

Informe sobre Desarrollo Humano  
**República Dominicana 2008**



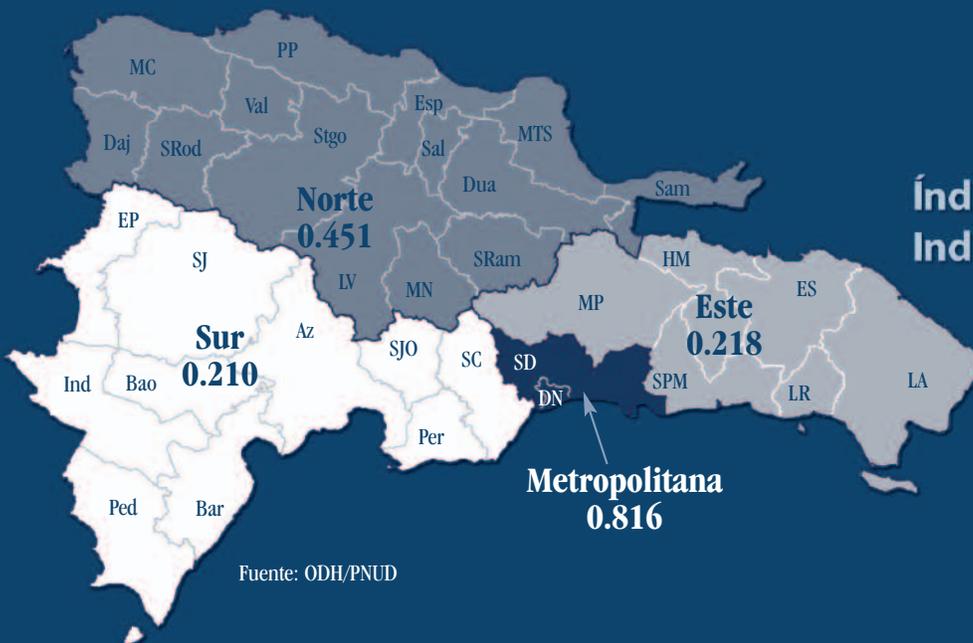
# Desarrollo humano, una cuestión de poder



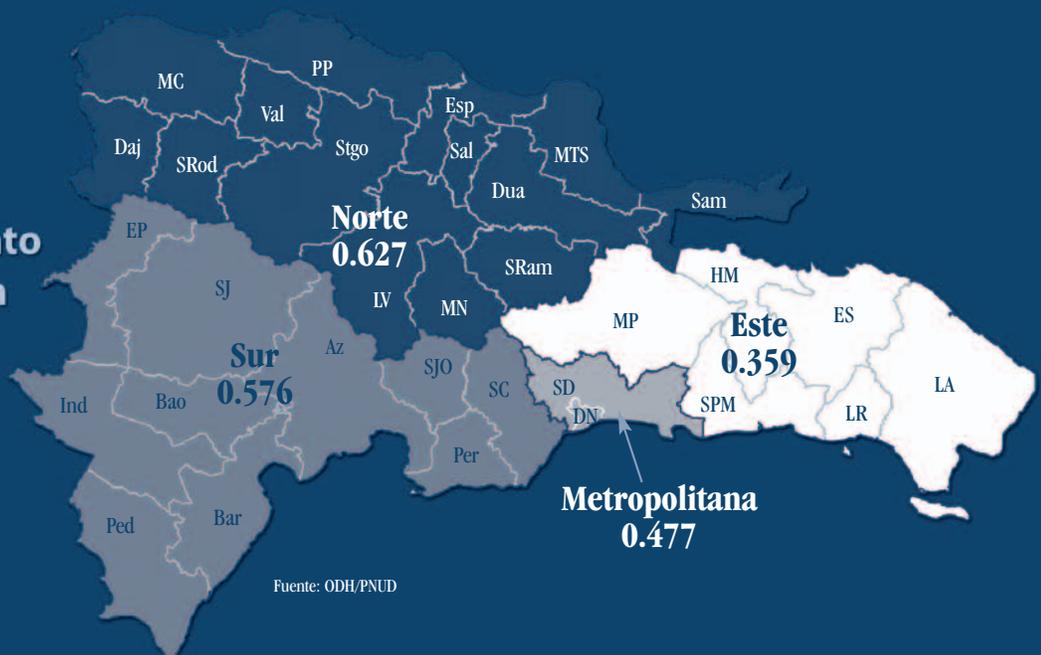
## Índice de Empoderamiento Humano (IEH) por región



## Índice de Empoderamiento Individual (IEI) por región



## Índice de Empoderamiento Colectivo (IEC) por región



## RESUMEN

Informe sobre Desarrollo Humano  
República Dominicana 2008

# Desarrollo humano, una cuestión de poder



Oficina de Desarrollo Humano<sup>1</sup>



Programa de las  
Naciones Unidas  
para el Desarrollo

<sup>1</sup> Este informe ha sido escrito por la Oficina de Desarrollo Humano (ODH) a solicitud del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La ODH tiene la exclusiva responsabilidad del contenido y éste puede no reflejar las opiniones del PNUD, del Consejo Consultivo o de las personas o instituciones consultadas.

Copyright © 2008  
Oficina de Desarrollo Humano  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
Santo Domingo, República Dominicana

Primera impresión

ISBN 978-9945-8595-7-7

---

Diagramación: **Danielle West. Arte&Diseño**

Fotografía: **Emiliano Larizza**

Impresión: **Editora Taller**

# Equipo del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2008

## Equipo de investigación

### Coordinación

- **Miguel Ceara-Hatton**. Director del Informe y Coordinador de la Oficina de Desarrollo Humano
- Rosa Cañete Alonso. Sub-coordinadora de la Oficina de Desarrollo Humano
- Adriana Velasco. Sub-coordinadora de la Oficina de Desarrollo Humano  
(Hasta septiembre de 2007)

### Investigadores

- César Pérez
- Indhira de Jesús
- Isidoro Santana
- Juan José Espinal
- Lucero Quiroga
- Ramón Tejada Holguín

## Estadísticas

- Fidel Geraldino
- Armando Gil
- Pamela Suero
- Sarah Llibre

## Equipo de apoyo

- Michela Accerenzi
- Dálida Acosta
- Ana Pimentel Rodríguez
- Rosa Elía de la Cruz
- Roira Sánchez
- Jorge Merán

## Revisión Editorial

- Daryelin Torres Rodríguez
- Luis Rubio Sánchez

## Consejo Consultivo del Informe

Alberto Fiallo-Billini, Ana Selman, Bienvenido Álvarez Vega, Domingo Marte, Enrique de Marchena, Fausto Ruiz, Fernando Rojas, Fidel Santana, Frank Cáceres, Guarocuya Félix, Jacobo Reyes, Jaime David Fernández Mirabal, John Gagain, José Luis Alemán<sup>†</sup> (E.P.D.), José Manuel Torres, Juan Bolívar Díaz, Juan Castillo, Luis Manuel Pellerano, Magaly Pineda, Marcos Villamán, Mario Serrano, Max Puig, Milagros Ortiz Bosch, Omar Ramírez, Pablo Tactuk, Pelegrín Castillo, Rafael Toribio.

## Agradecimientos institucionales

Estas instituciones nos apoyaron de diferentes maneras. Algunas nos facilitaron información estadística y documental, y con otras tuvimos la oportunidad de presentar parte del informe y someter a juicio de expertos las conclusiones que íbamos obteniendo. Sobra decir que las instituciones no tienen ninguna responsabilidad sobre el contenido del Informe, el cual es de exclusiva responsabilidad de la Oficina de Desarrollo Humano (ODH). A todas agradecemos su colaboración:

Oficina Nacional de Estadística (ONE), Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARN), Secretaría de Estado de Educación (SEE), Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS), Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SEECYT), Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD), Subsecretaría de Planificación y Ordenamiento Territorial, Secretaría de Estado de Agricultura (SEA), Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDHRI), Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), Instituto Agrario Dominicano (IAD), Contraloría General de la Nación, Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE), Instituto Cartográfico Militar, Gabinete Social, Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE), Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud (CERSS), Participación Ciudadana, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Agencia de Desarrollo Local de Valverde (ADELVA), Comisión de Hacienda de la Cámara de Senadores, Cámara de Diputados, Banco Mundial y Mesa de la Cooperación Internacional, Departamento de Sociales de la Universidad APEC, representantes de los partidos políticos en la Mesa de Gobernabilidad del PNUD, Fundación Solidaridad y Grupo Jaragua.

## Agradecimientos personales

Estas personas contribuyeron de diferentes formas con la realización del informe: unos facilitaron información, otros hicieron comentarios a los manuscritos, otros organizaron discusiones de los hallazgos del estudio y los más, enriquecieron el análisis. A todos les agradecemos por sus invaluable aportes, que en nada los responsabilizan del contenido del informe, el cual es responsabilidad exclusiva de la Oficina de Desarrollo Humano (ODH).

Adelaida Orestes, Albania Pérez, Alberto Estrella, Alberto Sánchez, Alejandro Abreu, Alejandro Moliné, Alicia Ziffer, Álvaro Nadal, Amaury Bello, América Bastidas, Amparo Arango, Ana Ferrand, Ana Álvarez, Ángel Alcides Brea Franco, Anyarlene Bergés, Antonio Morales, Antonio Morillo, Aris Pichardo, Astrid Encarnación, Basilio García, Belkis Fernández, Belkys Marcelino, Bernardita Torres, Bernardo Matías, Bernardo Santana, Betty Josefina Polanco, Bolívar Troncoso, Carlos Hernández, Carmen Luz Ramos, Carmen Luisa Figueiras, Catherine Cattafesta, Cinthia Franco, César Cotes, Chanel Mateo Rosa, Clara Báez, Claudio Tomasi, Cristina Nogueira, Cristóbal Rodríguez, Daisy García, Dalia Castillo, Domingo Marte, Domingo Matías, Elizabeth Gómez, Emiliana Peña, Enrique Morales, Enrique Ogando, Erick Rozón, Fabricio Gómez, Fátima Portorreal, Félix R. Ramírez F., Fernando Durán, Fernando Ferrand, Francisco Cáceres Mendoza, Franc Báez-Everstz, Frank D'Oleo, Francis Jorge, Franklin Díaz, Georgina Espinal, Maritza Martínez, Gloria García Parra, Graciela Ramírez, Guarocuya Félix, Hamlet Gutiérrez, Héctor Pimentel, Héctor Riveros Serrato, Jaime Moreno, Jennifer Rivera, Jesús Moreno, José Ángel Rodríguez Contreras, José del C. Bautista, José Manuel Brito, José Horacio López, José Selig Ripley, Josefina Bernier, Juan Figueroa, Juan Antonio Ramírez, Julio César Valentín, Jesús Feris Iglesias, Jeffrey Lizardo, Juan Pablo Berroa, Julio Aybar, Karina Mena, Laura Báez, Leo Valeirón, Leoncio Mártires, Leticia Martínez, Luz Adelma Guillén, Manuel de Jesús González de Peña, Manuel Mateo, Manuel Rodríguez Pumarol, Marc Van Wynsberghe, Marco Akerman, María Eugenia Batista, María Eugenia Morales, María Cívít, Mariana Pérez, Marina Ortiz, Mary Reyes, Martín Eduardo Peña, Mathew McPherson, Magdalena Lizardo, Mauricio Estrella, Mercedes Carrasco, Michelle Guzmán, Miguel Silva, Miguel Eduardo Ceara-Asuad, Milqueya de la Rosa, Miosotis Rivas, Miriam Rodríguez, Moreno de Jesús, Natalie María Hernández, Nelson Medina, Néstor Berroa, Nelsón Suárez, Olaya O. Dotel, Omar Ramírez Tejada, Pablo Rodríguez, Paola Caram, Pastor Pérez, Pavel Isa Contreras, Paz Velasco, Pedro Juan del Rosario, Paolo Sassarao, Pedro Luis Castellanos, Pedro Ortiz, Rafael Aníbal Reyes, Rafael Emilio Yunén, Ramón Alvarado, Ramón Pérez Minaya, Reynaldo Peguero, Rita Sciara, Rosagilda Vélez, Roberto Castillo Tió, Roberto Liz, Romeo Ramlakhan, Rosa Arlene María, Susana Gámez, Susana Santos, Smerling Genao Piña, Selma Zapata, Sixto J. Incháustegui, Sofía López, Simón Santiago, Tad Palac, Tahira Vargas, Tomás Sandoval, Tommy Galán, Tony Henríquez, Víctor Gómez, Víctor Hugo Deláncer, Víctor José D'Aza, Víctor Sánchez, Viviana Ribero, Wilfredo Lozano, Yolanda León, Yvonne Arias.

## Presentación

Cuando el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en República Dominicana decidió en el año 2003 crear la Oficina de Desarrollo Humano (ODH) estaba convencido de que abría un espacio intelectual que contribuiría a la mejor comprensión de la dinámica económica, social e institucional del país, para aportar así a la formulación de políticas públicas desde una visión del desarrollo humano.

Han pasado cuatro años y medio desde el inicio de la ODH y durante este período se han venido acumulando resultados:

- La coordinación, en 2004, de la primera evaluación nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, en 2006, del primer estudio provincial en El Seibo.
- Informes nacionales de desarrollo humano 2005 y 2008.
- Cinco diplomados en desarrollo humano con más de 200 graduados.
- Un diplomado en VIH/SIDA y desarrollo humano.
- La elaboración de las “Guías de aprendizaje sobre desarrollo humano: El país que somos el país que podemos ser”, las cuales intentan acercar los resultados del Informe Nacional de 2005, así como los valores principales del desarrollo humano, a los jóvenes.
- Dos cursos didácticos para multiplicadores de las Guías, con más de 50 instituciones que trabajan con jóvenes a nivel nacional en el ámbito docente y comunitario.
- Numerosas asesorías y talleres a diferentes instancias del sector público y privado.

El Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2005, “Hacia una inserción mundial incluyente y renovada”, fue un paso de avance en el análisis de la situación del país. En aquel informe se constataba la falta de compromisos del liderazgo nacional político y empresarial, y la ausencia de un pacto social y de empoderamiento de los sectores mayoritarios para alcanzar el desarrollo humano. Tres años después estamos publicando un nuevo Informe Nacional sobre Desarrollo Humano, el cual intenta explorar las causas de la falta de empoderamiento de los sectores mayoritarios, así como las oportunidades con que contamos para romper, desde lo local, la lógica que provoca y mantiene esta situación.

La Oficina de Desarrollo Humano del PNUD pone a la disposición de la sociedad dominicana un nuevo instrumento de análisis que hace evidentes las brechas sociales en el territorio, basándose en una gran cantidad de información estadística sistematizada a nivel provincial que esperamos fortalezca las capacidades del país en el manejo de información y en su uso para el análisis crítico y constructivo. También esperamos que estos datos saquen a la luz los vacíos de información que existen en el país y ayuden a completarlos y mejorarlos.

Este informe se ha realizado en un período de dos años y viene acompañado de cuatro publicaciones que recogen los debates que promovió la ODH con la participación de más de 450 personas alrededor de diferentes temas, tales como: las áreas protegidas, el proceso de descentralización, la nueva ruralidad y la reforma del sector salud en el país.

Para la elaboración del informe se contó con un equipo de más de 20 profesionales, en su mayoría dominicanos; se realizaron más de 32 presentaciones de consulta con diferentes sectores: empresarios, diputados senadores, síndicos, secretarías e instancias públicas, sociedad civil, academia y organizaciones comunitarias de base, llegando a alcanzar a más de 1,150 personas en las consultas previas. Se recibió apoyo en recopilación de información estadística, consultas y observaciones de 27 instituciones del Estado dominicano y se recibieron comentarios, observaciones por escrito, informaciones estadísticas, mapas y otro tipo de colaboraciones de 151 personas, las cuales están debidamente mencionadas en los agradecimientos de este documento.

A través de este trabajo esperamos haber colaborado a un cambio de paradigma que ponga en el centro a las personas, las cuales son medio y fin del desarrollo humano. Creemos que sólo a través de una visión amplia e incluyente, en la que todos tengamos poder para influir en las decisiones colectivas, conseguiremos consensuar un proyecto común que, poniendo la mirada en el futuro, transforme el presente en una sociedad en que el desarrollo humano no sea una cuestión de poder, sino de derechos.

## Prólogo

El desarrollo humano es la ampliación de las libertades reales que tienen las personas para elegir lo que valoran en la vida.

La ampliación de las libertades reales depende del acceso a las oportunidades, tanto en el inicio de la vida como a lo largo de ella, ya que, por ejemplo, no tener acceso a una nutrición o a una educación adecuada a temprana edad puede afectar las posibilidades de lograr las destrezas necesarias para tener una vida satisfactoria.

En una sociedad como la dominicana, de gran inequidad social, económica e institucional, el acceso a las oportunidades está determinado por el poder individual o del grupo al que se pertenece. Esto se debe a que la sociedad no es capaz de garantizar a la ciudadanía un mínimo de capacidades y oportunidades; de forma que se garantice que el resultado en la vida esté determinado por el esfuerzo y no por la clase social, el lugar, o el sexo con que se nace.

Lo dramático de esta situación en el país es que, a largo plazo, la inequidad en las oportunidades no ha sido consecuencia de la falta de recursos económicos, sino resultado de malas decisiones de quienes han tenido el poder para decidir como gastarlos.

Por todo esto, el desarrollo humano es una cuestión de poder.

Las libertades reales están asociadas a las capacidades que tienen las personas para poder elegir. Esas capacidades se portan individualmente, ya que es la persona quien está nutrida, quien tiene salud, quien ejerce sus derechos; sin embargo, muchas capacidades se construyen socialmente, por cuanto dependen del sistema educativo, del sistema de salud, de que exista un pleno estado de derecho, etc. Más aún, las personas viven en sociedad y, por lo tanto, las relaciones interpersonales son parte de su bienestar. Así, para explicar el nivel de desarrollo no basta con valorar las capacidades y logros individuales, sino que son

necesarias las capacidades y los logros sociales.

En una sociedad con un estado de derecho deficiente, sostener las condiciones que amparan las capacidades individuales depende de las capacidades sociales, porque el simple cambio de un funcionario público puede borrar los logros conseguidos en materia de acceso a oportunidades. Solamente una población empoderada, que ejerza sus capacidades individuales y sociales, puede ser la garantía del estado de derecho.

Por otra parte, si quienes se desarrollan son las personas, estamos hablando de sujetos específicos que viven en situaciones y circunstancias concretas, en un espacio y en un tiempo determinado, y ello nos remite a la dimensión local y territorial del desarrollo.

En esta perspectiva, el bienestar de las personas es el fin del desarrollo, lo cual nos remite a un compromiso ético, en donde el campo de evaluación del éxito de las políticas, las instituciones y la economía es determinar cuanto mejor viven las personas, no en abstracto sino en lo concreto; lo cual incluye las relaciones interpersonales y la forma de inserción de éstas en la sociedad.

Este Informe sobre Desarrollo Humano República Dominicana 2008: “Desarrollo humano, una cuestión de poder” pretende conjugar estos tres aspectos del desarrollo: el poder, la dimensión social de las capacidades y el empoderamiento, así como el componente local del desarrollo.

Para esto se investiga el nivel y distribución de las capacidades y oportunidades en el territorio dominicano, la magnitud y forma en que éstas se convierten en empoderamiento en las diferentes provincias del país; así como la viabilidad de convertir el empoderamiento en poder y las condiciones para que el poder produzca capacidades y desarrollo humano en la sociedad dominicana actual.

El Informe Nacional sobre Desarrollo

Humano 2008 analiza las relaciones entre el proceso de creación de capacidades, el empoderamiento, el poder y el desarrollo humano a nivel provincial en República Dominicana.

Para este propósito, se construyó un Índice de Empoderamiento Humano con 52 indicadores, que cubren aspectos vinculados al empoderamiento social, político, educativo, en salud, en economía y en tecnologías de la información y la comunicación. Estos índices se construyeron a nivel regional, provincial y, en algunos casos, hasta municipal. Éste es, quizás, el mayor esfuerzo de compilar, sistematizar y analizar información a nivel provincial que se haya hecho hasta ahora en República Dominicana, el cual, con toda seguridad, es imperfecto e incompleto; pero es un primer paso, que deberá ser superado en el corto tiempo. También constituye un apoyo esencial para que las autoridades nacionales empiecen a intervenir en el territorio de forma informada y educada para lograr desarrollo humano. Al mismo tiempo, es un medio para que los actores locales se empoderen en pos de la equidad y el bienestar.

Finalmente, hay que indicar que los medios y técnicas para conseguir el desarrollo existen y son conocidas. La posibilidad de lograr desarrollo humano en el país depende de que se alteren las relaciones de poder que aseguren el pleno estado de derecho. Este logro está supeditado a la capacidad de movilización y empoderamiento de la sociedad y el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2008 pretende ser un instrumento para ese fin.

**Miguel Ceara-Hatton**

*Coordinador de la Oficina de Desarrollo  
Humano del PNUD*

## Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo

### Algunas consideraciones sobre el INDH 2008

El Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2008, centrado en el tema “Desarrollo humano, una cuestión de poder”, constituye un aporte al debate sobre las vinculaciones entre capacidades individuales y colectivas, empoderamiento, relaciones de poder y desarrollo humano, y cómo estas vinculaciones se manifiestan de forma específica en el ámbito territorial.

Se parte de la definición de *empoderamiento*, formulada por Amartya Sen, en tanto proceso de adquirir control sobre las fuerzas externas que inciden en la vida de las personas, así como el aumento de la confianza propia y las capacidades individuales. Se considera que el empoderamiento es uno de los elementos de la estrategia de desarrollo humano, y constituye el ejercicio efectivo y real de la titularidad de los derechos, las capacidades y las libertades. El documento plantea la tesis de que *“la posibilidad de lograr desarrollo humano en el país depende de que se alteren las relaciones de poder que aseguren el pleno estado de derecho... Este logro está supeditado a la capacidad de movilización y empoderamiento de la sociedad”*.

El documento realiza un exhaustivo acopio de informaciones sobre las capacidades económicas, sociales, políticas y ambientales que caracterizan las regiones, provincias y municipios del país, utilizando diversas fuentes de información. El propósito es construir un Índice de Empoderamiento Humano que permita identificar las diferencias entre provincias en los ámbitos de empoderamiento individual y colectivo. Para tal fin se utilizan 52 indicadores que son reagrupados en varias dimensiones de análisis.

En ocasión de la presentación a la sociedad dominicana del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2008, la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desa-

rollo (SEEPyD) quiere expresar algunas consideraciones en torno al mismo:

- En primer lugar, se reconoce el gran esfuerzo que ha demandado la construcción de la base de datos requerida para la elaboración de este Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2008. Es un valioso ejercicio que hace evidente de qué se dispone y cuáles son los vacíos y debilidades de los sistemas de información públicos existentes en la República Dominicana en materia de recolección, registro y procesamiento de estadísticas geográficas, a distintos niveles de decisión política y administrativa.
- En segundo lugar, cuando se analizan los 52 indicadores que miden diversas dimensiones de desarrollo, no queda la menor duda de las marcadas diferencias y brechas existentes a nivel territorial. Ahora bien, surgen dudas, desde el punto de vista metodológico, en torno a la construcción del Índice de Empoderamiento Humano, ya que el mismo agrupa informaciones recolectadas en momentos de tiempo y unidades geográficas disímiles, como es el caso de informaciones provinciales sobre indicadores sociales correspondientes sobre todo al año 2002 y en menor medida al 2005-2006; informaciones a nivel de hogar sobre parámetros de las variables determinantes del ingreso correspondientes al año 2004; e informaciones a nivel regional sobre percepciones y comportamiento político correspondientes al año 2006. Si bien se procede de esta forma debido a la no disponibilidad de información desagregada a nivel de provincia y recolectada en un lapso de tiempo relativamente corto, la validez de las inferencias realizadas en el Informe descansa en los supuestos implícitos de que los valores y

relaciones son constantes a través del tiempo, y de que el comportamiento promedio de la región es relativamente uniforme entre las provincias que la integran.

El primer supuesto de constancia en el tiempo es cuestionable dado el impacto de la crisis 2003-2004 sobre los indicadores sociales, en particular los relativos al mercado laboral y pobreza, y la persistencia de valores inferiores a los existentes previo a la crisis aún después de la recuperación iniciada en el 2005. Por su parte, la gran dispersión de los valores de las variables que miden el Índice de Empoderamiento Individual entre las provincias que integran una región, conlleva a pensar que tal vez sea muy osado el supuesto de uniformidad en las variables que miden la percepción política en las provincias de una región. Obviamente, de relajarse estos supuestos las comparaciones de las provincias según el nivel del Índice de Empoderamiento Humano pudieran ser distintas.

- En tercer lugar, cuando el Informe trata de explicar cómo las capacidades se convierten en empoderamiento y la viabilidad de que éste se convierta en poder que se traduzca, a su vez, en mayores capacidades y desarrollo humano en las distintas provincias del país, se siente la ausencia de la perspectiva histórica en el análisis. La historia importa y, aunque no determina los acontecimientos presentes, sí los condiciona. No es casual, por ejemplo, que la explicación de las divergencias en los niveles de empoderamiento colectivo entre las regiones Norte y Este del país se remonte a las distintas bases materiales de producción y de propiedad existentes en el siglo XIX.
- En cuarto lugar, el Informe plantea que *“si hasta ahora las estructuras y relaciones de poder no han generado desarrollo humano en la misma magnitud en que han estado disponibles los recursos para ello, no han reducido las inequidades ni han institucionalizado el país,*

*no hay razones para suponer que lo harán en el futuro por generación espontánea. Si la sociedad no se organiza, se empodera y reestructura las relaciones de poder; no habrá desarrollo humano. El desarrollo humano es una cuestión de poder”*. Esta es una idea provocadora y nos lleva a pensar cuál es el margen de maniobra de la sociedad dominicana, como ente heterogéneo, para reestructurar las relaciones de poder a favor de un mayor desarrollo humano.

Múltiples estudios han enfatizado en las carencias institucionales existentes en la sociedad dominicana, sugiriendo la necesidad de cambios en la institucionalidad del país a fin de poder avanzar en materia de desarrollo humano. La experiencia muestra que los cambios institucionales, para ser efectivos, deben de ir acompañados tanto de cambios en las leyes y reglas que constituyen la institucionalidad formal, como de modificaciones en la institucionalidad no formal que define las reglas de juego implícitas que modelan la actuación de las personas en una sociedad.

Esta institucionalidad no formal no surge del vacío, es el resultado de procesos históricos y de las condiciones materiales, pasadas y presentes, bajo las cuales las personas interactúan. Cambiar la institucionalidad formal e informal es un proceso complejo. Aunque el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano se asoma a reconocer la complejidad de algunos de los procesos de reformas institucionales en curso en la República Dominicana, no la pondera en toda su dimensión y en sus implicaciones para el proceso de desarrollo humano.

En una sociedad democrática, la adopción de nuevos marcos legales, para ser legítimos y perdurables, requiere la creación de un conjunto mínimo de consensos, sobre la base de que se reconozca que su acatamiento es a la larga beneficioso para todos. Implica que los grupos beneficiados por el statu quo creado al amparo del marco legal existente se sien-

tan compensados por las pérdidas, monetarias o no, que el nuevo marco legal les acarrea. En el caso de la República Dominicana, fue en los 90s cuando se iniciaron los procesos de reflexión y debate sobre los marcos legales que habían reglamentado áreas clave de nuestro ordenamiento económico, social y político desde la época de la dictadura de Trujillo o, aún más lejos, desde la primera intervención de los Estados Unidos. Dichos debates surgieron, en la mayor parte, como resultado de crisis y agotamiento de los esquemas de funcionamiento vigentes.

Alcanzar unos consensos mínimos para modificar un orden legal preexistente le ha costado a la sociedad dominicana de ocho a diez años de debates y negociaciones entre los distintos actores sociales y sus representaciones en el Congreso Nacional. Como ejemplo, basta recordar la Ley Monetaria y Financiera, la Ley General de Educación, la Ley General de Salud, la Ley que crea el Sistema Dominicano de la Seguridad Social, la Ley de Municipios, Ley de Organizaciones no Gubernamentales, Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Código Procesal Penal, entre otros.

La experiencia también nos ha mostrado que la aprobación de leyes, si bien es una condición necesaria para generar cambios institucionales, no es suficiente. Aún cuando haya un mandato legal, cambiar la forma tradicional de hacer las cosas requiere creatividad para diseñar e implementar mecanismos de incentivo, evaluación y penalización que operen tanto a nivel micro como macro, a fin de inducir en las personas y en los grupos sociales actitudes a favor del cambio. No basta que la mayor parte de los profesores tengan título universitario o que los estudiantes reciban los textos escolares o que la gran mayoría de los partos sean institucionales para garantizar calidad en la educación o la reducción de la mortalidad materna a niveles tolerables.

Hay elementos que operan a nivel de las

relaciones micro, que los procesos de reforma en curso no han conseguido resolver y destrabar, y se corre el riesgo de reproducir los mismos vicios que hemos padecido bajo los antiguos marcos legales. Superar estos vicios exige a la sociedad mantener un proceso permanente de experimentación y evaluación, en búsqueda de soluciones a los problemas. En ese sentido, los estudios de casos sobre experiencias de descentralización a nivel de gobiernos locales presentados en el Informe son ejemplos aleccionadores de la conveniencia de la experimentación y la evaluación.

- En quinto lugar, la SEEPyD entiende que a lo largo del Informe se refleja una visión unilateral de la racionalidad de determinadas políticas públicas. En ningún momento se hace mención a la necesidad de compartir entre todas las instituciones estatales y niveles de gobierno la carga del ajuste fiscal requerido para enfrentar el déficit consolidado del sector público de 6.4% del PIB alcanzado en el 2004. Y la crítica resulta todavía más unilateral en un contexto donde las responsabilidades por los gastos a ser financiados por las mayores transferencias asignadas por ley a los municipios han estado pobremente delimitadas y escasamente transparentadas hasta la reciente aprobación de la nueva Ley de Municipios del año 2007. En otros casos, el Informe hace afirmaciones y juicios de valor, utilizando un estilo que la SEEPyD no comparte.

Finalmente, la SEEPyD valora el análisis de convergencia regional realizado en el Informe, el cual muestra los rezagos, avances y desafíos para lograr que todas las provincias del país alcancen indicadores socialmente aceptables y que sean un reflejo de que la población dominicana avanza hacia un desarrollo humano geográficamente equitativo. Sin duda, el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2008 constituye un aporte importante al debate sobre las políticas de desarrollo

centradas en el territorio y de la necesidad de una mayor participación y empoderamiento de la población en la construcción de ciudadanía.

**Juan Temístocles Montás**

*Secretario de Estado*

*Secretaría de Estado de Economía,*

*Planificación y Desarrollo*

# Índice

Presentación

Prólogo

Secretaría de Estado de Economía Planificación y Desarrollo. Algunas consideraciones sobre el INDH 2008

---

## Perspectiva general: desarrollo humano, una cuestión de poder

### Capítulo I. Desarrollo humano y poder en el territorio

- I.1 El crecimiento a largo plazo
- I.2 La creación de capacidades, el poder, las instituciones y la equidad
- I.3 El papel del Estado en la conformación del poder y el desarrollo humano
  - I.3.1 El desarrollo humano como estrategia
  - I.3.2 La descentralización como medio
  - I.3.3 El espacio local y el desarrollo humano
- I.4 El desarrollo humano y el territorio
  - I.4.1 La construcción social del territorio
- I.5 Empoderamiento humano: relación entre lo individual y lo colectivo
  - I.5.1 ¿Cómo medir el empoderamiento? El Índice de Empoderamiento Humano (IEH)
  - I.5.2 Índice de Empoderamiento Humano y sus componentes por región
  - I.5.3 Índice de Empoderamiento Individual (IEI) por provincia
- I.6 Los indicadores de desarrollo humano a nivel nacional
  - I.6.1 Índice de Desarrollo Humano (IDH)
  - I.6.2 Índice de Pobreza Humana Provincial (IPHp)
- I.7 Conclusiones

---

### Capítulo II. El empoderamiento social: poder que se construye y se conquista

- II.1 Empoderamiento social para construir el poder local
  - II.1.1 ¿Cómo encaja el empoderamiento social en el enfoque de desarrollo humano?
- II.2 El capital social puede o no favorecer al desarrollo humano
- II.3 La medición del empoderamiento social o capital social
  - II.3.1 Rasgos de la cultura dominicana que influyen en el capital social
  - II.3.2 Índice de Empoderamiento Social (IES)
  - II.3.3 Casos exitosos
- II.4 La descentralización favorable al desarrollo humano
  - II.4.1 Participación ciudadana y presupuesto municipal participativo
- II.5 Conclusiones

---

### Capítulo III. La descentralización: poder que se redistribuye

- III.1 Descentralización y desarrollo humano

- III.2 El sistema político dominicano
- III.3 Índice de Empoderamiento Político (IEP)
  - III.3.1 Resultados del Índice de Empoderamiento Político (IEP)
- III.4 Composición de la representación política de los ayuntamientos, según partido y género
- III.5 La creación de capacidades y el acceso ciudadano a la justicia y la seguridad pública
  - III.5.1 La reforma de la justicia: una respuesta
  - III.5.2 Independencia judicial y equidad
  - III.5.3 Empoderamiento, acceso a la justicia y resolución alternativa de disputas
- III.6 Descentralización a la “brigandina”
- III.7 El municipio: unidad básica
  - III.7.1 Las características de los municipios
- III.8 Marco legal y competencias
  - III.8.1 Marco de competencias
- III.9 Los ingresos municipales
  - III.9.1 Las fuentes de ingresos
  - III.9.2 El Distrito Nacional
  - III.9.3 El resto de los municipios y distritos municipales
  - III.9.4 ¿De dónde captar recursos?
- III.10 Gasto municipal y rendición de cuentas
  - III.10.1 Empleo municipal
  - III.10.2 ¿A quién le rinde cuentas el municipio?
- III.11 Perfil del empleado municipal
- III.12 Espacios institucionales para y supra municipales
  - III.12.1 Liga Municipal Dominicana (LMD)
  - III.12.2 Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU)
  - III.12.3 Asociaciones y mancomunidades municipales
- III.13 Relaciones de los ayuntamientos y el gobierno central
- III.14 Regionalización
- III.15 Experiencias de los planes estratégicos en República Dominicana
- III.16 Conclusiones

---

## Capítulo IV. Capacidades esenciales para el empoderamiento: educación, salud, protección y asistencia social

- IV.1 La política social
- IV.2 Educación, una capacidad básica
  - IV.2.1 Índice de Empoderamiento de Educación (IEEd)
  - IV.2.2 Cobertura en primaria y secundaria

# Índice

- IV.2.3 Calidad en primaria y secundaria
- IV.2.4 Educación superior
- IV.2.5 Descentralización de la gestión en educación
- IV.3 La relación entre salud y creación de capacidades locales
  - IV.3.1 Índice de Empoderamiento en Salud (IESa)
  - IV.3.2 La prestación de servicios y el gasto en salud a nivel regional
  - IV.3.3 La reforma del sector salud
- IV.4 El sistema de protección y asistencia social
  - IV.4.1 El sistema de protección social en salud
  - IV.4.2 El sistema de protección social en pensiones
  - IV.4.3 El sistema de asistencia social
- IV.5 Conclusiones

---

## Capítulo V. La economía: una dinámica que fragmenta el territorio

- V1 La dinámica del territorio y el desarrollo económico
- V2 Índice de Empoderamiento Económico (IEE)
  - V2.1 Resultados por indicadores
- V3 Índice de Empoderamiento en Tecnologías de la Información y la Comunicación (IETIC)
  - V3.1 ¿Qué ha hecho el Estado para mejorar el acceso a las TIC en las provincias?
  - V3.2. Algunos desafíos
- V4 Convergencia provincial, 1981-2002
  - V4.1 Pobreza
  - V4.2 Educación
  - V4.3 Servicios
  - V4.4 Calidad de la vivienda
- V5 Desigualdad e ingresos
- V6 La actividad económica y las regiones.
  - V6.1 La frontera
  - V6.2 Las provincias del turismo
  - V6.3 Las zonas francas
- V7 El empleo y el desempleo
  - V7.1 Salarios
- V8 Hacia una nueva ruralidad
- V9 El proceso de urbanización
  - V9.1 Las ciudades en transición
- V10 Lo urbano
  - V10.1 Índice de Servicios Públicos Urbanos (ISPU)
  - V10.2 Santo Domingo

- V10.3 Santiago
- VI1 El movimiento de la población
  - V11.1 Las migraciones internas, 1960-2002
  - V11.2 Las migraciones internas en 2002
  - V11.3 ¿Cuáles son las características de las personas que emigran?
- VI2 Conclusiones

---

## Capítulo VI. Sostenibilidad ambiental y desarrollo humano

- VI.1 Algunas reflexiones sobre desarrollo humano y sostenibilidad
  - VI.1.1 Un antropocentrismo equivocado
  - VI.1.2 La falta de institucionalidad
  - VI.1.3 Apostar a la tecnología no resuelve
  - VI.1.4 Las políticas públicas
- VI.2 La gestión ambiental del territorio dominicano: ¿construyendo desarrollo humano?
  - VI.2.1 Condiciones biofísicas y de calidad ambiental: ¿qué ha cambiado desde el INDH de 2000?
  - VI.2.2 El nuevo marco legal-institucional ambiental: eficacia de los instrumentos de gestión
  - VI.2.3 Usos actuales del territorio dominicano: implicaciones para la sostenibilidad
- VI.3 Gestión del riesgo: uno de los temas pendientes
  - VI.3.1 Las capacidades
  - VI.3.2 La vulnerabilidad
  - VI.3.3 Las amenazas
  - VI.3.4 Una agenda para la reducción del riesgo
- VI.4 La gestión del agua en República Dominicana
  - VI.4.1 El recurso hídrico
  - VI.4.2 La gestión del recurso hídrico
  - VI.4.3 Agua potable y saneamiento: el acceso a agua potable
  - VI.4.4 Los que protegen el agua ¿cómo viven?
- VI.5 Hacia un ordenamiento ambiental del territorio
- VI.6 Hacia la sostenibilidad en el desarrollo: algunas reflexiones finales
- VI.7 Conclusiones

---

## Capítulo VII. Elementos para una estrategia de empoderamiento, descentralización e intervención en el territorio

RESUMEN

Informe sobre Desarrollo Humano  
**República Dominicana 2008**

Amartya Sen define el desarrollo como la expansión de las libertades reales de las que dispone una persona para hacer y ser lo que valora en la vida. El desarrollo es por tanto un proceso de liberación desde una situación de privaciones. Una persona sin educación, sin salud, desnutrida y sin empleo no puede elegir ni tiene opciones en la vida.

De esta definición se desprenden tres implicaciones de las que partimos en este Informe:

- La primera es que el desarrollo es una cuestión de poder porque las libertades reales dependen del acceso a las oportunidades y en sociedades con un deficiente estado de derecho y con una gran inequidad social, como en República Dominicana, el acceso a las oportunidades depende más del poder personal y de grupos y no tanto de los derechos. Aún más; para crear una sociedad con estado de derecho hay que asegurar institucionalmente que toda persona pueda ejercer su poder. Sólo así se asegura el ejercicio efectivo de los derechos de toda la población.
- La segunda es que el desarrollo tiene una dimensión individual y otra colectiva. Las capacidades, es decir, las habilidades y condiciones personales para poder hacer o ser lo que se desea en la vida, se portan individualmente, pero se construyen socialmente. En efecto, las posibilidades de tener educación de calidad o de tener acceso a un sistema de justicia efectivo dependen de circunstancias institucionales que van más allá de las posibilidades del individuo. Pero además, las personas viven en sociedad, por lo tanto, la calidad y la forma de las relaciones interpersonales forman parte de la ecuación de bienestar de las personas.
- Una tercera implicación se asocia al hecho de que quienes se desarrollan son las

personas, no las cosas ni la macroeconomía, ni la modernidad. Las personas viven en una realidad y en un espacio concreto, y establecen un conjunto de relaciones y vínculos de cooperación, de poder y de afectos. Por lo tanto, el desarrollo también está enlazado con el lugar en dónde vive la gente.

El Informe Nacional de Desarrollo Humano 2008 intenta conjugar estas tres dimensiones: la dimensión del poder, la dimensión individual y colectiva de las capacidades, y el ámbito local. Explora la creación y distribución de capacidades y oportunidades en el territorio; también la magnitud y forma en que éstas se convierten en empoderamiento en las provincias, la viabilidad de convertir el empoderamiento en poder y las condiciones para que el poder produzca capacidades y desarrollo humano.

El punto de partida de este Informe son las conclusiones del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005, en donde se estableció que el relativamente bajo desarrollo humano de la sociedad dominicana no ha sido el resultado de la falta de recursos, sino más bien la falta de compromiso del liderazgo nacional (empresarial, político, social, religioso) con un desarrollo a largo plazo y el escaso empoderamiento de los sectores mayoritarios de la sociedad dominicana para forzar un pacto social que garantice el desarrollo humano.

Este hecho no es un resultado casual, arbitrario o accidental. Es el resultado de un estilo de crecimiento económico y de ordenamiento institucional que crea riqueza reproduciendo miseria<sup>1</sup>.

En resumen, este Informe parte de cinco premisas fundamentales:

1. El desarrollo es la ampliación de las capacidades/libertades reales de las personas para elegir lo que valoran.

*Un estilo de crecimiento económico y de ordenamiento institucional que crea riqueza reproduciendo miseria*

2. El desarrollo es una cuestión de poder. El poder se construye, se conquista o se redistribuye.
3. Hay una relación entre capacidades y empoderamiento, y ambos se refuerzan mutuamente.

Las capacidades y el empoderamiento tienen una dimensión individual y otra colectiva. Ambos deben darse de forma simultánea para garantizar el desarrollo humano.

4. El desarrollo humano es un hecho concreto de las personas en sus circunstancias y, por lo tanto, tiene una dimensión local; es un hecho sobre cómo y dónde vive la gente.

### El desarrollo humano y el poder en el territorio

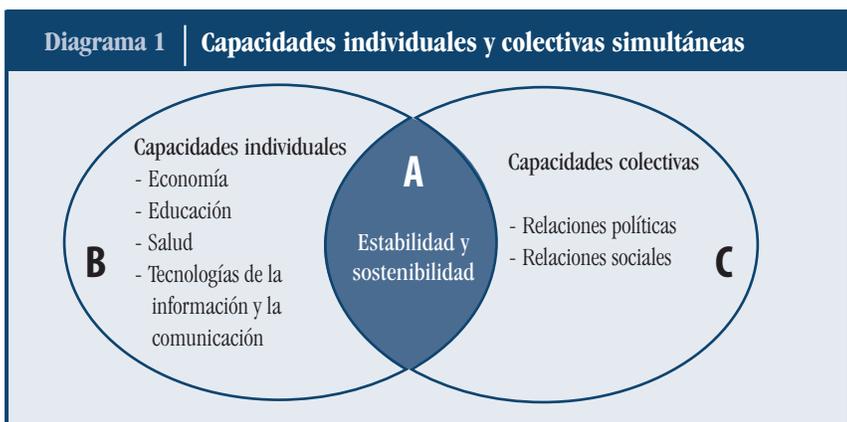
El orden social se reproduce a través de las instituciones y la cultura política, las cuales determinan una cierta forma de distribuir las capacidades y oportunidades entre las personas y el territorio. Esa forma de distribución establece una relación de poder que a través de las instituciones perpetúa el orden social y económico. El orden social que se reproduce puede ser inequitativo y excluyente o equitativo e incluyente. En el primero, es el poder personal el que determina el acceso a las oportunidades, mientras que en el segundo, el orden institucional lo garantiza.

Cuando hay diferencias entre la educación pública y la privada, cuando el acceso a la salud es diferenciado, cuando el acceso a la justicia y a las instituciones depende del poder personal, se reproduce el orden de inequidad. Por lo tanto, existe una relación entre capacidades, empoderamiento, poder, Estado y desarrollo humano.

Las capacidades se refieren a las libertades de las personas para tener opciones en la vida y su nivel depende del grado de realizaciones y logros individuales conseguidos, así como del marco institucional que permita el acceso a las oportunidades en calidad y cantidad suficiente. Las capacidades son individuales y colectivas. Las individuales habilitan a las personas para hacer cosas y tener logros en la vida y se refieren a tener ingresos, salud, educación o acceso a las tecnologías. Las colectivas nos refieren a la capacidad de las personas para incidir en las decisiones que les afectan y al marco institucional necesario para garantizar el acceso a las oportunidades, así como a ciertas realizaciones que tan solo son posibles en la colectividad. Ambas generan empoderamiento para hacer cosas y para acceder a las oportunidades, pero además conceden la posibilidad de tener poder colectivamente. El empoderamiento es la capacidad de las personas de actuar individual y colectivamente.

El poder es una relación entre las personas y grupos que presenta dos dimensiones, una infinita y otra finita:

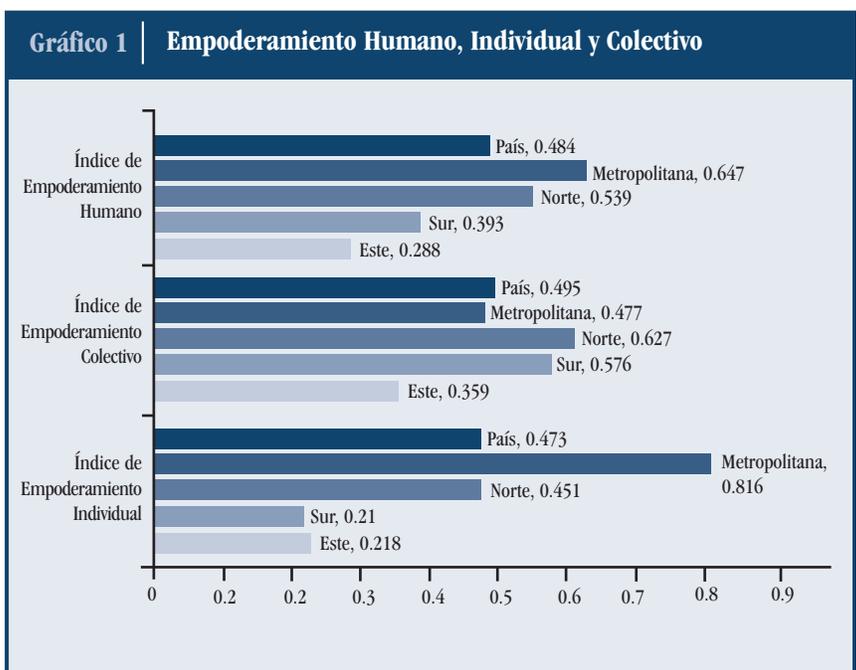
- El poder tiene una dimensión infinita cuando ante una decisión todas las personas ganan de una forma, aumentando así el poder colectivo. Suele producirse cuando las decisiones se basan en la negociación y el consenso en la sociedad.
- El poder tiene una dimensión finita cuando ante una situación unas personas ganan y otras pierden. Las formas de acceso a este tipo de poder es por conquista o redistribución.



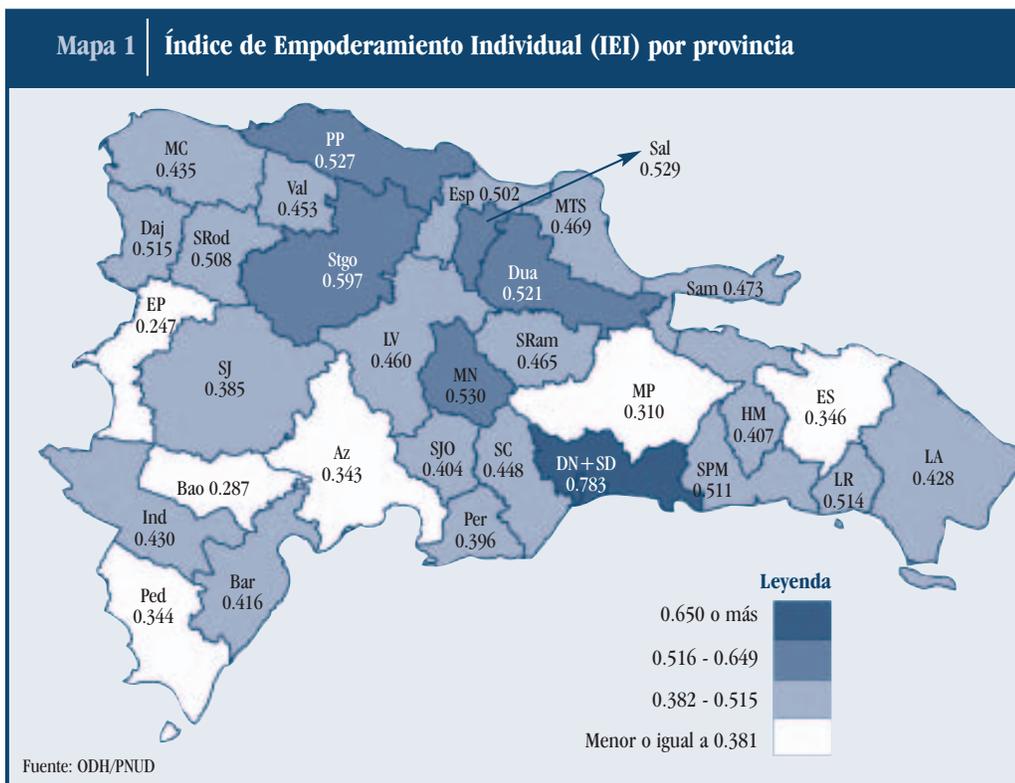
Esos vínculos de poder entre grupos y personas se reflejan en el Estado, entendido como una relación social. Para que el Estado pueda ejercer sus funciones de rector, regulador y garante del estado de derecho, debe existir una relación de poder que garantice que toda la sociedad pueda estar representada. Solamente así, el Estado tendrá la oportunidad de actuar en función del desarrollo humano, ya que el Estado puede estar secuestrado por un grupo político particular o por grupos económicos que actúan en perjuicio de la mayoría y desnaturalizan sus funciones.

El empoderamiento individual es la capacidad que una persona tiene de hacer cosas y se determina por la simultaneidad de un conjunto de capacidades. Para los fines de este Informe, se han agrupado las capacidades en: económicas, de salud, educación y tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

El empoderamiento colectivo puede ser



político o social. El primero nos remite al conocimiento de las leyes y a su uso efectivo, así como al ejercicio de los derechos en la democracia electoral. El segundo está vinculado con el capital social de la comunidad,



sus vínculos interpersonales y con las instituciones.

Ambos empoderamientos (individual y colectivo) deben ser simultáneos y de alto nivel para garantizar la estabilidad y sostenibilidad de los logros alcanzados (zona A del Diagrama 1). El empoderamiento individual, sin el colectivo (zona B), genera una tendencia a la individualización y no es sostenible, debido a que la garantía del acceso a las oportunidades no depende del estado de derecho, sino del poder personal o de grupos. De esta manera, las oportunidades que se disfrutaban hoy se pueden perder mañana por un cambio en la correlación de fuerzas sociales.

El empoderamiento colectivo es la garantía para mantener el acceso a las oportunidades. Es el capital social lo que puede empujar a una nueva relación de fuerzas para materializar un estado de derecho en República Dominicana. El empoderamiento colectivo sin una respuesta del Estado conduce a tensiones sociales y eleva los niveles de confrontación en la sociedad (zona C). La estabilidad se encuentra en la intersección

de ambos, lo cual permite determinar el Índice de Empoderamiento Humano (IEH). En el Diagrama 2 se aprecian todos los índices, subíndices, componentes e indicadores utilizados para medir la zona A, que corresponde al IEH.

### **Índice de Empoderamiento Humano (IEH)**

El Índice de Empoderamiento Humano (IEH) mide los logros de la población y su capacidad para hacer cosas, combinando la dimensión individual y la colectiva. Los índices muestran que en República Dominicana ambos tipos de empoderamiento tienen el mismo orden de magnitud, lo que explica los niveles de estabilidad del sistema económico, político e institucional en los últimos años (Gráfico 1). Es de notar que estos no son valores óptimos, sino que indican la situación dentro del contexto nacional.

La región con mayor Índice de Empoderamiento Humano es la Metropolitana, seguida por el Norte, el Sur y el Este.

La región Metropolitana (Santo Domingo y el Distrito Nacional) tiene el más alto

#### **Recuadro 1**

#### **El Índice de Empoderamiento Individual (IEI) es una opción más adecuada al tipo de análisis que hace este informe**

El Índice de Empoderamiento Humano (IEH) es una opción más amplia para capturar el carácter multidimensional del desarrollo, ya que mide las potencialidades individuales y colectivas de las personas mediante 52 indicadores, agrupados en diferentes niveles de agregación. El Empoderamiento Individual (IEI) está referido a las dimensiones económicas, de salud, educación y tecnologías de la información y la comunicación, mientras que el Empoderamiento Colectivo (IEC) se refiere a la dimensión política y social. Esta subdivisión del IEH responde al hecho de que las capacidades y el empoderamiento se portan individualmente, pero se construyen socialmente.

En esta oportunidad, no se pudo medir el empoderamiento social por provincia y solamente se logró una medición regional, lo que limitó también el cálculo del IEH y el IEC. Por esta razón, se utilizó el IEI como una opción más adecuada al tipo de análisis que hace este informe que el Índice de Desarrollo Humano estándar (IDH), que se publica en los informes mundiales. El IEI se construyó en la misma perspectiva analítica que el IDH, midiendo potencialidades de las personas, pero tiene varias ventajas:

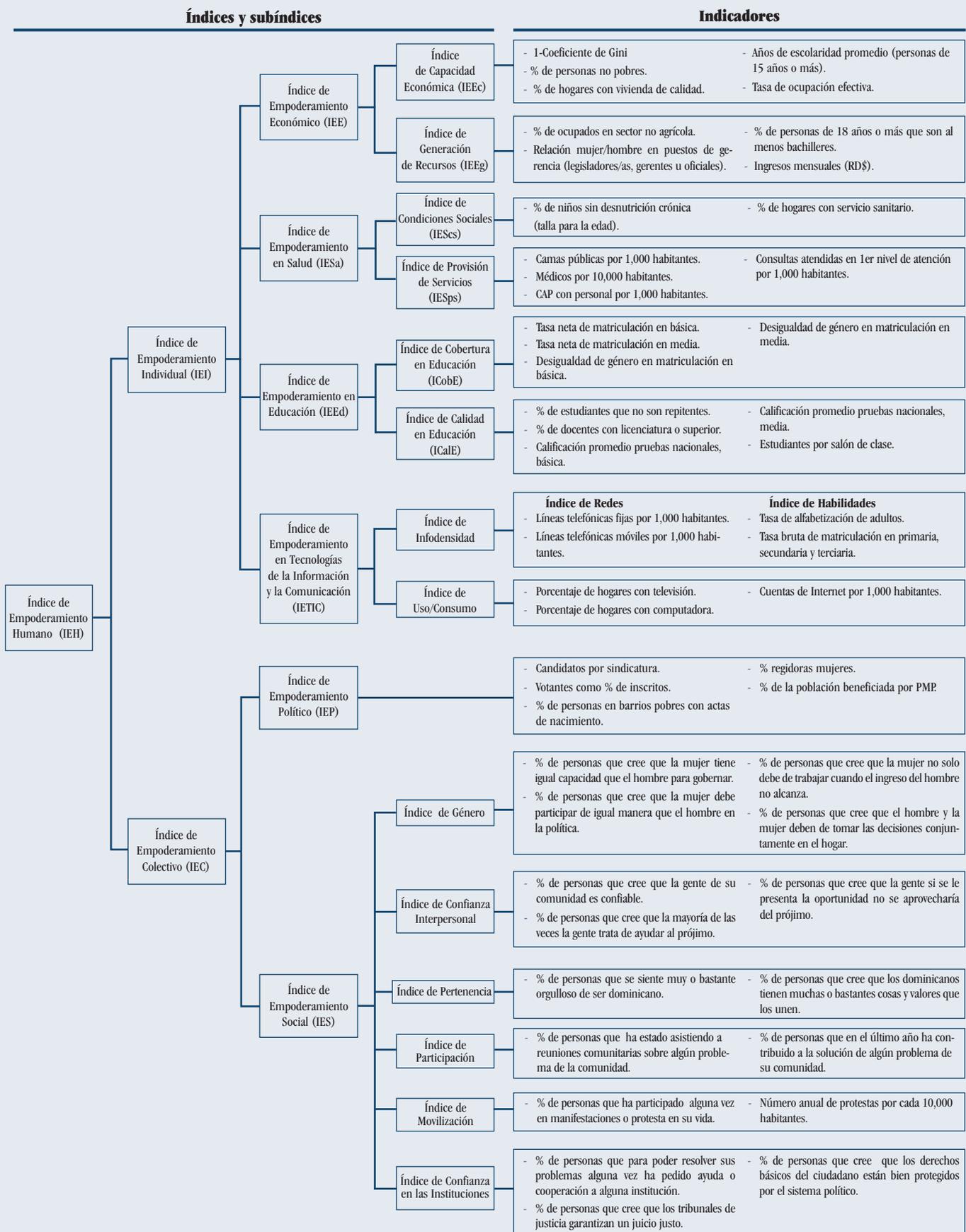
Primero, incluye las dimensiones del IDH (salud, educación e ingreso) más una adicional, el acceso a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).

Segundo, incluye más indicadores; mientras el IDH estándar tiene cuatro indicadores (esperanza de vida, tasa bruta de matriculación, tasa de alfabetización e ingreso), el IEI incorpora 31. Ello tiene dos ventajas estadísticas: logra establecer con mayor precisión los determinantes del desarrollo humano y los errores de mediciones específicas tienen menos peso en el índice final.

Tercero, en tres de las dimensiones del IEI se ha incorporado directamente la dimensión de género.

Finalmente, al igual que el IDH, sirve como marco normativo para próximas mediciones del nivel de desarrollo del país que sobrepasen el indicador del PIB per cápita, las cuales podrían nutrirse de estadísticas de mayor calidad y del levantamiento de datos que hasta ahora no estaban disponibles.

## Diagrama 2 | Composición del Índice de Empoderamiento Humano (IEH)



**Cuadro 1 | Índice de Empoderamiento Humano (IEH) a nivel regional**

<b>Región</b>	<b>Norte</b>	<b>Metro</b>	<b>Sur</b>	<b>Este</b>	<b>Total</b>
<b>Índice de Empoderamiento Humano (IEH)</b>	0.539	0.647	0.393	0.288	0.484
<b>Índice de Empoderamiento Individual (IEI)</b>	0.451	0.816	0.210	0.218	0.473Í
<b>Índice de Empoderamiento Económico (IEE)</b>	0.448	0.805	0.229	0.325	0.506
<b>Índice de Capacidad Económica (IEEc)</b>	0.495	0.859	0.208	0.206	0.525
Tasa de ocupación efectiva (2002)	87.2	86.6	83.1	86.1	86.2
Años de escolaridad promedio de adultos (2002)	6.7	8.9	6.0	6.5	7.3
% de hogares con vivienda de calidad (2002)	4.7	5.8	2.7	2.6	4.4
% de personas no pobres (2002)	56.9	74.1	40.5	44.5	57.8
1-coeficiente de Gini (2004)	0.48	0.49	0.50	0.47	0.48
<b>Índice de Generación de Recursos (IEEg)</b>	0.402	0.750	0.250	0.445	0.487
% de fuerza laboral en sector no agrícola (2002)	87.5	98.9	84.6	88.3	91.1
% de personas de 18 años o más que son por lo menos bachilleres (2002)	23.0	39.9	19.3	21.2	27.7
Relación mujer/hombre en puestos de gerencia (legisladores/as, gerentes u oficiales) (2002)	95.3	78.7	110.6	102.9	92.1
Ingresos mensuales (2004)	4,955	5,701	3,172	4,865	4,842
<b>Índice de Empoderamiento en salud (IESa)</b>	0.481	0.750	0.295	0.102	0.406
<b>Índice de Provisión de Servicios de Salud (IESps)</b>	0.267	0.750	0.388	0.048	0.297
Consultas atendidas en primer nivel de atención / 1,000 habitantes (2002)	363.2	126.9	496.1	186.6	291.1
Centros de Atención Primaria (CAP) con personal por 1,000 habitantes (2002-2004)	0.08	0.16	0.10	0.07	0.09
Médicos por 10,000 habitantes (2004)	8.9	42.5	8.1	9.2	13.3
Camas públicas por 1,000 habitantes (2002)	1.4	2.3	1.3	1.0	1.4
<b>Índice de Condiciones Sociales (IEScs)</b>	0.908	0.751	0.109	0.209	0.624
Tasa de nutrición infantil crónica: talla para la edad (2002)	92.8	90.8	88.8	90.5	91.1
% de hogares con agua mejorada y servicio sanitario (2002)	87.2	89.6	79.5	76.7	85.3
<b>Índice de Empoderamiento en Educación (IEEd)</b>	0.551	0.711	0.311	0.245	0.513
<b>Índice de Calidad en Educación (ICaEd)</b>	0.431	0.675	0.279	0.374	0.472
Estudiantes por salón de clase (2005-2006)	25.3	27.9	27.6	27.3	26.7
Calificación promedio en las pruebas nacionales, media (2002-2006)	53.1	57.4	55.9	56.4	55.5
Calificación promedio en pruebas nacionales, básica (2002-2006)	56.5	58.8	58.0	57.1	57.6
% de docentes con licenciatura o superior (2005-2006)	60.3	55.9	53.3	55.2	56.9
% de estudiantes que no son repitentes (2005-2006)	93.6	97.2	92.9	94.5	94.7
<b>Índice de Cobertura en Educación (ICoEd)</b>	0.671	0.746	0.344	0.116	0.553
Desigualdad de género en matriculación en media (2005-2006)	5.2	5.3	5.1	5.4	5.2
Desigualdad de género en matriculación en básica (2005-2006)	1.9	0.1	2.4	1.4	1.4
Tasa neta de matriculación en básica (2002)	35.7	39.3	27.8	28.3	34.5
Tasa neta de matriculación en media (2002)	87.6	85.4	84.4	82.5	85.6
<b>Índice de Empoderamiento en TIC (IETIC)</b>	0.325	1.000	0.007	0.198	0.466
<b>Índice de Uso/ Consumo</b>	0.347	1.000	0.000	0.213	0.478
Cuentas de internet por 1,000 habitantes (2006)	9.2	25.2	2.8	8.0	12.9
% de hogares con computadoras (2002)	3.5	10.8	1.7	2.9	5.5
Proporción de hogares con TV (2002)	68.3	76.8	57.3	62.6	68.4
<b>Índice de Infodensidad</b>	0.302	1.000	0.013	0.183	0.454
<b>Índice de Habilidades</b>	0.352	1.000	0.026	0.233	0.480
Tasa bruta de matriculación en primaria, secundaria y terciaria (2002)	77.4	81.0	76.4	76.2	78.2
Tasa de alfabetización de adultos (2002)	85.5	93.3	79.4	85.9	87.0

**Cuadro 1 | Índice de Empoderamiento Humano a nivel regional**

<b>Región</b>	<b>Norte</b>	<b>Metro</b>	<b>Sur</b>	<b>Este</b>	<b>Total</b>
<b>Índice de Redes</b>	0.253	1.000	0.000	0.133	0.428
Móviles por 1,000 habitantes (2006)	299.7	647.9	172.8	241.9	379.6
Fijos por 1,000 habitantes (2006)	70.0	206.2	27.4	48.8	102.7
<b>Índice de Empoderamiento Colectivo (IEC)</b>	0.627	0.477	0.576	0.359	0.495
<b>Índice de Empoderamiento Político (IEP)</b>	0.571	0.568	0.572	0.355	0.459
% de la población que vive en municipios con presupuestos participativos (2006)	64.7	32.5	76.0	69.9	57.2
% regidoras mujeres (2006)	26.6	29.8	26.6	25.4	26.9
% de personas en barrios pobres con actas de nacimiento (2006)	91.2	85.3	76.0	54.4	80.8
Votantes como % de inscritos (2006)	60.3	51.4	65.8	58.4	58.1
Candidatos por sindicatura (2006)	5.4	7.0	4.9	5.8	5.3
<b>Índice de Empoderamiento Social (IES)</b>	0.683	0.387	0.580	0.362	0.532
<b>Índice de Confianza en las Instituciones</b>	0.24	0.44	0.92	0.62	0.49
% que cree que los derechos básicos del ciudadano están bien protegidos por el sistema político	28.3	40.9	46.5	42.7	37.9
% que cree que los tribunales de justicia garantizan un juicio justo	30.5	40.0	42.0	45.5	37.6
% que para poder resolver sus problemas alguna vez ha pedido ayuda a alguna institución	11.0	8.9	11.8	9.0	10.2
<b>Índice de Movilización</b>	0.61	0.56	0.27	0.37	0.50
Número de protestas por cada 10,000 habitantes (promedio anual 1997-2006)	0.20	0.11	0.15	0.10	0.15
% que ha participado alguna vez en manifestaciones o protesta en su vida	29.5	35.0	27.8	33.1	31.4
<b>Índice de Participación</b>	0.82	0.54	0.50	0.44	0.62
% que en el último año ha contribuido a la solución de algún problema de su comunidad	50.6	41.4	31.5	48.2	43.75
% que ha estado asistiendo a reuniones comunitarias sobre algún problema de la comunidad	54.9	54.3	57.8	50.0	54.7
<b>Índice de Pertenencia</b>	0.71	0.00	1.00	0.45	0.51
% que cree que los dominicanos tienen muchas o bastantes cosas y valores que los unen	92.1	89.2	94.5	90.2	91.4
% que se siente muy o bastante orgulloso de ser dominicano	99.2	96.2	99.6	98.6	98.3
<b>Índice de Confianza Interpersonal</b>	0.75	0.03	0.74	0.11	0.45
% que cree que la gente si se le presenta la oportunidad no se aprovecharía del prójimo	38.1	31.5	47.1	30.0	36.7
% que cree que la mayoría de las veces la gente trata de ayudar al prójimo	41.1	30.0	44.4	33.8	37.3
% que cree que la gente de su comunidad es confiable	77.2	60.8	64.5	61.7	67.6
<b>Índice de Género</b>	0.96	0.76	0.04	0.20	0.63
% que cree que el hombre y la mujer deben de tomar las decisiones conjuntamente en el hogar	85.0	57.8	30.9	68.6	64.04
% que cree que la mujer no solo debe de trabajar cuando el ingreso del hombre no alcanza	82.8	83.4	79.4	79.0	81.9
% que cree que la mujer debe participar de igual manera que el hombre en la política	82.7	78.3	69.5	70.6	77.3
% que cree que la mujer tiene igual capacidad que el hombre para gobernar	44.7	42.1	26.8	25.4	38.1

Fuente: ODH/PNUD

empoderamiento individual, pero bajo empoderamiento colectivo, lo cual se explica por el hecho de que en esta zona se concentra la mayor oferta de servicios y oportunidades económicas, de salud, educación y tecnologías de la información y la comunicación, mientras que el tejido social es mucho más débil.

En la región Norte las capacidades individuales están en la media nacional, pero

registra el mayor empoderamiento colectivo del país. Esto explica la capacidad de movilización e incidencia que tienen en el país los movimientos sociales de base y los grupos empresariales de esta región.

Las regiones Sur y Este tienen el mismo orden de magnitud en los Índices de Empoderamiento Individual, pero el Sur tiene un mayor empoderamiento colectivo. Parecería que la pobreza económica y la relativa

homogeneidad de la región generan unos vínculos interpersonales y de solidaridad más poderosos que los de la región Este.

En el Cuadro 1 se presentan en detalle las mediciones del Índice de Empoderamiento Humano para cada una de las regiones del país.

### **Índice de Empoderamiento Individual (IEI)**

La provincia donde la población tiene mayores logros relativos, medidos por el Índice de Empoderamiento Individual (IEI), es el Distrito Nacional, incluyendo la provincia de Santo Domingo. En segundo lugar, con un nivel medio alto, más cerca del medio que del alto, están: Santiago, Monseñor Nouel, Salcedo, Puerto Plata y Duarte.

Las provincias cuyas poblaciones tienen un peor nivel de empoderamiento individual son: Elías Piña, Bahoruco, Monte Plata, Azua, Pedernales y El Seibo.

El IEI es más completo que el Índice de Desarrollo Humano (IDH) estándar, aunque menos completo que el Índice de Empoderamiento Humano (IEH), para medir las condiciones de capacidades y oportunidades que tiene una población (Recuadro 1).

La relación entre el IEH y la disminución del nivel de pobreza, el aumento del nivel de ingreso promedio y la disminución de las privaciones humanas es notable. En efecto, una mejoría del 1% en el IEI está asociado a una disminución de la pobreza en las provincias del 0.95%, a un aumento en el ingreso per cápita mensual del 1.1% y a una disminución de las privaciones humanas del 1.04%.

En el Diagrama 2 se presentan todos los índices, subíndices, componentes e indicadores utilizados para determinar el empoderamiento individual a nivel provincial.

### **Empoderamiento social: poder que se construye y se conquista**

El empoderamiento social es un factor intangible que estimula las relaciones de cooperación entre grupos humanos y fortalece el comportamiento propicio a la acción colectiva a través de la reciprocidad, la confianza mutua, entre personas, grupos y organizaciones.

El empoderamiento social tiene un valor en sí mismo porque trata de que las personas se reconozcan a sí mismas como protagonistas de sus propias historias, tengan autoestima, control sobre sus vidas, puedan desarrollar sus capacidades y generar sus oportunidades.

Como medio, es la garantía para la equidad en la medida en que esta última es producto de las relaciones sociales de poder. Así, el empoderamiento de la gente es una forma de construir voluntades colectivas para promover un proyecto común.

En sociedades tan poco institucionalizadas como la dominicana, el acceso a las oportunidades se puede perder o ganar según cambien los gobiernos. La existencia de un capital social fuerte puede ser una garantía de la sostenibilidad del acceso ganado.

No hay una fórmula para lograr el empoderamiento social, aunque diversos estudios muestran que la mejor forma de hacerlo es creando ciudadanía; es decir, que las personas sean portadoras efectivas de derechos civiles, políticos y sociales.

Las experiencias exitosas de empoderamiento social suelen compartir algunos elementos:

**Acceso a la información.** En este aspecto ha habido notables avances; sin embargo, ha sido una práctica en algunos medios de comunicación que los dueños del capital interfieran en la información veraz y en la

línea editorial, confundiendo intereses particulares con intereses colectivos<sup>2</sup> y, peor aún, en ocasiones en las últimas décadas el Estado dominicano ha cooptado periodistas<sup>3</sup>. Más recientemente el Estado ha sido ambivalente en el cumplimiento de la Ley General de Acceso a la Información Pública (Ley 200-04), pues a veces ha entregado al público la información solicitada al amparo de esta ley y en otras oportunidades se ha tenido que recurrir a la Suprema Corte de Justicia.

**Inclusión y participación.** Hay pocos mecanismos institucionalizados de participación en la sociedad dominicana y muchos de los que existen no han tenido la capacidad de incidencia esperada en la toma de decisiones gubernamentales. Solamente cuando los grupos sociales tienen capacidad de presión y pueden exhibir algún nivel de poder, es que son tomados en cuenta en la decisión final. Quienes no tienen poder sencillamente son ignorados.

**Responsabilidad y rendición de cuentas.** A través de la rendición de cuentas se reconoce el poder del pueblo y la necesidad de dar cuentas de la gestión para la que un gobierno ha sido elegido. De esta forma, se fortalece la ciudadanía y la conciencia de los derechos. En el país no es común la rendición de cuentas, ni se aplican sanciones. La impunidad y la complicidad se han hecho una práctica habitual y siempre las personas más pobres resultan ser las más perjudicadas.

**Capacidad organizacional local para el interés común.** Existe una profusión de organizaciones a todos los niveles. Algunas representan los intereses más legítimos de la población, pero un gran número de ellas comparte los mismos vicios del sistema político.

El Estado y las instituciones políticas lideran la construcción o destrucción de capital social a través de las políticas públicas, que pueden contribuir a crear lazos

sociales y a fortalecer la confianza de la gente en sí misma o, por el contrario, provocan desencanto y frustración con respecto a la participación cuando el Estado abandona el interés colectivo en beneficio de grupos particulares.

Hay que anotar que no todo capital social contribuye al desarrollo humano. Cuando es de apropiación individual, como es el caso del clientelismo, conduce al debilitamiento del derecho y por lo tanto es adverso al desarrollo humano. Por el contrario, el capital social acompañado de ciertas capacidades individuales puede aumentar el empoderamiento real de las personas y grupos, desmontando las privaciones de la población.

### **La medición del capital social**

La medición del capital social es compleja y no existe un acuerdo sobre cómo hacerlo. En este Informe se han intentado tres vías diferentes para analizar la situación del capital social acumulado en el país.

La primera fue determinar los rasgos en la cultura dominicana que fortalecen o debilitan el capital social. Segundo, se construyó un Índice de Empoderamiento Social (IES). Y tercero, se analizaron cuatro experiencias exitosas de desarrollo local en las que el capital social ha jugado un rol importante: Puerto Plata, Salcedo, Villa González y San José de Ocoa.

En la cultura nacional hay rasgos que definen la dominicanidad, que refuerzan el tejido social y también que lo debilitan. El pesimismo dominicano, el complejo de gancho, el doble pensar, el “exteriorismo” y el clientelismo son actitudes que socavan la confianza en el otro y debilitan el tejido social. En contraposición, hay prácticas positivas, principalmente en las zonas rurales y en las zonas marginadas, como el convite, la junta y el intercambio del plato de comida, que refuerzan el tejido social.

*No todo capital social contribuye al desarrollo humano*

*El 57% de los dominicanos y dominicanas quiere irse del país y más del 50% piensa que es imposible el cambio*

Sin embargo, el hecho de que el 57% de los dominicanos y las dominicanas quiera marcharse del país y que más de la mitad de la población piense que es imposible generar un cambio evidencian un gran desencanto y una falta de confianza de la población en su propia sociedad.

La segunda forma de medir el capital social fue a través de un índice que combina seis indicadores: equidad de género, confianza interpersonal, sentido de pertenencia, participación social, movilización social y confianza en las instituciones. Este índice muestra que el tejido social es más firme en la región Norte del país, seguida por la región Sur, y a mayor distancia la región Metropolitana y el Este.

La tercera forma de evaluar el capital social fue mediante el análisis de experiencias concretas en Puerto Plata, Salcedo, Villa González y San José de Ocoa. Estos casos indican que no existe un modelo único de desarrollo local y que hay que hacer un esfuerzo por sistematizar y aprender de las experiencias. Son cuatro vivencias diferentes, con sus altas y bajas: dos de ellas han estado influenciadas por el liderazgo político, una tiene más arraigo social y la cuarta fue impulsada a partir de un liderazgo religioso.

La condición previa para que se produzcan estas experiencias fue la existencia de un capital social acumulado en el ámbito local que creó las condiciones subjetivas para los procesos de empoderamiento social. Se evidenció que la sostenibilidad de las experiencias exige la existencia del capital social comunitario y de nuevos liderazgos a escala local para que los procesos que surjan no se transformen en liderazgos vacíos o tiendan al caudillismo. Es esencial la concertación entre los ayuntamientos, las comunidades y las organizaciones, para que cada quien defina su área de acción y el papel que jugará en la misma. Finalmente,

ha sido importante fortalecer la asociatividad de las y los municipales, y su independencia del partidismo y la competencia política, a fin de ser inmunes al ciclo político. Para ello, hay que fortalecer el capital social de apropiación colectiva desde las primeras etapas.

### **La nueva ley de municipios: una oportunidad para el empoderamiento**

Para el enfoque de desarrollo humano, el desarrollo local debe construirse desde la ciudadanía misma, desde abajo, como un proceso de empoderamiento y ampliación de las capacidades deliberativas de las personas.

La nueva Ley de Municipios 176-07 prevé la creación de nuevos mecanismos de participación, tales como: el derecho de petición, el referéndum municipal, el cabildo abierto y el presupuesto participativo. Se verá en el futuro cómo la sociedad usa estas oportunidades.

### **El presupuesto participativo**

La experiencia de los presupuestos participativos ha sido creciente y exitosa. Actualmente más de 100 municipios practican esta forma de definición conjunta de prioridades en el presupuesto municipal. Pese a los avances que significa el presupuesto participativo, el proceso no está exento de riesgos como:

- Dejar sin ningún tipo de control ciudadano la otra parte del presupuesto de los ayuntamientos (entre 60% y 80%).
- Realizar las inversiones sin ningún plan ni normativa sobre el uso y ordenamiento del territorio.
- Entender el presupuesto participativo como un fin en sí mismo y no como un medio para la transparencia, el empoderamiento y la creación de ciudadanía.
- Permitir que la cultura “monumentalista” entre los síndicos y las síndicas defina la

agenda de las obras y la asignación de fondos.

- No coordinar con las demás instancias de la administración pública la planificación ni construcción de las infraestructuras.
- Realizar pequeñas obras que, aunque reflejen las aspiraciones de la población, no acumulen capital físico a largo plazo para la comunidad.

### **La descentralización: el poder que se redistribuye**

La descentralización sin capacidades, sin empoderamiento ni participación social, reproduce el clientelismo y el caciquismo, mientras que el empoderamiento sin descentralización crea frustración, conduce a la individualización de las demandas sociales y, en ocasiones, al caos social.

La descentralización municipal es una oportunidad para que la ciudadanía canalice sus aspiraciones sobre el espacio en el que vive e influya en las decisiones que le afectan directamente. Es una forma de crear un marco institucional para redistribuir poder. Es una forma de hacer y entender la política.

La forma actual de funcionamiento del sistema político dominicano es resultado del avance en el proceso de democratización del país y de la interacción de la dinámica económica, institucional y social, así como de la manera en que los cambios internacionales han influido en ese orden interno. En ese sentido, hay varios elementos que lo caracterizan, entre los que están: la alta centralización presidencial, la estabilidad del sistema (asociada a la falta de renovación del liderazgo), la debilidad de las instituciones, la participación política de la población, la exclusión de la misma en los procesos de toma de decisión, la lógica del poder por el poder, el clientelismo y la impunidad, la falta

de programas o agendas de gobierno y la degradación del ejercicio de la política.

### **Índice de Empoderamiento Político (IEP)**

El empoderamiento político implica la participación y el ejercicio efectivo de los derechos civiles y políticos de la ciudadanía como medio para garantizar el acceso a las oportunidades. La contraparte es un comportamiento de los partidos como espacios esencialmente públicos que convocan voluntades, ofrecen opciones y sirven de mediación en función de un interés general o colectivo.

En el país, las provincias en donde la población tiene mayor empoderamiento político son La Vega, Valverde y San Juan. Las que menos tienen son La Altagracia, Bahoruco y San Pedro de Macorís (Mapa 2).

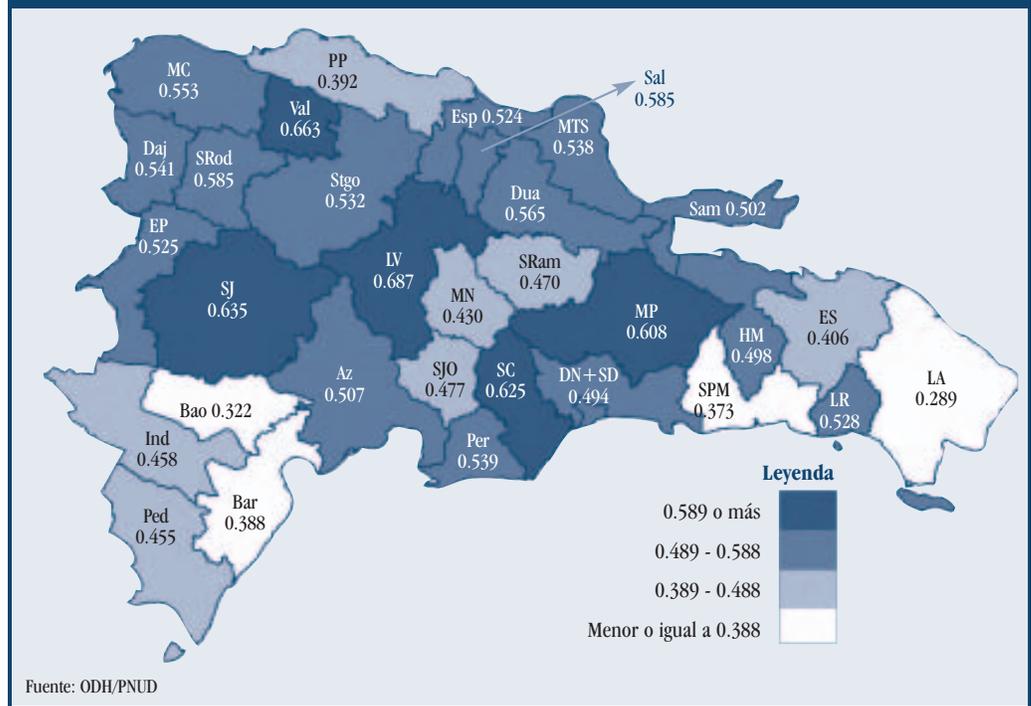
En teoría, un mayor empoderamiento político debiera servir para potenciar el empoderamiento en las otras áreas de desempeño humano; es decir, en mejor salud, educación, empleo y demás capacidades. Sin embargo, la evidencia empírica en este informe no confirmó esa sinergia entre el Índice de Empoderamiento Político (IEP) y los demás logros en la sociedad dominicana.

Este índice presenta algunos problemas en los indicadores seleccionados. Si bien debiera medir la soberanía del electorado, no se sabe si lo que mide es el empoderamiento o el clientelismo, dada la forma como se ejerce la política en República Dominicana. El desafío es lograr un indicador que anule la relación clientelar dentro del índice y permita medir de forma más precisa el empoderamiento político, lo cual sobrepasa con creces las posibilidades de este informe.

Lo que sí se puede afirmar es que, si bien la democracia electoral y las libertades políticas que vive el país han significado un

*Descentralización sin empoderamiento crea caciquismo y empoderamiento sin descentralización crea caos*

Mapa 2 | Índice de Empoderamiento Político (IEP)



*La democracia está capturada por prácticas clientelistas que en nada favorecen al desarrollo humano*

progreso frente a los pasados gobiernos dictatoriales, la democracia está capturada por prácticas clientelares que en nada favorecen al desarrollo humano.

Hay otros resultados importantes que se pueden derivar del análisis de los componentes de este índice: el porcentaje de mujeres electas para regidoras no está estadísticamente asociado con las condiciones de bienestar ni de pobreza, sino que depende de otra lógica de selección, cuya identificación requiere más investigación.

Por otra parte, se constató que a mayor pobreza y privaciones en las provincias, mayor proporción de la población vota; igualmente, a mayor bienestar de la población en una provincia, se observa una menor participación electoral. Este comportamiento es contrario a lo que la teoría predice, de que debería haber una asociación positiva entre la participación electoral y las capacidades de la población. En República Dominicana se evidencia lo contrario.

**El acceso ciudadano a la justicia y la seguridad pública**

El sistema político ha creado una sociedad sin consecuencias, en donde lo mal hecho no recibe sanción. Las evidencias también señalan que la percepción de la población sobre la inseguridad ciudadana está aumentando, así como la frecuencia de los delitos criminales.

La respuesta del Estado a estas situaciones de inseguridad ciudadana ha sido un proceso de reforma de la justicia que se inició en 1997. La reforma se ha centrado en aspectos propios del marco normativo y de los actores institucionales del sistema, lo cual es importante pero insuficiente para el enfoque de desarrollo humano, que demanda un empoderamiento judicial con acceso efectivo de la población a la justicia. Una de las debilidades del sistema judicial es la distribución territorial de jueces, que genera grandes desequilibrios en materia de acceso a la misma y carga de trabajo por juez o jueza.

### La descentralización “a la brigandina”

Si la descentralización real es una forma de democratización de la sociedad en la medida en que implica una transferencia de poder, entonces en República Dominicana ese proceso es aún muy limitado.

La descentralización ha sido el resultado de un conjunto de eventualidades que poco han tenido que ver con una estrategia de democratización del país. Empezó con la reforma constitucional de 1994, que condujo a separar las elecciones presidenciales de las municipales y las congresuales. Años después se introdujeron varias leyes que aumentaron los subsidios a los municipios y, finalmente, se sumaron las acciones de algunas instituciones internacionales y nacionales promoviendo la descentralización y participación local. En conjunto no ha sido parte de una estrategia sobre cómo hacer política.

A pesar de esta situación, las evidencias indican que la población dominicana partici-

pa en los espacios locales y tiene una tasa de participación relativamente elevada, comparada con otros países de América Latina. También acude más a las autoridades municipales que a otras instancias de gobierno para resolver sus problemas personales o comunitarios, que no pueden resolver por sí mismos<sup>4</sup>.

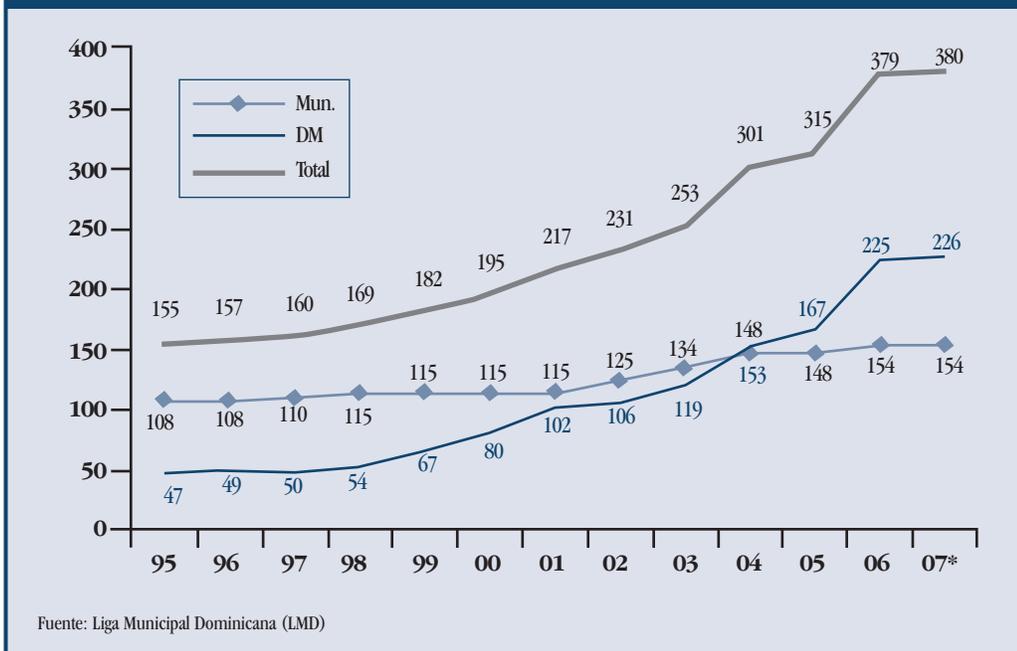
### El municipio: unidad básica

El Estado dominicano solamente tiene dos niveles de gobierno: el nacional y el municipal. A marzo de 2007 había 154 municipios y 226 distritos municipales; es decir, 380 entidades que en la práctica se manejan como unidades administrativas independientes (Gráfico 2). El total de municipios y distritos municipales casi se ha triplicado en la última década y los distritos municipales se han multiplicado por 4.5 veces entre 1997 y marzo de 2007.

Con la nueva Ley de Municipios (176-07) se han endurecido los criterios para la creación de nuevas entidades municipales.

*El total de municipios y distritos municipales casi se ha triplicado en la última década y los distritos municipales se han multiplicado por 4.5 veces entre 1997 y marzo de 2007*

Gráfico 1 | Municipios y distritos municipales, 1995-2007



*El Estado dominicano  
no sabe cuánto gasta en  
las provincias del país*

Para crear un nuevo municipio se requiere que tanto el nuevo como el que se segrega tengan una población superior a 15,000 habitantes y que dispongan de ingresos propios, superiores al 10% del presupuesto del ingreso municipal, entre otros requisitos. Para crear un distrito municipal éste debe contar con una población de 10 mil personas o más y generar al menos el 10% de los recursos que le serán transferidos por ley.

### **Las competencias**

Hasta mediados de 2007 estaba en vigencia la Ley de Municipios de 1952, la cual establecía un marco de competencias amplias, pero imprecisas, que poco a poco fueron pasando al gobierno central. La nueva ley, por el contrario, establece servicios mínimos obligatorios de los ayuntamientos (cementerios, manejo de la basura, limpieza vial, accesos a núcleos de población, aceras), competencias propias cuyo ejercicio corresponde exclusivamente al municipio, competencias coordinadas o compartidas con otras instancias de la administración pública, y competencias delegadas que facultan a los municipios a participar en todas aquellas actividades que la Constitución no limite.

La nueva ley significa un extraordinario progreso y abre grandes oportunidades para los ayuntamientos, pero al mismo tiempo puede ser la fuente de una gran frustración si no se mejoran las capacidades materiales, humanas y financieras en los municipios, y si se mantiene la partidocracia en vez de un verdadero ejercicio democrático de participación y empoderamiento de la sociedad.

Esta situación reclama una agenda para los municipios que debería incluir al menos los siguientes seis elementos:

- La reglamentación de competencias y atribuciones de los ayuntamientos.

- La mejora de la capacidad financiera de los ayuntamientos.
- Las mejoras de las capacidades administrativas, organizacionales y gerenciales de los ayuntamientos y la aplicación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa Municipal.
- El incremento de las relaciones entre las diversas instancias de la administración pública a nivel nacional.
- La formación de mancomunidades.
- El fortalecimiento de las capacidades deliberativas de las y los municipales.

### **Los ingresos municipales**

La Ley 17-97 estableció que los ayuntamientos recibirían el 4% de los ingresos ordinarios del gobierno central como subsidio distribuido según el tamaño de la población. En 2003 ese porcentaje se elevó a 10%. Como consecuencia, las transferencias nominales a los municipios se multiplicaron por 40 entre 1995 y 2006, pasando de 318 millones de pesos a 13 mil millones de pesos. Se multiplicaron por 12 en términos reales y representaron 6.8% de los ingresos ordinarios del gobierno central en 2006.

Este comportamiento en los ingresos determinó que por cada 100 millones de pesos adicionales de subsidios a los municipios y distritos municipales, entre 1995 y 2006 se creaban dos entidades municipales.

El mecanismo de asignación de los recursos nacionales a los municipios basado en la población es limitado. No crea incentivos para la eficiencia, así como tampoco redistribuye de manera progresiva los recursos ni brinda mayores oportunidades a los municipios con mayores carencias. Es necesario introducir otros criterios para decidir la asignación de los recursos nacionales a los ayuntamientos, a fin de incentivar la equidad interterritorial.

Los ingresos propios de los municipios apenas representan entre un 9% y un 10% de los ingresos totales de éstos, sin considerar el Distrito Nacional. Solamente en 20 municipios o distritos municipales los ingresos propios están por encima del 12.7% de sus ingresos totales. En el Distrito Nacional las fuentes propias representan el 40% de los ingresos totales, habiéndose multiplicado por 2.7 veces, en términos reales, entre 2002 y 2006. Las principales fuentes de recursos propios en el Distrito Nacional son los ingresos por concepto de letreros, vallas, espectáculos, parques, drenajes pluviales, pozos y moteles.

Para el resto de los municipios del país, un análisis por tipo y fuente de ingreso indica lo pírrico, concentrado y obsoleto de las fuentes que lo generan. Entre las causas de la baja recaudación propia están: la insuficiente capacidad para gestionar los cobros (calificación del personal del ayuntamiento, débiles registros de catastro, falta de sistemas de seguimiento de cobros) y la falta de incentivos para recaudar más.

### **El gasto municipal**

Aunque parezca insólito, el Estado dominicano no sabe cuánto gasta en los municipios y las provincias del país. Ninguna secretaría de Estado puede ofrecer un consolidado de su gasto total en términos territoriales. Ello evidencia el poco interés estratégico que históricamente se le ha asignado al territorio, a la descentralización y a los gobiernos locales.

Según la ley, los municipios deberían distribuir sus gastos de la siguiente manera: 25% para gastos de personal, 40% para inversión y obras de infraestructura, y el resto para los servicios. La clasificación del gasto por objeto realizada para este Informe indica que el 38% del gasto de todas las entidades municipales se destina a servicios personales. En ningún municipio los servicios personales representaron menos del 29%.

Entre 1995 y 2006, el empleo en los ayuntamientos ha crecido 2.6 veces más rápido que en el gobierno central. Su participación en el total de la nómina pública se duplicó en 11 años, al pasar de un 6% a un 12%, para alcanzar casi 52 mil empleados (Mapa 3).

### **¿A quién le rinde cuentas el ayuntamiento?**

Según diferentes leyes, el ayuntamiento le rinde cuentas a la Contraloría General de la República, a la Cámara de Cuentas y a la Liga Municipal Dominicana (LMD), donde deben justificar las cuantías y finalidades a las que se hayan destinado los recursos obtenidos.

Sin embargo, no existe ningún documento público que sistematice con prontitud y en forma consistente las cuentas municipales de la ejecución presupuestaria. Esto quiere decir que para fines de la sociedad la ejecución del gasto de los ayuntamientos es poco transparente y limita el análisis que se pueda hacer de ella.

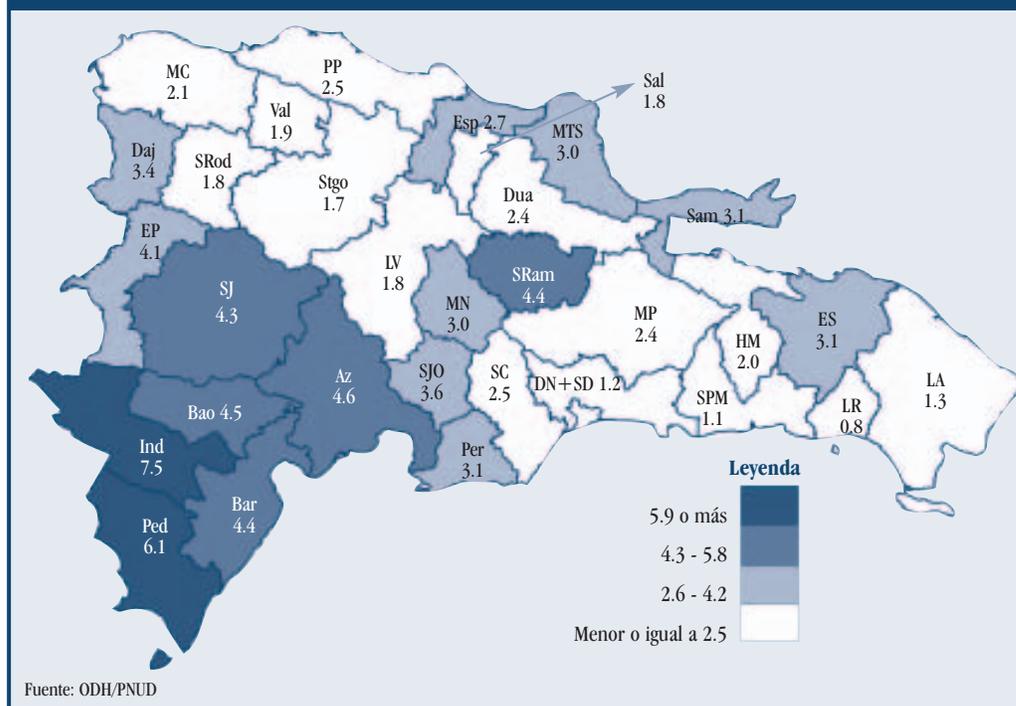
### **El empleado del ayuntamiento**

Al ritmo actual de incorporación de empleados públicos al servicio civil y carrera administrativa se tomarían casi 200 años para integrar a las y los funcionarios públicos actuales. Las personas empleadas por los ayuntamientos podrán también unirse a la carrera de servicio civil, pero la Ley de Municipios 176-07 es poco clara en el mecanismo que se seguirá con este propósito.

En general, en los ayuntamientos predomina la misma práctica del gobierno central, en donde los empleos públicos son un botín de campaña electoral. El tiempo promedio de una persona empleada por el ayuntamiento en sus funciones es de 4.6 años, poco más que el cuatrienio del ciclo político, según datos del 2001<sup>5</sup>.

*FEDOMU es una oportunidad y su éxito dependerá de que sea un instrumento no cooptado por ningún grupo particular*

Mapa 3 | Empleados en los municipios como % del total de ocupados, 2006



El personal es fundamentalmente masculino, de edad madura y con baja formación. La mayoría es personal nominal (nombrado directamente por el síndico) y el 75% ganaba menos de 3,000 de pesos, lo cual apenas cubre el costo de la canasta de consumo del quintil más pobre, según datos de 2001.

La estructura de los puestos de trabajo refleja también las debilidades de los ayuntamientos para asumir nuevas competencias, ya que cuentan con un personal poco especializado. Sólo el 9.4% del personal realiza actividades técnicas; los demás son de apoyo, supervisión, encargados y otros. Pero además, dos de cada tres personas empleadas declararon no estar satisfechas con su trabajo, principalmente por los niveles de salarios, condiciones físicas, sobrecarga de trabajo y ambiente laboral. Solamente uno de cada cuatro ha recibido un entrenamiento para el trabajo que realiza.

Por otra parte, se determinó que el salario medio de un síndico en 2005 era de

33,700 pesos, lo cual significa alrededor de dos veces el costo de la canasta alimentaria familiar promedio del país.

### Los espacios supra municipales

Hay tres mecanismos supra municipales: la Liga Municipal Dominicana (LMD), la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) y el mecanismo de las mancomunidades.

La Liga Municipal Dominicana (LMD) cambió su naturaleza y su financiamiento con la Ley de Municipios 176-07. Su presupuesto era 5% del monto total de la transferencia a los ayuntamientos, lo cual la llevó a recibir ingresos equivalentes a un municipio de casi medio millón de personas. Con la nueva ley de municipios de 2007, los recursos que recibirá serán establecidos por la asamblea de los ayuntamientos en función de un plan de trabajo.

La Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) es un espacio cuya vigencia

es creciente y su éxito dependerá de que no se convierta en un instrumento cooptado por un grupo particular.

Las mancomunidades son todavía experiencias recientes y prometedoras, pero no sobrepasan el nivel de asociaciones de ayuntamientos.

### **Las relaciones de los ayuntamientos con el gobierno central**

La Ley de Municipios de mediados del año 2007 cambió la naturaleza de las relaciones entre los ayuntamientos y el gobierno, estableciendo que el vínculo será fundamentalmente a través de la recién creada Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD), establecida por la Ley 496-06. Esta instancia tendrá que coordinar las intervenciones del Estado en el territorio y es el órgano responsable del ordenamiento territorial.

### **La regionalización**

La regionalización del país es actualmente caótica, pues cada dependencia pública tiene su propia organización territorial, habiendo casos en que una misma provincia puede pertenecer a dos o más regionales diferentes. Se prevé que la SEEPYD establezca una regionalización única del territorio nacional.

### **Los planes estratégicos**

Las experiencias de planes estratégicos en los municipios han sido reducidas y su éxito depende básicamente del grado de capital social e institucional que los soporta. La nueva Ley de Municipios abre un espacio para estos planes, ya que son un requisito para la aprobación de los presupuestos anuales. Las dos experiencias más importantes de planes estratégicos son las de Santiago y Villa González. La primera fue elaborada a partir de convocatorias a expertos e instituciones claves, con escasa participa-

ción social; su persistencia en el tiempo ha convertido a este plan en un referente para los gobernantes municipales. En Villa González ha sido un proceso más participativo, con mayor capital social y ha habido continuidad durante más de una década.

### **Capacidades esenciales para el empoderamiento: educación, salud, protección y asistencia social**

Hay un conjunto de capacidades fundamentales que determinan las condiciones de bienestar de las personas como la educación o la salud. Éstas tienen valor por sí mismas y son fundamentales para desarrollar otras capacidades. La protección y asistencia social estatal procura proteger a la población contra la pobreza y los riesgos del ciclo de vida, como los problemas de la salud y la vejez.

El acceso a estas oportunidades es un proceso de construcción social, que depende de cómo la sociedad actúa y se organiza para garantizar dicho acceso.

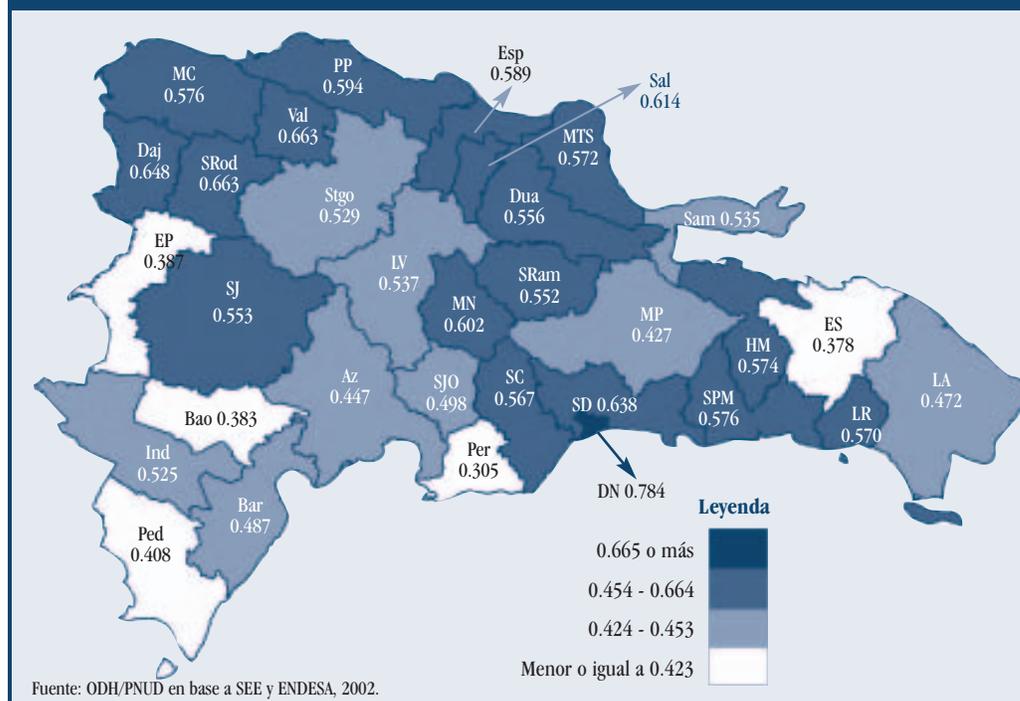
### **Educación, una capacidad básica**

Para el desarrollo humano, la educación es fundamentalmente un proceso de creación de libertades, de preparar a la persona para que pueda elegir conscientemente y tenga opciones en la vida. Sus beneficios sobrepasan con creces a su papel en la creación de capital humano para la producción de bienes.

En esta perspectiva, el Estado es el garante del acceso a la educación. Esa responsabilidad la puede ejercer en su función de proveedor directo o regulando al sector privado. En ambas funciones, el Estado dominicano ha sido deficiente, lo que ha convertido al sistema educativo en profundamente inequitativo y reproductor del orden de exclusión social.

*El acceso a oportunidades es un proceso de construcción social que depende de cómo la sociedad actúa y se organiza para garantizar dicho acceso*

Mapa 4 | Índice de Empoderamiento en Educación (IEEd) por provincia



### El empoderamiento en educación

Para medir el empoderamiento en educación se construyó un índice que combina la cobertura con la calidad. La primera, como el indicador más elemental de que las personas son alcanzadas por el sistema educativo, y la segunda, como un referente del contenido y la profundidad de la educación recibida.

Del análisis de estos índices se concluye que, dentro del contexto dominicano, las poblaciones del Distrito Nacional, Santiago Rodríguez, Dajabón, provincia de Santo Domingo y Valverde son las que muestran mayores niveles de empoderamiento (Mapa 4).

En general, se aprecia que hay un vínculo positivo y robusto entre el empoderamiento en educación y los demás componentes del empoderamiento individual, lo que evidencia procesos sinérgicos. No hay vínculo estadístico entre cobertura y calidad.

Las diferencias interprovinciales en cobertura son mayores que en calidad.

Las diferencias de cobertura en términos generales en la escuela media son mayores que en la básica. La paridad de género entre las y los matriculados es mayor en básica que en media, siendo los hombres los que evidencian menor cobertura.

Este informe constató que en las provincias donde la pobreza es más acentuada, la tasa de matriculación en educación media es menor, y que a mayor privación educativa menor calidad de vida disfrutaban las personas en su edad productiva.

No hay mucha diferencia interprovincial entre el nivel de repitientes. La disparidad es mayor con relación al porcentaje de profesorado con grado académico de licenciatura. Este último es el componente del Índice de Empoderamiento Educativo (IEEd) donde mayor dispersión interprovincial existe.

Finalmente, hay poca diferencia interprovincial en las calificaciones de las pruebas nacionales y ligeramente más disper-

sión en la cantidad de estudiantes por salón clases.

### **Cobertura del sistema educativo**

El Censo de 2002 reportó que el 15.7% de los niños y las niñas de 6 a 13 años no asistía a la escuela. Hay 15 provincias que están por encima de ese promedio nacional, siendo más intensa la falta de asistencia en Elías Piña, Pedernales, Peravia, La Altagracia y La Romana. Esta situación todavía es más aguda en las edades de 6 a 9 años. En la educación media solamente el 36.8% de los varones y el 51.9% de las niñas de 14 a 17 años asistía a la escuela.

### **La educación privada**

Alrededor de un quinto de la matriculación nacional asiste a la escuela privada, apreciándose una relación inversa y robusta entre el nivel de pobreza de una provincia y la asistencia a la escuela privada. Esta relación permite concluir que la educación privada ha prosperado como una consecuencia de las carencias y limitaciones del sistema educativo público, y no como una opción alternativa.

### **La calidad**

Todas las formas de medición indican que la educación dominicana presenta problemas de calidad. Tres indicadores nos dan una idea de la situación: el grado de hacinamiento, que influye negativamente; la calidad de las y los docentes, que influye positivamente, y el resultado de las pruebas nacionales, que es un indicador directo.

Assumiendo 25 estudiantes por aula por tanda y 1.5 tandas por aula, se estimó que se requieren más de 11 mil aulas adicionales solamente para que las personas matriculadas actuales estén en condiciones apropiadas y casi 7 mil más para incorporar a la población en edad escolar que hoy no está recibiendo educación formal. Actualmente,

hay provincias en donde la disponibilidad de aulas sobrepasa las necesidades, mientras que en otras se registra un déficit elevado.

Para este informe el cuerpo docente es el componente principal de la transformación del sistema escolar y la mejora de la calidad. Si medimos la calidad de las y los docentes por el resultado del estudiantado se concluye que tienen una calidad deficiente, aún cuando el 56% de las y los profesores en la escuela pública tiene un grado de licenciatura o superior. Por provincia, este porcentaje sobrepasa el 70% en Monseñor Nouel, Duarte, Valverde y Sánchez Ramírez.

El resultado de las pruebas nacionales es bajo y no hay mucha diferencia entre las provincias. La calificación máxima promedio entre 2002 y 2006 corresponde a la provincia Independencia, con 64 puntos.

Hay que señalar que, contrariamente a lo que se debía esperar, no se encontró ninguna relación estadísticamente significativa entre los resultados de las pruebas nacionales y la cantidad de estudiantes por aula, el nivel educativo de los docentes y la cantidad de estudiantes por docente.

Se aprecia que el sistema educativo opera bajo una gran centralización, lo cual afecta el empoderamiento. Esto podría cambiar en la medida en que la Ley de Municipios de 2007 faculta a los municipios a intervenir en la educación de forma coordinada o delegada con la Secretaría de Estado de Educación (SEE).

De todo lo anterior concluimos que el sistema educativo dominicano reproduce el orden de inequidad social, ya que si bien ha mejorado la cobertura, la calidad es deficiente.

### **La salud, una capacidad básica**

El concepto de salud centrado en las personas conlleva una ruptura radical con el

*Las diferencias interprovinciales de cobertura en educación son mayores que en calidad*

esquema biologicista, curativo y hospitalario que ha predominado a lo largo de la historia en República Dominicana. La Ley General de Salud (42-01) asume un concepto de salud vinculado directamente al enfoque de capacidades de Sen; en su artículo 2 establece que la salud es “un medio para el logro del bienestar común y un fin como elemento sustantivo para el desarrollo humano”<sup>6</sup>.

El Estado tiene la responsabilidad de proveer los medios para que la población disfrute de un nivel de salud adecuado. Pero cuando hay un deficiente estado de derecho y las prioridades de los gobiernos son difusas, la población empoderada es la única fuente de presión para lograr una mejor salud. Como señala Sen<sup>7</sup>:

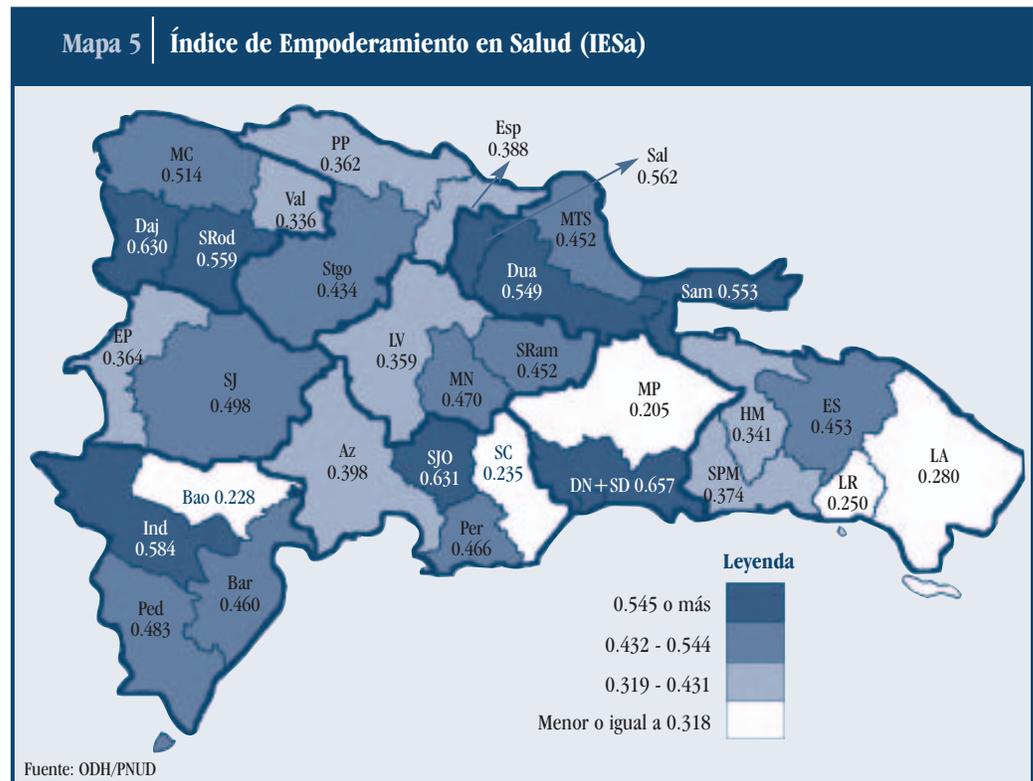
*“...Nada es tan importante como un debate público debidamente documentado y la participación de la gente para presionar a favor de unos cambios que pueden proteger nuestras vidas y libertades. El público debe considerarse a sí mismo no*

*sólo como paciente, sino también como actor del cambio. La pasividad y la apatía pueden ser sancionadas con la enfermedad y la muerte”.*

### El empoderamiento en salud

Para medir el empoderamiento en salud se construyó un índice que combina las condiciones sociales de las provincias con la provisión de los servicios. Los resultados indican que el Distrito Nacional (incluido Santo Domingo), San José de Ocoa, Dajabón, Independencia y Salcedo están entre las demarcaciones de mayor empoderamiento, mientras que Monte Plata, Bahoruco, San Cristóbal, La Romana y La Altagracia están entre las peores (Mapa 5).

Las diferencias interprovinciales de las condiciones sociales que influyen en el estado de salud son menores que en la provisión de servicios, lo cual sugiere que la prioridad en las políticas de salud debería ser mejorar las diferencias interprovinciales de



la oferta de servicios, de personal, infraestructura y gestión.

Es de notar que el nivel de sinergia entre el empoderamiento de salud y los demás índices es débil (no hay relación positiva o negativa), particularmente en la provisión de servicios, lo que indica que la distribución de estos en el territorio no sigue una lógica de desarrollo humano.

### **El gasto y la infraestructura de salud**

La inversión pública en salud es baja, el gasto per cápita en salud es regionalmente desequilibrado y el sistema está claramente enfocado en la curación y no en la promoción y prevención.

Hay una gran concentración territorial de los servicios especializados públicos y más aún de los servicios privados. La mayoría de los centros de atención primaria (CAP) en salud, pese a tener una buena distribución territorial en términos de infraestructura, no cuentan con el personal (en 2002 sólo el 30% de los CAP contaba con médico) ni los equipos necesarios, lo que provoca problemas de acceso, eficiencia y equidad interterritorial.

La red privada de salud responde a una lógica de mercado y existe poco control por parte de la Secretaría Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS) sobre los servicios que presta el sector privado. Esto muestra las debilidades del sector público en el ejercicio de su función de rectoría. En efecto, sólo el 4% de los más de 7 mil establecimientos privados de salud estaban habilitados por la SESPAS en septiembre de 2007.

### **Personal sanitario**

La distribución del personal de salud sigue un patrón desequilibrado en términos territoriales y está altamente feminiza-

da, aunque las posibilidades de formación en diferentes áreas de la salud están distribuidas con relativa equidad en el territorio. Diferentes mediciones puntuales indican que la calidad de la formación recibida por los estudiantes genera fuertes dudas.

### **Producción y productividad**

Las infraestructuras y el personal médico del país son suficientes para atender las necesidades de salud; los problemas son de capacidad de gestión. Sin embargo, hay significativas diferencias regionales en la producción y productividad de los servicios. Un dato preocupante es que tan sólo el 17% de la demanda era atendido por el primer nivel de atención en el año 2002. Los mayores déficits se refieren a la capacidad de gerencia y a problemas de organización de las instituciones del sector.

### **La reforma del sector salud**

Las reformas de salud y de la seguridad social no constituyen un fin en sí mismas, de forma que desconcentrar y descentralizar sin las adecuadas capacidades puede deteriorar más la calidad en la provisión de los servicios a nivel provincial. Se aprecia que ha faltado voluntad política para terminar de implementar la reforma del sector, que comenzó a mediados de los 80 y aún no ha tenido un impacto significativo en la mejora de los servicios.

En general, se puede afirmar que, dada la disparidad regional y la calidad de los servicios, tampoco el sistema de salud facilita el logro de un mayor empoderamiento de la gente.

### **Protección social, un derecho**

Se ha argumentado que el mercado no crea libertades reales, aunque garantiza inmunidad frente a las decisiones y posibilidades de elección. Las personas entran al mer-

*La inversión pública en salud es baja y el sistema está claramente enfocado en la curación y no en la promoción y prevención.*

*Una persona nacida en Monte Plata tiene 4.3 veces más probabilidad de ser pobre en la vejez que una persona nacida en Santiago*

cado con una carga institucional que refleja las desequilibradas relaciones de poder; por lo tanto, el mecanismo de mercado no asegura equidad ni desarrollo. Es el Estado quien debe intervenir para garantizar equidad en las oportunidades, a través de los sistemas de protección y asistencia social.

Estos sistemas, en general, están ideados para proteger a la población de la pobreza económica y de los riesgos del ciclo de vida.

Actualmente en República Dominicana el sistema de protección y asistencia social está en transición entre el clientelismo y el derecho.

La puesta en marcha de parte del sistema de seguridad social ha significado un avance en la institucionalidad de los derechos de la población.

La puesta en marcha del régimen subsidiado y contributivo en salud ha sido un gran avance en el reconocimiento de los derechos de la población en salud. Sin embargo, el gran desafío es mejorar el financiamiento y la calidad de los servicios.

El sistema de pensiones está mucho más atrasado en su implementación que el sistema de salud, ya que sólo ha comenzado el régimen contributivo, manejado principalmente por el sector privado y con fuertes problemas de rentabilidad. El régimen subsidiado de pensiones, que es primordial para garantizar los derechos de la población envejeciente, aún no ha comenzado y se duda sobre cómo será financiado.

La población dominicana envejece. El porcentaje de personas mayores de 65 años se duplicó entre 1950 y 2002 y llegó al 10.9% de la población. La distribución de la población mayor de 60 años, edad de retiro marcada por la Ley 87-01, representa una proporción relativamente homogénea entre las provincias. En cambio, la población pobre

por encima de 60 años muestra una mayor heterogeneidad entre las provincias. Una persona nacida en Monte Plata tiene 4.3 veces más probabilidad de ser pobre en la vejez que una persona nacida en Santiago (Mapa 6).

El rezago del régimen contributivo subsidiado priva de sus derechos a gran parte de la población dominicana; es decir, a los y las trabajadoras informales y sus dependientes, que superan el 50% en muchas provincias del país.

### **La asistencia social**

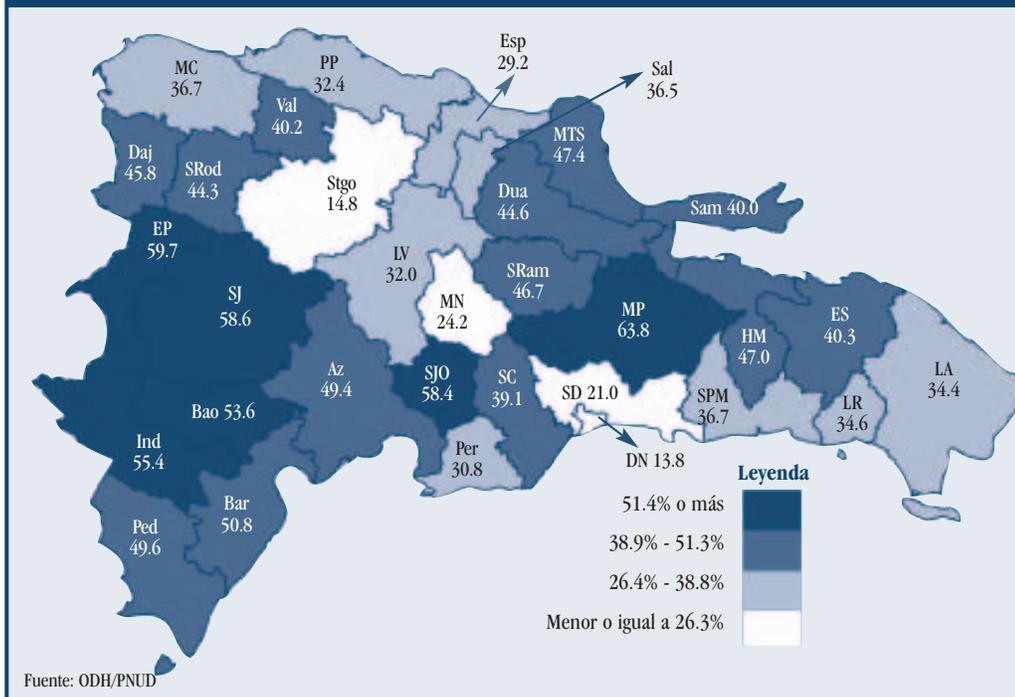
En materia de asistencia social, los gobiernos han preferido históricamente concebir programas discrecionales más que constituir y fortalecer los derechos establecidos. Así, al tiempo que aún no se aplica de forma completa la Ley 87-01 en esta materia, el gobierno mantiene diversos programas sustitutos, ideados y puestos en vigencia al margen de esta ley.

La puesta en marcha de varios programas de asistencia social condicionada y de selección con base en criterios objetivos puede ser considerada una diferencia con la práctica histórica del clientelismo. Pese a esto, si no se fortalece el seguimiento a las condicionalidades en vez de seguir ampliando la cobertura de estos programas, estos conseguirán, cuando mucho, aplacar la pobreza en el corto plazo, pero no romperán el círculo de la pobreza en el mediano y largo plazo.

A pesar de algún esfuerzo reciente de coordinación y uso de criterios objetivos, muchos programas funcionan aún de forma independiente, sin articulación con otros, con asistencias puntuales, sin definición clara de beneficiarios o al menos con mucha discrecionalidad de la burocracia, así como ningún seguimiento al impacto conseguido.

Mapa 6

**Pobres del SIUBEN de 60 años o más como porcentaje del total de personas de 60 años o más**



Fuente: ODH/PNUD

*El territorio es el espacio donde se concretizan las relaciones sociales de vecindad y solidaridad y las relaciones de poder*

**La economía: una dinámica que fragmenta el territorio**

Históricamente, la dinámica económica, social e institucional subyacente a la acumulación de capital ha ordenado las oportunidades, las instituciones, la explotación de los recursos y determinado la acumulación de capital social en el territorio nacional. El territorio es más que la superficie de una nación o de un municipio, es el espacio donde se concretizan las relaciones sociales de vecindad y solidaridad y las relaciones de poder; sólo adquiere importancia en la medida en que es el asiento de espacios socialmente construidos y como artificio intelectual para entender y actuar a fin de lograr la equidad.

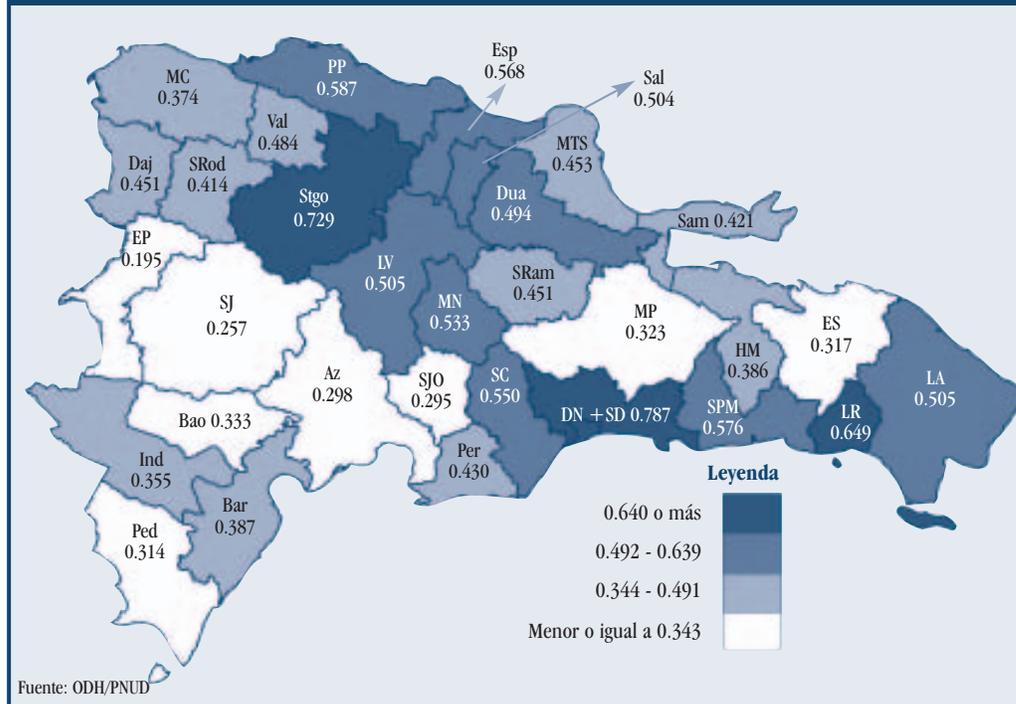
Un desarrollo regional desequilibrado reduce, en las regiones con más privaciones, las posibilidades de que las personas puedan tener realizaciones en la vida y limita las oportunidades porque reduce la capacidad de elección de éstas.

**El empoderamiento económico**

Para determinar el grado de empoderamiento económico de la población en el territorio se construyó un índice que vincula la capacidad económica de una provincia con la generación efectiva de recursos. Se concluyó que las provincias con mayor empoderamiento económico son: el Distrito Nacional, incluyendo la provincia Santo Domingo, Santiago y La Romana. También existe una relación positiva y significativa entre la capacidad económica y la generación de recursos entre las provincias (Mapa 7), así como una sinergia entre el empoderamiento económico, el empoderamiento en educación y en tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

Las tres provincias con mayor capacidad económica son: Santiago, el Distrito Nacional, incluida la provincia de Santo Domingo, y Espaillat, mientras que las provincias que las que más recursos generan son: el Distrito Nacional, incluida la provincia de Santo Domingo, La Romana y Santiago.

Mapa 7 | Índice de Empoderamiento Económico (IEE)



*Una de las mayores barreras para tener acceso a las TIC es el costo, que, en promedio, alcanza cerca de la mitad del salario mínimo mensual de una empresa grande*

Es preocupante que provincias como San José de Ocoa, Azua, Peravia, El Seibo y Elías Piña estén generando recursos un 30% por debajo de lo esperado conforme a su capacidad.

**El empoderamiento en tecnologías de la información y la comunicación (TIC)**

En el mundo actual, el acceso a las TIC es determinante tanto para ser competitivo como para tener capacidad de acceso a la información, lo cual es clave para el empoderamiento social y educativo de las personas; en definitiva, para la capacidad deliberativa de las personas.

Para medir el empoderamiento en tecnologías de la información y la comunicación (IETIC) se construyó un índice que combina otros dos. Por un lado, se midió la disponibilidad de conectividad y las habilidades para manejar esa conectividad, lo cual determina la infodensidad. Por otro, se midió el uso de las tecnologías.

El Mapa 8 muestra los valores del índice y evidencia una gran fragmentación en el empoderamiento tecnológico en el ámbito nacional. Por los componentes se aprecia que el nivel de conectividad está muy por debajo de las habilidades de la población y que en materia de uso hay una gran disparidad interprovincial. El Distrito Nacional, incluyendo la provincia de Santo Domingo, y Santiago están a una gran distancia del resto de las provincias, tanto en redes como en capacidad y uso efectivo de las TIC.

Una de las mayores barreras para tener acceso a las TIC es el costo, que, en promedio, alcanza cerca de la mitad del salario mínimo mensual de una empresa grande. Sin embargo, el gobierno dominicano tiene un conjunto de iniciativas para mejorar el acceso a través de los Centros de Acceso Público a las Tecnologías de Información y Comunicación (CAPT), cuya distribución territorial cubre fundamentalmente a las zonas

más pobres, aunque todavía esa distribución puede mejorarse.

Los CAPT presentan todavía grandes desafíos para permanecer, entre los que están: la necesidad de mayor coordinación en las intervenciones públicas, mayor coordinación con los gobiernos locales y garantizar la sostenibilidad financiera y equidad territorial.

### La convergencia territorial y la desigualdad

La convergencia interprovincial es una medida del avance hacia la reducción de las diferencias interprovinciales. En este informe no se pudo hacer un análisis profundo en materia de convergencia por la falta de información provincial en el tiempo. En general, en materia de pobreza, las provincias no convergen; es decir, las provincias más ricas cada vez se hacen más ricas y las pobres más pobres. En educación y servicios públicos sí hay convergencia, pero no en la calidad de las viviendas.

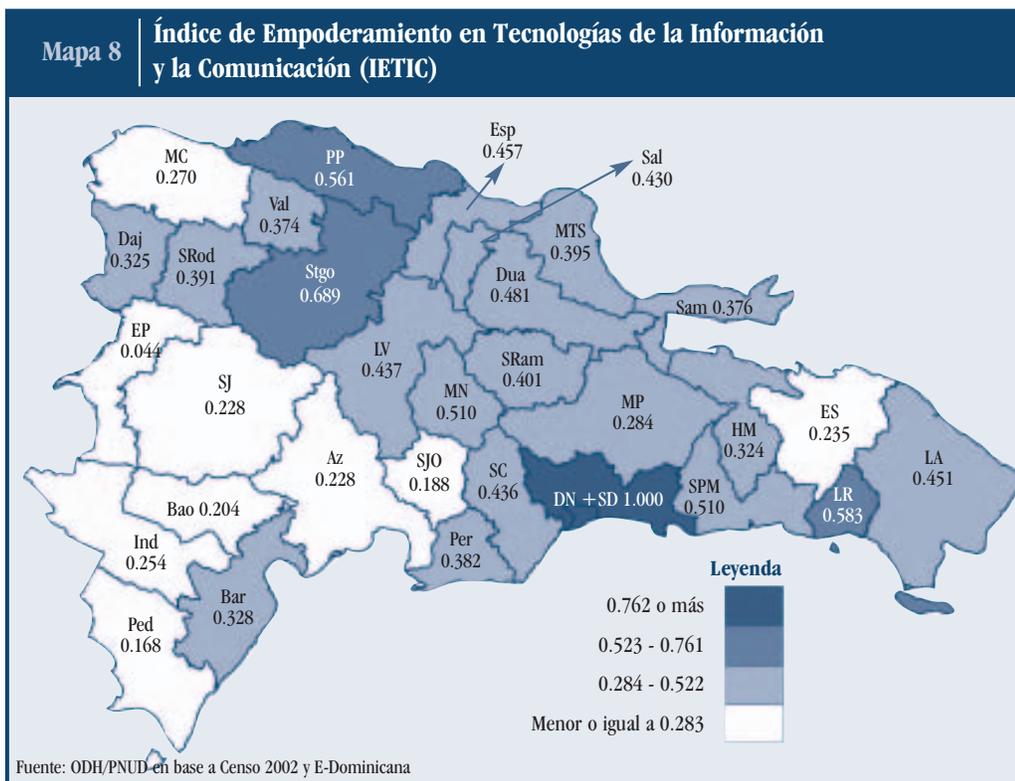
En el ámbito de la desigualdad se aprecia que el aumento en el ingreso per cápita de una provincia responde principalmente a la mejoría de las personas de mayor ingreso, no de las de menor ingreso. Esto se evidencia en que a medida que aumenta el ingreso promedio de una provincia, el nivel de desigualdad aumenta también.

### La frontera

Las siete provincias fronterizas ocupan el 22% del territorio nacional y representan el 5.4% de la población, con una baja densidad poblacional. Son provincias fundamentalmente agrícolas, que actualmente se benefician de la Ley 28-01, que establece incentivos fiscales para las empresas que se ubican en ellas.

La población de la zona fronteriza registra bajos niveles de bienestar y altos niveles de privaciones, los peores del país. Hay que distinguir claramente la región norte de la frontera (Montecristi, Dajabón y Santiago Rodríguez), que tiene en promedio mejores

*En materia de pobreza, las provincias no convergen; las provincias más ricas cada vez se hacen más ricas y las pobres, más pobres*



*En general, las condiciones de vida en las provincias turísticas están por debajo de la media nacional*

condiciones de vida que el resto de las provincias fronterizas.

En general, las provincias de frontera muestran una tendencia al decrecimiento y pérdida relativa de población, lo que las convierte en provincias de emigración neta. Las condiciones de vida son inferiores a la media nacional, siendo la agricultura, el comercio al por mayor y otros servicios (educación, salud, servicio doméstico) las principales fuentes de empleo.

### **Las provincias del turismo**

En general, las condiciones de vida en las provincias turísticas están por debajo de la media nacional. Hay dos provincias que se consideran claramente turísticas en el país: Puerto Plata y La Altagracia.

Los indicadores muestran que La Altagracia tiene peores condiciones que Puerto Plata. Otras son San Pedro de Macorís, que se considera una estrella declinante, y Samaná, que es una estrella naciente, según las tendencias de los indicadores de esta actividad en los últimos años.

### **Las zonas francas**

Entre 2000 y 2006 se han perdido 48 mil empleos directos concentrados en Santiago, La Romana, San Pedro de Macorís y La Vega, aunque el impacto ha sido relativamente mayor en La Romana.

Dado el reducido aporte de las zonas francas al PIB y al empleo nacional, esta pérdida de empleo debe entenderse como un problema localizado en cuatro provincias: Santiago, La Romana, San Pedro de Macorís y La Vega. Hay que señalar que este problema era perfectamente previsible desde hace más de una década y las instancias públicas y privadas hicieron poco para enfrentarlo.

### **El empleo y el desempleo**

La situación de desempleo es muy desigual. Hay tres regiones con niveles relativa-

mente bajos de desempleo: Cibao Noroeste, El Valle y Cibao Norcentral. En el otro extremo, las regiones del Distrito Nacional, Valdesia y Enriquillo son las que tienen mayor desempleo. El desempleo tampoco afecta a todas las personas por igual. De hecho, el desempleo de las mujeres, y especialmente de las mujeres jóvenes, es considerablemente superior al promedio nacional.

### **Hacia una nueva ruralidad**

A pesar de que en República Dominicana la definición de lo urbano es limitada, ya que es solamente administrativa (las personas que residen en cabeceras de municipios o distritos municipales), es indudable que hay un proceso intenso de transformación de lo rural en el país.

Según el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en 2004 el 70% de las y los trabajadores rurales se dedicaban a actividades no agrícolas, tales como el transporte, las zonas francas, el comercio y el turismo; comparado con un 40% en 1997. Cada vez más la vida rural se disocia de la agricultura, aunque se siguen registrando grandes rezagos en las condiciones de vida de esta población, lo cual reclama un nuevo tipo de estrategia frente a este grupo poblacional.

### **El proceso de urbanización**

El proceso de urbanización ha estado asociado a la dinámica del proceso de acumulación de capital, caracterizado por una concentración de obras de infraestructura en Santo Domingo y un retraso en las zonas rurales. En la década de los 80 se registraron las peores crisis económicas de los últimos 40 años<sup>8</sup> y se concentraron las inversiones públicas en las ciudades, lo que aceleró el abandono relativo de las zonas rurales. A partir de 1990 se concentró el crecimiento en algunos polos y se profundizaron las desigualdades y la polarización territorial.

Las ciudades se han convertido en la expresión de la dinámica de la desigualdad, y los barrios marginados, en el resultado de la ausencia de desarrollo humano y, en parte, de la mecánica social que crea riqueza reproduciendo pobreza.

La experiencia del crecimiento de las ciudades en el país ha sido desordenada. El crecimiento sin planificación ni ordenamiento territorial, sin deslindes, en forma segmentada, ciudades sucias, sin servicios públicos, peligrosas, incómodas, tensas, con un caos vial han generado que se busquen soluciones individuales y caras a problemas colectivos: el motoconcho, la ocupación de los espacios públicos, la planta eléctrica, el inversor, el “wachiman”<sup>9</sup>, el tinaco, la cisterna, la construcción ilegal en terrenos baldíos, etc. Por supuesto, las personas pobres no tienen la posibilidad de la individualización de los servicios y la norma es la carencia total de estos.

La ciudad de Santiago es la de mejores servicios públicos, seguida de Bonao y Moca. Estos promedios globales esconden grandes desigualdades, ya que la provisión de servicios varía según los niveles de pobreza de cada zona.

### **La zona de Santo Domingo**

Santo Domingo es la ciudad de mayor concentración de población, aunque en forma decreciente. Desde la década de los 80 es la provincia que, en términos absolutos, cuenta con mayor población rural. Esta zona del país registra niveles desiguales de concentración de pobreza, aunque, en promedio, ser pobre en Santo Domingo es tener relativamente menos privaciones que en el resto del país.

### **El Distrito Nacional**

En los últimos 40 años, dos gobernantes han influido de manera determinante en el diseño de la ciudad, asociando el progreso a

las cosas y no a las mejoras en las condiciones de su gente, sin establecer vínculos con los gobiernos locales, sin planificación urbana y en el marco de una cultura política de grandes construcciones, pero sin los servicios adecuados.

La ciudad de Santo Domingo registra grandes niveles de desigualdad. En las peores zonas de la ciudad, la densidad de población pobre está alrededor o por encima de 20 mil habitantes por km<sup>2</sup>, como sucede en los barrios Domingo Savio, Capotillo, María Auxiliadora, Simón Bolívar y Gualey mientras que la media de la densidad poblacional de todo el Distrito Nacional es alrededor de 10,000 personas por km<sup>2</sup>.

### **Santiago**

La provincia de Santiago tenía en 2002 una población de 908 mil habitantes, lo que hace probable que en 2007 tuviera alrededor de 1.04 millones de personas, con un 70% urbano. La provincia ha representado entre el 9% y el 10% de la población total del país en los últimos 40 años, convirtiéndose en la década de los 90 en un centro de atracción de población.

Santiago se ha convertido en el centro de cinco sistemas urbanos de la región del Cibao (Santiago, Mao, Puerto Plata, La Vega y San Francisco de Macorís) en un rápido proceso de conurbación con otros municipios, que hoy forman el Gran Santiago.

### **Santiago de los 30 Caballeros**

El municipio de Santiago multiplicó su población 5.9 veces entre 1960 y 2002, llegando a 507 mil personas en el último año y aproximadamente a 608 mil personas proyectadas para 2007. Esta población representa alrededor del 56% del total de la provincia.

Tiene una relativa baja densidad de población y la pobreza no tiene el grado de

*Las ciudades crecen en forma desordenada, sin planificación, sin deslindes, en forma segmentada, sin servicios públicos, peligrosas e incómodas*

*La cobertura boscosa  
ha aumentado en los  
últimos 40 años*

hacinamiento de Santo Domingo. Aún más, Santiago es la ciudad con el nivel más bajo de pobreza del país (19%), aunque los municipios alrededor de la ciudad registran porcentajes de pobreza muy superiores. Al igual que en el Distrito Nacional, las condiciones de vida promedio de Santiago esconden grandes desigualdades, aunque menos intensas que en el Distrito Nacional.

**El movimiento de la población,  
un resultado**

Durante la década de los 60, el crecimiento poblacional fue importante y distribuido homogéneamente entre las provincias.

Durante el decenio de los 70, se produce un gran crecimiento de la población urbana, concentrada en Santo Domingo, acentuando la divergencia poblacional interprovincial. En algunas provincias se registran tasas negativas de crecimiento de la población rural.

En la década de los 80, el crecimiento urbano y la diferencia interprovincial en la población total se desaceleran. La década del noventa fue marcada por la reducción de la población en varias provincias y surgieron nuevos polos de atracción que absorbieron a quienes emigraban de esas provincias. En esta década La Altagracia fue la provincia que registró el nivel más elevado de inmigración neta como porcentaje de la población total de la provincia, seguida por San Pedro de Macorís, La Romana, Independencia y Santiago.

El peso de Santo Domingo como receptora de población se reduce frente a provincias emergentes, influenciado por cambios económicos.

**Las migraciones internas en 2002**

Las razones para emigrar de una provincia se asocian a: menor empoderamiento individual, mayor privación, mayor intensidad en la actividad agrícola, menor actividad manufacturera y en el turismo, mayor pobre-

za estructural y mayor población rural pobre en las provincias.

Al comparar las personas que se fueron con las que se quedaron en sus provincias se aprecia que las que emigraron son: mayoritariamente mujeres, prefieren vivir en zonas urbanas, son personas adultas, están empleadas, son profesionales, tienden a trabajar más en zonas francas que las que se quedan y trabajan menos en el sector agropecuario.

**El territorio: hacia una mayor  
vulnerabilidad**

El territorio posee ciertas potencialidades de desarrollo, cuyo aprovechamiento dependerá del modelo económico e institucional que se adopte y de las fuerzas sociales que actúen en la zona. El manejo del medio ambiente puede aumentar o disminuir las potencialidades del territorio.

La sostenibilidad ambiental es un problema de las presentes generaciones, por cuanto los daños ambientales son un problema de hoy. La deforestación, la desertificación, la pérdida de fuentes de agua, el daño a las playas, el impacto de los huracanes y tormentas afectan de manera creciente a la presente generación.

Es el Estado quien debe garantizar el cumplimiento de las normas ambientales, impulsando la equidad en el ejercicio de las libertades individuales, impidiendo el abuso de poder de una empresa que contamine y regulando el uso del territorio, para evitar que sea más vulnerable a la amenaza de fenómenos naturales.

En República Dominicana, el deterioro ambiental ha sido el resultado de patrones de explotación de los recursos en forma no sostenible, lo cual es consecuencia de una falta de institucionalidad y de la cultura política partidista que han sido complacientes con las violaciones de las normas, sin consi-

derar las condiciones de vida de la gran mayoría de dominicanas y dominicanos.

Si bien el problema puede encontrar ciertas respuestas en los avances tecnológicos, en las actuales condiciones de desigualdad social, económica e institucional y con limitantes como los derechos de propiedad intelectual, la pobreza, etc., no hay bases para entender el “optimismo tecnológico” como solución a los problemas ambientales, en particular en los llamados países en desarrollo.

### La gestión ambiental del territorio dominicano

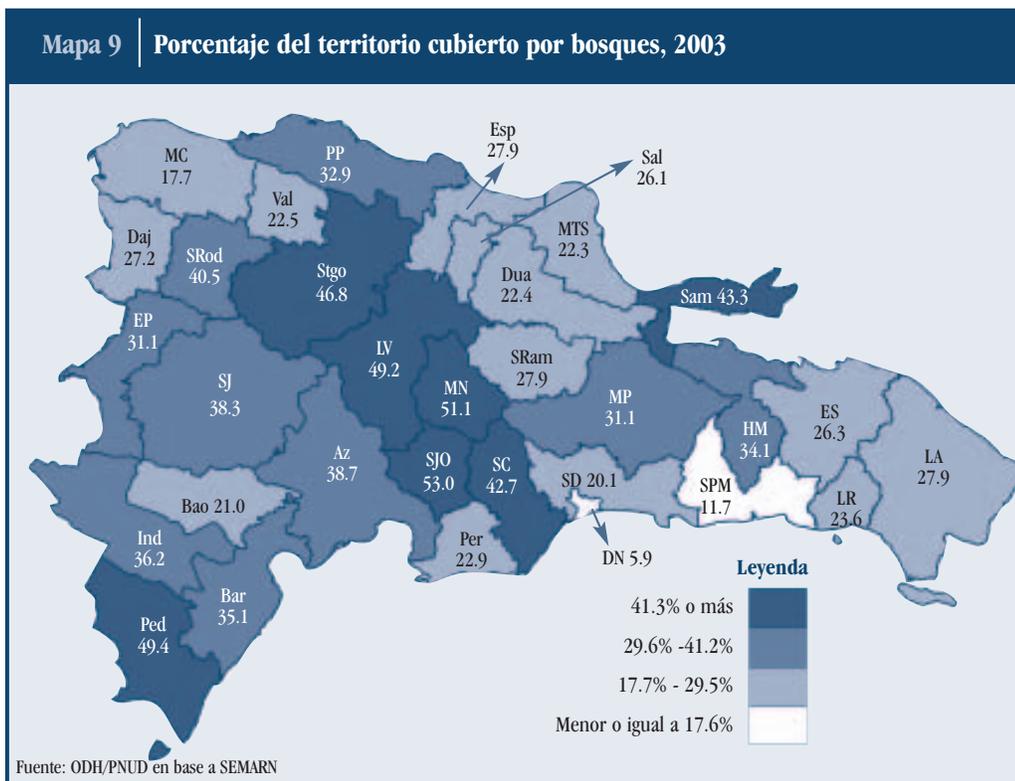
Diferentes mediciones señalan un crecimiento de la cobertura boscosa. En 1967, según la Organización de Estados Americanos (OEA), en el país quedaban apenas 5,625 km<sup>2</sup> de bosque (aproximadamente un 12% del territorio nacional). En 1980, la cobertura boscosa se había incrementado a 9,500 km<sup>2</sup> (casi el 20% del territorio) y hacia 1998 se estimaba en 13,266 km<sup>2</sup> (aproximadamente un 27.5% del territorio). El dato

más reciente de cobertura corresponde a 2003 y la establece en un 33% del territorio.

Los bosques están distribuidos en todo el territorio nacional. Predominan los bosques secos, que son zonas secundarias en proceso de regeneración, y los bosques latifoliados húmedos, que están presentes en todos los sistemas montañosos del país. (Mapa 9). La mejoría en la cobertura boscosa ha sido el resultado de una política a largo plazo que combina varios elementos: el subsidio al gas licuado de petróleo, el crecimiento de los sectores industriales y la migración campo-ciudad, los programas de reforestación impulsados por el gobierno, la expansión en número y tamaño de las áreas protegidas, el cambio en el modelo económico de los 80, y la política represiva y de control militar de las áreas protegidas.

Aunque se han logrado resultados positivos en el incremento de la cobertura, no puede afirmarse que se haya logrado un cambio en la relación de las personas del campo con el bosque, por lo que no puede

*No puede afirmarse que se haya logrado un cambio en la relación de las personas del campo con el bosque*



suponerse que estos resultados serán sostenibles en el tiempo en ausencia de una fuerte fiscalización.

### **Calidad ambiental**

El 66% de la población nacional afirma vivir cerca de alguna fuente de contaminación ambiental, según el Censo 2002 y no hay mucha diferencia interprovincial en esta afirmación.

Lamentablemente, el país carece de un sistema de monitoreo sistemático sobre la calidad del agua y del aire, aunque las mediciones puntuales dan cuenta de serios problemas.

La gestión de residuos sólidos no peligrosos es una función de los ayuntamientos municipales, la cual se cumple con muy poco apego a lo establecido por las normas nacionales.

En el país, la cobertura del servicio de recogida de basura por parte de los ayuntamientos era apenas de un 56% en 2002. En algunos municipios como Salcedo y Samaná la cobertura reportada es de tan sólo el 30%. La falta de controles ambientales convierte a los vertederos en fuentes de contaminación del agua, el suelo y el aire. Las aguas superficiales se contaminan por escorrentía directa y por la práctica común de colocar los vertederos a orillas de ríos, arroyos o en cañadas, de manera que las lluvias arrastran los desechos. Estos residuos contaminan también las aguas subterráneas por la infiltración de lixiviados, que también contaminan el suelo.

### **El marco legal y la institucionalidad ambiental**

En materia ambiental, el país ha logrado mayor progreso en el marco legal. Sin embargo, en los últimos años, la gran deficiencia es la aplicación de la ley, debido a las debilidades institucionales y a la falta de recursos, cuyo monto incluso ha disminuido en porcentaje del PIB. Hay que destacar

que existe una tensión permanente entre el turismo, que muchas veces ha hecho un uso irresponsable de los recursos naturales, y el manejo ambiental, que intenta establecer normas y regulaciones.

### **Los usos del territorio**

El territorio dominicano está determinado por la condición de isla y por una orografía escarpada. Estos dos elementos son fundamentales en la definición de las condiciones climáticas y ambientales de las distintas regiones del país. Más del 60% del territorio dominicano presenta altas pendientes y suelos con vocación forestal; es por esto que aún con el incremento de cobertura registrado en los últimos años, apenas el 50% del territorio de vocación forestal tiene cobertura boscosa.

El 38% del territorio nacional se dedica a la actividad agrícola y el 33% a bosques, registrando estos dos usos la menor diferencia interprovincial de todos los usos y coberturas.

Los usos actuales no se corresponden con un proceso de ordenamiento ambiental, ni con otro tipo de planificación de uso.

### **La Huella Ecológica**

La Huella Ecológica de una población es el monto total de tierra biológicamente productiva y el agua necesarias para producir los recursos que dicha población consume y absorber los desechos que genera (en función de la tecnología disponible), medida en hectáreas por persona. Esta medida es un promedio, por lo tanto, no recoge la desigualdad en el consumo y es un indicador del impacto sobre el territorio.

El 1.6% de todo el territorio nacional es zona poblada y el 63.6% de la población reside actualmente en zonas urbanas. Esta población tiene un patrón de consumo y manejo de desperdicios que impactan en todo el territorio nacional. En efecto, la Huella Eco-

*El 1.6% de todo el territorio nacional es zona poblada y el 63.6% de la población reside actualmente en zonas urbanas*

lógica calculada para República Dominicana es de 1.6 hectáreas por persona, pero la capacidad ecológica actual, o capacidad de carga, es de sólo 0.8 hectáreas por persona. Esto quiere decir que el déficit ecológico de República Dominicana es de 0.8 hectáreas por persona, lo que implica que se requeriría el doble del territorio actual para mantener los niveles de consumo y producción de desechos que tiene la población. Aunque este dato esconde grandes desigualdades, evidencia la necesidad de variar los patrones de consumo y uso de desperdicios; de lo contrario, se estará afectando las posibilidades de desarrollo humano de la población.

### La minería

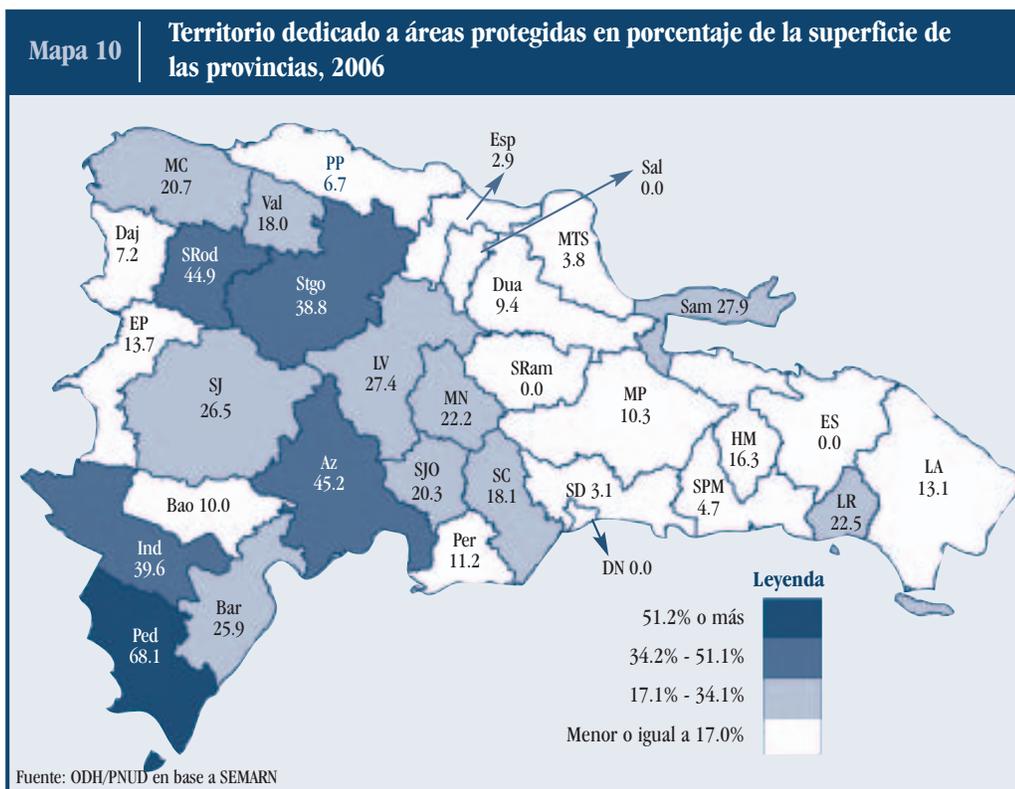
Los recursos mineros de República Dominicana incluyen yacimientos metálicos y no metálicos. Al igual que el agua, los recursos minerales son de dominio público y el Estado es responsable de regular su uso mediante el otorgamiento de concesiones de exploración y explotación.

En términos generales, la explotación minera en República Dominicana se realiza en canteras a cielo abierto, con lo cual se elimina toda forma de vegetación y cobertura de suelo en las zonas explotadas que luego requieren de programas extensivos de rehabilitación para poder sostener cualquier tipo de actividad o vida silvestre. Esto es costoso en extremo, muchas veces más que el rendimiento de la explotación, pero como no existe una norma, esta forma de explotación se maneja de manera flexible y se ha convertido en un pasivo ambiental para la sociedad dominicana, que se expresa en la vulnerabilidad de la población a los desastres, enfermedades y otros males.

### Áreas protegidas: evolución, conflictos y experiencias recientes

Las áreas protegidas son reservorios de vida que contribuyen a mantener el equilibrio en los ecosistemas, por lo que el Estado debe procurar su preservación y uso sostenible. Las áreas protegidas se encuentran en

*La realidad geográfica obliga a tomar en cuenta a Haití en la gestión y uso del agua*



*En República Dominicana, el acceso a los servicios depende del poder que se tiene y de la zona en donde se vive*

casi todas las provincias del país (Mapa 10) y la delimitación de estas zonas ha sido fuente de conflictos por el uso alternativo de sus espacios, afectando a quienes viven dentro de ellas. Entre los principales conflictos están los métodos de apropiación de terrenos, la delimitación de las áreas protegidas y el beneficio que obtienen de ellas algunos sectores.

El conflicto rural en torno a las áreas protegidas ha sido de relativa tensión, según las circunstancias y el momento, debido a que no existe una política que garantice el desarrollo humano de las y los habitantes y la protección de los recursos naturales. A esto se le agrega la falta de mecanismos para la protección de la biodiversidad. Recientemente, se ha desarrollado la modalidad de comanejo de las áreas protegidas, basada en la participación de las comunidades. Este tipo de proyecto representa una oportunidad para el uso sostenible de los recursos naturales, aunado con el desarrollo humano de las comunidades.

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) es el único mecanismo de ordenamiento territorial ambiental vigente. En el resto del territorio se carece de políticas de gestión que garanticen que las actividades productivas sean sostenibles y contribuyan con el desarrollo humano.

Los conflictos en torno a las áreas protegidas han propiciado la cohesión de los grupos ambientalistas, que son muchos y están organizados en todo en el territorio nacional. La creación de la Coalición para la Defensa de las Áreas Protegidas evidencia el fortalecimiento del capital social de este sector y el grupo participa activamente en los debates nacionales sobre las leyes y reglamentos.

### **Gestión del riesgo: uno de los temas pendientes**

El riesgo de desastres es la combinación de las amenazas, la vulnerabilidad y las

capacidades. Mientras las amenazas son fenómenos de carácter natural o tecnológico, la vulnerabilidad y las capacidades son construcciones sociales. El riesgo tiene su expresión más diáfana en el nivel microsocial y territorial o local, aún cuando sus causas pueden encontrarse en procesos generados a gran distancia de la escena donde ocurren.

Mejorar las capacidades y reducir la vulnerabilidad son las claves frente a la amenaza de un evento natural. Entre los factores que determinan la vulnerabilidad de la población frente a los desastres en República Dominicana están: la pobreza, la destrucción del medio ambiente, la marginación, la falta de institucionalidad y la falta de descentralización, el “exteriorismo”<sup>10</sup> y la ausencia de consideraciones de gestión del riesgo al realizar inversiones sociales.

### **La gestión del agua**

La disponibilidad de recursos hídricos per cápita en República Dominicana puede considerarse suficiente, pero no abundante. Además, existen desequilibrios regionales.

El agua subterránea representa el 60% de la disponibilidad del agua dulce del país y la mitad se encuentra actualmente en explotación, pero una alta proporción de los pozos someros presenta contaminación bacteriológica. Sin embargo, el principal problema es la eficiencia, ya que con la pérdida del agua que se capta pueden satisfacerse las necesidades de casi tres veces el número actual de usuarios, a través del sistema de agua potable y riego.

La realidad insular obliga a República Dominicana a tomar en cuenta a Haití en la gestión y uso del agua, ya que tres de las cuencas dominicanas (Masacre, Artibonito y Pedernales) más la Hoya de Enriquillo (incluyendo la cuenca del río Las Damas) son cuencas fronterizas. A esto se suma la presión demográfica y la situación de pobreza de

Haití y la presión ejercida por los más de 3 millones de turistas que visitan el país cada año. La situación es más preocupante cuando se considera el efecto del cambio climático.

Las leyes vigentes para la gestión del agua son inadecuadas y el nuevo marco legal propuesto ha estado en discusión en el Congreso por más de un década, haciendo imposterizable y necesaria su definición.

La provisión de los servicios de agua potable y saneamiento en el país depende de una serie de instituciones, cada una con competencias sobre un área territorial específica, pero sin que existan organismos de planificación ni organismos de regulación externos a dichas instituciones. Las áreas de cobertura de agua potable han disminuido, son bajas y están desigualmente distribuidas en el territorio, lo que ha tenido un impacto regresivo en la distribución del ingreso.

El saneamiento adecuado es todavía bajo y está desigualmente distribuido en el territorio, con una deficiente capacidad de alcantarillado y procesamiento de aguas residuales previo a su descarga, lo cual constituye una fuente de contaminación de ríos y costas. Adicionalmente no hay sostenibilidad financiera en el sector.

Finalmente, la población de montaña que resguarda las fuentes de agua es la más pobre entre los pobres; por lo tanto, es difícil exigirle que cuiden este recurso tan valioso cuando no han disfrutado de libertades reales.

### **Conclusiones principales**

Este informe constató, mediante diferentes mediciones, la desigualdad en la distribución de las capacidades y oportunidades por provincia y al interior de éstas, así como entre grupos y personas. Hay provincias con grandes privaciones en comparación con otras. Además, el nivel de acceso a las oportunidades en el país no corresponde al nivel de recursos generados durante décadas.

Los niveles de desigualdad se han reproducido por la estructura institucional y la cultura política.

La probabilidad de ser pobre, de no tener acceso a las oportunidades, crece en la medida en que nos alejamos del Distrito Nacional y de la ciudad de Santiago, y aún dentro de estas ciudades hay grandes desigualdades.

En República Dominicana, el acceso a la educación, a la salud o al empleo de calidad, así como a otras capacidades esenciales para el desarrollo humano no está garantizado de forma equitativa por el Estado en base al igual derecho de las personas. Este acceso depende de la zona en la que se viva, la clase social a la que se pertenezca, del sexo, o de la capacidad de incidencia pública que se posea; es decir, del grado de empoderamiento y poder que tenga cada persona. En definitiva, el acceso a las capacidades y oportunidades está determinado por el poder personal y no por el estado de derecho.

En este sentido, el desarrollo humano se convierte en una cuestión de poder y, por lo tanto, de la política; entendiendo la política como el espacio de mediación de las relaciones de poder.

Como se ha visto a lo largo de este informe, dado el grado de inequidad social, económica e institucional, se concluye que históricamente la estructura de poder ha fallado en la construcción de una sociedad en la que el acceso a las capacidades y oportunidades no esté determinado por circunstancias personales.

En la política, los medios de representación de la sociedad, es decir los partidos políticos, también han fallado porque no han podido mejorar la equidad y garantizar acceso a las oportunidades.

El hecho de que más del 90% de los dominicanos y dominicanas piense que los

*Hasta ahora, las estructuras de poder no han generado desarrollo humano*

*Sin una modificación de las relaciones de poder será muy difícil que las personas tengan acceso equitativo a las capacidades y oportunidades*

partidos sólo defienden los intereses de algunos grupos o de los mismos políticos<sup>11</sup> evidencia que estas organizaciones han entrado en una lógica de lealtades perversas: es la lógica del poder por el poder y de la lealtad endogámica. No hay lealtad con la población ni con la política de Estado ni con el desarrollo.

Sin una modificación de las relaciones de poder que consoliden un estado de derecho será muy difícil, si no imposible, que las personas tengan acceso equitativo a las capacidades y oportunidades. Para que exista un estado de derecho es fundamental que exista, por un lado, un régimen de consecuencias; es decir, un sistema de justicia que penalice las violaciones de la ley, y, por otro, una población empoderada que ejerza sus derechos. Lamentablemente, el sistema de partidos políticos se ha caracterizado por debilitar el régimen de consecuencias en la sociedad dominicana<sup>12</sup>.

Para que el empoderamiento pueda convertirse en poder, las capacidades individuales y las colectivas tienen que ser simultáneas y tener un nivel relativamente alto. Una es la garantía de la otra y ambas se refuerzan, ya que las capacidades y oportunidades se portan individualmente, pero se construyen socialmente. De modo que la garantía de mantener el acceso a las oportunidades es la capacidad de la sociedad de cohesionarse, de movilizarse para exigir un estado de derecho.

Finalmente, si hasta ahora las estructuras y relaciones de poder no han generado desarrollo humano en la misma magnitud en que han estado disponibles los recursos para ello, no han reducido las inequidades ni han institucionalizado el país, no hay razones para suponer que lo harán en el futuro por generación espontánea. Si la sociedad no se organiza, se empodera y reestructura las relaciones de poder no habrá desarrollo humano. El desarrollo humano es una cuestión de poder.

### **Elementos para una estrategia: el empoderamiento y la descentralización**

Cuando los derechos y deberes son considerados universales, pero su práctica efectiva excluye a la mayoría de la población debido a una deficiente institucionalidad, se facilita que el poder político utilice prácticas clientelares y patrimonialistas, otorgando favores a cambio del apoyo político en vez de garantizar los derechos.

Como señala el Banco Mundial:

“El clientelismo y las relaciones basadas en el clientelismo, apoyadas por variadas culturas políticas y sociales a través de grupos, tienden a perpetuar las desigualdades. Los estados débiles —en el sentido de tener baja capacidad para suministrar los bienes públicos, estabilidad macroeconómica, la protección de los derechos de propiedad y ciudadanía, y el suministro de servicios básicos— son contextos perniciosos para la desigualdad, ya que ellos son especialmente vulnerables a las depredaciones de los grupos ricos y organizados de ingresos medios”<sup>13</sup>.

Esta deficiencia de la política y de la forma de ejercer el poder se convierte en un obstáculo al desarrollo humano y plantea la necesidad de que la población se empodere y actúe, a fin de presionar al sistema político para que retome su rol de representación y obligue al Estado a que respete su propia legalidad, de manera que se consolide el estado de derecho y el respeto a las leyes (Recuadro II).

Este marco de relaciones informales debe transformarse hacia instituciones formales e impersonales basadas en el derecho y en acuerdos colectivos. En ese orden, el empoderamiento de amplios sectores excluidos es un elemento constitutivo de la estrategia de desarrollo humano. Es la garantía de la participación y ésta constituye una parte fundamental del ejercicio de la

democracia y de la elección social responsable.

El empoderamiento y la participación son medios que también permiten construir poder político y social, que institucionalizan y “doblegan voluntades” con el fin de nivelar y compensar la hegemonía del poder fáctico. No es el desmembramiento del Estado, no es la construcción de una institucionalidad al margen del Estado; sino que es el reforzamiento del poder del Estado, pero al servicio de toda la ciudadanía. Es crear una mayor legitimidad del Estado a través del acercamiento de la toma de decisiones a la población en general.

El empoderamiento implica un proce-

so acumulativo de construcción de poder desde la base de la pirámide social, que transforme las relaciones entre los diferentes actores e implique un acceso más equitativo al control de los recursos del poder. Es construir capacidades que nos habiliten para ganar mejor entendimiento y control sobre las fuerzas sociales, económicas y políticas para actuar individual y colectivamente a fin de que las personas puedan tener cada vez mayor participación en los mecanismos institucionales, formales o informales, que les afectan en sus condiciones de vida<sup>14</sup>.

En síntesis, entendemos por empoderamiento el proceso por el cual las personas fortalecen su autoestima, confianza, visión y

## Recuadro II | Las leyes se violan y no pasa nada

Algunas de las leyes que no se cumplen, a pesar de estar aprobadas, son:

- Ley 19 de 2001 del Defensor del Pueblo no se ha podido implementar porque los diputados no han elegido a los seis funcionarios que integrarían esa institución.
- La Ley 14-91 sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa lleva 18 años esperando cumplimiento pleno.
- La Ley General de Educación 66-97 tiene más de una década y todavía ningún gobierno ha acatado su mandato de destinar por lo menos el 4% del Producto Interno Bruto o el 16% del presupuesto nacional a la inversión educativa.
- La Ley 166-03 dispone un 10% a los ingresos ordinarios del gobierno central para los ayuntamientos. Hasta ahora solamente se ha transferido el 6%.
- Se violan constantemente las leyes orgánicas de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, cuya oficialidad sigue siendo manejada arbitrariamente, con retiros y reintegraciones ilegales.
- La Ley Orgánica de las Secretarías de Estado No.4378, de 1956, se viola constantemente cuando se designan secretarios y subsecretarios de Estado no contemplados en la estructura marcada por la ley.
- Otras leyes que se cumplen parcialmente o no se cumplen son: las leyes de presupuesto, de concursos para obras y compras del Estado, de aprovisionamiento, de crédito público, la electoral, la de electricidad, la de capitalización de empresas estatales, la 6232 de planeamiento urbano, la 346-98 sobre edificaciones, la que establece la declaración jurada de bienes, entre otras.
- La ley que creó el Sistema Dominicano de Seguridad Social violó todos los plazos de aplicación y aún se implementa parcialmente.
- La Constitución es violada cada vez que el Ejecutivo envía al Congreso el pro-

yecto de Ley de Presupuesto y Gasto Público fuera de la segunda legislatura ordinaria, así como cada vez que dispone la reasignación de fondos originalmente destinados a una dependencia estatal para otra (por ejemplo, de Agricultura para Obras Públicas, etc.).

- Se viola la Constitución de la República cada vez que estamentos militares o policiales enjuician los actos criminales cometidos por los miembros de dichas instituciones y cada vez que un funcionario desacata una orden judicial por el simple hecho de no estar de acuerdo con la misma.
- No se da cumplimiento a la Ley de Carrera Judicial cuando se designan jueces en la Suprema Corte de Justicia que no provienen de las Cortes de Apelación que, de acuerdo con el sistema de escalafón que rige la Carrera Judicial, son los que deben acceder a cubrir las vacantes que se presenten en el Tribunal Supremo.
- Se viola el Estatuto del Ministerio Público que dispone que los fiscales deberán percibir salarios por un monto igual al de los jueces en los rangos equivalentes, y esto no se cumple. También se viola el Estatuto del Ministerio Público de manera recurrente, así como la Constitución de la República, cada vez que un fiscal, que se presume no tiene militancia partidaria ni es activista político por obvias razones, se presenta como candidato a un cargo electivo en las elecciones de medio término, sin previamente haber presentado renuncia de su cargo o participa activamente en la política promoviendo un candidato.
- Se viola el Reglamento de la Carrera del Ministerio Público cada vez que se designa un fiscal sin la celebración de concurso y sin agotar el proceso de capacitación previsto en este instrumento legal.

En general, la vida diaria de las y los dominicanos está llena de violaciones de los espacios públicos, del irrespeto a las normas de tránsito, del “macuteo” en algunas oficinas públicas, de la apropiación privada de bienes públicos... Y no sucede nada.

*El empoderamiento  
implica fortalecer  
las capacidades  
individuales y  
colectivas de la gente  
para participar en el  
juego democrático*

protagonismo, así como sus diferentes capacidades para participar e incidir en un contexto social. Incluye las dinámicas de aprendizaje por las cuales las personas toman conciencia de sus derechos, capacidades e intereses y de cómo éstos se relacionan con los intereses, de otras personas para participar desde una posición más sólida en la toma de decisiones y poder institucionalizar normas que resulten lo menos vulnerables posible al uso arbitrario y deliberado de las élites influyentes.

El proceso de empoderamiento y participación se reconvierte así en un *medio* para generar desarrollo humano y crecimiento económico, ya que contribuye a alterar la institucionalidad actual, modificar el diseño de políticas, devolverle su naturaleza a los bienes públicos, crear oportunidades y corregir resultados (déficit sociales) que son moral y socialmente intolerables. También facilita el acceso de las personas al proceso de toma de decisiones, sobre todo a aquellas que afectan su propio futuro, convirtiéndose así en la garantía de la equidad social. También es un *fin* del desarrollo humano, ya que se ocupa de la satisfacción individual y colectiva, permite a la gente realizar todo su potencial, mejora su autoestima, su capacidad y le permite aportar su mayor contribución a la sociedad.

En definitiva, el empoderamiento implica fortalecer las capacidades individuales y colectivas de la gente para participar en el juego democrático, en los procesos de sensibilización, acción colectiva y cambio social, en un contexto político plural.

Hay que indicar que los procesos de empoderamiento y participación son construcciones desde la base social para garantizar equidad en el acceso a las oportunidades, mientras que la descentralización es transferir desde la administración central al ámbito local capacidades, competencias y recursos para promover participación y eficiencia.

La descentralización debe ir acompañada de procesos reales de creación de capacidades institucionales y humanas locales; es decir, de un empoderamiento individual y colectivo. Así se evita que se reproduzcan las debilidades centrales en lo local, como la apropiación privada de bienes públicos o el clientelismo.

Finalmente, el enfoque del desarrollo como libertad coloca a las personas en el centro de los objetivos del desarrollo. Este enfoque ofrece claros lineamientos y criterios de políticas de intervención para cambiar la realidad. Ofrece simplemente una guía y no una receta.

Sería un error de juicio pretender asignarle al enfoque de desarrollo humano, por sí mismo, la característica de fuerza “liberadora”. Solamente nos da instrumentos para que a través de la política y de la acumulación de poder de las personas se pueda materializar una propuesta de desarrollo humano que mejore el bienestar de la gente.

El desarrollo humano provee un marco analítico, permite hacer las preguntas adecuadas y define los criterios para la formulación de políticas con estrategias que combinen diferentes instrumentos para ampliar las opciones humanas. La combinación de estos instrumentos puede variar de país a país y depende de las condiciones históricas, sociales, políticas, económicas e institucionales de cada uno.

***¿Cómo construir empoderamiento social? ¿Cómo construir o conquistar poder?***

No hay recetas para el empoderamiento y el fortalecimiento del capital social, cada caso dependerá de la situación concreta. Sin embargo, hay algunos lineamientos que pueden ayudar:

### **Instancias públicas de coordinación descentralizadas**

La gestión de lo local debe hacerse a través de instancias de coordinación que reflejen los intereses de la comunidad y que permitan una ampliación de las oportunidades que posee con base en sus recursos.

En el país, uno de los principales problemas para manejar el territorio es que no existen estas instancias de coordinación local.

En la Ley 498-06 de Planificación e Inversión Pública existe la propuesta de crear los Consejos de Desarrollo municipales, provinciales y regionales, reglamentados por el decreto 493-07. Estos órganos tendrían un carácter consultivo y la facultad de promover la participación de la ciudadanía para buscar soluciones a problemas locales, proponer estrategias de desarrollo, planes, programas y proyectos, así como un orden de prioridades de las inversiones públicas.

Esta propuesta establece un escalonamiento desde el ámbito municipal a los niveles provincial y regional en la instancia del Consejo, y finalmente a la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD).

Este espacio es una oportunidad pero no es suficiente, ya que la comunidad no es la dueña de un proceso que está en manos de las autoridades. Además, presenta el reto de avanzar en un concepto espacial nuevo como es el regional, que no tiene arraigo en la cultura política e institucional del país.

### **Agencias de desarrollo local (ADL)**

Las instancias públicas de coordinación descentralizadas deberían complementarse con agencias de desarrollo local (ADL), por llamarlas de alguna manera, las cuales deben ir más allá de ser un órgano de consulta.

Las agencias de desarrollo local son mecanismos que promueven la participación comunitaria y el diálogo entre los actores en el marco de una estrategia de inclusión social a través de la movilización y creación de capacidades individuales y sociales dentro de un territorio específico. Los principales integrantes son:

- Públicos (administraciones locales, instituciones descentralizadas del Estado).
- Privados (cooperativas, cámaras de comercio, sindicatos, asociaciones de productores, bancos).
- Sociedad civil (juntas de vecinos, asociaciones gremiales, asociaciones de mujeres).

La creación de las ADL implicaría propiciar el entorno institucional y social favorable a la participación, generación de riqueza y empleo de forma sostenible. Su eficacia dependerá del nivel de empoderamiento de la población en un territorio.

Las ADL tendrían también responsabilidad en las ejecuciones y decisiones, porque estarían constituidas por socios institucionales con liderazgo en el territorio. Al mismo tiempo, serían un instrumento de apoyo a la descentralización, porque se insertarían en las instancias de gestión de poder local (Consejos de Desarrollo municipales y provinciales) como asesoras en materia de estrategias para la promoción del desarrollo local.

No existe un formato predefinido en la estructura administrativa sobre su organización y funcionamiento, pero hay abundante experiencia internacional para elegir algún modelo flexible que se pueda adaptar al país.

En algunos países con institucionalidad frágil, como República Dominicana, esas agencias se han iniciado enfocadas en temas específicos, como el área económica.

En ese caso, la agencia de desarrollo económico local (ADEL) procuraría aprove-

*La gestión de lo local debe hacerse a través de instancias que reflejen los intereses de la comunidad*

*La creación de las ADL implicaría propiciar el entorno institucional y social favorable a la participación*

char los atributos de un determinado territorio para generar riqueza y empleo.

Este tipo de entidades tiene varias características, entre las que están la de ser una estructura organizada con autonomía propia, jurídica y operativa de participación de los actores locales. La agencia se configura como una asociación sin fines de lucro y, cuando se enfoca al área económica, reúne en un solo conjunto servicios tradicionalmente separados: servicios financieros, servicios de asistencia técnica, formación de los potenciales empresarios y servicios territoriales como el marketing y el soporte empresarial.

Su naturaleza autónoma permite a la agencia representar al mismo tiempo:

- Un sujeto institucional, que pesa en el panorama político local y nacional.
- Un sujeto contractual, en condiciones de acceder de forma autónoma a fuentes financieras, a contratos de suministros y servicios, y a programas nacionales e internacionales.
- Un sujeto administrativo, capaz de ejecutar proyectos y erogar servicios y créditos de manera fácil y no burocrática<sup>15</sup>.

En el país hay varias experiencias de agencias de desarrollo local con diversos tipos de desempeño. En Dajabón, Monte Plata, Valverde hay alguna experiencia; en Salcedo, la Oficina de Desarrollo Provincial ha funcionado en cierta forma como una agencia de desarrollo. En El Seibo la creación de una ADEL está en proceso. En los últimos años se han creado varias que han desaparecido.

Una evaluación reciente<sup>16</sup> sobre la situación de la red de agencias locales de desarrollo en República Dominicana destacaba que para poder desplegar todo su potencial es preciso resolver varios problemas: la dificultad para lograr la sostenibilidad económi-

ca y el acceso a fuentes de financiamiento, la falta de proyectos, la dificultad para vincular las estrategias locales con las iniciativas y políticas nacionales, la debilidad empresarial y la falta de personal calificado para la gestión de las ADL.

En consecuencia, hay varias líneas de intervención y apoyo a las ADL:

- a) Asistencia técnica amplia a los miembros de las ADL (temas de gerencia, elaboración y gestión de proyectos, promoción y organización de agrupamientos productivos o cadenas del valor para fortalecer o crear micro y pequeñas empresas, desarrollo del ecoturismo, etc.).
- b) Apoyo técnico a los equipos de dirección de las ADL para articular los proyectos territoriales al plan nacional de competitividad y/o otros programas nacionales e internacionales, marketing territorial, planes de inclusión social, desarrollo cultural, entre otros.
- c) Apoyo financiero institucional y creación de fondos de garantía para pequeños y medianos empresarios.
- d) Entrenamiento para utilizar los mecanismos de participación establecidos por la Ley de Municipios 176-07.
- e) Creación de la red dominicana de ADL y promoción externa de la misma.

**Otros mecanismos de creación de empoderamiento social**

- Libre acceso a la información pública, en particular en la esfera local. Es necesario mejorar la transparencia en la información pública, publicar en forma periódica la ejecución presupuestaria de los ayuntamientos, establecer cuánto y qué gastan las secretarías de Estado en los municipios o provincias. Es un hecho que el capital sólo se fortalece en espacios de transparencia, tanto de la gestión pública

como del sector privado. En la medida que los ayuntamientos sean transparentes en su gestión estarán en capacidad de atraer más inversión.

- Mecanismos de participación social. La nueva Ley de Municipios es un paso de avance importante, pero insuficiente. Es necesario crear programas educativos para que la población pueda participar en los mecanismos establecidos por la Ley 176-07 (derechos de petición, referéndum municipal, plebiscito local, cabildo abierto y presupuesto participativo). Se trata de “la forma” en que participa la gente en dichos procesos y de cómo se corre el riesgo de que estos medios sean capturados por sectores clientelistas y que buscan aprovechar individualmente el capital social. Cada experiencia se debe construir desde abajo, estableciendo la forma en que se articularán los diversos actores involucrados. Para multiplicar estas experiencias, por lo tanto, no basta el deseo de sumar municipios que la realicen, es necesario fortalecer la capacidad de los y las municipales en los mismos.
- Rendición de cuentas y fortalecimiento del régimen de sanciones en las esferas pública y privada, particularmente en los ayuntamientos y las dependencias locales de la administración pública, promoviendo así la confianza en las instituciones.
- Fortalecimiento de la capacidad de organización local y promoción de redes de interlocución, mediante políticas públicas que impulsen y apoyen la asociatividad, la cohesión y la confianza interpersonal. En particular, promover de acciones que favorezcan la participación pública de las mujeres, los jóvenes y las personas más pobres. En las municipalidades se pueden crear oficinas destinadas a estos fines. Las redes de organiza-

ciones de la sociedad civil que interactúan a nivel nacional deberían estimular el surgimiento de este tipo de organizaciones a nivel local. La ayuda internacional podría prestarle más atención al financiamiento de este tipo de proyectos.

- Creación de mecanismos de participación municipal para aquellos grupos más excluidos de los procesos de toma de decisiones y de los mecanismos de garantía de sus derechos, como las mujeres, niños, niñas, adolescentes, envejecientes, personas con discapacidad, entre otros.
- El Estado y los ayuntamientos deben garantizar la producción de bienes públicos, impedir las apropiaciones privadas de éstos y permitir la creación de capacidades y el acceso a las oportunidades de la población. Al mismo tiempo, debe cumplir la ley, volver a la legalidad fortaleciendo la confianza en su gestión. Por ejemplo, el respeto a las normas de construcción, de los espacios públicos, el respeto de la carrera de servicio civil y administrativa, la recogida de basura, entre otras. El Estado debe actuar como árbitro que defienda el interés colectivo, no el de grupos particulares.
- Promoción de trabajo educativo para el empoderamiento social, la confianza, la inclusión de todos los grupos, la participación y la pertenencia, desde los ayuntamientos y la Secretaría de Estado de Educación (SEE), tanto de las autoridades locales como de la ciudadanía, estableciendo puentes entre ellos.
- Coordinación entre las organizaciones de la sociedad civil para promover procesos de concertación y articulación entre ellas, apoyando proyectos de fortalecimiento institucional y de promoción de la construcción de ciudadanía dentro de los municipios. Las mismas organizacio-

*Descentralización y empoderamiento forman una sola ecuación que permite crear empoderamiento real*

nes que abarcan el ámbito nacional deben descentralizarse y empoderar a sus miembros en las municipalidades.

- Conformación de Oficinas Técnicas Provinciales (OTP), en su forma original y con la filosofía que les dio origen, es una experiencia replicable. La OTP es uno de los frutos más interesantes de las experiencias de Salcedo y Puerto Plata, en tanto que a través de ella se pueden articular y establecer puentes entre las distintas municipalidades erigiéndose como un excelente espacio para la concertación y articulación de las provincias y un complemento de las agencias de desarrollo local.
- Establecimiento de puentes entre ONG internacionales, organismos de cooperación internacional e instituciones multilaterales que llevan a cabo procesos de fortalecimiento del poder local. En algunos de estos procesos, la fascinación por la técnica y la cantidad está obviando la necesidad de articulación y concertación para evitar la duplicidad de esfuerzos, y el aprender uno de las experiencias del otro. Entre muchas de estas organizaciones se evidencia un fetichismo por la forma de hacer y la búsqueda de experiencias replicables y exportables, en vez de un interés por construir junto a la gente una nueva ciudadanía a largo plazo. Esto contribuye a la dispersión, la fragmentación y, por lo tanto, reduce la posibilidad del desarrollo de puentes de comunicación que permitan compartir lecciones.
- En materia de presupuesto participativo es necesario: a) mejorar la articulación entre los municipios y los demás departamentos administrativos del gobierno, en particular los que tienen que ver con infraestructura; b) fortalecer los planes maestros en el territorio, a fin de que las comunidades sepan qué y dónde se

puede construir; c) aumentar la capacidad de decisión y control de la parte del presupuesto municipal que actualmente no está sometida a presupuesto participativo (60% a 80%); d) evitar el riesgo del monumentalismo; e) fortalecer los procesos de presupuestos participativos como mecanismos de creación de ciudadanía.

**La descentralización: ¿cómo redistribuir poder?**

Descentralización y empoderamiento forman una sola ecuación que permite crear empoderamiento real. La descentralización consiste en crear mecanismos institucionales que transfieran o redistribuyan competencias, recursos y autonomía en la toma de decisiones a los distintos niveles de gobierno subnacionales, en el territorio y en la gestión, sin afectar la eficiencia ni la eficacia de la acción pública.

**En lo institucional: para hacer política de Estado**

La descentralización real supone que los partidos y la sociedad asuman un proyecto de sociedad en el que la política se vuelva a llenar de contenidos orientados hacia el desarrollo humano y el servicio público. Para ello será necesario:

- Fortalecer la institucionalidad en el poder municipal que tenga como eje el desarrollo humano; es decir, una estrategia basada en la eficiencia, la equidad y el empoderamiento.
- Crear espacios de concertación entre los partidos políticos vinculados con el fortalecimiento del poder local.
- Fortalecer el régimen de consecuencias que la Ley de Municipios establece en materia de violación de las normas y prácticas presupuestarias. Es necesario fortalecer la credibilidad en la pulcritud de las y

los servidores públicos y municipales, pero al mismo tiempo dignificar los salarios.

- Aplicación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa Municipal.
- Fortalecer la capacidad técnica de los presupuestos participativos y buscar una mayor coordinación con las demás instancias de la administración pública.
- Potenciar los canales de intermediación entre el poder central y las diversas formas locales de asociaciones: municipales, mancomunidades de municipios, provinciales, regionales y nacionales, teniendo presente que la institución municipal es la principal fuente del poder local, siempre que promueva la participación sustantiva de la comunidad.
- Fortalecer la nueva Liga Municipal Dominicana (LMD) sobre la base de un acuerdo que agrupe a todos los ayuntamientos, a los partidos políticos y a la sociedad civil para darle continuidad en el tiempo.
- Establecer un acuerdo entre los partidos para fortalecer a la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU). Esta institución puede ser de mucha utilidad a todos los municipios, pero puede ser un instrumento ineficiente cuando se utiliza en función de un grupo político particular.
- Mantener la separación de las elecciones municipales y congresuales de las elecciones presidenciales.

### ***En lo social: la equidad intra e interterritorial***

El gran desafío de la sociedad dominicana es la equidad. La equidad es la búsqueda de una situación en la cual sólo el esfuerzo, las preferencias y las iniciativas personales expliquen las diferencias en los logros económicos, sociales e institucionales entre las

personas y no las circunstancias personales<sup>17</sup>. Ésta es una fuente de legitimidad democrática y de cohesión social; es decir, del sentido de pertenencia e identidad que pueden tener las personas cuando la comunidad protege a sus integrantes y garantiza el acceso a las oportunidades. El desarrollo humano implica el desarrollo local, ya que acontece en la situación concreta donde vive la gente y modifica la forma como vive. Hay una continuidad entre desarrollo humano, desarrollo local y cohesión social. De ahí que la equidad tiene que ser un hecho local, sentido por las personas en el lugar donde viven.

Alcanzar la equidad presupone el desarrollo local, donde las personas tengan acceso a una vida digna y seguridad ciudadana, en cualquier parte del territorio. Para ello, será necesario:

- Fortalecer la coordinación entre las secretarías de Estado y los municipios, creando espacios de concertación para coordinar o delegar competencias e intervenciones de política, con el fin de que el Estado pueda proveer los bienes públicos.
- Definir y aplicar una sola regionalización en toda la administración pública, para ser más eficientes en la gestión y lograr la convergencia entre regiones, provincias y municipios.
- Definir planes maestros de ordenamiento del territorio para garantizar y proteger el espacio público, valorar y recuperar el patrimonio histórico, cultural y natural.
- Promover acciones locales de captación de suelo para incentivar proyectos de viviendas populares y de mejoramiento urbano para potenciar las capacidades de la población más vulnerable de ejercer libremente el derecho a la ciudad.
- Formar mecanismos de financiación de

*El gran desafío de la sociedad dominicana es la equidad*

*La prestación de los servicios públicos en forma descentralizada tiene potencialmente la capacidad de ser más eficiente en la creación de libertades*

actividades económicas: fundaciones y/o asociaciones interinstitucionales (nacionales y/o extranjeras) de capital semilla para el desarrollo local. Fomentar las iniciativas productivas formadas y/o en formación por asociaciones dirigidas por mujeres para promover la equidad de género.

- Fomentar el turismo alternativo o rural que impacte en las economías familiares y potencie el comercio menudo en las comunidades.
- Implementar programas especiales para combatir la pobreza en las zonas que registren mayores cantidades de hogares pobres y muy pobres, independientemente de los índices de pobreza total que registre la ciudad o provincia.
- Programas de seguridad ciudadana y urbana, y fomento de la policía municipal en los ayuntamientos de ciudades intermedias y costeras.
- Modificar la forma de asignación de la transferencia pública a los municipios, tomando en consideración diferentes criterios, además del criterio de población. Para asegurar la equidad interterritorial se deberían considerar elementos como distribución del ingreso, niveles de pobreza y metas alcanzadas. Hay que disponer de un sistema objetivo sobre la base de necesidades, logros, competencias y transparencia. Ello exige una fórmula objetiva y conocida con criterios claros.
- Fortalecer la capacidad de generación de información de calidad, que permita priorizar mejor la inversión social hacia las verdaderas necesidades locales.
- Programas municipales de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia basada en género, en coordinación con el sector justicia y las oficinas sectoriales correspondientes.

- Financiar programas locales de concertación social para prevenir diferentes fenómenos que afectan la convivencia pacífica y segura.

**En lo económico: para ser más eficiente**

La prestación de los servicios públicos en forma descentralizada tiene potencialmente la capacidad de ser más eficiente en la creación de libertades, puesto que al estar más cerca de la población tiene la posibilidad de conocer mejor sus necesidades.

Para ello será necesario:

- Desconcentrar los servicios públicos, en coordinación con los municipios.
- Garantizar estabilidad en el empleo del funcionario o funcionaria municipal.
- Formar recursos humanos, dedicando un porcentaje del presupuesto municipal y del gobierno central a la formación y capacitación del personal administrativo y electo de los ayuntamientos, así como a integrantes de la sociedad civil organizada.
- Crear programas locales de transporte colectivo mediante un acuerdo entre el sector privado, las autoridades locales, el gobierno central y las organizaciones de la sociedad civil. Se debe devolver a los ayuntamientos la competencia efectiva de organizar el transporte urbano e interurbano en cuanto al establecimiento de rutas, sistema de tarifas y formas de operación del servicio.
- Establecer nuevos criterios para asignar el subsidio gubernamental a los municipios que estimulen la generación de ingresos propios, tales como la vinculación del monto a su capacidad de generación de recursos propios.

- Impulsar la mancomunidad de municipios para gestionar servicios de transporte y de manejo de residuos sólidos.
- Asumir los planes directores o de ordenación del territorio como instrumento legal que guíe la gestión urbana y sirva de referente a los planes estratégicos de ciudades.
- Desarrollar iniciativas de saneamiento para recuperar las zonas urbanas con pérdida de población y en proceso de degradación físico-ambiental por el sobreuso, comercial o industrial, o por un tipo de propiedad especulativa.
- Reestructurar y mejorar el sistema de estadísticas municipales de la Oficina Nacional de Estadística (ONE), la Cámara de Cuentas, la Contraloría y cualquier otra dependencia del Estado.
- Reorganizar el registro contable de la administración pública para establecer efectivamente dónde se gastan y se obtienen los recursos.

#### **En lo administrativo: para ser transparente**

La descentralización, además de contribuir a la agilidad en la prestación de los servicios, puede generar transparencia y más fiscalización porque quien provee los servicios está más cerca de la ciudadanía usuaria de los servicios y/o beneficiaria de las políticas. Algunas recomendaciones:

- Difundir a la población, en forma ordenada y sistemática, los resultados de las rendiciones de cuentas de los ayuntamientos a la Contraloría General de la República, a la Cámara de Cuentas y a la Liga Municipal Dominicana (LMD).
- Fortalecer la figura del contralor municipal creado por la Ley 176-07.
- Impulsar y fortalecer las figuras de participación social creadas por la Ley 176-07:

el derecho de petición, el referéndum municipal, el plebiscito local, el cabildo abierto y los presupuestos participativos.

- Articular los diversos proyectos y programas regionales y municipales que llevan a cabo organizaciones de la sociedad, financiados por agencias de cooperación internacional.

#### **Creación de capacidades esenciales en educación, salud, protección y asistencia social**

Las instituciones son el mecanismo fundamental para perpetuar el orden de inequidad en la sociedad. La exclusión social se reproduce en la medida en que se sigan manteniendo diferencias territoriales y de calidad en la oferta de los servicios públicos. La brecha interprovincial de calidad, cobertura y acceso a los servicios públicos obliga a desarrollar políticas que busquen la convergencia territorial. Incluso en las provincias más ricas, las brechas de desigualdad deben ser corregidas.

#### **Educación**

La estrategia fundamental en la educación debe ir a mejorar la calidad de las y los maestros. Las evidencias recogidas muestran que la calidad de éstos es todavía deficiente, a pesar de los esfuerzos que se han hecho. En este sentido, se propone:

- Mejorar de forma sustantiva la calidad de la formación recibida por el alumnado requiere trabajar con el personal docente. Es necesario impulsar una política de incentivos, tanto para la formación como para el cumplimiento de horarios, currícula, actualización académica, políticas de equidad interterritorial, mejoras salariales, entre otros.
- Programas de entrenamiento en todo el territorio nacional y mayor control de la Secretaría de Estado de Educación (SEE)

*Las instituciones son el mecanismo fundamental para perpetuar el orden de inequidad en la sociedad*

*Es necesario priorizar  
la atención primaria  
en salud para  
impulsar la eficiencia,  
la equidad y  
la participación  
de la población*

y de la Secretaría de Estado de Educación Superior Ciencia y Tecnología (SEESCYT) para mejorar la calidad técnica de las y los egresados en Educación, fortaleciendo el proceso de actualización del personal docente actual y mejorar la calidad de los nuevos docentes.

- Mejorar la calidad de vida de los maestros y maestras, diseñando programas especiales dependiendo de los niveles de pobreza en las provincias.
- Fortalecer los mecanismos de participación comunitaria y municipal en la toma de decisiones en materia de educación.
- Aumentar el financiamiento público a la educación.
- Fortalecer la intervención de los municipios para controlar la calidad en las escuelas. La Ley 176-07 faculta a los ayuntamientos a llevar una mayor coordinación o delegación con la Secretaría de Estado de Educación (SEE).
- Construir aulas. Se necesitan casi 17 mil nuevas aulas, la mayoría en el Distrito Nacional, en Santo Domingo, San Cristóbal, Santiago y San Pedro de Macorís.
- Desarrollar programas específicos de apoyo a los grupos más pobres para garantizar su acceso a la escuela. Las evidencias empíricas muestran que mientras persistan los problemas de pobreza se mantendrá la deserción escolar en la búsqueda de ingresos o del inicio prematuro de relaciones de pareja, sesgando las oportunidades de romper el círculo de la pobreza.
- En el nivel medio, el reto es doble: uno, promover la inserción y permanencia de todos y todas las jóvenes en la escuela para ampliar la matrícula, con un énfasis particular en políticas para el aumento de la inserción de los varones y dos, asegurar la permanencia de las mujeres. Todo

esto con el fin de alcanzar la paridad de género.

- Impulsar un sistema de descentralización de la gerencia educativa que haga más eficiente la gestión e impulse la participación de la comunidad. Para esto, será necesario una fuerte reforma del sistema educativo, así como la coordinación con los ayuntamientos.

### **Salud**

- Fortalecer el proceso de desconcentración y descentralización del sector salud de forma que se comiencen a adaptar las políticas de salud a características de diferente índole que modifican el perfil epidemiológico de cada región y que también promuevan la participación de la población en la gestión de la salud y las políticas preventivas.
- Fortalecer los centros de atención primaria con personal y recursos.
- Desarrollar programas especiales para nivelar las provincias con peor situación de salud.
- Aumentar la inversión pública en salud, así como impulsar políticas de equidad territorial.
- Descentralizar los servicios de atención especializada y priorizar la atención primaria en salud para impulsar la eficiencia, la equidad y la participación de la población.
- Fortalecer la rectoría del sector público sobre los servicios prestados, tanto en el ámbito privado como en el público, asegurando la calidad de los procesos.
- Aplicar exámenes de calidad al término de la carrera médica, mejorar los currícula y adaptarse a las necesidades médicas actuales (medicina familiar, gestión en salud), tanto en las universidades públicas como privadas. Todo esto bajo la rec-

toría de la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS) en coordinación con la Secretaría de Estado de Educación Superior Ciencia y Tecnología (SEESCYT).

- Aplicar la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y mejorar los incentivos para que el personal médico se instale en comunidades remotas.
- Impulsar con fuerte voluntad el proceso de reforma del sector salud, asegurándose de que se instalen las capacidades suficientes en cada ámbito, aumente la coordinación con los ayuntamientos y se impulsen políticas de equidad interterritorial.

#### **Protección social**

- Priorizar el gasto público destinado a la puesta en marcha de los regímenes de seguridad social que ameritan subsidio estatal y mejorar la calidad de los servicios públicos en salud de forma sustancial, con el fin de no discriminar a la población que califica para regímenes que implican la cobertura pública.
- Eliminar la figura del veto en el Consejo Nacional de Seguridad Social, pues este mecanismo ha paralizado el proceso.
- Acelerar la entrada en vigencia del régimen contributivo subsidiado en salud, que es necesario para acercarnos a la cobertura universal y asegurar la equidad interterritorial, ya que en muchas provincias el porcentaje de población que depende del trabajo informal es muy alta.
- Estudiar formas de mejorar la rentabilidad de los fondos de pensiones del régimen contributivo en pensiones y formas de financiamiento para poner en marcha el régimen subsidiado y contributivo subsidiado en pensiones.

- Diseño y reforzamiento de políticas especiales para las provincias más pobres.

#### **Asistencia social**

- Impulsar una reforma del sistema de asistencia social que lo separe de la práctica clientelar, eliminando gran parte de los programas y utilizando los que han probado su eficiencia en la lucha contra la pobreza como extensión de los sistemas de protección social para las poblaciones más vulnerables.
- Fortalecer y aplicar los sistemas de monitoreo del impacto de los programas, así como de las condicionalidades, en los programas que las tengan, como única garantía de la creación de capacidades que faciliten la salida de la pobreza y no sobrevivir en ella.
- Diseño de programas de asistencia social que tomen en cuenta los desequilibrios regionales.

#### **La dinámica económica**

La desigualdad regional en República Dominicana es evidente. Las informaciones disponibles así lo confirman. Las provincias de la región suroeste más Monte Plata y El Seibo son las más pobres. Existe una fuerte disparidad entre el desarrollo económico alcanzado por determinados estratos sociales, territorios y ciudades, con respecto a muchos otros menos beneficiados del proceso de crecimiento económico que ha tenido el país por cinco décadas. Ese desbalance se manifiesta en: la calidad de los servicios sociales y su acceso, en las infraestructuras productivas, en la calidad de las viviendas, la educación, la salud y en el entorno productivo privado que se genera.

En este sentido, algunas líneas de intervención que permiten compensar los desequilibrios territoriales son:

*La desigualdad regional es evidente.*

*Las provincias de la región suroeste más Monte Plata y El Seibo son las más pobres*

*El territorio  
dominicano  
no se conoce*

### **Equidad territorial**

Lo más básico es conocer y sistematizar la información sobre el territorio dominicano, que actualmente no es muy conocido en términos estadísticos. Ello implica tener un solo centro de acopio de información, estandarizado y público. En gran medida, estas funciones ya han sido asignadas a la Subsecretaría de Estado de Planificación, quien tiene a su cargo promover las propuestas de políticas públicas relativas a la planificación del desarrollo económico, social y territorial. Algunas medidas a tomar son:

- Transversalizar el enfoque territorial en las políticas públicas. Todas las políticas públicas deben hacer explícitas las formas en que afectan a la población en el territorio y si no les afectan, explicar el motivo. Esto contribuye a visualizar las desigualdades espaciales.
- Todas las secretarías de Estado deberán indicar los presupuestos y ejecuciones a nivel provincial y municipal. Se deberá producir un reporte de ejecución presupuestaria territorial para que la población de cada localidad conozca cuándo y en qué se gasta dentro de su demarcación.
- Se requieren programas especiales para intervenir las provincias como San José de Ocoa, Pedernales, Azua, Peravia, entre otras, cuya generación de recursos está por debajo de su capacidad económica.

### **El empleo**

El empleo es un factor clave para el desarrollo, dado el crecimiento poblacional de República Dominicana, la inmigración interna, la baja elasticidad producto-empleo y los desequilibrios regionales en esta materia. Para impulsar el empleo es necesario:

- Fortalecer las agencias de desarrollo económico local para construir empoderamiento.

- Fomentar políticas no clientelistas que busquen crear oportunidades laborales para las personas desplazadas del sector de zonas francas y para las mujeres jóvenes.
- Fomentar el asociacionismo como una oportunidad para el desarrollo local. En el país hay una vasta experiencia de asociacionismo. Existen organizaciones de productores que utilizan formas modernas de producción vinculadas a redes de distribuidores y de consumidores internacionales que han determinado importantes nichos de productos agrícolas, de los cuales viven muchas familias del campo. En el área de la producción orgánica, el país ocupa uno de los primeros lugares a nivel mundial.

En las provincias de El Seibo, Monte Plata, Pedernales, San José de Ocoa y otras de la región fronteriza, existen organizaciones de cacaoteros (algunas de ellas exitosamente dirigidas por mujeres), productoras de guineos y frutas orgánicas, que constituyen la base para una mayor extensión de proyectos de producción de dimensiones familiares y de cooperativas que pueden ser profundizadas y sistematizadas como experiencias para promover políticas de desarrollo local, estimuladas y potenciadas por las instituciones del Estado, sobre todo, por los ayuntamientos.

De igual manera, ya comienzan a desarrollarse proyectos de turismo local, sobre todo en áreas cercanas a polos turísticos, como la asociación de cacaoteros de El Seibo, ofertas de habitaciones en Bayahíbe, Gaspar Hernández, en Los Cacaos y Cambita Garabito; los cuales, podrían contribuir con la disminución de la pobreza en el país, si estuvieran más articulados entre sí y contarán con el apoyo de las autoridades locales. Además, podrían constituirse en puntos de referencia para proyectos de desarrollo local mucho más amplios. Esto abre una oportunidad que requiere más estudio.

- Fomentar las pequeñas empresas para crear empleos y las microempresas como estrategias de sobrevivencia de la población.

**La nueva ruralidad demanda respuestas diferentes y nuevos instrumentos**

Para ello hay que “reposicionar” la ruralidad en la agenda nacional, desmontando la concepción de que lo moderno y civilizatorio es lo “urbano”, mientras que lo atrasado o lo tradicional es lo rural.

La unidad de intervención para las políticas de desarrollo es un espacio territorial delimitado acompañado de procesos de descentralización, democratización, autonomía municipal y desarrollo local con un enfoque participativo. Esto supone el desarrollo de acciones afirmativas para visualizar y apoyar la participación de las mujeres y jóvenes, y otros grupos vulnerables a la exclusión social en el desarrollo nacional desde lo rural.

- **Cambio de enfoque.** Una estrategia de enfoque territorial para el desarrollo rural supone cambios en la visión porque se pasa del enfoque del pequeño productor al de la familia rural ampliada, del empleo agrícola al multiempleo, de una política agrícola genérica a políticas diferenciadas (según tipos de unidades familiares), de la producción agrícola a los encadenamientos de ésta con la agroindustria y los servicios, de la antítesis entre mercado/Estado a la reconstrucción de las instituciones como mediadoras entre la sociedad civil, el Estado y el mercado. Es el transitar de la finca y la comunidad, a la micro-región, de políticas homogéneas a diferenciadas, del énfasis agrícola a las cadenas de producción, de eludir la necesidad del acceso a la tierra a incluirlo junto a otros recursos, del agricultor jefe de familia como sujeto

de intervención a la familia, entendida desde una perspectiva de género en la que cada integrante tiene problemáticas y necesidades específicas.

- **Apoyo a la agricultura.** En las provincias más pobres la agricultura es la actividad principal y en los últimos años ha venido estancándose. Además, la actividad agropecuaria es la de mayor influencia en cuanto a dispersión geográfica a nivel nacional, ya que está presente en todas las provincias del país de manera importante.

Es necesario crear paquetes tecnológicos, financieros y de comercialización para pequeños agricultores y agricultoras en las provincias más pobres del país, para mantener la rentabilidad

Apoyar también las actividades no agropecuarias con presencia en el medio rural dominicano, en particular en las provincias del Suroeste, Monte Plata y El Seibo.

- **Protección a la población haitiana.** En base a los derechos humanos, se debe definir una política de empleo para inmigrantes que respete sus derechos. Esto también tendría impacto en la dinámica económica nacional, ya que se debe evitar que la fuerza laboral haitiana actúe como un ejército industrial de reserva que deprima el salario medio nacional. Estos bajos salarios también han conducido a una baja presión para la modernización tecnológica y el fortalecimiento de las habilidades.
- **Replicar la experiencia del comanejo en las áreas protegidas,** que permite integrar a la población a una forma sostenible de explotación de esas áreas.

**Mejorar la institucionalidad local**

La institucionalidad local crea un entorno productivo positivo para la inversión y

*La ruralidad debe ser parte de la agenda nacional*

*El manejo del medio ambiente es un factor determinante de las condiciones de vida de las personas*

mejoras en la productividad. Un gobierno local se constituye en fuente de atracción de inversión al crear un entorno de seguridad jurídica y de bajo costo de transacciones en el proceso de inversión. También se convierte en referente de eficiencia en la inversión pública al mejorar la transparencia de las decisiones de inversión y establecer mayores garantías sobre las prioridades y la estabilidad en el tiempo de los programas de inversión. La nueva Ley Municipal abre el espacio institucional para una participación activa.

#### **El gasto público local**

El gasto público es el principal instrumento para crear equidad y acceso a las oportunidades en forma balanceada en todo el territorio nacional. También es un medio para enfrentar las diferencias de competitividad entre territorios. En este sentido, la estrategia de impulsar complejos productivos o clusters constituye uno de los aspectos centrales para promover mejoras en la competitividad de los diferentes territorios (provincias) en la medida que permita potenciar sus áreas de mayor fortaleza, creando las capacidades para distribuir localmente los beneficios del desarrollo económico.

#### **Nuevas tecnologías de la información y la comunicación**

Continuar y acrecentar la intervención pública en donde las empresas privadas no llegan a través de la provisión de infraestructura de conectividad y los centros de acceso público a las TIC (CAPT). Para ello, es esencial mejorar la coordinación intergubernamental, trabajar más cerca de los gobiernos locales, garantizar la sostenibilidad financiera y lograr una mayor equidad territorial en la ubicación de los CAPT.

#### **Zonas francas**

Como fue mencionado en el INDH

2005, es fundamental la reestructuración de las zonas francas, especialmente las de textiles, confección, pieles y calzado, que debe ir más allá de los incentivos que han sido otorgados al sector. No hay garantías de que los subsidios e incentivos otorgados<sup>18</sup> recientemente conduzcan a una reforma estructural del sector y sean para mantener la situación actual de falta de competitividad estructural.

#### **Políticas de ordenamiento de territorios**

Es urgente y necesario hacer un uso más racional del territorio para garantizar la sostenibilidad y disminuir las condiciones de vulnerabilidad en que vive la población dominicana.

Finalmente, poco se podrá avanzar en un desarrollo equitativo y competitivo en el ámbito local si el problema eléctrico no se resuelve de manera sostenible. Este problema es la evidencia más contundente de la ineficiencia del liderazgo político nacional, de su falta de compromiso con el desarrollo y con la institucionalidad.

#### **Medio ambiente y recursos naturales**

El manejo del medio ambiente es un factor determinante de las condiciones de vida de las personas, ya sea porque reciben el impacto de malos manejos de los recursos naturales, que se traducen en contaminación, sequías, incendios, inundaciones, mayores riesgos de las amenazas naturales; o porque para proteger los servicios ambientales es necesario movilizar población en riesgo o que usa los recursos en forma no sostenible.

Las intervenciones que sugiere este informe son:

- Respetar la legalidad. Existen las leyes y las normas ambientales suficientes para hacer un uso sostenible de los recursos. Lamentablemente, es el propio Estado

quien da “permisos”, emite decretos y autorizaciones para violentarlas.

- Aumentar el financiamiento presupuestario de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMA-RN) para la prevención y control, así como fortalecer institucionalmente a la Secretaría.
- Fortalecer la capacidad legal de la SEMARN en la rectoría y otorgamiento de servicios en materia ambiental por encima de cualquier otra instancia.
- Ampliar los programas educativos sobre el uso sostenible del medio ambiente.
- Mejorar el sistema de monitoreo de la calidad del aire y el agua.
- Establecer programas educativos para la ciudadanía en el manejo de los desechos sólidos.
- Promover las mancomunidades de municipios para manejar la basura.
- Fortalecer el co-manejo en las áreas protegidas e incorporar a la población de esas áreas en la protección y usufructo de las mismas.
- En materia de riesgo de desastres es necesario: mejorar la capacidad municipal y nacional para hacer frente a los riesgos, incorporar la prevención y reducción de riesgo de desastres en la planificación del desarrollo, integrar el riesgo asociado al cambio climático y transversalizar la gestión de riesgo de desastres.
- Modificar las leyes para el manejo y gestión del agua, a fin de organizar el sector y racionalizar su uso.
- Mejorar la inversión en infraestructura de agua y saneamiento.
- Diseñar programas especiales para mejo-

rar las condiciones de vida del 1.1 millón de personas que vive en las montañas (por encima de 500 metros) y que tiene las peores condiciones de vida.

- Diseñar programas especiales para crear conciencia sobre las implicaciones del cambio climático, así como el diseño de medidas para controlar las emisiones de CO<sub>2</sub>, promover el uso de fuentes renovables de energía, y el reciclaje de los desechos sólidos.

### **En resumen**

Las medidas específicas para mejorar la situación de desarrollo humano están ahí y son conocidas. El problema es si existe la vocación de gobernar para la gran mayoría de los dominicanos y dominicanas. Para ello, hay ocho cuestiones fundamentales:

- 1) No hay razones para suponer que las élites cambiarán su forma de proceder. Si no lo han hecho hasta ahora, ¿por qué lo van a hacer hoy o mañana? Por lo tanto, la única forma de generar desarrollo humano es que la población se empodere, movilice y participe para instaurar un estado de derecho.
- 2) La movilización social debe ir acompañada de un proceso de democratización a través de la descentralización real. Descentralización y empoderamiento forman parte de una misma estrategia de democratización.
- 3) Hacer del desarrollo humano un objetivo transversal de política pública. La pregunta esencial es determinar cómo vive la gente.
- 4) Tomar en cuenta la dimensión individual y colectiva del desarrollo en el diseño de políticas.
- 5) Visibilizar los intereses materiales y políticos específicos de poblaciones tradi-

*Las medidas específicas para mejorar la situación de desarrollo humano están ahí y son conocidas*

*Hay que darle  
contenidos a la política,  
hacer de los partidos  
verdaderos mecanismos  
de representación*

cionalmente excluidas del quehacer público como mujeres, migrantes, niños, niñas y adolescentes, envejecientes o habitantes del interior, para que reciban la atención pública necesaria.

- 6) Transversalizar los temas del territorio en todas las políticas públicas, tomando en cuenta las diferencias entre ellos.
- 7) Es necesario fortalecer un régimen de consecuencias y de respeto a la legalidad. Es necesario que el Estado respete sus propias leyes y acabe con la impunidad.
- 8) Es necesario que la forma de hacer política cambie. Hay que darle contenidos a la política, hacer de los partidos verdaderos mecanismos de representación y que la lealtad sea a la población, al Estado y a las políticas públicas.

En síntesis, sin pretender una receta, se conoce los instrumentos para promover el desarrollo humano, pero ha faltado la fuerza social para impulsarlo, porque al final el desarrollo humano es una cuestión de poder.

#### **Estructura del informe**

El presente informe se divide en siete capítulos.

En el primero se discuten las relaciones entre capacidades individuales y colectivas, empoderamiento, poder y desarrollo humano, para lo cual se presenta un Índice de Empoderamiento Humano (IEH).

En el segundo se analiza el empoderamiento social, los factores que influyen en él y su distribución en el territorio nacional, así como sus vínculos con el desarrollo humano.

En el tercero se analizan el empoderamiento político a nivel territorial, la justicia y las capacidades de los gobiernos locales: el

marco legal, los recursos y se discuten las posibilidades de los gobiernos locales para generar desarrollo humano.

El cuarto capítulo aborda las capacidades esenciales para el desarrollo humano y su distribución en el territorio: educación, salud, protección y asistencia social.

En el quinto capítulo se analiza cómo la dinámica económica ha conformado el territorio, para lo cual se construyen dos índices: uno de empoderamiento económico y otro de empoderamiento en tecnologías de la información y la comunicación. Adicionalmente, se analizan las disparidades y convergencias y su impacto en la movilidad de la población. También se abordan los espacios rural y urbano y sus características actuales.

El sexto capítulo describe los recursos naturales y el medio ambiente en el territorio, como un condicionante de las posibilidades de desarrollo humano de la población.

El capítulo final, el séptimo, presenta un resumen de las recomendaciones para diseñar políticas.

Este informe ha sido acompañado por cuatro foros que han sido publicados a lo largo de 2007. Los temas de estos foros fueron:

- 1) **Foro sobre desarrollo humano 1.** Áreas protegidas y desarrollo humano. ¿Por qué proteger a una iguana cuando hay niños desnutridos?
- 2) **Foro sobre desarrollo humano 2.** Descentralización y poder local en el desarrollo humano. El proceso de descentralización dominicano. ¿Crea ciudadanía o fomenta el clientelismo y el caciquismo?
- 3) **Foro sobre desarrollo humano 3.** Nueva ruralidad y desarrollo humano. La nueva ruralidad dominicana, ¿sigue

siendo la parte atrás de lo urbano o es una oportunidad para el desarrollo humano?

- 4) *Foro sobre desarrollo humano 4.*  
Desarrollo humano y descentralización del sector salud. ¿La desconcentración mejorará el bienestar de las personas o será más de lo mismo?

- 1 Este tema fue ampliamente discutido y documentado en el “Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005: Hacia una inserción mundial incluyente y renovada”.
- 2 El caso más reciente y escandaloso ha sido el de uno de los periódicos nacionales cuyos dueños estuvieron involucrados en el fraude bancario de BANINTER.
- 3 Véase a: Juan Bolívar Díaz. 26 de julio 2007. Conferencia en el panel “El rol de los medios de comunicación social frente a los fraudes bancarios”. Hotel V Centenario Participación Ciudadana y FINJUS. Miguel Guerrero. La Columna de Miguel Guerrero. Periódico el Caribe, 9 octubre de 2007; 1, 6, 8, 27 noviembre de 2007; 3, 8, 15, 16, 18 de diciembre de 2007.
- 4 LAPOP 2006
- 5 CONARE 2001
- 6 Presidencia de la República 2001
- 7 Sen 1999. Discurso ante la 52 Asamblea Mundial de la Salud.
- 8 En esa década hubieron dos crisis de contracción del PIB, la de 1985 y la de 1990; ambas registran una caída del PIB mayor que la crisis financiera de 2003.
- 9 Término popular en el lenguaje coloquial dominicano que denomina así a los agentes de vigilancia privada. Es la españolización de la palabra en inglés “watchman”.
- 10 El concepto y medición del “exteriorismo” fue ampliamente debatido en el INDH 2005 y fue retomado en el capítulo II del presente informe.
- 11 DEMOS 2004
- 12 Un ejemplo de ello es lo que llamamos en el capítulo IV la “ley del tigueraje”, en donde las violaciones a las leyes entre los políticos se justifican porque el opositor hizo lo mismo.
- 13 Banco Mundial, 2004. p. 135
- 14 PNUD 2004, p.12
- 15 PNUD 2002
- 16 Canzanelli 2007
- 17 Banco Mundial 2006a
- 18 El gobierno ha tomado una serie de medidas como la Ley 56-07, que exonera de varias figuras impositivas a las empresas de zona franca pertenecientes a la cadena textil, confección y accesorios, pieles, fabricación de calzados. La ley 174-07, que crea un “aval financiero” de 1,200 millones de pesos para garantizar los préstamos que otorgarán los bancos comerciales a las empresas de zona franca de los sectores textiles, confección, pieles y calzados. La 187-07 elimina el pasivo laboral de las empresas y el decreto 552-07, que dispone, por un período de nueve meses, la creación de un “Fondo de preservación y creación del empleo” con el objetivo de evitar la reducción de los empleos en las zonas francas.

**Anexo**

## Índice de Empoderamiento Individual y subíndices, e Índice de Empoderamiento Político, a nivel provincial

Posición según el IEI	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Provincia	DN	Stgo	MN	Sal	PP	Dua	Daj	LR	SPM	SRod	Esp	Sam	MTS	SRam	LV	Val
<b>Índice de Empoderamiento Individual (IEI)</b>	0.783	0.597	0.530	0.529	0.527	0.521	0.515	0.514	0.511	0.508	0.502	0.473	0.469	0.465	0.460	0.453
<b>Índice de Empoderamiento Económico (IEE)</b>	0.787	0.729	0.533	0.504	0.587	0.494	0.451	0.649	0.576	0.414	0.568	0.421	0.453	0.451	0.505	0.484
<b>Índice de Capacidad Económica (IEEc)</b>	0.814	0.876	0.572	0.552	0.653	0.557	0.405	0.649	0.579	0.378	0.715	0.400	0.464	0.435	0.577	0.466
Tasa de ocupación efectiva (2002)	86.6	89.4	83.1	88.0	86.2	86.7	88.3	87.9	85.7	88.1	88.7	81.5	84.9	84.2	87.0	88.7
Años de escolaridad promedio de adultos (2002)	8.9	7.2	7.0	6.9	6.7	6.8	6.2	7.3	7.3	5.9	6.7	5.9	6.3	6.5	6.5	6.4
% de hogares con vivienda de calidad (2002)	5.8	8.6	4.8	1.8	4.5	2.3	2.3	4.6	3.5	2.2	4.6	2.7	2.0	2.4	3.9	1.6
% de personas no pobres (2002)	74.1	71.3	61.4	45.2	55.3	49.1	43.6	55.0	51.0	40.9	56.0	42.9	45.4	46.3	55.7	47.7
1-coeficiente de Gini (2004)	0.49	0.51	0.46	0.48	0.52	0.49	0.34	0.46	0.47	0.34	0.53	0.48	0.47	0.43	0.45	0.39
<b>Índice de Generación de Recursos (IEEg)</b>	0.760	0.582	0.495	0.456	0.520	0.431	0.497	0.648	0.574	0.450	0.421	0.441	0.443	0.466	0.433	0.502
% de fuerza laboral en sector no agrícola (2002)	98.9	95.7	88.7	79.0	90.7	80.8	82.1	95.9	95.1	83.9	85.9	89.0	81.1	79.1	83.4	82.1
% de personas de 18 años o más que son por lo menos bachilleres (2002)	39.9	25.6	25.1	25.5	22.3	24.5	20.6	26.3	26.4	19.1	21.1	17.1	20.2	23.3	20.9	20.8
Relación mujer/hombre en puestos de gerencia (2002)	78.7	91.2	93.6	76.8	109.8	86.7	153.2	100.0	78.3	105.6	77.6	95.5	106.6	138.9	99.0	106.8
Ingresos mensuales (2004)	5,701	5,044	4,572	5,499	4,748	4,815	4,814	5,773	5,144	5,074	4,667	4,777	5,126	4,634	4,748	5,849
<b>Índice de Empoderamiento en Salud (IESa)</b>	0.657	0.434	0.470	0.562	0.362	0.549	0.630	0.250	0.374	0.559	0.388	0.553	0.452	0.452	0.359	0.336
<b>Índice de Provisión de Servicios de Salud (IESps)</b>	0.593	0.161	0.277	0.389	0.155	0.371	0.561	0.028	0.193	0.446	0.157	0.402	0.299	0.256	0.147	0.132
Consultas atendidas en primer nivel de atención / 1,000 habitantes (2002)	127	298	432	244	248	616	559	49	430	361	281	498	370	637	266	330
CAP con personal por 1,000 habitantes (2002-2004)	0.16	0.04	0.09	0.10	0.08	0.11	0.24	0.04	0.03	0.17	0.06	0.17	0.13	0.06	0.08	0.07
Médicos por 10,000 habitantes (2004)	42.5	10.5	8.7	11.4	6.4	10.4	9.0	5.8	13.1	10.1	6.4	9.1	8.6	9.1	7.8	6.9
Camas públicas por 1,000 habitantes (2002)	2.32	1.14	1.54	2.62	1.08	1.68	2.37	0.78	1.06	2.38	1.19	1.79	1.55	1.18	0.91	0.77
<b>Índice de Condiciones Sociales (IEScs)</b>	0.785	0.981	0.856	0.909	0.777	0.904	0.767	0.694	0.735	0.784	0.850	0.855	0.757	0.844	0.781	0.744
Tasa de nutrición infantil crónica: talla para la edad (2002)	90.8	94.5	91.4	93.3	91.1	94.2	91.1	89.8	91.1	91.7	91.9	93.4	91.2	92.7	90.3	92.8
% de hogares con agua mejorada y servicio sanitario (2002)	89.6	92.0	93.9	90.4	87.4	85.7	86.4	85.1	83.2	85.3	91.0	84.6	84.9	86.7	91.5	76.2
<b>Índice de Empoderamiento en Educación (IEEd)</b>	0.686	0.534	0.607	0.619	0.599	0.561	0.654	0.575	0.582	0.669	0.595	0.540	0.578	0.555	0.541	0.619
<b>Índice de Calidad en Educación (ICaEd)</b>	0.618	0.389	0.551	0.567	0.510	0.464	0.606	0.585	0.507	0.539	0.458	0.429	0.488	0.551	0.517	0.518
Estudiantes por salón de clase (2005-2006)	27.9	28.3	27.2	19.5	23.1	23.6	22.4	33.4	30.3	18.1	25.7	26.3	21.1	23.0	28.6	25.9
Calificación promedio en las pruebas nacionales, media (2002-2006)	57.4	50.7	54.1	53.7	54.1	52.3	55.0	57.9	55.9	54.5	50.3	55.2	53.0	55.0	56.2	54.6
Calificación promedio en las pruebas nacionales, básica (2002-2006)	58.8	57.0	53.8	56.1	54.7	52.2	60.9	59.1	56.0	57.7	59.2	55.5	54.3	53.6	59.8	56.4
% de docentes con licenciatura o superior (2005-2006)	55.9	55.2	79.2	58.9	57.5	74.5	56.9	59.9	60.0	56.8	53.4	41.9	54.4	69.7	55.8	73.0
% de estudiantes que no son repitentes (2005-2006)	97.2	93.4	95.1	93.9	94.5	92.5	93.6	97.6	95.9	90.8	94.0	94.5	94.0	94.1	93.4	92.1
<b>Índice de Cobertura en Educación (ICoEd)</b>	0.754	0.679	0.663	0.671	0.689	0.658	0.702	0.564	0.657	0.798	0.732	0.652	0.668	0.560	0.566	0.720
Desigualdad de género en matriculación en media (2005-2006)	5.30	5.72	4.69	4.55	4.59	5.26	5.38	5.04	4.53	2.82	3.80	6.65	4.39	6.26	5.39	5.29
Desigualdad de género en matriculación en básica (2005-2006)	0.10	1.15	1.41	2.41	1.96	2.10	2.47	0.12	1.02	3.25	2.50	1.78	2.37	2.78	2.26	1.38
Tasa neta de matriculación en secundaria (2002)	39.3	34.6	34.9	36.0	38.2	35.6	41.4	28.9	33.8	43.8	40.2	38.6	39.3	31.6	30.7	37.2
Tasa neta de matriculación en primaria (2002)	85.4	87.6	85.8	88.7	87.1	88.2	89.0	79.6	84.5	92.0	89.1	87.2	86.3	88.3	86.2	88.7
<b>Índice de Empoderamiento en TIC (IETIC)</b>	1.000	0.689	0.510	0.430	0.561	0.481	0.325	0.583	0.510	0.391	0.457	0.376	0.395	0.401	0.437	0.374
<b>Índice de Uso/ Consumo</b>	1.000	0.713	0.440	0.375	0.563	0.439	0.223	0.591	0.498	0.277	0.442	0.343	0.323	0.326	0.430	0.370
Cuentas de internet por 1,000 habitantes (2006)	25.2	15.6	7.3	4.0	14.7	6.7	2.0	12.2	8.4	2.2	5.7	6.5	4.2	2.2	7.2	4.5
% de hogares con computadoras (2002)	10.8	6.2	2.7	1.7	3.7	2.4	1.2	5.0	3.4	1.5	2.6	1.4	1.6	1.7	2.5	2.1
Proporción de hogares con TV (2002)	76.8	74.9	67.3	68.8	66.1	69.8	52.6	69.2	70.1	58.9	71.2	60.6	61.0	65.3	66.9	65.3
<b>Índice de Infodensidad</b>	1.000	0.665	0.580	0.486	0.559	0.523	0.427	0.575	0.523	0.506	0.472	0.410	0.466	0.475	0.443	0.378
Índice de Habilidades	1.000	0.719	0.842	0.688	0.709	0.757	0.684	0.744	0.744	0.748	0.668	0.681	0.730	0.787	0.602	0.492
Tasa bruta de matriculación en primaria, secundaria y terciaria (2002)	81.0	77.0	79.9	77.5	78.1	78.8	78.5	76.9	77.1	80.3	76.9	77.8	79.1	80.0	75.9	74.5
Tasa de alfabetización de adultos (2002)	93.3	88.4	87.2	85.1	84.8	85.4	81.9	90.3	89.6	80.6	85.8	83.9	82.9	83.6	84.6	82.2
<b>Índice de Redes</b>	1.000	0.610	0.319	0.283	0.408	0.289	0.170	0.406	0.302	0.264	0.276	0.139	0.203	0.164	0.284	0.264
Móviles por 1,000 habitantes (2006)	647.9	438.9	298.8	268.5	328.8	245.8	163.9	354.5	268.6	201.9	239.0	121.3	185.4	180.2	254.6	242.0
Fijos por 1,000 habitantes (2006)	206.2	119.6	49.5	45.2	75.1	55.1	34.5	65.6	52.5	59.5	52.1	36.2	40.4	26.7	50.1	46.1
<b>Índice de Empoderamiento Político (IEP)</b>	0.494	0.532	0.430	0.585	0.392	0.565	0.541	0.528	0.373	0.585	0.524	0.502	0.538	0.470	0.687	0.663
% de la población que vive en municipios con Presupuesto Part. (2006)	32.5	81.9	17.7	94.5	37.0	72.1	41.4	100.0	92.4	79.4	73.7	0.0	51.8	6.3	96.9	61.3
% regidoras mujeres (2006)	29.8	25.4	26.3	26.7	19.1	32.6	32.0	36.8	19.4	20.0	29.6	20.0	25.0	20.0	34.4	26.7
% de personas en barrios pobres con actas de nacimiento (2006)	85.3	93.3	94.3	95.3	86.1	92.8	88.2	41.8	47.4	94.2	92.6	88.1	86.5	89.6	93.5	88.7
Votantes como % de inscritos (2006)	51.4	50.3	57.5	65.1	65.1	61.6	73.4	51.0	54.1	72.3	64.6	68.0	65.9	69.8	61.1	64.4
Candidatos por sindicatura (2006)	7.0	6.3	5.7	4.7	4.6	5.0	4.4	6.7	5.6	5.0	4.3	7.0	5.8	6.0	6.0	7.3

Fuente: ODH/PNUD

## Índice de Empoderamiento Individual y subíndices, e Índice de Empoderamiento Político, a nivel provincial

17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	Total	CV	Posición según el IEI
SC	MC	Ind	LA	Bar	HM	SJO	Per	SJ	ES	Ped	Az	MP	Bao	EP			Provincia
0.448	0.435	0.430	0.428	0.416	0.407	0.404	0.396	0.385	0.346	0.344	0.343	0.310	0.287	0.247	0.559	22%	<b>Índice de Empoderamiento Individual (IEI)</b>
0.550	0.374	0.355	0.505	0.387	0.386	0.295	0.430	0.257	0.317	0.314	0.298	0.323	0.333	0.195	0.599	30%	<b>Índice de Empoderamiento Económico (IEE)</b>
0.608	0.299	0.337	0.465	0.421	0.411	0.445	0.555	0.260	0.391	0.428	0.380	0.389	0.262	0.213	0.646	32%	<b>Índice de Capacidad Económica (IEEc)</b>
85.4	83.9	78.9	86.3	81.1	84.6	84.3	84.0	79.4	85.9	83.4	84.1	85.1	79.2	82.8	86.2	3%	Tasa de ocupación efectiva (2002)
7.0	6.1	5.7	6.2	6.3	6.0	5.3	5.9	5.2	5.1	5.3	5.4	5.5	5.0	4.1	7.3	15%	Años de escolaridad promedio de adultos (2002)
3.9	0.4	1.4	1.6	2.2	1.6	3.1	4.1	1.6	2.0	1.0	1.7	0.7	1.1	1.0	4.4	64%	% de hogares con vivienda de calidad (2002)
52.4	42.4	29.9	49.6	35.5	36.4	34.2	52.7	29.4	31.1	39.3	37.0	26.4	23.4	17.1	57.8	29%	% de personas no pobres (2002)
0.50	0.38	0.55	0.44	0.53	0.48	0.52	0.52	0.48	0.48	0.55	0.47	0.53	0.53	0.48	0.48	11%	1-coeficiente de Gini (2004)
0.493	0.449	0.374	0.545	0.353	0.362	0.144	0.304	0.255	0.242	0.199	0.217	0.257	0.404	0.177	0.553	34%	<b>Índice de Generación de Recursos (IEEG)</b>
95.1	72.4	84.9	88.3	79.8	82.0	68.1	88.9	70.2	69.8	68.5	78.1	76.0	77.8	73.6	91.1	10%	% de fuerza laboral en sector no agrícola (2002)
23.1	18.6	19.7	18.0	22.1	18.0	16.8	16.7	16.7	13.0	13.6	16.9	14.8	15.9	11.7	27.7	26%	% de personas de 18 años o más que son por lo menos bachilleres (2002)
93.6	147.0	155.1	127.4	136.2	88.3	90.9	64.3	168.1	121.3	164.8	100.5	132.6	249.5	162.0	92.1	33%	Relación mujer/hombre en puestos de gerencia (2002)
3,992	5,708	2,596	5,688	2,982	4,436	2,892	3,343	2,740	4,102	2,582	2,554	3,045	2,511	1,900	4,842	28%	Ingresos mensuales (2004)
0.235	0.514	0.584	0.280	0.460	0.341	0.631	0.466	0.498	0.453	0.483	0.398	0.205	0.228	0.364	0.429	28%	<b>Índice de Empoderamiento en Salud (IESa)</b>
0.087	0.539	0.644	0.113	0.357	0.189	0.532	0.349	0.396	0.315	0.537	0.235	0.091	0.221	0.416	0.265	55%	<b>Índice de Provisión en Salud (IESps)</b>
242	519	1,011	153	527	0	1,003	639	723	331	1,054	487	0	312	501	291	63%	Consultas atendidas en 1er nivel de atención/1,000 habitantes (2002)
0.04	0.17	0.28	0.08	0.10	0.11	0.21	0.14	0.10	0.15	0.19	0.11	0.11	0.11	0.16	0.09	50%	CAPs con personal por 1,000 habitantes (2002-2004)
7.4	9.3	10.0	6.9	8.4	11.6	11.4	10.1	8.1	9.6	10.9	7.0	7.3	7.3	6.9	13.3	64%	Médicos por 10,000 habitantes (2004)
0.80	2.88	1.79	0.91	1.96	1.27	1.36	1.24	1.92	1.52	1.51	0.98	0.70	1.20	2.11	1.41	39%	Camas públicas por 1,000 habitantes (2002)
0.531	0.463	0.465	0.614	0.667	0.646	0.828	0.700	0.701	0.730	0.373	0.722	0.434	0.242	0.260	0.756	27%	<b>Índice de Condiciones Sociales (IESCs)</b>
87.3	93.7	87.0	93.3	90.2	91.3	91.8	90.8	91.0	93.7	86.9	91.3	85.9	83.7	83.8	91.1	3%	Tasa de nutrición infantil crónica: talla para la edad (2002)
80.4	44.1	75.2	61.1	80.5	73.4	89.3	81.1	80.3	70.7	66.5	81.0	77.2	68.2	69.6	85.3	13%	% de hogares con agua mejorada y servicio sanitario (2002)
0.571	0.581	0.528	0.475	0.490	0.577	0.502	0.305	0.556	0.379	0.410	0.450	0.429	0.384	0.387	0.585	17%	<b>Índice de Empoderamiento en Educación (IEEd)</b>
0.499	0.545	0.587	0.445	0.528	0.634	0.358	0.202	0.580	0.438	0.414	0.425	0.460	0.483	0.492	0.529	18%	<b>Índice de Calidad en Educación (ICaEd)</b>
29.7	24.0	25.1	29.9	25.9	24.7	18.6	32.8	25.9	22.3	30.5	30.9	21.0	25.9	22.5	26.7	16%	Estudiantes por salón de clase (2005-2006)
56.3	54.0	60.6	55.6	56.6	61.1	53.0	48.1	59.9	54.3	57.2	54.1	54.7	54.9	59.6	55.5	5%	Calificación promedio en las pruebas nacionales, media (2002-2006)
57.8	61.4	64.3	55.6	57.6	60.9	51.5	54.8	59.8	57.3	57.1	57.4	55.9	60.8	59.3	57.6	5%	Calificación promedio en las pruebas nacionales, básica (2002-2006)
57.8	49.0	39.5	53.3	56.1	58.7	43.2	59.4	51.2	57.7	33.4	61.6	46.0	41.7	39.5	56.9	19%	% de docentes con licenciatura o superior (2005-2006)
94.2	93.7	91.6	94.8	93.5	91.8	91.0	90.2	93.0	89.0	95.4	92.7	92.2	93.3	90.1	94.7	2%	% de estudiantes que no son repitentes (2005-2006)
0.644	0.616	0.469	0.506	0.452	0.519	0.645	0.409	0.532	0.321	0.407	0.474	0.397	0.285	0.281	0.641	25%	<b>Índice de Cobertura en Educación (ICoEd)</b>
5.40	4.84	5.66	7.12	5.54	3.06	3.87	11.49	1.70	5.68	4.23	3.78	7.13	5.49	3.21	5.23	33%	Desigualdad de género en matriculación en media (2005-2006)
1.74	3.11	2.70	0.41	1.65	2.37	2.75	0.86	3.40	3.52	2.80	2.85	2.76	2.90	4.65	1.43	47%	Desigualdad de género en matriculación en básica (2005-2006)
32.0	37.9	31.3	26.4	25.1	27.1	33.7	23.9	29.7	19.7	22.5	25.5	25.2	20.8	17.0	34.5	22%	Tasa neta de matriculación en secundaria (2002)
88.4	87.1	82.0	81.6	80.8	82.2	88.5	85.3	82.9	82.3	81.3	83.1	83.5	77.3	81.4	85.6	4%	Tasa neta de matriculación en primaria (2002)
0.436	0.270	0.254	0.451	0.328	0.324	0.188	0.382	0.228	0.235	0.168	0.228	0.284	0.204	0.044	0.623	46%	<b>Índice de Empoderamiento en TIC (IETIC)</b>
0.409	0.236	0.202	0.492	0.276	0.295	0.169	0.416	0.165	0.187	0.159	0.178	0.218	0.161	0.000	0.610	55%	<b>Índice de Uso/ Consumo</b>
3.9	1.0	0.2	14.5	3.2	3.0	2.5	5.1	2.1	1.5	1.0	1.5	1.0	1.0	0.2	12.9	103%	Cuentas de internet por 1,000 habitantes (2006)
2.7	1.4	0.6	3.1	1.5	1.5	1.2	2.1	0.7	0.9	1.2	1.0	1.0	0.6	0.3	5.5	90%	% de hogares con computadoras (2002)
69.2	55.6	55.5	58.7	56.5	59.7	43.4	70.8	45.8	49.5	44.9	47.7	54.4	48.2	26.7	68.4	19%	Proporción de hogares con TV (2002)
0.463	0.305	0.307	0.411	0.381	0.352	0.207	0.348	0.290	0.282	0.178	0.277	0.349	0.247	0.089	0.636	40%	<b>Índice de Infodensidad</b>
0.727	0.435	0.575	0.373	0.588	0.554	0.313	0.354	0.475	0.495	0.272	0.447	0.667	0.433	0.178	0.753	31%	Índice de Habilidades
77.7	73.9	78.2	70.9	77.1	75.9	73.1	71.7	77.4	76.1	72.8	76.2	78.9	77.6	74.5	78.2	3%	Tasa bruta de matriculación en primaria, secundaria y terciaria (2002)
86.9	80.7	76.5	85.8	80.3	81.8	75.9	82.3	72.8	77.8	74.3	74.8	79.9	70.0	63.9	87.0	8%	Tasa de alfabetización de adultos (2002)
0.198	0.174	0.038	0.449	0.175	0.151	0.101	0.342	0.106	0.069	0.084	0.108	0.031	0.062	0.000	0.519	82%	Índice de Redes
197.7	186.7	77.9	343.4	190.5	158.4	119.7	329.2	126.7	98.8	105.5	135.8	69.3	103.1	43.9	379.6	57%	Móviles por 1,000 habitantes (2006)
34.7	28.6	10.3	86.6	27.6	28.8	21.4	48.5	21.0	15.7	19.5	18.9	10.1	11.3	6.2	102.7	86%	Fijos por 1,000 habitantes (2006)
0.625	0.553	0.458	0.289	0.388	0.498	0.477	0.539	0.635	0.406	0.455	0.507	0.608	0.322	0.525	0.458	19%	<b>Índice de Empoderamiento Político (IEP)</b>
92.4	56.1	94.0	0.0	70.2	66.4	0.0	63.5	96.3	23.7	0.0	65.3	90.8	46.3	75.6	57.2	58%	% de la población que vive en municipios con Presupuesto Part. (2006)
29.1	30.0	26.7	23.5	21.4	26.7	33.3	25.0	31.4	30.0	50.0	25.5	24.0	20.0	23.3	26.9	23%	% regidoras mujeres (2006)
84.9	88.4	23.9	41.0	41.5	60.4	87.9	84.1	87.1	56.3	34.3	87.5	81.4	40.8	86.3	80.8	29%	% de personas en barrios pobres con actas de nacimiento (2006)
62.8	70.6	75.9	54.6	67.9	68.3	67.3	57.7	67.3	64.8	68.5	69.4	70.2	69.4	72.4	58.1	11%	Votantes como % de inscritos (2006)
5.9	4.7	4.5	7.0	4.9	5.3	5.3	6.5	5.0	5.5	5.5	4.3	5.4	4.6	4.2	5.3	17%	Candidatos por sindicatura (2006)

Este libro se terminó de imprimir  
en el mes de abril del 2008  
en los talleres gráficos de  
EDITORA TALLER C. X A.  
Juan Ballenilla esq. Juanico Dolores,  
Zona Industrial de Herrera,  
Santo Domingo, República Dominicana.

El Informe sobre Desarrollo Humano República Dominicana 2008 ha sido acompañado por cuatro foros, que fueron publicados entre 2006 y 2007.

## 1 Áreas protegidas y desarrollo humano

¿Por qué proteger a una iguana cuando hay niños desnutridos?



## 2 Descentralización y poder local en el desarrollo humano

El proceso de descentralización dominicano, ¿crea ciudadanía o fomenta el clientelismo y el caciquismo?



## 3 Nueva ruralidad y desarrollo humano

La nueva ruralidad dominicana, ¿sigue siendo la parte atrás de lo urbano o es una oportunidad para el desarrollo humano?



## 4 Salud y desarrollo humano

La desconcentración del sector salud, ¿mejorará el bienestar de las personas o será más de lo mismo?



Incluye CD con compendio estadístico y material complementario

<http://odh.pnud.org.do>



# Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

**El Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2008 constata la desigualdad existente en la distribución de las capacidades y oportunidades entre las provincias y al interior de éstas, así como entre grupos y personas. También analiza cómo esta desigualdad se reproduce a través de la estructura institucional y la cultura política.**

**Además, demuestra que el nivel de acceso a las oportunidades depende de la zona en la que se viva, la clase social a la que se pertenezca, el sexo o de la capacidad de incidencia pública que se posea; y no del estado de derecho. Históricamente, las élites y los partidos políticos han fallado porque no han podido mejorar la equidad y garantizar el acceso a las oportunidades de la gran mayoría de población, entrando en una lógica de lealtades perversas: el poder por el poder y la lealtad endogámica. No hay lealtad con la población, ni con la política de Estado ni con el desarrollo.**

**No hay razones para suponer que las instituciones políticas y las relaciones de poder vayan a cambiar de manera espontánea. Si la sociedad no se organiza, se empodera, se moviliza y reestructura las relaciones de poder no habrá desarrollo humano, porque el desarrollo humano es una cuestión de poder.**



**Incluye CD con compendio estadístico  
y material complementario**



**<http://odh.pnud.org.do>**