



La seguridad ciudadana

en República Dominicana:
Procesos y contextos socioeconómicos

Ficha técnica

Nombre de la publicación	La seguridad ciudadana en República Dominicana: Procesos y contextos socioeconómicos
Objetivo general del producto	Profundizar el marco conceptual y el análisis de las percepciones, factores y procesos socioeconómicos relativos a la seguridad ciudadana en la República Dominicana, sobre la base de las encuestas de percepción y victimización.
Descripción general del producto	El estudio enfoca estadísticas de victimización y percepciones de seguridad ciudadana, vinculándolas a un conjunto de condiciones socioeconómicas que facilitan el aumento de la inseguridad ciudadana. En ese marco, sugiere algunas recomendaciones eficaces para disminuir las condiciones facilitadoras de la inseguridad ciudadana.
Fuentes de información	Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHOGAR) 2005. Ayuntamiento del Distrito Nacional: Informe de la Primera Encuesta de Percepción Social del Gobierno de la Seguridad. Distrito Nacional, Observatorio Ciudadano, agosto 2006.
Fecha de la publicación	Mayo 2010
Medios utilizados para la difusión de las publicaciones	Página web e impreso
Datos del contacto	Jafmary Félix Encargada del Departamento de Investigaciones Tel. 809 682 7777 jafmary.feliz@one.gob.do José Oviedo Sociólogo Consultor encargado de la monografía ovijose@gmail.com
Unidad encargada	Departamento de Investigaciones

Créditos

Personal directivo de la monografía

Pablo Tactuk, **Director Nacional de la Oficina Nacional de Estadística**

Jafmary Félix, **Encargada del Departamento de Investigaciones**

José Oviedo, **Autor**

Marcia Contreras Tejeda, **Asistente de investigaciones**

Apoyo editorial

Isabel López, **Gerente de Difusión y Comunicación**

Esther García, **Encargada de Publicaciones**

Robert Castro, **Diagramación**

Patricia Berroa, **Diseño de portada**

Julio Tejera y Yolanda Soler, **Correctores de estilo**

Índice

Presentación

Definiciones operativas.....	9
Objetivo.....	9
Componentes.....	10
I. La victimización.....	10
I.1 El incremento de la tasa de homicidios.....	10
I.2 Actividades delincuenciales.....	13
I.3 La espiral del narcotráfico.....	15
II. Las percepciones de inseguridad ciudadana.....	16
III. Raíces sociales de la inseguridad ciudadana.....	23
IV. Hacia un enfoque multidimensional: crecimiento y volatilidad económica e inseguridad ciudadana.....	24
V. Jóvenes, educación y producción social de la inseguridad ciudadana.....	37
Algunas recomendaciones finales.....	43
Bibliografía.....	45

Presentación

La Oficina Nacional de Estadística (ONE), como ente rector del Sistema Estadístico Nacional, se ha propuesto difundir las estadísticas que produce o que compila a partir de su explotación y análisis acopiado en monografías, boletines y proyectos de análisis especiales, considerando que son la fuente de información más idónea para mostrar las condiciones de vida de los diferentes sectores que conforman la sociedad dominicana.

Los datos recopilados por las encuestas, los Censos de Población y Vivienda y los registros administrativos son analizados por nuestros técnicos e investigadores expertos asociados, poniendo en las manos del público información relevante, pertinente y de calidad para ser utilizada como insumo básico en la toma de decisiones en los sectores público y privado.

En esta oportunidad tenemos a bien entregarles esta monografía titulada: “La seguridad ciudadana en República Dominicana: Procesos y contextos socioeconómicos”, realizada principalmente a partir de datos recopilados a través del módulo sobre seguridad ciudadana de la Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHOGAR 2005).

Esta monografía constituye el primero de varios productos que se acercan al tema de la seguridad ciudadana en República Dominicana. En ella se proponen insumos para fortalecer las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana a partir del análisis de las percepciones, factores y procesos socioeconómicos inherentes a nuestra sociedad, así como sus interrelaciones.

A partir de los hallazgos de este estudio se realizan algunas recomendaciones o sugerencias para disminuir las condiciones facilitadoras de la inseguridad ciudadana, lo que constituye un aporte más de la Oficina Nacional de Estadística (ONE) al conjunto de políticas diseñadas para mejorar la situación socioeconómica del país y para reducir los factores que potencian tendencias de violencia social.

Para esta institución es de gran satisfacción entregar esta monografía, producto del trabajo del Departamento de Investigaciones de la mano del sociólogo José Oviedo. Confiamos que este esfuerzo será de gran utilidad para las personas interesadas en temas sociales y sobre todo para los y las tomadoras de decisiones.

Lic. Pablo Tactuk
Director Nacional

Definiciones operativas

La seguridad ciudadana requiere de un orden ciudadano en el que se minimice los riesgos, percepciones y experiencias de agresión y violencia y se maximice las prácticas de convivencia pacífica. Los factores que determinan la seguridad ciudadana son complejos y tienen un carácter social, institucional, económico y cultural.

La seguridad ciudadana es una condición social en la que intervienen las capacidades analíticas, estratégicas y operativas del Estado para garantizar los derechos ciudadanos en una sociedad democrática, en una doble vertiente. Primero, los derechos de la ciudadanía a acceder a oportunidades educativas y económicas que posibiliten condiciones dignas de vida, y segundo, el derecho ciudadano a circular y vivir en los espacios públicos y privados, en pleno ejercicio de sus libertades y sin amenazas ni miedos relativos a su integridad física.

La inseguridad ciudadana es, por un lado, el resultado de los déficits estatales y sociales para generar inclusión de equidad en la distribución de las riquezas e integración social, reduciendo los riesgos de emergencia de segmentos sociales caracterizados por culturas de ilegalidad y violencia. Por otro lado, la inseguridad ciudadana es creada no solo por el ataque interno y externo por parte de segmentos que fomentan la cultura de violencia social e ilegalidad, sino también por los déficits en la construcción de capacidades en el Estado y en la sociedad para dar respuestas (con políticas y acciones) conjuntas, sincrónicas, eficientes, oportunas, justas y eficaces, que logren prevenir, detener y reducir significativamente las ventanas de posibilidad de la delincuencia, la criminalidad y la victimización. Es en esta dirección que en este trabajo planteamos a la inseguridad ciudadana como una producción social.

Objetivo

Este estudio amplía y profundiza el marco conceptual y el análisis de las percepciones, factores y procesos socioeconómicos relativos a la inseguridad ciudadana en República Dominicana, así como de sus interrelaciones, sobre la base de las encuestas de percepción y victimización, proponiendo lineamientos para fortalecer las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana.

Componentes

El estudio sitúa y analiza la inseguridad ciudadana como una producción social, a través de los siguientes puntos:

1. La victimización.
2. Las percepciones de inseguridad ciudadana.
3. Condiciones socioeconómicas que facilitan el aumento de la inseguridad ciudadana.
4. Algunas recomendaciones eficaces para disminuir las condiciones facilitadoras de la inseguridad ciudadana.

El análisis de la seguridad ciudadana se hará a través de la dilucidación de los procesos (experiencias y percepciones), los factores sociales, económicos e institucionales, y de las interrelaciones entre factores y procesos, que inciden en la producción social de la inseguridad ciudadana. Esta dilucidación contribuirá a ampliar y mejorar el marco de políticas públicas en esta materia, para lo cual establecemos un marco de recomendaciones.

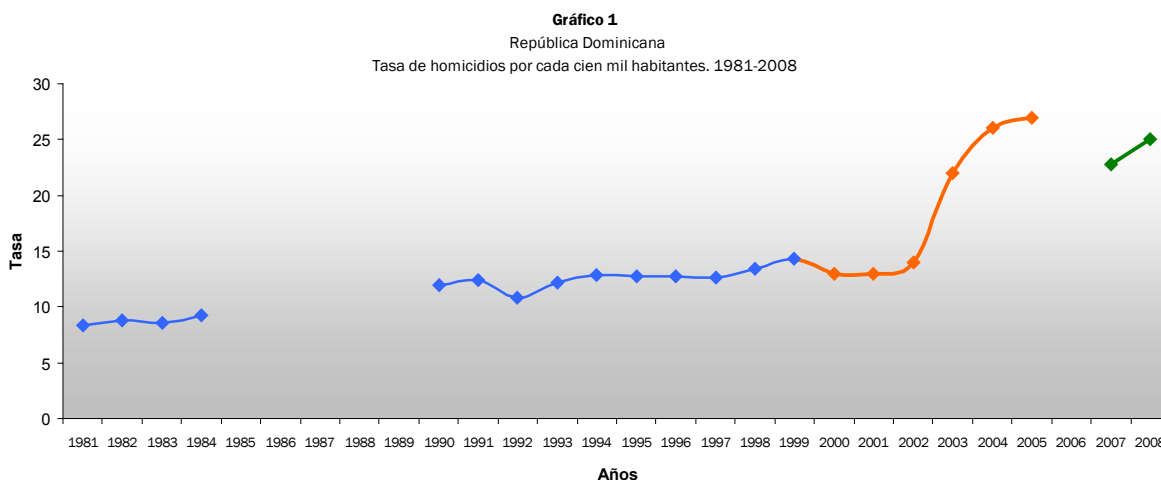
I. La victimización

I. 1 El incremento de la tasa de homicidios

En el centro del Caribe, la zona geográfica con mayores indicadores de violencia en el mundo, la República Dominicana, ha experimentado una tendencia creciente de la tasa de homicidios desde la década de los ochenta, particularmente desde fines de los noventa. A partir de diversas fuentes, hemos construido el siguiente gráfico de la evolución de la tasa de homicidios¹ en República Dominicana en las últimas tres décadas.

El siguiente gráfico nos permite observar la creciente tendencia hacia el aumento periódico de la tasa de homicidios. A pesar de que los datos para el mismo se obtuvieron a partir de fuentes diversas, ellos mantienen una tendencia uniforme sin mostrar variaciones porcentuales importantes entre los datos extraídos de una fuente y otra.

¹La tasa de homicidios mide el número de homicidios por cada 100,000 habitantes.



Fuentes: Para 1981-1998, Edilberto Cabral y Mayra Brea de Cabral, La violencia intrafamiliar en la República Dominicana. Para 2000-2005, Mayra Brea de Cabral y Edilberto Cabral, Homicidios y armas de fuego en la República Dominicana, Revista electrónica psicología científica.com, mayo 2006, sobre la base de datos de la P.N. y el Banco Central de la República Dominicana. En base a datos de homicidios de la Policía Nacional de la República Dominicana. Procuraduría General de la República, Informes sobre las muertes violentas, 2007 y 2008.

De acuerdo con el gráfico anterior, en 1984 la tasa de homicidios era de 9.2%, elevándose a 12.4% a principios de los años noventa (1991)². Mientras que en 1995 la sociedad dominicana tenía una tasa de homicidios de 12.7%, considerada como mediana en la región; (posición número 13 de los países de Latinoamérica), dicha tasa subió a 14.3% en el 1999 y a 26.41% en el 2003³, bajando a 22.83% en el 2007⁴. Los arrestos por homicidio tuvieron alzas anuales que promedian 195% en la década de los noventa. Los asaltos violentos crecieron en 28% de promedio anual en ese mismo período⁵. Entre los años 2002 y 2005, las muertes violentas aumentaron de 14.5% a 26.4% homicidios por cada 100,000 habitantes. Este indicador incluye las muertes en enfrentamientos entre policías y personas dedicadas a ilegalismos, las cuales fueron el 18% en el 2005.

Entre el 2000 y el 2004, el promedio de la tasa de homicidios de la República Dominicana se colocó a nivel intermedio entre las más altas de América Latina, como ilustra el cuadro 1. Pero esto es el promedio, sesgado hacia abajo por las tasas del 2000 y el 2001. Lo cierto es que ya en el 2003, una tasa de homicidios de 22 nos colocaba definitivamente entre las más altas de la región.

² Eddy Tejeda: Policy Memo Nacional. Colectivo latinoamericano de jóvenes, W.K. Kellogg Foundation, FLACSO RD, 2007.

³ Cálculos de las estadísticas de la Policía Nacional. Citados en Violencia juvenil en el Caribe, un Estudio de caso de la República Dominicana: siteresources.worldbank.org/INTLACINSPANISH/Resources/CrimeandViolenceReportChapter5Spanish.pdf

⁴ Los datos provienen de instituciones diversas sin procesos homogéneos de recolección y construcción de los datos, por lo que esta línea de tendencia debe tomarse más bien como una aproximación. .

⁵ Violencia Juvenil en el Caribe, un Estudio de Caso de la República Dominicana, p-6 siteresources.worldbank.org/INTLACINSPANISH/Resources/CrimeandViolenceReportChapter5Spanish.pdf

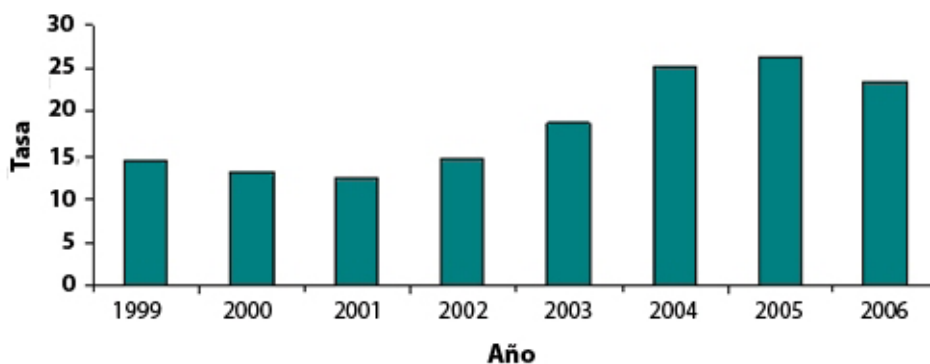
Cuadro 1
América Latina
Tasas comparativas de homicidios, 2000-2004.
(por cada 100 mil habitantes)

País	Tasa
Colombia	79.7
El Salvador	45.6
Venezuela	34.5
Brasil	31.7
República Dominicana	24.0
Guatemala	20.7
Paraguay	17.6
Ecuador	16.2
Nicaragua	15.1
Panamá	13.5
México	11.4

Fuente: Cuadro construido integrando a la R.D. con las informaciones de Francisco Rojas Aravena: Globalización y violencia en América Latina, FLACSO, Revista Pensamiento iberoamericano N°. 2.

No solo se ha incrementado la frecuencia de los actos de violencia, sino que también ha cambiado el tipo de violencia, agravándose los atentados a la integridad física de las personas. Es sintomático que en una encuesta realizada en el 2006, un 42% de los jóvenes plantearon conocer actos de violencia ocurridos en sus escuelas⁶. El siguiente gráfico ilustra la evolución antes referida.

Gráfico 2
República Dominicana
Tasa de homicidios dolosos. 1999-2006



Fuente: Tomado de Observatorio Centroamericano sobre violencia (OCAVI) sobre la base de datos de la Policía Nacional de la RD. http://www.ocavi.com/docs_files/file_388.pdf

⁶ Primera encuesta de percepción social del gobierno de la seguridad. Distrito Nacional, Observatorio Ciudadano, Agosto 2006.

Los datos y gráficos anteriores son sintomáticos de la conformación progresiva de un clima de violencia en la República Dominicana en las dos últimas décadas. ¿Quiénes son los principales perpetradores y cuáles las principales víctimas de este contexto social? Según los indicadores de diversos organismos nacionales e internacionales, las principales víctimas y perpetradores de actos de violencia son los jóvenes. En el 2005, el 46% de las víctimas de homicidio fueron jóvenes entre 11 y 30 años, a la vez que el 62% de los presos por homicidio oscilaban entre 16 y 29 años y el 61% de los nuevos criminales arrestados por homicidio correspondía a ese rango de edad en el 2006⁷.

La eclosión de un clima de violencia en los últimos quince años constituye un reto previamente inexistente a las capacidades analíticas, estratégicas y operativas del Estado dominicano para garantizar la integridad física y la seguridad ciudadana. Dichas capacidades han sido puestas en jaque por problemas de violencia social, que de tener un bajo perfil hace menos de veinte años, pasaron a la escena primaria de la vida cotidiana de manera rápida, intensa y creciente.

I. 2 Actividades delincuenciales

Según la Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHOGAR 2005) de la Oficina Nacional de Estadística, 16.1% de los hogares dominicanos habían sido afectados por robos, al igual que el 12.5% de las personas. Un 7.4% de los hogares declaraba experiencias de robo de sus vehículos y 9.5% de los hogares había sido víctimas de robos de piezas de sus vehículos. El 5.7% había estado expuesto a amenazas o agresiones físicas con fines delincuenciales.

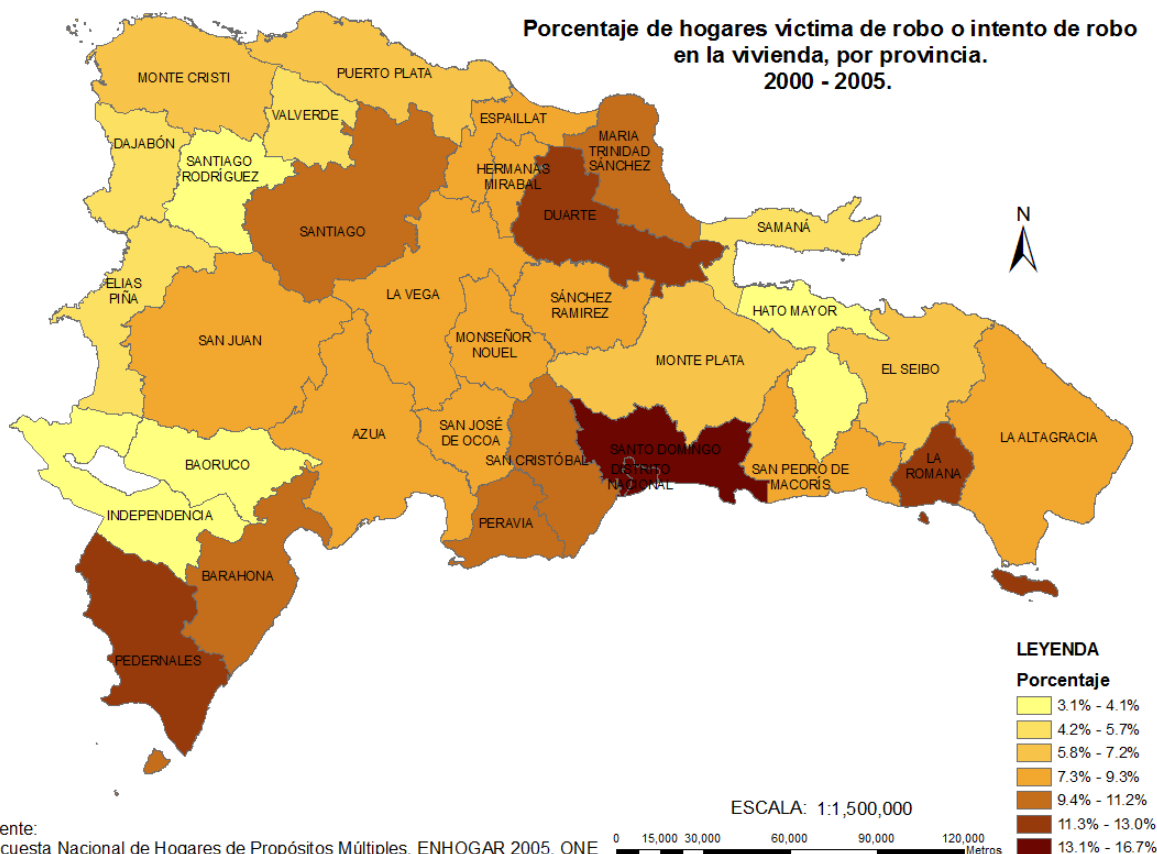
La distribución geográfica siguiente es indicativa de la concentración de las actividades delincuenciales en términos socio-espaciales, siendo las áreas más afectadas aquellas con mayor urbanización y densidad demográfica (Santo Domingo, Santiago, San Francisco de Macorís y Duarte) y/o las áreas más vinculadas al tráfico de drogas. A las áreas antes citadas habría que agregar provincias como San Cristóbal, Baní, Pedernales y Monte Cristi, estas dos últimas de baja densidad demográfica, pero de carácter fronterizo, constituyendo zonas de operaciones del tráfico internacional de estupefacientes.

Santo Domingo, la capital, lugar de residencia de una tercera parte de la población, concentra la mayor cantidad de actividades delincuenciales. Según los datos de ENHOGAR 2005, 10.7% de los hogares que fueron víctimas de robo de vehículos y el 20.2% de los que sufrieron robos de piezas a vehículos en los últimos cinco años pertenecen a Santo Domingo.

⁷ Violencia Juvenil en el Caribe, un estudio de caso de la República Dominicana, p-6: siteresources.worldbank.org/INTLACINSPANISH/Resources/CrimeandViolenceReportChapter5Spanish.pdf p. 10

Mapa 1
República Dominicana

Porcentaje de hogares víctima de robo o intento de robo en la vivienda, por provincia. 2000 - 2005.



La asociación entre urbanización y actividades delincuenciales se constata también cuando vemos que 18.5% de las personas que habían sido víctima de actos delincuenciales relacionados con sus vehículos (sean estos robo del vehículo o robo de piezas del vehículo) reside en ciudades mayores a 100,000 habitantes. Solo el 9.7% de residentes en áreas rurales ha sido víctima de este tipo de actividad delincriminal.

De acuerdo con las cifras de ENHOGAR 2005, el 9.3% de los hogares había sido víctima de robo a las viviendas en los últimos cinco años. De este total se verificó un 14.2% en Santo Domingo, 10% en ciudades superiores a 100,000 habitantes, 7.6% en el resto urbano y 6.8% a nivel rural. La misma encuesta revela que 6.4% de personas de 12 años o más había sido víctima de atracos en los cinco años anteriores al 2005. De ese total, el 14.3% se concentró en Santo Domingo, 6.5% en otras ciudades superiores a 100,000 habitantes, 3.4% en el resto urbano y 3.1% a nivel rural.

De acuerdo con los resultados de la Primera Encuesta de Percepción Social del Gobierno de la Seguridad del Distrito Nacional (2006), poco más de tres de cada diez residentes en

Santo Domingo, (32.8%) han sido víctimas de algún tipo de delito y 26.7% tiene un familiar residente en el Distrito Nacional que ha sido víctima de delito.

Cuadro 2
República Dominicana
Porcentaje de residentes o familiares de residentes del Distrito Nacional que ha sido víctima de algún tipo de delito, 2006

Victimización	Circunscripción			Total
	Circunscripción 1	Circunscripción 2	Circunscripción 3	
Víctima de delito	36.60%	20.60%	34.60%	32.80%
Familiar residente en D.N. víctima de delito	27.10%	26.00%	26.80%	26.70%

Fuente: Primera Encuesta de Percepción Social del Gobierno de la Seguridad del Distrito Nacional (2006)

Los principales delitos de los que han sido víctimas los residentes del Distrito Nacional fueron los siguientes:

Cuadro 3
República Dominicana
Principales delitos de los que han sido víctima los y las residentes del Distrito Nacional, 2006

Delitos	Porcentaje
Asalto/atraco con arma de fuego	35.00%
Asalto/atraco con arma blanca	30.90%
Robo en la vivienda	24.90%
Robo de auto	7.40%
Robo de motos	5.70%
Corrupción por parte de funcionarios públicos, incluidos agentes del orden o del sistema jurídico	5.70%
Estafa	5.2%

Fuente: Primera Encuesta de Percepción Social del Gobierno de la Seguridad del Distrito Nacional (2006)

I. 3 La espiral del narcotráfico

El desarrollo de actividades delincuenciales se hace más complejo debido a la intensificación del narcotráfico, el consumo de drogas y la utilización de la isla Hispaniola como un puente para la exportación ilegal de drogas desde Sudamérica y Norteamérica. Los arrestos por drogas aumentaron alrededor de 22% anual⁸ entre 1995 y 2005. El mes de diciembre del 2007 cerró con 19 mil 146 detenidos y 15 mil 751 puntos de ventas y distribución de estupefacientes destruidos por la Dirección Nacional de Control de Drogas. Aunque las estadísticas son mínimas, se ha planteado recurrentemente que muchos de los robos de vehículos están vinculados a tráfico de drogas y que muchos atracos y robos a personas se relacionan con el consumo de drogas.

⁸ Violencia Juvenil en el Caribe, un estudio de caso de la República Dominicana, p-6: siteresources.worldbank.org/INTLACINSPANISH/Resources/CrimeandViolenceReportChapter5Spanish.pdf p. 10

La penetración de las redes de narcotráfico en la espiral de la violencia social genera prácticas y zonas de ilegalidad altamente rentables, al igual que formas de opulencia y poder que resultan atractivas para adolescentes y jóvenes que emergen a la vida social con baja escolaridad, serias dificultades de inserción en el mercado laboral y un contexto de altas expectativas creadas por el crecimiento económico y la creciente americanización del consumo en los últimos quince años. La “pequeña delincuencia” implica el aprendizaje de una cultura de ilegalismos y la acentuación de una tendencia a la violencia que se articula con la gran delincuencia de las bandas y los narcotraficantes, los cuales aspiran a crear territorios paralelos o “alternativos” a la intervención estatal y policial y al orden jurídico.

El estado de situación es aún más complejo porque la violencia, la criminalidad y los fenómenos de victimización se desarrollan en una trama institucional y social caracterizada por la impunidad, esto es, un entorno en que los beneficios obtenidos por la criminalidad y el narcotráfico son percibidos por los perpetradores como mayores que los costos posibles. De los más de 19,000 detenidos por delitos vinculados a drogas en el 2007, solo 4,914.9 ingresaron al proceso judicial⁹.

La impunidad proviene de, y a la vez facilita, la penetración de las redes de ilegalismos en las propias instituciones de control, vigilancia y sanción, tales como los aparatos militares y policiales del Estado¹⁰ y la justicia. De manera concomitante a la impunidad, se produce una especie de retiro del Estado, en que las instituciones dirigidas a producir condiciones de seguridad ciudadana se ausentan de ciertos espacios, o existe un sistema de complicidades entre involucrados en actividades ilegales y violentas y una parte de los encargados de vigilar y castigar. Estas complicidades van desde no actuar y dejar pasar, dilatar y no decidir sanciones judiciales, hasta incorporarse activamente a las redes de delincuencia y violencia social por parte de actores de dichas instituciones.

II. Las percepciones de inseguridad ciudadana

Entre los hechos (homicidios, robos, atracos y otras modalidades de criminalidad y delincuencia) y las percepciones de inseguridad ciudadana existe usualmente una distancia significativa. Las percepciones están basadas en el sentido de riesgo, miedo e incertidumbre.

⁹ Listín Diario, 23 de noviembre 2008, Sección La República.

¹⁰ Este escenario tiene múltiples síntomas en la vida social dominicana, pero ha sido particularmente desvelado en el 2008 por el escándalo de Paya, en la provincia Peravia, y las constantes denuncias y descubrimientos de oficiales y militares implicados en el tráfico de drogas.

Los hechos delictivos generan un eco de amenazas a la integridad física que se repite con el rumor y las conversaciones, las noticias de la prensa, la radio o la televisión. Aun las personas que no han vivido la experiencia de la victimización se sienten víctimas potenciales.

De ahí que los resultados de las preguntas de percepción ciudadana sean bastante superiores a los porcentajes de victimización. De acuerdo con la encuesta ENHOGAR 2005, después del desempleo 51.6%, la delincuencia fue señalada por los jefes de hogar como el segundo problema del país (48.3%), casi con quince puntos porcentuales por encima de la pobreza (33.9%). Concretizada en la realidad circundante de los entrevistados, la delincuencia aparece en la cuarta posición de los problemas más graves del barrio o paraje.

Cuadro 4
República Dominicana
Percepciones de los jefes y jefas de hogar sobre la gravedad de los
problemas en su barrio o paraje, en porcentajes, 2005

Problema	Problema muy serio o serio	Problema no muy serio o no existe	No sabe	Total
Pobreza	87.3	10.8	1.9	100.0
Desempleo	84.6	11.5	3.9	100.0
Energía eléctrica	77.6	20.7	1.7	100.0
Delincuencia	50.9	44.1	1.7	100.0
Drogas	45.1	37.2	17.7	100.0
Consumo de alcohol	54.9	39.6	5.5	100.0
Pandillaje	26.0	64.7	13.7	100.0

Fuente: Oficina Nacional de Estadística: Encuesta ENHOGAR 2005.

Cabe notar que el porcentaje de jefes de hogar que considera la delincuencia como segundo problema del país (48.3%) es cercano al por ciento para quienes la delincuencia es un problema muy serio o serio (50.9%). No obstante, el hecho de que la delincuencia esté en la quinta posición en la pregunta sobre la gravedad de los problemas en su zona de residencia, y de que 44.1% opine que no es un problema serio o no existe en su barrio o paraje, es sintomático de una distribución desigual de las experiencias y las percepciones de inseguridad en las zonas de residencia, que podría estar relacionada con la localización de los fenómenos de victimización. Esto es, existe un porcentaje significativo de la población que no se siente amenazado de manera inmediata en su zona de residencia. ¿Cómo se expresan estas diferencias de percepción geográficamente?

El cuadro 5 permite iluminar algunos puntos relativos a la interrogante planteada. La primera gran diferencia se verifica entre los ámbitos de las ciudades de mayor población y el ámbito rural.

Los segmentos de población que consideran la delincuencia como un problema “muy serio” (26.5% del total de encuestados) están localizados primordialmente en el Distrito Nacional 38.1% y en las ciudades de más de 100,000 habitantes 37.0%. Solo el 16.1% del ámbito rural considera la delincuencia como un problema “muy serio”. De 14.6% que estima que el problema “no existe”, 24.3% habitan en áreas rurales y solo 5.4% habita en el Distrito Nacional, mientras que únicamente 5.1% vive en las ciudades con población superior a 100,000 habitantes.

Cuadro 5
República Dominicana
Percepción de la delincuencia por estrato en porcentajes, 2005

Percepción	Estrato				Total
	Distrito Nacional	Ciudades	Resto urbano	Rural	
Muy serio	38.1	37	22.2	16.1	26.5
Serio	27.7	27.3	24.8	20.5	24.4
No muy serio	25.9	25.0	30.7	33.4	29.5
No existe	5.4	5.1	16.8	24.3	14.6
No sabe	2.9	5.6	5.6	5.8	5.0

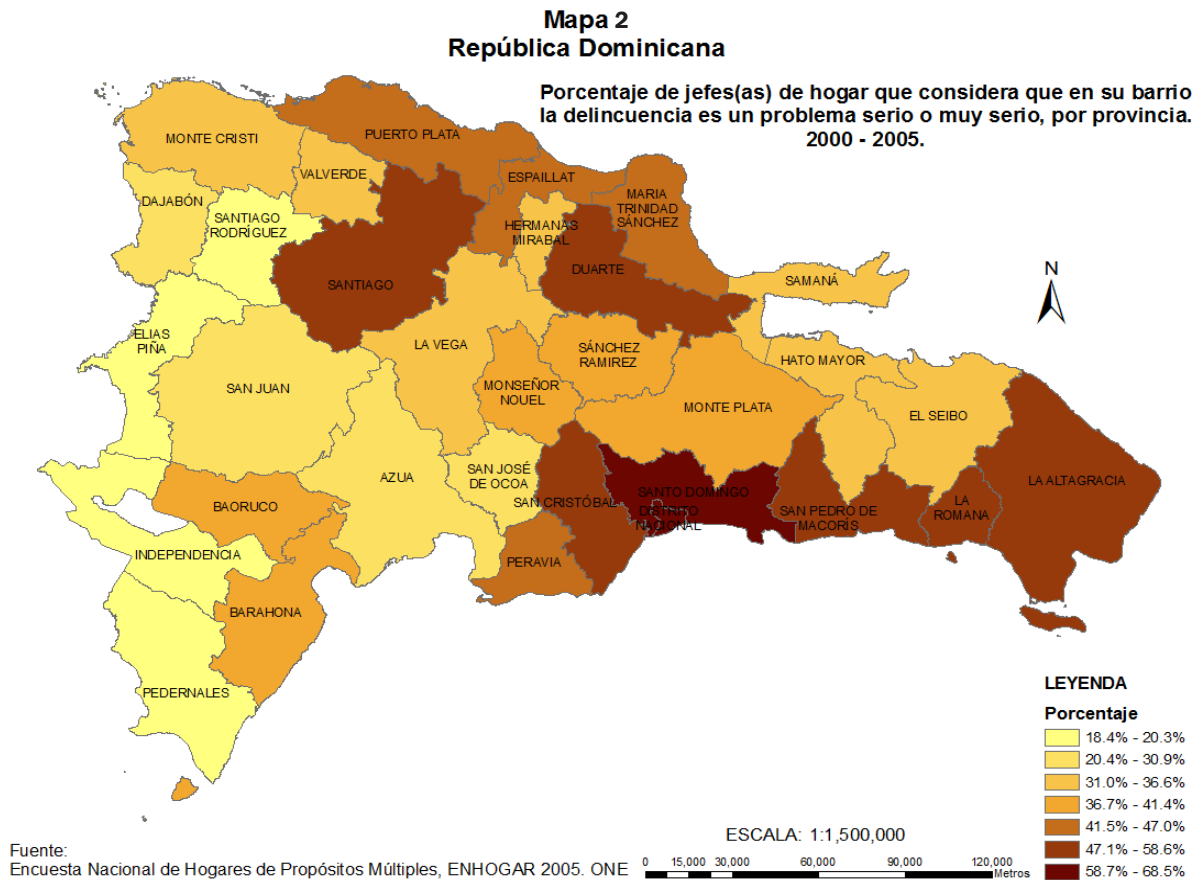
Fuente: Oficina Nacional de Estadística: Encuesta ENHOGAR 2005.

Pero incluso entre las ciudades y en el interior de las ciudades la intensidad de las percepciones difiere. Si el 38.1% de las personas que consideran “muy serio” el problema de la delincuencia habitan en el Distrito Nacional, 25.9% de las personas que la perciben como un problema “no muy serio” en su barrio, también habitan en el Distrito Nacional. Esto quiere decir que la percepción de inseguridad ciudadana en la zona de residencia encierra grandes diferencias según el barrio en que viva la persona. Los datos estadísticos a nivel territorial deben desagregarse por barrios, para establecer diferencias específicas en la victimización y en las percepciones, lo cual permitiría políticas y acciones territoriales más certeras. Por ejemplo, sería importante identificar los 15 barrios donde la percepción del problema de la delincuencia como muy serio es mayor y aquellos donde dicha percepción es menor. Esta es una tarea pendiente que debe relacionar el sistema de estadísticas con los que tienen poder decisorio a nivel territorial.

También existen diferencias en las percepciones urbanas. Mientras que 22.2% de los que contestan “muy serio” al problema de la delincuencia son residentes en ciudades menores a 100,000 habitantes, un 30.7% de quienes lo consideran “no muy serio” también habita en ciudades menores a 100,000 habitantes. Esto quiere decir que la percepción de inseguridad ciudadana en la zona de residencia encierra grandes diferencias según la ciudad en que viva la persona.

La percepción de la amenaza de la delincuencia es similar de manera consistente cuando se comparan los resultados del Distrito Nacional con las ciudades de más de 100,000 habitantes. En ninguna de las categorías de intensidad de la percepción del problema de la delincuencia la diferencia porcentual entre el Distrito Nacional y las ciudades de mayor densidad demográfica fue superior a 1.1%.

¿Cómo se distribuye la percepción de gravedad o intensidad del problema delincriminal a nivel de las provincias? El siguiente mapa nos da indicaciones significativas.



La intensidad de la percepción “serio o muy serio” se concentra en las provincias que aparecen en marrón o en amarillo intenso, la zona Sur-Central: Distrito Nacional, San Cristóbal, con menor intensidad en Peravia, Monte Plata, Monseñor Nouel y Sánchez Ramírez; parte del Este del país: San Pedro de Macorís, La Romana, La Altagracia y del Norte: Santiago, Duarte, con menor intensidad en María Trinidad Sánchez, Espaillat y Puerto Plata, así como en el Sur: Barahona y Bahoruco.

La mayor parte de esas provincias tienen ciudades posicionadas entre las más pobladas del país, es decir, tienen un mayor nivel de urbanización, y varias de ellas concentran importantes actividades productivas o turísticas y plantean dualismos sociales y desigualdades (riqueza-pobreza) importantes, tema que trataremos más adelante.

Sin embargo, en las diversas provincias que aparecen en amarillo o mostaza claro, la percepción de la delincuencia como “muy seria” o “seria” es mucho más baja que en las anteriormente citadas (las provincias de la frontera, San José de Ocoa, San Juan, La Vega, El Seibo, Samaná y otras). Con excepción de La Vega y San Juan, dichas provincias tienen ciudades menores, y en el caso de San Juan, su zona rural es muy amplia.

Es decir, que sin ser una ley de hierro, la intensidad de la percepción de la delincuencia como “muy seria” o “seria” parece relacionarse con los niveles de urbanización, de producción de riquezas y de desigualdad social que existen en las provincias.

¿Cómo es percibido el problema de la delincuencia en las diversas clases sociales?

Cuadro 6
 República Dominicana
 Percepción en porcentajes de la seriedad del problema de la delincuencia
 en el barrio, por clase social, 2005

Clase Social	Seriedad				
	Muy serio	Serio	No muy serio	No existe	No sabe
Clase alta	26.1	20.0	27.9	23.0	3.0
Clase media alta	24.4	21.4	34.7	15.8	3.7
Clase media baja	26.9	26.6	30.8	12.0	3.7
Clase baja	26.5	23.5	28.3	15.9	5.9
Total	26.5	24.4	29.5	14.6	5.0

Fuente: Oficina Nacional de Estadística: Encuesta ENHOGAR 2005.

Con respecto a las percepciones en las clases, podemos hacer las siguientes observaciones:

a) Los porcentajes de los que consideran el problema de la delincuencia como “muy serio” 26.5%, son muy parecidos en los cuatro estratos, siendo el de clase media alta ligeramente menor. Esto implicaría que porcentajes muy parecidos en las distintas clases sociales se consideran amenazados por la delincuencia.

b) La percepción del problema como “serio” es parecida en las clases alta y media alta, ligeramente mayor en la clase baja y mayor, por varios puntos porcentuales, en la clase media baja.

c) El problema de la delincuencia es considerado “no muy serio” con mayor porcentaje en la clase media alta y en la clase media baja, siendo muy similares los porcentajes de la clase baja y de la clase alta.

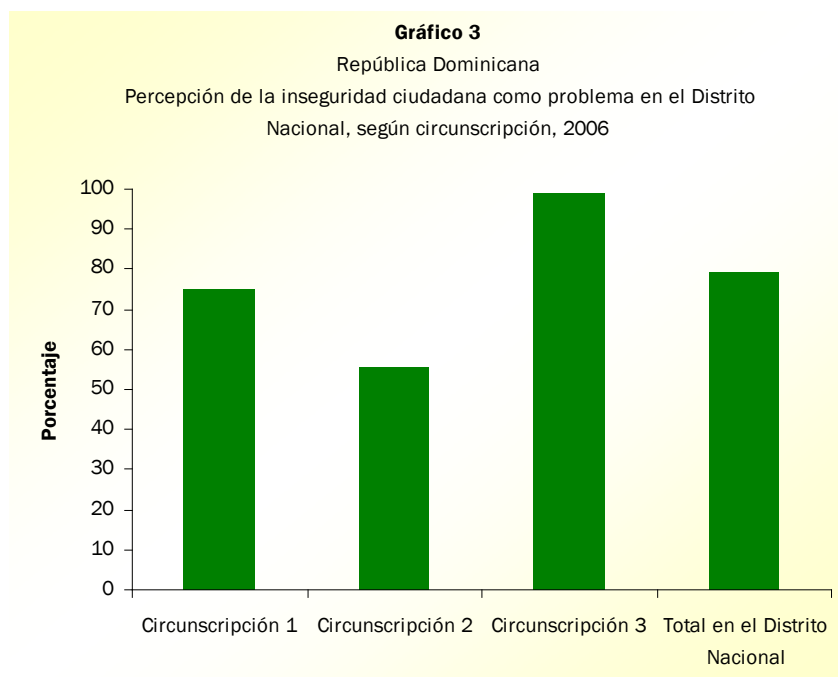
d) La diferencia más significativa se da en la respuesta “no existe” en el barrio. Es en la clase alta donde un mayor porcentaje considera que el problema no existe en su barrio, mientras que en los otros tres estratos el porcentaje es similar.

e) Las divergencias de opinión son significativas en todas las clases, entre los que estiman el problema como “muy serio/serio” y aquellos que lo consideran “no muy serio/no existe” (Véase el cuadro 6). Esto podría implicar que las clases sociales perciben la amenaza de la delincuencia dependiendo también de su zona de residencia. Esto es, jefes de hogar de diversas clases pueden sentirse poco amenazados si están en un ambiente rural o en una ciudad pequeña, mientras que jefes de hogar de clases muy distintas pueden sentirse muy amenazados si están en una ciudad grande. Igualmente, no todos los barrios dentro de una clase se sienten igualmente amenazados. Algunos sectores de clase alta son más expuestos a fenómenos de delincuencia que otros, y lo mismo pasa con barrios de clase media baja, por ejemplo.

La anterior reflexión nos hace reiterar como necesaria la elaboración de un mapa de delincuencia a nivel barrial, que permita visualizar la concreción o localización de los fenómenos de delincuencia y elaborar acciones más dirigidas.

La Primera Encuesta de Percepción Social del Gobierno de la Seguridad del Distrito Nacional, del 2006, destaca la alta percepción de inseguridad en el Distrito Nacional (79.1% de los habitantes la señalan como problema), con la aportación de que plantea los porcentajes según la circunscripción.

En el gráfico 3, la circunscripción 3 presenta la percepción de inseguridad más alta, seguida por la circunscripción 1. Estos resultados son coherentes con nuestro análisis anterior. Tanto la circunscripción 2 como la 3 tienen amplios sectores populares de clase media baja y baja, y sin embargo sus porcentajes de percepción, si bien ambos son altos, son muy diferentes: 98.9% en la circunscripción 3 versus 55.6% en la circunscripción 2. De hecho, aunque a distancia, la circunscripción 1, en la que se concentra una mayor cantidad de clase media y alta, tiene un porcentaje de inseguridad más cercano a la circunscripción 3 que la circunscripción 2. Estos datos también sustentan la necesidad de posteriores investigaciones que permitan un mapa barrial de la delincuencia y de la percepción de inseguridad.



Fuente: Elaborado a partir de datos de la Primera Encuesta de Percepción Social del Gobierno de la Seguridad del Distrito Nacional, 2006.

No obstante los datos sobre victimización y percepción de inseguridad en el país necesitan ampliarse, sistematizarse y localizarse más; los datos disponibles son reveladores del aumento significativo de fenómenos de victimización y de la extensión del sentido de inseguridad en el país. Preguntados sobre su percepción de seguridad en las calles en la Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHOGAR 2005), 33.2% de la población se siente insegura y 5.8% se percibe como muy insegura. Solo 4.6% declararon sentirse muy seguros.

Cuadro 7
República Dominicana
Percepción de seguridad en las calles, 2005

Percepción seguridad	Porcentaje
Muy seguro	4.6
Seguro	37.1
Algo seguro	19.3
Inseguro	33.2
Muy inseguro	5.8

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas: ENHOGAR 2005.

Una vez constatamos el incremento de la criminalidad y la delincuencia, procedemos a interrogarnos acerca de sus condicionantes sociales, a algunas de las más relevantes dedicaremos la siguiente parte de este estudio.

III. Raíces sociales de la inseguridad ciudadana

En República Dominicana, la demanda social de seguridad ha creado una especie de paranoia colectiva que busca el saneamiento rápido de la sociedad ante el auge de la delincuencia. Existe una demanda social de represión a nivel del sentido común que se emparenta con posibles prácticas de ajusticiamiento de delincuentes por parte de la Policía Nacional, denunciadas repetidas veces por grupos de derechos humanos y por medios de comunicación. Este clima ha dado legitimidad a un enfoque primordialmente punitivo de la criminalidad y la delincuencia, pasando a segundo plano el debate acerca de sus determinantes sociales, prácticamente inexistente. Además, la percepción de la población sobre el involucramiento de policías en acciones delictivas incrementa el sentido de desprotección y da pie a poner énfasis en la demanda de profilaxis social como “remedio contra el mal de la delincuencia y la criminalidad”.

Las limitaciones principales del enfoque punitivo son, a nivel conceptual, su énfasis en los individuos y en la sanción de conductas individuales, y a nivel práctico, el uso indiscriminado de la fuerza pública en redadas y muertes violentas de sospechosos de actos delictivos. Esto último daría a los organismos de seguridad pública la discrecionalidad no solo de perseguir y atrapar, sino también de juzgar y ejecutar sentencias que competen a otros poderes del Estado. Este enfoque tiene serios riesgos de desinstitucionalizar y degradar el Estado democrático a prácticas autoritarias de violencia cotidiana que afectan tanto a delincuentes como a inocentes (bajo esta modalidad, los organismos de seguridad tienen la posibilidad de acusar como culpable a alguien que no lo es), así como a “resolver” los problemas de la justicia por vías expeditas y paralegales y no por su fortalecimiento institucional. Dicha perspectiva ignora o minimiza las raíces sociales de la criminalidad y la delincuencia. Al insistir en cortar las ramas del árbol, el enfoque punitivo no puede resolver el problema a mediano plazo. Para eso, las políticas y acciones deben dirigirse a sus raíces.

Ante estas limitaciones del enfoque exclusivamente punitivo, podemos coincidir con Francisco Rojas Aravena, cuando expresa que “sin atacar los factores que construyen el contexto y la base para la violencia y el crimen no se lograrán progresos”¹¹.

¹¹ Globalización y Violencia en América Latina, p. 1.

Es decir, si el enfoque punitivo restringe la amplitud de visión con que se delimita el problema de la inseguridad ciudadana, constriñendo el análisis, también reduce las políticas, programas e instrumentos que es necesario articular para acciones efectivas de incremento de la seguridad ciudadana. De ahí que debamos abrir el análisis a un enfoque multicausal que ilumine sus raíces económicas, sociales e institucionales.

IV. Hacia un enfoque multidimensional: crecimiento y volatilidad económica e inseguridad ciudadana

La economía dominicana se ha caracterizado en los últimos veinte años tanto por la tendencia hacia el crecimiento como por su volatilidad; esto es, por períodos de incremento de los principales indicadores económicos, seguidos por caídas bruscas de la tasa de crecimiento del PIB. ¿Cómo afectan el crecimiento y la volatilidad económica a la producción social de la inseguridad ciudadana? Ese es el interrogante que exploraremos a continuación.

Una primera observación está dada cuando constatamos los años en que se establecen saltos en la tasa de homicidios, tales como 1984, 1991, 2003... La mayoría de ellos tienen la peculiaridad de ser momentos de crisis, o que siguen de manera inmediata a una crisis socioeconómica. Estas situaciones tienen quizás una relación más obvia con el aumento de fenómenos de violencia y delincuencia. No así las situaciones o períodos de crecimiento en los que se alimenta una ilusión de prosperidad compartida. Así, resulta aparentemente paradójico que en República Dominicana, en un período como el de 1996-2007, cuya tendencia predominante ha sido el crecimiento económico, los niveles de inseguridad ciudadana hayan aumentado sustancialmente. Según datos del Banco Central, la economía dominicana creció en un promedio de 6.1% en los años 90, colocándose en 7.7% de promedio en la segunda mitad de la década, mientras que entre 1981 y 1990 el ingreso per cápita aumentó en solo 0.31%, de 1991 a 1999 dicho ingreso se incrementó en 3.75%.

Podría pensarse que una situación de mejoramiento significativo de la acumulación de capitales, la producción de riquezas y del ingreso per cápita—hasta el punto de haber sido llamada el nuevo milagro económico de América Latina—debería en principio sesgar hacia abajo la producción social de la violencia, la criminalidad y la delincuencia. Y sin embargo, la tasa de homicidios, que había sido estable entre 1993 y 1997 (con una variación de 12.2 a 12.6 entre 1993 y 1997) pasó a 14.3 en 1999 (véase gráfico 1).

¹² Edylberto Cabral Ramírez y Mayra Brea de Cabral: *Violencia en la República Dominicana: Tendencias recientes. Perspectivas psicológicas*. V. 3-4 Santo Domingo, 2003.

Los homicidios con armas de fuego subieron de 30 a 51 entre 1993 y 1999¹².

Esto es, en el mismo corazón del crecimiento económico, los fenómenos de inseguridad ciudadana se incrementaron.

Esto nos lleva a indagar sobre las causas de la inseguridad ciudadana. ¿Por qué, en un período de boom económico (incluyendo el aumento del ingreso per cápita) aumentan los robos, asaltos y homicidios? La simultaneidad de crecimiento económico e inseguridad ciudadana, ¿Es una coincidencia, o existe una relación entre ambas? ¿En qué contexto y bajo cuáles factores se intensifica esa relación? ¿Se trata de una relación directa, o está mediada por otros factores? ¿Cómo cambia esa relación en los períodos de estabilidad y crisis económica?

En República Dominicana, el período de crecimiento económico de los 90 vio también crecer indicadores de inseguridad como la tasa de homicidios, al tiempo que la crisis financiera posterior al boom se acompañó de un aumento sustancial en la inseguridad ciudadana. Entre el 2002 y el 2003 la tasa de homicidios pasó de 14 a 22% y entre 1999 y 2005, la tasa de homicidios creció en 125% (Véase gráfico 1). En el 2003-04, el fin del período de crecimiento anterior y el deterioro de los ingresos per cápita se articularon a un aumento en el nivel de la inseguridad ciudadana a niveles insospechados.

¿Cómo se relacionan pues el crecimiento y los ciclos económicos con la inseguridad ciudadana? ¿Cuál es el comportamiento cíclico de la producción social de violencia, criminalidad y delincuencia en la República Dominicana? ¿Cuáles hipótesis pueden plantearse mediante la comparación de indicadores económicos y sociales e indicadores de inseguridad ciudadana?

La relación entre fenómenos de criminalidad, delincuencia y violencia social con los ciclos económicos dista mucho de ser obvia. En el otro extremo del enfoque punitivo se estaría tentado a reducir el incremento de la inseguridad ciudadana a la pobreza, planteando que la pobreza produce delincuencia debido a la acumulación de necesidades insatisfechas en los sectores populares. Empero, la relación entre el estado de situación social y económica no es directamente proporcional a la producción social de la inseguridad ciudadana en una comunidad. En efecto, no todos los países pobres tienen altos indicadores delincuenciales, de criminalidad y violencia social, ni en todos los períodos con alto nivel de pobreza se caracterizan por altos niveles de criminalidad y delincuencia.

En otra dirección, algunos autores han negado una relación inversa entre crecimiento económico y niveles de violencia social, criminalidad y delincuencia, mediante el argumento de que estas pueden aumentar incluso en períodos de crecimiento. Así, Eddy Cabral y Mayra Brea de Cabral, tras años analizando la experiencia dominicana, señalan que “la tasa de homicidios crece independientemente del crecimiento del PIB per cápita”¹³. Si bien es válida una perspectiva no determinista, vale la pena explorar con más detenimiento esa relación e interrogarnos más bien por el tipo de crecimiento económico y su relación con la producción social de la inseguridad ciudadana.

Diversos autores señalan que solo en contextos caracterizados por grados significativos de desigualdad social¹⁴, la pobreza, contrapunto de una riqueza visible (una combinación muy significativa en América Latina y el Caribe), es generadora de violencia social. No obstante, otros autores insisten en que aún allí donde disminuyen la pobreza y la desigualdad, como en el Brasil, posterior a la hiperinflación, puede continuar la tendencia creciente de los fenómenos de criminalidad y violencia.

Esto sugiere que no solo la pobreza articulada a desigualdad gravita sobre la espiral de violencia social, delincuencia y criminalidad. Mamadou Camara y Pierre Salama¹⁵ subrayan otros factores que impactan en la producción social de la delincuencia, la violencia social y la criminalidad, tales como:

- El esfuerzo educativo insuficiente.
- La crisis de los códigos de valores que rigen la sociedad.
- La impunidad manifiesta y la débil probabilidad de ser arrestado.
- El bajo gasto público y la ineficacia de los organismos de investigación y represión.
- La corrupción.
- La expansión del narcotráfico.
- La ineficiencia e ineficacia del sistema judicial.

Otros fenómenos como la volatilidad del crecimiento económico y el alto desempleo juvenil forman también, a nuestro juicio, parte relevante de los factores convergentes en la producción social de la inseguridad ciudadana, articulándose a los factores planteados por dichos autores para generar un cuadro complejo de causas. Mientras más factores de los anteriormente señalados se presenten en una realidad social, mayor será la tendencia creciente hacia la violencia, la criminalidad y la delincuencia.

¹³ Eddy Cabral y Mayra Brea de Cabral, Ídem.

¹⁴ Fajnzylber, Lederman y Loaysa (2001, 2002), Barro (2000, pág. 7), Peralva (2001, pág. 8).

¹⁵ América Latina: Homicidios en América del Sur: Aportes y límites del análisis económico, Revista Herramienta.

Compartimos, sin embargo, los puntos básicos de los autores, en el sentido de que “el aumento de las desigualdades ligado al modo de crecimiento excluyente, asentado con la liberalización repentina de los mercados y la ineficacia de la represión”¹⁶, pueden aumentar radicalmente las expectativas de consumo, relativizar sustancialmente los valores sociales y facilitar el surgimiento de culturas de ilegalismos para la adquisición de bienes prohibidos como la droga o de bienes inaccesibles por la vía legal (objetos de estatus y de lujo de los grupos privilegiados por el modelo de crecimiento).

En torno a la relación entre la inseguridad ciudadana y los ciclos económicos, podría adelantarse la hipótesis de que una vez el crecimiento económico excluyente y las crisis económicas generan, en el primer caso, y profundizan, en el segundo, la producción social de la inseguridad ciudadana, esta tiene su propia dinámica, multiplicada o reducida por factores extraeconómicos de carácter institucional. Por ejemplo, el comportamiento de los cuerpos policiales y de la justicia y social, como el nivel de narcotráfico y consumo de drogas, por ejemplo. Es decir, una vez el crecimiento con altos niveles de exclusión social, o las crisis económicas inciden en un incremento en los indicadores de criminalidad, violencia y delincuencia, este nivel tiende a operar como un nuevo “piso”. A partir de ese nivel son posibles limitados niveles de reducción o incluso aumentos todavía superiores de dichos indicadores, dependiendo de la existencia o no y el tipo de acciones estatales sistemáticas y coherentes, tales como políticas sociales y de prevención, así como de los procesos de institucionalización y modernización de los organismos de vigilancia, control y sanción.

Debido a la diversidad de variables que intervienen en el proceso social de producción de la inseguridad ciudadana, es crucial abrir y ampliar el enfoque para su análisis y para el diseño e implementación de programas y acciones efectivas. La inseguridad ciudadana plantea nuevos retos, los cuales exigen nuevas respuestas, estrategias y formas de organización de las acciones por parte de los actores estatales y sociales, involucrando al sistema educativo, el mercado laboral, los órganos de vigilancia y control, el aparato judicial, las comunidades, los ayuntamientos, las ONG, las organizaciones de base, los grupos de jóvenes y otros.

A continuación presentaremos un conjunto de factores que inciden en la producción social de la violencia, la delincuencia y la criminalidad en la República Dominicana, comparando los indicadores de estos fenómenos con los económicos y sociales, en un período extendido

¹⁶ Ídem.

de tiempo, a fines de explorar la hipótesis planteada en el párrafo anterior, acerca de la relación entre la dinámica social del crecimiento económico y los hitos y crecientes “pisos” de la violencia social. Examinaremos brevemente algunas variables indicativas del estado de situación de factores tales como el crecimiento económico, la pobreza, la desigualdad, el desempleo y el sistema educativo, para poner una lupa sobre el perfil de dichas variables en los años en que se establecen nuevos “pisos” en la tasa de homicidios. Un análisis de la situación institucional de los organismos de prevención, control y sanción de la violencia, la criminalidad y la delincuencia (Policía, ministerio público, Justicia...) debería realizarse posteriormente para esos períodos, al igual que análisis más cualitativos acerca de los valores y percepciones de los sujetos delincuenciales y criminales, a fines de completar un cuadro de análisis más comprehensivo y definitorio.

En este análisis, los datos, cuadros y gráficos representan variables que miden el crecimiento económico y la redistribución, para ver no solo las tendencias del crecimiento, sino también la manera en que este se concentra o distribuye en la sociedad. De ahí que la evolución del Producto Interno Bruto (PIB) sea relacionada con variables tales como los cambios en el PIB per cápita, la evolución de la línea de pobreza y del coeficiente de Gini, la tasa de desempleo, las variaciones en el índice de precios, la evolución del salario, el gasto social en educación y algunos de los déficits centrales del sistema educativo, así como otras variables relacionadas específicamente con los jóvenes como sector poblacional, en el que se desarrollan grupos de alto riesgo de perpetuar actividades delincuenciales y criminales. Dichos datos nos aproximan al tipo de crecimiento económico, a la gestión del crecimiento, y a sus efectos sociales. Vinculamos ese cuadro socioeconómico con la evolución de la tasa de homicidios, el único indicador de violencia social para el cual existe un registro sistemático, ya que los estudios de percepción han sido recientes y aún escasos en número¹⁷.

A través de esa vinculación exploraremos la hipótesis acerca del funcionamiento socialmente excluyente y volátil del tipo de crecimiento y su tendencia a crear condiciones para el incremento de la producción social de la violencia.

¹⁷ La inexistencia de un sistema de estadísticas delictivas y los bajos niveles de transparencia de algunas instituciones generan dispersión y problemas de disponibilidad y acceso a la información, lo cual limita significativamente este tipo de estudio, por lo que consideramos este trabajo como una aproximación o un paso en el camino de relacionar los fenómenos delictivos con factores socioeconómicos que han gravitado en la sociedad dominicana en el último cuarto de siglo.

Cuadro 8
República Dominicana
Crecimiento económico, desigualdad y criminalidad según año, 1981-2007¹⁸

Año	PBI REAL (Tasa de crecimiento)	PBI REAL per cápita (Tasa de crecimiento)	Precios al consumidor (Tasa de variación)	Pobreza ¹ (Por ciento por debajo de la línea de pobreza)	Tasa de desempleo abierto ²	Gini	Tasa de desempleo juvenil	Tasa de homicidios (1X100,000 h.)
1981	4	1.5			20.7	0.45		8.3
1982	1.7	-0.7			23.3			8.8
1983	4	1.6			21.7			8.6
1984	0.4	1.9			24.4	0.43		9.2
1985-	-2.2	-4.5			-			No disponible
1986				37	25			
1987					19			
1988					18			
1990		-4.3	8		19	0.5		11.9
1991		-1	8		19.6		34	12.4
1992	8	5.5	5.2	34	20.3	0.49	36.4	10.8
1993	3	0.6	2.8		19.9		36.1	12.2
1994	4.3	2.5	14.3		16		29.2	12.9
1995	4.7	2.8	9.2		15.8		29.2	12.7
1996	7.2	5.3	4		16.7	0.49	29.4	12.8
1997	8.2	6.2	8.4		15.9	0.52	28.5	12.6
1998	7.4	5.5	7.8	29	14.3			13.4
1999	8.1	6.2	5.1		13.8	0.59		14.3
2000	8.1	6.1	9.1		13.9	0.55	23.1	13
2001	3.6	1.8	3.6		15.6	0.51		13
2002	4.4	2.6			16.1	0.54		14
2003	-1.9	-3.6			17			26.41
2004	2	0.2		42	18.4	0.51		26
2005	9.3	7.4			17.9			27
2006	10.7				16			23.56
2007					15.5		30.9	22.83

(1) Porcentaje de la población que vive por debajo de la línea de pobreza, según las estimaciones de los Informes sobre la pobreza en la República Dominicana, 2001 y 2006, del Banco Mundial.

(2) El desempleo abierto es la proporción de la Población Económicamente Activa que no está trabajando, pero ha estado buscando trabajo de manera activa durante las cuatro semanas previas a la encuesta. Los datos han sido obtenidos de la Oficina Nacional de Estadística, basados en el Banco Central para los años 1992-07.

Fuentes: Ceara Hatton, M.: Crisis, economía y democracia: Hacia una economía de espumas, Ciencia y Sociedad, Vol. XII, No.2, Abril-Junio, 1987.

Fuente: Notas para el estudio económico de AI y EC, 1985, p.8 cuadro 3, RD.

Durante la segunda mitad de los 80 se verificó una tendencia hacia el aumento de la tasa de homicidios. Después de haberse mantenido relativamente estable durante la primera mitad de los 80, la tasa de homicidios se incrementó desde 8.6 en 1983 a 9.2 en 1984, alcanzando 11.9 en 1990. Durante los años 70 la República Dominicana había sido un país pobre, pero menos desigual que en su crecimiento posterior. La tasa media anual de

¹⁸ Pese a las limitaciones en la disponibilidad de los datos para algunos años o períodos, hemos construido esta tabla con diversos indicadores, la cual permite, hasta cierto punto, evidenciar la evolución de un conjunto de factores socioeconómicos y su posible vinculación con fenómenos de victimización. Las posteriores acciones de captura, organización y accesibilidad de estadísticas delictivas permitirían indagar sobre dichas vinculaciones de una manera más comprehensiva y sistemática.

OCDE: Informe sobre las políticas nacionales de educación: República Dominicana, 2008.

Estadísticas económicas del Banco Central y CEPAL, base 1970

Central Intelligence Agency, The World Factbook, 2002.

Youth Unemployment Rate Tasa de desempleo juvenil: 15-24 años, Dominican Republic, www.indexmundi.com

Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo. Banco Central de la República Dominicana.

Edilberto Cabral y Mayra Brea, op. Cit.

Estadísticas de la Procuraduría General de la República y la Policía Nacional.

crecimiento del PIB per cápita entre 1970 y 1990 fue de 2.1 (comparado con 3.7% entre 1990 y 2006)¹⁹ y el coeficiente de Gini apenas se había incrementado de 0.45 en 1976 a 0.47 en 1984²⁰, lo cual implica un nivel de estabilidad en la desigualdad social en alrededor de una década. Después de algunos años de crecimiento, 4.0% en 1981 y 1983, sin que se incrementara particularmente la desigualdad social, el PIB tuvo un 0.2% de crecimiento en 1984 y -2.2% en 1985²¹. A esa volatilidad se agregaron drásticas medidas de ajuste estructural como el aumento de precios de la gasolina, que catalizó la movilización social y decenas de muertos en abril de 1984. Este hito inició un período marcado no solo por la caída del PIB, sino también por el aumento de la desigualdad social, pasando el coeficiente de Gini de 43.3 en 1984 a 50.5 en 1989²². La tasa de desempleo pasó de 17.6% a 24.4%²³. Así, el incremento del piso de la tasa de homicidios a partir de 1984 podría relacionarse no solo con la pobreza, sino también con la volatilidad y crisis de la economía y el aumento de la desigualdad social.

En los años noventa hasta 1998, la tasa de homicidios se incrementó y se estabilizó en un nuevo piso de dos dígitos, ya que en 1990 alcanzó 11.9 en 1990 y varió solo hasta 12.6 en 1997²⁴. El año 90 marcó un nuevo hito negativo después de la estabilización económica de la segunda mitad de los ochenta, marcada por el “ajuste estructural”, con una caída dramática de 4.5% del PIB, una devaluación de 40%, un desempleo abierto de 25%, y un incremento del índice de precios al consumidor de 80%. En 1991 el PIB creció únicamente en 0.9%. Si la estabilización económica había disminuido el porcentaje de personas que vivían por debajo de la línea de pobreza, es decir, cuyos ingresos no les permitían satisfacer todas sus necesidades básicas; desde 37% en 1986 a 34% en 1990, este proceso se interrumpió con la crisis y el estancamiento de 1990-1991. La volatilidad y la pobreza se incrementaron en una fase que, como puntualizamos anteriormente, se caracterizó por el aumento de la desigualdad social. Estos factores combinados parecerían gravitar como un contexto de mayor proclividad hacia la producción social de la inseguridad ciudadana.

No obstante, un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y nuevas políticas monetarias estabilizaron rápidamente la economía y la reposicionaron, iniciándose una espiral de crecimiento económico en 1992, año en que el PIB creció en 8%. En los años subsiguientes, el PIB aumentó en 3.0% (1993), 4.3% (1994) y 4.7% (1995). Entre 1986 y

¹⁹ UNICEF: Panorama: República Dominicana. En www.unicef.org/spanish/infobycountry/domrepublic_statistics.html

²⁰ OCDE, op. cit. p. 25.

²¹ Oficina Nacional de Estadística.

²² Ídem.

²³ Banco Central de la República Dominicana, 2009.

²⁴ Los datos no son del todo concluyentes, ya que no están disponibles las tasas de homicidios desde 1985 a 1989.

1992, el PIB per cápita se incrementó en 3.24%. La pobreza bajó de 34% en 1990 a 29% en 1998²⁵. La tasa de desempleo también se redujo, de 20.3% en 1992 a 16.5% en 1996. El coeficiente de Gini se quedó prácticamente en el mismo nivel (0.49), indicando que pese a que el crecimiento económico no articuló una reducción de la desigualdad, tampoco la incrementó. De este modo, el período 1992-1996 se caracterizó por la estabilización, el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y el desempleo y la estabilidad del nivel de desigualdad. Las tasas de homicidio de este periodo se estabilizaron en varios puntos encima de 12.0, después de haber caído de 12.4 a 10.8 entre 1991 y 1992. En relación a los ochenta, los primeros siete años de los noventa establecieron y estabilizaron un nuevo piso en la tasa de homicidios a partir de la crisis de 1990.

Pese a la continuidad del equilibrio macroeconómico y el aumento del crecimiento en la segunda mitad de los noventa, la tasa de homicidios aumenta a 13.4 en 1998 y 14.3 en 1999, años fundamentales del boom económico de los noventa. En esa década, el PIB tuvo una tasa promedio anual de 6.0% (6.4% entre 1992 y 1999), y el PIB per cápita creció a una tasa acumulativa anual de 3.9%²⁶. Las tasas de crecimiento del PIB alcanzaron 8.2% en 1997, 7.4% en 1998 y 8.1 en 1999²⁷. Sin embargo, la tasa de homicidios alcanzó un nuevo piso justo en los años de mayor crecimiento. Esto nos lleva a interrogarnos acerca de algunos de los indicadores socioeconómicos del proceso y de las características sociales del modelo económico.

Sin embargo, la desaceleración de los años 2000 y 2001 estancó este proceso y la crisis financiera del periodo 2002-2004 revirtió la disminución de la pobreza. El crecimiento económico del PIB y del PIB per cápita logró reducir la pobreza en alrededor de 9% entre 1986 y 1998, según los cálculos del Banco Mundial. Dicha reducción no fue suficiente, comparada con el impresionante crecimiento del PIB entre 1992 y 1999: 6.4% de promedio anual. Es importante diferenciar los periodos 1986-1992 y 1992-98. El segundo periodo fue de mayor crecimiento, y sin embargo, de acuerdo con los datos del Banco Mundial, el crecimiento ocurrido entre 1986 y 1992, aun tomando en cuenta la crisis de 1990, tuvo un mejor efecto de reducción de pobreza que el crecimiento generado entre 1992-98. Aunque el crecimiento promedio del PIB per cápita fue menor entre 1986 y 1992 (3.24%) que entre

²⁵ Banco Mundial, Informe sobre la pobreza: La pobreza en una economía de alto crecimiento (1986-2000), 2001, p.IX. El BM define la línea de pobreza extrema como el costo de una canasta alimenticia normativa, que deben obtener los individuos para cumplir con un requerimiento calórico diario de 2,161 calorías. La tasa de pobreza extrema representa el porcentaje de la población que no puede adquirir la canasta alimenticia normativa. La línea de pobreza se define por una canasta de consumo que incorpora el consumo no alimenticio, incluyendo alquiler. La tasa de pobreza representa el porcentaje de la población que no puede adquirir la canasta de consumo normativa.

²⁶ OCDE, op. cit, p.25.

²⁷ Banco Central de la República Dominicana, 2009.

1992-1998 (5.79%)²⁸, “cada punto porcentual adicional de crecimiento del ingreso redujo el número de personas debajo de la línea de pobreza en 2.71% durante el periodo 1986-1992, mientras que en el periodo 1992-98 lo redujo solo en 0.38%”. De hecho, mientras la tasa de pobreza urbana decreció entre 1986 y 1992 – de 28.5% a 19.3% - entre 1992 y 1998 se incrementó ligeramente, de 19.3% a 20.5%²⁹.

En los años de intenso crecimiento, cerca del 2% de la población salió de la pobreza extrema: de 7.3% en 1992 a 5.1% en 1998³⁰. Empero, esta ligera reducción fue también frágil, ya que la volatilidad del crecimiento y la ausencia de un piso de protección social (debido al bajo nivel de gasto social y la práctica ausencia de un sistema de seguridad social funcional en dicho período) precipitaron alrededor de millón y medio de dominicanos hacia la pobreza en la crisis de la primera mitad del período 2000. No obstante el trabajo es la principal fuente de ingresos de los pobres; solo el 49% de los pobres participaban en la fuerza laboral en el año 2000, en comparación con el 61 por ciento de los no pobres, siendo mayor la tasa de desempleo en los jóvenes entre 15-19 años³¹, la cual tiende a duplicar la tasa de desempleo. Pese a que entre 1992 y 1999 se crearon 500,000 empleos³², entre 1996 y 2000, la tasa de desempleo ampliada bajó en menos de 3%, mientras que entre 1992 y 1996, la tasa de desempleo ampliada bajó de 20.3 a 16.7, entre el 1998 y el 1999, esta bajaría en menos de 1%³³.

Los cambios porcentuales del salario real promedio fueron mínimos: 3.8% en 1997, 0.1% en 1998, 3.7% en 1999. El incremento del salario mínimo fue también desigual, US\$30 en las empresas grandes y US\$13 en las pequeñas, a la mayor parte de las cuales se integra el porcentaje de jóvenes que consiguen empleo sin terminar la educación secundaria. Según los cálculos del BM, el promedio de US\$107 de salario mínimo mensual de las empresas pequeñas en el 2000, estaba por debajo de la línea de extrema pobreza, de US\$150.

En cuanto a la distribución del ingreso, aun cuando la razón entre el ingreso del 10% más rico de la población y el 40% más pobre mejoró de 4.2 a 3.0 entre 1986 y 1998, y la participación porcentual en el ingreso total concentrado por parte del decil más alto bajó de 43.9% en 1986 a 41.6% en 1992 y 38.4% en 1998, resulta significativo que la participación del 40% más pobre tuviese únicamente un ligero crecimiento entre 1986

²⁸ Ídem, p.15

²⁹ Ídem. p. 8

³⁰ El propio BM señala que “las tasas de pobreza extrema son bajas comparadas con resultados obtenidos en estudios anteriores” y “deben ser reevaluadas en futuros estudios”. Ídem, p.9.

³¹ Ídem, p.XI

³² Ídem, p.554

³³ Banco Central de la República Dominicana, 2008.

(10.4%) y 1992 (12.5%), para luego estancarse en el período de mayor crecimiento, en el que pasó a 12.9% en 1998. Algo similar ocurrió en el 10% más pobre, cuya participación en el ingreso total se incrementó de 1.1% (1986) a 1.7% (1992) y se mantuvo en igual porcentaje en 1998³⁴. El coeficiente de Gini pasó de 0.49 en 1996 a 0.59 en 1999, significando un aumento de la desigualdad social en esos años. La tasa de homicidios se incrementó sustantivamente, de 12.8 en 1996 a 14.9 en 1999.

Si en los años de crecimiento económico los indicadores socioeconómicos evidencian que no logramos reducir la pobreza de manera sostenible, y que la desigualdad había aumentado en los años de mayor crecimiento, la crisis financiera del 2003 enviaría a nuevos y amplios segmentos de la población por debajo de las líneas de pobreza (15.6%) y pobreza extrema (7.2%). Como resultado, un 42% de los dominicanos era pobre y un 16% vivía en la pobreza extrema en el 2004³⁵.

Los aumentos en el salario real fueron mínimos en el período de crecimiento, y este se redujo dramáticamente a partir de la crisis financiera del 2002, en que factores como la devaluación del peso generaron una alta inflación. Entre 2003 y 2004, el ingreso real promedio cayó en 30%³⁶. La tasa de desempleo ampliada había bajado a 13.8% en el 99, mientras que en el 2004 llegaba a 18.4%, alcanzando casi a los niveles de 1991, después de trece años. A esto se agrega el hecho de que en el 2004, el 20% de los trabajadores ganaba menos del salario mínimo³⁷ y que la brecha salarial entre los empleos formales e informales era de 85.2% en los salarios altos, 86.9% en salarios medios y 78.5% en salarios bajos. Al elevado nivel de desempleo se agrega una inflación acumulada de 86% en el 2004³⁸, con grandes aumentos de precios en los alimentos y de la canasta familiar.

³⁴ Banco Mundial, Informe sobre la pobreza...(1986-2000), p.10

³⁵ Informe sobre la pobreza en la República Dominicana, 2006: Logrando un crecimiento económico que beneficie a los pobres en la República Dominicana, Agosto 2006, p.I

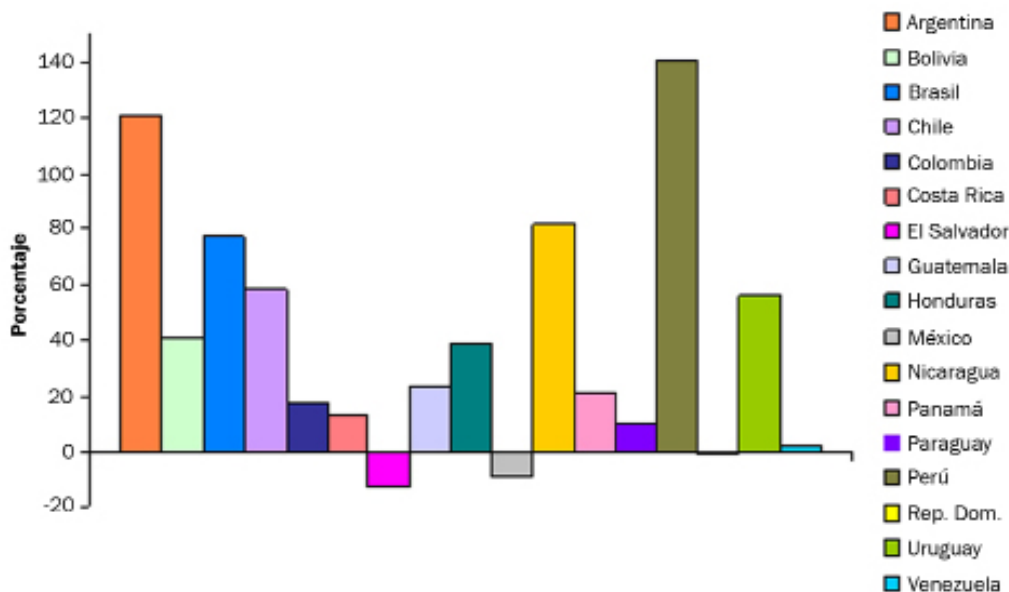
³⁶ Ídem, p.II

³⁷ Informe sobre la pobreza en la República Dominicana, 2006, p.IX

³⁸ Banco Mundial, Informe sobre la pobreza en la República Dominicana, 2006, p. IV

La involución del salario real entre 1995-2007, en la República Dominicana puede verse, en perspectiva comparada, en el siguiente gráfico:

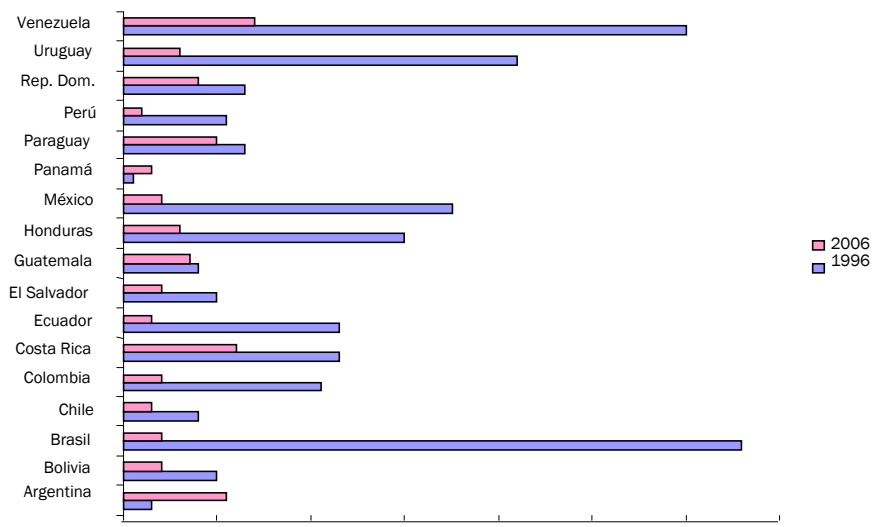
Gráfico 4
América Latina
Variación del salario mínimo real en porcentajes, 1995-2007



Fuente: Andrés Marinakis: Evolución de los salarios mínimos en América Latina 1995-2006 OSR/OIT, Santiago.

Pese al crecimiento del PIB per cápita, lo cierto es que en la relación del salario mínimo respecto al PIB per cápita, la República Dominicana figura entre los países latinoamericanos en los cuales se verificó una regresión, como lo muestra el siguiente gráfico:

Gráfico 5
América Latina
Salario mínimo con relación al PIB per Cápita

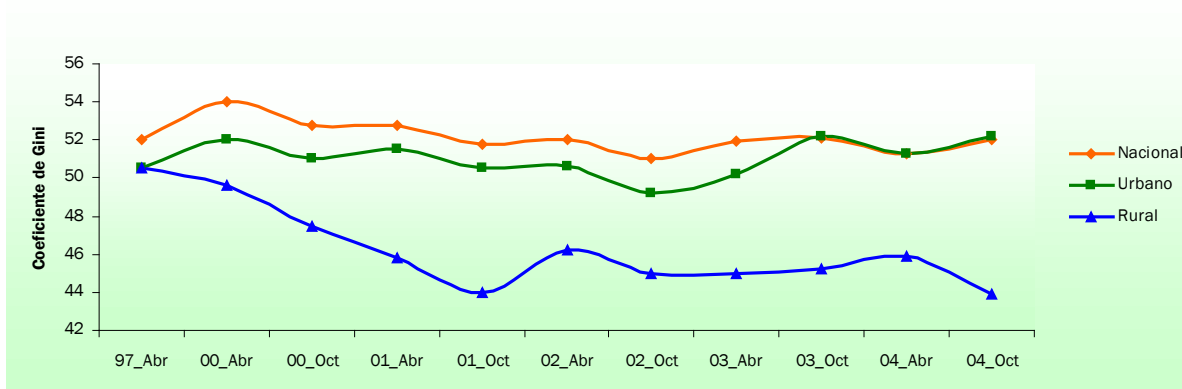


Fuente: Andrés Marinakis: Evolución de los salarios mínimos en América Latina 1995-2006 OSR/OIT, Santiago.

La situación del salario mínimo respecto al PIB per cápita indica un problema de distribución, ya que aun cuando el PIB per cápita ha crecido debido a los períodos de auge económico en la segunda mitad de los noventa y de los dos mil, el salario mínimo se ha distanciado crecientemente del nivel del PIB per cápita, sintomatizando una forma de crecimiento de cuyos beneficios están excluidos todos aquellos que rondan o están por debajo del salario mínimo. En el 2004, por efectos de la crisis 2002-03, el 20% de las familias más ricas concentraba 56% del ingreso nacional, mientras que solo el 4% de dicho ingreso era recibido por el 20% más pobre. Según el coeficiente de Gini, indicador de la desigualdad social³⁹, esta se incrementó entre 1996 y 1999 (de 0.49 a 0.59), para bajar durante la desaceleración y la crisis, llegando a 0.54 en el 2004. Esto quiere decir que el crecimiento económico profundizó la desigualdad social a través de un modelo concentrador del ingreso, mientras que la crisis redujo la desigualdad al costo de bajar el techo para casi todos y crear legiones de nuevos pobres. La crisis tuvo un efecto igualador, pero hacia abajo.

Un dato importante para nuestro análisis es el de que la desigualdad urbana tendió a aumentar desde 1997 a 2004, mientras que la desigualdad rural tendió a disminuir, como evidencia el gráfico de Gini. Es decir, nuestras ciudades se convirtieron en un entorno de mayor desigualdad social, una desigualdad más acuciante debido a las migraciones del ámbito rural al ámbito urbano, usualmente de los más pobres, así como más visible, debido a los patrones de consumo conspicuo y ostentación de las élites dominicanas, y a la disminución de la inversión en planes tales como la vivienda para familias pobres.

Gráfico 6
República Dominicana
Desigualdad - Coeficiente de Gini por área
Ingreso per cápita familiar



Fuente: Banco Mundial, Informe sobre la pobreza, op. cit. 2006 p. VI

³⁹ El coeficiente de Gini mide la desigualdad en la distribución de los ingresos y sus valores oscilan entre la condición de igualdad perfecta (con valor 0) y la concentración total del ingreso en una persona (valor de 1). Mientras menor sea el coeficiente de Gini, más igualitaria es una sociedad.

Los apuntes anteriores revelan problemas en la gestión distributiva del crecimiento, así como un prolongado déficit de pisos de protección social que protejan a los grupos más vulnerables contra las crisis como, por ejemplo, lo empieza a hacer la extensión de la seguridad social en los últimos años de la década del 2000.

Los datos anteriores sintetizan un modelo primordialmente excluyente de crecimiento, con una tendencia hacia la volatilidad. La exclusión social del modelo indica un déficit de acción estatal respecto a las medidas distributivas necesarias para apuntalar la reducción de pobreza. De acuerdo con el Informe de pobreza del Banco Mundial del año 2001, “los problemas de pobreza en la República Dominicana reflejan ampliamente las disparidades subyacentes en las oportunidades económicas”⁴⁰. No es quizás fortuito, entonces, que la tasa de homicidios creciera en los años de crecimiento, tendiendo a colocar un nuevo piso (14.3 en 1999) para dispararse, construyéndose definitivamente un nuevo piso, a partir de la crisis del 2003. Desde ese año, la tasa de homicidios se ha colocado en más de 22%, alcanzando 26 y 27 en el 2004 y el 2005.

V. Jóvenes, educación y producción social de la inseguridad ciudadana

Los jóvenes son los principales victimarios de la criminalidad y la delincuencia. El perfil predominante de la delincuencia es el de hombre joven, entre 15 y 25 años, pobre, desempleado y urbano. Esta situación se relaciona directamente con el déficit de oportunidades de un modelo socioeconómico excluyente, en el que se articulan altas tasas de desempleo y reconocidos problemas de inversión, eficiencia y calidad en el sistema educativo, particularmente en el nivel secundario.

Uno de los problemas centrales y persistentes de la economía dominicana ha sido su incapacidad para generar fuentes de trabajo e ingreso suficientes para la población. En los años del boom económico (1996-2000), solo el 53.6% de la población en edad de trabajar era económicamente activa. La volatilidad del crecimiento económico profundiza esta situación. Así, la población económicamente activa (PEA) creció en 6.9% entre 1997 y 2000, para caer a menos de 1% en el año 2003. Con este déficit contrasta el incremento de la población, particularmente de la población urbana, que en 1970 era el 39.7%, incrementándose a 56.1% en 1993 y a 63.6% en el 2005. Entre 1996 y 2006, la población en edad de trabajar pasó de 5.8 a 7.3 millones, de los cuales un 72.6% residía en zonas urbanas. La mayor parte de esta población tiene menos de veinte años (43.7% de la población total en el 2002)⁴¹.

⁴⁰ Banco Mundial, República Dominicana, Informe sobre la pobreza: La pobreza en una economía de alto crecimiento (1986-2000), 2001, p.X.

⁴¹ Los datos anteriores provienen de OCDE, op. cit. P. 18-20.

En los años de mayor crecimiento, la tasa de desocupación ampliada disminuyó de 15.8% (1995) a 13.9% (2000), mientras que la tasa de desocupación juvenil, que abarca a los jóvenes de 15 a 24 años, se redujo de 29.2% a 24.5% en el mismo período. Ciertamente, disminuciones significativas, pero los porcentajes continuaron siendo altos, ya que en el año 2000, uno de cada cuatro jóvenes estaba desocupado. A partir de la crisis del 2003, la tasa de desocupación aumentó de 15.6% en el 2001 a 18.4% en el 2004. El incremento de la tasa de desocupación juvenil fue sustancial, de 27.1% en el 2001, a 32.8% en el 2004⁴². Pese a los altos niveles de inflación y devaluación provocados por la crisis, los ingresos promedio mensuales de la población juvenil solo subieron de RD\$3,486.00 a RD\$4,752.00 entre el 2002 y el 2004⁴³. Esto es, las expectativas laborales y de ingresos para los jóvenes dominicanos en la primera mitad de la década de los 2000 eran más que grises. ¿Será entonces casual que los datos, percepciones y experiencias existentes sobre criminalidad y delincuencia indiquen un aumento sustancial en ese lapso?

Vale la pena anotar que en la mayoría de los años en que la tasa de homicidios ascendía a un nuevo piso, la tasa de desempleo había crecido significativamente, como en 1984 (la tasa de desempleo aumentó de 21.7% en 1983 a 24.4% en 1984), 1990 (en que la tasa de desempleo se incrementó a 23.0% con relación al 18.0% en 1988). Si bien es cierto que esta relación es inexistente en los años de boom económico, en los que habiendo disminuido el desempleo, aumentó la tasa de homicidios, es necesario subrayar el factor de desigualdad creciente ya planteado anteriormente para esos años, al que se une la persistencia de altas tasas de desempleo -si bien más bajas que en años anteriores- y el clima de opulencia y enriquecimiento rápido de las élites emergentes de la alta concentración del ingreso, elementos que aunque no analizamos en este trabajo, tienden a crear efectos de demostración hacia abajo, minando los valores existentes y creando ilusiones de movilidad social mediante vías paralelas a la ley.

Un punto a resaltar es el tema de género y los cambios progresivos en el posicionamiento de hombres y mujeres en el mundo laboral. Este elemento es importante, ya que la vasta mayoría de los sujetos en la delincuencia y la criminalidad son hombres. Aun cuando “la tasa de desempleo afecta casi 3 veces más a las mujeres que a los hombres”⁴⁴, también es cierto que se ha estado verificando un aumento importante del porcentaje de mujeres en ramas de la economía con mayor capacidad para generar empleos, como en parte de los servicios y el comercio al por mayor y menor. “La brecha de género en la participación laboral ha tendido a cerrarse en los últimos años, en particular la participación femenina

⁴² Datos del Banco Central de la República Dominicana, 2009.

⁴³ Ídem.

⁴⁴ Jeffrey Lizardo et al.: Equidad de género en la República Dominicana: Resultados del informe sobre la pobreza, Marzo 2007, p. 5.

en el mercado laboral aumentó significativamente de 29% en el 1991 a 35% en el 1997, y 45% en el 2004⁴⁵. Por ejemplo, el porcentaje de mujeres que trabajaban en 'otros servicios' pasó de 39% en el 2000 a 44.3% en el 2004. En ese período, el porcentaje de desempleados con estudios primarios era mayor en los hombres (46.1%) que en las mujeres (42.5%)⁴⁶. A esta situación emergente se agrega un proceso conocido como la "feminización de la educación", particularmente en los niveles secundario y universitario, lo cual se traduce en un acelerado crecimiento en la formación de las mujeres con relación a los hombres. El punto es que las oportunidades laborales de los hombres jóvenes de los estratos de menor ingreso han disminuido, lo cual podría estar afectando negativamente las expectativas de una parte de este segmento poblacional respecto al mundo del trabajo como opción de movilidad social.

Las notas anteriores nos llevan al tema educativo y su relación con las oportunidades de empleo juvenil. Como han señalado funcionarios del Programa de Educación de Segunda Oportunidad del Banco Mundial, mientras la tasa de desempleo juvenil llegaba casi al 35% a mediados de la década del 2000, el sistema escolar se volvió en uno de los menos eficaces de América Latina y el Caribe. Alrededor del 8% de los jóvenes entre 15 y 24 años son analfabetos y el 69% entre 20 y 29 años no ha terminado la secundaria, la mayoría de los cuales son desocupados por no estar calificados, "y no tienen ninguna perspectiva de hacia dónde ir"⁴⁷.

Es conocida la vinculación entre la cobertura, calidad y eficiencia del gasto social en educación y el desarrollo de oportunidades laborales y de generación de ingresos para los jóvenes. ¿Cómo participan los problemas del sector educativo en la producción social de la inseguridad ciudadana?, ¿qué relación existe entre los déficits de la educación secundaria y las dificultades de inserción laboral y transición hacia el mundo del trabajo por parte de los jóvenes?

Los problemas de creación de oportunidades empiezan por la persistencia del escaso gasto social como porcentaje del PIB, que entre 1986-1990 tuvo un promedio de 5.7%, manteniéndose en 5.6% entre 1991-1995, y subiendo ligeramente a 5.8% en 1996, 6.2% en 1997 y 6.3% en 1998, año en el que, pese al incremento, aún era la mitad del promedio latinoamericano y del Caribe (12.8%)⁴⁸. El gráfico 7 indica el lugar de la República Dominicana en el gasto público en educación, de acuerdo a PREAL.

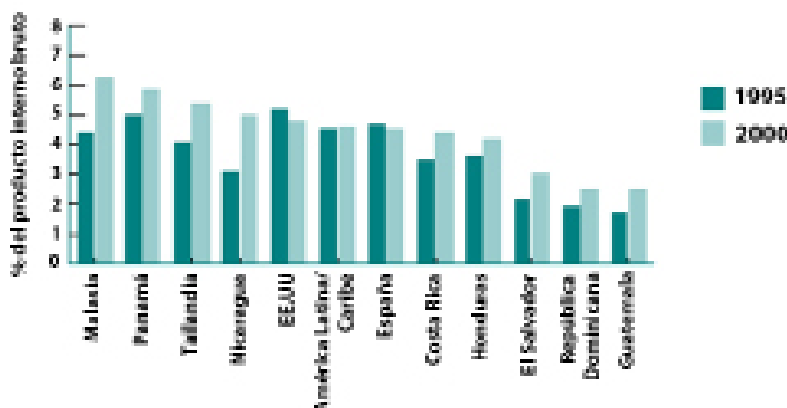
⁴⁵ Ídem, p.2.

⁴⁶ Datos obtenidos de OCDE, op. Cit. P.22.

⁴⁷ Banco Mundial: <http://go.worldbank.org/18J35E86E0>.

⁴⁸ Banco Mundial, República Dominicana, Informe sobre la pobreza: La pobreza en una economía de alto crecimiento (1986-2000), 2001, p.69.

Gráfico 7
Gasto Público en educación en perspectiva comparada, 1995 y 2000



Fuente: Gráfico extraído de “Es Hora de Actuar”, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina, Octubre 2003.

Es una verdad compartida que el gasto social en educación es fundamental para generar un sistema de oportunidades. Si bien dicho gasto creció como porcentaje del PIB desde 1.5% de promedio entre 1991-1995 a 2.5% en el año 2000, se mantuvo muy por debajo del porcentaje promedio de 3.8% en América Latina y el Caribe. De acuerdo con la OCDE, “el sistema educativo dominicano se financia principalmente con recursos del 52% del gobierno central, y del 39.0% de las familias”⁴⁹. Estos datos revelan que la carga de los costos educativos sobre las familias es alta, lo cual se traduce en que los más pobres tendrán menos oportunidades educativas, ya que tienen menor disponibilidad de recursos para la educación. Encima de esta situación, el incremento de inversión en educación, que alcanzó un punto máximo de 2.9% en el 2002, se deterioró en los años subsiguientes, bajando a 1.7 en el 2003 y 1.5 en el 2004, para remontar a 1.7 de nuevo en el 2006 y en el 2007 el mismo nivel de 1996.

Cuadro 9
República Dominicana
Gasto en educación como porcentaje del Producto Interno Bruto según años seleccionados, 1990-2006

Año	Porcentaje
1990	-
1991	0.8
1995	1.4
1997	1.7
1998	2
1999	2.2
2002	2.2
2003	1.7
2004	1.5
2005	1.7
2006	1.7

Fuente: OCDE, Informe sobre las Políticas Nacionales de Educación: República Dominicana, 2008, p. 90.

⁴⁹ OCDE, op. cit. p. 87.

Los problemas de inversión en la educación se manifiestan en el analfabetismo. Después de una fase de gran crecimiento, el analfabetismo era aproximadamente el doble que el promedio latinoamericano; el 27% de los pobres era analfabeto y el 77% de los adultos pobres no había completado la educación primaria en el año 2000⁵⁰, aun cuando la tendencia general del analfabetismo ha sido hacia una reducción significativa: 11.1% en adultos mayores de 15 años. Aunque la tasa de matriculación mejoró a nivel primario, pasando de 81% en el 1995 a 92% en el 2003⁵¹, esta ha sido particularmente baja para el nivel secundario (60% en el 2004), en el que además, la repitencia y la deserción son altas. También ha sido bajo el esfuerzo gubernamental en mejorar las condiciones de accesibilidad, eficiencia y calidad de la educación secundaria. El gasto en educación como porcentaje del gasto gubernamental total tendió incluso a decrecer durante el boom económico. En el período 1991-95 fue de 10.5%, en 1996 fue de 9.4%, en 1997 de 10.2% y en 1998 bajo a 8.7%⁵². Alrededor del 54% de los recursos presupuestarios en educación se concentraron en la educación básica, destinándose únicamente 12% a la educación media⁵³. Esto incidió en la baja cobertura neta en el nivel secundario (36% en 2003), particularmente entre los pobres (21%), problema al que se agrega la alta tasa de ausentismo (16% para los pobres y 3% para los no pobres)⁵⁴, así como la deserción escolar, un 32% había abandonado la escuela secundaria en 1998, porcentaje que disminuyó significativamente en años posteriores.

Algunos indicadores del sistema educativo han mejorado en la década de los 2000. La tasa de conclusión de la educación primaria pasó de 22% en los 90 a 53% en 2002, según los datos del Banco Mundial⁵⁵. Sin embargo, estos logros no son suficientes, ya que una parte importante de los egresados de primaria no asiste a la secundaria.

Se calcula que “la educación secundaria reduce la probabilidad de ser pobre en alrededor de 11 puntos porcentuales, mientras que completar la educación superior reduce la probabilidad de ser pobre en 18 puntos porcentuales”⁵⁶. En una sociedad con niveles muy desiguales de calificación, debido a la desigualdad en el acceso a la secundaria, así como a la educación universitaria y a la baja calidad de la oferta educativa pública, en los periodos en que se incrementa el ingreso laboral –por ejemplo entre 1997 y 2002- los más beneficiados son los más calificados, por lo que el efecto distributivo del crecimiento económico es muy limitado para los pobres.

⁵⁰ Ídem, p. XI

⁵¹ Unidad de Información Social (UIS), Perspectiva social dominicana: La cobertura educativa dominicana: logros y desafíos. Noviembre 2006.

⁵² Ídem, p.71

⁵³ OCDE, op. cit. p.94

⁵⁴ Ídem, p.33

⁵⁵ Banco Mundial: Informe sobre la pobreza, 2006, op. Cit. P.IX

⁵⁶ Ídem, p.17

Esto significa que los hombres (por cada 100 hombres matriculados en la educación media, hay 120 mujeres)⁵⁷, jóvenes y pobres, un alto porcentaje de los cuales no ha ingresado o terminado la secundaria, tienen escasas oportunidades laborales y de generación de ingresos. Entre los factores que conducen a los jóvenes hacia la calle o hacia la búsqueda temprana de ingresos están los costos asociados al sistema escolar, los problemas de eficiencia y calidad de la educación, principalmente de la pública, el deterioro de la valoración social de la educación, el bajo nivel de escolaridad de los padres y madres, la baja tasa de retorno de la educación secundaria sin continuidad hacia la tecnificación o la profesionalización, los problemas de calidad del empleo para jóvenes, la escasez de programas que faciliten la transición de la escuela al trabajo y los problemas de inserción laboral de los jóvenes⁵⁸.

Muchos de los nuevos empleos para jóvenes con menor escolaridad se verifican precisamente en el sector informal. En los jóvenes, la inserción laboral es compleja, ya que además de los bajos niveles de escolaridad en un porcentaje significativo, las empresas de las áreas en expansión, como telecomunicaciones y hotelería, tienden a contratar a jóvenes con experiencia previa en los tipos de tecnologías y técnicas que utilizan, para las que no han sido suficientemente preparados incluso muchos jóvenes con mayor nivel de escolaridad. Dicha situación sintomatiza los problemas en la tasa de retorno de una educación que, debido a limitaciones en su calidad y eficiencia, resulta muchas veces desfasada incluso para jóvenes con nivel secundario y universitario.

Los límites de la educación, particularmente de la secundaria, forman parte de la producción social de la inseguridad ciudadana, ya que algunos grupos procedentes de los jóvenes desventajados se insertarán en algún momento en una dinámica de ilegalismos que les permita generar ingresos ante expectativas crecientes de movilidad social.

⁵⁷ Unidad de Información Social, op. cit.

⁵⁸ Véase Banco Mundial, Informe sobre la pobreza, op. Cit. 2005, p. XII.

ALGUNAS RECOMENDACIONES FINALES.

La relación entre fenómenos delincuenciales, de criminalidad y los condicionantes socioeconómicos tiene un carácter multidimensional, por lo que el conjunto de políticas públicas para mejorar el estado de situación socioeconómica y reducir los factores que potencian tendencias de violencia social ameritarían de estudios específicos. Nos limitamos a plantear cinco focos de política que consideramos claves a partir de nuestro estudio:

1. **Conocer para actuar.** Es imprescindible construir un sistema nacional de estadísticas delictivas para elaborar mapas territorializados que den información concreta sobre la localización de los fenómenos y riesgos de violencia, así como para cruzar dichas estadísticas con indicadores de pobreza, desempleo, desigualdad y otros factores. La toma de decisiones para reducir la producción social de la violencia amerita de sistemas de información comprensivos y de métodos homologados de construcción de los datos bajo la rectoría de la Oficina Nacional de Estadística.

2. **Enfoque en los jóvenes.** Los principales perpetradores y víctimas de delincuencia y criminalidad son jóvenes. Esta es una evidencia sobre la cual es necesario establecer mecanismos sistemáticos de investigación cuantitativa y cualitativa: ¿Cuál es el perfil de los sujetos de la delincuencia y la criminalidad?, ¿cuál es su mundo subjetivo?, ¿cuáles son sus “valores” y prioridades?, ¿cuáles sus frustraciones?, ¿cómo ingresaron a las actividades delictivas?, ¿cuáles opciones considerarían para salir del mundo de la ilegalidad?, ¿dónde se ubican y cuál es la frecuencia de acciones de violencia social en los territorios?, y ¿cómo incide concretamente la falta de escolaridad en los riesgos de acción delictiva?...

3. **Enfoques de género.** Por razones históricas y de déficit acumulado de protección social e inducción a la producción de las mujeres, la gran mayoría de los estudios de género se enfocan en República Dominicana hacia el género femenino. Pero la deserción masculina de la escuela y el desplazamiento creciente de los jóvenes pertenecientes al género masculino por parte de las jóvenes en la universidad, crea problemas sociales y un perfil de joven varón desempleado y poco educado que facilita su captación por los sujetos de la ilegalidad. Es necesario investigar y decidir políticas de equidad de género que, sin excluir las problemáticas femeninas, den unas miradas y tomen acciones más integrales sobre ambos géneros.

4. **Mayor énfasis en educación secundaria.** Hasta ahora, en la República Dominicana se ha priorizado mejorar la accesibilidad y en menor medida la calidad, de la educación

primaria, con grados significativos y desiguales de éxito. Pero es urgente minimizar la deserción escolar secundaria y redirigir sus contenidos para generar un estudiante más competitivo, facilitando su futura colocación en el mercado laboral.

5. Políticas efectivas de empleo y generación de ingreso. El desempleo y las escasas oportunidades de trabajo digno dificultan la transición de la escuela hacia el mercado laboral. Es imprescindible una mejor y más amplia articulación entre opciones educativas y técnicas, necesidades de las empresas y sistemas de información sobre empleo, particularmente, aunque no exclusivamente, dirigidas a la población joven.

Estas prioridades conducirían a un cuadro social menos inducivo hacia las opciones de ilegalidad disponibles para jóvenes con pocas oportunidades existentes para encontrar vías de movilidad social canalizadas constructivamente.

Bibliografía

Ayuntamiento del Distrito Nacional: *Informe de la Primera Encuesta de Percepción Social del Gobierno de la Seguridad*. Distrito Nacional, Observatorio Ciudadano, agosto 2006.

Banco Central de la República Dominicana: Departamento de Cuentas Nacionales y Estadísticas Económicas. División de Encuestas.

Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo: *República Dominicana, Informe sobre la pobreza, la pobreza en una economía de alto crecimiento (1986-2000)*, 2001.

Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo: *Informe sobre la Pobreza en la República Dominicana: logrando un crecimiento económico que beneficie a los pobres*. 2006.

Barreix, A.; Roca, J. y Villela, L.: *Política fiscal y equidad*. DFID-BID-CAN.

Barro, Robert J.: *Inequality and Growth in a Panel of Countries*, Journal of Economic Growth, March 2000, v. 5, iss. 1, pp. 5-32.

Unidad de información social: *Perspectiva social dominicana. Los hechos: semblante objetivo de la inseguridad*.

Eddy Tejeda: *Policy Memo Nacional*. Colectivo latinoamericano de jóvenes. W.K. Kellogg Foundation, 2007.

Edylberto Cabral Ramírez y Mayra Brea de Cabral: *Violencia en la República Dominicana: Tendencias recientes. Perspectivas psicológicas*. V. 3-4 Santo Domingo, 2003.

Edylberto Cabral Ramírez y Mayra Brea de Cabral: *Homicidios y armas de fuego en la República Dominicana*. Revista electrónica psicología científica.com. Octubre 2008.

Fajnzylber, P., Lederman, D. y Loayza, N.: *Inequality and Violent Crime*. Journal of Law and Economics, vol. 14. Abril, 2002.

Lizardo, J. Reyes, H y Orlando, M.B.: *Equidad de género en la República Dominicana: resultados del informe sobre la pobreza*. Centro de Estudios de Género, INTEC, 2007.

Marinakís, Andrés: *Evolución de los salarios en América Latina, 1995-2006*.

OECD: *Informe sobre las políticas nacionales de educación: República Dominicana*. 2008.

Oficina Internacional de Trabajo: *Panorama laboral para la América Latina y el Caribe*, 2007.

International Labour Office: *Global Employment Trends for Youth*. Geneva, 2006.

Peralva, Angelina: *Violence et démocratie; le paradoxe brésilien*. París: Balland, 2001.

Rojas Aravena, Francisco: *Globalización y violencia en América Latina*, FLACSO, revista Pensamiento Iberoamericano N°2.

Temístocles Montás, Juan: *Cohesión social, la experiencia dominicana*. Seminario Promover la Cohesión Social: Las experiencias de la Unión Europea y América Latina/Caribe. Bruselas. Secretariado Técnico de la Presidencia de la República Dominicana.

UNICEF: *Panorama: República Dominicana – Estadísticas*. www.unicef.org/spanish/infobycountry/domrepublic_statistics.html

Unidad de Información Social del Secretariado Técnico de la Presidencia, Gobierno Dominicano, Boletín N° 5, Año I, agosto 2006.

United Nations Office on Drugs and Crime: *Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean*. 2007.

Violencia juvenil en el Caribe, un estudio de caso de la República Dominicana
Tasa de homicidios 2006
Modelo de cuadro