórico sobre un impuesto mínimo de sociedades. *EL PAÍS*. <https://bit.ly/2Vn3i7j>
- Do, H. V. K y Tham, S. (2020). Behavioural Insights. En Shroff, A., Thia, J. P., Tan, E., Do, H. V. K., Tham, S., Leong, W. Y., Lim, Y. L. y Low, E., *Evidence-based Policymaking in Singapore: A Policymaker's Toolkit*. Civil Service College, (pp. 25-35). <https://www.csc.gov.sg/resources/book-evidence-based-policymaking-in-singapore-a-policymaker-s-toolkit>
- Faxas, N. (s.f.). República Dominicana y sus pequeños avances en la Investigación, Desarrollo e Innovación. *Ideas.do*. <https://ideas.do/republica-dominicana-y-sus-pequenos-avances-en-la-investigacion-desarrollo-e-innovacion/>
- Folbre, N., Wright, E. O., Andersson, J., Hearn, J., Himmelweit, S. y Stirling, A. (2018). The Multiple Directions of Social Progress: Ways Forward. En International Panel on Social Progress (IPSP), *Rethinking Society for the 21st Century: Report of the International Panel on Social Progress*, (pp. 815-846). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108399661>

- Frankiewicz, B. y Chamorro-Premuzic, T. (6 de mayo de 2020). Digital Transformation Is About Talent, Not Technology. *Harvard Business Review*. <https://hbr.org/2020/05/digital-transformation-is-about-talent-not-technology>
- García Periche, J. (7 de agosto de 2020). Artificial intelligence and the future of global governance. *AI Policy Exchange*. <https://aipolicyexchange.org/2020/08/07/artificial-intelligence-and-the-future-of-global-governance/>
- Ghobakhloo, M. (2020). Industry 4.0, Digitization, and Opportunities for Sustainability, *Journal of Cleaner Production*, 252. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.119869>
- Innerarity, D. (2020). *Una teoría de la democracia compleja*. Galaxia Gutenberg.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking Fast and Slow*. Farrar, Straus and Giroux.
- Kavanagh, C. (28 de Agosto de 2019). New Tech, New Threats, and New Governance Challenges: An Opportunity to Craft Smarter Responses? *Carnegie Endowment for International Peace*. <https://carnegieendowment.org/2019/08/28/new-tech-new-threats-and-new-governance-challenges-opportunity-to-craft-smarter-responses-pub-79736>
- Korinek, A. y Stiglitz, J. (2021). *Artificial intelligence, globalization, and strategies for economic development*. (Working Paper No. 28453). NBER. <https://www.nber.org/papers/w28453>
- Melgen, L. y Muñoz, A. (2020). *Estado de bienestar y resiliencia: Hacia un nuevo paradigma de las políticas sociales en República Dominicana*. Friedrich Ebert Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fescaribe/16350.pdf>
- Ovanessoff, A. y Plastino, E. (2017). *Cómo la inteligencia artificial puede generar crecimiento en Sudamérica*. Accenture. <https://bit.ly/3kCRzKb>
- Prozorov, S. (2019). *Democratic Biopolitics: Popular Sovereignty and the Power of Life*. Edinburgh University Press.
- Rao, A y Verweij, G. (2017). *Sizing the prize What's the real value of AI for your business and how can you capitalise?* PricewaterhouseCoopers. <https://www.pwc.com/gx/en/issues/analytics/assets/pwc-ai-analysis-sizing-the-prize-report.pdf>

Shergold, P. (18 de enero de 2018). Public Service 4.0: What Might It Look Like? *Ethos*, 18. Civil Service College. <https://www.csc.gov.sg/articles/public-service-4.0-what-might-it-look-like>

### **Referencias normativas**

Decreto 258 de 2016 [Presidencia de la República Dominicana]. Que crea el Programa República Digital. 16 de septiembre de 2016. <https://bit.ly/38MHzZx>



## Conclusiones

# Ciudadanía resiliente y bienestar: Una apuesta biopolítica por la igual libertad

En este texto se ha planteado un marco para analizar las políticas sociales desde la perspectiva de la consolidación de una ciudadanía resiliente. Las políticas sociales son dispositivos biopolíticos que sirven para fomentar un tipo de vida, y como tales reproducen las jerarquías propias del régimen político al que responden.

Se toma nota de que el concepto de biopolítica está principalmente asociado al cierre de la democracia y la subsunción del poder soberano a una racionalidad de dominio. Foucault desarrolló el concepto de *gubernamentalidad* como una herramienta crítica para caracterizar las prácticas disciplinantes del biopoder. Es posible afirmar que las democracias liberales han fortalecido la *gubernamentalidad* en ese sentido, y por extensión han reproducido un biopoder jerarquizante que replica las desigualdades sociales, cualifica y califica los cuerpos y los somete a una disciplina social rancia. Las políticas racistas, misóginas o anti LGBTIQ que históricamente han existido en este país, como la política migratoria antihaitiana<sup>1</sup> o la criminalización del aborto, son ejemplos de ello.

Ahora bien, solo desde una mirada muy simplista podría pensarse que una política democrática y una agenda de derechos universales no es también biopolítica. De un lado, no puede negarse que las luchas democráticas han tenido victorias importantes aquí y en todo el mundo (al igual que reveses).<sup>2</sup> Tampoco puede negarse el mayor bienestar de millones de personas gracias a la implementación, aun sea imperfecta, de políticas sociales modernas.

---

<sup>1</sup> Antihaitiana porque somete específicamente a este grupo de inmigrantes a condiciones de desarraigo, precariedad económica y legal.

<sup>2</sup> Por ejemplo, no podría igualarse la esclavitud moderna, la trata y el tráfico de personas con la esclavitud legal que existió en la isla hasta el siglo 19.

Entre 1961 y 2019 la esperanza de vida al nacer pasó de 52.6 años a 72.7; en el intervalo 1970-2019, la tasa bruta de matriculación en el nivel secundario se incrementó de 40 % a 75.9 % y la proporción de niños y niñas (en edad de asistir a la primaria) que no acude a la escuela se redujo de 28.2 % a 8 %; se ha ampliado el ingreso a programas de inmunización, teniendo que de 1980 a 2019 la tasa de niños y niñas de 12 a 23 meses inmunizados contra sarampión, difteria, tos ferina y tétanos (DPT) pasó de menos del 20 % a un 85.6 %; asimismo, la tasa de mortalidad neonatal se redujo a menos de la mitad entre 1990 y 2019, pasando de 36.6 por cada 1,000 nacidos vivos a 17.5 (Banco Mundial, s.f.).

En este sentido, una teoría de las políticas sociales en el siglo 21 debe partir de que en la actualidad la lucha política es en sí misma biopolítica. No se trata de una disputa contra la biopolítica, sino de una lucha por la vida, su significado, sus implicaciones y el derecho de todas las personas a decidir e incidir en la política de la vida.

Lo anterior implica discutir el rol del Estado en sí mismo. En el caso de este estudio, esa discusión se ha circunscrito a las políticas sociales por ser el tema de interés del proyecto al que este texto pertenece. No obstante, es evidente que esta discusión es parcial y que debe ser enriquecida desde otros aspectos del rol del Estado.

Ahora bien, en lo que concierne al tema de las políticas sociales, parece importante retomar el análisis de los diferentes paradigmas desde la perspectiva de la ciudadanía resiliente frente a los retos estructurales del siglo 21, como son el cambio climático, la transformación tecnológica y la persistencia de las desigualdades. El concepto de biopolítica aporta bastante para sacar esta discusión de la trampa de los tecnicismos economicistas y retomar los fundamentos políticos que sustentan los diferentes modelos de protección social. Esto a su vez nos lleva a examinar cómo cada uno de estos modelos conducen a tipos específicos de sujeto ciudadano, cada uno con su propio esquema de relación ciudadanía-Estado, ciudadanía-extranjero, ciudadanía-naturaleza y ciudadanía-ciudadanía.

## **1. Los paradigmas de las políticas sociales**

Las políticas sociales son mecanismos impulsados desde los Estados con la intención de concretar ciertas condiciones materiales de vida en la población, de acuerdo con los valores políticos prevalentes en la comunidad. Por ello, el paradigma que las orienta coincide con el paradigma del Estado mismo. Asimismo, en las transformaciones y el afianzamiento de las políticas sociales como instrumentos de política pública han tenido mucho que ver las luchas de actores

sociales y políticos, los retos que han afrontado las sociedades en coyunturas que podrían calificarse como detonantes, y la ampliación de garantías y nuevas concepciones de comunidad que se desprenden de lo anterior.

El Estado de bienestar es, en efecto, un ejemplo de ello. Este concepto tiene en sus cimientos las reivindicaciones de la lucha obrera internacional y la necesidad de hacer frente a las implicaciones de las dos guerras mundiales en la primera mitad del siglo pasado, así como el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y la formalización de la confluencia a nivel internacional respecto a estándares mínimos de vida como salvaguarda de la dignidad humana (Castro Buitrago *et al.*, 2007). Los paradigmas de la seguridad social se originan y dinamizan en este contexto.

Como se esbozó en el capítulo sobre seguridad social, las formas en que hoy esta es comprendida se desprenden, en sentido general, de dos modelos descritos por Sánchez Castañeda (2012), los cuales pueden resumirse en los siguientes términos:

De un lado, el modelo *bismarckiano*, caracterizado por un sistema de seguros sociales instaurados por ley, obligatorios, con protección frente a enfermedades, accidentes de trabajo, invalidez y vejez. El financiamiento dependía de contribuciones de las personas trabajadoras y de la parte empleadora. Existía una proporcionalidad entre los aportes y las prestaciones. Su acceso estaba mediado por la existencia de una relación laboral. Se instauró en la Alemania de finales del siglo 19 como parte de las reivindicaciones ganadas por el movimiento obrero. En esta época también se fijó un horario límite a la jornada laboral de mujeres y niños, el descanso dominical obligatorio y se creó el primer impuesto progresivo sobre la renta.

Por otro lado, el modelo *beveridgiano*, que surgió en Inglaterra a principios de la década de 1940 como un plan de seguros completo que unificaba en una sola entidad administrativa iniciativas ya existentes. Pretendía abarcar al conjunto de la población extendiendo protección ante ciertas eventualidades, por lo que integró el principio de universalidad y de solidaridad, en tanto algunas prestaciones se entregarían sin una cotización de por medio. Dependía de la administración y financiamiento público, junto a contribuciones directas de poblaciones beneficiarias y empleadores.

En el modelo *beveridgiano* aparecen las personas trabajadoras pobres, las personas sin trabajo y los grupos vulnerabilizados como sujetos de derecho (Sánchez Castañeda, 2012), integrados en la comunidad política en tanto se les asume como merecedores de unas condiciones mínimas de existencia que corresponden a toda la población y que, por tanto, serán garantizadas

con acciones concretas desde lo público, esto es, desde políticas sociales universales. Podría hablarse de una ampliación de facto de la comunidad política mediante el reconocimiento de las obligaciones del Estado de proveer un bienestar material mínimo a toda la población y la implementación de instrumentos para su materialización. De hecho, se trata de un proceso de ciudadanía de amplios segmentos de la población.

En la Europa de posguerra y con la declaración de los Derechos Humanos se extienden y consolidan los principios del modelo *beveridgiano*, dando paso a los Estados de bienestar. Los DESC no contaban con mecanismos jurídicos de exigibilidad al mismo nivel que los derechos civiles y políticos de primera generación, por lo que su realización efectiva dependía (y depende) del despliegue de políticas sociales y económicas por parte del Estado (Castro Buitrago *et al.*, 2007).

Barba Solano (2006) señala que los “régimenes de bienestar” son “arreglos entre la esfera económica, el Estado y la esfera doméstica, que tienden a institucionalizar cómo se produce y distribuye bienestar social” (p. 176). Se trata del régimen de bienestar institucional o socialdemócrata, el cual:

concede los riesgos sociales como consecuencias sistémicas de la operación del mercado, y por ello asume el bienestar individual como una responsabilidad colectiva, solidaria. Esto explica que “lo social” incluya en estos casos al conjunto de los ciudadanos (y no sólo a los más pobres o asalariados organizados, como ocurre en los otros paradigmas). (Barba Solano, 2006, p. 173).

Es decir, identifica las políticas sociales del Estado de bienestar como propias del orden político socialdemócrata, y deja este punto muy claro al diferenciarlas de las que se impulsan, por ejemplo, en régimenes con tinte autoritario, aunque en apariencia atiendan la misma problemática. Refiriendo a los cimientos del régimen de bienestar mexicano, Barba Solano (2006) apunta:

Durante la primera fase, los ejes de la política social fueron la movilización popular, la política educativa y la ampliación de la cobertura de programas de salud. Nada indica que entre quienes pusieron los cimientos del régimen de bienestar mexicano estuvieran presentes ni la intención de desarrollar una plataforma para la ciudadanía social, a través de la actualización de derechos sociales universales, ni la intención de respetar la legitimidad democrática. El legado del período fue la vocación interventora del Estado en la economía y la sociedad, respaldada a través de la corporativización vertical de las organizaciones obreras y campesinas, así como de una política social de corte clientelar. (p. 185).

Sin embargo, tampoco cualquier política social que se impulse en un sistema político que se denomine democrático aporta necesariamente a las condiciones que se persiguen bajo este orden. Las políticas sociales se convierten en dispositivos que se activan en las democracias modernas para asegurar a la ciudadanía ciertas condiciones de vida, que en el caso de los regímenes de bienestar socialdemócratas estarían ancladas en nociones amplias de derechos y universalidad, que permiten el paso de la igualdad legal o formal a una fáctica o material. Por ello, para que las políticas sociales funjan este rol, su concepción no puede desvincularse de las aspiraciones políticas que están en sus cimientos, las de igualdad y libertad.

Si bien es difícil adjudicar de forma inequívoca un modelo específico a la experiencia particular de algún país, sí es posible identificar tendencias o rasgos predominantes. En lo que respecta a la República Dominicana los análisis realizados sobre las políticas públicas de salud, seguridad social, vivienda, educación, así como las reflexiones sobre fiscalidad y mercado de trabajo, sugieren que en el país prima la lógica de un Estado residual, que asume que la mayor parte de la población resuelve de manera individual las cuestiones que atañen a la previsión social, mientras que la atención del Estado se dirige a ese segmento que no logra valerse por sí mismo (Barba Solano, 2006).

Está claro que son amplios los sectores que no disponen de recursos para ello, por eso diseñar y ejecutar lo público desde este razonamiento tiene impactos importantes en materia de desigualdad. Esto se evidencia en la organización del sistema de salud y de seguridad social, en la que prevalece la lógica de segmentación según capacidad de pago, no solo para discriminar entre quienes tienen condiciones para aportar y quienes no, sino también diferenciando la cuantía y calidad de las prestaciones que se reciben. Aunque se declara el sistema de seguridad social como público, el componente contributivo se ha puesto en manos privadas y el subsidiado como lo que compete al Estado. Esta fragmentación conduce a una pérdida de oportunidad en relación con la implementación de mecanismos efectivos de solidaridad y redistribución de bienestar.

No solo se hace parte del sistema la lógica de mercantilización de la salud con la inclusión del aseguramiento y la prestación de servicios privados, además la atención pública se desarrolla bajo unas condiciones que la hacen descartable como opción para aquellos que puedan pagar. La atención sanitaria pública, si bien no está impedida para quienes se afilian en el régimen contributivo o para las personas no afiliadas a la seguridad social, se caracteriza por su insuficiencia y baja calidad, en consonancia con el reducido financiamiento que recibe y la visión curativa y hospitalocéntrica que todavía la permea. Aunque la atención privada no es equivalente a atención de calidad, existe en este mercado una gran variedad en la oferta, pudiendo

obtenerse mejores atenciones de acuerdo con lo que el bolsillo de las familias permita costear. Mediante regulaciones y omisiones en su accionar, el Estado otorga el espacio prioritario al mercado y a la funcionalidad económica de la salud, reproduciendo las inequidades sociales.

El mismo esquema segmentado tiene el sistema de pensiones, basado en el ahorro individual y que reproduce en la vejez o el retiro las mismas precariedades (o privilegios) que se atraviesan durante la etapa económicamente productiva de la vida.

En el caso de la educación, por el papel que se atribuye a esta en términos de movilidad social, la situación resulta desconcertante, pues incluso los esfuerzos públicos en materia de cobertura y financiación se ven opacados por las transformaciones de fondo pendientes, que tienen que ver con la calidad, pero también con la definición de la función que debe jugar en la sociedad dominicana, particularmente la escuela como epicentro de las políticas educativas. Los procesos de privatización “desde dentro”, el poder que ejercen los grupos de fe, las prácticas fundamentadas en un pensamiento racista, machista y excluyente en términos de diversidad de género se suman a las deficiencias de la escuela pública como espacio de enseñanza-aprendizaje. De nuevo, reproduciendo la segmentación de una sociedad desigual en términos económicos, geográficos, de género, entre otros.

La situación de la política habitacional es, asimismo, preocupante, sobre todo si se incluyen en el análisis los riesgos del cambio climático, que expresan sus consecuencias con más crudeza en esta dimensión. O al menos de forma más visible. La problemática no solo es desatendida y vista en términos reduccionistas en su medición, además se alimenta desde acciones directas del propio Estado como los desalojos forzosos de comunidades que ya han sido desterritorializadas a causa de la priorización en el uso del espacio, particularmente el urbano, para proyectos inmobiliarios o productivos.

El giro hacia políticas sociales de bienestar y resiliencia pasa por establecer de manera contundente el objetivo político de reducir las desigualdades y expandir las libertades de grupos históricamente excluidos. Reimaginar la comunidad política como una que se caracterice por la generación y redistribución más justa del bienestar y con ello crear condiciones para la resiliencia colectiva.

Un instrumento clave en este sentido lo constituye la política fiscal, como dispositivo para la redistribución de la riqueza y el logro de sociedades más igualitarias a través de la recaudación equitativa y el financiamiento de políticas públicas de bienestar. Pero también como esquema de incentivo/desincentivo para la transición a modelos de producción y consumo ambientalmente sostenibles.

## 2. La resiliencia como punto de fuga

La crisis climática es la situación más extrema que la humanidad ha afrontado en su historia. Junto a esta, atravesamos una profunda transformación tecnológica que está revolucionando los cimientos de las sociedades humanas. A la vez, esta coyuntura se conjugó con un choque inesperado como el de la pandemia por COVID-19. Un aspecto central es que estas tres interrupciones tienen como elemento transversal la persistencia de las desigualdades políticas, económicas y sociales en nuestras sociedades.

Esta conjugación de amenazas ha desequilibrado los sistemas de protección social dominantes en el mundo y ha trastocado el modelo de Estado y ciudadanía que caracterizó a las democracias liberales en tanto órdenes políticos hegemónicos. Estas crisis han revelado cómo los regímenes de protección social aplicados en países como este responden a un rol biopolítico perverso que genera bienestar para algunos a costa de exclusión, muchas veces radical, de los otros.

Por tal razón, esta reflexión no puede ignorar que la biopolítica puede ser también necropolítica. El poder sobre la vida igualmente implica el poder sobre la muerte. Como señala Mbembe (2003) en su análisis, la soberanía supone la capacidad para definir quién importa y quién no, quién es desechable y quién no. El fomento de ciertos cuerpos ciudadanos dotados de derechos y de bienestar tiene como contrapartida, en todas las sociedades contemporáneas, la existencia de poblaciones enteras de cuerpos “desechados” que habitan en los barrios marginales de grandes ciudades, cuyas vidas están sometidas a un Estado de policía y cuyos derechos son muchas veces una ficción.

Una biopolítica democrática buscaría revertir esta situación, apuntando fomentar modos de vida compatibles con el mayor bienestar y libertad posibles de acuerdo con la universalidad de las personas, a través de políticas sociales diseñadas desde el marco de la ciudadanía universal como forma de organización de lo político. Es aquí donde la resiliencia es un indicador valioso, pues nos lleva a preguntarnos justamente cuáles políticas sociales aseguran el bienestar de todas las personas cuando es más necesario: en situaciones extremas como una crisis desatada por una pandemia o la transición a un nuevo modelo productivo. Además, la idea de una ciudadanía resiliente pone el dedo en la llaga de la desigualdad como factor fundamental de la vulnerabilidad y nos obliga a pensar en ella como un problema concreto a superar, aun en momentos de afluencia.

El cambio climático, la transformación tecnológica y la recuperación ante la pandemia llaman a discutir los fundamentos políticos del Estado moderno, solo a partir de ahí podemos pensar

en nuevas instituciones que permitan la adaptación a las demandas de la realidad y continuar generando bienestar colectivo a pesar de esa realidad. Aprovechar esta coyuntura de crisis múltiples demanda un cambio trascendental de las instituciones que conforman la protección social, entendida en sentido amplio.

Un aspecto fundamental en este escenario es el del conocimiento. Desde mediados del siglo pasado la política educativa ha sido el gran factor igualador y resulta patente que esa tendencia seguirá siendo válida en el futuro cercano, al menos. Sin embargo, el nuevo mercado de trabajo demanda de nuevas competencias para las que el sistema educativo dominicano aún no se ha preparado. La educación debe cambiar sustancialmente, y convertirse en un bien público disponible para las personas de manera permanente. Ya no se trata de tener una carrera, más bien entraña la posibilidad de acceder al conocimiento y a las competencias (que van más allá del simple acceso a la información) según las necesidades y los deseos de los seres humanos en cada momento de su vida. Más aún, el acceso al conocimiento es un fin en sí mismo. La sociedad, a través del Estado, debe asumir el costo para que los individuos puedan acceder al conocimiento especializado por el solo gusto de hacerlo, tal y como se espera que accedan al ocio (o al aire para el caso).

La resiliencia apunta, por lo tanto, no solo a los eventos ambientales que puedan causar desastres, sino a los cambios políticos, económicos y sociales que puedan impactar en el bienestar y proyecto de vida de las personas. Debemos pensar la resiliencia más allá de la crisis climática, e incluir aspectos financieros y de bienestar social.

### **3. El rol del Estado y la ciudadanía resiliente**

El rol biopolítico de las políticas sociales revela que su razón de ser está asociada a la creación de un tipo de relación política específica entre las personas y la comunidad política a la que pertenecen, y son fundamentales para posibilitar los elementos materiales que subyacen sobre el tipo de agencia que esas personas tienen en tanto actores dentro de su comunidad.

En resumen, al evaluar las políticas sociales lo más importante y lo primero que debe apreciarse es que estas van mucho más allá de llenar una demanda en el mercado. Aun si los servicios públicos, como educación o salud, se conciben desde el punto de vista del fundamentalismo del libre mercado, las políticas que subyacen en estos regímenes son constitutivas de un tipo específico de relación política y de un tipo particular de sujeto ciudadano enmarcado en una estructura y patrones de vida concretos. Estas políticas fomentan unos modos de vida y otros no.

El punto de este análisis es desplazar el reduccionismo economicista que a veces plaga las discusiones sobre políticas sociales a nivel del Estado y de organismos internacionales. Este reduccionismo parte de una visión de la vida, de la sociedad y del Estado que no tiene por qué ser la única. Más aún, ante los retos de este siglo, esa visión se ve fracasada.

Los criterios propiamente técnicos (incluyendo los económicos, sociológicos, antropológicos, etc.) están subordinados a las metas (bio)políticas propias del paradigma que se aplica. En todo caso, cualquier paradigma de políticas sociales decide primero sus metas biopolíticas y luego despliega las herramientas técnicas necesarias para aplicarlas. Esto es un asunto de hecho, no normativo. Por lo que incluso los discursos economicistas de la eficiencia y la competitividad siempre se despliegan bajo unas metas biopolíticas, aunque no sean explícitas.

Una política democrática apunta a explicitar sus metas y a someterlas siempre al proceso de deliberación democrática, previendo en todo momento evitar el cierre del horizonte de posibilidades de tipos de vida alternativos. La democracia implica siempre mantener abierta a las personas la posibilidad de optar por otro modo de vida, de forma equitativa y universal. Más aún, significa aumentar activamente las alternativas posibles, con atención a los límites que conlleva el carácter finito de los recursos materiales.

Las políticas sociales son instituciones necesarias para el sustrato físico de cualquier estilo de vida. Por esto es que se hace el llamado a retomar el principio de universalidad de estas políticas. Desde una política democrática, estos dispositivos tienen el rol de poner al alcance de las personas las condiciones materiales para vivir cualquier modo de vida que sea compatible con la misma libertad para las demás, al liberarlas de la precariedad.

En este sentido, siguiendo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se propone un “juego de suma positiva en que la sociedad y los mercados no temen las capacidades del Estado”, ya que son éstas las que le permiten a la sociedad civil alcanzar de manera más efectiva sus objetivos. Para ser capaz de proveer estabilidad, promover los objetivos de la sociedad y lograr los acuerdos necesarios entre los actores, el Estado debe dar un salto en sus propias capacidades tecnológicas y de gestión de la política pública, especialmente en un mundo en que el progreso técnico se ha acelerado y en el que hay rápidos cambios en las estrategias de las empresas y su capacidad de competencia (CEPAL, 2021).

El modelo de políticas sociales para una ciudadanía resiliente apunta en dos direcciones distintas y complementarias. De un lado, el bienestar de las personas que se mide en el acceso individual y grupal al ocio de calidad, el ingreso, los servicios públicos, la vivienda, la salud y

el conocimiento; la resiliencia económica y social ante choques como la pandemia o la crisis financiera de 2007-2008; las capacidades para moverse de un lugar a otro del mercado de trabajo, y dentro y fuera de este mercado, en distintos momentos de la vida de las personas; la protección social sólida frente a la incertidumbre inherente a la vida contemporánea, etc.

Del otro lado, se apunta a la legitimidad de la democracia. Si la democracia solo sirve para que las personas trabajadoras y las capas medias terminen pagando todo, se deslegitima y la ciudadanía se rebela. La convulsa situación política de las Américas es emblemática de esto. Como señala Prozorov (2019), si la democracia tiene que justificarse ya está en peligro. El punto de un régimen como el democrático es que permite a las personas mudarse de un modo de vida a otro, siempre dentro de un marco que asegure la igual libertad de las demás para hacer lo propio. En este contexto, ese marco estaría constreñido por la sostenibilidad ecológica, social, política y económica de las formas de vida posible. Pero más allá de eso, la democracia exige organizar los recursos y las relaciones políticas de manera tal que se amplíe la libertad de cada individuo para migrar de un tipo de vida a otro a lo largo de su vida (Prozorov, 2019).

De lo que se trata es de que, al analizar las políticas sociales, se enfoquen los problemas estructurales que limitan la libertad de las personas como la precariedad, la discriminación y la violencia estructural contra poblaciones concretas, la incertidumbre sobre el futuro, las enfermedades asociadas al estrés y el pluriempleo. En suma, la desigualdad en sí misma.

Esto nos obliga a ir más allá de los indicadores de pobreza y miseria actuales, que están pensados desde el acceso al ingreso o desde la cobertura de ciertas demandas del mercado. Sin embargo, no examinan la vida misma y a las personas como agentes con el derecho a construir activa y constantemente su propia vida, a partir de capacidades construidas en sociedad y en conexión con sus conciudadanos y conciudadanas (porque las vidas se construyen en común y dentro de espacios comunes, compartiendo recursos).

Reintroducir, en su lugar, el manejo del tiempo permite conectar con el ocio elegido y de calidad como un bien necesario y constitutivo de la libertad de ser. A su vez, la posibilidad de habitar espacios comunes (más en el sentido de comuneros) es fundamental para entender el bienestar en nuestra época, pues es en ellos que se desarrolla la vida y la vida humana en su genericidad.

Otro tipo de indicadores deben estar asociados a la resiliencia y la vulnerabilidad ante los choques políticos, climáticos, económicos, etc. En otras palabras, si las instituciones sociales dispuestas dependen de un “boom” económico, no son políticas sociales incluyentes, ni

democráticas. Estas, protegerían a la universalidad de las personas ante las situaciones extremas, reclamando mayor sacrificio a los que más tienen. También limitarían el poder e influencia de los más ricos incluso ante los momentos de “normalidad” o “boom”.

En la República Dominicana, como en la región, hay deudas históricas mayúsculas. Pero también hay nuevas demandas de derechos que apuntan a una nueva comunidad que fomente y respete la diversidad y desautorice la jerarquización de cuerpos que es inherente al tipo de biopoder dominante. Quizás la lucha contra la priorización de los cuerpos no tenga fin, pero no por ello es menos importante dimensionar nuevos horizontes democráticos que amplíen las libertades de las personas para desarrollar sus propios modos de vida.

La tesis central de este texto apunta a la necesidad de medir las políticas sociales concretas con ese cedazo: ¿sirven para ampliar esa libertad genérica o no?, ¿cómo debemos reorganizar lo común para ampliar esa libertad para todas las personas?, ¿cuáles privilegios y jerarquías impiden a algunos o a muchos el ejercicio de esa libertad, a través de la limitación de los recursos, el tiempo y los espacios a los que tienen vocación?

En última instancia una política de la vida es posible. La democracia solo tiene sentido en este marco, es decir, como una política para que las personas vivan la vida que quieren crear. Esta vida, es obviamente material, de producción y consumo en una comunidad concreta. Por lo que ese es el fundamento de las políticas sociales. El límite de las discusiones actuales y su esterilidad es que parten de una sola manera de vida como válida, la vida del capitalismo tardío, con su figura heroica del emprendedor: como se examina en este libro, ese tipo de vida produce continuamente comunidades de personas como “desperdicio”, y como consecuencia las somete a una política de la muerte.

## Referencias

- Banco Mundial. (s.f.). *Datos de libre acceso del Banco Mundial*. [Base de datos consultada el 1 de agosto de 2021]. <https://datos.bancomundial.org/>
- Barba Solano, C. (2006). La reforma social y el régimen de bienestar mexicano. En R. Franco, y J. Lanzaro, *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, (pp. 169-219). CEPAL.

- Castro Buitrago, É., Restrepo Yepes, O. y García Matamoros, L. V. (2007). Historia, concepto y estructura de los derechos económicos, sociales y culturales. *Estudios Socio-jurídicos*, 77-108.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). *Construir un futuro mejor: acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.
- Mbembe, A. (2003). Necropolitics. *Public culture*, (15)1, 11-40.
- Sánchez Castañeda, A. (2012). Principales modelos de seguridad social y protección social. En *La seguridad social y la protección social en México. Su necesaria reorganización*, (pp. 5-23). UNAM.
- Prozorov, S. (2019). *Democratic Biopolitics: Popular Sovereignty and the Power of Life*. Edinburgh University Press.



**E**sta publicación es un resultado del Proyecto “Economía resiliente con justicia de género en República Dominicana: Intervenciones para la incidencia”. El proyecto tiene el objetivo principal es incidir en la agenda pública y diálogo político a través de una articulación de organizaciones de la Sociedad Civil que asuma la gestión de riesgo con justicia de género como una oportunidad de desarrollo intersectorial y mediante acciones explícitas, dirigidas a promover la garantía de derechos, la justicia de género y el tránsito a una economía resiliente, para superar la desigualdad estructural resultante del modelo de desarrollo extractivo actual. Es una iniciativa que ejecutan Fundación Solidaridad, Fundación Friedrich Ebert (FES), Instituto de Investigación Social para el Desarrollo (ISD) y el Centro Integral para el Desarrollo Local (CIDEL) y cuenta con el financiamiento de la Unión Europea y se ejecutará por un período de 30 meses (a partir de febrero 2020) en 10 municipios de la Provincia de Santiago y en el Distrito Nacional.



**RESILIENCIA  
GÉNERO**

Economía resiliente con justicia de género:  
Intervenciones para la incidencia



**UNIÓN EUROPEA**