

IN7-2504

República Dominicana

**INFORME NACIONAL SOBRE DESARROLLO
HUMANO
1999**

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
(PNUD)**

**Comisión Económica para América Latina
(CEPAL)**

**Santo Domingo
1999**

**INFORME NACIONAL SOBRE DESARROLLO
HUMANO
1999**

Primera parte

INDICE

CAPÍTULO I: <u>DESARROLLO HUMANO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA:</u>	
<u>EL ESTADO DE LOS INDICADORES RELEVANTES</u>	7
INTRODUCCIÓN A UN CONCEPTO MÁS AMPLIO DEL DESARROLLO	9
MÁS DESARROLLO HUMANO Y MÁS CRECIMIENTO ECONÓMICO	10
INDICE DE DESARROLLO HUMANO: UN INDICADOR MÁS SENSIBLE	11
1. REPÚBLICA DOMINICANA EN EL CONTEXTO DEL DESARROLLO HUMANO	12
SE PERCIBEN INCREMENTOS EN EL DESARROLLO HUMANO NACIONAL.....	12
LA VISIÓN DE GÉNERO: PILAR DEL DESARROLLO SOSTENIBLE	14
COMPARACIONES REGIONALES DEL IDH.....	16
2. CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS DEL PAÍS	17
ZONA RURAL EN FRANCA DESVENTAJA	18
MEJORA LA SITUACIÓN DE LA VIVIENDA, PERO PERSISTEN LAS DESIGUALDADES ENTRE ZONAS	20
FUERTE INCREMENTO DEL ACCESO A LA COMUNICACIÓN.....	21
¿MUCHOS HAITIANOS O POCOS DOMINICANOS?.....	21
3. SITUACIÓN DE LOS INDICADORES DE SALUD	23
SE MANTIENEN LOS PATRONES DE MORTALIDAD	25
DISMINUYE LA MORTALIDAD EN LA NIÑEZ	27
PREVENCIÓN: CLAVE PARA DISMINUIR LA MORTALIDAD MATERNA.....	29
MORBILIDAD: EL SIDA ES CADA VEZ UNA MAYOR AMENAZA	30
FUERTE INCREMENTO EN LOS CASOS DE DENGUE.....	34
GRANDES REZAGOS EN SANEAMIENTO BÁSICO Y HACINAMIENTO	36
4. SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN	37
ES ELEVADO EL NIVEL DE ANALFABETISMO	39
ES BAJA LA COBERTURA EN PRIMARIA, PERO SE MEJORA.....	40
EDUCACIÓN SECUNDARIA: PÉRDIDA DE OPORTUNIDADES	41
CALIDAD DE LA EDUCACIÓN: UN GRAN RETO	42
SE NECESITAN MÁS ESFUERZOS PARA INCREMENTAR LA ESCOLARIDAD DE LOS ADULTOS	44
5. CONCLUSIONES Y RETOS	47
CAPÍTULO II:	51
<u>EVOLUCIÓN MACROECONÓMICA Y DESARROLLO HUMANO</u>	51
INTRODUCCIÓN	53
1. TENDENCIAS MACROECONÓMICAS	53
2. SITUACIÓN ECONÓMICA RECIENTE	61
1997: CONTINÚA LA EXPANSIÓN CON ESTABILIDAD.....	61
1998: A PESAR DE GEORGES, CONTINÚA LA EXPANSIÓN	68
3. REFLEXIONES FINALES Y RETOS	79
CAPÍTULO III: <u>ASPECTOS SOCIO-POLÍTICOS DEL DESARROLLO HUMANO</u>	83

INTRODUCCIÓN	85
1. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL, LEGISLACIÓN Y EQUIDAD	85
MODERNIZACIÓN JUDICIAL: UN PROCESO QUE AVANZA	85
ESCASO CONTROL DEL PODER EJECUTIVO.....	88
MAYOR VOLUNTAD PARA ELIMINAR LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA.....	88
SE MULTIPLICAN LOS EPISODIOS DE VIOLENCIA.....	91
LOS APORTES DE LA LEY 24-97 SOBRE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR.....	91
REDUCIDO NIVEL DE CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES Y ORGANISMOS REPRESENTATIVOS	94
MEJORA LA GESTIÓN PÚBLICA.....	95
2. ESTADO DE DERECHO	96
LA SEGURIDAD PERSONAL: AVANCES CON-RETROCESOS	97
SE FORTALECE EL IMPERIO DE LA LEY	99
ADECUADA LIBERTAD DE EXPRESIÓN	102
3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA	103
MAYOR CREDIBILIDAD EN EL SISTEMA ELECTORAL.....	103
ESCASA PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIONES	105
COOPERATIVAS:	105
APORTES DEL PODER EJECUTIVO A LA PARTICIPACIÓN	109
4. DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	111
AUMENTAN LAS DEMANDAS SOCIALES.....	112
PROPUESTAS Y MEDIDAS DESCENTRALIZADORAS	112
ALGUNAS EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA.....	115
LA DESCENTRALIZACIÓN PROMOVIDA POR LOS PODERES PÚBLICOS	120
5. RETOS A FUTURO.....	121
CAPÍTULO IV: <u>RELACIONES PRIMARIAS Y VALORES</u>.....	129
INTRODUCCIÓN	131
1. FAMILIA: ALGO MÁS QUE UNA INSTITUCIÓN.....	131
AUMENTAN LOS HOGARES EXTENDIDOS.....	131
PERSISTEN LOS PATRONES DE NUPCIALIDAD	133
LA VIOLENCIA ATENTA CONTRA LA ESTABILIDAD FAMILIAR.....	135
2. MENORES EN REPÚBLICA DOMINICANA	137
NIÑEZ EN EL MARCO DE LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES	137
POBLACIÓN DE MENORES: AUMENTAN LOS NACIMIENTOS EN 1998	138
EMPLEO Y EDUCACIÓN: PÉRDIDA DE OPORTUNIDADES	139
PROSTITUCIÓN INFANTIL: AMENAZA DEL DESARROLLO HUMANO	140
3. LA JUVENTUD DENTRO DEL PROCESO DE DESARROLLO HUMANO.....	141
JUVENTUD MIGRANTE EN BÚSQUEDA DE OPORTUNIDADES	141
AUMENTA LA MATERNIDAD ADOLESCENTE.....	143
JÓVENES CON MAYORES OPORTUNIDADES.....	144
¿MEJORA LA CALIDAD DE VIDA DE LOS JÓVENES?	147
4. CONSIDERACIONES FINALES Y RETOS.....	148
CAPÍTULO V	151

¿MEJORA LA CALIDAD DE VIDA DE LOS JÓVENES?.....	147
4. CONSIDERACIONES FINALES Y RETOS.....	148
CAPÍTULO V	151
<u>MEDIO AMBIENTE Y SOSTENIBILIDAD DEL DESARROLLO.....</u>	151
INTRODUCCIÓN.....	153
1. LOS RECURSOS NATURALES Y SU MANEJO.....	156
RIQUEZA DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA	156
ES NECESARIO CREAR UN SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS.....	157
FALTA DE APOYO A LA CONSERVACIÓN <i>EX SITU</i> DE DIVERSIDAD BIOLÓGICA	159
ESCASO CONOCIMIENTO DE LOS RECURSOS FITOGENÉTICOS	160
IMPRECISIÓN DE LA SITUACIÓN BOSCOA	160
LA DEFORESTACIÓN CONTINÚA	162
PERO SE TRATA DE REFORESTAR	164
IMPACTO DE LOS DESASTRES NATURALES	168
AUMENTA EL ACCESO AL AGUA.....	169
DISMINUYE EL RENDIMIENTO PESQUERO	170
DESEQUILIBRIO ENTRE LA OFERTA Y LA DEMANDA DE ENERGÍA	171
2. CONTAMINACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.....	173
EL PROBLEMA DE LOS DESECHOS SÓLIDOS SE AGRAVA.	173
DISMINUYE LA CALIDAD DE LAS AGUAS COSTERAS Y DE LOS ECOSISTEMAS MARINOS	175
SE DETERIORA LA CALIDAD DEL AIRE.....	179
3. LAS POLÍTICAS AMBIENTALES Y LA GESTIÓN DEL MEDIO AMBIENTE	182
4. COHERENCIA ENTRE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS Y LAS POLÍTICAS AMBIENTALES.....	186
5. POBREZA Y CONSERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.....	188
6. RETOS, ASPIRACIONES Y NECESIDADES APREMIANTES	190

CAPÍTULO I:

DESARROLLO HUMANO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA:
EL ESTADO DE LOS INDICADORES RELEVANTES

INTRODUCCIÓN A UN CONCEPTO MÁS AMPLIO DEL DESARROLLO

El objetivo real del desarrollo lo constituye el aumento de las oportunidades de cada uno de los individuos de una sociedad. El desarrollo debe crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida saludable, prolongada y creativa. Desde este punto de vista, el ser humano es el centro y propósito de todo proceso de desarrollo. Surge así, un concepto más amplio de desarrollo: El Desarrollo Humano.

El Desarrollo Humano se define como “un proceso conducente a la ampliación de las opciones de que disponen las personas”. “Estas opciones pueden ser en principio ilimitadas y pueden cambiar a lo largo del tiempo, pero a todos los niveles de desarrollo, las tres opciones esenciales para las personas son: poder tener una larga vida, poder adquirir conocimientos y poder tener acceso a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso”.¹

Como se menciona en el Informe sobre Desarrollo Humano 1990: “.. el desarrollo humano compagina la producción y distribución de artículos de consumo y la expansión y uso de las capacidades humanas. También se concentra en las alternativas – en qué debe tener la gente, qué debe ser y qué debe hacer para asegurar su propia subsistencia”. Esto lo diferencia de otros conceptos de desarrollo, como el desarrollo económico y el desarrollo social, los que ubican al ser humano como insumo del proceso de producción el primero, y como beneficiarios del desarrollo y no agentes del mismo en el caso del segundo. Es decir, incluye los conceptos anteriores pero los supera.

El desarrollo humano es un proceso participativo, donde el ser humano es participante y beneficiario del mismo. Así, el verdadero desarrollo es aquel que se define como desarrollo de las personas, por las personas y para las personas:²

Desarrollo de las personas: El Estado debe invertir en salud, educación, nutrición y programas de bienestar social, de manera que asegure a todos (sobre todo a los más pobres) poder tomar parte en el desarrollo económico, político y social de cada país sin la existencia de diferencias sociales.

Desarrollo por la persona: A través de una estructura adecuada en la toma de decisiones, las personas deben participar activamente en la planificación e implementación de la estrategia de desarrollo. De esta manera se podrían ejecutar estrategias que provean más oportunidades en la participación del ingreso y el empleo y se estaría dando mayor espacio a la creatividad de la sociedad.

Desarrollo para la persona: El desarrollo debe satisfacer todas las necesidades y dar espacio para que todos tengan las mismas oportunidades. Esto sería posible solamente con la existencia de una verdadera red de seguridad social, que garantice que los recursos y oportunidades lleguen a todos sin que exista ningún tipo de concentración o exclusión.

El desarrollo humano debe ser sostenible, es decir, considerar la equidad tanto dentro de una misma generación como entre distintas generaciones, posibilitando así que todas las generaciones, presentes y futuras, aprovechen de la mejor manera posible su capacidad, sin socavar la capacidad de aprovechamiento de las siguientes. Esta característica de sostenibilidad tiene varios aspectos: capacidad, medio ambiente e instituciones. Si el proceso de desarrollo no

¹ Informe sobre desarrollo Humano 1995

² Informe de Desarrollo Humano 1991.

crea instituciones que apoyen plenamente los derechos de las personas, no puede ser sostenible en el largo plazo, como tampoco puede serlo si no otorga máxima prioridad a la regeneración de los recursos naturales, como fuente de protección de la calidad de vida y oportunidades de las generaciones venideras.

Recuadro 1: Cuatro paradigmas esenciales del desarrollo humano

Los cuatro componentes principales del paradigma del desarrollo humano son:

Productividad: Es preciso posibilitar que las personas aumenten su productividad y participen plenamente en el proceso de generación de ingresos y en el empleo remunerado. Por consiguiente, el crecimiento económico es uno entre varios modelos de desarrollo humano o un subconjunto de ellos.

Equidad: Es necesario que las personas tengan acceso a la igualdad de oportunidades. Es preciso eliminar todas las barreras que obstaculizan las oportunidades económicas y políticas, de modo que las personas puedan disfrutar y beneficiarse de ellas.

Sostenibilidad: Es menester asegurar el acceso a las oportunidades no sólo para las generaciones actuales, sino también para las futuras. Deben reponerse todas las formas de capital: físico, humano y medioambiental.

Potenciación: El desarrollo debe ser efectuado por las personas y no sólo para ellas. Es preciso que las personas participen plenamente en las decisiones y los procesos que conforman sus vidas.

Fuente: Informe Sobre Desarrollo Humano 1995

Más desarrollo humano y más crecimiento económico

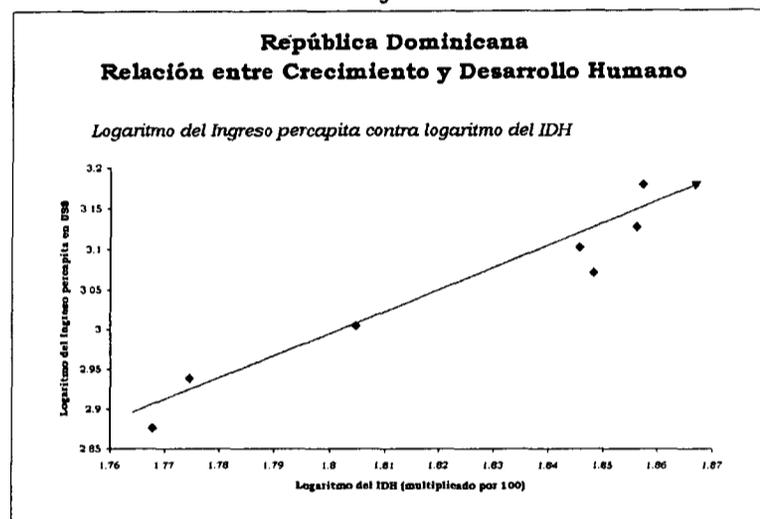
El crecimiento económico y la estabilidad macroeconómica son fundamentales para garantizar el incremento del bienestar social. Un mayor crecimiento trae consigo un aumento de la demanda de mano de obra especializada y no especializada, lo que se traduce en un incremento del ingreso de los hogares más pobres, mejorando así las condiciones de vida de la familia.³ Asimismo, la existencia de bajas tasas de inflación, estabilidad de pagos internos y externos, coherencia entre la política monetaria y la política fiscal, entre otros, al incentivar la inversión y el ahorro, se traducen en mayor acumulación de capital, aumentos de la productividad y mejoras salariales.

El concepto de ingreso esconde detrás el problema de la equidad. El simple análisis de los datos sobre la variación de los ingresos no refleja el estado de la distribución del mismo y, por ende, de los beneficiarios o perjudicados de los aumentos y disminuciones de éste. Por esa razón, es necesario realizar análisis sobre la pobreza, la distribución del ingreso y la evolución de los indicadores sociales, con el fin de tener una mejor aproximación del cambio en el bienestar de una sociedad determinada. En ese sentido, la medición del Desarrollo Humano entrega una aproximación del bienestar material (en términos de ingreso) de las personas, así como de la sostenibilidad de éste y las oportunidades para el aprovechamiento de los beneficios que trae.

³ Esta relación se muestra para el caso de República Dominicana en el trabajo realizado por Aristy, J y Andrés Dauhajre (1998).

El desarrollo humano y el crecimiento económico deben avanzar simultáneamente, con estrechos vínculos recíprocos, pues, si bien mejoras a corto plazo en materia de desarrollo humano son posibles, éstas no serán sostenibles sin un mayor crecimiento económico; y el crecimiento económico tampoco podrá ser sostenido si no es nutrido constantemente con mejoras del desarrollo humano. En ese contexto, el Informe sobre Desarrollo Humano 1996 concluye: "...a medida que el mundo se adentre en el siglo XXI, en general se necesitará más (y no menos) crecimiento económico. Pero debe prestarse más atención a la estructura y la calidad de ese crecimiento para velar porque esté orientado al apoyo del desarrollo humano, la reducción de la pobreza, la protección del medio ambiente y la garantía de la sustentabilidad."

Gráfico 1



El gráfico 1 muestra en el eje de la ordenada el logaritmo del ingreso per cápita para República Dominicana y en el eje de la abscisa el logaritmo del IDH.⁴ Como muestra el gráfico, existe una relación positiva significativa entre el incremento del PIB per cápita y el aumento del IDH. Aumentos sostenidos del ingreso per cápita se traducen en mejores condiciones de vida material y mejor acceso a los servicios de educación y salud, lo que a su vez aumenta la calidad de vida de la población.

Índice de desarrollo humano: Un indicador más sensible

Con el fin de tener una medida de los avances en términos de desarrollo humano, se ha calculado, desde la publicación del primer Informe sobre Desarrollo Humano elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en 1990, un indicador al que se ha llamado Índice de Desarrollo Humano (IDH). Este indicador es revisado año tras año con el fin de perfeccionarlo y sensibilizarlo cada vez más a los cambios reales en las oportunidades de desarrollo del ser humano. El IDH es un índice compuesto por tres indicadores: esperanza de vida, que refleja una vida larga y saludable; un índice de nivel educacional, compuesto por la tasa de alfabetización de adultos y tasa bruta de matriculación combinada, el cual refleja el estado de los conocimientos; y PIB real (paridad del poder adquisitivo en dólares) que refleja un nivel de vida decoroso.⁵

EL IDH también refleja cuán largo es el camino que debe recorrer un país para proporcionar esas opciones esenciales a todos sus habitantes. No es una medida de bienestar, ni

⁴ Se utilizan logaritmos por conveniencia para la realización del gráfico.

⁵ Ver anexo metodológico

tampoco de felicidad, es en cambio una medida de potenciación. Indica que, cuando las personas disponen de esas tres opciones básicas, pueden estar también en condiciones de tener acceso a otras oportunidades. Por consiguiente, el IDH es una alternativa viable al PIB per cápita y se lo utiliza cada vez más para apreciar correctamente el adelanto de los países y de la sociedad mundial (Informe sobre Desarrollo Humano 1995).

No obstante, el IDH sólo proporciona una fotografía instantánea de la situación del desarrollo humano y no es, por tanto, una medida integral del mismo. Por lo anterior, es importante complementar la información que éste proporciona con otras medidas y aspectos sobre el desarrollo humano y la sostenibilidad del mismo. Así, los Informes sobre Desarrollo Humano, abarcan además todos los temas relevantes del desarrollo y que no están explícitamente dentro de las mediciones del desarrollo humano. Entre esos temas se encuentran: la participación civil dentro del proceso de toma de decisiones, el estado de la libertad, el gasto social y su incidencia, la armonía del ser humano con su medio ambiente, entre otros.

1. REPÚBLICA DOMINICANA EN EL CONTEXTO DEL DESARROLLO HUMANO

Se perciben incrementos en el Desarrollo Humano Nacional

Los hacedores de política económica en la República Dominicana están cada vez más preocupados por el impacto de sus decisiones sobre la distribución del ingreso y el bienestar de los más necesitados. De esta manera, los indicadores de pobreza y de concentración del ingreso han tomado mucha relevancia en la evaluación y ejecución de las políticas económicas y sociales. Así, la disponibilidad de indicadores y documentos que focalicen y midan el grado de avance o retraso de los indicadores sociales básicos, como parte integral de un programa completo de desarrollo, es indispensable para llevar a cabo una labor exitosa. En este sentido, la medición de los distintos indicadores de Desarrollo Humano ofrece una buena aproximación de cuál es el estado del bienestar de los individuos, como parte central de las políticas de desarrollo.

La República Dominicana se encuentra actualmente entre los países que muestran un desarrollo humano medio. Desde los años noventa, cuando se comienza a calcular mundialmente este índice, el país se ha encontrado, dentro del ordenamiento de desarrollo humano, en posiciones relativamente similares, lo que puede estar indicando que los avances en término de desarrollo humano han sido semejantes al promedio del resto de los países. Para 1999, y según las informaciones del Informe Mundial de Desarrollo Humano de ese año, de un total de 174 países, la República Dominicana ocupaba el lugar número 88.⁶

El cálculo del IDH que se lleva a cabo internacionalmente muestra rezagos estadísticos, de manera que su valor para un año determinado muestra más bien las condiciones prevalecientes dos o tres años antes. Esto así, debido a que si bien las estadísticas económicas están disponibles regularmente, las estadísticas sociales son generadas con una menor periodicidad.⁷

⁶ El lugar número uno (1) le corresponde al país con el mayor índice de Desarrollo Humano. En 1999 este lugar fue ocupado por Canadá con un IDH de 93.2 y el último lugar fue Sierra Leona con un IDH de 0.254.

⁷ Las estadísticas sociales conllevan la realización de encuestas, y principalmente en los países menos desarrollados no se cuenta con un sistema de información eficiente ni con los recursos que les permitan realizar dichas encuestas con mayor regularidad.

Gráfico 2



Es importante tomar en cuenta estas consideraciones antes de realizar el análisis de la evolución del Desarrollo Humano en la República Dominicana. De esta manera, el descenso ocurrido en el IDH durante el período 1990-1993, no es más que el reflejo del empeoramiento de las condiciones de vida que sufrió la población dominicana durante el período 1986-1990 debido, entre otras cosas, al fuerte incremento de la inflación, unido al pobre programa de servicios sociales que estaba siendo

ejecutado por la administración de turno. Este comportamiento es compatible con el incremento mostrado por los indicadores de pobreza (incidencia, brecha y severidad), que presentan estudios realizados sobre el tema.⁸

La política de estabilización iniciada en 1991, así como el conjunto de reformas estructurales que la acompañó, permitió un fuerte descenso de la inflación y expansión económica, que se reflejaría más tarde en la recuperación del valor del Índice de desarrollo humano, el que alcanza su valor máximo en 1995; a partir de ese año el IDH se mantiene relativamente estable. Este comportamiento puede estar reflejando una situación de pasividad -en términos relativos- en lo que se refiere a la realización de políticas sociales que lleven a un incremento efectivo de las condiciones integrales de los menos favorecidos.

Cuadro 1
República Dominicana
Índice de Desarrollo Humano

	1999*	1999 (e)
Esperanza de Vida al Nacer (años) (1994)	70.6	71 ¹
Tasa de alfabetización de adultos (%)	82.6	84.4 ²
Tasa bruta de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria	66	73.4 ²
PIB real percapita (PPA en dólares)	4,820	5,061 ³
PIB real ajustado percapita (PPA en dólares)	4,820	5,061
Índice de Esperanza de vida	0.760	0.77
Índice de Escolaridad	0.771	0.81
Índice de PIB	0.647	0.74
Índice de Desarrollo Humano (IDH)	0.726	0.743

* Fuente: Informe Sobre Desarrollo Humano 1999 (en base a información de 1997)

(e) Estimación de los autores utilizando información más actualizada (1998).

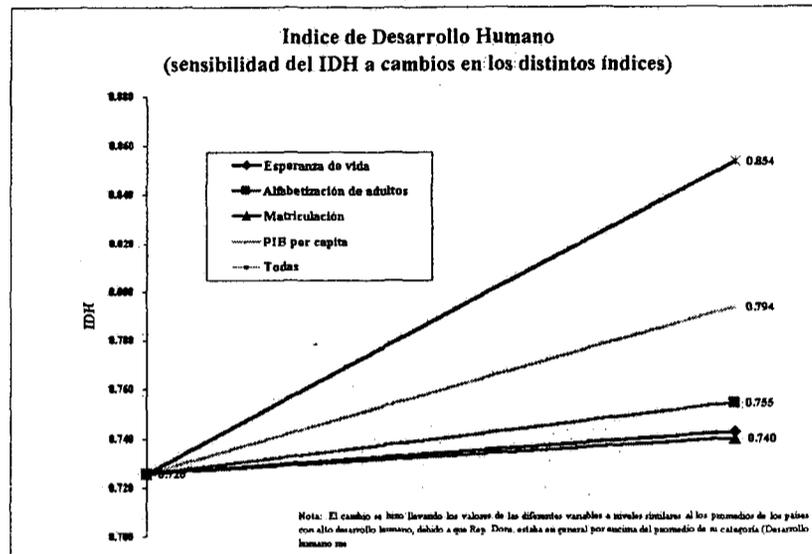
Fuentes: 1. América Latina Proyecciones de Población 1950 - 2050. Boletín Demográfico CELADE, No. 54, junio 1994.

2. Cálculos en Base a ENGIH 1998.

3. Calculado en base a datos del Informe sobre Desarrollo Humano y del Banco Central de la República Dominicana.

⁸ Al respecto véase, Dauhajre, Andrés, et al. (1992), así como Aristy, J. y A. Dauhajre (1998).

Gráfico 2



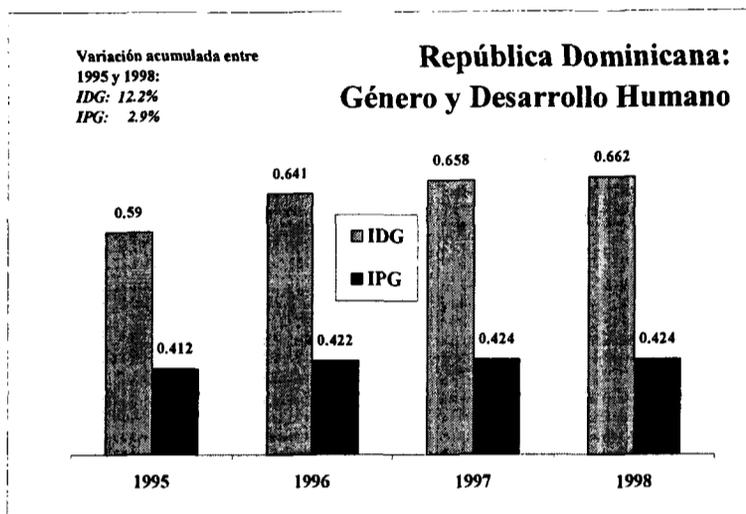
Tomando en cuenta la existencia de rezagos en la efectividad de las políticas, principalmente en el caso de las políticas sociales, se puede observar que los esfuerzos realizados desde principios de esta década se comienzan a reflejar en los distintos indicadores a partir de mediados de la misma. De hecho, se realizó un cálculo preliminar del IDH nacional, con datos más recientes que aquellos utilizados en el Informe sobre Desarrollo Humano publicado por el PNUD en 1999, encontrándose un valor tentativo de 0.743. Este resultado estuvo muy influenciado por el incremento registrado tanto en el crecimiento del PIB per capita real, como por el aumento en la tasa de alfabetización de adultos. Los incrementos del primero son el resultado de una mayor estabilidad macroeconómica, así como de una mayor apertura de la economía; las mejoras en la tasa de alfabetización de adultos son el reflejo de los avances en la cobertura de la educación primaria, así como de la implementación de los distintos programas de alfabetización de adultos que se están llevando a cabo en el país (ver recuadro sección educación).

La visión de género: pilar del desarrollo sostenible

Uno de los grandes principios del desarrollo humano es la existencia de igualdad de oportunidades para todas las personas de la sociedad, sin importar su sexo, raza o creencia. El disfrute de los derechos humanos por mujeres y hombres en igualdad de condiciones es un principio universalmente aceptado y reafirmado por la Declaración de Viena de 1993, aprobada por 171 países, entre ellos la República Dominicana.

Con el fin de incorporar dentro de la medición del desarrollo humano indicadores sensibles a la situación de la mujer, a partir de 1995 se calculan el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) y el Índice de Potenciación de Género (IPG). El primero refleja las disparidades en la capacidad humana básica entre sexos, y se compone de los mismos elementos que el IDH pero se centra en las desigualdades de mujeres y hombres. El segundo refleja la participación de la mujer en los distintos niveles de adopción de decisiones tanto políticas como económicas, así como la participación de ésta en la generación del ingreso; para esto, combina variables como representación de la mujer en los parlamentos, su participación en la población económicamente activa y en puestos ejecutivos y profesionales.

Gráfico 4



Desde 1995 la República Dominicana viene experimentando grandes transformaciones, tanto económicas como sociales. Dentro de estas transformaciones el aumento en las gestiones para incorporar el concepto de género dentro de cada uno de los temas de agenda relevantes es un aspecto importante. Sin embargo, se puede notar que desde ese año los avances en materia de desarrollo de género han

sido mucho más significativos que aquellos en términos de potenciación. Así, mientras para 1995 el IDG se ubicó en 0.59, para 1998 éste ascendió a 0.66, lo que arroja un incremento acumulado de un 12.2%, comparado con una variación acumulada de sólo 2.9% para el IPG. Es preciso señalar que estos datos corresponden a valores de 1995, por lo cual los mismos no reflejan los avances que se han realizado en materia de género durante los últimos años. Estimaciones preliminares indicarían que se han registrado incrementos en los indicadores de desarrollo y potenciación de género. Utilizando datos suministrados por el Banco Central y CELADE, se calculó el valor de estos índices (siguiendo la metodología de Naciones Unidas) con datos para 1996, obteniéndose valores de 0.738 para el IDG.

Cuadro 2
Índice de Desarrollo relativo al género

		1999*	1999 (e)
Esperanza de vida al nacer (años)	Mujeres	73.1	73.1 ¹
	Hombres	69	68.9 ¹
Tasa de Alfetización de adultos (%)	Mujeres	82.3	83.9 ²
	Hombres	81.2	85.0 ²
Tasa bruta de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria	Mujeres	69	74.3 ²
	Hombres	63	72.7 ²
PIB real per capita (PPA en dólares)	Mujeres	2,374	3,203 ³
	Hombres	7,186	7,407 ³
Valor del IDG		0.716	0.738

* Fuente: Informe Sobre Desarrollo Humano 1998 (en base a información de 1995)

(e) Estimación de los autores utilizando información más actualizada (1998).

Fuentes: 1. América Latina Proyecciones de Población 1950 - 2050. Boletín Demográfico CELADE, No. 54, junio 1994.

2. Cálculos en Base a ENGIH 1998.

3. Calculado en base a datos del Informe sobre Desarrollo Humano y del Banco Central de la República Dominicana.

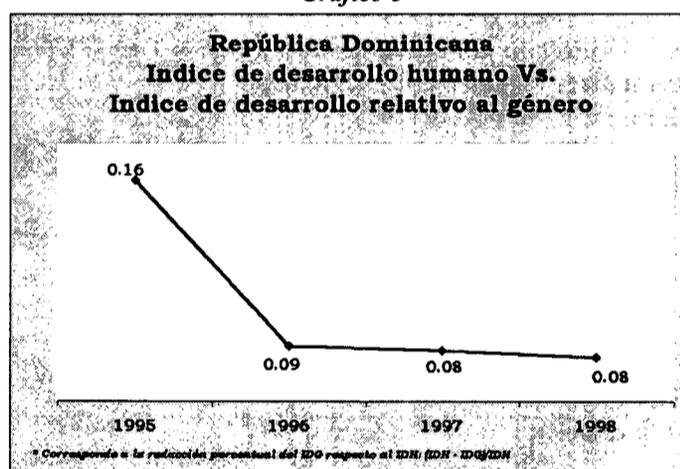
Cuadro 3
Indice de Potenciación de Género

	1999*
Escaños en parlamentos (% mujeres)	14.5
Puestos ejecutivos y de gerencia (% mujeres)	44.8
Puestos profesionales y técnicos (% mujeres)	49.9
PIB real per capita (PPA en dólares)	2,374
Valor del IPG	0.582

* Fuente: Informe Sobre Desarrollo Humano 1998 (en base a información de 1995)

Un análisis más interesante es aquel que evalúa los avances del IDG con respecto a la evolución del IDH, lo que arroja una mejor visión acerca de cómo se están distribuyendo en materia de género, los logros obtenidos. Con este fin, el Informe sobre Desarrollo Humano 1995 propone el cálculo de la desviación porcentual del IDG con respecto al IDH.⁹ Al realizar dicho cálculo para República Dominicana, se observa en el gráfico 4 una reducción sostenida de este cociente, lo que refleja una mejora en la distribución de las oportunidades entre géneros y avances logrados en materia de desarrollo humano.

Gráfico 5



Comparaciones regionales del IDH

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo estimó para 1999 en 0.726 el IDH de la República Dominicana, superior al promedio de todos los países (176) incluidos en el informe (70.6). Cuando se compara con el grupo de los países en desarrollo el país se sitúa muy por encima del promedio de éstos (0.637). En un contexto en que el país estaba creciendo a tasas similares o superiores a las del promedio mundial, un comportamiento como el anterior puede estar indicando deficiencias en las políticas sociales, las que no han aportado significativamente al mejoramiento de las condiciones de vida de la población de menores ingresos. Esta situación es un reflejo de la inexistencia de una red de seguridad social compatible con el incremento y

⁹ Esta desviación se calcula con la siguiente fórmula: $(IDH - IDG)/IDH$

sostenibilidad del Desarrollo Humano. Con relación a América Latina, la República Dominicana muestra un rezago, ya que el promedio del IDH en esta región es de 0.756, siendo Chile, Costa Rica y Argentina los que tienen índices más elevados.

Un análisis del comportamiento de la economía dominicana en los últimos años llevaría a pensar que deberían registrarse incrementos relativos del IDH nacional, así como del relativo a la condición de género, respecto al de América Latina. Esto así ya que la economía dominicana ha presentado un crecimiento real promedio superior al 7% en los últimos tres años y se ha percibido un mayor énfasis por parte de las actuales autoridades en los sectores sociales. Sin embargo, todavía existen problemas graves en cuanto a la calidad de los servicios sociales que ofrece el sector público. Por otro lado, la inserción de la mujer en la actividad económica es cada vez mayor, lo que se evidencia al observar el incremento en la participación de ésta en el mercado laboral, tanto en labores técnicas como en puestos gerenciales y administrativos.

Es importante mencionar que el impacto de los avances antes mencionados no se reflejan inmediatamente en los indicadores de desarrollo humano, sino más bien en un mediano plazo, debido tanto a los rezagos en el cálculo de los índices como a que las mejoras de los servicios sociales no tiene impacto inmediato sobre los indicadores sociales relevantes. Es por esto que un análisis de la tendencia, mas que de un punto específico en el tiempo, de los diferentes indicadores, es un mejor reflejo de las mejoras en la calidad de vida de población.

2. CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS DEL PAÍS

La República Dominicana ocupa la parte oriental (74%) de la Isla de Santo Domingo, la cual comparte con Haití. Es atravesada de Este a Oeste por cuatro ramales de montañas. La mayor de esas montañas es la Cordillera Central, donde están las alturas máximas de las Antillas (Pico Duarte, La Pelona, La Rucilla). Más al norte se encuentra la Cordillera Septentrional, o Sierra de Monte Cristi y al sudoeste la Sierra de Bahoruco. Los principales ríos son: Yaque del Norte, Yuna (navegable en parte) y el Artibonito, que desemboca en el Golfo de Gonave en Haití, y es el mayor río de la isla. Las temperaturas medias anuales oscilan entre 17.7 °C y 27.7°C. El subsuelo tiene importantes reservas de bauxita, ferroníquel, oro y plata.

Cuadro 4
DATOS GENERALES

Area:	48,308 Km ²
Límites:	Al oeste con Haití, al norte con el Océano Atlántico, al este con el Canal de la Mona y al sur con el Mar Caribe
Temperatura promedio:	23°C (77°F)
Distribución Geográfica:	29 provincias y un Distrito Nacional
Idioma:	Español
Gobierno:	Democrático
Moneda:	Peso
Población:	8.2 millones (1998)
Densidad Poblacional:	169.7 hab/km ²
Religión:	Católicos 94.4%, no religiosos 2.7%, otros 2.9%

Cuadro 5
Crecimiento y Densidad Poblacional

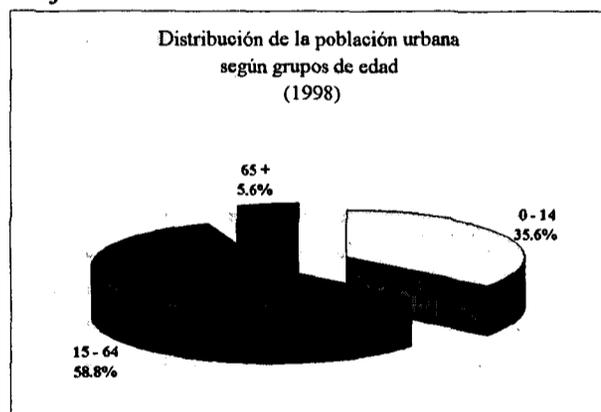
Año (Censo)	Población	Tasa de crecimiento inter-censal	Tasa de crecimiento promedio anual	Densidad (Km2)
1920	894,665			18.4
1935	1,479,417	65.36	3.41	30.4
1950	2,135,872	44.37	2.48	43.9
1960	3,047,070	42.66	3.62	62.6
1970	4,009,458	31.58	2.78	82.4
1981	5,545,741	38.32	2.99	114.0
1993	7,293,390	31.51	2.31	149.9

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas

Zona rural en franca desventaja

La República Dominicana tiene una población de alrededor de 8.2 millones de habitantes, de la cual se estima que para 1993 un 30.1% se encontraba en el Distrito Nacional (Ver Cuadro 5). Si bien el Distrito es todavía el principal destino de migración interna, el ritmo de las migraciones hacia el mismo ha disminuido en la última década, pero aún no se ha determinado la causa principal de esta desaceleración.¹⁰

Gráfico 6



Alrededor del 63% de la población reside en la zona urbana y el restante 37% en la zona rural. Al observar la estructura de edad, se tiene que mientras el 39.1% de la población rural lo constituyen personas menores de 15 años, en la zona urbana este porcentaje es de 35.6%, lo que evidencia una predominancia de personas muy jóvenes en la primera. El grupo de edad que se considera activa y reproductiva (15-64 años) es mayor en las zonas urbanas (58.8% contra el 54.8%). La razón de lo anterior podría estar en el hecho de que después de

sobrepasados los 14 años, muchos de los jóvenes comienzan a emigrar hacia las zonas urbanas, en busca de mejores oportunidades para su desarrollo personal.

¹⁰ Endesa 1996

Cuadro 6
Población según censos

Distribución de la población total censada en 1981 y 1993, y tasas de crecimiento intercensal, según provincias.

Provincias	Censo 1981		Censo 1993		Crecimiento anual promedio 1981 - 1993
	1981	Participación (en %)	1993	Participación (en %)	
Distrito Nacional	1,540,786	27.8	2,193,046	30.1	2.99
Azua	140,914	2.5	199,684	2.7	2.95
Bahoruco	78,042	1.4	105,206	1.4	2.52
Barahona	141,313	2.5	164,835	2.3	1.29
Dajabón	54,675	1.0	68,606	0.9	1.91
Duarte	227,798	4.1	281,879	3.9	1.79
Elias Piña	61,895	1.1	64,641	0.9	0.36
El Seybo	151,227	2.7	96,770	1.3	(3.65)
Españillat	163,860	3.0	202,376	2.8	1.77
Independencia	35,908	0.6	39,541	0.5	0.81
La Altagracia	96,009	1.7	115,685	1.6	1.57
La Romana	107,021	1.9	166,550	2.3	3.75
La Vega	389,950	7.0	344,721	4.7	(1.02)
Ma. Trinidad Sánchez	99,731	1.8	124,957	1.7	1.90
Montecristi	83,124	1.5	95,705	1.3	1.18
Pedernales	15,493	0.3	18,054	0.2	1.28
Peravia	169,067	3.0	201,851	2.8	1.49
Puerto Plata	201,893	3.6	261,485	3.6	2.18
Salcedo	94,173	1.7	101,810	1.4	0.65
Samaná	64,537	1.2	75,253	1.0	1.29
San Cristobal	444,948	8.0	420,820	5.8	(0.46)
San Juan de La Mag.	231,509	4.2	252,637	3.5	0.73
San Pedro de Macorís	147,777	2.7	212,368	2.9	3.07
Sánchez Ramírez	119,866	2.2	163,166	2.2	2.60
Santiago	533,102	9.6	710,803	9.7	2.43
Santiago Rodríguez	56,144	1.0	62,144	0.9	0.85
Valverde	94,579	1.7	152,257	2.1	4.05
Monseñor Nouel	-	-	149,318	2.0	-
Monte Plata	-	-	167,148	2.3	-
Hato Mayor del Rey	-	-	80,074	1.1	-
Total	5,545,341	100.00	7,293,390	100.00	2.31

Fuente: ONE (1998)

En cuanto a la composición de los hogares, el 71.3% de ellos tiene como jefe de hogar personas de sexo masculino, y el restante 28.7% tiene a una mujer como jefa de hogar, es decir, por cada hogar con jefatura femenina existen 2.5 hogares con jefatura masculina. El cociente entre los hogares con jefatura masculina y aquellos con jefatura femenina es mayor en las zonas rurales, donde esta relación es de 3.5, 1.6 veces superior a la prevaeciente en las zonas urbanas (2.2). El tamaño promedio de los hogares es de 4.3 personas, y aquellos cuyo tamaño oscila entre 3 y 5 personas representan el 53.1% del total.

Cuadro 7
Composición de los hogares

Distribución porcentual de hogares por sexo del jefe, tamaño y composición, según área de residencia

Característica	Zona de residencia		
	Urbana	Rural	Total
<i>Sexo del jefe del hogar</i>			
Masculino	67.5	77.8	71.3
Femenino	32.5	22.2	28.7
<i>Tamaño del Hogar</i>			
Una persona	8.2	9.1	8.5
Dos	14.5	13.4	14.1
Tres	16.4	15.1	15.9
Cuatro	20.2	19.8	20.0
Cinco	17.4	16.7	17.2
Seis	10.9	11.4	11.1
Siete	5.8	5.8	5.8
Ocho	3.1	3.9	3.4
Nueve y más	3.6	4.9	4.0
Tamaño promedio	4.2	4.3	4.3

Fuente: ENGIH 1998

En cuanto al nivel de escolaridad, los indicadores existentes indican que persisten todavía grandes deficiencias; de hecho, según cálculos con base en la ENGIH 1998, aproximadamente el 13.7% de la población de 5 años y más no tiene ningún nivel de escolaridad, el 59.3% tiene algún grado de educación primaria y sólo el 7.9% ha cursado niveles superiores. Ahora bien, existen diferencias significativas entre la zonas rurales y la zonas urbanas. El porcentaje de personas sin ningún nivel de escolaridad formal en las zonas rurales es dos veces aquel de la zona urbana (20% vs 10%); así mismo, mientras en las zonas urbanas un 11.3% de la población tiene estudios superiores y un 23.2% tiene estudios secundarios, en las zonas rurales estos porcentajes son de 2.2% y 12.1%, respectivamente.¹¹

Mejora la situación de la vivienda, pero persisten las desigualdades entre zonas

En República Dominicana las viviendas que tienen pisos de cemento son las más comunes, tanto en zonas urbanas como rurales, constituyendo un 73% del total de los hogares. Solamente el 6.8% de las viviendas dominicanas tiene pisos de tierra, predominando más en la zona rural donde alrededor de 1 de cada 7 casas tiene piso de tierra. En cuanto al alumbrado eléctrico, el 99.9% de las viviendas en la zona urbana están conectadas al servicio público de energía eléctrica y en las zonas rurales el porcentaje es de un 66.3%.

¹¹ Más adelante se abarca el tema de los indicadores educativos en detalle.

Cerca del 84.3% de las viviendas tienen acceso a la red pública de agua, ya sea dentro o fuera de éstas, pero solamente el 49.13% tiene acceso a agua intradomiciliaria. De este 49.31%, 9.7 puntos porcentuales corresponde a viviendas ubicadas en zonas rurales y los restantes 39.4 puntos porcentuales a viviendas en zonas urbanas. Esto revela que solamente el 26.4% de la población rural tiene disponibilidad de agua al interior de la vivienda.

Un dato interesante lo constituye el tipo de servicio sanitario que poseen los hogares dominicanos. Particularmente interesante es el hecho de que un 9.4% de los hogares no disponen de este tipo de servicio, sobre todo en las zonas rurales, donde este porcentaje asciende a un 18.3%. En dichas zonas la forma más común de servicios sanitarios utilizada es la letrina (un 70% de los hogares utilizan letrinas). En las zonas urbanas los inodoros, tanto privados como colectivos, son el tipo de servicio más utilizado.

Fuerte incremento del acceso a la comunicación

En la última década se han verificado avances significativos en el acceso a las comunicaciones en la población dominicana. El creciente acceso a los medios de comunicación es un indicador de una mayor integración con el resto de la sociedad, principalmente en las zonas rurales, y de un mejor acceso a la información, lo que sin duda alguna tiene un impacto positivo en el desarrollo integral del ser humano y, por lo tanto, en los indicadores de desarrollo humano de la sociedad dominicana.

Aproximadamente 8 de cada 9 (88%) hogares tiene acceso a algún medio de comunicación hablada, siendo este porcentaje aún mayor en las zonas urbanas donde más de 9 de cada 10 hogares tiene acceso a este tipo de comunicación. El televisor constituye el tipo de comunicación hablada más común, tanto en las zonas rurales como urbanas, ya que mientras el 77% del total de la población tiene acceso a un televisor, este porcentaje es de 58% en el caso de radios.

En cuanto a la disponibilidad de teléfonos, en 1996 un 29.43% de la población tenía acceso a este tipo de comunicación. En las zonas rurales este porcentaje era casi 6 veces inferior, ya que solamente el 5.8% de los hogares contaba con teléfono dentro del hogar, lo que representa una octava parte del porcentaje de hogares con acceso a comunicación telefónica en las zonas urbanas (46.4%). Hay que destacar que estos porcentajes se han incrementado en los últimos años. De hecho, mientras al 31 de diciembre de 1996 -de acuerdo a la Unión Internacional de Telecomunicaciones- había aproximadamente 8.3 líneas telefónicas por 100 habitantes, estimaciones a 1998 ubican este valor en 9.3, lo cual comparado con un 4.3 en 1990 arroja una tasa de crecimiento de casi un 100% en menos de una década.¹²

¿Muchos haitianos o pocos dominicanos?

Desde los años setenta la migración representa un importante componente de las estrategias de sobrevivencia de la población dominicana, utilizándose diferentes procedimientos legales o no; entre ellos algunos que involucran un alto riesgo para la vida, como es la utilización de "yolas", viajes como polizón en barcos, entre otros.¹³

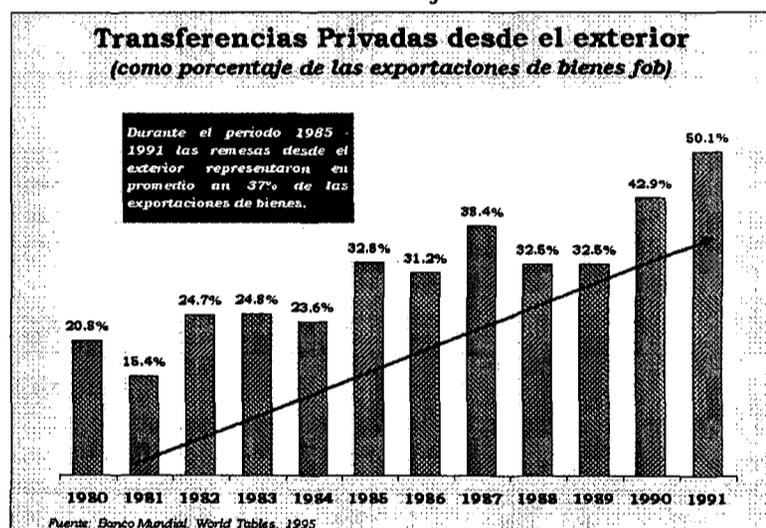
¹² Esto es sin tomar en cuenta el crecimiento de líneas móviles de teléfonos celulares, el que ha sido de un 89% para el mismo período.

¹³ Algunos autores estiman que alrededor de un 5 a 15% de los viajeros en yolas mueren en el intento.

Se considera que por lo menos 700,000 dominicanos han emigrado en las últimas tres décadas, la mayor parte de ellos a mediados de la década de los ochenta, lo que puede estar relacionado con el empeoramiento de las condiciones de vida que se verificó durante ese período.¹⁴ De hecho, mientras en el período 1975- 1979 las remesas desde el extranjero representaron alrededor de un 16.1% del total de exportaciones, para el período 1985 – 1991 este porcentaje fue de un 37.2%, reflejando la importancia del número de dominicanos residentes en el extranjero.

Existen estimaciones de que alrededor del 10% de la PEA trabaja en el exterior,¹⁵ principalmente en Estados Unidos y Europa. Cifras del Censo de Estados Unidos Continental revelan que la magnitud de la emigración dominicana a ese país se duplicó en el período 1980 - 1990, registrando en el último censo una cantidad de 347,858 dominicanos, entre los cuales, 158,208 eran hombres y 189,650 mujeres. Por su parte, la migración hacia el Continente Europeo se ha intensificado en los últimos años, especialmente hacia España, debido a la facilidad de acceso que ofrece ese país. Según cifras presentadas por el proceso de regularización de inmigrantes ilegales en España, en 1992 el Ministerio de Trabajo registró 6,158 permisos de trabajo para dominicanos y en 1997 fueron legalizados 5,262 dominicanos.¹⁶

Gráfico 7



En cuanto a la inmigración de extranjeros al país, el tema principal lo constituye la migración haitiana. Algunas estimaciones señalan que existen entre 500 mil y un millón de haitianos residentes en el país. De acuerdo a datos oficiales, hasta 1994 el número de inmigrantes haitianos era de alrededor de 300 mil, de los cuales sólo 3,000 están debidamente legalizados en la Dirección General de Migración.¹⁷ Las tareas principales a las que se dedican estos inmigrantes incluyen trabajos agrícolas, principalmente corte de caña de azúcar, construcción y comercio ambulante. Muchos de ellos se han asentado permanentemente en el país, mientras que otros se movilizan según los períodos de cosecha y de empleo intensivo en mano de obra no

¹⁴ La década de los ochenta se considera la década perdida, pues no se registraron avances de ningún tipo, ni en lo económico, ni en lo social. En Aristy, J y Dauhajre, A. (1998), se muestran los retrocesos en materia de pobreza que se verificaron entre 1986 y 1989, producto del pobre desempeño económico, debido a los desequilibrios internos y externo, y de la inexistencia de una política social adecuada.

¹⁵ SESPAS (1997), "La situación de Salud de República Dominicana 1996".

¹⁶ SEA (1998)

¹⁷ Pedro Angel Martínez, Periódico Ultima Hora del 22 de noviembre de 1998, en base a datos la Dirección General de Migración.

especializada.¹⁸ Ahora bien, la situación del haitiano en la República Dominicana es un tanto complicada, pues, en primer lugar, legalizar su situación mediante la obtención, por ejemplo, de una residencia puede tomarle muchos años, y existen casos de haitianos que tiene más de 25 años en el país y todavía están legalmente en tránsito; además, los hijos de haitianos ilegales nacidos en territorio nacional no los legalizan en el país, lo que les impide acceder a la educación formal y a la asistencia hospitalaria, entre otros.

Recuadro 2: Haitianos en la construcción

La participación de la mano de obra haitiana es significativa en el sector de la construcción en el país. La Secretaría de Trabajo sostiene que en muchas construcciones el personal haitiano excede el 20% del total de obreros, lo cual viola el Código de Trabajo, que establece que el 80% de los trabajadores de una empresa debe ser dominicano. No existe una cuantificación exacta del número de haitianos dedicados a la construcción, pero los mismos se encuentran tanto en obras civiles como del gobierno; sus servicios son muy demandados debido a que, según declaraciones de contratistas, el haitiano trabaja más que el resto, cumple las órdenes a cabalidad y la mano de obra es muy barata.

Una situación lamentable lo constituye el hecho de que a veces se cometen injusticias con los trabajadores haitianos en la construcción. Según declaraciones de los mismos haitianos y de personas que trabajan con éstos, el verdadero mal de los haitianos llega a la hora del pago, cuando se acumulan altas sumas de dinero, y el contratista busca algún mecanismo para ahuyentar al obrero haitiano sin que éste tenga la posibilidad de exigir su pago. Estos mecanismos toman diversas formas, unas veces consisten en simplemente no retribuirles las horas extras, otras veces consisten en pagar a militares de la zona para que días cercanos al pago aparezcan en la obra amenazando a los haitianos con encarcelarlos y deportarlos, y otras veces les acusan del robo de algunas herramientas.¹⁹

Fuente: Pedro Angel Martínez, periódico Ultima Hora del 22 noviembre 1998

3. SITUACIÓN DE LOS INDICADORES DE SALUD

Mejores condiciones de salud tienen implicaciones tanto directas como indirectas en el nivel de desarrollo humano de una sociedad. Esto así ya que, buenas condiciones de salud no se traducen solamente en disfrute prolongado de la vida, sino también en la capacidad de aprovechar mejor los servicios de educación y acceder más fácilmente a éstos. Además, el mejoramiento de la salud implica un disfrute más pleno de la vida, una mayor capacidad de producir ingresos y, por tanto, una menor probabilidad de ser pobre. Al respecto, existe evidencia de que la incapacidad del jefe de hogar debido a lesiones, infecciones endémicas o alguna enfermedad crónica quintuplica la probabilidad de que una familia sea pobre.²⁰

¹⁸ SESPAS y OPS(1997) "Situación de Salud de República Dominicana 1996"

¹⁹ Esto es una consecuencia directa de su situación de ilegalidad.

²⁰ BID, 1996.

Recuadro 3: Salud y Desarrollo Humano

La evidencia internacional revela que existe una relación positiva entre las condiciones de salud de una población y el crecimiento económico per-cápita.²¹ Si se tiene en cuenta que el crecimiento del ingreso es una de las condiciones necesarias para la reducción de la pobreza²² y que a su vez, el crecimiento de la economía permite contar con mayores recursos para continuar mejorando las condiciones de salud, se concluye que existe una especie de “círculo virtuoso” en el cual el crecimiento y la salud se refuerzan mutuamente.

Otra de las variables sobre la cual las condiciones de salud tienen un impacto positivo es la productividad de la mano de obra. En la medida que mejora la salud, incluyendo las condiciones nutricionales, mejoran asimismo la asistencia escolar de los niños y la tasa de asimilación de conocimientos. Esto a su vez, “aumenta la capacidad individual de crear y adaptar capital físico y permite asimilar rápidamente y usar de manera eficiente nuevos insumos de producción”.²³ Debido a que las personas más propensas a enfermarse son pobres, los beneficios de las inversiones en salud son mayores para estas personas que para el resto de la población. En este sentido, ésta es otra de las razones por la que la inversión en salud se pueda considerar como parte de la estrategia para reducir o aliviar la pobreza.²⁴

Existen otros mecanismos a través de los cuales la mejora en las condiciones de salud de la población de un país puede contribuir a elevar su nivel de vida. Por ejemplo, a medida que se reduce la tasa de mortalidad de adultos, como consecuencia de mejoras en el estado de salud y, por ende, aumenta la expectativa de vida, las personas muestran una mayor inclinación a invertir en educación y entrenamiento. Estas inversiones se asocian con menor fertilidad y mayores tasas de crecimiento económico.²⁵

La salud puede influir sobre el nivel de vida a través de su impacto sobre la tasa de fertilidad.²⁶ Algunos autores sostienen que las familias con pocos niños están en mejores condiciones de invertir más en la salud, nutrición, y educación de esos niños que las familias que tienen un mayor número de hijos (familias numerosas). En este sentido, las familias con menor número de hijos pueden romper más fácilmente con el “círculo vicioso” de la pobreza que se inicia con la existencia de muchos hijos y continúa con poca inversión en capital humano, bajos ingresos y alta fertilidad y nuevamente con familias numerosas.²⁷

Como se puede notar, los vínculos de las condiciones de salud con el nivel de vida de la población y con la sostenibilidad del desarrollo humano son numerosos y robustos. Esto explica el porqué la salud se considera como uno de los derechos humanos fundamentales.

Los principales indicadores de salud y saneamiento para la República Dominicana han experimentado mejoras significativas en los últimos 50 años. En este sentido, se ha percibido un

²¹ De acuerdo a un estudio de Behrman (1996) para los países de América Latina y el Caribe, la expectativa de vida inicial, que es uno de los indicadores de las condiciones de salud de una población, está positivamente asociada al crecimiento del ingreso per-cápita. Por cada año adicional en la expectativa de vida inicial, los países de la región mencionada crecen en promedio un 0.15% anual más.

²² Pscharopoulos (1995)

²³ Pscharopoulos (1995), p. 8.

²⁴ Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial, 1990.

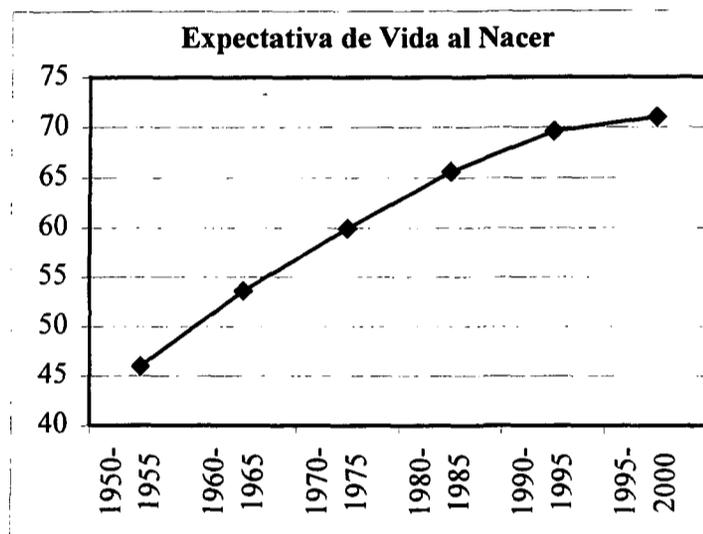
²⁵ Becker (1995).

²⁶ La fertilidad puede verse como un indicador de salud en la medida que su alteración es fruto de recomendaciones médicas. De hecho, a nivel mundial, los programas de control de fertilidad son ejecutados a través de los ministerios de salud.

²⁷ Pscharopoulos (1995).

descenso en la tasa de mortalidad general del país, en todos los grupos de edad y sexo, lo que evidencia una tendencia de largo plazo a la mejoría de las condiciones de vida de la población. De acuerdo a estimaciones del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), la tasa bruta de mortalidad general en el país disminuyó de 20.3 por cada mil habitantes en el período 1950-1955 hasta 5.28 por cada mil habitantes en 1995-2000. Por su parte, la tasa de mortalidad infantil, que para el período 1950-55 se estimó en 149.4 por mil nacidos vivos, fue estimada en 33.57 por mil nacidos vivos para el período 1995-2000.

Gráfico 8



Estas mismas estimaciones señalan un incremento en las expectativas de vida de la población, las que aumentaron de 46 años en el período 1950-1955 a un estimado de 71 años en promedio (73.1 mujeres y 68.9 hombres) para el período 1995-2000. Sin embargo, si bien se ha observado una mejoría en estos indicadores de salud, aún persiste un cuadro de mortalidad y morbilidad relacionado con falta de atenciones preventivas en salud, tal como muestran los registros de causas de mortalidad de la SESPAS.

Se mantienen los patrones de mortalidad

Una de las principales limitantes al análisis de las causas de muerte en el país es la existencia de importantes deficiencias en los registros oficiales de mortalidad, los cuales presentan un rezago significativo, siendo los más recientes los correspondientes al año 1994. El subregistro en la mortalidad ha sido estimado por la SESPAS en más de un 61% para la mortalidad general y un 48% para la mortalidad infantil. En adición, se verifican deficiencias en relación a la certificación de causa de muerte, lo que se refleja en el hecho de que el 15.9% de las muertes registradas se clasifican como estados morbosos mal definidos.²⁸

De acuerdo a estos registros, las enfermedades del aparato circulatorio, las enfermedades transmisibles, los tumores y las causas externas (envenenamientos, lesiones y accidentes, entre otros) constituyen las principales causas de muerte del país. Así, excluyendo las muertes por estados mal definidos, un 33.8% del total de muertes registradas fueron provocadas por

²⁸ De acuerdo a UNICEF, el subregistro hace que se subestime la importancia de las enfermedades infecciosas y parasitarias que afectan a los sectores rurales y sobretodo a los menores.

problemas con el aparato circulatorio, un 12.0% por tumores, un 11.6% por enfermedades transmisibles y un 12.9% por causas externas.

Cuadro 8
Número de Muertes y Tasas de Mortalidad
Por Grandes Grupos de Causas

Grupos de Causas	1989			1990			1994		
	Número de Muertes	Tasa	%	Número de Muertes	Tasa	%	Número de Muertes	Tasa	%
Aparato Circulatorio	6,193	88.9	26.8	5,979	84.1	24.9	6,196	85.8	33.8
Transmisibles	2,758	39.6	12	3,325	46.8	13.9	2,116	29.3	11.6
Tumores	1,933	27.8	8.4	1,992	28	8.3	2,190	30.3	12.0
Originadas Período Perinatal	1,062	15.2	4.6	1,023	14.4	4.3	982	13.6	5.4
Causas Externas	2,706	38.9	11.7	2,444	34.4	10.2	2,359	32.7	12.9
Otras	8,421	120.9	36.5	9,208	129.5	38.4	4,465	61.8	24.4
Mal Definidas	270			319			3,169		
Total	23,343	3.4	100.0	24,290	3.4	100.0	21,477	2.97	100.0

Fuente: OPS, Informe de RD para Condiciones de Salud de las Américas, Washington, 1994;

Los valores para 1994 fueron estimados a partir de registros de mortalidad de la SESPAS.

Nota: Las tasas de mortalidad fueron calculadas por 100,000 habitantes.

Los porcentajes fueron calculados sobre el total de muertes excluyendo las mal definidas, las que representaron en promedio el 15% del total de muertes en 1994.

En general, la mortalidad registrada es mayor en el sexo masculino que en el femenino, con un 57.8% del total de muertes registradas aconteciendo en hombres, en tanto que un 42.2% correspondieron a mujeres. La prevalencia de las causas cardíacas como principal causa de muerte registrada se verifica tanto en hombres como en mujeres. En el caso de los hombres, la segunda causa de muerte lo constituyeron causas externas las que representaron un 18% del total de muertes en personas de este sexo, seguidas por las enfermedades transmisibles (10.7%). En el caso de las mujeres las causas externas representaron solamente un 5.8%,²⁹ siendo las neoplasias la segunda causa de muerte (11.54%) y, al igual que en el caso masculino, las enfermedades transmisibles representaron la tercera causa de muerte (12.0%).

Existen algunas diferencias en la estructura de la mortalidad registrada por edad, de acuerdo a los sexos. Así, las muertes en menores de quince años representan el 15.9% de las muertes registradas en el sexo masculino, en tanto que los registros de mortalidad para las mujeres muestran que el 17% de la mortalidad registrada ocurrió en menores de 15 años. Sin embargo, en el grupo de edad de 15-64 años, las muertes registradas representan el 43.2% en el caso de los hombres y un 34.5% en el caso de las mujeres.

De acuerdo al CELADE, en el país en los últimos 30 años ha ocurrido un cambio en la composición por edad de la mortalidad; por ejemplo, en la década del cincuenta, un 60% de las muertes correspondieron a niños menores de cinco años, en tanto que a fines de los ochenta, sólo el 38% de las muertes recayó en ese grupo de edad. De acuerdo a los registros de la SESPAS, en 1994 un 14.3% de las muertes acontecieron en el grupo de edad entre 0 y 5 años.

Según datos de 1994, las enfermedades transmisibles causaron alrededor del 27.6% y 33.4% de las muertes en niños y niñas menores de 1 año y entre 1-4 años respectivamente. Tanto

²⁹ Este 5.8 constituye un promedio de todas las edades. Al diferenciar por grupos de edad, se puede notar que las causas externas son una de las principales causas de muerte en las niñas menores de 15 años.

en niñas como en niños entre 5-14 años las causas externas representaron la principal causa de muerte, sobretodo en los niños, en los cuales el 46% de las muertes registradas se debieron a esta causa, mientras que entre las niñas este porcentaje fue de un 25.5%. Entre las mujeres en edad reproductiva, después de las enfermedades del aparato circulatorio, los tumores fueron la principal causa de muerte (13.1), en tanto que para el caso de los hombres las causas externas siguieron predominando (42.7%).

Cuadro 9
Defunciones por grupos de edad
Como porcentaje del total de personas en ese grupo de edad
Según causa de muerte

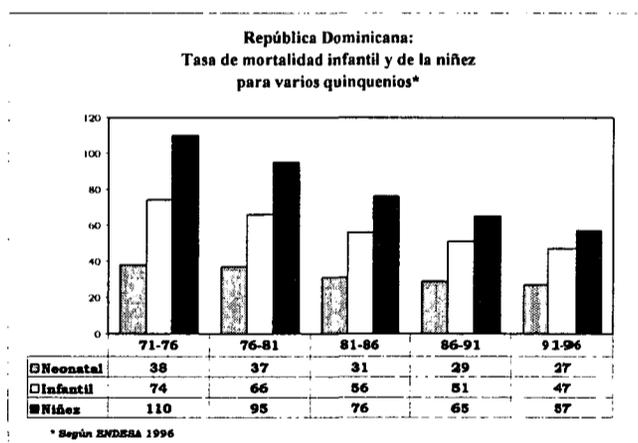
Causa de muerte	<1	1-4	5-14	15-44	45-64	>64	DESC	total
Mal Definidas	7.1	12.9	11.1	12.1	12.1	19.0	23.1	14.8
Transmisibles	27.6	32.9	13.4	9.7	5.7	5.3	8.5	9.9
Neoplasias	0.3	2.2	6.5	7.1	16.6	12.1	8.1	10.2
Aparato Circulatorio	3.0	4.3	9.5	14.7	34.9	42.4	28.3	28.8
Originadas periodo perinatal	41.6	-	-	0.1	-	-	1.0	4.6
Causas externas	2.7	15.4	36.8	32.5	8.5	2.6	12.1	11.0
Otras	17.6	32.3	22.7	23.6	22.3	18.6	18.9	20.8

Fuente: SESPAS (1994)

Disminuye la mortalidad en la niñez

En general todas las estimaciones coinciden con que en la República Dominicana se ha verificado un descenso en la mortalidad infantil. Según estimaciones del CELADE, la mortalidad infantil se redujo de 149.4 por mil en el período 1950 – 1955 a 41.98 por mil en el período 1990-1995 y 33.57 por mil para el quinquenio 1995-2000. Ahora bien, de acuerdo a la OPS,³⁰ la tasa de descenso en este indicador se ha estabilizado, por lo que el país se encuentra rezagado en relación a otros países de la región de condiciones económicas similares.

Gráfico 8



Según ENDESA-1996 la mortalidad infantil (muertes en niños menores de un año), fue estimada alrededor de 47 por mil nacidos vivos para el período 1990-1995, mientras que la mortalidad en la niñez (muertes en niños menores de cinco años) es de 57 por mil nacidos vivos para el mismo período. Ambos indicadores han mostrado una tendencia a la baja, siendo más pronunciada en el segundo grupo, debido a la reducción de un 73% en la

mortalidad del grupo de edad de 1 a 4 años, con relación a los existentes en 1971-1976. Estos datos revelan que "Sin dejar de lado la subestimación subyacente en estimaciones muy distantes

³⁰ Informaciones aparecidas en una entrevista al Dr. Pedro Julio Castellanos, epidemiólogo de la OPS y publicada en el boletín Frente a la Cumbre, de UNICEF en agosto de 1997.

en el pasado, los niveles de sobre vivencia de la niñez dominicana han aumentado de manera significativa durante los últimos lustros. De esa forma, el riesgo de fallecer antes de los cinco años se redujo en un 49% entre los períodos 71-76 y 91-96.”³¹

Cuadro 10³²
División Territorial Nacional
en Regiones de Salud

Región 0	Distrito Nacional
Región 1	Peravia, San Cristóbal
Región 2	Santiago, Puerto Plata, La Vega, Espaillat, Monseñor Nouel
Región 3	Salcedo, Duarte, Ma. Trinidad Sánchez, Samaná, Sánchez Ramírez
Región 4	Barahona, Pedernales, Bahoruco, Independencia
Región 5	La Romana, La Altagracia, El Seibo, San Pedro de Macoris, Hato Mayor
Región 6	San Juan, Azua, La Estrelleta
Región 7	Valverde, Dajabón, Santiago Rodríguez, Montecristi

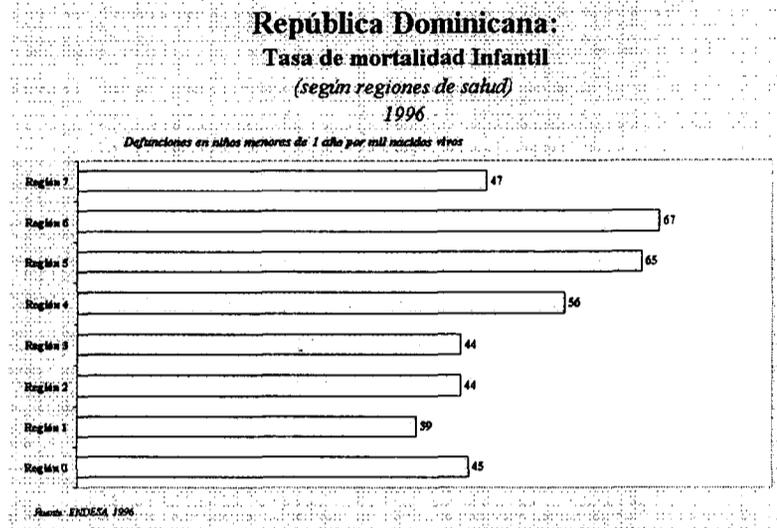
En cuanto a la distribución regional de la mortalidad infantil, según datos de ENDESA-96 para los 10 años anteriores a la encuesta, las regiones IV, V y VI -que agrupan provincias muy pobres- son las que presentan los peores indicadores de mortalidad infantil, con tasas de 56, 65 y 67 por cada cien mil nacidos respectivamente. Las regiones donde se observan mayores tasas de mortalidad infantil son también aquellas donde las mujeres en edad fértil tienen una menor educación. Así, mientras para 1996 a nivel nacional sólo un 7% de estas mujeres no tenían ningún tipo de educación, para las regiones IV y V, este porcentaje fue de 14.1 y 20.4, respectivamente.

Un estudio realizado en 1998 por la Oficina Nacional de Planificación, con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), mediante la realización de la Encuesta Socio Demográfica del Noroeste (que corresponde a la región III más la provincia de Espaillat), encontró que la tasa de mortalidad infantil más alta de la zona corresponde al municipio de Nagua, con 61.07 muertes por cada mil niños, seguido por San Francisco de Macorís, con 44.8 y Cotuí con 35.7 por mil. Las tasas más bajas la registraron en Samaná con una tasa de 10 por mil y Salcedo con 15.5 por mil. Este mismo estudio determinó que la mayoría de esos casos (86%) corresponde a madres menores de 19 años de edad, siendo un 67% en madres menores de 15 años.

³¹ENDESA 1996

³² Desde 1998 las provincias son los dominios de estudio relevantes. Sin embargo las fuentes de información más recientes aún utilizan las regiones de salud como punto de partida. Es por esta razón que el Informe hace uso de este tipo de división en las distintas secciones.

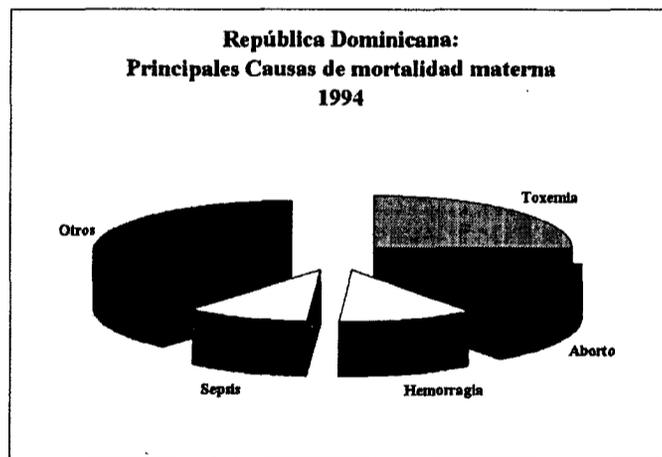
Gráfico 9



Según los registros de la SESPAS las principales causas de muerte para los menores de un año corresponden a asfixia intrauterina (18.27%), infecciones intestinales (14.15%), otras complicaciones relacionadas con el nacimiento (11.32%) y crecimiento fetal lento (8.53%). En lo que respecta al grupo de 1-5 años, las principales causas de muertes correspondieron a infecciones intestinales (13.86%) seguidas de las deficiencias en nutrición (13.32%) y las infecciones respiratorias agudas (10.87%). Como se observa, la mayoría de estas causas son prevenibles o podrían tratarse en el primer nivel de atención.

Prevención: Clave para disminuir la mortalidad materna

Gráfico 10



Existen diferentes estimaciones de la tasa de mortalidad materna. De acuerdo a las estimaciones de ENDESA 1996, la tasa de mortalidad materna fue de aproximadamente 229 por 100,000 nacidos vivos para el período 1983 – 1984 aproximadamente. Según registros de SESPAS, para 1990 se registraron 91 muertes maternas, lo que entrega una tasa de mortalidad para este grupo de 45 por 100,000 nacidos vivos, para dicho año, mostrando una caída respecto a años

anteriores.³³ Por su parte, estimaciones realizadas OPS/OMS ubicaron este indicador alrededor de 93 por 100,000 nacidos vivos para el período 1988-1992.³⁴ Las principales causas de muerte en estos grupos se relacionan con problemas de fácil prevención con una atención prenatal adecuada: toxemia, hemorragias, abortos y sepsis.³⁵

El Centro Nacional de Investigaciones en Salud Materno-Infantil (CENISM), realizó un estudio en 1996 sobre la mortalidad materna en el Distrito Nacional. El estudio comprendió a las mujeres residentes en el Distrito Nacional que acudieron a consultas externas en los hospitales Robert Reid Cabral, Materno Infantil San Lorenzo de Los Minas y el dispensario médico Club Activo 20-30.³⁶ Este estudio estimó que para 1995 la mortalidad materna para la región fue de 61.8 por 100,000 mujeres en edad reproductiva y 269.2 por 100 mil nacidos vivos, siendo las tasas correspondientes a la zona rural más de dos veces que aquella registrada en las zonas urbanas.³⁷ Si se toma en cuenta que, en general, los indicadores de salud son mejores para el Distrito Nacional, estos resultados estarían reflejando una tasa de mortalidad materna a nivel nacional muy superior a 269.2 por 100 mil nacidos vivos.

Morbilidad: El SIDA es cada vez una mayor amenaza

Al igual que con los registros de mortalidad, existen importantes deficiencias en los registros públicos de morbilidad. El reporte de enfermedades de notificación obligatoria es la única fuente de datos para el análisis de la magnitud y distribución de las enfermedades, sin embargo su cobertura está limitada a instituciones del sector público y sólo en caso de que demanden atención médica.³⁸

En el grupo de enfermedades sujetas a vigilancia epidemiológica internacional (poliomielitis, sarampión, malaria y SIDA) se han observado reducciones importantes en los registros de polio y sarampión, habiéndose erradicado la primera³⁹ y reducido considerablemente los casos de la segunda.⁴⁰ Esta erradicación de polio fue producto de una masiva vacunación realizada en 1984. La reducción en los casos reportados de sarampión es consecuencia principalmente de la implementación del Plan Nacional de Eliminación del Sarampión, el cual refuerza la vacunación en la población escolar y el diagnóstico del laboratorio. Por su parte la malaria, que si bien ha mostrado en los últimos años una tendencia general al aumento, se ha mantenido bajo control durante la última década, promediando menos de 1000 casos por año. Se han observado varios casos en algunas regiones de la zona fronteriza, consideradas como municipios de alto riesgo malárico,⁴¹ debido principalmente al aumento de la lluvia (lo que incentiva la creación de criaderos) y el incremento del movimiento humano y comercial con la vecina República de Haití. Respecto al SIDA, se ha estimado que el subregistro de casos es entre un 50% y un 70% del total de casos. En 1997 se reportaron unos 4,157, los que se incrementaron

³³ Pero si tomamos en cuenta que existe un alto subregistro en las muertes, se podría esperar que este indicador estuviera subestimando al verdadero.

³⁴ Debe señalarse que existe un subregistro importante en relación a los partos que tienen lugar sin control clínico, particularmente en las zonas rurales.

³⁵ SESPAS, (1996).

³⁶ Aunque, a diferencia de los dos primeros, el dispensario médico no es una institución pública, el mismo presta servicios a un público muy similar.

³⁷ Espinal, M. et al (1997)

³⁸ SESPAS (1996).

³⁹ En 1994 fue certificada la erradicación del polio virus salvaje, mientras que en los últimos años (1992 y 1997) se han registrado sólo 2 casos de polio compatible.

⁴⁰ Para 1994 se reportaron 102 casos por 100,000 habitantes, mientras que en 1996 esta tasa fue de 0.0 por 100,000 habitantes.

⁴¹ Por ejemplo, a principios de 1998 se verificó en la provincia de La Altagracia un fuerte brote malárico, el cual se atribuyó a la desaparición residual de los efectos del insecticida aplicado a principios de 1997, a la elevada migración de trabajadores para la construcción de grandes obras de infraestructura física y a factores de orden ecológico (ver SESPAS, Boletín de Epidemiología).

en noviembre de 1998 a 4,465. Existe una tendencia al aumento de la prevalencia de esta enfermedad en el país, estimándose que en el año 2000 un 4.6% de la población adulta dominicana (mayores de 15 años) estará infectada, esto es 250,000 dominicanos adultos (ver recuadro).

Cuadro 11
Casos de malaria según años,
República Dominicana, 1994 - 1998

Año	Número de casos
1994	1,670
1995	1,808
1996	1,414
1997	916
1998*	1,342

Fuente: SESPAS, Boletín del departamento de Epidemiología
 * Casos acumulados hasta el 12 de septiembre 1998

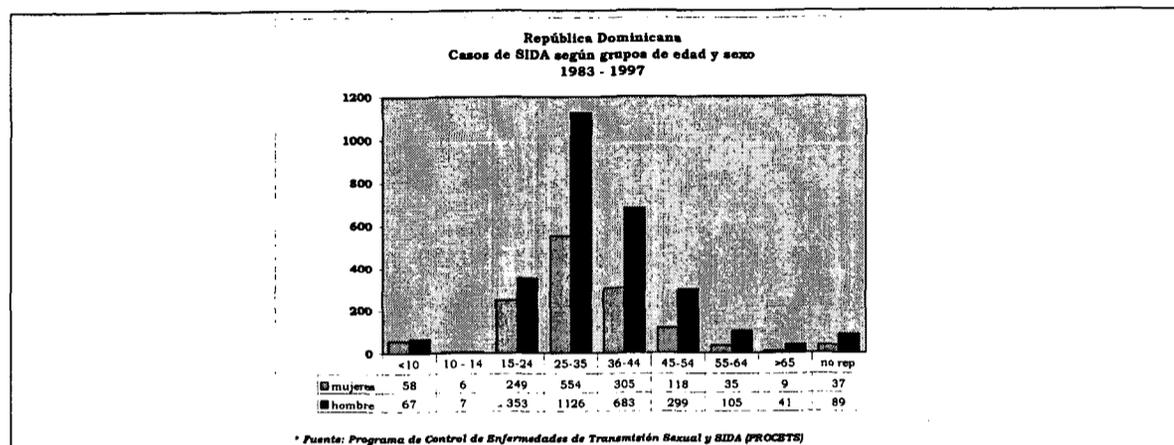
Recuadro 4: Situación del SIDA en la República Dominicana

La diseminación del VIH en República Dominicana se inició a finales de la década de los setenta, aunque los primeros casos identificados datan de 1983. A partir de entonces, ha seguido aumentando el número de personas infectadas. Hacia finales de 1997 el Sistema de Vigilancia Epidemiológica del Programa de Control de Enfermedades de Transmisión Sexual y SIDA (PROCETS) había reportado un acumulado de 4,157 casos notificados y una mortalidad acumulada de 864 (21.5%), mientras que estos registros arrojaron un total de 4,465 para noviembre de 1998.

De acuerdo a algunas estimaciones, en 1997 unas 200,282 personas adultas vivían con VIH; estimaciones de las Naciones Unidas señalan que en República Dominicana alrededor de 219,041 personas portan actualmente el virus del SIDA, de las cuales cerca de un 70% lo desconoce, lo que constituye un factor de riesgo importante. Esta cantidad podría aumentar si persisten las condiciones epidemiológicas de transmisión que han tenido lugar los últimos 5 años y no alcanzaría su meseta antes del 2005. Se ha proyectado que para el año 2000 un 4.6% de la población adulta estará infectada con el VIH.⁴²

El perfil demográfico de esta enfermedad se ha caracterizado por un predominio masculino. En 1997 del total de casos acumulados 2,770 correspondieron a hombres (70%) y 1,371 a mujeres (30%), lo que arroja una relación 2/1. Sin embargo, esta relación hombre/mujer ha ido disminuyendo en el tiempo, ya que en el período 1983 - 1986 ésta era de 5/4. La epidemiología de esta enfermedad muestra un canal de transmisión eminentemente heterosexual, el cual representa el 69% de los casos, mientras que los casos en homo-bisexuales representó alrededor de un 9%, patrón que contrasta con el prevaleciente a inicios de la propagación del virus, cuando los primeros casos reportados ocurrieron en este último grupo.

⁴² Gómez, Elizabeth (1999).



Entre los grupos más vulnerables se encuentran las trabajadoras sexuales, los homosexuales y los bisexuales. En el caso de las trabajadoras sexuales se observa que de aquellas que han asistido a diferentes clínicas de Enfermedades de Transmisión Sexual (ETS) en la ciudad de Santo Domingo durante los años 1991 – 1995 se presentan variaciones temporales importantes, con aumentos rápidos de la prevalencia desde un 3.0% hasta un 11%. Los datos para los homosexuales son escasos, pero una investigación realizada en 1997 reportó una seroprevalencia de 15.0% para este grupo.⁴³

A noviembre de 1998, la provincia que ha reportado el mayor número de casos es el Distrito Nacional con 1,976, lo que arroja una prevalencia notificada de 92.56 casos por 100,000 habitantes. Al Distrito Nacional le sigue San Cristóbal con 211 casos, Santiago con 202 casos y Duarte con 111.

En cuanto a la importación del virus, no existen estudios profundos sobre los efectos de la migración haitiana hacia República Dominicana ni de dominicanos al exterior. Sin embargo, existen estudios que sugieren la existencia de una mayor prevalencia entre los nacionales haitianos que entre los nacionales dominicanos. Un estudio realizado en 1987 reveló, utilizando una muestra pequeña (259), una prevalencia de un 10% entre el total de residentes en bateyes. La prevalencia entre dominicanos residentes en bateyes era de un 4.5%, mientras que entre haitianos era de un 15%.

Recuadro 5: Actores principales en la lucha contra el SIDA

Existen en República Dominicana diferentes instituciones creadas con el fin de investigar, prevenir y controlar la situación del virus del SIDA. Entre ellas hay organizaciones gubernamentales, no gubernamentales, comunitarias y Agencias Internacionales.

CONASIDA Y PROCETS

El Consejo Nacional para el Estudio del SIDA (CONASIDA) y el Programa de Control de Enfermedades de Transmisión Sexual y SIDA (PROCETS) fueron creados en 1987. Sus objetivos eran trazar las políticas de prevención y control del virus del SIDA y ejecutar las políticas nacionales de prevención y control de la epidemia de VIH/SIDA y de otras enfermedades de transmisión sexual en el país. En general, la respuesta gubernamental ha sido poco significativa e incompleta, pues el SIDA no es conocido como área prioritaria en el sector salud.

⁴³ Segura, C y Jaime De la Rosa (1999).

Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y Otras Organizaciones Comunitarias

Estas organizaciones han jugado un papel sumamente importante en la prevención y el control de esta epidemia en el país. Han ofrecido respuestas concretas a la crisis del SIDA con el apoyo financiero y técnico de agencias internacionales. Algunos de sus principales logros son: 1) un alto compromiso con la problemática del SIDA; 2) cumplimiento con la mayoría de sus objetivos; 3) buen crecimiento institucional; 4) constitución de equipos interdisciplinarios que enfrentan los problemas de forma multifactorial; y 5) presencia concreta en múltiples comunidades y grupos de población.

Agencias Internacionales

Estas agencias han realizado aportes significativos en la problemática del SIDA. Entre estos aportes se encuentran: 1) estar presentes e involucradas en el problema desde los inicios de la epidemia; 2) proporcionar recursos técnicos y financieros en la realización de investigaciones necesarias para entender la situación del VIH/SIDA en el país; 3) incrementar considerablemente la capacidad institucional de las ONG, tanto en el área técnica como administrativa; y 4) apoyar la elaboración de planes estratégicos.

Una de sus principales falencias era el hecho de que las mismas actuaban sin coordinación entre ellas, lo que provocaba en muchas ocasiones la duplicación de esfuerzos. Actualmente las agencias están comenzando a dialogar y concretar esfuerzos entre ellas.

Fuente: Cáceres, Francisco, et al. (1999).

Recuadro 6: ONUSIDA y sus acciones

El Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), con sede en Ginebra (Suiza), constituye una empresa conjunta sin precedentes en el Sistema de las Naciones Unidas. El Programa procura aumentar al máximo la eficiencia y el impacto de las Naciones Unidas en el campo del VIH/SIDA combinando la experiencia, los esfuerzos y los recursos de siete organizaciones.

Las organizaciones copatrocinadoras del ONUSIDA son: El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Banco Mundial, y la Oficina de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas y Prevención del Delito (PNUFID).

Como principal promotor de la acción mundial contra el VIH/SIDA, el ONUSIDA dirige, refuerza y apoya una respuesta ampliada, encaminada a: prevenir la transmisión del VIH; prestar asistencia y apoyo; reducir la vulnerabilidad de los individuos y las comunidades; y para mitigar el impacto de la epidemia.

La oficina de ONUSIDA en la República Dominicana inició sus operaciones en Septiembre de 1996 con la llegada al país de la Consultora Inter-países para Cuba, Haití y la República Dominicana. Desde sus inicios, ha contado con el continuo apoyo del Grupo Temático ONUSIDA integrado por los Representantes en el país de las agencias copatrocinadoras, quienes unen sus esfuerzos en apoyo al Plan Nacional de Prevención y Control de ETS/VIH/SIDA

(PROCETS). Entre los esfuerzos comunes del Grupo Temático ONUSIDA están la formación de la Red Dominicana de Personas que Viven con el VIH/SIDA (REDOVIH+); un programa de capacitación a nivel nacional de jueces y miembros del ministerio público sobre la Ley de SIDA 55-93; participación en la preparación de un Análisis de Situación del VIH/SIDA en la República Dominicana para la elaboración de un Plan Estratégico Nacional, entre otros.

Con fondos provenientes de la Sede de ONUSIDA en Ginebra, en la actualidad se están implementando siete (7) proyectos:

- Prevención de las ETS/VIH/SIDA en las cárceles de la República Dominicana
- Estrategia de información y educación en prevención de las ETS/VIH/SIDA con jóvenes y adolescentes
- Sensibilización y programas de movilización para desarrollar la disminución de la transmisión vertical del VIH (madre a hijo)
- Fortalecimiento institucional del Consejo Nacional para el Estudio del SIDA (CONASIDA) y al Programa de Prevención y Control de ETS/VIH/SIDA (PROCETS)

- Plan de apoyo a la Información, Educación y Comunicación (IEC) y capacitación en la República Dominicana
- Prevención secundaria en VIH/SIDA en grupos vulnerables en la provincia de Puerto Plata
- Manejo Sintomático de las ETS/VIH/SIDA en bateyes de las provincias de Barahona.

Otros proyectos como el de apoyo a la Campaña Mundial de SIDA 1999 están siendo considerados.

Entre las prioridades del ONUSIDA para el bienio 1990-2,000 están los proyectos y/o programas dirigidos a:

- Jóvenes
- Reducción de la transmisión materno-infantil
- Poblaciones vulnerables
- Vacunas
- Atención a los infectados y enfermos

Fuente: ONUSIDA, República Dominicana

Fuerte incremento en los casos de Dengue

Dentro del grupo de enfermedades transmisibles bajo vigilancia, sujetas a medidas urgentes, se ha observado un incremento en los casos de dengue y dengue hemorrágico, notificándose al 8 de agosto de 1998 un total de 1,728 casos probables, lo que constituye un incremento de un 67% respecto al año completo de 1997; se considera además que el país se encuentra en un estado de alto riesgo epidemiológico con relación a la rabia animal y humana. Se ha reducido la prevalencia de tosferina, tétanos y meningitis, particularmente en la población infantil; la incidencia de la tosferina se situó en tasas de 0.05 y 0.02 por 100,000 habitantes para los años de 1996 y 1997. En cuanto al tétanos neonatal, el mismo ocurre principalmente en recién nacidos de madres haitianas que ingresan al país en el momento del parto, registrándose el último caso en 1997; en las demás edades se notifican anualmente un promedio de 25 casos de tétanos. En lo que respecta a la enfermedad Meningocócica, la República Dominicana se encuentra entre los países de baja incidencia, mostrando tasas inferiores a 3 por cada 100,000 habitantes en los últimos años.

Recuadro 7: Acciones Adoptadas para combatir el Dengue:

1. El Dengue junto a la Malaria o Paludismo fue declarado como Enfermedad prioritaria objeto de vigilancia Epidemiológica Especial.
2. En 1997 se inició la construcción de un laboratorio de entomología en el Servicio Nacional de Erradicación de la Malaria.
3. A partir de agosto de 1997 la SESPAS se dedicó a preparar y producir los componentes de una activa campaña de educación para la prevención del Dengue. La inversión realizada para esta campaña fue de unos RD\$ 2.2 millones. Durante 1998 se hicieron otras cuantiosas inversiones en el área de educación con el apoyo privado.
4. Se reactivó la Comisión Nacional de Prevención contra el Dengue, la que refrenda la elaboración de un prontuario de bolsillo para el personal de salud.
5. Se ha iniciado la actualización del Plan de Contingencia para la Fase de Emergencia, considerando que la situación epidemiológica en países aledaños (Puerto Rico, principalmente) ha sido considerada técnicamente como epidémica, lo que puede llegar hasta el país, debido al fuerte flujo de pasajeros que existe entre ellos y República Dominicana.

En cuanto a las enfermedades transmisibles sujetas a vigilancia nacional debe resaltarse la prevalencia de las infecciones respiratorias agudas (IRA) y las enfermedades diarreicas agudas (EDA). Las IRA constituyen la principal causa de consulta externa en los establecimientos de salud públicos del país y son una de las causas de muerte más importantes en menores de cinco años. Por su parte, los episodios diarreicos figuran dentro de las dos primeras causas de consulta, hospitalización y emergencia y dentro de las 10 principales causas de mortalidad intrahospitalaria, con una tendencia también al aumento.

Cuadro 12
Principales Causas de Consultas Externas en establecimientos de la SESPAS

	1994		1995		1996	
	No. Consultas	%	No. Consultas	%	No. Consultas	%
Infecciones Respiratorias Agudas	1,125,678	19.5%	554,661	10.5%	983,581	17.0%
Enfermedades Diarreicas Agudas	611,743	10.6%	312,362	5.9%	346,836	6.0%
Control del Embarazo	583,930	10.1%	226,999	4.3%	219,117	3.8%
Parasitosis Intestinal	220,568	3.8%	108,558	2.1%	159,910	2.8%
Hipertensión Arterial	271,031	4.7%	119,118	2.3%	156,271	2.7%
Dermatosis	152,844	2.6%	55,774	1.1%	99,654	1.7%
Anemia Severa	72,419	1.3%	23,869	0.5%	62,926	1.1%
Cefalea	79,906	1.4%	55,367	1.1%	53,562	0.9%
Politraumatismo	197,287	3.4%	80,105	1.5%	41,074	0.7%
Vaginitis	76,552	1.3%	42,142	0.8%	16,005	0.3%
Otras Causas	2,392,511	41.4%	3,689,717	70.0%	3,662,468	63.1%
TOTAL	5,784,469	100.0%	5,268,672	100.0%	5,801,404	100.0%

Fuente: Memorias SESPAS, 1994, 1995 y 1996.

En el grupo de enfermedades no transmisibles, la desnutrición proteico-calórica constituye un importante problema de salud en la niñez. Así, las muertes causadas por bajo peso al nacer representaron en 1994 alrededor del 9% de las muertes en niños menores de un año.

Según datos de la ENDESA 96, un 11% de los niños menores de 5 años padecen de desnutrición crónica (baja talla para la edad), siendo este porcentaje mayor en niños que en niñas. En el caso de la desnutrición aguda, o bajo peso para la talla,⁴⁴ solamente un 1% de los niños menores de un año se sitúan en esta condición.

Un indicador general de desnutrición lo constituye la comparación del peso con la edad del niño; en el país alrededor del 6% de los niños menores de 5 años tiene un peso insuficiente para la edad. Los datos de la encuesta muestran además que la probabilidad de padecer de desnutrición del último de los hijos se incrementa a mayor cantidad de hijos en el hogar, lo que se encuentra altamente relacionado con la probabilidad de pobreza de ese hogar.⁴⁵ El estado nutricional de los escolares es otro indicador importante, ya que el mismo facilita la identificación de los escolares que requieren mayor atención. A partir de un censo en niños en primer curso de primaria realizado por CENISMI y col (1994),⁴⁶ se halló que el 19% de estos estudiantes tenían déficit de talla, siendo este porcentaje mucho mayor en las zonas rurales que en las urbanas (23% vs. 14%).

En el caso de las madres, según la ENDESA-96 un 6.2% de éstas mostró un Índice de Masa Corporal (IMC) inferior a lo considerado normal, siendo el porcentaje en las zonas rurales (9.3%) más de dos veces superior al de la zona urbana (4.3%).

Por otro lado, la SESPAS ha estimado la carga de la enfermedad⁴⁷ en el país, a través de los años de vida potencialmente perdidos (AVPP) por muertes ocurridas en menores de setenta años.⁴⁸ De acuerdo a los datos en 1994, un 45.7% de los AVPP corresponden a menores de 5 años, siendo las causas específicas de estas pérdidas las infecciones intestinales y las carencias nutricionales y anemias. En general, las enfermedades infecciosas y transmisibles representaron el 18.8% de la carga de enfermedad total en el país en 1994, estimada en 467 mil años de vida perdidos. Sin embargo, estos datos pueden estar subestimados, debido a que sólo se incluyen los años perdidos por muerte y no por incapacidad ocasionada por las enfermedades. De acuerdo al Banco Mundial, en los países de América Latina y el Caribe las enfermedades transmisibles e infecciosas representaron el 33% del total de la carga de enfermedad; para el total de países en desarrollo este porcentaje es superior al 50%. En cambio, para los llamados países con economías de mercado establecidas (países desarrollados) este porcentaje es menor al 8%.

Grandes rezagos en saneamiento básico y hacinamiento

Como se pudo observar, los principales problemas de salud en República Dominicana se relacionan con enfermedades transmisibles, en particular respiratorias e infecciones intestinales, así como problemas de nutrición, especialmente en la población infantil y en mujeres embarazadas.

La prevalencia de estas enfermedades está muy relacionada con las condiciones sanitarias básicas. De hecho, como se mencionó anteriormente, sólo un 45.13% de los hogares tiene

⁴⁴ Esta obedece principalmente a situaciones de coyuntura, típicamente producto de hambrunas.

⁴⁵ En este mismo orden, se puede notar cómo a mayor nivel educativo de las madres, menor es la probabilidad de desnutrición del niño, así mientras el 15.7% de los niños con madres sin ningún grado de educación mostró un bajo peso para la edad, este porcentaje fue inferior al 1.5% en aquellos con madres con educación superior.

⁴⁶ SEA (1998).

⁴⁷ La carga o peso de enfermedad mide la pérdida total de vida sana, combinando tanto las pérdidas de vida saludable ocurridas por muerte prematura como las ocurridas por incapacidad. Se mide en términos de años de vida potencialmente perdidos (AVPP).

⁴⁸ Medido sólo tomando en cuenta los años perdidos por muerte prematura, debido a que no existen registros que permitan cuantificar los años perdidos por incapacidad.

disponibilidad de agua al interior de las viviendas; un 45% tiene inodoro privado, en tanto que un 9.4% de los hogares no cuenta con servicio sanitario; en la zona rural la situación es más crítica, ya que un 18.3% de los hogares carece de servicio sanitario en sus viviendas. Con relación a la basura, un 54.0% reportó utilizar los servicios de los ayuntamientos o la Attwoods, mientras que un 23.4% afirmó quemar la basura. Por su parte, los indicadores de hacinamiento indican que en para el año 1996, más del 25% de los hogares tenían más de tres personas por dormitorio, en tanto que en la zona rural el 35% de las viviendas albergaban más de tres personas por dormitorio.

4. SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN

En la actualidad, existe un amplio consenso acerca de los efectos favorables que la educación tiene sobre el desarrollo humano. Los impactos positivos de la educación se reflejan en mayor crecimiento económico, mejor capacidad de adaptación de los trabajadores educados ante mercados laborales en constante evolución, reducción de la pobreza, menores tasas de fecundidad y mejoras de la salud materna y de los niveles nutricionales y de salud infantiles. Todo lo anterior implica el mejoramiento de las capacidades de aprovechamiento de las oportunidades que brinda el crecimiento, lo que sirve de impulso motor de un continuo proceso de mejoramiento humano.

El crecimiento económico más pronunciado se obtiene cuando la inversión de capitales humano y físico se lleva a cabo en economías con mercados competitivos de bienes y factores de producción. Además, se puede inducir el surgimiento de un círculo virtuoso: El aumento de la demanda de trabajo y de la remuneración de este factor de producción que provoca el crecimiento económico, incentiva a las personas a mejorar sus destrezas y las de sus hijos por medio de mayores niveles de educación; la inversión en educación provee a las personas mejores cualidades para nuevos trabajos, aumentando de esta manera la competitividad de la economía y reforzando así las posibilidades de crecimiento futuro.

Por el lado de la reducción de la pobreza, la educación confiere aptitudes, conocimientos y actitudes que aumentan la productividad del trabajo de los pobres, al acrecentar su producción y sus posibilidades de acceso al empleo en los sectores formal e informal.⁴⁹ En este sentido, según datos de la ENGIH 1998 (ver Cuadro 14), se observa que el 29.3% de los jefes del 20% más pobre de los hogares carecía por completo de educación formal, mientras que este valor descendía a 6.3% en el 20% más rico de los hogares. Asimismo, solamente el 1.5% de los jefes del 20% más pobre de los hogares tenía estudios universitarios, mientras que este número aumentaba a 23.9% en el 20% más rico de los hogares. Este comportamiento confirma la existencia para el caso dominicano de una marcada relación entre nivel educativo y la pobreza de ingreso.

⁴⁹ Banco Mundial (1996), p. 30.

Cuadro 13
Nivel de escolaridad del jefe de hogar
según quintil de ingreso
1998
(en porcentaje)

Quintil	Ninguno	Primario	Secundario	Superior
1	29.3	58.6	10.6	1.5
2	19.3	62.6	16.2	1.9
3	15.9	61.7	16.8	5.5
4	11.3	54.1	23.7	10.9
5	6.3	35.6	23.9	34.2

Fuente: ENGIH 1998

Recuadro 8: Educación: Mejora de calidad de vida de la mujer

Las distintas encuestas muestran que existe una relación importante entre el nivel educativo de la mujer y los indicadores de fecundidad. Como muestra el cuadro, mientras en las mujeres sin educación la Tasa Global de Fecundidad fue de 5.0, la misma disminuye a medida que se incrementa el nivel de escolaridad, siendo este indicador menor de 2 para mujeres con educación superior. La educación influye en la fecundidad a través del aumento de la edad a la que las mujeres tienen su primera unión conyugal y del mayor uso de métodos anticonceptivos.⁵⁰ Uniendo lo anterior al hecho de que, en general, un mayor número de hijos dentro del hogar aumenta la probabilidad de pobreza, se concluye que la educación guarda una estrecha relación con la probabilidad de pobreza de la mujer.

Educación: República Dominicana				
Estadísticas seleccionadas de la mujer y su educación				
Nivel de Educación	1996			
	(1) Tasa Global de Fecundidad	(2) Edad a la primera unión conyugal	(3) Porcentaje de mujeres que usa algún método anticonceptivo	(4) Porcentaje de adolescentes que han estado embarazadas
Sin educación	5.0	16.1	53.1	58.3
Primaria 1ro.-4to.	4.3	16.9	64.3	42.5
Primaria 5to.-8vo.	3.4	17.9	64.5	24.9
Secundaria	2.6	21.3	62.8	11.4
Superior	1.9	24.8	70.5	5.2

(1) Promedio de hijos que tendrían las mujeres durante su vida reproductiva.

(2) Edad mediana a la primera unión conyugal para las mujeres entre 20 y 49 años.

(3) Porcentaje de las mujeres actualmente unidas que usa algún método anticonceptivo.

(4) Porcentaje de adolescentes entre 15 y 19 años que ha estado embarazada alguna vez.

Fuente: cuadros 3.2, 3.8, 4.5 y 5.5, Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM), et al., 1997 (ENDESA 1996).

⁵⁰ Abstinencia periódica, píldora y preservativos, entre otros.

El impacto positivo de la educación tiene además efectos intergeneracionales importantes. Las estadísticas muestran que a mayor educación de la madre mejores son los indicadores de salud materna, nutrición y salud infantil, lo cual tiene un impacto positivo sobre el desarrollo tanto físico como emocional futuro de los hijos. Estos resultados pueden deberse tanto a cambios de las ideas y actitudes de los padres a medida que se educan, como a cambios en la capacidad de proporcionar mejor nutrición y mejores servicios de salud a sus hijos debido al mejor ingreso que perciben éstos.

De hecho, a partir de los datos obtenidos por la ENDESA-96, se observa que las tasas de mortalidad neonatal (durante el primer mes de vida), infantil (durante el primer año de vida) y mortalidad en la niñez (muerte antes de cumplir los cinco años de vida), así como la desnutrición infantil, descienden a medida que aumenta el nivel de educación de la madre. También se observa que con el nivel educativo se incrementa el porcentaje de los niños entre 12 y 23 meses de edad que ha recibido "todas las vacunas".⁵¹

República Dominicana
Estadísticas seleccionadas de los niños y la educación de las madres
1996

Nivel de educación	(1) Mortalidad neonatal	(2) Mortalidad infantil	(3) Mortalidad de la niñez	(4) Porcentaje de los niños con todas sus vacunas	(5) Porcentaje de niños desnutridos
Sin educación	40.0	85.0	120.0	12.8	15.7
Primaria 1ro. - 4to.	36.0	66.0	84.0	27.6	9.2
Primaria 5to. - 8vo.	27.0	46.0	56.0	39.0	4.8
Secundaria	20.0	34.0	36.0	48.2	3.2
Superior	17.0	20.0	22.0	53.4	1.1

(1), (2) y (3): Tasa de mortalidad (durante el primer mes, el primer año y los primeros cinco años, respectivamente), expresadas en defunciones por mil nacidos vivos, para los diez años anteriores a la encuesta.

(4) Porcentaje de los niños entre 12 y 23 meses con todas sus vacunas aplicadas (BCG, DPT1, DPT2, DPT3, Polio 1, Polio 2, Polio 3 y Sarampión). Excluye vacuna de polio al nacer.

(5) Porcentaje de niños menores de cinco años clasificados como desnutridos, según el peso para su edad. Se consideran desnutridos si se encuentran dos o más desviaciones estándar por debajo de la mediana de la población de referencia.

Fuente: Cuadros 7.2, 8.10 y 9.8. Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESEDEM), et al. 1997 (ENDESA 1996)

Es elevado el nivel de analfabetismo

La población dominicana exhibe un elevado nivel de analfabetismo, aun cuando éste se ha ido reduciendo desde 1980. Se estima que 15.6 de cada 100 dominicanos de 15 años y más no saben leer ni escribir, lo que ubica el nivel de analfabetismo sobre el promedio de los países de América Latina. Las estadísticas existentes revelan además un elevado atraso escolar (sobreedad), el cual es un reflejo de las altas tasas de repetición del sistema escolar público dominicano. En adición, los niveles de cobertura de las educaciones pre-primaria y secundaria son bajos, y a pesar de que la cobertura en la educación primaria es muy superior a los dos niveles anteriores, la misma todavía se encuentra un poco alejada de la meta de cobertura total.

Los indicadores de educación muestran una mayor deficiencia en el sector rural que en las zonas urbanas. La tasa de analfabetismo en la zona rural es casi tres veces aquella prevaleciente en la zona urbana (25.6% Vs. 9.9%). Asimismo, mientras para 1996 la asistencia a los centros educativos para el total de la población entre 5 y 29 años era de un 60.3% en la zona urbana, ese porcentaje apenas era de un 46% para la zona rural. Del total de los estudiantes a nivel nacional de secundaria sólo el 13.8% provenía de zonas rurales, lo que sugiere que la

⁵¹ BCG, DPT 1, DPT 2, DPT 3, Polio 1, Polio 2, Polio 3 y sarampión (excluye polio al nacer).

educación secundaria es un fenómeno eminentemente urbano. Todo lo anterior unido a una alta tasa de deserción escolar en las zonas rurales, se traduce en una menor rentabilidad de la mano de obra rural, lo cual es compatible con el mayor porcentaje de pobreza existente en esas zonas y específicamente en las actividades relacionadas con el sector agropecuario.

Es baja la cobertura en primaria, pero se mejora

La República Dominicana muestra un elevado rezago en cuanto a cobertura en la educación primaria. De hecho, en 1991 la República Dominicana se encontraba a 14.9 puntos porcentuales por debajo del promedio de 1989 de América Latina y el Caribe. No obstante, entre 1991 y 1998 se han registrado mejorías en la cobertura de educación primaria. Para 1991 el 67.3% de los niños entre 7 y 14 años (edad legal para primaria) estaba inscrito en primaria, aumentando este valor a un 78.1% en 1996.

Si bien es cierto que el porcentaje de niños entre 7 y 14 años inscritos en primaria aumenta según se incrementa el quintil de ingresos per-cápita del hogar del alumno en cuestión, es importante observar que mientras para 1991 la tasa de cobertura neta de primaria en los niños del primer quintil era un 68% de aquella observada en los niños del último quintil, este porcentaje se incrementó a un 78% en 1996. Esta evidencia revela que está mejorando la distribución de las oportunidades de educación, lo cual favorecerá el desarrollo humano y provocará una disminución de la incidencia de la pobreza.

Cuadro 14
Porcentaje de la población en edad escolar de cada quintil
matriculada en escuelas públicas y privadas, clasificadas por edad
Primaria, 1991

	1	2	3	4	5	Porcentaje de la población total de ese grupo de edad
Pública						
7 a 14 años	45.4	51.7	48.0	49.0	36.9	46.9
15 a 18 años	33.3	28.5	23.4	23.3	19.4	25.7
19 a 22 años	5.6	3.5	2.7	3.0	1.8	3.1
Privada						
7 a 14 años	9.2	14.0	23.5	27.8	43.4	20.4
15 a 18 años	3.0	3.0	6.9	6.6	6.0	5.1
19 a 22 años	0.0	0.0	0.9	1.2	0.0	0.5
Total						
7 a 14 años	54.6	65.7	71.5	76.8	80.3	67.3
15 a 18 años	36.3	31.5	30.3	29.9	25.4	30.8
19 a 22 años	5.6	3.5	3.6	4.2	1.8	3.7

Fuente: Fundación Economía y Desarrollo (1998), en base a datos de ENDESA-91

Cuadro 15
Porcentaje de la población en edad escolar de cada quintil
matriculada en escuelas públicas y privadas, clasificadas por edad
1996

	1	2	3	4	5	Porcentaje de la población total de ese grupo de edad
Pública						
7 a 14 años	62.4	63.5	62.1	56.3	39.7	59.0
15 a 18 años	46.1	39.2	31.7	25.2	22.6	33.7
19 a 22 años	6.7	13.3	6.6	1.3	6.8	6.7
Privada						
7 a 14 años	8.1	11.8	18.7	27.6	50.4	19.1
15 a 18 años	1.9	3.9	4.3	4.5	7.7	4.3
19 a 22 años	1.0	0.0	0.9	0.6	1.9	0.9
Total						
7 a 14 años	70.5	75.3	80.8	83.8	90.0	78.1
15 a 18 años	48.0	43.1	36.1	29.7	30.2	38.0
19 a 22 años	7.7	13.3	7.6	1.9	8.7	7.6

Fuente: Fundación Economía y Desarrollo (1998), en base a datos de ENDESA-96

Educación secundaria: Pérdida de oportunidades

La tasa neta de cobertura para la educación secundaria ha sido sumamente baja, ubicándose en un 22.3% en 1991 e incrementándose levemente a un 29.3% en 1996. Al igual que en el caso de la primaria, los inscritos aumentan según asciende el quintil de ingresos per-cápita del hogar del alumno en cuestión; por ejemplo, en 1996 se pasa de un 20.4% en el primer quintil a 41.5% en el último quintil. Sin embargo, la diferencia porcentual entre quintiles es mucho más drástica en el caso de la educación secundaria, pues la tasa de cobertura neta del primer quintil es, en este caso, sólo la mitad de la observada para el último quintil. Esto significa que las personas de mayores ingresos tienen una mayor probabilidad de continuar con sus estudios de secundaria y, por lo tanto, de obtener ingresos superiores en el mercado laboral, fortaleciendo este comportamiento la tendencia hacia la concentración de los ingresos.

Cuadro 16
Porcentaje de la población en edad escolar de cada quintil
matriculada en escuelas públicas y privadas, clasificadas por edad
Secundaria, 1996

	1	2	3	4	5	Porcentaje de la población total de ese grupo de edad
Pública						
7 a 14 años	0.7	0.5	0.3	1.2	0.2	0.6
15 a 18 años	17.0	19.3	19.2	24.8	18.5	19.7
19 a 22 años	11.8	11.0	10.1	14.2	9.1	11.3
Privada						
7 a 14 años	0.1	0.6	0.3	0.0	1.9	0.5
15 a 18 años	3.4	5.3	8.2	12.1	23.0	9.6
19 a 22 años	1.0	2.4	4.1	6.1	7.2	4.4
Total						
7 a 14 años	0.8	1.1	0.6	1.2	2.2	1.0
15 a 18 años	20.4	24.6	27.4	36.9	41.5	29.3
19 a 22 años	12.8	13.3	14.2	20.3	16.2	15.6

Fuente: Fundación Economía y Desarrollo (1998), en base a datos de ENDESA-96

Cuadro 17
Matriculación por nivel educativo
(en miles de alumnos)
1995 - 1999

Nivel o Modalidad	1995 - 96			1998 - 1999			Variación	
	Total	público	Privado	Total	Público	Privado	Absoluta	%
Total	1,889	1,465	424	2,120	1,772	347	231	12.2%
Inicial	179	99	80	218	118	101	39	21.6%
Básica	1,369	1,110	259	1,489	1,306	183	119	8.7%
Media	268	184	84	288	237	51	20	7.5%
Técnico Profesional		0	0	29	16	13	29	
Básica de Adultos	72	71	1	95	95	0	23	32.1%

Fuente: Secretaría de Estado de Salud Pública (1999): "Nunca hemos estado mejor". Artículo publicado en el Periódico El Caribe de fecha 30 de agosto de 1999.

Calidad de la educación: Un gran reto

Calidad en la educación primaria

El desarrollo humano implica un incremento de las posibilidades de aprovechamiento de las oportunidades, vía la adquisición de servicios tales como salud y educación por parte de todos los habitantes de una región. Para que la obtención de esos servicios sea efectiva, los mismos deben contar con la calidad necesaria para promover un uso eficiente de los recursos invertidos para el incremento del stock de capital humano. La calidad de la educación en la República Dominicana constituye un tema esencial, sobre todo en el caso de las escuelas públicas, donde se presentan grandes retos que deberán ser enfrentados en los próximos años.

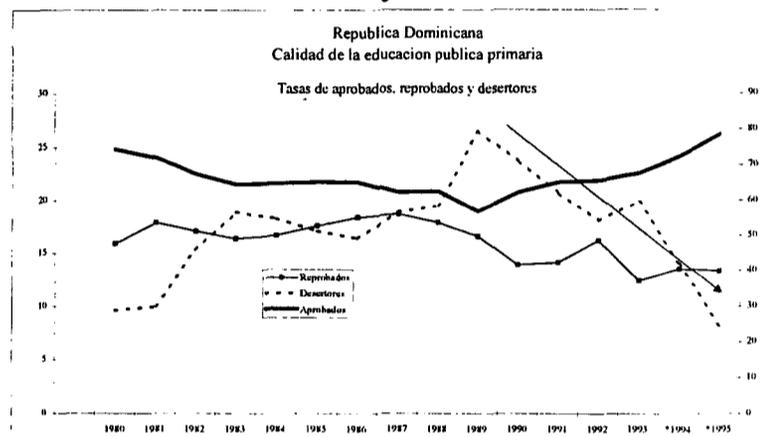
Los indicadores más reveladores de la calidad de la educación son aquellos relacionados con el rendimiento académico, en términos de aprobados, reprobados y desertores, así como el atraso escolar. En los últimos 17 años la evolución del porcentaje de aprobados presenta dos periodos bien diferenciados: 1) 1979-1989, donde ocurre una caída constante de esta tasa, y 2) 1990-1995, donde se revierte la tendencia anterior. En relación a los reprobados, su porcentaje no varió significativamente durante el período 1990-1995, manteniéndose en alrededor de un 13.9%. Sin embargo, el avance en materia de deserción escolar ha sido notable, pues la tasa de deserción ha disminuido drásticamente, al pasar de un máximo de un 26.5% en 1989 a un 8.1% en 1995. El período 1990-1995 coincide con el inicio del Plan Decenal de Educación -ejecutado con la cooperación del PNUD y de otros organismos financieros internacionales-, por lo que los avances observados podrían ser un reflejo del impacto positivo que ha tenido el Plan sobre la calidad de la educación.

Un aspecto importante de la calidad de la educación es la sobreedad o atraso escolar. Para 1991 un 30.8% de los estudiantes entre 15 y 18 (edad legal para secundaria) se encontraba aún cursando niveles primarios, de los cuales el 83.3% (25.7 puntos porcentuales) asistía a escuelas públicas. Para 1996 el atraso escolar en primaria se incrementó a un 38.6, a causa del aumento de la sobreedad en los estudiantes de las escuelas públicas, ya que en el caso de la escuela privada el indicador mostró una leve mejoría. No obstante, ese aumento de la sobreedad escolar podría estar reflejando un mayor interés -de personas que habían estado fuera del sistema

escolar- de regresar a la escuela debido a las mejoras generadas por la ejecución del Plan Decenal.

Es preciso resaltar que los indicadores de sobreedad son mayores en los grupos de más bajos ingresos, lo que podría indicar que las mayores carencias materiales y las mayores obligaciones laborales de estos estudiantes han impactado negativamente en el desempeño escolar de los mismos y, por lo tanto, en su desarrollo humano.

Gráfico 11



Además de la tasa de repetición y la existencia de sobreedad, otro indicador de la calidad de la educación primaria son las pruebas de rendimiento internacionales. En 1994 la UNESCO aplicó una prueba estándar de matemáticas y lenguaje a estudiantes de cuarto grado de primaria (o principios de quinto) en siete países de América Latina.⁵² Como se puede observar (Cuadro 18) solamente un 37.1% de los estudiantes de la República Dominicana obtuvo un rendimiento por encima del 50% de los objetivos pedagógicos esperados para el cuarto grado de educación primaria. Ese resultado es comparable con los obtenidos por Bolivia (28.4%) y Ecuador (26.7%), los que presentaron los niveles más bajos de rendimiento.

Cuadro 18
América Latina y República Dominicana

Rendimiento Totales de Alumnos de Cuarto grado de primaria

Pais	0-25	26-50	51-75	76-100	Total	51-100
Venezuela	0.8	30.7	49.8	18.7	100	68.5
Costa Rica	0.7	33.9	49.7	15.7	100	65.4
Argentina	2.7	38.4	54.1	4.8	100	58.9
Chile	2.7	39.9	47.5	9.9	100	57.4
República Dominicana	2.2	60.7	34.9	2.2	100	37.1
Bolivia	4.2	67.4	25.8	2.6	100	28.4
Ecuador	13.6	59.7	25.2	1.5	100	26.7
Total	4.1	47.2	40.2	8.5	100	

Fuente: Larrañaga (1997)

⁵² Véase Larrañaga (1997), pp. 342-344.

La calidad de la educación primaria es un factor determinante para el correcto funcionamiento del sistema educativo. Sobre ella es que los demás niveles de educación (secundaria, técnica, universitaria) deben apoyarse para poder continuar el proceso de aprendizaje. El impacto de la calidad es tal que incluso puede provocar que la tasa de retorno de este tipo de educación sea insignificante. Por ese motivo, la mejora continua de la calidad de la educación primaria es un gran reto para toda la sociedad dominicana, especialmente para sus autoridades educativas.

Calidad en la educación secundaria

Una distinción que se puede realizar respecto a la educación primaria son los altos porcentajes de desertores. La explicación de este fenómeno viene dada por el mayor costo de oportunidad que perciben los alumnos debido a los ingresos dejados de ganar por dedicar tiempo al estudio. En este sentido, una porción importante de la deserción puede estar provocada por la irrelevancia del material impartido para facilitar la participación del estudiante en el mercado de trabajo. Esto incluso se produce en la rama técnica de la educación secundaria.⁵³ De esto se desprende que además de mejorar la calidad de la educación secundaria se deben tomar medidas que reduzcan el costo de oportunidad de que la población, especialmente la de menor ingreso, continúe sus estudios más allá de la primaria.

Por otra parte, se repite el comportamiento observado en la educación primaria en cuanto a la sobreedad. En efecto, se puede señalar que un 15.6% del total de personas entre 19 y 22 años, edad normal para estudios universitarios, se encuentra todavía en la secundaria (secundaria pública más privada). Estos valores corresponden a aproximadamente al 50% de los que tienen entre 15 y 18 años y estudian secundaria.

Se necesitan más esfuerzos para incrementar la escolaridad de los adultos

Según estimaciones de la Dirección General de Adultos, alrededor de un 30% de los analfabetos dominicanos se encuentran dentro de la población económicamente activa. Utilizando datos de la ENGIH – 1998 se ha estimado que alrededor del 15.6 por ciento de la población adulta (mayores de 15 años) no tiene ningún grado de escolaridad. Este porcentaje, aunque menor, es todavía significativo en el caso de la población entre 15 – 45, ya que en este grupo alrededor de un 10.6% no tiene ningún nivel de escolaridad. En la zona rural el 19.4% de la población entre 15 - 45 años no tiene ningún nivel de escolaridad, lo que equivale a más de 3 veces el porcentaje de la zona urbana (5.8%).

⁵³ Véase Larrañaga (1997), pp. 344-345.

Cuadro 19
República Dominicana
Nivel de escolaridad en la población entre 15 - 45 años
(Según zona de residencia)

Nivel educacional	Zona		
	Urbana	Rural	Nacional
Ninguno	4.6%	14.6%	8.1%
Primario	39.9%	58.1%	46.3%
Secundario	37.1%	23.1%	32.2%
Universitario	18.4%	4.3%	13.5%

Fuente: Cálculos en Base a ENGIH-1998

Con el fin mejorar la condición de la educación en esta población se vienen haciendo esfuerzos en el país desde principios de la década de los sesenta. Se han establecido centros formales de educación de adultos en las escuelas de distintas comunidades. En dichos centros se desarrollan tres ciclos que llevan a un grado de 8vo y atienden principalmente a la población económicamente activa entre 15 y 24 años. Para el año 1997 el sistema contaba con 100,953 alumnos, de los cuales el 50% tenía entre 15 y 19 años. Esta cifra, según declaraciones de expertos en el tema, constituye un avance significativo en lo que respecta a la educación de adultos en el país. Existen además alrededor de 120 centros de formación laboral, en los cuales se ofrecen cursos de repostería, confección y floristería, entre otros.

Cuadro 20
Estadísticas Educación Formal de Adultos
Alcance de los programas por sexo

Período	Masculino	Femenino	Total Inscrito
1995-1996	33,044	25,236	58,280
1996-1997	44,403	36,382	80,785
1997-1998	55,619	45,334	100,953

Fuente: Revista Rumbo No. 266

Recuadro 9: La lucha por mejorar la condición de los adultos.

Jornada Nacional de Alfabetización

La Jornada Nacional de Alfabetización se inscribe dentro de los últimos esfuerzos del país en la lucha contra la ignorancia, dirigido a la población entre 15 y 45 años de edad. En octubre de 1997 se conformó una Comisión Nacional de Alfabetización (CAN) integrada por educadores de distintos grupos políticos que aunaron sus capacidades en la definición de los lineamientos básicos que orientarían la acción de la jornada. En enero de 1998 se llevó a cabo el lanzamiento oficial de la campaña y la batalla se situó en el tiempo: 500 mil personas alfabetizadas en el 2000. Según informaciones de integrantes de la Jornada, la misma marcha por buen camino pues hay 134 liceos integrados, existen 33 unidades en empresas de zonas francas y gran parte de los hoteles de Puerto Plata. Además participan 37 organizaciones no gubernamentales a nivel nacional, 28 colegios privados, 23 Hogares Crea, 21 organismos gubernamentales y 9 Universidades, entre otros.

Una de las actividades que forman parte de la Jornada Nacional de Alfabetización lo constituye la aplicación del método ABC español. Este programa, diseñado por el Profesor Javier González Quintero, se basa en la enseñanza mediante el juego y la lógica. La metodología es utilizada para la alfabetización de adultos, y los excelentes resultados en este grupo hicieron posible ampliarla hasta niños trabajadores. A la fecha, ya se ha formado un equipo integrado por 8 técnicos, se han elaborado manuales de lecto-escritura y matemáticas, se han realizado guías del facilitador y se han llevado a cabo varios foros regionales.

El PRALEB: La ayuda internacional a los adultos analfabetos

El Programa de Alfabetización y Educación Básica (PRALEB) se realiza en el país con el financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional y la contrapartida del Gobierno. Se diferencia de la Jornada en que no se limita a la lecto-escritura sino que el participante que completa los tres ciclos, obtiene un grado de 8vo de educación básica. El programa se compone de seis módulos temáticos: "Mi persona", "Lo que hago a diario", "La salud", "Mi país", "El mundo" y "Mi trabajo"; los textos son ilustrados y de buena calidad. Contempla, además, la formación del adulto en las áreas de construcción, hotelería y turismo. En el año 1994 el programa inició la primera fase en el Distrito Nacional, San Pedro de Macorís, La Romana, Azua y Barahona. Posteriormente, se extendió a casi todo el territorio nacional.

Uno de los principales inconvenientes fue la deserción. La meta para esta primera etapa (1994 - 1997) era lograr que 70,000 personas terminaran la educación básica (hasta 8vo. Grado). Durante esta primera fase, se inscribieron cerca de 86,000 personas, pero de éstos solamente 36,046 fueron alfabetizados y 21,516 se quedaron en el programa hasta finalizarlo, lo que arroja una deserción del orden de 34%. Hay que agregar que, debido a la ocurrencia de dificultades, a aquellos que concluyeron sólo se les llegó a impartir el material que lleva al participante hasta un 4to. Grado.

**Resultados del PRALEB a nivel Nacional
Período 1994 - 1997**

	Alfabetizados	Graduados	Total
Distrito Nacional	17,967	7,303	25,270
San Cristobal	5,168	2,875	8,043
Monte Plata	74	72	146
San Pedro de Macoris	2,217	1,723	3,940
La Romana	985	645	1,630
La Altagracia	312	312	624
El Seybo	189	189	378
Hato Mayor	408	408	816
Santiago	3,130	1,228	4,358
Puerto Plata	457	189	646
Españat	363	119	482
Azua	2,639	1,922	4,561
San Juan	48	205	253
Elías Piñas	61	369	430
Peravia	251	414	665
Barahona	1,320	3,098	4,418
Bahoruco	190	100	290
Independencia	120	141	261
Pedernales	147	204	351
Total	36,046	21,516	57,562

5. CONCLUSIONES Y RETOS

Uno de los grandes desafíos que enfrenta la República Dominicana lo constituye la conciliación de los procesos de reforma y el elevado crecimiento económico con la ampliación de las capacidades humanas esenciales, con el fin de incrementar el acceso a las oportunidades de cada uno de sus habitantes. Se han verificado en los últimos años altas tasas de crecimiento, lo que ha incidido en el incremento de los niveles de desarrollo humano del país. Sin embargo, se necesitan mayores esfuerzos para mejorar el capital humano que haría sostenible el ritmo de expansión de las actividades económicas en el mediano y largo plazos.

En lo que respecta a los indicadores sociales de desarrollo humano, aun cuando se ha estado mejorando en los últimos años, todavía se observan rezagos en materia de educación y salud. En ese contexto, existe en el país un cuadro de morbi-mortalidad caracterizado por la elevada prevalencia de enfermedades transmisibles y prevenibles con un adecuado nivel de atención primaria; por otro lado, el nivel de analfabetismo es superior al promedio de América Latina, los niveles de cobertura de las educaciones pre-primaria y secundaria son bajos, mientras que la cobertura de la educación primaria se encuentra alejada de la meta de cobertura total.

Esta situación pone de manifiesto la necesidad de que el Gobierno asigne mayores recursos a la provisión de servicios sociales, en particular a los servicios sociales básicos: atención primaria de salud, la educación básica, nutrición, salud genésica y planificación familiar y abastecimiento de agua y saneamiento de bajo costo. Este mayor apoyo presupuestario debe ser acompañado de un incremento en la calidad de los servicios públicos, pues se observan grandes deficiencias en la provisión pública de éstos, estando la calidad de los mismos muy rezagada en relación a la privada. Lo anterior atenta contra la sostenibilidad del desarrollo humano en la medida en que provoca un aumento de la brecha -en términos de oportunidades y capacidades- entre aquellos que pueden acceder a servicios privados -los de mayor ingreso- y aquellos que no pueden -los más pobres-.

Las grandes diferencias existentes entre el sector rural y urbano, ponen de manifiesto la necesidad de una mejor focalización del gasto social. Los indicadores de salud y educación muestran diferencias importantes entre ambos sectores, lo que aumenta la probabilidad de perpetuar las condiciones de pobreza en las zonas rurales. Especial atención se debe prestar en las zonas rurales al incremento de la salud preventiva, salud sexual y la educación primaria, sobre todo en lo que respecta a la alfabetización de adultos.

Bibliografía

- Aristy, J, Rita Mena y Arturo Méndez (1998) "*Gasto Público en servicios sociales básicos en la República Dominicana: Iniciativa 20/20*". PNUD/UNICEF/UNFPA.
- Aristy, Jaime y Andrés Dauhajre (1998) "*Efectos de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en la República Dominicana*" publicado en Política Macroeconómica y Pobreza en América Latina y El Caribe. PNUD/CEPAL/BID. Mundi-Prensa Libros. Madrid, España.
- Cáceres, Francisco, et. al. (1999) "Análisis de la situación y la respuesta al VIH/SIDA en República Dominicana". Resumen ejecutivo. Santo Domingo, República Dominicana.
- Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM), Asociación Dominicana Pro Bienestar de la Familia (PROFAMILIA), Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN), Macro-Internacional Inc. (1997), Encuesta Demográfica y de Salud 1996 (ENDESA 1996). CESDEM. Santo Domingo, República Dominicana.
- Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM), Asociación Dominicana Pro Bienestar de la Familia (PROFAMILIA), Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN), Macro-Internacional Inc. (1997), Encuesta Demográfica y de Salud 1991 (ENDESA 1991). CESDEM. Santo Domingo, República Dominicana.
- Dauhajre, Andrés, José Achécar Chupani y Anne Swindale (1994) Estabilización, apertura y pobreza en la República Dominicana: 1986 – 1992. Fundación Economía y Desarrollo, Santo Domingo.
- Defensoría de los habitantes, La Unión Europea, Consejo Nacional de Rectores y Program de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1997) Estado de la Nación en desarrollo Humano Sostenible: Un análisis amplio y objetivo sobre la Costa Rica que tenemos, a partir de los indicadores más actuales (1996) . San José, Costa Rica.
- Defensoría de los habitantes, La Unión Europea, Consejo Nacional de Rectores y Program de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1998) Estado de la Nación en desarrollo Humano Sostenible: Un análisis amplio y objetivo sobre la Costa Rica que tenemos, a partir de los indicadores más actuales (1997) . San José, Costa Rica.
- Espinal, Marcos et al. (1996) "Mortalidad Materna en una Región de Salud de la República Dominicana" Revista Dominicana de Población No. 2. (pags. 19-34) UASD/FNUAP. Santo Domingo, República Dominicana.
- Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia (1995), Estado Mundial de la Infancia 1995. UNICEF. España.
- Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia (1998), Estado Mundial de la Infancia 1998. UNICEF. España.
- Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia (1999), Estado Mundial de la Infancia 1999. UNICEF. España.

- Fundación Economía y Desarrollo, Inc.(1998), “ Los Programa Sociales en la República Dominicana: Análisis del gasto público social y recomendaciones metodológicas para evaluar su efectividad”. AID. Santo Domingo, República Dominicana.
- Gómez, Elizabeth (1998) “Estimaciones y proyecciones de la epidemia de la infección del VIH en República Dominicana 1980 – 2000. Prioridades en el desarrollo de intervenciones” Revista Dominicana de Población No. 2. UASD/FNUAP. Santo Domingo, República Dominicana.
- Ordoñez, Miguel (1998). “SIDA, cuando se toma el rábano por las hojas” Revista RUMBO No. 253. (Pags. 48-53). Editora AA. Santo Domingo, República Dominicana.
- Polanco, Tania, (1998) “Analfabetismo: Un mal con letra grande” Revista Rumbo No. 266. Editorial AA. Santo Domingo, República Dominicana.
- Programa Argentino de Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Comisión de Ecología y Desarrollo Humano, Honorable Senado de la Nación (1996) Informe Argentino Sobre Desarrollo Humano 1996 . Argentina.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (1990), Informe Sobre Desarrollo Humano 1990. Tercer Mundo Editore, S.A. Bogotá, Colombia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (1991), Human Devolpment Report 1991. Oxford University Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (1992), Informe Sobre Desarrollo Humano 1992.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (1993), Informe Sobre Desarrollo Humano 1993. Mundi-prensa Libros, S.A.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (1994), Informe Sobre Desarrollo Humano 1994. Mundi-prensa Libros, S.A.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (1995), Informe Sobre Desarrollo Humano 1995. Mundi-prensa Libros, S.A.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (1996), Informe Sobre Desarrollo Humano 1996. Mundi-prensa Libros, S.A.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (1997), Informe Sobre Desarrollo Humano 1997. Mundi-prensa Libros, S.A.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (1998), Informe Sobre Desarrollo Humano 1998. Mundi-prensa Libros, S.A.
- Psacharopoulos, George (1995) “*Directions in Development: Building Human Capital for Better Lives*”, World Bank, Washington D.C.

Romero Maritza y Cristina Hernández (1998) "Mortalidad Materna en República Dominicana" *Revista Dominicana de Población* No. 2. (pags. 83-90). UASD/FNUAP. Santo Domingo, República Dominicana.

Secretaría de Estado de Agricultura (1998) " Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1998 - 2002 . Santo Domingo, República Dominicana.

Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS), Oficina Panamericana de la Salud (OPS), (1997), La Situación de Salud en República Dominicana 1996. Santo Domingo, República Dominicana.

Segura, Carlos y Jaime de la Rosa (1998) "El VIH/SIDA en la República Dominicana: contexto económico, social y cultural en que se desarrolla la epidemia" *Revista Dominicana de Población* No. 2. UASD/FNUAP. Santo Domingo, República Dominicana.

CAPÍTULO II:

EVOLUCIÓN MACROECONÓMICA Y
DESARROLLO HUMANO

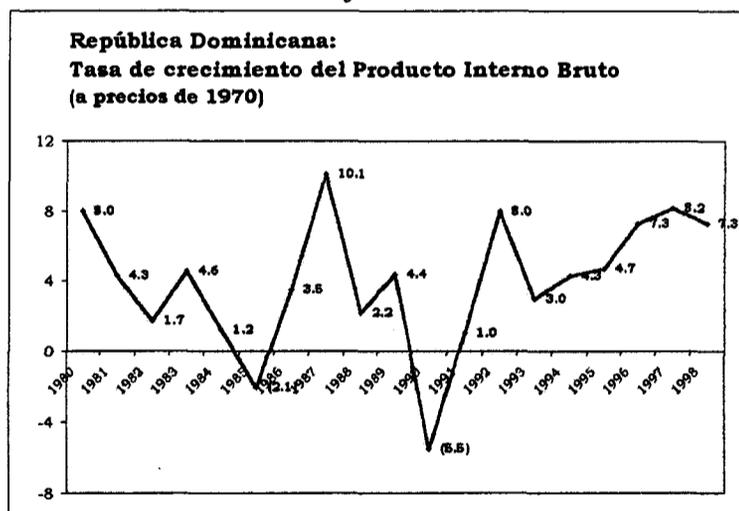
INTRODUCCIÓN

Un ambiente macroeconómico caracterizado por altas y sostenibles tasas de crecimiento y estabilidad de precios es indispensable para mejorar el nivel de desarrollo humano. La expansión de las actividades económicas facilita la creación de nuevas oportunidades de empleo y de educación, que permitan a las personas obtener los ingresos necesarios para mejorar sus condiciones de vida a través del trabajo productivo. De esta manera, el crecimiento económico es un medio que permite crear las bases para que las personas puedan disfrutar de una vida prolongada, saludable y creativa. Por ese motivo, es importante que la política de desarrollo logre estrechar los vínculos entre el crecimiento económico y el desarrollo humano, por medio de su orientación hacia la reducción de la pobreza, la mejora de la distribución de la renta y la protección del medio ambiente.

1. TENDENCIAS MACROECONÓMICAS

El comportamiento macroeconómico desde la década de los setenta y, por lo tanto, su aporte al desarrollo humano, ha sido el resultado de la combinación de políticas económicas y factores externos. En efecto, en los años setenta la mejora de los términos de intercambio junto a la ejecución de políticas económicas no inflacionistas promovieron la expansión sostenida de las actividades productivas y del empleo, así como la mejora de los indicadores de educación y salud. Posteriormente, en los ochenta, el deterioro de los términos de intercambio y la ejecución de políticas económicas generadoras de desequilibrios internos y externos, se tradujeron en la necesidad de aplicar políticas de estabilización que redujeron la tasa de crecimiento económico, el salario real y la demanda de mano de obra. Esa inestabilidad económica deterioró la distribución de la renta y empeoró los indicadores de bienestar relacionados con el desarrollo humano. Ese deterioro llevó en los noventa a ejecutar políticas fiscales y monetarias consistentes con la estabilidad de precios y, por lo tanto, con un crecimiento económico sostenible. El resultado ha sido una mejora de los indicadores de bienestar, resaltando principalmente la reducción de los indicadores de pobreza.

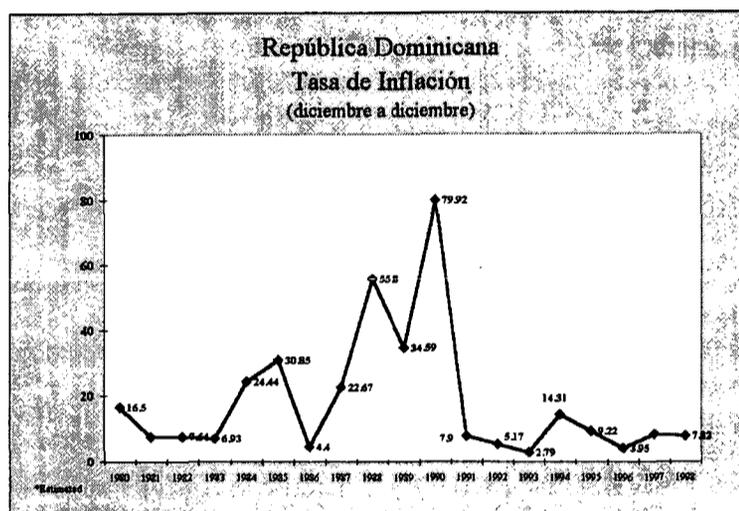
Gráfico 1



Entre 1982 y 1996 se pueden identificar tres períodos de expansión y tres períodos de estabilización. La nueva administración instalada en 1982 se percató rápidamente de que era imposible seguir sosteniendo los desequilibrios macroeconómicos heredados del gobierno anterior (1978-1982) - producidos por un excesivo gasto público- y decidió acudir al Fondo Monetario Internacional. Entre 1983 y 1986 se firmaron y ejecutaron varios acuerdos con el Fondo, encaminados al logro de la estabilidad macroeconómica. Los efectos de la política de ajuste se reflejaron en 1985 a través de la contracción del PIB real per capita (-4.3%) y del aumento de la

tasa de desempleo a un 27%. Durante ese período, las autoridades económicas mostraron dificultades en el control del gasto corriente como instrumento de equilibrio fiscal. A pesar de que los gastos de operación (servicios personales y materiales y suministros) se redujeron ligeramente, en esos años el gasto corriente - debido al aumento de los aportes a instituciones públicas- se mantuvo alrededor del 10% del PIB, lo cual sugiere que el esfuerzo fiscal estabilizador provino por el lado del gasto de capital, el cual se redujo sustancialmente, incluyendo las inversiones en escuelas y hospitales.

Gráfico 2



Hacia 1986, los beneficios macroeconómicos de la estabilización comenzaron a percibirse, recuperándose la tasa de crecimiento del PIB real (3.5%), reduciéndose la tasa de inflación (4.4%) y aumentando la demanda de mano de obra. A partir de agosto de 1986, el nuevo Gobierno Dominicano decidió reactivar la economía mediante un dinámico programa de inversiones públicas, el cual se concentró en la construcción de

viviendas, vías públicas y sistemas de agua potable y alcantarillado. La inversión bruta interna se incrementó de un 19.1% del PIB a un 27.8% en 1987. Las autoridades promovieron el aumento del ahorro público corriente -el cual pasó de un 2.1% del PIB en 1986 a un 6.1% en 1987-, con el objetivo de financiar el programa de inversiones públicas.⁵⁴ No obstante, la magnitud de las inversiones públicas era tan grande que se generó un déficit fiscal equivalente al 3.6% del PIB en 1987. Ese déficit fiscal fue financiado con recursos del Banco Central y del Banco de Reservas y con endeudamiento externo. Esto pone de manifiesto que la política monetaria acomodó las necesidades de financiamiento del sector público, lo cual provocó que la tasa de inflación se incrementase y el tipo de cambio experimentase una acelerada depreciación. La tasa de inflación promedio anual se elevó a un 22.7% en 1987 y continuó acelerándose hasta alcanzar un máximo en 1990 (79.9%), deteriorándose el salario real. A su vez, el tipo de cambio del mercado libre pasó de 2.91 pesos por dólar en 1986 a 11.13 pesos por dólar en 1990.

Recuadro 1: Lecciones de política económica y desarrollo humano

La experiencia de los años ochenta revela que la estabilidad macroeconómica es una condición necesaria para mejorar el nivel de desarrollo humano. El crecimiento económico alcanzado en los períodos de estabilidad de precios se ha traducido en una mejora de las condiciones de vida de la población de menores ingresos. Ese crecimiento ha generado un aumento del empleo y de los salarios reales, que ha permitido a la población mejorar su capacidad de adquirir los bienes y servicios requeridos para satisfacer sus necesidades básicas de consumo.

⁵⁴ El aumento del gasto de capital significó la reducción en términos reales de los gastos en personal que provee servicios sociales públicos.

Asimismo, el crecimiento acompañado de procesos inflacionarios, provocados por déficits fiscales y excesivo crecimiento monetario, ha provocado un aumento de la incidencia de la pobreza y la concentración de la riqueza. El aumento de precios deteriora el salario real y reduce, por lo tanto, la posibilidad de satisfacer las necesidades de consumo de la persona. El resultado final es un aumento de la cantidad de personas consideradas como pobres, tanto por la disminución de su ingreso real como por la merma de la posibilidad de acumular capital humano.

Las consecuencias de los desequilibrios macroeconómicos son agravadas por los efectos de las políticas de estabilización. Generalmente, la estabilidad se logra mediante la aplicación de medidas fiscales y monetarias contractivas que se traducen en una merma del gasto social y en menor acceso al financiamiento. Esto tiene como resultado una reducción de las oportunidades de desarrollo de las personas de menores ingresos.

Esa experiencia ha hecho que numerosos diseñadores de política económica, así como miembros de las organizaciones políticas, reconozcan que la estabilidad macroeconómica debe ser mantenida ejecutando políticas fiscales y monetarias consistentes con la estabilidad y el desarrollo humano. Por ese motivo, se puede prever que en el futuro se mantendrá la estabilidad macroeconómica, sin deteriorar el aporte del crecimiento económico a la mejora del bienestar de todos los dominicanos.

La distorsión de los precios relativos, provocada por la aceleración de la tasa de inflación, hizo que la tasa de crecimiento económico, que se había acelerado entre 1986 y 1988 (alcanzó un 10.1% en 1987), descendiera hasta hacerse negativa en 1990. De hecho, la economía dominicana colapsó en ese año, al combinarse una contracción de un 5.5% del PIB real, una tasa de inflación de casi un 80%, un aumento de la tasa de desempleo a un 23% y un descenso del salario mínimo real de un 11.1%. Ese comportamiento macroeconómico y del mercado laboral se reflejó en el aumento de la incidencia de la pobreza y en el deterioro de las condiciones de vida de la población. Esto ocurrió a pesar de que una gran parte de las inversiones públicas se realizó en áreas sociales, lo cual significa que el efecto negativo de la aceleración de la tasa de inflación fue superior al aporte positivo del aumento de las inversiones públicas en el área social. De esa manera puede concluirse que el crecimiento *cum* inflación es perjudicial para el desarrollo humano.

En septiembre de 1990, después de un fuerte impasse político provocado por la acusación de fraude electoral, el gobierno reelecto inició un nuevo programa económico que modificó sustancialmente la política económica ejecutada en el cuatrienio anterior. Además de un programa de estabilización, se ejecutó un conjunto de reformas estructurales,⁵⁵ el cual contó con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y, posteriormente, del Fondo Monetario Internacional. La política de estabilización se centró en la eliminación del déficit fiscal, en la restricción monetaria y en la eliminación de los subsidios y controles de precios públicos.⁵⁶ Los efectos fueron notables: la tasa de inflación cayó a un 7.9%, la tasa de cambio se estabilizó en 12.50 pesos por dólar, y el PIB real per cápita inició una recuperación que se tradujo en una tasa de crecimiento de un 8% en 1992.

⁵⁵ Las reformas estructurales incluyen: reforma arancelaria; reforma tributaria; reforma financiera; reforma laboral; entre otras. Véase el recuadro 2.

⁵⁶ Los precios de los combustibles más que se duplicaron en el período agosto-diciembre de 1990.

Recuadro 2: Las reformas estructurales

La República Dominicana es un caso de reformas tardías, pues mientras los países latinoamericanos iniciaban sus reformas en los ochenta, los gobiernos dominicanos ejecutaban políticas macroeconómicas desestabilizadoras. No fue sino hasta 1990, cuando el gobierno acorralado por los desequilibrios macroeconómicos, el aumento de la incidencia de la pobreza y la concentración de la riqueza, se vio en la obligación de ejecutar una reforma comercial, lo cual marcó el inicio del período de reformas económicas en la República Dominicana.

En septiembre de 1990 el Gobierno introdujo mediante el Decreto 339-90 una importante reforma del régimen de comercio exterior consistente en la reducción de los niveles arancelarios y la dispersión entre ellos. También se sustituyeron los impuestos específicos por gravámenes ad-valorem y se comenzó a utilizar el tipo de cambio del mercado, en lugar de las diferentes tasas que se aplicaban para valorar los diversos tipos de bienes. Además, se redujeron las exoneraciones y se eliminaron varias de las restricciones cuantitativas a las importaciones.

La apertura comercial provocó el descenso de los precios de productos que gozaban de una elevada protección efectiva. Ejemplos: el precio de la varilla para la construcción, producido por un monopolio industrial, descendió en un 52.4%; el precio de la leche en polvo bajó en un 35%; el precio de los aceites comestibles lo hizo en un 40%; el precio de la pasta dental en un 25%; el precio de los detergentes se redujo en un 35%; y el precio de los automóviles lo hizo en un 20%, entre otros. Esto sugiere que la mayor competencia promovida por la reducción arancelaria se tradujo en un aumento del bienestar de los consumidores.

Por otra parte, a mediados de 1992 se aprobó un nuevo Código Tributario que incluía profundas modificaciones a las leyes de Impuesto sobre la renta, de Impuestos selectivos al consumo y del Impuesto a las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS). Entre los objetivos de la reforma tributaria se encontraba la creación de un marco de igualdad fiscal para todos los sectores de la economía, que fuese neutral, equitativo y generador de los recursos suficientes para que el Estado no necesitase solicitar financiamiento inflacionario del Banco Central para ejecutar su gasto. En este contexto es preciso señalar que muchos de los privilegios fiscales fueron eliminados, mejorando por lo tanto la equidad del sistema tributario.

Las reformas arancelaria y tributaria permitieron al Gobierno alcanzar un superávit en las finanzas públicas y, por lo tanto, estabilizar la tasa de inflación y el tipo de cambio. En adición, el PIB real inició una recuperación que se tradujo en una tasa de crecimiento de un 8% en 1992.

Otra reforma importante fue la financiera. La Junta Monetaria dictó un conjunto de resoluciones que liberalizaron las tasas de interés, eliminaron los requerimientos de canalización de créditos a sectores específicos, mejoró la normativa de regulación y supervisión bancaria, y creó el sistema de bancos de servicios múltiples, entre otras medidas.

También se aprobó una reforma del Código de Trabajo, la cual, además de ofrecer beneficios adicionales a los trabajadores, asegura la flexibilidad laboral necesaria para promover un aumento del empleo.

Por último, en relación a la privatización de empresas estatales y servicios públicos, puede señalarse que hasta 1996 ésta se limitó a dejar que las empresas estatales quebrasen y/o a provocar graves desabastecimientos de los servicios públicos (e.g., electricidad, recogida de basura y transporte, entre otros). En 1996 se aprobó una Ley de Reforma de las Empresas

Públicas que tiene como objetivo promover la entrada de capitales privados a las empresas públicas. En 1998 se realizó la primera licitación y adjudicación: Molinos Dominicanos. Ya en 1999 se llevaron a cabo las licitaciones y adjudicaciones del Consejo Estatal del Azúcar y de generación, distribución y comercialización de la energía eléctrica.

El éxito del programa en reducir y controlar la inflación permitió que los aumentos en los salarios nominales que se verificaron en el período 1991-1992, se tradujesen en ganancias apreciables en el salario real. A pesar de la magnitud de los aumentos de precios de bienes públicos que se llevaron a cabo en 1990 para reducir el déficit del sector público, los salarios reales exhibieron una recuperación significativa en el período 1991-1992.⁵⁷ La recuperación del crecimiento económico se tradujo también en un aumento del ingreso real per capita y en la disminución de la tasa de desempleo a un 20.3%. Todo esto se manifestó en la reducción de la incidencia de la pobreza y en la mejora de la distribución de la renta en 1992.

No obstante, es preciso señalar que, dado que el ajuste macroeconómico de 1991 se basó en gran parte en la contracción del gasto social, el ritmo de acumulación de capital humano - especialmente en las familias pertenecientes a los estratos de ingresos más bajos- se redujo. Esto revela que a pesar del aumento observado en el salario real, así como la disminución de la pobreza, en el período posterior al ajuste, las capacidades de los dominicanos más pobres de mejorar sus condiciones de vida de forma sostenida se deterioraron. De ahí se desprende otra lección importante: el desarrollo humano debe promoverse mediante la ejecución de políticas que sean consistentes tanto con la estabilidad macroeconómica, como con el aumento de las oportunidades de las personas, de lo contrario, los beneficios del crecimiento económico se concentrarán en el mediano plazo en las familias de mayores ingresos.

Gráfico 3



La disciplina económica se mantuvo durante 1993, motivada en parte por la firma de un nuevo acuerdo stand-by con el FMI. Las finanzas del sector público se mantuvieron prácticamente en equilibrio, terminando con un ligero déficit de 0.3% del PIB en ese año, lo cual no impidió que la tasa de inflación se redujese a un 2.8%. Las tasas de interés se contrajeron más lentamente que la inflación, lo que generó niveles muy

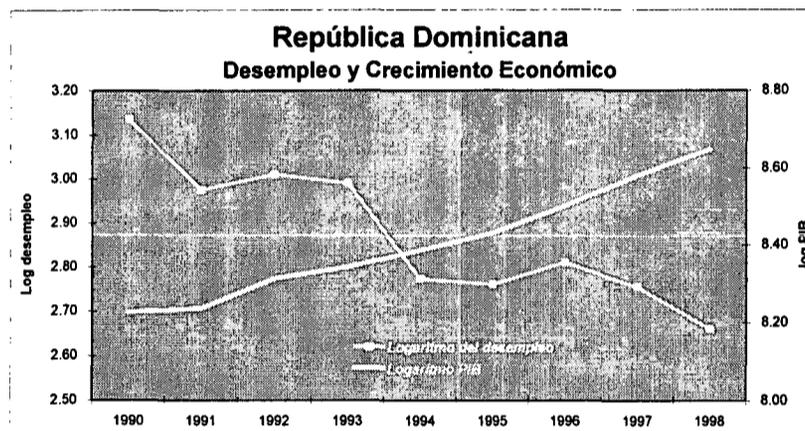
elevados de tasas reales de interés, una importante entrada de capitales y la apreciación del tipo de cambio real, lo que provocó la pérdida de competitividad de las exportaciones nacionales. No obstante, la reducción de las exportaciones se acompañó de una mayor contracción de las importaciones y un aumento de los ingresos por turismo y zonas francas, reduciéndose el déficit por cuenta corriente a un 0.7% del PIB. Las reservas internacionales volvieron a crecer en 1993,

⁵⁷ Al final de 1992, el salario mínimo real había aumentado en un 17.3% con relación al nivel de 1990. En términos de dólares, el salario mínimo al final de 1992 superó al promedio del período 1989-1990 en un 39%.

terminando las brutas en US\$736.1 millones y las netas en US\$437.8 millones. Ese aumento de las reservas disminuyó las expectativas de depreciación, lo cual aumentó la demanda de saldos monetarios reales y permitió a las autoridades del Banco Central flexibilizar los controles monetarios. Esto tuvo como resultado un aumento del acceso al crédito tanto a las empresas como a las personas.

La prudencia fiscal comenzó a relajarse en el segundo semestre de 1993 y se agravaría en 1994, debido a la proximidad de las elecciones presidenciales. Las operaciones del sector público consolidado terminaron en 1994 con un déficit de un 3.0% del PIB. De un financiamiento doméstico del déficit equivalente a -0.1% del PIB en 1993⁵⁸ se pasó a un financiamiento

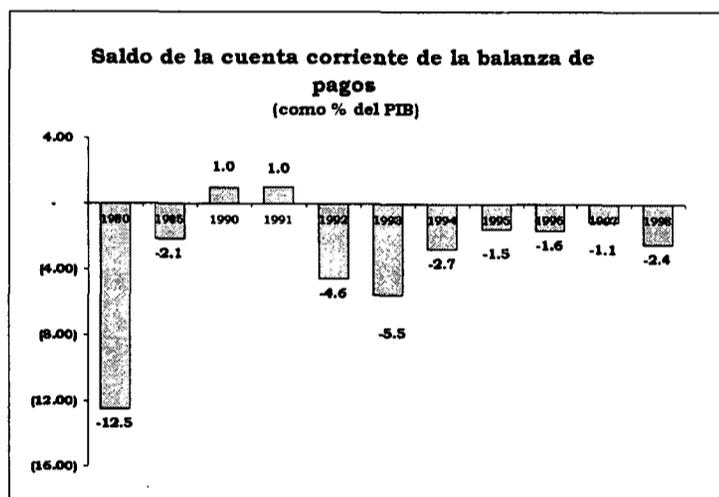
Gráfico 4



equivalente a un 3.2% del PIB. Ese notable deterioro de la situación financiera del sector público repercutió sobre la demanda agregada y el sector externo. El déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos se elevó a un 1.6% del PIB. A pesar de la venta de una parte considerable de las reservas de divisas del

Banco Central, el peso dominicano en el mercado libre evidenció una depreciación de un 7%, elevándose la tasa de inflación a un 14.3% en 1994. El aumento de la demanda agregada, provocado en parte por una política de gasto público excesivo frente al nivel de los ingresos fiscales, así como la recuperación del sector minería, produjeron un crecimiento del PIB de un 4.3% en 1994 y una disminución de la tasa de desempleo, la cual se situó en un 16%, manteniéndose relativamente constante el salario real.

Gráfico 5



En septiembre de 1994, se puso en marcha el tercer programa de estabilización económica. Las medidas adoptadas perseguían reducir, en el muy corto plazo, el nivel de la demanda agregada de la economía a fin de mitigar las presiones inflacionarias y crear las bases para el fortalecimiento de la posición externa del país. Las medidas de restricción monetaria y fiscal promovieron la reducción de la tasa de inflación a un 9.2% en 1995. El

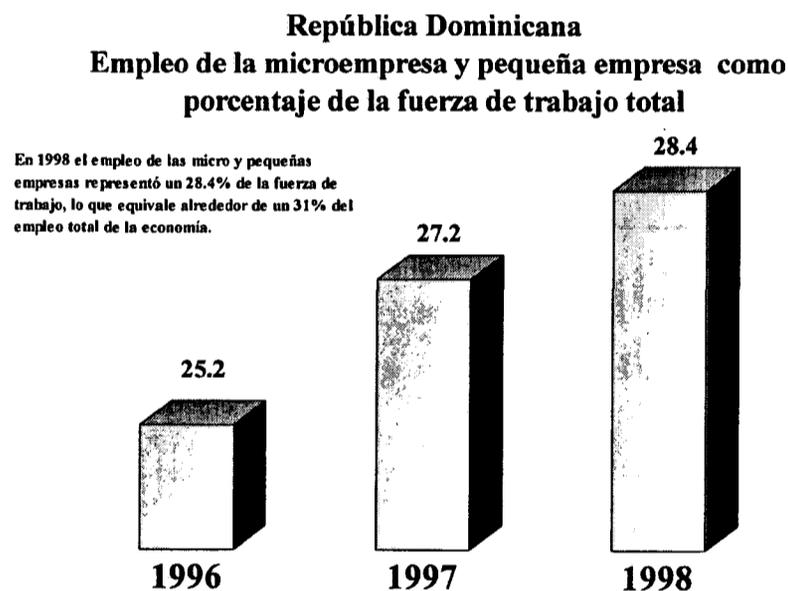
tipo de cambio nominal del mercado libre se mantuvo relativamente estable durante ese año,

⁵⁸En ese año el déficit se financió con recursos externos (atrasos y renegociación de intereses).

exhibiendo una brecha con relación al tipo de cambio oficial, la que fluctuó entre un 3% y un 5%. La cuenta corriente de la balanza de pagos, motivada por un notable crecimiento de las exportaciones de bienes, una fuerte expansión de los ingresos del turismo, las zonas francas y las telecomunicaciones y un menor crecimiento de las importaciones, cerró con un superávit de US\$125.5 millones, equivalente a un 1.1% del PIB. Las reservas brutas de divisas del Banco Central aumentaron en US\$143.9 millones mientras que las netas aumentaron a US\$119.2 millones. El crecimiento del PIB ascendió a 4.8%, superior al nivel de 4.3% registrado en 1994 y la tasa de desempleo se redujo a un 15.8%, elevándose el salario mínimo real en un 9.9%.

Durante 1996, la economía dominicana siguió mostrando un ambiente propicio para el crecimiento con estabilidad. De hecho, se registró una tasa de crecimiento del 7.3% y la tasa de inflación fue de un 3.9%. No obstante, el cambio de autoridades gubernamentales ocurrido en agosto puso de manifiesto la necesidad de elevar el gasto en sueldos y salarios de los funcionarios públicos, resaltando los médicos, las enfermeras y los maestros. Esa necesidad llevó al nuevo gobierno a proponer un conjunto de medidas impositivas con el objetivo de obtener los ingresos suficientes para financiar de forma no inflacionaria el aumento del gasto público social. El Congreso Nacional rechazó las propuestas del Poder Ejecutivo, por lo cual sólo se ejecutaron las medidas administrativas: aumento de los precios de los combustibles y devaluación del tipo de cambio. El resultado fiscal neto de esas medidas fue positivo, lográndose aumentar el gasto social sin tener que recurrir al financiamiento inflacionario.

Recuadro 3: Microempresas en República Dominicana.



En el análisis tradicional del desempeño económico, no es común ver el aporte de los que denominan microempresas y pequeñas empresas; es decir, de aquellas cuyo número de empleados no excede 10 personas y 50 personas respectivamente. Sin embargo, el empleo generado en estas unidades de producción es, en República Dominicana, alrededor del 28% de la población económicamente activa total y su producción constituye aproximadamente un 23% del PIB. Si a esto se añade la gran cantidad de mujeres y personas de bajos ingresos que subsisten de

estas actividades, se puede concluir que la micro y pequeñas empresas constituyen fuentes importantes de crecimiento y redistribución del ingreso.

Del total de micro y pequeñas empresas el 48.4% se dedica a la actividad comercial, en tanto que un 22.5% se dedica a la manufactura y el restante 29.1% a los servicios. Este último sector ha aumentado fuertemente su participación dentro del total. El número de empleados promedios es de 3, siendo la manufactura la que presenta mayor número de trabajadores promedio (3.23). La mayoría de ellas están ubicadas en la ciudad de Santo Domingo (33.3%), generándose aquí también la mayor cantidad de empleo (41.2 del total). Esto último puede deberse a un mayor ingreso per cápita de esta zona y mayores oportunidades de crédito, además de mejores redes de transporte.

Un aspecto importante de las microempresas es el hecho de que constituyen fuentes importantes en el ingreso del hogar. De hecho, dos de cada tres propietarios (67.6%) de microempresas son jefes de hogares. Además, estos negocios representan, en el 60% de los casos la principal fuente de ingreso del hogar del propietario y, este porcentaje se incrementa a 73% cuando el propietario es además el jefe del hogar donde reside.

La falta de infraestructura física básica, en especial con relación al espacio físico, es una de las limitaciones que tienen las microempresas para llevar a cabo sus operaciones en óptimas condiciones. El 61.4% de las empresas operan en el mismo lugar donde reside el dueño del negocio, y sólo el 20% está ubicada en zonas dedicadas principalmente a la actividad comercial; el resto está ubicado principalmente en zonas residenciales.

Otra de las principales limitaciones es la falta de crédito formal que enfrentan estas empresas. El Gobierno Dominicano, con el fin de dar financiamiento a la micro, pequeña y mediana empresa, creó, mediante el decreto No. 238 de mayo de 1997 el Programa de apoyo a la Micro y Pequeña y Mediana Empresa. Esta institución posee en la actualidad una cartera de préstamos es de RD\$750 millones, beneficiando a nueve mil micro, pequeños y medianos empresarios, generando y fortaleciendo un total de 40,000 empleos*.

Sin embargo la falta de crédito sigue siendo una limitación importante. Las cifras existentes indican que las instituciones formales atendieron las necesidades financieras del 9.4% de los negocios, dentro de los cuales los bancos y financieras otorgaron crédito al 4.2% de los negocios y las ONGs al 4.7%; en tanto que solamente el 0.5% de ellas identificó al Programa para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PROMIPyME) del gobierno como su fuente de financiamiento. El financiamiento en efectivo es poco utilizado, siendo el financiamiento de los suplidores su principal fuente de financiamiento (38.1% de las empresas lo usan). Un hecho lamentable es que más del 20% de las empresas recibieron financiamiento a tasas superiores al 100%, y de éstos un 13.2% lo recibió a una tasa superior al 200%.

Muchas veces se ha asumido una relativa estabilidad en las actividades que llevan a cabo estas unidades de desarrollo, sin embargo, estudios llevados a cabo por el Fondo para el Financiamiento de la Micro y Pequeña Empresa han demostrado que un sexto de estas empresas desaparecen anualmente y otras tantas se crean. Debido a todo lo anterior, es importante incorporar mecanismos de incentivo, monitoreo y financiamiento a las microempresas y pequeñas empresas, debido al impacto que las mismas tienen sobre el bienestar de toda la comunidad.

*Fuente: Ortiz, Marina (1998)
Datos entregados por Promipyme

2. SITUACIÓN ECONÓMICA RECIENTE

1997: Continúa la expansión con estabilidad

Durante 1997 la economía dominicana mostró un fuerte dinamismo. El crecimiento del Producto Interno Bruto real fue de un 8.2%, el mayor crecimiento registrado en los últimos 10 años. Esa expansión del producto fue impulsada principalmente por los sectores telecomunicaciones, turismo (hoteles, bares y restaurantes) y construcción. A pesar de que los dos primeros no son intensivos en mano de obra, se ha observado que el crecimiento del resto de los sectores económicos permitió la reducción del desempleo, el cual se situó en un 15.7% de la población económicamente activa. En materia de precios, la tasa de inflación registrada fue de un 8.4%. Las cuentas externas presentaron resultados favorables. En ese contexto, el déficit de la cuenta corriente alcanzó un 1.5% del PIB, en tanto que la inversión extranjera directa registró un incremento de un 13.2%. El ahorro corriente del Gobierno disminuyó, a pesar de un incremento en 1.6 puntos del PIB en la presión tributaria, debido al aumento del gasto en servicios personales.

Actividad económica y empleo

En lo que se refiere a la actividad económica durante 1997, los sectores que mostraron mejor desempeño fueron los que enfrentan un mayor nivel de competencia. Los sectores telecomunicaciones, construcción, turismo, zonas francas y comercio se han caracterizado por una fuerte competencia tanto interna como con el exterior. Esto les ha hecho capaces de transformar eficientemente sus insumos y de crecer sostenidamente en los últimos años.

El sector de comunicaciones continuó siendo el de más rápido crecimiento. El valor agregado de ese sector se expandió durante 1997 en un 19.2%, producto principalmente del aumento en la demanda por comunicación de beepers, celulares y de llamadas de larga distancia. En segundo lugar se ubica el sector construcción, con una tasa de crecimiento de un 17.1%. Este comportamiento del sector construcción se tradujo en un incremento de la tasa de inversión de la economía, la cual pasó de un 22.4% en 1996 a un 24.4% en 1997. El sector turismo también mostró un fuerte dinamismo, con una tasa de crecimiento del 16.7%. Por último, es preciso resaltar que el valor agregado de las zonas francas (ver recuadro 4) presentó un crecimiento superior al promedio de todos los sectores (10.6%), revirtiendo su tendencia a la baja observada durante los últimos dos años, lo cual es muy importante debido a la gran intensidad en mano de obra del sector.

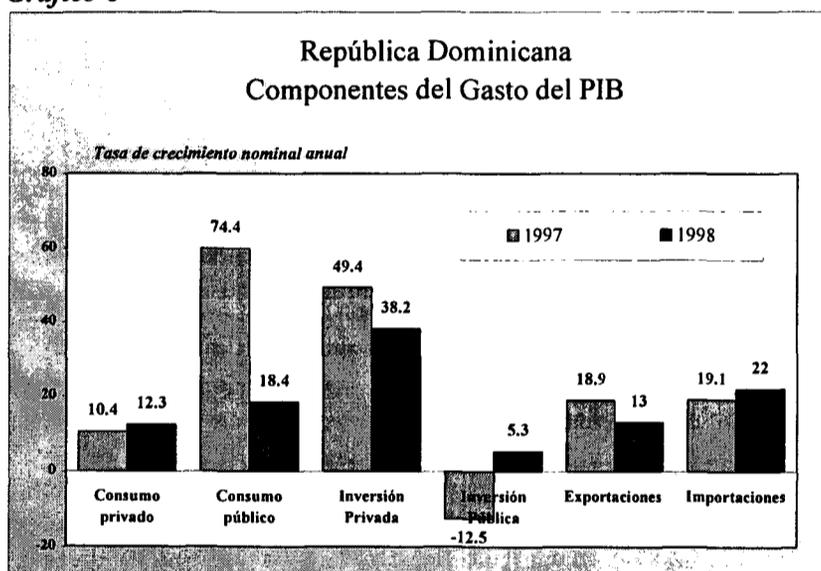
Recuadro 4: Zonas Francas en la República Dominicana

Las zonas francas son recintos geográficos de exportación que se benefician de ventajas arancelarias, impositivas, financieras, legales o administrativas. La primera zona franca dominicana fue creada en 1969, y entre este año y 1983 se crearon tres más. Hasta 1984 el número de empresas establecidas y de empleos creados creció de manera lenta. A partir de ese año, y con la creación del mercado libre de divisas, este sector adquiere un mayor dinamismo, promediando entre 1991-1998 una tasa de crecimiento promedio anual de un 7.9%. Las zonas francas de exportación constituyen actualmente uno de los sectores de exportación no tradicional más dinámico y exitoso. En menos de 10 años, las zonas francas han creado alrededor de 100,000 empleos directos (8.8% del total de empleo), y generan actualmente más de US\$ 1,200 millones de sus exportaciones netas.

A pesar de que la actividad textil sigue siendo el principal destino de inversión, se han verificado en los últimos años cambios en la estructura de la industria de zonas francas, de manera que mientras en 1994 el 63% de las empresas instaladas se dedicaba a confecciones textiles, en 1998 del total de empresas aprobadas para operar bajo el régimen de zona franca sólo el 40% pertenecía al área textil, lo que revela un descenso en la participación de las mismas en el total de empresas instaladas.

La expansión de esos sectores pudo compensar el pobre desempeño de los sectores minería y agropecuario. Este último, ha mostrado un comportamiento errático en los últimos años que le ha hecho perder participación en el PIB. En efecto, el sector agropecuario que aportaba el 16.7% del total del PIB en 1980, sólo aportó el 12.4% en 1997. Esto pone de manifiesto que las políticas agropecuarias y comerciales no han logrado promover la eficiencia productiva. Como resultado se tiene un sector que produce menos alimentos per capita en el presente que hace veinte años.

Gráfico 6



El crecimiento de la demanda interna fue liderado por el incremento del consumo nominal del gobierno en un 74.4%, lo que en términos reales representa más de un 65%. Ese incremento es principalmente el resultado de los ajustes llevados a cabo en los sueldos y salarios de los funcionarios del sector público, especialmente aquellos de baja y mediana remuneración.

La Inversión Bruta es el otro componente de la demanda interna que observó un crecimiento elevado en 1997, mostrando una expansión nominal de un 28.1%. La impulsora de esta expansión fue la inversión privada, la cual se incrementó en un 49.4% - empujada por la actividad de construcción-, en tanto que la inversión pública se redujo en un 12.5%. El aumento de la inversión privada se explica por la expansión del crédito de la banca comercial al sector privado, así como por la reducción de las tasas de interés. La reducción de la inversión pública es el resultado del aumento del gasto corriente y del respeto de la restricción presupuestaria, que limitó el financiamiento no inflacionario del sector público. A su vez, el consumo privado arrojó un crecimiento de un 10.4%, reflejando también el acceso al financiamiento y la reducción de las tasas de interés. Por último, la demanda externa por la oferta nacional se incrementó en un 18.9%, en moneda nacional, debido a la expansión de las exportaciones, tanto de bienes (zonas francas) como de servicios (turismo).

La aceleración del ritmo de crecimiento económico se tradujo en una reducción de la tasa de desempleo. Según estimaciones del Banco Central de la República Dominicana, el porcentaje de la población económicamente activa sin trabajo bajó de 16.6% en 1996 a un 15.7% en 1997.

Esa mayor demanda de mano de obra se acompañó de un incremento de casi un 12% en el salario mínimo real, que benefició principalmente a las personas de menores ingresos.

Recuadro 5: Cambio estructural del crecimiento económico y desarrollo humano

La economía dominicana ha experimentado cambios estructurales en las dos últimas décadas, reflejando una modificación en el modelo de crecimiento económico y en la composición del PIB. Los sectores económicos que tradicionalmente mostraron mayor dinamismo económico –los exportadores tradicionales y las empresas sustitutivas de importaciones- han sido reemplazados por otros muy abiertos a la competencia internacional y que se favorecieron del reajuste del tipo de cambio real realizado a partir de 1985, de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y del aumento de la competencia observada desde 1990.

Las zonas francas industriales y el turismo se han convertido en las principales actividades generadoras de divisas y de expansión del producto interno bruto, así como en importantes generadores de empleo. En este sentido, las empresas de zonas francas que en 1980 empleaban a 18,339 personas, emplean actualmente a más de 196,000 –de los cuales alrededor de un 60% son mujeres-, y han representado alrededor del 3.6% del PIB en los últimos años.

Por su parte, el turismo, que aumentó su demanda de empleos directos de 7,012 personas a más de 50,000 entre 1980 y 1998, tiene una participación del 7.1% del PIB y ha mostrado una tasa de crecimiento superior al 15% en los últimos seis años. Además es el sector que más divisas genera a la economía dominicana, alcanzando en 1998 un monto superior a los US\$2,200 millones. No obstante, ese aporte del turismo a la economía no ha sido gratis. En ese sentido, el deterioro ambiental provocado por las actividades relacionadas con el turismo ha llegado a niveles que aconsejan la realización de las inversiones necesarias para lograr la regeneración y sostenibilidad del medio ambiente.

Por último, el sector de telecomunicaciones se ha convertido en una pieza importante del motor de crecimiento de los años noventa. El valor agregado de ese sector ha estado creciendo como promedio anual del período 1991-1998 a una tasa de un 16.4%. Esto ha provocado que su participación en el PIB se incremente de 2.4% a 4.6%, aportando hasta un 11% de la variación del producto. Se prevé que con la promulgación de la ley de telecomunicaciones, así como con la creación del Indotel, se promueva una mayor inversión en ese sector, por lo que se espera que siga mostrando una rápida expansión. Es preciso señalar que dado que este sector no es intensivo en mano de obra, el extraordinario aumento de su valor agregado sugiere un aumento de la productividad de la mano de obra empleada y, por lo tanto, de su remuneración media. De ahí se desprende que el auge de ese sector es un elemento que tenderá a aumentar la distancia entre los ingresos de los empleados, especialmente entre los educados y los no educados.

Evolución de los precios

La tasa de inflación para 1997 fue de un 8.4%, superando en más de 4 puntos porcentuales a la variación de precios observada en 1996. La aceleración de la tasa de inflación se explica por el aumento de más de un 30% en los precios de los combustibles aprobado por las autoridades en diciembre de 1996. Asimismo, la devaluación de un 8%, aprobada por la Junta Monetaria en el citado diciembre también influyó –pero en menor medida, pues el tipo de cambio que se utiliza para determinar los precios es el prevaeciente en el mercado libre- sobre la tasa de inflación. En adición, el índice de precios también se vio afectado por el aumento de los precios

de algunos productos agrícolas, ocasionado por la escasez que provocaran fenómenos atmosféricos adversos. En ese contexto, se estima que el grupo de alimentos y diversos explica el 86% de la variación de los precios en 1997.

Sector Externo

En lo que respecta al sector externo, el déficit comercial continuó deteriorándose en relación a 1996, alcanzando un 12% del PIB. Ese comportamiento se explica por el mayor aumento de las importaciones de bienes (16.1%) en relación a la variación de las exportaciones de bienes (6.8%). No obstante, debido a la extraordinaria importancia del sector servicios, así como el aporte de las exportaciones de zonas francas y de las remesas, se observa que el déficit en cuenta corriente se redujo de 1.7% en 1996 a 1.0% del PIB en 1997.

La cuenta de capitales, por su parte, también mostró resultados favorables. En ese sentido, la inversión extranjera directa mostró un fuerte incremento llegando a US\$405.2 millones, lo que equivale a casi un 3.0% del PIB. Asimismo, se observa un notable aumento de la deuda de corto plazo, la cual pasó de un balance de US\$76.2 millones en 1996 a US\$130.5 millones. Ese comportamiento de las cuentas externas permitió que las reservas internacionales netas se incrementasen en US\$ 60.3 millones, al alcanzar un nivel de US\$254.4 en diciembre de 1997. Asimismo, las reservas brutas se situaron en US\$555.5 millones, mostrando un crecimiento de US\$44 millones respecto a diciembre de 1996.

Finanzas públicas

Las finanzas públicas se mantuvieron en equilibrio durante 1997, siendo el déficit del Gobierno Central de apenas 0.2% como proporción del PIB. El crecimiento económico, la devaluación del tipo de cambio, el aumento de los precios de los combustibles y la aplicación de normas administrativas, se tradujeron en un aumento de las recaudaciones, tanto en términos absolutos como con relación al PIB. En 1997 la presión tributaria alcanzó un 14.8% del PIB, lo que representa un aumento de 1.6 puntos porcentuales respecto a 1996. La figura impositiva que arrojó mayor tasa de crecimiento fue el diferencial de los combustibles (62.8%), el cual representa un 14.9% del total de los ingresos tributarios. El Impuesto a la Transferencia de bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) también tuvo una fuerte expansión (34.4%), al pasar de RD\$ 4,640.3 millones a RD\$ 6,237.6 millones. En adición, las recaudaciones provenientes del arancel de aduanas -que constituye la principal fuente de ingresos (ver recuadro 6) se elevaron en un 29.4% respecto a 1996.

Recuadro 6: Estructura de los Ingresos Tributarios

La principal figura impositiva en la República Dominicana es el arancel, pues de cada 100 pesos de ingresos tributarios 28 provienen de ese impuesto. El gravamen sobre las importaciones llegó a alcanzar un monto equivalente a un 5.5% del PIB en 1987. A partir de ese año y debido a que se utilizaba el tipo de cambio oficial (el cual era menor que el del mercado libre) para la determinación de la base imponible, los impuestos sobre las importaciones se redujeron relativamente hasta alcanzar un 2.6% del PIB en 1990. En septiembre de 1990 se realizó una reforma arancelaria que además de reducir las tarifas, estableció el uso de la tasa de cambio del mercado libre para la determinación de la base imponible. El efecto de esa reforma fue el aumento de los ingresos hasta alcanzar en 1993 un monto equivalente a un 5% del PIB. A

partir de ese año las recaudaciones por arancel descendieron hasta 1997 cuando se rompe la tendencia negativa, al establecerse mejoras en los mecanismos de valoración y administración aduanera.

Dado que el arancel de aduanas afecta el consumo de las personas se podría afirmar que ese impuesto es regresivo, pues las personas de menores ingresos tienen una relación consumo/ingreso superior a la que se observa en las personas de mayores ingresos. No obstante, es preciso señalar que en términos de regresividad, las barreras cuantitativas al comercio de alimentos son más regresivas. Esto se debe a que la política comercial impide que puedan importarse libremente productos agropecuarios, que representan una parte importante del consumo total de la población más pobre. De esa manera, se observa que el precio de los alimentos que enfrentan los pobres es considerablemente superior al que percibirían en una economía más abierta.

En la actualidad los impuestos sobre los ingresos representan un 18.0% del total de ingresos, lo cual contrasta con el nivel alcanzado en los años ochenta. La evolución de los impuestos sobre los ingresos muestra que entre 1982 y 1989 hubo un comportamiento ascendente de esa figura impositiva. Las recaudaciones pasaron de 2.3% a 3.0% del PIB. A partir de 1989, esta participación se reduce, pues la estructura tributaria existente y la aceleración de la tasa de inflación incentivó la evasión impositiva. No fue sino hasta la reforma tributaria de 1992, cuando se simplifica el impuesto y se reducen las tasas, que el impuesto sobre la renta como porcentaje del PIB aumenta ligeramente; no obstante, la aparición de otras figuras recaudatorias -como el diferencial- provoca que la participación del impuesto sobre la renta en el total de ingresos tributarios continúe reduciéndose. En términos del PIB, las recaudaciones se mantuvieron relativamente estables en el período 1993-1996. En 1997 ésta se eleva a un 2.8% del PIB debido a la aplicación de medidas transitorias que incentivaron a los contribuyentes a realizar pagos adicionales a lo declarado a cambio de no ser fiscalizados posteriormente por la Administración Tributaria. Para 1998, la participación de estos ingresos en el PIB se mantuvo relativamente constante (2.8%).

El Impuesto sobre la Renta tiene un nivel de ingreso anual exento alrededor de US\$ 6,000 dólares (a la tasa de cambio oficial de 15.33 pesos por dólar), y establece tres tramos impositivos con tasas marginales de: 15%, 20% y 25%. Esto último sugiere que ese impuesto es relativamente progresivo, pues cada peso adicional percibido por un contribuyente es gravado en una mayor proporción. Asimismo, la exención de US\$ 6,000, en una economía con un salario mínimo anual equivalente a US\$ 1,888, pone de manifiesto que una parte importante de los asalariados no está sujeto al impuesto. No obstante, es preciso señalar que el Impuesto sobre la Renta de las personas jurídicas -el cual tiene una tasa única de un 25%- tiene agujeros fiscales que permite a los grandes contribuyentes utilizar la depreciación y los gastos de intereses para evadir el pago de sus obligaciones tributarias. Esto disminuye el grado de progresividad del impuesto, pues en términos relativos los grandes contribuyentes tienden a pagar menos que los contribuyentes de tamaño mediano.

Por otra parte, el Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), el cual entró en operaciones en 1984, mantuvo un comportamiento ascendente hasta 1987, alcanzando un 1.6% del PIB. A partir de ese año ese impuesto como porcentaje del PIB se mantiene relativamente constante hasta 1992 cuando se eleva la tasa en 2 puntos porcentuales, al pasar de 6% a 8%, llegando los ingresos por concepto del ITBIS a representar un 2.1% del PIB. En 1997, debido a la aplicación de algunas medidas encaminadas a mejorar la eficiencia administrativa, las recaudaciones por ese concepto se incrementan a 2.9% del PIB, lo cual

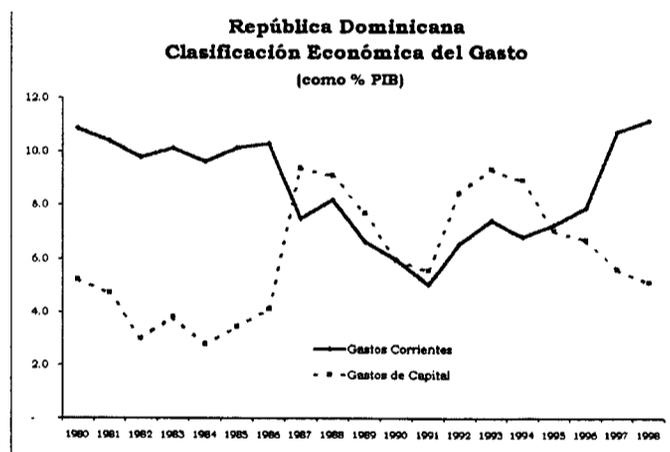
significa que de cada 100 pesos de impuestos recaudados casi 20 provienen del Itbis. Durante 1998 dicha participación no mostró un cambio significativo.

Ese impuesto grava la transferencia de bienes y servicios industrializados, por tal motivo, podría considerarse como regresivo. No obstante, el Código Tributario establece en el Título correspondiente al Itbis un conjunto de bienes y servicios exentos que representan más del 98% del consumo total de las personas con ingresos menores a la línea de pobreza. Esto sugiere que, aun cuando el Itbis es un impuesto sobre el consumo, su nivel de regresividad se ha minimizado por medio de las exenciones. Desafortunadamente, el elevado número de bienes y servicios exentos también se ha traducido en una mayor dificultad de administración del impuesto, provocando una elevada evasión del mismo.

Por último, el impuesto sobre los combustibles, el cual es la diferencia entre el precio de venta de los derivados del petróleo en el mercado local y el costo de producción e importación (incluidos los márgenes de comercialización), se ha convertido en una importante figura impositiva. En primer lugar, ese impuesto ha alcanzado un monto equivalente a un 2.5% del PIB y un 16.6% del total de ingresos tributarios. En segundo lugar, los ingresos provenientes de ese diferencial se utilizan para el pago de la deuda externa del Gobierno Central. En este sentido, existe una estrecha relación entre el monto de diferencial entregado por el Gobierno Central al banco emisor y la estabilidad de precios y de tipo de cambio.

En relación a la incidencia del diferencial de los combustibles se puede afirmar que el consumo directo de combustible de las personas de menores ingresos es considerablemente inferior al que se observa en el patrón de consumo de las personas de ingresos superiores. Por tanto, se podría concluir que el diferencial de los combustibles, a pesar de afectar el consumo, no es muy regresivo.

Gráfico 7

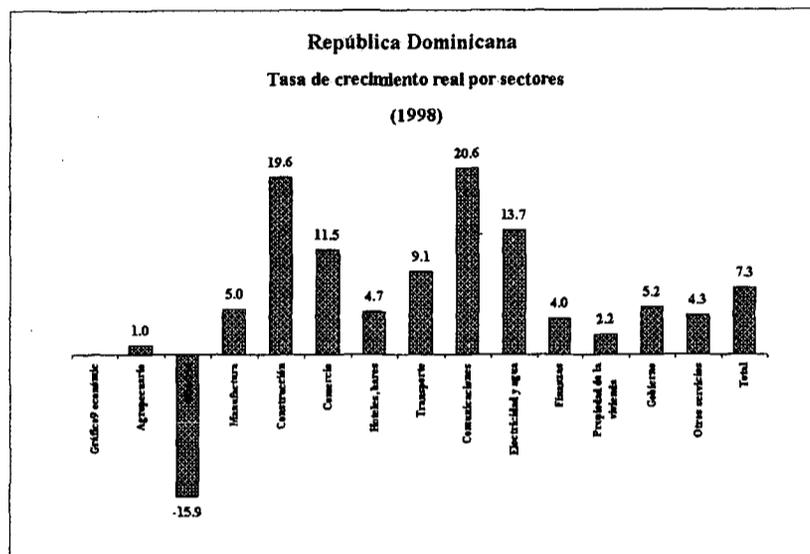


El aumento de las recaudaciones permitió financiar de forma no inflacionaria el espectacular incremento del gasto público corriente, el cual se situó en un 11.1% del PIB. En este sentido, la administración iniciada en agosto de 1996 modificó la estructura de gasto público prevaeciente en los diez años anteriores. Mientras la participación del gasto de capital en el período 1986-1996 fue de un 50.6% (7.5% del PIB), en 1998 ese gasto sólo representó un 31.5%. Esto pone de

manifiesto un cambio en la orientación del Estado, pues se está ejecutando una estrategia encaminada a mejorar los servicios sociales, los cuales son intensivos en empleo. Esta estrategia se tradujo en un aumento de los sueldos de maestros, médicos y enfermeras, entre otros. Además, se le dio una mayor importancia a la modernización de la burocracia estatal, incrementándose los gastos en sueldos y salarios, así como los suministros indispensables para mejorar la administración pública. En adición, se otorgó un mayor peso a las transferencias de recursos como aportes corrientes a las empresas estatales deficitarias hasta lograr su capitalización o privatización.

1998: A pesar de Georges, continúa la expansión

Gráfico 9



La República Dominicana fue impactada por el paso del Huracán Georges en septiembre de 1998. No obstante, el desempeño económico puede ser evaluado como positivo, mostrando durante el año un fuerte dinamismo, el cual se enmarcó en una nueva política hacia la integración económica (ver recuadro 7).

Actividad Económica

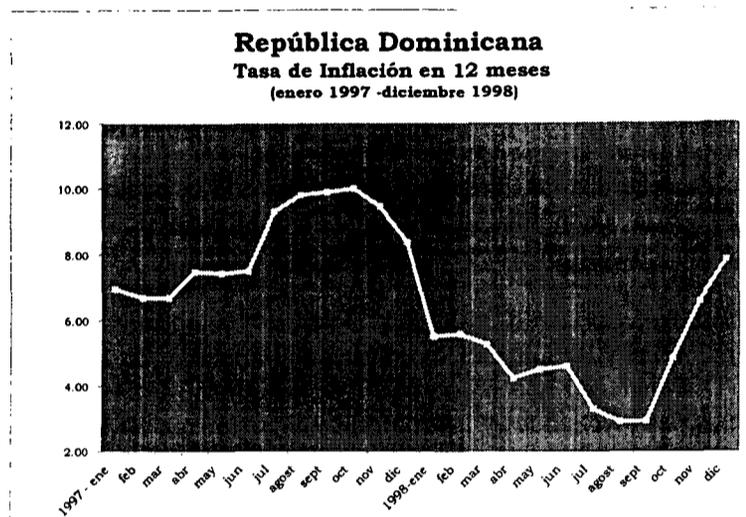
El crecimiento del Producto Interno Bruto real fue de un 7.3%. La expansión del producto fue impulsada principalmente por los sectores comunicaciones, construcción, electricidad y agua, y comercio. El sector de comunicaciones fue el que mostró mayor crecimiento (20.6%), siguiendo con la tendencia mostrada en los últimos años, lo que es atribuible tanto a los avances tecnológicos del sector como a la mayor accesibilidad a tecnología sofisticada por parte de la población. Las actividades de construcción se reactivaron considerablemente después del paso del huracán, registrando una variación de un 19.6 % respecto a 1997.⁵⁹ El sector de energía tuvo un crecimiento real de su valor agregado de un 10.3%, debido a un incremento de la facturación del consumo de energía a los diferentes sectores económicos y a la disminución de las pérdidas, tanto por transmisión y distribución de energía como por fraudes. Ese incremento hubiese sido mayor, pero el huracán provocó serios daños a las líneas de transmisión y distribución.

⁵⁹ Durante el período enero-septiembre el sector había experimentado una expansión del 7.5% respecto a igual período del año anterior, lo que pone de manifiesto que las reconstrucciones que tuvieron que ser llevadas a cabo tras el huracán tuvieron un impacto significativo en el desempeño del sector.

Evolución de precios

Gráfico 10

La tasa de inflación durante el período fue de 7.82%, lo que comparado con el 0.72 acumulado a junio, evidencia una fuerte aceleración durante el último semestre del año. La aceleración de precios ocurrida durante el tercer trimestre del año obedece entre otras cosas al aumento de la tarifa eléctrica residencial y al establecimiento del 2% de impuesto sobre la facturación mensual del servicio telefónico. A partir de septiembre se registraron incrementos de precios en algunos artículos de consumo masivo -como la carne de pollo y los plátanos (ver recuadro 11)-, debido a la reducción de la oferta doméstica provocada por el huracán Georges.



A partir de septiembre se registraron incrementos de precios en algunos artículos de consumo masivo -como la carne de pollo y los plátanos (ver recuadro 11)-, debido a la reducción de la oferta doméstica provocada por el huracán Georges.

Sector Externo

El déficit en la cuenta corriente como porcentaje del PIB se situó alrededor de un 2.3% (US\$387 millones). Ese resultado refleja el incremento tanto del déficit comercial como de los egresos por concepto de renta de la inversión. A pesar de que ese porcentaje constituye un empeoramiento respecto al año anterior, el mismo se mantiene a niveles aceptables. En ese sentido, el saldo de la balanza de capitales permitió el incremento tanto de las reservas internacionales netas como de las brutas.

Recuadro 7: Integración comercial.

La República Dominicana era uno de los pocos países de América Latina y el Caribe que no participaba de ningún esquema de integración. A pesar de estar situada geográficamente a cortas distancias de Centroamérica y de los Estados Insulares agrupados bajo el Mercado Común del Caribe (CARICOM), los flujos de comercio entre República Dominicana y esas regiones no superan el 1% de su comercio de bienes y servicios. Una importante explicación es el efectivo aprovechamiento que se da en República Dominicana a las preferencias comerciales otorgadas unilateralmente por los Estados Unidos en virtud del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC).

Sin embargo, ante el inicio de las negociaciones para el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), previstas a culminar en el año 2005, existe ahora conciencia de que las preferencias comerciales serán sustituidas por compromisos mutuamente vinculantes entre los países en vías de desarrollo del hemisferio occidental y los Estados Unidos, en el marco del ALCA. Este resultado ha llevado al Presidente Leonel Fernández a liderar el proceso de construcción de la Alianza Estratégica entre las economías más pequeñas del hemisferio occidental, mediante la negociación del Tratado de Libre Comercio Centroamérica-República

Dominicana (TLCARD) y el Acuerdo de Libre Comercio CARICOM-República Dominicana (ALCARED).

La CEPAL ha considerado que la República Dominicana es el país de la región del Caribe con mejores condiciones para negociar con éxito acuerdos de integración en la región, según el estudio de los principales indicadores macroeconómicos, condiciones estructurales, criterios de políticas económicas y la sustentabilidad de las condiciones macroeconómicas. Adicionalmente, la ausencia de barreras legales para la liberalización del sector servicios en el marco de acuerdos de libre comercio, reflejo de la competitividad revelada de este importante sector de la economía dominicana, permitió a los negociadores dominicanos ampliar sustancialmente la cobertura de las disciplinas contenidas en el TLCARD y el ALCARED.

En efecto, tanto el TLCARD (suscrito en Santo Domingo por los Jefes de Estado de Centroamérica y República Dominicana el 16 de abril de 1998) como el ALCARED (suscrito en Santo Domingo el 23 de agosto de 1998) liberalizan sustancialmente el comercio de mercancías y servicios, las inversiones y las compras gubernamentales, salvo pocas y justificadas excepciones. Las listas de excepciones a la desgravación del comercio de mercancías son de carácter único y recíproco, y estarán en vigor hasta el año 2004, fecha en la que expirarán los períodos de transición y a partir de la cual se renegociarán las exclusiones al proceso de eliminación gradual de los aranceles.

Las listas de reservas a la liberalización del comercio de servicios se elaborarán a partir de las barreras vigentes en la legislación nacional de los países participantes, 6 meses a partir de la entrada en vigor del TLCARD y el ALCARED. Ningún tipo de reservas podrá ser impuesto para sectores liberalizados a la entrada en vigor de estos instrumentos legales, y toda reforma posterior que conlleve la liberalización de sectores bajo reserva beneficiará automáticamente a los demás países participantes.

Los acuerdos conllevan además el compromiso de velar porque los beneficios de libre comercio no se vean menoscabados por el efecto de prácticas anticompetitivas empresariales, para lo cual los países adoptarán legislaciones que promuevan la libre competencia y desarrollarán mecanismos para proscribir estas prácticas en sus relaciones internacionales.

Más allá del objetivo de servir de vínculo jurídico para el fortalecimiento de las relaciones económicas entre los países participantes mediante la construcción de un área de libre comercio en la Cuenca del Caribe, se espera que el TLCARD y el ALCARED tenga como efecto complementario el incremento del atractivo de la República Dominicana como destino de la inversión extranjera proveniente de países excluidos de la cobertura de los acuerdos, a fin de aprovechar las superiores condiciones de infraestructura y servicios que ofrece la República Dominicana, así como la posibilidad de acceder a las oportunidades de comercio de mercancías, servicios y compras gubernamentales que se presentarán en dos mercados de alto poder adquisitivo como son los de Centroamérica y CARICOM, cuya apertura para la República Dominicana significa una expansión del tamaño del mercado por un factor de diez.

Finanzas públicas

El balance de las finanzas públicas continuó siendo consistente con la estabilidad macroeconómica. Se estima que el déficit del sector público se situó en torno a un 1.1% del PIB. Ese déficit es causado fundamentalmente por los desequilibrios financieros de la Corporación Dominicana de Electricidad y el Consejo Estatal del Azúcar, los cuales se espera se reduzcan después de que se materialice la capitalización o privatización (ver recuadro 8).

Recuadro 8: La Ley de Capitalización de Empresas Públicas

Una de las grandes cargas que ha llevado el Estado dominicano lo constituye el gran número de empresas públicas deficitarias que tiene a su cargo. El financiamiento de los déficits de dichas empresas atentó en tiempos pasados contra la capacidad del Estado de mantener la estabilidad macroeconómica y es una piedra de tropiezo para que éste prosiga con su lucha en contra de la pobreza. Debido a lo anterior, el Gobierno Dominicano se ha embarcado en la modernización de las empresas públicas, mediante el inicio del proceso de capitalización de las mismas.

La Ley General de Reforma de las Empresas Públicas (Ley No. 141-97), promulgada el 24 de junio de 1997 establece que el proceso privatizador del país se hará principalmente mediante la capitalización de las empresas. Así, se realizarán inyecciones de capital fresco, sin representar esto más del 50% de la participación accionaria de la empresa, la cual quedará en manos del gobierno. La elección del accionista se hará por una licitación, es decir, dentro de una pre-calificación se escogerá al que ofrezca el mejor precio por el 50% de las acciones de la nueva empresa capitalizada. También se estipula que se podrá utilizar el capitalismo laboral, pues si los trabajadores están dispuestos a invertir, lo podrán hacer comprando en acciones el monto de sus prestaciones.

Este proceso asegura el aumento del capital necesario de las empresas y las inversiones en su reestructuración, evitándose de esta manera que el gobierno incurra en estos costos previo a la privatización. Por otro lado, la referida Ley estipula que todo lo generado por el proceso privatizador sea colocado en un Fondo Patrimonial para el Desarrollo, asignándose mediante ley el uso de estos recursos, los cuales podrían beneficiar a la formación de los trabajadores y a la adopción de medidas encaminadas a luchar contra la pobreza.

El inconveniente principal que presenta la ley de capitalización es que el gobierno sigue manteniendo el 50% de participación accionaria de la empresa, y no queda claro si ésta pueda disminuir hasta desaparecer en un futuro, lo cual sería recomendable, pues el papel del Estado no debe ser poseer empresas, sino aportar al proceso de acumulación de capital humano de los más pobres. La ley debió haber estipulado de qué forma vendería en un futuro el Estado el 50% de las acciones que posee. Lo ideal para la venta de la participación restante del gobierno sería utilizar métodos de capitalismo como: el capitalismo popular, laboral, entre otros. Esta vía además de desarrollar el mercado accionario y de valores del país, le ofrece un mayor apoyo al gobierno, y evita, sobretudo en las empresas que sean bienes públicos, el mantener un solo grupo controlador, lo que pudiera generar presiones monopolísticas a pesar de tener un marco legal regulatorio.

Recuadro 9: La Capitalización de Molinos Dominicanos

A finales del año 1998, se realizaron las gestiones para capitalizar las empresas estatales Molinos Dominicanos y Molinos del Norte. Después de la desintegración de las empresas, se procedió a iniciar el proceso de licitación en el cual se elegiría a los inversionistas que aportarían el capital adicional para constituir una nueva empresa, en la cual el estado sería propietario del 50%. Seis empresas fueron precalificadas para participar en la licitación, ésta fueron: Seaboard, Conagra, Malla & Co., Continental Grain, ADM Milling y Pan American Grain.

Los términos de referencia de la precalificación establecían que una empresa podría precalificar si tenía experiencia técnica en la producción y comercialización de harinas y sus derivados e insumos, de al menos un millón de quintales en el último año. También se exigió a las firmas una experiencia mínima de cinco años en la administración de empresas molineras, o en su defecto, siete años en la gestión de empresas del área industrial o agroindustrial, o en la comercialización de trigo y harina. Además, las empresas participantes deberían tener un patrimonio neto de al menos ocho millones de dólares y tener un nivel de venta mínimo de 20 millones de dólares.

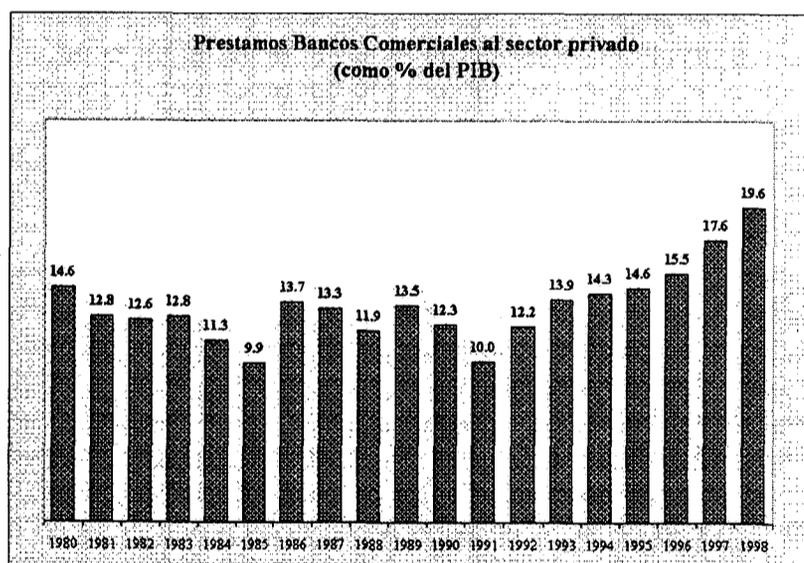
Luego de las ofertas, la empresa que resultó ganadora del concurso fue Malla & Co., con lo cual la misma pasaría a ser socia del Estado Dominicano. La oferta de Malla fue de 254.7 millones de pesos (US\$16.4 millones). Además la empresa asume una hipoteca por RD\$125 millones con el Banco de Reservas. De esta manera, se crea la nueva empresa Molinos Ozama, con un capital mixto de RD\$ 634.5 millones.

Fuente: Periódico Hoy, del 18 de diciembre de 1998.

Sector Monetario

Debido al fuerte incremento del crédito experimentado durante 1997, el cual aceleró el ritmo de gasto agregado, así como a la incertidumbre creada por el proceso electoral que se avecinaba, el Banco Central tomó medidas restrictivas para evitar que las presiones ejercidas por estos acontecimientos sobre el tipo de cambio atentaran contra la estabilidad de la moneda.

De esta manera, las autoridades monetarias dispusieron a inicios de 1998 el congelamiento de las reservas en exceso mantenidas por los bancos comerciales en el Banco Central. Si bien esta medida logró parcialmente su objetivo, ya que dio al mercado las señales con respecto a los objetivos buscados por el Banco Central, el crédito de los bancos no se vio muy afectado debido a que éstos utilizaron su acceso a financiamiento externo, lo que se reflejó, a junio de 1998, en un incremento del 95% en sus pasivos externos con respecto a diciembre del

Gráfico 11

año anterior.⁶⁰ La política monetaria restrictiva se tradujo, a junio de 1998 con respecto a diciembre anterior, en una caída de un 7.1% en la emisión monetaria y de un 8.5% en el medio circulante. Ya para el tercer trimestre del año se comenzaron a sentir los efectos tanto del descongelamiento de las reservas en exceso como de una política monetaria menos restrictiva a causa del paso del huracán Georges, de manera que para el año en su conjunto la emisión monetaria mostró un incremento en doce meses de un 19.3% y la oferta monetaria ampliada (M2) de un 15.9%.

Tasas de interés y de cambio

La política monetaria restrictiva aplicada provocó un aumento de la tasa de interés, la cual se incrementó hasta en 10 puntos porcentuales respecto al nivel mínimo de 1997. No obstante, a partir de mayo, las tasas comienzan a descender producto del descongelamiento de los recursos de la banca comercial. Ese comportamiento descendente se mantuvo hasta finales de año. En relación al tipo de cambio, en junio se decidió devaluar la tasa de cambio oficial en un 9.3% para unificarla con la tasa prevaleciente en el mercado extrabancario.

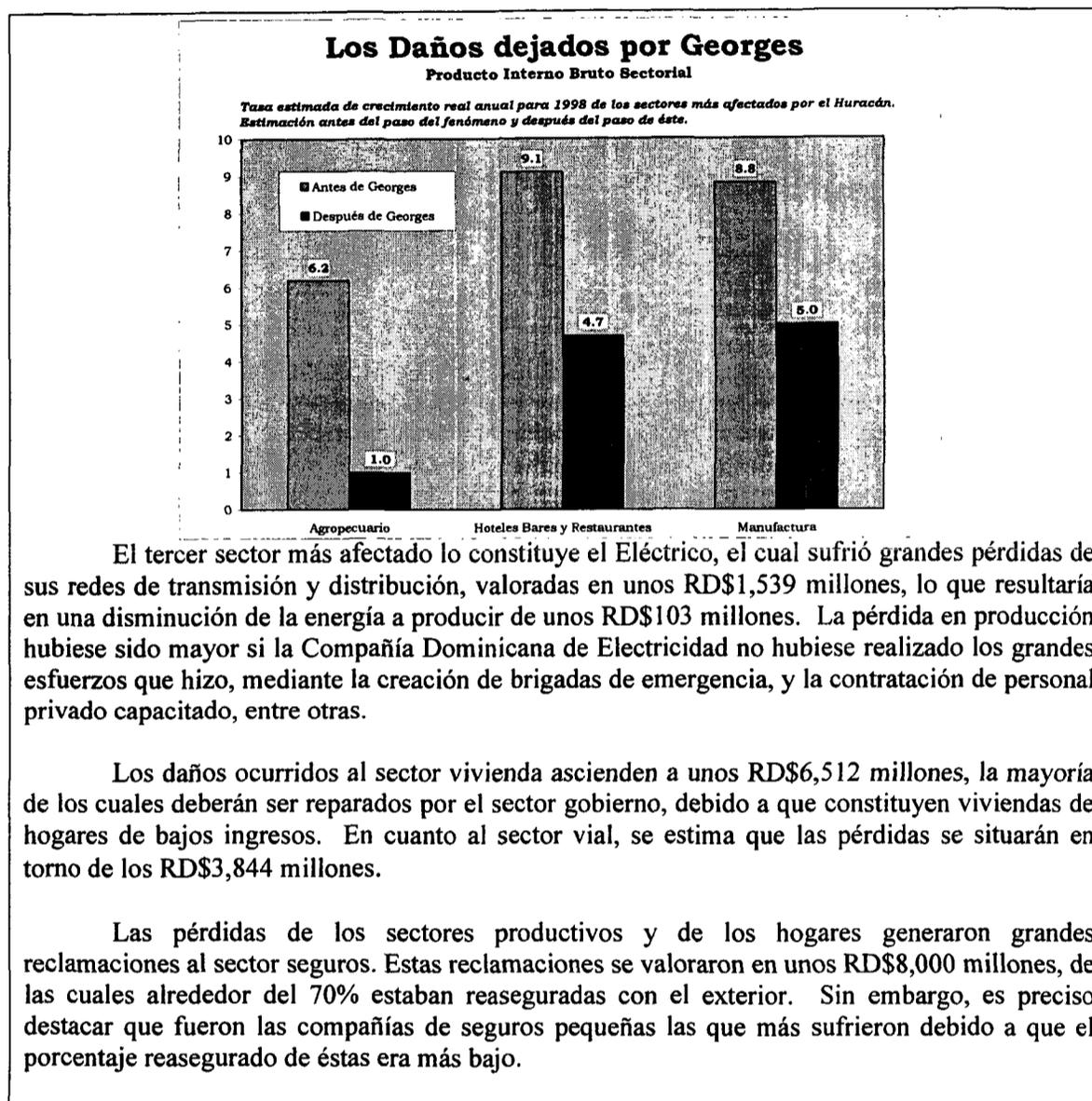
Recuadro 10: Impacto de Georges sobre las principales variables económicas

Según informaciones del Banco Central, las pérdidas totales de la economía producto del paso del Huracán Georges fue de unos RD\$29,764 millones, lo que corresponde a US\$2,024 millones (alrededor del 12% del PIB nominal de 1998). De esas pérdidas un 21% corresponden a pérdidas en producción y el restante 79% a disminución en los activos existentes, por lo que no toda esta pérdida se tradujo en disminución de la tasa de crecimiento durante 1998, sino más bien de la riqueza acumulada. Los sectores más afectados fueron el agropecuario, electricidad y agua, y turismo, en tanto que, debido a la necesidad de reconstrucción, reparación y reposición de inventarios, los sectores gobierno, construcción y comercio mostraron una ligera aceleración luego del paso del fenómeno atmosférico.

Según estimaciones de la SEA, las pérdidas del sector agrícola ascendieron a unos RD\$6,271, de los cuales un 41% (RD\$2,578) correspondieron a pérdidas en producción. Este último valor representa el 42% de las pérdidas totales de la producción estimada para el país. El sector pecuario también sufrió grandes pérdidas, las que afectaron muy directamente a la población de menores ingresos, debido a la desaparición de cuantiosas unidades de pollo, lo que se tradujo en fuertes aumentos en el precio del mismo.

En cuanto al sector turismo, que fue otro de los sectores más afectados, ASONAHORES evaluó que alrededor de un 10% de la oferta de habitaciones hoteleras cerró por daño en las instalaciones, y alrededor de un 4% lo hizo por daños causados en el entorno. Las zonas más afectadas fueron Juan Dolio, Bávaro y La Romana. El valor de las pérdidas debido tanto a daños físicos como a cancelaciones de las reservaciones ascendieron a unos RD\$3,735 millones.

⁶⁰ Respecto al mismo período de 1997 representó un incremento de un 180.7%.



Recuadro 11: Respuestas del Gobierno al Huracán Georges

El paso del huracán Georges reveló la debilidad de las viviendas de un número importante de dominicanos. Se estima en casi doscientas mil las viviendas que fueron totalmente destruidas o que sufrieron daños de mucha consideración, resaltando las poblaciones del suroeste del país que fueron sepultadas por el lodo. Esto significa que ese número de familias no tenían los ingresos suficientes para poder construir una vivienda que soportase vientos huracanados. Las personas que viven en las márgenes de los ríos no tienen recursos que les permitan establecerse en zonas más seguras. La destrucción de la vivienda de una familia pobre incluye la pérdida de todas las pertenencias que allí se guardaban. Por ese motivo, puede afirmarse que la furia de Georges aumentó la severidad de la pobreza en el país.

El Estado ha emprendido acciones para ofrecer mejores viviendas a los damnificados del huracán. Se ha iniciado la construcción de nuevas viviendas y se han ofrecido los materiales para la reparación de las que menos sufrieron. Sin embargo, esa transferencia de recursos, aun cuando

beneficia a los receptores de las ayudas, sólo será una mejora transitoria. La única forma de mejorar sostenidamente las condiciones de vida de la población es incrementando su nivel educativo. La inversión en capital humano es lo único que aseguraría la mejora de su capacidad de generar los ingresos suficientes para alcanzar un nivel de vida adecuado.

Lamentablemente, el huracán también destruyó 217 escuelas y 727 quedaron parcialmente dañadas (el 48% de estas últimas perdió el techo). Esto afectará directamente a la formación de los niños y, por lo tanto, reducirá su ritmo de absorción de conocimientos indispensables para la formación de futuras familias con mejores condiciones de vida. En términos regionales, el mayor daño de las escuelas ocurrió en las provincias del Este del país.

Por otra parte, el paso del huracán redujo considerablemente la producción local de alimentos. Los plátanos y la carne de pollo fueron los más afectados. El efecto inmediato fue un incremento del precio de esos productos, especialmente del plátano. El precio de este último pasó de RD\$ 2.50 a RD\$ 10.00 la unidad, lo cual se hubiera evitado si se hubiese permitido realizar importaciones. En cuanto al precio de la carne de pollo, éste se elevó de RD\$ 14.90 a RD\$ 20 la libra. No obstante, a diferencia de lo ocurrido con el plátano, las autoridades autorizaron la importación de la carne de pollo, logrando que el precio de la libra se redujese hasta situarse en RD\$ 12.00. El aumento del precio del plátano tiene serias repercusiones sobre el bienestar de los más pobres, pues es uno de los alimentos más consumidos, por personas que gastan hasta un 60% del total de sus ingresos en alimentos. Esto cobra una mayor importancia si se tiene en consideración que después del arroz, ese producto es el que más calorías reporta al consumidor.

Lo anterior enseña una nueva lección. La política comercial afecta considerablemente a las condiciones de vida de la población. Una política excesivamente proteccionista deteriora el poder de compra y puede reducir el nivel de calorías y proteínas que consume diariamente la población de menores ingresos. Por ese motivo, es indispensable que los diseñadores de política económica ejecuten políticas comerciales consistentes con un desarrollo humano más elevado.

Recuadro 12: Medidas tomadas por el Gobierno

Medidas Económicas

- ✓ Creación de un Fondo de Solidaridad para la Reconstrucción del País. Este fondo sería utilizado para la reconstrucción de escuelas y centros de salud, asistencia a ciudadanos para la reconstrucción y rehabilitación de viviendas, reconstrucción de carreteras y rehabilitación de la red de servicios eléctricos.
- ✓ Moratoria de seis meses en los préstamos concedidos por el DEFINPRO a los sectores agropecuario, agroindustrial, industrial, turístico y pequeña y mediana empresa.
- ✓ Facilidad Crediticia del Banco de Reservas al Gobierno, por un monto de RD\$500 millones, de los cuales RD\$ 150 millones serán canalizados por en Banco Agrícola a productos de ciclo corto.
- ✓ Compra de las cosechas por parte del INESPRES.
- ✓ Importación de alimentos y medicinas por un monto de US\$25.0 millones.
- ✓ Diferimiento de seis meses del servicio de la deuda pública externa con el Club de París y el Fondo de Inversiones de Venezuela.
- ✓ Aprobación de US\$250 millones de préstamos externos provenientes del BID y el BM.
- ✓ Apoyo técnico a productores y preparación de terrenos por parte de la SEA

Medidas Sociales

- ✓ Entrega de un millón de raciones de comidas diarias a los damnificados
- ✓ Reparación y Rehabilitación de viviendas.

Recuadro 13: Georges y la Ayuda Internacional.

Es interesante destacar que a solo un año de la ocurrencia del Huracán Georges el país se encuentra prácticamente recuperado y con expectativas de crecimiento muy superior al promedio de la región. Esta recuperación no hubiese sido factible sin el esfuerzo de todos los dominicanos y el gran apoyo de la comunidad internacional.

Horas después del Huracán, la Cruz Roja dominicana puso en marcha todos los protocolos que su pertenencia a la Federación Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja le facilitan para el acceso a ayudas de urgencia. Un avión C-12 de la Guardia Costera de los Estados Unidos aterrizó en Santo Domingo, cuando la oficina local de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) y los voluntarios del Cuerpo de Paz ya estaban preparados para la labor de socorro.

La unión de los esfuerzos nacionales y extranjeros así como una efectiva organización dio como resultado una amplia y rápida cobertura en términos de asistencia a los perjudicados. De la ayuda humanitaria recibida se pudo distinguir la de *emergencia*, la *crediticia* (a través del Fondo de Ayuda al Desarrollo - FAD) para la construcción de obras sociales, microempresas, pequeños huertos, casas, etc. y la ayuda *alimentaria* con proyecto de desarrollo agrícolas.

La ayuda de emergencia fue iniciada con donaciones alimenticias provenientes de los distintos países (más abajo detalladas). El Cuerpo de Paz, más voluntarios dominicanos, empacaron miles de raciones de emergencia que lanzaban desde el avión de vuelo lento (en muchas de las ocasiones, los soldados se vieron precisados a lanzar desde el aire fundas de alimentos, ante la imposibilidad de aterrizar en una zona segura). A esta iniciativa se le unió muy pronto la ayuda de empresas comerciales y particulares.

Dentro de las donaciones materiales recibidas se pueden detallar:

País/ Institución:	Detalle donaciones:	Consignado a:
España	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 10,000 mantas ▪ 378 cajas con raciones alimenticias ▪ 250 tiendas de campaña ▪ 95 motosierras ▪ 500 botiquines de emergencia ▪ 100 paquetes de productos higiénicos ▪ 1,250 frazadas ▪ 96 toneladas de alimentos ▪ 37,000 Kg de ayuda humanitaria 	Gobierno Dominicano Plan Social de la Presidencia UJEDO
Francia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Préstamo de dos helicópteros tipo PUMA y PANTHERE ▪ 15 camiones y vehículos ▪ 21 toneladas de materiales de ayuda humanitaria 	Plan Social de la Presidencia

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Más de 260 toneladas de ropas, alimentos, colchones, sábanas, lonas y toldos ▪ 5 toneladas de equipos para potabilización de agua ▪ 2 grupos de reconocimiento (de 7 personas cada uno) ▪ 50 personas especializadas en rescate y socorro ▪ 235 militares ▪ 1 especialista en electricidad ▪ 24 voluntarios del "Cuerpo Mundial de Ayuda" ▪ Disposición de un buque con capacidad de 200 toneladas (para transportar ayuda de Santo Domingo a Barahona) ▪ 100 toneladas de materiales construcción (incluyendo madera y planchas de zinc) 	Comisión de Desarrollo Provincial
Estados Unidos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1,000 rollos de material plástico reforzado para techos, así como entrenamiento para su uso ▪ 8 tanques de agua portátiles con capacidad de 11,000 litros cada uno ▪ 24 sierra eléctricas ▪ 2,000 equipos de limpieza ▪ 100 fundas para cadáveres ▪ 2,000 botellones de agua portátiles con capacidad de 5 galones ▪ Equipos de rescate compuesto por más de 82 personas ▪ Más de 500 toneladas de comidas y medicinas ▪ Un equipo de ingenieros eléctricos ▪ Préstamo de 9 helicópteros H-60 con un personal para su mantenimiento ▪ 2,000 paquetes de cloro para purificación de agua ▪ Más de 510,000 pilas para linternas ▪ Radios VHF ▪ 150 voluntarios del Cuerpo de Paz ▪ 100,000 toneladas métricas de trigo ▪ 5 toneladas de efectos eléctricos ▪ 40 furgones cargados de alimentos 	<p>Cruz Roja y el Plan Social de la Presidencia</p> <p>Plan Social de la Presidencia y Cruz Roja</p>
México	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 73 toneladas de láminas de zinc 	Plan Social de la Presidencia
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 30,000 paquetes de alimentos ▪ 1,000 Kg de hierba mate ▪ 300 camisetas 	Plan Social de la Presidencia

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 300 abrigos ▪ 200 enterizos infantiles ▪ 400 pares de zapatos ▪ 120 colchones ▪ 150 frazadas ▪ 200 chapas de fibro-asfáltico ▪ 300 chapas de fibro-cemento ▪ 50 cajas de víveres ▪ 1,000 kilos de azúcar ▪ 1,000 kilos de harina ▪ 500 kilos de fideo ▪ 161 cajas de medicamentos 	
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2 aviones cargados de ayuda humanitaria ▪ 229 cajas de alimentos ▪ Ropas usadas ▪ Velas y fósforos 	Plan Social de la Presidencia
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 4.5 toneladas de alimentos ▪ ½ tonelada de medicamentos 	Plan Social de la Presidencia
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 100,000 láminas de construcción 	Plan Social de la Presidencia
Israel	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 218 Kg de medicamentos 	Plan Social de la Presidencia
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 41,749.51 libras de medicamentos, materiales de construcción y alimentos 	Plan Social de la Presidencia
Cuba	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Equipo de médicos ▪ US\$44,571.00 en medicamentos 	Plan Social de la Presidencia
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Equipo de apoyo con helicóptero ▪ 185 cajas de ropas, medicinas y alimentos 	Plan Social de la Presidencia
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 15,000 quintales de habichuelas ▪ 5,530 mt³ de material de construcción ▪ 500,000 pies de madera, alimento, medicina y ropa 	Plan Social de la Presidencia
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 225 bultos (ropa, alimentos y medicina) 	Plan Social de la Presidencia
Chile	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 100 carpas ▪ 300 colchonetas ▪ 400 cajas de alimentos ▪ 20,000 unidades de pañales desechables ▪ 1 planta potabilizadora de agua ▪ 1 grupo electrógeno ▪ 500 planchas de zinc con clavos ▪ medicamentos 	Plan Social de la Presidencia

Aruba	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Más de 200 toneladas de ropa, alimentos y medicamentos 	Plan Social de la Presidencia
Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1,000 litros de leche en polvo ▪ 1,800 litros de agua ▪ 25 cajas de medicamentos ▪ 38 cajas de alimentos ▪ 3 furgones de ayuda humanitaria 	Plan Social de la Presidencia
Austria	<ul style="list-style-type: none"> ▪ US\$25,000.00 en ropa y medicina 	Plan Social de la Presidencia
Italia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ US\$9,000.00 en cereales 	Plan Social de la Presidencia
Islas Vírgenes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Medicamentos y alimentos 	Plan Social de la Presidencia
Guadalupe	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 22,200 Kg de ayuda humanitaria 	Lomé IV
Japón	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 3,700 colchas ▪ 350 colchones ▪ Medicinas y equipos médicos 	Plan Social de la Presidencia
Corea	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 3.2 tonelada de leche enlatada 	Plan Social de la Presidencia
UNICEF	<ul style="list-style-type: none"> ▪ US\$87,000.00 en donaciones de ropas, medicamentos y alimentos 	Plan Social de la Presidencia
La Compañía General de Agua	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un camión de 2,400 cc de gasoil ▪ Una bomba de agua 	Plan Social de la Presidencia
Texaco y Citibank	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Más de US\$25,000.00 en alimentos, ropa y medicamentos 	Plan Social de la Presidencia
Cuerpo Mundial de Ayuda	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Más de 20 voluntarios equipados 	Comisión de desarrollo
Piñeyro & Lara Comercial	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un contenedor cargado de 1,486 botellas 	Parroquia Divina Providencia
Gift of Hope	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Más de US\$1,000.00 en medicamentos 	Plan Social de la Presidencia

Fuente: Oficina de Comunicaciones Económicas de Presidencia de la República (OCE).

3. REFLEXIONES FINALES Y RETOS

La República Dominicana ha mostrado una notable estabilidad macroeconómica en los últimos años. Esa estabilidad ha sido el resultado de la combinación de políticas fiscales y monetarias consistentes con una baja tasa de inflación y un tipo de cambio con reducida variabilidad. El gran reto de las autoridades es alcanzar un balance de las finanzas públicas que

permita mantener la estabilidad macroeconómica sostenidamente, sin presionar al alza las tasas de interés reales. De esa manera se evitaría la apreciación del tipo de cambio real y mejoraría la calidad de la cartera del sistema financiero.

Otro gran reto de las autoridades es la adopción de medidas que promuevan una mayor difusión de los beneficios del crecimiento económico. A pesar de que las actividades económicas han mostrado una rápida expansión, la población mantiene la percepción de que su bienestar particular no ha mejorado en la misma proporción. Esto permite recomendar la adopción de una estrategia que desemboque en una mejoría de la capacidad de generación de ingresos de las personas más pobres, lo cual se traduciría en una distribución más justa del valor agregado nacional.

La profundización de las reformas estructurales apoyaría el proceso de modernización de la República Dominicana. En efecto, las reformas arancelaria y tributaria elevarían el nivel de competencia interna e incentivarían el uso eficiente de los recursos productivos. Esto, unido a la acumulación de ahorro, que se obtendría como resultado de la reforma del sistema de pensiones, incrementaría el volumen de inversiones productivas, las cuales serían canalizadas a través del mercado de valores que se desarrollaría con la promulgación de la ley que rige las actividades de ese mercado. Con esas reformas las actividades económicas acelerarían su ritmo de expansión y se elevaría el salario promedio de los trabajadores, lo cual mejoraría las condiciones de vida de la población.

La modernización de las instituciones encargadas del diseño y ejecución de las políticas económicas facilitaría el logro de las metas de desarrollo humano. El fortalecimiento técnico del Banco Central, la Oficina Nacional de Planificación, entre otras instituciones técnicas, así como la creación de una unidad permanente de asesores del Presidente, permitiría el diseño y ejecución de políticas que promuevan un mejor nivel de vida de toda la población. Por último, es indispensable continuar con el proceso de modernización del sistema de captura y análisis de estadísticas, pues de esa manera se lograría evaluar correctamente el impacto de las políticas económicas y sociales ejecutadas.

Bibliografía

- Aristy, Jaime y Andrés Dauhajre (1998) "*Efectos de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en la República Dominicana*" publicado en Política Macroeconómica y Pobreza en América Latina y El Caribe. PNUD/CEPAL/BID. Mundi-Prensa Libros. Madrid, España.
- Banco Central de la República Dominicana (1997) "*Informe de la Economía Dominicana enero – diciembre 1996*". Santo Domingo.
- Banco Central de la República Dominicana (1997) Estadísticas Monetarias, Bancarias, Financieras y de Precios 1990 – 1996. Santo Domingo.
- Banco Central de la República Dominicana (1998) "*Informe de la Economía Dominicana enero - diciembre 1997*". Santo Domingo
- Banco Central de la República Dominicana (1999) "*Informe de la Economía Dominicana Enero-Diciembre 1998*". Santo Domingo
- Banco Central de la República Dominicana (1999): *Boletín Trimestral Octubre-Diciembre de 1998* vol LIII N°10,11 y 12. Santo Domingo
- Banco Central de la República Dominicana : *Boletín Trimestral*(varios años) . Santo Domingo
- Banco Central de la República Dominicana, Departamento de Cuentas Nacionales y Estadísticas Económicas (1997). Mercado de Trabajo de 1991 – 1996. Santo Domingo.
- Dauhajre, Andrés, et al. (1996): El Programa, Fundación Economía y Desarrollo. Santo Domingo
- Internacional Monetary Found (IMF) (1998) Internacional Financial Statistics, Washington DC.
- Ortiz, Marina (1998) Microempresas y Fuerza Laboral en la República Dominicana 1997-1998, Fondo para el financiamiento de la microempresa inc, FONDOMICRO, Santo Domingo.
- Secretariado Técnico de la Presidencia, Oficina Nacional de Planificación, Departamento de Planificación Económica (1999). Evolución de la Economía Dominicana 1998. Santo Domingo.

CAPÍTULO III:

ASPECTOS SOCIO-POLÍTICOS DEL DESARROLLO HUMANO

INTRODUCCIÓN

El desarrollo humano es inconcebible sin libertad política, pues las personas que son políticamente libres “pueden tomar parte en los procesos de planeación y toma de decisiones y pueden garantizar la organización de la sociedad mediante consenso y consulta, y no de acuerdo con los dictados de una élite autocrática”.⁶¹ En otras palabras, desde una perspectiva sociopolítica el desarrollo humano implica la participación mayoritaria y democrática en los diferentes procesos que afectan la vida de los ciudadanos y ciudadanas de una sociedad. Para materializar este propósito, los gobiernos democráticos deben garantizar el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos erradicando todo tipo de discriminación, es decir, propiciando un Estado de Derecho.

En este capítulo se analiza un conjunto de indicadores considerados relevantes para monitorear el estado de situación de los aspectos sociopolíticos del desarrollo humano haciendo énfasis en la situación de los derechos humanos y participación ciudadana.

1. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL, LEGISLACIÓN Y EQUIDAD

En los últimos años, la República Dominicana ha experimentado cambios en determinados ámbitos del sistema político que han contribuido a su fortalecimiento institucional. Por considerarlas más relevantes, se destacarán las principales reformas que se han producido en el poder judicial, las modificaciones introducidas en los organismos electorales y en el proceso de votaciones, así como varias reformas en beneficio de la mujer, que han favorecido el establecimiento de mejores condiciones de equidad de género. En esta sección se abordarán también algunas medidas del poder ejecutivo vinculadas al control de la corrupción administrativa, así como aspectos relativos a la *responsabilidad horizontal*, o “control cotidiano de la validez y la legalidad de las acciones del Ejecutivo por parte de otros organismos públicos que son razonablemente autónomos del mismo”.⁶² Los datos relativos a los niveles de confianza otorgados por la ciudadanía a las principales instituciones sociales y a la gestión gubernamental, ofrecen otra dimensión para evaluar el sistema político dominicano. Se trata de observar en qué medida los cambios experimentados aproximan el país a las denominadas democracias institucionalizadas; es decir, a los sistemas establecidos, consolidados y representativos.⁶³

Modernización judicial: un proceso que avanza

El 1998 ha sido el punto de despegue de un proceso profundo de reforma del Poder Judicial. La selección de la actual Suprema Corte de Justicia -que tiene un 33% de participación femenina- fue realizada frente a todo el país por el Consejo Nacional de la Magistratura en 1997. A partir de la instalación de los nuevos jueces de la Suprema Corte de Justicia comenzó a ejecutarse un profundo proceso de reforma del sistema judicial que ha comenzado a dar sus frutos, fortaleciendo el Estado de Derecho en la República Dominicana. En palabras de su presidente, el Dr. Jorge Subero Isa, la nueva Suprema Corte de Justicia se ha convertido en un vigilante de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución de la República.

⁶¹ Véase, PNUD (1992), p. 69.

⁶² Véase O'Donnell, G., (1993:64).

⁶³ En este sentido, O'Donnell contrasta las democracias institucionalizadas con las “delegativas”. Por *democracias delegativas* el autor alude a una concepción y práctica del poder ejecutivo que presupone que este tiene el derecho, delegado por el electorado, de hacer lo que le parezca adecuado para el país. Las democracias delegativas, agrega, “son inherentemente hostiles a los patrones de representación normales en las democracias establecidas, a la creación y fortalecimiento de instituciones políticas” y, especialmente, a lo que O'Donnell denomina *responsabilidad horizontal* (Véase, O'Donnell:1993:64).

La Suprema Corte ha llevado a cabo un proceso de renovación de la magistratura en el país, para lo cual evaluó públicamente a los aspirantes a jueces. Los candidatos evaluados ascendieron a 2,657, de los cuales fueron nombrados 493 jueces; de ese total, un 38% fueron mujeres. Ese proceso de evaluación y selección se ha traducido en la renovación de casi la totalidad de las jurisdicciones del país, incluyendo puntos críticos como el Tribunal Superior de Tierras y las cortes penales de primera instancia. Se creó, en cumplimiento de la ley, la jurisdicción de niños, niñas y adolescentes y se contempla descentralizar el Tribunal Superior de Tierras, instalando las nuevas jurisdicciones en las principales provincias del país.

La Suprema Corte de Justicia creó - de carácter transitorio - por Resolución de fecha 12 de febrero de 1998 la Escuela de la Magistratura. Esta tiene como objetivo capacitar a los jueces y otros funcionarios judiciales mediante la ejecución de cursos, talleres y coloquios. Ese proceso de capacitación de los miembros de la justicia se fortaleció e institucionalizó de forma permanente al crearse, mediante la Ley 327-98 de Carrera Judicial, la Escuela Nacional de la Judicatura.

Recuadro 1: Reformas judiciales más importantes de los últimos años

Ley 6-96. Asegura el derecho de una llamada telefónica a todos los detenidos. Se promulgó al tiempo que se prohibió a la Policía Nacional exhibir a los sospechosos frente a los periodistas.

Ley 24-97. Esta Ley tiene como objetivo proteger a las mujeres, los niños, las minorías y la familia. Castiga con severidad la violencia intrafamiliar, sanciona con mayor dureza la violación, castiga la discriminación y protege la intimidad familiar y personal de los ciudadanos.

Ley 327-98 de Carrera Judicial. Parte de la ley - la que suprimía la inmovilidad de los jueces - fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte. Esto le brindó mayor independencia al Poder Judicial.

Ley 278-98 de Extradición. Elimina la contradicción entre el Tratado de Extradición de 1910 y la Ley de Extradición de 1969, permitiendo así la extradición de dominicanos.

Implementación de la Ley 14-94. Se está poniendo en marcha la jurisdicción del Menor, evitando que los asuntos referentes a menores sean conocidos en los tribunales ordinarios, en violación a la ley 14-94.

Ley Electoral 275-97. Deroga la No. 5884-62. Las principales innovaciones contenidas en esta ley son: el establecimiento de la personería jurídica para la Junta Central Electoral; su autonomía presupuestaria; la uniformidad en cuanto a las funciones y denominación de Juntas Electorales; establecimiento del sufragio de los dominicanos en el extranjero; de la contribución estatal a los partidos políticos; de las demarcaciones electorales; y la cuota mínima de participación femenina en los cargos provinciales y municipales elegidos.

La institucionalidad de la justicia dominicana se ha fortalecido mediante el otorgamiento de hecho de su autonomía presupuestaria. La nueva Suprema Corte de Justicia ha dado muestras de ejercer su derecho de manejar su presupuesto de forma autónoma del Poder Ejecutivo y de realizar las inversiones necesarias para asegurar un correcto funcionamiento de los tribunales dominicanos. Esto se ha reflejado en una mayor eficiencia de los tribunales, los cuales en el pasado sufrían serias limitaciones -hasta de material de oficina- que restringían su capacidad de ejercer justicia adecuadamente.

En el ámbito del Ministerio Público, el 1998 también representa la continuación del proceso de modernización de la Justicia. Por lo menos en el Distrito Nacional, la Fiscalía ha hecho esfuerzos por mejorar su desempeño como representante de la sociedad. Se ha replanteado su papel para facilitar el acceso de los ciudadanos al sistema judicial, el ciudadano ya no mendiga justicia, ahora está en mejores

condiciones para exigirla. Los resultados evidentes de los cambios en el Poder Judicial han sido mayor transparencia en sus actuaciones y aumento de la accesibilidad de la Justicia.

Recuadro 2: Labor del Comisionado de Apoyo a la Justicia

El Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia fue creado el 12 de enero de 1998 mediante el Decreto 22-98. La misión de ese comisionado es concertar, coordinar e impulsar esfuerzos de todos los sectores del Estado y la sociedad civil para facilitar el proceso de reforma y modernización del sistema de administración de justicia. Dicho organismo lleva a cabo cuatro importantes proyectos, además de programas de capacitación para funcionarios judiciales. Estos proyectos son:

- *Apoyo a las Comisiones Revisoras de los Códigos:* Las comisiones encargadas de preparar los anteproyectos de ley para sustituir los códigos Penal, Civil, Procesal Penal, Procesal Civil y Comercial han recibido importante asistencia de parte del Comisionado. Este último ha coordinado reuniones con destacados juristas internacionales, los cuales han compartido su experiencia con los redactores dominicanos. Entre los invitados se encuentran jueces de Francia, Estados Unidos y Costa Rica, además de abogados latinoamericanos sobresalientes. En adición a esto, el Comisionado ha brindado apoyo logístico a los redactores y ha ayudado a coordinar los esfuerzos de las distintas comisiones.
- *Programa de Defensa Pública:* Para enfrentar las deficiencias del sistema judicial dominicano es necesario también que se mejore el papel de los auxiliares de la justicia por excelencia, los abogados. En la actualidad los acusados indigentes se ven a merced de la defensa de un abogado de oficio que no conoce el expediente o lo ha leído minutos antes de subir al estrado. Con el fin de aliviar este problema el Comisionado ha continuado el proyecto de Defensoría Pública que se inició algunos años atrás como producto de iniciativas provenientes de universidades privadas e instituciones de la sociedad civil. Al tomar las riendas del proyecto el Comisionado ha asegurado la continuidad del mismo. Este proyecto consiste en sustituir gradualmente a los abogados de oficio con abogados adscritos a este programa, los cuales darán seguimiento al caso desde sus etapas iniciales hasta que intervenga una sentencia con la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada. Este programa se encuentra aún en sus inicios y sólo cubre al Distrito Nacional.
- *Apoyo a las jurisdicciones de Niños, Niñas y Adolescentes:* La creación de la jurisdicción de Niños, Niñas y Adolescentes es una experiencia novedosa en el país. Con el fin de ayudar a que la nueva institución represente una verdadera respuesta a las necesidades por las que fue creada, el Comisionado ha coordinado sesiones de trabajo conjuntas entre la UNICEF, y los representantes del Poder Judicial y el Ministerio Público que están encargados de la organización y funcionamiento de la misma.
- *Proyecto del Despacho Judicial:* Una de las mayores dificultades a superar es la falta de recursos para que el trabajo de los funcionarios judiciales sea eficiente. El Comisionado ha gestionado un proyecto piloto a través del cual ocho Juzgados de Paz serán dotados de los recursos y apoyo logístico necesarios para los mismos.

La labor desempeñada por el Comisionado de Apoyo a la Modernización de la Justicia permite afirmar que es uno de los puntos luminosos del respaldo que el actual Gobierno ha ofrecido al Poder Judicial.

Escaso control del Poder Ejecutivo

A pesar de que existen cuatro mecanismos básicos para controlar los actos de administración del Poder Ejecutivo, éste se maneja, de hecho, de manera muy independiente. Los mecanismos de control horizontal son:

La Ley de Gastos Públicos: Ninguna partida presupuestal puede ser adjudicada directamente por el Poder Ejecutivo, todas deben incluirse en el Presupuesto General de Ingresos y Ley de Gastos Públicos del año correspondiente. Sin embargo, tanto en los períodos que se verifiquen excedentes presupuestarios, así como en aquellos en que el Congreso Nacional se encuentre en receso, el Poder Ejecutivo puede asignar partidas extraordinarias y efectuar transferencias de una partida a otra con la única obligación de rendir un informe sobre el empleo de los recursos ex post facto.

La Sanción Congressional de los Contratos de Venta: La Constitución de la República establece la necesidad de que el Congreso Nacional ratifique todos los contratos de venta que superen el monto de RD\$ 20,000. Sin embargo, en la práctica la referida aprobación congressional de las operaciones que incluyan enajenación de bienes estatales o municipales es un mero trámite protocolar que no incluye una verificación exhaustiva de los bienes y valores envueltos en esos contratos.

Cámara de Cuentas y Contraloría General de la República: La auditoría y la rendición de un informe sobre el manejo de todas las cuentas de la República por parte de la Cámara de Cuentas y la Contraloría General de la República están llamadas a ser el control por excelencia del abuso de los recursos públicos con fines particulares. El hecho de que estas auditorías e informes no sean de amplio conocimiento público sino que, por el contrario sean de circulación restringida, así como la falta de independencia de la Cámara de Cuentas conducen a que este mecanismo sea en gran parte ineficaz. Las limitaciones para cruzar las informaciones ofrecidas por los administradores de fondos públicos, la persistencia de contrataciones de grado a grado y la dependencia de estos organismos obstaculizan una tarea esencial para procurar un manejo transparente y eficiente de los recursos públicos.

Las Acciones del Ministerio Público: La creación de una unidad de prevención de la corrupción y un comité de ética pública resulta de una iniciativa de la presente administración. No obstante sólo se ha hecho énfasis en la prevención, limitándose a tramitar 15 casos menores de corrupción pública de un total de 136 denuncias recibidas.

Mayor voluntad para eliminar la corrupción administrativa

Durante mucho tiempo se ha dicho que el problema de la corrupción administrativa es más un problema de falta de voluntad política para enfrentarla que de falta de mecanismos adecuados para hacerlo. Aunque no se puede negar que el anacronismo de gran parte de la legislación puede servir como estorbo en la lucha contra la corrupción, este obstáculo no es insalvable. Las normas legales existentes, de ser aplicadas, servirían como instrumento adecuado, si no ideal, para disminuir el impacto de la corrupción en la sociedad dominicana.

La base jurídica

Las leyes penales dominicanas castigan con firmeza la corrupción administrativa. Incluso la misma Constitución en su artículo 102 dice: "Será sancionado con las penas que la ley determine, todo aquel que, para su provecho personal, sustraiga fondos públicos o prevalearse de sus posiciones dentro del Estado, sus dependencias o instituciones anónimas, obtenga provechos económicos. Serán igualmente sancionadas

las personas que hayan proporcionado ventajas a sus asociados, familiares, allegados, amigos o relacionados.”

Como manifestaciones adjetivas de esta norma se encuentran los artículos 177 a 183 del Código Penal Dominicano, que castigan el uso indebido de la influencia y poder de los que es depositario el funcionario público, ya sea para beneficio propio, de sus allegados o de un tercero. Estas penas van desde el encarcelamiento por seis meses y multa, a la degradación cívica.

El soborno está castigado con la pena mínima de seis meses de encarcelamiento y una multa que doble el monto del soborno. El sobornante, por su parte, quedará condenado a una pena idéntica a la del sobornado. En caso de que el soborno o inducción tenga por objeto la comisión de un crimen, ambos culpables serán sometidos a penas más severas.

Si la corrupción es judicial y tiene por objeto la condena de un acusado a prisión negándole un juicio justo, el juez podrá ser condenado a la misma pena que sufra el agraviado.

Los artículos 169 al 173 del Código Penal castigan el desfalco. Este es descrito como: “La falta, negligencia o negativa de cualquier funcionario o empleado en depositar o remitir fondos, cuando deba hacerlo o en devolver los balances que le sean pedidos; o entregar a sus sustitutos en el cargo cuando o de cualquier modo sea ordenado entregarlos, por autoridad competente, todos los sellos de correo, sellos de Rentas Internas, papel sellado, terrenos, edificios, útiles, muebles, equipo, material, suministros y otras cosas de valor por las cuales deba responder.” Esto revela que se castiga incluso la negligencia, lo que se deduce que el legislador no ha querido sólo contribuir al manejo pulcro de los bienes del Estado, sino que exige que se les preste la atención debida a los asuntos bajo su cargo para evitar el uso de la excusa de la incompetencia en casos en que las acciones de un administrador público afecten negativamente al Estado. Las penas por desfalco van desde los dos años a los cinco años de prisión y desde el monto de lo desfalcado hasta tres veces el mismo.

Existen otras disposiciones que buscan evitar la corrupción, como la hipoteca legal a favor del Estado -establecida en el artículo 2121 del Código Civil-, los municipios y los establecimientos públicos sobre los bienes de los recaudadores y administradores responsables. También la ley 82 de 1979 obliga a ciertos funcionarios públicos a levantar un inventario, detallado y certificado por notario, de sus bienes a la hora de su nombramiento. Aquel funcionario que no lo hace, podrá sufrir la retención de su cheque y además, se considerará ilícito, hasta prueba en contrario, todo aumento de su patrimonio.

Los esfuerzos del gobierno para combatir la corrupción

Las actuales autoridades han establecido como una de sus metas principales la reducción de la corrupción en el tren gubernamental. En julio de 1997 se creó el Departamento de Prevención de la Corrupción (DPC). Este Departamento llevaría a cabo su tarea dividiéndola en tres áreas, investigación, educación y operaciones. Las divisiones de investigación y operaciones trabajarían en una forma estrecha e interrelacionada y su función conjunta sería la de investigar, utilizando las atribuciones que, como organismos del Ministerio Público, goza el DPC, las denuncias de corrupción, registrar y dar seguimiento a las declaraciones juradas de los funcionarios públicos y realizar auditorías en las dependencias del Estado para verificar el uso correcto de los bienes del mismo. La división de educación se encargaría de desarrollar programas educativos para combatir la cultura de la corrupción, preparar estudios sobre la problemática de la corrupción en la República Dominicana, crear campañas publicitarias para evitar la corrupción y organizar talleres dirigidos a los empleados públicos a fines de elevar su nivel personal y ético.

Aunque en principio lució como una iniciativa capaz de enfrentar el mal de la corrupción, el DPC no ha tenido el impacto que se esperaba. En principio se limitó a organizar talleres y campañas televisivas, así

como a colocar en las oficinas públicas una advertencia del Procurador General de la República sobre las consecuencias de los actos de corrupción. Luego se hizo énfasis en exigir el cumplimiento de la ley 82 de 1979 que obliga a los funcionarios públicos a realizar la declaración jurada de bienes. A esta iniciativa se le dio algún seguimiento, llegando el Procurador General a denunciar que 24 funcionarios públicos no habían presentado aún su declaración. Sin embargo, no han tenido mayores consecuencias ni la denuncia ni la iniciativa. Si se conjuga esto con la reticencia para hacer públicas auditorías internas, se puede llegar a la conclusión que el DPC no ha llenado las expectativas de la ciudadanía, que en principio debió ser su mayor colaboradora. A pesar de esto, se estima que el 42% de las personas reconoce que el gobierno del Presidente Leonel Fernández ha tenido un mayor empeño que sus predecesores en combatir la corrupción.⁶⁴ Además, la población no considera que la corrupción es el principal problema del país. En efecto, cuando se pregunta ¿Cuál es el problema que enfrenta el país? La corrupción aparece en el tercer lugar (9%), después de la creación de más puestos de trabajo (40%) y de la mejorara en el sector agrícola (12%).⁶⁵

Recuadro 3 : Breve reseña de los casos de corrupción más destacados por la prensa escrita durante 1997-1998.

Bahía de las Águilas. Se ha denunciado que durante el período en que Jaime Rodríguez Guzmán fue director del Instituto Agrario Dominicano durante el período 1994-1996 se repartieron a supuestos parceleros, bajo pretexto de la reforma agraria, miles de metros cuadrados de tierras del Estado en Bahía de las Águilas. Luego, por investigaciones periodísticas, se demostró que los verdaderos beneficiados eran personajes allegados al gobierno de turno, entre ellos el ex senador reformista por la provincia de Barahona, Enrique Pérez Félix, el empresario Moisés Marchena y el dirigente político Puro Pichardo. El anterior Procurador General, Abel Rodríguez del Orbe, declaró que no perseguiría penalmente a aquellos que entregaran voluntariamente los títulos de propiedad.

Banco Agrícola. Se ha acusado a su ex administrador, Adriano Sánchez Roa, de haber desfalcado esa institución durante su gestión, que terminó en 1994. Electo diputado en 1994 renunció a su cargo días antes de que se cumpliera su período en 1998, luego de que la Suprema Corte de Justicia designara un Juez de Instrucción especial para conocer su caso. En la actualidad, y desde su renuncia, se encuentra fugitivo de la justicia mientras su expediente descansa en el despacho de un juez de instrucción.

La Lotería. Hubo alegatos de que el ex administrador de la Lotería Federico Antún Abud (fallecido) y su hijo Manuel (Teté) Antún Batlle, padre y hermano respectivamente de un alto dirigente reformista, participaron en un fraude a esta institución durante el gobierno del Dr. Joaquín Balaguer. Se señalaba como supuesto cómplice al ciudadano haitiano Freddy Marzouka, quien está fugitivo. El ex Procurador Fiscal del Distrito, Guillermo Moreno ordenó una investigación e incluso detuvo a Teté Antún. Poco después fue sustituido y el señor Antún liberado. Aún, a pesar de los reclamos de un pasado administrador de la Lotería Nacional (sustituido poco después de formularlos), el caso se mantiene estancado.

⁶⁴ Este resultado se obtuvo de la Encuesta Rumbo-Gallup de agosto de 1998.

⁶⁵ Encuesta Rumbo-Gallup de abril de 1999.

Cuadro 1
Declaración de Bienes de funcionarios del Estado (Ley 82-79).
16 octubre 1998.

Instancias	Presentadas	No presentadas	Total
Ejecutivo	1,457	24	1,481
Senadores	20	10	30
Diputados	46	103	149
Judicial	413	68	481
Junta Central	4	1	5
Cámara de Cuentas	4	3	7
Síndicos	61	54	115
Regidores	8	740	748
Total	2,013	1,003	3,016

Fuente: Periódico el Listín Diario, Manuel Azcona, "Una serpiente de siete cabezas", 15 de noviembre de 1998

Se multiplican los episodios de violencia

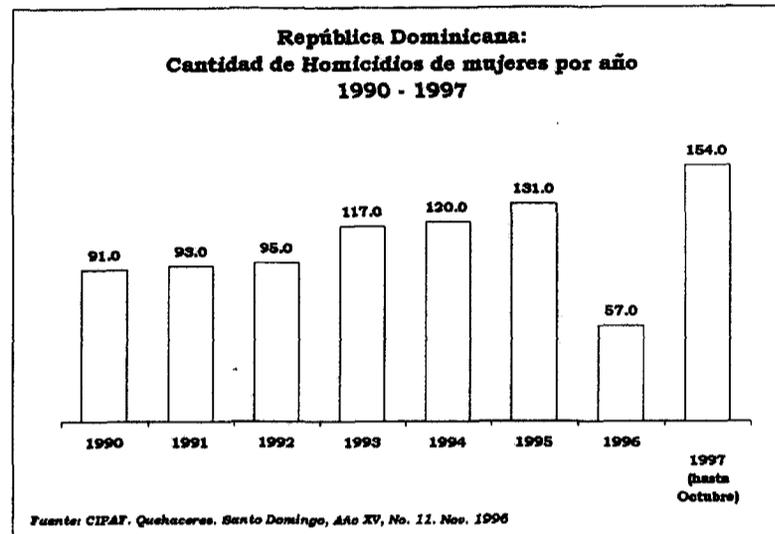
Una de las manifestaciones más evidentes y dramáticas de la desigualdad y la discriminación social es la violencia ejercida a determinados grupos que, por su sexo, raza o religión, se ven continuamente sometidos a vejámenes y abusos. En la República Dominicana la situación no es muy diferente a la que se registra en otros países latinoamericanos, y en la última década se ha producido un incremento en el índice de violencia.

La multiplicación de los episodios de violencia ha sido más notoria en los casos de agresión hacia mujeres, niños y adolescentes, que hasta hace poco tiempo, por miedo a la estigmatización o por falsas creencias, eran mantenidos entre las paredes del hogar, clasificando así los homicidios, violaciones y maltratos como "cosas de familia". Sin embargo, en los últimos años se han producido avances en el país, orientados a garantizar una mayor protección de los grupos más vulnerables y buscando establecer condiciones de seguridad e igualdad a las cuales tiene derecho todo ser humano.

Los aportes de la Ley 24-97 sobre violencia intrafamiliar

Después de varios años de esfuerzos por parte de instituciones gubernamentales, y de las ONGs del área de la mujer, orientados a promover la necesidad de establecer programas de prevención y protección para mujeres, niños y adolescentes en condiciones de maltrato, se promulgó en 1997 la ley sobre violencia intrafamiliar. Esta ley modifica el Código Penal al reconocer algunas agresiones como actos criminales que merecen castigo, y que hasta ese momento sólo eran vistos como "accidentes" o "formas de educar". En la figura 1 se muestra que en la última década los casos de homicidios de mujeres, que es una de las formas de agresión más comunes, han ido en aumento, indicador que no sólo muestra un incremento en el índice de violencia, sino que también permite inferir el aumento en las denuncias.

Gráfico 1



La Ley 24-97 ha permitido clarificar y establecer sanciones para acciones que impliquen violencia contra la mujer, violencia doméstica, órdenes de protección, tortura, agresión sexual (que incluye tanto el acoso como la violación), así como una serie de delitos que perjudican la salud y el buen desarrollo de niños y adolescentes. El impacto de la Ley 24-97 no se ha dejado esperar, y el mismo se ha dado en dos vertientes. En primer lugar, la Dirección de Promoción de la Mujer reporta dificultades en la aplicación de la ley, entre otros factores, por actitudes de desaprobación de la población masculina ante el trato, considerado drástico, respecto a determinadas conductas que hasta hace poco eran concebidas como "normales". Y, en segundo lugar, se registra una mayor decisión de denuncia en las mujeres, la cual contrasta con el pasado, cuando los casos de agresión dentro de la familia no eran denunciados por temor al estigma social.

Recuadro 4: Creación de programas contra la violencia y difusión de la Ley 24-97

Desde la aplicación de la Ley 24-97, algunos organismos gubernamentales y ONG's, principalmente la Dirección General de Promoción de la Mujer (DGPM) y la Asociación Dominicana Pro Bienestar de la Familia (PROFAMILIA), han trabajado en la difusión de los contenidos de la ley, a fin de procurar no sólo su cumplimiento sino también para educar a la población acerca de esta problemática y ofrecer a mujeres, niños y adolescentes apoyo y consejería. Estas actividades forman parte del *Programa Nacional de Reducción de la Violencia contra la Mujer*, organizado y dirigido por la DGPM con el apoyo de ONG del área de la mujer y representan avances notables para el establecimiento de mayores condiciones de igualdad y seguridad personal en el país.

Entre las principales actividades realizadas hasta el momento se destacan la reorganización de una Clínica Jurídica y Psicológica de la DGPM; la creación del Departamento de Protección a la Mujer de la Policía Nacional en el destacamento policial del sector popular de Villa Juana, que cuenta además con un equipo denominado Compañía de Protección a la Mujer; la creación en abril de 1998 del Centro de Atención a la Mujer Maltratada de SESPAS; y la creación de la Red de Apoyo a la Mujer contra la Violencia y del Organismo Rector para la protección de niñas, niños y adolescentes.⁶⁶

⁶⁶ También existen otros programas que contribuyen a esta labor: el programa Educ-Mujer, de la SEEBAC, y el Programa de Sensibilización, Capacitación y Entrenamiento, cuyo objetivo es proporcionar a las autoridades las herramientas adecuadas para el manejo de los casos de violencia de género. Dentro de las iniciativas propuestas está la evaluación de los materiales de texto escolares, la capacitación del personal docente sobre género, el establecimiento de acuerdos para capacitar a todas las dependencias de la administración pública sobre género, el reconocimiento y valoración de los aportes femeninos al desarrollo y al proceso de construcción social, la inclusión del tema de la mujer en el Diálogo Nacional, la celebración de fechas especiales y conmemorativas, campañas y foros.

Los medios de comunicación han sido utilizados para la promoción y difusión de la ley 24-97 y sus avances, a través de la campaña “*No hay razón para el abuso*”, difundida por radio y televisión. También el Reglamento de Espectáculos Públicos y Radiofonía ha sido objeto de una revisión y modificación a fin de prohibir en los anuncios publicitarios escenas que fomenten la discriminación y la violencia de género.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, las instituciones gubernamentales y las ONG del área femenina reclaman medidas más amplias que contribuyan a una mejor y mayor educación de la población, con el objetivo de incidir en la modificación de las pautas socioculturales que generan violencia y discriminación en contra de las mujeres.⁶⁷

La mujeres en la política

Los resultados obtenidos en las encuestas Demos-94 y Demos-97 permiten afirmar que en la sociedad dominicana de hoy ya se empieza a visualizar y aceptar que la política es también un asunto de mujeres. Para 1997 una alta proporción de ambos géneros consideró que la política no es privativa de los hombres y que la participación de hombres y mujeres debe ser equitativa. También, más de la mitad de la gente entrevistada considera que la igualdad entre géneros no se limita a la participación, sino también a la capacidad para gobernar. Una de las condiciones que pudo haber ejercido influencia en los cambios sobre la aceptación de la mujer en la esfera política es la modificación en la ley electoral que establece una cuota de candidaturas femeninas, reforma que encontró prácticamente un apoyo en nueve de cada diez mujeres entrevistadas.

En los últimos años también se ha producido un aumento en la participación de la mujer en el ámbito político. En lo que respecta al poder legislativo, aunque los partidos políticos no cumplieron a cabalidad con la cuota mínima de un 25% de candidaturas femeninas a nivel congresional y municipal, la representación de las mujeres en el Congreso, aunque minoritaria, aumentó en 1998 de un 10% a un 16%. También se han dado algunos avances en la participación femenina en la carrera judicial, ya que en la Suprema Corte de Justicia, en las Cortes de Apelaciones, en los Juzgados de Primera Instancia y en los Juzgados de Paz las mujeres cuentan con una representación de poco más de un 30%, siendo el caso de la Suprema Corte de Justicia (33%) el más significativo.

⁶⁷ Véase Revista *Gaceta Oficial*, Año 2:45, 19 de noviembre a 3 de diciembre de 1998. Número dedicado al análisis de la Ley 24-97 y de la Violencia contra la mujer.

Cuadro 2
Representación femenina en cargos congresionales y municipales

Representación femenina en gobiernos municipales (1970-1998)										
Año	Ambos Sexos	Sindicas mujeres	% de mujeres	Ambos sexos	Regidoras mujeres	% de mujeres				
1970	78	1	1.28	423	33	7.80				
1974	78	1	1.28	453	48	10.60				
1978	84	0	0.00	484	61	12.60				
1982	94	2	2.13	584	23	3.94				
1986	99	4	4.04	637	39	6.12				
1990	103	5	4.85	625	64	10.24				
1994	107	6	5.61	642	95	14.80				
1998	117	3	2.56	777	176	22.65				
Representación femenina en gobiernos municipales. 1998										
Cargo	Total	Hombres	Mujeres	% de mujeres						
Sindicas	117	114	3	2.56						
Suplentes a sindicas	117	106	11	9.4						
Regidoras	777	601	176	22.6						
Suplentes a regidoras	777	557	220	28.3						
Total	1,778	1,378	410	62.86						
Distribución de cargos congresionales, presidenciales y municipales										
Cargos	1982		1986		1990		1994		1998	
	Total	Mujer	Total	Mujer	Total	Mujer	Total	Mujer	Total	Mujer
Diputadas	120	8	120	8	120	13	120	15	149	23
Senadoras	27	1	30	1	30	0	30	1	30	2
Sindicas	54	2	98	3	103	5	107	6	117	3
Regidoras	594	33	607	41	643	53	642	95	777	176
Presidente	1	0	1	0	1	0	1	0	0	0
Vicepresidente	1	0	1	0	1	0	1	0	0	0
Total	837	44	857	53	898	71	901	117	1,073	204

Fuente: CIPAF, *Quehaceres*. Santo Domingo, Año XVII, No. 1-2, 1998

Reducido nivel de confianza en las instituciones y organismos representativos

Los resultados de las encuestas Demos ofrecen una valiosa información para conocer el grado y evolución de la confianza que tiene la población en las principales instituciones del país. Esto incluye nueve organismos estatales (Presidente, Junta Central Electoral, Juntas Municipales Electorales, militares, policía, DNCD, justicia, autoridades municipales y Congreso) y cinco instituciones no gubernamentales. Dado que esas encuestas se realizaron en 1994 y 1997, su análisis debe ser complementado con informaciones provenientes de encuestas más recientes, que reflejen la percepción actual de la ciudadanía respecto a las instituciones y organismos gubernamentales.

Es interesante constatar que el valor extremo de mayor confianza lo ocupan los medios de comunicación, y los sacerdotes y obispos; el extremo de más desconfianza lo ocupan los partidos políticos, el Congreso, las autoridades municipales (síndicos y regidores) y los sindicatos (Cuadro 3). Hacia 1997 las instituciones o actores que poseían mayor credibilidad eran, pues, instituciones no gubernamentales, ligadas al ejercicio de la libertad de expresión y actores ligados a las prácticas y creencias religiosas, mientras que las instituciones y organismos de mayor nivel de desconfianza son aquellos, cuya función es la de articulación y representación de intereses.

Cuadro 3
Índice de confianza en las instituciones u organizaciones gubernamentales y no gubernamentales
Demos-94 y Demos-97

Institución	1994	1997
Confianza		
Los medios de comunicación	1.27	1.34
La iglesia católica	1.49	--*
Los Sacerdotes	--*	1.30
Los Obispos	--*	1.29
La Junta Central Electoral	--*	1.25
El Presidente de la República	1.10	1.24
Las Juntas Municipales Electorales	--*	1.19
Desconfianza		
Las iglesias evangélicas	0.95	0.96
Los militares	0.91	0.96
La DNCD	0.89	0.94
La Policía	0.83	0.90
La Justicia	0.79	0.87
Los sindicatos	0.89	0.85
Las autoridades municipales	0.84	0.82
El Congreso	0.75	0.74
Los partidos políticos	0.54	0.55

El índice se construyó asignando los siguientes valores: ninguna confianza (0), poco (1), mucha (2).

* No se incluyó pregunta al respecto

Se destaca también la gran desconfianza suscitada en 1997 por la Justicia -situación que ha cambiado considerablemente a partir de 1998- y por organismos auxiliares de la Justicia, como es el de la Policía. Es llamativo también que la Junta Central Electoral, conformada a raíz de la crisis electoral y que organizó las elecciones de 1996, encabeza la lista de los organismos gubernamentales en que la población entrevistada deposita su confianza; la segunda posición la ocupa el Presidente de la República.

Mejora la gestión pública

Los resultados presentados en la Cuadro 4 revelan una evaluación muy negativa de la gestión gubernamental de los servicios públicos ofertados entre 1994 y 1997. Sólo la educación es evaluada como un servicio bueno o muy bueno por poco menos de la mitad (45.3%) de las personas entrevistadas, mientras que el servicio de agua potable alcanza el 39.1%, los restantes (el "transporte público", "los hospitales públicos", "el seguro social", "la recogida de basura" y "la construcción de viviendas populares") son evaluados positivamente por menos del 30.0% de la gente entrevistada. Cabe destacar que de todos los servicios que suple el Estado Dominicano, el peor evaluado es el de la energía eléctrica, pues sólo el 13.6% lo consideró como bueno o muy bueno.

Cuadro 4:
Porcentaje de la población entrevistada que dice que
diversos servicios públicos son buenos o muy buenos por sexo.
DEMOS-94 y DEMOS-97.

	Sexo				Total	
	Femenino		Masculino		1994	1997
	1994	1997	1994	1997		
Son buenos/Muy buenos:						
El transporte público	32.4	27.8	31.4	23.5	31.9	26.0
La educación pública	38.8	46.7	37.0	43.4	37.9	45.3
Los hospitales públicos	27.7	28.3	24.6	26.2	26.2	27.4
El seguro social	24.8	21.1	25.7	21.7	25.3	21.3
El servicio de electricidad	24.2	13.8	24.6	13.4	24.4	13.6
La recogida de basura	32.6	29.6	28.5	26.2	30.6	28.1
El servicio de agua potable	47.1	41.0	36.6	36.6	44.3	39.1
La construcción de viviendas populares	39.0	24.7	39.1	27.9	39.1	26.0

El desempeño del gobierno en relación a los servicios públicos se modificó considerablemente a partir de 1998. Hacia abril de 1999, el 45% de la población considera que el gobierno de Leonel Fernández ha sido bueno, lo cual representa un incremento de 12 puntos porcentuales respecto al porcentaje arrojado por una encuesta realizada en junio de 1998.⁶⁸ El mejor desempeño de la Corporación Dominicana de Electricidad en 1998, así como el extraordinario trabajo realizado después del paso del Huracán Georges, ha influido de forma positiva en la percepción de las personas sobre la gestión de los servicios públicos. En adición, la mejoría del sistema de transporte público ha sido tan notable que casi el 80% de la población del Distrito Nacional está satisfecha con el nuevo servicio de transporte público. Asimismo, el 62% de la población mostró su satisfacción por las obras de infraestructura realizadas para mejorar el tránsito en la capital. Por último, el mayor apoyo a los estudiantes de las escuelas públicas -desayuno escolar, libros gratis, más aulas y profesores mejor pagados- debe de haber contribuido a mejorar la percepción de la población respecto a los servicios educativos públicos.

2. ESTADO DE DERECHO

La República Dominicana, desde sus orígenes, no ha estado ajena a la tendencia autoritaria que parece guiar la vida política de gran parte de los países de Latinoamérica. La cultura autoritaria permea todos los aspectos de la sociedad dominicana y no se manifiesta tan sólo en golpes de Estado o gobiernos autocráticos, también lo hace en el desprecio que, aún hoy, algunos estamentos del Estado y sectores de la sociedad misma tienen de los derechos de los ciudadanos. Las violaciones más frecuentes a la Constitución y las leyes son las que surgen en el marco de las violaciones a los Derechos Humanos.

En esta sección se pasa balance a los esfuerzos más recientes y relevantes realizados desde el ámbito jurídico-político para materializar el desarrollo de un Estado de derecho en la República Dominicana, documentando tanto los avances como las violaciones y retrocesos en el campo de las libertades y derechos de la ciudadanía. Tomando como punto de partida resultados de encuestas sobre cultura política y democracia, el informe también permite contrastar el análisis de los indicadores sociopolíticos de desarrollo humano con la percepción que ciudadanos y ciudadanas tienen de la justicia dominicana y la vigencia de la ley.

⁶⁸ Véanse los resultados de las encuestas Hamilton-Hoy de junio de 1998 y de abril de 1999.

La seguridad personal: avances con retrocesos

Arrestos y detenciones arbitrarias

La Constitución de la República, en el numeral 2 del artículo 8 prohíbe la privación arbitraria de la libertad a un ciudadano. El ordenamiento jurídico dominicano prohíbe la detención de sus ciudadanos a menos que existan causas urgentes, indicios graves en su contra o que sea detenido en flagrante delito. También restringe la prisión de los ciudadanos a que ésta se produzca en virtud de una orden motivada y escrita de un funcionario público competente. La suscripción de la República Dominicana a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Declaración de San José, aprobada por el Congreso Nacional el 15 de abril de 1978, amplía aún más la aplicación de los principios de Derechos Humanos a la relación entre el Estado y los ciudadanos. Este principio ha sido violado sistemáticamente por las autoridades en el interés de preservar la “seguridad nacional” de algún fenómeno capaz de socavar las bases del Estado, anteriormente relacionado con la amenaza comunista y actualmente encarnado por el narcotráfico.

Avances: A partir de la toma de posesión de las nuevas autoridades en agosto de 1996 se ha incrementado en forma perceptible el respeto a los Derechos Humanos. Las nuevas autoridades proclamaron como una de sus metas primordiales la incorporación de la defensa de estos derechos a la cultura de las fuerzas de seguridad. Inmediatamente instalado el nuevo gobierno se dieron dos pasos significativos: la promulgación de la Ley 6-96 que otorga el derecho a la llamada telefónica al ser detenido; y la prohibición de la presentación de los sospechosos ante las cámaras televisivas. En los avances registrados ha jugado un gran papel la eficientización de los procesos administrativos envueltos en el proceso del arresto del ciudadano. El Ministerio Público ha continuado su proceso de modernización, contribuyendo a una mayor accesibilidad de la justicia para el ciudadano común.

Violaciones: La Policía Nacional había detenido la práctica de las redadas indiscriminadas, sin embargo, en el año 1998 ésta fue retomada. La Policía Nacional, acompañada en muchas ocasiones por oficiales de la Dirección Nacional de Control de Drogas (DNCD), ha tomado casi por asalto barrios marginados de la ciudad de Santo Domingo. Aunque es cierto que en esas redadas se incautan numerosas armas, también lo es que se detiene indiscriminadamente a los hombres que se encuentren en el área objeto de la redada. Esto es una clara violación de la libertad de tránsito y de la presunción de inocencia.

Otra de las graves violaciones se manifiesta con la situación de los presos preventivos. De acuerdo a los datos suministrados por la Dirección General de Prisiones, para 1998, del total de 13,587 personas reclusas en las cárceles dominicanas, un 77% corresponde a presos preventivos, un 11% espera el resultado de un proceso de apelación y sólo un 12% está sirviendo condena irrevocable. Esta situación constituye una violación a la garantía de ser sometido a la justicia en un plazo menor a las 48 horas o ser puesto en libertad, tal como lo garantiza la Constitución; desconoce también el derecho de ser procesado y declarado culpable o inocente en un tiempo razonable. Es frecuente, además, que los detenidos no sean trasladados por las autoridades carcelarias a los tribunales el día de sus audiencias, alargando ilegalmente su detención. En ocasiones se ha reportado que a los presos se les cobra para llevarlos a las salas de audiencia. Dada esa situación, la Suprema Corte de Justicia se ha comprometido a interactuar con la Fiscalía para reducir el número de presos preventivos.

Tortura o tratamiento cruel

La integridad física de los ciudadanos detenidos por la Policía Nacional está garantizada por el numeral 1 del artículo 8 de la Constitución, que prohíbe las torturas, penas o procedimiento vejatorio que implique la pérdida o la disminución de la integridad física o de la salud del individuo. En su literal f, numeral 2, el artículo 8 de la Carta Magna prohíbe “terminantemente” el traslado de los detenidos de un establecimiento carcelario a otro, sin orden escrita y motivada de la autoridad judicial competente.

Avances: Las constantes denuncias de los detenidos en los cuarteles de la DNCD y de las organizaciones defensoras de los Derechos Humanos lograron, en 1997, la destitución del jefe de ese organismo. Se han producido también visitas de supervisión por altos representantes del Ministerio Público, a las cárceles del país y se ha iniciado la remodelación de esos centros carcelarios

Violaciones: Las condiciones carcelarias en la República Dominicana son inhumanas. Cárceles que han sido construidas con capacidad para 400 presos albergan hasta tres y cuatro veces esta cantidad. La corrupción y el abandono son características constantes en las mismas. Solamente La Victoria, el mayor centro carcelario del país, contiene 3,211 prisioneros y existen bandas y hasta “tribunales”, donde los presos juzgan a sus compañeros. La corrupción e incapacidad de los custodios, conjugadas con el hacinamiento de los presos, ha hecho de este recinto un penal incontrolable, con frecuentes motines y actos de violencia. En muchos de estos motines los presos se justificaron alegando no sólo sus terribles condiciones de vida, sino también acusando a las autoridades de repetidos actos de tortura. Asimismo, los detenidos enfrentan traslados no anunciados ni autorizados por las autoridades competentes, durante los cuales son movidos de provincia en provincia sin llenar ninguno de los requisitos legales y burocráticos, prolongando su detención y dificultando su localización y ayuda por parte de familiares y representantes legales.

Asesinatos arbitrarios

En la República Dominicana la inviolabilidad de la vida está establecida en el artículo 8 de la Constitución. Esta norma prohíbe no sólo la muerte de los individuos como método de lucha contra el crimen, sino que también impide que se establezca la pena de muerte como castigo por violación a la ley. La cadena perpetua tampoco se permite.

Avances: A principios de la gestión del nuevo gobierno se lograron avances que, si no significativos, al menos hacían creer en la posibilidad de que este grave problema se podría resolver. Lamentablemente, en 1998 este patrón se alteró negativamente.

Violaciones: Las ejecuciones policiales o personas muertas a mano de la policía son frecuentes. Es común que los medios reporten la muerte de presuntos delincuentes, que siempre caen abatidos en “intercambios de disparos” con la policía. El año 1998 ha visto un preocupante aumento de casi un cincuenta por ciento en este tipo de muertes con respecto al año anterior. Un caso notorio fue la muerte en julio por varios disparos por la espalda de un sacerdote católico mientras penetraba en un vehículo en la marquesina de su residencia. El religioso aparentemente fue confundido con un sospechoso de asesinato que visitaría una casa vecina. Todo parece indicar que las órdenes de los agentes policiales eran de emboscar y dar muerte a la persona que confundieron con el sacerdote.

Desapariciones

El respeto a la integridad del individuo establecido en la Constitución, y el acatamiento de los tratados internacionales de Derechos Humanos, dejan claro que la desaparición de los ciudadanos es inaceptable dentro del sistema jurídico dominicano.

Avances: La última desaparición de un ciudadano atribuible al Estado dominicano ocurrió en mayo de 1994. Las investigaciones del caso del profesor Narciso González, desaparecido en momentos en que el país vivía una intensa crisis política, señalaban a finales de 1996 a altos militares de las Fuerzas Armadas como presuntos culpables.

Violaciones: Las investigaciones en torno al caso del profesor González se han estancado. A pesar de que la OEA había dado un ultimatum al Gobierno para que aclarara el caso, el mismo no fue cumplido.

Se fortalece el imperio de la ley

Otra de las manifestaciones del carácter autoritario del Estado Dominicano es la subordinación del Poder Judicial a otros poderes del Estado. El Poder Judicial llegó a estar tan debilitado que se llamó a la Justicia "La Cenicienta de los Poderes". La elección de la nueva Suprema Corte de Justicia en 1997, a través de procedimientos que garantizan una mayor independencia, sirvió de punto de partida para un creciente respeto a la Ley, al Poder Judicial y a los derechos ciudadanos. La importancia del proceso de selección de los nuevos miembros del Tribunal Supremo es doble, pues fue también la primera vez en la historia de la República que la ciudadanía tuvo un rol activo en un proceso de este tipo.

Audiencias justas y públicas

La Constitución garantiza a los individuos el derecho a no ser juzgados sumariamente ni en ausencia de las garantías procesales que amparan el derecho de defensa y la presunción de inocencia. La Constitución es clara, ningún ciudadano debe ser sometido a un proceso donde se encuentre en una posición desventajosa creada por la violación de sus derechos. Garantiza además la publicidad de las audiencias, con excepción de los casos en que su publicidad se reputa perjudicial al proceso o a las buenas costumbres, como es el caso de los divorcios.

Avances: Luego de la juramentación de la nueva Suprema Corte de Justicia, el proceso judicial se ha democratizado en forma evidente y significativa. Aunque no era usual que a un procesado se le violara el derecho a una audiencia pública, el derecho a audiencias justas sí era violado frecuentemente. Existían cámaras penales en las que los procesados perdían toda esperanza aún antes de iniciarse el proceso. Una de éstas era la Séptima, llamada "La Cámara de Gas". Generalmente, cuando el Ministerio Público deseaba asegurar la prisión del procesado lo enviaba a una de las cámaras donde el estar acusado era un crimen. Esto ha tendido a desaparecer con el proceso de designación de jueces realizado por la Suprema Corte.

Violaciones: Aunque no se reportan violaciones en el campo de la justicia ordinaria, los procesos de Instrucción son inquisitoriales y en materia criminal limitan el papel del juez del

fondo a conocer lo que ha sido investigado por el juez de Instrucción.⁶⁹ Los Tribunales Militares también conducen sus audiencias en forma cerrada y sus procesos y fallos son un secreto para el público, eliminando así la posibilidad de que el procesado goce de la supervisión pública del proceso.

Tribunal competente, independiente e imparcial

Una de las mayores garantías que establece el principio del “debido proceso de ley” es el derecho a contar con tribunales competentes, independientes e imparciales. Este es otro derecho protegido por la Constitución y debe ser garantizado por los tribunales.

Avances: La reforma Constitucional de 1994 consagró la independencia del Poder Judicial, logrando así sacar de manos de los congresistas el poder para designar los miembros del tren judicial. Este cambio ha permitido a la Suprema Corte de Justicia hacer, por vez primera, evaluaciones previas a las designaciones de los jueces. El proceso se inició a principios de 1998 y ya todas las jurisdicciones han sido renovadas, procurando eliminar del tren judicial a aquellos jueces que no cumplían con su labor de impartir justicia eficientemente o que eran considerados corruptos. Como consecuencia de esto, el ejercicio del Poder Judicial se ha adcentado significativamente. La ciudadanía ha percibido el cambio y la confianza en el Poder Judicial creció de un vergonzoso 17.9%⁷⁰ a casi un 75%⁷¹ en apenas un año de independencia judicial.

Violaciones: Al momento de redactar este informe no se reportan violaciones significativas.

Consejo legal

Las leyes dominicanas aseguran al procesado el derecho a la defensa y, por tanto, el derecho a tener alguien que lo represente ante el tribunal. Con esto se busca alejar la posibilidad de que el procesado se vea afectado por no contar con una defensa apropiada de sus derechos; incluso existe un mecanismo para proveer a los ciudadanos no pudientes con los servicios gratuitos de abogados.

Avances: Luego de algunos años de estancamiento, un proyecto de Defensoría Pública apoyado por el Estado y por organizaciones internacionales fue relanzado y revigorizado en el mes de julio de 1998. Sin embargo, por ser un proyecto carente de alcance nacional o incluso regional, todavía sus efectos no se han hecho sentir.

Violaciones: El ministerio de abogado de oficio, que el proyecto de Defensoría Pública busca sustituir, es deficiente. Las deficiencias de estos abogados, la poca preparación que hacen de los casos y los escasos incentivos e instrucción que reciben para hacer su trabajo convierten a los abogados de oficio en simples figuras de relleno. Es común que se presenten a defender al procesado sin haber siquiera leído el expediente. El poco seguimiento dado a los expedientes es causa, en muchas ocasiones, de que los procesados vean sus audiencias reenviarse para una fecha posterior.

⁶⁹ En el sistema penal dominicano los crímenes son investigados primero por un funcionario judicial llamado Juez de Instrucción, es un proceso inquisitorial. El resultado de esta investigación es sometido al juez del fondo por vía del Ministerio Público y constituye la espina dorsal del expediente que será conocido luego en la jurisdicción de juicio. El proceso durante el juicio está muy atado, y hasta limitado por lo contenido en el expediente.

⁷⁰ Encuesta DEMOS 97.

⁷¹ Encuesta El Siglo-Gallup. Publicada el jueves 15 de Octubre de 1998 en el matutino El Siglo.

Ausencia de juicio y revisión de fallos

Nadie puede ser retenido sin que medie orden de un funcionario judicial competente, y una vez detenido el individuo debe ser sometido a la justicia en un lapso máximo de 48 horas. Una vez iniciado el proceso, éste debe completarse con la mayor prontitud posible. En República Dominicana existe un sistema de revisión de fallos basado en dos jurisdicciones que conocen el fondo del asunto y una Corte de Casación, la Suprema Corte de Justicia, que revisa la legalidad de la sentencia. No es obligatorio recorrer todas las jurisdicciones.

Avances: La modernización del Poder Judicial en la República Dominicana ha traído consigo una mayor celeridad en el conocimiento de los procesos y una mayor seguridad en las jurisdicciones de apelación y casación, donde los expedientes no se empantanaban como lo hacían con anterioridad. Una vez los tribunales empiezan a conocer el fondo de un asunto, el resultado final se conocerá, con toda seguridad, en un tiempo menor al que se tomaba en el pasado.

Violaciones: La situación de los presos preventivos y la cantidad de casos en apelación por fallar parecen evidenciar el poco interés de los funcionarios Judiciales y el Ministerio Público por el verdadero funcionamiento de la Justicia. Sin embargo, la responsabilidad no es atribuible solamente a ellos, sino también a un procedimiento penal excesivamente burocrático y formalista. Es necesaria la reforma de un sistema procesal que no permite el “plea bargaining”,⁷² obligando al Ministerio Público a perseguir delitos insignificantes, y que, debido a sus casi dos siglos de antigüedad, no se adapta a la concepción de los Derechos Humanos y del procesado del siglo XX ni al debido proceso establecido por la Constitución misma. Esa reforma facilitaría la superación de los problemas que plagan a la justicia penal en el país

Recuadro 5: La percepción de la ciudadanía sobre la justicia dominicana

La encuesta Demos-97 reveló la existencia de una elevada desconfianza en los tribunales dominicanos. En efecto, en esa encuesta se concluye en 1997 apenas un 18% de las personas afirmaba tener mucha confianza en la justicia; menos de un tercio de la población (31.4%) consideró que la justicia funcionaba bien o muy bien; un 91.4% de la población entrevistada se manifestó de acuerdo con la afirmación de que *la ley sólo se aplica al que está abajo*; menos de una quinta parte de la población piensa que *existe igualdad entre ricos y pobres ante la ley*; aproximadamente 9 de cada 10 de las personas entrevistadas se manifestaron de acuerdo con la frase *siempre un buen enllave en un alto cargo vale más que la ley*; y, finalmente, el 50.4% se manifestó de acuerdo con el indicador más vinculado a la negación de la institucionalidad democrática en el área jurídica al aceptar que *una personalidad vigorosa haría más por el país que todas las leyes e instituciones juntas*. En síntesis, un conjunto mayoritario de la población entrevistada percibe que, en la sociedad dominicana, la ley no se aplica o carece de importancia frente a factores como el estatus social, el clientelismo, la riqueza y el líder fuerte. Esta situación imperante en 1997 ha hecho que los avances logrados en el proceso de modernización de la justicia durante 1998 -dirigidos por la Suprema Corte de Justicia- sean percibidos por la población como algo extraordinariamente positivo.

⁷² Figura del Derecho Anglosajón que permite al inculcado negociar con el Ministerio Público solicitando una pena menor a cambio de admitir las acusaciones ante el juez o de colaborar con las autoridades en la investigación de un delito mayor. Esto no es posible en nuestro sistema Romano-Germánico.

Adecuada libertad de expresión

Existe un amplio acuerdo sobre la importancia y vigencia de la libertad de expresión. Amplios sectores de la ciudadanía, comunicadores, agencias internacionales y otras organizaciones, consideran que en el país la población disfruta de libertad para expresar sus opiniones, sin importar sus orientaciones políticas o religiosas, derecho que es respetado y promovido por el gobierno. La encuesta Demos-97 muestra la visión general de la población entrevistada sobre la existencia de libertad de expresión en la República Dominicana. Los resultados de la encuesta indican que el 65.5% de las personas considera que existe libertad de expresión.

En adición, la Sociedad Internacional de Prensa (SIP), en su informe anual por país correspondiente a 1997, no reporta violaciones a la libertad de expresión y empresarial en el campo de las comunicaciones.⁷³ Por otro lado, el reporte elaborado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos correspondiente a 1997 sobre la situación de los derechos humanos en el país, evalúa la libertad de expresión de manera semejante, especificando, además de lo antes mencionado, que las publicaciones periódicas y las estaciones de radio tienen la libertad de expresar sus puntos de vista y sus críticas.

La libertad de expresión aparece conectada con una visión predominante de democracia, entendiéndose que la democracia implica el ejercicio de libertades, incluyendo la libertad de expresar las opiniones personales. En este sentido, la encuesta Demos-97 muestra que el 41.8% de los entrevistados define la democracia como libertad de expresión, porcentaje que no ha variado significativamente en los últimos años. Esta idea es apoyada en mayor medida por las personas que residen en el sector urbano, principalmente las que habitan en el Distrito Nacional. Los resultados de la encuesta muestran además que los hombres apoyan más este concepto de democracia (47.9%) que las mujeres (37.4%).

Recuadro 6: El libre acceso a información

Dentro de lo que es la libertad de expresión, se ha discutido por mucho tiempo sobre la libertad de los medios de comunicación social para obtener información, tanto de instituciones gubernamentales como privadas. Al comparar la situación de la República Dominicana con la de otros países latinoamericanos,⁷⁴ la libertad de información es relativamente alta, la que se ha visto beneficiada por la promoción del desarrollo de los medios de comunicación que han realizado la mayoría de los gobiernos que ha tenido el país en las últimas décadas.

A pesar de lo anterior, se reconoce que los medios enfrentan algunas limitaciones para acceder a la información, y por esta razón existen propuestas para la modificación de la Ley 6132 sobre Expresión y Difusión de Pensamiento, específicamente sobre el numeral 10 del artículo 8, el cual provee a los medios de comunicación el derecho de acceder las fuentes de información públicas y privadas, siempre que esto no altere el orden público o se considere un asunto de seguridad nacional.

En este sentido, el periódico El Siglo publicó una serie de entrevistas a personalidades del ámbito político y de las comunicaciones, a las cuales se les cuestionaba acerca de si se debe crear una ley que obligue a las autoridades a dar información a los medios de comunicación o reformar la ley ya existente. Fueron entrevistadas 30 personalidades, que representan periódicos, revistas, estaciones de televisión y radio, universidades, entidades gubernamentales y partidos políticos. Dos de cada tres de las personas

⁷³ "Conclusiones del informe país por país". SIP. 1997

⁷⁴ "Diseño de una estrategia para desarrollar un sistema político democrático realmente funcional y participativo". Proyecto INTEC/CAPEL/PID. Santo Domingo, 1996.

entrevistadas (66.6%) consideran necesario la creación de una ley sobre el libre acceso a la información, mientras que menos de un 25% está en desacuerdo.

3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los resultados de diferentes estudios sobre cultura política indican que la participación no es sólo una práctica frecuente y ampliamente aceptada por la población, sino que también existe una demanda creciente que propicia la creación de canales más amplios, institucionalizados y democráticos de participación ciudadana.

En esta sección se analizan tres ámbitos diferentes de la participación ciudadana: la participación electoral, la pertenencia a organizaciones y una de las nuevas experiencias de participación promovidas por el poder ejecutivo, las consultas barriales.

Mayor credibilidad en el sistema electoral

La mayoría de los procesos electorales en la República Dominicana se han caracterizado por crisis políticas y tensiones sociales que han provocado la impugnación de las autoridades proclamadas por los organismos electorales, principalmente en 1990 y 1994. A partir de esos antecedentes, las encuestas de cultura política efectuadas en el país recopilaban información que permite evaluar en qué medida la reiteración de irregularidades, fraudes y manipulaciones de los procesos electorales ha impactado sobre la conciencia colectiva de la ciudadanía, restando credibilidad a las instituciones electorales.

La Demos-94 registró niveles altos de desconfianza de los dominicanos y las dominicanas en los resultados electorales. Sólo el 36.3% de las personas entrevistadas ese año confiaba en los cómputos finales que ofreció en 1990 la Junta Central Electoral. La encuesta también reportó que tres meses antes de las elecciones de 1994 sólo el 55.1% de la ciudadanía entrevistada confiaba en la capacidad de la Junta Central Electoral (JCE) para garantizar la celebración de unas elecciones limpias e imparciales.⁷⁵ Tres años después, la Demos-97 reveló, por el contrario, un aumento de la credibilidad en los resultados de las elecciones presidenciales pasadas y de la confianza que la ciudadanía otorgaba a la gestión de la JCE que organizó el proceso comicial de 1996.

Cuadro 5
Indicadores de confianza en el sistema electoral. Porcentaje de la población entrevistada
DEMOS-94 y DEMOS-97

Indicadores de confianza	Total	Femenino	Masculino
Confío en los resultados de las elecciones de 1990			
Confío JCE garantizaría elecciones limpias en 1994	55.1	52.6	57.6
Confío en los resultados de las elecciones de 1996	74.1	70.2	78.0
Confío JCE garantizaría elecciones limpias en 1998	68.3	65.3	72.3

Por otro lado, en ambas encuestas, sin diferencias importantes según sexo, se registra una alta legitimación de las elecciones como componente esencial de la democracia representativa. Como se observa en la Cuadro 6, más del 70.0% de las personas entrevistadas considera el acto de votar como un derecho y

⁷⁵Duarte, I. et al:1996.

obligación de la ciudadanía. Estos datos indican que la población entrevistada valora este mecanismo institucionalizado de participación política, con independencia de las cualidades de las candidaturas electorales y la posible contribución de los comicios a la solución de los problemas del país.

Cuadro 6
Distribución de la población entrevistada según opiniones diversas sobre las elecciones, DEMOS-94 y DEMOS-97

Opiniones sobre las elecciones	1994	1997
Siempre hay que votar porque es un derecho y obligación de la ciudadanía	76.1	72.3
Sólo vale la pena votar si hay buenos candidatos	13.1	17.2
Es inútil votar porque a través de las elecciones no se resuelven los problemas del país	8.1	9.4
No sabe/rehusa	2.8	1.1
Total	100.0	100.0

A pesar del incremento de la confianza de la ciudadanía en los resultados electorales y en las instituciones responsables de la administración de los comicios que se observa en los últimos años, así como de la alta valoración que la población otorga a este importante mecanismo de participación política, las elecciones congresionales y municipales llevadas a cabo durante el 1998 no lograron una asistencia masiva: casi la mitad de las personas inscritas en el registro electoral (47.0%) no ejerció este derecho y deber ciudadano.

Recuadro 7: La vigilancia electoral

Los últimos dos comicios electorales efectuados en el país han contado con la participación de la ciudadanía en tareas de observación electoral. A la tradicional participación de observadores extranjeros se agregó, a partir de las elecciones de 1996, la presencia de voluntarios nacionales nucleados por una organización cívica. La Red de Observadores Electorales, organizada por el Movimiento Participación Ciudadana, participó en múltiples tareas de control ciudadano, contribuyendo con su trabajo a una mayor transparencia del proceso. La encuesta Demos-97 evidencia una elevada aceptación (92.4%) de la participación de la ciudadanía en este tipo de actividad.

El esfuerzo de esta red de observadores nacionales constituyó el primer y hasta ahora único ejercicio de *control ciudadano* en el país. Significó también un medio o *escuela de educación cívica*, tanto para los participantes que se ejercitaron en el conocimiento y la práctica de los derechos y deberes ciudadanos, como para la sociedad misma. La Red demostró que es posible y es conveniente la participación masiva en la defensa de la soberanía del voto. La experiencia de la Red de observadores significó una *ampliación de los espacios de participación ciudadana y una democratización de la lucha política*. La presencia de nuevos actores hizo posible que la lucha político-electoral dejara de ser un dominio exclusivo de las organizaciones partidarias y de las élites tradicionales.⁷⁶

⁷⁶ Duarte, I. (1996).

Cuadro 7
Resultados oficiales de las Elecciones Presidenciales de 1996,
1era y 2da vuelta, y Congresionales de 1998.

Partido y alianzas	1998 Elecciones Congresionales	1996 1era. Vuelta Elecciones Presidenciales	1996 2da. Vuelta Elecciones Presidenciales
PLD y aliados	654,713	1,130,523	1,466,382
PRSC y aliados	352,570	435,504	-----
PRD y aliados	1,077,177	1,333,925	1,394,641
Otros partidos	12,329	----	-----
Total de votos validos	2,096,789	2,903,859	2,861,023
Votos nulos	90,297	45,120	16,402
Votos observados	-----	2,399	1,078
Total de votos	2,187,086	2,951,378	2,878,503
Inscritos en registro electoral	4,129,554	3,750,502	3,750,502
Tasa de asistencia	53.0%	78.7%	76.7%
Tasa de abstención	47.0%	21.3	23.3

Fuentes: Datos electorales: Junta Central Electoral y Gaceta Oficial, año CXLV, No. 9938, Santo Domingo, R. D., 10 de noviembre de 1996. Cómputos definitivos Elecciones Congresionales y Municipales, 16 de mayo 1998, Junta Central Electoral, Dirección Nacional de Elecciones.

Escasa participación en organizaciones

Cooperativas:

El movimiento cooperativo se inició hace más de 20 años. De acuerdo a los parámetros establecidos por la ley 127, las cooperativas son definidas como sociedades sin fines de lucro que reúnen personas dentro de un marco de igualdad social, caracterizada por una gestión democrática, y cuyas labores están orientadas no sólo hacia el apoyo y defensa de los intereses económicos y sociales, sino también hacia la promoción y capacitación de sus miembros. En dicha ley se muestran además los derechos y deberes de los distintos estamentos que conforman una cooperativa, y las condiciones para la incorporación y disolución de las mismas.

En los últimos años, el Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo (IDECOOP), a través de la realización de tres censos en el período de 1991-1993, ha dado a conocer la situación y desarrollo de las cooperativas en el país. Al analizar los datos puede destacarse que para 1981 había un total de 376 cooperativas, cantidad que descendió poco más de un tercio en los siguientes tres años. Sin embargo, a partir de esa fecha, la cantidad de cooperativas fue aumentando: en 1991 ascendió a 325, con un total de 141,664 socios, hasta llegar a principios de 1993 a la cantidad de 569 cooperativas a nivel nacional, con un total de 162,340 miembros.

Los últimos datos obtenidos sobre el movimiento cooperativista, que datan de 1996, dan cuenta de que se han registrado 682 cooperativas, pero que sólo el 45.4% de éstas se encuentran activas, estando el resto inactivas o en proceso de desincorporación. Las cifras revelan que del total de cooperativas activas la

mayoría está concentrada en el sector de servicios múltiples (60%), seguido por las cooperativas de ahorro y crédito (20%), mientras que sólo el 10% pertenece al sector agropecuario.

Cuadro 8
Datos sobre el movimiento cooperativo en República Dominicana.

Cantidad de cooperativas y asociados por años (1980-1993)*					
Año	No. Cooperativas		No. Socios		
1980	376		106,271		
1984	253		133,465		
1991	325		141,664		
1993	569		162,340		
Distribución de cooperativas y asociados por sector (1991)*					
Tipo de cooperativa	No. Cooperativa	Total de asociados	Porcentaje		
Agropecuaria	16	2,017	5.0		
Ahorro y crédito	81	56,107	24.9		
Industrial/Artesanías	1	223	0.30		
Pesca	4	78	1.2		
Transporte	39	3,556	12.0		
Consumo	15	3,831	4.6		
Servicios múltiples	168	75,657	51.6		
Otros	1	195	0.30		
Total	325	141,664	100.00		
Distribución del movimiento cooperativo hasta 1996**					
Cooperativas registradas	Cantidad	Porcentaje	Cooperativas activas	Cantidad	Porcentaje
Activas	310	45.4	Agropecuaria	31	10.0
Inactivas	103	15.1	Ahorro y crédito	62	20.0
Desincorporación	269	39.4	Producción	6	1.9
			Transporte	25	8.1
			Servicios múltiples	186	60.0
Total	682	100.0	Total	310	100.0
Estadísticas económicas de las cooperativas, 1993 y 1998**					
	1993		1998		
Activos	\$585,374,754		Activos	\$3,259,553	
Pasivos	\$256,910,516		Pasivos	\$1,680,465	
Capital total	\$264,814,069		Capital total	\$4,940,018	

Fuente: * "Cooperativismo Dominicano en Cifras". IDECOOP. 1994

** Oficina Técnica de Planificación-IDECOOP. 1998

Juntas de vecinos

La formación de juntas de vecinos se originó en la década de los ochenta, pero debido al poco conocimiento que se tenía sobre la importancia de las mismas, la ciudadanía se mostró en principio tímida y recelosa ante esta iniciativa. De acuerdo con las pautas generales establecidas por la Sindicatura del Distrito Nacional, las juntas de vecinos son definidas como espacios sociales donde las personas residentes en una demarcación territorial determinada se reúnen para discutir una problemática común. Las juntas de vecinos constituyen un mecanismo de representación del barrio y a la vez un canal de doble vía entre las personas que conforman la comunidad y las instituciones públicas y privadas. Los esfuerzos de las mismas están orientados hacia la elaboración y aplicación de programas que permitan el desarrollo del sector, a través de la participación colectiva.

En la encuesta Demos-97 se indagó acerca de la pertenencia y nivel de actividad de la población entrevistada en distintas organizaciones. Los resultados de la encuesta mostraron que las juntas de vecinos constituyen el tipo de organización con mayor membresía, ya que un poco más de la quinta parte (21.1%) de la ciudadanía dijo ser miembro activo/no tan activo de esta organización territorial.

Cuadro 9
Porcentaje de entrevistados que son miembros activos/no tan activos
de las organizaciones indicadas
Demos-97

Pertenencia a organizaciones	Miembros activos/no tan activos			Solo miembros activos
	Mujeres	Hombres	Totales	Totales
Organización popular comunitaria	3.3	8.0	5.3	3.5
Asociación de padres	11.1	12.4	11.7	7.0
Organización campesina	2.0	12.2	6.3	4.2
Sindicato	2.0	9.9	5.4	4.3
Junta de vecinos	19.1	23.8	21.1	11.6
Comunidad eclesial de base	6.9	5.1	6.2	5.2
Organización ecológica	0.5	2.1	1.2	0.7
Organización o gremio Profesional	3.6	6.6	4.9	3.4
Profesional	5.9	20.2	12.0	7.9
Club deportivo y cultural	5.5	.0	3.2	2.2
Grupos de ama de casa	5.2	.0	3.0	2.4
Asociación o grupos de mujeres	4.3	7.4	5.6	4.5
Otra organización no mencionada	13.8	23.5	18.0	**
Partido político				

Los sindicatos

El movimiento sindical tuvo sus inicios en 1920 con el primer Congreso de Trabajadores, a partir del cual se proyectó la creación y desarrollo de este movimiento. Durante la dictadura del General Rafael L. Trujillo, la ausencia de libertades y derechos ciudadanos dificultó la expansión y autonomía de los sindicatos. A partir de la caída de ese régimen, el movimiento sindical experimentó un auge considerable, tal como se manifiesta en las cifras relativas al número de organizaciones que se registran a partir de 1962. Ese ascenso del movimiento sindical tiene su punto más alto entre 1980 y 1989, favorecido por el ambiente de mayores libertades públicas. Durante este período se registraron 1,403 nuevas organizaciones sindicales. A partir de los noventa, y tal como se evidencia en la Cuadro 10, el número de sindicatos registrados decrece considerablemente. Actualmente, sólo el 5.4% de la población de 18 años y más es miembro activo/no tan activo de algún sindicato.

Cuadro 10
Datos estadísticos del movimiento sindical dominicano

Organizaciones sindicales registradas según décadas (1950-1997)*		
Décadas	Número	Porcentaje
1950-1959	16	1.0
1960-1960	321	12.0
1970-1979	466	17.0
1980-1989	1,403	51.0
1990-1997	546	20.0
Total	2,752	100.0
Organizaciones sindicales registradas (1993)**		
Organizaciones	Número	Porcentaje
Públicos (a)	8	0.3
Independientes (b)	878	34.9
Organizaciones sindicales	1,631	64.8
Totales	2,517	100.0
Tipos de organizaciones sindicales (1993)**		
Tipo	Número	Porcentaje
Sindicatos	1,487	91.2
Federaciones	127	7.8
Confederaciones	17	1.0
Totales	1,631	100.0
Distribución provincial de las organizaciones laborales (1991)**		
Provincia	Número	Porcentaje
Distrito Nacional	1,046	43.7
Barahona	90	3.8
Duarte	58	2.4
La Romana	60	2.5
La Vega	65	2.7
Puerto Plata	89	3.7
San Cristóbal	119	5.0
San Juan de la Maguana	86	3.6
San Pedro de Macorís	165	6.9
Santiago	171	7.1
Otras	446	18.6
Total	2,395	100.0
Sindicatos registrados según actividad (1997)*		
Actividad	Número	Porcentaje
Industria	13	52.0
Comercio	2	8.0
Servicio	10	40.0
Total	25	100.0
Empresas con convenios colectivos de condiciones de trabajo, según rama de actividad (1997)*		
Rama	Número	Porcentaje
Agricultura	3	15.0
Minería	2	10.0
Industria	7	35.0
Comercio	5	25.0
Servicio	3	15.0
Total	20	100.0

Fuentes: * "Estadísticas Laborales", Boletín #3. Secretaría de Estado de Trabajo. Santo Domingo. 1998.

** ONE, Boletín de Registro General de Organizaciones Sindicales Dominicanas. Santo Domingo. 1993

a) Organizaciones de trabajadores que laboran en el gobierno central no reguladas por el Código de Trabajo.

b) Organizaciones formadas por personas que no realizan un trabajo subordinado o que en ellas se encuentran unidos en un mismo sindicato, empleadores y trabajadores.

Partidos políticos

Los partidos políticos representan el segundo tipo de organización con mayor cantidad de miembros después de las juntas de vecinos. En la actualidad, tres organizaciones políticas atraen la mayor parte del universo de simpatizantes. Los resultados de la Demos-97 muestran que durante los últimos cuatro años la proporción de membresía partidaria se ha mantenido muy baja, ya que el 52.5% de la población declaró que solamente simpatizaba con un determinado partido político, y menos de una quinta parte dijo pertenecer a este tipo de organización. La participación en organizaciones partidarias varía de acuerdo al sexo (los hombres presentan mayor proporción de militancia que las mujeres) y a la zona de residencia (las personas que residen en el Distrito Nacional pertenecen en una menor proporción en comparación con el resto urbano y rural). La reducida participación partidaria puede ser un reflejo de la falta de credibilidad de esas instituciones.

Aportes del Poder Ejecutivo a la participación

Las iniciativas para establecer mecanismos que permitan la participación ciudadana en las decisiones del Estado no sólo han sido promovidas por organismos de la sociedad civil y ONG's, sino que también el gobierno, a través de varias instancias, ha creado vías ocasionales de convocatoria y consulta a públicos específicos. Estos han sido los casos de las consultas ciudadanas en torno al proyecto de modificación de la Ley Electoral No. 5884 y sobre Descentralización del Estado, efectuadas por la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado, y el denominado *Diálogo Nacional*, organizado por la Oficina de Articulación del Estado y la Sociedad Civil, una dependencia de la Presidencia de la República.

Las consultas de la Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Barrial

Esta comisión fue creada a través del decreto 311-97 con la intención de contribuir a "la constitución de canales institucionales para la expresión y tramitación de demandas sociales por parte de las organizaciones barriales propiciando así el diálogo, la negociación y la concertación con el Gobierno Central". Esta comisión es un organismo que tiene como tarea servir de enlace entre el Estado y los barrios pobres de las ciudades de Santo Domingo, Santiago y San Francisco de Macorís, con el propósito de canalizar demandas sociales de los pobladores, a fin de lograr que las comunidades participen de la elaboración del diagnóstico de sus problemas, en la ejecutoria de las soluciones y en la información que permitirá tomar en cuenta sus necesidades para la elaboración del gasto público barrial.

Esas consultas barriales constituyen un espacio utilizado por la Presidencia de la República para la orientación del gasto público, pues la comisión no cuenta con fondos destinados a la solución material de los males de los barrios, porque "no está para ejecutar, sino para mediar".⁷⁷ Hasta el momento la comisión ha reportado la ejecución de un amplio programa de consultas realizadas mediante asambleas barriales, cuyo propósito ha sido seleccionar las 3 principales necesidades de los barrios y conformar comités gestores que sirvan para monitorear la participación de la ciudadanía. En la ciudad de Santo Domingo se han realizado 113 asambleas en las que se han identificado las necesidades de 260 barrios y han participado alrededor de 1,700 organizaciones (incluyendo grupos territoriales, clubes deportivos y culturales, organizaciones de mujeres, de padres y amigos, entre otras). Por otro lado, las principales necesidades identificadas por los participantes en las consultas barriales están relacionadas con las condiciones de las vías públicas, la educación y el drenaje sanitario y pluvial.⁷⁸

⁷⁷ Véanse: Ayacx Mercedes (1997) y entrevista a Marcos Villamán reproducida en "Hojas de Descentralización", Boletín 3, año 1, Secretariado Técnico de la Presidencia. Santo Domingo, septiembre, 1997.

⁷⁸ Otra de las acciones ejecutadas por la comisión barrial ha sido el evaluar la viabilidad técnica de las necesidades identificadas y elaborar un presupuesto en base a ellas. En Octubre de 1997 se habían presupuestado 166 proyectos correspondientes a dos zonas de la ciudad, siendo el monto total para la ciudad de Santo Domingo de unos 5,900 millones de pesos. (Véase: A. Mercedes, cit.).

Recuadro 8: El Diálogo Nacional.

El 18 de noviembre de 1997, mediante el decreto 489-97, se convoca el Diálogo Nacional. Dicho Diálogo tenía como objetivo reunir a representantes del Estado dominicano, integrantes de la sociedad civil e integrantes de los partidos políticos para que conocieran y discutieran los grandes problemas nacionales e internacionales que enfrenta la República Dominicana. Mediante el mismo se buscaba propiciar un acuerdo nacional que consigne el manejo y las soluciones de los grandes problemas del país a corto, mediano y largo plazo.

Para llevar a cabo este gran proyecto, se creó una comisión organizadora, encargada de realizar todas las diligencias y tomar todas las decisiones necesarias, con el objetivo de promover la mayor participación y pluralidad posibles de organizaciones y personas conocedoras de los temas a tratar. Dicha comisión estuvo presidida por el Presidente de la República Dominicana, Dr. Leonel Fernández Reyna, y la integraban representantes del Gobierno, del sector privado, representantes de la prensa, centros educativos y dirigentes sindicales.

La comisión organizadora creó, con fines operativos, diez subcomisiones de trabajo, las cuales estaban integradas por personas representativas de los diferentes sectores organizados del país. Estas tenían a su cargo el análisis y discusión de los temas relevantes en cada una de las siguientes áreas temáticas:

1. *Políticas Económicas*
2. *Políticas Sociales*
3. *Sectores populares, comunitarios y sindicales*
4. *Reformas políticas*
5. *Estado de derecho*
6. *Políticas culturales*
7. *Políticas internacionales*
8. *Infraestructura y energía*
9. *Agropecuaria*
10. *Medio ambiente y recursos naturales.*

Las subcomisiones constituyeron dentro del Diálogo Nacional los espacios de trabajo, donde se discutieron las propuestas de los distintos sectores o individuos, para llegar, dentro de cada subcomisión, a una posición unitaria en cada una de ellas. Estas propuestas tenían como base el inventario de planteamientos contenido en los Programas de Gobierno de los distintos partidos políticos, en las agendas nacionales, locales y sectoriales, preparadas por organizaciones públicas y de la sociedad civil, así como las propuestas elaboradas por universidades, académicos dominicanos, organismos internacionales y personas y organizaciones privadas interesadas en los distintos temas.

La primera fase del Diálogo Nacional incluyó un conjunto de reuniones de cada una de las subcomisiones, las que tuvieron lugar los días 23 al 25 de febrero en el Distrito Nacional, y del 1 al 4 de marzo en la región norte, zona fronteriza, región sur y región este, respectivamente. Los resultados alcanzados (tanto los acuerdos como los desacuerdos) en cada una de las reuniones realizadas separadamente por cada subcomisión fueron presentados por un vocero en la Plenaria General ó Gran Diálogo Nacional, realizada los días 6 al 8 de marzo de 1998. En esta plenaria fueron debatidas y ratificadas casi dos mil (2,000) propuestas, tarea que estuvo a cargo de la Asamblea Soberana, formada por más de 400 personas, elegidas previamente en cada región, en cada subcomisión e incluso en la comunidad de residentes en New York.

La amplia participación de la sociedad en el Diálogo Nacional puso nuevamente en evidencia la gran sed de participación de la población dominicana, ya que las propuestas ahí presentadas fueron el fruto del entusiasmo e involucramiento de organizaciones e individuos preocupados por el incremento del bienestar común y desarrollo en la República Dominicana. Los resultados alcanzados representan un primer paso en la construcción de una agenda nacional de consenso. La institución del Diálogo Nacional es coherente con el enfoque humano del desarrollo que considera este último como un proceso participativo, donde el ser humano debe ser beneficiario y agente de las acciones y políticas que se lleven a cabo con el fin de incrementar las oportunidades dentro de una sociedad.

Propuestas Aprobadas y Enviadas a Comisión Técnica

Subcomisión	Propuestas Presentadas	Propuestas Aprobadas	Propuestas enviadas a comisión Técnica	Relación de Aprobación*
1. Políticas Económicas	75	59	16	78.7%
2. Políticas Sociales	338	317	21	93.8%
2.1 Educación y Deporte	134	133	1	99.3%
2.2 Salud, Población y Seguridad Social	111	102	9	91.9%
2.3 Mujer/Género	49	44	5	89.8%
2.4 Políticas Generales	44	38	6	86.4%
3. Sectores populares, comunitarios y sindicales	140	19	121	13.6%
4. Reformas políticas	64	39	25	60.9%
5. Estado de derecho	177	27	150	15.3%
6. Políticas culturales	89	77	12	86.5%
7. Políticas internacionales	160	69	91	43.1%
8. Infraestructura y energía	463	51	412	11.0%
9. Agropecuaria	192	116	76	60.4%
10. Medio ambiente y recursos naturales.	188	37	151	19.7%
Total	1886	811	1075	43.0%

Fuente: Dore Cabral, Carlos, et al. (1998). *La Voluntad de la Nación*. Propuestas aprobadas en la primera etapa del Diálogo Nacional. Santo Domingo, R.D.

* Porcentaje de las propuestas totales que fueron aprobadas. Cálculos propios.

4. DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En la República Dominicana se observa una descentralización de los poderes públicos. La separación de las elecciones presidenciales y congresionales eliminó el arrastre que los candidatos al Poder Ejecutivo tradicionalmente tenían sobre los del Poder Legislativo. Los procesos electorales de 1996 (presidencial) y de 1998 (congresional y municipal) dieron como resultado que dos partidos distintos dominasen ambos poderes. Esto acentuó la separación del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo.

Asimismo, las actuaciones de la nueva Suprema Corte de Justicia revelan que el Poder Judicial está en proceso de ganar su independencia. Un ejemplo de independencia fue la declaración de inconstitucionalidad de la parte correspondiente a la inamovilidad de los jueces de la ley de Carrera Judicial, que había sido aprobada por el Congreso Nacional y promulgada por el Poder Ejecutivo. Esa declaración de la Suprema Corte fue un claro indicio de que ese poder no estaba dispuesto a continuar siendo manejado por los otros dos Poderes del Estado.

En adición, la promulgación de la Ley 17-97 que le asigna un 4% de los ingresos del Gobierno Central a los municipios, le ha brindado a los munícipes la posibilidad de realizar obras y ofrecer servicios de forma más independiente de las decisiones del Poder Ejecutivo.

Aumentan las demandas sociales

Un estudio comparativo de las luchas sociales y demandas ciudadanas durante los primeros meses de gestión de tres gobiernos del país, basado en las informaciones aparecidas en la prensa escrita, revela que durante los primeros tres meses del gobierno del Dr. Leonel Fernández se han escenificado muchas demandas sociales. Esto puede estar reflejando un elevado nivel de expectativas de la población respecto a las nuevas autoridades, así como un mayor nivel de libertad ante la canalización de esas demandas. Algunas de esas reivindicaciones se han expresado mediante huelgas y manifestaciones en las calles, principalmente en la capital del país.

La información relativa a las *demandas verbales* da cuenta del nuevo protagonismo de la sociedad civil.⁷⁹ Las demandas verbales están relacionadas con una inusitada *creatividad propositiva*, que ha multiplicado las sugerencias de reformas planteadas desde la sociedad civil y ha impulsado una nueva manera de concebir la actividad política como espacio no exclusivo de los partidos. Esto sugiere que la sociedad civil ha ido adquiriendo un nuevo protagonismo en el escenario político dominicano.

También los resultados de las encuestas Demos indican un aumento en los últimos tres años de la participación ciudadana en un conjunto de actividades que son parte de la práctica política tradicional. Llama la atención el hecho de que, según esta fuente, el incremento mayor se produce en la participación de la gente en *reuniones para resolver demandas y problemas sociales de barrios, comunidades y ciudades del país*. Así, mientras en 1994 el 46.7% de la ciudadanía entrevistada declaró que con frecuencia o a veces lleva a cabo actividades de este tipo, en 1997 la proporción se eleva a un 57.0%.⁸⁰

Propuestas y medidas descentralizadoras

Con el apoyo y participación de organizaciones no-gubernamentales, profesionales y sectores académicos, así como de agencias de cooperación internacional, en los últimos años se han realizado en el país numerosos eventos y actividades orientadas a la elaboración de propuestas de reformas políticas. Las organizaciones de base y comunitarias también se han integrado a este esfuerzo dando un giro a su accionar, pasando de la simple protesta tradicional a la idea de "la protesta con propuesta"; es decir, a una modalidad de participación que "no sea sólo rechazo de políticas indeseables, sino que contenga propuestas viables alternativas".⁸¹ En el contexto de estos diferentes escenarios y agendas de la sociedad civil, la descentralización gubernamental, incluyendo la problemática de la gestión municipal, ha sido la reforma más demandada.

La importancia atribuida a los procesos de descentralización de la gestión pública del Estado tiene que ver con una concepción, presente en las propuestas de analistas, educadores y grupos comunitarios, respecto al carácter integral de este proceso. La descentralización es visualizada como el medio más efectivo para el logro de una democracia más participativa y condiciones de mayor equidad social, en la medida que es interpretada no como un conjunto de medidas administrativas de desconcentración, sino como un proceso complejo que involucra cambios en los órdenes económico, social, institucional y político.⁸²

⁷⁹ Cela (1997)

⁸⁰ Duarte, Brea y Tejada (1998)

⁸¹ Cela (1997)

⁸² Santana, I. (1994)

Desde la sociedad civil

En los últimos 5 años se han elaborado en el país numerosas propuestas de descentralización que van desde aquellas sistematizadas en varios momentos por centros de estudios políticos y económicos, hasta las elaboradas por organizaciones empresariales. En general, las presiones y propuestas que emanan desde la sociedad civil, son el fruto de la convicción en que la participación garantiza la democratización y la eficientización. En ese sentido, se entiende que la participación permite mejorar el diagnóstico, focalizar más agudamente las políticas, involucrar más recursos (humanos, materiales y metodológicos) en el proceso y eficientizar y fiscalizar mejor el uso de dichos recursos.

Recuadro 8: Propuestas sobre Reformas Municipales. 1998

Reformas a nivel Político Administrativo	Reforma a nivel Económico Fiscal	Reformas a nivel Jurídico
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Descentralizar el estado basado en una transferencia del poder desde el ejecutivo a los ayuntamientos y de éstos a los municipios ▪ Reestructuración geopolítica, esto es una distribución poblacional coherente con el territorio ▪ Revisión de la actual estructura administrativa municipal para adecuarla a los objetivos de la descentralización y necesidades municipales. ▪ Crear mecanismos que faciliten la participación ciudadana. ▪ Consolidar el poder de los Ayuntamientos en la resolución de los asuntos municipales, transfiriendo a éstos competencias del ámbito local que están en manos del gobierno central. ▪ Crear un procedimiento de legalización de las Organizaciones Comunitarias de Base simplificando los trámites burocráticos. ▪ Capacitar el personal municipal, en coordinación con la Liga Municipal Dominicana, aprovechando los servicios de las universidades y ONGs. ▪ Elección de autoridades municipales sobre la base de nuevos mecanismos de elección, revocación y consulta como son los distritos electorales, el plebiscito municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Descentralizar los recursos fiscales, es decir los recursos que forman parte del tesoro público. ▪ Desarrollar programas de asesoría y capacitación en administración fiscal. ▪ Desarrollar un plan de transferencias globales del gobierno central a los municipios. ▪ Alentar la formación de empresas y entidades que fomenten la inversión en áreas estratégicas para el municipio. ▪ Ajustar los arbitrios (impuestos municipales) a los estándares actuales. ▪ Fortalecer la capacidad de los ayuntamientos para administrar impuestos, formular y ejecutar el presupuesto municipal, así como programas y proyectos. ▪ Incrementar los ingresos y control de gastos de los ayuntamientos, eficientizando el cobro de impuestos y derechos municipales, mediante la revisión y actualización de sus sistemas de tributación (esto es de cobro de los impuestos). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaboración de una ley orgánica de municipios que actualice el municipio y sustituya la dispersión de leyes sobre el tema. ▪ Promover la revisión de la ley orgánica de la Liga Municipal Dominicana. ▪ Revisión, actualización, y ampliación de algunas leyes, como son: la ley 5622 que regula la autonomía de los municipios. ▪ La Ley 3456 sobre la organización del Distrito Nacional y la composición atribuciones y funciones de los ayuntamientos. ▪ La ley 180 que se refiere al establecimiento de los arbitrios municipales. ▪ La ley 49 sobre las atribuciones de la Liga Municipal Dominicana. ▪ La ley 17-97 en la que se propone la ampliación de los ingresos que otorga el gobierno central a los ayuntamientos. ▪ Producir una ley de organizaciones que permita a estas obtener su personería jurídica. ▪ Modificar la ley No. 675 sobre urbanización, ornato público y construcciones.

Fuentes: "Guía indicativa para la Reforma Municipal", Fundación Siglo XXI. "Un proyecto de Nación" (Documento de reformas políticas, Diálogo Nacional, Reforma Municipal), Carlos Dore Cabral, Esther Hernández Medina. "Acuerdos sobre Reforma Municipal" (Acuerdos Foro de Santiago, 1994), Fundación Siglo XXI. Elaborado por O. Figueroa, Centro Juan Montalvo.

Recuadro 9: Expectativas sobre un nuevo Municipio.

Expectativas en el Orden Político	Expectativas en el Orden Fiscal y Jurídico
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tránsito de una democracia representativa a una participativa. ▪ Una nueva dimensión de la relación Estado Sociedad Civil. ▪ Fortalecimiento de las Organizaciones sociales ▪ Mayor participación de los ciudadanos en la toma de Decisiones. ▪ Generación de una nueva cultura de consenso y aplicación de la legitimidad. ▪ Ruptura con el clientelismo Político 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Autonomía en la asignación presupuestal a tener un 10% de los recursos del Estado. ▪ Creación de los fondos locales de desarrollo con transferencia suficiente de recursos para la atención a la ciudadanía. ▪ Aprobación de nuevas leyes que hagan de los ayuntamientos organismos autogestionarios.
Expectativas en el orden Administrativo	Expectativas en el Orden Social y Desarrollo
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Creación de una administración local con el supuesto de una mayor eficiencia. ▪ Descentralización de entidades distritales (recursos humanos, físicos, técnicos, financieros). ▪ Clara definición entre instancias locales, distritales y Nacionales. ▪ Un modelo de administración con propiedad social. ▪ Un modelo de planeación donde el munícipe se convierte en sujeto político del proceso. ▪ Un modelo de planeación, donde el ámbito local incide en las políticas de desarrollo de la ciudad 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Solución rápida y eficaz de las necesidades sentidas de la ciudadanía, fundamentada en la participación directa en la priorización del gasto. ▪ Creación y promoción de espacios de discusión y decisión de los problemas locales con el propósito de fortalecer el tejido social y generar un consenso amplio. ▪ Implementación progresiva de un modelo de desarrollo local e integral centrado en elevar las condiciones de calidad de vida.

Tomado del cuadernillo: *El municipio que buscamos*, elaborado por Octavio Figueroa, Centro Juan Montalvo., cuadro 1.2.
b) Las vías de participación comunitaria en los gobiernos locales

A pesar de la riqueza y profundidad con que se ha debatido el tema, y la creatividad y riqueza de las demandas y propuestas desde la sociedad civil, la gestión municipal con participación ciudadana ha encontrado en la República Dominicana múltiples obstáculos para su materialización. Para algunos estudiosos de la problemática, esta situación se debe a dos factores: la exclusividad participativa otorgada a los partidos políticos y el criterio de las autoridades municipales de rehusar que la población fiscalice y evalúe su desempeño.⁸³ Para contribuir a superar esta tendencia a la exclusión, se ha propuesto una serie de mecanismos o vías para garantizar la participación comunitaria entre los que se destacan los siguientes.⁸⁴

Registro de organizaciones: el registro de las organizaciones, tales como juntas de vecinos, asociaciones profesionales, clubes, comités barriales, y ONG's, entre otros, permitiría que las autoridades del

⁸³ Hernández, P. (1997)

⁸⁴ Cela, J. (1996).

gobierno municipal las reconozcan como núcleos que representan a la ciudadanía, y que pueden aportar recursos humanos y económicos para lograr el bienestar colectivo.

Consejos mixtos o consultivos: tales estamentos fueron promovidos por el proyecto de Ley presentado en 1995 en el X Congreso Municipal, y su objetivo principal es “asegurar la participación de las organizaciones de la sociedad civil de carácter funcional y territorial en el desarrollo social, económico, político y cultural de los municipios”.

Plebiscitos municipales: son espacios en los cuales se somete a votación las decisiones que tengan un carácter polémico, y en donde todos los municipios tienen el derecho de votar; este tipo de estamento garantiza la participación de los ciudadanos en los asuntos que éstos consideran importantes.

Cabildos abiertos: son reuniones del Cabildo en las cuales los ciudadanos y las ciudadanas pueden estar presentes e incluso presentar propuestas o reclamaciones.

Minicabildos: son concebidos como reuniones entre los regidores y representantes de las organizaciones comunitarias del municipio, en las cuales se discuten los problemas que afectan a la comunidad en general.

Algunas experiencias de participación comunitaria

Algunas instituciones de la sociedad civil también han ensayado mecanismos específicos de participación en gobiernos locales. Entre las principales experiencias se encuentran la participación en cabildos abiertos, la experiencia de desarrollo local en la provincia de Salcedo, la gestión urbana participativa que se ha venido desarrollando en torno a la elaboración del Plan para el Desarrollo Estratégico de la ciudad y el municipio de Santiago, los Foros regionales y municipales y los Foros para la Participación Municipal realizados en el Distrito Nacional.

Cabildos abiertos

Aunque los cabildos abiertos forman parte de una tradición que data de la etapa colonial, este mecanismo institucional de participación ciudadana no ha sido utilizado en forma amplia y eficaz por la ciudadanía y las organizaciones sociales. Al parecer esta situación ocurre por dos razones principales: la ignorancia de la población respecto a la existencia de estos espacios y las dificultades o limitaciones para acceder a los mismos.⁸⁵

No existe una disposición expresa sobre “Cabildo abierto” en la Ley 3455 de Organización Municipal. Sin embargo, la utilización de este recurso ha tenido como soporte normativo los párrafos únicos de los artículos 11 y 23 de la mencionada ley, que otorgan a la ciudadanía el derecho de denunciar, en el Ayuntamiento o directamente en la jurisdicción competente, a cualquier funcionario municipal que no actúe conforme a lo establecido por la ley.

En años recientes, la experiencia con cabildos abiertos ha sido promovida y utilizada por algunas organizaciones comunitarias y ONG, para la discusión y presentación de propuestas y planes de acción en el ámbito municipal. El Equipo de Educación Popular y Comunicación Alternativa (EPCA), el Instituto Dominicano de Desarrollo Integral (IDDI) y el Centro de Planificación y Acción Ecuménica (CEPAE) han trabajado en la promoción y establecimiento de cabildos abiertos en algunos municipios del país.

⁸⁵ Cela, J. (1996)

El EPCA, institución fundada en 1983, ha realizado en los últimos cuatro años una ardua labor en el municipio de Haina para promover la participación e integración de la ciudadanía en los asuntos que afectan el desarrollo del municipio, auspiciando la concertación entre las autoridades municipales y organizaciones de la sociedad civil. Por otro lado, el IDDI inició en 1997 un proyecto de fortalecimiento del poder municipal promoviendo iniciativas de cabildos abiertos en 6 municipios de la región Este del país. Con relación a la labor realizada por CEPAE, desde hace varios años esta institución trabaja en labores de educación y promoción de la participación comunitaria. Durante el año 1996, y con el apoyo del PID/PUCMM, CEPAE impulsó varias actividades para la ejecución de un proyecto de fortalecimiento del poder local en 3 municipios del Suroeste.

Recuadro 10: Aportes de tres ONG con experiencias en cabildos abiertos

INSTITUCION	MUNICIPIO	APORTES
EPCA	Haina	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Pacto social entre las autoridades municipales, el sector político y las organizaciones para conocer y buscar soluciones a los problemas y carencias a nivel barrial y municipal (1994) ➤ Elaboración de un plan de acción en aspectos económicos, culturales, deportivos, de salud, educación y desarrollo ambiental, a partir del compromiso del pacto social (1994) ➤ Participación directa en la coordinación en la Red de Observadores Electorales a nivel municipal (1996) ➤ Plan mínimo de desarrollo municipal elaborado a partir de los elementos comunes de los programas de gobierno de los candidatos a Síndico y las propuestas de las organizaciones de base (1998) ➤ Propuestas de las organizaciones sociales a las autoridades del gobierno municipal para la creación de un consejo de colaboración que garantice la participación de los munícipes en la gestión municipal (1998) ➤ Promoción del pacto de no agresión entre los miembros de los partidos políticos (1998) ➤ Mesa de concertación: un proyecto para el desarrollo local que reúne a las autoridades municipales, el sector privado y el sector comunitario para lograr el desarrollo sostenible del municipio.
IDDI*	La Romana, Hato Mayor, San Pedro de Macorís, El Seybo, Higuey y Miche	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Encuentro con autoridades de los gobiernos locales y la Liga Municipal Dominicana. ➤ Asambleas, talleres de consulta y planificación con las organizaciones comunitarias y autoridades municipales. ➤ Comunicación y promoción del proyecto a nivel comunitario. ➤ Conocimiento y aprobación de la propuesta por las Salas Capitulares de los Ayuntamientos
CEPAE	San José de Ocoa, Sabana Larga, Rancho Arriba	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Dirección de talleres de capacitación democrática para la ciudadanía y las autoridades municipales (1996) ➤ Encuentros abiertos sobre como votar, dirigidos a toda la ciudadanía (1996) ➤ Organización de encuentros comunitarios para abrir espacios de diálogo (1996) ➤ Convenio de cooperación entre CEPAE y la Junta Municipal de Matanzas para desarrollo del proyecto de participación popular (1996)

Fuente: Elaborado por la consultoría a partir de informaciones suministradas por: Equipo de Educación Popular y Comunicación Alternativa (EPCA), 1998. Instituto Dominicano de Desarrollo Integral (IDDI), 1998.

- El proyecto auspiciado por el IDDI sólo cuenta con seis meses de inicio al momento de elaborar este informe.

La experiencia de Salcedo

La experiencia de desarrollo local y la proyección de Salcedo es considerada como el prototipo de desarrollo local en el país, por su alcance en términos temporales, de recursos económicos nacionales e internacionales movilizados y obras ejecutadas, así como por la multiplicidad de sectores sociales involucrados. Se pueden destacar varias de sus singularidades:

♦ *Experiencia promovida por un partido político de oposición*

La gestión inicial y el impulso principal de la Experiencia de Salcedo no fue una realización de organizaciones de la sociedad civil, constituyendo esto una notable diferencia con respecto a otras iniciativas de desarrollo local. Una de las singularidades del caso de Salcedo fue la incidencia de una organización política, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD), en su gestación y desarrollo. Se trató, además, de un partido de oposición al gobierno de turno que, fruto de las elecciones nacionales de 1990, al momento en que se inicia la experiencia, contaba con un control político importante en el ámbito provincial: la senaduría y las tres sindicaturas. Fue relevante también el hecho de que el PLD contó con un importante recurso humano, el liderazgo del Senador quien había desarrollado un buen trabajo comunitario en el área de la salud, el hoy Vicepresidente de la República.

♦ *Apoyo de organismos internacionales de cooperación*

El caso de Salcedo recibió un apoyo financiero significativo de las Naciones Unidas (OPS/OMS, PNUD, UNICEF) y otras agencias de cooperación internacional (LOME IV/Comunidad Económica Europea, Agencia Española de Cooperación Internacional, Cuerpo de Paz, entre otros). Esa ayuda externa facilitó la formulación y ejecución de los proyectos de desarrollo local.⁸⁶ Esto revela que más que un proceso de *desconcentración* de recursos del gobierno central para ser administrado a nivel municipal o provincial, en términos económicos, lo que facilitó la concreción de los proyectos y por ende la experiencia misma del desarrollo local fue la ayuda externa.

♦ *Creación de un espacio de vinculación entre sociedad civil y el Estado*

El rasgo más importante de la experiencia de Salcedo fue la posibilidad que ofreció de auspiciar un espacio de vinculación y cooperación entre autoridades municipales (síndicos y ayuntamientos), provinciales (Senaduría y gobernación) con grupos comunitarios y con el poder central (rol de organismos centralizados como SESPAS, INAPA, SEEBAC, entre otros).

Hay que destacar los roles desempeñados por dos organismos no gubernamentales claves en el proceso: la Oficina Técnica Provincial de Salcedo (OTP) y el Consejo de Desarrollo Provincial (CDP). El desarrollo de una multiplicidad de formas de organización y participación comunitarias fue en gran medida articulado por la OTP, que, como unidad técnico/política, fue el organismo de gestión de los proyectos de desarrollo local.

El CDP tenía como funciones principales establecer prioridades, programar las actividades de los proyectos e implementar iniciativas para el desarrollo, las cuales debían ser ejecutadas por la OTP. Se trataba de un espacio de concertación de acciones entre organismos estatales y sociedad civil.

La coordinación entre esas dos instancias durante los primeros 4 años del proyecto se vio facilitada por el hecho de que tanto la OTP como el CDP respondían a directrices políticas partidarias; sin embargo,

⁸⁶ Bobea (1996)

ambas entraron en conflicto a partir de 1994, año en que los tres ayuntamientos cambian tanto de autoridades como de orientación política. A partir de este año el CDP desaparece, siendo sustituido por el Comité de Desarrollo Municipal y la OTP es reestructurada, bajo control no peledista.⁸⁷

Recuadro 11: Limitaciones de la experiencia de Salcedo

Una limitación fue la dispersión de las formas de participación y el carácter efímero de varias de las organizaciones relacionadas a la experiencia de Salcedo, como consecuencia de la poca vocación y experiencia hacia la articulación. “De manera que si bien en la Provincia de Salcedo habían muchas formas organizativas ante y durante el proceso, éstas no tuvieron ni han tenido la suficiente permanencia en espacio y tiempo que garantice la presencia y la necesaria articulación para hacer más eficaz la participación en los procesos e iniciativas impulsadas en el marco de la Experiencia.”⁸⁸

También se considera que el rol asignado a las organizaciones comunitarias fue muy limitado. Las funciones desempeñadas fueron básicamente dos: identificar las necesidades más perentorias de la comunidad y participar en la construcción de obras de infraestructura (servicios sociales básicos y equipamientos colectivos) bajo la modalidad de esfuerzo propio y ayuda mutua.⁸⁹

Tampoco se potenció adecuadamente el rol de espacios institucionales de participación local, caso de los Cabildos Abiertos: “No basta con que se hayan creado los Cabildos, se necesita fortalecer y ampliar la representatividad de los diversos sectores que están supuestos a participar en ellos... también se requiere otorgar funciones a este espacio... de apoyo a las resoluciones y monitoreo de las decisiones realizadas por las instancias edilicias.”⁹⁰

Se ha subrayado como una importante limitación la sobredeterminación de lo político por encima de lo institucional que acentúa la tendencia a establecer relaciones de tipo clientelar entre las autoridades y los ciudadanos. Sobre este aspecto se ha planteado que los elementos (históricos y políticos) que posibilitaron y potenciaron esta experiencia fueron también factores que limitaron sus posibilidades de institucionalización. La coyuntura y la iniciativa de políticos locales posibilitaron impulsar un particular proceso de desarrollo local: “Ellos entendieron que para que un proceso de desarrollo local sea viable era necesario que las demandas de la colectividad tuvieran en las autoridades y en las instancias de los poderes institucionalizados interlocutores válidos y creíbles (demostrado a través de acciones concretas de impacto rápido), y que estas últimas orienten su gestión recogiendo e incorporando en dicha gestión a la comunidad organizada.”⁹¹

Se reconoce, por último, como un factor que gravitó sobre esta experiencia limitando sus posibilidades, la ausencia de un marco general de descentralización en todo el país que facilitara el establecimiento de mecanismos institucionales y de participación legalmente reconocidos, basados en la promoción y reconocimiento de las organizaciones populares y no un reconocimiento de hecho de éstas.⁹²

Con sus grandes logros y sus limitaciones es indudable, sin embargo, que la experiencia de Salcedo es reconocida como sumamente positiva desde el punto de vista social y político, y como un valioso intento de promoción de desarrollo comunitario. En tal sentido, constituye un punto de referencia obligatorio para las experiencias de gestión local actuales y futuras.

⁸⁷ Véanse las reseñas aportadas tanto por Lillian Bobea (1996) como por César Pérez (1998).

⁸⁸ Pérez (1998)

⁸⁹ Bobea, L. (1996).

⁹⁰ Bobea, L. (1996).

⁹¹ Pérez, C. (1998).

⁹² La importancia atribuida al marco legal/institucional es lo que ha motorizado la iniciativa denominada Foros para la Participación Municipal. Gracias al trabajo de esos Foros se elaboró un “Anteproyecto de resolución Municipal sobre la institucionalización del reconocimiento y la participación municipal de las organizaciones comunitarias de base en el Distrito Nacional.

Foros para la Participación Municipal

Entre julio y octubre de 1996, se celebraron tres “*Foros para la Participación Municipal*” que han sido el resultado de la coordinación de más de 800 organizaciones comunitarias de base del Distrito Nacional, y un conjunto de organizaciones no gubernamentales e instituciones que trabajan en el área del desarrollo y la promoción social.

El objetivo central de los foros fue proporcionar un espacio de encuentro y reflexión que permitiera crear los mecanismos de reconocimiento y relación permanente entre las organizaciones de base y el Ayuntamiento del Distrito Nacional. Entre los objetivos específicos se destacan los siguientes:

- ◆ Procurar un diálogo entre el Ayuntamiento del Distrito Nacional y las organizaciones de base de la ciudad de Santo Domingo, que permitiese el reconocimiento institucional de éstas y el establecimiento de un acuerdo de relación entre ambas instancias.
- ◆ Fortalecer la conciencia en las organizaciones de base sobre su papel en la gestión municipal y su rol como parte de la sociedad civil ante las autoridades municipales.
- ◆ Integrar a las organizaciones de base a la elaboración y apoyo a las propuestas de una reforma municipal, que asegurase la autonomía y la descentralización municipal y fortaleciera la participación de la sociedad civil.

Como parte del proceso de elaboración del documento de participación municipal de las Organizaciones Comunitarias de Base (OCB), las propuestas surgidas fueron sometidas a discusión en el transcurso de 8 encuentros zonales efectuados en barrios de Santo Domingo y otras comunidades del Distrito Nacional.⁹³ Luego de la celebración de dichos foros fue designada una comisión de seguimiento, formada por representantes de las OCB de cada una de las 9 zonas del Distrito Nacional y la asesoría técnica de varias instituciones especializadas en la temática.

Como resultado de las propuestas recogidas en los foros y en los encuentros zonales se preparó el documento “*Anteproyecto de Resolución Municipal sobre institucionalización del reconocimiento de las Organizaciones Comunitarias de Base en el Distrito Nacional*”. Ese anteproyecto de resolución fue presentado en 1996 al Síndico del Distrito Nacional, al Presidente de la Sala Capitular y a todos y todas los regidores y regidoras del Distrito Nacional. Luego de más de un año de trabajo, la Comisión en la actualidad está elaborando una campaña para reiterar a la sociedad la importancia de los encuentros sectoriales y zonales y se prepara para la celebración de un cuarto foro en el cual esperan poder celebrar la aprobación de la resolución.

Otras iniciativas

Hay que agregar, para finalizar este aspecto, que también algunas ONG, siguiendo el modelo boliviano de participación popular comunitaria, han solicitado expresamente la creación de una Ley de Participación Social. Al respecto, la Unión de Vecinos Activos (UVA) elaboró un proyecto que ya fue presentado al Congreso Nacional. También otras ONG han insistido en la sustitución de la Ley 520, que rige el funcionamiento de las instituciones sin fines de lucro, y que está vigente desde 1920 durante la primera intervención norteamericana, por considerarla obsoleta. Un consorcio de organizaciones no-gubernamentales, Alianza ONG, ha realizado un estudio sobre esta ley y tiene ya elaborada una propuesta de modificación.

⁹³ Véanse, entre otros textos: *Memoria del primer Foro* (27 de julio de 1996). *Hoja informativa de la Comisión de Seguimiento*, 1997. *Anteproyecto de resolución municipal sobre la institucionalización del reconocimiento y la participación municipal de las organizaciones comunitarias de base en el D. N.*, Santo Domingo, agosto, 1998 y CUEPS (1997).

La descentralización promovida por los poderes públicos

Luego de la juramentación del Presidente Fernández en agosto de 1996, tanto las organizaciones cívicas como las autoridades municipales y los partidos de oposición, presionaron al nuevo gobierno para que desarrollara iniciativas tendentes a la descentralización, principalmente se abogaba a favor de la desconcentración funcional de la presidencia de la República.⁹⁴ Sin embargo, el conjunto de medidas relativas a la reforma institucional y política no ha tocado aún aspectos centrales de la descentralización con participación comunitaria.

Una de las principales medidas del Poder Ejecutivo en el área de la descentralización ha sido la creación de los Consejos de Desarrollo Provinciales inspirados en el modelo de la Oficina Técnica Provincial (OTP), desarrollado en la provincia de Salcedo.

Los *Consejos de Desarrollo Provinciales* fueron creados pocos meses después de juramentado el nuevo gobierno, mediante decreto 613-96. El decreto indica que estarán presididos por los gobernadores provinciales e integrados por todas las fuerzas sociales organizadas, los Congresistas, Autoridades Municipales u otros sectores gubernamentales y no Gubernamentales con presencia en el territorio provincial. Los CDP cuentan con dos instancias de apoyo. Por un lado, la *Oficina Provincial de Planificación* (OPP),⁹⁵ que administrativamente funciona vinculada a la gobernación provincial y técnicamente está adscrita a la ONAPLAN. La otra instancia, creada mediante decreto 313-97, fue la *Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Provincial*, para el logro del "fortalecimiento de la gestión" de los CDP.

Los CDP han contado también con asistencia técnica internacional. UNICEF, CAFESA, BID, GTZ, entre otros organismos de cooperación, han ofrecido su aporte a través de cursos, talleres y entrenamientos a técnicos vinculados a esta iniciativa. También mediante convenio con el Gobierno Alemán, suscrito en marzo de 1997, la GTZ se comprometió a dar asistencia técnica durante tres años para la instauración de los CDP y la capacitación de los técnicos de las oficinas en 10 provincias del país.⁹⁶ El PNUD, a través del proyecto de desarrollo humano de la Subregión de Enriquillo, ha colaborado con cuatro Consejos de Desarrollo Provinciales, obteniendo resultados positivos para la mejora de las condiciones de vida de la población.

Una limitación que ha impedido que los CDP se constituyan en un espacio de vinculación entre los diferentes organismos del Estado y la sociedad civil, y un medio que auspicie la descentralización y el desarrollo del poder local, es su delimitación geopolítica. Creados y concebidos como una instancia de articulación provincial, organizada bajo la dirección y autoridad de los gobernadores, los CDP han inhibido la participación democrática y amplia de las organizaciones territoriales y comunitarias que operan y tienen su hábitat principal en el ámbito municipal.⁹⁷

Otro organismo, presidido por el propio Presidente de la República, que incluye entre sus atribuciones contribuir al proceso de descentralización del Estado, es la *Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado* (COPRYME). Esa Comisión identificó la problemática de la descentralización del Estado y el desarrollo municipal entre sus áreas estratégicas de trabajo y ha elaborado los lineamientos políticos y un programa para la ejecución de estas reformas.⁹⁸ El trabajo desarrollado por la COPRYME, se ha centrado

⁹⁴ Véase, entre otros documentos, INTEC (1997)

⁹⁵ Estas oficinas fueron creadas en el gobierno anterior.

⁹⁶ Véanse, entre otros documentos, el Reglamento del Consejo de Desarrollo Provincial. También el Boletín del Secretariado Técnico de la Presidencia, *Hojas de Descentralización*, No. 11, año 2, mayo 1998.

⁹⁷ En la República Dominicana la ciudadanía habita, participa y se organiza dentro de un territorio delimitado por la municipalidad. Sus relaciones, lealtades, costumbres y otras manifestaciones culturales se desarrollan en torno al pueblo o zona rural donde nació o reside. La gente se identifica con Bani, Nizao u Ocoa, no con la Provincia Peravia.

⁹⁸ Véanse, entre otros documentos: COPRYME (1998) y COPRYME (1997).

más en labores editoriales, de educación/capacitación y de consultas ciudadanas y menos en la elaboración de propuestas ejecutivas para materializar un proceso de descentralización.

Recuadro 12: Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado

La Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado (CPRyME) se creó por Decreto Presidencial el 30 de septiembre de 1996, y fue instalada formalmente a partir del 6 de febrero de 1997. El propósito de la CPRyME es el diseño e implantación de cursos de acción que viabilicen la Reforma y Modernización del Estado en cuanto a su administración pública, así como de la reforma constitucional y político-electoral. Una estrategia central de este proceso es la descentralización provincial y municipal, y tiene como principio clave la participación de toda la sociedad civil en su construcción gradual y sostenida.

Entre los principales logros y actividades que esta institución ha realizado, se encuentran:

- En cuanto a la *Administración Pública*, se han definido los “Lineamientos Generales de la Reforma de la Administración Pública”, ya en una fase de consultas y difusión colectiva. Así también se ha propuesto una Ley Orgánica y una Macroestructura para la Administración. En forma simultánea, se ha implantado un proceso de cambio de cultura involucrando a altos funcionarios y a ejecutivos del sector privado en un programa de encuentros mensuales con alta gerencia gubernamental a fin de adoptar las mejores prácticas existentes.
- La *Reforma Constitucional* que, como elemento central del proceso ha implicado la revisión del soporte jurídico-político existente, busca adaptar la Carta Magna a una nueva visión del Estado y sus relaciones con la sociedad. A este respecto, se ha mantenido un posicionamiento gradual en la opinión pública nacional realizando dieciséis foros en toda la geografía nacional.
- La *Reforma Político-electoral* busca fortalecer el sistema democrático mediante un proceso amplio y participativo, que integre la diversidad social y política de la nación. Para ello se tiende a la reglamentación e institucionalización del sistema político-democrático.
- La *Descentralización del Estado (Provincial y Municipal)* constituye una estrategia central de todo el proceso de Reforma y Modernización del Estado, propiciando nuevas formas de organización y una nueva relación entre el Estado y la sociedad. Es un proceso orientado a transferir responsabilidades, competencias, recursos, poder de decisión y capacidad institucional desde el nivel central hacia los ayuntamientos como instancias de gobierno, fortaleciendo para ello la administración local a nivel de los municipios. Se ha diseñado y distribuido el mapa “Provincias y Municipios Dominicanos”, y se han terminado las “Fichas Municipales” con información relevante sobre los municipios. Se realizó además una consulta ciudadana sobre el proceso de descentralización de alcance nacional.

5. RETOS A FUTURO

Las evidencias mostradas en este capítulo ponen de manifiesto la necesidad de seguir fortaleciendo el estado de derecho, mediante la modernización institucional y el aumento de la participación ciudadana en las decisiones públicas. La profundización del proceso de reforma del sistema judicial se traduciría en una sociedad más justa y con mayor capacidad de respetar los derechos de las personas.

Los organismos representativos de los ciudadanos deben ser modernizados. Los partidos políticos deben democratizarse internamente, con el objetivo de seleccionar como representantes ante el Congreso Nacional a personas que verdaderamente representen los intereses de las comunidades. Asimismo, los sindicatos deberían mejorar su capacidad de exigir la adopción de medidas consistentes con el desarrollo humano sostenible, y no únicamente con sus intereses particulares.

El fortalecimiento del estado de derecho requiere también de un mayor control de las acciones del Poder Ejecutivo. El diseño, aprobación y ejecución del Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos del Gobierno Central debe contar con una mayor participación de la ciudadanía. La reforma de la Ley de Presupuesto promovería una mayor supervisión de la ejecución presupuestaria, la cual debería beneficiar directamente a las personas de menores ingresos.

Los gobiernos locales deben ser fortalecidos. La satisfacción de las necesidades de la población se facilitaría si las instituciones municipales pueden ejecutar eficientemente las obras comunales, así como ofrecer los bienes y servicios necesarios para mejorar el desarrollo humano en cada región. Esto cobra una mayor importancia en las zonas más pobres del país, las cuales se caracterizan por instituciones locales con escasa eficiencia en la oferta de servicios públicos.

Por último, es indispensable mejorar las estadísticas e indicadores que reflejan el estado actual y avance de la situación socio-política del país. El análisis realizado en el presente capítulo estuvo muy limitado por la escasez, dispersión, desactualización e inconsistencia de las estadísticas. La modernización del sistema de estadísticas, desde su generación hasta el análisis, permitiría la adopción de políticas que corrijan las debilidades que afectan el estado de derecho en la República Dominicana. Esto favorecería el avance significativo del desarrollo humano.

Referencias bibliográficas

Berau of Democracy, Human Rights and Labor. *Dominican Republic Country Report on Human Rights Practices for 1997*. 1998.

Bobeá, Lillian. *Concertación y Participación Social en la Lucha Contra la Pobreza: sistematización de la experiencia de desarrollo local en la provincia Salcedo*. PNUD, Santo Domingo. KOMUNIKA. 1996.

Brea, Ramonina, Duarte, Isis, Tejada, Ramón, Báez, Clara. *Estado de Situación de la Democracia Dominicana (1978-1992)*. Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM). Santo Domingo. CORRIPIO. 1995.

Brea, Ramonina. *Encuentros de organizaciones populares: propuestas de reformas políticas*. Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Santiago, 1994.

Brea, Ramonina. *Temas Para la Agenda Política Nacional*. Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM)/Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales (CUEPS). Santo Domingo. DE COLORES. 1994.

Breve Análisis Sobre la Situación de Derechos Humanos en la República Dominicana. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 1997.

Carrasco, Nelson Eddy. *Derecho Cooperativo*. EDISA. Santo Domingo, 1993.

Cela, Jorge. *Construyendo Entre Todos la Democracia Municipal*. Santo Domingo. CUEPS, PUCMM. 1996.

Cela, Jorge. *Conflictividad social, participación de la sociedad civil y gobernabilidad urbana en el contexto actual*, GURI/CEUR. Santo Domingo, junio, 1997. (inédito).

Cela, Jorge. *Ocho meses de Política Social*. En: Cela, Jorge. "La Otra Cara de la Pobreza". Centro de Estudios Sociales Juan Montalvo. BUHO. Santo Domingo. 1997

CIPAF. "Las estadísticas sobre la violencia contra las mujeres". *Quehaceres*. Santo Domingo. Año XV, No 11. Noviembre 1996.

CIPAF. "Con la ley en las manos". *Quehaceres*. Santo Domingo, Año XVI, No 11. Noviembre, 1997.

CIPAF. "La violencia continúa". *Quehaceres*. Santo Domingo. XV Aniversario. Noviembre, 1995.

CIPAF. "Subregistro de información sobre violencia". *Quehaceres*. Santo Domingo, Año XVI, No 11. Noviembre, 1997.

CIPAF. "Violencia contra niñas y adolescentes". *Quehaceres*. Santo Domingo. XV-Aniversario. Noviembre, 1995.

Periódico El Siglo, "Ciudadanía Enjuicia el Poder Judicial". Encuesta El Siglo-Gallup. jueves 15 de octubre de 1998.

Comisión de seguimiento de los Foros para la Participación Municipal, *Anteproyecto de resolución municipal sobre la institucionalización del reconocimiento y la participación municipal de las organizaciones comunitarias de base en el Distrito Nacional*, Santo Domingo, D. N., agosto, 1998.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Informe Sobre la Situación de los Derechos Humanos en la República Dominicana*. 1997

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Listado de las Personas Asesinadas por la Policía Nacional, 1997-1998*. 1998.

Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado (COPRYME) "*Lineamientos para una política y un programa de descentralización y desarrollo provincial y municipal*". *Documento de Trabajo*. 1997.

COPRYME. Informe de gestión 6 febrero 1997 a 6-2-1998, un año de Reformas y modernización del Estado Dominicano.

COPRYME...Consulta ciudadana sobre descentralización del Estado y Desarrollo provincial y municipal, Santo Domingo, junio de 1998. (Ver también cuadernillo ilustrado).

Comunicado de Prensa de la Organización de Estados Americanos". OEA. 1997

Conclusiones del Informe País por País de la Sociedad Interamericana de Prensa. Comisión de Libertad de Prensa e Información. 1997

Constitución de la República, dada el 14 de agosto de 1994. Ediciones Dalis.

CUEPS. *Boletín Agenda*. Año 3, #19-20. Santo Domingo. Diciembre, 1997.

Decreto 613-96 que crea los Consejos de Desarrollos Provinciales, Santo Domingo, 3 de diciembre de 1996. Anexo la versión del Reglamento de los CDP del 19'5'97.

Del Castillo, Luis; Pellerano, Juan Manuel; Herrera Billini, Hipólito. *Derecho Procesal Penal*. Tomo I. Ediciones CAPELDOM. Santo Domingo, República Dominicana. 1992.

Dirección General de Prisiones. *Estadísticas sobre número de reclusos en cárceles dominicanas*. 1998.

Dore, Carlos, Hernández, Esther. *Un Proyecto de Nación: propuestas elaboradas por la Sociedad Dominicana*. COLOFON. Santo Domingo, 1998.

Duarte, I., Brea, R. y Tejada, R., *Cultura política y democracia en la República Dominicana*, 1997, Santiago, PUCMM, marzo, 1998.

Duarte, I., Brea, R., Tejada, R., Báez, C. *Cultura política y democracia en la República Dominicana*, 1994, Santiago, PUCMM, 1996.

Duarte, Isis. La Observación Electoral en la República Dominicana: el valor democrático de la participación ciudadana. *En: Ciencia y Sociedad*. Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC). Santo Domingo. BUHO. Vol. XXI, #3, Julio-Septiembre, 1996.

EPCA. *Los Ayuntamientos y la Participación Comunitaria*. Haina, 1998.

EPCA. *Pacto Social Entre el Sector Político y las Organizaciones 94-98*. Haina, 1994

EPCA. "Plan Mínimo de Desarrollo Municipal". *La Gotera*. Haina, Número 19, Año 6. Junio-Julio, 1998.

EPCA. *Propuesta de las Organizaciones Sociales a las Autoridades del Gobierno Municipal de Bajos de Haina*. 1998.

Figueroa, Octavio. *El Municipio que buscamos*. Centro Padre Juan Montalvo. Santo Domingo, 1998.

Fernández, José Raúl, *Notas de una experiencia de gestión urbana participativa: el Plan para el desarrollo Estratégico de la ciudad y el municipio de Santiago*, 1998, inédito.

Foros para la participación municipal, *Borrador-propuesta Estatuto de reconocimiento y relacion entre las organizaciones de base y el Ayuntamiento del D. N.* Coordinador de los Foros por el Centro de Estudios Sociales P. Juan Montalvo, Santo Domingo, 26 de octubre de 1996.

Foros para la participación municipal, *Hoja Informativa*, Comunicación de la Comisión de Seguimiento, Santo Domingo, D. N., 1997.

Foros para la participación municipal, *Memoria del Primer Foro (27 de julio de 1996)*, Centro de Estudios Sociales P. Juan Montalvo, Ayuntamiento del D. N. Coauspicio Ciudad Alternativa y el Grupo de Acción por la Democracia.

Foros para la participación municipal, *Síntesis para los encuentros*, Santo Domingo, agosto de 1996.

Ganuzá, Ernesto. *Los Consejos de Desarrollo Provincial*. Informe Preliminar. 1998.

Hernández Rueda, Lupo. "Manual de Derecho del Trabajo". CORRIPIO. Santo Domingo. 1994.

Hernández, P. y Collado, F. *Municipio y Gestión urbana en República Dominicana*. (Resultados de los foros "Municipio y Gestión Urbana", realizados en la región suroeste, sureste y cibao, septiembre de 1995), Ciudad Alternativa, Santo Domingo, 1996.

Hernández, Pedro. *Gobierno Local y Gestión Municipal en República Dominicana: realidades y perspectivas*. Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM)/Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales (CUEPS). Santo Domingo. TALLER. 1997.

Hernández, Pedro. *La Gestión de los Ayuntamientos de Luperón y Guanico, Puerto Plata (1994-96): Lecciones para los municipios dominicanos*. Puerto Plata. MEDIABYTE. 1997.

Hojas de Descentralización, Boletín 3, año I, Secretariado Técnico de la Presidencia, Santo Domingo, septiembre, 1997.

Human Rights Watch/Americas. *Informe Anual Sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Mundo 1997*. 1997.

IDECOOP. *Cooperativismo Dominicano en Cifras*. Santo Domingo, 1994.

IDECOOP. *Datos Estadísticos del Movimiento Cooperativo*. Departamento de Asistencia Técnica. Santo Domingo, 1998.

INTEC, "Una estrategia para la viabilidad de la Reforma Política", En: *Revista Ciencia y Sociedad*, Vol.XII:1, enero-marzo, 1997.

Boletín *La Voz de los Derechos Humanos*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Numero 1, Año 1. Junio-Julio, 1997

Boletín *La Voz de los Derechos Humanos*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Número 4, Año 1. Septiembre-Octubre, 1998

Luciano F., Dinnys. *Indicadores de calidad de atención en los servicios de salud para los casos de violencia sexual y doméstica*. Centro de Apoyo Aquelarre. Santo Domingo. 1997

Luciano F., Dinnys. *La violencia contra las mujeres en República Dominicana*. Centro de Apoyo Aquelarre. Santo Domingo, 1996.

Luperón Liriano, Germania. *Estructura y Funciones de una Cooperativa*. IDEECOOP/ENECOOP. Santo Domingo. 1998.

Mercedes M., Manuel María. *Conferencia Sobre el Sistema Carcelario en República Dominicana*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 1997.

Mercedes, Ayacx. *Gobierno Central: espacio para la participación y construcción de ciudadanía?*. Ponencia presentada en el Seminario "Problemas Sociales Urbanos", PUCMM, Oct., 1997.

O'Donell, G., "Estado, democratización y ciudadanía", en *Nueva Sociedad*, Caracas, No. 128, noviembre-diciembre, 1993:

Oficina Nacional de Estadística. *Boletín de Registro General de Organizaciones Sindicales en la República Dominicana*. Santo Domingo. ONE. 1993.

ONAPLAN, Departamento de Gestión Territorial, Relación de instauración de los Consejos de Desarrollo Provincial (Constitución de los comités y pliego de prioridades), Santo Domingo, febrero, 1998.

Ortiz Bosch, Milagros. *Rindo Cuenta (1995-1996)*. Santo Domingo. Ediciones Computarizadas. 1996.

Pérez, C., Aspectos institucionales de la experiencia de desarrollo comunitario en la provincia de Salcedo, s.f., inedito.

Periódico El Siglo. María, Itania. Artículos publicados del 29 de marzo al 15 de abril de 1998.

Periódico Hoy. *Diálogo permanente*. Editorial, 20 de Noviembre de 1997.

Periódico La Información. *Diálogo por decreto*. Editorial, 20 de Noviembre de 1997.

Periódico Listín Diario. *Otro Paso a la Institucionalidad: una consulta busca la descentralización del Estado*. 7 de noviembre de 1998.

PNUD. *Desarrollo Humano: Informe 1992*. Tercer Mundo Editores. Colombia, 1992.

Presidencia de la República. *Consejos de Desarrollo Provincial, una estrategia hacia la descentralización*. Reglamento.

Profamilia. *Contra la Violencia Intrafamiliar: versión explicada de la ley 24-97*. 1997

Revista Gaceta Oficial. *Violencia contra la mujer*. Año 2, #45. 19 de noviembre al 3 de diciembre. 1988.

S/A. *Gobernabilidad, Descentralización y Desarrollo Municipal*. Memorias del Encuentro Nacional de Candidatos a la Presidencia, Síndicos, Presidentes de Ayuntamientos y Sociedad Civil de la República Dominicana. Santo Domingo. KOMUNIKA. 1996.

Santana, Isidoro. *Modernización del Estado, Descentralización y reforma municipal en la República Dominicana, s.f.*

Santos, Miguelina. *Estudiarían ley obligue a los funcionarios públicos a dar acceso a fuentes de información*. Periódico El Siglo, 21 de marzo de 1998.

Secretaría de Estado de Trabajo. *Estadísticas Laborales*. Boletín #3. Santo Domingo. 1997.

Seminario-Taller Mecanismos de descentralización y desarrollo municipal: aplicaciones factibles para el municipio de Santiago, Santiago, septiembre 7 de 1996.

Sindicatura del Distrito Nacional. *Pautas Generales para las Juntas de Vecinos*. Dirección de Acción Comunitaria. Santo Domingo.

Tejada Holguín, Ramón. *El Régimen Democrático y la Democracia Dominicana*. Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM)/Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales (CUEPS). Santo Domingo. BUHO. 1995.

UVA, *Participación comunitaria en la gestión municipal, anteproyecto de Ley*, agosto 1997.

Vólquez, Manuel. *Presidente Fernández garantiza preservación sistema democrático y libre ejercicio del pensamiento crítico*. Periódico El Siglo, 29 de mayo de 1998.

Yunen, Rafael E., *Propuestas indicativas de municipalización: el caso de Santiago*. En “*¿Descentralizar en República Dominicana?*”. Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM)/Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales (CUEPS). Santo Domingo. CENTENARIO. 1997.

CAPÍTULO IV:

RELACIONES PRIMARIAS Y VALORES

INTRODUCCIÓN

La sostenibilidad del desarrollo humano se basa en la capacidad de cada individuo de mantener e incrementar sus posibilidades de desarrollo personal. Las relaciones primarias y valores contribuyen al desarrollo humano sostenible en la medida en que las familias sean capaces de crear en los hogares un ambiente de igualdad, confianza y cariño, en ausencia de violencia intra-familiar, incrementando así la estabilidad emocional de los individuos que la integran. Esta situación permitiría que estos individuos sean capaces de hacer sus elecciones en un ambiente con condiciones para el desarrollo de los valores altruistas y bajo la convivencia plenamente humana.

Las posibilidades de desarrollo de las potencialidades que cada familia brinda a los niños desde sus primeros años de vida, y las condiciones que le ofrece la sociedad y que el Estado garantiza, condicionan el despliegue de las capacidades de toda persona y de todas las personas. La familia, al igual que la sociedad y el Estado, son ámbitos de oportunidades, pero también de privaciones. El éxito del desarrollo humano es, de alguna forma, dependiente de su punto de partida: cada sociedad (familia, Estado) desarrolla una relación con niños y jóvenes (principalmente adolescentes) y en ese marco redefine su propio punto de partida.⁹⁹ La capacidad de desarrollo del individuo dependerá, además de este punto de partida, de las facilidades y obstáculos que encuentre en el proceso, así como de la capacidad que tenga de enfrentar estos últimos. Esta capacidad depende no solo de él y de sus habilidades, sino de las cualidades de aquellos que le rodean.

1. FAMILIA: ALGO MÁS QUE UNA INSTITUCIÓN

Aumentan los hogares extendidos

La familia es un sistema dinámico, capaz de tener una participación activa y creadora en las respuestas que puede dar a la sociedad. Es una institución de cambios continuos, lo que puede comprobarse al observar la diversidad tipológica de familias y la evolución de estas tipologías. Existen autores que definen la familia más que como una institución, como un clima afectivo, un estilo de convivencia, un espacio de normatividad,¹⁰⁰ el cual está afectado directamente por parte del Estado y de la Iglesia.

De esta manera, los procesos de modernización y urbanización que se han estado produciendo en los últimos años, principalmente en las economías occidentales, entre las cuales se encuentra la República Dominicana, han afectado directamente la composición de las familias. Así, la interacción con otras culturas mediante el turismo, la reubicación espacial debido a la creación de zonas francas, los procesos de urbanización y el nivel de especialización que exige la mayor competencia, influyen en el proceso de integración familiar, en la inversión en educación de los hijos, en las migraciones y en la conducta y valores de los niños y jóvenes.

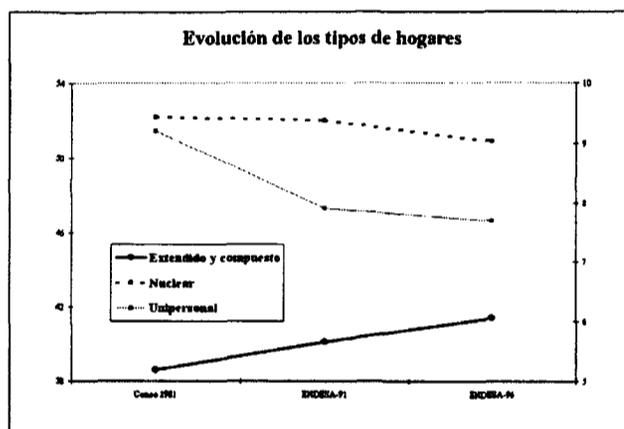
⁹⁹ Informe Argentino sobre Desarrollo Humano 1996.

¹⁰⁰ Grau, Olga (1994).

Recuadro 1: Tipos de hogares

Desde el punto vista socio-demográfico se consideran cuatro tipos de hogares:

Unipersonales:	Formados por un solo miembro
Nucleares:	
<i>Biparentales sin hijos:</i>	Formados por ambos cónyuges sin hijos
<i>Biparentales con hijos:</i>	Formados por ambos cónyuges y sus hijos
<i>Monoparentales:</i>	Formados por padre o madre con hijos
Extendidos:	Formados por uno o ambos cónyuges, los hijos si los hubiera y familiares sanguíneos o legales del jefe de hogar.
Compuestos:	Formados por cualquiera de los tipos anteriores más algunos con los que no se tienen lazos de parentesco

Gráfico 1

En la República Dominicana la estructura familiar ha permanecido relativamente invariable en los últimos años, con una pequeña tendencia al aumento de los hogares extendidos y compuestos. Así, existe un predominio relativo de familias nucleares, específicamente nuclear biparental,¹⁰¹ aunque éstas no llegan a representar el 50% del total de las familias. En los últimos 15 años la participación de los hogares nucleares se ha mantenido alrededor de un 51%, en tanto que en promedio, un 42.2% lo constituyen hogares nucleares biparentales.

Cuadro 1

Distribución porcentual de los hogares según tipo
Por zona de residencia, 1991

Tipo de Hogar	Zona de Residencia		
	Urbana	Rural	Total
Unipersonal	7.8	8.1	7.9
Nuclear (Total)	49.8	55.3	52
Biparental	39.5	46.7	42.4
Monoparental	10.3	8.6	9.6
Extendido	27.5	26	26.9
Compuesto	14.8	10.6	13.2

Fuente: Duarte y Tejeda, 1995

En cuanto a los hogares extendidos y compuestos se puede observar que mientras en 1980 éstos representaban el 38.6% del total de hogares, este porcentaje se incrementó a un 40.1% en 1991 y a 41.3% en 1996. Sin embargo, es importante destacar que mientras en 1991 este aumento se debió principalmente a una mayor participación de los hogares compuestos, para 1996 estos últimos disminuyeron como porcentaje del total, mientras que los hogares extendidos mostraron un aumento de

¹⁰¹ Este es el tipo de familia considerada como ideal, bajo el concepto de familia ideal judeocristiana occidental.

su participación. Según algunos analistas, el incremento experimentado por los hogares compuestos en 1991 parece ser el reflejo de estrategias de supervivencia de las familias frente a la crisis económica de la década pasada e inicios de la actual, la que llevó a incluir dentro del hogar a personas no emparentadas como forma de incrementar sus ingresos.¹⁰² El fuerte incremento de la migración interna, principalmente de jóvenes y adolescentes, en búsqueda de mejores condiciones de vida y de aprovechar los beneficios del crecimiento económico, se ha reflejado en un incremento en los hogares extendidos, el que es más notable aún en las zonas urbanas.¹⁰³

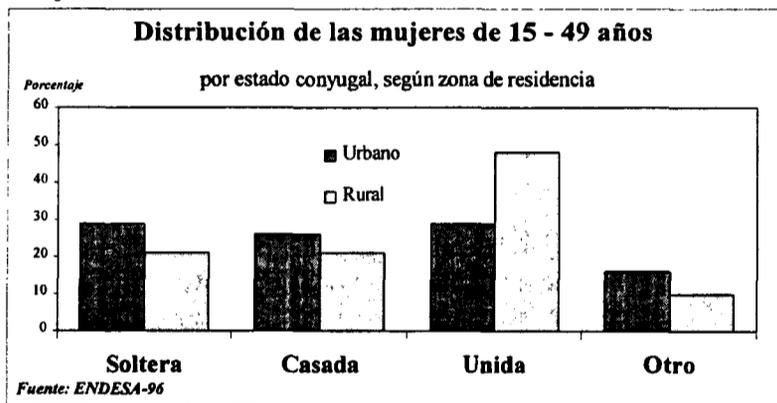
Cuadro 2
Distribución porcentual de los hogares según tipo
Por zona de residencia, 1996

Tipo de Hogar	Zona de Residencia		
	Urbana	Rural	Total
Unipersonal	7.7	7.7	7.7
Nuclear (Total)	48.5	55.0	51.0
Biparental	9.0	8.0	8.6
Monoparental	39.4	47.0	42.4
Extendido	38.8	33.4	36.7
Compuesto	5.1	3.9	4.6

Fuente: Cálculos propios en base a ENDESA-96

Persisten los patrones de nupcialidad

Gráfico 2



En la República Dominicana existen principalmente dos patrones de nupcialidad: el concubinato o unión de hecho y el matrimonio legal y/o religioso. El concubinato o "unión libre", es el patrón de nupcialidad predominante en el país, lo que de alguna manera afecta a las familias, por la fragilidad que este tipo de unión representa, además del diferencial de responsabilidad

familiar, principalmente para el hombre. De hecho, en términos socio-culturales el matrimonio legal se percibe como la única unión legítima y su expresión en las normas legales y reglamentaciones establecidas inhabilitan a parejas con patrones de nupcialidad distintos al matrimonio a obtener los beneficios que les corresponden al cónyuge, tales como seguro médico, herencias, entre otros.¹⁰⁴ Es

¹⁰² IEPD, USAID, ONAPLAN, UNICEF, DHS Macro Internacional Inc., FNUAP: Resultados Generales Cuestionario Hogar ampliado, Encuesta Demográfica y de Salud, 1991. Santo Domingo, 1993, p.46.

¹⁰³ Es importante tomar en cuenta que las migraciones de los jóvenes dominicanos son cada vez más con fines de estudios, ya que el mercado laboral es con el tiempo más exigente en este aspecto. Esta situación dificulta la capacidad de este joven de aportar recursos monetarios significativos en el hogar donde reside, por lo que serán generalmente familiares los que estarán dispuestos a aceptar una situación como esta.

¹⁰⁴ Duarte y Tejada, (1995).

importante señalar que si bien la unión libre es un fenómeno eminentemente rural, el porcentaje de personas que se encuentran en este estado se ha ido incrementado con el tiempo en la zona urbana.

Cuadro 3
Distribución porcentual de las mujeres de 15 - 49 años
por estado conyugal, según diferentes fuentes

Estado Conyugal	Encuesta de Fecundidad 1980	Encuesta ENDESA-91	Encuesta ENDESA-96*
Soltera	29.4	29.4	25.6
Casada	21.3	22.5	22.8
Unida	34.6	33.3	36.4
Viuda, Separada o Divorciada	14.7	14.8	15.2

Fuente: Duarte, I. y Ramón Tejada (1995)

* Fuente: ENDESA-96

Se han verificado incrementos en la participación de parejas en unión libre. Como se muestra en la Cuadro 3, mientras el porcentaje de las mujeres entre 15 y 49 años que está casada ha permanecido relativamente constante, el porcentaje de mujeres unidas se ha incrementado. De hecho, mientras según la ENDESA-91 el porcentaje de mujeres unidas era de un 33.3%, este porcentaje se incrementó a un 36.4% en la ENDESA -96.

Recuadro 2: Instituto de la Familia

El Instituto de la Familia es una entidad sin fines de lucro, cuyo objetivo principal es prevenir los problemas que afectan el correcto funcionamiento de las familias así como ofrecer atención a familias en conflictos. Aunque es una institución vinculada a la Iglesia Católica, que trabaja apegada a los valores cristianos, ofrece sus servicios de manera abierta a todo el que lo necesita, mediante la ayuda de profesionales en psicología y psiquiatría, los que además poseen entrenamiento en terapia familiar sistemática.

La institución lleva a cabo dos tipos de programas, los de atención y los preventivos. En los primeros se brinda ayuda directa a los afectados por el conflicto familiar, mientras que en los segundos se elaboran programas de soporte y ayuda para concientizar y prevenir estos problemas. Los principales casos de ayuda se relacionan con la relación con los hijos, ya sea por problemas de rendimiento escolar o problemas de conducta, principalmente en el caso de adolescentes. Otra causa de consulta lo constituyen los problemas de pareja debido a falta de comunicación, violencia u otro tipo de conflicto. También se tratan casos psiquiátricos con depresión violenta.

Entre los programas preventivos se encuentran campañas dirigidas directamente a los padres para concientizarlos sobre cómo educar sin agredir, maltratar, ni dañar a los hijos; además están los programas de orientación a niños para que éstos no sean víctimas de abuso sexual. A través de las escuelas, colegios, clubes y otras organizaciones comunitarias, se ofrecen talleres a niños para enseñarles sus derechos, sobre todo en lo que se refiere al abuso.

Después de observar la labor realizada y los resultados obtenidos por el Instituto de la Familia, algunas empresas se han motivado con los programas preventivos y muchas de ellas han solicitado cursos para brindar apoyo a sus empleados, en función de la premisa, de que si la familia funciona bien, sus empresas funcionarán mejor. Estos programas preventivos también incluyen entrenamientos a los padres y profesionales de la salud para que se conviertan en orientadores multiplicadores de los conocimientos.

La violencia atenta contra la estabilidad familiar

A partir de la promulgación de la Ley 24-97, las víctimas de maltrato acuden con más frecuencia a las autoridades a poner sus querellas. Entre octubre de 1997 y noviembre de 1998 el Departamento de Protección a la Mujer del destacamento policial de Villa Juana recibió 4,136 querellas y denuncias, de las cuales 2,204 se procesaron y 837 permanecen aún en investigación. Durante el mismo período, llegaron a la Dirección General de Promoción de la Mujer y la Policía Nacional unas 6,490 mujeres afectadas por maltrato, y ambas instituciones recibieron en conjunto unas 2,343 querellas.¹⁰⁵

Recuadro 3: *Departamento de protección a la mujer*

Período: Octubre 1997 – Noviembre 1998

Denuncias y querellas

Recibidas:	4,136
Procesadas:	2,024
Pendientes:	2,112
Expedientes sin procesar:	2,112

Servicios Ofrecidos

Atención psicológica:	1,179
Atención Legal:	318
Recibimiento de querellas:	2,343
Sometimientos:	750
Acuerdos:	1,900

La violencia intrafamiliar es la manifestación más frecuente del abuso contra mujeres, siendo una de las principales causas de muertes entre mujeres de 15 a 45 años. De hecho, durante 1997 al menos 57 mujeres fueron asesinadas por su pareja, lo que sitúa a la República Dominicana entre los países de mayor violencia contra mujeres en la región del Caribe.¹⁰⁶ Los diferentes estudios han revelado que en el 80% de los casos de violencia contra niñas y mujeres, el agresor es un hombre con vínculos familiares. Esto es una manifestación de la crisis de valores que existe actualmente en la sociedad, y que de no tomar soluciones inmediatas podría agravarse en generaciones futuras.

La cantidad de mujeres muertas a causa de abuso y maltrato es elevada y ha mostrado incrementos en los últimos años. Según declaraciones del Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF), durante el período 1990-1997 la violencia causó la muerte a más de 704 mujeres.

¹⁰⁵ Corsino, Panky (1998).

¹⁰⁶ Arias, Sarat (1998).

Durante 1998 al menos 75 mujeres fueron asesinadas y, en el mes de octubre cinco mujeres fueron muertas por sus maridos en solo 72 horas. Las edades de las víctimas oscilaban entre 18 y 35 años y por lo general tenían más de un hijo.

En el caso de los (las) menores, las cifras son también alarmantes. Según informaciones de la SESPAS, en 1994 la principal causa de muerte en niños (as) entre 5 y 14 años fueron las lesiones, envenenamientos y otros incidentes violentos. Entre septiembre y noviembre de 1998 se presentaron en el país 1,200 casos de violaciones a niñas y adolescentes entre 2 y 14 años, lo que equivale a 15 casos por día. La Dirección General de Promoción de la Mujer reportó que mensualmente se reciben unos 230 ó 250 casos de menores que han sido violados, generalmente por familiares, vecinos y particulares conocidos. Esta situación puede marcar de manera permanente el desarrollo emocional de estos menores y su capacidad de inserción en la sociedad. De no recibir la ayuda adecuada, los traumas causados por estas acciones les convertirían en individuos más vulnerables, menos seguros y con más probabilidades de fracaso en la formación de sus futuras familias.

Recuadro 4: Red de apoyo a la violencia intra-familiar

Con el fin de lograr una mejor coordinación de las acciones relacionadas con la identificación, abordaje y prevención de la violencia intra-familiar, la Dirección General de Promoción de la Mujer (DGPM), ha creado una red de prevención y seguimiento conformada por: las Clínicas Jurídicas y Psicológicas de la DGPM, el Departamento de Protección a la Mujer de la Policía Nacional, el destacamento de Villa Juana, la Procuraduría Fiscal, el Centro de Atención a la Mujer Maltratada (dependiente de la Secretaría de Salud Pública) y la Cruz Roja. Todas estas instituciones ofrecen asistencia a las mujeres que han sido objeto de algún tipo de violencia o amenazas, ya sea física, sexual o emocional.

El conjunto de Clínicas Jurídicas y Psicológicas constituyen uno de los departamentos más útiles que tiene la DGPM. En ellas se brindan servicios jurídicos especializados para la atención de mujeres de bajos ingresos de las áreas rural y urbana, envueltas en problemas de orden familiar, pena civil o laboral. Allí se asume la defensa de los derechos y reivindicaciones de estas mujeres ante las autoridades administrativas o judiciales correspondientes. Ofrece además asesoría en el ámbito de pensiones alimenticias, guarda de menores, abuso sexual, violencia, pérdida de libertad, divorcio, separación y conflictos laborales.

El Departamento de Protección a la Mujer en el destacamento policial de Villa Juana, brinda protección y asesoría especializada en los casos de agresión contemplados en la ley 24-97 del Código Penal, tales como: violencia doméstica, agresiones sexuales, violaciones, incesto y acoso sexual, entre otros.

El Centro de Atención a la Mujer Maltratada fue creado en abril de 1998 por la Secretaría de Estado de Salud Pública. Este centro presta servicios clínicos de certificación del maltrato y abuso, principalmente en el caso de las violaciones sexuales.

Fuente: Corsino, Panky (1998).

2. MENORES EN REPÚBLICA DOMINICANA

Niñez en el marco de las convenciones internacionales

La República Dominicana ratificó la Convención de los Derechos del Niño en 1991, comprometiéndose a adoptar las medidas jurídicas, políticas y administrativas necesarias para garantizar que los niños, niñas y adolescentes, sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política y origen étnico o social, puedan ejercer los derechos en ella consagrados. La Convención contiene la doctrina de la protección integral, que afirma el valor intrínseco de la niñez, con derecho a la protección integral por parte de la familia, de la sociedad y del Estado, el cual debe actuar a través de políticas específicas para la atención, promoción y defensa de sus derechos. El Código para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, promulgado en 1994, asimila el contenido de la Convención en materia de derechos y doctrina de la protección integral y abarca los derechos individuales (vida, libertad y dignidad) y colectivos (económicos, sociales y culturales); a la vez que define las líneas de la política de atención y los mecanismos y entidades para su ejecución.¹⁰⁷

Recuadro 5: Convención de los Derechos del Niño

Entre los logros más importantes en la defensa de los derechos de la niñez en el país se encuentran:

1. Ejecución del Plan Nacional de Acción de la Cumbre Mundial de la Infancia con acciones en salud/nutrición, educación, agua y saneamiento básico, mujer, política e información social;
2. Implementación del Plan Decenal de Educación y fortalecimiento de estrategias no formales de educación;
3. Desarrollo de una estrategia de comunicación y movilización social en torno de los derechos de la niñez;
4. Adecuación de la legislación nacional a los términos de la Convención;
5. Reordamiento institucional para establecer un sistema de protección integral de la niñez y la adolescencia, incluyendo el Organismo Rector y la Dirección Técnica Ejecutiva, encargados de la definición de normas y políticas, así como la supervisión, coordinación y evaluación de los programas dirigidos a la niñez;
6. Nombramiento de defensores de la niñez en la ciudad de Santo Domingo para la evaluación de los casos de los y las menores infractores y la conciliación de los conflictos familiares;
7. Definición y aplicación de un procedimiento de adopción conforme a la convención y el código;
8. Definición de un programa para el tratamiento integral de la niñez objeto de abuso;
9. Inicio de un proceso de fortalecimiento de la gestión local a través de la iniciativa Síndicos Defensores de la Niñez;
10. Inventario nacional de las ONGs que trabajan con la infancia para su integración a las estructuras y mecanismo establecidos en el Código de Protección al Menor.

Fuente: UNICEF (1997)

¹⁰⁷ Unicef (1997).

Recuadro 6: Situación de las Metas Intermedias de la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia en la República Dominicana

META	1991	1995	Situación	
			Meta alcanzada	Meta por alcanzar
Cobertura de Inmunización (85 % o más)				
OPV	64	80		✓
DPT	47	83		✓
BCG	45	74		✓
Sarampión	69	85	✓	
Toxoides tetánico	45	82		✓
Eliminación del tétanos neonata	4	0	✓	
Eliminación del Sarampión (a 376 casos)	5712	0	✓	
Reducción de la mortalidad por Sarampión (a 3 muertes)	47	0	✓	
Certificación de la erradicación de la Poliomielitis	0	0	✓	
Eliminación de la deficiencia de vitamina A (a 5% pre-escolares)	*	23		✓
Yodación de la sal (a 100% hogares)	*	5		✓
Uso de TRO más alimentación (80%)				
aumento líquidos	*	88	✓	
uso de SRO	37	66		✓
alimentación sostenida	*	58		✓
Casos de diarrea tratados correctamente (a 50%)	27	*		
Certificación de hospitales amigos (a 25)	0	8		✓
Reducción de la desnutrición				
moderada-severa peso/edad (a 7.8%)	10.4	5.9**		
moderada - severa talla/edad	19.4	10.7**		
Acceso al agua potable	59	65		
Rural (a 65%)	35	46		✓
Urbana (a 90%)	75	80		✓
Acceso a servicios de disposición de excretas	60	78		
Rural (a 52%)	73	83	✓	
Urbana (a 90%)	75	76		✓
Reducción en un 25% de la mortalidad materna (a 35 por 100,000 nacidos vivos)	180	*		
Reducción en 1/3 de la mortalidad por IRA (a 5.6/1000 menores de 5 años)	8	*		
Ratificación de la Convención de los Derechos del Niño (CDN)		✓		
Educación primaria				
% que alcanza el 5to grado (60%)	9.6	*		
% neto de escolarización	75	81	✓	

Fuente: Unicef

* Información no disponible

** Fuente ENDESA

Población de menores: Aumentan los nacimientos en 1998

La población menor (0 – 17 años) en la República Dominicana fue estimada en 3.5 millones para 1998, lo que representa alrededor del 43% de la población total. Un 85.2% de esta población lo constituyen menores de 15 años, lo que representa un 36.4% de la población total del país. Esta participación ha ido disminuyendo en el tiempo, debido a los descensos registrados en la tasa de natalidad y los incrementos de la esperanza de vida.

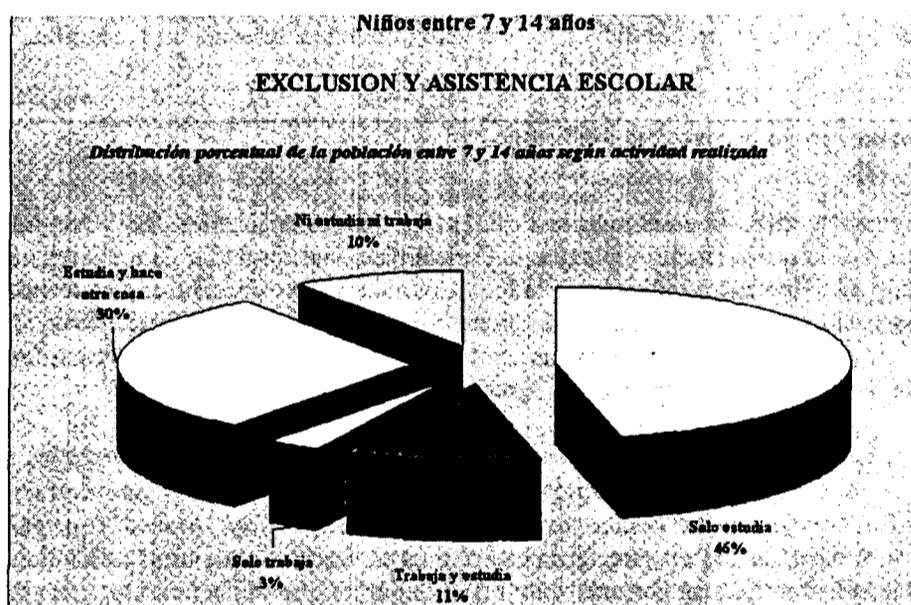
A pesar de esta tendencia, durante 1998 se registró uno de los más altos niveles de nacimientos de los últimos tiempos. Según el último informe de la Oficina Nacional de Estadísticas, en 1998 se

registraron unos 179,372 nacimientos, alrededor de 14,816 nacimientos más que durante 1997. De esta cantidad 90,935 fueron de sexo masculino y 88,437 de sexo femenino. Alrededor del 36% de estos nacimientos tuvieron lugar en el Distrito Nacional y la gran mayoría provinieron de madres entre 20 y 34 años, en tanto que 1,392 (0.77%) correspondieron a madres menores de 15 años.

Empleo y Educación: Pérdida de oportunidades

La incorporación temprana al mercado de trabajo, que suele estar condicionada por la situación económica del hogar donde crece el individuo, va generalmente seguida del abandono, si previamente existía, de la asistencia escolar. Esta situación coloca en desventaja al futuro adulto, pues limita el incremento de su productividad. Dada la fuerte relación existente entre educación y nivel de ingreso, esto hace que disminuya su probabilidad de abandono exitoso de la pobreza, debido a la baja especialización de la mano de obra que ofrece y por ende, la baja remuneración que obtiene.

Gráfico 3



Fuente: UNICEF (1997)

La elevada proporción de menores incorporados al mercado de trabajo introduce un elemento de inercia en la situación de pobreza, debido al bajo aprovechamiento de los servicios educativos que les son ofrecidos, en el caso de que se encuentren aún dentro del sistema. Por otro lado, debido a su corta edad, las actividades que realizan suelen ser en espacios más riesgosos, lo que los hace más vulnerables a los abusos y pérdida de valores que enfrenta actualmente la sociedad dominicana. Esta situación dificulta el compromiso de las autoridades en su lucha contra la pobreza y por el mejoramiento del desarrollo humano.

Según datos de la ENDESA-91, del total de niños entre 7 y 14 años, alrededor de un 14% trabajaba, de los cuales un 11% también estudiaba, en tanto que el 3% restante trabajaba exclusivamente.¹⁰⁸ Un estudio realizado en 1994 estimó que alrededor del 19% de la población entre 7 y 17 años estaba trabajando, mientras que para la población entre 7-14 años este porcentaje era de 9.6%.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Lo que equivale al 21% del total que trabaja.

¹⁰⁹ Silié, Rubén (1996), en base a datos del trabajo realizado por Lizardo, J (1994).

El trabajo infantil impacta negativamente el desempeño y asistencia escolar de las personas. De los menores que trabajaban en 1996, un 32.3% no asistía a ningún centro de educación y el 5.1% era analfabeto. El trabajo es uno de los principales determinantes de la baja asistencia escolar y rendimiento en este grupo. El estudio realizado por Silié (1996) indagó sobre las causas de la deserción escolar y el impedimento debido al trabajo constituyó alrededor del 40% de los casos. A pesar de que un 68% de estos niños asisten a la escuela, casi un 40% de ellos ha repetido algún curso, principalmente en los primeros años de primaria.

Prostitución infantil: amenaza del desarrollo humano

El ejercicio de la prostitución por parte de los menores es un elemento muy importante y de alto riesgo al evaluar la sostenibilidad del desarrollo humano. Debido a que esta actividad constituye una fuente generadora de ingresos marginales, las probabilidades de que menores que viven en situación de pobreza participen en ella son altas. Esto coloca a este grupo en alto riesgo de contraer graves infecciones de transmisión sexual, así como en el riesgo de quedar embarazada a temprana edad, en el caso de las niñas. Además, debido a la naturaleza de dicha actividad, las posibilidades de deserción escolar son también elevadas, así como la probabilidad de que estos menores se asocien a pandillas que realizan actividades ilícitas.

Recuadro 7: Lucha contra la prostitución infantil

En operaciones realizadas en el mes de abril de 1999, en las provincias de La Vega, Puerto Plata, Río San Juan, Azua, Barahona, Bonao y Nagua, la Policía Nacional rescató a 28 menores que trabajaban en centros nocturnos y actividades reñidas con la ley. En muchos de esos centros se confirmó la práctica de la prostitución infantil, por lo que las autoridades policiales y judiciales procedieron a clausurarlos inmediatamente. Los operativos dejaron como saldo la detención de los propietarios de los negocios visitados, además de la incautación de bienes de procedencia dudosa.

El interés de la Policía se ha intensificado en los últimos tiempos atendiendo a las denuncias de diferentes sectores de la sociedad y de la Iglesia en torno al auge de la prostitución infantil en el país. Uno de los casos más recientes fue la desaparición de dos niñas de 12 y 14 años, respectivamente, del sector de Villas Agrícolas, las que reaparecieron casi al mes en un centro nocturno en Santiago. Las niñas alegaron que había sido contratadas por una señora para bailar en el establecimiento, que era frecuentado por hombres, en su mayoría turistas.

Hasta hace un par de décadas, la prostitución infantil tradicional era realizada en el país a mucho menor escala. Recientemente esta práctica tradicional se ha visto ampliamente superada en número por una nueva expresión, denominada Neo-Prostitución Infantil, la cual abarca niños y niñas y se practica en las calles, playas y bares. Un estudio realizado por UNICEF indica que para principios de la década de los noventa existían en el país 25,455 menores (entre 12 y 18 años) dedicados a la prostitución, lo que equivaldría alrededor del 5% de la población total entre 12 y 18 años.

Gráfico 4

Algo preocupante es el hecho de que la edad en que se está iniciando el ejercicio de la neo-prostitución infantil está disminuyendo cada vez más. Una encuesta realizada a niños y niñas dedicados al ejercicio de la prostitución encontró que mientras la edad media de inicio para los



jóvenes entre 16 y 17 años fue a los 14 años, en los niños entre 12 y 14 años el promedio fue de 12 años.¹¹⁰ Otro hallazgo de la encuesta fue que la edad de inicio en estas actividades era menor en los niños que en las niñas; además, al comparar regionalmente, en menores de ambos sexos, la edad de inicio era inferior en las zonas turísticas que en las demás zonas. Esto revela la existencia de un vínculo entre las actividades turísticas y la prostitución infantil, que debe ser enfrentado por las autoridades.

La falta de educación formal es una característica importante entre los niños que se prostituyen. Alrededor del 30% de estos menores no saben leer ni escribir, siendo este porcentaje mayor en el caso de los niños y mucho mayor mientras menor es la edad. Sin embargo, lo más preocupante es que la situación educacional de estos niños tiene pocas perspectivas de cambiar, pues muchos de ellos no desean seguir estudiando, principalmente las niñas de mayor edad.

3. LA JUVENTUD DENTRO DEL PROCESO DE DESARROLLO HUMANO

La juventud representa la transición entre la niñez y la adultez. Los jóvenes de hoy serán los adultos del mañana, y por ende tendrán a su cargo los niños de esa generación. En este sentido, los jóvenes representan el vínculo entre la generación del presente y las generaciones futuras. En esta etapa de su vida, el joven no es tan dependiente de las decisiones de los adultos sino que toma sus propias decisiones, algunas de las cuales tienen efecto directo sobre su situación futura y por ende sobre las personas que éste tenga a su cargo. Por lo tanto, la situación actual de los jóvenes juega un papel importantísimo en la sostenibilidad del desarrollo humano. Jóvenes más preparados y más sanos se traducirán en adultos más capaces y productivos, los que a su vez tendrán una mayor capacidad de sostener hogares en mejores condiciones humanas y económicas.

Juventud migrante en búsqueda de oportunidades

La población joven, definida como aquellas personas con edad entre 15 y 24 años,¹¹¹ representa alrededor del 20% de la población total, esto es 1,652,543 personas, de las cuales 824,997 son hombres y 827,546 mujeres. La composición de la población joven, al igual que el resto del país, tiene una predominancia urbana. De hecho, el 57% de los jóvenes dominicanos reside en zonas urbanas, y de este porcentaje el 40% (23.2 puntos) reside en zonas urbanas del Distrito Nacional.

¹¹⁰ Para más detalles sobre la encuesta referirse a Silvestre, E. et al. (1991).

¹¹¹ Esta definición de juventud como personas entre 15 y 24 años coincide con la adoptada por las Naciones Unidas para la declaración del año 1985 como Año Internacional de la Juventud.

El Distrito Nacional alberga el 31.3%¹¹² de la población en edad joven, lo que evidencia la fuerte migración de jóvenes hacia la región, principalmente de mujeres. En países como República Dominicana, donde no existe una red de servicios sociales de amplia cobertura, las actividades demandantes de mano de obra, especializada y no especializada, tienden a concentrarse en lugares cercanos a ciudades, donde se encuentra una mayor disponibilidad de los servicios de salud, educación, agua, electricidad y otros. En este sentido, y sobre todo en el caso de la población joven, el Distrito Nacional constituye un área con predominio de la inmigración interna.

Cuadro 4

Composición de la población joven por región de nacimiento
Según región de residencia actual y región de nacimiento
(como % del total de jóvenes en esa región)

Región de residencia Actual	Región de nacimiento								
	0	I	II	III	IV	V	VI	VII	Ignorada
0	65.2	5.8	5.0	5.7	3.4	2.1	10.7	2.0	-
I	3.7	90.4	1.2	1.3	0.6	0.9	1.6	0.3	-
II	2.6	0.9	88.7	3.3	-	0.7	1.1	2.4	0.3
III	3.1	0.7	2.3	92.2	-	0.4	0.2	0.7	0.5
IV	2.9	0.5	-	0.2	94.1	0.4	1.4	0.3	0.3
V	1.6	1.4	0.8	1.8	1.8	89.8	2.2	0.6	-
VI	0.5	0.7	1.1	-	1.9	-	95.4	-	0.5
VII	1.6	0.3	5.6	0.8	0.1	0.2	3.0	88.2	0.1

Fuente: Tejada, R., et al (1994)

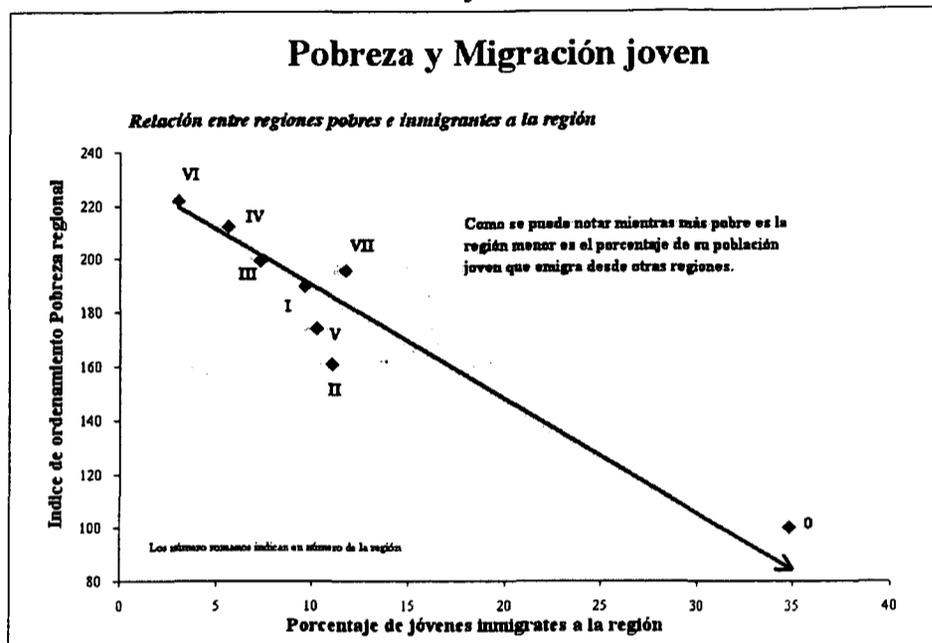
En la Cuadro 4 se puede observar que el 34.8% de la población joven de Distrito Nacional nació fuera de éste, en tanto que este porcentaje es alrededor del 8% para el resto de las regiones. La mayor cantidad de jóvenes inmigrantes internos al Distrito Nacional provienen de la sexta región, la cual según estimaciones de ONAPLAN (1997)¹¹³ es la región que presenta el mayor porcentaje de personas viviendo bajo situación de pobreza. Esto podría estar justificando la emigración de jóvenes en búsqueda de aliviar su situación de pobreza y la de los suyos. Las regiones VII, II, V y I son las que después del Distrito Nacional tienen los mayores porcentajes de jóvenes nacidos en otras regiones, promediando un 10.5%.

El gráfico 5 muestra la fuerte relación negativa existente entre la carencia de oportunidades en una región (medida con un índice de ordenamiento de pobreza) y la inmigración de población entre 15 y 24 años hacia esa región. Así, la Región 0 (Distrito Nacional) es la zona con el menor índice de pobreza y también la que posee una mayor cantidad de jóvenes de procedencia distinta al propio distrito; en tanto, la Región VI (Azua, Elías Piñas y San Juan de la Maguana), es la región de mayor pobreza y menos destino de residencia de jóvenes.

¹¹² Esto significa que alrededor del 25% de la población joven que reside en el Distrito Nacional reside en zonas rurales.

¹¹³ ONPLAN (1997).

Gráfico 5



Las estadísticas sobre ocupación confirman que la búsqueda de empleo es, para los inmigrantes, una causa importante del desplazamiento territorial de los jóvenes. Mientras de los jóvenes nativos en una región determinada sólo el 43.7% está empleado, este porcentaje es de 52.1% para los inmigrantes. Un aspecto interesante de la migración joven lo constituye el hecho de que la migración de mujeres es mayor que la de hombres, ya que del total de migrantes éstas representan alrededor de un 56.0%.

Aumenta la maternidad adolescente

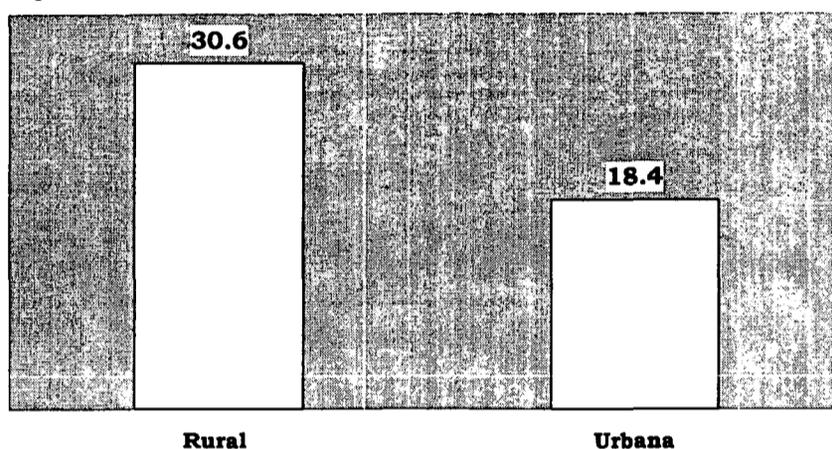
Entre 1991 y 1996 se verificaron fuertes aumentos en la maternidad adolescente. Mientras en 1991, 13 de cada 100 adolescentes (15 – 19 años) ya habían sido madres, este porcentaje fue de un 18.8% en 1996, lo que significa un incremento de casi un 40%. Este dato es muy importante, pues es en esa etapa de su vida es que los jóvenes finalizan sus estudios secundarios y se disponen a iniciar los estudios universitarios.¹¹⁴ Esta situación puede estar atentando contra las condiciones de desarrollo humano futuras de estas madres y sus criaturas, como demuestran distintos estudios que relacionan el nivel educativo de las madres con las condiciones de salud de éstas y de sus hijos. La situación es mucho más grave en las zonas rurales, donde para 1996 el porcentaje de adolescentes que había quedado embarazada alguna vez era de un 30.6%, 1.66 veces superior al porcentaje verificado en las zonas urbanas. Este comportamiento muestra la existencia de una mayor tendencia a perpetuar la pobreza en las zonas rurales. En el caso de las jóvenes de 20 a 24 años, para 1996 el 58.4% tenía por lo menos un hijo, lo que arroja un incremento de un 12% con respecto al año 1991.

¹¹⁴ Una vez embarcadas en la labor de ser madres concluir los estudios es un poco más difícil.

Gráfico 6

Fecundidad Adolescente

Porcentaje de adolescente (15 - 19 años) que alguna vez han estado embarazadas, según zona de residencia



Debido a que los hombres se incorporan más tarde a la vida conyugal, los mismos tienden a tener hijos a edades más avanzadas. En 1996, solamente el 1.1% de los adolescentes y el 21% de los jóvenes entre 20 - 24 años tenía hijos. Así, por cada adolescente padre existen alrededor de 17 adolescentes madres, mientras que esta relación es de 1 a 3 en el caso de los jóvenes entre 20 - 24 años.

Jóvenes con mayores oportunidades**Educación****Cuadro 5**

**Condición de alfabetismo en la población joven
Segun zona de residencia**

1996

Tasa de alfabetismo

	15-19	20-24	15-24
Total	92.0	90.6	91.3
Rural	85.4	80.6	83.2
Urbana	96.2	96.1	96.2

En el país se han verificado incrementos en lo que corresponde tanto a la tasa de alfabetismo como a la cobertura de la educación en los distintos niveles. Estos avances han estado muy relacionados a la implementación del Plan Decenal de Educación. Los jóvenes dominicanos han sido muy beneficiados con la modernización y los avances en el sector educación, lo que se ha reflejado en disminuciones en las tasas de analfabetismo e incrementos en los niveles de instrucción de esta población. Entre 1991 y 1996 el porcentaje de la población entre 15 y 19 que no sabía leer ni escribir descendió de un 10.1% a un 7.9%, una disminución de un 21.8%.¹¹⁵

¹¹⁵ Este comportamiento es compatible con el hecho de que alrededor de un 50% de los estudiantes que asisten a los centros de enseñanza para adultos pertenecen a este grupo de edad.

A pesar de que estas disminuciones se verificaron en todas las regiones, siguen existiendo grandes diferencias entre éstas. Mientras en el Distrito Nacional el nivel de analfabetismo adolescente es inferior al 5%, en las zonas más pobres este porcentaje es cercano al 25%. Esta situación hace que las regiones más pobres sean menos capaces de salir de su situación de pobreza, lo que atenta contra la sostenibilidad del desarrollo humano. Existen también diferencias por sexo, pues el analfabetismo en las adolescentes es inferior al 6% mientras que en los adolescentes es superior al 10%, lo que es un reflejo del creciente interés de las mujeres en mejorar su nivel educativo. En el caso de la población entre 20 – 24 años no ha habido grandes avances en materia de alfabetización.

Los logros en materia de instrucción no han sido tan significativos como en el caso del analfabetismo. De hecho, el porcentaje de la población joven con menos de cuatro años de instrucción no ha sufrido grandes cambios. En el caso de la secundaria, la participación de los jóvenes (adolescentes) entre 15 – 19 años ha aumentado desde un 29.4% en 1991 a un 32.1% en 1996. Por otro lado, entre 1991 y 1996 el porcentaje de los jóvenes entre 20-24 años en secundaria ha disminuido.

Como se mencionó anteriormente, los niveles de deserción en secundaria son altos, sobre todo para este último grupo de edad, lo que puede estar relacionado a los altos costos de oportunidad que enfrentan los jóvenes, ya que gran parte de ellos comienzan a formar hogares y deben insertarse al mercado laboral. A nivel regional las diferencias siguen siendo significativas.

A pesar de los aumentos en la deserción escolar secundaria y algunos retrocesos en los indicadores de educación de la población joven entre 20 – 24 años, entre 1991 y 1996 se pueden apreciar incrementos en la asistencia escolar de la población joven total de casi un 30%. Por otro lado, los estudios vocacionales parecen ser una alternativa atractiva a la educación formal, ya que se ha estimado que alrededor de un 30% de los jóvenes asiste a centros de educación técnica-profesional.

Ocupación¹¹⁶

En los últimos años se han verificado descensos en las tasas de desempleo de la población joven. Entre 1991 y 1996 el desempleo joven disminuyó desde un 34% a un 30%, liderado por un incremento en el empleo de los jóvenes entre 20 y 24 años. Esta disminución se verificó tanto en hombres como en mujeres. Al observar la estructura laboral, resalta cuál ha sido el efecto de la migración sobre el empleo en los distintos sectores. Por ejemplo, mientras en 1991 un 37.2% de la población joven masculina económicamente activa estaba empleada en actividades agropecuarias, este porcentaje se redujo a un 24.8% en 1996, lo que puede ser un reflejo de la mayor migración de jóvenes hacia áreas urbanas donde se concentran otro tipo de actividades, principalmente servicios. En la actualidad, las áreas donde se está concentrando la mano de obra joven son aquellas que más han aportado al crecimiento económico de los últimos años: comercio, turismo, construcción, zonas francas y otros servicios.

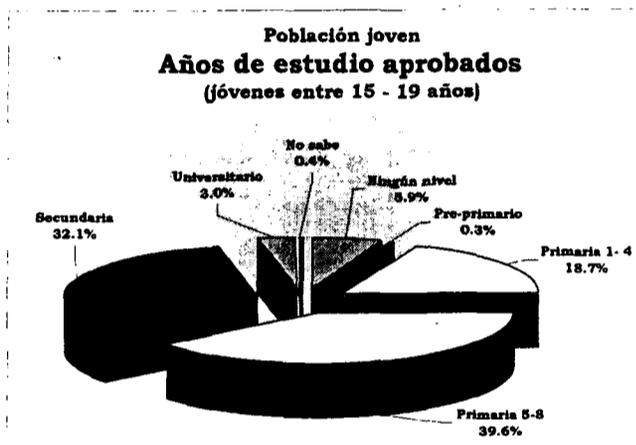


Gráfico 7

¹¹⁶ Los datos de esta sección fueron obtenidos de la Encuesta de Empleo que realiza el Banco Central de la República Dominicana.

Un dato interesante lo constituye el hecho de que una mayor proporción de la mano de obra joven femenina, en comparación a la masculina, se desempeña como profesionales, técnicos y gerentes, ya que mientras 8 de cada 100 jóvenes mujeres ocupan uno de estos cargos, solo 3 de cada 100 hombres lo hace. Esta situación es un reflejo del mayor interés por parte de las mujeres en incrementar sus niveles de educación, lo que las lleva a ocupar cargos que requieren ciertas destrezas y preparación académica.

Salud

Entre los diferentes grupos de edad, los jóvenes de ambos sexo entre 20-24 años son aquellos que presentan los menores niveles de morbilidad. Las enfermedades de mayor frecuencia son las del aparato respiratorio y las de tipo infeccioso. Mientras en el caso de las enfermedades infecciosas y parasitarias parecen ser los jóvenes de sexo masculino los más vulnerables, en el caso de las enfermedades respiratorias son más afectadas las jóvenes entre 15-24 años. Los traumas y envenenamientos, aunque son poco comunes, son más encontrados entre hombres que entre mujeres, mientras el resto de las enfermedades es más común entre las mujeres. La hipertensión, por su parte, a quien más afecta es a las jóvenes entre 20-24 años.

Las estadísticas reflejan una alta proporción de jóvenes que mueren a causa de SIDA. Un 4.4% de las muertes de las adolescentes entre 15-19 años y el 7.2% de las muertes de las jóvenes entre 20-24 años fueron a causa del SIDA. Si se toma en cuenta el período de incubación del virus, esto estaría indicando que el contagio se produjo durante el período de niñez y adolescencia. En este sentido, se han venido intensificando las campañas de prevención y educación sexual, con el objetivo, no solo de disminuir la cantidad de jóvenes que comienzan su actividad sexual durante la adolescencia, sino también de entregarles los instrumentos necesarios para prevenirlos del contagio. Este punto es muy importante, pues en una situación de ignorancia, y dado el largo período de incubación del virus, el contagio por parte de un joven podría degenerar en una larga cadena de infecciones, tanto de esa generación, como de las futuras en caso de que se produzcan embarazos.

Recuadro 8: Dirección Nacional de la Juventud: Frente a las políticas públicas

La Dirección General de Promoción de la Juventud es el organismo de la planificación, programación y ejecución de proyectos específicos destinados a la promoción de la juventud y coordinación de programas que ejecuten los diferentes organismos estatales o de carácter privado nacionales e internacionales. En adición, se encarga de establecer políticas públicas que propicien el desarrollo integral de la juventud.

En 1998, dicha institución elaboró, basado en estudios sobre la situación de los jóvenes,¹¹⁷ un conjunto de propuestas de políticas públicas para la juventud. Las metas propuestas serían logradas a través de una gran cantidad de actividades, que envuelven tanto construcción de infraestructura, mejoramientos de cultura y capacitación, y actividades directamente realizadas con los jóvenes, entre otras.

Metas de las Políticas de Salud

- ✓ Instalación de unidades de salud de adolescentes en un 90% de los hospitales provinciales, subcentros y los centros de salud pública a nivel nacional para mediados de 1999.
- ✓ Reducción de la mortalidad materna en adolescentes y jóvenes.
- ✓ Aumento de la cobertura de atención en salud sexual y reproductiva para adolescentes y jóvenes en un 90% en el año 2000 en los servicios de atención intergral.

¹¹⁷ Este estudio se lleva a cabo a partir de las diferentes encuestas que tiene a su alcance: EN-JOVEN, ENDESA, Censo, entre otras.

- ✓ Inclusión dentro de la Ley General de Salud de aspectos relativos a la salud integral de adolescentes y jóvenes
- ✓ Inicio de programas de promoción de modos de vida saludables para adolescentes y jóvenes en todas las comunidades aledañas a los servicios de atención integral.

Metas generales de las políticas de cultura

- ✓ Inclusión de representantes de redes y la creación de una comisión especial en el Consejo Presidencial de Cultura sobre cultura y desarrollo integral de adolescentes y jóvenes (Febrero 1998)
- ✓ Fortalecimiento del Sistema Nacional de Estudio de la Bellas Artes
- ✓ Creación de concursos y certámenes
- ✓ Realización de investigaciones sobre identidad, cultura y juventud.
- ✓ Creación de un Fondo Especial del Estado para apoyar actividades culturales de jóvenes (Octubre, 1998).
- ✓ Promoción de las expresiones culturales de jóvenes en el ámbito internacional a través de las representaciones diplomáticas.

Metas Generales de las políticas de educación

- ✓ Implementación de un programa de reinserción escolar para jóvenes
- ✓ Elevar en un 100% el nivel de escolaridad promedio de los jóvenes y adolescentes, vía la elaboración de nuevos métodos y del incremento de las opciones de modalidades de estudios.
- ✓ Formación de clubes, grupos de arte, ciencias y tecnologías en el 100% de los centros educativos públicos.

Metas generales de las políticas de empleo

- ✓ Creación de nuevos puestos de trabajo en coordinación con la Comisión Nacional de Empleo.
- ✓ Articulación del sistema educativo formal y el técnico con el de educación superior.
- ✓ Fomento de programas de orientación profesional con énfasis en el mercado laboral.
- ✓ Desarrollar investigaciones sobre trabajo y capacitación para el empleo adolescente.

¿Mejora la calidad de vida de los jóvenes?

Al comparar los datos ofrecidos por las encuestas ENDESA-91 y ENDESA-96, se observa que para 1996 la población joven había experimentado una mejora en su calidad de vida. Un dato importante lo constituye el hecho de que más del 92% de la población joven vive en viviendas con pisos que podrían considerarse adecuados.¹¹⁸ Asimismo, la disponibilidad de servicios de saneamiento básico se ha incrementado. En 1991 el 17.6 de los jóvenes utilizaban letrinas del tipo colectivo, y este porcentaje se redujo en 1996 a un 13%. Sin embargo aún persisten las grandes diferencias entre aquellos jóvenes que viven en la zona rural y la zona urbana. Mientras para 1996 en la zona rural apenas el 11% de la población joven tiene acceso a agua dentro de su vivienda, en la zona urbana el 53% tenía acceso a este tipo de servicio¹¹⁹.

Otro factor que influye en el desenvolvimiento físico y emocional, así como en la salud del joven, lo constituye el consumo de alcohol, tabaco y drogas. Lamentablemente no existen estudios recientes detallados sobre la situación de los vicios en esta población. Las informaciones existentes parecen indicar que “.. el consumo de bebidas alcohólicas y tabaco tienen la prevalencia más elevada de todas las sustancias psicoactivas , y en el caso de drogas ilícitas existe una mayor probabilidad de uso actual en

¹¹⁸ Se define como adecuados aquellos pisos distintos a pisos de tierra.

¹¹⁹ Datos de la ENGIH 1998 muestran mejoras de estos indicadores. Así el acceso a agua al interior de la vivienda de la población joven se incrementó a 63% en las zonas urbanas y 29% en las rurales.

hombres que en mujeres..” . Estudios realizados han encontrado que más de la mitad de los jóvenes que utiliza inhalantes se inició antes de los 15 años de edad, y el uso de crack se inició en su totalidad entre los 15 y 19 años. Según estudios realizados por Hogar Crea, el grupo que más abusa de drogas es el de 10 – 20 años.¹²⁰

Recuadro 9: PNUFID y prevención del uso de drogas

El Programa de Prevención del Uso Inadecuado de Drogas (Propuid), entidad de prevención ligada a la Dirección Nacional de Control de Drogas (DNCD), inició en 1994 un proyecto de prevención el cual concluyó en 1998. Este proyecto, financiado por el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID), la Unión Europea y la Agencia Cooperación Española, tuvo un presupuesto de US\$867,000 y se ejecuta con el apoyo del PNUD.

En los últimos tres años el Propuid desarrolló una labor de capacitación en coordinación con las Secretarías de Educación, Deportes y Salud Pública, ONGs, así como organizaciones comunitarias en tres barrios de Santo Domingo: las Cañitas, Guachupita y el Abanico de Herrera. En 3 años, casi 8,000 “agentes preventivos” (orientadores escolares y líderes estudiantiles, médicos y personal paramédico, y líderes comunitarios) fueron capacitados e informados sobre la prevención del uso de drogas.

Numerosas charlas fueron impartidas a escolares, siendo uno de los logros importantes la oficialización en el currículum de educación del tema “prevención de drogas”, para lo cual se publicó una guía para maestros. El Propuid lanzó además tres campañas nacionales en los medios de comunicación: “hay mil formas de entrarle a la vida”, “hazte pipí en las drogas” y, “tu primera gran decisión”.

A otro nivel, el Propuid participó en estudios científicos conjuntamente con el departamento de investigación del Consejo Nacional de Drogas, y sirvió de enlace entre organismos internacionales e instituciones gubernamentales y ONGs.

El Propuid se dispone a iniciar un nuevo proyecto (de tres años de duración), con el cual pretende implementar un sistema integrado de prevención del uso inadecuado de drogas en todo el país. El mayor objetivo de esta nueva etapa será la creación de 9 oficinas regionales para cubrir las provincias del país. Cada sede regional contará con un centro de documentación y con personal capacitado. Se prevé también la producción de material educativo y la ampliación del Centro de Documentación principal. En esta etapa la capacitación en prevención de drogas alcanzará tanto funcionarios públicos como comunicadores sociales.

Tomado de Acciones, Boletín de Información del PNUD. Año 2 no. 1- enero 1999

4. CONSIDERACIONES FINALES Y RETOS

La buena salud familiar es un elemento esencial para la correcta formación y socialización del individuo. El futuro del desarrollo humano depende, en cierto grado, de la estabilidad tanto afectiva como emocional de la persona, lo que hace que éste pueda tomar sus decisiones en un ambiente más propicio. Lo anterior aumentaría las posibilidades de que, ante un conjunto posible de opciones, el individuo pueda elegir la mejor entre todas. Los cambios económicos y sociales, provocan a su vez

¹²⁰ Promoción de la juventud, OPS, FNUAP (1998)

cambios al interior de las familias y del individuo. Es necesario prestar especial atención al impacto que están teniendo estos cambios sobre las relaciones familiares y sobre los valores.

En el caso de la República Dominicana, un hecho que está impactando negativamente sobre la estabilidad familiar es la creciente violencia existente tanto al interior de ésta como en el resto de la sociedad. A pesar que en los últimos años la DGPM unida a varias ONG, han realizado esfuerzos significativos en la lucha contra la violencia, es necesario intensificar las campañas de concientización y las acciones para detener el fenómeno. Otro punto importante es el hecho de que si bien mediante la Ley 24-97 ya se introdujo una modificación importante al Código Penal, todavía no existe una completa articulación entre la legislación y la administración de la justicia. Así, entre las acciones recomendadas se podría citar:

1. Incrementar los esfuerzos para llevar el tema de la violencia intra-familiar a las aulas del sistema educativo dominicano. Al respecto, ya existe una iniciativa por parte de la DGPM en el tema, pero es necesario sensibilizar a las distintas instituciones gubernamentales para materializar estos esfuerzos.
2. Crear en otras zonas del país, principalmente en el interior, más destacamentos "Amigo del Hogar", como el existente en Villa Juana.

Otro tema de creciente importancia lo constituye la prostitución infantil. Este fenómeno atenta cada vez más con las posibilidades de desarrollo humano de la niñez dominicana. Debido a que la misma se ha extendido recientemente, todavía no existe en el país una verdadera red de lucha contra la neo-prostitución infantil. Por ese motivo, las autoridades deben crear una red más articulada de prevención y acción contra la prostitución en menores. Especiales esfuerzos deben realizarse en las zonas turísticas del país.

En la población joven, los principales problemas son los relacionados con la asistencia escolar, principalmente en el caso masculino, y con el embarazo adolescente y relaciones sexuales prematuras. Se ha verificado que una vez pasados los 19 años, el joven dominicano es menos propenso a proseguir con los estudios formales o a decidirse por mejorar la condición de analfabeto. En una economía cada vez más exigente, con estándares de calidad más elevados, esta situación colocaría a estos jóvenes en grave desventaja en un futuro no muy lejano, disminuyendo la capacidad de competencia de la economía dominicana, en un ambiente de creciente integración mundial. Para lograr el incremento de la matrícula en este grupo de edad, es necesario, tanto intensificar las campañas de los diferentes programas de educación adulta, como aumentar la calidad de la misma.¹²¹

Otro elemento preocupante, es el incremento en las relaciones sexuales a temprana edad, lo que ha elevado la probabilidad de embarazo temprano de muchas jóvenes, disminuyendo, en gran parte de los casos, su capacidad de desarrollo personal. Además, debido al aumento en la prevalencia del SIDA, las relaciones prematuras, en ausencia de una buena concientización, introduce un elemento de inercia al patrón existente. Es importante entonces, intensificar las campañas, tanto para la reducción de las relaciones sexuales tempranas, como para la concientización de los métodos anti-conceptivos y el uso de los servicios médicos especializados.

¹²¹ Uno de los problemas que explica la deserción escolar en los jóvenes mayores a 19 años es el hecho de que dado que gran parte de los desertores están además retrasados, los mismos no se sienten a gusto compartiendo las aulas con estudiantes mucho más jóvenes. Al ignorar la existencia de programas para adultos o no estar correctamente incentivados, dejan las aulas y los absorben otro tipo de labores.

Bibliografía

- Aristy, Jaime y Andrés Dauhajre (1998) "*Efectos de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en la República Dominicana*" publicado en Política Macroeconómica y Pobreza en América Latina y El Caribe. PNUD/CEPAL/BID. Mundi-Prensa Libros. Madrid, España.
- Cáceres Francisco, Antonio Morillo (1997) Los(las) jóvenes y adolescentes dominicanas, perfil socio-económico demográfico y de salud, 1991-1996. Santo Domingo, República Dominicana.
- Cela Jorge et al (1997) En defensa de la vida de la niñez y la mujer 1997-2000. ONAPLAN/UNICEF. Santo Domingo, República Dominicana.
- Cela, Jorge y Josefina Sánchez "Socialización de la niñez en la cultura de la pobreza". Estudios Sociales N°105.
- Dirección General de Promoción de la Mujer (1998) "*La ley empieza en el hogar*". Santo Domingo, República Dominicana.
- Duarte, Isis y Ramón Tejada (1995). Los Hogares Dominicanos: el mito de la familia ideal y los tipos de jefatura de Hogar. IEPD/ FNUAP. Santo Domingo.
- FNUAP, OPS, PNJ, (1998) Políticas Nacional de Adolescentes y Juventud 1998-2003.
Grau, Olga (1996) "Familia: un grito de fin de siglo", Ediciones de Mujer N°20, Isis internacional.s
- Heiliger, Eli (1999) "349 se suicidaron en 1998" publicado por Ultima Hora fecha 12 de marzo de 1999.
- Lizardo, Jeffrey (1994) "*Condiciones de los y las menores en la República Dominicana*" IEPD/UNICEF. Santo Domingo, República Dominicana.
- Programa Argentino de Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Comisión de Ecología y Desarrollo Humano, Honorable Senado de la Nación (1996) Informe Argentino Sobre Desarrollo Humano 1996 . Argentina.
- Santana, Ricardo "Bandas imponen su autoridad en Santiago" Ultima Hora de fecha 10 de abril de 1999..
- Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS), Oficina Panamericana de la Salud (OPS), (1997), La Situación de Salud en República Dominicana 1996. Santo Domingo, República Dominicana.
- Silié, Ruben (1996) El Trabajo Infantil Juvenil en las ciudades dominicanas. UNICEF/FLACSO. Santo Domingo, República Dominicana.
- Silvestre, Enmanuel et al (1995) La neo-prostitución infantil en la República Dominicana. ONAPLAN/UNICEF. Santo Domingo, República Dominicana.
- Tejada Ramón (1993) República Dominicana Encuesta Nacional de Jóvenes, 1992, (ENJOVEN-92). Informe Final. IEPD, Center for Disease Control and Prevention .
- Tejada, Ramón (1992): "Las familias dominicanas: Un rompecabezas difícil de armar" . Estudios Sociales N°105

CAPÍTULO V

MEDIO AMBIENTE Y SOSTENIBILIDAD DEL DESARROLLO

INTRODUCCIÓN

La creciente preocupación por la degradación del medio ambiente, ha traído como resultado el reconocimiento universal de que hay una estrecha relación entre los recursos naturales y el desarrollo sostenible, y como resultado, con el bienestar socioeconómico de la población humana. El *desarrollo sostenible* se ha convertido, después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD 92 o Conferencia de Río), en el paradigma del desarrollo en todas sus vertientes, y de manera especial en aquellos sectores donde la incidencia de los recursos naturales y culturales es mayor. Los aspectos más relevantes de este estilo de desarrollo, que busca impulsar estrategias y herramientas para responder a cinco amplios requerimientos (integración de la conservación y el desarrollo, satisfacción de las necesidades humanas básicas, mantenimiento de la integridad ecológica, alcance de la equidad y justicia social, y el proporcionamiento de la autodeterminación social y diversidad cultural) son: a) el uso de los recursos naturales de manera rentable para asegurar la biodiversidad de los ecosistemas y especies; b) el manejo económico óptimo de los beneficios; c) la distribución equitativa de los beneficios económicos; d) la rápida transformación de la base económica; y e) el mejoramiento de la calidad de vida.

El cambio social y económico está ejerciendo mucha presión sobre los recursos ambientales del país. En la carrera hacia el desarrollo y el progreso económico, una tendencia común adoptada por la mayoría de los países durante las últimas décadas ha sido anteponer el crecimiento a las consideraciones ambientales. Aunque el crecimiento económico aumenta los estándares de vida, a menudo va acompañado por el incremento de la urbanización, el consumo de energía, la degradación de ecosistemas naturales, la contaminación y la congestión de infraestructuras y maquinarias en zonas habitadas. Como el crecimiento desordenado puede conducir a peligrosas reducciones en la calidad del aire, del agua y de la biodiversidad, una dependencia del crecimiento económico a expensas del ambiente, es insostenible a largo plazo.

El desarrollo humano sostenible implica el uso racional de los recursos ambientales, a través de la implementación de políticas adecuadas, incluyendo la adopción de tecnologías limpias y protectoras del medio ambiente, y una adecuada disposición de los desechos contaminantes. El enfoque del concepto de desarrollo sostenible está basado en la equidad intergeneracional, lo que significa que las generaciones actuales no deben comprometer la posibilidad de sus descendientes de contar con los elementos necesarios para satisfacer sus necesidades materiales y disfrutar de un ambiente saludable.

Con el objetivo de contribuir a determinar la sostenibilidad a largo plazo del desarrollo humano en la República Dominicana, se pretende responder cuál es el impacto causado por la actividad humana sobre el medio ambiente natural y humano, cuáles son sus repercusiones sobre los ecosistemas y diferentes recursos, y cuáles son las tendencias y patrones de uso actual de los recursos naturales. Para esto se pondrá particular énfasis en los indicadores más obvios y relevantes, considerando tanto los asuntos más apremiantes del medio ambiente nacional, así como la disponibilidad de información medible y cuantificable sobre éstos. Se discuten y analizan aquí los recursos de biodiversidad (ecosistemas, especies, genes), los bosques y uso de la tierra, los suelos, el agua, y el aire, así como las tasas de extracción y utilización de éstos y de otros recursos como la pesca y la energía; los impactos de las actividades productivas y sociales sobre éstos recursos; el marco institucional y las políticas ambientales para la administración, regulación, protección y manejo de los recursos naturales.

Los indicadores presentados aquí cubren las áreas más importantes para las cuales se tuvo acceso a información tanto de fuentes publicadas como no publicadas. El énfasis es en indicadores cuantitativos, sin obviar el uso de indicadores cualitativos en los casos donde solamente éstos pueden reflejar procesos de cambio en la escala temporal y expresar escenarios de situaciones, condiciones y respuestas adaptativas de manejo. También se ofrecen análisis comparativos con evaluaciones de referencia

relevantes previas que permitan aproximar, en la escala temporal, las tendencias en el estado de recursos, evaluación de sus usos, de sus impactos, y de las respuestas a éstos. Por otro lado, se pretende identificar los vacíos de información existentes en relación al conocimiento actual de los recursos, de su situación y de los problemas que los afectan, así como señalar necesidades y áreas importantes que requieren desarrollo de capacidades e infraestructura, como la generación, análisis de estadísticas ambientales confiables, la diseminación de la información, y el derecho de acceso a la información ambiental. En conjunto, estas son herramientas útiles para la toma de decisiones.

Recuadro 1: Resumen de indicadores ambientales

Indicador (variable)	Escala temporal de datos disponibles		Valor
	Promedio (período)	Último año	
Áreas protegidas (% del área terrestre total)		1998	16.5
Bosques (% total del territorio con cubierta boscosa)	1992-96		27.5
Área total de bosques (km ²)	1992-96		13,266
Área de bosque primario (km ²)			(*)
Deforestación (área deforestada, km ² /año)	1990-95		[246-264]**
Reforestación (área reforestada, ha/año)			(*)
Uso de la tierra			
Porcentaje del total de las tierras de vocación forestal y conservación con cubierta de bosques (%)	1992-96		[18-22]**
Tierras ocupadas por agricultura y pastos (% del territorio)	1992-96		53.4
Superficie de tierras desnudas/erosionadas (% del territorio)	1992-96		2.7
Recursos marinos			
Promedio anual de las capturas pesqueras (Tm)	1982-96		14,915
Tendencia actual de las capturas (Tm)		1997	13,467
Recursos hídricos			
Consumo anual (% de recursos totales de agua)	(1987) 1995		14.9
Disponibilidad per capita (m ³)		1996	2,511
Consumo anual per capita (m ³)	(1987) 1995		446
Población con acceso a agua potable (%)	1995-96		65
Población servida con conexiones (%)		1996	42
Población con acceso a saneamiento (%)		1996	78
Energía			
Producción de electricidad (en GWh)		1998	7,692
Generación privada (% del total)		1998	43.5
Electricidad per capita (kwh/persona)		1998	924
Generación termoeléctrica (% del total)	1989-97		84.1
Generación termoeléctrica (% del total)		1998	88.1
Generación hidroeléctrica (% del total)	1989-97		15.9
Generación hidroeléctrica (% del total)		1998	11.9
Contaminación por desechos sólidos (Santo Domingo)			
Producción total (toneladas/día)	1995-97		1,900
Producción promedio per capita (kg/día)	1995-97		0.65
Cobertura de recolección (%)		1996	65
Contaminación del aire (emisiones)			
Dióxido de carbono [CO ₂] (total anual, tm)		1995	11.8
Dióxido de carbono [CO ₂] (per capita anual, tm/p)		1995	1.5
Otros: dióxido de nitrógeno [NO ₂], dióxido de sulfuro [SO ₂], monóxido de carbono [NO], Ozono [O ₃], Plomo			***
Total de partículas suspendidas			***
Uso de plaguicidas (volumen de importación, tm)			*

Clave: *No disponible y/o indeterminado; **Aproximación solamente; no hay datos precisos; ***No existe monitoreo; (ha) hectárea; (kg) kilogramo; (km²) kilómetro cuadrado; (kw/h) kilovatio/hora; (m³) metro cúbico; (tm) tonelada métrica.

1. LOS RECURSOS NATURALES Y SU MANEJO

Riqueza de la diversidad biológica

La República Dominicana se caracteriza por extensas áreas de tierras altas y montañas (56% del área total) interrumpidas por valles fértiles, que dividen al país en bioregiones definidas que comprenden una gran variedad de ecosistemas, desde el rasgo topográfico más bajo (40 metros por debajo del nivel del mar en el Lago Enriquillo, el sistema hipersalino más grande de las Antillas), hasta las más encumbradas elevaciones de todo el Caribe insular. Estas condiciones de variabilidad ambiental han favorecido la evolución de diversos paisajes, hábitats, micro-hábitats, y formaciones vegetales, permitiendo la existencia de una impresionante diversidad ecológica y, consecuentemente, capacidades considerables para el desarrollo.

El país ocupa el segundo lugar en riqueza de biodiversidad dentro del marco geográfico del Caribe insular. Actualmente se conoce en la avifauna un total de 296 especies y como resultado de la condición insular, la biota terrestre está caracterizada por un alto grado de endemismo de especies (Cuadro 1), pero también por una gran fragilidad. El endemismo de la flora conocida alcanza un 36 % (1,800 especies). El nivel de endemismo de anfibios y reptiles, grupo que alcanzó en la Isla la mayor radiación y especiación, es el más alto entre los vertebrados nativos (94.5 % en reptiles y 100 % en anfibios).

A pesar del potencial ecológico, social y económico que ésta representa, se reconoce ampliamente que los conocimientos actuales acerca de la biodiversidad nativa son limitados. Durante la presente década se ha avanzado en lo concerniente al inventariado de la diversidad biológica, pero se requieren esfuerzos más sistemáticos y continuos en este sentido. La investigación orientada a la conservación y el manejo de biodiversidad y recursos naturales en general ha carecido de apoyo a todos los niveles, y de hecho no existen políticas definidas ni infraestructuras adecuadas para el desarrollo de la ciencia y la tecnología. Mientras los conocimientos sobre la biodiversidad marina han experimentado un aumento notable, otros grupos como invertebrados terrestres, algas, hongos, líquenes y musgos continúan siendo pobremente conocidos, sino ignorados. Nuevas especies de plantas y animales continúan siendo descritas para la ciencia.

Cuadro 1

Diversidad, endemismo y especies amenazadas en plantas y vertebrados terrestres de la República Dominicana.

Taxa	Número de Especies				Endemismo % de endémicas ²	Número de Especies Amenazadas	
	Total	Nativas	Endémicas	Introducidas		Categorías IUCN	% con situación poblacional crítica
Plantas	5,657	?	1,800	[±10 %]?	36	137	[≥ 4.4%]?
Mamíferos	32	20	2	12	10	2	100
Aves	296	285 ¹	26	11	9.1	24	1
Reptiles	146	144	138	2	94.5	27	22
Anfibios	65	63	63	2	100	?	?

¹Dentro de aves "nativas" se incluyen aquí, las especies residentes permanentes, residentes estacionales que anidan, migratorias no-anidantes, así como las pasajeras. ²Calculado como el porcentaje de especies endémicas del total de especies nativas. Fuentes: Loigier (1978); SEA/DVS (1990); Hartshorn, et al. (1981); Keith et al., (en prep.); Club de Observadores de Aves A. Dod (1998); Hedges (1996); Ottenwalder (datos inéditos); Powell et al., (en prensa).

Es necesario crear un sistema nacional de áreas protegidas

La superficie total de áreas protegidas a finales de 1998 fue de 13,164.57 km² (sin incluir las propuestas reservas de biosfera Enriquillo y Bahía de Samaná, áreas para las cuales no se ha especificado su extensión (ver Cuadro 2). Aproximadamente 7,914.6 km² (equivalentes a un 16.2 por ciento del territorio nacional) corresponden a ecosistemas terrestres protegidos, y el resto (5,250 km² en 10 áreas) a ecosistemas marinos protegidos dentro de las aguas territoriales (Cuadro 3). De esta porción marina protegida, 3,748 km² (Banco de la Plata) se encuentran dentro de zona económica exclusiva (1.4 % de la ZEE, ±268,800 km²), mientras que los 1,502 km² restantes representan la fracción protegida de la plataforma marina (8.3 % de ±18,200 km²). Esta última cifra es parcial ya que no incluyen los ecosistemas costeros y marinos protegidos de Bahía de Samaná y de los parques Sierra Martín García y del Este, cuya extensión marina protegida esta pendiente de definición.

La Dirección Nacional de Parques reconoce actualmente cinco categorías de manejo; parque nacional, reserva científica, parque histórico, vía panorámica, y reserva de biosfera. La categoría de reserva de biosfera, bajo la cual se declaran la Bahía de Samaná y la Hoya de Enriquillo (para ser manejadas bajo criterios de parques nacionales), aparece por primera vez en una designación legal.

Cuadro 2

Lista de áreas protegidas de la República Dominicana

Area Protegida	Area km ²	Area Protegida	Area km ²
Parques Nacionales		Parques Nacionales (cont.)	
1. Armando Bermúdez	766	23. Loma Isabel de Torres	15
2. Bahía de Maimón	21	24. Los Haitises	1,375
3. Bahoruco Oriental	70	25. Montaña La Humeadora	420
4. Banco de la Plata	3,748	26. Monte Cristi	561
5. Cabo Francés Viejo	1.25	27. Nalga de Maco	278
6. Cuevas de Borbón o el Pomier	0.25	28. Sierra de Bahoruco	800
7. Cueva Las Maravillas	4.5	29. Sierra de Neyba	407
8. Del Este	430	30. Sierra Martín García	319.5
9. Duna Las Calderas	23.4	31. Valle Nuevo	657
10. El Choco	77.5	Reservas Científicas	
11. Isla Cabritos	25	32. Ebano Verde	23.1
12. Isla Catalina	22	33. Loma Guaconejo	50
13. Jaragua	1,374	34. Loma Quita Espuela	72.5
14. José del Carmen Ramírez	764	35. Villa Elisa	0.08
15. La Barbacoa	22	Parques Históricos	
16. La Caleta	10	36. La Isabela	0.05
17. La Gran Laguna o Laguna Perucho	15.4	37. La Vega Vieja	5
18. Laguna Bávaro	20	Reservas de la Biosfera	
19. Laguna Cabral o Rincón	240.54	38. Bahía de Samaná (Parque Nacional)	-
20. Lagunas Redonda y Limón	107.7	39. Hoya de Enriquillo (Parque Nacional)	-
21. Litoral Norte de Puerto Plata	0.75	Vía Panorámica	
22. Litoral Sur de Santo Domingo	10.75	40. El Aceitillar	427.30

Fuente: Dirección Nacional de Parques, 1998.

La legislación reciente más notable relativa a la cantidad de áreas protegidas (decreto 319-97), reduce en 1997 su número a 40 áreas (Cuadro 2), señalándose como propósito el inicio de un proceso de re-definición del sistema (marco legal, definición de objetivos de conservación y de categorías de manejo, y revisión de límites de áreas existentes). Este decreto fue objeto de considerable debate público, cuyas

motivaciones subyacentes pusieron en evidencia la falta de acuerdo de criterios sobre la composición de un sistema nacional de áreas protegidas; la falta de una amplia participación y consenso de los sectores interesados de la sociedad en los procesos de selección, designación, y/o modificación de áreas protegidas; así como de los intereses encontrados entre el desarrollo turístico y la conservación de biodiversidad, reflejo del divorcio existente entre las políticas económicas y las políticas ambientales, y de la necesidad de una estrategia nacional de desarrollo sostenible que armonice estos conflictos.

El número de espacios naturales protegidos que cuenta con planes de manejo se ha incrementado desde la aparición del plan maestro de desarrollo y propuesta de creación del Parque Nacional del Este¹²² que dio lugar a su declaración en 1975, y posteriormente al plan de manejo elaborado por la Dirección Nacional de Parques.¹²³ Actualmente 10 áreas cuentan con planes de manejo, de los cuales 6 se encuentran a algún nivel de implementación, y 24 de las 40 áreas existentes tienen personal de la DNP asignado.¹²⁴ El inventario SEA/DVS (1990) ofrece una lista de los ecosistemas presentes dentro de las áreas existentes en 1990, sobre la base de una clasificación arbitraria de los ecosistemas nacionales, en la que se considera un total de 26 categorías (incluyendo 8 costeros y marinos, 4 de agua dulce, 8 tipos de bosque, y 5 categorías de zonas alteradas).

Cuadro 3.

Area de superficie ocupada por áreas protegidas en la República Dominicana (hasta finales de 1998), incluyendo proporciones aproximadas de las extensiones de áreas terrestres y marinas protegidas según categoría de manejo, y ofreciendo algunos indicadores de implementación de manejo.

Categoría de Manejo	No. áreas	Extensión protegida (km ²)			Planes de Manejo		Otros indicadores de manejo # de áreas con personal DNP (total personal)	
		Area total por categoría (% del total protegido)	Area terrestre & acuática		Area marina	# áreas con planes		
			Superficie	% del territorio				
Parque Nacional	31	12,586.54 (95.6)	7,336.54	15.05	5,250	8	4	19 (337)
Reserva Científica	4	145.68 (1.11)	145.68	0.30	-	2	2	3 (9)
Parque Histórico	2	5.05 (0.04)	5.05	0.01	-	-	-	2 (28)
Reserva de Biosfera	2	-	-	-	-	-	-	-
Vía Panorámica	1	427.30 (3.24)	427.3	0.87	-	-	-	-
Total	40	13,164.57	7,914.57	16.24	5,250	10	6	24 (374)

Poca información sobre las especies de flora y fauna silvestres a ser protegidas

El hecho de que República Dominicana se encuentre aún en la etapa de los reconocimientos biológicos, y de las colecciones e inventarios de flora y fauna, tiene obvias implicaciones para las políticas de manejo y conservación de la biodiversidad y, por lo tanto, para la misma sostenibilidad del recurso. Información básica sobre la distribución geográfica, abundancia relativa, y la situación poblacional de las especies, es en términos generales deficiente. Información aproximada sobre estos parámetros está apenas disponible para los grupos más conspicuos de vertebrados terrestres, sea por su gran tamaño corporal o porque sus poblaciones se encuentran en peligro de extinción. Aún así, la información disponible sobre las especies de consideración especial, como son las especies endémicas, las especies amenazadas, y las especies de importancia económica, es generalmente exigua.

¹²² Benchmark, (1973)

¹²³ DNP (1980)

¹²⁴ Las cifras de personal ofrecidas en la Cuadro 3 no incluyen personal bajo administración privada, como es el caso de la Reserva Ebano Verde manejada bajo fideicomiso por la Fundación Progressio.

Información precisa sobre cuáles especies están en situación amenazada, los tamaños de sus poblaciones, así como de las causas de su disminución, son vitales para la implementación de medidas correctivas para su conservación (conservación *in-situ*, *ex-situ*). De las plantas amenazadas se sabe relativamente poco, y el conocimiento sobre éstas no parece haber mejorado mucho en los últimos 17 años, desde la lista "preliminar" de 137 especies publicada en Hartshorn (1981). La recién publicada Lista Roja de Plantas Amenazadas de la UICN,¹²⁵ registra para la República Dominicana un total de 136 especies de plantas vasculares (cifra casi idéntica a la de Hartshorn, 1981) bajo diferentes categorías de amenaza (27 *En Peligro*, 17 *Vulnerables*, 45 *Raras*, y 47 *Indeterminadas*). Esto puede interpretarse de varias maneras; entre éstas, que el número de plantas amenazadas no ha aumentado durante los últimos 17 años a pesar de la degradación ambiental registrada en todo el país en ese lapso; o que el número de plantas amenazadas sí ha aumentado durante el período mencionado pero no se sabe o no existe información al respecto. Asumiendo que la estimación sea correcta, sólo un 2.4 por ciento (ó 136 especies) del total de las 5,657 especies de plantas vasculares reconocidas para el país estaría bajo alguna forma de amenaza.

La regulación de protección de especies actualmente en vigencia consiste en el decreto 55-de 1992, que prohíbe totalmente la cacería de fauna silvestre terrestre por un período de 10 años. En general, las regulaciones de veda para protección de especies, aunque han sido efectivas para contener la cacería formal durante los últimos 15-20 años, y hasta cierto punto han reducido, en algunas de sus modalidades y en determinadas áreas, la captura y matanza de especies, son ignoradas asiduamente, y ha continuado la captura y cacería ilegal de "subsistencia" y el comercio local de especies protegidas.

Falta de apoyo a la conservación *ex situ* de diversidad biológica

Los recursos genéticos tienen un valor inestimable y constituyen factores estratégicos para los países que los poseen. La adopción de medidas para la conservación *ex situ* de componentes de la diversidad biológica nativa de animales, plantas y microorganismos, incluyendo el establecimiento de instalaciones para la investigación, propagación, recuperación y rehabilitación de especies amenazadas en cautiverio y la reintroducción de éstas en sus hábitats naturales, constituyen modalidades internacionalmente aceptadas, consistentes con los principios de la Convención sobre la Diversidad Biológica, de la cual el país es signatario. El Convenio reconoce un destacado papel de las técnicas de conservación *ex situ* en la conservación de los recursos genéticos del planeta. La imposibilidad de declarar y manejar convenientemente como áreas protegidas, todas las superficies de conservación recomendables, junto a los riesgos que persisten en los espacios protegidos a pesar de las medidas y métodos *in situ*, convierten a las técnicas *ex situ* en una importante alternativa que además de complementaria, ofrece la oportunidad de conservar grandes proporciones de la diversidad biológica, en espacios y volúmenes reducidos y permite asegurar una rápida accesibilidad al recurso conservado.

Dos instituciones gubernamentales tienen como mandato la exhibición, mantenimiento en cautiverio, y propagación de colecciones vivas de fauna silvestre, incluyendo objetivos de educación ambiental: el Parque Zoológico Nacional (fauna terrestre, acuática), y el Acuario Nacional (fauna marina, acuática). En general, ha existido poco apoyo para el desarrollo de programas de investigación y propagación de especies nativas en el país, especialmente de tipo financiero. Entre otras limitaciones significativas observadas desde la creación de estas entidades a mediados de la década de los setenta, pueden mencionarse la falta de definición de políticas institucionales, mayor enfoque e inversión en la apariencia estética de las áreas físicas, mayor interés en ejemplares y colecciones de fauna exótica, restando importancia a las faunas nativas, menos espectaculares y atractivas en la percepción del visitante común. A pesar de estas limitaciones, y especialmente de la carencia de apoyo financiero, algunos

¹²⁵ Walter y Gillett, 1998

programas de propagación de especies nativas y endémicas amenazadas, involucrando varias especies de aves (yaguazas, psittacidos, búcaros) y reptiles (cocodrilos, iguanas, boas, tortugas de agua dulce), fueron iniciados a mediados de la década de los setenta, pero todos han sido afectados por falta de continuidad de programas institucionales.

Escaso conocimiento de los recursos fitogenéticos

Los recursos genéticos (sean agrícolas, forestales, medicinales, o aquellos con potencial biotecnológico), adquieren una dimensión significativa para la República Dominicana por variadas razones. Entre éstas se destacan la participación en los mercados locales y de exportación de sus productos (alimenticios, especias o condimentos, hierbas aromáticas, farmacéuticos, fitomedicamentos, aceites esenciales, y productos forestales del bosque), así como la firma de varios acuerdos internacionales, entre los que cabe destacar la Convención de Diversidad Biológica, la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, y el acuerdo con la Organización Mundial del Comercio.

Los recursos fitogenéticos autóctonos, que comprenden la flora del país¹²⁶ no han sido aún evaluados ni inventariados. Con la excepción de los recursos genéticos de interés agrícola, sin duda los mejor conocidos, la situación del conocimiento está caracterizada por la dispersión de esfuerzos e información en la mayoría de las diferentes categorías fitogenéticas. Esto se refleja en el Informe Nacional de República Dominicana preparado para la IV Conferencia Técnica Internacional sobre Recursos fitogenéticos en 1996,¹²⁷ que podría considerarse el primer intento de estimar las iniciativas y las instituciones actualmente involucradas en el fomento y manejo de recursos fitogenéticos. Dicho informe además de ofrecer información sobre la gran diversidad de cultivares nativos e introducidos, indica algunas limitaciones del sector, destacándose la falta de apoyo oficial a los trabajos de investigación, y la insuficiencia de facilidades de investigación y de infraestructuras de laboratorio. El informe también presenta listas de especies autóctonas de importancia económica, pero muy por debajo de los recursos conocidos y/o potenciales, citando apenas 61 maderables, 11 de interés medicinal, 37 alimenticias, 8 ornamentales, 14 aromáticas, 5 textiles, 5 melíferas, y 2 de interés para artesanía.¹²⁸

Imprecisión de la situación boscosa

Los resultados contradictorios y las disparidades notables entre los diversos reconocimientos¹²⁹ e inventarios¹³⁰ de los recursos de bosques del país realizados durante los últimos 30 años, hacen difícil la evaluación de cambios en la cubierta vegetal. Esto dificulta también la estimación precisa del área total de bosque y de las distintas formaciones vegetales, debido a las diferentes metodología de estudio, escala de los datos, criterios de interpretación de cobertura, y definición de categorías y clasificaciones utilizadas en estos (Cuadro 4). Dichas evaluaciones tuvieron como objetivo central el inventario de los bosques de importancia económica (pino, mixto, latifolias), favoreciéndose el enfoque forestal sobre el de ecosistemas, y relegando otros bosques nativos de importancia (bosques secos, humedales), tanto por su extensión de superficie como su alto valor de biodiversidad, al ser considerados de baja utilidad comercial. Estimaciones más recientes (1985 hasta el presente) de la superficie boscosa del país proponen coberturas de 12% en 1985 (FAO 1993), de 22 % ó 10,770 km² en 1990 (FAO 1995), y de 32.5% ó 15,750 km² en 1995 (FAO 1997).

¹²⁶ La flora de la Isla se estima en aproximadamente 5,600 especies de plantas, de las cuales se estima que un 36 por ciento son endémicas y un 10 por ciento han sido introducidas o naturalizadas.

¹²⁷ SEA, (1996)

¹²⁸ Nota: tomando como referencia otras floras insulares estudiadas, la flora forestal autóctona podría ser estimada entre 400-500 especies arbóreas, mientras que la flora con propiedades medicinales posiblemente alcance más de 900 especies).

¹²⁹ OEA, (1967); CRIES, (1980); FAO, (1981)

¹³⁰ FAO, (1973)

Cuadro 4

Estimados de cubierta boscosa por diferentes reconocimientos y/o inventarios, indicando porcentaje de superficie del territorio nacional ocupado por área total de bosques, y por diferentes tipos de vegetación hasta 1980.

Tipo de Bosque	Bosque primario (cubierta original estimada) ¹		Zon & Sparkhawk, (1923) ²		1965-1966 (OEA, 1967) ³		1969-1971 (FAO, 1973) ⁴		CRIES (1980) ⁵		1980 (FAO, 1981) ⁶	
	Km ²	%	Km ²	%	Km ²	%	Km ²	%	Km ²	%	Km ²	%
Pino (coníferas)	2,800	5.8			2,155	4.5	1,962	4.1	311	0.6	1,850	3.8
Mixto, pino & latifoliadas	4,800	9.9	5,463.2	11	835	1.7	1,385	2.9			3,210 ⁷	6.6
Latifoliados húmedos	29,378	61.0	22,257.4	46	1,890	3.9	3,468	7.2	6,518	13.5		
Latifoliado sub- húmedo (de transición o deciduos)	10,963	23.0	10,724.0	22	690	1.4	667	1.4			4,440	9.2
Bosques secos								3,382	7.0		?	?
Manglar	102	0.2						102	0.2			
Otras cubiertas	399	0.8										
Total	48,442	100	38,444.6	77	5,570	11.5	10,966	22.6	6,829	14.1	9,500	19.6
Bosque "intacto"							3,350	6.9			2,420	5.0

¹ Según FAO (1973). ² Estimados basados en varias fuentes (Abad 1889; Durland 1922; Harris 1917; McLean 1918; Makinson 1919; Parry 1871; Woodward 1910; y artículos anónimos en *Pioneer Western Lumberman* 62:28-29, 1914, y en *American Lumberman* Feb. 3, 1912). ³ La estimación de cobertura estuvo limitada a las áreas de bosques con árboles de importancia comercial. Del total de área de bosques de pino (2,155 km²), solo 370.6 km² fueron considerados bosques densos, mientras que 1,374.4 km² fueron clasificados como bosques abiertos y/o dispersos (el cálculo de densidad fue determinado por evaluación visual). Según FAO (1973), el reconocimiento de OEA en 1966 estuvo basado en la interpretación de mosaicos de fotografías aéreas tomadas en 1958. ⁴ La interpretación de los datos de FAO (1973; pag. 49) por Hartshorn et al. (1981; Tabla III-2) fue incorrecta al asignar estimados de superficie para bosques latifoliados húmedos y sub-húmedos de 4,135 (8.5%) y 3,382 km² (7.0%), respectivamente. ⁵ Criterio para estimado de área boscosa considero como bosques las coberturas vegetales con un cierre de dosel de $\geq 75\%$. ⁶ Criterio para estimado de área boscosa considero como bosques las coberturas vegetales con un cierre de dosel de $\geq 50\%$. ⁷ Los 3,210 km² de cobertura vegetal clasificados bajo "otras formaciones" por la evaluación de FAO de 1981 (reportados como "bosques alterados" en toda su extensión), aparecen en el documento CONATEF-FAO (1991; Plan de Acción Forestal: República Dominicana) bajo la categoría de bosques "mixtos y otros", siendo presentados como equivalentes del tipo "bosque mixto pino-latifoliado" de otros inventarios. Considerando que el criterio de cobertura de copa de dicha evaluación fue $\geq 50\%$, podría deducirse que por lo menos una parte de esta superficie corresponde a bosques secos.

La evaluación más actualizada de cubierta vegetal y uso de la tierra es la completada en 1998 por el Departamento de Inventario de Recursos Naturales de SURENA/SEA,¹³¹ basada en interpretaciones de imágenes Landsat TM 5, correspondientes a los años 1988, 1992, y 1996 (Cuadro 5). Una observación importante para la interpretación de los datos presentados en el reciente inventario producido por DIRENA es el criterio de inclusión de bosques, definidos por unidades de vegetación arbórea con una espesura de dosel superior al 40 %, lo cual incorpora áreas de bosque previamente discriminadas por otros inventarios, particularmente CRIES (1980), que excluyó las cubiertas boscosas con menos de 75% de espesor del dosel.

De acuerdo al estudio de DIRENA, la superficie actual de bosques es de 13,266 km², ó 27.5% del territorio nacional, comprendiendo las extensiones ocupadas por bosques latifoliados, bosques de pino, bosques secos, y bosques de humedales (mayormente manglares). En lo que respecta a los diferentes tipos de bosques, la superficie total de bosques de coníferas fue estimada por DIRENA en 3,025 km² (6.3 % del territorio nacional), comprendiendo 1,946 km² de bosque de pino denso (densidad $\geq 60\%$) y 1,079.10 km² de bosque conífero abierto (densidad entre 40-60%). La extensión total de las diferentes formaciones de bosques latifoliados fue estimada en 6,306 km² (13.08%), incluyendo los bosques nublados (1,104.87

¹³¹ Tolentino y Peña (1998); DIRENA en prensa

km², 2.29%), bosques húmedos (3,151.88 km², 6.54%), y bosques latifoliados semi-húmedos (2,049.52 km², 4.25%). Estos datos indican una mayor superficie que los estimados de cobertura total de bosques latifoliados de FAO (1981) de 4,440 km² (9.2%), incluyendo superficies afectadas (2,410 km²) y no afectadas (2,030 km²). Los valores reportados por DIRENA, sin embargo, aún están por debajo de los estimados de CRIES en 1980 (6,518 km²), especialmente considerando que este último inventario sólo contabilizó bosques densos (densidad de copa $\geq 75\%$).

Cuadro 5

Cubierta boscosa en la República Dominicana, según interpretaciones de imágenes Landsat TM 5, de los años 1988, 1992 y 1996.

Categorías	Área (km ²)	% de categoría	% de territorio
1. Bosque Coníferas	3,025.45	22.80	6.27
1.1 Bosque Conífero Denso	1,946.35	14.67	4.04
1.2 Bosque Conífero Abierto	1,079.10	8.13	2.24
2. Bosques Latifoliados	6,306.27	47.54	13.08
2.1 Bosque Latifoliado Nublado	1,104.87	8.33	2.29
2.2 Bosque Latifoliado Húmedo	3,151.88	23.76	6.54
2.3 Bosque Latifoliado Semi-Húmedo	2,049.52	15.45	4.25
3. Bosque Seco	3,677.39	27.72	7.63
4. Bosque de Humedales	256.95	1.94	0.53
4.1 Bosque Humedales Salobres Temporalmente Inundados	19.60	0.15	0.04
4.2 Bosque Humedales Salobres Permanentemente Inundados	192.55	1.45	0.40
4.3 Bosque Humedales de Agua Dulce	44.80	0.34	0.09
Subtotal de Bosques	13,266.06	100.00	27.51

Fuente: Inventario de la Vegetación y Uso de la Tierra en la República Dominicana, Tolentino y Peña 1998; DIRENA en prensa.

De acuerdo a DIRENA, la superficie de los diferentes tipos de bosques secos es de 3,677.4 km² (7.63%), extensión muy similar a los estimados de FAO (1973) hace 28 años. Los bosques de mangle, componente importante de los diferentes ecosistemas de humedales que están presentes en el país, han sido estimados en el pasado con superficies de 102 km²,¹³² 90 km²,¹³³ 240 km²,¹³⁴ 418 km²,¹³⁵ 325 km²,¹³⁶ y 410 km².¹³⁷ Según Tolentino y Peña (1998), y DIRENA, la superficie de manglares alcanza 212.15 km² (0.44%), incluyendo 19.6 km² de humedales salobres temporalmente inundados (dominados por *Conocarpus*), y 192.55 km² de humedales salobres permanentemente inundados (dominados por *Rhizophora*). Las disparidades entre las estimaciones de las diferentes fuentes no permiten establecer tendencias, particularmente ante la falta de información sobre las metodologías utilizadas por los estimados previos a los últimos datos de DIRENA.

La deforestación continúa

Las apreciaciones sobre la magnitud de la deforestación y de sus impactos sobre los bosques naturales del país son abundantes. Desafortunadamente, es difícil encontrar información precisa y documentación cuantificada sobre este proceso en la misma proporción. No obstante, puede afirmarse que

¹³² CRIES, (1980); Hartshorn, (1981)

¹³³ Saenger et al., (1983); Ellison y Farnsworth, (1996)

¹³⁴ CIBIMA, (1984)

¹³⁵ Cálculo de CIBIMA extrapolado de datos en OEA, (1967)

¹³⁶ Alvarez, (1994)

¹³⁷ Suman, (1994)

la deforestación ha sido la causa más importante de alteración de los hábitats naturales del país y, como resultado, de los problemas que afectan los recursos naturales, especialmente el agua y los suelos.

Aunque la información es inconsistente, la deforestación es claramente seria. Desde 1900, cuando se estimaba que por lo menos 80% del país estaba cubierto por bosques, la cubierta vegetal disminuyó progresivamente a 69% en 1940 y a 22% en 1970. En 1980 se estimó que sólo quedaba un 20% del territorio (9,500 km²) cubierto por algún tipo de bosque.¹³⁸ La superficie remanente de bosque primario no disturbado disminuyó de 3,350 km² ó 6.9% del territorio en 1970,¹³⁹ a 2,420 km² ó 5% en 1980.¹⁴⁰ Según CONATEF, en 1989 fueron deforestados 250 km², de los cuales 100 km² correspondieron a bosque seco y 150 km² a otros bosques. Durante el período 1981-1990, FAO (1995) estimó una deforestación de 351 km²/año con una tasa anual de 2.8%, mientras que CEPAL-IICA (1997) señala una tasa de reducción de 2.46%. Para el período 1990-1995 se ha calculado en 1,320 km² el total deforestado para un estimado de 264 km²/año con una tasa promedio de cambio de cobertura de 1.6% anual (FAO 1997, World Bank 1998). Según SEA (1998), las informaciones disponibles sugieren una deforestación durante los últimos 15 años de 246 km²/año.

En el pasado, las mayores causas de deforestación han obedecido al establecimiento de plantaciones de monocultivos y de pastos para ganado. En décadas más recientes, las modalidades más importantes han sido la agricultura de tala y quema, producción de carbón, así como incendios. A estas debe agregarse la explotación comercial de madera que también tuvo un impacto notable, especialmente entre 1940 y 1967. La presión sobre los bosques para la producción de carbón ha experimentado una reducción considerable en el sur y en todo el país. Entre 1988 y 1991 la producción disminuyó de 662,066 a 96,639 sacos, y ha mantenido una tendencia continua de descenso hasta 1997.¹⁴¹

Entre 1988 y 1997 se registraron 815 incendios que afectaron un total de 49,145 ha, representando pérdidas estimadas por la Dirección General de Foresta, DGF (1998) en unos 169 millones de pesos (Cuadro 6). Los años de mayor número de incendios correspondieron a 1990 y 1997, registrándose en este último 234 incendios. Muchos de los incendios del 1990 fueron de naturaleza vandálica, presumiblemente conexos a la implantación episódica de políticas represivas. En el 1997 tanto República Dominicana como otros países de la región fueron afectados por el fenómeno del niño. La extensa sequía inducida por este fenómeno favoreció la ocurrencia de incendios.

¹³⁸ FAO, (1981)

¹³⁹ FAO, (1973)

¹⁴⁰ FAO, (1981)

¹⁴¹ DGF, (1998).

Cuadro 6

Ocurrencia de incendios forestales, superficie afectada, pérdidas económicas y costos de control de incendios en la República Dominicana entre 1988-1997.

Año	Cantidad incendios ocurridos	Superficie total afectada (tareas)	Superficie promedio afectada por incendio (tareas)	Pérdidas económicas estimada (RD\$)	Promedio de pérdidas por incendios (RD\$)	Costos directos de control (RD\$)
1988	32	8,353	261	310,015	9,688	52,441
1989	51	12,847	252	268,139	5,258	61,697
1990	74	242,776	3,281	42,698,805	577,011	403,998
1991	83	99,328	1,197	11,349,310	136,739	260,533
1992	52	23,605	454	4,470,950	85,980	130,028
1993	45	81,379	1,808	26,601,350	591,141	344,937
1994	170	80,768	475	12,446,970	73,217	706,773
1995	19	13,670	719	1,583,978	83,367	116,091
1996	55	10,721	195	714,600	12,993	171,988
1997	234	207,885	888	68,934,720	294,593	1,715,691
Total	815	781,332	959	169,378,837	207,827	3,964,177

Fuente: datos adaptados de Dirección General Forestal, 1998

Pero se trata de reforestar

Las actividades forestales han experimentado un incremento perceptible, tanto en el sector público como en el privado (empresarial, ONG's, académicas, organizaciones comunitarias, incluyendo actividades comerciales tanto de grandes como pequeños productores), con actividades de investigación, extensión, mejoramiento genético, y creación de bancos de semillas, observándose un mayor auge en el establecimiento de plantaciones forestales. Entre 1988 y 1997, la recolección y disponibilidad de semillas aumentaron de 819 a 5,774 libras; el número de viveros se incrementó de 44 a 65, alcanzando la producción de plantas en el período considerado unos 32.9 millones de plantas; esto es, 3.29 millones por año (por debajo de la capacidad teórica de producción de 13 millones de plantas por año). Del total plantado en el decenio, se reporta que 15.4 millones (47%) fueron plantadas por la Dirección General de Foresta, y 17.7 millones a través de otras instituciones del sector público y privado.¹⁴² Luego de las dificultades y fracasos experimentados en la década de los ochenta, el desarrollo de fincas forestales despegó en 1990 con 6 fincas, impulsado por un programa que en sus 8 años de ejecución ha alcanzado un total de 3,355 fincas certificadas, representando un área plantada total de 144,304 tareas, y 15.8 millones de árboles plantados.¹⁴³ En 1994 se estableció el Registro Nacional de Fuentes Semilleras, para el control de calidad de las semillas utilizadas en la producción de plántulas, a través de un acuerdo entre el Proyecto de Semillas Forestales (PROSEFOR) y la DGF.¹⁴⁴

Entre las acciones sectoriales más recientes, el esfuerzo gubernamental de mayor relevancia corresponde a la creación del Plan Nacional Quisqueya Verde (Decreto 314-97) en junio de 1997, con el objetivo primordial de "frenar el proceso de deterioro de los recursos naturales del país, incorporando en la labor importantes núcleos de la población dominicana, para garantizar la sostenibilidad de las acciones del programa". El Plan se implementa de manera central a través de la Dirección General Forestal (DGF), CONATEF, la Dirección Nacional de Parques (DNP), el Jardín Botánico Nacional (JBN), el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDHRI), con la participación y colaboración de otras organizaciones

¹⁴² DGF, (1998)

¹⁴³ Sobre la base de la cantidad de plantas producidas y tomando en consideración las metodologías tradicionales de plantación utilizadas, se podría especular una aproximación de 3-3,500 ha/año reforestadas por año entre 1993 y 1997

¹⁴⁴ Sánchez y Rodríguez, (1995)

gubernamentales y privadas. En los primeros 15 meses de implementación, el Plan ha reportado como resultados¹⁴⁵ 11.2 millones de árboles plantados en unas 110,101 tareas, en 24 áreas de reforestación. Según el informe, las especies plantadas incluyen más de 30 especies, 24 forestales y 6 frutales, (2 endémicas, 16 nativas, y 12 introducidas).

Recuadro 2: Manejo Racional del Bosque Seco

Se ha estimado que el 3.59% del Suroeste dominicano está conformado por bosque seco. El aprovechamiento inadecuado de este terreno ha llevado a una situación de destrucción del mismo. Esta situación ha provocado que casi 20 mil familias dominicanas (que habitan en esta región) enfrente cada día una situación más ardua para obtener su sustento del bosque.

Con el fin de disminuir el proceso de destrucción del bosque seco y apoyar a las familias cuyo sustento depende de él, se ha llevado a cabo el Proyecto "Manejo racional del bosque seco". Dicho proyecto es realizado principalmente por los habitantes de las comunidades del bosque seco. Para lograr una mejor realización de esta labor, los habitantes se han organizado en asociaciones de productores de bosque a nivel de sus comunidades y en un segundo nivel, en la Federación de Pequeños y Medianos Productores del Bosque Seco del Suroeste, FEPROBOSUR. Estas asociaciones y la Federación reciben apoyo de organismos estatales, no gubernamentales e internacionales como: INDESUR, HABITAT, el Grupo LEMBA y la GTZ. Estas instituciones se encargan de coordinar y apoyar actividades en las siguientes áreas: Asistencia técnica y organizativa, Promoción de la participación social de la mujer, legalización de tierras, comercialización directa de productos del bosque y realización de pequeñas obras de infraestructura.

La implementación del proyecto se ha extendido a más de 18 comunidades, las que aplican a sus bosques un manejo racional e integral. Lo anterior se traduce en que anualmente solo se cosecha una parte del crecimiento de la madera, asegurando siempre una cobertura de la tierra; además, se están aprovechando los potenciales del bosque para criar chivos, producir miel, orégano, escoba, sábila, entre otros. Por otro lado, en coordinación con la Dirección General Forestal se controla el corte y el transporte de madera y carbón en la zona. Un aporte significativo lo constituyó la realización de un inventario completo del bosque seco del suroeste.

El uso de la tierra y la sostenibilidad

Las políticas de tenencia, uso y acceso a la tierra influyen de manera determinante la sostenibilidad de los recursos. Actualmente en el país, la identificación y cuantificación de cambios espaciales y temporales para determinar con precisión las tendencias de uso de la tierra es obstaculizada por la inconsistencia y discrepancia entre las fuentes de información disponibles (Cuadro 7).

A pesar de que sólo un 33% del territorio nacional tiene potencial propiamente agrícola, las actividades agropecuarias continúan ocupando más de la mitad de la superficie del país. Los datos más recientes indican que el área total dedicada a las actividades agrícolas y pecuarias asciende a 25,753 km², ó 53.4 por ciento de la superficie total del territorio.¹⁴⁶ Con respecto a los estimados de 1980 (26,583 km²; 55.8%) se observa una ligera disminución (832 km²), pero ésta no es significativa. Parte de los terrenos en laderas (clase VI) están en cultivos permanentes como café y cacao. Entre los cultivos intensivos, el área dedicada a caña de azúcar muestra una tendencia descendente, de un 8.8% en 1980 a un 7.7% en 1996. La superficie total dedicada a pastos continúa ocupando áreas extensas, comprendiendo además

¹⁴⁵ PNQV, (1998); Informe de Actividades 6/97-9/98

¹⁴⁶ DIRENA en prensa

áreas no clasificadas para pasturas. Un análisis de CEPAL - IICA (1997) indica que la República Dominicana se encuentra entre los países de Latinoamérica y el Caribe con mayor proporción de praderas permanentes, con un 43.2% en 1994. El análisis de uso actual y potencial de los suelos y de los sistemas de producción permite concluir, entre otros aspectos, que uno de los desafíos más grandes para el aprovechamiento potencial agropecuario lo será la incorporación de las tierras agrícolas actualmente bajo pasto.¹⁴⁷

La erosión de los suelos, un signo evidente del deterioro ambiental causado mayormente por la deforestación, se estima entre 200 y 1,400 toneladas/ha/año, moviéndose a un intervalo entre 1 a 10 cm. de espesor de suelo.¹⁴⁸ La reducción de potencial productivo de los suelos durante las últimas seis décadas ha sido estimada en un 60 por ciento.¹⁴⁹ La situación de degradación ambiental es crítica en las cuencas hidrográficas más importantes (Yaque del Norte, Nizao, Yuna, entre otras). Se han realizado grandes inversiones en infraestructura hidráulica para riego y generación de energía, pero la falta de manejo adecuado, ha conducido a un progresivo deterioro y a una elevada acumulación de sedimentos en los embalses de las presas y canales, disminuyendo su capacidad de almacenamiento de agua, y reduciendo el impacto de las inversiones y los niveles de producción agrícola y energética.

Debido a los altos niveles de erosión de las capas superficiales de suelo en las cuencas, la prematura sedimentación de presas en el país ha sido un problema grave desde la construcción de los primeros embalses,¹⁵⁰ y las pérdidas involucradas representan sólidos casos de estudio de insostenibilidad ambiental, económica, y social. En algunos casos, los niveles de erosión observados y registrados en evaluaciones recientes, alcanzan un orden de magnitud 33 veces superior a los niveles de erosión estimados o proyectados antes de su construcción, como es el caso de la presa de Hatillo (Cuadro 8).

¹⁴⁷ SEA, (1998)

¹⁴⁸ SEA, (1998)

¹⁴⁹ SEA, (1998)

¹⁵⁰ Ver Hartshom et al. 1981

Cuadro 7

Uso de la tierra y porcentaje de superficie del territorio por tipo de cobertura en la República Dominicana entre 1980-1998.

Tipo de uso y cobertura	GRIES, 1980		DIRENA, 1992		DIRENA, en prensa	
	Área km ²	%	Área km ²	%	Área km ²	%
Bosques						
Bosque Latifoliado (nublado, húmedo, & semi-húmedo)	6,518 ^a	13.5	2,893 ^b	6.01	6,306.27 ^c	13.08
Bosque Conífero (≥75% dosel)	311 ^a	0.7				
Bosque Conífero (dosel indeterminado)			2,950 ^b	6.11		
Bosque Conífero denso (≥60% dosel)					1,946.35 ^c	4.04
Bosque Conífero abierto (40-60% dosel)					1,079.10 ^c	2.24
Bosque Seco			8,055 ^b	16.68	3,677.39 ^c	7.63
Humedales (incluyendo manglares, excluyendo arroz)						
"Humedales"	269	0.6	210 ^b	0.44		
Humedales salobres (bosques de manglar)					212.15 ^c	0.44
Humedales agua dulce (vegetación arbórea & emergente)					62.27	0.13
Sabana de humedales salobres y agua dulce					113.07	0.23
Matorral de humedales salobres					53.10	0.11
Aguas interiores (lagos, lagunas, ríos, presas, embalses)	315	0.7			495.06	1.03
Otra Vegetación (matorral, sabana)						
Matorral latifoliado			2,094	6.02	3,033.28	6.29
Matorral seco					3,723.79	7.72
Sabana de pajón					69.61	0.14
Agricultura						
Agricultura intensiva (75% en cultivos)	6,496	13.6				
Cultivos Intensivos (arroz, cultivos mixtos)					5,978.03	12.40
Azúcar	4,205	8.8	4,074	8.44	3,681.91	7.63
Cultivos permanentes /arbóreos (coco, café, cacao, palma)					3,414.29	7.08
Agricultura marginal (25-74% en cultivos)	8,281	17.4				
Agricultura de subsistencia y Pastos					10,042.90	20.83
Pastos intensivos (hierba sembrada)	2,325	4.9			2,636.26	5.47
Pastos	5,278	11.1	13,736	28.44		
Otros tipos de Cubierta						
"Praderas limitados"	12,788	26.8				
Tierras áridas, abiertas de escasa vegetación o erosionadas	402	0.8			1,306.44	2.71
Áreas urbanas o poblados	292	0.6	361	0.75	393.64	0.82
(uso indeterminado; cubierta de nubes)	177	0.4				
Total	47,657	100.0	47,503	100.0	48,224.9	100.0

^a Solo incluye cubierta vegetal de bosques con cierre de dosel ≥75%; ^b Criterio de definición de bosques indeterminado; ^c Incluye toda la cobertura de bosques con cierre de dosel ≥40%.

El porcentaje de tierra cultivada con irrigación sólo aumentó de un 11.7% a un 13.7% entre los períodos 1979-81 y 1994-96.¹⁵¹ Según FAO el área agrícola irrigada aumentó de 1,250 km. en 1972 a 2,590 km. en 1996, pero de acuerdo a fuentes de SEA (1998), el país cuenta con 4,460 km de canales de riego y drenaje, distribuidos en 1,200 km de canales principales, 2,400 km de canales secundarios y 860 km de drenajes principales, los cuales cubren el 42% del potencial irrigable. Sin embargo, a pesar de la gran inversión en obras hidráulicas para riego, la eficiencia actual de esos sistemas no supera el 20 por

¹⁵¹ World Bank, (1998)

ciento, debido a la falta de mantenimiento adecuado y rehabilitación oportuna.¹⁵² La disponibilidad de tierra arable per capita (un indicador correlacionado con el crecimiento demográfico), disminuyó ligeramente de 0.19 ha/p a 0.17 ha/p entre los períodos 1979-81 y 1994-96. El área dedicada a la producción de cereales disminuyó entre esos mismos períodos, de 149,000 a 137,000 ha., mientras que la superficie de tierra agrícola por trabajador aumentó ligeramente de 5.2 ha en 1979-1981, a 5.6 ha en 1992-1994. Por otro lado, el consumo de fertilizantes aumentó (en cientos de gramos por hectárea de tierra arable) de 572 durante 1979-81, a 727 entre 1994-1996.

Cuadro 8

Tasas de sedimentación en presas y embalses de la República Dominicana. Niveles proyectados antes de la construcción ($m^3/km^2/año$), y tasas registradas en base a estudios recientes sobre las presas.

Presa	Años de operación	Erosión proyectada	Erosión observada
Tavera	20	725	2,284
Valdesia	17	169	3,218
Sabaneta	12	364	1,963
Sabana Yegua	13	561	2,644
Rincón	16	291	4,442
Hatillo	12	138	4,575

Tomado de Nagle 1997; adaptado de Espinal 1995, y Pérez y Mustonen 1995

Impacto de los desastres naturales

La nación fue seriamente afectada por desastres naturales durante 1997 y 1998, incluyendo sequías, incendios forestales, inundaciones y huracanes. En 1997, una prolongada sequía inducida por el fenómeno de El Niño causó perjuicios considerables a la agricultura y a la pecuaria, reduciendo los niveles de los embalses y presas, y afectando la disponibilidad de agua para irrigación de extensas áreas agrícolas, para consumo doméstico e industrial, así como la generación hidroeléctrica, requiriéndose importaciones extras de cereales para el año subsiguiente. Coincidiendo con un año de sequía, durante 1997 se registraron 234 incendios forestales en todo el país.

Desde diciembre de 1997 y enero de 1998, las regiones norte, norcentral y noroeste del país sufrieron inundaciones provocadas por lluvias torrenciales que causaron desbordamientos de ríos y arroyos, y derrumbes de puentes y vías de comunicación, y que impactaron negativamente sobre la agricultura, registrándose pérdidas cuantiosas en plantaciones de arroz, frutales y especialmente de cultivos anuales. Cerca de 21,000 personas, mayormente pequeños productores, fueron afectados por daños de las inundaciones a viviendas e infraestructura. Estas fuertes lluvias, por efectos del fenómeno La Niña, se registraron cada mes desde enero 1998, y causaron inundaciones importantes en Montecristi y Nagua. Condiciones secas afectaron áreas de las regiones sur, este y noreste desde mediados de año hasta principios de septiembre de 1998.

A finales de septiembre, la nación fue gravemente impactada por el huracán Georges, recibiendo la República Dominicana conjuntamente con Haití, los mayores daños causados a lo largo de su trayectoria por la región atlántica-caribeña. El huracán ocasionó gran destrucción y pérdidas a su paso sobre las áreas más pobladas y de mayor concentración productiva, causando 235 muertos, 595 heridos, cerca de 300,000 refugiados, y dejando a muchas regiones y localidades aisladas por destrucción de

¹⁵² SEA, (1998)

puentes y vías de comunicación. Los daños, estimados en unos US\$2,193 millones de dólares,¹⁵³ se extendieron por gran parte del territorio afectando infraestructuras, servicios, y sectores productivos, (agropecuaria, agua, electricidad, edificios, viviendas, puentes, carreteras, aeropuertos, turismo y telecomunicaciones.). El sector agrícola fue particularmente afectado, reportándose que en mayor o menor grado un 90% de los cultivos, y hasta 190,000 hectáreas plantadas de los productos más importantes en la canasta familiar fueron dañadas.

Aumenta el acceso al agua

La precipitación media anual del país es de 1,500 mm distribuidos en aproximadamente 110 días, con una variación temporal y espacial importante, desde 2,700 mm en algunas zonas del noreste del país hasta 450 mm en el Valle de Neiba. Las lluvias producen un volumen de escurrimiento medio anual de 73 mil millones de metros cúbicos, de los cuales 51 mil millones de metros cúbicos son evapotranspirados. De los restantes 22 mil millones de metros cúbicos, parte escurre hacia los ríos, arroyos y lagunas, y parte se infiltra en el subsuelo, quedando finalmente un volumen promedio anual de 14 mil millones de metros cúbicos para los diferentes usos.

Los recursos renovables anuales totales de agua del país son estimados en 20 mil millones de m³ (ó 20 billones de m³), estimándose que la disponibilidad potencial per capita fue de 2,557 m³ en 1995,¹⁵⁴ y de 2,511 m³ en 1996¹⁵⁵. Se estima que en 1987, año de referencia de estadísticas de consumo local, fueron utilizados unos 3 billones de metros cúbicos, ó 14.9 por ciento del total anual de los recursos disponibles (Cuadro 9). El volumen per capita utilizado fue de 446 m³, mientras que los consumos sectoriales correspondieron a 89 por ciento destinado a usos agrícolas, 6 por ciento a usos industriales, y un 5 por ciento para consumo doméstico. Los sectores industriales y domésticos dependen más de los acuíferos subterráneos, mientras que los caudales regulados superficiales son más importantes para la generación hidroeléctrica y la irrigación agrícola.

Cuadro 9
Recursos de agua y tendencias de uso en la República Dominicana

Recursos de agua	Retiros anuales de agua dulce (estimados 1987)				Acceso a agua apta para consumo humano				
	billones de metros cúbicos. 1987	% del total de recurso 1987	% para uso agrícola 1987	% para uso industrial 1987	% para uso doméstico 1987	% urbano de la población		% rural de la población	
Metros cúbicos per capita en 1996	2,511	14.9	89	6	5	1980	1995	1980	1995
	3.0					75	74	35	67

Fuente: WRI 1996; World Bank 1998

La población total del país con acceso a fuentes de agua potable aumentó de 55% en el período 1975-80, a un 65% en 1995-1996,¹⁵⁶ recibiendo el área urbana un mayor porcentaje de cobertura (80%), mientras que en la zona rural la cobertura es de sólo un 46 por ciento de la población. Según otras fuentes,¹⁵⁷ el acceso a agua potable y/o apta para consumo por la población urbana en 1995 fue estimado en 74 %, en comparación con un 67 por ciento de la población rural (incluyendo circunstancias de acceso razonable a una cantidad adecuada de agua de beber en los poblados, o a una distancia conveniente de éstos). De acuerdo al Informe de Desarrollo Humano 1997,¹⁵⁸ el porcentaje de la población con acceso a saneamiento en 1990-1996 fue de un 78%, estadísticas similares a las reportadas por CEPAL (1998) de 79% y 85% de la población total con acceso, respectivamente, a agua potable y saneamiento adecuado. La

¹⁵³ CEPAL, (1999a)

¹⁵⁴ WRI, (1996)

¹⁵⁵ World Bank, (1998)

¹⁵⁶ Plan Nacional de Desarrollo Social, ONAPLAN, (1996); PNUD, (1997)

¹⁵⁷ World Bank, (1998)

¹⁵⁸ PNUD (1997a, 1997b)

situación actual de los servicios de agua potable y saneamiento ha sido evaluada en detalle en un estudio coordinado por la CPRME (1997), según el cual, un 35 por ciento de la población total no tienen acceso al servicio de agua potable, siendo más afectado el área rural, en donde un 53.9% de dicha población carece de servicio (Cuadro 10). Según la OPS (1998), la situación del saneamiento refleja que sólo un 16% de la población de l país (incluyendo un 28% de la población urbana) cuenta con servicios de alcantarillado (de 25.7% en 1981). Un 19 por ciento dispone de tanques sépticos y el 17 por ciento de la población, aproximadamente 1,320.000 de personas, practica el fecalismo al aire libre. El sector de agua potable y saneamiento tiene un total de 502 acueductos entre urbanos y rurales; 403 molinos de vientos y 1342 pozos excavados con bomba de mano; la producción total de agua potable a finales de 1996 era de 33 m³/s; la dotación diaria per capita es del orden de 934 litros por persona/día.

Cuadro 10

Cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento urbano y rural.			
Variable	Total	Urbana	Rural
<i>Agua Potable</i>			
Distribución de la población (%)	100	55	45
Población total con acceso al servicio	4,605,836	3,423,074	1,611,886
Porcentaje de la población con acceso (%)	65	80.1	46.1
Población servida con conexiones (%)	42	-	-
Población total sin acceso a agua potable	2,719,500	850,426	1,884,614
Porcentaje de la población sin acceso (%)	35	19.9	53.9
<i>Alcantarillado Sanitario</i>			
Cobertura del servicio (% de la población)	16	28	-

Fuente: Análisis Sectorial de Agua Potable y Saneamiento, CPRME, 1997

Disminuye el rendimiento pesquero

La actividad pesquera se ha desarrollado rápidamente durante las dos últimas décadas. El número de pescadores, embarcaciones y sitios de desembarco ha tenido una tendencia creciente durante los últimos 14 años. Comparaciones absolutas sugieren que el número de pescadores pasó de 4,349 a 8,640, los sitios de desembarco crecieron de 73 a 160, y la flota pesquera pasó de 2,356 embarcaciones a 3,752. Sin embargo, el análisis de estos datos por comparación entre los únicos dos estudios que permiten este análisis¹⁵⁹ está limitado por diferencias en metodología y en el número de localidades involucradas, y no permite un cotejo en términos absolutos. A pesar de este factor, un análisis restringido únicamente a los 42 sitios de desembarco que son comunes a ambos estudios revela que la tendencia de incremento del esfuerzo de pesca se mantiene, siendo más notable en lo que respecta al número de pescadores, el cual se incrementó de 2,591 en 1980 a 3,283 en 1994. El aumento en el número de embarcaciones es poco significativo pasando de 1,541 en 1980 a 1,615 en 1994. Lo impresionante de esta dinámica evolución es que se ha hecho en base a las tecnologías y conocimiento de los pescadores artesanales, fuentes informales de financiamiento, y la contribución de varios proyectos del Gobierno Dominicano.

Uno de los principales problemas para la organización pesquera dominicana es la carencia de series continuas de datos temporales, debidamente estandarizados, que permitan analizar regional y nacionalmente la tendencia de las capturas. En Samaná y en Pedernales se han realizado algunos intentos para organizar las estadísticas pesqueras. Los cálculos para Samaná¹⁶⁰ han arrojado cifras globales de disminución del rendimiento pesquero de 1,86 a 0,48 tons/km² en catorce años (Silva y Aquino, 1994). Sin embargo, los estimados realizados conciernen a todas las especies lo cual no permite definir la explotación diferencial que existe sobre algunas de ellas. Otro aspecto que limita la utilidad de las

¹⁵⁹ INDOTEC, (1980) por Fisheries Development Limited, también conocido como PRODESPE; y Colom *et al.* (1994)

¹⁶⁰ Silva y Aquino, (1994); Silva y Aquino, (1994a); Silva *et al.*, (1995); Silva y Colom, (1996)

estadísticas reportadas es el empleo de número de embarcaciones como unidad del esfuerzo pesquero en una región donde las embarcaciones son diferentes, tienen distintos medios de propulsión y emplean una gran variedad de artes de pesca, dado el carácter multiespecífico de la pesquería. Estos datos también adolecen de la falta de estandarización del esfuerzo pues las capturas corresponden a diferentes tiempos de remojo y número y tipos de nasas.

Hasta ahora, la infraestructura de registro de estadísticas pesqueras no ha sido adecuada ni sistemática. Las capturas anuales entre 1982 a 1997 reflejan un aumento regular hasta 1987 en que se alcanzan 18,472 toneladas. En 1988 ocurre una brusca disminución para regresar a niveles precedentes en 1989 donde se mantiene una tendencia decreciente con valores mínimos entre 1992 y 1993 y un crecimiento en 1994 donde los valores alcanzan su valor histórico máximo (19,435 toneladas) para disminuir en 1996 y 1997. Según estas cifras, en 16 años el crecimiento global de la pesca marina sería de unas 2,000 toneladas pasando por notables fluctuaciones. Giudicelli (1996) afirma que tales variaciones parecen apoyar la poca confiabilidad de las estadísticas, a lo cual añade indicadores más concretos como la escasez de enumeradores o controladores pesqueros en los sitios de desembarco, las variaciones proporcionales y estables de recursos migratorios naturalmente muy fluctuantes y los bajos valores de recursos de conocida abundancia.

El análisis de estas capturas, seleccionando los años de 1986 y 1997, y considerando a especies clave de los tres complejos ecológicos de pesca muestra tendencias diferentes. En el complejo de las aguas estuarinas, que concierne casi exclusivamente a la Bahía de Samaná, parecen haber disminuido las capturas de todas las especies así como la captura total de 1,420 a 449 toneladas, lo cual coincide con la tendencia decreciente señalada por Silva y Aquino (1994). En términos de peso, la langosta ha incrementado sus capturas, pero se conoce, al menos para el Parque Nacional Jaragua, que tales incrementos han tenido lugar sobre la base de un aumento menos irracional del esfuerzo de pesca y la captura indiscriminada e ilegal de juveniles.¹⁶¹ El lambí muestra una disminución de su captura en unas 200 toneladas con iguales problemas de explotación.¹⁶²

A pesar de las limitaciones estadísticas, se puede inferir al presente una flota de más de 3,750 embarcaciones, una fuerza de más de 8,600 pescadores y una producción anual del orden de las 18,000 toneladas. Según Giudicelli (1996), éstas probablemente están imponiendo una carga máxima a los recursos pesqueros tradicionales, pero los resultados de investigaciones realizadas por Schirm (1995) sugieren que, por lo menos en la costa sur del país (entre Saona y Pedernales), el esfuerzo pesquero se mantiene alrededor del Rendimiento Máximo Económicamente Sostenible (RMSe).

Desequilibrio entre la oferta y la demanda de energía

Entre 1989 y 1998, la producción de energía eléctrica se incrementó en más del doble, pasando la generación de 3,610 millones de MWh en 1989, a 7,692 millones de MWh en 1998 (Cuadro 11). Sin embargo, el incremento no ha sido suficiente para satisfacer la demanda, por lo que algunos agentes han decidido autosuplirse su demanda de energía excedente. De la generación total producida, el porcentaje de generación privada aumentó significativamente durante el período, al pasar de un 9.9% en 1989 a un 43.5% en 1998 (disminuyendo ligeramente con respecto al 48.8% generado en 1997).

La eficiencia de producción, conversión y uso final de energía eléctrica, continua siendo insatisfactoria, y tiene todavía un amplio margen para mejorar.¹⁶³ Las pérdidas en líneas de transmisión y

¹⁶¹ Herrera *et al.*, (1998), en prensa

¹⁶² Posada, en prensa

¹⁶³ Entre 1998 y 1999, el gobierno y la CDE hicieron un extraordinario esfuerzo para incrementar la producción de energía eléctrica. Esto se unió al proceso de capitalización privada de la CDE. Con esas medidas se espera corregir el problema del sistema eléctrico nacional.

distribución se estiman en un 25% de la producción generada.¹⁶⁴ Según fuentes de la CDE, las deficiencias técnicas con que operan las plantas generadoras provocan un consumo aproximado de 2000 barriles de petróleo/GW, con un costo por combustible de US\$31.7 millones/mes, o \$45,000 dólares/hora.

La electricidad producida en el país proviene principalmente de las plantas termoeléctricas (vapor, gas y diesel) que funcionan fundamentalmente con derivados del petróleo, por lo cual el país continúa siendo un importador de energía, y en menor escala de la energía hidráulica producida en el país. Entre 1989 y 1998, las plantas termoeléctricas representaron una generación promedio de 84.5 % de la electricidad total producida (mínima de 73.6% en 1993, máxima de 88.5% en 1997). La generación eléctrica producida por las plantas de gas y diesel se duplicó entre 1997 y 1998, y la energía termoeléctrica en 1998 alcanzó un 88.1% de la electricidad total producida. La generación hidroeléctrica, fuente renovable con mayor capacidad instalada (nominal 399 MW, disponible 380 MW), registró una contribución anual promedio de 15.5% entre 1989 y 1998, alcanzando su máxima generación en 1993 con 1,411 millones MWh, o 26.4% de la electricidad producida ese año.

Cuadro 11

Producción neta de electricidad para el período 1989-1998 (en MWh), incluyendo generación por la CDE (por tipo de planta) y por generación privada (comprada). Para la generación hidroeléctrica se indica el porcentaje anual producido del total anual generado.

Año	C.D.E. (por fuente de generación)				Generación privada	Total generado
	Vapor	Gas	Diesel	Hidroeléctrica (%)		
1989	2,540,288	116,432	2,909	591,096 (16.4)	359,461	3,610,186
1990	2,050,873	179,379	3,549	444,693 (14.3)	442,935	3,121,429
1991	1,986,230	255,852	4,233	633,324 (18.3)	577,764	3,457,403
1992	2,556,241	650,006	3,626	655,833 (14.4)	698,241	4,563,947
1993	2,574,865	703,040	4,164	1,411,128 (26.4)	659,314	5,352,511
1994	2,986,003	721,751	5,197	665,963 (11.8)	1,274,112	5,653,026
1995	2,622,826	568,659	5,545	755,678 (13.8)	1,524,774	5,477,482
1996	2,137,285	608,841	5,763	1,078,798 (16.3)	2,784,566	6,615,253
1997	2,266,771	604,440	4,501	831,258 (11.5)	3,528,643	7,235,613
1998	2,212,143	1,207,464	10,991	913,786 (11.9)	3,348,459	7,692,843

Adaptado de datos facilitados por Gerencia Estadística de la Corporación Dominicana de Electricidad

Entre las fuentes alternativas de energía, se han hecho avances importantes con respecto al aprovechamiento de energía solar, mayormente en comunidades rurales, sin embargo la reducida escala de los proyectos y programas todavía no alcanza una cobertura significativa. Las recientes experiencias con minipresas de generación en zonas montañosas han resultado exitosas despertando gran interés a nivel local, y las perspectivas son de que esta modalidad alcance un mayor auge. También se conocen incipientes proyectos de generación de energía eléctrica por turbinas eólicas, pero estas iniciativas apenas se encuentran en una etapa piloto, incluyendo tanto unidades demostrativas como de evaluación de potencial de generación eólica en algunas áreas seleccionadas. Aunque a nivel nacional estas fuentes aún no representan una contribución perceptible, a nivel local sin embargo, su aplicación en acueductos rurales, escuelas, y microempresas, además de usos residenciales, está contribuyendo a viabilizar opciones para promover acciones de desarrollo y mitigación de la pobreza en áreas aisladas, donde los costos de transporte de energía convencional son altos.

¹⁶⁴ World Bank (1998)

2. CONTAMINACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

La carencia de documentación confiable y sistematizada obstaculiza la evaluación de los niveles y magnitud de los problemas de contaminación en el país. La prevención de la contaminación debe enfatizar la necesidad de promover sistemáticamente la reducción de los desechos y de reducir los costos ambientales asociados con el crecimiento de los sectores urbanos, turísticos, e industriales. Los problemas ambientales más críticos que enfrentan los centros urbanos en desarrollo tienen su origen en la contaminación. Estos problemas pueden impedir el proceso de desarrollo debido a que están estrechamente relacionados con la salud pública y la productividad, y por lo tanto imponen costos significativos sobre el desarrollo económico y social.

El impacto de las áreas urbanas sobre el medio ambiente circundante es un asunto de creciente preocupación. Las zonas urbanas generan la mayor parte de la actividad económica, consumen la mayoría de los recursos naturales y producen la mayor cantidad de contaminación y de desechos. Las implicaciones son obvias en la República Dominicana, donde la concentración demográfica en áreas urbanas alcanzó en 1996 un 63% del total de la población (Cuadro 12). Las proyecciones para el período 1995-2020 sugieren que la población del país crecerá de 7.8 a 10.7 millones,¹⁶⁵ y que la fracción urbana se situará en el entorno del 77%,¹⁶⁶ Según estas tendencias, se estima que en el 2025 un 80% (8.89 millones) de la población total dominicana será urbana.¹⁶⁷

Cuadro 12

Tendencias demográficas en las zonas urbanas en la República Dominicana									
Población urbana		Población en aglomeración urbana con más de un millón de hab.		Población en la ciudad más grande		Acceso a saneamiento en áreas urbanas			
millones	% del total de la población	% del total de la población	% del total de la población	% de la población urbana total	% de la población urbana				
1980	1996	1980	1996	1980	1996	1980	1995	1980	1995
2.9	5.0	51	63	25	36	50	65	1980	76

World Bank, 1998

El problema de los desechos sólidos se agrava.

La contaminación por residuos sólidos es un problema serio a nivel nacional, particularmente en las áreas urbanas y periurbanas, y en las zonas industriales, donde la acumulación de basuras y vertederos representa sin dudas el conflicto ambiental más evidente para residentes y visitantes por igual. La situación más grave es la del Distrito Nacional, que con una población aproximada de 2.8 millones de habitantes produce entre 1,800 y 2,000 toneladas de basura/día (54-60,000 ton/mes ó 600 a 700 mil ton/año) con una generación per cápita promedio de 0.65 kg/habitante;¹⁶⁸ cerca de 1,000 toneladas más de las que producía hace casi 20 años¹⁶⁹, y manteniendo una tendencia creciente (Cuadro 13). La cobertura de recolección de desechos sólidos en Santo Domingo es estimada en un 65%,¹⁷⁰ la cual es realizada en un 85% por servicio privado, y la disposición final del 100% de los desechos consiste en vertederos de

¹⁶⁵ CELADE, (1998)¹⁶⁶ Cobb et al., (1991)¹⁶⁷ WRI, (1996)¹⁶⁸ Javier, (1997); BID/OPS en Acurio et al., (1997-98)¹⁶⁹ Cobb et al., (1991)¹⁷⁰ CEPAL, (1997)

cielo abierto.¹⁷¹ Los procesos de arrastre y descomposición que se presentan en la época de lluvias contaminan las aguas superficiales y subterráneas, con cargas orgánicas superiores a los 20,000 mg/l, llegando hasta las zonas más bajas, donde hay asentamientos humanos marginales.¹⁷² Actualmente apenas se conoce la existencia de uno o dos sitios con métodos de relleno (sanitario o controlado) en todo el país. En Santiago, el municipio produce 700 ton/día y sólo se recolecta un 30% por lo que 490 ton/día contribuyen a la contaminación terrestre y acuática.¹⁷³

El impacto de la generación y manejo de los residuos sólidos amenaza la sustentabilidad ambiental. El impacto ambiental de los desechos sólidos está relacionado con la contaminación de los recursos hídricos, del aire, del suelo, y del paisaje. La protección ambiental tiene limitaciones de orden institucional, de legislación ambiental, financieros y sobre todo de supervisión y cumplimiento de las regulaciones. Por otro lado, las políticas y los controles para reducir la generación de residuos municipales (residencial, comercial, institucional, pequeña industria y artesanía, etc.), residuos especiales (provenientes de establecimientos de salud; productos químicos y fármacos caducados; alimentos con plazos de consumo expirados; desechos de establecimientos como baterías, lodos, escombros, residuos voluminosos; animales muertos; automóviles abandonados; materiales de desecho de construcciones), y residuos peligrosos (sólidos y semisólidos que por sus características tóxicas, reactivas, corrosivas, radioactivas, inflamables o infecciosas plantean un riesgo a la salud humana o al medio ambiente) son aún insuficientes.

La reducción de la peligrosidad de los residuos en las fuentes de generación, mediante procesos productivos más limpios, es aún incipiente. Mejorar el manejo de los residuos sólidos municipales, y específicamente la disposición final de estos, es la necesidad más imperante para prevenir los impactos negativos al medio ambiente. Para lograr un desarrollo sostenible, se requiere además desarrollar programas para incrementar la recuperación, re-uso y reciclaje de residuos, que, con muy contadas excepciones son áreas muy atrasadas en el país.

Cuadro 13.
Tendencias y proyecciones de incremento en la población urbana y la producción de desechos sólidos en Santo Domingo

Año	Población	Desechos sólidos (ton/día)
1980	1,241,100	870
1985	1,668,800	1,123
1990	2,242,700	1,392
1995	3,016,800	1,809
2000	3,549,722	2,461
2005	4,619,639	3,341
2010	5,999,031	4,587

Según Cobb *et al.*, 1991

¹⁷¹ BID/OPS en Acurio *et al.* 1997-98; basado en datos de 1994

¹⁷² ONAPLAN, (1996)

¹⁷³ ISA, (1996)

Aumenta la contaminación de aguas interiores y costeras

La contaminación acuática en el país se manifiesta a nivel de las aguas subterráneas, los cuerpos interiores de agua dulce o salobre (tanto lénticos: lagos, lagunas, presas; como lóticos: ríos, arroyos y caños) y la zona costera. Entre las categorías contaminantes de mayor incidencia están los albañales, residuales industriales y agrícolas, y los desechos del dragado producto de construcciones costeras. Los problemas de contaminación acuática son más graves en los cuerpos de aguas interiores donde se incluyen las fuentes de consumo humano. En la zona costera, la contaminación constituye un problema en áreas litorales urbanizadas donde se concentran vertimientos directos o a través de los ríos, o donde está teniendo lugar un desarrollo turístico no planificado. Sin embargo, la estrechez de la plataforma marina y la presencia de una masa de agua oceánica cerca de la costa contribuyen a la disolución de los contaminantes, por lo que las afectaciones costeras tienen un alcance limitado.

La contaminación de las aguas superficiales y subterráneas que deben servir para el uso humano se ha considerado el problema más serio de contaminación en la República Dominicana.¹⁷⁴ El caso más grave de contaminación fluvial es el del río Ozama que recibe la carga de 23 fuentes contaminantes directas y 58 indirectas: 17 a través de la Cañada La Zurza y 41 por el Río Isabela.¹⁷⁵ En las zonas rurales inciden particularmente la contaminación por sedimentos, desechos de las actividades humanas, coliformes fecales y residuos de agroquímicos; mientras que en las zonas urbanas contribuyen a la contaminación las inadecuadas facilidades sanitarias, los efluentes industriales sin tratamiento y la falta de alcantarillado.¹⁷⁶

El país sólo tiene instaladas 38 plantas de tratamiento de aguas residuales de origen doméstico y 130 plantas de tratamiento de aguas residuales de procedencia industrial.¹⁷⁷ En una reciente evaluación de las fuentes contaminantes del Distrito Nacional¹⁷⁸ se determinó que al menos seis fábricas de plásticos, pinturas y baterías vertían sus residuales directamente al manto freático, lo que evidencia que la contaminación de las cuencas subterráneas no concierne sólo a aguas negras cloacales sino que varios contaminantes tóxicos están siendo incorporados. Algunas fuentes,¹⁷⁹ han reportado datos señalando incrementos en la contaminación de las aguas subterráneas con tóxicos como plomo, benceno, olefinas, hidrocarburos, DDT, y otros contaminantes con conocidos efectos bioacumulativos y cancerígenos.

Disminuye la calidad de las aguas costeras y de los ecosistemas marinos

En la República Dominicana el bienestar económico y social está íntimamente vinculado con la salud de la zona costera. Las regiones que se encuentran en la zona costera siguen siendo las áreas más pobladas y productivas económicamente. El 70 por ciento de las ciudades dominicanas con 10,000 ó más habitantes, así como 75 por ciento de la industria pesada y el turismo, se ubican en la zona costera. Las fuentes terrestres de contaminación marina son numerosas, incluyendo aguas negras de alcantarillado, derivados de petróleo, sedimentos, nutrientes, sustancias tóxicas, desechos sólidos y líquidos. El volumen promedio anual de carga embarcada y desembarcada en los muelles nacionales en el período 1988-90 alcanzó 4,358,000 toneladas métricas de carga seca, 1,630,000 tm de petróleo crudo, y 785,000 tm de productos derivados de petróleo.

¹⁷⁴ Hartshom *et al.*, (1981)

¹⁷⁵ SEA/SURENA, (1999)

¹⁷⁶ Que sólo sirve a un 11% de la población.

¹⁷⁷ ONAPLAN, (1996)

¹⁷⁸ SEA/SURENA, (1999)

¹⁷⁹ González, (1996)

El crecimiento registrado por el turismo entre 1968 y 1998 ha sido impresionante. El proceso ha estado caracterizado por un desarrollo acelerado e improvisado de la infraestructura para hacer frente a la demanda. Actualmente el país cuenta con una infraestructura de más de 41,000 habitaciones y recibe unos 2 millones de turistas al año. La creación de complejos turísticos ha estado acompañada de un incremento en la oferta de empleos de la industria de servicios, promoviendo simultáneamente inmigraciones, y un crecimiento rápido y desordenado de áreas urbanas. Estos factores, entre otros, han tenido un impacto inmediato y de serias proporciones, en los ecosistemas costeros y marinos. La contaminación de las aguas del litoral por aguas servidas, la degradación de acuíferos por bombeo excesivo y la disposición inadecuada de aguas negras y de desechos sólidos, son situaciones frecuentes en los polos turísticos. Otros impactos han incluido la modificación o destrucción de ecosistemas costeros importantes, como lagunas, manglares, y bosques litorales, así como la mortalidad de arrecifes de coral, que alcanza un alto porcentaje en áreas turísticas. En muchas zonas costeras ya se han reportado concentraciones elevadas de contaminantes bioacumulativos como plaguicidas organoclorados y metales traza en las aguas, los sedimentos y algunas especies de bivalvos bioindicadoras.¹⁸⁰ A estos impactos ambientales se agregan también el uso indiscriminado de pesticidas para control de plagas alrededor de los complejos, y la construcción de infraestructuras inadecuadas en la zona litoral que modifican los patrones de corrientes marinas y resultan en la erosión de playas.

Recuadro 3: Fuentes de contaminación

Contaminación por albañales. Los vertimientos de los residuos líquidos de los núcleos urbanos constituyen una forma de contaminación acuática generalizada en el país, debido a la carencia de sistemas sanitarios adecuados y a la proliferación de los pozos sépticos y filtrantes. La carga microbiológica asociada a esta categoría de contaminación es de especial preocupación para la salud, tanto por la degradación de las aguas de consumo humano como la de las zonas de recreación pública. En el litoral de Santo Domingo los valores de coliformes fecales son en su mayoría superiores a las normas establecidas, por lo que ninguna de las playas cumple los requisitos higiénico-sanitarios para su uso por contacto primario.¹⁸¹

Contaminación por fuentes industriales. Aunque se ha documentado la contaminación por desechos industriales en algunas regiones del país, tanto a nivel de la atmósfera como del agua, no existe un inventario nacional de la ubicación de las fuentes contaminantes industriales y menos aún se conoce de la caracterización física, química y biológica de sus residuales y su impacto en los sitios de vertimiento. El único estudio realizado en el litoral dominicano pone de manifiesto el elevado impacto de la contaminación industrial, donde al menos 158 industrias hacen llegar sus desechos directamente o a través de los ríos Ozama, Haina e Isabela.¹⁸²

Los elementos contaminantes incluyen desde una elevada carga de materia orgánica, hasta compuestos tóxicos como hidrocarburos y metales pesados como cromo, manganeso, hierro, níquel, cobre, zinc, plomo y cadmio. Al menos unos nueve metales traza (Al, Cd, Cr, Cu, Fe, Hg, Ni, Pb y Zn) se han detectado en los sedimentos y los tejidos de cuatro especies de bivalvos (*Crassostrea rizophorae*, *Isognomon alatus*, *Tellina fausta* y *Codakia orbicularis*) en varias regiones del país.¹⁸³ Las mayores concentraciones en sedimentos, particularmente Hg, Pb y Zn, coinciden con áreas industrializadas, como Puerto Plata y Santo Domingo; y las desembocaduras de algunos ríos, como en Barahona.

¹⁸⁰ Sbriz *et al.*, (1998)

¹⁸¹ SEA/SURENA, (1999)

¹⁸² SEA/SURENA, (1999)

¹⁸³ Sbriz *et al.*, 1998

Completamente ignorada hasta ahora en el país, ha sido la contaminación por descargas y emisiones de bifenilos policlorados (BPC; compuestos que se utilizan en la industria como fluidos de intercambio térmico en transformadores y condensadores eléctricos, y como aditivos en pinturas, y plásticos), uno de los más tóxicos e importantes grupos de contaminantes orgánicos persistentes. Las fuentes principales de contaminantes son las plantas de generación eléctrica, fábricas de cemento, la industria de telecomunicación y centrales azucareras. En áreas costeras del país con importante actividad portuaria e industrial se reportan las mayores concentraciones de bifenilos policlorados. En Santo Domingo y Puerto Plata los sedimentos costeros tienen concentraciones de 41.9 ng/g y 25.3 ng/g, respectivamente. Asimismo, en Samaná, San Pedro y Barahona los tejidos de algunas especies de bivalvos bioindicadores alcanzan, respectivamente, concentraciones de 51.2 ng/g (*Crassostrea rizophorae*) 61.9 ng/g (*Tellina fausta*) y 82.3 ng/g (*Isognomon alatus*).¹⁸⁴

Desechos de la minería. Las actividades de la minería constituyen otra fuente importante de contaminación en el país, que no ha sido adecuadamente estudiada, evaluada, ni monitoreada. La operación más negativa en esta categoría corresponde a la minera Rosario Dominicana, cuya explotación de yacimientos auríferos ha resultado en considerables daños ambientales a través de casi dos décadas, incluyendo el vertimiento de los lodos cargados de metales pesados y restos de cianuro. Las evaluaciones preliminares indican niveles altos e impactos ambientales de seriedad. Los desechos de la minería comprenden varios metales pesados de carácter bioacumulativo. Sbriz *et al.* (1998) hallaron concentraciones de mercurio de 1.38 en y 7.02 µg/g en los tejidos del ostión de mangle *Crassostrea rizophorae*, colectados en Miches y Sabana de la Mar, respectivamente. Los altos valores se atribuyen a la removilización del mercurio usado en las antiguas operaciones mineras auríferas de Cotuí y otras áreas localizadas a lo largo de los tributarios del Yuna.

Contaminación por agroquímicos. Una atención especial dentro de los contaminantes del ambiente acuático en el país merecen los pesticidas (herbicidas, fungicidas e insecticidas). Su uso y abuso viene provocando problemas severos desde hace casi dos décadas, cuando su consumo alcanzaba los 14.9 millones de dólares,¹⁸⁵ cantidad que posiblemente se ha incrementado desde entonces. Son varios los cultivos que emplean agroquímicos pero el arroz ocupa el primer lugar en área sembrada en la República Dominicana con 87,500 ha.¹⁸⁶ A pesar de la inexistencia de cifras comparativas existen indicadores claros del aumento del empleo de este tipo de compuestos. Según Barzman y Peguero (1995) el 93.5% de los agricultores ha aumentado la dosis de agroquímicos en los últimos 10 años debido a las pérdidas de fertilidad del suelo y el aumento de la resistencia de plagas y patógenos. Muchos de los compuestos comúnmente empleados se catalogan como extremadamente peligrosos y no todos cumplen con las normas de uso establecidas. Del total de pesticidas usados, 16 no tienen registro EPA, 8 se consideran de uso restringido y 3 han sido cancelados por la EPA. De esos químicos, el oxifluorfenol, tiene algunos usos que han sido cancelados por la EPA recientemente.¹⁸⁷ Al menos unos 22 compuestos organoclorados de origen agrícola (isómeros de hexaclorobenceno, clordano, heptaclor, aldrín, dieldrín, endrín, mirex, DDT y sus metabolitos) se han detectado en los sedimentos y los tejidos de cuatro especies de bivalvos (*Crassostrea rizophorae*, *Isognomon alatus*, *Tellina fausta* y *Codakia orbicularis*) colectados en varias regiones del país. De todos los plaguicidas, el DDT y sus metabolitos DDD y DDE alcanzan las mayores concentraciones, con valores en algunos sitios superiores a los hallados en otras regiones del Caribe.¹⁸⁸ En sedimentos, los mayores valores de DDT con 12.5 ng/g se registran para Puerto Plata; y los mayores valores en bivalvos se reportaron en *Isognomon alatus* en Barahona (30.9 ng/g); y *Crassostrea rizophorae* en Samaná y Miches (23.4 y 30.2 ng/g, respectivamente). Las mayores concentraciones en las muestras biológicas, que llegan a ser como promedio 20 veces superiores en comparación con las de

¹⁸⁴ (Sbriz *et al.*, 1998).

¹⁸⁵ Hartshorn *et al.*, (1981)

¹⁸⁶ SEA, (1995)

¹⁸⁷ Segarra-Carmona, (1992)

¹⁸⁸ Sbriz *et al.*, 1998

los sedimentos, revelan el carácter bioacumulativo de estos contaminantes. Otra fuente de contaminación proveniente de la agricultura lo constituyen los residuos de la producción agrícola. Entre otros ejemplos, la producción cafetalera total de la cuenca del Yaque del Norte, que se estima en unos 200,000 quintales, genera una masa de desechos del orden de las 8,118.8 ton/año, y el cultivo del guineo genera como desechos cantidades considerables de fundas de polietileno, material no degradable cuyo tiempo de vida media se estima entre 30 a 200 años. Los envases de productos químicos manejados descuidadamente también contribuyen a la contaminación de sólidos relacionada con la actividad agrícola.

Contaminación por petróleo y sus dispersantes. Existe poca documentación al respecto. El único estudio reciente conocido indicó valores de 1.98 a 5.88 $\mu\text{g/l}$ en aguas superficiales del litoral de Santo Domingo (SEA/SURENA 1999), considerados como típicos de zonas costeras medianamente contaminadas por petróleo según las normas de CARIPOL. Estas concentraciones se relacionan con los aportes petrogénicos de varias fuentes urbano-industriales que vierten al Río Ozama, y con industrias que vierten directamente al litoral como la refinería de petróleo. Los valores de hidrocarburos en sedimentos litorales, variaron entre 16 $\mu\text{g/g}$ y 291 $\mu\text{g/g}$ las cuales pueden considerarse relativamente bajas según las normas de CARIPOL.

Contaminación desde buques. A lo largo de la costa del país se localizan numerosos clubes náuticos, marinas deportivas y 34 puertos, algunos para tráfico internacional y otros para cabotaje. El volumen total de carga (importada y exportada) registrada entre 1990 y 1994 en los puertos más importantes (Haina, Puerto Plata, Santo Domingo, Boca Chica, San Pedro de Macorís) alcanzó 41,926,120 toneladas métricas, involucrando un movimiento de 15,803 buques.¹⁸⁹ Este volumen de actividad portuaria presupone un importante problema de contaminación relacionado con el manejo y la disposición de los desechos de los buques y la contaminación por hidrocarburos inherente al tráfico marítimo. La producción total de basura portuaria varía según se trate de buques de carga a granel, contenedores, tanqueros, turísticos, deportivos o pesqueros, pero se ha estimado en unas 8,700 ton/año. No existe aún ningún tipo de instalaciones para recibir las basuras que se producen en los buques durante las travesías. La actual solución de depositar los residuos de los buques en los vertederos municipales aledaños a los puertos complica la situación de contaminación por desechos sólidos, de por sí grave en el país. Estos vertederos a cielo abierto carecen de control sanitario y todos se encuentran a una distancia menor o igual a 2 km de la zona costera. Ninguno de los ayuntamientos dispone de los equipos suficientes para garantizar un servicio de recolección, transporte y mucho menos de las maquinarias requeridas para la construcción de un relleno sanitario.¹⁹⁰

Recuadro 4: Avances en la adopción de medidas de control de la contaminación acuática y marina

En 1993 y en el marco de la reunión patrocinada por la Organización Marítima Internacional (OMI), la Red Operacional de Cooperación Regional entre Autoridades Marítimas (ROCRAN) y América Central (ROCRAN-CA), la Secretaría de Estado de Agricultura (SEA) y la Comisión de Seguimiento de los Acuerdos de la Cumbre de la Tierra, revisaron y aprobaron un plan preliminar para el manejo de los puertos y sus actividades. También a través de la SEA/SURENA, el país participa en la Iniciativa del Gran Caribe para los Desechos Generados por Buques (WCISW), un proyecto regional del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM/GEF) implementado por la OMI desde 1995, para promover la ratificación e implementación de MARPOL 73/78 en el Caribe. Medidas recientes incluyen la promulgación del decreto 112-95, prohibiendo la eliminación de desechos contaminantes sólidos y líquidos en el litoral marino, desembocaduras de ríos, acuíferos y mar territorial; las actividades que

¹⁸⁹ ONE, (1995)

¹⁹⁰ SEA, (1996)

afecten la biodiversidad marina y creando el Consejo Técnico y Administrativo para la protección Costero Marina, para hacer cumplir dichas regulaciones. La comisión estuvo vigente hasta junio de 1998, cuando fue suprimida y sus funciones absorbidas por el Instituto Nacional de Protección Ambiental (INPRA), nueva entidad creada (decreto 216-98) para formular y ejecutar las políticas de gestión y regulación para prevenir y controlar la degradación ambiental.

La República Dominicana ha suscrito y ratificado una serie de convenios y tratados internacionales relativos a la contaminación del medio ambiente marino y a la protección de la biodiversidad, siendo las ratificaciones más recientes las correspondientes al Convenio MARPOL 73/78 sobre Prevención de Desechos Generados por Buques, y de sus dos protocolos de 1978 y 1997 y anexos I-VI (aprobada por el Congreso Nacional en diciembre de 1997) y a la Convención de Cartagena y sus varios protocolos; derrames de hidrocarburos, SPAW, y FTSM (aprobada por la Resolución No. 359 de agosto 1998). Como ausentes notables en la lista de instrumentos ratificados, pueden mencionarse varios instrumentos ambientales relevantes en los cuales el país aún no participa. Entre estos, la Convención de Basilea de 1989 y su protocolo del 1995; la Convención de las Naciones Unidas sobre Derechos del Mar (UNCLOS) de 1982 con sus acuerdos de 1994 y 1995 y protocolo de 1998 sobre fondo marino; y la Convención RAMSAR de 1971 sobre Humedales y su protocolo del 1982. La documentación de instrumentos de ratificación y/o adhesión de algunos de estos tratados ha sido elaborada y su tramitación se encuentra a diferentes niveles de progreso. Entre éstos, el país persigue actualmente la entrada a la Convención de Basilea, UNCLOS, y la Convención OPRC (Convención Internacional sobre Preparativos, Respuesta y Cooperación para la Contaminación por Hidrocarburos) de la OMI.

Ante la eventualidad de incidentes de derrames de hidrocarburos, se ha elaborado un borrador final del Plan Nacional de Contingencia y se estableció un Comité de Planificación sobre Derrames de Petróleo, formado por representantes de las fuerzas armadas, y la industria petrolera local.¹⁹¹ Las limitaciones en casos de derrames de hidrocarburos incluyen la carencia de equipo de respuesta por parte de agencias ambientales gubernamentales, y la escasez de personal entrenado. La Refinería Dominicana de Petróleo y las empresas locales de combustibles son las únicas entidades que cuentan con equipo y personal especializado para la tarea.

Entre las actividades puntuales deben destacarse los estudios diagnósticos completados en 1998 sobre contaminación del litoral costero de Santo Domingo,¹⁹² a través del proyecto de Manejo Integrado de Recursos Costeros en Areas Turísticas (MIRCAT), los cuales han producido una valiosa información sobre contaminación no disponible previamente. Bajo los auspicios del Proyecto de Mitigación de Desastres en el Caribe (PMDC) se ha establecido el Comité Dominicano de Mitigación de Desastres (CDMD), que incluye entre sus servicios, talleres sobre manejo de sustancias tóxicas y desechos peligrosos, y asesorías de prevención y manejo de contaminación ambiental. Se ha iniciado también un nuevo proyecto dirigido a encarar los problemas de contaminación marina en áreas turísticas por vertimiento de aguas no tratadas, que ejecuta el Secretariado Técnico de la Presidencia, con apoyo del Banco Mundial.

Se deteriora la calidad del aire

No existen programas de monitoreo ni estadísticas de contaminación del aire en la República Dominicana. Sin embargo, estimaciones realizadas en base al consumo nacional de combustibles fósiles y a la producción de cemento, indican que las emisiones contaminantes han registrado un aumento. La

¹⁹¹ REMPEITC-Carib, (1997)

¹⁹² SEA/SURENA, (1999), en imprenta

producción de cemento en el país alcanzó 1.9 millones de toneladas en 1998.¹⁹³ A nivel nacional la contaminación atmosférica por fuentes industriales no parece todavía constituir un problema grave debido a la poca industrialización alcanzada por el país, a la dispersión geográfica de las industrias existentes y a la ubicación de estas en áreas costeras donde los vientos favorecen la dispersión de emisiones contaminantes. No obstante, en las zonas urbanas más importantes, la concentración de varias fuentes industriales de emisión y la mayor afluencia de vehículos de motor representan problemas al ambiente y la salud humana. Recientemente se inventariaron en Santo Domingo¹⁹⁴ más de 158 industrias que aportan humo, polvo y emisiones de partículas, sin que existan sistemas de tratamiento para purificar los residuos gaseosos.

Las actividades relacionadas con la generación de energía contribuyen emisiones producidas por la combustión de los derivados de petróleo y de carbón mineral. El sector del transporte representa la fuente principal de emisiones de dióxido de carbono (CO₂) y dióxido de nitrógeno (NO₂), y la única fuente de emisiones de plomo. Las centrales de turbina de vapor de la CDE emiten cantidades considerables de dióxido de nitrógeno (NO₂) y dióxido de sulfuro (SO₂).¹⁹⁵ La manufactura de cemento contribuye también de manera importante a las emisiones de CO₂ (aproximadamente 0.5 tonelada métrica de CO₂ es liberada por cada tonelada de cemento producida). Se estima que en República Dominicana las emisiones de dióxido de carbono a la atmósfera aumentaron de 6.4 a 11.8 millones de toneladas métricas entre 1980 y 1995, lo que representa un incremento de 1.1 a 1.5 toneladas métricas per capita entre 1980 y 1995 (Cuadro 14). El volumen de las emisiones contribuidas por la proliferación de pequeñas unidades de autogeneración (plantas eléctricas), para compensar las deficiencias de suministro de energía, no es conocido, pero debe haber crecido exponencialmente en los últimos años.

En áreas urbanas con gran concentración de vehículos, las emisiones de monóxido de carbono y óxidos de nitrógeno fueron estimadas en cerca de 12.4 g/km/vehículo durante cargas de tráfico de 3,000 vehículos/hora durante las horas pico. Hasta 1997 el número registrado de vehículos de motor era de 548,451 unidades, sin incluir 700,000 motocicletas, de los cuales el 73% se concentraba en Santo Domingo, donde se calcula un vehículo por cada seis habitantes (la media nacional es de un vehículo por cada 14 habitantes). La contaminación por plomo en la atmósfera derivada de la combustión de gasolina así como de las emisiones de fundiciones, neveras, fábricas de baterías, pinturas, acero, cerámica, soldadura, ha tenido efectos comprobados sobre la salud pública, al encontrarse concentraciones en humanos por encima de los niveles tolerables. Según Pantaleón (1996), análisis de sangre efectuados a 1,016 pacientes externos revelaron que el 3.5% tenía 40 microgramos/decilitro de Pb y un 8.5% más de 50 microgramos/decilitro; y estudios con 150 niños menores de 12 años mostraron un 25% con más de 10 microgramos/decilitro de Pb, un 10% hasta 20 y un 2% más de 30. En diferentes áreas urbanas del país se han obtenido valores de plomo y benceno en la atmósfera que sobrepasan las normas establecidas.¹⁹⁶

¹⁹³ Dauhajre, Andrés, "La escasez de cemento y el control de precios", artículo publicado en la sección Sábado Económico del periódico Listín Diario, de fecha sábado 8 de mayo de 1999.

¹⁹⁴ SEA/SURENA, (1999)

¹⁹⁵ ESMAP, (1991)

¹⁹⁶ González, (1996)

Cuadro 14

Emisiones de dióxido de carbono (CO₂) en la República Dominicana por procesos industriales (1992 solamente), y comparación de tendencias de las emisiones totales entre 1980 y 1995

Emisiones de CO ₂ por procesos industriales en 1992 (en '000 de toneladas métricas) (WRI, 1996)						Emisiones de dióxido de carbono en 1980 y en 1995 (World Bank, 1998)					
Sólido	Líquido	Gas	Manufact. Cemento	Total	Per capita	Total en millones de toneladas métricas		Toneladas métricas per capita		kg por \$ de PIB	
1992	1992	1992	1992	1992	1992	1980	1995	1980	1995	1980	1995
154	9,460	0	634	10,248	1.36	6.4	11.8	1.1	1.5	1.4	1.6

Fuentes: WRI, 1996, y World Bank, 1998

Recuadro 5: Avances en la aplicación de tecnologías limpias y reducción de emisiones contaminantes

Se han registrado algunos avances notables en la reducción de emisiones contaminantes en el país. En enero de 1999 se estableció el uso de gasolina sin plomo, como resultado de los compromisos contraídos por el país en la Cumbre de Las Américas de Miami en 1994; y los países de la región, en la Cumbre de Santa Cruz en Bolivia de 1996 que concretaron el primer plan de acción para el desarrollo sostenible de las Américas. Este es un paso significativo hacia la adopción de tecnologías limpias, en gran parte promovido por el proyecto Capacidad 21 y la Oficina de las Cumbres Mundiales, que refuerza los compromisos suscritos por el país como signatario de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (ratificada por República Dominicana en octubre de 1998), con la reducción de emisiones de los principales gases (CO₂, óxidos nitrosos) que causan el efecto de invernadero. Algunos emisores notables en el pasado reciente, como la Refinería Dominicana de Petróleo, y otros complejos industriales han instalado precipitadores electrostáticos efectivos.

Otras iniciativas encaminadas a la adopción de tecnologías limpias y a la reducción de emisiones que afectan la capa de ozono, incluyen varios proyectos promovidos por la Comisión Gubernamental de Ozono,¹⁹⁷ con apoyo del Fondo de Fideicomiso del Protocolo de Montreal. Entre estos, se cuentan proyectos dirigidos a la eliminación del consumo de 40.7 toneladas de ODP/año de CFC 11 y CFC 12 en la fabricación de equipos de refrigeración comerciales en empresas industriales del sector privado, mediante su reemplazo por HCFC 141b y HFC 134a. Las acciones involucran cambios en las líneas de producción existentes y conversión a las nuevas tecnologías. También dentro del marco de las actividades de seguimiento al Protocolo de Montreal, se está llevando a cabo la implementación de un Programa Nacional para la recuperación y reciclaje de refrigerante CFC12 en los sectores de refrigeración y aire acondicionado.

Recuadro 6: Hidroeléctrica el Limón

La comunidad rural del Limón, ubicada a algunos kilómetros de San José de Ocoa, hasta hace menos de dos años, no contaba con un sistema de suministro eléctrico formal, ya que queda alejado de los tendidos de las principales empresas proveedoras de electricidad. Pero, a partir de marzo de 1998 un sistema hidroeléctrico novedoso, brinda energía eléctrica en los caminos y las 73 viviendas de esta comunidad.

¹⁹⁷ COGO; adscrita a la SEA-SURENA

Este proyecto fue iniciado por la propia comunidad con el apoyo financiero y técnico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el PRONATURA a través del Programa de Pequeños Subsidios del Fondo para el Medio Ambiente Mundial de la Universidad de Cornell y del Club Rotario Internacional y de la Asociación de Desarrollo de San José de Ocoa. La propia comunidad trabajó en todas las instalaciones eléctricas aprendiendo a ensamblar los transformadores, fabricar e instalar los 135 postes e instalar todo el tendido eléctrico con el apoyo técnico de Jon Katz.

La microhidroeléctrica de 3.5 KW que fue instalada en el Limón fue ideado por el físico Jon Katz, el que adaptó el generador a las condiciones locales mediante una tecnología desarrollada por la organización inglesa ITDG en Nepal. Una turbina genera electricidad, utilizando la fuerte presión en una tubería que lleva el agua para irrigar los pequeños predios agrícola, una turbina genera electricidad, lo que promueve el uso de una fuente de energía renovable amigable con el medio ambiente.

Otro aspecto importante, que ha traído consigo el proyecto, lo constituye la integración de la comunidad al mundo cibernético. Desde octubre de 1998 El Limón cuenta con una conexión electrónica al internet y a la que tienen acceso todos los residentes de la comunidad. Las computadoras están instaladas en la escuela primaria y la conexión se realiza gracias a un "repetidor" instalado por la propia comunidad. Con el apoyo financiero de PNUD y PRONATURA y el soporte técnico de la Universidad de Cornell, se desarrolló un programa de entrenamiento en informática, del que se benefician más de 40 jóvenes y adultos de la comunidad.

Este proyecto es una muestra de como las comunidades unidas pueden hacer frente a sus problemáticas bajo una visión de desarrollo humano sostenible.

3. LAS POLÍTICAS AMBIENTALES Y LA GESTIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

En la práctica, las políticas de medio ambiente y la gestión ambiental han estado tradicionalmente divorciadas. El enfoque de la política ambiental se ha caracterizado por una prolífica creación de decretos, leyes, resoluciones, normas, instituciones, comisiones, subcomisiones, convenios, tratados, y acuerdos para la conservación del medio ambiente y el manejo de los recursos naturales. El resultado ha sido una abundante legislación acumulada a través de décadas que se origina a principios de siglo, y que con frecuencia, tienen su génesis en situaciones circunstanciales y ofrecen soluciones temporales que nunca parecen abordar problemas fundamentales. Asimismo, esa legislación evidencia decisiones recurrentes, incluye elementos redundantes o contradictores y se neutralizan mutuamente; y, en el caso de las más antiguas, son ya obsoletas y a menudo carecen de base científica mientras ignoran la perspectiva y los conceptos del desarrollo sostenible. Los aspectos institucionales de las políticas reflejan la misma situación de confusión de los marcos legales y regulatorios, debido a la gran dispersión y multiplicidad de competencias institucionales, técnicas y legales, a la falta de infraestructura adecuada, de personal capacitado y de coordinación interinstitucional, así como a la escasez de recursos financieros y a la carencia de información ambiental confiable y suficiente para fundamentar la toma de decisiones de manera acertada.

Condicionada por estas deficiencias, la gestión ambiental ha sido limitada por una serie de problemas reconocidos y discutidos ampliamente durante las últimas décadas. Entre los más importantes se destacan, la falta de continuidad de los procesos y de las políticas de gestión; la intervención de grupos de interés, incluyendo intereses políticos; el dominio de los enfoques a corto plazo sobre la racionalidad a largo plazo; el dominio del comportamiento competitivo sobre el comportamiento cooperativo y participativo; el dominio del criterio individual sobre la vocación y orientación institucional; la postergación indefinida de soluciones o la solución parcial a problemas y conflictos ambientales; la fragmentación de responsabilidades y autoridades; la fragmentación de los niveles de relación entre

agencias ambientales y sociedad civil; y la fragmentación de información y conocimientos. Hasta principios de la década de los noventa, el énfasis de las políticas se centraba en la protección de recursos por medio del control y/o prohibición total de uso, resultando los procesos de gestión poco eficaces debido a las incapacidades institucionales para implementar la legislación.

Con el impulso de la Cumbre de Río, los nuevos enfoques de desarrollo sostenible y del uso sostenible de recursos naturales de la década de los noventa, se inician con la creación de la Comisión Nacional de Seguimiento de los Acuerdos de la Tierra en 1992. Estos nuevos enfoques son además reforzados por los fondos de asistencia internacionales para financiamiento de proyectos de desarrollo, conservación del medio ambiente (biodiversidad, cambio climático, capa de ozono, desertificación) y de combate a la pobreza, que promueven la sostenibilidad, la participación de la sociedad civil, la consideración de los problemas sociales y económicos, el fortalecimiento institucional, y la integración de los sectores públicos y privados. Entre 1993 y 1998 se registra un incremento en las acciones orientadas a la adopción de los cambios necesarios en las políticas, legislación y gestión ambiental, y se activa la participación nacional en actividades de seguimiento a compromisos internacionales contraídos desde 1992.

El seguimiento y la participación del país en los tratados internacionales ha sido tradicionalmente inconsistente, aspecto que ha mejorado en años recientes, observándose una mayor participación nacional en los escenarios internacionales de medio ambiente. De hecho, se han incrementado las ratificaciones de convenios (Capa de Ozono en 1993, Diversidad Biológica en 1996, Desertificación en 1997, y Cambio Climático en 1998), y las actividades de participación del país en iniciativas y tratados de la OMI referentes a la contaminación por hidrocarburos. Esto coincide con la relevancia global que alcanza el derecho ambiental internacional luego de Río, que tiene como mayor logro el reconocimiento universal de la necesidad de incorporar los conceptos de desarrollo sostenible dentro de las estrategias nacionales de desarrollo (Agenda 21), así como la estimulante aparición de los mecanismos financieros de las diferentes convenciones marco de las Naciones Unidas (Fondo para el Medio Ambiente Mundial, Fondo de Fideicomiso del Protocolo de Montreal).

En este período también aparece el proyecto de Ley de Protección y Calidad Ambiental por la Comisión Nacional de Medio Ambiente, proponiendo actualizaciones en el marco normativo del sector medio ambiente, así como varias propuestas de códigos ambientales (Forestal, Aguas), y de un proyecto de ley sobre regulación de colecciones de flora y fauna e investigaciones científicas. En 1997, las agencias de medio ambiente realizaron una serie de talleres coordinados por la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado,¹⁹⁸ con el objetivo de definir el proceso de reforma y modernización del Sector Recursos Naturales y su relación dentro del marco estratégico de desarrollo a ser definido por el país. Esto resultó en un diagnóstico sectorial de percepciones inter e intra institucionales sobre situación, propósitos, y relaciones dentro del Estado, dentro del contexto de desarrollo sostenible, y con la sociedad civil, así como la identificación de los "siguientes pasos" en el proceso.

Recuadro 7: Medio Ambiente en el Diálogo Nacional

El Diálogo Nacional celebrado a principios de 1998 resultó en numerosas propuestas, entre las cuales fueron priorizadas la formalización de una agenda legislativa que incluya la reforma de la Constitución para incorporar el concepto del desarrollo sostenible; la definición de las políticas públicas del sector; la elaboración de la Ley Marco del sector recursos naturales y medio ambiente; la creación de

¹⁹⁸ Aybar y Silva (1997)

un tribunal ambiental; y la reglamentación y adecuación de las leyes sectoriales. Otras propuestas incluyeron, la creación de la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente (para lo cual se constituyó la Comisión Coordinadora de Recursos Naturales y Medio Ambiente, COSERENAMA), cuyo proyecto de Ley fue remitido por el Poder Ejecutivo a la Cámara el 11 de octubre de 1999; la adecuación de la Ley 67 sobre el Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas; la creación del Instituto Nacional de Recursos Forestales (INAREF), integrado por la Dirección General Forestal y la Comisión Técnica Forestal; el establecimiento de una autoridad para la protección del medio marino, responsable del ordenamiento y gestión integral de la zona costera y marina; el diseño y ejecución de una estrategia nacional para el tratamiento de las aguas residuales e industriales, el manejo apropiado de los desechos sólidos, el control de ruido y la prevención de la contaminación del aire; y la creación de mecanismos de financiamiento que aseguren la gestión sostenible de los recursos naturales, la biodiversidad y la protección del medio ambiente, como sería un fondo ambiental nacional.

En 1998 es creada una nueva entidad de gestión y regulación ambiental, el Instituto Nacional de Protección Ambiental (INPRA), suprimiéndose mediante el mismo decreto varias comisiones (Consejo Técnico Administrativo para la Protección Costero Marina; Comisión Nacional de Medio Ambiente y Comisión Nacional de Saneamiento Ecológico), y quedando los mandatos y funciones de éstas consolidadas dentro del INPRA. También se han elaborado los proyectos de Ley de Protección, Conservación y Explotación de los Recursos Vivos Acuáticos, que contempla la creación del Instituto Dominicano de Pesca (INDOPESCA), y la creación del Instituto Nacional de Recursos Forestales (INAREF), así como nuevas regulaciones de Vida Silvestre. A finales de 1998, la COSERENAMA completó y distribuyó el primer borrador del Ante-Proyecto de Ley General de Protección Ambiental y de Recursos Naturales, cuyo proceso de revisión y discusión continuó a principios de 1999.

Una serie de iniciativas y proyectos dirigidos a la planificación y desarrollo de políticas y estrategias ambientales se encuentra actualmente bajo implementación o están a punto de iniciarse. Entre éstas, las actividades que están siendo conducidas por el Proyecto Capacidad 21, que tiene entre sus objetivos la creación del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES); el proyecto sobre Políticas Nacionales de Medio Ambiente, que generará entre otros productos una Estrategia Ambiental Nacional y un plan de inversiones de medio ambiente para la implementación de dicha Estrategia; el proyecto de Estrategia Nacional de Biodiversidad y Plan de Acción en seguimiento a los compromisos contraídos por el país con la Convención de Diversidad Biológica, ambos recién iniciados por la Oficina Nacional de Planificación del Secretariado Técnico de la Presidencia, con financiamiento del Banco Mundial y del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM/GEF) y apoyo del PNUD; así como la continuación de los trabajos de la Oficina de Seguimiento de las Cumbres Mundiales. Otros proyectos de importancia iniciados dentro del marco de la sostenibilidad, la descentralización de la gestión, la participación y la transferencia de información ambiental son los proyectos de Desarrollo Humano Sostenible, los Consejos Provinciales de Desarrollo, el Programa Red de Desarrollo Sostenible y Araucaria con España en el Sudoeste.

Cuadro 15
Indicadores globales de compromiso gubernamental hacia la sostenibilidad ambiental

Estrategia Ambiental y/o Plan de Acción Desarrollo Sostenible	Perfil Ambiental del País	Biodiversidad		Frecuencia de reportaje del comercio de especies amenazadas (CITES) % de años reportados ⁴	Participación en tratados ⁵ (ratificación)			
		Evaluación	Estrategia y Plan de Acción		Cambio Climático	Capa de Ozono	Diversidad Biológica	Ley del Mar
(en preparación): Capacidad 21; Proy. Políticas Ambientales	1981	1990 ¹ 1994 ² 1999 ³	(a iniciar en 1999): Actividades Habilitantes	80 %	1998	1993	1996	(no)

Clave: ¹SEA/DVS (1990): biodiversidad terrestre. ²CIBIMA (1994): biodiversidad marina. ³Proyecto Biodiversidad GEF-PNUD/ONAPLAN (Ottenwalder, Herrera y Betancourt, en prensa (1999): actualización de evaluación de biodiversidad marina. ⁴Reportes oficiales presentados a la Secretaría CITES por los países miembros de la Convención en Comercio Internacional de Especies en peligro de Flora y Fauna. ⁵Año de ratificación del tratado o convención.

Las Naciones Unidas y la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) han identificado y adoptado recientemente seis indicadores, para ser monitoreados por la comunidad internacional como parte de una nueva estrategia internacional de desarrollo. Estos son: compromiso gubernamental e institucional (países con una estrategia nacional para el desarrollo sostenible); recursos de agua (población con acceso a agua potable; intensidad de utilización de agua; porcentaje de los recursos anuales disponibles para uso); biodiversidad (áreas protegidas nacionalmente como porcentaje del área terrestre total); uso de energía (Producto Interno Bruto, PIB/por unidad de uso de energía; y emisiones totales y per capita de bióxido de carbono).

Recuadro 8: Participación de la sociedad civil en la gestión ambiental

La participación de la sociedad civil en la gestión ambiental ha crecido considerablemente durante los últimos veinte años, en parte como respuesta a los vacíos de gestión dejados por el sector público en la conservación de recursos naturales y el manejo del medio ambiente. Se estima que existen más de 200 organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas, sociedades ecológicas, grupos comunitarios, y organizaciones religiosas que participan directa o indirectamente en actividades ambientales. La participación de sectores empresariales (industria, turismo) ha sido generalmente tímida pero se ha incrementado recientemente. Muchas de éstas han alcanzado gran desarrollo en sus capacidades institucionales, técnicas y administrativas, y han expandido su participación a actividades regionales e internacionales, mayormente en talleres y seminarios. A través de éstas, el país estuvo representado en las Cumbres sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de Miami (1994) y de Santa Cruz (1996), las cuales fueron precedidas por consultas nacionales. El desarrollo y la participación de grupos de base y organizaciones comunitarias costeras y rurales en actividades de medio ambiente ha aumentado especialmente a partir de 1994, con el impulso financiero recibido por programas y proyectos orientados a promover la autogestión ambiental y el desarrollo de capacidades a nivel local, algunos de los cuales están dirigidos a grupos de base (fondos GEF-PNUD del Fondo para el Medio Ambiente Mundial).

A través de sus diversas organizaciones, la sociedad civil ha contribuido con la conservación y uso adecuado de los recursos naturales. Las áreas de actividad que éstas desarrollan incluyen, co-manejo de áreas protegidas, desarrollo comunitario, educación ambiental, protección de biodiversidad y ecosistemas, agricultura orgánica, investigación socioeconómica y sobre recursos naturales, desarrollo sostenible, pobreza, salud ambiental, fuentes alternativas de energía, ecoturismo, forestería, plantas

medicinales, limpieza de playas, y transferencia de tecnologías, entre otras. El apoyo financiero ha provenido en gran parte de ONG's internacionales de conservación, fundaciones internacionales privadas, organismos bilaterales y multilaterales internacionales, y gobiernos extranjeros, así como de fuentes nacionales en forma de subsidios y donaciones del sector privado, empresarial, y del mismo Gobierno. Ejemplo de esto es el Plan Nacional Quisqueya Verde, que incluye un componente de participación para organizaciones comunitarias y organizaciones no gubernamentales de gestión ambiental. Las organizaciones privadas sin fines de lucro, desarrollan sus actividades tanto de manera independiente como dentro del marco de acuerdos y convenios de colaboración con las agencias gubernamentales de medio ambiente (SURENA, DGF, DNP).

Aunque el ambiente de las relaciones cooperativas con frecuencia depende y es influenciado por situaciones circunstanciales, en general la cooperación entre los sectores público y privado se ha incrementado en el período 1990-1998. En 1995, unas 27 organizaciones no-gubernamentales mantenía mecanismos formales de colaboración con la Dirección Nacional de Parques para el co-manejo de áreas protegidas.¹⁹⁹ Recientemente la DNP ha iniciado un esquema que incorpora a las organizaciones de comunidades locales al co-manejo de áreas protegidas bajo el modelo de Juntas Rectoras en dos áreas protegidas.

En relación a las diferentes filosofías y modelos de gestión promovidos por las organizaciones de la sociedad civil,..."todas las organizaciones ambientalistas se asemejan entre sí en la manera como plantean la problemática ambiental, pero se diferencian entre sí en cuanto a la formulación de alternativas y proposición de actividades para enfrentar dicha problemática".²⁰⁰

4. COHERENCIA ENTRE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS Y LAS POLÍTICAS AMBIENTALES

En la República Dominicana no ha existido vinculación entre las políticas económicas y las políticas ambientales. El problema apenas empieza a ser reconocido como una necesidad para el desarrollo y un reto para el futuro inmediato, y sólo recientemente ha sido planteado a nivel de la agenda programática del Estado. En el Plan Nacional de Desarrollo Social elaborado a raíz de la participación del país en la Cumbre Mundial de Desarrollo Social de Copenhague de 1995, la dimensión ambiental es considerada de manera explícita dentro de las estrategias económicas y sociales.²⁰¹ Esto representa un avance importante con respecto al Plan Nacional de Desarrollo 1986-90, en el que los asuntos del medio ambiente son ignorados completamente en las dimensiones económicas y sociales, con la única excepción de los aspectos relativos al saneamiento básico. Sin embargo, más allá de la intención no se podría hablar todavía de avances concretos. En parte, éstos han sido limitados por la situación de transición y las necesidades de reforma en que se encuentran las políticas sectoriales. La definición de estos planteamientos son a su vez, insumos requeridos para la formulación de la Estrategia Nacional de Desarrollo. Mas aún, el reconocimiento de la estrecha dependencia y vinculación del desarrollo socioeconómico con la salud de los ecosistemas, la preservación de la biodiversidad y la sostenibilidad de los recursos naturales, continúan siendo temas ausentes en la Constitución de la República.

Independientemente de las inconsistencias y necesidades de actualización de políticas y legislaciones que pudieran existir, muchas de las regulaciones ambientales vigentes son correctas y adecuadas, pero éstas no han sido aplicadas efectivamente. La degradación del medio ambiente y el manejo incoherente de los recursos naturales ha continuado en el país con el incremento de prácticas insostenibles, el uso de tecnologías inapropiadas por parte de los sectores productivos (industria, agricultura, turismo), y la intensificación de la urbanización, causando contaminación y deterioro de

¹⁹⁹ UNIDOS, (1995)

²⁰⁰ Conclusiones del taller "Paradigmas sobre Medio Ambiente: Conceptos, Formas de Intervención y Resultados"; CEUR/PUCMM, (1994)

²⁰¹ Plan Nacional de Desarrollo Social, ONAPLAN (1996)

ecosistemas, suelos, aire, y recursos hídricos y genéticos. Con la necesidad de impulsar el desarrollo de los sectores productivos, las políticas económicas han creado incentivos legales que han tenido efectos negativos sobre el medio ambiente, pero el sistema ha fallado en la articulación de incentivos y desincentivos fiscales para prevenir la degradación ambiental y para la protección de los recursos. Debido a las obvias implicaciones socioeconómicas, entre los retos más difíciles que enfrentan los compromisos que plantean la articulación de relaciones intersectoriales, están la mitigación de impactos y el cumplimiento de legislaciones ambientales, que regulan el uso de recursos y las actividades de desarrollo que han sido claves para mantener el ritmo de crecimiento de los sectores de mayor incidencia en el PIB y/o promover la inversión externa, como la construcción (extracción de materiales de la corteza terrestre de cuencas y playas), turismo (deterioro de ecosistemas costeros; playas, manglares, arrecifes, humedales, acuíferos, calidad del agua marina), minería (eliminación de cubierta vegetal, alteración del paisaje, relieve y drenaje natural, contaminación), y otros, como zonas francas, manufactura, agricultura, energía y comunicaciones.

Recuadro 9: Desarrollo Sectorial y Medio Ambiente

Son numerosos los casos que evidencian las consecuencias de prácticas y usos insostenibles, que no sólo han tenido un costo ambiental, sino un costo económico directo sobre los mismos sectores productivos y de servicios, como turismo, industria, agricultura y energía, causando además una cadena de serias repercusiones económicas tanto intra como intersectoriales. Sólo por mencionar un ejemplo de lo primero, es el caso de industrias textiles que contaminan los acuíferos con desechos químicos, afectando industrias adyacentes que elaboran productos alimenticios y se ven obligadas a comprar agua en camiones y gastar en tratamientos de purificación, aumentando los costos de producción y los precios finales al consumidor.²⁰²

Otros retos importantes a considerar serán los efectos de la globalización, los diferentes acuerdos sobre comercio firmados por el país y la inminente apertura de mercados (Ronda de Uruguay, GATT, CARICOM, Centro América, etc.) sobre el medio ambiente local. Con la liberación de las barreras arancelarias y el fortalecimiento de las fuerzas de mercado el consumo de recursos y el volumen de comercio se incrementarán masivamente en el nuevo siglo. Las tendencias globales prevén un rápido aumento en el uso de mecanismos de incentivo económico o de mercado en el enfoque de las políticas ambientales, hacia la internalización de los costos ambientales. Los aspectos ambientales deberán ser tomados en seria consideración dentro de los ajustes estructurales de políticas económicas sin perder de vista los aspectos de equidad social.

Los sectores productivos se verán afectados si no incluyen las consideraciones de protección ambiental en sus planes adaptativos, ya que toda la exportación tendrá que pasar por normas de calidad. Esta será un factor determinante si quieren competir en el mercado global, de lo contrario deberán dedicarse al mercado local. Es de reconocer que algunas entidades empresariales han incorporado consideraciones ambientales a sus filosofías institucionales, fundamentadas en motivaciones diversas, incluyendo con frecuencia aquellas impulsadas por las fuerzas competitivas asociadas a la inminente apertura de mercados y la globalización, que requieren y/o favorecen tecnologías limpias, y certificaciones verdes (ISO, sellos ecológicos, etiquetas verdes). Ese es el caso de algunas cadenas turísticas y de empresas y talleres industriales del sector refrigeración, que ya han adoptado tecnologías para reducir la emisión de gases refrigerantes (freón 12 y freón 22) que afectan la capa de ozono (SAO's). Sin embargo, es de notar que los aspectos ambientales son ignorados completamente en "Manufactura 2005", el nuevo plan estratégico de acción de desarrollo industrial en la República Dominicana presentado por el sector privado al Gobierno Dominicano.²⁰³

²⁰² Penson, (1994)

²⁰³ ver Banco Central (1997).

Recuadro 10: Valoración Económica de los Recursos Naturales

Los hermosos paisajes naturales que posee la República Dominicana ofrecen un atractivo turístico que está aportando a la economía importantes recursos económicos y son una fuente de recreación e inspiración para nacionales y extranjeros. La flora y la fauna silvestre proveen alimentos y medicamentos a los pobladores rurales, y constituyen además un importante recurso genético para favorecer el control biológico de las plagas que afectan determinados cultivos. Pero, a pesar de disfrutar cotidianamente de los beneficios aportados por los recursos naturales, la sociedad dominicana aun no acierta a reconocer esta realidad en toda su dimensión.

Desde la perspectiva económica local, la percepción general proyectada ha sido que el medio ambiente y los recursos naturales no son otra cosa que materia prima, y además gratuita. En materia de valoración económica de sus recursos naturales, el país está todavía en una etapa embrionaria. Una de las propuestas acogidas por el Diálogo Nacional fue la inclusión del capital natural en las Cuentas Nacionales, lo cual se espera iniciar en 1999. Este es un instrumento utilizado internacionalmente para medir la evolución económica de los países, y que debe reflejar la contribución del medio ambiente y de los servicios ambientales a la actividad económica, incluyendo por ejemplo la estimación de los costos de servicios de absorción de la contaminación por los ecosistemas, o de los impactos positivos sobre la economía y la salud humana.

5. POBREZA Y CONSERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Las relaciones entre población y medio ambiente siempre han sido tema de controversia, particularmente en sus vinculaciones con la pobreza y la degradación ambiental. Con el continuo incremento de población que ha experimentado el país a lo largo del siglo a punto de culminar (incluyendo un 62% en sólo 20 años, entre 1970 y 1990,²⁰⁴ el dilema de la pobreza y la conservación del medio ambiente adquiere sus mayores proporciones durante las últimas tres décadas. Las presiones de uso sobre el reducido espacio insular se multiplican, y lo subdividen por una mayor competencia sobre los recursos. Las viejas nociones de capacidad de carga siguen siendo aplicables ante una secuencia de eventos y factores que incorpora altas densidades, distribución desigual de la tierra u otros recursos, gran variabilidad del potencial productivo de recursos entre regiones, prácticas inadecuadas de explotación, degradación ambiental, reducción o pérdida de productividad ambiental, y eventualmente pobreza.

La gente pobre parece ser al mismo tiempo tanto víctimas como agentes involuntarios de la degradación ambiental. Los vínculos de dos vías entre los procesos y consecuencias de cambio ambiental del empobrecimiento no son, sin embargo, tan directos como generalmente se asume. La degradación ambiental impone costos especialmente severos sobre los más pobres, como resultado de una reducción o disminución de la disponibilidad de los recursos que explota. Pero un comportamiento ambientalmente dañino de parte de los mismos pobres es usualmente el resultado de la falta de opciones alternativas.

Los vínculos entre pobreza y medio ambiente son determinados por una diversidad de factores que afectan las decisiones que hace la gente pobre. Estos dependen de las "apropiaciones" ambientales (en el sentido de derecho asumido de propiedad, o privilegio de uso de los recursos naturales existentes en el área de residencia) así como de cambios en la disponibilidad de recursos. Las "apropiaciones" ambientales pueden ser definidas como el resultado combinado de los "paquetes" de recursos ambientales que la gente ha utilizado y manejado como resultado de su propiedad, de su propia producción, de su participación en un grupo social o económico particular, o de una prolongada residencia generacional en

²⁰⁴ ONE (1993).

un sitio determinado (sucesión); así como de su habilidad para hacer uso efectivo de esos paquetes de recursos. Las "apropiaciones" ambientales determinan las interacciones entre la gente pobre y determinado medio ambiente a nivel local, mientras que a nivel macro, una serie de procesos socioeconómicos determinan esas interacciones. A nivel local (individuo, hogar, comunidad, etc.) las apropiaciones ambientales dependen de una serie de factores, incluyendo patrones de tenencia de recursos naturales, acceso a trabajo, relaciones sociales (incluyendo género), recursos de capital, educación, y tecnología. A nivel macro (regional, nacional) operan procesos más amplios a través de las decisiones sobre tecnologías, incentivos, instituciones, y regulaciones para favorecer algunos grupos sociales y algunas áreas geográficas sobre otras. Entre estos procesos están, cambios demográficos, procesos ambientales, políticas macroeconómicas, mercados y precios, enfoques y programas de desarrollo hacia la pobreza y el medio ambiente, políticas agrícolas, gobernabilidad, y conflictos políticos.

Sobre esta base, los efectos de y las respuestas a las interacciones pobreza-medioambiente dependen de tres factores primordiales: la disponibilidad, el acceso y la "apropiación" de los recursos naturales y servicios ambientales. En el caso de la disponibilidad y/o existencia física de recursos, la deforestación, por ejemplo, representa una pérdida o disminución de disponibilidad de recursos forestales para toda la sociedad, pero sus consecuencias son especialmente serias para la gente pobre que depende directamente de recursos del bosque para subsistir. Por otro lado, los recursos naturales no están distribuidos de manera homogénea por todo el país, estando su productividad determinada por ciertas características y condiciones ecológicas específicas en áreas geográficamente diferenciadas. Así, la aridez, las limitaciones hídricas y edáficas, y el relieve excesivo entre otras, caracterizan regiones del territorio nacional, determinando una reducción virtual del espacio productivo.

Las relaciones entre pobreza, medio ambiente, equidad social y sostenibilidad, han sido tomadas nuevamente en consideración en las estrategias sectoriales del área social, como el Plan Nacional de Desarrollo Social,²⁰⁵ el Informe Nacional a la Cumbre Mundial sobre Alimentación,²⁰⁶ y el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición.²⁰⁷ Este es un paso importante dentro del esquema de las políticas nacionales, ya que el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social es un instrumento básico de políticas del Estado que contiene los lineamientos generales para el desarrollo social dirigido a reafirmar los compromisos con la necesidad de combatir la pobreza a través del reforzamiento de la salud, el trabajo, la educación, el saneamiento básico, el acceso a agua potable, la seguridad alimentaria y la posibilidad de acceder a vivienda. El plan considera prioritarias las acciones que el Estado debe emprender junto con la sociedad civil en torno al combate de la pobreza, la creación de empleos productivos, la integración social y la conservación del medio ambiente.

La reducción de la pobreza rural y la promoción de la agricultura sostenible son puntos críticos desde la perspectiva de la equidad social y ambiental. Para lograr un mejor equilibrio en el desarrollo con una productividad sostenible de los ecosistemas naturales se requiere un gran esfuerzo educativo que permita a los pobres urbanos y rurales un mayor abanico de oportunidades. El mayor empuje de las políticas estratégicas para reducir la pobreza y asegurar un manejo ambiental sostenible y productivo debe ser dirigido a ampliar el espectro de opciones viables a la gente pobre. Un principio guía sería sustituir "medio ambiente" por "trabajo", o proporcionar trabajos como manera central para alcanzar seguridad de medios de vida. El acceso a los recursos naturales, como por ejemplo la tierra, es factor indicador del grado de equidad existente en una sociedad. Como los recursos naturales son finitos, definir quién tiene acceso y control efectivos sobre éstos permite delimitar las responsabilidades sobre el deterioro del entorno y las posibilidades reales de las personas de emprender prácticas sustentables y decidir sobre la dirección del desarrollo. Esta variable se encuentra íntimamente relacionada con la participación en los procesos de adopción de decisiones y en el poder que tienen los distintos sectores sociales y los

²⁰⁵ ONAPLAN 1996

²⁰⁶ SEA 1996

²⁰⁷ SEA 1998

individuos. Enfoques como "cuidado ambiental primario", que enfatiza la devolución del control sobre los recursos ambientales y decisiones de manejo a las comunidades locales ofrece promesas de manera complementaria entre la reducción de la pobreza y la sostenibilidad ambiental, especialmente en áreas de bajo potencial.

6. RETOS, ASPIRACIONES Y NECESIDADES APREMIANTES

La calidad de vida, salud y economía en la República Dominicana dependen del funcionamiento adecuado y continuo de sus sistemas ecológicos. En términos muy amplios, la disponibilidad de bienes naturales y servicios de los cuales se depende está controlada por el ciclo hidrológico, los ciclos geoquímicos, el sistema climático, y el mantenimiento de la diversidad biológica y de ecosistemas funcionales. La satisfacción de las necesidades de una población que continua creciendo y la reducción de la incidencia de la pobreza, mientras se reiteran las intenciones de alcanzar un desarrollo ambientalmente sostenible, implican un gran número de retos para la sociedad dominicana. Entre estos:

- * Adopción de medidas económicas, legales y políticas que garanticen la armonía con la naturaleza. De necesidad inmediata son, la adopción de un marco general de protección ambiental, y la definición (conceptual, metodológica) e incorporación formal (legal, institucional) del proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), y su aplicación en la gestión ambiental (correctiva, rehabilitadora, preventiva) y en la toma de decisiones.
- * Aumentar el grado de participación de la sociedad civil en el diseño y ejecución de medidas de protección y manejo sostenible de los recursos naturales.
- * Mejorar el manejo de desechos. Uno de los problemas de contaminación ambiental, que el país no ha podido enfrentar con éxito es el de la disposición de desechos sólidos, el cual continua agravándose ante la incapacidad de las autoridades, del sector privado y de las comunidades para solucionarlo. Las tasas de producción de desechos y contaminantes no deben exceder la capacidad de asimilación del medio ambiente para absorberlos.
- * Mejorar el monitoreo de las aguas costeras para prevenir impactos relacionados con la salud humana y la de los ecosistemas marinos.
- * Sustituir el uso de contaminantes orgánicos persistentes por alternativas químicas y no-químicas (por ejemplo, manejo integrado de plagas; con aplicación de pesticidas específicos de plagas y métodos de control biológico) para reducir los riesgos e impactos de esas sustancias, priorizando la búsqueda de alternativas al uso de contaminantes peligrosos para el control de insectos plagas. Eliminar las barreras que limitan la identificación y control de contaminantes orgánicos persistentes; incluyendo entre otras, los precios más altos de productos alternativos, las necesidades de educación y entrenamiento sobre los riesgos que los contaminantes orgánicos persistentes representan, la falta de información sobre las alternativas disponibles, la falta de datos e inventarios confiables sobre los usos actuales y depósitos existentes, y la necesidad de regulaciones e infraestructuras efectivas para controlar y monitorear el uso de pesticidas.
- * Debido a los frecuentes conflictos de uso (urbano, turismo, industrial, agricultura, áreas protegidas, etc.) el desarrollo de un plan maestro actualizado para la planificación del uso de la tierra y el ordenamiento territorial ha sido reconocido como una de las prioridades de mayor consenso en el sector ambiental. La deforestación y altas tasas de erosión resultantes en las cuencas hidrográficas están entre los problemas más notables causados por la falta de planificación en el uso de la tierra y la tenencia de tierra en el país.

* Vincular el manejo de uso de la tierra con el manejo integrado y sostenible de los recursos de agua. Adoptar las cuencas hidrográficas y los acuíferos como unidades de manejo para el ordenamiento y la planificación territorial, y reconocer la interconexión entre los ecosistemas de agua dulce, costeros y marinos para su manejo. Incorporar los principios de manejo de ecosistema.

* Incorporar la planificación integrada de uso de la tierra para asegurar una cobertura más estable de bosques; considerando bosques de conservación y protección, y bosques de producción tanto naturales como plantaciones. Promover la participación e involucramiento de comunidades en todos los aspectos del manejo y la planificación de bosques.

* Poner mayor énfasis en el manejo integrado e intersectorial de los recursos de agua, tomando en consideración los aspectos de calidad y cantidad de manera conjunta. Apoyar esfuerzos innovadores y participativos para el manejo de los recursos de agua, y reforzar las capacidades nacionales para su manejo.

* Reconocer el agua como un bien económico escaso, y promover la adopción de técnicas y tecnologías probadas de conservación de aguas, especialmente métodos de irrigación agrícola que conserven agua eficientemente.

* La conservación y uso sostenido de biodiversidad necesita ser incorporada como un componente integral del desarrollo económico sectorial (e. g. minería, agricultura, forestería, turismo, manejo de zonas costeras). Promover el acceso equitativo de los beneficios derivados por los usos de diversidad biológica a todos los sectores de la sociedad.

* Desarrollar usos efectivos y sostenibles de la tierra y de los recursos naturales que no amenacen su productividad futura. Integrar el control de la desertificación en la planificación del desarrollo y las estrategias de medio ambiente.

* Desarrollar programas para erradicar la pobreza, y promover sistemas alternativos de subsistencia. Proporcionar y mejorar los servicios de planificación familiar, salud y educación.

* Minimización de impactos de los desastres naturales. El país mostró debilidades de prevención e infraestructura ante desastres naturales, y los preparativos para enfrentar el huracán Georges fueron cuestionados. Uno de los problemas sociales con trasfondo ambiental que nuevamente emergieron, y que atrajo la atención pública por la pérdida de vidas, fue el drama de los impactos de deslizamientos e inundaciones sobre asentamientos ubicados en zonas ambientalmente frágiles y peligrosas no adecuadas para habitación humana (laderas de gran pendiente, riberas de ríos y cursos de agua, zonas de humedales cuya función natural es acomodar y distribuir los excesos de escorrentía). Esto, con el agravante de que en muchos de los casos la seguridad de cauces y laderas había sido reducida por actividades insostenibles de explotación (deforestación y pérdida de la cubierta vegetal de los suelos, extracción industrial de arenas y gravas), que incrementan la vulnerabilidad del medio ambiente (alta movilidad de capas superficiales del suelo por erosión laminar y pérdida del control de escorrentías cauce abajo) y, por lo tanto, los riesgos de desastres para los habitantes locales. Estos asentamientos son levantados por los segmentos más pobres de la sociedad, y en la mayoría de los casos está caracterizado por viviendas inseguras.

* En áreas degradadas y bajo prácticas de explotación insostenibles, es alta la correlación entre los usos inadecuados de la tierra y los riesgos potenciales de desastre. Un país en la ruta anual de huracanes, predecibles tanto en tiempo ecológico como por probabilidades estadísticas y datos climáticos históricos, no puede darse el lujo de mantener e incrementar la debilidad de los suelos, pues cualquier lluvia provoca problemas en zonas afectadas por huracanes. En la raíz del problema están los impactos de la

deforestación sobre los ciclos hidrológicos y sobre recursos de agua y suelos (disminución de la infiltración y recarga de acuíferos; aumento en el volumen y velocidad de los desagües superficiales; disminución en la uniformidad del flujo de arroyos y cauces - muy bajo o no flujo durante períodos secos, e inundaciones más frecuentes durante lluvias y tormentas). Estos cambios conllevan a aumentos en la inestabilidad de las pendientes, a erosión laminar y a sedimentación de arroyos y ríos, los cuales a su vez provocan impactos sinérgicos en los ambientes ecológicos y sistemas económicos, incluyendo aumentos en las tasas de sedimentación de presas e infraestructura de irrigación, y a la destrucción de productivos ecosistemas costeros y marinos, como arrecifes de coral y praderas de algas marinas.

* Estadísticas Ambientales. Una de las conclusiones más obvias de este capítulo revela las grandes dificultades encontradas para obtener y compilar estadísticas ambientales confiables y actualizadas. Mientras para algunas áreas de interés la información sencillamente no existe, para otras la información existente es difícil de conseguir, su confiabilidad es débil, o su frecuencia en la escala temporal es fragmentaria, debido a la dispersión y escasa sistematización de la información disponible. Por otro lado, existe muy poca o ninguna documentación relacionada con la metodología, y son evidentes las diferencias metodológicas (procedimientos, unidades y escalas de medida) entre fuentes que producen el mismo tipo de información. Hay un predominio de estudios puntuales, mientras se carece de una producción sistemática y continua del mismo tipo de información; reflejo de esfuerzos coyunturales que aparentemente obedecen a la disponibilidad de apoyo financiero, y que sugieren una falta notable de perspectiva y proyección a largo plazo. Todo este escenario indica un pobre reconocimiento y falta de conciencia sobre la importancia de la información y de la generación de estadísticas. Este problema plantea la necesidad tanto de organizar y reforzar las capacidades nacionales existentes como de crear las capacidades críticas para llenar las deficiencias acumuladas y los vacíos que existen actualmente. La formación y establecimiento formal de esfuerzos coordinados, incluyendo instituciones claves y especialistas sectoriales representativos, así como de productores y usuarios de la información ambiental, será esencial no sólo para la selección y priorización de las variables ambientales e indicadores de sostenibilidad deseados para cada una de las áreas definidas, sino también para la discusión y planificación relativas a la identificación de las capacidades nacionales y las fuentes primarias de información, a la estandarización de metodologías confiables, a la generación sistemática de la información necesaria, al desarrollo de una política definida y financiada para estos fines y, por lo tanto, para la creación de un sistema nacional de monitoreo ambiental.

* Ciencia y Tecnología. No pocas de las problemáticas ambientales señaladas previamente, que involucran numerosas áreas sensitivas y estrechamente vinculadas, tienen su raíz en las deficiencias nacionales de ciencia y tecnología, que requiere de un aceleramiento en su desarrollo tecnológico y de la contribución y el enfoque científico necesarios para ser corregidas y mejoradas. El país carece de una política explícita de investigación e información científico-técnica. Esto ha incidido negativamente en el desarrollo de la investigación y en la formación de recursos humanos. En la práctica, los proyectos de investigación responden más a oportunidades de financiamiento e interés personal o institucional que a prioridades explícitas y vinculadas a las necesidades nacionales. A pesar del gran incremento del número de instituciones académicas nacionales durante los últimos 20 años, dicha expansión no ha conllevado en la misma proporción la aparición de programas sólidos y de inversiones significativas en el área de la investigación científica y tecnológica en calidad y cantidad. En algunos programas de desarrollo local se han hecho evaluaciones de tecnologías apropiadas pero no existen mecanismos de apoyo que permitan la continuación de experiencias exitosas luego que concluyen los financiamientos de fases piloto. La falta de una política clara de investigación y la carencia de un organismo rector y de financiamiento orientado a planes de investigación hace muy difícil la asignación de fondos a proyectos de investigación y la creación de condiciones que fortalezcan la conciencia sobre la importancia de la investigación y la necesidad de mejorar su calidad. Estas carencias limitan las oportunidades de incorporación, desarrollo e implementación de nuevas tecnologías (necesarias por ejemplo, para el incremento de la eficiencia y productividad agrícola; el aprovechamiento y uso sostenible de recursos naturales; la transferencia y

aplicación de tecnologías limpias para la regulación y el monitoreo ambiental; y la diversificación, expansión y competitividad industrial y manufacturera local, que impulsarían mayores oportunidades empresariales y por tanto de empleo). En cuanto a la incorporación de tecnologías, tampoco existe una política que la regule, y por tanto no se lleva ningún control ni se evalúa si su aplicación genera algún tipo de impacto.

Literatura Citada

- Abad J. R. 1889. La República Dominicana. Reseña general geográfico-estadística. Santo Domingo.
- Acurio, G., A. Rossin, P.F. Teixeira, y F. Zepeda. (1997) 1998. Diagnóstico de la situación del manejo de residuos sólidos municipales en América Latina y el Caribe. Publicación conjunta del Banco Interamericano de Desarrollo (BID 1997; No. ENV97-107; 1^{ra} Ed.) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS 1998; Serie Ambiental No. 18; 2^{da} Ed.).
- Alvarez, V. 1994. Los manglares de la República Dominicana. Pp. 209-217, *En: El ecosistema de manglar en América Latina y la Cuenca del Caribe: su manejo y conservación* (D.O. Suman, ed.).
- Aybar, D. y M. Silva 1997. Diagnóstico del marco conceptual para la reforma y modernización del sector de recursos naturales y medio ambiente. Informe del Seminario Taller, San José de las Matas, Santiago de los Caballeros, 28-31 de agosto. Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado, 24 pp.
- Banco Central. 1997. Memorias Seminario "Desarrollo Industrial en la República Dominicana: En ruta al Tercer Milenio" (W. Gutiérrez, ed.). Banco Central / INDOTEC, Secretaria de Estado de Industria y Comercio, y STP/ONAPLAN. Impreso por Banco Central, Santo Domingo. 245 pp.
- Barzman, M. y B. Peguero (1995). Caracterización del marco institucional y su influencia en el uso de agroquímicos y en la sostenibilidad de la producción de arroz irrigado en la República Dominicana. Informe para el Centro para la Conservación y Ecodesarrollo de la Bahía de Samaná y su Entorno, CEBSE y la Fundación Winrock International. 31 pp.
- Benchmarks, Inc. 1973. Un parque nacional en la República Dominicana. Benchmarks, Inc. Washington, D.C. 52 pp.
- CELADE. 1998. América Latina: Proyecciones de Población 1970-2050. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas. Boletín Demográfico No. 62, julio 1998.
- CEPAL. 1999a. Desastres naturales y su impacto en la región. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Notas de la CEPAL, Marzo 1999.
- CEPAL. 1999b. Panorama social en América Latina 1998. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Notas de la CEPAL, Mayo 1999.
- CEPAL. 1998. Desarrollo sustentable de los asentamientos humanos: logros y desafíos de las políticas habitacionales y urbanas de América Latina y El Caribe. Comisión Económica para América latina y El Caribe. Serie Medio Ambiente y Desarrollo 7. 59 pp.
- CEPAL-IICA. 1997. Panorama de la Agricultura de Latinoamérica y el Caribe en las Últimas Décadas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con la colaboración del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. 136 pp.
- CEUR/PUCMM, 1994. Paradigmas sobre medio ambiente: conceptos, formas de intervención y resultados. Foro ambiental, Santo Domingo, 9-10 junio.
- CIBIMA, 1994. Estudio preliminar sobre la biodiversidad costera y marina de la República Dominicana. Editora Alfa y Omega, Santo Domingo, 459 pp.
- Club de Observadores de Aves A. Dod (1998). [Lista de aves de la Hispaniola]. Taller Nacional Planificación para la Conservación de la Avifauna de la República Dominicana.
- Cobb, J. M., B. Oxman, M. Nanita-Kennett y G. E. Peterson 1991. Dominican Republic Urban Environmental Strategy. The Urban Institute, Washington.
- Colom, R., Z. Reyes y Y. Gil 1994. Censo comprensivo de la pesca costera de la República Dominicana. Reportes del Propescar-Sur, Bol. 1, 34 pp.
- CONATEF/FAO, 1991. Plan de acción Forestal para República Dominicana. Secretariado Técnico de la Presidencia, Comisión Nacional Técnica Forestal, 101 pp.
- CPRME (Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado). 1997. Análisis sectorial de agua potable y saneamiento, 97 pp.
- CRIES, 1980. Land cover/use inventory for the Dominican Republic through visual interpretation of Landsat imagery. CRIES/USDA/AID/MSU.
- DGF (Dirección General Forestal). 1998. Una década de trabajo en defensa de los recursos naturales. Dirección General Forestal, 55 pp.

- DIRENA (en prensa). (Cuadro #2, Distribución de las unidades de uso y cobertura de la Tierra, *En: Inventario de la vegetación y uso de la tierra en la República Dominicana*). Departamento de Inventario de Recursos Naturales. SURENA/ SEA.
- DNP (Dirección Nacional de Parques). 1980. Plan de Manejo Parque Nacional del Este. Dirección Nacional de Parques. Editorial Padilla. Santo Domingo. 68 pp.
- DNP (Dirección Nacional de Parques). Plan de uso y gestión del Parque Nacional de Los Haitises y áreas periféricas. Documento de Síntesis. DNP-AECI-Junta de Andalucía, Editora Corripio, 381 pp.
- Durland, W. D. 1922. The forests of the Dominican Republic. *Geographical Review*, vol. XII, pp. 206-222.
- Dauhajre, Andrés (1999), "La escasez de cemento y el control de precios", artículo publicado en la sección Sábado Económico del periódico Listín Diario, de fecha sábado 8 de mayo de 1999.
- Ellison, A. M. y E. J. Farnsworth 1996. Anthropogenic disturbance of Caribbean mangrove ecosystems: past impacts, present trends and future predictions. *Biotropica* 28 (4a): 549-565.
- ESMAP. 1991. Dominican Republic: issues and options in the energy sector. Report No. 8234-DO, 104 pp.
- EUI (The Economist Intelligence Unit). 1995. Country Profile 1995-96: Dominican Republic, Haiti, Puerto Rico. 1995. The Economist Intelligence Unit Limited. London.
- FAO. 1973. Inventario y fomento de los recursos forestales, República Dominicana. FO:SF/DOM 8, Roma, Informe Técnico 3.
- FAO 1981. Informe sobre el procesamiento de la basura de la Ciudad de Santo Domingo para la preparación de composte. 50 pp.
- FAO. 1993. Marine fishery resources of the Antilles: Lesser Antilles, Puerto Rico and Hispaniola, Jamaica, Cuba. FAO Fisheries Technical Paper, No. 326. FAO, Rome. 235 pp.
- FAO. 1995. Evaluación de los recursos forestales 1990. Países tropicales. Estudio FAO Montes 112, 43 pp.
- FAO. 1997. State of the World's Forests 1997. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.
- Fisheries Development Limited 1980. Desarrollo pesquero en la República Dominicana. Informe final preparado por Fisheries Development Limited, INDOTEC, 435 pp.
- García, R. 1994. Diversidad, endemismo, y especies amenazadas en la flora de la Isla Española. Pp 25-35, *en: Situación ambiental y situación de la Biodiversidad en la República Dominicana*. Agenda Ambiental Dominicana, No.1. Santo Domingo.
- Geraldes, F. X. 1994. Iniciativa para la conservación de los arrecifes coralinos del Caribe, República Dominicana. Informe final del Proyecto 1993-1994, Centro de Investigaciones de Biología Marina, Universidad Autónoma de Santo Domingo, 74 pp.
- Giudicelli, M. 1996. Las pesquerías dominicanas: evolución, situación y perspectivas. Informe de la FAO, 52 pp.
- Harris, J. 1917. The West Indies as an Export Field. Bureau of Foreign and Domestic Commerce. Special Agents' Series 141, pp. 155-206, Washington.
- Hartshorn, G., Antonini, G., Dobois, R., Harcharik, D., Heckadon, S., Newton. H., Quesada, C., Shores, J. and Staples, G. 1981. La República Dominicana. Perfil ambiental del país: Un Estudio de Campo. AID Contract No. AID/SOD/PDC-C-0247. JRB Associates, Virginia 126 pp.
- Hedges, S.B. 1996. The origin of West Indian amphibians and reptiles. Pp. 95-128. *In* R. Powell and R.W. Henderson (eds.), Contributions to West Indian Herpetology: A Tribute to Albert Schwartz. Society for the Study of Amphibians and Reptiles, Ithaca, New York. Contributions to Herpetology, Vol. 12.
- Herrera, A., L. Betancourt y F. D. León. 1998. Las Pesquerías de la langosta *Panulirus argus* en el Parque nacional Jaragua: Actividad y Perspectivas. Reporte del Proyecto GEF-PNUD/ONAPLAN, 21 pp.
- ISA. 1996. Proyecto de recuperación y manejo de la cuenca del Río Yaque del Norte. Instituto Superior de Agricultura, Departamento de Recursos Naturales, Santiago, 90 pp.
- Javier, 1997. Solucionar los problemas de residuos sólidos requiere 670 millones de pesos. Listín Diario, 2 de agosto, 1997.
- Keith, A., J. W. Wiley, J.A. Ottenwalder y S. C. Latta. (en preparación). An annotated checklist of the birds of Hispaniola. British Ornithologists' Union (B.O.U. Checklist series).
- Liogier, H. A. 1978. La Flora de la isla Española, Análisis, origen probable. Acad. Cien. República Dominicana. Col. Conf. 3:1-32 pp.
- López, L. 1998. Orientaciones estratégicas para la agricultura dominicana. Informe Técnico Secretaría de Estado de Agricultura. Santo Domingo, 49 pp.
- Makinson, G. A. 1919. Lumber Imports into the Dominican Republic. Commerce Reports, October 10, p. 178.

- Martínez, R. F. 1994 Status del manejo y reglamentación de los manglares en Puerto Rico. Pp. 194-208, *En: El ecosistema de manglar en América Latina y la Cuenca del Caribe: su manejo y conservación* (D.O. Suman, ed.).
- McLean, A. 1918. Hardwoods in the Dominican Republic. Commerce Reports, June 22, p. 1123.
- OEA, 1967. Reconocimiento y evaluación de los recursos naturales de la República Dominicana: estudio para su desarrollo y planificación. OAS, Washington.
- ONAPLAN (Oficina Nacional de Planificación). (1991) 1992. Informe Nacional de la República Dominicana a la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo. 185 pp.
- ONAPLAN, 1996. Plan Nacional de Desarrollo Social. Secretariado Técnico de la Presidencia, Oficina Nacional de Planificación, 339 pp.
- ONAPLAN, 1997. Focalización de la pobreza en República Dominicana, 527 pp.
- ONE, 1995. Cifras dominicanas 1994. Secretariado Técnico de la Presidencia, Oficina Nacional de Estadística. 196 pp.
- OPS, 1998. La salud en las Américas. Edición de 1998. Vols. I-II. Organización Panamericana de la Salud. Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud. Publicación Científica No. 569. Washington, D.C.
- Ottenwalder, J., A. Herrera y L. Betancourt 1999. Biodiversidad marina de la República Dominicana y Haití. Oficina de Coordinación, Proyecto GEF-PNUD/ONAPLAN, 181 pp.
- Pantaleón, D. 1996. [Auge de contaminación por plomo]. *Listín Diario*, 21 de junio.
- Parry, C. C. 1871. Report on timber growth, in the Report of the Commission of Inquiry to Santo Domingo, Washington.
- Penson, C. N. 1994. Los recursos naturales en el desarrollo industrial. *En: Humanidad y Naturaleza*, Ediciones de la Fundación Ciencia y Arte, Inc. pp. 103-146.
- PNQV (Plan Nacional Quisqueya Verde). Informe de Progreso, Período junio 1997/septiembre 1998. 10 pp.
- PNUD, 1997. Informe sobre desarrollo humano. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Ediciones Mundi-Prensa, 261 pp.
- PNUD. 1997a. Informe sobre Desarrollo Humano 1997. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- PNUD. 1997b. Los Informes de Desarrollo Humano. Un Resumen Informativo 1990-1997: La tendencia en la República Dominicana. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Santo Domingo, Octubre 1997.
- Powell, R., J.A. Ottenwalder, and S.J. Inchaustegui. (In press). The Hispaniolan herpetofauna: Diversity, endemism, and historical perspectives, with comments on Navassa Island. *In* B. Crother (ed.). *Caribbean amphibians and reptiles*. Academic Press.
- REMPEITC-Carib, 1997. Regional Marine Pollution Emergency Information and Training Centre Wider Caribbean. 1997. Caribbean Island OPRC Plan: Status of contingency planning. IMO/REMPEITC-Carib, August, 1997.
- Rivas, V., N. Ruíz e I. Bonnelly 1983. Guibía: una playa urbana, sus aguas, flora y fauna. *Contribuciones del Centro de Investigaciones de Biología marina*, pp. 17-29.
- Ruiz, V.E., P. Peña, y D. Perrot-Maitre. (eds.). *Investigaciones y políticas para el desarrollo sostenible en República Dominicana.. Resumen de Memorias de Seminario-Taller*, 28 mayo 1997, Santo Domingo. Programa Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Pronatura.
- Saenger, P., E. Hegerl y J. Davie. 1983. Global status of mangrove ecosystems. *The Environmentalist* 3 (Suppl. 3): 1-88.
- Sánchez, A., y Y. Rodríguez 1995. Información base para el desarrollo de una estrategia de mejoramiento genético forestal en la República Dominicana. Dirección General Forestal, 18 pp.
- Santana, I. 1998. Distribución del ingreso y pobreza en la sociedad dominicana. CESDEM, *Boletín Población y Sociedad*, Año IV, No. 19.
- Sbriz, L., M.R. Aquino, N.M. Alberto, S.W. Fowler y J.L. Sericano. 1998. Levels of chlorinated hydrocarbons and trace metals in bivalves and nearshore sediments from the Dominican Republic. *Marine Pollution Bulletin*. Vol. 36 (12): 971-979.
- SEA (Secretaría de Estado de Agricultura). 1996. Informe Nacional de República Dominicana. IV Conferencia Técnica Internacional sobre Recursos Fitogenéticos. Subsecretaría de Estado de Investigación, Extensión, y Capacitación Agropecuaria, SEA. Santo Domingo, Abril 1996.
- SEA (Secretaría de Estado de Agricultura). 1998. Plan Nacional de Alimentación y Nutrición. Secretaría de Estado de Agricultura, 289 pp.

- SEA/DVS, 1990. La diversidad biológica en la República Dominicana. Departamento de Vida Silvestre, SURENA, Secretaría de Estado de Agricultura, 266 pp.
- SEA/SURENA. (1999) (en imprenta). Bases para la formulación de un plan de manejo ambiental, Proyecto regional planificación y manejo ambiental de bahías y áreas costeras fuertemente contaminadas del Gran Caribe, Centro de Ingeniería y Manejo ambiental de bahías y costas, 162 pp.
- Segarra-Carmona, A. E. 1992. Evaluación ambiental sobre el uso de pesticidas en el Proyecto de co-financiamiento de PVO en la República Dominicana. Agencia para el Desarrollo Internacional, Oficina para el Oriente Medio, 39 pp.
- Silva, M. y C. Aquino, 1994. Estadísticas Pesqueras. El Cayuco, 1 (1): 6-7.
- Silva, M. y C. Aquino, 1994a. La pesca en Samaná. El Cayuco, 1 (2): 2-4.
- Silva, M. y R. Colom 1996. Guía para el levantamiento de estadísticas pesqueras en la República Dominicana. CEBSE-Propescar-Sur/SEA. Santo Domingo, 26 pp.
- Silva, M., C. Aquino, V. King 1995. Estadísticas Pesqueras. El Cayuco, 2 (1): 2-4.
- Suman, D. 1994. Status of mangroves in Latin America and the Caribbean basin. En: El ecosistema de manglar en América Latina y la Cuenca del Caribe: su manejo y conservación, D. O. Suman, ed., pp. 11-20.
- Tolentino, L., y M. Peña. 1998. Inventario de la vegetación y uso de la tierra en la República Dominicana. *Moscosa* 10: 179-203.
- UNIDOS. 1995. Consulta para el mejoramiento de los modelos de colaboración entre la Dirección Nacional de Parques (DNP) y las organizaciones no gubernamentales (ONG's) de la República Dominicana: Informe Final.
- Walter, K.S. and Gillett, H.J. [eds] (1998). 1997 IUCN Red List of Threatened Plants. World Conservation Monitoring Centre and The World Conservation Union (IUCN). Gland, Switzerland and Cambridge, UK. 862 pp.
- Woodward, K. W. 1910. Informe sobre las condiciones forestales de la república Dominicana, Santo Domingo.
- World Bank, 1998. World Development indicators. The World Bank, 389 pp.
- WRI (World Resources Institute). 1996. World Resources 1996-97. A guide to the global environment: The urban environment. World Resources Institute, The United Nations Environment Programme, The United Nations Development Programme, and The World Bank. Oxford University Press.
- Zon, R., y W.N. Sparhawk. 1923. Forest Resources of the World. McGraw Hill, New York. 493 pp.

**Informe Nacional Sobre Desarrollo
Humano
1999**

Segunda Parte

CAPÍTULO VI: <u>LA POBREZA EN LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO HUMANO</u>	202
INTRODUCCIÓN	204
1. POBREZA HUMANA Y DE INGRESO: CUANTIFICACIÓN	204
PARA DISMINUIR LA POBREZA	207
2. PERFIL DE LA POBREZA	209
POBRE ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS	211
LA POBREZA AFECTA MÁS SEVERAMENTE A LA MUJER	213
3. CRECIMIENTO Y POBREZA	216
4. A MANERA DE CONCLUSION	219
CAPÍTULO VII: <u>LA DESIGUALDAD DE INGRESOS</u>	222
INTRODUCCIÓN	224
1. LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO	225
ALTA CONCENTRACIÓN DEL INGRESO	225
PERO SE ESTÁ MEJORANDO LENTAMENTE	226
2. CAUSAS DE LA DESIGUALDAD	228
MALA DISTRIBUCIÓN DEL CAPITAL HUMANO	230
LOS EDUCADOS VAN AL SECTOR SERVICIOS	232
VACANTES PARA LOS MÁS EDUCADOS	233
A MAYOR TAMAÑO DE HOGAR MENOR INGRESO	234
BAJA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER	236
LA INESTABILIDAD CONCENTRA LOS INGRESOS	237
APERTURA Y DESIGUALDAD	238
EL APORTE DEL GASTO SOCIAL A LA EQUIDAD	239
LA ACUMULACIÓN DE CAPITAL Y LA EQUIDAD	239
3. CONCLUSIONES Y RETOS	241
CAPÍTULO VIII: <u>GÉNERO EN EL DESARROLLO HUMANO</u>	246
I. LA INSTITUCIONALIDAD DE GÉNERO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA	248
EL MECANISMO NACIONAL	248
LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES : ÁREAS PRINCIPALES DE ACCIÓN	251
2. EL TRABAJO DOMÉSTICO	252
ES SIGNIFICATIVO EL APORTE DEL TRABAJO DOMÉSTICO AL PIB	252
LAS TRABAJADORAS DOMÉSTICAS: UN APORTE AÚN NO RECONOCIDO	253
3. GÉNERO Y EDUCACIÓN	255
ACCESO EQUITATIVO A LA EDUCACIÓN POR GÉNERO	255
EDUCADA PERO DISCRIMINADA LABORALMENTE	256
4. GÉNERO Y MERCADO LABORAL	260
LA MANO DE OBRA FEMENINA SE CONCENTRA EN EL SECTOR SERVICIOS	260
PERSISTE LA DISCRIMINACIÓN SALARIAL POR GÉNERO	261
5. FAMILIA Y POBREZA	263

LA JEFATURA FEMENINA ASOCIADA A MAYOR POBREZA.....	263
6. ESTRUCTURAS FAMILIARES Y POBREZA	264
TIPO DE HOGAR Y POBREZA	264
7. ALGUNAS SUGERENCIAS.....	265
CAPÍTULO IX: <u>GASTO SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE</u>	268
INTRODUCCIÓN	270
1. LA EVOLUCIÓN Y ESTRUCTURA DEL GASTO SOCIAL.....	270
TENDENCIA ASCENDENTE.....	270
ORIENTACIÓN SEGÚN LAS PREFERENCIAS DE LOS GOBIERNOS.....	272
2. INVERTIR EN SALUD PARA REDUCIR LA POBREZA	278
PROVISIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD: FALTA COORDINACIÓN ENTRE LAS INSTITUCIONES PARTICIPANTES.....	279
LOS RECURSOS PÚBLICOS ASIGNADOS AL SECTOR SALUD NO SON SUFICIENTES.....	280
GASTO POR NIVEL DE ATENCIÓN: SE REQUIERE REVISAR PRIORIDADES EN LA ASIGNACIÓN	283
ASIGNACIONES REGIONALES: INICIO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.....	284
SERVICIOS DE SALUD FAVORECEN A LOS GRUPOS MÁS POBRES	285
3. GASTO EN EDUCACIÓN Y POBREZA	287
OFERTA PÚBLICA Y PRIVADA.....	287
EL GASTO EN EDUCACIÓN PRIMARIA ES PROGRESIVO.....	293
4. OTROS SERVICIOS SOCIALES	295
5. REFLEXIONES FINALES	296
CAPÍTULO X.: <u>POLÍTICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y MEJORAR LA EQUIDAD</u>	300
INTRODUCCIÓN	302
1. POLÍTICAS ECONÓMICAS Y LABORALES	302
APERTURA Y ESTABILIDAD: CLAVES DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO.....	302
REFORMAS ESTRUCTURALES: CLAVE DE LA EFICIENCIA REDISTRIBUTIVA.....	304
MÁS AHORRO PARA INVERTIR.....	304
INCREMENTAR EL ACCESO AL CRÉDITO Y A LA PROPIEDAD.....	305
FLEXIBILIZAR EL MERCADO LABORAL	306
2. POLÍTICAS SOCIALES	307
FOCALIZACIÓN Y ASIGNACIÓN DEL GASTO SOCIAL.....	307
MÁS ÉNFASIS EN EDUCACIÓN	307
FACILITAR A LA MUJER EL ACCESO AL TRABAJO	309
MEJOR SALUD PREVENTIVA Y CURATIVA	309
MUCHO POR HACER EN SEGURIDAD SOCIAL.....	309
FOCALIZAR EL GASTO EN VIVIENDA	310
3. CONCLUSIONES	311

CAPÍTULO VI

**LA POBREZA EN LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO
HUMANO**

INTRODUCCIÓN

La pobreza implica la negación de la oportunidad de disfrutar de una vida tolerable y digna. Si el desarrollo humano consiste en ampliar las opciones, la pobreza significa que se deniegan las oportunidades y las opciones más fundamentales del desarrollo humano: vivir una vida larga, sana y creativa y disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad y respeto por sí mismo y los demás.¹ La exclusión de las personas del proceso de generación de las capacidades de mejorar sostenidamente las condiciones de vida es una causante de la pobreza humana. De ahí se desprende que una estrategia para disminuir la pobreza humana debe incluir instrumentos que permitan un mayor acceso a las oportunidades de educación y a otros servicios básicos -como salud-, así como reformas que brinden una mayor posibilidad de acumular capital físico y oportunidades de acceso a los organismos de decisión del Estado.

La pobreza representa la ausencia de ciertas capacidades básicas para que una persona pueda estar bien nutrida, estar vestida y vivir en forma adecuada, evitar la morbilidad prevenible y participar en la vida comunitaria. Esas capacidades básicas están relacionadas con las oportunidades de educación y de tener acceso a los medios necesarios para crear riquezas, sea a través de un empleo o de la explotación directa de las iniciativas empresariales. Esto revela que, aun cuando el concepto de la pobreza en la perspectiva del desarrollo humano es más amplio que la ausencia de ingresos suficientes para adquirir un conjunto de bienes y servicios mínimos, no menos cierto es que el nivel de ingreso o gasto de las personas está estrechamente relacionado con su capacidad de generarlo. Por ese motivo, se puede afirmar que el estudio de la pobreza desde la perspectiva del ingreso puede ser considerada como una aproximación al problema de la falta de oportunidades que produce la pobreza humana.

Desde la perspectiva del ingreso se define a una persona como pobre cuando su nivel de ingreso es inferior a una determinada línea de pobreza, la cual se estima en función de un conjunto de alimentos necesarios para adquirir cierta adecuación calórica, así como de otros bienes y servicios básicos. Los indicadores más utilizados para cuantificar la pobreza desde la perspectiva de ingreso son: la incidencia, la brecha y la severidad. La incidencia mide la cantidad de personas que habitan con ingresos por debajo de la línea de pobreza como porcentaje de la población total. La brecha indica la distancia promedio entre el ingreso de los hogares pobres y el nivel de ingreso correspondiente a la línea de pobreza. El índice de severidad de la pobreza es el resultado de ponderar las brechas de la pobreza por la distancia del ingreso de una persona pobre respecto a la línea de pobreza. El análisis de esos tres indicadores permite evaluar la situación actual de la pobreza, así como los cambios experimentados, identificando sus principales determinantes.

1. POBREZA HUMANA Y DE INGRESO: CUANTIFICACIÓN

El Informe sobre Desarrollo Humano de 1997 introdujo un indicador de pobreza humana (IPH) el cual es un índice compuesto de las diferentes características de privación de la calidad de vida para determinar el nivel de pobreza de una comunidad.² El IPH se concentra en la privación de tres elementos esenciales de la persona: la longevidad, los conocimientos y un nivel de vida decente. La longevidad está representada por el porcentaje de personas que se estima morirá antes de los 40 años de edad, la cual se obtiene mediante la combinación de la probabilidad de morir

¹ Informe sobre Desarrollo Humano, 1997, p. 17.

² Informe sobre Desarrollo Humano, 1997, p. 19.

antes de los 5 años y de la probabilidad de morir entre las edades de 5 a 40 años. La ausencia de conocimientos se aproxima por el porcentaje de adultos analfabetos. Y, por último, la variable que refleja el nivel decente de vida está relacionada con el acceso a servicios de salud y agua potable, y con el porcentaje de niños menores de cinco años desnutridos.

Recuadro 1: : Fórmula del IPH

El Índice de Pobreza Humana de los países en desarrollo se basa en tres indicadores de privación: longevidad, conocimientos y nivel decente de vida. La privación de longevidad está representada por el porcentaje de personas que se estima no sobrevivirá más allá de los 40 años (P_1) y la privación de los conocimientos por el porcentaje de adultos analfabetos (P_2). La privación de un nivel decente de vida en términos del aprovisionamiento económico (P_3) está medido por un índice compuesto por tres variables: porcentaje de personas sin acceso a agua potable (P_{31}), porcentaje de personas sin acceso a servicios de salud (P_{32}), y porcentaje de niños menores a 5 años de edad con peso moderado y severamente insuficiente (P_{33}). La variable compuesta P_3 resulta del promedio simple de las tres variables antes mencionadas. Así,

$$P_3 = \frac{P_{31} + P_{32} + P_{33}}{3}$$

Siguiendo la nota técnica 1 del Informe Sobre Desarrollo Humano 1997³, la fórmula utilizada para el cálculo del IPH_{-1} , es la siguiente:

$$IPH_{-1} = \left(\frac{P_1^3 + P_2^3 + P_3^3}{3} \right)^{\frac{1}{3}}$$

El valor del IPH indica la proporción de la población afectada por las tres privaciones citadas. Se ha estimado que en los años noventa la pobreza humana afecta a una cuarta parte de la población del mundo en desarrollo, en tanto que la pobreza de ingreso afecta a un tercio de la población. En América Latina la pobreza humana se sitúa en el entorno del 15%, mientras que la pobreza de ingreso asciende a un 24% de la población. En el caso de la República Dominicana, la proporción de población considerada afectada por la pobreza humana es de un 17.7% (utilizando datos de 1997), mientras que la incidencia de la pobreza asciende a un 25.8% de la población.⁴

Los países que se hallan en los últimos lugares de la clasificación según el IPH ocupan también los últimos lugares de la clasificación según el IDH. Esta relación pone de manifiesto que las medidas encaminadas a mejorar el desarrollo humano serían consistentes con la reducción de la pobreza humana. No obstante, existen países que presentan una mejor posición según el IDH que según el IPH, lo cual revela la necesidad de que los encargados de formular las políticas económicas y sociales adopten las medidas requeridas para que los beneficios del desarrollo humano se distribuyan más equitativamente, beneficiando en mayor proporción a las personas más pobres.⁵ En el caso de la República Dominicana, la clasificación del IPH presentada en el

³ PNUD (1997) Ibid.

⁴ Utilizando una línea de pobreza de 2 dólares diarios de 1998. Véase Banco Central de la República Dominicana (1999) Aproximación a la Situación de la Pobreza y la Distribución del Ingreso en República Dominicana.

⁵ Informe sobre Desarrollo Humano, 1997, p. 25.

Informe sobre Desarrollo Humano en 1998 es mejor a la del IDH, lo cual sugiere una distribución equitativa del esfuerzo para mejorar el nivel de desarrollo humano.

Recuadro 2: Medidas de Pobreza de ingreso

Existe una gran variedad de indicadores de pobreza, pero los más utilizados son la incidencia, la brecha y la severidad de la pobreza.

La incidencia, brecha y severidad de la pobreza se miden a través del índice de Foster, Greer y Thorbecke,

$$P_{\alpha} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\frac{z-y_i}{z} \right)^{\alpha}$$

donde:

n = Población Total

q = Número de personas con ingresos por debajo de la línea de Pobreza

z = Línea de pobreza

y_i = Ingreso de la persona i (para la cual y_i < Z)

α = Grado de aversión a la pobreza

Incidencia de la pobreza: Proporción de personas cuyos ingresos está por debajo de la línea de pobreza.

$$P_0 = \frac{q}{n}$$

Este indicador es insensible a las transferencias de ingresos entre la población pobre. Presenta un descenso en la pobreza cuando se transfieren recursos de los más pobres a aquellos situados por debajo (infinitesimalmente) de la línea de pobreza, y que se mueven por encima.

Brecha de la Pobreza : Es la diferencia del Ingreso promedio de los pobres relativo a línea de la pobreza multiplicado por el porcentaje de población pobre.

$$P_1 = \frac{1}{n} \sum \left(\frac{z-y_i}{z} \right)$$

O bien,

$$P_1 = \frac{q}{n} \left[\frac{z - \bar{y}_p}{z} \right]$$

donde,

\bar{y}_p = Ingreso promedio de la población pobre

Este indicador es insensible a las transferencia entre la población pobre dado que deja inalterado el ingreso promedio de los pobres.

Severidad de la Pobreza: refleja el deterioro de las condiciones de vida de los más pobres al transferir ingresos a los menos pobres. Constituye la brecha de la pobreza ponderada por la distancia de la persona pobre con respecto a la línea de pobreza.

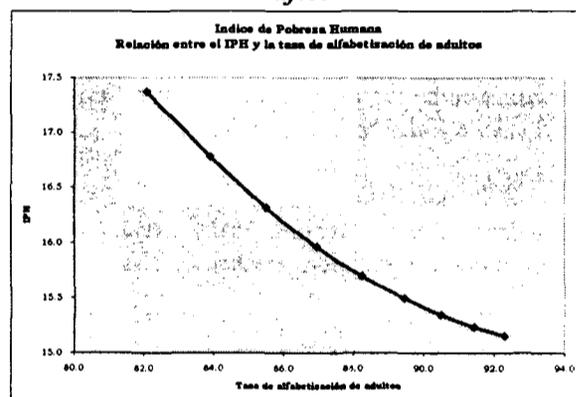
$$P_2 = \frac{1}{n} \sum \left(\frac{z-y_i}{z} \right)^2$$

Para disminuir la pobreza

Tanto el IPH como los indicadores de incidencia, brecha y severidad de la pobreza ponen de manifiesto que la ejecución de una estrategia que mejore el nivel educativo de las personas, aumente el acceso a los servicios de salud y eleve la capacidad de generación de ingresos de las personas se traduciría en la mejora de las condiciones de vida de la población.

Un mayor acceso a la enseñanza se traduciría en la reducción del IPH. En la República Dominicana el 71% de los jefes de hogar tiene un nivel educativo inferior a la secundaria, reflejando una debilidad estructural en los hogares dominicanos. El escaso nivel de instrucción se manifiesta también en una tasa de analfabetismo que se sitúa en el 15.6%,⁶ por lo que un mayor acceso a la educación reduciría directamente el IPH. Esta situación revela que un esfuerzo más intenso del Estado Dominicano en el área de educación permitiría reducir el índice de pobreza humana de forma sostenida.

Gráfico 1

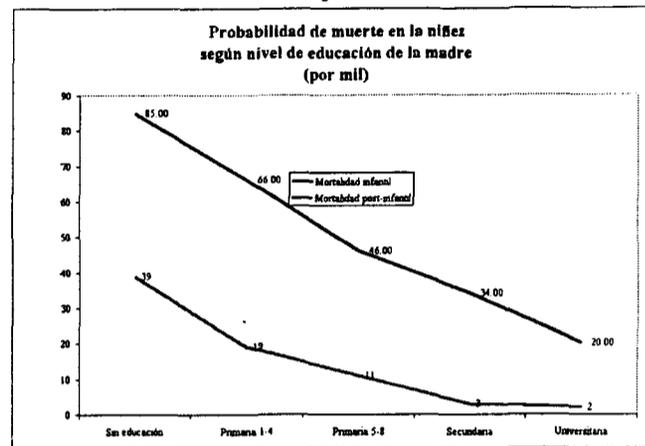


El mayor nivel educativo de las madres también reduciría indirectamente el IPH a través de la mejora de la nutrición de los niños. Se ha demostrado que el nivel educativo de la madre está correlacionado con el nivel de nutrición de los niños.⁷ Madres más educadas - controlando por el nivel de ingreso - son capaces de cuidar mejor y ofrecer mejor nutrición a sus hijos. En el gráfico 2 se muestra que en los hogares con madres con educación universitaria la probabilidad de muerte de la niñez es de un 20%, mientras que en los hogares con madre sin ningún nivel educativo el porcentaje se eleva a un 85%. Esa evidencia indica que los programas encaminados a mejorar el nivel de calificación de las madres son beneficiosos para el incremento sostenido del desarrollo humano y la mejoría de las condiciones de vida de la población pobre.

⁶ Esta tasa corresponde al porcentaje de personas de 15 años en adelante que no sabe leer ni escribir.

⁷ Véase Molina, M. (1999), "Mortalidad de la Niñez Dominicana y Factores Asociados", en Censdem (1999) Tendencias Demográficas Sociales y Desarrollo en República Dominicana.

Gráfico 2



En adición, un mayor nivel educativo permitiría a las personas elevar su nivel de ingreso y, por lo tanto, disminuiría la incidencia, brecha y severidad de la pobreza. En ese contexto, la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares (ENGIH) aplicada por el Banco Central en 1998 revela que existe una relación positiva entre el nivel de ingreso per cápita del hogar y el nivel de instrucción. Según datos de la ENGIH 1998, del total de jefes de hogar del último decil (10 por ciento de los hogares más ricos), casi la mitad (46.2) había alcanzado algún nivel de educación universitaria, y solamente el 2.8% no tenía ningún nivel de instrucción. Sin embargo, la situación para el primer decil es totalmente contraria, ya que en este grupo de hogares solamente el 1.2% de los jefes han alcanzado niveles universitarios, mientras que un tercio de ellos (33.4%) no tiene ningún tipo de instrucción. De ahí que pueda concluirse que una estrategia encaminada a la lucha contra la pobreza debe incluir medidas que mejoren el nivel educativo de la población.

Cuadro 1
Nivel de Instrucción del jefe de hogar
 Como % del total de jefes en ese decil
 (según decil de ingreso percapita del hogar)

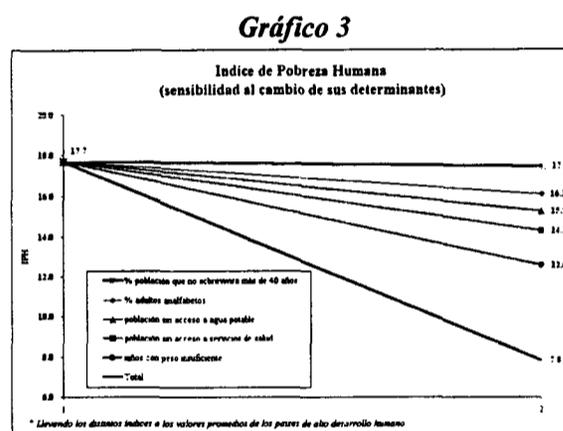
Decil	Ninguno	Primaria	Secundaria	Superior	Total
1	33.4	57.3	8.0	1.2	100.00
2	24.8	59.9	13.6	1.6	100.00
3	22.0	61.6	15.0	1.3	100.00
4	16.9	64.2	16.5	2.4	100.00
5	16.5	61.9	17.8	3.7	100.00
6	15.3	61.6	15.8	7.2	100.00
7	13.1	56.2	22.1	8.6	100.00
8	9.9	51.9	25.3	13.0	100.00
9	9.6	44.2	23.4	22.7	100.00
10	2.8	26.2	24.8	46.2	100.00
Total	16.5	54.5	18.2	10.8	100.00

Fuente: Banco Central de la República Dominicana, ENGIH 1998

La mejora de la calidad y del acceso a los servicios de salud también reduciría el IPH. La capacidad de acceso a estos servicios está relacionada con el nivel de vida decente, por lo que su

incremento reduciría directamente el IPH. Asimismo, mejor salud se traduciría en la reducción de la probabilidad de muerte antes de los cuarenta años, por lo que cabe señalar que mejores programas de salud repercutirían significativamente sobre las condiciones de vida de la población.

La República Dominicana todavía puede reducir considerablemente su IPH si se logra acercar los indicadores de salud y educación, entre otros, a los niveles prevalecientes en los países más avanzados. En ese sentido, en el gráfico 3 se muestra la sensibilidad del IPH ante cambios individuales de sus determinantes, cuyos valores se establecen en el promedio de los países de alto desarrollo humano. Se observa que si la República Dominicana llegase a tener los indicadores iguales al promedio de los países de alto desarrollo, la pobreza humana se reduciría de 17.7% a un 7.8%.



Es preciso destacar que el IPH no incluye algunos elementos relacionados con el bienestar de las personas como son: el grado de libertad política, la capacidad de participar en la adopción de decisiones, la seguridad personal, la capacidad de participar en la vida de una comunidad y la sostenibilidad y equidad intergeneracional.⁸ Esto sugiere que, aun cuando se elabore una estrategia económica y social que permita reducir el IPH, es imprescindible adoptar otras medidas -de carácter político e institucional- que aumenten la capacidad de que las personas participen en y de los beneficios del desarrollo humano.

2. PERFIL DE LA POBREZA

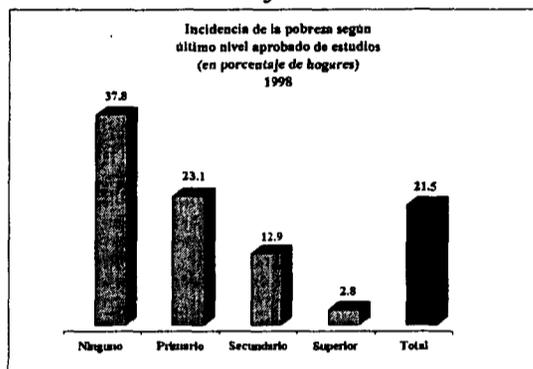
El estudio más reciente sobre la pobreza realizado en la República Dominicana revela que la incidencia de la pobreza, utilizando una línea de 60 dólares de 1998, se sitúa en un 25.8% de la población.⁹ Esto es equivalente a decir que algo más de dos millones de dominicanos se encuentran habitando con ingresos por debajo de una línea de pobreza de RD\$ 894 per cápita mensual. En términos de hogares, la pobreza arroja a 21 de cada cien hogares, revelando la necesidad de adoptar políticas encaminadas a mejorar el nivel de desarrollo humano y con ello aliviar la situación de miseria que impera en muchas familias dominicanas.

⁸ Otra debilidad de IPH es que el proceso de agregación puede ser sensible a la duplicación en las tres dimensiones incluidas en el índice. También presenta un problema de sustituibilidad entre los componentes del IPH. Véase el Informe sobre el Desarrollo Humano, 1997, p. 22

⁹ Banco Central (1999), Ibid.

El bajo nivel de calificación es una característica común de las personas pobres. La incidencia de la pobreza en los hogares con una jefatura sin ningún nivel educativo asciende a un 37.8%, lo cual contrasta con la incidencia observada en los hogares con jefe universitario (2.8%). Esto significa que la probabilidad de que una persona u hogar sea pobre desciende con el nivel educativo, resaltando la importancia de mejorar el acceso a los servicios de instrucción.

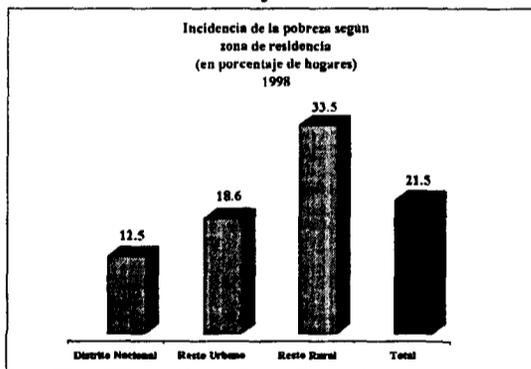
Gráfico 4



Fuente: ENGIH, 1998

La incidencia de la pobreza aumenta a medida que existe un menor nivel de urbanización de las comunidades. En el Distrito Nacional la incidencia de la pobreza es mucho menor (12.5%) que en las zonas rurales (33.5%), mientras que en las zonas urbanas -exceptuando el Distrito- la incidencia se sitúa en el intermedio (18.6%). Las peores condiciones de vida de las zonas rurales se manifiesta principalmente en los hogares con jefes dedicados a la agricultura. En efecto, de cada 100 hogares con jefe agricultor, 33 son pobres, lo cual es un reflejo de que las políticas económicas han afectado negativamente -en términos relativos- al bienestar y desempeño de las familias que viven de las actividades agropecuarias.

Gráfico 5

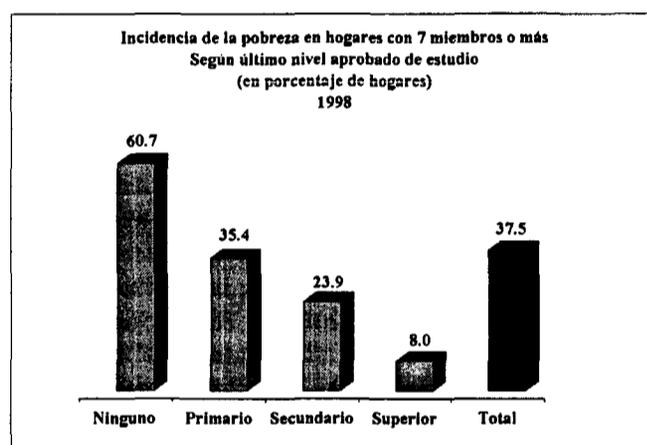


Fuente: ENGIH, 1998

Los desempleados viven tiempos de amargura. La incidencia de la pobreza en los hogares cuyo jefe está desempleado es de un 41.9%, lo cual contrasta con la situación de los que están empleados (19.2%). Esto pone de manifiesto la importancia de ejecutar políticas que promuevan la generación de empleo. Cabe señalar que la pobreza también afecta por encima de la media nacional a los hogares con jefes inactivos -dentro de los cuales se encuentran los jubilados y pensionados-, lo que cobra una gran importancia debido a la ausencia de un adecuado sistema de pensiones.

El tamaño de los hogares presenta una correlación positiva con la incidencia de la pobreza y, por lo tanto, negativa con el nivel de bienestar de sus miembros. Los hogares con más de seis personas arrojan una incidencia de la pobreza, casi cuatro veces mayor que la de los hogares de menos de tres miembros (37.5% vs. 10.3%). Los resultados de la ENGIH 98 muestran que los jefes de hogares más numerosos tienen en promedio un menor nivel educativo, ya que mientras el 31% de los hogares con menos de 7 miembros tenía un jefe con un nivel de educación superior a primaria, este porcentaje era inferior al 20% el caso de hogares con más de 6 miembros. Además, dentro de estos hogares numerosos, aquellos que tienen un nivel de educación más elevado son los que enfrentan una incidencia de la pobreza más baja, por lo que se puede concluir que una política que mejore el nivel educativo de los jefes de hogares numerosos permitiría reducir la probabilidad de la pobreza.

Gráfico 6



Fuente: ENGIH, 1998

Por último, los hogares con jefatura femenina presentan una mayor incidencia de la pobreza. En efecto, según Banco Central (1999) de cada 100 hogares con una mujer como jefe 24 son pobres, mientras que el número correspondiente en el caso de los jefes masculinos es de 20. Esa evidencia sugiere la necesidad de adoptar un conjunto de medidas que le permitan a la mujer, especialmente a la jefa de hogar, tener un mayor acceso a las fuentes de creación de riquezas. Entre ese conjunto de medidas debería incluirse la eliminación de las discriminaciones existentes en el mercado laboral y la disminución de las trabas que impiden la entrada de la mujer en la fuerza laboral formal.

Pobre acceso a los servicios públicos

Los hogares pobres no disponen del capital humano ni físico necesario para alcanzar un nivel de vida digno, lo cual se manifiesta en privaciones de acceso a servicios básicos y en un habitat deplorable. Las características físicas de un hogar pobre reflejan una extraordinaria fragilidad. En ese contexto, casi la mitad de esos hogares tienen paredes exteriores de madera o tabla de palma, mientras que 8 de cada 10 hogares pobres están techados de zinc. Esa evidencia cobra una mayor importancia al tomar en consideración que la República Dominicana se encuentra situada en la ruta de los huracanes originados en el Océano Atlántico y que la

probabilidad de que la región del Caribe sea impactada por ese tipo de fenómenos naturales se ha elevado en los últimos años.

En relación al acceso a los servicios de educación, alrededor del 4.1% de las personas pobres entre 5 y 29 años no tienen fácil acceso a estos servicios, ya sea por los altos costos que se debe incurrir para acceder a los mismos o por problemas de centros de estudios muy apartados. En cuanto a los servicios de salud, el acceso a este tipo de servicios es bastante generalizado; sin embargo, su utilización está muy relacionada a las preferencias, prioridades e información del usuario. Lo anterior se refleja muchas veces en una baja utilización, la cual no está correlacionada con la capacidad de acceso, sino con otras características inherentes a las personas, y muy influenciadas por su nivel de instrucción y su capacidad de acceso a medios de comunicación.

El acceso a los demás servicios públicos es limitado. El 45.0% de los hogares pobres no dispone de instalación de agua corriente conectada a la red pública. Esta precariedad se complementa con el hecho de que el 64.8% de los hogares en situación de pobreza tiene la letrina como fuente de eliminación de excretas. Asimismo, el 64.2% de los pobres no recibe el servicio de recogida de la basura del ayuntamiento, viéndose en la obligación de quemarla, actividad que eleva el grado de morbilidad relacionada con las vías respiratorias. En contraste, puede afirmarse que la electricidad es un servicio bastante generalizado en el país, pues de cada 100 hogares pobres 80 disponen de energía eléctrica pública, aun cuando el estado actual del sistema eléctrico nacional obligue al racionamiento del servicio.

Cuadro 2
Algunas características de los hogares pobres

Característica	Porcentaje de hogares
No tiene instalación de agua corriente conectada a la red pública	45.0
Letrina como fuente eliminación de excretas	64.8
Elimina basura otro medio distinto a ayuntamiento	64.2
Quema basura	35.9
No está conectado a fuente de energía eléctrica pública	20.7
Piso de tierra	16.0
Pared exterior de madera o tabla de palma	49.12
Techo de Zinc	79.5

Fuente: Banco Central de la República Dominicana, ENGIH 1998

La pobreza afecta más severamente a la mujer

Los hogares presididos por mujeres presentan peores condiciones de vida que sus contrapartes masculinos. Además de tener una mayor incidencia de la pobreza, los hogares con jefatura femenina arrojan una mayor brecha. Esto significa que el esfuerzo que deben realizar las mujeres para escapar de la pobreza es superior al que deben realizar los hombres. Asimismo, los datos muestran que la severidad de la pobreza en los hogares femeninos es mayor, lo cual pone de manifiesto las deprimentes condiciones de vida que caracterizan a ese tipo de hogares.

Entre 1992 y 1998, el porcentaje de hogares con jefes femeninos pasó de un 21.7% a un 28.7%. Un aspecto que lleva a reflexión es que el porcentaje de hogares con jefatura femenina es mayor a menor nivel de ingreso per cápita. Esto significa que el aumento de la participación de las mujeres como jefe de hogar provoca un incremento en su contribución a la pobreza nacional. En efecto, mientras en 1992 la mujer jefe de hogar contribuía con el 20.6% de la incidencia nacional y los hombres con el restante 79.4%, en 1998 la contribución de la mujer jefe de hogar había ascendido a un 33.0%. Esa evolución ha hecho que los hogares presididos por mujeres estén sobre-representados entre la población pobre. En ese sentido, en 1998 el porcentaje de hogares pobres presididos por mujeres en relación al total de hogares pobres es mayor (33.0%) al porcentaje de hogares presididos por mujeres en relación al total de hogares (28.7%).

Cuadro 3
Incidencia, Brecha y Severidad de la Pobreza para 1998
Por Jefe del hogar
(según género del jefe de hogar)
(línea de pobreza RDS\$894.00 – US\$ 60)

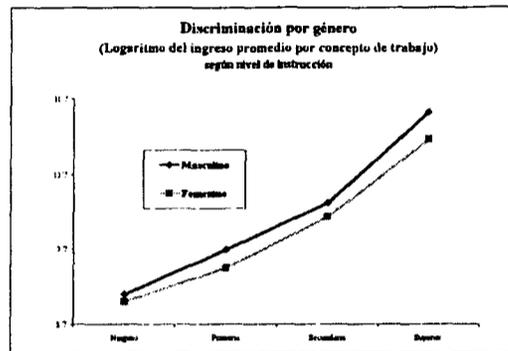
	P0	P1	P2	Total	Parte de Población	Contribución a la pobreza nacional		
						P0	P1	P2
General	21.5	6.5	2.8	1,919,064	100.0	100.0	100.0	100.0
Género								
Masculino	20.2	5.7	2.3	1,368,168	71.3	67.0	63.2	60.0
Femenino	24.7	8.3	3.9	550,896	28.7	33.0	36.8	40.0
Total	21.5	6.5	2.8	1,919,064	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Banco Central de la República Dominicana, ENGIH 1998

Recuadro 3: Causas de la mayor pobreza relativa de la mujer

Las causas que explican la mayor incidencia de la pobreza de los hogares presididos por mujeres están relacionadas con variables vinculadas al mercado laboral. La mujer tiene más dificultades para insertarse al mercado laboral formal, principalmente en los niveles bajos de calificación (excluyendo el caso de las zonas francas), lo que la empuja a emplearse en el mercado informal bajo peores condiciones laborales, o a iniciar actividades por cuenta propia. Sin embargo, la mujer enfrenta discriminación tanto en el mercado formal como en el informal, ya sea de índole laboral (menor remuneración) o de carácter crediticio.

La mujer con igual nivel educativo que el hombre recibe una menor remuneración por un trabajo similar. Asimismo, la probabilidad de ser contratada -aun cuando esto difiere por tipo de actividad económica- es menor que la que tiene un hombre. El menor ingreso y menor capacidad de obtener un empleo provoca que la mujer permanezca más tiempo desempleada y que el ingreso que lleva a su casa sea menor que el percibido por el hombre.



El acceso a los activos productivos se le dificulta a la mujer. El hombre tiene mayor acceso a la tierra, al financiamiento e incluso a la formación del capital humano. De hecho, un estudio realizado por el Fondo para el Financiamiento de la Micro y la Pequeña Empresa mostró cómo mientras del total de las micro y pequeñas empresas con propietario hombre el 7.2% tuvo acceso al crédito en efectivo formal, en el caso de propietarias mujeres este porcentaje fue de sólo un 4.3%.

La discriminación laboral y el menor acceso a los activos productivos se agrava por las severas limitaciones que tiene la mujer para dedicarse al estudio o al trabajo. La mujer debe dedicar una parte importante de su tiempo a los quehaceres domésticos y al cuidado de los niños, lo cual le dificulta el aprovechamiento de las ofertas de educación y de trabajo y la constriñe a trabajos informales o de medio tiempo.

A pesar de todo lo anterior, es justo reconocer que la mujer dominicana ha estado realizando un gran esfuerzo que se ha materializado en mejoras sustanciales de su nivel educativo y su capacidad de generación de ingresos.

Las condiciones de vida de las jefe de hogar revela la necesidad de medidas que mejoren su participación laboral y su acceso a fuentes de empleo. Actualmente, la participación laboral del jefe de hogar femenino es menor que su contraparte masculino, por lo que sería conveniente el diseño y ejecución de una estrategia que permita a la mujer liberar tiempo que le dedica al hogar para que pueda insertarse más fácilmente en el mercado laboral. No cabe duda de que la absorción progresiva de la mujer en el mercado laboral aumentaría su capacidad de salir de la pobreza. De hecho, existe una relación positiva entre la participación laboral de las jefas de hogar y el ingreso per cápita del hogar que dirigen. A mayor nivel de ingreso de la mujer, mayor es su participación en el mercado laboral y viceversa

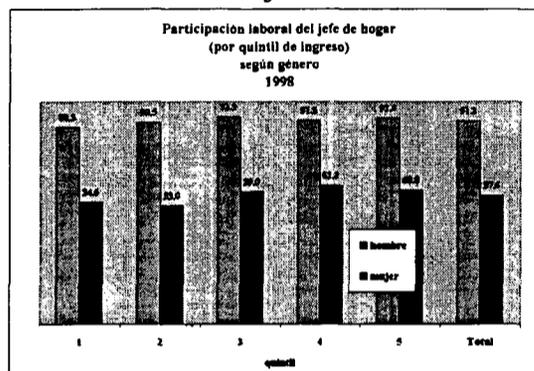
Cuadro 4
Tasas de participación

Nivel de educación	Hombres	Mujer	Total
Ninguno**	76.5%	31.9%	52.8%
Primaria	67.3%	35.2%	51.9%
Secundaria	79.5%	50.9%	63.8%
Superior	90.7%	76.8%	83.0%
Total	72.8%	42.9%	57.6%

Fuente: Banco Central de la República Dominicana, ENGIH 1998

** Abarca a las personas cuyo último nivel fue inferior a primaria

Gráfico 7



Fuente: ENGIH, 1998

El ingreso per cápita de los hogares con jefatura femenina es inferior en un 15.1% al de los hogares con jefe masculino. Resalta el hecho de que los hogares situados en el primer y último quintil son los que presentan mayores diferencias respecto al ingreso de su contraparte masculina. Esta evidencia sugiere que las mayores discriminaciones del mercado laboral se presentan en los cargos de remuneración más elevadas. Además, la brecha de ingresos per cápita observada en el primer quintil puede estar revelando que la mujer pobre tiene mayores dificultades para cumplir con sus compromisos del hogar y poder ofrecer parte de su tiempo al mercado laboral. Como resultado, la mujer tiene menor capacidad de generar ingresos para mantener adecuadamente a su familia.

Cuadro 5
República Dominicana
Ingreso per capita promedio del hogar por decil de ingreso*
(según género, 1998)

Quintil	Mujer	Hombre	Total
1	573.48	622.13	606.02
2	1,103.29	1,094.31	1,096.92
3	1,670.25	1,651.34	1,656.77
4	2,571.37	2,605.36	2,595.88
5	6,644.33	7,394.26	7,208.26
Total	2,337.03	2,751.68	2632.65

Fuente: Banco Central de la República Dominicana. ENGIH 1998

* El ordenamiento se realiza por decil de ingreso per capita del hogar
 Promedio del ingreso per capita del hogar

Cuadro 6
Ingreso promedio anual
(según nivel de educación)
En RDS, 1998

Nivel de educación	Hombres	Mujer	Total
Ninguno**	33,637	21,836	30,323
Primaria	48,811	29,303	43,193
Secundaria	62,628	41,920	54,477
Superior	166,633	87,247	128,781
Total	62,844	43,336	56,249

Fuente: Banco Central de la República Dominicana, ENGIH 1998

** Abarca a las personas cuyo último nivel fue inferior a primaria

La existencia de niveles educativos similares entre jefes masculinos y femeninos sugiere que la diferencia de ingreso es una manifestación de la discriminación del mercado laboral. Esta evidencia debería ser utilizada por los diseñadores de las políticas sociales para que, además de promover un aumento de la tasa de participación de la mujer, se logre reducir la brecha existente entre los ingresos de las mujeres y hombres con educación similar.

Cuadro 7
República Dominicana
Educación del jefe hogar por decil de ingreso*
(porcentaje con educación inferior o igual a primaria)**
(según género, 1998)

Quintil	Mujeres	Hombres	Total
1	86.6	88.3	87.8
2	81.6	82.7	82.4
3	78.2	77.5	77.7
4	65.0	65.7	65.5
5	44.4	40.5	41.5
Total	72.4	70.4	71.0

Fuente: Banco Central de la República Dominicana, ENGIH 1998

* El ordenamiento se realiza por decil de ingreso percapita del hogar

** Corresponde al porcentaje de jefes cuyo último nivel alcanzado fue inferior o igual a primaria

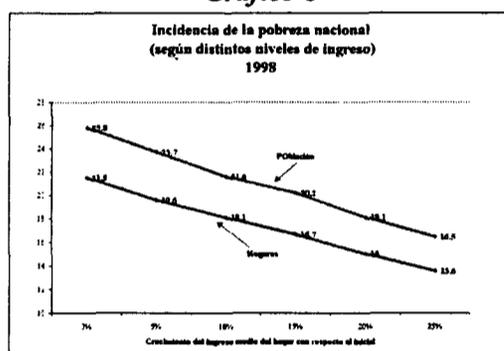
3. Crecimiento y pobreza

Existe abundante literatura que recoge las experiencias de numerosos países respecto a la relación negativa entre el crecimiento económico y los indicadores de pobreza. Se ha demostrado que la expansión de la actividad económica eleva la demanda de mano de obra y las remuneraciones de los trabajadores. En adición, el mayor crecimiento económico permite al Estado aumentar las recaudaciones tributarias y, por lo tanto, ejecutar políticas de gasto público que tiendan a mejorar las condiciones de vida de la población pobre.

La relación entre el crecimiento y la pobreza puede ser cuantificada por la elasticidad de ingreso de la incidencia de la pobreza. El valor de esa elasticidad, calculada a partir de la ENGIH

1998 del Banco Central, es superior a la unidad. En el gráfico 6 se muestra el comportamiento de la incidencia de la pobreza ante cambios en el ingreso medio real per cápita de los hogares. Según la figura un incremento de un 10% en el ingreso real provocaría una reducción de 3.4 puntos porcentuales (un 15.9%) de la incidencia de la pobreza de los hogares. Asimismo, un incremento de un 10% en el ingreso real provocaría una reducción de 4.2 (16.3%) puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza de la población. Estas informaciones muestran que la elasticidad ingreso de la pobreza se sitúa entre 1.6 y 1.7,¹⁰ lo cual implica que el crecimiento del PIB -permaneciendo la distribución de los ingresos constante- se traduce en una reducción de la incidencia de la pobreza.

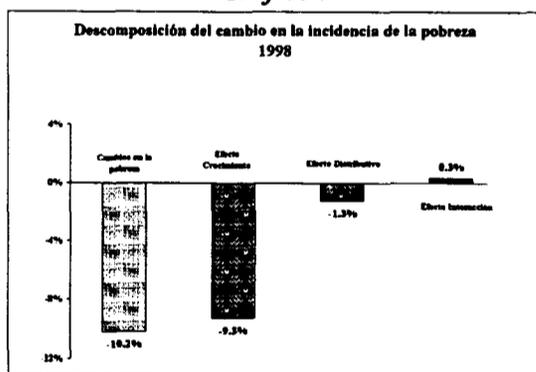
Gráfico 8



Fuente: ENGIH, 1998

La experiencia dominicana pone de manifiesto que la relación entre el salario mínimo y la incidencia de la pobreza también es negativa. Entre 1986 y 1989, el salario mínimo real se redujo en un 17.8%, lo cual provocó la disminución del ingreso medio real de los hogares y se manifestó en el aumento de la incidencia de la pobreza. En cambio, entre 1989 y 1992 el salario mínimo real se elevó en un 8.5%, siendo consistente con la reducción observada en la incidencia de la pobreza en ese período. A partir de 1992 el salario mínimo real ha mostrado un comportamiento ascendente, llegando a situarse en 1998 en un 8% por encima de su nivel en 1992, mientras que el ingreso medio de los hogares se incrementó en un 24.8% en el mismo período. Como resultado, la incidencia de la pobreza se redujo entre 1992 y 1998. En ese sentido, al realizar la descomposición de la variación de la pobreza en el período se observa que el crecimiento del ingreso medio real explicó el 91.2% de la disminución de la incidencia de la pobreza (Banco Central, 1999).

Gráfico 9



Fuente: Banco Central (1999)

¹⁰ Esta estimación es consistente con la obtenida en Arísty-Dauhajre (1998), la cual se sitúa en el entorno a 1.7 utilizando la encuesta de 1992, p. 762

Recuadro 4: Política macroeconomía y pobreza: América Latina

En un reciente estudio publicado por el PNUD y la CEPAL se presentan los resultados de analizar 45 episodios de cambios macroeconómicos en América Latina y el Caribe, entre 1980 y 1996, lo cual permite corroborar empíricamente las relaciones de las variables macroeconómicas con la pobreza. En síntesis, se puede concluir lo siguiente:

En el 80% de los casos estudiados hay una relación inversa entre cambios en la incidencia de la pobreza y cambios en el PIB per cápita. Esto confirma la hipótesis que afirma que a mayor crecimiento menor pobreza. Asimismo, el aumento de la producción va acompañado del deterioro de la balanza comercial, por lo que la reducción de la incidencia de la pobreza está relacionada con déficits comerciales crecientes, por lo menos en el corto plazo.

En el 73% de los casos existe una relación inversa entre cambios en el salario mínimo real y la incidencia de la pobreza. La misma relación existe entre las variaciones en la incidencia y los salarios promedio reales. A mayor remuneración en el mercado laboral, menor pobreza. Como complemento, en 7 de cada 10 casos, el aumento del empleo redujo la incidencia de la pobreza.

Resulta interesante resaltar que existe una relación inversa, pero débil, entre los cambios en la incidencia de la pobreza y las variaciones del gasto social como porcentaje del PIB. Esto puede estar reflejando el hecho de que el gasto público, bien ejecutado, permite reducir la pobreza en el mediano plazo, al elevar el capital humano de la persona. En el corto plazo, el desempeño del mercado laboral ejerce una influencia explicativa superior.

Recuadro 5: Política macroeconómica y pobreza: República Dominicana

Debido a la existencia de necesidades de consumo para obtener un nivel de vida adecuado, las personas con menores ingresos destinarán en general una mayor proporción de los mismos al consumo de bienes y servicios y una menor parte a la adquisición de activos productivos. Lo anterior significa que, ante un episodio de fuertes incrementos de precios, aquellos con menor nivel de ingresos tendrán una menor capacidad de invertir en activos que sirvan para compensar la erosión del poder adquisitivo. Es decir, la inflación tenderá a afectar más drásticamente a los más pobres, cuyos ingresos nominales se mueven de forma rezagada ante los cambios de los precios. Lo anterior lleva a recomendar la adopción de políticas fiscal y monetaria consistente con la estabilidad de precios y, por tanto, con la lucha contra la pobreza.

En la República Dominicana, la política fiscal deficitaria y el uso excesivo del financiamiento interno del Banco Central provocó un período de fuerte inestabilidad macroeconómica entre 1986 y 1990. Esa inestabilidad se caracterizó por la aceleración de la tasa de inflación, la reducción de la tasa de crecimiento económico, el aumento de la tasa de desempleo y el deterioro del salario real. En consecuencia, todos los indicadores de pobreza se deterioraron, reflejando el empeoramiento de las condiciones de vida de la población.

De manera contrastante, los períodos de estabilidad de precios y crecimiento económico han creado un ambiente propicio para el desarrollo humano. Entre 1989 y 1992, la economía fue estabilizada, recuperándose el crecimiento económico, lo cual elevó la demanda de mano de obra

y el salario real. La consecuencia inmediata fue la reducción de los indicadores de pobreza en ese período. Asimismo, el aceleramiento de la expansión de las actividades económicas observado entre 1992 y 1998 se ha traducido en una mejoría notable de las condiciones de vida de la población.

Lo anterior demuestra que República Dominicana no es una excepción a la regla. Los episodios macroeconómicos de los ochenta y los noventa ponen de manifiesto los efectos positivos que tiene la estabilidad sobre el bienestar de los más pobres.

4. A manera de conclusión

La República Dominicana tiene como reto reducir la incidencia de la pobreza. Más de dos millones de dominicanos viven en hogares con ingresos per cápita inferiores a la línea de pobreza de US\$ 60 mensuales. La magnitud de esa cifra, unida al hecho de que la pobreza afecta relativamente más a hogares vulnerables, revela la necesidad de que las autoridades, en un ambiente de estabilidad macroeconómica, continúen ejecutando programas encaminados a mejorar la capacidad de las personas de elevar sus ingresos.

La evidencia sugiere que un mayor nivel educativo es una condición imprescindible para mejorar las condiciones de vida de la población. La educación, al elevar la productividad de la mano de obra, permite a las personas acceder a puestos de trabajo con mayor remuneración, por lo cual aumenta la probabilidad de abandonar las condiciones de pobreza. Un mayor esfuerzo del Estado, a través del aumento de los servicios de educación, así como de la ejecución de programas que reduzcan el costo de oportunidad de educarse, sería un aporte decisivo a la lucha contra la pobreza en la República Dominicana.

Un mayor acceso a los servicios de salud también se traduciría en la reducción de la pobreza. El incremento de la cantidad y la calidad del gasto que realiza el gobierno en salud permitiría a las personas de menores ingresos mejorar de forma sustancial sus condiciones de vida, aumentando su productividad laboral y, por lo tanto, sus ingresos. De ahí se desprende que mejor salud es sinónimo de menor pobreza.

Es obvio que la lucha contra la pobreza requerirá mayores recursos públicos, de lo que se puede inferir que será necesario mejorar la capacidad del Estado de recaudar de ingresos. Esto deberá ser acompañado de una modernización del sistema presupuestario -institucional y legal-, que se traduzca en la mejora de la capacidad de ejecución del gasto público. De esa manera sería maximizando el aporte social de cada peso recaudado.

Bibliografía

- Aristy, J. y Dauhajre, A. (1998), "Efectos de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en la República Dominicana" en Ganuza, E. et al. (1998) Política Macroeconómica y Pobreza en América Latina y el Caribe. PNUD, CEPAL, BID. Mundi-Prensa. Madrid, España.
- Banco Central de la República Dominicana (1999), Metodología de la Tercera Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares, "Diseño y Marco Muestral".
- Banco Interamericano de Desarrollo (1998) "América Latina Frente a la Desigualdad". Progreso Económico y Social en América Latina. Washington, DC.
- Banco Mundial (1990), World Development Report: Poverty, Washington, D.C.
- Dauhajre, A. et al. (1994), Estabilización, Apertura y Pobreza en República Dominicana: 1986-1992. Fundación Economía y Desarrollo. Santo Domingo, R.D.
- Deaton, A. (1997), The Analysis of Households Surveys. A Microeconomic Approach to Development Policy. World Bank. Washington, D.C.
- Foster, J. et al. (1984), "A Class of Decomposable Poverty Measures", *Econometrica*, Vol. 52.
- Lipton, M. y M. Ravallion (1995), "Poverty and Policy" en J. Behrman y T.N. Srinivasan (comp.) Handbook of Development Economics. Vol 3, Amsterdam: North-Holland.
- Morley, S. (1994), Poverty and Inequality in Latin America. The Impact of Adjustment and Recovery in the 1980s. The Johns Hopkins University Press. Baltimore and London.
- Psacharopoulos, G. (1993), La pobreza y la distribución de los ingresos en América Latina: Historia del Desarrollo de decenio de 1980. LAC, N0. 27. Washington, D.C. The World Bank.
- Ravallion, M. (1994), "Poverty Comparisons". Harwood Academic Publishers
- Sen, A. (1997) On Economic Inequality. Claredon. Expanded edition.
- Solimano, A. (1996), "Economic Growth and Social Equity". Mimeo.

CAPÍTULO VII.

LA DESIGUALDAD DE INGRESOS

INTRODUCCIÓN

La desigualdad de la distribución de los ingresos es uno de los problemas socioeconómicos más graves. La existencia de desigualdad es un reflejo de la mala distribución de los avances económicos y de la expansión de las actividades productivas. El desarrollo humano implica la necesidad de que los frutos del crecimiento sean recibidos por todas las personas de forma que la brecha entre ricos y pobres descienda a lo largo del tiempo.

Alcanzar un nivel de distribución de los ingresos más justa es de importancia extrema debido a que de esto depende la sostenibilidad de la estabilidad política y de la paz social. La experiencia ha demostrado que la desigualdad es el principal caldo de cultivo para el desarrollo de tensiones distributivas y sociales, lo cual desencadena en inestabilidad política y muchas veces en la pérdida de las libertades individuales. La falta de equidad provoca la pérdida de confianza en las instituciones democráticas, lo cual tiene repercusiones negativas sobre los sistemas políticos. En consecuencia, la concentración de los ingresos puede degenerar en la pérdida de la libertad política.

La desigualdad es el resultado de la combinación de numerosos fenómenos relacionados con el tipo de desarrollo que ha caracterizado a la República Dominicana. La dotación de capital humano influye sobre el impacto que el crecimiento económico tiene sobre el mercado laboral y éste sobre la demanda de mano de obra, lo cual repercute sobre las diferencias salariales. La educación permite que algunas personas se desempeñen mejor en el mercado de trabajo y puedan mejorar sus condiciones de vida más rápido, lo cual tiende a incrementar la desigualdad de ingresos. Esto permite afirmar que la mejora del nivel educativo puede provocar, en el corto plazo, el deterioro de la distribución de los ingresos, debido a que no todas las personas aprovecharían de forma similar el aumento de los servicios educativos.

En adición, el acceso al capital es otro factor decisivo en la explicación de la distribución de los ingresos. Dada la escasez de capital, aquellas familias que tengan acceso al mismo obtendrán elevados retornos que le facilitarían el avance sobre la curva de participación de ingresos de la sociedad.

El proceso de urbanización también ejerce una influencia significativa sobre la distribución de los ingresos. Dado que las zonas rurales son más pobres -debido al menor desarrollo del mercado laboral, menor acceso a servicios sociales, menor infraestructura, menor acceso al capital-, la migración hacia los centros urbanos tiende a profundizar la desigualdad, aun cuando disminuya la pobreza.

Por último, los cambios demográficos explican en parte la situación y evolución de la distribución de los ingresos. El mayor número de niños de los hogares más pobres provoca que las mujeres tengan que permanecer en los hogares cuidándolos, por lo cual no pueden participar en el mercado laboral. Esto provoca que el ingreso per cápita de los hogares más numerosos sean los más bajos, aumentando la desigualdad; este fenómeno de concentración de la riqueza tiende a acentuarse al disminuir la tasa de mortalidad infantil y elevarse el número de niños que no pueden asistir a la escuela. Debido a lo anterior, es necesario lograr que padres de familias con hijos numerosos puedan participar en el mercado laboral y obtener los ingresos necesarios para poder educar a sus hijos adecuadamente, lo cual deberá ser apoyado con la disminución del costo de enviar a los niños a la escuela.

La desigualdad no es el resultado únicamente de las decisiones propias de los individuos relacionadas con las preferencias por el trabajo, la educación y el ahorro. La concentración del ingreso es producto también de condiciones exógenas a las decisiones de las personas, muchas de las cuales son una herencia del pasado.¹¹ Por ese motivo, los diseñadores de política económica deben tomar medidas que incrementen la igualdad de oportunidades mediante el aumento de las capacidades de uso y la igualdad de resultados.

La mejora de la distribución de los ingresos cobra una mayor importancia a la luz de la reciente evidencia internacional que revela que los países con menores niveles de concentración son los que muestran un mayor nivel de crecimiento económico.¹² Las nuevas teorías sostienen que la mala distribución del ingreso disminuye el ritmo de acumulación de capital físico y humano, por lo cual reduce el crecimiento de la productividad y, por lo tanto, de la expansión de las actividades productivas. Solamente mejorando el nivel de educación y el acceso al capital físico mejoraría la distribución de la renta, lo cual es una condición necesaria para crear un círculo virtuoso en el cual todas las familias incrementen su ritmo de aporte a la formación de riqueza, mejorando la participación de los hogares de menores ingresos y disminuyendo la pobreza.

1. LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Alta concentración del ingreso

En la República Dominicana -al igual que en otros países latinoamericanos- existe una notoria concentración de los ingresos. Según datos de la ENGIH 1998, el quintil de población de mayores ingresos tiene una participación en la distribución de los ingresos 10.4 veces superior a la de la población perteneciente al quintil más pobre, presentado un coeficiente de Gini de 0.455.¹³ Pero si se analizan las participaciones por deciles se observa que la mayor concentración se encuentra en el decil más rico, cuya participación supera en 18.9 veces a la de la población del primer decil. Esto sugiere que gran parte de la desigualdad se origina por el nivel de ingreso de los hogares situados en el decil más rico. Para confirmar esta hipótesis se obtuvo el coeficiente de Gini sin los hogares del décimo decil, el cual arrojó un valor de 0.323, muy similar al existente en los países desarrollados.

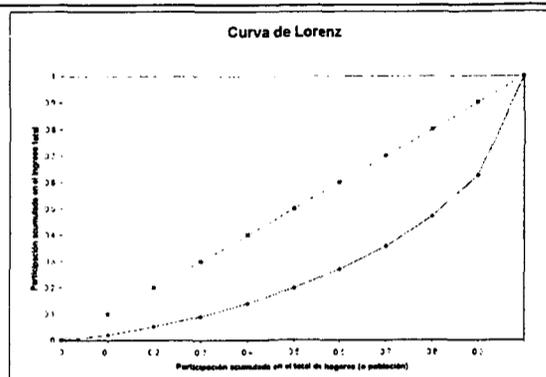
Recuadro 1: Indicadores de desigualdad

El grado de desigualdad suele representarse gráficamente a través de la curva de Lorenz, la cual muestra el porcentaje del ingreso total que percibe un porcentaje dado -acumulado- de población. Si todas las personas tuviesen el mismo ingreso, la curva de Lorenz sería igual a la recta de 45 grados que implica una distribución igualitaria del ingreso. De ahí se desprende que mientras más alejada esté la curva de Lorenz de la recta de 45 grados más desigual será la distribución del ingreso.

¹¹ BID(1998), América Latina Frente a la Desigualdad. Progreso Económico y Social en América latina. Washington, D.C.

¹² Véase BID (1998), Lustig (1999) y Solimano (1998).

¹³ Véase Banco Central (1999)



Un indicador que permite una aproximación numérica a la desigualdad es el coeficiente de Gini, el cual mide el área situada entre la recta de 45 grados y la curva de Lorenz como proporción del área total debajo de la recta de distribución igualitaria del ingreso. Si una sola persona recibiese todo el ingreso de la sociedad, el coeficiente de Gini alcanzaría la unidad, pues el área comprendida entre la recta de 45 grados y la curva de Lorenz sería exactamente igual al área total debajo de la recta de distribución igualitaria. En América Latina los coeficientes de Gini fluctúan entre 0.43 (Uruguay) y 0.59 (Brasil), con un promedio de 0.52.

Otro indicador muy utilizado para reflejar el grado de concentración de los ingresos es la brecha de ingresos entre grupos extremos de población. La evolución del comportamiento de -por ejemplo- la brecha de ingresos entre el 10% de la población más rica y el 10% más pobre permite determinar si la sociedad se está haciendo más injusta en términos del grado de concentración de los ingresos.

Pero se está mejorando lentamente

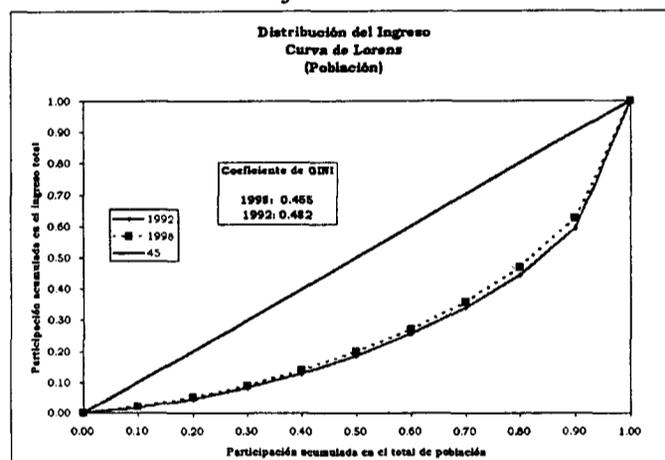
La experiencia dominicana pone de manifiesto que los períodos de recesión, unidos a aumentos sostenidos de precios, tienden a concentrar los ingresos. En los años ochenta la desigualdad empeoró debido a la ejecución de políticas económicas incompatibles con la generación de ingresos de la población más pobre. En cambio, a partir del inicio del período de estabilidad macroeconómica se ha logrado una leve mejoría en la distribución de los ingresos. Entre 1992 y 1998 el coeficiente de Gini se redujo en un 2.9% al pasar de 0.482 a 0.455-, lo que pone de manifiesto que la disminución de la desigualdad requiere de -además de estabilidad macroeconómica- de la adopción de medidas económicas y sociales adicionales. En el cuadro 1 se puede apreciar que los avances en distribución de la renta no han sido tan notables como aquellos obtenidos en términos de crecimiento, estabilidad y pobreza, lo que sugiere que es necesario ejecutar reformas estructurales tendentes a elevar la productividad de la población más pobre para lograr disminuir la concentración de los ingresos.

Cuadro 1
Distribución del Ingreso por deciles de población
1992 y 1998

Decil de población	Por ciento del ingreso total	
	1998	1992
Total	100.0	100
1	2.0	1.7
2	3.1	2.9
3	3.9	3.7
4	4.9	4.6
5	5.9	5.8
6	7.2	7.0
7	8.7	8.4
8	11.2	10.3
9	15.8	14.9
10	37.4	40.8

Fuente: Banco Central (1999)

Gráfico 1



Fuente: Banco Central (1999)

Recuadro 2: América Latina y la Desigualdad

Un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (1998), mostró que América Latina y el Caribe es la región donde se encuentran las mayores desigualdades en la distribución de la renta. Según ese estudio, una cuarta parte del ingreso total nacional en la región es percibido por solo el 5% más rico de la población, y un 40% por el 10% más rico. Los datos anteriores son todavía más sorprendentes al observar que el 30% de la población de menos ingresos percibe solamente el 7.5% del total de ingreso.

Al comparar el coeficiente de Gini de la región con el observado en el resto del mundo, se observa que gran parte de los países de Latinoamérica y el Caribe se encuentran muy por encima del promedio mundial. De hecho, mientras el Gini mundial promedio se sitúa alrededor

de 0.40, 11 países de la región tienen índices superiores al 0.5. Ahora bien, para controlar por el nivel de desarrollo, el estudio realizó una regresión para determinar el Gini esperado según el nivel de ingreso y a excepción de Uruguay y Jamaica, todos los países mostraron excesos de desigualdad, con una diferencia promedio de 12 puntos entre el Gini observado y el Gini esperado. Lo anterior es un indicio de que más allá de los beneficios que en términos de distribución pueda traer el desarrollo, la región arroja grandes deficiencias distributivas.

Otra observación del estudio es que la concentración de la renta (medida por el coeficiente de Gini) se ha situado en la década de los noventa a niveles semejantes a los observados a principios de los setenta. Si bien durante el período 1970 - 1994 no se produjeron grandes avances en este sentido, el Gini ha sufrido variaciones entre los años intermedios. Entre 1970 y 1982 el coeficiente de Gini de la región tuvo una reducción de unos 5 puntos, y la relación de ingresos entre el 20% más rico de la población y el 20% más pobre se redujo de 23 a 18. Sin embargo, a partir de la segunda mitad de los ochenta el decil de mayor ingreso aumentó su participación en la renta en más de un 10%, mientras que el 10% de la población más pobre sufrió una caída de un 15% en su participación en el ingreso total.

En cuanto a las características que distinguen a los jefes de hogar del 10% de la población más rica, los hallazgos fueron los siguientes: en promedio tienen 11.3 años de educación, superior en casi 7 años al de los jefes de hogar del 30% de la población más pobre; una cuarta parte de ellos se ocupan de actividades directivas como profesionales, técnicos o funcionarios de empresas, mientras que en el decil más bajo este porcentaje es muy cercano a cero; y la mayoría de estos jefes se encuentran en las zonas urbanas (más del 80%), en tanto que los pobres están preponderantemente en zonas rurales, a excepción de Brasil, Chile y Venezuela donde casi el 50% de los pobres reside en zonas urbanas. En general, se encontró que mientras mayor es la concentración de la renta mayores son las brechas de los indicadores antes mencionados.

Finalmente, es importante señalar que gran parte de la desigualdad en América Latina está relacionada con disparidades salariales. Es decir, que la desigualdad no es causada solamente por las diferencias entre los propietarios del capital y los trabajadores, sino también de diferencias salariales entre los trabajadores. Esta desigualdad muestra también diferencias de género, brechas entre el empleo formal e informal y diferencias geográficas (urbano-rural).

2. CAUSAS DE LA DESIGUALDAD

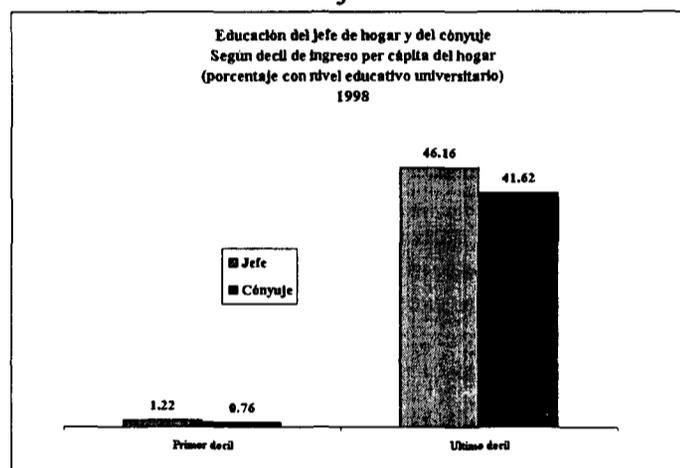
La desigualdad tiene sus raíces en factores relacionados directamente con el individuo y al entorno macroeconómico y estructural. Las diferencias existentes en los niveles educativos constituyen el principal conjunto explicativo de las desigualdades sociales. Esas diferencias surgen de decisiones que se realizan en el hogar y que responden a preguntas de cuántos hijos se desea tener y qué tipo e intensidad de educación recibirán; decisiones que están condicionadas por el acceso a los servicios de educación y la capacidad de absorber esos servicios. A los factores individuales se añade el entorno macroeconómico que refleja la demanda y remuneración de la mano de obra según la calificación, así como la progresividad de la política de gasto público.

ASPECTOS MICROECONÓMICOS

Dado que los ricos -miembros del último decil- son los que explican gran parte de la concentración de los ingresos, el análisis de las características de los hogares de mayores ingresos permitiría una aproximación a los determinantes de la inequidad en la distribución.

La educación de los más ricos es muy superior a la de los más pobres. En este contexto, la ENGIH 98 revela que mientras el 46.2% de los jefes de hogar miembros del decil más rico tiene educación universitaria, sólo el 1.2% de los jefes de hogar miembros del decil más pobre la tienen (ver gráfico 2). Esto se agrava al tener en cuenta que la educación del cónyuge está estrechamente relacionada con la del jefe del hogar, por lo que mientras el 41.6% de los cónyuges de jefes de hogares miembros del último decil son universitarios, sólo el 0.8% de los cónyuges de los jefes de hogar más pobres tiene educación superior.

Gráfico 2



Fuente: ENGIH, 1998

Los ricos tienen una mayor capacidad de insertarse en el mercado laboral que los más pobres. En efecto, mientras sólo el 1.1% de los jefes de hogares ricos se encuentra desempleado, el 10.4% de los jefes de hogares más pobres se encuentra sufriendo de esa situación, con el agravante de que los más ricos tienen ahorros que les permiten satisfacer sus necesidades de consumo durante el período de búsqueda de empleo. En relación al cónyuge, se puede afirmar que en términos relativos la tasa de desempleo del cónyuge del hogar más pobre es inferior al del jefe de ese hogar, lo cual pone de manifiesto que las esposas que deciden trabajar se insertan rápidamente en el mercado laboral. Un aspecto a resaltar es que los hogares pobres tienen un mayor porcentaje de inactivos, lo cual repercute negativamente sobre la capacidad de generación de ingresos y revela la existencia de una población -como los envejecientes- incapaz de obtener los recursos necesarios para alcanzar una vida digna.

Cuadro 2
Estructura de la Situación laboral del jefe y del cónyuge

Rama de actividad económica	Primer Decil		Ultimo Decil	
	Jefe	Compañero	Jefe	Compañero
Agricultura	27.8	2.2	7.5	1.0
Industria	8.0	3.4	13.3	8.4
Servicios	28.0	11.8	63.0	48.1
Desempleado	10.4	11.5	1.1	4.5
Inactivo	25.6	71.1	15.1	38.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Banco Central de la República Dominicana, ENGIH 1998

Los jefes de hogares ricos tienden a trabajar en el sector servicios, mientras los pobres se distribuyen casi equitativamente entre el sector agropecuario y el sector servicios. Esa distribución laboral sugiere que las actividades de servicios demandan una mano de obra más educada que la requerida por el sector agropecuario, por lo que los más pobres tienden a concentrarse más en este último sector. En relación a la categoría ocupacional, los jefes de hogares ricos son empleados de empresas privadas, trabajador por cuenta propia o patrón de la empresa. En cambio, los jefes de hogares pobres son en su mayoría trabajador por cuenta propia u obrero en una empresa privada.

Mala distribución del capital humano

La diferencia de los ingresos laborales está estrechamente relacionada con el nivel educativo. Los miembros de los primeros deciles tienen en promedio un nivel educativo inferior al de las personas situadas en el décimo decil. En ese contexto, a menor nivel de ingresos, mayor es el porcentaje de jefes de hogar con educación inferior a secundaria. En el caso del primer decil, el 91% de los jefes de hogar tiene un nivel educativo inferior al bachillerato, en cambio, en el último decil, sólo el 29.1% de los jefes de hogar tiene un nivel educativo inferior a la secundaria, lo cual revela que existe una relación positiva entre el nivel de educación del jefe y el ingreso promedio del hogar. Para corroborar que en los primeros deciles se concentra la mayor cantidad de hogares cuyos jefes tienen un bajo nivel educativo, se muestra la importancia relativa de ese tipo de hogar por deciles. Como se observa, los primeros seis deciles tienen un porcentaje superior al 10%, lo cual significa que en los segmentos correspondientes a los hogares de menores ingresos, hay una mayor densidad de jefes con bajo nivel educativo.

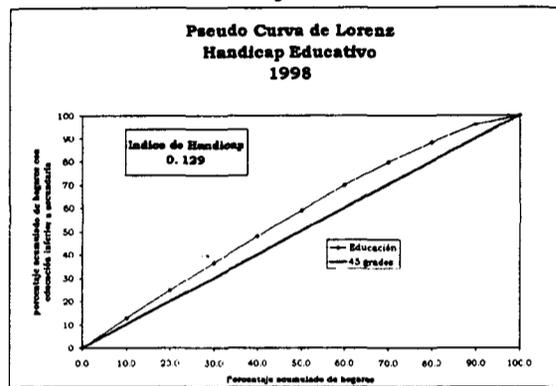
Esto equivale a decir que esos hogares tienen un *handicap educativo* (Banco Central, 1999), el cual puede observarse al graficar los porcentajes acumulados de los hogares con jefes con niveles educativos inferiores a la secundaria.¹⁴ En el gráfico 3 se muestran dos líneas: una línea de 45°, la cual indica que existe una igual distribución de hogares con esta característica en el total de hogares;¹⁵ la otra línea es el porcentaje acumulado de jefes con educación inferior a la

¹⁴ Banco Central (1999)

¹⁵ En este caso, cada decil de hogares incluiría un 10% del total de hogares con jefes de hogar con niveles educativos inferiores a la secundaria.

secundaria. Dado que esta última se sitúa por encima de la línea de 45°, puede afirmarse que los hogares con menores ingresos tienen una sobre-representación de jefes de bajo nivel educativo.

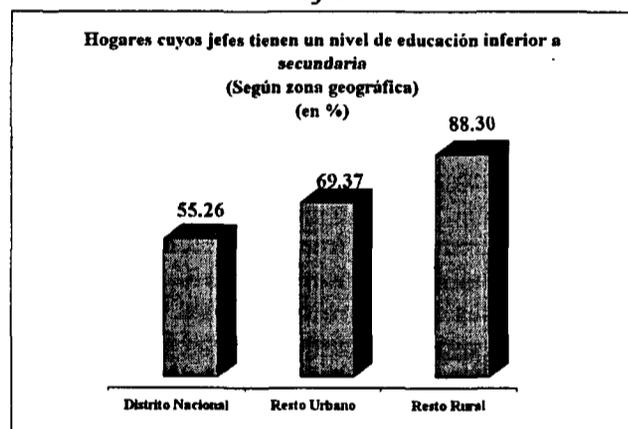
Gráfico 3



Fuente: ENGIH, 1998

Las diferencias educativas se reflejan también según la zona geográfica donde esté situado el hogar. En el Distrito Nacional solamente el 55.3% de los jefes de hogares tiene un nivel educativo inferior a la secundaria, contrastando con el 88.3% prevaleciente en el resto rural. Esta evidencia sugiere que una política que incremente las oportunidades de educación en el sector rural, se traduciría en una mejora de las condiciones de vida de sus habitantes.

Gráfico 4



Fuente: ENGIH, 1998

La estrecha relación entre el nivel educativo y el bienestar lleva a señalar que el futuro de las condiciones de vida de la población dominicana, así como de la distribución dependerá de la evolución de su nivel de instrucción. Así, si los adolescentes actuales reciben una mejor preparación académica que la recibida por sus padres, es muy probable, que en el futuro, puedan formar hogares con mayor nivel de consumo e ingreso per cápita.

En el Cuadro 3 se presenta el resultado de abordar el análisis del nivel educativo de los hijos mayores de 14 años, miembros de hogares con jefes con una instrucción inferior a la

secundaria.¹⁶ En el cuadro se indica el porcentaje de esos hogares que tiene por lo menos un hijo con un nivel educativo superior a la primaria. Como se observa, en promedio, el 55% de ese tipo de hogares tiene por lo menos un hijo con un nivel educativo igual o superior a secundaria. Esto significa que los padres de familia con educación igual o menor a la primaria tienden a criar hijos con mayor nivel educativo, lo que sugiere la existencia de una tendencia a la mejora generacional del bienestar y, por lo tanto, a la reducción de la pobreza.

Cuadro 3
Hogares de jefes con nivel educativo menor a secundaria y
con hijos de 14 años y más
(Porcentaje que tiene por lo menos un hijo
con nivel educativo superior a la primaria)

Quintil	Porcentaje de hogares con la característica indicada
1	36.55
2	53.31
3	56.53
4	68.11
5	69.44
Promedio	54.63

Fuente: Banco Central (1999)

Cabe resaltar que dicho porcentaje se incrementa monótonicamente con el nivel de ingreso per cápita del hogar. En efecto, mientras el porcentaje de este tipo de hogares del primer quintil¹⁷ es 37%, para el último quintil alcanza casi el doble.¹⁸ Esa evidencia indica que a mayor nivel de ingreso, más elevada es la probabilidad que tiene el hogar de criar hijos más educados que los padres. Por lo tanto, se puede señalar que los hogares del quintil más rico serán los que tendrán mayor capacidad de incrementar su participación en el ingreso total. De esto se desprende que una política que expanda las oportunidades de acceso a la educación a los hogares de menores ingresos, promovería no sólo una disminución de la pobreza, sino también una mejoría en la distribución del ingreso en las futuras generaciones.

Los educados van al sector servicios

Existe una tendencia ascendente del nivel educativo de los empleados en función del grado de terciarización de la economía. El sector agropecuario tiene una sobrerrepresentación de empleados con nivel educativo igual o inferior a primaria. En ese sentido, el 88.6% de los trabajadores del sector agropecuario tiene un nivel educativo inferior a la secundaria. Esto contrasta con el resto de las actividades económicas, cuyos empleados tienen un mejor nivel educativo. En efecto, en el sector industrial "sólo" el 56.3% de los empleados tiene un nivel educativo inferior a la secundaria y en el sector servicios sólo el 57.2%. Como complemento, se observa que el sector servicios es el que tiene empleados con mayor nivel educativo. De hecho, el 17.7% de sus empleados tiene algún curso universitario y un 23.2% tiene nivel de secundaria. En cambio, el 30.2% de los empleados del sector industrial tiene un nivel educativo de secundaria y un 11.7% son universitarios.

¹⁶ Banco Central (1999)

¹⁷ Es decir, del 20% de los hogares.

¹⁸ Esto es equivalente a decir que el 63% de los hogares del primer quintil tiende a reproducir un nivel educativo de los hijos similar al de los padres, mientras que sólo lo hace el 30% de los hogares del último quintil.

Cuadro 4
Población ocupada por rama de actividad
(según nivel de educación*)
1998
(como % del total de trabajadores con ese nivel de calificación)

Nivel educacional	Agropecuario	Industrial	Servicios	Total
Ninguno	39.51	12.98	47.51	100.00
Primaria	22.90	16.87	60.23	100.00
Secundaria	7.29	24.49	68.21	100.00
Superior	2.69	15.43	81.88	100.00
Total	18.21	18.05	63.74	100.00

Fuente: Banco Central de la República Dominicana, ENGIH 1998

* Último nivel alcanzado

** Abarca a las personas cuyo último nivel fue inferior a primaria

Dado que el sector servicios es el que mejor remunera al factor trabajo y el que emplea a las personas de mejor nivel educativo e ingreso, el mayor dinamismo del sector servicios tiende a concentrar los ingresos. Esto pone de manifiesto que es imprescindible mejorar el nivel educativo de la población para lograr avanzar hacia una sociedad con menor desigualdad de ingresos, lo cual cobra una gran importancia debido a que el crecimiento económico observado en el país en los noventa se ha concentrado principalmente en las actividades de servicios. Si los pobres no se educan, el auge de la economía de servicios acentuaría la concentración de los ingresos en la República Dominicana.

Vacantes para los más educados

Un análisis del aporte de la productividad de los distintos grupos por nivel de instrucción muestra cómo aquellos empleados con mayor nivel de instrucción han sido más capaces de incrementar su participación en el mercado laboral. Al descomponer los cambios en el empleo por nivel educativo en los últimos años, se observa que durante el período 1992 – 1996 los empleados con nivel universitario (superior) fueron los que más se insertaron en el mercado laboral. De hecho, mientras el empleo total (como porcentaje de la población total) se incrementó en un 0.14% en ese período, el empleo de personas con nivel universitario lo hizo en un 3.9%. En contraste, aquellos sin ningún nivel de instrucción tuvieron un aporte negativo del orden de un – 5.5%.¹⁹

Cuadro 5
Descomposición del cambio porcentual del empleo
Según niveles educativos

Nivel	1992	1993	1994	1995	1996	91-96*
<i>Ninguno o primaria</i>	1.353	(0.332)	(5.212)	(0.824)	(0.340)	(5.52)
<i>Vocacional</i>	(0.196)	(0.182)	0.121	(0.073)	0.378	0.04
<i>Secundaria</i>	2.464	(0.647)	(0.478)	(1.128)	1.502	1.65
<i>Universitaria</i>	0.330	0.191	2.414	0.750	0.226	3.99
<i>Ignorada</i>	0.069	0.075	(0.056)	0.013	(0.119)	(0.01)
<i>Total</i>	4.020	(0.895)	(3.212)	(1.262)	1.647	0.14

Fuente: Aristy, J (1999)

¹⁹ Véase Aristy, J. (1999).

La evidencia sugiere que los sectores que explican el incremento de la producción en los noventa han demandado una mayor cantidad de personas con nivel educativo igual o superior a la secundaria,²⁰ mientras que la población más perjudicada en escenarios recesivos es aquella con menor nivel educativo. Lo anterior es un claro indicador de que las personas con menor nivel educativo son las más vulnerables y las menos capaces de aprovechar las oportunidades que acompañan a la expansión económica. Esto, unido al hecho de que son los más pobres los que tienen un menor grado de escolaridad, pone en evidencia la necesidad de ejecutar políticas tendentes a incrementar el nivel educativo de la población más vulnerable.

A mayor tamaño de hogar menor ingreso

El tamaño del hogar ejerce una influencia significativa sobre el nivel de bienestar de sus miembros. En el cuadro 6 se observa que el tamaño promedio de los hogares del primer decil es de 5.2 miembros, mientras que este valor es de 3.2 para los hogares del último decil. Esto deja ver claramente que los hogares con muchos miembros están muy sobre-representados en los primeros deciles. En efecto, en el primer 40% de los hogares se acumula el 62.4% de los hogares con más de seis miembros. Esta rápida acumulación sugiere la existencia de un *handicap demográfico* el cual asciende a un 0.293.²¹ Esto significa que los padres de hogares con muchos miembros no pueden ofrecer una educación adecuada a sus hijos, por lo cual se tienden a perpetuar las condiciones de miseria en la cual han nacido.

Cuadro 6
República Dominicana
Tamaño promedio del hogar por decil del ingreso
(cantidad promedio de miembros en los hogares)
(según género, 1998)

Decil	Mujer	Hombre	Total
1	4.36	5.60	5.15
2	4.53	5.31	5.08
3	4.34	5.07	4.88
4	3.89	4.84	4.54
5	3.92	4.61	4.42
6	3.91	4.31	4.15
7	3.44	4.29	4.04
8	3.49	3.73	3.66
9	3.00	3.59	3.44
10	2.50	3.33	3.12
Total	3.77	4.44	4.25

Fuente: Banco Central de la República Dominicana, ENGIH 1998

* El ordenamiento se realiza por decil de ingreso per capita del hogar

Los hogares más pobres también tienen un mayor número de dependientes no productivos. En el cuadro 7 se muestra que en los hogares situados en el primer decil el número de hijos menores de 15 años supera en un 238.5% al número de hijos con características similares

²⁰ Este es el caso de muchas actividades comerciales (e.g., franquicias) que exigen a su personal un nivel de educación por lo menos igual a la secundaria.

²¹ Véase Banco Central (1999)

de los hogares situados en el decil más rico. Asimismo, el número de personas con más de 65 años -en el entorno de la inactividad- en los hogares más pobres supera en un 45.8% al número de personas mayores de 65 años pertenecientes a los hogares del décimo decil. Esto revela el peso demográfico extraordinario que tienen que enfrentar los más pobres y arroja luces sobre la necesidad de políticas sociales que aligeren esa carga.

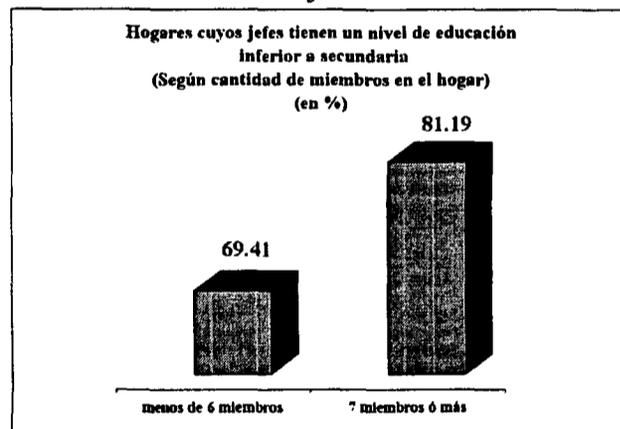
Cuadro 7
Cantidad de hijos menores de 15 años
y personas mayores de 65
Por decil de hogares

Decil	Menores de 15 años	65 años y más
1	352,401	64,325
2	300,959	42,245
3	282,967	57,811
4	244,435	50,770
5	230,571	40,103
6	194,155	42,154
7	181,307	47,161
8	125,302	43,220
9	134,602	39,478
10	135,383	44,127
Total	2,182,082	471,394

Fuente: Banco Central de la República Dominicana, ENGIH 1998

Los hogares con mayor tamaño tienen jefes con menor nivel educativo. Así, mientras los hogares con siete miembros o más tienen un 81.2% de jefes de hogar con educación inferior a la secundaria, los hogares con menos de siete miembros tienen un 69.4%. Esto tiende a reforzar la hipótesis que relaciona negativamente el tamaño del hogar con la capacidad de generación de ingresos del jefe del hogar y, por lo tanto, con el nivel de bienestar de sus miembros.

Gráfico 5



Fuente: ENGIH, 1998

Baja participación de la mujer

Una de las principales decisiones que se realizan en la familia es la que determina la participación laboral de las mujeres. En promedio la mujer tiene una participación laboral equivalente a un 59% de la del hombre, incrementándose ese porcentaje en función del nivel de ingreso per cápita familiar. Los estudios revelan que la tasa de participación de la mujer se reduce a mayor número de hijos,²² a mayor ingreso del cónyuge y se incrementa a mayor salario esperado al participar en el mercado laboral.²³ En el caso dominicano se observa una relación muy positiva entre el ingreso que el mercado ofrece a la mujer y su participación laboral. Asimismo, se observa que la mujer de menores ingresos tiene una mayor dificultad de entrar al mercado laboral, lo cual puede deberse a la imposibilidad de ocuparse simultáneamente de los quehaceres del hogar y dedicar tiempo al trabajo remunerado.

Cuadro 8
República Dominicana
Participación laboral por decil de ingreso*
(según género, 1998)

Decil	Mujer	Hombres	Total
1	29.6	64.2	46.3
2	35.4	67.2	50.7
3	38.3	69.9	54.0
4	40.4	71.6	55.5
5	43.8	76.6	59.7
6	46.3	73.9	59.8
7	46.2	75.6	61.0
8	50.4	79.2	64.9
9	50.1	79.1	64.7
10	54.0	71.8	62.7
Total	42.9	72.8	57.5

Fuente: Banco Central de la República Dominicana, ENGIH 1998

* El ordenamiento se realiza por decil de ingreso percapita del hogar

Cuadro 9
Tasa de participación de la mujer*
(según cantidad de hijos en el hogar)

Cantidad de hijos	Tasa de participación
0	46.90
de 1 a 2	50.57
de 3 a 4	55.63
de 5 a 7	53.33
más de 7	37.06
Total	51.25

Fuente: Banco Central de la República Dominicana, ENGIH 1998

* Corresponde a la jefa de hogar o compañera del jefe

²² En el cuadro 9 se presenta un comportamiento de la tasa de participación en forma de U invertida, lo cual sugiere que la tasa de participación de la mujer crece en función del número de hijos, pero a partir de cierta cantidad de hijos su tasa de participación desciende.

²³ Véase BID(1998), pp. 88-91.

ENTORNO MACROECONÓMICO

El entorno económico y social también es un determinante importante del nivel de concentración de los ingresos. La política macroeconómica influye en la formación y distribución del valor agregado. Una política fiscal y monetaria que provoque una aceleración de los precios tenderá a concentrar los ingresos debido a que los salarios tienen un grado de indexación menor que los ingresos de los propietarios del capital. Asimismo, una política comercial que eleve los precios de los alimentos, genera una transferencia de ingresos de las familias más pobres -cuyo consumo se concentra en ese tipo de bienes- hacia los productores y comercializadores de esos productos. Como resultado, la distribución de los ingresos se hace más injusta.

El gasto público también influye sobre la desigualdad mediante la transferencia de recursos hacia las familias de menores ingresos. Asumiendo que el financiamiento del gasto público no provoca inflación, un aumento de ese gasto podría mejorar la distribución de los ingresos en el corto plazo si los bienes y servicios que ofrece el Estado son absorbidos principalmente por las familias de menores ingresos. Además, el incremento de la cantidad y calidad de la oferta de educación y salud favorece la acumulación de capital humano que permite a la persona aprovechar de forma efectiva toda su potencialidad.

El acceso al capital físico es otro medio que eleva la capacidad de explotar las potencialidades de las personas. El desarrollo del mercado financiero haría posible que una persona pobre, pero con un alto nivel de instrucción, obtenga los recursos necesarios para ponerlos a producir eficientemente. Muchos hombres de éxito empresarial de los países desarrollados son el resultado de la esperanza que algún banquero puso en un bien pensado proyecto, y no de la herencia de sus padres.

La inestabilidad concentra los ingresos

La inestabilidad macroeconómica provocada por la ejecución de políticas que aceleran la inflación o que generan un crecimiento no sostenible de las actividades productivas tiende a concentrar los ingresos. El financiamiento del déficit público mediante el uso de crédito doméstico del Banco Central se traduce en un aumento de la demanda de bienes y servicios domésticos e importados. Esto trae como resultado un mayor ritmo de crecimiento de las actividades productivas y un aumento del empleo. La mayor demanda de mano de obra mejora transitoriamente el nivel de ingreso de las personas más pobres, pero en el mediano plazo se evaporan los beneficios. En efecto, al elevarse los precios de los bienes transables y de los no transables, se acelera la tasa de inflación, detonándose los mecanismos de indexación de rentas. Dado que estos mecanismos son más eficientes a mayor nivel de ingresos, la aceleración de la tasa de inflación traslada ingresos de las personas pobres hacia las personas más ricas.

La desigualdad también amplía la volatilidad de la política económica. Una sociedad caracterizada por una gran concentración de los ingresos provoca tensiones sociales que influyen sobre las políticas económicas. Esto lleva a las autoridades a adoptar medidas que favorecen a los grupos de presión más fuertes, degenerando en aumentos insostenibles en el gasto público. Como resultado, se acelera la tasa de inflación, aumentan las tasas de interés y la distribución de los ingresos se hace más desigual.

Apertura y desigualdad

La economía dominicana es abundante en mano de obra, por lo que la expansión de las actividades intensivas en mano de obra se traduciría en la reducción del desempleo y en el aumento del nivel de bienestar. Teóricamente el comercio internacional debe promover un aumento de la remuneración del factor abundante (e.g., mano de obra), lo cual podría tender a mejorar las condiciones de vida de la población y a reducir la desigualdad de ingresos.

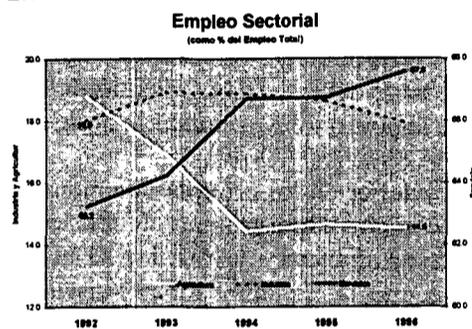
El aumento del comercio exterior en los noventa favoreció la demanda de mano de obra en las actividades relacionadas con las exportaciones de bienes y servicios. El incremento sostenido de las exportaciones de zonas francas y del turismo se ha traducido en un incremento de la creación de puestos de trabajo que ha beneficiado a más de 250,000 trabajadores. Cabe resaltar que una parte importante de ese empleo ha sido suplido por las mujeres, principalmente en las zonas francas.

Asimismo, el aumento de las inversiones extranjeras, favorecido por el proceso de globalización y la aprobación de la nueva ley de inversiones extranjeras, ha impactado positivamente sobre la productividad, la creación de valor agregado y la absorción de mano de obra. El aumento de la demanda del sector comercial ha sido notable, a lo cual se le agrega el empuje creciente de la demanda de empleo generada por el sector de construcciones.

Recuadro 3: Apertura, empleo y productividad sectorial

El descenso de la tasa de desempleo observado en los noventa es el resultado de un fuerte incremento en la demanda de mano de obra y una relativa estabilidad en la tasa de participación. El sector servicios ha tenido un aporte significativo en este aspecto. Este sector ha ido incrementando sostenidamente su participación en el empleo, lo cual revela que las actividades incluidas en él han estado aportando más a la variación positiva del empleo.²⁴ En ese sentido, la demanda de empleo en el subsector comercio (el cual representa un 35.3% del empleo en el sector servicios) creció a una tasa acumulada de un 18.5% y el empleo en las actividades de construcción (con una participación de un 6.9%) lo hizo a una tasa acumulada de un 36.5%. En contraste, el sector agropecuario ha reducido su capacidad de creación de puestos de trabajo. Esto se reflejó en una reducción de casi 5 puntos porcentuales en su participación en el empleo total. El sector industrial ha logrado mantener relativamente constante su peso en la demanda de empleo. Pero si se toma en consideración que ese sector incluye a las zonas francas industriales de exportación, puede señalarse que las actividades de sustitución de importaciones han experimentado una reducción en su capacidad de crear puestos de trabajo.

²⁴ Lo cual es consistente con la mayor elasticidad producto del empleo de ese sector.



Este incremento en el empleo, unido al hecho de que el producto per cápita sectorial se incrementó entre el período 1991-1996, revela un aumento de la productividad del factor trabajo. Pero, al analizar los cambios anuales se nota que el sector servicios (el cual agrupa a casi todos los sectores dinámicos) es el único que muestra un crecimiento sostenido del producto per cápita, el cual alcanza un crecimiento acumulado de un 24% en el citado período. El incremento de la productividad laboral del sector agropecuario se explica principalmente por el descenso del empleo en ese sector y en menor medida por el aumento de la producción. Esa evidencia permite afirmar que a mayor grado de apertura económica, mayor incremento de empleo y de productividad laboral, lo cual se refleja en una mayor remuneración de los trabajadores.

El aporte del gasto social a la equidad

La estructura del gasto social ejecutado en los noventa ha tenido un impacto positivo sobre la equidad distributiva, sobre la pobreza y, por lo tanto, sobre el nivel de desarrollo humano. Existe evidencia -basada en la ENEDSA 91 y 96 y ENGIH 98- que pone de manifiesto que la mayor parte del gasto social en salud y educación es percibido por el grupo de población de menores ingresos. Los segmentos de población que más se benefician del gasto social en educación y salud son: los hogares de la zona rural; los hogares con jefatura femenina; los hogares con jefes con bajo nivel educativo; y los hogares con mayor número de miembros, entre otros. Estos grupos coinciden con los mencionados más arriba como más vulnerables y más afectados por la situación de pobreza. Una vez más se reafirma el efecto positivo del incremento del gasto social y mejores niveles de desarrollo humano y pobreza.

La acumulación de capital y la equidad

La acumulación de capital es un elemento clave del desarrollo, por lo cual influye de forma determinante sobre la pobreza y la distribución de los ingresos. La evidencia internacional revela que existe una fuerte correlación negativa entre la desigualdad y la acumulación de capital.²⁵ A mayor nivel de capital acumulado menor es su rendimiento y, por lo tanto, mayor es el retorno del factor trabajo, tanto del calificado como del no calificado. Dado que los

²⁵ BID(1998), p. 96

propietarios del capital están situados en los deciles de mayores ingresos se concluye que al reducir el retorno del capital habría una disminución del grado de concentración de los ingresos. La República Dominicana es un país con bajo nivel de capital acumulado, por lo que toda política encaminada a elevar el capital se traduciría en una mejoría de la distribución.

El buen funcionamiento de los mercados financieros tiene un aporte significativo sobre la distribución de los ingresos. La existencia de fuertes restricciones de liquidez ocasiona que aquellos con menor nivel de ingreso, o con menor nivel de capitalización, tengan menos capacidad de salir de su situación, ya que no disponen, a costos razonables, de los recursos necesarios para llevar a cabo sus proyectos de inversión. El recuadro 4 muestra las desventajas, en términos de distribución, que se derivan de tener mercados financieros muy segmentados.

En la República Dominicana el acceso al crédito de los pequeños empresarios es muy deficiente. Son pocas las micro y pequeñas empresas que tienen acceso al crédito formal como fuente de financiamiento, y cuando pueden acceder a éste las tasas de interés que tienen que enfrentar son demasiado elevadas. A pesar de esto, las altas tasas de rentabilidad que arrojan las actividades de la mayor parte de estas empresas hace que las mismas continúen operando a pesar de elevados costos financieros. Lo anterior sugiere que, dada la rentabilidad, un mayor acceso al crédito y, por tanto, una mayor capacidad de expansión, haría posible una mayor participación de las micro y pequeñas empresas en el ingreso total de la economía, mejorando así la distribución de los ingresos.

En la actualidad, el acceso del sector de micro y pequeña empresa al crédito formal es escaso, con un sesgo marcado en contra de las zonas rurales, donde los indicadores de pobreza son peores. De hecho, mientras en Santo Domingo casi un 25% de las empresas tuvo acceso a crédito financiero, en otros centros urbanos lo tuvo el 17.4% y en el resto del país sólo el 13.1%. Esta situación puede ser el reflejo del pobre acceso a entidades financieras que tienen las zonas menos desarrolladas del país. Lamentablemente, la inexistencia de una fuente cercana de inversión y financiamiento en estas zonas tiende a perpetuar o profundizar la concentración de los ingresos.

Los créditos otorgados por bancos y financieras están más orientados a empresas de mayor tamaño y más tiempo en el mercado. En efecto, mientras estas instituciones financian las actividades del 6.6% de las empresas de más de 10 años de funcionamiento, sólo financian el 3.3% de las empresas con 3 años o menos en operación. Asimismo, en 1998 solamente el 1.1% de las empresas con un solo trabajador obtuvo créditos de los bancos y financieras, mientras que el 10.8% de las de 4 o más empleados recibió apoyo crediticio. Esta evidencia puede estar muy relacionada al costo de la formalidad. Los bancos y financieras exigen a la hora de otorgar préstamos ciertos requisitos, entre ellos garantías y estados financieros debidamente auditados. Las pequeñas empresas no llevan, en general, estados financieros de forma rigurosa, y muchas veces no tienen ni el capital ni las relaciones necesarios para contar con las garantías exigidas. Por otro lado, el proceso de aprobación y manejo de un crédito, conlleva una serie de costos operacionales, los cuales tienen un peso relativo muy alto debido a los bajos montos de financiamiento requeridos por las pequeñas empresas.

El nivel de educación del propietario del negocio parece estar también correlacionado con la capacidad de obtención de crédito de la empresa. De hecho, aquellas empresas cuyo propietario tenía niveles de educación superior a secundaria tuvieron más acceso al crédito que las empresas con propietarios de menor educación, ya que mientras más del 25% de las primeras accedió a crédito financiero, menos del 18% de las segundas lo hizo. Esta diferencia es más marcada en el caso del crédito que proviene de bancos y financieras, ya que estas instituciones fueron las

principales fuentes de financiamiento de empresas con propietarios de educación universitaria, mientras que fueron la fuente de menor importancia en el caso de propietarios sin educación formal. El sesgo en contra de los empresarios con menor nivel educativo implica que la política de financiamiento es regresiva.

Recuadro 4: Mercados Financieros y Distribución de la Renta

La existencia de mercados financieros eficientes influye significativamente sobre la distribución de los ingresos. En primer lugar, la existencia de un mercado financiero reduce el costo de colocación de los recursos, haciendo posible la acumulación de capital físico, lo que al reducir la relación empleo/capital aumenta la productividad del trabajo y con ello la remuneración del empleado. Debido a que los más pobres dependen en gran medida de un salario y los dueños del capital son los más ricos, el aumento de la productividad laboral mejora la distribución de los ingresos. El impacto inicial de los salarios sobre la equidad tiende a incrementarse en el tiempo, pues incide de manera positiva sobre la decisión de emplearse y educarse de los individuos de menores ingresos.

En segundo lugar se encuentra el caso de los pequeños ahorrantes, principalmente en las zonas rurales. En ausencia de una institución financiera que les permita invertir sus excedentes en cuentas de ahorro o certificados de depósitos, estos individuos se ven obligados a adquirir activos fijos o mantener el dinero en efectivo. Estas formas de ahorro tienen desventajas, ya sea por la fácil erosión de su valor en el tiempo (caso del dinero en efectivo) o por su poca liquidez. Las familias residentes en zonas rurales, debido al carácter muchas veces cíclico -y otras aleatorio- de sus ingresos, pueden tener necesidades repentinas de dinero, y si sus ahorros se encuentran en activos fijos o productos básicos (e.g., semillas o ganado), podrían enfrentar elevados costos de transacción para transformarlos en efectivo (además de problemas de indivisibilidad), o se verían forzados a adquirir préstamos en el mercado informal a elevadas tasas de interés.

Un aporte significativo del mercado financiero a la distribución del ingreso está en la canalización de recursos hacia las microempresas y pequeñas empresas. La escasez de crédito afecta más severamente a las pequeñas empresas que a las grandes. Esto ocasiona que aquellos que trabajan en el sector, que por lo general son personas de bajos ingresos, se vean limitados para expandir sus actividades y su productividad y, por tanto, su capacidad de generación de ingresos y acumulación de capital. De hecho, estudios realizados para América Latina muestran cómo el crédito total que se canaliza hacia las micro y pequeñas empresas es alrededor del 1% del total de préstamos que la banca comercial proporcionó al sector privado en 1995.

3. CONCLUSIONES Y RETOS

En este capítulo queda demostrado que las causas de la desigualdad de ingresos son muchas, definiendo un carácter multidimensional de ese problema. Una comprensión profunda de las relaciones existentes entre las variables microeconómicas y macroeconómicas con la forma en que se crea y distribuye el valor agregado permitiría diseñar políticas económicas y sociales encaminadas a mejorar el grado de equidad de la sociedad.

A todas luces resalta que un determinante fundamental de la distribución de los ingresos es la educación. Las personas más educadas tienen mayor capacidad de obtener un trabajo y ser

remunerada con mayores salarios. De ahí se desprende que una política encaminada a mejorar la distribución de los ingresos deberá fortalecer la oferta de los servicios de educación.

A nivel macroeconómico la evidencia revela que la estabilidad de precios es un elemento importante para evitar la concentración de los ingresos. Los episodios de alta inflación tienden a desembocar en la aplicación de mecanismos de indexación de rentas que tienden a perjudicar a los más pobres. Por ese motivo, las autoridades deben ejecutar políticas monetarias y fiscales que sean compatibles con la estabilidad de precios, pues esto brindaría un marco adecuado para mejorar la distribución de los ingresos.

Bibliografía

- Alesina, A. y D. Rodrik (1994) Distributive Politics and Economic Growth: A Critical Survey of the Recent Literature. *The World Bank Economic Review* 8 (3).
- Anand, Sudhir, y S.M.R.Kanbur (1993). "The Kuznets Process and the Inequality - Development Relationship". *Journal of Development Economics* 40: 25-52.
- Barro, Robert (1996). Democracy and Growth. *Journal of Economic Growth* 1(1): 1-27.
- Behrman, J. R. (1997) " Labor Force Participation and Earnings Determinants for Women in the Special Conditions of Developing Countries". *Journal of Development Economics* 15: 259-288.
- Bell, Linda A. (1997). The Impact of Minimum Wages in Mexico and Colombia. *Journal of Labor Economics* 15 (3).
- Birdsall, N. y J.L. Londoño (1997). Asset Inequality Does Matter: Lessons from Latin America. *American Economic Review* 87 (2) May.
- Brown, C., C. Gilroy y A. Kohen (1982). The Effect of the Minimum Wage on Employment and Unemployment. *Journal of Economic Literature* 20(2): 487-528.
- Connelly, R., DeGraff, D. y Levinson, D. (1996). women's Employment and Child Care in Brazil. *Economic Development and Cultural Change* (44) 3 - 4: 619-656.
- Dolado, Juan et al. (1996). The Economic Impact of Minimum Wages in Europe. *Economic Policy* 23.
- Edwards, Sebastian (1993). Openness, Trade Liberalization and Growth in Developing Economies. *Journal of Economic Literature* (septiembre): 1358-1393.
- Galor, O., y Weil, D. (1996). The Gender Gap, Fertility and Growth, *American Economic Review* 86 (3), junio.
- Ilon y Mook (1991). School Attribute, Household Characteristic and Demand for Schooling: A Case Study of Rural Peru. *International Review of Education* 37 (4): 429-451.
- Kuznets, S. (1995). Economic Growth and Income Inequality. *American Economic Review* 45.
- Londoño, J. L. y M. Székely (1997). Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America 1970 - 1995. Office of the Chief Economist Working Papers Series, No. 357, Inter- American Development Bank.
- Lusting, Nora (1995). Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Lustig, Nora C. y Darryl McLeod (1997). Minimum Wages and Poverty in Developing Countries: Some Empirical Evidence. En: Edwards, S., ed. *Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Mason, A. y S. Khandker (1996). Measuring the Opportunity Costs of Children's Time in a Developing Country: Implications for Education Sector Analysis and Interventions. Documento de trabajo sobre desarrollo del capital humano. No. 72, Banco Mundial, Washington, DC.
- Murphy, K.M. y Tamura, R. (1990). Human Capital, Fertility and Economic Growth. *Journal of Political Economy* 98 (5), octubre.

Psacharopoulos, George (1994). "Returns to Investment in Education: A Global Update". *World Development*. Vol.22 No. 9, 1325 - 1343.

Psacharopoulos, G. y Z. Tzannatos (1994) "Earnings and Education in Latin America: Assessing Priorities for Schooling Investments", *Education Economics*, Vol. 2, No. 2.

Persson, T. y G. Tabellini (1994) Is Inequality Harmful for Growth? *American Economic Review* 84 (3).

Solimano Andrés (1998). The End of Hard Choices? Revisiting the Relationship Between Income Distribution and Growth. En: Solimano, A., ed. *Social Inequality Values. Growth and the State*. U. of Michigan Press. De Próxima Publicación.

Santiago, Carlos (1989). The Dynamics of Minimum Wage Policy in Economic Development: A Multiple Time-Series Approach. *Economic Development and Cultural Change* 38: 1-30.

Wong, R., y Levine, R. (1992). The Effect of Household Structure on Women's Economic Activity and Fertility: Evidence from Recent Mothers in Urban Mexico. *Economic Development and Cultural Change* 41 (1): 89-102.

Wong, Rebeca y Ruth Levine (1992). The Effect of household Structure on women's Economic Activity and Fertility: Evidence from Recent Mothers in Urban Mexico. *Economic Development and Cultural Change* 41 (1): 89- 102.

Wood, Adrian (1997) "Openness and Wage Inequality in Developing Countries: The Latin American Challenge to East Asian Conventional Wisdom", *The World Bank Economic Review*, 11:1, enero, 33 - 57.

Alesina, A. y D. Rodrik (1994) Distributive Politics and Economic Growth: A Critical Survey of the Recent Literature. *The World Bank Economic Review* 8 (3).

Persson, T. y G. Tabellini (1994) Is Inequality Harmful for Growth? *American Economic Review* 84 (3).

CAPÍTULO VIII

GÉNERO EN EL DESARROLLO HUMANO

I. LA INSTITUCIONALIDAD DE GÉNERO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

El mecanismo nacional

La existencia de una institucionalidad de género en países de América Latina y el Caribe constituye uno de los pasos importantes en el avance de las políticas de género. Existe una gran diversidad organizacional en los mecanismos nacionales que tienen a su cargo la puesta en marcha de las políticas de género: éstos pueden ser ministerios, oficinas, secretarías y subsecretarías, entre otros, que son indicativos de los distintos rangos otorgados en la categoría institucional. No obstante, casi todos los países cuentan con atribuciones y respaldo político y una dependencia del Poder Ejecutivo.²⁶ Su mayor o menor éxito en el avance de sus propuestas ha estado ligado a la fuerza e importancia del movimiento social que lo apoya.

Existe una tendencia a reproducir tanto a niveles internos de la institucionalidad de género como de gobierno, dificultades para establecer ciertos consensos sobre prioridades y enfoques en temas que son - en la mayor parte de los casos - de alta sensibilidad. Este problema ha significado una demanda importante de tiempo y energía destinada a construir consensos políticos mínimos para poder avanzar en la equidad de género. El desarrollo de mecanismos de "institucionalización (mainstreaming) de género" ha probado ser una forma eficiente de enfrentar el problema, "deconstruyendo" las resistencias y estableciendo nuevas maneras de aproximación a una visión integral de la equidad de género.²⁷ La institucionalización de la perspectiva de género es un proceso de reflexión, creación de nuevas formas de interpretación, análisis y acción por el cual las instituciones tienden a incorporar esta dimensión de manera continua, sistemática y flexible en sus interpretaciones de la realidad, en sus diagnósticos, políticas y programas. Pero junto con este trabajo de convencimiento es necesario que estos mecanismos nacionales de género cuenten con la posibilidad de apoyar financieramente la ejecución de programas considerados prioritarios con el objetivo de obtener una mejor recepción a sus propuestas.

El mecanismo nacional encargado de la temática de género en República Dominicana ha sido la Dirección General de Promoción de la Mujer, dependiente del poder ejecutivo y cuya encargada tiene rango de Secretaria de Estado. La existencia de esta Dirección data de agosto de 1982 cuando se creó vía decreto N°46, con el propósito de programar proyectos específicos destinados a la promoción de la mujer y la coordinación de todos los programas ejecutados por los distintos organismos estatales o de carácter nacional e internacional (DGPM, 1997). En septiembre de 1999 se estableció la Secretaría de Estado de la Mujer, que es el producto de uno de los mayores esfuerzos de la DGPM.

En América Latina, la mayoría de los mecanismos nacionales se ha planteado como paso inicial avanzar en los aspectos legales, logrando la ratificación por parte de los países de los principales instrumentos jurídicos internacionales, lo que en algunos casos tiene carácter vinculante, es decir, obliga a modificar las legislaciones nacionales de manera de eliminar las expresiones discriminatorias de la legislación nacional (Binstock, 1998). República Dominicana, en 1982, ratificó la Convención sobre Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

²⁶ En América Latina ocho países tienen instancias gubernamentales de la mujer cuyas responsables tienen rango de ministras: Argentina, Costa Rica, Chile, Haití, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana

²⁷ Existe interés por parte de agencias financiadoras europeas, en especial de la GTZ, para apoyar las iniciativas de institucionalización de género, y ya se cuenta con cierto conocimiento acumulado de las experiencias implementadas. Otros países aun cuando no han definido una estrategia global en este sentido, en la práctica hay intentos importantes de incorporación de la temática de género en el nivel sectorial.

Desde la perspectiva legal, en República Dominicana se han producido cambios importantes para el avance de la mujer. Los principales cambios y modificaciones legales realizados en 1997 son la promulgación de la ley 24-97 que legisla sobre violencia, discriminación y abandono de familia, tipificando y sancionando la violencia contra la mujer, la violencia doméstica e intrafamiliar, las agresiones sexuales, el proxenetismo y el tráfico de mujeres; y las modificaciones al Código de Protección de niños, niñas y adolescentes donde se define y sanciona el abandono de la familia. Asimismo, se ha modificado la ley de Reforma Agraria (Ley 55-97), que expresa el principio de igualdad entre hombres y mujeres en todos los beneficios, obligaciones y procedimientos de la ley (Véase Recuadro 1).

Recuadro 1			
Últimas modificaciones legislativas para el avance de la mujer en República Dominicana			
N° de Ley	Artículos	Tema	Modificaciones
Ley N° 24-97	Arts. 309-1, 309-2, 330, 332, 332-1, 332-2	Violencia, discriminación y el abandono de familia	Tipifica y sanciona la violencia contra la mujer, la violencia doméstica e intrafamiliar, las agresiones sexuales, el proxenetismo y el tráfico de mujeres.
Ley 55-97	Arts. 13, 14, 42	Modificación a la ley de Reforma Agraria	Se considera el principio de igualdad entre hombres y mujeres en todos los beneficios, obligaciones y procedimientos de la ley.
Ley 14-94	Arts. 121, 126 a 129, 187 a 191	Código para la protección de niños, niñas y adolescentes	Se define y sanciona el abandono de la familia y la violencia y agresiones sexuales en contra de niños y niñas.
Ley 855	Principio VII, Arts. 232, 233, 236, 238 y 240	Modificación al Código de Trabajo	Reconoce igualdad de derechos de hombres y mujeres en materia laboral y se garantizan las facilidades para las trabajadoras para realizar su función de reproducción social.
Ley 14-91	Cap. V, arts. 22, 26, 27	Ley laboral del sector público	Igualdad de condiciones y garantías para trabajadores y trabajadoras del sector público
Ley		Creación de la Secretaría de Estado de la Mujer	Igualdad de condiciones y garantías para trabajadores y trabajadoras del sector público.

Fuente: DGPM, 1997

A pesar de los esfuerzos para elaborar demandas y para modificar los sesgos sexistas de las legislaciones, persisten las dificultades de aplicación de las normativas legales y el desconocimiento que de ellas tiene la población en general, y las mujeres en particular. Estas deficiencias requieren avances más decididos en torno a reformas del sistema jurídico, así como propiciar la generación de instancias y procedimientos efectivos que hagan valer la igualdad y lograr una mejor difusión de estos derechos.

Otra limitación importante que ha enfrentado la institucionalidad de género ha sido la escasez crónica de recursos para llevar a cabo sus programas. La mayoría de esta institucionalidad se ha definido como una instancia de coordinación y promoción de políticas a

niveles sectoriales, de manera que su función principal es velar por la eliminación de mecanismos discriminatorios en los diversos ministerios sectoriales de educación, salud, trabajo, seguridad social. Cumplir con esos logros requiere un financiamiento adecuado para mantener un equipo técnico estable y de calidad. Además, la posibilidad de contar con recursos para promover programas y proyectos en conjunto con los ministerios y otros organismos de desarrollo nacional y local, otorga una mayor aceptación a las propuestas impulsadas.

La carencia de recursos ha limitado la contratación de personal y de equipamiento técnico en la DGPM. En 1998, esa institución, con apoyo provenientes de agencias internacionales, se concentró en la elaboración de una propuesta de fortalecimiento institucional de la capacidad nacional para la puesta en marcha de la Plataforma de Acción de Beijing y el Plan de Igualdad de Oportunidades. En ese marco y en conjunto con la Coordinadora de organismos no gubernamentales del área de la mujer y una Comisión de seguimiento con representación multisectorial se planteó una propuesta de Secretaría de Estado de la Mujer (SEM). Se propuso que la Secretaría de Estado de la Mujer incluyera en su diseño básico: la inserción en la corriente de reforma del Estado, que propicia la descentralización, coordinación transectorial, focalizada en la ciudadanía; la coordinación y articulación con la sociedad civil, en este caso, principalmente con las organizaciones de mujeres; y la equidad de género como horizonte y componente esencial de democracia y derechos ciudadanos. La propuesta, elaborada sobre la base de las discusiones con las propias mujeres y sus organizaciones, propone una instancia con cuatro direcciones: Políticas públicas; Gerencia técnica; Administrativa y comunicaciones y un Área de Relaciones públicas y de planificación estratégica. Esta propuesta no introduce abultamientos burocráticos innecesarios y obedece a un concepto de instancia ágil y eficiente cuyos ejes fundamentales son la coordinación y coejecución de sus líneas de trabajo.

Se ha avanzado en la constitución de un cierto consenso regional y nacional sobre temas prioritarios relativos a las mujeres, puesto que todos los países han aprobado el Plan de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe 1995-2001, desde 1990 existe una Red Latinoamericana y del Caribe de organismos gubernamentales de la mujer y en algunos países se han diseñado además planes nacionales de igualdad y mecanismos concretos de evaluación de sus avances. República Dominicana aprobó el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PIOM) en 1994, que "recoge de manera sistematizada el conjunto de demandas, aspiraciones y propuestas expresadas por amplios sectores de mujeres dominicanas" (CIPAF, 1994). Desde 1998 se avanza en una propuesta para replicar el PIOM (1998-2000) en todos los ayuntamientos del país en coordinación con las ONGs de mujeres y de servicios existentes (véase Recuadro 2).

Recuadro 2: Principales propuestas del PIOM 1998-2000 a nivel local

1. Creación de un Consejo Consultivo Municipal de Mujeres
2. Establecimiento en la Asamblea Capitular de una Comisión Permanente de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres
3. Creación de una Oficina Técnica para la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres
4. Establecimiento de mecanismos para la contratación y/o subcontratación de las ejecutorías comprendidas en el PIOM

En síntesis, como indica Montaña (1998) para el conjunto de América Latina, las Oficinas de la Mujer, Ministerios, Subsecretarías, Consejos o como se les llame, se han convertido en laboratorios, a veces exitosos, de reformas legales, cabildeo y presión política, diseño de programas, formulación de políticas, monitoreo de compromisos internacionales, diálogo intersectorial y trabajo a nivel local. Han proliferado las guías, investigaciones, conocimientos, programas de capacitación y

otros, capitalizando la enorme experiencia acumulada por las organizaciones no gubernamentales y, en muchos casos, innovando procesos de investigación, ejecución de programas y proyectos. En este proceso la DGPM ha ido avanzando con las dificultades pertinentes a nuevos procesos y a las complejidades involucradas en los procesos de concertación social y política.

Las organizaciones no gubernamentales : áreas principales de acción

Actualmente en el terreno de los movimientos sociales, las organizaciones de mujeres representan un poder emergente. Estos movimientos adquieren mayor visibilidad y presencia en un contexto latinoamericano de redemocratización política y en esos procesos las mujeres dominicanas no han estado ausentes. Si bien signadas por el peso del sexismo y el autoritarismo, cada vez más se percibe la importancia de su participación más allá del ámbito doméstico donde se ha circunscrito tradicionalmente su participación.

Existen en la República Dominicana numerosas instituciones no gubernamentales de promoción social del área de la mujer, las que tienen una fuerte influencia en el avance de la equidad de género. Un ejemplo de articulación y coordinación de ONG's del área de la mujer lo constituye la Coordinadora de organismos no gubernamentales del área de la mujer, creada en 1989, por iniciativa de la DGPM y con auspicio de UNICEF. Esta Coordinadora agrupa a 37 centros y organizaciones de los cuales 16 son ONGs especializadas en el área de la mujer. Los espacios de articulación de la Coordinadora incluyen un equipo de violencia, salud, democracia y participación política, desarrollo y economía, un equipo asesor jurídico legal y una red de centros de documentación. Los ámbitos principales de acción de los organismos no gubernamentales se relacionan con la capacitación en áreas como violencia, salud y participación política. En su mayoría, la orientación de las ONGs dedicadas al área de la mujer han tenido un papel predominantemente dirigido hacia la acción, con excepciones, como por ejemplo CIPAF, que también desarrolla actividades de investigación.

Las organizaciones no gubernamentales de mujeres de República Dominicana han debido enfrentar diversos desafíos comunes a las organizaciones no gubernamentales de la región, entre ellos, los relativos a la definición, representatividad, autonomía, financiamiento y papel futuro (CEPAL, 1997). Durante este último decenio, uno de los desafíos importantes ha sido el de adecuarse a nuevas formas de financiamiento, lo que incidirá sin dudas en su rol futuro. Con los procesos de redemocratización de los países, se ha producido una reorientación del financiamiento de las agencias de cooperación que han canalizado hacia el Estado los recursos que antes se destinaban por medio de los organismos no gubernamentales, a la sociedad. Este nuevo escenario, plantea necesidades de autofinanciamiento de las ONG's por medio de diversos mecanismos como cartera de donantes individuales, búsqueda de reducción de impuestos, cooperación con organismos estatales, además de una nueva gestión apropiada a las nuevas agendas de la cooperación internacional. Esta redefinición incidirá en el futuro de cada organización no gubernamental y plantea el desafío de adecuar la acción a las demandas sentidas de la población para buscar los canales adecuados de financiamiento.

La irrupción de las mujeres en el ámbito público, en especial en el mercado de trabajo, ha llevado a abrir nuevos cauces de participación. En la arena política, su participación en el conjunto de países latinoamericanos aún es muy limitada y encuentra enormes escollos para ampliarse. República Dominicana modificó su ley electoral para garantizar una mayor representatividad y elegibilidad, lo que en parte ha permitido que en los comicios de marzo de 1998 haya superado el 20% de mujeres

electas para diputadas y concejales.²⁸ Aun cuando la mayoría de la población está de acuerdo en que las mujeres deben participar más en política, ello no se condice con el comportamiento al momento de nombrarlas como candidatas o votar por ellas. Así, según datos de la encuesta DEMOS-97, si bien el 85% de los dominicanos aseguró estar de acuerdo con que la mujer participe más en política, 42% aseguró que le inspira más confianza un hombre que una mujer a la hora de votar. (Duarte et. al. 1998).

2. EL TRABAJO DOMÉSTICO

Es significativo el aporte del trabajo doméstico al PIB

La subvaloración económica del trabajo de las mujeres tiene dos fuentes importantes: la definición de lo que se entiende por actividad económica y el concepto de valor que es sinónimo de valor de mercado (PNUD, 1995). En la medida que los análisis económicos tienden a medir las actividades asociadas al mercado, ello se ha traducido en un subregistro de las actividades económicas realizadas por mujeres y hombres, en cuatro áreas principales del trabajo: producción de subsistencia, el sector informal, el trabajo doméstico y las actividades voluntarias. Estas cuatro áreas requieren esfuerzos metodológicos y prácticos de medición, pero sólo las últimas y en especial el trabajo doméstico requiere además un importante vuelco de conceptualización (Benería, 1995). En general, las tareas cumplidas por medio del trabajo doméstico pueden agruparse en: a) administración y distribución del presupuesto familiar o de la producción por cuenta propia; b) compra o producción de bienes y servicios para su elaboración y consumo; c) transformación para el consumo de los bienes adquiridos y producción de servicios directos para el consumo, y d) crianza y socialización de los hijos. Cualquiera de ellas que se venda en el mercado, por ejemplo, el trabajo doméstico remunerado, guardería infantil, pagos por comida preparada, limpieza de ropa u otras, es valorizada.

Teniendo presente estas limitaciones, Naciones Unidas ha recomendado la elaboración de cuentas satélites que contabilicen el aporte del trabajo doméstico al PIB, lo que permite mantener la comparabilidad con los cálculos tradicionales del producto y estimar el valor del trabajo doméstico. Algunos estudios de casos han medido adecuadamente el aporte del trabajo doméstico por medio de encuestas de presupuesto de tiempo, donde es factible medir el tiempo destinado a ese trabajo por hombres, mujeres y niños. La mayoría de la evidencia recogida permite asegurar que la gran parte del trabajo doméstico no remunerado es realizado por las mujeres, tanto por las que se declaran amas de casa como por las que realizan trabajo remunerado.

Dado que no se dispone de una encuesta de presupuesto de tiempo para medir adecuadamente el aporte del trabajo doméstico al producto, en esta sección se presentará como ejemplo una estimación sencilla, siguiendo la metodología de Bravo (1998). De acuerdo a ésta solo se contabiliza una parte de la contribución del trabajo doméstico al productor. Así se estiman los valores del trabajo doméstico no remunerado al precio de las remuneraciones medias anuales de los trabajadores en servicios y vendedores de comercio y mercado, se calcula el trabajo de las mujeres que se declaran amas de casa más el de aquéllas que trabajan en el mercado de trabajo. Se incluye además el trabajo de aquellas personas que declaran como oficio el servicio doméstico. Hay dos supuestos que tienden a que la estimación sea relativamente conservadora: a) Supone que alrededor de sólo un tercio de las trabajadoras remuneradas realizan también el trabajo doméstico de sus hogares, y no da cuenta del nivel de intensificación del trabajo, dado que el tiempo es un recurso escaso; b) Utiliza como parámetro de valor las remuneraciones medias de los trabajadores del sector

²⁸ Informe de la misión permanente de República Dominicana ante las Naciones Unidas en el 53º Período de sesiones de la Asamblea General, octubre de 1998.

de servicios personales, las que son más bajas que el promedio nacional. Esto implica que el trabajo doméstico no solo es desvalorizado cuando se realiza al interior del hogar, sino también por el mercado. El ejercicio permite concluir que el trabajo doméstico de las mujeres representa un 10.3% al PIB.

Cuadro 1
República Dominicana 1998 : Aporte del Trabajo Doméstico
al Producto Interno Bruto

	Hombres	Mujeres	Total
a. Remuneraciones medias anuales (trabajador en servicios domésticos) 1/	26,781	19,370	45,664
b. Personas dedicadas a labores domésticas 2/	23,074	742,088	765,162
c. Trabajo doméstico de las trabajadoras remuneradas 3/	0	443,990	443,990
d. Personas dedicadas a servicio doméstico 4/	5,101	99,093	104,194
e. Total de trabajadoras área doméstica (b+ c + d)	28,175	1,285,171	1,313,346
f. Valor del trabajo doméstico (en millones de RD\$) (e*a)	755	24,893	25,648
g. PIB a precio de mercado (millones de RD\$ corrientes)	241,910	241,910	241,910
h. Porcentaje de aporte del valor del trabajo doméstico al PIB (f/g)*100	0.31	10.29	10.60

Fuente: INDH, Tabulaciones especiales de la ENGIH 1998 y Banco Central de la Rep. Dominicana, Boletín trimestral enero-marzo 1999
Notas: 1/ sueldo promedio anual de las personas cuya ocupación es el servicio doméstico. 2/ Personas inactivas que declararon no buscar trabajo porque se dedicaban a quehaceres del hogar. 3/ Corresponde a un tercio de las trabajadoras remuneradas. 4/ Personas que en la encuesta declararon que su ocupación era trabajadores domésticos

Las trabajadoras domésticas: Un aporte aún no reconocido

La asignación social de las mujeres en el área de reproducción, como su actividad principal, las convierte en la percepción generalizada, y especialmente en la de los empleadores, en trabajadoras "secundarias" en el área de la producción. Se considera como trabajador "secundario" al que ingresa al mercado de trabajo en épocas de crisis económica para suplir o complementar el ingreso principal del jefe del hogar, habitualmente el hombre. De manera que la división del trabajo por género no sólo reproduce la subordinación de la mujer en el ámbito doméstico - desvalorizado en la medida que no produce valores de cambio - sino que la refuerza en el mercado laboral. Si se considera que el trabajo doméstico produce valor y permite la reposición de la fuerza de trabajo, la magnitud total de trabajo doméstico y trabajo para el mercado realizado por los dominicanos no difiere en magnitud para hombres y mujeres.

Cuadro 2
República Dominicana 1998:
Magnitud de trabajadores por sexo

	Hombres	Mujeres	Total
Trabajadores remunerados	2,185,224	1,331,970	3,517,194
Distribución porcentual	62.1	37.9	100
Trabajadores domésticos	23,074	742,088	765,162
Distribución porcentual	3.0	97.0	100
Total trabajadores	2,208,298	2,074,058	4,282,356
Distribución porcentual	51.6	48.4	100

Fuente: Realizado en base a tabulaciones especiales de la ENGIH 1998 y Bravo, 1998

Como puede notarse en el cuadro 2, al contabilizar el trabajo doméstico femenino, que permite las tareas de reproducción y reposición de la población y de su fuerza de trabajo, se aprecia una distribución muy similar entre hombres y mujeres que trabajan, ya sea en el mercado de trabajo o en sus hogares.

Un estudio en profundidad sobre el trabajo, realizado para la población de los bateyes dominicanos en 1991, indicaba que el 65% de las tareas domésticas - tales como cocinar, lavar, planchar, limpiar la casa, fregar, hacer mandados, cuidar los niños/as menores de 10 años, buscar leña y agua,- eran responsabilidad exclusiva de la mujer principal de la casa. Esa responsabilidad era menor sólo en el caso de las actividades realizadas fuera del hogar (hacer mandados, buscar leña y agua), las que se delegaban a otras mujeres del hogar: hijas, sobrinas, tías y abuelas. En conjunto, las mujeres llevaban a cabo el 90% de las actividades domésticas realizadas al interior del hogar y más de la mitad de los que se realizaban fuera del hogar (Jansen y Millán, 1991). Sin embargo, percibir sus labores domésticas como su trabajo central, les impedía verse a si mismas como trabajadoras que además generaban ingresos para el hogar.

En la medida que el carácter social del trabajo doméstico no sea considerado adecuadamente y no se implementen medidas específicas para cambiar la distribución de las responsabilidades entre hombres y mujeres, como entre familias y la sociedad, la participación económica y social de las mujeres dominicanas se verá afectada negativamente. Para que este incremento en la participación se haga efectivo, es necesario crear mecanismos tendentes a modificar patrones culturales que lleven a una redistribución equitativa de las responsabilidades en el hogar y la familia.

3. GÉNERO Y EDUCACIÓN

Acceso equitativo a la educación por género

Uno de los aspectos clave donde se inician las tempranas discriminaciones sociales y de género es en el acceso a la educación. La educación básica universal se ha transformado en una fuerza fundamental para ampliar la participación social de hombres y mujeres en situaciones sociales menos ventajosas. En ese sentido, República Dominicana no muestra grandes desigualdades en la asistencia escolar de niños y niñas. Incluso se observa que las mujeres presentan mayores tasas de matriculación:

Al separar por grupos de edades, sexo y quintiles de ingreso familiar se percibe que las mayores desigualdades de acceso se relacionan con los ingresos familiares. En la zona urbana esta diferenciación ocurre en todas las edades, mientras que en las zonas rurales sucede más a edades tempranas. Así, hay diferencias de acceso de más de 20 puntos porcentuales entre las tasas de matriculación de las menores de 10 años entre el quintil más pobre y el más rico. Aun cuando la educación básica es percibida como indispensable tanto para niños y niñas, los esfuerzos de cobertura educacional se han centrado en las edades de 10 a 14 años, sin alcanzar aún a toda la población en edad de asistir (véase Cuadro 3).

El análisis por zona de residencia permite indicar que hasta los 14 años hay leves diferencias en favor de la población que vive en las zonas urbanas, la que tienen tasas de matriculación escolar mayores. Sin embargo, estas diferencias se acentúan de manera dramática para los jóvenes mayores de 15 años, donde se aprecia una brusca caída en la matriculación escolar para toda la población, pero de manera más acentuada de la población rural. Esto puede estar asociado tanto con la ausencia de escuelas que permitan continuar los estudios en el nivel secundario como con la salida del sistema escolar para el ingreso en el mercado laboral. En términos de diferencias por sexo no se aprecian grandes diferencias para el conjunto de la población rural. En el quintil de menores ingresos, las diferencias por género para personas mayores de 19 años favorecen a los varones, en tanto que en el cuartil superior de ingresos, esas diferencias son en favor de las mujeres.

Cuadro 3
República Dominicana, 1998: Tasas de matriculación escolar* por grupos de edad, sexo, zona de residencia e ingreso familiar

Grupo de edad y zona de residencia	quintil 1		quintil 5		total	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Urbano						
5 - 9 años	75.83	72.54	97.37	95.09	86.77	86.83
10 - 14 años	88.78	89.87	97.58	95.11	92.40	93.23
15 - 19 años	66.04	61.54	76.73	90.80	70.42	73.80
20 - 24 años	24.80	13.21	49.99	55.86	30.00	37.54
Rural						
5 - 9 años	71.69	74.27	88.36	82.81	78.55	79.90
10 - 14 años	82.40	87.21	100.00	91.65	90.59	93.86
15 - 19 años	54.35	58.31	53.54	52.77	60.08	61.91
20 - 24 años	15.26	6.74	17.86	27.96	15.12	15.01
Total						
5 - 9 años	73.39	73.48	95.93	94.03	83.42	84.28
10 - 14 años	85.17	88.59	98.10	94.47	91.65	93.46
15 - 19 años	59.72	59.92	72.82	85.72	66.19	70.01
20 - 24 años	19.97	9.31	43.18	51.04	24.63	29.60

Fuente: Calculado en base a tabulaciones de la ENGIH 1998

* Personas que declararon que estaban inscritas en algún centro de estudios sobre el total del personas con esa edad y que reside en esa zona.

Educada pero discriminada laboralmente

La educación es un medio importante para abrir oportunidades ocupacionales y de acceso a mejores ingresos. Se puede afirmar que la cadena de discriminación de género se inicia con la socialización temprana que potencia y desarrolla áreas de habilidades distintas entre niños y niñas, continúa con la educación formal e informal que refuerza esos contenidos y tiene su final en el mercado de trabajo que segmenta la mano de obra y retribuye de manera desigual esas habilidades.

En República Dominicana -al igual que en el resto de la región- los mejores niveles educativos de la población se asocian con mayores niveles de ingresos. No obstante, esta asociación difiere entre hombres y mujeres de zonas urbanas y rurales. De esta forma, los niveles de instrucción de las mujeres son levemente superiores a los de los hombres, tanto en las áreas urbanas y rurales, si se trata de la población activa e inactiva, aun cuando las brechas entre los niveles educativos de hombres y mujeres son más amplias en la población activa que en la población inactiva. Es decir, en promedio las mujeres activas muestran niveles de instrucción algo más altos que los hombres activos, 9.7 y 8.3, respectivamente (Véase Cuadro 4). Pero, a pesar de esa evidencia, la mujer percibe un menor nivel de ingreso promedio.

Cuadro 4
Niveles de instrucción según actividad económica, sexo y
quintiles de ingreso per cápita del hogar*

Actividad y zona de residencia	Quintil 1		Quintil 5		Nacional	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Nacional	6.0	6.0	11.0	11.4	7.9	8.2
Activo	6.1	6.6	11.7	13.3	8.3	9.7
Inactivo	5.9	5.7	8.8	9.5	6.9	7.2
Urbano	6.8	6.7	11.8	12.0	9.0	9.2
Activo	7.1	7.4	12.8	13.8	9.5	10.7
Inactivo	6.3	6.3	9.2	9.9	7.4	7.9
Rural	5.5	5.4	7.7	8.3	6.3	6.4
Activo	5.4	5.7	7.9	9.7	6.4	7.2
Inactivo	5.6	5.2	6.7	6.9	6.0	6.0

Fuente: Calculado sobre la base de tabulaciones de la ENGIH 1998

* Años promedio de estudio

La participación laboral de las mujeres dominicanas es similar a la del conjunto de países de América Latina y está estrechamente asociada con la edad, los niveles de ingreso, el nivel de instrucción y la zona de residencia. Las tasas de participación por sexo difieren, aunque si se considera una definición de actividad que incluya como activos al conjunto de trabajadores desalentados, la tasa de actividad femenina se asemeja a la tasa de actividad masculina.

Estudios regionales han mostrado patrones de desigualdad en la participación laboral de hombres y mujeres, así como diferenciales de acceso de las mujeres al mercado de trabajo en relación con la edad, el estado civil y el nivel de instrucción. Una vez ingresadas en el mercado laboral la situación de las mujeres en comparación con la de los hombres es más desmedrada en términos de ingresos y oportunidades ocupacionales (Arriagada, 1997). También se ha demostrado la menor participación en actividades remuneradas de las mujeres de los sectores más pobres que obedece, entre otros factores, a los problemas de medición y registro de las actividades informales que realizan las mujeres pobres y a las mayores dificultades que enfrentan para acceder al mercado de trabajo (CEPAL, 1995).

En República Dominicana, la participación económica de la población masculina y femenina es creciente en la medida que se pasa de la población más pobre a los niveles de ingreso superiores, tanto en las zonas urbanas como rurales. Indudablemente ambas dimensiones están asociadas, ya que el trabajo de más miembros del hogar permite contar con mejores ingresos familiares. Sin embargo, esa asociación es más estrecha en el caso de las mujeres que en el de los hombres. De manera que, para el conjunto de la población, la diferencia entre los hombres activos en los grupos de ingresos más pobres y más ricos es de 9.7 puntos porcentuales; en el caso de las mujeres activas esa diferencia es de 19.3 puntos porcentuales (Véase cuadro 5). Una posible explicación a esta diferencia reside en la mayor dificultad que tendrían las mujeres de los sectores más pobres para compatibilizar su trabajo doméstico con su trabajo en el mercado laboral, a lo que se suman las barreras impuestas al ingreso al mercado para aquellas mujeres con niveles educacionales más bajos.²⁹

²⁹ Las tasas de participación de las mujeres son menores a las masculinas, lo cual se acentúa en las áreas rurales. Información proveniente de la ENDESA 1991 y 1996 permite una comparación en el tiempo y una medición más inclusiva de la participación, ya que considera a los trabajadores desalentados, que en su mayoría son mujeres. Según esa medición, las tasas de actividad para el total del país pasaron de 55.2 en 1991 a 72.6 en 1996 y las mayores tasas de actividad se encuentran entre los grupos de edad de 20 a 49 años, las que alcanzan niveles por sobre el 90% y son muy similares a las masculinas (Duval y Gómez, 1997).

Cuadro 5
República Dominicana: Tasas de participación de la población de 10 años y más por quintiles de ingreso y sexo

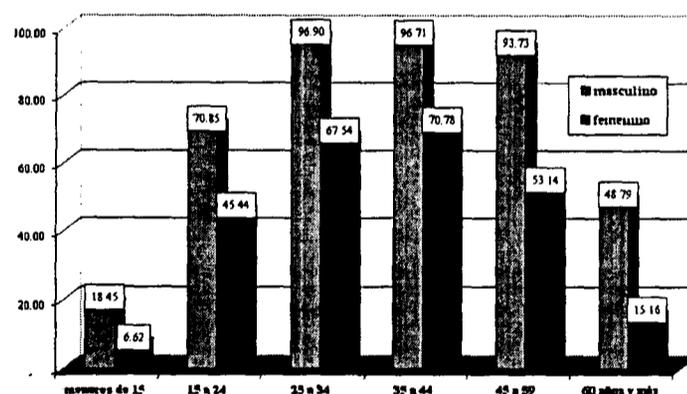
Zona de residencia y Sexo	Quintiles de ingreso					Total
	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	
Urbano	49.3	53.3	58.9	62.9	62.9	58.1
masculino	63.5	67.5	73.6	77.0	74.1	71.8
femenino	37.4	41.0	46.0	49.8	52.6	45.9
Rural	47.9	56.7	61.4	63.0	67.9	56.7
masculino	67.5	74.4	77.9	78.2	82.3	74.3
femenino	28.1	36.8	43.0	43.6	48.4	36.9
Total	48.5	54.7	59.7	62.9	63.7	57.6
masculino	65.8	70.7	75.2	77.3	75.7	72.8
femenino	32.6	39.3	45.1	48.2	52.0	42.9

Fuente: Calculado sobre la base de tabulaciones especiales de la ENGIH 1998.

Las tasas de participación de las mujeres difieren ampliamente según la edad. Si se considera al grupo de edad entre 25 y 44 años, las tasas de participación de las mujeres suben en alrededor de 10 puntos porcentuales en relación al conjunto de la población femenina ocupada. Las menores tasas de participación se encuentran en los grupos de edades extremos, las menores de 25 años y las mayores de 44 años (Véase gráfico 1). Esta situación se explica por la creciente retención de los jóvenes dentro del sistema educativo y por la tendencia en las generaciones mayores a una menor participación en el mercado de trabajo debido a razones de carácter cultural.

Gráfico 1

República Dominicana 1998: Tasas de Participación de la población de 10 años y más por sexo y grupos de edad zonas urbanas

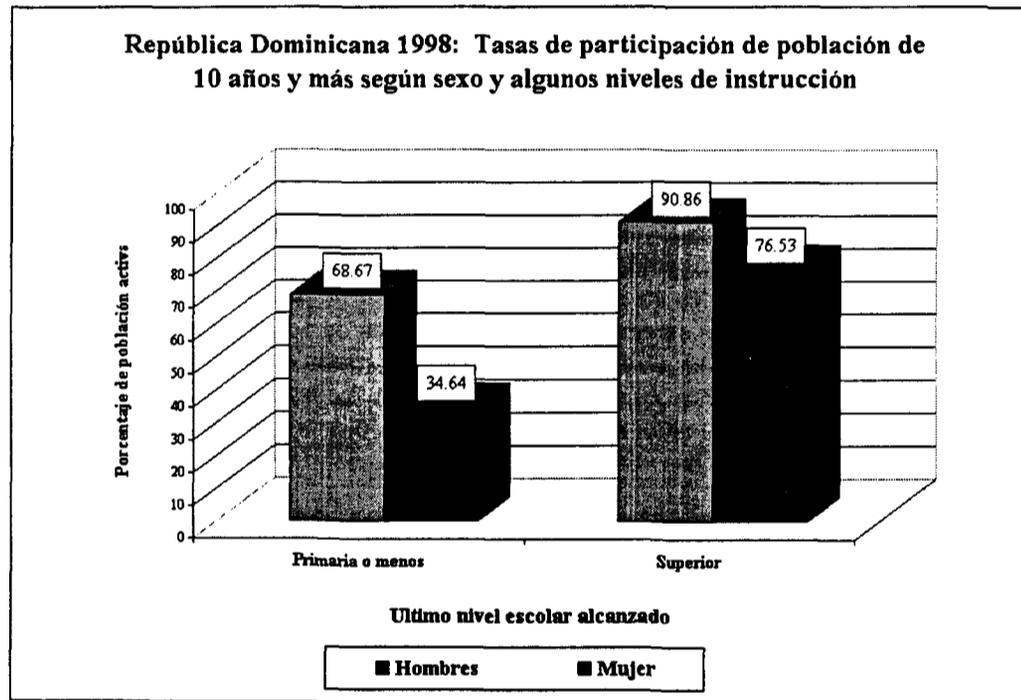


Fuente: ENGIH, 1998

Asimismo las tasas de desempleo están correlacionadas con la edad y el sexo. La tendencia estructural es a encontrar tasas más altas de desempleo entre la población juvenil y

entre las mujeres. La situación es diversa si consideramos además de la edad y el sexo, el nivel de instrucción de la población. De esta forma, en el grupo de edad de 25 a 34 años, las tasas de desempleo son mayores para la población femenina que tiene un nivel de educación inferior a secundaria, en tanto, son menores para las mujeres con niveles de instrucción similar o superior a secundaria. Es decir, se confirma el hecho que la menor instrucción de las mujeres –en este caso jóvenes– es un importante obstáculo para el ingreso al mercado de trabajo. De manera que mientras del total de mujeres ocupadas un 21.8% tiene un nivel de educación superior a secundaria, este porcentaje es solo de 12.1% para los hombres. En las zonas urbanas los promedios son mayores, pero la diferencia entre hombres y mujeres persiste. Las diferencias en las tasas de participación de hombres y mujeres según niveles de educación son muy significativas e indican que con elevados niveles de instrucción, las tasas de participación entre hombres y mujeres tienden a igualarse (véase Gráfico 2).

Gráfico 2



Fuente: ENGIH, 1998

Cuadro 6
República Dominicana 1998: Tasas de Desempleo por nivel
de instrucción, grupos de edad y sexo (10 años y más)

Sexo y edad	Nivel de instrucción				Total
	Ninguno	Primaria	Secundaria	Superior	
menores de 15 años	17.1	26.6	27.2	0.0	25.1
masculino	14.4	22.6	11.6	0.0	20.8
femenino	26.2	40.0	93.3	0.0	40.0
15 a 24 años	19.2	23.9	32.2	27.2	26.9
masculino	13.9	16.7	20.9	19.9	18.0
femenino	33.5	42.1	46.8	31.9	41.9
25 a 34 años	13.5	12.3	14.5	11.4	12.9
masculino	7.4	5.1	9.9	7.2	7.0
femenino	30.1	25.9	20.0	14.9	21.0
35 a 44 años	12.0	7.8	10.6	8.9	9.0
masculino	1.3	2.3	6.6	2.2	3.0
femenino	30.2	15.9	16.0	16.6	17.5
45 a 59 años	7.3	6.7	9.6	4.8	6.9
masculino	3.1	3.1	9.0	5.3	3.9
femenino	14.7	13.1	10.4	4.1	11.9
60 años y más	4.7	4.0	6.6	6.5	4.5
masculino	3.7	3.5	8.4	7.8	4.1
femenino	6.8	5.9	0.0	0.0	5.8
Total	11.3	13.5	20.3	12.5	14.7
masculino	6.1	8.5	13.5	7.1	9.2
femenino	22.2	23.8	29.2	17.7	23.9

Fuente: JNDH, en base a tabulaciones de la ENGIH 1998.

4. GÉNERO Y MERCADO LABORAL

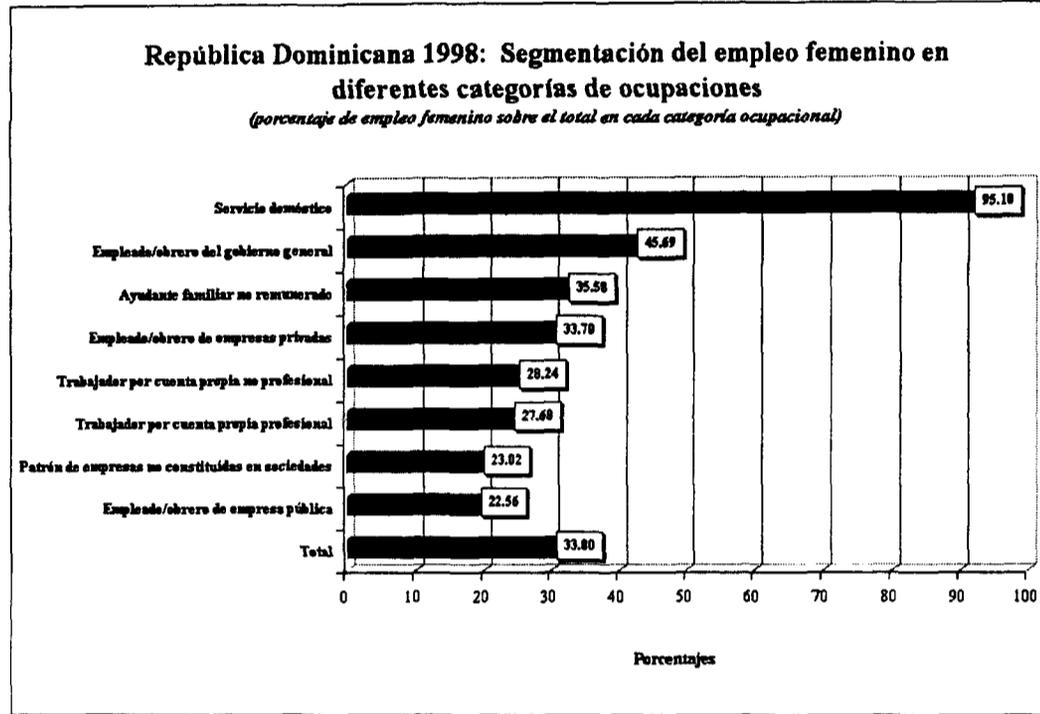
La mano de obra femenina se concentra en el sector servicios

La segmentación ocupacional define las opciones laborales de hombres y mujeres y en el caso de estas últimas influencia la existencia de trayectorias laborales -interrumpidas o continuas-; de esta forma determina condiciones de vida de mayor o menor vulnerabilidad a la pobreza en el presente o hacia la vejez.

La participación laboral femenina dominicana -al igual que en el resto de los países de América Latina- se concentra en el sector servicios. En términos de categoría ocupacional, la mayor participación femenina se encuentra en las ocupaciones de empleadas domésticas, como asalariadas que no son profesionales ni técnicas de la zona franca y como asalariadas profesionales y técnicas tanto dentro como fuera de la zona franca. Al igual que en otros países de la región, los hombres se concentran en las ocupaciones de empleadores y patrones y en las

categorías de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados, especialmente en la agricultura.

Gráfico 3



Fuente: INDH, en base a información de la ENGIH, 1998

Persiste la discriminación salarial por género

Uno de los aspectos donde se aprecia muy claramente la discriminación por género es en el nivel de salarios que perciben hombres y mujeres. Esta diferencia varía en función de la edad, el nivel de instrucción y la zona de residencia. De esta forma, para el conjunto de la población urbana los ingresos de las mujeres corresponden al 72% de los ingresos masculinos, en tanto en las zonas rurales la discriminación es aún mayor y corresponde a un 63% de los salarios masculinos. En términos de edad, se aprecia el mismo patrón tanto para las zonas urbanas como para las rurales, la discriminación es menor a menor edad y aumenta con los años, lo que confirma los hallazgos de otras investigaciones en el sentido de que la discriminación se amplía con la permanencia en el mercado de trabajo, donde los hombres ascienden hacia puestos mejor remunerados y las mujeres permanecen en cargos peor remunerados.

Cuadro 7
República Dominicana 1998: Disparidades salariales*
Trabajadores de 25 a 59 años según grupos de edad y niveles de instrucción

Zona y grupo de edad	Nivel de instrucción				Total
	ninguno	primaria	secundaria	Superior u otro	
Urbana					
25 a 34 años	56.5	46.3	69.6	58.4	69.4
35 a 44 años	66.0	57.1	57.0	75.0	70.0
45 a 59 años	64.0	54.2	61.5	56.6	59.6
<i>Total</i>	<i>69.3</i>	<i>60.2</i>	<i>71.9</i>	<i>59.8</i>	<i>72.3</i>
Rural					
25 a 34 años	79.0	76.5	75.6	87.9	89.5
35 a 44 años	80.6	61.7	57.3	91.6	82.2
45 a 59 años	81.6	50.0	62.6	0.0	47.9
<i>Total</i>	<i>83.0</i>	<i>72.8</i>	<i>77.5</i>	<i>76.4</i>	<i>85.2</i>
Total					
25 a 34 años	69.8	54.1	71.3	60.3	74.6
35 a 44 años	72.9	59.1	59.1	76.6	75.5
45 a 59 años	70.2	54.9	61.2	57.9	61.3
<i>Total</i>	<i>76.8</i>	<i>64.6</i>	<i>73.3</i>	<i>61.0</i>	<i>77.3</i>

Fuente: ENGIH, 1998

* Porcentaje del salario femenino en relación con el masculino. A igualdad de salarios en el valor sería 100.

La discriminación de ingresos se relaciona con el análisis de costos laborales, tanto desde el punto de vista de la empresa que contrata mujeres con salarios menores, como desde la perspectiva de los costos de oportunidad de las mujeres que deben optar entre suplir el trabajo doméstico, si los ingresos se lo permiten, o realizar una doble jornada. Sin embargo, los costos de oportunidad de las mujeres no son sólo monetarios. Indudablemente que salarios altos asegurarán la continuidad laboral de las mujeres, aunque también cuenta la realización personal, el contacto con el mundo laboral, pero fundamentalmente la etapa del ciclo de vida familiar en el que se encuentren: la mayor o menor autonomía que se relaciona muy fuertemente con el número y la edad de los hijos, aspectos que se examinan en la próxima sección.

5. FAMILIA Y POBREZA

La Jefatura femenina asociada a mayor pobreza

Existe una amplia literatura que liga la jefatura femenina del hogar con la pobreza,³⁰ vinculando procesos económicos, como el aumento de la pobreza producto de los procesos de informalización del mercado de trabajo, y los de carácter sociodemográfico, con el consiguiente aumento de la jefatura femenina del hogar. La evidencia empírica regional indica que el crecimiento mayor de los hogares de jefatura femenina ha ocurrido en los hogares de mayores ingresos, aun cuando en los hogares indigentes hay una mayor incidencia de los de jefatura femenina. No cabe duda que las formas y modalidades que asume la pobreza en hombres y mujeres es distinta; desde esa perspectiva Anderson (1998) distingue cinco tipos de pobreza de las mujeres: la pobreza de tiempo, de trabajo, de vínculos sociales, la de privación estética y de seguridad.

Se ha sostenido que la jefatura femenina en los hogares se está multiplicando a raíz de las tendencias económicas que obligan a las mujeres a buscar ingresos propios, al aumento de la pobreza y a tendencias demográficas y sociales, como migraciones, viudez, rupturas matrimoniales y fecundidad adolescente (Buvinic, 1991). Pese a que los datos no son totalmente fiables, dadas las definiciones de jefatura femenina de censos y encuestas y debido a que la información estadística es incompleta, en América Latina al menos uno de cinco hogares urbanos está encabezado por una mujer (entre 20% y 30% de los hogares y en la región del Caribe esa magnitud llega a alrededor del 40% y más), lo que significa, en términos reales, la ausencia de una pareja estable. Este crecimiento fue muy marcado en la década pasada y es probable que se mantenga y/o aumente, en la medida que los fenómenos que la originaron también lo hagan. En República Dominicana, para 1998 la magnitud de hogares con jefatura femenina era de un 28.7% del total de hogares, situándose en un 32.5% en las áreas urbanas. Esto coloca al país entre los países de prevalencia de jefatura femenina del hogar moderada, según la tipología de Ariza y Oliveira (1997). Esta prevalencia estaría asociada en República Dominicana con la inestabilidad de las uniones, con la alta proporción de mujeres sin cónyuge y con la importancia de la familia ampliada (Duarte y Tejada, 1995).

Las tasas de actividad de las jefas dominicanas son mayores que las del resto de las mujeres que no son jefas. Si bien en 1998 las tasas de actividad femenina para la población mayor de 10 años alcanza a 42.8, las tasas de actividad de las jefas de hogar en las mismas edades alcanzaba en 1998 magnitudes considerablemente mayores: 57.6. El aumento de la tasa de participación de las jefas de hogar, en relación al del resto femenino, se ha asociado con la mejora en los niveles de vida de la población y con la disminución en la brecha de los ingresos en la economía (Gammage, 1998).

Cuando se distingue por quintiles de ingreso es posible observar una mayor concentración de mujeres jefas en la mitad más pobre de los hogares, en especial en las áreas rurales. En estas áreas, la mayor concentración de mujeres jefas se encuentra en el 20% de hogares más pobres (véase cuadro 8). Es decir, se constata una mayor incidencia de la pobreza y de la indigencia en hogares de jefatura femenina situados en zonas rurales. Este fenómeno obedece a que los hogares con jefatura femenina suelen tener más dependientes, a que los salarios que reciben las mujeres en el mercado de trabajo son más bajos y a que cumplen funciones económicas y domésticas, lo cual limita la posibilidad de elección de empleos ya que deben compatibilizarlos con el cuidado de los hijos.

³⁰ Incluso se ha acuñado el controvertido término de "feminización de la pobreza" para dar cuenta de esta asociación.

Cuadro 8
República Dominicana 1998 : Jefatura de hogar y quintiles de ingresos
(Porcentaje de hogares según jefe de hogar situados en cada quintil)

Zona de residencia y Sexo	Quintiles de ingreso					Total
	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	
Urbana						
masculino	12.1	16.7	20.8	22.2	28.3	100.0
femenino	17.4	19.5	19.8	21.3	21.9	100.0
Rural						
masculino	28.7	24.8	19.0	17.1	10.3	100.0
femenino	37.4	22.0	20.9	14.2	5.5	100.0
Total						
masculino	18.7	19.9	20.1	20.1	21.1	100.0
femenino	23.1	20.2	20.1	19.3	17.3	100.0

Fuente: Calculado en base a tabulaciones especiales de la ENGIH 1998

La menor cantidad de horas de trabajo de las mujeres jefas de hogar en relación con las de los jefes hombres obedecería al hecho que sus obligaciones familiares les impedirían trabajar por más horas. Sin embargo, llama la atención el que las horas trabajadas sean las mismas para el conjunto de las mujeres –que teóricamente tienen menos obligaciones familiares que las jefas- lo que estaría indicando un sesgo de género más que por jefatura del hogar y que probablemente tiene relación con que las mujeres enfrentan opciones ocupacionales limitadas y discriminación salarial.

6. ESTRUCTURAS FAMILIARES Y POBREZA

Tipo de hogar y pobreza

El tipo de hogar al que se pertenece también determina situaciones diversas de bienestar, de manera que la probabilidad de ser pobre aumenta cuando se pertenece a un hogar con jefatura femenina, como ya se mostró en la sección anterior. Sin embargo, el tipo de hogar nuclear, extendido o compuesto se asocia también con distintos niveles de pobreza. De esta forma, en el grupo de ingresos más pobres se observa una mayor representación de los hogares de jefatura femenina, cualquiera sea el tipo, con la única excepción de los hogares unipersonales de jefatura femenina que se concentran en el quintil de ingresos superiores. Los hogares unipersonales con jefatura masculina se concentran también en el quintil de ingresos superiores (Véase Cuadro 9).

Cuadro 9
República Dominicana 1998: Tipo de hogar por quintiles de ingreso y jefatura de hogar

Tipos de hogares y quintiles de ingreso	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Unipersonal jefa mujer	14.7	9.5	18.7	22.5	34.6	100.0
Nuclear-monoparental jefa mujer	23.1	23.0	16.7	20.7	16.6	100.0
Extenso y compuesto monoparental jefa mujer	26.2	22.7	22.0	17.3	11.8	100.0
Unipersonal jefe hombre	5.9	9.1	11.5	28.4	45.1	100.0
Nucleares jefe hombre	19.3	18.5	20.5	20.5	21.2	100.0
Extenso y compuesto jefe hombre	20.3	24.2	20.8	18.4	16.3	100.0

Fuente: INDH, sobre la base de tabulaciones especiales de la ENGIH 1998.

7. ALGUNAS SUGERENCIAS

En síntesis y tomando en cuenta el diagnóstico que se desprende de las secciones anteriores, para un desarrollo humano más equitativo en términos de género en República Dominicana se requiere intervenir en ciertas áreas clave como las siguientes:

- Avanzar en la consolidación de la Secretaría de Estado de la Mujer. Dotar de recursos técnicos y financieros al mecanismo nacional que permita un avance en el proceso de institucionalización de la perspectiva de género a nivel sectorial así como promover y difundir los avances logrados.
- Articular más estrechamente las actividades de la Secretaría de Estado de la Mujer con los organismos no gubernamentales del área de la mujer en torno a actividades de investigación, capacitación, difusión y promoción. Permitir el traspaso de la experiencia acumulada de los organismos no gubernamentales de mujeres a instancias gubernamentales. Avanzar en el diagnóstico de las necesidades de las mujeres dominicanas y buscar los mecanismos financieros y de gestión para responder a esas necesidades.
- Desarrollar iniciativas que tiendan a reconocer y apoyar el trabajo doméstico de las mujeres y disminuyan su doble jornada, con el fin de incentivar la retención de los niños en el sistema educativo.
- Ampliar las oportunidades educativas para hombres y mujeres en las áreas rurales cuidando de no reproducir sesgos de género en los contenidos educativos.
- Proporcionar mayores oportunidades de empleo y capacitación a las jóvenes en áreas y actividades no tradicionales.
- Remunerar a las mujeres en función de su capacitación y experiencia con el objeto de disminuir la brecha de ingresos con los varones. Fomentar el pago de igual salario por trabajo del mismo valor. Establecer escalas únicas de salarios en la administración pública.
- Capacitar y ofrecer oportunidades laborales a mujeres de bajos niveles de instrucción, considerando el apoyo a sus obligaciones domésticas.
- Ampliar las alternativas ocupacionales para disminuir la segmentación ocupacional, propiciando un cambio cultural en la percepción de los empleadores y en las propias mujeres.
- Diseñar políticas selectivas de combate a la pobreza para familias con jefatura femenina de hogar y para hogares extensos y compuestos con hijos menores de 12 años.

Bibliografía

- Anderson, Jeanine (1998) "Formas de la pobreza y estrategias municipales" en I. Arriagada y C. Torres (eds) *Género y pobreza: nuevas dimensiones* en ISIS Internacional, Ediciones de las mujeres N°26, Santiago de Chile.
- Ariza, Marina y Orlandina de Oliveira (1997) "Formación y dinámica familiar en México, Centroamérica y el Caribe" en *Ibero-Amerikanisches Archiv* Año23 N°1 y 2, Berlín
- Arriagada, Irma (1997) *Realidades y mitos del trabajo femenino urbano* en CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo N.21, junio, Santiago, Chile.
- Benería, Lourdes (1995) "Toward a Greater Integration of Gender in Economics" *World Development* Vol. 23, N°11, Inglaterra.
- Binstock, Hanna (1998) *Hacia la igualdad de la mujer Avances legales desde la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo N° 24 Santiago de Chile
- Bravo, Rosa (1998) "Pobreza y desigualdad de género. Una propuesta para el diseño de indicadores" LC/R.1828, julio Santiago de Chile.
- Buvinic, Mayra (1991) (1991), "La vulnerabilidad de los hogares con jefatura femenina: preguntas y opciones de política para América Latina y el Caribe" en *Serie Mujer y Desarrollo* N°8 (LC/L.611)
- Cáceres Ureña, Francisco (1998) *el incremento de la maternidad adolescente en la República Dominicana 1991 - 1996*, Santo Domingo, República Dominicana
- Centro de Estudio del Género (1994), "*Género y sociedad*" Vols. 1 N° 1 y N° 2 1993; Vols. 2, N° 2, Santo Domingo, República Dominicana.
- Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF, 1994) *Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres*, Santo Domingo, República Dominicana
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1997) "Las organizaciones no gubernamentales de mujeres y el estado: reflexiones sobre una relación", documento presentado a la Séptima Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile 19 a 21 de noviembre de 1997.
- _____ (CEPAL, 1995) *Panorama Social Edición 1995, (LC/G.1886-P), Santiago de Chile*
- Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales del Area de la Mujer (1995) "*Las mujeres: un movimiento social hacia un cambio cultural*", edición 1995, República Dominicana.
- Duarte, Isis y Tejada Holguín, Ramón (1995) "*Los hogares dominicanos: el mito de la familia ideal y los tipos de jefaturas de hogar*", Santo Domingo, República Dominicana.
- Duarte, Isis, Gómez, Carmen Julia y Ariza, Marina (1991) *Menores en circunstancias especialmente difíciles en la República Dominicana*, Santo Domingo, República Dominicana.
- Duarte, Isis, Brea, Ramonina y Tejada Holguín, Ramón (1998) *La cultura política dominicana: entre el paternalismo y la participación*, Santo Domingo, República Dominicana.
- Duval Pérez, Marisela y Gómez, Carmen Julia (1997) "La desigualdad de género en la República Dominicana: Un escollo para el nuevo milenio" *Población y Sociedad*, Boletín Bimestral Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM) Año III - N° 17 - septiembre - octubre, Santo Domingo, República Dominicana
- Duval Pérez, Marisela (1997) "Las ciencias sociales en la república dominicana: evolución reciente y aplicaciones en el campo de la salud " *Población y Sociedad*, Boletín Bimestral Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM) Año III - N° 13 - Enero - Febrero , Santo Domingo, República Dominicana.
- Gammage, Sarah (1998) *The Gender Dimension of Household Poverty: Is headship still a Useful Concept?* ICRW, mimeo, Washington D.C.
- Gómez, Carmen Julia (s/d) "Mujer y pobreza", Indicadores seleccionados (1991 - 96) y reflexiones sobre los compromisos contraídos en las Cumbres Mundiales, (CESDEM) Santo Domingo, República Dominicana.
- Gómez, Carmen Julia (1996) "Género, preferencias reproductivas y política de población en la República Dominicana" *Población y Sociedad*, Boletín Bimestral Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM) Año II - N° 9 - Mayo - Junio .
- Gómez Carmen Julia (1997), *Notas temáticas sobre género, población, salud reproductiva y niñez en circunstancias difíciles.*

- Instituto de Estudios de Población y Desarrollo, IEPD (1993) *La fuerza de trabajo en la República Dominicana*, Serie Monográfica N° 03, Santo Domingo, República Dominicana.
- _____ (1997) *Madres adolescentes en la República Dominicana 1996*, Santo Domingo, República Dominicana.
- Jansen, Senaida y Millan, Cecilia (1991) *Género, trabajo y etnia en los bateyes dominicanos*, edición 1991, INTEC Serie Investigaciones N.9, Santo Domingo, República Dominicana.
- Loaiza, Edilberto (1996) "La insatisfacción con la esterilización femenina en la república dominicana: buscando aspectos de la calidad de la atención" *Población y Sociedad*, Boletín bimestral Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM) Año II - N° 11 - Septiembre - Octubre, Santo Domingo. República Dominicana
- Mejía, Julio César (1996) "La mortalidad infantil por causas en República Dominicana (1960-1993) *Población y Sociedad*, Boletín Bimestral Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM) AÁo II - N° 7- Enero-febrero, Santo Domingo. República Dominicana
- Montaño, Sonia (1998) Presentación *Cuarto Propio en el Estado* en Especial de Fempress , Santiago de Chile
- Mujeres en Desarrollo Dominicana INC. (MUDE, 1996), "*Mujer rural en República Dominicana '96*", Santo Domingo. República Dominicana.
- _____ (MUDE, 1997) "Memoria Anual 96", junio, Santo Domingo, República Dominicana.
- Paiewonsky, Denise (1995) "Determinantes sociales y consecuencias del aborto inducido en la República Dominicana", Santo Domingo, República Dominicana.
- Presidencia de la República Dominicana, Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado, Documento de Trabajo, "*Lineamientos para una política y un programa de descentralización y desarrollo provincial y municipal*"
- Presidencia de la República Dominicana, Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado, "Informe de Gestión", (6 de febrero 1997 - 6 de febrero 1998), Un Año de Reformas y Modernización del Estado" Documento de Trabajo.
- Presidencia de la República Dominicana, Dirección General de la Mujer, (DGPM,1997) Cuarto informe periódico referido a la "Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer", Santo Domingo, República Dominicana.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1995) *Informe sobre desarrollo humano 1995*, México
- Ramírez, Nelson (1996) "Algunas relaciones entre pobreza y aspectos sociodemográficos en la República Dominicana" *Población y Sociedad*, Boletín Bimestral Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM) AÁo II - N° 10 - Julio - Agosto, Santo Domingo, República Dominicana
- Santana, Isidoro (1998) "Distribución del ingreso y pobreza en la sociedad dominicana", *Población y Sociedad*, Boletín Bimestral Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM) Año IV - N° 19 enero - abril, Santo Domingo, República Dominicana
- Silié, Rubén (1996) El trabajo infante - juvenil en las ciudades dominicanas, FLACSO-UNICEF.
- UNICEF, ONAPLAN (1997) "En defensa de la vida de la niñez y de la mujer 1997 - 2000", Santo Domingo República Dominicana.

CAPÍTULO IX

GASTO SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

INTRODUCCIÓN

La lucha contra la pobreza constituye una de las razones que justifican la intervención del Estado en las áreas sociales. De hecho, una estrategia eficaz para reducir la pobreza debe perseguir dos objetivos fundamentales, por un lado, promover el uso de la mano de obra, que es el activo más importante con que cuentan los pobres; y por otro lado, debe aumentar el capital humano,³¹ a través de incrementos en los niveles de educación y salud de la población. Los resultados de perseguir y lograr esta combinación de objetivos serán un mayor nivel de empleo y remuneraciones crecientes para los individuos.

En este sentido, el gasto social debe constituir un medio a través del cual los gobiernos contribuyan a aumentar la capacidad de las personas de mejorar sus condiciones de vida de manera sostenida. El incremento en los niveles de educación y salud de la población contribuirán a que esta pueda procurarse los medios para vivir una vida más prolongada y digna.

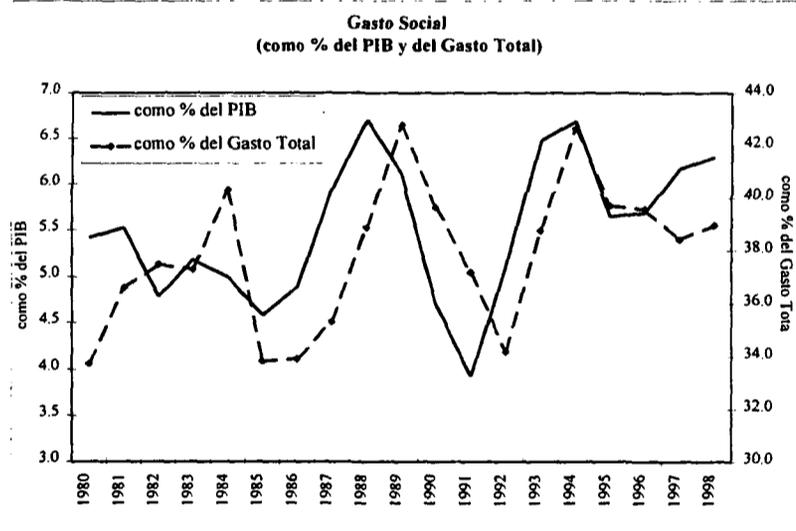
La definición de gasto social utilizada en este informe incluye los servicios sociales provistos por el Gobierno Central: educación, salud, asistencia social, trabajo, vivienda, alcantarillado, servicios municipales y servicios a la comunidad. Debido a la importancia que el gasto público en educación y salud tienen en el aumento del nivel de vida de las personas, el presente capítulo analiza con mayor grado de detalle el gasto en estos dos sectores.

1. LA EVOLUCIÓN Y ESTRUCTURA DEL GASTO SOCIAL

Tendencia ascendente

Durante el período 1980-1998, el gasto social ha representado, en promedio, el 37.8% del gasto público. El nivel mínimo de 33.7% se verificó en los años 1980 y 1985 mientras que el nivel máximo de 42.6% se observó en 1994. Los años en que se produjeron ajustes macroeconómicos que conllevaron a una disminución del crecimiento del gasto público, muestran claramente un costo importante en términos de la pérdida de importancia del gasto en los sectores sociales. Esto se puede observar en los años 1985-1986 y 1990-1992. En esos períodos, la participación del gasto social en el gasto total se contrajo en 6 y 3 puntos porcentuales, respectivamente. Es preciso resaltar que desde 1996, existe una tendencia ascendente del gasto

Gráfico 1



respectivamente. Es preciso resaltar que desde 1996, existe una tendencia ascendente del gasto

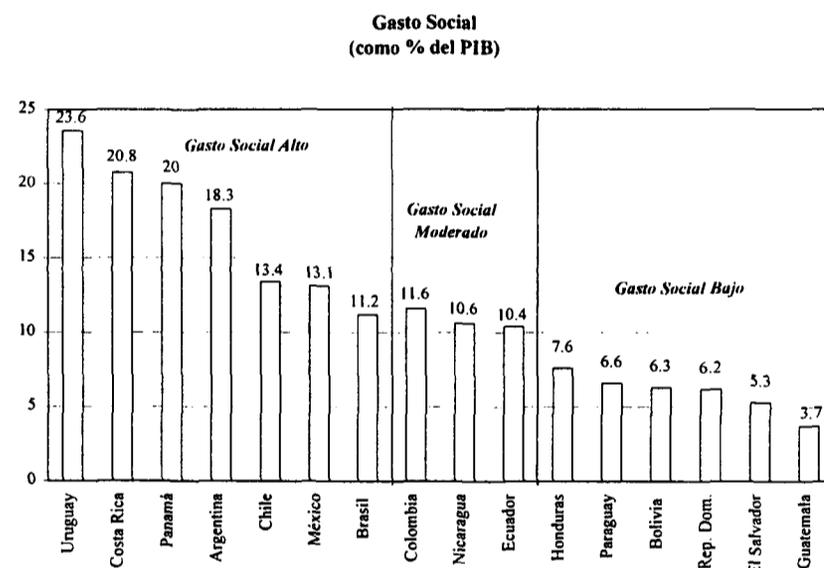
³¹ World Development Report, 1993.

social debido al compromiso de las actuales autoridades de enfrentar la deuda social acumulada, principalmente por los episodios de severos ajustes macroeconómicos.

Con relación al PIB, el gasto social promedio durante el período 1980-1998 fue de apenas 5.5%. De nuevo, en los años de ajustes económicos (1985-1986 y 1990-1992) se percibe una reducción apreciable del gasto social como porcentaje del PIB. La disminución más fuerte se verifica en el período 1990-1991 cuando el gasto social promedio se redujo en dos puntos porcentuales del producto. Esto se debió en gran parte a la preferencia de la administración de turno por sacrificar menos el gasto en infraestructura física que el gasto en recursos humanos.

Recuadro 1: Gasto Social en América Latina

Si se compara el nivel del gasto público social de la República Dominicana con el de América Latina se percibe que la inversión del gobierno dominicano en el área social es muy baja. Así, de acuerdo a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL: Panorama Social, 1996) si se dividen los países de América Latina en tres grupos, los de gasto social alto, los de gastos social moderado y los de gasto social bajo, se observa que la República Dominicana cae en el grupo de gasto social bajo.



En el grupo de gasto social alto aparecen Uruguay, Costa Rica, Panamá, Argentina, Chile, México y Brasil, con un promedio de gasto social real per-cápita de US\$424.90 en dólares de 1987. En el grupo de gasto social moderado están Colombia, Nicaragua y Ecuador. En el período 1994-1995 estos países exhibieron un gasto social real per-cápita, de US\$126.6 dólares de 1987. El grupo de países de gasto social bajo lo conforman Honduras, Paraguay, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Perú y República Dominicana. El gasto social real -en dólares de 1987- para este grupo de países alcanzó un promedio de 57.6 dólares en el período 1994-1995. El bajo nivel del gasto social, con respecto a los estándares internacionales, tiende a apoyar la hipótesis que sostiene que la estrategia del Gobierno no puede concentrarse únicamente en mejorar la calidad del gasto. En este sentido, la estrategia de erradicación de pobreza y mejora de la equidad distributiva que ha esbozado la administración que tomó el poder en agosto de 1996, requerirá también de un esfuerzo fiscal adicional que haga posible un aumento significativo en el nivel del gasto social.

Orientación según las preferencias de los gobiernos

Si se analiza la clasificación del gasto social por ramas de intervención se observan cambios importantes en la participación relativa de cada sector. Así, durante el período 1980-1986, el mayor porcentaje de gasto social fue asignado al sector educación, en tanto que en el

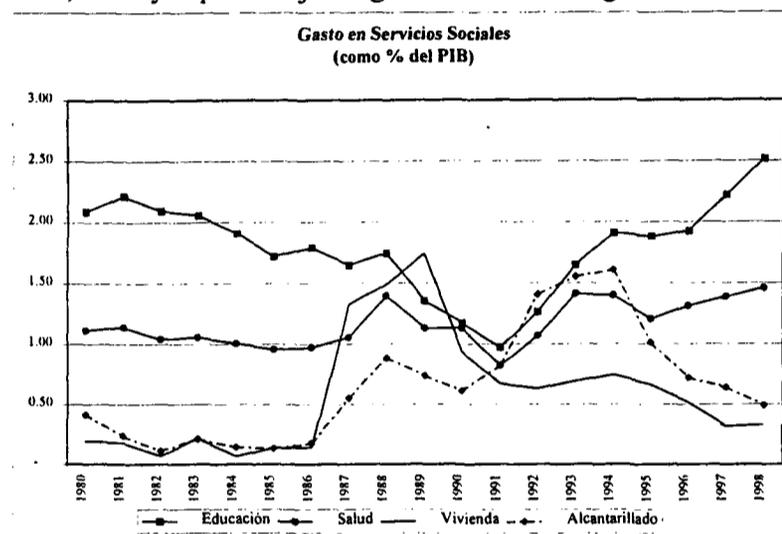


Gráfico 2

período el período 1987-1989, el sector vivienda constituyó el principal receptor del gasto social del gobierno. A partir de 1991, el sector otros (alcantarillado, servicios municipales y servicios a la comunidad) pasa a ocupar la primera posición, motivado en su totalidad por el aumento sustancial del gasto en alcantarillado. A partir de 1993, educación vuelve a retomar el primer lugar, lo cual se explica en parte por la ejecución desde

inicios de los noventa del Plan Decenal de Educación. Lo anterior muestra claramente que los cambios en la administración gubernamental, conllevan en el caso dominicano a modificaciones en las preferencias en la orientación específica del gasto público, que se traducen en vaivenes dentro del ranking de las ramas de intervención gubernamental en materia social.

En cuanto a la magnitud, se verifica que el gasto en educación es muy bajo, con un promedio de 1.8% del PIB durante el período 1980-1998, con un mínimo de 0.97% en 1991 y un máximo de 2.5% en 1998. Lo mismo sucede con el gasto en salud, el cual promedió 1.2% del PIB, con un mínimo de 0.8% en 1991 y un máximo de 1.5% en 1998. Durante el período 1987-1990, el gasto gubernamental en viviendas como porcentaje del PIB registró un aumento considerable, promediando 1.4% del PIB, mayor que el promedio registrado por el gasto en salud (1.2%) durante ese período.

Cuadro 1
Clasificación Funcional de los Gastos en Servicios Sociales
(como % del Gasto Total)
Promedios

	1980-1985	1986-1990	1991-1996	1997	1998
Educación	14.5	10.3	11.1	13.8	15.5
Salud	7.6	7.7	8.3	8.6	9.0
Vivienda	1.0	7.5	4.6	2.0	2.0
Alcantarillado	1.4	4.0	8.1	4.0	3.0

Recuadro2 :Estructura Regional de la Inversión Social³²

El rol del gasto social es esencial en la redistribución de la renta de una economía. Sin embargo, es necesario focalizar las necesidades para llevar a cabo una asignación más eficiente del mismo. En este sentido y como una forma de evaluar el impacto de la asignación del gasto social, es importante tomar en cuenta la composición regional de dicho gasto.

Actualmente no existe en la República Dominicana información acerca de la asignación del gasto social total a nivel regional, sino que la información existente se limita a datos sobre inversión en áreas sociales. No obstante, partiendo del hecho de que existe cierta relación entre el gasto público social de capital y corriente (por lo menos para el caso de educación y salud), el análisis de la inversión social permite una buena aproximación de las asignaciones regionales del gasto social.

**División Territorio Nacional
en Regiones de Salud**

Región 0	Distrito Nacional
Región I	Peravia, San Cristóbal
Región II	Santiago, Puerto Plata, La Vega, Espaillat, Monseñor Nouel
Región III	Salcedo, Duarte, María Trinidad Sánchez, Samaná, Sánchez Ramírez
Región IV	Barahona, Pedernales, Bahoruco, Independencia
Región V	La Romana, La Altagracia, El Seibo, San Pedro de Macorís, Hato Mayor
Región VI	San Juan, Azua, La Estrelleta
Región VII	Valverde, Dajabón, Santiago Rodríguez, Montecristi

Inversión Pública Real Total Servicios Sociales (RD\$ a precios de 1970, en términos per-cápita)								
	Región 0	Región I	Región II	Región III	Región IV	Región V	Región VI	Región VII
1987-1989	26.18	10.11	12.64	10.16	15.68	4.73	11.66	9.36
1991-1993	18.22	17.32	14.99	6.39	10.22	3.96	5.95	6.39
1995	11.72	8.49	14.28	10.84	13.96	18.64	9.08	11.93
1997	5.09	3.76	6.22	5.37	9.45	8.45	5.05	10.37

Fuente: ONAPLAN.

Durante el período 1986-1997, la mayor parte del gasto en inversión social fue absorbido por las regiones de mayor población – Distrito Nacional y el Cibao Central. Sin embargo, el porcentaje de gasto destinado al Distrito Nacional se ha reducido significativamente en los últimos años. Mientras que en 1987-1989 y 1990-1993 esta región absorbía el 50% y el 42.4% respectivamente, de la inversión social, para 1997 este porcentaje se redujo a 26.4%. Tomando en cuenta que se han registrado aumentos en la población del Distrito Nacional, esto significa que el gasto per cápita también ha disminuido. De hecho, mientras en el período 1987-1989 la inversión real per cápita en esa zona era de 26.18 pesos de 1970, para 1997 ésta fue de RD\$5.73. En contraste, la región II y las regiones fronterizas, particularmente la región VII, aumentaron su participación en el gasto social total durante el período analizado.

³² La fuente de información para este acápite proviene del estudio sobre "Estructura Económica, Funcional y Regional del Gasto Público Social en la República Dominicana (1978 - 1997)" (julio, 1998) realizado por ONAPLAN.

Es interesante observar que esta disminución de la participación de la inversión social del Distrito Nacional, está explicada fundamentalmente por el comportamiento de los recursos destinados a la construcción de viviendas. Mientras durante el período 1987-1993 la región 0 absorbía alrededor del 65% del total de inversión social en vivienda, para 1997 solamente el 16% era destinado a esta región. La participación del Distrito en educación y alcantarillado se ha mantenido relativamente estable, mientras que la inversión en salud se ha duplicado durante el período.

Un estadístico más relevante es la inversión real per cápita, el cual indica el monto de inversión realizada por cada habitante típico. Durante el período 1987-1989 el Distrito Nacional recibió el mayor gasto por habitante, debido, al igual que en el caso anterior, al amplio predominio del gasto destinado a vivienda. Las regiones IV y II fueron igualmente favorecidas, mientras las regiones menos favorecidas fueron la I, VII y V. Durante este período la inversión per cápita en el Distrito fue 5 veces el gasto en la región V y 3 veces el gasto en la región VII.

Al relacionar el gasto regional per cápita con los niveles de pobreza se encontró que existen diferencias importantes entre la inversión ajustada recibida por las provincias más pobres y la inversión social per cápita realizada en las menos pobres. Esta diferencia se ha ido reduciendo a lo largo del tiempo. Así, mientras que en el período 1987-1989 el Distrito Nacional recibió una inversión per cápita igual a 47.8 veces la recibida por la provincia de El Seibo, para 1997 ésta se redujo a sólo 4 veces.

Índice de Pobreza e Inversión Real Pér-Capita Ajustada

Provincia	Índice de Pobreza*	Inversión Social Real per Cápita Ajustada por Índice de Pobreza	
		1987-1989	1997
Elias Piña	1.00	22.40	6.62
El Seibo	0.95	1.34	3.44
Bahoruco	0.94	5.49	3.37
Samaná	0.91	2.39	4.51
Monte Plata	0.91	6.84	6.87
San Juan	0.90	10.30	8.77
Independencia	0.89	14.73	13.24
Azua	0.88	12.81	3.76
Santiago Rodríguez	0.88	4.52	29.20
Sánchez Ramírez	0.87	5.06	5.36
Maria Trinidad Sánchez	0.86	11.41	9.66
Hato Mayor	0.85	2.14	11.81
Salcedo	0.84	13.11	8.70
Dajabón	0.83	17.77	2.34
Barahona	0.82	21.38	17.98
Monte Cristi	0.81	8.81	8.81
Pedernales	0.79	78.91	20.51
San Cristóbal	0.75	4.77	6.14
La Altagracia	0.74	5.26	1.93
La Vega	0.74	11.12	15.72
Valverde	0.74	8.32	17.23
Duarte	0.72	21.28	9.65
Españat	0.72	5.78	4.83
Peravia	0.71	36.56	3.26
Puerto Plata	0.70	31.21	8.30
Monseñor Noel	0.66	15.28	18.88
San Pedro de Macorís	0.64	16.30	26.49
Santiago	0.58	24.93	8.40
La Romana	0.56	2.48	15.01
Distrito Nacional	0.41	64.10	14.02

* Provincias ordenadas de más pobres (índice=1.0) a menos pobres.

Fuente: ONAPLAN, julio 1988.

Sin embargo, cuando se toman en cuenta las necesidades provinciales en los sectores sociales, el estudio encontró que no es posible obtener un claro patrón de asociación entre necesidades y gasto, lo que podría sugerir que la asignación del gasto social regional está influenciada más por factores políticos, -tales como proporción de síndicos y diputados provinciales que pertenecen al partido del gobierno- que por necesidades sociales.

Recuadro 3: Salud y Educación: El problema de la falta de información

Existen serias deficiencias en cuanto a las informaciones tanto en el sector salud como en el sector educación. En el sector salud, los datos relacionados con los recursos (humanos y físicos) del sector y los relacionados con los gastos no son adecuados. Con relación a los recursos con que cuenta el sector salud no existe en la SESPAS un registro que permita analizar la evolución en el tiempo del número de personal médico (médicos, enfermeras y pasantes). De igual manera, si bien se registra el número de establecimientos médicos en cada nivel de atención, no se tiene en la SESPAS registros sobre los gastos en infraestructura de salud (construcción de clínicas rurales, hospitales, etc.).

En adición, la SESPAS no ha mantenido una política de información sistemática acerca de la situación de salud de la población, lo que dificulta cualquier tipo de estudio de este sector. Así, de acuerdo a una publicación de la SESPAS/OPS,³³ la información sobre mortalidad en el país es procesada con un retraso de varios años, lo que dificulta la corrección de las imperfecciones que se puedan identificar. El estudio afirma que el nivel de subregistro de muertes estimado en 1990 fue superior al 48%. En adición, la calidad de la información es deficiente por lo que los datos registrados resultan difíciles de interpretar. Por ejemplo, el 15.6% de las muertes registradas en 1990 fueron clasificadas como estados morbosos mal definidos.³⁴ La deficiencia en cuanto a la certificación de la causa de muerte dificulta la interpretación de las variaciones en el tiempo de las diferentes causas de muertes.

Por el lado de los gastos, se puede afirmar que en general los gastos registrados por la Secretaría de Estado de Salud Pública (SESPAS) aparecen a nivel agregado, lo que no permite realizar un análisis minucioso de las partidas presupuestarias por programas. Adicionalmente, la clasificación por programas que realiza la SESPAS difiere de la que presenta la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES) en su "Informe de Ejecución Presupuestaria", por lo que es difícil realizar un análisis de programas específicos de la SESPAS.

La mala calidad de las informaciones obstaculiza la ejecución de un estudio adecuado de costo-efectividad, estudio necesario para determinar un conjunto o paquete de servicios esenciales o básicos de salud.³⁵ Así, la SESPAS no tiene registros o listas de las intervenciones médicas realizadas dentro de los diferentes programas y actividades de la institución, las cuales son generalmente el punto de partida para un análisis costo-efectividad. La inexistencia de registros o listas de intervenciones médicas sólo permitirían la realización de análisis costo-efectividad

³³ La Situación de Salud en la República Dominicana, 1996. SESPAS/OPS, 1997

³⁴ Esto se refiere a los errores de diagnósticos acerca de las causas de muerte.

³⁵ De acuerdo al "World Development Report: Investing in Health", Banco Mundial (1993) la definición de un paquete de servicios esenciales de salud, basado en un análisis costo-efectividad, contribuiría a mejorar los indicadores de salud de la población, en particular en países en desarrollo.

selectivos. Es decir, se analizarían aquellas intervenciones para las cuales existe una mayor cantidad de información. En consecuencia, los resultados de este análisis no podrían utilizarse para la toma de decisiones con respecto a la asignación de recursos, ya que estarían sesgados en cuanto a las intervenciones a priorizar, pudiendo quedar excluidas las intervenciones más costo-efectivas, pero que por la falta de registros no fueron consideradas.

Tampoco se cuenta con protocolos de tratamiento, los cuales describen o detallan los diversos pasos a tomar para tratar las distintas enfermedades, y que son necesarios para el cálculo de los costos de los distintos tratamientos médicos. No existen registros sistemáticos de los gastos que se realizan en la atención de un paciente, como por ejemplo, días promedio de hospitalización, gasto promedio en medicamentos por paciente, horas-quirófano por paciente, etc., todo lo cual dificulta el cálculo de los costos unitarios de los procedimientos médicos.

Las limitaciones en la información no sólo obstaculizan el análisis del sector sino que también restringen la definición de políticas adecuadas para mejorar las condiciones de salud de la población, en particular la de grupos de más alto riesgo (madres y niños) de los niveles de más bajos ingresos.

La mala calidad de las informaciones se presenta también en el sector educación. A pesar de que se han hecho algunas reformas, como parte de la implementación del Plan Decenal iniciado en 1990, aún existen deficiencias importantes. El Departamento de Estadísticas de la Secretaría de Estado de Educación y Cultura (SEEC) no cuenta con equipos de informática adecuados, así como tampoco con archivos para clasificar la información. Además, no se tienen fácilmente disponibles series de tiempo ni datos específicos actualizados de muchas variables básicas, tales como el desempeño de los alumnos de secundaria pública y la participación del sector privado en muchos de los niveles de educación.

Se requiere, por lo tanto, recopilar toda la información que se encuentra dispersa en diversos estudios (algunos de la misma SEEC) y crear una base de datos con ella, que deberá ser actualizada constantemente. Además, se deben crear los sistemas para que esta información se produzca automáticamente y se envíe al departamento de estadísticas para su clasificación, archivo y computarización.

A pesar de que internacionalmente en el sector de la educación se presenta la misma situación que en el país con relación a las estadísticas (Banco Mundial (1996), pp. 56-57), esto no debe impedir que se den los pasos necesarios para remediarlas en el corto plazo. De otra manera, las investigaciones sobre las cuales se toman decisiones de política educativa no tendrán el mayor grado de confiabilidad posible.

En relación al gasto total, el gasto en capital humano (educación y salud) representó en promedio el 20.3% del gasto total en el período 1980-1998, con un mínimo de 15.6% en 1992 y un máximo de 24.58 en 1982, valor similar al observado en 1998 (24.56%). Comparado con los recursos destinados a estos sectores en los demás países de América Latina, se advierte que en República Dominicana la participación del gasto en capital humano en el gasto total es baja. Por otro lado, las informaciones evidencian que en el período 1986-1990 existía un sesgo a favor del gasto social en construcción de viviendas. Así, en 1989 el gasto social en viviendas como porcentaje del gasto total (17.2%) fue superior en 8 puntos porcentuales a su promedio durante el período (4.3%). Lamentablemente, existe evidencia que sugiere que ese gasto es regresivo, pues beneficia más a las familias de ingresos medios y altos.

Sin embargo, a partir de 1994 se observa una tendencia opuesta al anterior, llegando el gasto en capital humano a alcanzar niveles similares a los obtenidos a principios de la década de los ochenta. Particularmente desde 1996, el cambio en la concepción gubernamental se refleja en el incremento en el gasto en capital humano, el que alcanzó el 24.56% del gasto total en 1998.

Recuadro 4: Servicios Sociales Básicos y Pobreza

En la lucha contra la pobreza, uno de los principales objetivos de los gobiernos debería ser el otorgar a las personas los medios mínimos necesarios para que puedan incrementar su nivel de vida. Una forma de alcanzar este objetivo es a través de la inversión en servicios sociales básicos, a fin de que toda la población pueda tener acceso a los mismos. Estos servicios básicos incluyen primordialmente la atención primaria de salud, nutrición, planificación familiar, control de enfermedades transmisibles, educación básica, provisión de agua y saneamiento de bajo costo. En este sentido, la Iniciativa 20/20, surgida a raíz de la Cumbre de Copenhague, establece que los países deberían asignar un 20% de los gastos del presupuesto y un 20% de los flujos de asistencia externa a los servicios sociales básicos.

Durante la década de los noventa, el gasto en servicios sociales básicos en la República Dominicana ha incrementado su participación en el gasto social, pasando de un 15.4% en 1990 a un 22.6% en 1997.³⁶ Con relación al gasto total, el monto destinado a los servicios básicos pasó de representar un 5.3% del gasto total en 1990 a un 8.7% en 1997. Si bien se ha observado un incremento en el monto de recursos destinados a servicios sociales básicos, el país se encuentra muy lejos de alcanzar la meta del 20/20 acordada de acuerdo a los compromisos de la referida Cumbre.



En relación a la composición del gasto en servicios básicos, la participación del sector educación se ha incrementado por sobre los demás programas básicos, en particular el de salud, cuya participación en el gasto total se mantuvo entre 2.0% y 2.7% en los últimos tres años del período analizado. Durante el período 1990-1997, los recursos destinados a educación representaron, en promedio, el 65.6% del total de gasto en servicios sociales básicos. El sector salud (incluyendo planificación familiar) representó un 33.8%, en tanto que los recursos

³⁶ Los datos para 1998 presentan algunas inconsistencias, por lo que fueron excluidos de este análisis.

destinados al suministro de agua y los gastos en saneamiento básico de bajo costo apenas representaron un 0.6% del total de recursos destinados.

2. INVERTIR EN SALUD PARA REDUCIR LA POBREZA

A pesar de que la salud es uno de los derechos humanos fundamentales, los servicios de salud no están igualmente accesibles para todos los individuos. Existe un importante porcentaje de la población viviendo en condiciones de pobreza, que no puede proveerse servicios de salud por sus propios medios. Este grupo de personas es el más propenso a enfermarse y debido a que su nivel de ingreso no le permite acceder a servicios de salud privados, sus posibilidades de ingreso y, por tanto, de ascenso social, se ven seriamente limitadas. Puesto que la inversión en salud de los pobres permite aumentar su capacidad de recibir conocimientos y por ende su productividad, los habilita a salir de su situación de pobreza. Es por esto que se afirma que "la inversión en salud de los pobres es una estrategia económicamente eficiente y políticamente aceptable para reducir la pobreza y aliviar sus consecuencias".³⁷

Si bien la pobreza justifica la intervención del Estado en el sector salud, esta intervención tiene que hacerse de manera cuidadosa, pues existe la posibilidad de que en el intento de beneficiar a los pobres se beneficia principalmente a grupos que no lo necesitan. En este sentido, la teoría económica sugiere que para fines de redistribución de ingresos el Estado debería subsidiar los bienes o servicios que los pobres consumen relativamente más que los demás estratos de la población.³⁸ Sin embargo, en el caso del sector salud, los grupos de más bajos ingresos gastan en salud un porcentaje más bajo de su ingreso que los grupos de mayores ingresos. Esto implicaría entonces, la necesidad de utilizar un mecanismo efectivo de focalización, a fin de que el subsidio en los servicios de salud llegue verdaderamente a quien lo necesita.

Recuadro 5: Áreas de Intervención del Estado en el Sector Salud

Se pueden identificar cuatro áreas de posible intervención del Estado en el sector salud. La primera es el área en las que se desempeñan funciones normativas dentro de las que se encuentra el establecimiento de normas para preservar la salud ambiental, la higiene de los alimentos, y en general, para resguardar las condiciones sanitarias en las que vive la población. Asimismo, le corresponde establecer normas que promuevan o fomenten la iniciativa privada en la prestación de servicios de salud, con el objetivo de que pueda cumplir con su responsabilidad de asegurar el acceso a la salud a todos los habitantes.

La segunda área de intervención que se puede identificar es la de canalización de recursos. Aquí le corresponde al Estado no sólo financiar todas las acciones de salud pública que, por tratarse de bienes públicos, no generan los incentivos suficientes para que el sector privado los provea, sino también asegurarse de que la población de bajos recursos no deje de acceder a los servicios de salud por falta de ingreso. Con este objetivo, el Estado puede proveerles capacidad de pago para que puedan acceder a estos servicios. Asimismo, le corresponde la identificación de bienes o servicios que afecten la salud de la población y que su producción implique

³⁷ Banco Mundial (1990).

³⁸ Esto es, bienes con una elasticidad ingreso de la demanda significativamente baja o negativa.

externalidades, con el objetivo de llenar los vacíos que deja el mercado o de controlar una sobreproducción.

Una tercer área de posible intervención del Estado en el sector salud es la de ejecución de acciones de salud. En este caso, le corresponde proveer sólo los bienes y servicios que el sector privado no está en capacidad de proveer. Incluso en esferas que son de su entera responsabilidad, como es el caso de las vacunas, el Estado podría subcontratar la producción de estos servicios. Ejemplos de bienes o servicios propios a ser provistos por el Estado son: información epidemiológica, investigación básica, campañas preventivas de una determinada enfermedad, monitoreo de las condiciones sanitarias de la población, entre otras.

Por último, otra área de posible intervención estatal en el sector salud es la de supervisión, evaluación y control. En esta área le corresponde al Estado supervisar y controlar el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias vigentes. De la misma manera, es su responsabilidad el control del desempeño de las funciones que delega así como la evaluación de las acciones que realiza directamente, si este es el caso.

Provisión de los Servicios de Salud: Falta coordinación entre las instituciones participantes

En el sistema de salud dominicano participan de manera conjunta tanto el sector público como el sector privado, existiendo una gran desarticulación y falta de coordinación entre todas las instituciones que directa o indirectamente participan en el sector salud.

El sector público de salud está constituido por la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS), que es el órgano rector de las acciones de salud; el Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS), que cubre a los obreros asalariados y un número reducido de empleados particulares en caso de enfermedad, maternidad, invalidez y vejez; y el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAPOL), que cubre todos los miembros y familiares de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. En adición, la Presidencia de la República tiene un importante componente en lo que se refiere al gasto en salud, pues financia la construcción de obras de infraestructura y la provisión de medicamentos subsidiados a los hospitales públicos.

La cobertura de la SESPAS ha venido disminuyendo en las dos últimas décadas, aunque esa institución se atribuye una cobertura de atención de salud de un 60%. Sin embargo, de acuerdo a la Encuesta de Satisfacción de Usuarios (ESU-1996)³⁹, la participación de los servicios de salud (de consulta y ambulatorios) de la SESPAS en el total de servicios de salud que acostumbran a utilizar las personas cuando requieren alguna atención de salud fue de un 47.3% durante el período en que se llevó a cabo la encuesta (marzo-junio 1996).

El sector privado, por su parte, provee toda una gama de servicios, desde servicios ambulatorios y de diagnóstico hasta servicios de hospitalización, estimándose su cobertura en cerca del 50%.⁴⁰ Existen también entidades privadas, sin fines de lucro, que ofrecen servicios especializados a nivel terciario y que son financiadas por subsidios del gobierno, vía la SESPAS, así como por fondos de donaciones y cuotas de recuperación. También hay organizaciones no gubernamentales (ONG) que ofrecen servicios preventivos y promoción de la salud.

³⁹ "ESU-96: Utilización de los Servicios de Salud y Satisfacción de Usuarios", Fundación Siglo XXI, 1996.

⁴⁰ Salud: Visión de Futuro. OCT/ONS, 1996.

Recuadro 6: Los usuarios de los servicios de salud estiman que el sistema de salud requiere profundas reformas

De acuerdo a la encuesta de satisfacción de usuarios realizada en 1996, un 85% de los dominicanos entiende que el sistema de salud requiere de una profunda reforma. Los tres problemas básicos que enfrenta el sistema son los escasos recursos presupuestarios, el alto costo de los servicios y las malas condiciones en las que operan los hospitales.

La encuesta evaluó también la percepción de los usuarios de los diferentes servicios de salud en aspectos relacionados con el acceso a los servicios, la calidad técnica de los mismos, las relaciones entre el personal de salud y los pacientes, la libertad de elección, la satisfacción sobre los internamientos, la opinión sobre los médicos, las enfermeras y los hospitales, las preferencias por tipo de servicio y el grado de satisfacción respecto a los seguros de salud.

Los servicios públicos de la SESPAS obtuvieron la puntuación más baja en casi todos los aspectos evaluados. En general, menos de la cuarta parte de la población escogería las facilidades del sector público en caso de que tuvieran la oportunidad de elegir el tipo de servicio a utilizar. Hay que destacar, sin embargo, que los usuarios de los servicios de la SESPAS tienen una mejor opinión sobre dichos servicios que aquellos que utilizan otros servicios de salud. No obstante, sólo una tercera parte de los que suelen usar los hospitales y demás facilidades de la SESPAS continuarían utilizándolos de tener la posibilidad de elegir el servicio de salud a utilizar; en su mayoría, preferirían usar los servicios privados de salud.

Los recursos públicos asignados al sector salud no son suficientes

En países en desarrollo el monto de recursos asignados a la provisión de servicios públicos de salud constituye uno de los determinantes más importantes de las condiciones de salud de la población. Diversos estudios muestran que en general, los resultados en materia de salud en los países que destinan mayor cantidad de recursos al sector salud son mejores que en países con un gasto social en salud bajo (Recuadro 7).

Recuadro 7: Mayor Gasto en Salud, Mejores Condiciones de Salud

Diversos estudios muestran que existe una relación positiva entre el gasto en salud y las condiciones de salud de la población. En este sentido, si se relaciona el gasto en salud con los indicadores de salud se observa que la tasa de mortalidad infantil promedio del grupo de países con mayor nivel de gasto es de 18 por cada 1000 nacidos vivos, frente a una tasa de mortalidad infantil promedio de 39 por cada 1000 vivos en el grupo de países con un gasto inferior a 40 dólares per cápita. De igual modo, el BID reporta que las diferencias en las expectativas de vida entre uno y otro grupo puede llegar hasta 20 años. Así, en Haití, que gasta un 1.8% del PIB en salud, la esperanza de vida al nacer es de 57 años, mientras que en Costa Rica, con un gasto de 6% del PIB ésta es de 76 años.

Gasto en Salud e Indicadores de Salud			
	Países con Gasto en Salud Alto	Países con Gasto en Salud Moderado	Países con Gasto en Salud Bajo
Gasto en Salud (Real per cápita US\$ de 1987)	110.3	59.7	8.4
Gasto en Salud (% del PIB)	4.7	3.1	1.7
Mortalidad Infantil (por 1000 nac. Vivos)	18	26	39
Mortalidad Materna (por 100,000 nacidos vivos)	70	116	235
Esperanza de vida al nacer	75	72	68

Fuente: UNICEF, 1998; CEPAL, 1996.

No obstante estos resultados, la evidencia señala que muchas veces el problema en el sector salud no está relacionado directamente con cuánto se gasta, sino con la calidad del gasto y su asignación, así como con la priorización de las necesidades. En este sentido, el Banco Mundial reporta que a fines de la década de los ochenta aproximadamente un 20% de los gastos del gobierno central de Costa Rica se destinaban a salud; sin embargo, Argentina, que gastó un porcentaje en términos per capita relativamente similar presentó indicadores de salud inferiores a los que presenta Costa Rica en ese período.⁴¹

En este sentido, cabe señalar que la mayoría de los países asignan una proporción considerable de sus gastos en salud a la atención terciaria y curativa, la cual se limita a curar los síntomas de las enfermedades, una vez éstas se han presentado, en lugar de atacar directamente las causas para evitar la aparición de las mismas. De hecho, la inversión en medicina preventiva es más eficiente a largo plazo y en general tiene un menor costo que la curativa. Por ejemplo, en Costa Rica existe evidencia que muestra cómo el programa de salud rural, que funciona con un presupuesto pequeño, obtuvo mejor resultado en la reducción de la morbilidad y la mortalidad que los servicios de capital intensivo del seguro social.⁴²

Durante el período 1980-1998, en República Dominicana el gasto social representó en promedio un 36% del gasto total del gobierno y un 5.6% del PIB. Para ese mismo período, el gasto en salud alcanzó en promedio un 1.2% del PIB, representando un 8% del gasto total y un 15.3% del gasto social del gobierno. En promedio, los países de América Latina y el Caribe destinan aproximadamente un 2.7% del PIB a la provisión de servicios de salud, por lo que el gasto público en salud en República Dominicana, que en 1998 alcanzó el 1.5% del PIB, se mantiene por debajo del promedio regional.

El gasto público en salud es ejecutado a través de la Secretaría de Estado de Salud Pública (SESPAS), así como por otras instituciones públicas y descentralizadas que ofertan servicios de salud. En promedio, un 70% de la inversión del gobierno en salud se ejecuta a través de la Secretaría de Estado de Salud Pública (SESPAS).

La SESPAS realiza sus funciones normativas, de canalización de recursos y ejecución de acciones de salud a través de 5 programas: el Programa de Administración Superior, que es el

⁴¹ CINDE (1989).

⁴² Carmelo Mesa Lago (1989).

encargado de aplicar en todo el territorio nacional los reglamentos y disposiciones del Código de Salud y dirigir la política nacional de salud; el Programa de Coordinación de Normas y Control de Programas de Salud, que es el que ejecuta, dirige y controla los Programas Normativos de Salud; el programa de Servicios Operativos, que es el que ejecuta todos los programas de salud, haciéndolos operacionales; y el Programa de Servicios Sociales, encargado de dar seguimiento a las diferentes obras de asistencia social. En adición, la institución entrega transferencias a otras instituciones relacionadas con el sector público de salud y asistencia social.

Cuadro 2
Secretaría de Estado de Salud Pública
Asignaciones Recibidas

	1994	1995	1996	1997	1998
Millones de RD\$	1,400.5	1,347.1	1,614.8	2,459.2	3,543.8
RD\$ per Cápita	181.9	172.7	204.4	307.4	432.2
Como % Gasto Total	6.6%	5.9%	6.1%	7.1%	9.1%
Como % Gasto Social	15.4%	14.9%	15.5%	18.5%	23.3%

En los últimos años, se puede observar una reasignación de recursos dentro de la SESPAS, desde los programas administrativos y normativos hacia aquellos orientados a la provisión directa de servicios. En este sentido, se observa una tendencia decreciente en los gastos relacionados con el Programa de Administración Superior y Coordinación de Normas y Control de Programas de Salud, cuya participación en el gasto en salud del Gobierno se redujo de un 24.2% en 1990 a un 8.4% en 1997⁴³.

Con relación a los servicios operativos -los que se refieren a la ejecución de acciones de salud en los tres niveles de atención, primaria, secundaria y terciaria-, éstos absorbieron, en promedio, el 53.4% del presupuesto de esta Secretaría durante el período 1990-1997. Se observa un fuerte sesgo en los recursos asignados a los servicios terciarios y secundarios, frente a los asignados a la atención primaria de salud. Así, los recursos asignados a la atención terciaria de salud (hospitalización y cuidados especializados) representaron en promedio el 35.2% de los gastos de la SESPAS y el 66% de los recursos dirigidos al Programa de Servicios Operativos. Los servicios primarios de salud o la atención básica en salud representaron apenas un 10.1% del total del presupuesto de la SESPAS. La participación de los programas de servicios sociales y las transferencias a las instituciones del sector salud no mostraron variación significativa en el período analizado, representando en promedio un 6.4% y un 7.9%, respectivamente, del gasto total de esta Secretaría y un 4.6% y 5.6%, respectivamente, del gasto del gobierno en salud.

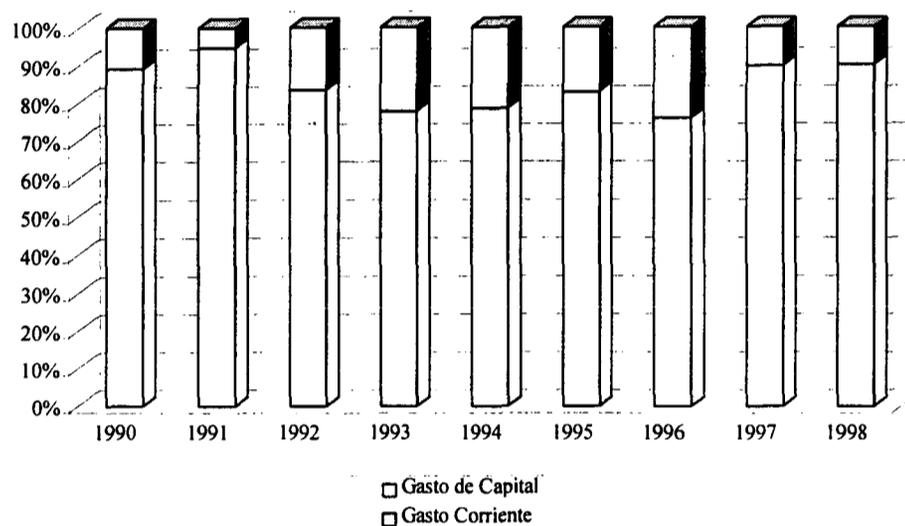
Con relación a la clasificación económica del gasto en salud, debe señalarse que en promedio, durante el período 1990-1998 los gastos corrientes representaron un 84.7% del gasto total en salud, en tanto que los gastos de capital representaron un 15.3%.⁴⁴ En 1996 se observa un incremento en el gasto de capital en este sector, el cual llegó a representar el 26% del gasto total en salud. Sin embargo, para los años posteriores y producto de la política iniciada por el gobierno en 1996, se observa un incremento en el gasto corriente el cual llegó a representar en 1998 un 90% del total del gasto en salud y un 1.3% del PIB. En términos del gasto total, la

⁴³ Las cifras del gasto desagregado por programas de la SESPAS presenta algunas inconsistencias, por lo que fueron excluidas de este análisis.

⁴⁴ Esto se refiere al total del gasto en salud ejecutado por el gobierno, y no al ejecutado a través de la SESPAS.

distribución del gasto en salud exhibe un patrón similar al existente en 1990, cuando el gasto corriente representó un 89.8% del gasto total, en tanto que el gasto de capital apenas representó un 10.2%.

Gráfico 3
Salud
Gasto Corriente y de Capital
(como porcentaje del Gasto Total en Salud)



Gasto por nivel de atención: Se requiere revisar prioridades en la asignación

La SESPAS provee tres niveles de atención de salud:⁴⁵ primario, secundario y terciario. Los servicios primarios, correspondientes al primer nivel de atención, son ofertados a través de las clínicas rurales y urbanas periféricas. Los servicios secundarios (atención secundaria) se ofertan en los subcentros de salud y en los hospitales locales, en tanto que los servicios terciarios de salud corresponden a los hospitales de áreas y regiones, especializados y docentes.

Las clasificaciones de egresos realizadas por la SESPAS no permiten determinar los gastos por nivel de atención. Si bien existe una separación a nivel operativo (las actividades que implican atención directa a las personas) entre los niveles de atención (primario, secundario y terciario), a nivel normativo esta clasificación aún no se ha llevado a cabo.⁴⁶ Debido a esto, el análisis del gasto por nivel de atención sólo incluye lo referente a los programas operativos, con excepción del caso de los servicios primarios, donde se incluye el gasto correspondiente al Programa Atención Médica Rural, el cual contempla la administración, supervisión y control de los programas que se ejecutan al nivel de las clínicas rurales.

⁴⁵ No existen informaciones que permitan clasificar el gasto en salud ejecutado por las demás instituciones públicas por tipo de atención, por lo que este análisis se realiza sólo para el gasto ejecutado vía la SESPAS.

⁴⁶ La SESPAS está en proceso de reclasificar las partidas de egresos e ingresos por programas y niveles de atención mediante la elaboración de un formulario diseñado para esos fines.

Durante el período 1990-1997, las mayores asignaciones en esta Secretaría se orientaron a la atención terciaria de salud (subcentros y hospitales). Los servicios de atención primaria de salud recibieron en promedio el 19.0% del presupuesto anual de la SESPAS y el 13.8% del total de gasto en salud del Gobierno. En términos del PIB, el gasto en atención primaria de salud apenas representó el 0.2% del producto en ese mismo período. Al respecto, los servicios secundarios y terciarios recibieron en promedio aproximadamente un 48.5% del gasto total de la SESPAS, lo que corresponde al 35.5% del gasto total en salud del gobierno y el 0.5% del PIB.

Cuadro 3
Secretaría de Estado de Salud Pública (SESPAS)
Clasificación del Gasto en Salud
(como porcentaje del Gasto Público en Salud)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Gasto en Atenciones de Salud								
Atención Primaria	9.0%	8.0%	12.3%	12.4%	13.5%	14.8%	13.6%	13.5%
Atención Secundaria	6.2%	5.5%	6.7%	6.6%	7.7%	8.1%	7.9%	8.6%
Atención Terciaria	21.3%	19.2%	26.4%	23.6%	26.7%	26.7%	25.1%	31.0%
TOTAL	36.6%	32.6%	45.4%	42.6%	47.8%	49.6%	46.6%	53.1%
Otros Gastos								
Gastos Administrativos	29.3%	21.9%	14.4%	15.6%	16.4%	9.5%	11.1%	14.6%
Servicios Sociales	4.6%	4.0%	3.6%	4.2%	4.5%	4.7%	4.3%	6.6%
Transferencias	6.1%	5.4%	5.5%	4.3%	4.8%	5.7%	5.1%	8.2%
TOTAL	40.0%	31.3%	23.5%	24.0%	25.7%	20.0%	20.5%	29.4%
TOTAL GENERAL	76.6%	63.9%	68.9%	66.6%	73.5%	69.6%	67.1%	82.5%

Con respecto al gasto total asignado a los programas operativos, los servicios primarios recibieron en promedio el 5.6% del total asignado, en comparación con el 85% que se destina a la prestación de servicios de atención secundaria y terciaria.⁴⁷ Esto revela la existencia de un claro sesgo dentro de la asignación de recursos de la SESPAS hacia los servicios secundarios y terciarios,⁴⁸ lo que contrasta con las recomendaciones internacionales al respecto para países en desarrollo, que propone la asignación de un mayor número de recursos a los servicios de atención primaria (preventiva y curativa) a fin de lograr mejores resultados en términos de mortalidad y morbilidad, en particular en población de mayor riesgo (madres y niños).

Asignaciones Regionales: Inicio del proceso de descentralización

Las asignaciones regionales de los servicios operativos de salud en los tres niveles de atención se realizan en la unidad de servicios operativos de la SESPAS. En general, las mayores asignaciones se orientan a la región 0 del país, que comprende el Distrito Nacional y zonas aledañas.

⁴⁷ El resto de los recursos fueron asignados a servicios de coordinación, supervisión y control de los servicios operativos en cada región.

⁴⁸ No obstante, se debe señalar que en los niveles secundarios y terciarios se prestan servicios que son propios del nivel primario de atención por lo que los datos expuestos anteriormente podrían estar sobrestimando la participación de dichos servicios en el total de gastos de la SESPAS.

Recuadro 8: Descentralización en el Sector Salud

El 16 de marzo de 1998, el Poder Ejecutivo emitió un Decreto dirigido a la descentralización municipal con la finalidad de darle más autonomía a los sistemas locales de salud y más participación a las comunidades en la solución de los problemas que afectan al sector salud. Mediante el Decreto 117-98, se crearon las Direcciones Provinciales de Salud, como instancias descentralizadas de la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social que operan en cada una de las provincias del país. Mediante dicho Decreto se eliminaron las actuales Direcciones Regionales de Salud, pasando su personal, bienes y equipos a las nuevas Direcciones Provinciales, las cuales están bajo la coordinación de la SESPAS.

Estas Direcciones Provinciales tienen las siguientes atribuciones: actuar como máxima autoridad de Salud en cada Provincia, en representación de la SESPAS; organizar las Redes Provinciales de Servicios; hacer cumplir las normas y procedimientos de la SESPAS; actuar como instancias ejecutoras, a nivel local, de la reforma del sector; y representar a la SESPAS en los Consejos de Desarrollo Provinciales.

El Decreto 117-98 establece que las Direcciones Provinciales de Salud serán responsables de manejar el presupuesto que se les asigne, así como el correspondiente a las Clínicas Rurales. En este sentido, el Decreto instruye a la Oficina Nacional de Presupuesto a hacer la asignación de los fondos correspondientes a nombre de las Direcciones Provinciales de Salud. Sin embargo, la asignación de fondos para el año 1999 aún no se estaba realizando de acuerdo lo establecido en dicho decreto.

Si se agrupan las regiones de acuerdo a los niveles de pobreza, de menos pobres a más pobres, se observa que de acuerdo al número de habitantes de cada región, las asignaciones regionales per cápita, para el caso de los servicios de salud primarios, presentan un patrón progresivo, donde la región más pobre recibió el mayor número de recursos en términos per cápita. En el caso de los servicios secundarios y terciarios, puede derivarse la misma conclusión sólo cuando se excluye al Distrito Nacional.

El hecho de que en el Distrito Nacional se encuentren los establecimientos de salud más especializados del país,⁴⁹ unido a que el costo de operación de dichos establecimientos aumenta a medida que su grado de especialización es mayor, podría ser una posible explicación a la mayor asignación por establecimiento, por cama y por persona que recibe el Distrito Nacional. A partir de las informaciones disponibles podría concluirse que, sin corregir por calidad y eficiencia, la asignación regional de los recursos que la SESPAS dispone para los servicios operativos parecería tener una distribución adecuada, aunque convendría incluir aspectos relativos a la eficiencia con que este gasto es asignado dentro de cada región.

Servicios de Salud favorecen a los grupos más pobres

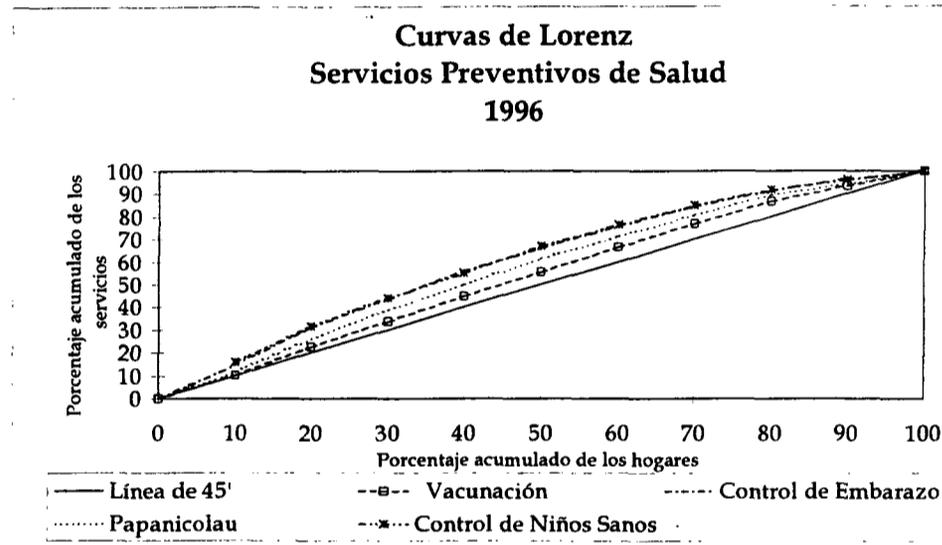
Las informaciones disponibles no permiten hacer inferencias sobre la incidencia del gasto público en salud a nivel agregado. Sin embargo, a partir de los datos recogidos en la encuesta de

⁴⁹ Muchos pacientes son referidos por clínicas rurales, sub-centros y hospitales del interior del país a distintos establecimientos del Distrito Nacional.

satisfacción de usuarios (ESU-96) fue posible estimar la incidencia del gasto en la provisión de servicios preventivos y en internamientos en establecimientos públicos de salud.

Utilizando el porcentaje de usuarios de los servicios primarios de salud en cada quintil de ingreso, de acuerdo a la encuesta ESU, se estimó que la utilización de los servicios públicos de índole preventivo (control de embarazo, control de niños sanos, vacunación y papanicolau) tiene un claro patrón progresivo, siendo los más progresivos de todos el control del embarazo y el control de niños sanos.⁵⁰ Esto se muestra claramente en la Curva de Lorenz⁵¹ para servicios preventivos.

Gráfico 4



Por otro lado, analizando la incidencia de gasto público dirigido a cubrir internamientos⁵² se puede observar un patrón progresivo en los correspondientes a la SESPAS, observándose una regresividad importante en el caso de los hospitales militares.

⁵⁰ No se menciona la división urbana-rural pues no existen las suficientes observaciones rurales como para que dicha comparación tenga sentido.

⁵¹ La curva de Lorenz muestra la asignación por decil de ingreso del gasto o subsidio. La línea de 45 grados indica que cada porcentaje de los hogares recibe la misma cantidad del subsidio; curvas por encima de la línea de 45 grados indican que cada porcentaje acumulado de los hogares recibe un porcentaje proporcionalmente mayor del subsidio (la distribución es progresiva), en tanto que las curvas por debajo de la línea de 45 grados indicarían lo contrario, esto es que el subsidio va en beneficio de los hogares de mayores ingresos.

⁵² De acuerdo al número de personas que requirieron internamiento por enfermedad, accidente o embarazo en el último año.

Cuadro 4
Servicios públicos preventivos* de salud y servicios de internamiento utilizados por los miembros del hogar y clasificados por quintil de gasto per cápita del hogar 1996

Quintiles De Gasto	Servicios Preventivos				Servicios Internamiento		
	Vacunación	Control de Embarazo	Papanicolau	Control de Niños Sanos	Hosp./subc. SESPAS	Hospital IDSS	Hospital Militar
1	25%	31%	26%	31%	32%	33%	18%
2	23%	25%	24%	24%	26%	15%	5%
3	21%	20%	21%	21%	18%	17%	19%
4	19%	15%	19%	15%	16%	29%	16%
5	13%	9%	10%	8%	8%	6%	42%

*Incluye servicios prestados en hospitales/subcentros SESPAS, clínicas rurales SESPAS, hospitales y policlínicas del IDSS y hospitales militares.

Fuente: Encuesta ESU 96; SESPAS, CESDEM, Fundación Siglo XXI.

3. GASTO EN EDUCACIÓN Y POBREZA

Una de las vías para elevar el nivel de vida de los pobres, incrementando sus oportunidades económicas, es a través de la inversión en educación pública. Se reconoce que la educación tiene efectos favorables sobre el desarrollo económico y social de los países. En este sentido, los impactos positivos de la educación se reflejan en mayor crecimiento económico, mejor capacidad de adaptación de los trabajadores educados ante mercados laborales en constante evolución, reducción de la pobreza, menores tasas de fecundidad y mejoras de la salud materna y de los niveles nutricionales y de salud infantiles.

La inversión en educación provee a las personas mejores cualidades para nuevos trabajos, aumentando de esta manera la competitividad de la economía y reforzando así las posibilidades de crecimiento futuro. Sin embargo, las personas de bajos ingresos no cuentan con recursos para invertir en ellos mismos por lo que el Estado, a través del gasto público, juega un papel preponderante en el financiamiento de la educación, contribuyendo a incrementar el nivel de vida de las personas de medianos y bajos ingresos.

Oferta pública y privada

En la provisión de los servicios de educación participan activamente tanto el sector público como el sector privado. La Secretaría de Estado de Educación y Cultura (SEEC) es la institución oficial encargada de dirigir, organizar y coordinar los servicios educativos del país, tanto públicos como privados.

La SEEC realiza sus actividades a través de los siguientes programas: Programa de Administración Superior, que es el encargado de dirigir la política educativa de la institución, Programa de Servicios Técnicos Pedagógicos, al cual le corresponde impartir enseñanza y está dividido en los diferentes niveles de educación provistos por el sector oficial (educación básica, secundaria, técnico profesional, educación de adultos y educación física escolar); el Programa de planificación educativa, cuyas funciones son las de planificar los programas y acciones relativos al rediseño curricular y sus instrumentos de apoyo; y el programa de fomento a las Bellas Artes y la Cultura, el cual ofrece instrucción artística a nivel nacional y promueve la extensión artística

por medio de presentaciones artísticas culturales, tanto en el país como en el extranjero. En adición, la SEEC realiza aportes a otras instituciones educativas, tanto del sector privado como del sector público (básicamente universidades).

El sector privado participa activamente en la provisión de educación, dirigida particularmente a la población en los estratos superiores de ingreso, a través de pre-escolares, colegios y universidades.

Recuadro 9: Eficiencia de las escuelas públicas y privadas

Existen pocos estudios sobre la eficiencia relativa entre las escuelas públicas y privadas para países en desarrollo. Uno de ellos es el de Jiménez, *et al.* (1991), en el cual se analizan los resultados de estudios realizados para cinco países: República Dominicana, Colombia, Filipinas, Tanzania y Tailandia. Para la República Dominicana el estudio se realizó entre 1982 y 1983, y comprendió, principalmente, un examen de matemáticas a estudiantes del 8vo. grado. Se recopilaron también datos sobre las características de los alumnos y sus familias, de las maneras de impartir docencia, y de las escuelas y los maestros. Los análisis se realizaron manteniendo constantes las cualidades de las familias de los alumnos (nivel de ingresos, nivel escolar de los padres, etc.) ya que éstos impactan en las calificaciones logradas por los estudiantes y varían considerablemente. Los resultados indican una mayor eficiencia, en términos relativos, en las escuelas privadas por sobre las públicas.

Características de las Escuelas Privadas como Múltiplo de las Características de las Escuelas Públicas	
PAIS Y VARIABLE	Característica Privada/Pública
República Dominicana	
<i>Años de Estudio del Maestro</i>	
Escuelas Privadas Elite	1.02
Demás Escuelas Privadas	0.95
<i>Minutos utilizados en mantener el orden en el aula</i>	
Escuelas Privadas Elite	1.21
Demás Escuelas Privadas	0.38
<i>Proporción de los Estudiantes que tienen libros</i>	
Escuelas Privadas Elite	3.50
Demás Escuelas Privadas	3.11
<i>Alumnos por Maestro</i>	
Escuelas Privadas Elite	1.00
Demás Escuelas Privadas	1.00
Colombia	
<i>Salario del Maestro</i>	0.52
<i>Maestro por Alumno</i>	0.85
Tanzania	
<i>Salario del Maestro</i>	1.15
<i>Alumnos por curso</i>	1.07
Tailandia	
<i>Proporción de Maestros capacitados para enseñar</i>	0.17
<i>Proporción de Maestros con entrenamiento en matemáticas</i>	2.29
<i>Proporción de Maestros que enseñan matemáticas mejoradas</i>	1.54
<i>Proporción de Maestros que usan más de 15 mins. para mantener el orden en el aula</i>	1.24
<i>Minutos usados semanalmente en exámenes y pruebas</i>	1.45
Fuente: Jiménez, et. al., 1991.	

Un análisis más reciente sobre este tema es el estudio TIMMS de rendimiento realizado en cinco países de América Latina. El énfasis en esta tabla es determinar la brecha existente entre jóvenes provenientes de distintos estratos socioeconómicos. Como se observa, para la República Dominicana las puntuaciones obtenidas por los estudiantes de escuelas públicas de clase baja y escuelas rurales representan entre el 48 y el 76% del rendimiento promedio de los alumnos de escuelas privadas elite, privadas de clase baja y públicas de clase alta.

Estudio de Rendimiento en Matemáticas 1992					
Pais	Escuelas Privadas Elite	Privadas clase baja y públicas clase alta	Escuelas Públicas de clase baja	Escuelas Públicas Rurales	Promedio sin escuelas privadas elite
Costa Rica	72	59	44	43	49
Venezuela	44	29	55	33	39
Argentina	40	41	33	29	34
Rep. Dom.	60	41	29	31	33.7
Colombia	66	32	27	35	31
Promedio sin Rep. Dom.	58	40.3	39.8	35	38

Todos los indicadores anteriores señalan una superioridad de la enseñanza privada sobre la pública, por lo que se pudieran extraer algunas recomendaciones de política de este fenómeno. Jiménez, *et al.* argumentan que en el caso de Tailandia las escuelas privadas les proveen a sus profesores entrenamiento en la misma escuela, además de que promueven mejores procesos de enseñanza basados en tareas, pruebas y aulas bajo el control del profesor (por la mayor cantidad de tiempo que emplean manteniendo el orden). Además de esta última característica, en la República Dominicana los estudiantes de escuelas privadas tienen mayor acceso a libros que los de las públicas. De aquí que las escuelas públicas podrían incrementar el rendimiento de sus alumnos adoptando políticas similares a las de las escuelas privadas.

Por otro lado, en ambos estudios la ventaja de las escuelas privadas persiste incluso cuando todas las características escolares se mantienen constantes. Esto podría deberse a factores no contemplados, tales como las políticas administrativas de las escuelas, lo cual es consistente con la idea de que las escuelas privadas deben ser eficientes, debido a que tienen que responder y satisfacer las expectativas sobre ellas que tienen los padres de sus alumnos.

Aumenta el gasto público en educación

El gasto público en educación ha mostrado una tendencia creciente en los últimos 15 años, constituyendo en 1998 un 35.5% del gasto social del gobierno y el 2.2% del PIB. Este sector es uno de los principales receptores de la inversión social del gobierno. Sin embargo, cuando se compara con los países de América Latina y el Caribe, se puede observar que el gasto público en educación ha estado por debajo del nivel del promedio regional. Al respecto, se requeriría triplicar el gasto en educación para alcanzar los niveles regionales.

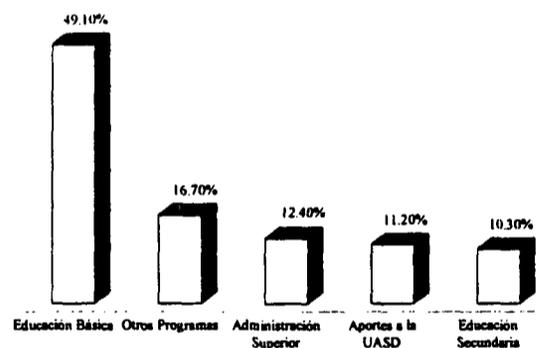
Si bien el nivel de gasto en educación ha ido en aumento en los últimos años, la República Dominicana posee aún una elevada tasa de analfabetismo y un bajo nivel de escolaridad. En este sentido, la tasa de analfabetismo en personas de 15 años o más se estimaba para 1998 en un 15.6%; las tasas netas de cobertura, en educación primaria y secundaria pública, eran en 1996 de 78% y 29.3% respectivamente. El bajo nivel de cobertura, así como los indicadores de calidad en los diferentes niveles de educación dejan ver que además de aumentar el gasto en educación es imprescindible continuar mejorando la calidad de los servicios educativos.

Durante la década de los noventa, en promedio un 73% del gasto público en educación fue ejecutado a través de la Secretaría de Estado de Educación y Cultura (SEEC). El restante gasto en educación incluye los aportes a las instituciones públicas y privadas realizados por las demás Secretarías de Estado.

La distribución del gasto en educación deja ver que se podría reasignar el gasto de la SEEC, concentrándolo en los programas de enseñanza primaria y secundaria (tanto en el bachillerato común como en la educación técnico-profesional), a fin de obtener mejores resultados en estas actividades, las que se consideran internacionalmente como las de mayor importancia en el sector de educación. En promedio, para el período 1990-1998, el principal componente del gasto de la SEEC lo constituye el gasto en educación primaria, el cual representó en promedio el 49.2% del gasto total de la SEEC y el 35.9% del gasto en educación del gobierno. A éste le sigue el gasto realizado en otros programas educativos, tales como educación técnico-profesional, fomento de las artes y la cultura, educación de adultos, servicios técnicos educativos, entre otros. El programa de Administración Superior recibe el 8.6% del gasto de la SEEC, en tanto que la educación secundaria y los aportes a la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) reciben el 7.7% y 8.1%, respectivamente.

Gráfico 5

Clasificación del Gasto de la SEEC
(como % del gasto total de la SEEC)
Promedio 1990-1998



Recuadro 10: Reasignación del Gasto en Educación

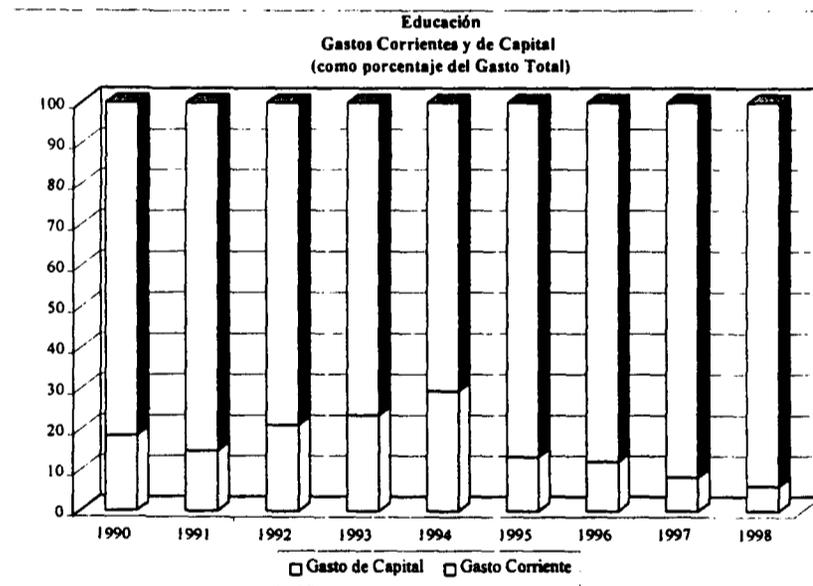
En 1996 costó 4.7 veces más darle educación pública a un estudiante de la UASD que a un estudiante de la escuela primaria; si la comparación se realiza con la secundaria, este valor es de 5.1 veces. Al respecto, los aportes (en asignaciones corrientes) entregados por el Gobierno Central a la UASD alcanzaron en 1996 la suma de RD\$372.4 millones. Si estos recursos se hubiesen invertido en educación primaria, habría sido posible inscribir un total de 294,000 nuevos

estudiantes, lo que equivale a un 25.6% del total de inscritos en ese año. Si la comparación se realiza con la escuela secundaria, se hubiesen podido inscribir 320,000 estudiantes nuevos, lo que equivale al 132% de los inscritos o escuelas públicas en ese año. Esta situación se agrava aún más si se tiene en cuenta que en 1997 la UASD recibió aportes corrientes ascendentes a RD\$602 millones, un incremento de casi un 50% de lo recibido por la institución en 1996.

Estas magnitudes indican la importancia de reconsiderar la distribución del gasto en educación en la República Dominicana, tanto a la luz de los amplios vacíos de cobertura que existen en las educaciones primaria y secundaria, como también en vista de las tasas de retorno social que tiene la misma.

Con relación a la clasificación económica del gasto en educación, se observa que en promedio, durante el período 1990-1998 el incremento en el gasto en educación se ha destinado a financiar gastos corrientes, observándose una reducción en los gastos de capital destinados a este sector. Al efecto, mientras en 1990 se destinaba un 18% del gasto en educación (equivalente a 0.22% del PIB) a financiar la construcción de infraestructura física, este porcentaje cayó a un 8.3% en 1998 (0.16% del PIB). El incremento en el gasto corriente es un reflejo del cambio en la política pública, la cual a partir de 1996 prioriza el gasto corriente por encima del gasto de capital.

Gráfico 6



Por otro lado, si se compara el gasto corriente en educación de la República Dominicana con el de América Latina y el Caribe, se puede apreciar que éste se encuentra por debajo de los promedios de la región para las proporciones gastadas en los tres niveles de educación. Esta diferencia es mayor en el caso de la secundaria (22.0 contra 12.3, un 78.9% de diferencia) que en el caso de la primaria y de la educación superior (43.1 contra 39.4 y 18.5 contra 12.7, 9.4% y 45.7% de diferencia respectivamente). La gran diferencia en la educación secundaria refleja que todavía hay mucho espacio para mejorar y ampliar este tipo de educación.

Sin embargo, cuando se compara la proporción de gasto corriente dedicado a otros fines distintos a los tres niveles de educación, se tiene que la República Dominicana destina mucho más recursos que el promedio de América Latina a estos otros programas. Así, mientras que el porcentaje del gasto corriente asignado a otros programas no prioritarios de educación en la República Dominicana es de un 35.6%, el promedio de la región es de sólo un 16.4%. Esto demuestra que en promedio en América Latina se concentra una mayor parte del gasto en los programas fundamentales de educación, mientras que en el caso dominicano a muchos programas se les ha dado una importancia excesiva, reflejándose esto en la alta participación de los mismos en el total de gastos corrientes.

Recuadro 11: Plan Decenal de Educación

A principios de la década de los noventa, las cifras sobre la situación del sistema educativo dominicano reflejaban la baja calidad de los servicios de educación en el país: un 23% de la población de 10 años y más era analfabeta; 300,000 niños en edad escolar no asistían a la escuela primaria; la escolaridad promedio de la población era de cuarto grado; la tasa de repitencia era de un 17.6% y la deserción escolar alcanzaba un 21.3% de la matrícula; a esto se unían la baja inversión del gobierno en educación, a la cual destinaba menos del 10% del gasto total y alrededor del 1.2% del PIB. Como respuesta a esta crítica situación y luego de un amplio y extenso proceso consultivo, la Secretaría de Estado de Educación conjuntamente con la Asociación Dominicana de Profesores (ADP), Acción para la Educación Básica (EDUCA), Plan Educativo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), idean, elaboran e inician la ejecución del Plan Decenal de Educación, el cual fue aprobado por el Congreso Nacional de Educación en diciembre de 1992.

Antes del inicio de dicho Plan, no existía en el país una política definida en torno a la situación del sistema educativo nacional, ni planes o programas para modificar la misma. Este vacío en materia de política educativa vino a ser cubierto por el Plan Decenal cuyo objetivo en términos globales es el de *“lograr una profunda reforma del sistema educativo para que la educación se transforme en el período de los próximos diez años en la base fundamental del desarrollo nacional y de la promoción de cada ciudadano tanto en el plano social como en el personal, con vistas a que el país pueda entrar en el tercer milenio con mayores posibilidades en la construcción de una sociedad más justa, más solidaria y más humana”*. Específicamente, los principales objetivos del Plan incluyen:

- *Ampliar la cobertura y permanencia en la educación básica y facilitar el acceso y la permanencia en el sistema educativo de los sectores sociales marginados.*
- *Introducir transformaciones profundas en el curriculum para hacer posible una educación de mayor calidad, más pertinente y más adecuada a los requerimientos actuales y futuros de la sociedad dominicana.*
- *Mejorar significativamente la condición social, económica y profesional de los educadores.*
- *Elevar los niveles de competencia y eficiencia de la Secretaría de Educación y de sus órganos descentralizados en la formulación de políticas y en la planificación y administración de la educación.*
- *Lograr una participación efectiva y organizada de la sociedad en general, y de la comunidad organizada y de los padres de familia en particular, en la gestión del proceso educativo.*

- *Aumentar de manera apreciable los recursos económicos que el Estado y la sociedad invierten en educación.*

Si bien el Plan Decenal no ha cumplido cabalmente todos sus objetivos, se han logrado reformas importantes en educación. Al efecto, siendo la transformación curricular el eje del Plan Decenal, en 1996 se puso en ejecución el nuevo currículum a nivel de la educación general; por otro lado, el 9 de abril de 1997 se promulgó una nueva Ley de Educación, la cual declara el Plan Decenal de Educación como Plan Nacional de Desarrollo Educativo para el período 1992-2002. En adición, se ha desarrollado un intenso programa de rehabilitación de infraestructura física de los planteles escolares en diversas áreas del país; se han creado o fortalecido las llamadas Juntas Administrativas Distritales, lo cual ha dinamizado la participación de las comunidades en materia de educación; se ha procedido a distribuir materiales educativos (libros, cuadernos de trabajo, material didáctico y otros materiales) en todas las regiones del país para mejorar el buen funcionamiento de las actividades escolares; se regularizó la aplicación de Pruebas Nacionales a fin de buscar indicadores de rendimiento y eficiencia; se ha reforzado el programa de capacitación de maestros habiéndose capacitado hasta finales de 1995 a más de 9,500 maestros, en las áreas de español, matemáticas, ciencias naturales, estudios sociales y formación pedagógica; se ha fortalecido el programa de alimentación escolar (desayuno escolar) así como programas de salud y escolar y comunitaria, entre otros.

Por otro lado, se ha logrado mejorar la eficiencia en materia administrativa en la SEEC, y se ha iniciado el fortalecimiento del sistema de información y estadísticas educativas, a fin de crear y mantener, de forma permanente y regular, un sistema de base de datos sobre el desarrollo del sector. En términos de recursos financieros, el gobierno ha incrementado los recursos a este sector, los que en 1998 alcanzaron a representar un 15.6% del gasto total y un 2.5% del PIB; sin embargo, aún se está lejos del 16.4% del gasto y 2.8% del PIB establecido como meta dentro del Plan Decenal para el año 2000. Más importante aún es la calidad de los servicios educativos, requiriéndose no sólo seguir incrementado el gasto en educación, sino también reorientar el gasto hacia los servicios de educación básica. Al respecto, si bien el Plan Decenal plantea como sus metas específicas para el año 2000 la cobertura total en educación básica y la reducción del analfabetismo a un nivel de 15%, en 1996 las tasas netas de cobertura, en educación primaria y secundaria pública, eran de 78% y 29.3% respectivamente, bajas en comparación con América Latina, en tanto que la tasa de analfabetismo en personas de 15 años o más se estimaba para 1998 en un 15.7%.

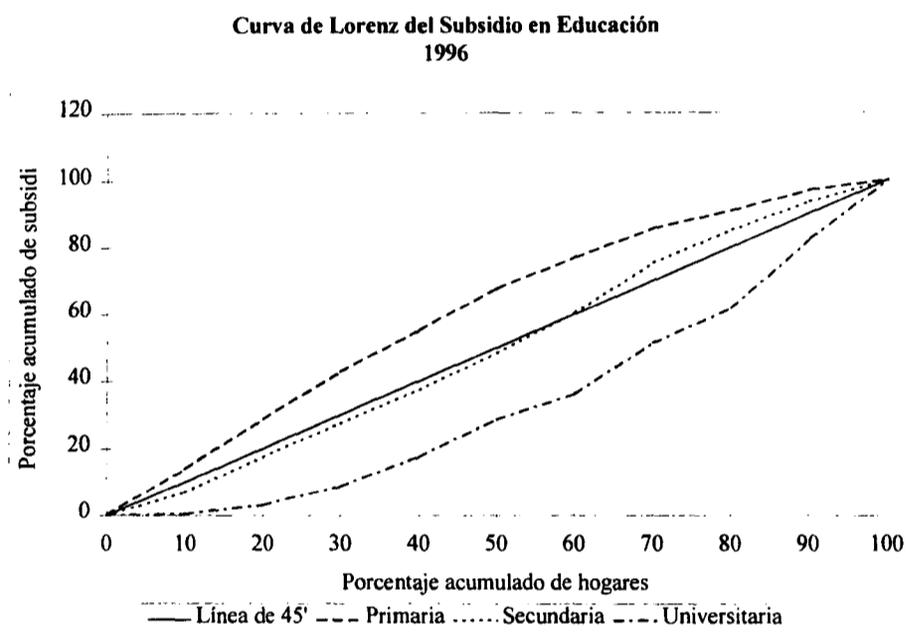
El gasto en educación primaria es progresivo

El análisis del gasto público en educación que se dirige hacia cada estrato de ingreso de la población reviste una gran importancia, puesto que de esa manera se puede establecer si dicho gasto está favoreciendo a los más necesitados o, si por el contrario, está siendo recibido por grupos de población que podrían financiar esos estudios con sus propios ingresos.

Estudios realizados a partir de la encuesta ENDESA 1996 y de las asignaciones de gasto público en educación de la SEEC indican que para el 1996 del 100% del gasto público en educación destinado a la educación primaria, el 28.8% fue recibido por el 20% más pobre de la población, en tanto que el 20% más rico recibió el 9.1%. Esto indica para el caso de la educación primaria un patrón de incidencia claramente progresivo, donde el gasto público ha favorecido más a los grupos de menores ingresos.

De forma contrastante la educación universitaria presenta un patrón de incidencia claramente regresivo. Mientras que los quintiles 1 y 2 reciben el 17.6% del gasto público dirigido a la educación universitaria, los quintiles 4 y 5 reciben el 64% del gasto dirigido a ese nivel de educación.

Estos resultados se puede ver con claridad a partir de la curva de Lorenz para los distintos niveles de educación. Como se puede apreciar, el gasto público en primaria se está realizando de manera progresiva, el de universitaria de forma regresiva y el de secundaria de manera prácticamente neutral.

Gráfico 7

En cuanto a la recepción del gasto público en educación dividido por sexo, el estudio encontró que en 1996 el sexo femenino recibía una mayor proporción del gasto en los casos de las educaciones secundaria y universitaria, tanto urbana como rural, mientras que el masculino tiene preponderancia en la educación primaria.

Cuadro 5
Gasto Público en Educación como porcentaje del total de gasto dirigido a
cada nivel de educación, clasificado por quintil de ingreso del hogar
1996

	1	2	3	4	5	Total
Urbana						
Primaria	21.4	27.4	21.5	18.1	11.6	100.0
Masculino	9.5	14.6	11.6	9.2	6.4	51.3
Femenino	11.9	12.8	9.9	8.9	5.2	48.7
Secundaria	14.7	20.5	20.9	27.8	16.1	100.0
Masculino	7.6	4.9	12.6	10.9	10.0	46.1
Femenino	7.1	15.6	8.3	16.9	6.1	53.9
Universitaria	2.0	16.0	16.6	23.3	42.1	100.0
Masculino	1.7	3.1	10.9	6.8	16.9	39.5
Femenino	0.3	12.9	5.8	16.5	25.1	60.5
Rural						
Primaria	37.0	25.3	22.3	9.1	6.4	100.0
Masculino	18.2	13.9	11.8	4.6	3.8	52.3
Femenino	18.8	11.4	10.4	4.5	2.5	47.7
Secundaria	25.8	17.9	28.4	16.2	11.7	100.0
Masculino	9.1	7.7	13.4	7.4	3.0	40.5
Femenino	16.7	10.2	15.0	8.8	8.8	59.5
Universitaria	12.1	2.2	32.9	44.0	8.9	100.0
Masculino	7.6	2.2	17.6	0.0	8.9	36.3
Femenino	4.4	0.0	15.3	44.0	0.0	63.7
País completo						
Primaria	28.8	26.4	21.8	13.9	9.1	100.0
Masculino	13.6	14.3	11.7	7.0	5.2	51.7
Femenino	15.1	12.1	10.2	6.9	4.0	48.3
Secundaria	17.6	19.8	22.9	24.7	14.9	100.0
Masculino	8.0	5.7	12.8	10.0	8.1	44.6
Femenino	9.6	14.1	10.1	14.8	6.8	55.4
Universitaria	3.2	14.5	18.5	25.6	38.3	100.0
Masculino	2.4	3.0	11.6	6.0	16.0	39.1
Femenino	0.7	11.4	6.9	19.6	22.3	60.9

4. OTROS SERVICIOS SOCIALES

En adición al gasto en salud y educación, en promedio un 21.8% del gasto social del gobierno se ha concentrado en vivienda y alcantarillado. Otros servicios sociales (servicios a la comunidad, deportes y recreación, asistencia social y servicios comunitarios) representaron el 24.4% del gasto social del gobierno durante el período 1980-1998.

En el caso del gasto en vivienda debe resaltarse su importancia dentro del gasto social, particularmente durante la década de los ochenta. Al respecto, en América Latina la República Dominicana es el país que más recursos públicos destina a la construcción de viviendas. Así, mientras que en 1980 el gasto en vivienda representaba el 1.8% del gasto total del gobierno y el

4% del gasto social, en 1989 su participación en el gasto total se elevó a un 12.2 %, en tanto que como porcentaje del gasto social esta fue de 28%. La elevada participación dentro del gasto del Gobierno dominicano que tiene la provisión de vivienda tiene su origen en la agresiva política de construcción de viviendas que se ejecutó durante las administraciones del Presidente Balaguer. A partir de 1996 la participación del gasto en vivienda en el gasto total del gobierno se ha ido reduciendo, alcanzando en 1998 un nivel equivalente a un 2.02% del gasto total y el 5.2% del gasto social.

Con relación de la incidencia del gasto en vivienda, Santana y Rathe (1992) encontraron que las familias consideradas como no pobres son las más beneficiadas del gasto en viviendas del gobierno. En este sentido, afirman que los primeros cinco deciles de los hogares (la mitad más pobre de los hogares) sólo recibieron un 28.2% del subsidio público conferido a través de la construcción de viviendas.

El gasto en alcantarillado presenta un comportamiento ascendente desde 1991. Así, en el período 1991-1996, el gasto en alcantarillado representó el 8.1% del gasto total del gobierno y el 21% del gasto social del gobierno. Para 1997 y 1998 el gasto en alcantarillado se redujo considerablemente, alcanzando el 4.0% y el 3.0% del gasto total, respectivamente. No obstante, se estima que a partir de 1999 se incrementa ese gasto debido a la construcción de dos grandes sistemas de alcantarillado en la zona oriental de la ciudad de Santo Domingo y en la región noroeste del país.

Las informaciones existentes con respecto a los usuarios de los servicios de agua potable y alcantarillado en el país no permiten estimar la incidencia de este componente del gasto social. Sin embargo, de acuerdo a las informaciones publicadas por ENGIH 1998 se tiene que si bien un 88.5% de las viviendas tienen acceso a agua, sólo el 49.1% de las viviendas tiene acceso a agua dentro de la vivienda. En la zona rural, apenas un 26.4% de las viviendas tienen agua, lo que arroja que sólo el 28% de la población rural tiene disponibilidad de agua al interior de la vivienda. Estos indicadores permitirían sugerir que la distribución del gasto en agua y alcantarillado del gobierno no ha sido progresiva, pues los más beneficiados por este subsidio –el cual es muy elevado– serían las familias de mayores ingresos.

5. REFLEXIONES FINALES

Durante el período 1980-1998 el gasto social en la República Dominicana ha estado por debajo del promedio de los países de la región. La evolución del gasto social ha estado condicionada básicamente a dos factores: por una parte, la ejecución por parte de las autoridades económicas de programas de ajustes y estabilización (1985-1986 y 1990-1992) y las preferencias sectoriales de la administración gubernamental. El primero de estos factores se ha reflejado en la marcada reducción en el gasto social como porcentaje del PIB en los períodos de ajuste económico. El segundo, ha dado lugar a cambios en la orientación específica del gasto público, lo que se refleja en modificaciones en la importancia relativa que dentro del total de gasto social tienen los diferentes sectores sociales.

En cuanto a la composición del gasto social, el gasto en capital humano (educación y salud) es bajo, representando apenas el 20% del gasto total. Si bien en los últimos años el monto de los recursos asignados por el gobierno a los sectores de salud y educación, en promedio, el gasto en educación y salud es bajo, alcanzando a representar el 1.8% y el 1.2% del PIB,

respectivamente. Por otro lado, el gasto en vivienda ha sido relevante en el período 1986-1991, cuando alcanzó el 7.3% del gasto total del gobierno. El gasto en alcantarillado, por su parte, incrementó considerablemente su participación en el gasto total en el período 1991-1996, alcanzando a representar un 8.1% del gasto total.

Para un país como la República Dominicana, donde prevalecen las enfermedades infecto-contagiosas, la asignación de recursos a la atención primaria de salud debería considerarse como la estrategia óptima a fin de mejorar indicadores de mortalidad y morbilidad existentes. Sin embargo, se ha observado que existe un sesgo importante hacia el financiamiento de servicios de atención secundarios y terciarios. En este sentido, el gasto en atención primaria de salud representó apenas el 13.8% del total del gasto en salud del gobierno, en tanto que los servicios de atención secundarios y primarios representaron el 35.5% del total del gasto en salud del gobierno.

En cuanto a la asignación regional del gasto, se encontró que estas presentan un patrón progresivo, sin corregir por calidad. Así la región más pobre recibió el mayor número de recursos en términos per cápita. Con respecto a la incidencia del gasto en salud, se estimó que la utilización de los servicios públicos de índole preventivo (control de embarazo, control de niños sanos, vacunación y papanicolau) tienen un claro patrón progresivo.

En la actualidad, el sector salud está inmerso en una etapa de reforma y modernización, que incluye no sólo la descentralización de los servicios y los recursos, sino también mejoras en los sistemas de información, mejoras administrativas y otras reformas orientadas a incrementar la cobertura y la calidad del gasto público en salud.

Con respecto al gasto en educación si bien este ha ido aumentando en los últimos años, la República Dominicana posee una elevada tasa de analfabetismo y un bajo nivel de escolaridad. Estos indicadores pudieran estar relacionados con la distribución del gasto en educación, donde programas destinados a otros fines distintos de la provisión de servicios de educación absorben más del 30% del presupuesto de la Secretaría de Estado de Educación (SEEC).

El análisis del gasto social en la República Dominicana refleja que a pesar de que se ha aumentado la cantidad de recursos destinados a los sectores sociales, la provisión de servicios sociales se hace aún de manera precaria. Los indicadores de salud, educación, vivienda y alcantarillado reflejan que en la República Dominicana se requiere no sólo incrementar el gasto social sino reorientar y reasignar el mismo a fin de incrementar el acceso de los grupos de más bajos ingresos a los servicios de salud, educación y vivienda. Esta reasignación debe estar orientada primordialmente al fortalecimiento de aquellos programas de educación y salud básicos de alta rentabilidad social y que beneficiarían a los grupos de más bajos ingresos.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo (1996), *Progreso Económico y Social en América Latina: Informe 1996*, Washington D. C.

Banco Mundial (1993), *Investing in Health*, World Development Report 1993, World Bank, Washington, D.C.

Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM), Asociación Dominicana Pro Bienestar de la Familia (PROFAMILIA), Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN), Macro International Inc. (1997), *Encuesta Demográfica y de Salud, 1996 (ENDESA 1996)*, publicado por CESDEM, Santo Domingo.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1996), *Panorama Social de América Latina*.

Fundación Economía y Desarrollo, Inc., *Gasto Público en Servicios Sociales Básicos en la República Dominicana: Iniciativa 20/20*. UNICEF, UNDP, UNFPA, Agosto 1998.

Fundación Economía y Desarrollo, Inc., *Análisis del Gasto Público en República Dominicana*, Mimeo, Banco Mundial, 1999.

Fundación Siglo XXI, *ESU-96: Utilización de los Servicios de Salud y Satisfacción de Usuarios*, Santo Domingo, 1996.

Jiménez, Emmanuel, Marlaine E. Lockheed y Vicente Paqueo (1991): "The Relative Efficiency of Private and Public Schools in Developing Countries", *The World Bank Research Observer*, Vol.6, No.2, julio.

Mesa Lago, Carmelo (1989), "Financiamiento de la Atención a la Salud en América Latina y el Caribe, con Focalización en el Seguro Social", Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, Documento de la Serie de Estudios de Seminarios del IDE, Número 42.

Oficina de Coordinación Técnica, Comisión Nacional de Salud (1996), *Salud: Visión de Futuro, Elementos para un Acuerdo Nacional*, Santo Domingo.

Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN): "Estructura Económica, Funcional y Regional del Gasto Público Social en la República Dominicana (1978 - 1997)", Santo Domingo, Julio 1998.

Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES). Ejecuciones Presupuestarias. Varios Años. Santo Domingo, D.N.

Psacharopoulos, George (1995), *Directions in Development: Building Human Capital for Better Lives*, World Bank, Washington, D. C..

P. Pferrermann, Guy y Griffin, Charles C. (1989), *Programas de Nutrición y Salud en América Latina: Enfoque en los Gastos Sociales*, CINDE/Banco Mundial, Washington, D. C.

Santana, Isidoro y Magdalena Rathe, *Impacto Distributivo de la Gestión Fiscal en la República Dominicana*, Ediciones de la Fundación Siglo 21, 1992.

Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social y Organización Panamericana de la Salud (1997): *La Situación de Salud de República Dominicana 1996*, Organización Panamericana de la Salud, Santo Domingo.

Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS). *Memorias Anuales*. Varios Años. Santo Domingo, D.N.

CAPÍTULO X.

**POLÍTICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES PARA LA REDUCCIÓN
DE LA POBREZA Y MEJORAR LA EQUIDAD**

INTRODUCCIÓN

El objetivo fundamental de una estrategia de desarrollo humano sostenible es incrementar las opciones de las personas y la capacidad de éstas de ampliar dichas opciones. Una estrategia como esta debe complementarse con acciones con miras a focalizar la red de opciones hacia aquellas personas más pobres. Esto último se logra mediante el aumento de la productividad de estos últimos, lo que a su vez se traduciría en un aumento del ingreso, de la calidad de vida y de la equidad de la sociedad. Lo anterior facilitaría la disminución de la mortalidad infantil y de la desnutrición, y aumentaría la esperanza de vida al nacer y el nivel educativo promedio, mejorando así los indicadores de desarrollo humano y pobreza.

Para alcanzar los objetivos citados es imprescindible combinar políticas que promuevan el crecimiento económico con políticas sociales que reduzcan directamente -y en el corto plazo- la situación de pobreza. La ejecución de reformas económicas que aumenten la eficiencia productiva y de una política macroeconómica estabilizadora son los pilares de un crecimiento económico elevado y sostenible en el largo plazo. Esas reformas se traducen en un uso más eficiente de los recursos económicos (capital y mano de obra), aumentando su productividad y, por lo tanto, su remuneración. Adicionalmente, las políticas sociales deben enmarcarse en una estrategia de focalización y acercamiento al beneficiario. Para facilitar la focalización, es recomendable incluir al beneficiario en la solución de los problemas sociales.

1. POLÍTICAS ECONÓMICAS Y LABORALES

Apertura y Estabilidad: Claves del crecimiento económico

El crecimiento económico ha demostrado tener un impacto positivo y significativo tanto sobre el nivel de desarrollo humano como en la situación de pobreza de los países. La ejecución de políticas tendentes a incrementar la tasa de crecimiento de largo plazo tendrá como efecto la mejora del nivel y calidad de vida, sobre todo en aquellas personas que en la actualidad no tiene un nivel de vida digno (los más pobres). Dichas políticas deben enfocarse en incentivar la acumulación de capital humano y no humano, incrementando así la productividad del trabajo y con ello su remuneración real.

Es imprescindible la ejecución de políticas fiscales y monetarias consistentes con la estabilidad de precios para que el crecimiento económico favorezca a la población de menos ingresos. Existe evidencia nacional e internacional de la relación inversa entre la tasa de inflación y el crecimiento económico⁵³. La existencia de autonomía al Banco Central, así como el establecimiento de un sistema presupuestario con mecanismos de control interno, permitirían el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica en la República Dominicana. Un Banco Central que adopta las decisiones de política monetaria y cambiaria de forma independiente del Gobierno Central tiene un mayor control de los agregados monetarios y, por lo tanto, de la tasa de inflación y del tipo de cambio⁵⁴.

⁵³ Véase Fischer, S. (1993) "The Role of Macroeconomic Factors in Growth". *Journal of Monetary Economics*, Vol. 32.

⁵⁴ Véase Cukierman, A. (1992). *Central Bank Strategy, Credibility and Independence. Theory and Evidence*. The MIT Press.

Otra área fundamental para el aumento de la eficiencia lo constituye la apertura económica. El proteccionismo genera una situación en la cual las actividades beneficiarias observan tasas de rentabilidad artificialmente elevadas provocando el desplazamiento de capital y mano de obra hacia estas actividades, en detrimento de los otros sectores productivos, lo cual hace reducir la eficiencia de cada peso invertido y de la mano de obra ocupada. Esto se traduce en una menor capacidad de crecimiento económico presente y futuro de la economía.

Recuadro 1: Proteccionismo y búsqueda de rentas

El proteccionismo se traduce en una oferta de productos de baja calidad que no pueden ser comercializados en los mercados internacionales. La protección de algunos rubros del sector agropecuario por medio de altos aranceles o restricciones cuantitativas (i.e. cuotas) ha tenido un efecto perverso en la República Dominicana. En vez de mejorar la competitividad de la producción nacional, la ha reducido, penalizándose al consumidor quien debe enfrentar un precio promedio mayor. Es recomendable sustituir la protección arancelaria a la producción agropecuaria por esquemas de subsidios directos a los productores campesinos.⁵⁵

El proteccionismo también provoca un desperdicio de recursos debido al uso de éstos en actividades no productivas⁵⁶. Ejemplos son los costos asociados con la búsqueda y transferencia de rentas dirigidas a los cabilderos o a los funcionarios públicos. Los recursos gastados en cabildeo no aumentan la riqueza de la sociedad, sino que sólo provocan la transferencia de riqueza de un grupo de agentes económicos hacia otros.

Asimismo, cuando se establecen restricciones cuantitativas a las importaciones de bienes se crea un mercado de permisos o licencias de importación. Esos permisos provocan un traslado de renta desde los importadores hacia aquellos que autorizan la importación (i.e. que otorgan el permiso). Dado que dichos recursos se añaden al precio del producto, es el consumidor quien termina pagando el costo de la restricción cuantitativa, deteriorándose por lo tanto el nivel de bienestar de la sociedad.

Además de lo anterior, el uso de recursos en cabildeo -para obtener las licencias- distrae recursos que se pudieron haber invertido en actividades más productivas, las cuales contribuirían con el aumento de la capacidad de crecimiento de la economía. En ese sentido, se puede concluir que el sistema de cuotas también reduce el nivel de eficiencia de los recursos utilizados en la economía, disminuyendo por tanto las posibilidades de crecimiento y desarrollo del país.

En ausencia de apertura el consumidor es el gran perdedor. Además de consumir productos de baja calidad (no deseados), el consumidor traspasa su renta al dueño del capital de la industria protegida, lo que empeora aún más la diferencia entre los más pobres y los dueños del capital. Se ha estimado que el costo para el 10% más pobre de los dominicanos derivado de la protección de la producción nacional de algunos productos comestibles, se sitúa en alrededor de RD\$ 328 millones (de pesos de 1992)⁵⁷. Ese monto representa un 21% de su gasto total. Esto es equivalente a decir que

⁵⁵ En México se sustituyó la protección por un programa de pagos fijos y directos a los productores campesinos. El objetivo de ese programa -denominado PROCAMPO- es proveer un apoyo transitorio (e.g. 10 años) a la agricultura, hasta que el NAFTA estimule las exportaciones agrícolas y la demanda de mano de obra. Véase Robinson, S. et al. (1995). "The Impact of the Mexican Crisis on Trade, Agriculture, and Migration". Documento presentado en la conferencia "Towards a Continental Agricultural Policy", celebrada en Stanford University (California) en mayo de 1995.

⁵⁶ Véanse Krueger, A. (1974). "The Political Economy of the Rent-Seeking Society". *American Economic Review*, Vol. 64. y Bhagwati, J. (1982). "Directly Unproductive Profit-Seeking (DUP) Activities". *Journal of Political Economy*, Vol. 90.

⁵⁷ Véase Dauhaje, A. et al. (1994). *Estabilización, Apertura y Pobreza en la República Dominicana: 1986-1992*. Fundación Economía y Desarrollo, Inc., República Dominicana.

el proteccionismo - sobre algunos renglones alimenticios- provocó que el consumidor se empobreciera en un 21%.

Todo lo anterior permite recomendar la adopción de una política comercial consistente con una mayor apertura del mercado nacional y con la promoción de la competencia interna. Es recomendable que el esquema de apertura tenga como fin la integración unilateral, pues esta ha probado ser más efectiva en términos de eficiencia. Una política como esta implicaría un aumento de la tasa de retorno tanto del capital como de la fuerza laboral, así como reduciría el precio promedio de los bienes, aumentando el bienestar del consumidor.

Reformas estructurales: Clave de la eficiencia redistributiva

El proceso de reformas económicas iniciado en la República Dominicana a finales de 1990 se encuentra totalmente estancado. Para continuar la lucha en pro de una mejora en la distribución de la renta es necesario seguir ejecutando un gran conjunto de reformas pendientes y profundizar las ya iniciadas.

En primer lugar, una estructura impositiva basada en impuestos no distorsionantes sobre las decisiones de inversión y consumo sería la más compatible con la profundización de la reforma arancelaria. En este sentido, el aumento lo más recomendable es incrementar la participación del Impuesto a las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS)⁵⁸ y de algunos impuestos selectivos al consumo. Lo anterior debe ser una combinación tanto de una reducción en la participación de los impuestos sobre la renta (vía la reducción de la tasa de impuesto a personas físicas y morales), un incremento de la tasa y la base del ITBIS y los impuestos selectivos y la modernización de la Administración Tributaria.

La reforma tributaria deberá realizarse tomando en consideración la presión tributaria necesaria para satisfacer lo programado en el presupuesto público. Pero, dicha programación debe reflejar las necesidades sociales y basarse en los criterios de eficiencia y racionalidad. Se ha estimado que en los próximos años la presión tributaria debería situarse en un 20% como porcentaje del PIB⁵⁹. La reforma presupuestaria, por su parte, deberá utilizar mecanismos que faciliten las transferencias a los programas sociales de una forma transparente y no discriminante.

Además de las reformas económicas anteriores, es imprescindible eliminar las barreras institucionales que impiden iniciar un proceso de crecimiento económico sostenido. Una de las principales barreras es la debilidad del régimen de propiedad. Generalmente, esa debilidad es acompañada de un sistema judicial que no permite resolver los conflictos contractuales entre los agentes económicos de una forma transparente. Hasta que la República Dominicana no mejore su régimen de propiedad y modernice su Estado - incluido el sistema judicial- no se forjarán las condiciones para dar el salto hacia un estado de desarrollo superior al actual. En este sentido, el imperio de la ley es una condición indispensable para el buen desempeño económico.

Más ahorro para invertir

La estrecha relación entre el aumento de la relación capital/mano de obra revela la importancia de elevar el nivel de ahorro de la economía. El mayor nivel de ahorro permitiría elevar el

⁵⁸ Este es un impuesto al valor agregado.

⁵⁹ Véase Dauhaje, A. et al. (1996) El Programa. Programa Macroeconómico de Mediano Plazo para la República Dominicana: 1996-2000. Fundación Economía y Desarrollo. Santo Domingo.

grado de capitalización de la economía, lo que se traduciría en mayor productividad laboral, favoreciendo la remuneración de la mano de obra. La experiencia sugiere que sistemas de pensiones basados en el sistema de capitalización individual permiten -a diferencia del sistema de reparto- incrementar considerablemente el nivel de ahorro de la economía.

El régimen de capitalización individual es un sistema de ahorro obligatorio y se fundamenta en el deseo de cada persona de maximizar su bienestar a lo largo de su vida. En ese sistema, la pensión futura del contribuyente actual está en función del esfuerzo individual de ahorrar en el presente. A mayor ahorro actual, mayor pensión futura. El monto de las pensiones también dependerá de la rentabilidad que puedan obtener las Administradoras de Fondos de Pensiones. Dichas instituciones llevarán a cabo inversiones en títulos financieros -debidamente reguladas por las autoridades competentes-, que aumentarán la tasa de retorno del ahorro de las personas. El Estado apoyaría a aquellas personas con ingresos menores a los necesarios para obtener una pensión mínima en el futuro.

Incrementar el acceso al crédito y a la propiedad

Los estudios realizados han puesto de manifiesto el pobre acceso al crédito que tienen los sectores de menores ingresos. La disponibilidad de crédito es imprescindible para la realización de proyectos de inversión que incrementen la capacidad de expansión de las distintas actividades económicas, y con esto la capacidad de crear riqueza. Las micro y pequeñas empresas son las que sufren más severamente esta situación, no solo por la racionalización del crédito, sino por los altos costos financieros.

Como se pudo apreciar, las microempresas en el país tienen un pobre acceso al crédito formal, lo que al limitar los montos de deuda disponible e incrementar las tasas de interés percibidas, dificultan su capacidad de inversión y por tanto de crecimiento. A pesar de que actualmente solo el 17% de ellas acceden a crédito en efectivo y solo el 9.3% a crédito formal, más del 40% de ellas está dispuesta a financiarse y principalmente vía el mercado formal (bancos, financieras, ONG y Promipyme).

Debido a la importancia del sector en la capacidad de generación de ingreso de los hogares dominicanos, el incremento de su capacidad de acceso a fondos a costos razonables, incrementaría el nivel de bienestar de la mayoría de los hogares dominicanos, principalmente de aquellos de menores de ingresos. La creación de una estructura financiera tendente a mejorar el acceso de los más pobres al crédito formal, constituye una reforma muy importante para mejorar la distribución del ingreso en la economía. El incremento de los plazos y disminución de los costos financieros de estas empresas incrementaría la capitalización de la economía como un todo y su capacidad de crear riqueza y disminuiría la carga del Estado en su lucha contra la pobreza, dejando fondos disponibles para actividades que solo éste puede iniciar.

El acceso al crédito debería acompañarse de políticas que permitan el acceso a la propiedad. Es fundamental promover programas que le permita a los segmentos más pobres poder disponer de activos reales. En este sentido, sería conveniente llevar a cabo un proceso de titulación de tierras en el sector rural que le brinde la oportunidad a los campesinos de tener una propiedad, la cual podrían utilizar como garantías de sus préstamos.

Flexibilizar el mercado laboral

El mercado laboral dominicano enfrenta distorsiones que dificultan el incremento del empleo. Entre estas distorsiones se encuentra la existencia de un salario mínimo cuya trayectoria no sigue el criterio de eficiencia. De hecho, la evolución de la relación salario real/productividad muestra una tendencia positiva entre 1983 y 1995, lo cual implica el aumento del costo laboral por unidad producida y, por lo tanto, una reducción de la competitividad de la economía nacional. El aumento de los salarios debe seguir el criterio de crecimiento en la productividad y no ajustarse, como se ha hecho en los últimos años, en base a la inflación pasada acumulada. Este esquema ha perjudicado principalmente a los sectores cuya inflación se sitúa por debajo del promedio de la economía y ha incrementado los precios de aquellos donde la productividad del factor trabajo es baja.

Recuadro 2: La perversidad del salario mínimo

La evidencia revela que existe una relación negativa entre el salario mínimo y la incidencia de la pobreza. No obstante, es preciso tomar en consideración que el salario mínimo constituye un impuesto a los trabajadores de baja productividad. Dichos individuos se ven excluidos de la población empleada simplemente por no tener un nivel de desempeño igual o superior al establecido por las autoridades, a pesar de estar dispuestos a emplearse con un nivel de remuneración menor.

Una vez establecido, la evolución del salario mínimo es tomado como referencia para el ajuste de los salarios promedios de una economía. Los aumentos generales de salarios podrían deteriorar la rentabilidad relativa de algunos sectores productivos, así como incrementar los precios de los productos de aquellos sectores de bajo crecimiento en su productividad.

Los incrementos generales de salarios también provocan una distorsión en la asignación del capital. En efecto, un aumento del salario general disminuye los beneficios (al aumentar el costo laboral) en aquellas industrias con menor productividad laboral, o en aquellas que utilicen intensivamente el factor trabajo, por lo que habrá un flujo de capitales hacia las empresas con mayores beneficios (i.e. aquellas con mayor productividad laboral). Esto provoca un aumento de la producción en esas empresas pero, debido a su estructura tecnológica intensiva en capital, el aumento del producto no implicará un aumento del nivel de empleo en ese sector. Por otra parte, en las empresas con menor productividad laboral habrá un descenso de la demanda de trabajo, por lo que el resultado final será una disminución del nivel de empleo.

En resumen, para que el salario mínimo promueva la reducción de la pobreza es preciso asegurarse que no tenga un impacto desfavorable sobre la demanda de trabajo y que no sea tan elevado que deteriore la competitividad y conduzca hacia su no cumplimiento.

Las autoridades deben promover la flexibilización y modernización del mercado laboral. Es indispensable llevar a cabo una reforma del Código de Trabajo para reducir los costos de emplear y despedir a una persona. En este sentido, se debería reducir el costo derivado de los pagos a la seguridad social, los cuales son percibidos como un impuesto, pues el servicio prestado por el Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) debe ser complementado (debido a su mala calidad) por servicios privados. Otra reforma legal debería ser la de permitir la posibilidad de trabajo

compartido, en el cual se le reduce la semana laboral a la persona (dígase a 3 días), quien acepta una reducción proporcional en el salario nominal. Otra persona sería empleada por los días restantes de la semana laboral, disminuyéndose, por lo tanto, la tasa de desempleo⁶⁰.

2. POLÍTICAS SOCIALES

La meta de las políticas sociales debe ser igualar las oportunidades de tener acceso a los servicios que permitan a las personas mejorar de forma permanente las condiciones de vida de los más pobres y simultáneamente la distribución de los ingresos. La política de gasto público social es un elemento central de la estrategia para mejorar la distribución del ingreso. A través del gasto se lograría mejorar la capacidad de los más pobres de elevar su participación en el ingreso total. Las políticas sociales deben promover la mejora del nivel educativo de los trabajadores, elevar la participación laboral de la mujer y dar un mayor acceso a los servicios de salud. Padres y madres más educados son capaces de ofrecer a sus hijos mejor educación y, por lo tanto, la oportunidad de mejorar su nivel de bienestar. Asimismo, una madre más educada y con mayor posibilidad de acceder al mercado laboral podrá generar ingresos que le permitan escapar de la pobreza y mejorar su participación en la distribución de la renta.

Focalización y asignación del gasto social

Una lucha efectiva contra la pobreza debe lograr una correcta focalización del gasto público, para no incurrir en el despilfarro de recursos y por ende, en una disminución del impacto de éste. Con este fin, se debe tratar de que los servicios sociales sean suplidos por los sectores que estén lo más cerca posible al receptor del beneficio, ya sea por representantes de las comunidades beneficiarias o por el sector privado. Esto implica que los municipios y los gobiernos locales deberán modernizarse con el objetivo de ser supervisores de la prestación de esos servicios, haciendo cumplir las normas y regulaciones que permitan evaluar los programas sociales.

Para lograr una mejor asignación del gasto es imprescindible tener en cuenta que la función del Estado es garantizar la cobertura total de los servicios sociales básicos para la población de escasos recursos, ya sea siendo suplidor directo o comprándolos al sector privado. Así, el Estado debe limitarse a suplir aquellos servicios cuya tasa de rentabilidad social sea superior a la privada. En este mismo sentido, deben ejecutarse reformas sociales que incrementen la tasa de retorno de cada peso utilizado como gasto social, redistribuyendo el gasto de algunas actividades con menor tasa de retorno social hacia aquellas actividades con mayor tasa de retorno.

Más énfasis en educación

A través de la educación se llega a un milagro caracterizado por la eliminación de la pobreza y una distribución justa de la riqueza. La tasa de acumulación de capital humano depende de las decisiones de asignación del tiempo de la persona. Dentro de las familias se decide en función del ciclo vital cuánto tiempo se dedicará al estudio, trabajo y ocio. Por lo general, el tiempo de estudio precede al laboral a lo largo del ciclo de vida de la persona, pero su magnitud estará determinada por el costo de oportunidad de estudiar. Si ese costo de oportunidad es elevado, los padres tenderán a reducir el tiempo que el niño podrá dedicar al estudio y a incrementar el que

⁶⁰ Ese tipo de arreglos laborales ha sido puesto en marcha en Francia, Alemania y en Italia donde han dado excelentes resultados, aumentando tanto el nivel de empleo como la productividad de la mano de obra.

dedicará al trabajo. Esto produce una merma del capital humano y, por lo tanto, de la capacidad de producir eficientemente bienes y servicios.

El costo de oportunidad de la decisión de estudiar está estrechamente ligado a las condiciones de vida de la familia. Si los padres no tienen capacidad para generar ingresos suficientes para mantener a los hijos adecuadamente (i.e., acumulando capital humano en una escuela y con un nivel de nutrición apropiado a la edad del infante), decidirían que los niños trabajen desde temprana edad y abandonen las aulas. Lamentablemente, esa decisión - quizá racional en el corto plazo- perpetuaría el bajo nivel educativo y, en consecuencia, la condición de miseria que afecta el hogar. Existe abundante evidencia que demuestra que niños de hogares pobres tienen una mayor probabilidad de ser adultos jefes de familias también pobres.

Una política educativa consistente con el milagro económico debe reducir el costo de oportunidad de educarse. El Estado no sólo debe promover el acceso a la oferta de servicios educativos, los cuales deben ser en la cantidad necesaria y con la calidad internacional, sino facilitar la demanda de esos servicios. Por ese motivo, se deben diseñar programas que estimulen el acceso y permanencia de los niños en los centros educativos, especialmente en las zonas rurales, pues son las caracterizadas por menor nivel educativo y mayor pobreza. En adición, es necesario continuar ampliando el apoyo nutricional que en las escuelas se les brinda a los estudiantes a través del desayuno escolar, pues esto facilitaría la absorción de los conocimientos. Una mejor oferta y una demanda más sostenible arrojarían como resultado un niño más educado y un adulto más productivo.

En cuanto a la asignación del gasto en educación, la evidencia entregada en capítulos anteriores para República Dominicana demuestra que es preferible aumentar el gasto en educación primaria y secundaria que en educación superior. Para que esta asignación esté correctamente focalizada, una opción interesante lo constituye el establecimiento de programas de servicios de educación suplidos por el sector privado, pero financiado con "vouchers" público. Este sistema aumentaría la posibilidad de seleccionar el establecimiento escolar deseado por la familia, así como la calidad del servicio. El objetivo de ese programa debe ser aumentar el número de familias pobres con acceso a la educación formal de calidad.

La mejor oferta implica la ampliación de la capacidad del maestro. El primer paso para mejorar el aporte de los maestros es mejorar el proceso de selección. Entre los candidatos al magisterio deben encontrarse los mejores estudiantes del bachillerato, pues de ellos depende, en gran parte, que los niños puedan acumular aceleradamente conocimientos. El segundo paso es modernizar los mecanismos de enseñanza que reciben los candidatos a maestros durante sus estudios de magisterio. El tercer paso es la creación de un esquema de remuneración e incentivos que promueva el buen desempeño de los maestros y la permanencia de los mejores en la docencia.

Otra avance importante está en el establecimiento de programas para mejora de la destreza en el trabajo de los empleados y de los micro y pequeños empresarios, así como para ampliar la capacidad de inserción el mercado laboral de los jóvenes más pobres que todavía no tienen experiencia de trabajo. Esos programas deberían estar financiados por el sector público, pero diseñados y ejecutados por el sector privado, evaluándose continuamente la efectividad de los mismos.

Es obvio que el cumplimiento correcto de estos pasos requiere de mayores recursos públicos. De ahí se desprende la necesidad de mejorar los ingresos fiscales del Estado, pues con una presión tributaria de un 14.5% -como la existente - no es posible mejorar el sistema escolar

público. Y si no mejora el acceso de los más pobres a las oportunidades educativas, la mano de obra seguirá siendo de baja productividad y la distribución de los ingresos seguirá siendo inequitativa. Sin educación no habrá milagro económico. Y sin milagro económico no habrá una sociedad justa.

Facilitar a la mujer el acceso al trabajo

Ofrecer un mayor nivel educativo a la mujer le permitiría elevar su tasa de participación en el mercado laboral, su nivel de ingresos y su capacidad de enfrentar exitosamente situaciones de violencia familiar. Esto le permitiría tener hijos más espaciados y más educados, lo que reduciría la probabilidad de perpetuar la pobreza en esos hogares.

Una abundante oferta de servicios de guarderías y preescolares facilitaría que la mujer pueda participar en el mercado laboral y, por lo tanto, generar ingresos que le permitan mejorar sus condiciones de vida. Esto se traduciría en una mayor probabilidad de que los niños puedan concluir sus estudios de forma satisfactoria y ser hombres y mujeres con un mejor futuro.

Existe evidencia que revela que un mayor acceso a servicios de agua corriente y de electricidad también permiten incrementar la tasa de participación laboral de la mujer.⁶¹ En efecto, un mejor acceso a esos servicios públicos reduce el tiempo de las labores domésticos, lo cual le permitiría a la mujer dedicarse a actividades generadoras de ingresos monetarios.

Mejor salud preventiva y curativa

Las condiciones de salud prevalecientes en la República Dominicana, pone de manifiesto la necesidad de enfatizar en programas de salud preventiva y curativa, ampliando el acceso y la calidad, y haciendo énfasis en los sectores más vulnerables (madres embarazadas, niños, población rural). El mejoramiento de los indicadores de mortalidad y nutrición solo se logrará con la ejecución de programas de salud preventiva, programas de acceso a medicamentos, programas de suplemento nutricional y programas de salud rurales. Para incrementar la efectividad de este gasto, los servicios brindados en cada uno de los programas deberían ser provistos por el sector privado, el cual recibiría una transferencia directa del gobierno en función de los servicios prestados.

Mucho por hacer en seguridad social

En la República Dominicana existe un sistema de seguridad social caracterizado por servicios de salud ineficientes y pensiones que no se corresponden con las necesidades mínimas de consumo de una persona. Esto conduce a la necesidad de llevar a cabo una reforma profunda del sistema de seguridad social actual.

La inexistencia de un adecuado sistema de seguridad social, lleva a los hogares de menores ingresos a incrementar el número de hijos con el objetivo de asegurar un ingreso a edad avanzada de los padres. Sin embargo, esta situación empeora la situación de pobreza de estos hogares, haciéndoles incapaces de ofrecer a sus hijos los elementos necesarios para que éstos puedan efectivamente salir de su situación de pobreza. Esta situación reproduce individuos con bajo nivel de educación y pobre acceso a servicios sociales, mermando así la sostenibilidad del desarrollo humano.

⁶¹ BID (1998), p. 131.

El Instituto Dominicano de Seguridad Social (IDSS) se encuentra totalmente descapitalizado -la cobertura no alcanza al 10% de la población- e incapaz de ofrecer servicios de salud que promuevan un aumento del bienestar. A pesar de que existe una administración tripartita -sindicatos, empresarios y sector público- el desempeño del sistema de salud y de pensiones solamente se traduce en servicios deficientes y en pensiones que no alcanzan para adquirir los bienes básicos. Esa situación se agrava debido a que los empresarios y empleados perciben las cotizaciones como impuestos, por lo que existe un fuerte incentivo a la evasión del pago de las mismas.

Es imprescindible el establecimiento de un sistema de seguridad social moderno que sea justo, racional y eficiente. El primer paso sería la separación del sistema de salud del sistema previsional (i.e. pensiones). Esto permitiría una administración más eficiente de los recursos generados en cada área.

El sistema de salud se debería basar en la oferta privada de los servicios. Las contribuciones estarían en función de la remuneración del trabajador, con un cierto tope imponible. El Estado apoyaría financieramente a los trabajadores de bajos ingresos a través del presupuesto nacional, con el objetivo de que tengan acceso a las atenciones básicas en el sistema privado.

Focalizar el gasto en vivienda

Dado que una parte importante de los pobres habita en viviendas muy frágiles y sin acceso a servicios públicos básicos, es indispensable que la política de gasto social incluya un componente importante de gasto en vivienda. No obstante, debido a la naturaleza de este tipo de activo, el proceso de focalización debe ser más arduo. En este sentido, se deberán establecer mecanismos de subsidios directos (e.g. para pagar el inicial de la vivienda) en base a una previa identificación de las personas más necesitadas. La discrecionalidad de las autoridades en la selección de los beneficiarios deberá ser eliminada, pues la experiencia revela que el gasto social en vivienda ha sido regresivo.

El rol del Estado deberá limitarse a financiar y seleccionar a los candidatos, en tanto que el sector privado deberá ser responsable de la urbanización y construcción de las viviendas. Ahora bien, para lograr que este esquema sea efectivo, se necesita un desarrollo institucional que permita eliminar las fuentes de corrupción de las instituciones públicas envueltas en la construcción de viviendas y urbanización. Esto aumentaría la tasa de retorno de cada peso invertido en el desarrollo de una mayor capacidad residencial. Además, para que el gasto en vivienda tenga un impacto significativo sobre el nivel de desarrollo humano y sobre la situación de pobreza, el mismo deberá descentralizarse y extenderse más allá de los centros urbanos.

3. CONCLUSIONES

Las dificultades conceptuales de la desigualdad y la pobreza permiten recomendar como objetivo de mediano plazo lograr que cada persona sea libre de obtener resultados acorde a sus cualidades. La eliminación del impacto de las condiciones externas sería un primer paso. El futuro del bienestar de un niño no debería depender de su lugar de nacimiento, sino de sus cualidades. La libertad de explotar las capacidades dejaría de lado el hecho de si el niño nace en un hogar con unos padres ricos e influyentes o si nace en un hogar con un bombillo como expresión de la tecnología. En otras palabras, esa libertad brinda la oportunidad de explotar a un máximo las potencialidades que el Creador le ha brindado a cada persona.

El principal medio para obtener la libertad de aprovechar las potencialidades es la educación. A pesar de que el igual acceso a la educación puede provocar en el futuro niveles de ingresos diferentes -debido a las distintas características de las personas-, un mayor nivel educativo elevaría la capacidad de cada quien de explotar sus potencialidades al máximo. Pero para lograr que los niños se eduquen no basta con aumentar la cantidad y calidad de la oferta educativa, sino que es imprescindible mejorar la capacidad de demanda de esos servicios. Un ejemplo: el desayuno escolar promueve que los niños pobres permanezcan en la escuela pues reciben un aporte nutricional que les incentiva a asistir a las clases. Otro ejemplo: el establecimiento de guarderías infantiles permitiría que las madres se dediquen a trabajar y puedan obtener los ingresos necesarios para sustituir el aporte que realizan los hijos mayores al hogar, quienes podrían asistir a la escuela. El acceso al capital físico es otro medio que permite explotar las potencialidades de las personas.

El desarrollo del mercado financiero haría posible que una persona pobre, pero con un alto nivel de instrucción, obtenga los recursos necesarios para ponerlos a producir eficientemente. Esto debilitaría las cadenas que recibe como herencia al nacer una persona pobre. Muchas personas de éxito empresarial de los países desarrollados son el resultado de la esperanza que algún banquero puso en un bien pensado proyecto, y no de la herencia de sus padres.

La pobreza es el resultado del encadenamiento de las potencialidades. Una persona es pobre porque la sociedad no le permite explotar su capacidad de obtener los recursos suficientes para disfrutar de una vida digna. Por ese motivo, los líderes nacionales deben tomar medidas que permitan a todos los dominicanos obtener el máximo retorno de sus potencialidades, con lo cual mejorarían las condiciones de vida de los más pobres. Es probable que con esa estrategia no se logre mejorar en el corto plazo la distribución de los ingresos -o incluso podría empeorar-, pero sí se puede asegurar que un mayor número de dominicanos dejaría atrás la pesada carga de la pobreza.

Bibliografía

Alesina, A. y D. Rodrik (1994) *Distributive Politics and Economic Growth: A Critical Survey of the Recent Literature*. *The World Bank Economic Review* 8 (3).

Behrman, J. R. (1997) "Labor Force Participation and Earnings Determinants for Women in the Special Conditions of Developing Countries". *Journal of Development Economics* 15: 259-288.

Bell, Linda A. (1997). *The Impact of Minimum Wages in Mexico and Colombia*. *Journal of Labor Economics* 15 (3).

Birdsall, N. y J.L. Londoño (1997). *Asset Inequality Does Matter: Lessons from Latin America*. *American Economic Review* 87 (2) May.

Birdsall, N., y E. James (1993). *Efficiency and Equity in Social Spending: How and Why Governments Misbehave*. En: Lipton, Michael y Jacques Van der Gaag, eds., *Including the Poor*. Nueva York: Oxford University.

CEPAL (1997a) *El gasto social en America Latina: Un examen cuantitativo y cualitativo*, Santiago de Chile.

_____ (1997b) *La brecha de la equidad*, Santiago de Chile.

Edwards, Sebastian (1993). *Openness, Trade Liberalization and Growth in Developing Economies*. *Journal of Economic Literature* (septiembre): 1358-1393.

Galor, O., y Weil, D. (1996). *The Gender Gap, Fertility and Growth*, *American Economic Review* 86 (3), junio.

Gulli, Hege (1998). *Microfinance and Poverty: Questioning Common Beliefs*. Unidad de Microempresas, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Ilon y Moock (1991). *School Attribute, Household Characteristic and Demand for Schooling: A Case Study of Rural Peru*. *International Review of Education* 37 (4): 429-451.

Londoño, J. L. y M. Székely (1997). *Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America 1970 - 1995*. Office of the Chief Economist Working Papers Series, No. 357, Inter-American Development Bank.

Lusting, Nora (1995). *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*. Washington, DC: The Brookings Institution.

Magdalena Rathe (1992). *El impacto distributivo de la gestión fiscal en la República Dominicana*. Santo Domingo: Ediciones de la Fundación Siglo 21.

Persson, T. y G. Tabellini (1994) *Is Inequality Harmful for Growth?* *American Economic Review* 84 (3).

Solimano Andrés (1998). *The End of Hard Choices? Revisiting the Relationship Between Income Distribution and Growth*. En: Solimano, A., ed. *Social Inequality Values. Growth and the State*. U. of Michigan Press. De Próxima Publicación.

Santiago, Carlos (1989). The Dynamics of Minimum Wage Policy in Economic Development: A Multiple Time-Series Approach. *Economic Development and Cultural Change* 38: 1-30.