

Informe sobre Desarrollo Humano  
**República Dominicana 2008**



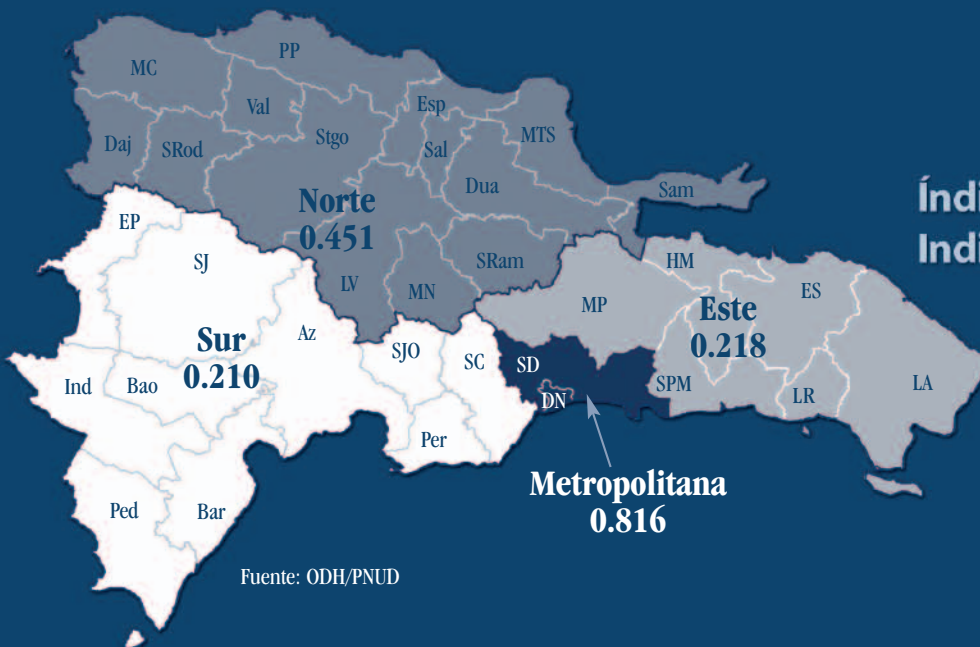
# Desarrollo humano, una cuestión de poder



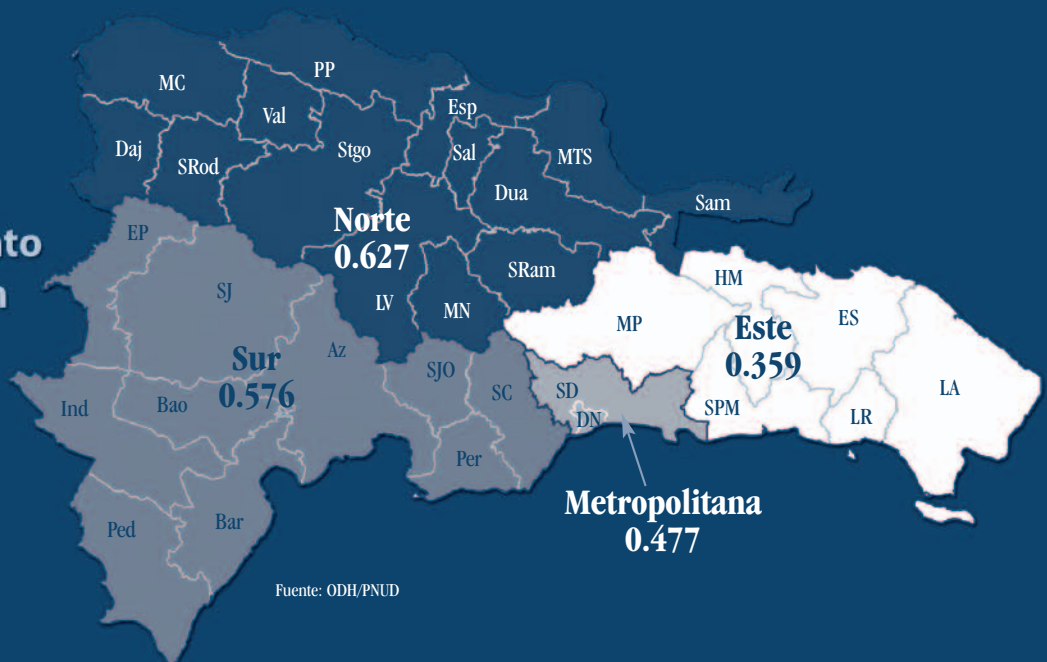
## Índice de Empoderamiento Humano (IEH) por región



## Índice de Empoderamiento Individual (IEI) por región



## Índice de Empoderamiento Colectivo (IEC) por región



Informe sobre Desarrollo Humano  
República Dominicana 2008

## **Desarrollo humano, una cuestión de poder**



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



Programa de las  
Naciones Unidas  
para el Desarrollo

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

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

Primera impresión

ISBN 978-9945-8595-6-0

---

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

Fotografía: **Emiliano Larizza**

Impresión: **Editora Taller**

# Equipo del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2008

## Equipo de investigación

### Coordinación

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

### Investigadores

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

## Estadísticas

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

## Equipo de apoyo

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

## Revisión Editorial

- Daryelin Torres Rodríguez
- Luis Rubio Sánchez

## Consejo Consultivo del Informe

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

## Agradecimientos institucionales

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

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

## Agradecimientos personales

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

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

# Presentación

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

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

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

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

de lo local, la lógica que provoca y mantiene esta situación.

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

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

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

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

## Prólogo

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

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

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

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

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

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

necesarias las capacidades y los logros sociales.

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

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

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

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

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

El Informe Nacional sobre Desarrollo



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

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

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

**Miguel Ceara-Hatton**

*Coordinador de la Oficina de Desarrollo  
Humano del PNUD*

## Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo

### Algunas consideraciones sobre el INDH 2008

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

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

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

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

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

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

Si bien se procede de esta forma debido a la no disponibilidad de información desagregada a nivel de provincia y recolectada en un lapso de tiempo relativamente corto, la validez de las inferencias realizadas en el Informe descansa en los

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

al debate sobre las políticas de desarrollo centradas en el territorio y de la necesidad de una mayor participación y empoderamiento de la población en la construcción de ciudadanía.

**Juan Temístocles Montás**

*Secretario de Estado*

*Secretaría de Estado de Economía,*

*Planificación y Desarrollo*

# Índice

Presentación .....	v
Prólogo .....	vi
Secretaría de Estado de Economía Planificación y Desarrollo. Algunas consideraciones sobre el INDH 2008 .....	viii
<b>Perspectiva general: desarrollo humano, una cuestión de poder .....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo I. Desarrollo humano y poder en el territorio .....</b>	<b>31</b>
I.1 El crecimiento a largo plazo .....	34
I.2 La creación de capacidades, el poder, las instituciones y la equidad .....	38
I.3 El papel del Estado en la conformación del poder y el desarrollo humano .....	41
I.3.1 El desarrollo humano como estrategia .....	42
I.3.2 La descentralización como medio .....	42
I.3.3 El espacio local y el desarrollo humano .....	43
I.4 El desarrollo humano y el territorio .....	44
I.4.1 La construcción social del territorio .....	45
I.5 Empoderamiento humano: relación entre lo individual y lo colectivo .....	46
I.5.1 ¿Cómo medir el empoderamiento? El Índice de Empoderamiento Humano (IEH) ..	48
I.5.2 Índice de Empoderamiento Humano y sus componentes por región .....	53
I.5.3 Índice de Empoderamiento Individual (IEI) por provincia .....	57
I.6 Los indicadores de desarrollo humano a nivel nacional .....	59
I.6.1 Índice de Desarrollo Humano (IDH) .....	59
I.6.2 Índice de Pobreza Humana Provincial (IPHp) .....	60
I.7 Conclusiones .....	62
<b>Capítulo II. El empoderamiento social: poder que se construye y se conquista .....</b>	<b>65</b>
II.1 Empoderamiento social para construir el poder local .....	67
II.1.1 ¿Cómo encaja el empoderamiento social en el enfoque de desarrollo humano? ..	69
II.2 El capital social puede o no favorecer al desarrollo humano .....	72
II.3 La medición del empoderamiento social o capital social .....	74
II.3.1 Rasgos de la cultura dominicana que influyen en el capital social .....	75
II.3.2 Índice de Empoderamiento Social (IES) .....	78
II.3.3 Casos exitosos .....	92
II.4 La descentralización favorable al desarrollo humano .....	100
II.4.1 Participación ciudadana y Presupuesto Municipal Participativo .....	102
II.5 Conclusiones .....	105
<b>Capítulo III. La descentralización: poder que se redistribuye .....</b>	<b>107</b>
III.1 Descentralización y desarrollo humano .....	109
III.2 El sistema político dominicano .....	110

III.3	Índice de Empoderamiento Político (IEP)	113
III.3.1	Resultados del Índice de Empoderamiento Político (IEP)	114
III.4	Composición de la representación política de los ayuntamientos, según partido y género	119
III.5	La creación de capacidades y el acceso ciudadano a la justicia y la seguridad pública	121
III.5.1	La reforma de la justicia: una respuesta	124
III.5.2	Independencia judicial y equidad	125
III.5.3	Empoderamiento, acceso a la justicia y resolución alternativa de disputas	127
III.6	Descentralización a la “brigandina”	128
III.7	El municipio: unidad básica	129
III.7.1	Las características de los municipios	131
III.8	Marco legal y competencias	133
III.8.1	Marco de competencias	133
III.9	Los ingresos municipales	140
III.9.1	Las fuentes de ingresos	144
III.9.2	El Distrito Nacional	145
III.9.3	El resto de los municipios y distritos municipales	145
III.9.4	¿De dónde captar recursos?	147
III.10	Gasto municipal y rendición de cuentas	149
III.10.1	Empleo municipal	150
III.10.2	¿A quién le rinde cuentas el municipio?	151
III.11	Perfil del empleado municipal	153
III.12	Espacios institucionales para y supra municipales	154
III.12.1	Liga Municipal Dominicana (LMD)	154
III.12.2	Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU)	156
III.12.3	Asociaciones y mancomunidades municipales	157
III.13	Relaciones de los ayuntamientos y el gobierno central	158
III.14	Regionalización	160
III.15	Experiencias de los planes estratégicos en República Dominicana	163
III.16	Conclusiones	166
<hr/>		
<b>Capítulo IV. Capacidades esenciales para el empoderamiento: educación, salud, protección y asistencia social</b>		<b>167</b>
IV.1	La política social	169
IV.2	Educación, una capacidad básica	170
IV.2.1	Índice de Empoderamiento de Educación (IEEd)	171
IV.2.2	Cobertura en primaria y secundaria	176
IV.2.3	Calidad en primaria y secundaria	179
IV.2.4	Educación superior	186

# Índice

IV.2.5	Descentralización de la gestión en educación	188
IV.3	La relación entre salud y creación de capacidades locales	189
IV.3.1.	Índice de Empoderamiento en Salud (IESa) provincial	190
IV.3.2	La prestación de servicios y el gasto en salud regional	193
IV.3.3	La reforma del sector salud	203
IV.4	El sistema de protección y asistencia social	207
IV.4.1	El sistema de protección social en salud	208
IV.4.2	El sistema de protección social en pensiones	211
IV.4.3	El sistema de asistencia social	216
IV.5	Conclusiones	22
<b>Capítulo V. La economía: una dinámica que fragmenta el territorio</b>		<b>225</b>
V.1	La dinámica del territorio y el desarrollo económico	227
V.2	Índice de Empoderamiento Económico (IEE)	230
V.2.1	Resultados por indicadores	234
V.3	Índice de Empoderamiento en Tecnologías de la Información y la Comunicación (IETIC)	238
V.3.1	¿Qué ha hecho el Estado para mejorar el acceso a las TIC en las provincias?	244
V.3.2	Algunos desafíos	245
V.4	Convergencia provincial, 1981-2002	246
V.4.1	Pobreza	247
V.4.2	Educación	248
V.4.3	Servicios	248
V.4.4	Calidad de la vivienda	249
V.5	Desigualdad e ingresos	249
V.6	La actividad económica y las regiones.	252
V.6.1	La frontera	253
V.6.2	Las provincias del turismo	257
V.6.3	Las zonas francas	259
V.7	El empleo y el desempleo	261
V.7.1	Salarios	263
V.8	Hacia una nueva ruralidad	265
V.9	El proceso de urbanización	270
V.9.1	Las ciudades en transición	272
V.10	Lo urbano	274
V.10.1	Índice de Servicios Públicos Urbanos (ISPU)	275
V.10.2	Santo Domingo	277
V.10.3	Santiago	282
V.11	El movimiento de la población	286
V.11.1	Las migraciones internas, 1960-2002	286



V11.2 Las migraciones internas en 2002 .....	287
V11.3 ¿Cuáles son las características de las personas que emigran? .....	289
V12 Conclusiones .....	291
<hr/>	
<b>Capítulo VI. Sostenibilidad ambiental y desarrollo humano .....</b>	<b>293</b>
VI.1 Algunas reflexiones sobre desarrollo humano y sostenibilidad .....	295
VI.1.1 Un antropocentrismo equivocado .....	296
VI.1.2 La falta de institucionalidad .....	296
VI.1.3 Apostar a la tecnología no resuelve .....	297
VI.1.4 Las políticas públicas .....	297
VI.2 La gestión ambiental del territorio dominicano: ¿construyendo desarrollo humano? .....	298
VI.2.1 Condiciones biofísicas y de calidad ambiental: ¿qué ha cambiado desde el INDH 2000? .....	299
VI.2.2 El nuevo marco legal-institucional ambiental: eficacia de los instrumentos de gestión .....	309
VI.2.3 Usos actuales del territorio dominicano: implicaciones para la sostenibilidad .....	314
VI.3 Gestión del riesgo: uno de los temas pendientes .....	330
VI.3.1 Las capacidades .....	330
VI.3.2 La vulnerabilidad .....	331
VI.3.3 Las amenazas .....	332
VI.3.4 Una agenda para la reducción del riesgo .....	334
VI.4 La gestión del agua en República Dominicana .....	341
VI.4.1 El recurso hídrico .....	341
VI.4.2 La gestión del recurso hídrico .....	343
VI.4.3 Agua potable y saneamiento: el acceso a agua potable .....	344
VI.4.4 Los que protegen el agua ¿cómo viven? .....	348
VI.5 Hacia un ordenamiento ambiental del territorio .....	350
VI.6 Conclusiones .....	352
<hr/>	
<b>Capítulo VII. Elementos para una estrategia de empoderamiento,     descentralización e intervención en el territorio .....</b>	<b>355</b>
Notas .....	373
Notas Técnicas .....	397
Bibliografía .....	407

# Índice de cuadros, gráficos, recuadros, mapas y diagramas

## Cuadros

### Capítulo I

Cuadro I.1	División regional utilizada para el Índice de Empoderamiento Humano (IEH) . . .49
Cuadro I.2	Índice de Empoderamiento Humano (IEH) a nivel regional . . . . .51
Cuadro I.3	Índice de Empoderamiento Individual (IEI) y sus componentes, por provincia . . . . .58
Cuadro I.4	Índice de Pobreza Humana Provincial (IPHp) . . . . .61

### Capítulo II

Cuadro II.1	Nivel de clientelismo, por zona de residencia, sexo, nivel de participación y grupo socioeconómico en porcentaje, 2004 . . . . .73
Cuadro II.2	Desconfianza en la posibilidad de cambio, por zona de residencia, sexo, nivel de participación y grupo socioeconómico, 1994, 1997, 2001 y 2004 . . .76
Cuadro II.3	Índice de Confianza Interpersonal y componentes, por región, 2006 . . . . .81
Cuadro II.4	Índice de confianza en organismos gubernamentales claves, por zona de residencia, sexo, nivel de participación y grupo socioeconómico, 1994, 1997, 2001 y 2004 . . . . .82
Cuadro II.5	Índice de Confianza en las Instituciones y componentes por región, 2006 . . . .83
Cuadro II.6	Índice de Participación y componentes por región, 2006 . . . . .84
Cuadro II.7	Características sociopolíticas según perfil organizativo, 2004 . . . . .86
Cuadro II.8	Índice de Movilización y componentes, por región, 2006 . . . . .88
Cuadro II.9	Índice de Pertenencia y componentes, por región, 2006 . . . . .90
Cuadro II.10	Índice de Género y componentes, por región, 2006 . . . . .91
Cuadro II.11	Propensión a la discriminación de la mujer por zona de residencia, sexo, nivel de participación y grupo socioeconómico, 1994, 1997, 2001 y 2004 . . . . .92
Cuadro II.12	Índice de Empoderamiento Social (IES) y componentes, por región, 2006 . . .93
Cuadro II.13	Abstención electoral, partidos que quedaron en primer y segundo lugar y sus respectivos porcentajes de votos. Municipio de Salcedo, 1998, 2002 y 2006 . . . . .96
Cuadro II.14	Abstención electoral, partidos que quedaron en primer y segundo lugar y sus respectivos porcentajes de votos. Villa González, 1998, 2002 y 2006 . . . .99
Cuadro II.15	Estado de situación presupuesto participativo por municipios y distritos municipales, 2006-2007 . . . . .104

### Capítulo III

Cuadro III.1	Índice de Empoderamiento Político (IEP), por provincia . . . . .116
Cuadro III.2	Porcentaje de mujeres electas por partido a sindicaturas y regidurías, en las elecciones municipales de 2006 . . . . .120
Cuadro III.3	Regidores/as, síndicos/as y suplentes en las elecciones de 2006 . . . . .120
Cuadro III.4	Participación de las mujeres en cargos municipales de 2006 . . . . .121

# Índice de cuadros, gráficos, recuadros, mapas y diagramas

Cuadro III.5	¿Hasta qué punto cree usted que los funcionarios hacen caso a lo que pide la gente en estas reuniones municipales?, 2006	129
Cuadro III.6	Pedidos a las y los funcionarios del gobierno para resolver problemas locales por zona de residencia, 2006	130
Cuadro III.7	Tamaño de los municipios y distritos municipales según población, 2002	131
Cuadro III.8	Competencias de los ayuntamientos según la Ley 176-07, título II, artículos 18-21	141
Cuadro III.9	Transferencias del gobierno central a los municipios, 1995, 2000, 2006	142
Cuadro III.10	Transferencias a los municipios por tamaño, según la Ley 166-03 en 2006	144
Cuadro III.11	Los 20 municipios y distritos municipales con mayor ponderación de los ingresos propios en el total de ingresos	145
Cuadro III.12	Estructura de los ingresos totales de los municipios (excepto el DN) según tipo 2002-2004.	145
Cuadro III.13	Algunos de los indicadores de la participación de cada fuente en los ingresos municipales (promedio 2002-2004, sin incluir al DN)	146
Cuadro III.14	Estructura del gasto total de 277 municipios y distritos municipales, 2002-2004 (valores ponderados)	149
Cuadro III.15	Tasas de crecimiento promedio anual del empleo en el gobierno central 1995-2006	150
Cuadro III.16	Participación del empleo en los ayuntamientos en la población ocupada, 2006	150
Cuadro III.17	Salario de los síndicos/síndicas de municipios y distritos municipales, 2005	154
Cuadro III.18	Liga Municipal Dominicana: ingresos para operaciones, 1995-2006	156
Cuadro III.19	Dos provincias que están en siete grupos constituidos por provincias diferentes	160
Cuadro III.20	Coeficiente de desconcentración	161
Cuadro III.21	Nivel de homogeneidad de las regiones según el IEI	162
<b>Capítulo IV</b>		
Cuadro IV.1	Índice Empoderamiento en Educación (IEEd), por provincia	175
Cuadro IV.2	Matrícula por nivel y sector, 2005-2006	179
Cuadro IV.3	Clasificación de las provincias en base al promedio de calificaciones en las pruebas nacionales entre 2002 y 2006, por niveles	184
Cuadro IV.4	Docentes por sector y grado académico obtenido, todos los niveles, 2005-2006	184
Cuadro IV.5	Años de experiencia promedio de los docentes por sector, según provincia, todos los niveles, 2005-2006	186
Cuadro IV.6	Índice de Empoderamiento en Salud (IESa)	192
Cuadro IV.7	Cantidad de establecimientos hospitalarios y camas por habitante, 2004	197
Cuadro IV.8	Universidades con carreras de las ciencias de la salud, por región de salud, 2005	200

# Índice de cuadros, gráficos, recuadros, mapas y diagramas

Cuadro IV.9	Estudiantes matriculados/as en carreras del área de la salud, por sexo y carrera, 2005 . . . . .	200
Cuadro IV.10	Producción y productividad de los servicios de salud, 2002-2004 . . . . .	201
Cuadro IV.11	Número de Centros de Atención Primaria (CAP) por 1,000 habitantes, según región de salud, 2002-2004a . . . . .	202
Cuadro IV.12	Montos gastados en diversos programas de asistencia social, como % del PIB, 2005-septiembre 2007 . . . . .	218
<b>Capítulo V</b>		
Cuadro V.1	Índice de Empoderamiento Económico (IEE) . . . . .	232
Cuadro V.2	Índice de Empoderamiento en Tecnologías de la Información y la Comunicación (IETIC) . . . . .	242
Cuadro V.3	Presencia de convergencia y R <sup>2</sup> de las regresiones entre valor inicial y tasa de crecimiento, 1981-1993, 1993-2002 y 1981-2002 . . . . .	246
Cuadro V.4	Coefficientes de variación de los valores provinciales de diversos indicadores, 1981, 1993, 2002 . . . . .	247
Cuadro V.5	Las provincias de la frontera: uso de la tierra y comparación nacional, 2003 . . . . .	253
Cuadro V.6	Principales productos de la región fronteriza, 2005 . . . . .	254
Cuadro V.7	Provincias turísticas: algunos indicadores, 2002-2006 . . . . .	257
Cuadro V.8	Empleados y trabajadores de zonas francas por provincia del país según el Censo 2002 . . . . .	258
Cuadro V.9	Empleos de zona franca por provincia, cambio y estructura, 2000-2006 . . . . .	259
Cuadro V.10	Pérdidas de empleos de zonas francas en la provincia de Santiago . . . . .	259
Cuadro V.11	PEA y desocupados en el municipio de Santiago, 2006 . . . . .	260
Cuadro V.12	Participación del empleo de zona franca en el total de ocupados 2000-2006 . . . . .	260
Cuadro V.13	Tasa de desempleo por regiones, por sexo y condición, 2006 . . . . .	262
Cuadro V.14	Desempleo en los principales municipios del país, 2006 . . . . .	263
Cuadro V.15	Salarios mínimos vigentes a agosto 2007 . . . . .	264
Cuadro V.16	Superficie poblada por provincia en km <sup>2</sup> y porcentaje del total, 2003 . . . . .	271
Cuadro V.17	Población censada por ciudades dominicanas, 1960-2002 . . . . .	273
Cuadro V.18	Población pobre en porcentaje del total urbano y de la población de cada ciudad, 2002 . . . . .	275
Cuadro V.19	Índice de los Servicios Públicos Urbanos (ISPU) de las 16 ciudades con más de 50 mil habitantes en 2002 . . . . .	276
Cuadro V.20	Circunscripciones del Distrito Nacional, densidad de población por barrios en km <sup>2</sup> y % de pobreza, 2002 . . . . .	281
Cuadro V.21	Los 15 barrios con mayor cantidad de pobres en el Distrito Nacional, densidad de población por barrios y % de pobreza, 2002 . . . . .	282
Cuadro V.22	¿Dónde viven las y los santiagueros?, 2002 . . . . .	284
Cuadro V.23	Población que emigró (-) o inmigró (+) a una provincia en la década	

# Índice de cuadros, gráficos, recuadros, mapas y diagramas

	anterior como porcentaje de la población total de esa provincia al final de la década, 1960-2002 . . . . .	284
Cuadro V.24	Distribución neta de la emigración por provincia, 1960-2002 . . . . .	286
Cuadro V.25	Relación entre mujeres/hombres de quienes emigraron de su provincia natal, 2002 . . . . .	288
<b>Capítulo VI</b>		
Cuadro VI.1	Distribución de la cobertura boscosa por tipo de bosque, 2004 . . . . .	301
Cuadro VI.2	Porcentaje de hogares que declararon sufrir de contaminación en el Censo 2002, según tipo de contaminación . . . . .	304
Cuadro VI.3	Resultados de una medición de restos de plaguicidas en las aguas de la cuenca de Tireo, Constanza, 2005 . . . . .	308
Cuadro VI.4	Instituciones asimiladas dentro de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARN) . . . . .	310
Cuadro VI.5	Número de proyectos ingresados a la Subsecretaría de Gestión Ambiental para tramitación de autorización ambiental correspondiente, 2002-2005 . . .	311
Cuadro VI.6	Gasto en la protección del medio ambiente y los recursos naturales, 2001-2006 (clasificación funcional) . . . . .	311
Cuadro VI.7	Gasto de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2001-2006 (clasificación institucional) . . . . .	311
Cuadro VI.8	Gasto público en protección ambiental, como porcentaje del PIB, diferentes países . . . . .	312
Cuadro VI.9	Porcentaje del territorio provincial dedicado a cada tipo de uso o cobertura a 2003 . . . . .	315
Cuadro VI.10	Comparación de Huella Ecológica y déficit ecológico para algunos países del hemisferio, 2005 . . . . .	316
Cuadro VI.11	Experiencias de comanejo de áreas protegidas en República Dominicana, 2006 . . . . .	323
Cuadro VI.12	Distribución de áreas protegidas por provincia, 2006 . . . . .	327
Cuadro VI.13	Daños y pérdidas sufridos por República Dominicana a causa de eventos meteorológicos recientes, en millones de dólares de 2004 . . .	333
Cuadro VI.14	Incidencia de terremotos en República Dominicana durante los pasados 100 años . . . . .	333
Cuadro VI.15	Acceso a fuente de agua mejorada para beber y agua de botellón en porcentaje, 2006 . . . . .	344
Cuadro VI.16	Tipo de servicios sanitarios usados en el hogar en porcentaje, 2006 . . . . .	347
Cuadro VI.17	Población en zona de montaña, 2002 (datos en miles de personas) . . . . .	348
Cuadro VI.18	Algunas características de las poblaciones de montaña y no de montaña, en %, 2002 . . . . .	349

# Índice de cuadros, gráficos, recuadros, mapas y diagramas

## Gráficos

### Capítulo I

Gráfico I.1	Empoderamiento humano, individual y colectivo . . . . .	54
Gráfico I.2	Índice de Empoderamiento Colectivo (IEC) y sus componentes, por región . . .	55
Gráfico I.3	Índice de Empoderamiento Individual (IEI) y sus componentes, por región . . .	56
Gráfico I.4	Niveles de aprovechamiento del ingreso para mejorar el empoderamiento individual . . . . .	60

### Capítulo II

Gráfico II.1	Índice de Empoderamiento Social (IES) . . . . .	80
--------------	---	----

### Capítulo III

Gráfico III.1	Municipios y distritos municipales, 1995-2007 . . . . .	132
Gráfico III.2	Transferencias del gobierno (Ley 166-03) y cantidad de municipios y distritos municipales . . . . .	144
Gráfico III.3.	Las transferencias reales del gobierno (Ley 166-03) y del empleo en los municipios . . . . .	151
Gráfico III.4	Matriz provincia-región del IEI . . . . .	162

### Capítulo IV

Gráfico IV.1	Tasa de pobreza vs. tasa neta de matriculación en secundaria, 2002 . . . . .	171
Gráfico IV.2	Escolaridad promedio de adultos y el ingreso mensual per cápita . . . . .	172
Gráfico IV.3	Cobertura y calidad en la educación . . . . .	174
Gráfico IV.4	Tasa de pobreza vs. tasa de femineidad de matriculadas en el nivel básico, 2002/2005-2006 . . . . .	178
Gráfico IV.5	Tasa de pobreza y % de estudiantes en colegios privados, 2002/2005-2006 . . . . .	179
Gráfico IV.6	Relación entre nivel de pobreza (NBI) y estudiantes por aula en sector público . . . . .	181
Gráfico IV.7	Relación entre condiciones sociales y provisión de servicios . . . . .	191
Gráfico IV.8	Gasto total descentralizado en salud per cápita por región, 2005 . . . . .	195
Gráfico IV.9	Diferencia interprovincial de cobertura del régimen subsidiado en salud por grupo etario en %, 2007 . . . . .	211
Gráfico IV.10	Número de cotizantes versus número de afiliados, cantidad en unidades, datos por trimestres y miles de personas, 2003-2007 . . . . .	215
Gráfico IV.11	Porcentaje del PIB destinado a asistencia social, 1966-69, 1970-79, 1980-89, 1990-99, 2000-06 . . . . .	218

### Capítulo V

Gráfico V.1	Porcentaje de la población total y porcentaje de hogares receptores de remesas por provincia, 2002 . . . . .	228
Gráfico V.2	Cuadrantes de capacidad y generación de recursos . . . . .	231

# Índice de cuadros, gráficos, recuadros, mapas y diagramas

Gráfico V.3	Empoderamiento en TIC: redes y habilidades . . . . .	241
Gráfico V.4	Empoderamiento en TIC: infodensidad y uso/consumo . . . . .	241
Gráfico V.5	Tasa de pobreza en 1993 con relación a la reducción entre 1993 y 2002 . . .	247
Gráfico V.6	Ingreso per cápita por provincia e ingreso promedio del 20% más rico y del 20% más pobre de cada provincia, 2004 . . . . .	250
Gráfico V.7	Desigualdad vs. ingresos de las provincias, 2004 . . . . .	251
Gráfico V.8	Índice de Intensidad de Pobreza Rural, 2002 . . . . .	269
Gráfico V.9	Veces que supera la población urbana de Santo Domingo y Santiago a los demás municipios urbanos, 2002 . . . . .	274
Gráfico V.10	Evolución de la población de Santo Domingo, 1920-2002 . . . . .	277
Gráfico V.11	Evolución de la población de la ciudad de Santiago, 1920-2002 . . . . .	283
<b>Capítulo VI</b>		
Gráfico VI.1	Porcentaje de hogares que percibe vivir cerca de fuentes de contaminación, por provincia, 2002 . . . . .	303
Gráfico VI.2	Gasto mensual en agua de los hogares como proporción del ingreso total, según quintil de ingresos, 2004 . . . . .	346

## Recuadros

### Perspectiva general

Recuadro 1	El Índice de Empoderamiento Individual (IEI) es una opción más adecuada al tipo de análisis que hace este informe . . . . .	7
------------	---	---

### Capítulo I

Recuadro I.1	¿Por qué utilizar la mano de obra haitiana en la construcción? Dos opiniones en dos momentos diferentes . . . . .	36
Recuadro I.2	Principales hallazgos del INDH 2005: las tendencias continúan . . . . .	37
Recuadro I.3	Sobre el poder y el desarrollo . . . . .	38
Recuadro I.4	Empoderamiento y poder . . . . .	41
Recuadro I.5	Una discusión conceptual sobre el desarrollo como libertad . . . . .	43

### Capítulo II

Recuadro II.1	El capital social: un concepto comodín . . . . .	68
Recuadro II.2	Mercado, instituciones y confianza . . . . .	69
Recuadro II.3	Bienes públicos . . . . .	70
Recuadro II.4	El capital social y los partidos políticos . . . . .	74
Recuadro II.5	La experiencia de Los Martínez . . . . .	75
Recuadro II.6	En la unión está la fuerza: trabajo colectivo y organización en el caso de los convites campesinos de El Ramón . . . . .	77
Recuadro II.7	Protestas locales, ¿una expresión de empoderamiento social? . . . . .	89
Recuadro II.8	Mecanismos de participación en la planificación pública . . . . .	101

# Índice de cuadros, gráficos, recuadros, mapas y diagramas

Recuadro II.9	Los órganos municipales de participación, según la Ley 176-07	102
Recuadro II.10	Los objetivos del sistema de Presupuesto Municipal Participativo (PMP)	103
<b>Capítulo III</b>		
Recuadro III.1	Muchas leyes no se cumplen y no hay consecuencias	122
Recuadro III.2	La corrupción de la Policía Nacional	123
Recuadro III.3	La seguridad ciudadana y la victimización	124
Recuadro III.4	Organización política del territorio	130
Recuadro III.5	Descentralización y Oficinas Provinciales de la Mujer	136
Recuadro III.6	El Metro de Santo Domingo	139
Recuadro III.7	La transferencia de fondos de la Nación a los municipios	143
Recuadro III.8	Las experiencias de asociaciones y mancomunidades entre ayuntamientos	159
Recuadro III.9	El Plan Estratégico de Santiago (PES)	163
Recuadro III.10	Experiencia del Plan Estratégico de Villa González	164
Recuadro III.11	Municipios Amigos de la Niñez	165
<b>Capítulo IV</b>		
Recuadro IV.1	Propósitos en el ámbito social	170
Recuadro IV.2	¿Cuántas aulas hacen falta?	181
Recuadro IV.3	Participación de las mujeres en la educación superior	187
Recuadro IV.4	¿Cómo se relaciona la salud con el desarrollo?	189
Recuadro IV.5	Los indicadores de salud a nivel regional: mortalidad y morbilidad	190
Recuadro IV.6	El hambre invisible	194
Recuadro IV.7	Los beneficios de la desconcentración y descentralización en el sector salud	203
Recuadro IV.8	Hacia un sistema integral de seguridad social	209
Recuadro IV.9	El inicio del Seguro Familiar de Salud: un problema de poder	212
<b>Capítulo V</b>		
Recuadro V.1	La experiencia de El Limón: ¿Cómo empoderan las telecomunicaciones?	239
Recuadro V.2	Conclusiones del Foro sobre “Nueva ruralidad en República Dominicana y desarrollo humano. La nueva ruralidad: ¿sigue siendo la parte atrás de lo urbano o es una oportunidad para el desarrollo humano?”	266
Recuadro V.3	Tendencias de la población	285
<b>Capítulo VI</b>		
Recuadro VI.1	Dos consideraciones sobre la sostenibilidad en el enfoque de desarrollo humano	296
Recuadro VI.2	Principales aspectos destacados por el capítulo ambiental del INDH 2000	298
Recuadro VI.3	Resumen histórico del origen de las diferentes condiciones ambientales de las dos naciones que conforman La Hispaniola	302
Recuadro VI.4	El manejo de la basura, una responsabilidad ciudadana	306



# Índice de cuadros, gráficos, recuadros, mapas y diagramas

Recuadro VI.5	Buzos del vertedero Duquesa: un claro ejemplo de falta de oportunidades . . . . .	307
Recuadro VI.6	La experiencia de manejo participativo en la Reserva Científica Loma Guaconejo ayuda a preservar la biodiversidad . . . . .	324
Recuadro VI.7	Consideraciones técnicas expuestas sobre la Ley de Áreas Protegidas (202-04) . . . . .	325
Recuadro VI.8	El Programa de Pequeños Subsidios (PPS) . . . . .	328
Recuadro VI.9	Mecanismos de participación en la Ley No. 147-02 sobre Gestión de Riesgo . . . . .	339

## Mapas

### Capítulo I

Mapa I.1	Índice de Empoderamiento Individual (IEI), por provincia . . . . .	57
----------	--	----

### Capítulo III

Mapa III.1	Índice de Empoderamiento Político (IEP), por provincia . . . . .	115
Mapa III.2	Porcentaje de personas en barrios pobres con actas de nacimiento, 2004 . .	118
Mapa III.3	Jueces por 10,000 habitantes, 2007 . . . . .	125
Mapa III.4	Empleados en los municipios como % del total de ocupados, 2006 . . . . .	152

### Capítulo IV

Mapa IV.1	Índice de Empoderamiento en Educación (IEEd), por provincia . . . . .	173
Mapa IV.2	Índice de Calificación de Docentes a nivel provincial, 2005-2006 . . . . .	185
Mapa IV.3	Relación entre estudiantes universitarios y población adulta de las provincias (personas matriculadas en instituciones de educación superior por cada 1,000 personas de 18 años o más), 2005 . . . . .	187
Mapa IV.4	Índice de Empoderamiento en Salud (IESa), por provincia . . . . .	193
Mapa IV.5	Camas hospitalarias públicas por 1,000 habitantes, 2004 . . . . .	196
Mapa IV.6	Número de boticas PROMESE / 10,000 habitantes, 2005 . . . . .	197
Mapa IV.7	Afiliados a SENASA como porcentaje de personas pobres en SIUBEN, 1 de octubre de 2007 . . . . .	210
Mapa IV.8	Pobres SIUBEN de 60 años o más como porcentaje del total de personas de 60 años o más, 2004 . . . . .	213
Mapa IV.9	Cobertura de las AFP (afiliados como % de la PEA), junio 2007 . . . . .	216
Mapa IV.10	Hogares beneficiarios del programa “Comer es Primero” en septiembre de 2007, como porcentaje del total de hogares pobres del SIUBEN . . . . .	219
Mapa IV.11	Hogares beneficiarios del programa “Incentivo a la Asistencia Escolar” en septiembre de 2007, como porcentaje del total de hogares pobres del SIUBEN . . . . .	221
Mapa IV.12	Beneficiarios de transferencias a envejecientes como % del total de pobres de 60 años de edad o más, 2007 . . . . .	222

# Índice de cuadros, gráficos, recuadros, mapas y diagramas

## Capítulo V

Mapa V.1	Porcentaje de hogares que reciben remesas (2002), empleados/as en zonas francas (abril 2006), habitaciones hoteleras (2004), y llegadas de no residentes por aeropuerto (2006), según provincia . . . . .	229
Mapa V.2	Índice de Empoderamiento Económico (IEE) . . . . .	234
Mapa V.3	Años de escolaridad promedio de personas con 15 años o más, por provincia, 2002 . . . . .	236
Mapa V.4	Índice de Empoderamiento en Tecnologías de la Información y la Comunicación (IETIC) . . . . .	240
Mapa V.5	Centros de Acceso Público a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (CAPT) por 10,000 habitantes, 2007 . . . . .	245
Mapa V.6	Ingresos mensuales per cápita, en pesos corrientes, 2004 . . . . .	251
Mapa V.7	Provincias según coeficiente de Gini, 2004 . . . . .	252
Mapa V.8	Zona Fronteriza: población, densidad por km <sup>2</sup> , 2002 e ingreso medio, 2004 . . . . .	252
Mapa V.9	Porcentaje de pobreza de las provincias de Santo Domingo y Distrito Nacional, 2002 . . . . .	278
Mapa V.10	Barrios y circunscripciones del Distrito Nacional . . . . .	280
Mapa V.11	Porcentaje de pobreza de la provincia de Santiago, 2002 . . . . .	283
Mapa V.12	Flujos migratorios de 10,000 personas o más, por región . . . . .	289

## Capítulo VI

Mapa VI.1	Porcentaje del territorio cubierto por bosques, 2004 . . . . .	300
Mapa VI.2	Municipios con UGAM registradas en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARN), 2006 . . . . .	310
Mapa VI.3	Áreas protegidas, 2004 . . . . .	326
Mapa VI.4	Proporción del territorio dedicado a áreas protegidas en porcentaje de la superficie de las provincias, 2006 . . . . .	326
Mapa VI.5	Ruta de huracanes y tormentas siglo XX . . . . .	335
Mapa VI.6	Zonas vulnerables a inundaciones, 2004 . . . . .	336
Mapa VI.7	Epicentros de sismos y fallas geológicas, 2004 . . . . .	337
Mapa VI.8	Municipios con secciones por encima de los 500 MSNM, 2004 . . . . .	338
Mapa VI.9	Oferta de agua por regiones . . . . .	342
Mapa VI.10	Porcentaje de hogares que no reciben su agua del acueducto, 2002 . . . . .	345
Mapa VI.11	Porcentaje de hogares sin saneamiento, 2002 . . . . .	347

## Diagramas

### Perspectiva general

Diagrama 1	Capacidades individuales y colectivas simultáneas . . . . .	5
------------	---	---

# Índice de cuadros, gráficos, recuadros, mapas y diagramas

## Capítulo I

Diagrama I.1 La relación entre el poder, las instituciones y el acceso a las oportunidades . . .	39
Diagrama I.2 Vínculo entre capacidades, poder y desarrollo humano . . . . .	40
Diagrama I.3 El ciclo de las capacidades al desarrollo humano . . . . .	42
Diagrama I.4 Marco conceptual sobre empoderamiento y desarrollo humano . . . . .	47
Diagrama I.5 Composición del Índice de Empoderamiento Humano (IEH) . . . . .	50

## Capítulo II

Diagrama II.1 Índice de Empoderamiento Social (IES) . . . . .	79
---	----

## Capítulo III

Diagrama III.1 Índice de Empoderamiento Político (IEP) . . . . .	114
--	-----

## Capítulo IV

Diagrama IV.1 Índice de Empoderamiento en Educación (IEEd) . . . . .	172
Diagrama IV.2 Índice de Empoderamiento en Salud (IESa) . . . . .	191

## Capítulo V

Diagrama V.1 Índice de Empoderamiento Económico (IEE) . . . . .	230
Diagrama V.2 Índice de Empoderamiento en Tecnologías de la Información y la Comunicación (IETIC) . . . . .	238

## Índice de anexos

### Capítulo I

Anexo I.1	Tasas de crecimiento del PIB en América Latina y Caribe, 1951-2005, para los países con información disponible .....	428
Anexo I.2	Tasas de crecimiento del PIB en América Latina y el Caribe, 1961-2005, para los países con información disponible .....	428
Anexo I.3	Arancel efectivo y participación de mercado en Estados Unidos, 1990-2004 ...	429
Anexo I.4	Llegadas de no residentes a República Dominicana, 1993-2007 .....	429
Anexo I.5	Empleos directos generados por zonas francas, 1970-2005 .....	430
Anexo I.6	Empleos y exportaciones en zonas francas, 1970-2005 .....	430
Anexo I.7	Indicadores del crecimiento demográfico estimados por quinquenios, 1980-2005 .....	431
Anexo I.8	Correlaciones entre los diferentes subíndices de empoderamiento y mediciones de pobreza .....	431
Anexo I.9	Ingresos per cápita versus Índice de Empoderamiento Individual (IEI) (expresados como logaritmos) .....	431
Anexo I.10	Pobreza NBI versus Índice de Empoderamiento Individual (IEI) (expresados como logaritmos) .....	431
Anexo I.11	Relación entre el IEI e ingreso ajustado por distribución por provincia ...	432
Anexo I.12	Indicadores del IDH en República Dominicana, 1975 - 2004 .....	432
Anexo I.13	El Índice de Desarrollo Humano (IDH) y sus indicadores para República Dominicana y América Latina y el Caribe, 2005 .....	432
Anexo I.14	Relación entre posición del PIB PPA e IDH, 2005, de 177 países .....	433
Anexo I.15	Trayectoria de República Dominicana según PIB per cápita (PPA) e IDH, 1975-2005 .....	433
Anexo I.16	Intervalos de aprovechamiento y desaprovechamiento del PIB para el desarrollo humano .....	433
Anexo I.17.A	El Índice de Pobreza Humana (IPH) .....	434
Anexo I.17.B	Creando las capacidades de las mujeres .....	435
Anexo I.18	Relación entre el Índice de Empoderamiento Individual (IEI) e Índice de Pobreza Humana (IPH) .....	437
Anexo I.19	Índice de Pobreza Humana (IPH) .....	437

### Capítulo II

Anexo II.1	Distribución porcentual de los entrevistados según los intereses y necesidades que piensan que los partidos políticos defienden, por nivel de participación, 1994, 1997, 2001 y 2004 .....	438
Anexo II.2	Distribución porcentual de las personas según niveles de propensión al exteriorismo por nivel de participación, 1994, 1997, 2001 y 2004 .....	439
Anexo II.3	Distribución porcentual de las personas según niveles de propensión al exteriorismo por zona de residencia, 1994, 1997, 2001 y 2004 .....	440

## Índice de anexos

Anexo II.4	Distribución porcentual de las personas según niveles de propensión al exteriorismo por sexo, 1994, 1997, 2001 y 2004 . . . . .	440
Anexo II.5	Porcentaje de personas que confían en la gente de su barrio, según país, 2006 .	441
Anexo II.6	Porcentaje de membresía activa en por lo menos una organización según variables socioeconómicas indicadas, DEMOS 1994, 1997, 2001 y 2004 . . .	441
Anexo II.7	Número de protestas por provincia y región LAPOR, 1997-2006 . . . . .	442

### Capítulo III

Anexo III.1A	Mapa de la división provincial y municipal, 2006 . . . . .	443
Anexo III.1B	División provincial y municipal, 2006 . . . . .	444
Anexo III.2	Municipios acumulados en República Dominicana, 1962-2007 . . . . .	445
Anexo III.3	Distribución de la población por municipios y distritos municipales, 2002 . . .	446
Anexo III.4	Concentración de la población en el municipio cabecera, sin y con la población de los distritos municipales 2002 . . . . .	447
Anexo III.5	Satisfacción con los servicios del gobierno local por país, 2006 . . . . .	448
Anexo III.6	Artículo 6. Conceptos y principios de la Ley 176-07, del Distrito Nacional y los municipios . . . . .	449
Anexo III.7	Ingresos del Ayuntamiento del Distrito Nacional, por fuente (millones de pesos), 2002-2006 . . . . .	449
Anexo III.8	Ayuntamiento del Distrito Nacional, indicadores fiscales, 2002-2006 . . . . .	450
Anexo III.9	Transferencias del gobierno central a los municipios, 1995-2006 . . . . .	450
Anexo III.10	Distribución de los ingresos propios del Ayuntamiento de Distrito Nacional por dirección, 2002-2006 . . . . .	450
Anexo III.11	Estructura de los ingresos totales de los municipios (excepto el Distrito Nacional) según tipo, 2002-2004 . . . . .	451
Anexo III.12	Resultados de las regresiones de tipos de ingresos con relación a la población de los municipios de 2002 . . . . .	451
Anexo III.13	Diez principales fuentes de ingresos propios de los municipios, 2004-2006 . .	451
Anexo III.14	Estructura de ingresos de todos los municipios por tipo y fuente, promedio del período 2002-2004 . . . . .	452
Anexo III.15	Principales fuentes de ingresos propios de los 20 municipios con la mayor proporción de ingresos propios, 2002-2004 . . . . .	453
Anexo III.16	Clasificación funcional del gasto por objeto . . . . .	454
Anexo III.17	Gastos de los municipios según objeto de gasto, promedio 2002-2004 . . . .	455
Anexo III.18	Distribución de los egresos municipales por destino del gasto por municipio y distrito municipal, 2005 . . . . .	455
Anexo III.19	Empleos de los municipios en porcentaje del gobierno general y de la Población Económicamente Activa (PEA), 1995-2006 . . . . .	456
Anexo III.20	Elasticidades PEA ocupada-PIB, empleo públicos - gasto real del gobierno central, empleo municipios - transferencias reales, 1995-2006 . . . . .	456

## Índice de anexos

Anexo III.21 Empleos del gobierno general y los municipios, 1995-2006	456
Anexo III.22 Valor de la canasta familiar promedio de consumo por quintiles de gasto, 2005	457
Anexo III.23 Características del personal municipal, 2001	457
Anexo III.24 Características del personal municipal, por tamaño de municipio, 2001	458
Anexo III.25 Regionalizaciones según ONAPLAN, 2000 y 2004	458
Anexo III.26 Ingresos del gobierno central, Población Económicamente Activa (PEA) e Índices de Precios al Consumo (IPC) base 1999, 1995-2006	459
<b>Capítulo IV</b>	
Anexo IV.1 Coeficientes y $R^2$ de las regresiones entre los índices del IEH, IPH y NBI contra el IEEEd	460
Anexo IV.2 Tasas netas de matriculación en educación básica y media, por género y región, 2006	460
Anexo IV.3 Razón de niñas y mujeres a niños y hombres en la educación, según provincia y nivel, 2005-2006	461
Anexo IV.4 Porcentaje de niños/as de 6 a 17 años que no asisten a la escuela, por grupos de edad, 2002	461
Anexo IV.5 Informe LLECE de 1998 sobre la calidad de la educación	462
Anexo IV.6 Estudiantes por salón de clase, por nivel y sector, según provincia, 2005-2006	463
Anexo IV.7 Aulas y planteles que hacen falta para evitar hacinamiento y para incorporar a los que están fuera del sistema	464
Anexo IV.8 Estructura de estudiante según condición por sector y por provincia en %, 2005-2006	465
Anexo IV.9 Distribución de estudiantes según sector y condición, por provincia y sector, 2005-2006	466
Anexo IV.10 Población que dejó la escuela básica según los motivos por los cuales abandonaron los estudios, por sexo y provincia, 2002	467
Anexo IV.11 Población que dejó la escuela media según los motivos por los cuales abandonaron los estudios, por sexo y provincia, 2002	468
Anexo IV.12 Promedio de los resultados de las Pruebas Nacionales y posición de los resultados, primera convocatoria, por nivel, 2002-2006	469
Anexo IV.13 Docentes por grado obtenido, en porcentajes, según provincia, 2005-2006	470
Anexo IV.14 Años de experiencia promedio de los docentes por sector, según provincia, todos los niveles, 2005-2006	471
Anexo IV.15 Recintos, matrícula y docentes en educación superior, por provincia, 2005	472
Anexo IV.16 División regional de salud	473
Anexo IV.17 Principales causas de mortalidad en la población general por regiones de salud (tasa por cada 1,000 habitantes), 2005	473

## Índice de anexos

Anexo IV.18	Muertes maternas por región, centro público o privado y evitabilidad, 2006	.474
Anexo IV.19	Principales causas de morbilidad/consultas en la población general por regiones de salud, tasa por cada 1,000 habitantes, 2005	.474
Anexo IV.20	Presupuesto público en salud (miles de millones), 2004 y 2005	.474
Anexo IV.21	Cantidad de establecimientos por tipo y regiones de salud, 2005	.475
Anexo IV.22	Personal sanitario por cada 10,000 habitantes, por regiones de salud, 2005	.475
Anexo IV.23	Remuneración mensual bruta, por categoría, 2007	.477
Anexo IV.24	Universidades con carreras de las ciencias de la salud, por región de salud, 2005	.478
Anexo IV.25	Estructura del Sistema Nacional de Seguridad Social (SNSS), 2007	.479
Anexo IV.26	Ingreso laboral mensual medio real (base=1991) y nominal, 1991-2006	.480
Anexo IV.27	Aseguramiento en salud según variables sociodemográficas, 2004	.480
Anexo IV.28	Personas ocupadas en los sectores formal e informal, 2000-2006	.481
Anexo IV.29	Cobertura SENASA (% de los pobres en SIUBEN) por sexo y edad, octubre de 2007	.481
Anexo IV.30	% de cobertura de SENASA de los pobres SIUBEN, por sexo y edad, 1 de octubre de 2007	.482
Anexo IV.31	Personas de 60 años o más, 2004	.485
Anexo IV.32	Tasa de prevalencia de la discapacidad	.486
Anexo IV.33	Personas que declararon una discapacidad en el Censo 2002	.486
Anexo IV.34	Afiliados a AFP por provincia, junio 2007	.487

### Capítulo V

Anexo V.1	Valor esperado de la generación de recursos dado la capacidad y el estándar nacional	.488
Anexo V.2	Asociación del Índice Empoderamiento Económico (IEE) con otros índices	.488
Anexo V.3	Centro de Acceso Público a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (CAPT), 2007	.489
Anexo V.4	Municipios con más de tres Centros de Acceso Público a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (CAPT)	.490
Anexo V.5	Porcentaje de la población que vive en municipios o distritos municipales con dial-up o ADSL	.490
Anexo V.6	Índice de Educación en 1981 frente a la variación entre 1981 y 2002	.491
Anexo V.7	Índice de Servicios en 1981 frente a la variación entre 1981 y 2002	.491
Anexo V.8	Uso de la tierra de las provincias fronterizas en km <sup>2</sup> , 2003	.492
Anexo V.9	Perfil estadístico de las provincias de frontera: Montecristi, Dajabón, Bahoruco, Elías Piña, Santiago Rodríguez, Independencia y Pedernales	.493
Anexo V.10	Perfil estadístico de las provincias turísticas: La Altagracia y Puerto Plata	.494
Anexo V.11	Empleos de zonas francas por provincia, 2000-2006	.495

## Índice de anexos

Anexo V.12	Tasa de participación (PEA/población en edad de trabajar), 2006 . . . . .	445
Anexo V.13	Distribución porcentual de la población en edad de trabajar por sexo, según condición de actividad y dominio geográfico, 2006 . . . . .	496
Anexo V.14	Costo de la canasta del consumidor nacional, por quintiles de ingreso, y salarios mínimos necesarios para adquirir una canasta, junio de 2007 . . . . .	496
Anexo V.15	Sobre la definición de ruralidad . . . . .	497
Anexo V.16	Incremento de la población en el tiempo, 1960-2002 . . . . .	498
Anexo V.17	Porcentajes de hogares con carencias, según sea su condición de pobreza en las 16 zonas urbanas con más de 50 mil personas, 2002 . . . . .	499
Anexo V.18	Población rural en Santo Domingo . . . . .	500
Anexo V.19	Circunscripción 1 del Distrito Nacional, densidad de población por barrios y % de pobreza, 2002 . . . . .	500
Anexo V.20	Circunscripción 2 del Distrito Nacional, densidad de población por barrios y porcentaje de pobreza, 2002 . . . . .	501
Anexo V.21	Circunscripción 3 del Distrito Nacional, densidad de población por barrios y porcentaje de pobreza, 2002 . . . . .	501
Anexo V.22	Los barrios de la ciudad de Santiago: población, densidad y niveles de pobreza, 2002 . . . . .	502
Anexo V.23	Población dominicana por provincia 1960, 1970, 1981, 1993, 2002, según las provincias existentes en 2002 . . . . .	503
Anexo V.24	Índice de Empoderamiento Individual (IEI) y tasa de inmigración por provincia, 2002 . . . . .	504
Anexo V.25	Coficiente de emigración y PEA ocupada en la industria manufacturera (IM) y en hoteles, bares y restaurantes (HBR), en porcentaje, 2002 . . . . .	504
Anexo V.26	Índice de Pobreza Humana (IPH) y % que emigró, 2002 . . . . .	505
Anexo V.27	Porcentaje de la PEA ocupada en la agricultura y coeficiente de emigración, 2002 . . . . .	505
Anexo V.28	Pobreza rural y % que emigró, 2002 . . . . .	506
Anexo V.29	Comparación entre personas que emigraron de su provincia natal y personas que se quedaron en su provincia natal, por sexo, 2002 . . . . .	506
Anexo V.30	Población y extensión por provincia, 2002 . . . . .	507
<b>Capítulo VI</b>		
Anexo VI.1	El cambio climático y sus efectos en República Dominicana . . . . .	508
Anexo VI.2	Porcentaje del territorio que corresponde a bosque, por tipo de bosque y provincia, 2003 . . . . .	510
Anexo VI.3	Distribución porcentual de territorio boscoso por provincia, por tipo de bosque, 2003 . . . . .	511
Anexo VI.4	Porcentaje de hogares que declararon sufrir de contaminación en el Censo 2002, según fuente de contaminación, por provincia . . . . .	512



## Índice de anexos

---

Anexo VI.5	Ordenanzas relacionadas con la gestión ambiental del territorio municipal, elaboradas por iniciativas de las respectivas UGAM . . . . .	513
Anexo VI.6.	Listado de normas técnicas ambientales emitidas y vigentes, 2006 . . . . .	514
Anexo VI.7	Medio Ambiente y DR CAFTA . . . . .	514
Anexo VI.8	Marco legal e institucional de la gestión del agua en República Dominicana . . . . .	516
Anexo VI.9	Las juntas de regantes: experiencia de gestión descentralizada del agua . . .	517
Anexo VI.10	Población residente en zonas de montaña (500 metros o más sobre el nivel del mar), según provincia, 2002 . . . . .	519

## Provincias del país. Grandes regiones

Az	.....Azua	Per	.....Peravia
Bao	.....Bahoruco	PP	.....Puerto Plata
Bar	.....Barahona	Sal	.....Salcedo
Daj	.....Dajabón	Sam	.....Samaná
DN	.....Distrito Nacional	SC	.....San Cristóbal
Dua	.....Duarte	SFM	.....San Francisco de Macorís
ES	.....El Seibo	SJO	.....San José de Ocoa
EP	.....Elías Piña	SJM	.....San Juan
Esp	.....Espaillat	SPM	.....San Pedro de Macorís
HM	.....Hato Mayor	SRam	.....Sánchez Ramírez
Ind	.....Independencia	Stgo	.....Santiago
LA	.....La Altagracia	SRod	.....Santiago Rodríguez
LR	.....La Romana	SD	.....Santo Domingo
LV	.....La Vega	Val	.....Valverde
MTS	.....María Trinidad Sánchez	E	.....Este
MN	.....Monseñor Nouel	M	.....Metropolitana
MC	.....Montecristi	N	.....Norte
MP	.....Monte Plata	S	.....Sur
Ped	.....Pedernales		

## Otras siglas y abreviaturas

AAD	Asociación de Agentes de Desarrollo	ARL	Administradora de Riesgos Laborales
ACESAL	Asociación Comunitaria de Ecoturismo Salto El Limón	AROMA	Asociación de Municipios del Río Macacía
ADMD	Asociación Dominicana de Mitigación de Desastres	ARS	Administradora de Riesgos de Salud
ADN	Ayuntamiento del Distrito Nacional	AVES	Aulas Virtuales para la Educación
ADSL	Línea de Abonado Digital Asimétrica	BCRD	Banco Central de la República Dominicana
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo	BID	Banco Interamericano de Desarrollo
AFP	Administradora de Fondos de Pensiones	BIS	Bloque Institucional Socialista Demócrata
ALCAC	Acuerdo de Libre Comercio de América Central	BM	Banco Mundial
ALyC	América Latina y el Caribe	CAASD	Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo
AMET	Autoridad Metropolitana de Transporte	CAD	Consortio Ambiental Dominicano
AMM	Asociación Municipal de Mujeres	CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos
APS	Agua Potable y Saneamiento	CAP	Centro de Atención Primaria

CAPT	Centro de Acceso Público a las TIC	COP	Contaminantes Orgánicos Persistentes
CCI	Centros de Capacitación en Informática Básica	CORAA	Corporación de Acueducto y Alcantarillado
CDEEE	Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales	CORAAMOCA	Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Moca
CEA	Consejo Estatal del Azúcar	CORAAPLATA	Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Puerto Plata
CEDAF	Centro para el Desarrollo Agropecuario y Forestal	CORAASAN	Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Santiago
CEGA-CABI	Centros de gestión de agronegocios y centros audiovisuales y bibliotecas	CTC	Centros Tecnológicos Comunitarios
CEI-RD	Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana	CURCE	Centro Universitario Regional del Cibao Central
CENSIC	Comisión Nacional para la Sociedad de la Información y el Conocimiento	CURE	Centro Universitario Regional del Este
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	CURNA	Centro Universitario Regional de Nagua
CERRS	Comisión ejecutiva para la Reforma del Sector Salud	CURNE	Centro Universitario Regional del Nordeste
CESDEM	Centro de Estudios Demográficos	CURNO	Centro Universitario Regional del Noroeste
CEUR	Centro de Estudios Urbanos y Regionales	CURO	Centro Universitario Regional del Oeste
CIES	Centro de Investigaciones y Estudios Sociales	CV	Coficiente de Variación
CMSI	Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información	D00	Decreto 685-00
CNSIC	Comisión Nacional para la Sociedad de la Información y el Conocimiento	D04	Decreto 710-04
CNSS	Consejo Nacional de Seguridad Social	DBO	Demanda Bioquímica de Oxígeno
CNZFE	Comisión Nacional de Zonas Francas de Exportación	DE	Desviación Estándar
COAAROM	Corporación de Acueducto y Alcantarillado de La Romana	DED	Servicio Alemán de Cooperación Social - Técnica
CODETEL	Compañía Dominicana de Telecomunicaciones	DEMOS	Encuesta de Cultura Política y Democracia
CONACADO	Confederación Nacional de Cacaocultores Dominicanos	DEPRIDAM	Despacho de la Primera Dama
CONAPOFA	Consejo Nacional de Población y Familia	DH	Desarrollo Humano
CONARE	Consejo Nacional de Reforma del Estado	DI	Diferencia Interprovincial
CONATEF	Consejo Nacional Técnico Foresta	DIRENA	Dirección de Información Ambiental y Recursos Naturales
CONATRA	Confederación Nacional de Organización del Transporte	DM	Distrito Municipal
CONAU	Consejo Nacional de Asuntos Urbanos	DN	Distrito Nacional
		DPS	Dirección Provincial de Salud
		DR-CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América
		EDUCA	Acción para la Educación Básica
		EEUU	Estados Unidos
		EIA	Evaluación de Impacto Ambiental

ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida	IEH	Índice de Empoderamiento Humano
ENDESA	Encuesta Demográfica y de Salud	IEI	Índice de Empoderamiento Individual
ENFT	Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo	IEP	Índice de Empoderamiento Colectivo
ENHOGAR	Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples	IES	Índice de Empoderamiento Social
FAO	Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación	IESa	Índice de Empoderamiento en Salud
FEDOMU	Federación Dominicana de Municipios	IEScs	Índice de Condiciones Sociales de Salud
FENATRANO	Federación Nacional de Transporte La Nueva Opción	IESps	Índice de Provisión de Servicios de Salud
FESONAP	Fundación Ecológica y Social Natura Park, Inc	IETIC	Índice de Empoderamiento en Tecnologías de la Información y Comunicación
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial	IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
FMI	Fondo Monetario Internacional	ILAE	Incentivo a la Asistencia Escolar
FONAMAT	Fondo Nacional de Accidentes de Tránsito	IM	Industria Manufacturera
GC	Gobierno Central	IMDH	Informe Mundial de Desarrollo Humano
GLP	Gas Licuado de Petróleo	INAPA	Instituto Nacional de Agua Potable y Alcantarillado
GTZ	Agencia de Cooperación Alemana	INDH	Informe Nacional de Desarrollo Humano
Ha	Hectárea	INDOTEL	Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones
HBR	Hoteles, Bares y Restaurantes	INDRHI	Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos
Hm <sup>3</sup>	(hectómetro cúbico) = 1 millón de metros cúbicos	INPRA	Instituto Nacional de Protección Ambiental
IAD	Instituto Agrario Dominicano	INTEC	Instituto Tecnológico de Santo Domingo
IAIA	Asociación Internacional para la Evaluación de Impactos	IO-TIC	Índice de Oportunidad de TIC
ICalEd	Índice de Calidad de Educación	IPC	Índice de Precios al Consumidor
ICobEd	Índice de Cobertura de Educación	IPCC	Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático
IDEAC	Instituto de Desarrollo de la Economía Asociativa	IPG	Índice de Potenciación de Género
IDG	Índice de Desarrollo Relativo al Género	IPH	Índice de Pobreza Humana
IDH	Índice de Desarrollo Humano	IPHp	Índice de Pobreza Humana Provincial
IDSS	Instituto Dominicano de Seguros Sociales	IRG	Grupo Internacional de Recursos
IEC	Índice de Empoderamiento Colectivo	ISA	Instituto Superior de Agricultura
IEE	Índice de Empoderamiento Económico	ISC	Impuesto selectivo al consumo
IEEc	Índice de Capacidad Económica	ISPU	Índice de los Servicios Público Urbano
IEEd	Índice de Empoderamiento en Educación	ITBIS	Impuesto sobre la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios
IEEg	Índice de Generación de Recursos		

ITLA	Instituto Tecnológico de Las Américas	PAE	Programa de Alimentación Escolar
JCE	Junta Central Electoral	PAIRE	Proyecto de Apoyo Inmediato a la Reforma del Estado
JICA	Agencia Japonesa de Cooperación Internacional	PARME	Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado
LAN	Red de Área Local	PBS	Plan Básico de Salud
LAPOP	Proyecto de Opinión Pública Latinoamericana	PCSD	Parque Cibernético de Santo Domingo
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de la Evaluación de la Calidad de la Educación	PDH	Paradigma de Desarrollo Humano
LMD	Liga Municipal Dominicana	PDPPP	Plan de Desarrollo de la Provincia de Puerto Plata
MICS	Encuesta de Conglomerados de Indicadores Múltiples	PEA	Población Económicamente Activa
MIUCA	Movimiento Independiente Unidad y Cambio	PEID	Pequeño Estado Insular en Desarrollo
MM	Milímetro	PES	Plan Estratégico de Santiago
MSNM	Metros sobre el Nivel del Mar	PIB	Producto Interno Bruto
N/A	No aplica	PLD	Partido de la Liberación Dominicana
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas	PM	Material particulado
ND	No Disponible	PMA	Programa Mundial de Alimentos
NGE	Nueva Geografía Económica	PMP	Presupuesto Municipal Participativo
NOAA	National Oceanic and Atmospheric Administration	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
NORDOM	Norma Dominicana	PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico	PPC	Partido Popular Cristiano
ODH	Oficina de Desarrollo Humano	PPS	Programa de Pequeños Subsidios
OEA	Organización de Estados Americanos	PRD	Partido Revolucionario Dominicano
OMM	Oficinas Municipales de la Mujer	PRI	Partido Revolucionario Independiente
OMS	Organización Mundial de la Salud	PRODETEL	Sociedad de Profesionales de las Telecomunicaciones de la República Dominicana
OMSA	Oficina Metropolitana de Servicio de Autobuses	PROGRESSIO	Fundación para el Desarrollo Humano
ONAPLAN	Oficina Nacional de Planificación	PROMASIR	Programa de Administración y Mejoramiento de los Sistemas de Riego por los Usuarios
ONE	Oficina Nacional de Estadística	PROMATREC	Proyecto de Manejo de Tierras Regadas y Cuencas
ONG	Organismos No Gubernamentales	PROMESE	Programa de Medicamentos Esenciales
OPM	Oficinas Provinciales de la Mujer	PROSISA	Programa de Reforzamiento del Sistema de Salud de la República Dominicana
OPP	Oficinas de Planificación Provincial	PROISS	Programa de INTEC sobre Seguridad Social
OPS	Organización Panamericana de la Salud	PRSC	Partido Reformista Social Cristiano
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil		
OTP	Oficina Técnica Provincial		
OTTT	Oficina Técnica de Transporte Terrestre		

PRSD	Partido Revolucionario Social Demócrata	TIC	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
RCLG	Reserva Científica Loma Guaconejo	UAAES	Unidad Asesora de Análisis Económico y Social
RD	República Dominicana	UASD	Universidad Autónoma de Santo Domingo
RD-ALCAC	Acuerdo de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América	UDC	Partido Unión Democrática Cristiana
RE	Regionales de Educación	UGAM	Unidad de Gestión Ambiental Municipal
RS	Regionales de Salud	UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
SDSS	Sistema Dominicano de Seguridad Social	UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
SEA	Secretaría de Estado de Agricultura	UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
SEE	Secretaría de Estado de Educación	USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
SEEPYD	Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo	USD	Dólar estadounidense
SEESCYT	Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología	USEPA	Agencia de Protección del Medio Ambiente de los Estados Unidos
SEJ	Secretaría de Estado de la Juventud	UTEA	Unidad de Apoyo Técnico de la Comisión Nacional para la Sociedad de la Información y el Conocimiento
SEM	Secretaría de Estado de la Mujer	VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana
SEMARN	Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales	ZF	Zona Franca
SENASA	Seguro Nacional de Salud	ZI	Zonas del INAPA
SEOPC	Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones	ZZFF	Zonas Francas
SERCITEC	Servicios Científicos y Técnicos		
SESPAS	Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social		
SFS	Seguro Familiar de Salud		
SIGEF	Sistema Integrado de Gestión Financiera		
SIGpaS3	Sistema de Información Geográfico para Salud		
SIPEN	Superintendencia de Pensiones		
SISALRIL	Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales		
SIUBEN	Sistema Único de Beneficiarios		
SODIN	Sociedad para el Desarrollo Integral del Nordeste		
SOECI	Sociedad Ecológica del Cibao		
SRS	Servicios regionales de Salud		
STP	Secretariado Técnico de la Presidencia		
SUREF	Subsecretaría de Recursos Forestales		
TAE	Tarjeta de Asistenta Escolar		



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

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



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

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

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

- La primera es que el desarrollo es una cuestión de poder, porque las libertades reales dependen del acceso a las oportunidades y en sociedades con un deficiente estado de derecho y con una gran inequidad social, como República Dominicana, el acceso a las oportunidades depende más del poder personal y de grupos y no tanto de los derechos. Aún más; para crear una sociedad con estado de derecho hay que asegurar institucionalmente que toda persona pueda ejercer su poder, solo así se asegura el ejercicio efectivo de los derechos de toda la población.
- La segunda es que el desarrollo tiene una dimensión individual y otra dimensión colectiva. Las capacidades, es decir, las habilidades y condiciones personales para poder hacer o ser lo que se desea en la vida se portan individualmente, pero se construyen socialmente. En efecto, las posibilidades de tener educación de calidad o de tener acceso a un sistema de justicia efectivo dependen de circunstan-

cias institucionales que van más allá de las posibilidades del individuo. Pero además, las personas viven en sociedad, por lo tanto, la calidad y la forma de las relaciones interpersonales forman parte de la ecuación de bienestar de las personas.

- Una tercera implicación se asocia al hecho de que quienes se desarrollan son las personas, no las cosas ni la macroeconomía ni la modernidad. Las personas viven en una realidad y en un espacio concreto y establecen un conjunto de relaciones y vínculos de cooperación, de poder y de afectos; por lo tanto, el desarrollo también está enlazado con el lugar en dónde vive la gente.

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

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

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

el escaso empoderamiento de los sectores mayoritarios de la sociedad dominicana para forzar un pacto social que garantice el desarrollo humano.

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

En resumen, este informe parte de cinco premisas fundamentales:

1. El desarrollo es la ampliación de las capacidades/libertades reales de las personas para elegir lo que valoran.
2. El desarrollo es una cuestión de poder. El poder se construye, se conquista o se redistribuye.
3. Hay una relación entre capacidades y empoderamiento, y ambas se refuerzan mutuamente.
4. Las capacidades y el empoderamiento tienen una dimensión individual y otra colectiva. Ambas deben darse de forma simultánea para garantizar el desarrollo humano.
5. El desarrollo humano es un hecho concreto de las personas en sus circunstancias y, por lo tanto, tiene una dimensión local; es un hecho sobre cómo y dónde vive la gente.

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

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

mina el acceso a las oportunidades, mientras que en el segundo el orden institucional es quien lo garantiza.

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

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

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

- El poder tiene una dimensión infinita cuando ante una decisión todas las personas ganan de una forma, aumentando así el poder colectivo. Suele producirse cuando las decisiones se basan en la negociación y el consenso en la sociedad.
- El poder tiene una dimensión finita cuan-

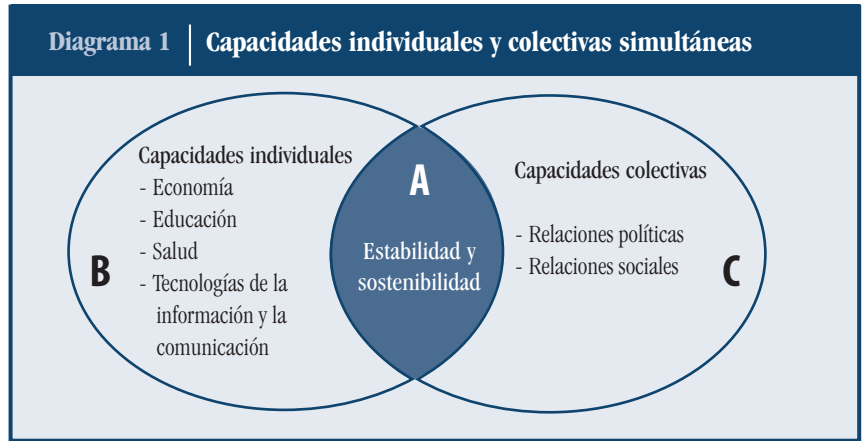
do ante una situación unas personas ganan y otras pierden. Las formas de acceso a este tipo de poder es por conquista o redistribución.

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

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

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

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



por un cambio en la correlación de fuerzas sociales.

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

### Índice de Empoderamiento Humano (IEH)

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

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

*Solamente cuando los grupos sociales tienen capacidad de presión y pueden exhibir algún nivel de poder es que son tomados en cuenta en la decisión final*

La región Metropolitana (Santo Domingo y el Distrito Nacional) tiene el más alto empoderamiento individual pero bajo empoderamiento colectivo, lo cual se explica por el hecho de que en esta zona se concentra la mayor oferta de servicios y oportunidades económicas, de salud, educación y tecnologías de la información y la comunicación, mientras que el tejido social es mucho más débil.

En la región Norte las capacidades individuales están en la media nacional pero registra el mayor empoderamiento colectivo del país. Esto explica la capacidad de movilización e incidencia que tienen en el país los movimientos sociales de base y los grupos empresariales de esta región.

Las regiones Sur y Este tienen el mismo orden de magnitud en los índices de empoderamiento individual, pero el Sur tiene un mayor empoderamiento colectivo que el Este. Parecería que la pobreza económica y la relativa homogeneidad de la región generan unos vínculos interpersonales y de solidaridad más poderosos que los de la región Este.

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

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

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

El IEI es un índice más completo que el Índice de Desarrollo Humano (IDH) estándar, aunque menos completo que el Índice

de Empoderamiento Humano para medir las condiciones de capacidades y oportunidades que tiene una población (Recuadro 1).

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

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

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

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

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

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

No hay una fórmula para lograr el empoderamiento social, aunque diversos

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

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

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

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

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

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

estudios muestran que la mejor forma de hacerlo es creando ciudadanía; es decir, que las personas sean portadoras efectivas de derechos civiles, políticos y sociales.

Las experiencias exitosas de empoderamiento social suelen compartir algunos elementos:

**Acceso a la información.** En este aspecto ha habido notables avances; sin embargo, ha sido una práctica en algunos medios de comunicación que los dueños del capital interfieran en la información veraz y en la línea editorial, confundiendo intereses particulares con intereses colectivos<sup>2</sup> y, peor aún, en ocasiones en las últimas décadas el Estado dominicano ha cooptado periodistas<sup>3</sup>. Más recientemente el Estado ha sido ambivalente en el cumplimiento de la Ley General de Acceso a la Información Pública (Ley 200-04), pues a veces ha entregado al público la información solicitada al amparo de esta ley y en otras oportunidades se ha tenido que recurrir a la Suprema Corte de Justicia.

**Inclusión y participación.** Hay pocos mecanismos institucionalizados de participación en la sociedad dominicana y muchos de

los que existen no han tenido la capacidad de incidencia esperada en la toma de decisiones gubernamentales. Solamente cuando los grupos sociales tienen capacidad de presión y pueden exhibir algún nivel de poder, es que son tomados en cuenta en la decisión que les afecta. Quienes no tienen poder sencillamente son ignorados.

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

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

*El Estado y las instituciones políticas lideran la construcción o destrucción de capital social a través de las políticas públicas*

El Estado y las instituciones políticas lideran la construcción o destrucción de capital social a través de las políticas públicas que pueden contribuir a crear lazos sociales y a fortalecer la confianza de la gente en sí misma o, por el contrario, provocan desencanto y frustración con respecto a la participación cuando el Estado abandona el interés colectivo en beneficio de grupos particulares.

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

**La medición del capital social**

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

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

En la cultura nacional hay rasgos que definen la dominicanidad que refuerzan el tejido social y también que lo debilitan. El pesimismo dominicano, el complejo de gancho, el doble pensar, el “exteriorismo” y el clientelismo son actitudes que socavan la confianza en el otro y debilitan el tejido social. En contraposición, hay prácticas posi-

tivas, principalmente en las zonas rurales y en las zonas marginadas, como el convite, la junta y el intercambio del plato de comida, que refuerzan el tejido social.

Sin embargo, el hecho de que un 57% de los dominicanos y las dominicanas quiera marcharse del país y que más de la mitad de la población piense que no es posible generar un cambio, evidencian un gran desencanto y una falta de confianza de la población en su propia sociedad.

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

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

La condición previa para que se produzcan estas experiencias fue la existencia de un capital social acumulado en el ámbito local que creó las condiciones subjetivas para los procesos de empoderamiento social. Se evidenció que la sostenibilidad de las experiencias exige la existencia del capital social comunitario y de nuevos liderazgos a escala local para que los procesos que surjan no se transformen en liderazgos vacíos o

tiendan al caudillismo. Es esencial la concertación entre los ayuntamientos, las comunidades y las organizaciones para que cada quien defina su área de acción y el papel que jugará en la misma. Finalmente, ha sido importante el fortalecimiento de la asociatividad de las y los munícipes y su independencia del partidismo y la competencia política, a fin de ser inmunes al ciclo político. Para ello, hay que fortalecer el capital social de apropiación colectiva desde las primeras etapas.

### **La nueva Ley de Municipios: una oportunidad para el empoderamiento**

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

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

### **El presupuesto participativo**

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

- Dejar sin ningún tipo de control ciudadano la otra parte del presupuesto de los ayuntamientos (entre 60% y 80%).
- Realizar las inversiones sin ningún plan ni normativa sobre el uso y ordenamiento del territorio.
- Entender el presupuesto participativo

como un fin en sí mismo y no como un medio para la transparencia, el empoderamiento y la creación de ciudadanía.

- Permitir que la cultura “monumentalista” entre los síndicos y las síndicas defina la agenda de las obras y la asignación de fondos.
- No coordinar con las demás instancias de la administración pública la planificación ni construcción de las infraestructuras.
- Realizar pequeñas obras que, aunque reflejen las aspiraciones de la población, no acumulen capital físico a largo plazo para la comunidad.

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

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

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

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

*La descentralización sin capacidades, sin empoderamiento ni participación social, reproduce el clientelismo y el caciquismo*

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

la participación política de la población, la exclusión de la misma en los procesos de toma de decisión, la lógica del poder por el poder, el clientelismo y la impunidad, la falta de programas o agendas de gobierno y la degradación del ejercicio de la política.

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

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

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

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

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

Lo que sí se puede afirmar es que, si bien la democracia electoral y las libertades políticas que vive el país han significado un progreso frente a los pasados gobiernos dictatoriales, la democracia está capturada por prácticas clientelares que en nada favorecen al desarrollo humano.

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

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

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

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

La respuesta del Estado a estas situaciones de inseguridad ciudadana ha sido un proceso de reforma de la justicia que se inició en 1997. La reforma se ha centrado en aspectos propios del marco normativo y de los actores institucionales del sistema, lo cual es importante pero insuficiente para el enfoque de desarrollo humano, que demanda un empoderamiento judicial con acceso



efectivo de la población a la justicia. Finalmente, una de las debilidades del sistema judicial es la distribución territorial de jueces, que genera grandes desequilibrios en materia de acceso a la misma y carga de trabajo por juez o jueza.

### **La descentralización “a la brigandina”**

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

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

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

### **El municipio: unidad básica**

El Estado dominicano solamente tiene dos niveles de gobierno: el nacional y el municipal. A marzo de 2007 había 154 municipios y 226 distritos municipales; es decir,

380 entidades que en la práctica se manejan como unidades administrativas independientes. El total de municipios y distritos municipales casi se ha triplicado en la última década y los distritos municipales se han multiplicado por 4.5 veces entre 1997 y marzo de 2007.

Con la nueva Ley de Municipios 176-07 se han endurecido los criterios para la creación de nuevas entidades municipales. Para crear un nuevo municipio se requiere que tanto el nuevo como el que se segrega tengan una población superior a 15,000 habitantes y que dispongan de ingresos propios, superiores al 10% del presupuesto del ingreso municipal, entre otros requisitos. Para crear un distrito municipal éste debe contar con una población de 10 mil personas o más y generar al menos el 10% de los recursos que le serán transferidos por ley.

### **Las competencias**

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

La nueva ley significa un extraordinario progreso y abre grandes oportunidades para los ayuntamientos, pero al mismo tiempo puede ser la fuente de una gran frustración si no se mejoran las capacidades materiales,

*La nueva Ley de Municipios es una oportunidad, abre las puertas a la participación ciudadana*

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

humanas y financieras en los municipios, y si se mantiene la partidocracia en vez de un verdadero ejercicio democrático de participación y empoderamiento de la sociedad.

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

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

#### **Los ingresos municipales**

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

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

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

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

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

#### **El gasto municipal**

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

al territorio, a la descentralización y a los gobiernos locales.

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

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

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

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

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

### **El empleado del ayuntamiento**

Al ritmo actual de incorporación de empleados públicos al servicio civil y carrera administrativa se tomarían casi 200 años para integrar las y los funcionarios públicos actuales. Las personas empleadas por los ayuntamientos podrán también unirse a la

carrera de servicio civil, pero la Ley de Municipios 176-07 es poco clara en el mecanismo que se seguirá con este propósito.

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

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

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

Por otra parte, se determinó que el salario medio de un síndico en 2005 era de 33,700 pesos, lo cual significa alrededor de dos veces el costo de la canasta alimentaria familiar promedio del país.

### **Los espacios supra municipales**

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

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

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

La Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) es un espacio cuya vigencia es creciente y su éxito dependerá de que no se convierta en un instrumento cooptado por un grupo particular.

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

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

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

#### **La regionalización**

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

#### **Los planes estratégicos**

Las experiencias de planes estratégicos en los municipios han sido reducidas y su éxito depende básicamente del grado de capital social e institucional que los soporta. La nueva Ley de Municipios abre un espacio para estos planes, ya que son un requisito para la aprobación de los presupuestos anuales. Las dos experiencias más importantes de planes estratégicos son las de Santiago y Villa González. La primera fue elaborada a partir de convocatorias a expertos e instituciones claves, con escasa participación social; su persistencia en el tiempo ha convertido a este plan en un referente para los gobernantes municipales. En Villa González ha sido un proceso más participativo, con mayor capital social y ha habido continuidad durante más de una década.

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

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

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

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

Para el desarrollo humano, la educación es fundamentalmente un proceso de creación de libertades, de preparar a la persona para que pueda elegir conscientemente y tenga opciones en la vida. Sus beneficios

sobrepasan con creces a su papel en la creación de capital humano para la producción de bienes.

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

### **El empoderamiento en educación**

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

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

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

Las diferencias interprovinciales en cobertura son mayores que en calidad.

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

Este informe constató que en las provin-

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

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

Finalmente, hay poca diferencia interprovincial en las calificaciones de las pruebas nacionales y ligeramente más dispersión en la cantidad de estudiantes por salón clases.

### **Cobertura del sistema educativo**

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

### **La educación privada**

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

### **La calidad**

Todas las formas de medición indican

*El Estado es garante del acceso a la educación, lo cual ejerce directamente como proveedor directo o regulando al sector privado*

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

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

Asumiendo 25 estudiantes por aula por tanda y 1.5 tandas por aula, se estimó que se requieren más de 11 mil aulas adicionales solamente para que las personas matriculadas actuales estén en condiciones apropiadas y casi 7 mil más para incorporar a la población en edad escolar que hoy no está recibiendo educación formal. Actualmente, hay provincias en donde la disponibilidad de aulas sobrepasa las necesidades, mientras que en otras se registra un déficit elevado.

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

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

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

Se aprecia que el sistema educativo opera bajo una gran centralización, lo cual afecta el empoderamiento. Esto podría cam-

biar en la medida en que la Ley de Municipios de 2007 faculta a los municipios a intervenir en la educación de forma coordinada o delegada con la Secretaría de Estado de Educación (SEE).

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

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

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

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

*“...Nada es tan importante como un debate público debidamente documentado y la participación de la gente para presionar a favor de unos cambios que pueden proteger nuestras vidas y libertades. El público debe considerarse a sí mismo no sólo como paciente, sino también como actor del cambio. La pasividad y la apatía pueden ser sancionadas con la enfermedad y la muerte”.*

### **El empoderamiento en salud**

Para medir el empoderamiento en salud

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

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

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

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

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

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

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

### **Personal sanitario**

La distribución del personal de salud sigue un patrón desequilibrado en términos territoriales y está altamente feminizada, aunque las posibilidades de formación en diferentes áreas de la salud están distribuidas con relativa equidad en el territorio. Diferentes mediciones puntuales indican que la calidad de la formación recibida por los estudiantes genera fuertes dudas.

### **Producción y productividad**

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

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

Las reformas de salud y de la seguridad social no constituyen un fin en sí mismas, de forma que desconcentrar y descentralizar sin las adecuadas capacidades puede deteriorar más la calidad en la provisión de los servicios a nivel provincial. Se aprecia que ha faltado voluntad política para terminar de

*El gasto en salud es bajo en términos per cápita y territorialmente desbalanceado y hay poco control sobre el sector privado*

*Una persona que nació en Monte Plata tiene cuatro veces más probabilidades de ser pobre a los 60 años que si hubiese nacido en Santiago*

implementar la reforma del sector, que comenzó a mediados de los 80 y aún no ha tenido un impacto significativo en la mejora de los servicios.

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

### **Protección social, un derecho**

Sen ha argumentado que el mercado no crea libertades reales, aunque garantiza inmunidad frente a las decisiones y posibilidades de elección. Las personas entran al mercado con una carga institucional que refleja las desequilibradas relaciones de poder; por lo tanto, el mecanismo de mercado no asegura equidad ni desarrollo. Es el Estado quien debe intervenir para garantizar equidad en las oportunidades, a través de los sistemas de protección y asistencia social.

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

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

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

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

El sistema de pensiones está mucho más atrasado en su implementación que el sistema de salud, ya que sólo ha comenzado

el régimen contributivo, manejado principalmente por el sector privado y con fuertes problemas de rentabilidad. El régimen subsidiado de pensiones, que es primordial para garantizar los derechos de la población envejeciente, aún no ha comenzado y se duda sobre cómo será financiado.

La población dominicana envejece. El porcentaje de personas mayores de 65 años se duplicó entre 1950 y 2002 y llegó al 10.9% de la población. La distribución de la población mayor de 60 años, edad de retiro marcada por la Ley 87-01, representa una proporción relativamente homogénea entre las provincias. En cambio, la población pobre por encima de 60 años muestra una mayor heterogeneidad entre las provincias. Una persona nacida en Monte Plata tiene 4.3 veces más probabilidad de ser pobre en la vejez que una persona nacida en Santiago (Mapa 6).

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

### **La asistencia social**

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

La puesta en marcha de varios programas de asistencia social condicionada y de selección con base en criterios objetivos puede ser considerada una diferencia con la práctica histórica del clientelismo. Pese a esto, si no se fortalece el seguimiento a las condicionalidades en vez de seguir amplian-



do la cobertura de estos programas, estos conseguirán, cuando mucho, aplacar la pobreza en el corto plazo, pero no romperán el círculo de la pobreza en el mediano y largo plazo.

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

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

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

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

### **El empoderamiento económico**

Para determinar el nivel de empoderamiento económico de la población en el territorio se construyó un índice que vincula la capacidad económica de una provincia con la generación efectiva de recursos. Se concluyó que las provincias con mayor

empoderamiento económico son: el Distrito Nacional, incluyendo la provincia Santo Domingo, Santiago y La Romana. También existe una relación positiva y significativa entre la capacidad económica y la generación de recursos entre las provincias, así como una sinergia entre el empoderamiento económico, el empoderamiento en educación y con el de tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

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

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

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

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

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

Los valores del índice evidencian una gran fragmentación en el empoderamiento tecnológico en el ámbito nacional. Se apre-

*Las provincias que tienen más empoderamiento económico son Santo Domingo, La Romana y Santiago; las que tienen menos son Peravia, El Seibo y Elías Piña*

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

cia que el nivel de conectividad está muy por debajo de las habilidades de la población y que en materia de uso hay una gran disparidad interprovincial. El Distrito Nacional, incluyendo la provincia de Santo Domingo, y Santiago están a una gran distancia del resto de las provincias, tanto en redes como en capacidad y uso efectivo de las TIC.

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

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

### **La convergencia territorial y la desigualdad**

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

En el ámbito de la desigualdad se aprecia que el aumento en el ingreso per cápita de una provincia responde principalmente a

la mejoría de las personas de mayor ingreso, no de las de menor ingreso. Esto se evidencia en que a medida que aumenta el ingreso promedio de una provincia, el nivel de desigualdad aumenta también.

### **La frontera**

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

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

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

### **Las provincias del turismo**

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

Los indicadores muestran que La Altagracia tiene peores condiciones que Puerto Plata. Otras son San Pedro de Macorís, que se considera una estrella declinante, y Samaná, que es una estrella naciente, según

las tendencias de los indicadores de esta actividad en los últimos años.

### **Las zonas francas**

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

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

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

La situación de desempleo es muy desigual. Hay tres regiones con niveles relativamente bajos de desempleo: Cibao Noroeste, El Valle y Cibao Norcentral. En el otro extremo, las regiones del Distrito Nacional, Valdesía y Enriquillo son las que tienen mayor desempleo. El desempleo tampoco afecta a todas las personas por igual. De hecho, el desempleo de las mujeres, y especialmente de las mujeres jóvenes, es considerablemente superior al promedio nacional.

### **Hacia una nueva ruralidad**

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

Según el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en 2004 el 70% de las y los trabajadores rurales se dedicaban a actividades no agrícolas, tales como

el transporte, las zonas francas, el comercio y el turismo; comparado con un 40% en 1997. Cada vez más la vida rural se disocia de la agricultura, aunque se siguen registrando grandes rezagos en las condiciones de vida de esta población, lo cual reclama un nuevo tipo de estrategia frente a este grupo poblacional.

### **El proceso de urbanización**

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

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

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

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

*Santiago, Bonao y Moca son las ciudades con los mejores servicios públicos*

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

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

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

### **El Distrito Nacional**

En los últimos 40 años, dos gobernantes han influido de manera determinante en el diseño de la ciudad, asociando el progreso a las cosas y no a las mejorías en las condiciones de su gente, sin establecer vínculos con los gobiernos locales, sin planificación urbana y en el marco de una cultura política de grandes construcciones, pero sin los servicios adecuados.

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

### **Santiago**

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

en los últimos 40 años, convirtiéndose en la década de los 90 en un centro de atracción de población.

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

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

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

Tiene una relativa baja densidad de población y la pobreza no tiene el grado de hacinamiento de Santo Domingo. Aún más, Santiago es la ciudad con el nivel más bajo de pobreza del país (19%), aunque los municipios alrededor de la ciudad registran porcentajes de pobreza muy superiores. Al igual que en el Distrito Nacional, las condiciones de vida promedio de Santiago esconden grandes desigualdades, aunque menos intensas que en el Distrito Nacional.

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

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

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

En la década de los 80, el crecimiento urbano y la diferencia interprovincial en la

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

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

### **Las migraciones internas en 2002**

Las razones para emigrar de una provincia se asocian a: menor empoderamiento individual, mayor privación, mayor intensidad en la actividad agrícola, menor actividad manufacturera y en el turismo, mayor pobreza estructural y mayor población rural pobre en las provincias.

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

### **El territorio: hacia una mayor vulnerabilidad**

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

La sostenibilidad ambiental es un problema de las presentes generaciones, por

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

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

En República Dominicana, el deterioro ambiental ha sido el resultado de patrones de explotación de los recursos en forma no sostenible, lo cual es consecuencia de una falta de institucionalidad y de la cultura política partidista que han sido complacientes con las violaciones de las normas, sin considerar las condiciones de vida de la gran mayoría de dominicanas y dominicanos.

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

### **La gestión ambiental del territorio dominicano**

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

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

*El 66% de la población vive cerca de una fuente de contaminación ambiental*

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

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

Aunque se han logrado resultados positivos en el incremento de la cobertura, no puede afirmarse que se haya logrado un cambio en la relación de las personas del campo con el bosque, por lo que no puede suponerse que estos resultados serán sostenibles en el tiempo en ausencia de una fuerte fiscalización.

### **Calidad ambiental**

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

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

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

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

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

En materia ambiental, el país ha logrado mayor progreso en el marco legal. Sin embargo, en los últimos años, la gran deficiencia es la aplicación de la ley, debido a las debilidades institucionales y a la falta de recursos, cuyo monto incluso ha disminuido en porcentaje del PIB. Hay que destacar que existe una tensión permanente entre el turismo, que muchas veces ha hecho un uso irresponsable de los recursos naturales, y el manejo ambiental, que intenta establecer normas y regulaciones.

### **Los usos del territorio**

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

El 38% del territorio nacional se dedica

a la actividad agrícola y un 33% a bosques, registrando estos dos usos la menor diferencia interprovincial de todos los usos y coberturas.

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

### **La Huella Ecológica**

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

El 1.6% de todo el territorio nacional es zona poblada y el 63.6% de la población reside actualmente en zonas urbanas. Esta población tiene un patrón de consumo y manejo de desperdicios que impactan en todo el territorio nacional. En efecto, la Huella Ecológica calculada para República Dominicana es de 1.6 hectáreas por persona, pero la capacidad ecológica actual, o capacidad de carga, es de sólo 0.8 hectáreas por persona. Esto quiere decir que el déficit ecológico de República Dominicana es de 0.8 hectáreas por persona, lo que implica que se requeriría el doble del territorio actual para mantener los niveles de consumo y producción de desechos que tiene la población. Aunque este dato esconde grandes desigualdades, está evidenciando la necesidad de variar los patrones de consumo y uso de desperdicios; de lo contrario, se estará afectando las posibilidades de desarrollo humano de la población.

### **La minería**

Los recursos mineros de República Dominicana incluyen yacimientos metálicos y no metálicos. Al igual que el agua, los

recursos minerales son de dominio público y el Estado es responsable de regular su uso mediante el otorgamiento de concesiones de exploración y explotación.

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

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

Las áreas protegidas son reservorios de vida que contribuyen a mantener el equilibrio en los ecosistemas, por lo que el Estado debe procurar su preservación y uso sostenible. Las áreas protegidas se encuentran en casi todas las provincias del país y la delimitación de estas zonas ha sido fuente de conflictos por el uso alternativo de sus espacios, afectando a quienes viven dentro de ellas. Entre los principales conflictos están los métodos de apropiación de terrenos, la delimitación de las áreas protegidas y el beneficio que obtienen de ellas algunos sectores.

El conflicto rural en torno a las áreas protegidas ha sido de relativa tensión, según las circunstancias y el momento, debido a que no existe una política que garantice el desarrollo humano de las y los habitantes y la protección de los recursos naturales. A esto se le agrega la falta de mecanismos para la protección de la biodiversidad. Recientemente, se ha desarrollado la modalidad de

*La Huella Ecológica de República Dominicana implica que se requiere el doble del territorio que se dispone*

comanejo de las áreas protegidas, basada en la participación de las comunidades. Este proyecto representa una oportunidad para el uso sostenible de los recursos naturales, aunado con el desarrollo humano de pobladores.

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

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

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

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

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

consideraciones de gestión del riesgo al realizar inversiones sociales.

### **La gestión del agua**

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

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

La realidad insular obliga a República Dominicana a tomar en cuenta a Haití en la gestión y uso del agua, ya que tres de las cuencas dominicanas (Masacre, Artibonito y Pedernales) más la Hoya de Enriquillo (incluyendo la cuenca del río Las Damas) son cuencas fronterizas. A esto se suma la presión demográfica y la situación de pobreza de Haití y la presión ejercida por los más de 3 millones de turistas que visitan el país cada año. La situación es más preocupante cuando se considera el efecto del cambio climático.

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

La provisión de los servicios de agua potable y saneamiento en el país depende de una serie de instituciones, cada una con competencias sobre un área territorial específica, pero sin que existan organismos de planificación ni organismos de regulación externos a dichas instituciones. Las áreas de



cobertura de agua potable han disminuido, son bajas y están desigualmente distribuidas en el territorio, lo que ha tenido un impacto regresivo en la distribución del ingreso.

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

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

### **Conclusiones principales**

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

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

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

En República Dominicana, el acceso a la educación, a la salud o al empleo de calidad, así como a otras capacidades esenciales para el desarrollo humano no está garanti-

zado de forma equitativa por el Estado en base al igual derecho de las personas. Este acceso depende de la zona en la que se viva, la clase social a la que se pertenezca, del sexo, o de la capacidad de incidencia pública que se posea; es decir, del grado de empoderamiento y poder que tenga cada persona. En definitiva, el acceso a las capacidades y oportunidades está determinado por el poder personal y no por el estado de derecho.

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

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

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

El hecho de que más del 90% de los dominicanos y dominicanas piense que los partidos sólo defienden los intereses de algunos grupos o de los mismos políticos<sup>11</sup> evidencia que estas organizaciones han entrado en una lógica de lealtades perversas: es la lógica del poder por el poder y de la lealtad endogámica. No hay lealtad con la población ni con la política de Estado ni con el desarrollo.

Sin una modificación de las relaciones de poder que consoliden un estado de derecho será muy difícil, si no imposible, que las personas tengan acceso equitativo a las capacidades y oportunidades. Para que exis-

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

ta un estado de derecho es fundamental que exista, por un lado, un régimen de consecuencias; es decir, un sistema de justicia que penalice las violaciones de la ley, y, por otro, una población empoderada que ejerza sus derechos. Lamentablemente, el sistema de partidos políticos se ha caracterizado por debilitar el régimen de consecuencias en la sociedad dominicana<sup>12</sup>.

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

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

### **Estructura del informe**

El presente informe se divide en siete capítulos.

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

En el segundo se analiza el empoderamiento social, los factores que influyen en

él y su distribución en el territorio nacional, así como sus vínculos con el desarrollo humano.

En el tercero se analizan el empoderamiento político a nivel territorial, la justicia y las capacidades de los gobiernos locales: el marco legal, los recursos y se discuten las posibilidades de los gobiernos locales para generar desarrollo humano.

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

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

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

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

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

- 1) *Foro sobre desarrollo humano 1. Áreas protegidas y desarrollo humano. ¿Por qué proteger a una iguana cuando hay niños desnutridos?*
- 2) *Foro sobre desarrollo humano 2. Descentralización y poder local en el desarrollo humano. El proceso de descentralización dominicano. ¿Crea ciudada-*

nía o fomenta el clientelismo y el caciquismo?

- 3) *Foro sobre desarrollo humano 3.* Nueva ruralidad y desarrollo humano. La nueva ruralidad dominicana, ¿sigue siendo la parte atrás de lo urbano o es una oportunidad para el desarrollo humano?
- 4) *Foro sobre desarrollo humano 4.* Desarrollo humano y descentralización del sector salud. ¿La desconcentración mejorará el bienestar de las personas o será más de lo mismo?





CAPÍTULO I

# Desarrollo humano y poder en el territorio

**El desarrollo humano  
implica tres dimensiones:  
la primera se vincula con el poder  
y la política, por tratarse del acceso  
a las oportunidades;  
la segunda nos refiere  
a la creación de capacidades  
que se portan individualmente,  
pero que se construyen socialmente;  
y la tercera, la dimensión local,  
da cuenta de la situación concreta  
de la gente en su espacio  
y circunstancias específicas.**

## Desarrollo humano y poder en el territorio

El desarrollo humano es la ampliación de las libertades reales de las personas para elegir lo que valoran en la vida. Las libertades reales dependen del acceso a las oportunidades y esto es una cuestión de poder. En sociedades con un deficiente estado de derecho, el acceso a las oportunidades está determinado por el nivel de poder que tengan las personas.

El desarrollo humano es también una situación concreta de la gente en sus circunstancias y, por lo tanto, es un hecho que se hace realidad en lo local.

Lo local es el espacio efectivo de actuación de las personas, individual y colectivamente, y, como señala Amartya Sen, el lugar hace la diferencia, pues las personas no ven el universo a partir del universo, las personas ven el universo desde un lugar. Este lugar es la base de las relaciones entre las personas, espacio vivo y dinámico de la vida y de la ciudadanía, donde se concretan las relaciones de cooperación y de poder.<sup>1</sup>

Las posibilidades de elección que pueden tener las personas y sus logros en la vida dependen de las capacidades que hayan podido acumular, las cuales si bien son portadas individualmente, muchas de ellas solamente se pueden construir colectivamente, en sociedad. Por lo tanto, el desarrollo humano tiene una dimensión individual y otra colectiva, de creación de capacidades y empoderamiento.

Las capacidades individuales habilitan a las personas para hacer cosas, mientras que las colectivas son las que crean las posibilida-

des para acceder a las oportunidades e incidir en las decisiones. Ambas, para ser perdurables en el tiempo, deben ser simultáneas, de esta forma las capacidades se convierten en empoderamiento y el empoderamiento en poder, el cual se construye, conquista o redistribuye. El equilibrio de poderes sociales es la garantía para que el Estado pueda actuar como rector, regulador y garante del acceso equitativo a las oportunidades y ello es la base para el desarrollo humano.

Este informe, entendiendo el desarrollo humano como un proceso de liberación de las personas desde una situación de privación, conjuga las tres dimensiones:

- La dimensión del poder.
- La dimensión individual y colectiva de las capacidades y el empoderamiento.
- La dimensión local del desarrollo humano.

Así se exploran la creación y distribución de capacidades en el territorio, la magnitud y forma en que éstas se convierten en empoderamiento en las provincias, la viabilidad de que el empoderamiento se convierta en poder y las condiciones para que ese poder produzca desarrollo humano. Es decir, examina el vínculo entre el proceso de creación de capacidades, el empoderamiento, el poder y el desarrollo humano en la situación concreta de las diferentes provincias de República Dominicana.

El punto de partida para este análisis es el hecho empírico establecido en el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005, de que el bajo desarrollo humano relativo de la

*En sociedades con un deficiente estado de derecho, el acceso a las oportunidades está determinado por el nivel de poder que tengan las personas*

*En el largo plazo,  
la economía  
dominicana crea  
riqueza reproduciendo  
la exclusión social*

sociedad dominicana no es el resultado de la falta de recursos, sino de la ausencia de compromiso del liderazgo nacional (empresarial, político, social, religioso) con un desarrollo a largo plazo, y la falta de poder en los sectores mayoritarios de la sociedad dominicana que fuercen un pacto social que garantice el desarrollo humano.

Además, este hecho no ha sido un resultado casual, arbitrario o accidental, sino que es el resultado de un estilo de crecimiento económico y un ordenamiento institucional sin una visión de desarrollo humano que ha ido generando exclusión social, clientelismo o negación de derechos; es decir, creando riqueza reproduciendo miseria.

La inequidad y los niveles de exclusión se han venido reproduciendo a través de las instituciones, la cultura política partidista y el defectuoso estado de derecho que reproducen el orden social excluyente y no permiten alcanzar el desarrollo humano.

El interés es investigar las condiciones que deben cumplirse para lograr un mayor empoderamiento y una descentralización real (transferencia de poder al ámbito local) que permitan crear un escenario propicio para modificar las relaciones de poder e impulsar el desarrollo humano. La movilización social y el aumento de las capacidades de la población pueden conducir a una mayor democratización de la sociedad, a equilibrar las relaciones de poder y a abrir las posibilidades de un verdadero estado de derecho. Esto, a su vez, exige analizar la capacidad institucional del poder local, sus límites y posibilidades en el contexto concreto de la realidad dominicana actual.

En resumen, este Informe parte de cinco premisas fundamentales:

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

- b) El desarrollo es una cuestión de poder, y el poder se construye, se conquista o se redistribuye.
- c) Hay una relación continua entre capacidades y empoderamiento.
- d) Las capacidades y el empoderamiento tienen una dimensión individual y colectiva, y ambas tienen que ser simultáneas.
- e) El desarrollo humano es un hecho concreto de la gente en sus circunstancias, y por lo tanto, tiene una dimensión local.

## **I.1 El crecimiento a largo plazo**

Una mirada al último medio siglo sugiere que la sociedad y la economía dominicana, como el resto del mundo, han mostrado avances y cambios trascendentales. La gran mayoría de los indicadores sociales e institucionales han registrado significativos progresos.

El ritmo del crecimiento económico del país ha sido impresionante, el más elevado de América Latina y el Caribe en más de cinco décadas (Anexo I.1 y I.2). La economía dominicana es hoy 8.5 veces mayor que en 1961 y tanto la población como el ingreso per cápita se han casi triplicado. Las exportaciones de bienes y servicios se multiplicaron por 50 para el mismo período y la estructura productiva nacional cambió radicalmente.

Pero ni el cambio en el modelo económico ni el ejemplar ritmo de generación de ingresos se han traducido en una mejora, en la misma magnitud, del bienestar de toda la población. Los progresos sociales e institucionales alcanzados están por debajo del valor que debería tener República Dominicana según el nivel de riqueza acumulada y del resultado promedio de América Latina y el Caribe.



A pesar de las numerosas reformas que se han impulsado desde todos los ámbitos del Estado y de los procesos de descentralización y desconcentración del poder y las funciones, los resultados no han permitido transformar en igual magnitud el éxito económico en mayor calidad de vida. Incluso, la creciente desigualdad en la distribución del ingreso ha ampliado la brecha entre pobres y ricos.

¿A qué se deben estos resultados tan dispares, de alto crecimiento económico y poco progreso social e institucional?

El modelo de acumulación no necesitó al desarrollo humano para crecer porque se basó en la exclusión social. Durante la sustitución de importaciones, la coerción salarial<sup>2</sup> y la protección del mercado interno crearon las condiciones para una alta rentabilidad y después, cuando se pasó a las zonas francas y al turismo, el modelo no demandó una mano de obra calificada más allá de un nivel educativo básico completo. Es decir, históricamente la educación no ha sido una fuente de movilidad social en los sectores dinámicos de la economía. No ha sido un requisito para acelerar la acumulación de capital y el crecimiento económico. En el largo plazo, esta forma de crecimiento se convirtió en una fuente de exclusión social que creaba riqueza, pero al mismo tiempo reproducía la miseria.

¿Cómo se ha podido sostener el crecimiento a largo plazo, a pesar del deterioro relativo de las condiciones de vida de la gente? Varios factores explican estos resultados.

Primero, debido a los cambios en el modelo de acumulación de capital. La acumulación basada en las exportaciones tradicionales fue apuntalada con la sustitución de importaciones (finales de los sesenta y década de los setenta), y cuando éstas entraron en crisis, fueron sustituidos por un nuevo modelo de acumulación basado en las

exportaciones de zonas francas y el turismo, el cual permitió la reestructuración de los ingresos de divisas.

Segundo, el entorno internacional favoreció el desarrollo de las zonas francas y el turismo.

Tercero, aparecieron mecanismos sociales que le daban sostenibilidad a la falta de inclusión: los procesos de emigración masiva hacia el exterior (Anexo I.7), el uso cada vez más intensivo de la mano de obra haitiana y el uso de la política como fuente de movilidad social y de acumulación de riqueza.

Durante décadas, República Dominicana ha sido un país expulsor de población, lo cual es resultado de la incapacidad del modelo económico, social e institucional de proporcionarle una vida digna a la ciudadanía. La contraparte de ese proceso ha sido un flujo masivo de divisas o remesas que ha contribuido a mantener la actividad económica y el nivel de vida de la población, pero al costo de “desterritorializar” el éxito y de debilitar la cohesión social.

La contratación de personas de nacionalidad haitiana se extiende porque son consideradas por los empleadores como “más dóciles”, “más trabajadoras”, “dispuestas a sacrificarse”, porque “están en desventaja” y “se han hecho imprescindibles” (Recuadro I.1). Mientras exista una reserva de fuerza de trabajo en esas condiciones y no se aborde el problema haitiano en toda su magnitud; es decir, que se cumplan plenamente las leyes laborales y los derechos humanos para este grupo poblacional, es más difícil pensar en un modelo económico y social que demande mejores condiciones de vida de la población y éste sea socialmente más incluyente.

Finalmente, la política se ha convertido en una fuente de movilidad social y la ineficiencia del Estado en un medio de redistribución de ingresos que compensa el carácter

## ¿Por qué utilizar la mano de obra haitiana en la construcción? Dos opiniones en dos momentos diferentes

### ❖ Diandino Peña, Secretario de Estado Obras Públicas

(Diario Hoy, 6 de noviembre de 1999)

Refiriéndose a las razones que justifican el uso de los trabajadores haitianos en la construcción y el campo:

“Son obreros más dóciles que en un momento dado están dispuestos a sacrificarse en términos de precio por hora a sabiendas de que están en condiciones de desventaja por residir en un territorio que no es el de ellos”.

“Hay casos de haitianos que comenzaron a laborar hace algún tiempo en la industria de la construcción como simples obreros, que hoy en día son maestros constructores”.

“Han actuado con mayor inteligencia que el obrero local, buscando mayores espacios y hasta cierto punto han desarrollado una tendencia donde ellos se han hecho imprescindibles”.

“Ellos amanecen en la construcción, trabajan de día, de noche y trabajan horas extras, contrario al operario dominicano que es más celoso, más pretencioso y, precisamente por ser local, muchas veces no se adapta a los reclamos del patrono de trabajar horas extras o amanecer en un proyecto en un tiempo determinado”.

“Si la construcción local tiene que prescindir por razones diversas de la mano de obra haitiana esto va a repercutir de manera significativa en el ritmo de las obras” (...) “el porcentaje de mano de obra haitiana en la industria de la construcción es muy alto en la actualidad” (...) “Pero más que alto, es la mano de obra que más empuja los trabajos de construcción en la etapa inicial como son la de movimiento de tierra, de bacheo de hormigón y de formación de varilla”.

(La mano de obra haitiana) “es con la que nosotros contamos para el inicio y desarrollo de obras de gran envergadura, como por ejemplo, el proyecto de ampliación de la Avenida 27 de Febrero y los pasos a nivel construidos en Santo Domingo”.

### ❖ Ingeniero Rafael (Tato) Bisonó. Constructor privado

(Semanario Clave, 19 de Julio del 2007)

“Antes los haitianos sólo se les veía picando piedras en las carreteras. Hoy, sin ellos, la industria de la construcción se paralizaría” (...) Contrario a lo que muchos opinan “a ellos se les paga igual que a los dominicanos”, sostiene. Opina que es un problema complejo, y calcula que estos extranjeros constituyen más del 60% de la mano de obra en la construcción. “Esa es la realidad. Los dominicanos, paradójicamente, no desean trabajar en esta industria”.

excluyente de la dinámica económica<sup>3</sup>. En cierta forma la ineficiencia del Estado tiene un rol funcional para la estabilidad del sistema, al incorporar o generar expectativas de incorporación a los que el modelo económico excluye. Así el sistema político pasó de ser ideológico a un sistema clientelar que genera ingresos, movilidad social y expectativas de progreso individual a una parte de la población. Como contraparte, el fundamento de la política partidista se ha montado en la lógica del poder por el poder, enraizándose más al clientelismo y tornándose cada vez más “endogámica”, movida por lealtades entre los miembros de grupos, al margen de toda fidelidad con el desarrollo, con la población y con las políticas de estado. Cabe preguntarse: ¿cuánto tiempo más puede funcionar el sistema así? ¿Cuánta ineficiencia del Estado soporta la democracia y la ciudadanía?

### **Las tendencias se mantienen**

En el Recuadro I.2 se actualiza el análisis

económico, social e institucional de la sociedad dominicana realizado en el último Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005 y se constatan las mismas tendencias de hace tres años. Estas tendencias de la economía y la sociedad dominicana ilustran un hecho que hoy día empieza a ser común en el análisis del país. La economía puede crecer de manera acelerada, pero eso no significa que las condiciones de vida de las personas vayan a mejorar de manera automática o proporcional. Esos resultados de excepcional crecimiento económico pueden coincidir con inequidad social, deterioro de los valores<sup>4</sup>, inadecuado manejo de los recursos naturales, ausencia de participación social, exiguos derechos ciudadanos, impunidad y clientelismo.

Así, la inequidad del poder económico se propaga a través de las instituciones y convierte el rezago del desarrollo humano en un tema esencialmente de poder y, por lo tanto, de la política, en la medida en que ésta tiene que ver con las formas y conteni-

Primero, el alto crecimiento económico de República Dominicana ha permitido que, en términos de ingreso per cápita, el país mejore su posición respecto al resto del mundo. Entre 96 países para los cuales se contaba con información, República Dominicana mejoró dos posiciones en riqueza por habitante en 30 años; 33 países mostraron un mejor desempeño. Al mismo tiempo, en términos de desarrollo humano, el país mejoró dos posiciones, mientras 37 países del mundo mejoraron sus indicadores más que República Dominicana.

Estas tendencias se confirman si se compara al país en el contexto regional de América Latina y el Caribe: entre 19 países para los cuales se contaba con información, República Dominicana ganó cinco posiciones en términos del ingreso por habitante (siendo el segundo país que más ganó) en 30 años, aunque sólo mejoró tres posiciones en términos de desarrollo humano (Gráfico A).

Estas comparaciones del progreso dominicano, en términos económicos y de desarrollo humano con otros países del mundo, reflejan del grado de desaprovechamiento de las oportunidades para mejorar el bienestar de la población.

Segundo, la capacidad de generación de empleo de la economía dominicana se ha reducido en el largo plazo. La elasticidad producto-empleo calculada para el período 1991-2005 fue de 0.51; es decir, por cada 1% de crecimiento en el PIB el empleo crece a la mitad. Por su parte, el impacto expansivo del gasto interno sobre la actividad económica se redujo en un 30% entre 1970-1983 y 1993-2006 debido a la falta de encadenamientos internos de las actividades más dinámicas.

Tercero, el nivel de competitividad revelada del total de las exportaciones dominicanas al mercado de Estados Unidos era en 2006 inferior al nivel que tenía en 1990 y viene declinando desde 1996. En los últimos 10 años, República Dominicana ha perdido la mitad de su participación en el mercado norteamericano (Gráfico B y Anexo I.3).

Cuarto, el rendimiento del turismo, medido en ingresos de divisas por turista y por habitación en términos reales, ha seguido declinando, mientras los ingresos totales están aumentando como consecuencia del incremento de la cantidad de

personas que arriban, lo que ha significado en el país mayores costos ambientales y externalidades negativas (Anexo I.4).

Quinto, la actividad de zonas francas declina aceleradamente. La participación en el mercado norteamericano de las confecciones, los textiles y los calzados en 2006 era un poco más de la mitad de lo que se exportaba en el año 2000 y en dólares corrientes representaba el 68%. Los empleos de zonas francas continúan su tendencia declinante (Anexo I.5 y I.6).

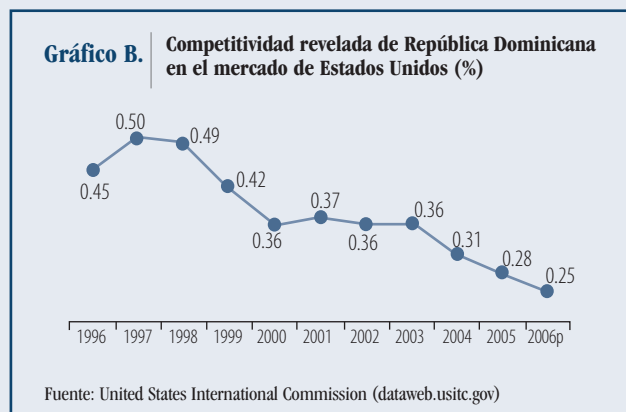
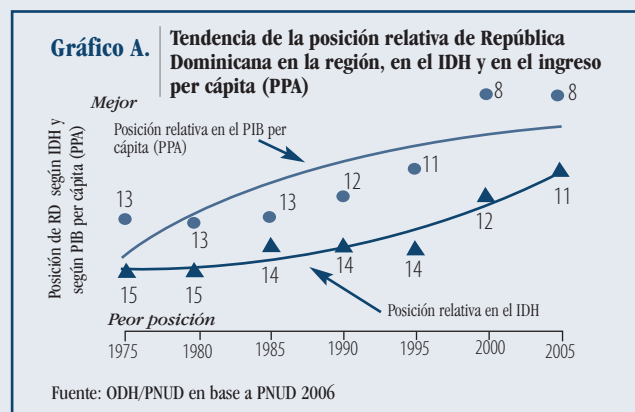
Sexto, el proceso de emigración de la población dominicana al exterior, como expresión de la incapacidad del modelo económico, social e institucional de ofrecer una vida digna, continúa siendo elevado.

Séptimo, en el ámbito de la identidad cultural, el nivel de exteriorismo crece; es decir, cada día las personas sienten menos confianza en que con su esfuerzo podrán mejorar sus resultados en la vida (ver capítulo II).

Octavo, la mayoría de los indicadores sociales e institucionales del país muestran un desempeño insuficiente con relación al nivel esperado dado el nivel de riqueza por habitante y los estándares internacionales, y un progreso inferior a los promedios de América Latina y el Caribe, a pesar de haber registrado un ritmo de crecimiento muy superior.

Noveno, las debilidades institucionales se reflejan en la persistencia del clientelismo y en la falta de institucionalidad.

Décimo, recientemente se han registrado progresos en algunas áreas como en la transparencia del sistema bancario, la puesta en marcha del régimen contributivo del seguro familiar de salud, se ha recuperado la estabilidad macroeconómica, se ha reformado el área institucional, económica y la planificación del Estado, la aprobación de la ley municipal, la de contratación de compras y obras gubernamentales y se han recuperado algunos indicadores sociales (reducción de pobreza, mejora de la distribución, etcétera) con relación a la crisis de 2003, la eficiencia del Estado ha mejorado en algunos aspectos, la justicia se ha hecho más independiente, lo cual representa una oportunidad para mejorar las condiciones de vida de la gente.



dos que adquieren las relaciones de poder y es el Estado el responsable de regular esas relaciones a través del estado de derecho. Una de las formas que la ciudadanía tiene de relacionarse con el poder es a través de los partidos políticos, que deberían actuar como agentes de representación de los intereses de esa ciudadanía, siendo la democracia la que organiza las tensiones y los conflictos que generan las luchas de poder<sup>5</sup>.

El problema es que en sociedades inequitativas, el Estado no juega esa función; con instituciones débiles, los mecanismos que regulan las relaciones de poder son igualmente débiles y el Estado es capturado por grupos específicos que debilitan la democracia (Recuadro I.3).

## **I.2 La creación de capacidades, el poder, las instituciones y la equidad**

Al definir el desarrollo como las libertades reales que tiene una persona para hacer y ser lo que valora en la vida, Amartya Sen parte de una concepción ética en donde las personas son el centro de la preocupación moral<sup>6</sup>. Ello no quiere decir que éstas existen al margen de la sociedad, sin interconexiones entre ellas, sin que el bienestar de una esté vinculado al bienestar de las demás; tampoco implica que el logro individual no esté asociado y condicionado por el avance colectivo, o que se pueda reducir la sociedad a la simple suma de individuos (el llamado individualismo metodológico).

La dimensión social en la creación de libertades individuales tiene un valor intrínseco, forma parte integral del bienestar a valorar porque el ser humano vive en sociedad<sup>7</sup>. También tiene un valor instrumental porque muchas capacidades y oportunidades solamente se pueden lograr a través de la filiación a un grupo, como un compromiso de alcance colectivo o de interés general.

### **Recuadro I.3**

### **Sobre el poder y el desarrollo**

“Yo he trabajado en la política y sé que las cosas no cambian en el mundo si no se tiene poder político o si no se cambia el equilibrio del poder. Por lo tanto, ya sea en situaciones específicas de un país o en problemas mundiales, parte de lo que estamos tratando de hacer y de apoyar es un cambio en el equilibrio del poder, un proceso de fortalecimiento que dé más a los que tienen menos – menos poder y menos privilegios- que les dé una mayor porción del gran pastel de la globalización.”

Kemal Dervis, Administrador del PNUD, 2006

El mismo Sen<sup>8</sup> destaca que las capacidades individuales que crean libertades están condicionadas no sólo por circunstancias personales como la edad, género, propensión a enfermarse o a tener discapacidades, sino también por circunstancias sociales como el acceso a las oportunidades (educación, salud, empleo), características epidemiológicas, entornos sociales, acceso a los mercados, existencia de los bienes públicos, marco institucional, normas legales y sociales, derechos, oportunidades económicas, libertades políticas, servicios sociales, garantía de transparencia y seguridad protectora, entre otras muchas.

Si las capacidades individuales dependen del entorno social, como acabamos de indicar, entonces la estructura del poder económico, las instituciones y la dotación de capacidades de una población se encuentran estrechamente relacionadas entre sí.

La estructura del poder determina las capacidades a través de las instituciones. Por lo tanto, mejorar la dotación de capacidades de la población y garantizar igualdad en el acceso a las oportunidades, solamente se puede lograr actuando sobre las instituciones y la cultura política; es decir, modificando las relaciones de poder. Sólo así se puede cambiar la dinámica de exclusión y reordenar el poder económico hacia un modelo incluyente, equitativo y participativo (Dia-

grama I.1). Sin embargo, no existen razones de peso para pensar que las sociedades gravitarán espontáneamente hacia las instituciones que fomenten la distribución equitativa del poder<sup>9</sup>. Si se reemplazan las instituciones deficientes y disfuncionales por otras que aseguren el ejercicio de los derechos y deberes con igualdad, que incrementen el bienestar social y el desarrollo humano (igualdad de oportunidades), necesariamente habría perdedores y ganadores. El cambio puede verse truncado si la tajada que le correspondiera a los grupos poderosos se redujera sustancialmente.

El cambio institucional puede ocurrir cuando los grupos interesados adquieran suficiente poder como para imponerse a los eventuales perjudicados o cuando los actuales grupos de poder y la sociedad puedan llegar a un acuerdo que les permita sentirse compensados después del cambio.

Lo primero implica generar cambios desde abajo mediante la participación y la creación de capacidades. Lo segundo implica construir un gran consenso, que se dará solo si “los de abajo” pueden mostrar un cierto nivel de poder para ser tomados en cuenta.

El análisis del poder es complejo y no existe una definición universalmente aceptada. El poder es una relación social estructuralmente determinada, y es una capacidad. Hay varios enfoques que explican el poder<sup>10</sup>:

- Puede entenderse como un bien escaso y finito en un sistema en donde la ganancia de uno es la pérdida de otro o el poder del que disfruta un grupo no lo puede disfrutar otro al mismo tiempo<sup>11</sup>, ofreciendo una visión conflictiva del mismo.
- Otro enfoque entiende el poder como resultado de consensos; es decir, que “el poder puede crecer infinitamente si se trabaja en ello”<sup>12</sup>, al igual que las capaci-



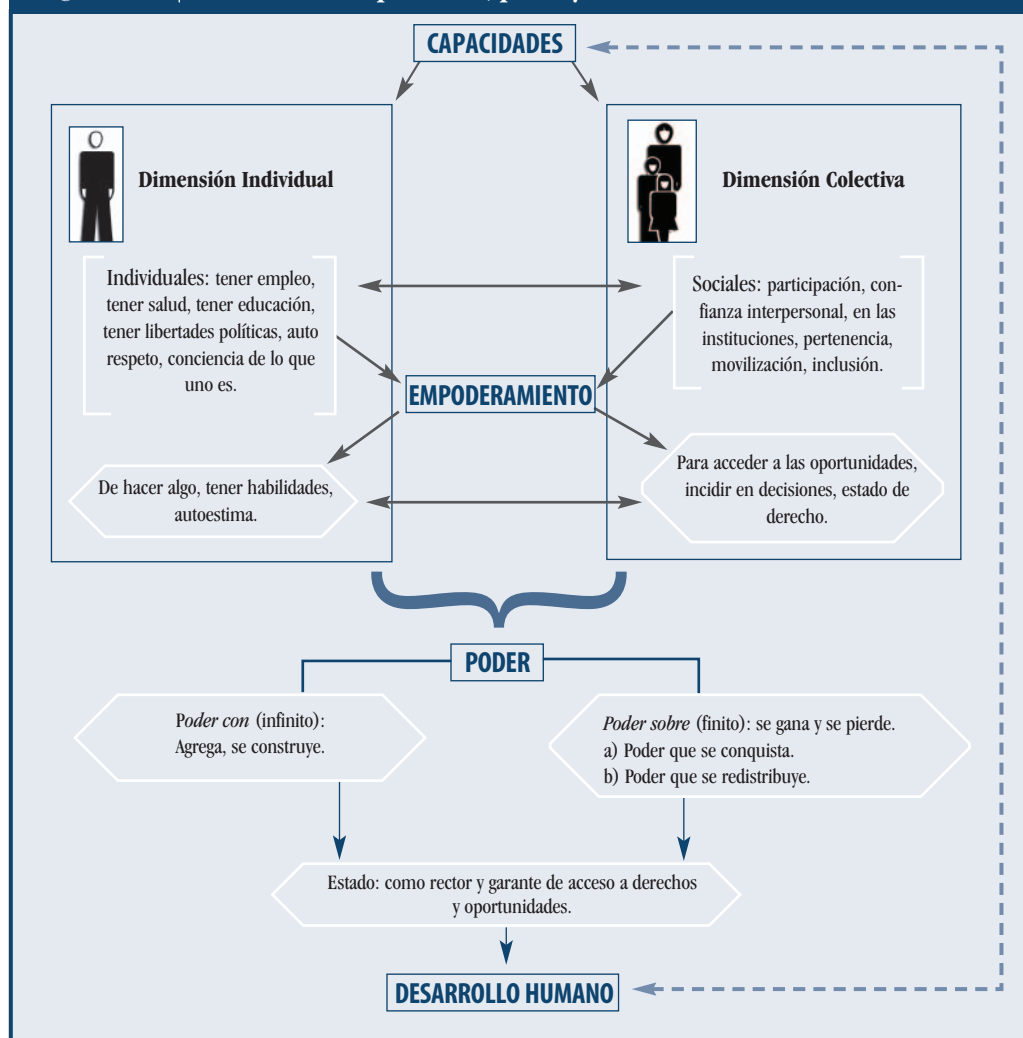
dades humanas. “En esta perspectiva el poder no es finito y no existe una dotación limitada de poder, sino que éste tiene que ser creado y legitimado por la sociedad. Esto ocurre más fácilmente cuando mayor coherencia interna y búsqueda de objetivos comunes haya en el seno de la misma”<sup>13</sup>.

- Finalmente, una tercera explicación es que el poder puede ser tanto conflictivo como consensuado<sup>14</sup>.

La relación entre capacidades, empoderamiento, poder, Estado y desarrollo humano se puede apreciar en el Diagrama I.2. El punto de partida son las capacidades que, si bien están adscritas a una persona, ésta es una persona en sociedad y sus oportunidades dependen del entorno y la sociedad en que viva. Esa doble dimensión, individual y colectiva de las capacidades, empodera para hacer algo, para tener habilidades y autoestima; pero, al mismo tiempo, empodera para que las personas puedan acceder a las oportunidades, incidir en las decisiones que les afectan y presionar para que se creen instituciones que respondan a las necesidades de la población de forma efectiva a fin de garantizar el acceso equitativo a los bienes públicos etcétera. El acceso equitativo a las oportunidades depende del Estado y éste, como resultado de una relación social que refleja

*El Estado tiene la obligación de crear las condiciones que igualen las circunstancias y debe prevenir todas aquellas ocurrencias de las cuales los individuos no son responsables*

Diagrama I.2 | Vínculo entre capacidades, poder y desarrollo humano



*El Estado es una relación social que refleja una correlación de poder*

relaciones de poder, puede o no representar los intereses mayoritarios o la institucionalidad apropiada para garantizar un estado de derecho. Por lo tanto, la posibilidad de convertir el empoderamiento (individual y colectivo) de las personas y grupos en poder efectivo que influya y modifique las relaciones de poder (Recuadro I.4), que son subyacentes al Estado, es la garantía del acceso equitativo a las oportunidades.

El poder tiene dos dimensiones<sup>15</sup>:

- “Poder con”. Implica una concepción de construcción de poder en donde intereses diversos tratan de ponerse de acuerdo en objetivos comunes y crean una

fuerza colectiva mediante el consenso. En esta perspectiva el poder se entiende como “un bien infinito” y en constante construcción.

- “Poder sobre”. Está asociado al poder como conflicto, como un “bien finito y escaso” que se conquista o se redistribuye mediante acciones de “fuerza” o institucionales de descentralización real (traspaso de decisiones y recursos) o de redistribución (propiedad, capacidades, acceso a oportunidades), que pueden ser consensuadas. Dentro de esta perspectiva, el Estado, de forma legítima y legal, puede actuar en beneficio de la

mayoría. Por ejemplo, la experiencia reciente del Seguro Familiar de Salud (SFS): su implementación estuvo bloqueada por intereses particulares en perjuicio del interés mayoritario; en ese caso, el Estado debe velar por el interés común. En otras ocasiones, la movilización social es la que actúa como fuerza motora para restituir la equidad en el acceso a las oportunidades.

Las correlaciones de fuerzas y poder de los diferentes actores de la sociedad se reflejan en el Estado. El Estado es una relación social y expresa vínculos de poder, el cual puede estar capturado por grupos económicos o políticos que cambian en el tiempo o reflejar un equilibrio dinámico equitativo de fuerzas sociales. Para que el Estado pueda actuar como rector, como garante del estado de derecho y del acceso equitativo a las oportunidades, tiene que reflejar un equilibrio de poder que represente a toda la sociedad, y así podrá impulsar el desarrollo humano.

Es decir, la sociedad organizada y movilizadora puede desatar fuerzas sociales para expandir la calidad de vida, ya sea mediante el poder que se construye, se redistribuye o conquista. Esto abrirá paso al desarrollo humano, el cual fortalecerá la creación de capacidades y, eventualmente, el estado de derecho, dando paso a un poder creciente construido mediante el consenso.

En resumen, para este informe, las capacidades están adscritas a las personas, pero su creación es un hecho individual y social al mismo tiempo, mediante el acceso equitativo a las oportunidades.

Las capacidades y el empoderamiento dan poder para intervenir en la sociedad e incidir en las decisiones.

A su vez, la posibilidad de incidir en las decisiones implica acumulación de fuerzas y desafía a una institucionalidad construida sobre la base de un determinado nivel de ine-

quidad social, empujando al Estado para que sea el garante y el regulador del acceso equitativo a las oportunidades (Diagrama I.3).

### **I.3 El papel del Estado en la conformación del poder y el desarrollo humano**

En el enfoque del desarrollo como libertad se establece una diferencia entre las circunstancias en que vive la población y la responsabilidad con que ella actúa: las personas deben igualarse en sus circunstancias teniendo acceso a similares oportunidades, pero son responsables de las consecuencias de sus decisiones, sus gustos y ambiciones, según aprovechen o no las oportunidades.

El Estado tiene la obligación de crear las condiciones que igualen las circunstancias y debe prevenir todas aquellas ocurrencias de las cuales los individuos no son responsables, pero que les perjudican. Por ejemplo, debe mejorar la calidad y el acceso a la educación, impedir la discriminación, crear un escenario favorable para que aumente el empleo o crear condiciones para que las personas participen en las decisiones que les afectan. La denegación de esas libertades es una expresión del fracaso de la responsabilidad del Estado<sup>16</sup>. Sólo después de que se igualen las circunstancias, que las instituciones garanticen equidad en el acceso a las oportunidades y se eliminen las asimetrías de información, el mecanismo del mercado como institución puede funcionar eficientemente<sup>17</sup>.

El empoderamiento de la población es una vía para garantizar la igualdad de oportunidades y ésta se logra en parte cuando se amplía el espacio de decisión de la ciudadanía. Esto es el resultado de procesos simultáneos: el poder que se construye, el que se conquista y el que se redistribuye o transfiere mediante transformaciones más democráticas de la sociedad. Para que ese empoderamiento pueda ser sostenible debe ser res-

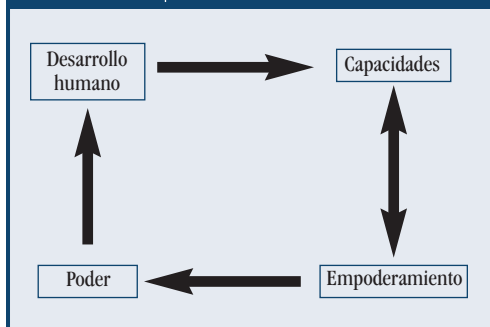
#### **Recuadro I.4 | Empoderamiento y poder**

Empoderamiento es un proceso permanente de creación de capacidades y logros de las personas y grupos para incidir en las decisiones que los afectan.

Poder es el ejercicio real del empoderamiento en el ámbito político, el cual se puede hacer mediante construcción, conquista o redistribución.

Diagrama I.3

### El ciclo de las capacidades al desarrollo humano



ponsable, coherente y eficaz, superando la improvisación, con un marco analítico de ideas factibles, calculadas y fundamentadas, que guíen las intervenciones públicas y que sirvan de referencia a las acciones privadas. Así, por ejemplo, no se puede desestabilizar la macroeconomía ni violentar el equilibrio fiscal, pero sí se puede decidir cómo lograr el equilibrio fiscal (cortando gastos sociales o creando impuestos progresivos).

#### I.3.1 El desarrollo humano como estrategia

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

Este enfoque integra en un marco analítico la generación de riqueza, la distribución (equidad) y la institucionalidad. De esta manera, la estrategia de desarrollo humano debe garantizar simultáneamente cuatro elementos:

- Ampliar las libertades y oportunidades de que disponen las personas.
- Generar riqueza material de manera sostenible y participativa.

- Hacer que la fuente de esa riqueza material sea la gente, mediante el conocimiento y las habilidades para producir.
- Tener capacidad política e institucional para devolverle a las personas el resultado de su esfuerzo productivo a través de políticas deliberadas.

Estos objetivos se pueden fundir en un marco estratégico, en el cual la meta no es maximizar una cifra, sino avanzar en el logro de distintos objetivos: la eficiencia, la equidad, el empoderamiento y la libertad<sup>18</sup>, los cuales no son alternativos, excluyentes o sucesivos, sino que deben abordarse de manera simultánea, sin pretender recetas universales. La combinación de estos cuatro objetivos dependerá de las posibilidades de cada sociedad concreta en cada momento (Recuadro I.4).

#### I.3.2 La descentralización como medio

La descentralización es un medio para acercar la población a las decisiones que le afectan y para materializar la distribución territorial del poder. Hablamos de una descentralización sustantiva que va más allá de la mera reingeniería política y administrativa. Ello reclama el reconocimiento de gobiernos intermedios y locales con un marco legal y de competencias precisas, respetado por el gobierno central; con autoridades que tengan una visión de las complejidades del territorio que administran y estén conscientes de los recursos naturales, históricos, culturales y humanos del que disponen.

La descentralización no produce desarrollo humano ni hace más eficiente y eficaz la administración pública de manera automática. Más que una medida administrativa, significa una opción y una concepción política de la participación que potencia la libertad de la gente a escoger el modo de vida que valora.



## Recuadro I.5 Una discusión conceptual sobre el desarrollo como libertad

Una persona con educación, bien nutrida, con un empleo y un ingreso digno, que disfrute de seguridad ciudadana, con justicia, donde se respeten sus ideas y tenga derecho a participar en las decisiones de su comunidad y su país, es una persona con capacidades, oportunidades y, en consecuencia, con libertades para elegir el modo de vida que desee. De eso se trata el desarrollo: lograr que las personas tengan mayor calidad de vida y mayores opciones para elegir.

Las teorías convencionales del desarrollo económico han cifrado el éxito de los países en el aumento del producto interno bruto por habitante. Sin embargo, no hay nada que garantice que este crecimiento vaya a reducir las privaciones que sufre la población. Crecimiento y estabilidad son necesarios pero no suficientes para determinar la calidad de vida de la gente. El enfoque del desarrollo como libertad coloca a las personas en el centro de los objetivos del desarrollo. El desarrollo humano es la expansión de las libertades reales de que disfruta una persona para hacer o ser en la vida lo que tiene razones para valorar. Una estrategia de desarrollo humano es un proceso de liberación de la persona y de la sociedad desde una situación de privación.

Este enfoque ofrece claros lineamientos y criterios de intervención de políticas para cambiar la realidad; ofrece una posibilidad, simplemente eso. Sería un error de juicio pretender asignarle al enfoque de desarrollo humano, por sí mismo, la característica de fuerza “liberadora”. Solamente nos da instrumentos para que a través de la política y de la acumulación de poder de las personas se pueda materializar una propuesta de desarrollo humano que mejore su bienestar.

El desarrollo humano se basa en el **universalismo** al reconocer la existencia de valores compartidos por las diferentes culturas, por lo cual todos los seres humanos tenemos el mismo derecho a la capacidad básica de vivir una vida que valga la pena. El universalismo implica que los individuos tienen determinados

derechos en virtud de su humanidad y no por su condición de ciudadanos o por razones contingentes relacionadas con la realidad jurídica del país del que son ciudadanos.<sup>a</sup>

Es una propuesta de **economía real**, ya que es una construcción teórica que presta atención a la vida real, concreta y efectiva que consiguen las personas.

Maneja un concepto amplio de **racionalidad**<sup>b</sup> al someter a un escrutinio razonado las elecciones individuales y colectivas en términos de acciones, de objetivos, de valores y de prioridades, en donde las decisiones responden a un proceso de razonamiento que considera las obligaciones, ideales, intereses, lealtades, compromisos, etc.

El desarrollo humano es **normativo**. No ofrece recetas ni fórmulas, pero sí ofrece criterios y valores que guían la política. Como dice Sen: “la libertad se caracteriza por tener diversos aspectos relacionados con toda una variedad de actividades y de instituciones. No puede generar una visión del desarrollo que se traduzca fácilmente en una sencilla «fórmula» consistente simplemente en acumular capital, abrir los mercados o elaborar una planificación económica eficiente. El principio organizador que coloca las diferentes partes y piezas en un todo integrado es la preocupación global por el proceso de aumento de las libertades individuales y el compromiso social de contribuir a llevarlo a cabo.”<sup>c</sup>

Finalmente, es **pluralista**. La base de información sobre la que han de sostenerse las diferentes decisiones -en ética y economía-, y la evaluación de las mismas, utiliza todos los aspectos relevantes para los fines valorados, no sólo libertades y resultados, sino también reglas y procedimientos. El pluralismo consistió en la concepción de que hay muchos fines diferentes perseguidos por las personas y éstas siguen siendo, no obstante, plenamente racionales, humanas, capaces de comprenderse las unas a las otras, compadecerse e iluminarse entre sí.

<sup>a</sup> PNUD 2000

<sup>b</sup> Sen rechaza el concepto de racionalidad estereotipada basado en la consistencia interna de la opción, la búsqueda inteligente del interés propio y alguna otra variante de comportamiento maximizador.

<sup>c</sup> Sen 1999a, p. 356

<sup>d</sup> “Lo que no es posible sostener, ante la pluralidad de valores, tanto entre culturas como dentro de ellas, es que pueda existir un todo perfecto y coherente. Sólo la mentalidad totalitaria puede intentar hacernos creer en la necesidad de la peligrosa armonía de la absoluta coherencia.” “(...) el hombre racional, en cambio, debe ser liberal precisamente porque es consciente de las irracionalidades de ese “racionalismo” de la armonía a ultranza”. “Solamente el racionalismo dogmático y la ideología totalitaria pretenden mundos coherentes y cerrados y asumen que la sociedad perfecta es posible.” Berlín. p. 51-53

Se trata de un acto de voluntad política y una acción entre actores que comparten un espacio determinado, un proceso de construcción permanente de posibilidades de elección y de creación de capacidades para la población.

La descentralización abre una posibilidad a los agentes sociales constituidos en sujetos políticos, particularmente los más excluidos, para lograr las demandas que

entienden indispensables para su desarrollo como personas y alcanzar su inclusión económica, social e institucional.

### I.3.3. El espacio local y el desarrollo humano

Tomar en cuenta el espacio local en la definición de políticas que impulsen el desarrollo humano es primordial por diferentes motivos:

*El uso del territorio  
es un hecho social  
determinado  
por potencialidades  
endógenas*

Primero, el desarrollo humano es un proceso de la vida cotidiana de las personas.

Segundo, por la naturaleza de las relaciones sociales. La sociedad local tiene sus especificidades; los nexos entre actores políticos están marcados por la cultura, las tradiciones, los lugares de encuentro de la población, la cultura política y el parentesco. Esto determina un complejo de relaciones, formales e informales, entre las instancias de los poderes (ayuntamientos y dependencias de los gobiernos centrales) y las acciones e iniciativas de participación de las organizaciones de la sociedad civil, pasando por las relaciones de parentesco.

Tercero, los límites del espacio son más tangibles, lo cual hace más evidente las circunstancias del desarrollo, existiendo la posibilidad para la potenciación del poder local participativo e inclusivo. La dimensión local permite atender determinadas condiciones de forma más eficiente para que las personas alcancen la vida que consideran más valiosa<sup>19</sup>.

Cuarto, el límite tangible del territorio es muchas veces el límite del poder político, lo cual facilita la posibilidad de exigir cuentas y determinar de manera más precisa las consecuencias del ejercicio político y gerencial de las autoridades locales.

Ahora bien, la dimensión local del desarrollo humano puede ser un factor positivo o negativo para el desarrollo. Puede contribuir a fortalecer o debilitar la integración y la identidad nacional y del Estado. Todo depende de la forma en cómo se articule la esfera local y de ésta con la nacional.

#### **1.4 El desarrollo humano y el territorio**

La literatura que vincula el enfoque de desarrollo humano y el enfoque de capacidades con la cuestión territorial es práctica-

mente inexistente. Esto exige un esfuerzo adicional para tratar de entender como la literatura del desarrollo ha abordado la cuestión territorial y luego hacer el vínculo con el enfoque de capacidades.

La pregunta que se han hecho los estudiosos de la cuestión territorial es si ésta influye de alguna manera en los procesos de desarrollo. Las posturas más extremistas se preguntan si existe un potencial endógeno en los territorios que influye en el desarrollo. La intuición nos indica que la relación es más dialéctica: el uso del territorio es un hecho social determinado por ciertas potencialidades endógenas que a su vez crean externalidades positivas y negativas que refuerzan o diluyen las posibilidades de desarrollo humano en un determinado espacio. Esas fuerzas se ven acrecentadas o disminuidas por los niveles de vínculo con el proceso de globalización. Las zonas del país con menos vínculos con el exterior son las que tienen menos potencial para aumentar las actividades económicas y ésta es una condición necesaria, pero no suficiente en el mediano plazo, para lograr desarrollo humano. En el caso dominicano, los ejes de inserción en la economía mundial han sido el turismo, las zonas francas y las migraciones. La primera está condicionada por el territorio; la segunda, en su etapa madura, responde al aprovechamiento del sector empresarial de oportunidades ya instaladas en el territorio que generaron externalidades positivas, y la tercera responde a la falta de oportunidades.

No cabe duda que para el enfoque de desarrollo humano, cuyos ejes son la eficiencia, la equidad, el empoderamiento y la libertad, resulta central la cuestión territorial. La eficiencia, que implica incrementar la base material sustentada en la ampliación de las capacidades humanas, se beneficia de las externalidades positivas que puedan generarse de la aglomeración económica<sup>20</sup>. La equidad, que es la garantía de que las perso-

nas, sin importar donde vivan o nazcan, tengan las mismas oportunidades, busca garantizar la convergencia de opciones entre las diferentes provincias del país. El empoderamiento es la garantía de la equidad, es un hecho local y, por lo tanto, territorial. El resultado es la libertad y la posibilidad de tener las mismas capacidades de elección en todo el territorio nacional.

#### **I.4.1 La construcción social del territorio**

En la literatura económica, la cuestión territorial y espacial ha tomado una gran relevancia con los procesos de globalización y la aceptación creciente de la idea de que el desarrollo y la competitividad tienen un carácter localizado (véase el capítulo V). En general, casi todas las explicaciones se fundamentan en el supuesto de una conducta racional restringida a la maximización del beneficio mediante los mecanismos del mercado. Para el enfoque de capacidades, el mecanismo del mercado es simplemente una institución por medio de la cual los individuos pueden interrelacionarse y realizar actividades mutuamente ventajosas, las cuales históricamente pueden tener éxito cuando se dan las condiciones para que todas las personas puedan beneficiarse. Para que eso sea posible, se necesita la provisión de educación básica, de salud, de un estado de nutrición aceptable, de instituciones que preserven los derechos, del acceso a la información, de la transparencia institucional, etc. Sin esas condiciones previas los mercados poco van hacer para expandir las libertades sustantivas de las personas aunque se respete la libertad de proceso de los mercados.

El supuesto de que la única forma de racionalidad<sup>21</sup> es maximizando el beneficio personal es también objeto de una profunda crítica por parte de Sen en la medida que restringe al ser humano a un “tonto racional”<sup>22</sup> sin libertad de pensamiento.

Para este informe, el territorio es más que una superficie perteneciente a una nación o un municipio, es, como lo define la geografía humana moderna, “el suelo donde se concretizan las relaciones sociales, las relaciones entre vecindad y solidaridad y las relaciones de poder. El territorio es la manifestación activa de la vida”<sup>23</sup>. El territorio es la base de ciertas potencialidades de desarrollo de una zona. Esas potencialidades están ahí y su explotación dependerá del modelo adoptado y de las fuerzas sociales que actúan en la zona, creando un espacio socialmente construido que determina en parte la localización de las actividades económicas.

Una región implica una cierta homogeneidad interna, en la cual se produce un conjunto de relaciones funcionales que le dan cohesión y generan identidad.

Esa región puede constituirse como un “campo de fuerzas” centrípetas, que atrae, o centrífugas, que expulsa, adquiriendo cada vez más complejidad, redefiniendo los entornos sociales, institucionales y económicos, afectando las posibilidades de desarrollo humano y empoderamiento de la población.

Incorporar la cuestión territorial y de la localización en el enfoque de desarrollo humano sólo adquiere importancia en la medida en que es el asiento de espacios socialmente construidos y como artificio intelectual para entender y actuar a fin de lograr la equidad. Para el desarrollo humano, las oportunidades y las realizaciones en la vida no pueden depender de una “lotería de cuna” y del lugar de nacimiento, aunque es evidente que lo que las personas pueden ser o hacer difiere de un área geográfica a otra. Un desarrollo regional desequilibrado no sólo reduce las posibilidades de realizaciones en las regiones con más privaciones, sino que limita las oportunidades reduciendo la capacidad de elección de las personas.

*El mecanismo del mercado es simplemente una institución cuyo funcionamiento exige que las demás instituciones funcionen*

Las desigualdades regionales en activos, ingresos y acceso a bienes y servicios contribuyen a generar posibilidades de elección individual y colectiva diferentes. Del mismo modo, las particularidades de la naturaleza, la sociedad, las instituciones y las políticas públicas locales pueden traducirse en distintas oportunidades de desarrollo para los individuos, aún con iguales recursos económicos. En consecuencia, el enfoque de desarrollo humano puede mostrar las diferencias entre los distintos ámbitos geográficos del país y promover políticas de redistribución para incrementar la equidad regional<sup>24</sup>.

*Para el desarrollo humano, las oportunidades y las realizaciones en la vida no pueden depender de una “lotería de cuna”*

### **1.5 Empoderamiento humano: relación entre lo individual y lo colectivo**

La descentralización del poder institucional servirá de poco si no existe una población empoderada que garantice una práctica democrática. Por esta razón se debe trabajar simultáneamente en la capacidad institucional de los gobiernos y en el empoderamiento de las personas.

El empoderamiento es el proceso de adquirir control sobre las fuerzas externas que inciden en las vidas de las personas, así como el aumento de la confianza propia y las capacidades individuales<sup>25</sup>. Es el ejercicio efectivo y real de la titularidad de los derechos, las capacidades y las libertades. Es uno de los elementos de la estrategia de desarrollo humano y tiene un valor tanto en sí mismo como también un valor instrumental.

- Valor en sí mismo porque el empoderamiento da dignidad a las personas y las realiza en el ámbito de las relaciones interpersonales, que es parte fundamental de la naturaleza humana.
- Valor instrumental porque permite el acceso a las capacidades y oportunidades. La equidad en el acceso a las oportunidades es un resultado de las relaciones de

poder. El empoderamiento y la movilización social son los mecanismos que tiene la población para conseguir un estado de derecho, para impedir la apropiación privada de los bienes públicos y para garantizar la igualdad en las oportunidades.

Capacidades y empoderamiento forman un continuo, una unidad, ya que la creación de capacidades es una vía para generar empoderamiento y éste fortalece la creación de éstas. Así como las capacidades tienen una dimensión individual y otra colectiva, el empoderamiento también las tiene. Para que las personas puedan ampliar sus opciones y disfrutar de libertades reales ambas deben estar presentes y ser consideradas en cualquier estrategia para impulsar el empoderamiento.

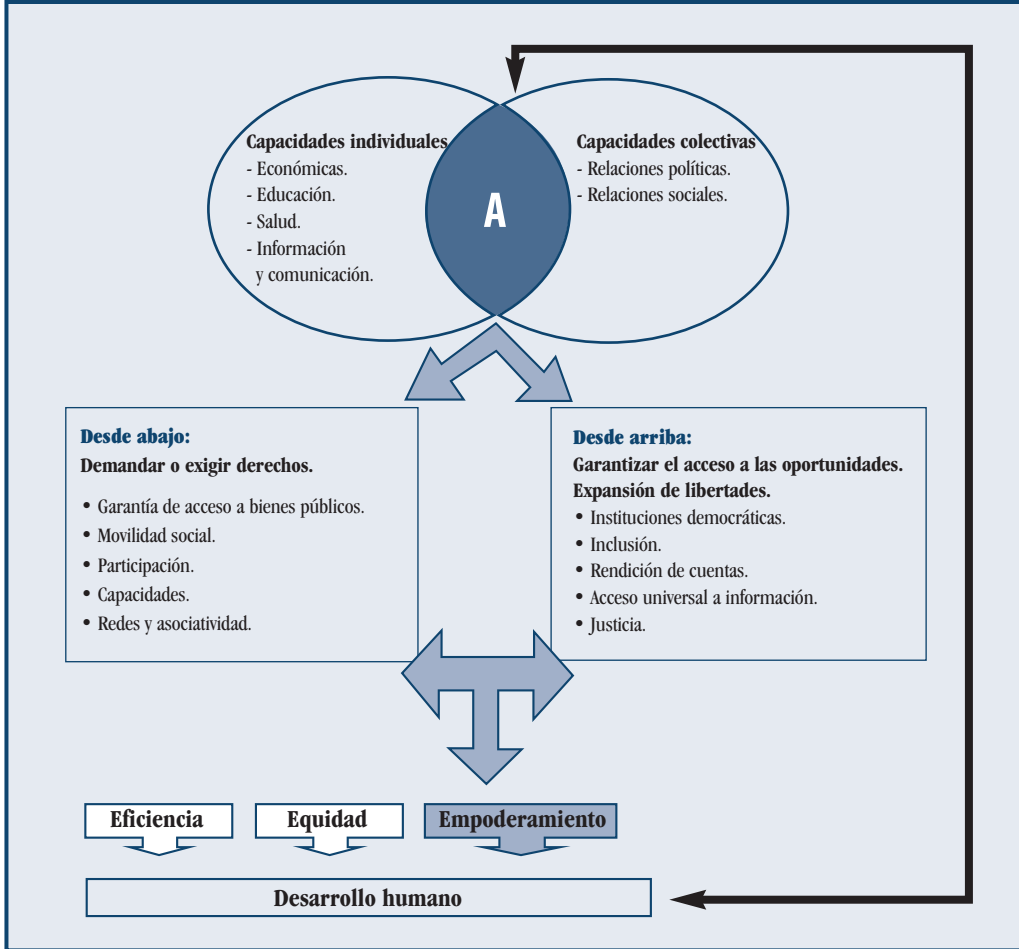
Una estrategia de empoderamiento debe también contemplar la necesidad de actuar en dos direcciones a la par<sup>26</sup>:

- Desde arriba (el Estado), creando y facilitando mecanismos de participación de la población en las decisiones que le afectan. Se trata de hacer más responsables las instituciones frente a la ciudadanía, de eliminar las barreras sociales y de discriminación existentes que impiden el acceso equitativo a las oportunidades y la participación y a la creación de canales institucionales de participación.
- Desde abajo, las iniciativas impulsadas por los grupos excluidos mediante la movilización social.

Los resultados de estos procesos de empoderamiento sólo serán sostenibles cuando las iniciativas impulsadas desde el Estado respondan a las demandas de la población. Ninguna iniciativa pública de empoderamiento será exitosa si no es admitida y recibida por la población beneficiaria.

El empoderamiento, al igual que el desarrollo, es un proceso que se da en contex-

Diagrama I.4 | Marco conceptual sobre empoderamiento y desarrollo humano



*El empoderamiento individual y el colectivo, para ser sostenibles, tienen que ser simultáneos*

tos específicos y responde a dinámicas diferentes en distintos lugares. Por esta razón, este informe hace énfasis en el análisis de lo local. Aunque la dinámica es diferente en cada contexto, podemos marcar ciertas dimensiones comunes que influyen en la creación de poder.

El Diagrama I.4 recoge gráficamente las interrelaciones que se dan entre el empoderamiento y los otros elementos de la estrategia de desarrollo humano: eficiencia y equidad. Como se ha dicho, el empoderamiento, para ser sostenible, requiere del concurso simultáneo de los tipos de empoderamiento: individual (económico, educativo, salud, tecnologías de información y comunicación) y colectivo (relaciones sociales y políticas).

Sólo en el área "A" las capacidades individuales y colectivas tienen niveles similares y se producen las mejores condiciones y más armoniosas para que el desarrollo humano sea sostenible, estando más cerca de un empoderamiento real. Ahora bien, el valor de "A" puede ser relativamente bajo; en este caso, si bien existe una relativa armonía, las posibilidades de lograr desarrollo humano son más limitadas.

La sociedad que se empodera de forma equitativa reclama del sistema político reformas institucionales que consoliden el estado de derecho, que remuevan barreras y permitan el acceso, al tiempo que se respondan a las demandas que se deriven del empoderamiento. Sin una política democrática efecti-

va, el empoderamiento no será efectivo ni sostenible. Democracia real y empoderamiento tienden el uno al otro.

El empoderamiento puede transformarse en disputas violentas o en formas autoritarias de poder cuando la movilización social por los derechos colectivos no encuentra respuesta de las instancias correspondientes; también cuando hay desajustes y no hay simultaneidad entre las diferentes dimensiones del poder (individual y colectiva; oferta y demanda) y cuando no existen mecanismos institucionales para canalizar las demandas de la población.

El empoderamiento debe tener una progresión holística que cubra diferentes niveles: desde la persona a las organizaciones de base, a lo local, regional y nacional, sin que este orden sea necesariamente el que se siga ni se trate de un proceso lineal. La creación de estos puentes entre unos niveles y otros es básica para la descentralización, ya que une a las personas con las políticas macro.

En síntesis, las capacidades individuales y colectivas para ser sostenibles deben formar una unidad. Las capacidades las portan las personas y las habilitan para hacer cosas, pero la persona actúa en sociedad y necesita del colectivo para construir capacidades. Pero además, la calidad de vida en sociedad es parte del cálculo del bienestar.

### **1.5.1 ¿Cómo medir el empoderamiento? El Índice de Empoderamiento Humano (IEH)**

El empoderamiento ha sido siempre un concepto difícil de definir y de medir. El abordaje conceptual que se hace en el Informe Nacional de Desarrollo Humano de Nepal 2004 ha facilitado su medición, creando un Índice de Empoderamiento Humano (IEH).

El índice combina las dos dimensiones (individual y colectiva) de las capacidades y el empoderamiento.

El presente informe tomó como referencia inicial la medición de Nepal; sin embargo, se avanzó en el cálculo del índice y en la discusión de la interrelación de lo individual y colectivo.

Al igual que en el cálculo del Índice de Desarrollo Humano (IDH), lo importante con este índice es determinar la posición relativa de cada provincia y no tanto el valor absoluto. Cabe señalar que se reconocen las limitaciones en muchos de los indicadores utilizados, pero se ha estimado que lo más importante es abrir nuevos caminos en la investigación social en el país, donde a partir de éste u otros enfoques metodológicos similares se puedan construir indicadores más precisos.

En el Diagrama I.5 se explica la arquitectura del índice y sus dos dimensiones (individual y colectiva), así como las diferentes dimensiones que componen cada uno. Todos los indicadores son positivos; es decir, miden capacidades o potencialidades, no privaciones. Por lo tanto, cuanto mayor sea el valor del índice de la provincia, mejor será la posición en términos de empoderamiento con respecto a otras.

En su creación se han utilizado 52 indicadores, agrupados en variables, subdimensiones y dimensiones a nivel provincial, a excepción de las referidas a las capacidades sociales, que tan solo tienen representatividad regional. Las notas técnicas explican las fuentes y la metodología de cálculo. Las regiones consideradas son Norte, con 14 provincias; Sur, con 10 provincias; Este, con seis provincias, y la Zona Metropolitana, con dos provincias (Cuadro I.1).

Para homogenizar, la unidad de medida de los diferentes indicadores se ha estandarizado entre 0 y 1, calculado a partir del valor

**Cuadro 1.1 | División regional utilizada para el Índice de Empoderamiento Humano (IEH)**

<b>Metropolitana</b>	<b>Norte</b>	<b>Este</b>	<b>Sur</b>
Distrito Nacional Santo Domingo	Dajabón Duarte Espaillat La Vega María Trinidad Sánchez Montecristi Puerto Plata Salcedo Santiago Santiago Rodríguez Valverde Monseñor Nouel Sánchez Ramírez Samaná	El Seibo La Altagracia La Romana San Pedro de Macorís Monte Plata Hato Mayor	Azua Bahoruco Barahona Elías Piña Peravia San Cristóbal San Juan Pedernales Independencia San José de Ocoa

Fuente: ODH/PNUD en base a LAPOP 2006

máximo y mínimo de los datos observados en las provincias o regiones. La información obtenida establece el orden entre las provincias más que el nivel y distancia entre ellas, siendo siempre uno (1) la mejor posición y cero (0) la peor. Hay que señalar que ni la primera ni la última posición reflejan niveles óptimos o pésimos de logros o realizaciones, sino la posición que ocupan con respecto a las otras provincias.

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

El empoderamiento individual se entiende como la capacidad que habilita, la capacidad “de” hacer o ser algo.

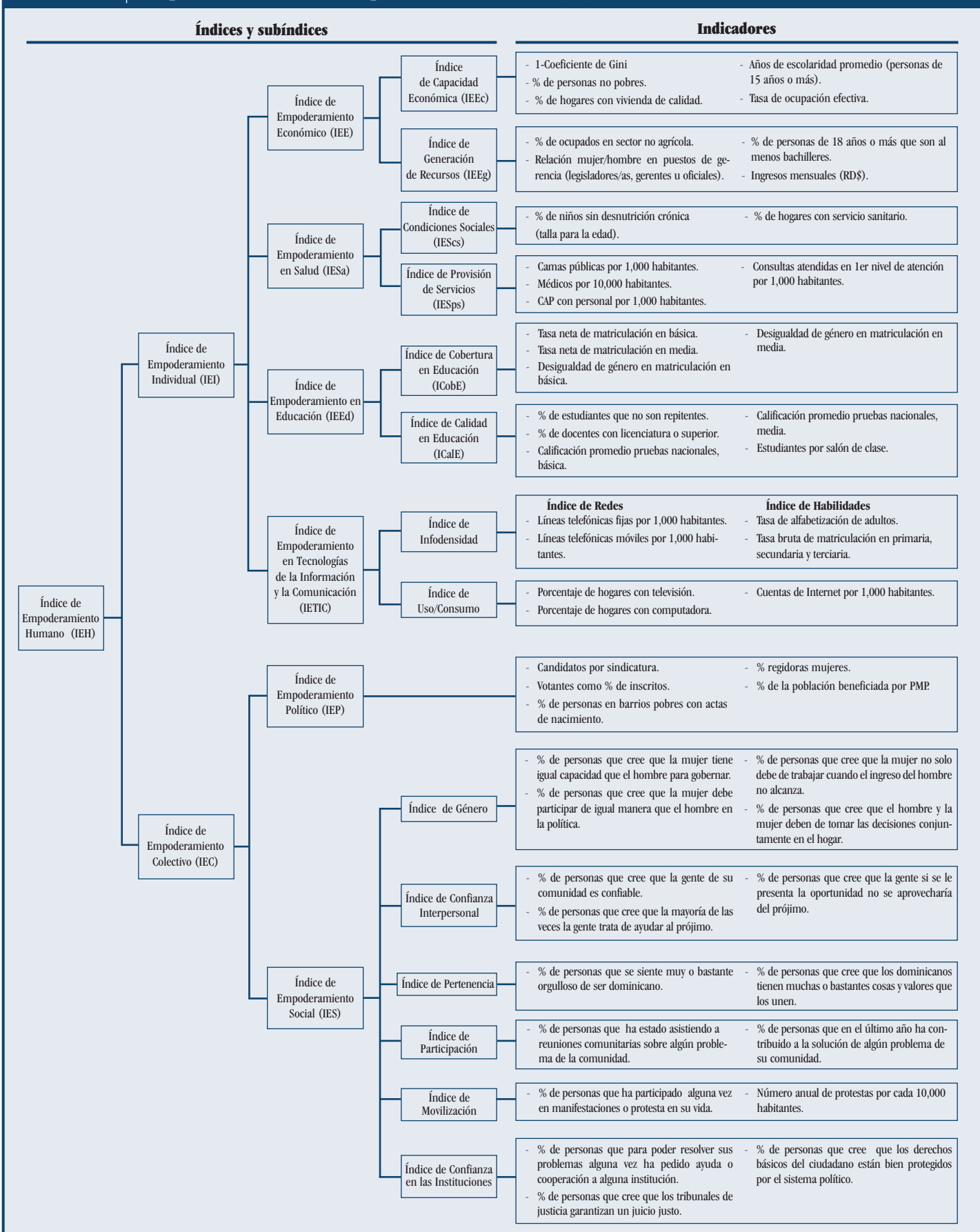
Esta dimensión comprende diferentes capacidades que amplían el espacio de decisión y las libertades de las personas. Todas las capacidades, clasificadas para este propósito como individuales, están condicionadas por el entorno y la sociedad en que cada persona se desenvuelve, pero son portadas de forma individual.

El Índice de Empoderamiento Individual (IEI) está constituido por cuatro índi-

ces, en base a diferentes capacidades (Diagrama 1.5):

- Económicas (IEE), resulta de combinar la capacidad económica de las personas de cada provincia con la efectiva de generación de recursos que tenga. Se discute ampliamente en el capítulo V.
- Salud (IESa), asume que el empoderamiento en salud resulta de la combinación de las condiciones sociales de las personas en las provincias y de la capacidad de provisión de servicios que tienen, las instituciones en cada provincia. Se analiza en el capítulo IV.
- Educación (IEEd), combina la cobertura educativa en la provincia con la calidad. Se discute en el capítulo IV.
- Tecnologías de la información y la comunicación (IETIC)<sup>27</sup>, mide el nivel de conectividad de las provincias en relación a las habilidades de la población para manejar la tecnología, lo cual determina la infodensidad, que a su vez se relaciona con el nivel de uso de las nuevas tecnologías de información. Se analiza en el capítulo V.

Diagrama I.5 | Composición del Índice de Empoderamiento Humano (IEH)





**Cuadro 1.2 | Índice de Empoderamiento Humano (IEH) a nivel regional**

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

Cuadro 1.2 cont. | Índice de Empoderamiento Humano (IEH) a nivel regional

Región	Norte	Metro	Sur	Este	Total
<b>Índice de Empoderamiento en TIC (IETIC)</b>	0.325	1.000	0.007	0.198	0.466
<b>Índice de Uso/ Consumo</b>	0.347	1.000	0.000	0.213	0.478
Cuentas de internet por 1,000 habitantes (2006)	9.2	25.2	2.8	8.0	12.9
% de hogares con computadoras (2002)	3.5	10.8	1.7	2.9	5.5
Proporción de hogares con TV (2002)	68.3	76.8	57.3	62.6	68.4
<b>Índice de Infodensidad</b>	0.302	1.000	0.013	0.183	0.454
<b>Índice de Habilidades</b>	0.352	1.000	0.026	0.233	0.480
Tasa bruta de matriculación en primaria, secundaria y terciaria (2002)	77.4	81.0	76.4	76.2	78.2
Tasa de alfabetización de adultos (2002)	85.5	93.3	79.4	85.9	87.0
<b>Índice de Redes</b>	0.253	1.000	0.000	0.133	0.428
Móviles por 1,000 habitantes (2006)	299.7	647.9	172.8	241.9	379.6
Fijos por 1,000 habitantes (2006)	70.0	206.2	27.4	48.8	102.7
<b>Índice de Empoderamiento Colectivo (IEC)</b>	0.627	0.477	0.576	0.359	0.495
<b>Índice de Empoderamiento Político (IEP)</b>	0.571	0.568	0.572	0.355	0.459
% de la población que vive en municipios con presupuestos participativos (2006)	64.7	32.5	76.0	69.9	57.2
% regidoras mujeres (2006)	26.6	29.8	26.6	25.4	26.9
% de personas en barrios pobres con actas de nacimiento (2006)	91.2	85.3	76.0	54.4	80.8
Votantes como % de inscritos (2006)	60.3	51.4	65.8	58.4	58.1
Candidatos por sindicatura (2006)	5.4	7.0	4.9	5.8	5.3
<b>Índice de Empoderamiento Social (IES)</b>	0.683	0.387	0.580	0.362	0.532
<b>Índice de Confianza en las Instituciones</b>	0.24	0.44	0.92	0.62	0.49
% que cree que los derechos básicos del ciudadano están bien protegidos por el sistema político	28.3	40.9	46.5	42.7	37.9
% que cree que los tribunales de justicia garantizan un juicio justo	30.5	40.0	42.0	45.5	37.6
% que para poder resolver sus problemas alguna vez ha pedido ayuda a alguna institución	11.0	8.9	11.8	9.0	10.2
<b>Índice de Movilización</b>	0.61	0.56	0.27	0.37	0.50
Número de protestas por cada 10,000 habitantes (promedio anual 1997-2006)	0.20	0.11	0.15	0.10	0.15
% que ha participado alguna vez en manifestaciones o protesta en su vida	29.5	35.0	27.8	33.1	31.4
<b>Índice de Participación</b>	0.82	0.54	0.50	0.44	0.62
% que en el último año ha contribuido a la solución de algún problema de su comunidad	50.6	41.4	31.5	48.2	43.75
% que ha estado asistiendo a reuniones comunitarias sobre algún problema de la comunidad	54.9	54.3	57.8	50.0	54.7
<b>Índice de Pertenencia</b>	0.71	0.00	1.00	0.45	0.51
% que cree que los dominicanos tienen muchas o bastantes cosas y valores que los unen	92.1	89.2	94.5	90.2	91.4
% que se siente muy o bastante orgulloso de ser dominicano	99.2	96.2	99.6	98.6	98.3
<b>Índice de Confianza Interpersonal</b>	0.75	0.03	0.74	0.11	0.45
% que cree que la gente si se le presenta la oportunidad no se aprovecharía del prójimo	38.1	31.5	47.1	30.0	36.7
% que cree que la mayoría de las veces la gente trata de ayudar al prójimo	41.1	30.0	44.4	33.8	37.3
% que cree que la gente de su comunidad es confiable	77.2	60.8	64.5	61.7	67.6
<b>Índice de Género</b>	0.96	0.76	0.04	0.20	0.63
% que cree que el hombre y la mujer deben de tomar las decisiones conjuntamente en el hogar	85.0	57.8	30.9	68.6	64.04
% que cree que la mujer no solo debe de trabajar cuando el ingreso del hombre no alcanza	82.8	83.4	79.4	79.0	81.9
% que cree que la mujer debe participar de igual manera que el hombre en la política	82.7	78.3	69.5	70.6	77.3
% que cree que la mujer tiene igual capacidad que el hombre para gobernar	44.7	42.1	26.8	25.4	38.1

Fuente: ODH/PNUD

### **Índice de Empoderamiento Colectivo (IEC)**

Hay muchas capacidades que sólo se construyen o se materializan socialmente. Es el poder “para” acceder a oportunidades, relacionarse con los otros, incidir en decisiones, en el estado de derecho, entre otros. Son capacidades que para ser alcanzadas necesitan de forma intrínseca la colectividad, la “otredad” y ninguna persona en sí misma las puede tener si no es en sociedad. El índice captura el nivel en que las personas y grupos toman conciencia del papel que tienen las fuerzas sociales, culturales y políticas para intervenir en sus vidas, y aprenden cómo funcionan esas fuerzas para eventualmente influir en su movimiento.

Incluye la participación política formal en el sistema democrático y las relaciones interpersonales, así como la construcción de un tejido social, sin que estas relaciones tengan necesariamente una estructura formal o institucional en donde se expresen (dignidad, estatus social, sentido de inclusión, confianza, solidaridad, reciprocidad, participación, movilización, etcétera).

Para los fines de este índice, las capacidades comprendidas en esta dimensión se han clasificado como políticas y sociales, aunque el límite entre ambas es a veces difícil de marcar, ya que están relacionadas:

- El Índice de Empoderamiento Político (IEP) se refiere al conjunto de las libertades políticas garantizadas por la Constitución y al nivel de conocimiento efectivo que tiene la población de esos derechos.
- El Índice de Empoderamiento Social (IES) describe al capital social de una población, a la confianza interpersonal, a la confianza en las instituciones y a la posibilidad de construir un tejido social.

### **El problema de las estadísticas**

Construir un índice de esta magnitud y

complejidad conceptual presenta problemas vinculados a la disponibilidad de información y a la elección de los indicadores adecuados que midan las variables seleccionadas.

Por ejemplo, para medir el empoderamiento económico hubiese sido mejor disponer la información de acceso al crédito de las personas por tamaño y por provincia o información sobre la tenencia de activos, como las propiedades y la tierra, y así para cada uno de los componentes. Siempre es posible pensar en un mejor indicador que el utilizado, pero en la gran mayoría de las veces no está disponible.

El caso extremo de dificultad estadística fue el cálculo del empoderamiento social, pues la información disponible era regional y no provincial, lo cual limita el análisis de los otros dos índices e indicadores<sup>28</sup>.

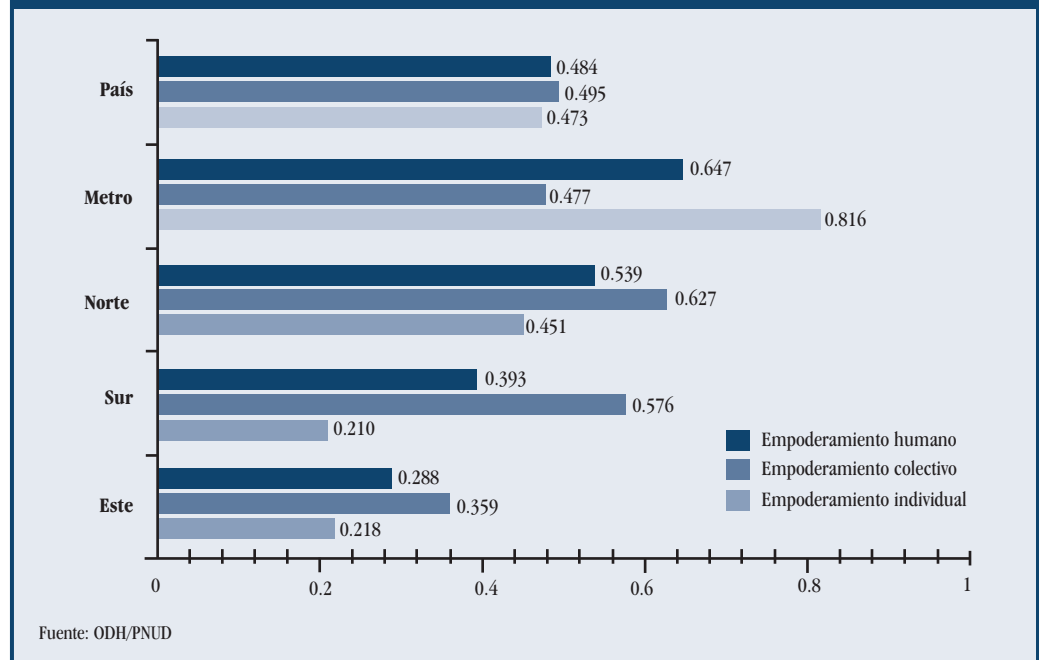
A pesar de estas limitaciones, se decidió seguir adelante con la construcción del Índice de Empoderamiento Humano (IEH), porque representa, pese a todo, un gran avance en la comprensión de una realidad social, económica e institucional que es multidimensional y que muchas veces se quiere encerrar en la medición del Producto Interno Bruto (PIB) por habitante. El índice también es un avance en la discusión del desarrollo humano porque al intentar medir la relación continua entre las capacidades y el empoderamiento en sus dimensiones individual y colectiva captura mejor la complejidad del desarrollo.

### **1.5.2 Índice de Empoderamiento Humano y sus componentes por región**

Este índice no se refiere a los niveles óptimos, sino que está determinado por los valores máximos y mínimos alcanzados en el contexto dominicano. Un nivel elevado del empoderamiento individual frente al

*El Índice de Empoderamiento Humano resulta de combinar el empoderamiento individual y el colectivo*

**Gráfico I.1 | Empoderamiento humano, individual y colectivo**



colectivo indica una tendencia a la individualización, a la búsqueda de salidas personales; lo cual, debilita el empoderamiento humano porque los logros individuales pueden perderse por falta de empoderamiento colectivo. Cuando el colectivo es mayor, señala que existe un tejido social más complejo y sólido, más confianza interpersonal y en las instituciones, así como mayor disposición a la acción colectiva y ciudadana. Sin embargo, es una situación que también debilita el empoderamiento humano porque los logros individuales son relativamente escasos.

Los resultados del cálculo del Índice de Empoderamiento Humano a nivel regional se aprecian en el Cuadro I.2 y en los Gráficos I.1 al I.3.

En el Gráfico I.1 podemos observar que en el ámbito nacional, el empoderamiento individual y el colectivo tienen el mismo orden de magnitud, lo cual sería consistente con la situación de estabilidad de los años recientes, como se aprecia en la zona A del Diagrama I.4. En relación al nivel es poco lo

que se puede decir, por que habría que compararlo con otros países y no tenemos información. Sin embargo, por los datos de contexto de la sociedad dominicana podemos suponer que es un valor relativamente bajo.

La región Metropolitana presenta niveles más elevados en todas las variables del empoderamiento individual que cualquier otra región del país. La población de esta zona tiene las mejores oportunidades para hacer cosas; sin embargo, cuando se analizan las capacidades colectivas, esta región está entre las menos empoderadas, incluso estando bien ubicada en uno de los componentes del empoderamiento colectivo: el político.

El bajo nivel de capacidades sociales de esta región opaca los beneficios de una mayor participación política y limita el uso de ese acervo de capacidades individuales para la acción colectiva, lo cual impulsa la individualización de las respuestas sociales. Este desequilibrio muestra la urgente necesidad de desarrollar políticas que mejoren la

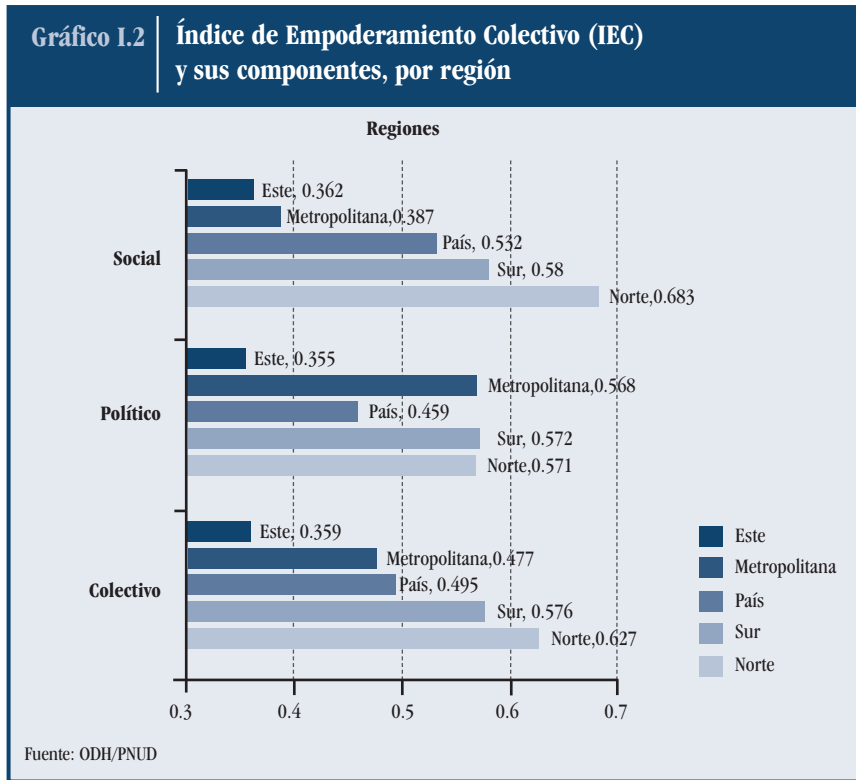
cohesión social y el capital social en esta región.

La población del Norte tiene un empoderamiento individual que está a nivel del promedio nacional, pero muestra un empoderamiento colectivo mucho más elevado, sustentado en el mayor capital social relativo de esta región con respecto a las demás. Se aprecia que esta región posee un empoderamiento de salud y educación por encima de la media nacional, pero no ocurre lo mismo en el empoderamiento económico y en tecnología de la información y la comunicación.

En el otro extremo están el Sur y el Este, ambos con los niveles de empoderamiento individual más bajos dentro del contexto nacional, pero dado que el Sur tiene un mayor empoderamiento colectivo que el Este, esta última región del país es la peor ubicada en términos del empoderamiento humano.

Es particularmente preocupante el bajo empoderamiento relativo en materia de tecnologías de la información y la comunicación en el Sur, lo cual la sitúa en una posición de extrema desventaja para enfrentar los nuevos desafíos de la competitividad en el contexto internacional. El Sur tiene también el más bajo empoderamiento económico, mientras que el Este tiene las situaciones más deterioradas en salud y educación.

Con respecto a las diferencias de empoderamiento colectivo entre Sur y Este, una hipótesis que explique la situación del Sur podría ser que, ante las carencias y privaciones que sufren de igual forma todas las provincias de la región, los vínculos sociales de solidaridad, confianza y movilización se fortalecen como estrategia de sobrevivencia. Esto indicaría que existe un potencial en la región que debiera ser impulsado y fortalecido desde las políticas públicas para mejorar la calidad de vida de la población. Este dese-

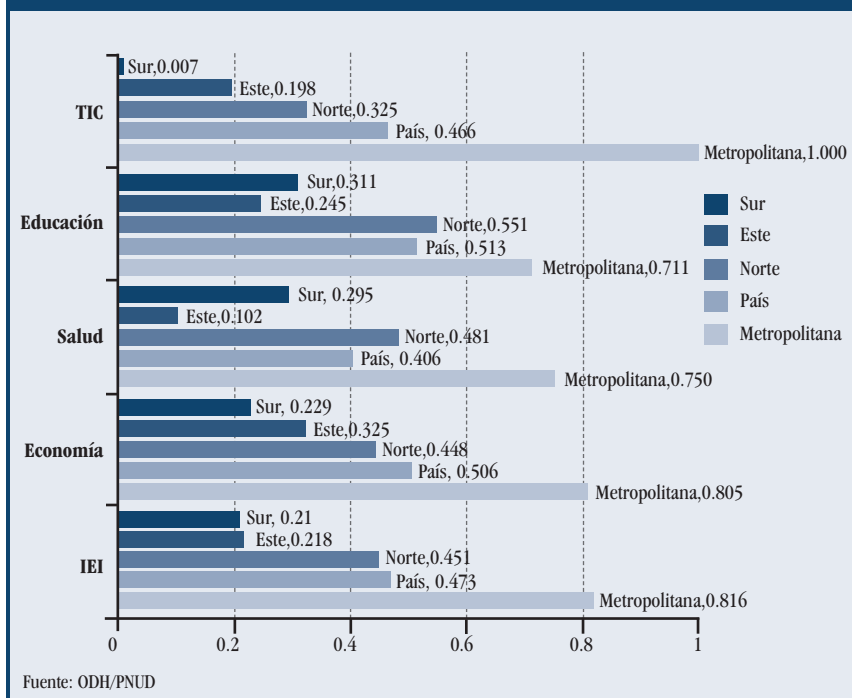


quilíbrio, teóricamente, debería hacer que ese potencial de capacidades colectivas acabe exigiendo la mejora de capacidades individuales.

En el Este no ocurre así. Con un empoderamiento económico medio de su población igual de bajo que en el Sur, registra el más bajo capital social. En este caso operarían otros mecanismos como, por ejemplo, desigualdad en las condiciones de vida e ingresos existentes<sup>29</sup> en la población de las provincias de esta zona y la presencia creciente de inmigrantes y sus descendientes (como sucede en San Pedro de Macorís, La Altagracia y La Romana<sup>30</sup>). Estas hipótesis necesitan una investigación más profunda que sobrepasa los objetivos de este informe.

La población de la región Sur tiene un bajo empoderamiento individual, pero un empoderamiento colectivo relativamente elevado, lo cual constituye un potencial para

**Gráfico 1.3 | Índice de Empoderamiento Individual (IEI) y sus componentes, por región**



lograr mayor progreso porque el capital social es más alto que en el Este.

El Este es la región que presenta mayor desafío, pues tiene un empoderamiento individual y colectivo relativamente bajos.

### **El Índice de Empoderamiento Humano y el Índice de Desarrollo Humano estándar**

Como se ha indicado, el Índice de Empoderamiento Humano (IEH) parte de la idea de que el bienestar de una persona, para ser sostenible, necesita de la combinación de un conjunto de capacidades individuales y colectivas, por lo que esta medición está en posibilidad de capturar en un sólo número la multidimensionalidad del desarrollo. No obstante, la medición de un Índice de Empoderamiento Humano a nivel provincial no ha sido posible, ya que para el empoderamiento social solamente se logró información a nivel regio-

nal, limitando el cálculo del IEH y el Índice de Empoderamiento Colectivo (IEC). Por esta razón, y por el interés de tener información provincial, utilizaremos el Índice de Empoderamiento Individual (IEI) para medir el nivel de bienestar de las personas en las provincias, el cual se ajusta más al tipo de análisis que se hace en este informe que el Índice de Desarrollo Humano (IDH) publicado en los informes mundiales. El IEI se construyó en la misma perspectiva analítica que el IDH, midiendo potencialidades de las personas, y presenta varias características ausentes en éste:

Primero, incluye las mismas dimensiones del IDH (salud, educación e ingreso) más una adicional: la dimensión de las tecnologías de información y comunicación.

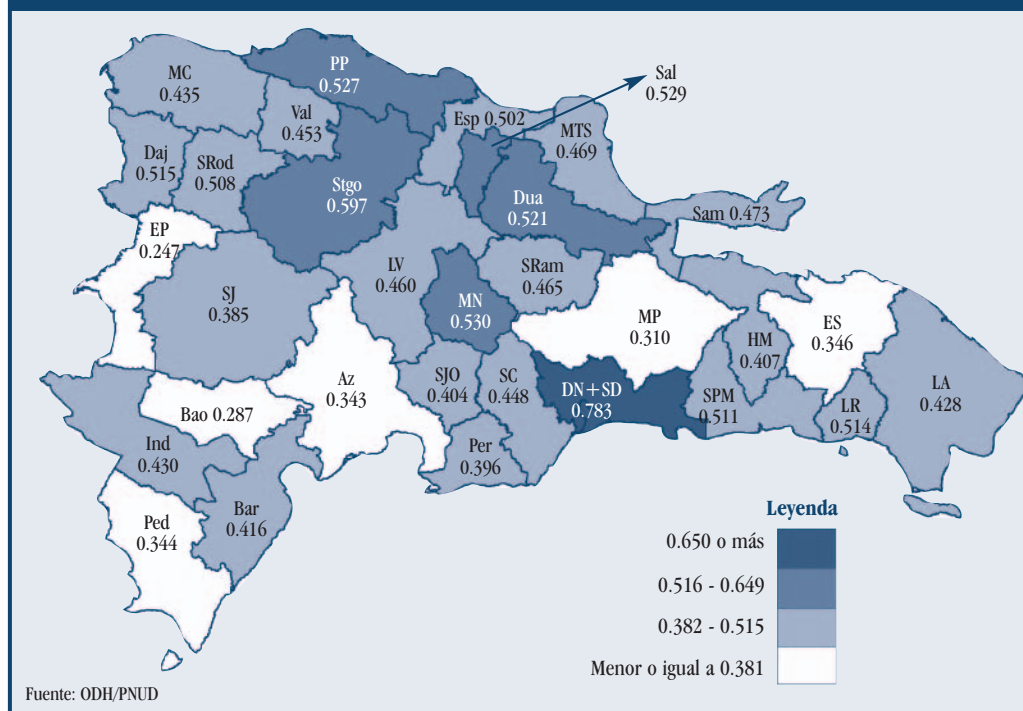
Segundo, incluye más indicadores; mientras que el IDH tiene cuatro indicadores (esperanza de vida, tasa bruta de matriculación, tasa de alfabetización e ingreso), el IEI incorpora 31, con la ventaja adicional de que cada una de las dimensiones se puede descomponer, permitiendo un análisis detallado de las dimensiones del empoderamiento.

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

Finalmente, tiene como cuarta ventaja servir como marco normativo para próximas mediciones del nivel de desarrollo del país que sobrepasen el indicador del PIB per cápita.

No podemos dejar de mencionar dos riesgos que se corren debido al gran número de indicadores utilizados. Por un lado, el número de variables hace más complejo el uso del índice para medir el impacto de las intervenciones de políticas y, por otro, es grande la probabilidad de que haya efectos negativos/positivos que se cancelen y al final el índice no sea representativo. A pesar de estos riesgos, se decidió continuar con el índice.

Mapa I.1 | Índice de Empoderamiento Individual (IEI), por provincia



ce por la posibilidad de reagrupar la información y lograr diferentes indicadores sintéticos a nivel provincial.

### 1.5.3 Índice de Empoderamiento Individual (IEI), por provincia

El Índice de Empoderamiento Individual (IEI) junto con el colectivo determinan el empoderamiento humano. El IEI mide las potencialidades que tienen las personas de hacer cosas; es decir, mide las posibilidades de la gente en una provincia para alcanzar logros (funcionamientos en el lenguaje de Sen) (Diagrama I.5).

Del análisis del IEI se pueden extraer las siguientes conclusiones:

Primero, partiendo del hecho de que los valores del índice y sus componentes no reflejan las magnitudes óptimas, sino los mejores y peores dentro del contexto nacional, se puede ver en el Mapa I.1 y el Cuadro I.3 las posiciones en que se ubican cada una de las provincias del país. Solamente la pobla-

ción del Distrito Nacional, incluyendo a la provincia de Santo Domingo, se coloca en un nivel de empoderamiento alto, ya que ocupa la primera posición en todos los componentes del IEI. A continuación se encuentran Santiago y Monseñor Nouel, quienes están en las primeras posiciones del nivel medio alto. Hay 18 provincias que están en el rango medio bajo, iniciando por La Romana, San Pedro de Macorís y Santiago Rodríguez. Finalmente, hay 6 provincias con un IEI relativamente bajo, encabezadas por El Seibo, Pedernales, Azua, mientras que las últimas posiciones son ocupadas por San José de Ocoa, Bahoruco y Elías Piña.

Segundo, a excepción del Distrito Nacional (incluyendo la provincia de Santo Domingo), ninguna provincia coincide en las mismas posiciones en cada uno de los componentes. Esto quiere decir que una provincia puede registrar una buena posición en uno de los componentes del índice y al mismo tiempo una posición mala o regu-

**Cuadro I.3 | Índice de Empoderamiento Individual (IEI) y sus componentes, por provincia**

Provincia	Económico		Salud		Educación		TIC		IEI	
Alto	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#
DN	0.787	1	0.657	1	0.686	1	1.000	1	0.783	1
Medio/Alto	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#
Stgo	0.729	2	0.434	18	0.534	20	0.689	2	0.597	2
MN	0.533	8	0.470	12	0.607	6	0.510	6	0.530	3
Sal <sup>a</sup>	0.504	11	0.562	5	0.619	5	0.430	12	0.529	4
PP	0.587	4	0.362	23	0.599	7	0.561	4	0.527	5
Dua	0.494	12	0.549	8	0.561	15	0.481	7	0.521	6
Medio/Bajo	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#
Daj	0.451	15	0.630	3	0.654	3	0.325	20	0.515	7
LR	0.649	3	0.250	28	0.575	13	0.583	3	0.514	8
SPM	0.576	5	0.374	21	0.582	9	0.510	5	0.511	9
SRod	0.414	19	0.559	6	0.669	2	0.391	15	0.508	10
Esp	0.568	6	0.388	20	0.595	8	0.457	8	0.502	11
Sam	0.421	18	0.553	7	0.540	19	0.376	17	0.473	12
MTS	0.453	14	0.452	17	0.578	11	0.395	14	0.469	13
SRam	0.451	16	0.452	16	0.555	17	0.401	13	0.465	14
LV	0.505	10	0.359	24	0.541	18	0.437	10	0.460	15
Val	0.484	13	0.336	26	0.619	4	0.374	18	0.453	16
SC	0.550	7	0.235	29	0.571	14	0.436	11	0.448	17
MC	0.374	22	0.514	9	0.581	10	0.270	23	0.435	18
Ind	0.355	23	0.584	4	0.528	21	0.254	24	0.430	19
LA	0.505	9	0.280	27	0.475	24	0.451	9	0.428	20
Bar	0.387	20	0.460	14	0.490	23	0.328	19	0.416	21
HM	0.386	21	0.341	25	0.577	12	0.324	21	0.407	22
SJO	0.295	29	0.631	2	0.502	22	0.188	29	0.404	23
Per	0.430	17	0.466	13	0.305	31	0.382	16	0.396	24
SJ	0.257	30	0.498	10	0.556	16	0.228	27	0.385	25
Bajo	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#
ES	0.317	26	0.453	15	0.379	30	0.235	25	0.346	26
Ped	0.314	27	0.483	11	0.410	27	0.168	30	0.344	27
Az	0.298	28	0.398	19	0.450	25	0.228	26	0.343	28
MP	0.323	25	0.205	31	0.429	26	0.284	22	0.310	29
Bao	0.333	24	0.228	30	0.384	29	0.204	28	0.287	30
EP	0.195	31	0.364	22	0.387	28	0.044	31	0.247	31
Nacional <sup>b</sup>	0.600		0.429		0.585		0.623		0.559	
D.I. <sup>c</sup>	30.4		27.9		17.4		46.3		22.5	
Amplitud <sup>d</sup>	131.9		103.6		71.4		248.1		118.8	

<sup>a</sup> La provincia de Salcedo a partir de diciembre 2006 cambió de nombre a provincia Hermanas Mirabal. En este informe se utiliza todavía el nombre de Salcedo.

<sup>b</sup> Los valores nacionales del IEH provincial y sus componentes varían de los del IEH regional y sus componentes. Esto se debe a que el IEH provincial se calcula usando los valores mínimos y máximos provinciales, y el IEH regional, los mínimos y máximos regionales. Para mayor información sobre la metodología de cálculo del IEH, favor ver nota técnica.

<sup>c</sup> La diferencia interprovincial se calcula con el coeficiente de variación.

<sup>d</sup> La amplitud de la diferencia es el (máximo-mínimo)/media simple por 100.

Fuente: ODH/PNUD

lar en los otros componentes. Por ejemplo, Santiago tiene la segunda posición en el IEI, en el Índice de Empoderamiento Económi-

co y en el de tecnologías de la información y la comunicación; sin embargo, en educación tiene la posición 20 y en salud la 18. A su vez,



Elías Piña, que ocupa la peor posición, se mueve entre las últimas posiciones en todos los componentes.

Una tercera conclusión es que empíricamente se observa una correlación positiva entre los subíndices que conforman el empoderamiento individual (Anexo I.8); es decir, la mejoría en uno se asocia a una mejoría en los otros. Hay que tomar en cuenta que el empoderamiento en salud tiene una menor correlación con los otros subíndices de empoderamiento individual.

Una mejoría del 1% en IEI está asociado con una disminución en los niveles de pobreza de 0.95% medido por las necesidades básicas insatisfechas y con una mejoría en el ingreso promedio de la provincia en 1.1% (Anexos I.9, I.10, I.11).

### **Índice de Empoderamiento Individual (IEI) y los ingresos medios**

La interrelación entre estos índices permite establecer los vínculos entre el nivel de ingreso promedio por habitante (la riqueza potencial por habitante de una provincia) y el empoderamiento individual; es decir, la capacidad de la población de hacer cosas.

La diferencia entre la posición de una provincia por ingreso per cápita menos la posición que ocupa por IEI nos permite establecer cuáles son las provincias en las que más o menos ha utilizado el ingreso por habitante para mejorar el IEI.

Ésta es, de hecho, una de las funciones más importantes que ha aportado el indicador de desarrollo humano: ofrecer un referente del bienestar que vaya más allá del basado exclusivamente en el ingreso, lo cual también se aplica al empoderamiento individual. El Gráfico I.4 muestra el nivel de aprovechamiento en las provincias. Los valores positivos muestran que han registrado un nivel de empoderamiento individual mejor del que debería esperarse dado su ingreso,

mientras que las provincias con un valor negativo tienen un peor desempeño, según el empoderamiento individual, de lo que su ingreso haría esperar.

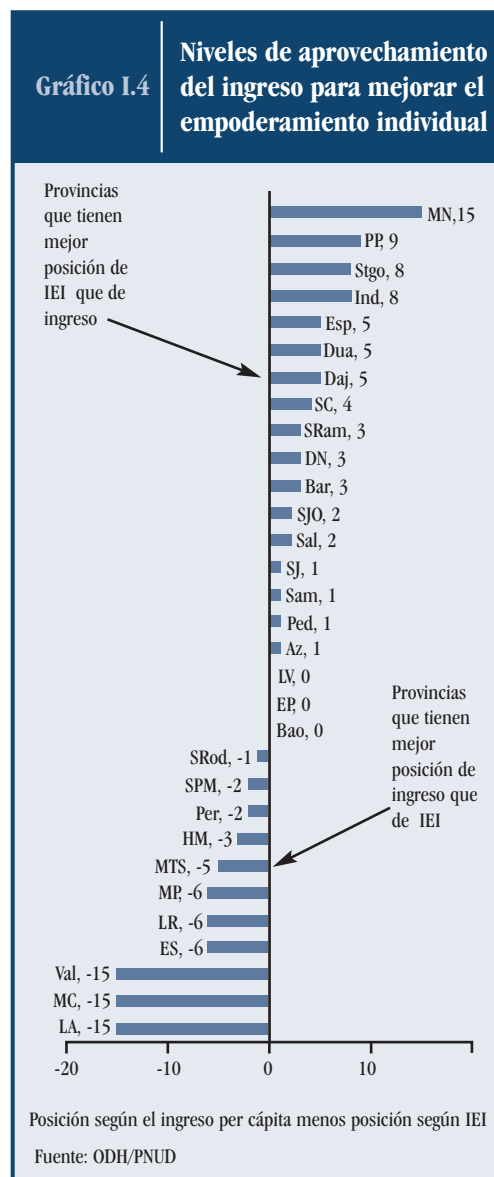
Hay 17 provincias en las que se obtiene mejor posición en IEI que en el nivel de ingreso, otras 3 registraron un nivel de aprovechamiento según lo esperado y 11 presentaron valores negativos. Las provincias con peor desempeño fueron La Altagracia, Montecristi y Valverde, que perdieron cada una 15 posiciones. Les siguen El Seibo, La Romana y Monte Plata, que perdieron 6 posiciones y, finalmente, está María Trinidad Sánchez con 5. Por el lado positivo, están Monseñor Nouel, Puerto Plata, Santiago e Independencia quienes ganan 15, 9 y 8 posiciones, respectivamente (Gráfico 1.4).

## **I.6 Los indicadores de desarrollo humano a nivel nacional**

El desarrollo humano es una estrategia concreta del enfoque de capacidades o del desarrollo como libertad de Amartya Sen. Para aplicarse como estrategia requiere contar con un conjunto de indicadores que sirvan de referente para medir la efectividad de las intervenciones. Estos indicadores son un avance importante porque permiten analizar el desarrollo de un país a través de dimensiones que van más allá del ingreso per cápita. Sin embargo, es imposible capturar en un solo número una realidad que es multidimensional.

### **I.6.1 Índice de Desarrollo Humano (IDH)**

Como se ha indicado en otros informes, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) mide tres dimensiones del desarrollo de un país: que las personas tengan una vida larga y saludable, con acceso a conocimientos y con un nivel de vida digno<sup>31</sup>. Según las estima-



ciones del IDH publicadas en el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano de 2007-2008, República Dominicana ocupaba la posición 79 entre 177 países del mundo.

Si comparamos el desempeño de los indicadores dominicanos con el promedio de la región de América Latina y el Caribe se observa que, al igual que en los años anteriores, el país continúa mostrando niveles más bajos de desarrollo humano en todas sus dimensiones (Anexo I.13).

En el largo plazo, el IDH del país mejoró

(Anexo I.12), movido fundamentalmente por el ingreso.

La evidencia internacional muestra que los países con mayores niveles de ingreso tienden a ser también aquellos con mayores niveles de IDH (Anexo I.14). En República Dominicana esta relación ha sido más débil en comparación con el promedio mundial; la mejora de los indicadores de salud y educación ha sido de menor magnitud que el crecimiento experimentado en el ingreso por habitante, lo que evidencia un desaprovechamiento de la riqueza para mejorar la calidad de vida de las personas (Anexos I.15 y I.16).

En el Anexo I.17 se encuentra un análisis de los demás índices nacionales, como el Índice de Pobreza Humana (IPH), el de desarrollo relativo al género y el de empoderamiento de género. El primero incorpora las mismas dimensiones del Índice de Desarrollo Humano, pero desde una perspectiva de las privaciones y los otros miden la creación de capacidades en las mujeres relativa al de los hombres. El Índice de Desarrollo Humano relativo al Género establece cómo las diferencias de sexo modifican el IDH y la potenciación de género mide cómo las mujeres participan en la política, en la actividad económica y en el acceso a los ingresos.

## 1.6.2 Índice de Pobreza Humana Provincial (IPHp)

El Índice de Pobreza Humana Provincial (IPHp) mide las privaciones de las personas en las mismas dimensiones que el IDH. Los indicadores que se utilizan para calcular el IPHp son: la probabilidad de morir antes de los 40 años, el analfabetismo en personas adultas, la falta de acceso sostenible a fuentes de agua mejorada y la desnutrición infantil.

Las cinco provincias con mayor privación relativa son Elías Piña, Bahoruco, San Juan, Montecristi y Pedernales. En el otro extremo, las provincias Distrito Nacional,

**Cuadro I.4 | Índice de Pobreza Humana Provincial (IPHp)**

Provincia	Índice de Pobreza Humana (IPHp)		Probabilidad de morir antes de los 40 años (%) 2006	Analfabetismo de adultos (% de personas de 15 años o más) 2002	Población sin acceso sostenible a fuentes de agua mejorada (%) 2002	Tasa de desnutrición infantil (bajo peso para la edad) (% niños menores de 5 años) 2002
	Posición	Valor				
<b>Alto</b>						
DN	1	9.3	12.5	6.7	6.5	4.0
SPM	2	9.5	8.7	10.4	13.5	4.9
<b>Medio/Alto</b>						
Stgo	3	10.1	11.2	11.6	6.1	4.1
Esp	4	10.8	7.5	14.2	10.0	4.9
LR	5	11.0	12.3	9.7	16.3	5.4
<b>Medio/Bajo</b>						
Sal	6	11.2	8.7	14.9	8.5	3.7
MN	7	11.5	11.9	12.8	13.0	5.3
SC	8	12.3	9.9	13.1	18.3	8.2
PP	9	12.3	9.9	15.2	15.6	4.9
Dua	10	12.5	11.6	14.6	15.4	5.5
IV	11	12.6	9.3	15.4	16.0	6.9
Val	12	13.4	8.0	17.8	16.1	4.3
SRam	13	13.5	11.2	16.4	16.7	6.2
Sam	14	14.1	11.9	16.1	21.8	5.3
MTS	15	14.1	14.4	17.1	11.2	4.2
Daj	16	14.2	12.6	18.1	12.4	4.1
Per	17	14.2	10.4	17.7	18.3	6.8
HM	18	14.6	10.5	18.2	18.8	6.5
<b>Bajo</b>						
SRod	19	14.9	10	19.4	18.5	4.7
Bar	20	15.3	10.8	19.7	16.4	8.3
SJO	21	17.1	9.9	24.1	6.4	3.5
LA	22	17.2	15.3	14.2	36.4	4.8
Ind	23	17.6	12.8	23.5	14.4	7.8
Es	24	17.9	15.5	22.2	20.7	6.3
Az	25	18.3	12.7	25.2	5.8	7.4
MP	26	18.4	14.1	20.1	32.1	7.3
Ped	27	20.3	16.3	25.7	24.7	6.0
MC	28	21.4	11.7	19.3	51.1	3.8
SJ	29	21.6	18.5	27.2	27.2	3.5
Bao	30	23.2	14.0	30.0	29.3	10.1
EP	31	27.5	16.0	36.1	36.6	8.4
Promedio nacional		11.0	10.0	13.0	13.5	5.3
Mediana		14.2	11.7	17.7	16.3	5.3
D.I. <sup>a</sup>		28.5	21.9	34.3	55.2	29.9
Amplitud <sup>b</sup>		120.1	92.1	160.7	244.7	115.5

<sup>a</sup> La diferencia interprovincial se calcula con el coeficiente de variación en %

<sup>b</sup> La amplitud de la diferencia es el (máximo-mínimo)/media simple por 100

Fuente: ODH/PNUD en base a ONE (probabilidad de morir antes de los 40 años), ENDESA 2002 (tasa de desnutrición infantil) y Censo Nacional de Población y Vivienda 2002

San Pedro de Macorís, Santiago, Espaillat y La Romana presentan menor pobreza humana (Cuadro I.4 y Anexo I.19).

El Distrito Nacional (incluyendo a Santo Domingo) es la demarcación que menores privaciones presenta según el IPHp, pero la población tiene una probabilidad de morir joven superior al promedio del país.

San José de Ocoa aparece en la posición 21 en la escala de pobreza del país, con privaciones relativamente altas. Sin embargo, al analizar los indicadores se constata que la provincia tiene la menor tasa de desnutrición infantil y una de las mayores tasas de cobertura de agua potable; pero este buen desempeño en la calidad de vida va acompañado de una elevada proporción de personas adultas analfabetas.

Montecristi queda en el puesto 28, según el IPHp, con un nivel alto de privaciones. Esta posición se justifica porque es la provincia que tiene la menor cobertura en acceso a agua potable, a pesar de tener una de las más bajas tasas de desnutrición infantil.

San Juan presenta niveles altos de privaciones en todos los indicadores, excepto en desnutrición infantil. En esta provincia se manifiestan dos situaciones extremas: la tasa más alta de probabilidad de morir antes de los 40 años y la menor tasa de desnutrición infantil.

Azua, en la posición 25, registra altas privaciones, a pesar de tener la mayor tasa de acceso a agua potable del país.

Finalmente, una mejoría de un 1% en el IEI está asociada con una disminución del Índice de Pobreza Humana en 1.04%<sup>32</sup>.

## **I.7 Conclusiones**

Las principales conclusiones de este capítulo se pueden resumir en los siguientes aspectos:

Primero, el INDH 2008 inicia en el punto donde termina el INDH 2005. El primero tuvo un enfoque nacional, por tanto hizo un análisis sectorial, mientras que el segundo pretende un análisis espacial de la descentralización y el empoderamiento como vías para lograr el desarrollo humano.

Segundo, este informe entiende que el orden de inequidad se reproduce a través de las instituciones y la cultura política, lo cual sitúa el tema de la igualdad de acceso a las oportunidades y al desarrollo humano en la perspectiva del análisis del poder y del empoderamiento de la población como vía de alterar las relaciones de poder en la sociedad. Esa modificación puede ser por la vía de construirlo mediante el consenso, por la vía de la conquista o de la redistribución.

Tercero, el desarrollo humano crea capacidades y empodera a las personas, en su doble dimensión: individual y social. Es decir, la creación de capacidades y el empoderamiento tienen una dimensión individual porque son portadas por las personas y las libertades reales se manifiestan en logros individuales que permiten a las personas elegir la vida que valora. Pero también tienen una dimensión social, por dos razones: porque muchas capacidades se construyen a partir de la sociedad, como es el acceso a las oportunidades, y segundo, porque el individuo vive en sociedad y la calidad y magnitud de esas relaciones son parte parte del cálculo del bienestar.

Cuarto, capacidades y empoderamiento forman un continuo, integran una unidad, ya que la creación de capacidades es una vía para generar empoderamiento y el empoderamiento fortalece la creación de capacidades.

Quinto, el desarrollo humano es una cuestión de poder, puesto que en sociedades con un defectuoso estado de derecho el acceso a las oportunidades depende del

*Una mejoría del 1%  
en el IEI está  
asociada con una  
disminución del  
1.04% del IPHp*

poder que tengan las personas, individual y colectivamente.

Sexto, el desarrollo humano es un hecho concreto de la gente en sus circunstancias, un hecho de cómo y dónde vive la gente y, por lo tanto, tiene una dimensión local.

Séptimo, la descentralización es un medio para acercar a la población a las decisiones que le afectan y para materializar el empoderamiento. No produce desarrollo humano ni hace más eficiente y eficaz la administración pública de manera automática. Este informe entiende la descentralización como una opción y concepción política de participación que potencia la libertad de la gente a escoger el modo de vida que valora.

Séptimo, empoderamiento, creación de capacidades y descentralización deben ir juntos. Empoderamiento sin descentralización puede generar tensiones sociales y la descentralización sin empoderamiento puede provocar caciquismo y clientelismo.

Octavo, hay una relación entre creación de capacidades, empoderamiento, poder, Estado y desarrollo humano. Las capacidades crean libertades, el empoderamiento expresa la posibilidad de actuar de las personas y de incidir en las decisiones que les afectan. El empoderamiento tiene que convertirse en poder para alterar el orden que impide el acceso equitativo a las oportunidades. El Estado debe actuar como garante de un equilibrio de poder y de un estado de derecho. Esto es la base para el desarrollo humano.

Noveno, se construyó un índice para establecer los niveles de empoderamiento de la sociedad dominicana a nivel territorial. Este índice consta de 52 indicadores con dos grandes dimensiones: la individual y la colectiva. El empoderamiento individual sigue la misma lógica de libertades positivas del Índice de Desarrollo Humano (IDH), midiendo las capacidades de las personas para alcanzar logros en la vida. Sin embargo,

se han incluido en el Índice de Empoderamiento Individual (IEI) muchos más indicadores que en el IDH, con el objetivo de llevar a cabo análisis detallados de las diferentes dimensiones del empoderamiento.

El empoderamiento individual está formado por cuatro ámbitos de desempeño: económico, educación, salud y de tecnologías de la información y la comunicación.

El Índice de Empoderamiento Colectivo (IEC) mide las capacidades de las personas de incidir en las decisiones que le afectan y de creación de capital social. Este índice recoge dos ámbitos de desempeño: primero, las libertades políticas, es decir, el alcance de los derechos. Segundo, el capital social, es decir, la capacidad de acción conjunta de la sociedad, los niveles de confianza, organización, movilización, pertenencia e inclusión social. Tan solo se pudo calcular a nivel regional.

El Índice de Empoderamiento Humano (IEH) presenta debilidades en la disponibilidad de información, pero es sin duda un paso de avance en la forma de enfocar los problemas del desarrollo en República Dominicana. Podrá ser mejorado en la medida en que se disponga de más y mejor información estadística.

Décimo, a nivel nacional el empoderamiento colectivo e individual tiene el mismo orden de magnitud. Esos niveles, aunque no óptimos, son consistentes con la relativa estabilidad del sistema social en su conjunto que se ha observado en años recientes.

Undécimo, la población de la región Metropolitana es la que registra un mayor empoderamiento individual; es decir, el que habilita para hacer cosas. Pero es la de menor poder colectivo para incidir en las decisiones que le afectan directamente. El bajo nivel de capacidades sociales limita las posibilidades que brinda el alto acervo de capacidades individuales para una mayor

*Las tres provincias  
con más privaciones  
son Elías Piña,  
Baboruco y San Juan*

*El Estado debe actuar  
como garante de un  
equilibrio de poder y de  
un estado de derecho*

participación política, por lo que se hace necesario aumentar la cohesión social y el capital social en esta región.

Duodécimo, el Sur y el Este presentan las capacidades individuales más bajas, pero el Sur es la segunda región del país con mayor empoderamiento colectivo. Esto deberá fortalecerse a través de políticas públicas para mejorar la calidad de vida de la población.

El Este es la región que presenta el mayor desafío; pues tiene relativamente bajos ambos índices de empoderamiento.

Décimotercero, la población de la región Norte es la que tiene mayor equilibrio entre empoderamiento individual y colectivo. Tiene el mayor Índice de Empoderamiento Colectivo del país; sin embargo, tiene un desempeño relativamente bajo en el aspecto económico y en tecnologías de la información y la comunicación, considerando las otras capacidades de la provincia.

Décimocuarto, el cálculo del Índice de Empoderamiento Individual (IEI) indica que la población del Distrito Nacional, incluyendo a la provincia de Santo Domingo, es la que registra mayor nivel, ocupando la primera posición en todos los componentes del índice. Santiago y Monseñor Nouel

siguen en importancia. En general, hay una provincia que se califica de nivel alto, 6 de nivel medio alto, 18 de nivel medio bajo y 6 de nivel bajo. Las 6 provincias en peor situación son: El Seibo, Pedernales, Azua, Monte Plata, Bahoruco y Elías Piña.

Décimoquinto, las provincias en las que menos se ha aprovechado la oportunidad del ingreso para mejorar la capacidad de las personas de hacer cosas son: La Altagracia, Montecristi y Valverde; seguidas de El Seibo, La Romana y Monte Plata. Por su parte, Monseñor Nouel, Puerto Plata, Santiago e Independencia son las que mejor han aprovechado esa oportunidad.

Décimosexto, el Índice de Privaciones Humanas muestra que las cinco provincias con mayor privación relativa son Elías Piña, Bahoruco, San Juan, Montecristi y Pedernales. En el otro extremo hallamos las provincias Distrito Nacional, San Pedro de Macorís, Santiago, Espaillat y La Romana, que presentan menor pobreza humana.

Décimoséptimo, el empoderamiento humano, como era de esperar, está positiva y significativamente asociado con el aumento del ingreso medio mensual y negativamente asociado con los índices de Pobreza Humana y Privaciones Humanas.



CAPÍTULO II

**El empoderamiento social:  
poder que se construye y se conquista**

**El empoderamiento social,  
la movilización y  
la participación son la garantía  
de la sociedad para tener un  
verdadero estado de derecho  
y acceso equitativo  
a bienes públicos de calidad.**



# El empoderamiento social: poder que se construye y se conquista

El desarrollo humano es la expresión de una voluntad, es una decisión. Históricamente ha habido minorías que han controlado el rumbo de la historia a su favor y mayorías que han quedado excluidas de los frutos del crecimiento económico. Este hecho ha sido justificado a lo largo de siglos por diferentes religiones, ideologías e, incluso, teorías. En unos casos, el poder provenía del designio divino; en otros, era el resultado de condiciones humanas predesignadas como la familia, el lugar de nacimiento, el color o el género. Los sectores con poder llegaron a afirmar que la pobreza de algunos era un paso previo y necesario para lograr el desarrollo de todos. Hoy sabemos con certeza que el poder no cae del cielo, que la pobreza no es un prerrequisito del desarrollo y que el poder se construye, se redistribuye o se conquista.

De eso trata este capítulo: capacidades, empoderamiento, capital social, poder, institucionalidad, pobreza y desarrollo humano como aspectos de una misma ecuación. Ninguno de ellos puede ser abordado sin considerar los otros.

En la actualidad, las sociedades más desarrolladas son más equitativas y con mayores niveles de institucionalidad, mientras que las sociedades menos desarrolladas son las de mayor pobreza, inequidad y falta de institucionalidad. Además, hay suficientes evidencias<sup>1</sup> de que la búsqueda de la equidad no es sólo una cuestión de justicia, sino también de eficiencia económica y de sostenibilidad.

En el capítulo I de este informe se plan-

tearon las interrelaciones entre el desarrollo humano, el poder y lo local. El desarrollo humano es el resultado de un ejercicio de voluntad que propicia la acumulación de fuerzas sociales que modifican las relaciones de poder y convierten al Estado en el garante del acceso a las oportunidades y del estado de derecho. El poder se acumula desde abajo hacia arriba mediante el empoderamiento, que impacta las circunstancias concretas en que viven las personas. De ahí la importancia de la dimensión local del desarrollo.

Este capítulo analiza el empoderamiento social, su distribución en el territorio y cómo a través de la construcción de un tejido social se crea y conquista poder. Se discuten las formas de empoderamiento social, entendiéndolas como resultado del grado de solidez del tejido social, de la solidaridad recíproca, de la cooperación entre las personas y del capital social acumulado por ellas en su ámbito local o nacional. Por tanto, el capítulo se refiere a la participación, la confianza interpersonal, la confianza en las instituciones, el sentido de pertenencia a la sociedad, la inclusión social, la interrelación entre las personas y con las instituciones, de cara a un fin común. Todos estos aspectos son parte integral del bienestar y permiten a las personas ser y hacer lo que valoran.

## II.1 Empoderamiento social para construir el poder local

El empoderamiento es la posibilidad de que las personas incidan en los procesos y decisiones que les afectan. Supone crear diversas *capacidades individuales* y usarlas para la participación o acción colectiva, a lo

*Hoy sabemos con certeza  
que el poder no cae  
del cielo, que la pobreza  
no es un prerrequisito  
del desarrollo y que  
el poder se construye,  
se redistribuye  
o se conquista*

que hemos llamado *empoderamiento colectivo*. Ambos tipos de capacidades son necesarios y deben ser simultáneos para que exista un empoderamiento sustantivo o real.

El empoderamiento colectivo combina la dimensión social y la dimensión política. La primera será discutida en el presente capítulo y la segunda en el capítulo siguiente.

El empoderamiento social implica que el poder se acumule y construya desde la base de la pirámide social. Es utilizar los atributos individuales acumulados con fines colectivos. No es la simple suma de las capacidades individuales, sino la sinergia entre ellas lo que genera nuevas dinámicas y potencia las capacidades de la persona.

Para este informe, *capital social* y *empoderamiento social* tienen un mismo significado. Son un intangible que estimula las relaciones de cooperación entre grupos humanos y fortalece un tipo de comportamiento propicio a la acción colectiva, a través de la reciprocidad, la confianza mutua entre personas, grupos y organizaciones (Recuadro II.1).

Este tipo de intangible se encuentra en muchos tipos de relaciones interpersonales, comunitarias, en organizaciones sociales y políticas. Su presencia beneficia los procesos de descentralización y fortalece el tejido y la cohesión social<sup>2</sup>.

El capital social, desde la concepción

## Recuadro II.1

### El capital social: un concepto comodín

El capital social se ha convertido en un concepto sombrilla que ampara una diversidad de significados e ideas provenientes de distintas corrientes teórico-metodológicas y diferentes ideologías. Pero hay una zona común entre quienes han estudiado el tema: la gran mayoría tiende a definirlo en función de la existencia de normas claras, de relaciones basadas en la reciprocidad y la cooperación, en la existencia de redes sociales de protección mutua y en las capacidades para coordinar y definir las acciones colectivas. Las diferencias afloran cuando se trata de establecer las posibilidades de construir el capital social, sus orígenes, el papel que juega en el desarrollo o el progreso de una nación, cuando se evalúa el acervo de una sociedad en concreto y en lo que se refiere a su “uso” individual, grupal o comunitario.

Las diferentes visiones de la forma en que se constituye el capital social se pueden agrupar en dos grandes corrientes: la “conservadora” y otra que puede ser llamada “progresista”. La primera coloca el énfasis en el papel de las tradiciones, la religión, los “hábitos históricos” y la familia, en la construcción de las normas, la cooperación y la conformación de redes sociales basadas en la confianza. Estas corrientes ven el capital social enraizado en la cultura, como parte constitutiva del modo de ser y ver el mundo de las personas, por lo que se hace difícil que sociedades o comunidades que en su historia y tradición no han podi-

do construirlo puedan adquirirlo fácilmente<sup>a</sup>. Para los conservadores, la construcción del capital social es un proceso de muy largo plazo y evidentemente las reformas institucionales no juegan un papel importante.

La visión progresista observa el papel de las normas, la cooperación, la reciprocidad, las redes sociales, desde una óptica dinámica, no estática, por lo que sostiene que el capital social puede ser una herramienta para “gatillar, transiciones y potenciar reformas que buscan reducir las iniquidades existentes”<sup>b</sup>. Su visión se dirige a la existencia de instituciones que facilitan la acción colectiva de grupos sociales, en particular los tradicionalmente excluidos. Desde este punto de vista existe la oportunidad de diseñar políticas tendentes a construir capital social.

Parecería que el capital social es un concepto-comodín dominado por la ambigüedad. Su popularidad y manejo de parte de tradiciones intelectuales disímiles le dotan de una variedad de “funciones” en la formación de políticas de desarrollo. Hay quienes usan el capital social como sinónimo de institucionalidad, de existencia de normas claras, de la generalización de la confianza entre la ciudadanía o de un conjunto de valores que ayudan a mantener los niveles de cohesión social. En algunos organismos multilaterales lo usan como sinónimo de participación, de sociedad civil e incluso de empoderamiento<sup>c</sup>.

#### Notas:

a Ver Fukuyama 1996, p. 45-46; Fukuyama 2000. Putman 1993, p. 167

b Durston 2002, p. 6

c Según Nora Rabotnikof: “Un concepto que aparece con alguna frecuencia en los documentos de los bancos y que alude a problemas y líneas de interpretación similares a las que articula la categoría de sociedad civil es el de «capital social comunitario». Proveniente de otra tradición teórica, aparece, sin embargo, en el contexto de las estrategias de desarrollo autosostenible y parece aludir a la dimensión institucional y cultural (leyes, normas, costumbres) y a la trama organizacional (red de asociaciones voluntarias, interacciones generadoras de confianza, etc.) a las que, en otro vocabulario, alude la idea de sociedad civil.” Rabotnikof 2001, p. 109

La creación de confianza también es un requisito para que pueda prosperar el capitalismo. A este respecto, Amartya Sen señala:

“El funcionamiento satisfactorio de una economía de intercambio depende de la confianza mutua y del uso de normas explícitas e implícitas. Cuando estos modos de conducta son abundantes es fácil que pase desapercibido su papel. Pero, cuando hay que cultivarlos, esa laguna puede constituir un importante obstáculo para construir el éxito económico”.

“Un código básico de buena conducta empresarial es algo así como el oxígeno: sólo nos interesa cuando no existe”.

“La necesidad de crear instituciones tiene una clara conexión con el papel de los códigos de conducta, ya que las instituciones basadas en mecanismos impersonales y entendimientos compartidos funcionan a partir de conductas comunes, de confianza mutua y de la confianza en la ética del otro”.

“Para aprovechar las oportunidades del mercado y recurrir más al comercio y al intercambio, los países en vías de desarrollo tienen que prestar atención no sólo

a las virtudes de la conducta prudente, sino también al papel de algunos valores complementarios como crear y mantener un clima de confianza, evitar las tentaciones de la corrupción general y hacer de las garantías un sustituto viable de la aplicación punitiva de la ley”.

“Sin embargo, cuando aún no se han establecido los principios de la ética de mercado y no se ha creado un perfecto clima de confianza empresarial, puede resultar difícil cumplir los contratos. En esas circunstancias, una organización exterior puede resolver el problema del incumplimiento de lo acordado y prestar un servicio socialmente valorado recurriendo a la mano dura” [por ejemplo, instituciones ilegales].

“La contribución de las organizaciones [ilegales] que velan por el cumplimiento de lo acordado a generar esa “garantía” depende de la ausencia de códigos de conducta que reducirían la necesidad de que una organización externa impusiera lo acordado. Esta función de las organizaciones ilegales disminuiría si aumentarían la confianza y la conducta que la generara. Las normas de conducta y las reformas institucionales pueden ser, pues, muy complementarias”.

Fuente: Sen 1999, p. 319-322

adoptada para este informe<sup>3</sup>, es característica de una relación social y no de las individualidades aisladas. En toda relación interpersonal existe algún nivel de capital social y es impensable la posibilidad de relaciones entre seres humanos si no hay algún nivel de cooperación y reciprocidad. Hasta para que existan los mercados, los contratos, y pueda funcionar el capitalismo es necesario que exista algún tipo de confianza interpersonal (Recuadro II.2).

Lo importante es determinar si estos niveles de capital social que se observan en relaciones interpersonales y grupales permiten que se establezcan puentes entre diversos grupos para que se dé un proceso de inclusión social y de construcción de ciudadanía. Esto implicaría la titularidad efectiva de los derechos civiles, políticos y, principalmente, sociales<sup>4</sup>, que modifiquen las relaciones de poder e impidan la apropiación privada de los bienes públicos (Recuadro II.3).

### II.1.1 ¿Cómo encaja el empoderamiento social en el enfoque de desarrollo humano?

El empoderamiento social es una parte constitutiva de toda estrategia de desarrollo humano. Es tanto un fin en sí mismo como un instrumento para ampliar las oportunidades de la gente.

Como fin, trata que las personas se reconozcan a sí mismas como sujetos de sus propias historias, tengan autoestima, tengan control sobre sus vidas, puedan desarrollar sus capacidades y generar sus oportunidades.

Como medio, es la garantía para la equidad, en la medida en que ésta es producto de las relaciones sociales de poder. En sociedades como la dominicana, de gran desigualdad, un interlocutor social será reconocido como tal cuando pueda mostrar su nivel de poder.

Así, el empoderamiento de la gente es una forma de construir voluntades colectivas

para promover un proyecto común, el cual puede lograrse agregando compromisos -el “poder con”-, o mediante la conquista o redistribución del poder en beneficio de las mayorías -el “poder sobre”- (Diagrama I.2, cap. I).

Desde el enfoque de desarrollo humano, el empoderamiento social o capital social forma parte de la estructura social, es un producto de las relaciones que establecen las personas en el marco de su cotidianidad, en las esferas pública y privada. Es un proceso dinámico, cambiante, que puede tanto construirse, como destruirse.

### **¿Cómo se puede empoderar socialmente?**

No existe una fórmula precisa, pero la mejor forma es creando ciudadanía; es decir, propiciar el ejercicio efectivo de las personas de sus derechos políticos, civiles y sociales. Según el Banco Mundial<sup>5</sup>, los esfuerzos exitosos de empoderar a la ciudadanía suelen compartir cuatro elementos:

- *Acceso a la información.* La ciudadanía informada están en mejores condiciones para demandar sus derechos y exigir rendición de cuentas a los funcionarios públicos. La libertad de prensa, la información veraz, el libre acceso a la información pública, la transparencia en la gestión financiera, entre otros, son mecanismos que empoderan a la población.

En República Dominicana ha habido notables avances en estas áreas; sin embargo, ha sido una práctica en algunos medios de comunicación que los dueños del capital interfieran en la información veraz y en la línea editorial, confundiendo intereses particulares con intereses colectivos. Peor aún, en ocasiones, el Estado dominicano ha cooptado periodistas<sup>6</sup>. La actual Ley General de Libre Acceso a la Información Pública 200-04 es un avance importante, aunque todavía tiene una apli-

cación deficiente, como ha sido el caso de la inicial negación de información sobre los estudios previos a la construcción del metro de Santo Domingo<sup>7</sup>. En materia de transparencia financiera, la experiencia ha sido nefasta, como se evidenció con el fraude bancario de 2003. Hay que señalar que esta situación ha venido cambiando y se observan notables progresos en la transparencia y fidelidad de la información pública del sector financiero.

- *Inclusión y participación.* Esto plantea tres preguntas: ¿a quién se incluye?, ¿cómo se incluye?, y ¿a qué nivel de toma de decisiones se debe participar? Este informe entiende que la participación social en las decisiones es una forma de construir democracia, ciudadanía y garantizar eficacia. Lo ideal es que existan mecanismos institucionales que garanticen la participación, pero la práctica es que la inclusión y la participación en las decisiones que afectan a los diferentes grupos dependerá del poder de esos grupos. Los sectores tradicionalmente excluidos sólo podrán participar cuando tengan el poder suficiente para demandar ese derecho. Adicionalmente, es común que los intereses específicos de sectores de la población con poca participación y poder de toma de decisiones sean ignorados o considerados de la esfera privada, como ha sido el caso de temas como la violencia basada en género o los derechos sexuales y reproductivos. Esto plantea que, además de la inclusión de grupos, la ampliación de la democracia requiere de la inclusión de temas que anteriormente han sido considerados externos al quehacer político.
- *Responsabilidad y rendición de cuentas.* La rendición de cuentas es un componente esencial en la construcción de un estado de derecho<sup>8</sup>. Ello implica que

#### **Recuadro II.3**

#### **Bienes públicos**

Son los bienes indispensables para lograr el bienestar, cuyo consumo debe ser en conjunto para todas las personas; es decir, es un consumo que no es exclusivo ni divisible como el imperio de la ley, las carreteras, la educación, la ciencia, la justicia, la estabilidad macroeconómica, la conservación del medio ambiente o la situación epidemiológica. El Estado debe prever la disponibilidad suficiente y garantizar un uso genuinamente público de esos bienes, evitando que sean indebidamente apropiados por los intereses particulares.

los empleados públicos y privados sean responsables de sus políticas, acciones y del uso de fondos. Lamentablemente, una de las características de la sociedad dominicana es la ausencia de rendición de cuentas<sup>9</sup> así como de sanciones<sup>10</sup> y el hecho de que la corrupción no haya sido sancionada contribuye a crear una cultura de impunidad y la complicidad<sup>11</sup>. La debilidad institucional no solamente es en el Estado<sup>12</sup> sino que abarca al sector privado. En el 2005, el 8.6% de la población de más de 12 años afirmó ser víctima de fraudes y engaños por parte de empresas privadas, particularmente en la compra de bienes alimenticios, compra y reparación de electrodomésticos, entre otros<sup>13</sup>. El Índice de Competitividad Global del World Economic Forum para 2007-2008 midió la rendición de cuentas en el sector privado, el cual aparece entre los peor ubicados<sup>14</sup> de 131 países, así como en la conducta ética de las firmas, apareciendo en la posición 105 de 131.

- *Capacidad organizacional local para el interés común.* Se trata de la posibilidad de que la gente trabaje unida, organizada y movilice recursos para resolver problemas de interés común. Los grupos con mayores privaciones recurren unos a otros en busca de respaldo y fortaleza para resolver sus problemas cotidianos, en ocasiones utilizando mecanismos informales. En general, la población organizada tiene más probabilidades de conseguir respuestas a sus demandas que las comunidades con poca organización<sup>15</sup>. Esa capacidad se construye desde lo local y se hace compleja a través de redes municipales, provinciales, regionales y nacionales, lo cual acrecienta su potencial para jugar un rol clave en la institucionalidad del país.

Finalmente, hay que señalar que el Es-

tado y las instituciones políticas lideran la construcción o destrucción de capital social a través de las políticas públicas que pueden contribuir a crear lazos sociales y a fortalecer la confianza de la gente en sí misma. Además, es determinante la manera como el Estado deviene en árbitro defendiendo el interés colectivo o el interés de grupos específicos. Algunas situaciones provocan desencanto y frustración con respecto a la participación, como la corrupción administrativa, el déficit de representación social en las instituciones políticas, la falta de transparencia en las medidas y decisiones que afectan a la población, el acceso preferencial a la justicia y la disociación entre méritos y recompensas. Esto, además, corroe el respeto a la legalidad y bloquea la construcción de capital social de los grupos con menos acceso al Estado y a sus instituciones.

#### **En resumen**

El proceso de empoderamiento es la posibilidad de que las personas incidan en los procesos y decisiones que les afectan, lo cual supone la creación de diversas capacidades individuales y colectivas, que deben ser simultáneas para que el empoderamiento sea real y sustentable. Dentro del empoderamiento colectivo está el social y el político. El primero es objeto de este capítulo e implica el uso de los atributos individuales acumulados en forma sinérgica y con fines sociales.

Para este informe, capital social y empoderamiento social tienen el mismo significado. Se entiende como un factor intangible que estimula las relaciones de cooperación entre grupos humanos, la reciprocidad y el fortalecimiento de la confianza mutua. Es característico de las relaciones sociales y no de las individualidades. En esta perspectiva, el empoderamiento social es una vía para ampliar las libertades, particularmente las de las personas más excluidas.

*El Estado y las instituciones políticas lideran la construcción o destrucción de capital social a través de las políticas públicas*

*La “ley del tigueraje” se impone, si el otro hizo una ilegalidad, el actual la repite en forma acrecentada..., y no pasa nada*

En la visión de desarrollo humano, el empoderamiento es un fin en sí mismo, que hace que las personas se reconozcan como sujetos de sus propias historias. También es un medio, que permite garantizar la equidad, en tanto esta última es producto de las relaciones sociales de poder.

Hay muchas formas de generar empoderamiento social, pero las más comunes son el acceso a la información, la inclusión, la participación, la responsabilidad, la rendición de cuentas y la capacidad de organización local.

Finalmente, el Estado es un medio esencial para construir capital social a través de políticas públicas y para actuar como árbitro de la sociedad, pero para ello se requiere de un compromiso con la construcción de la institucionalidad democrática y de un equilibrio de poder en la sociedad.

## **II.2 El capital social puede o no favorecer al desarrollo humano**

Este informe ha sostenido que, si bien las capacidades y el empoderamiento se portan individualmente, gran parte de su construcción es social, ya que el acceso a muchas oportunidades en la cuantía y calidad necesaria depende de que el Estado las pueda garantizar. Pero el Estado es una relación social que refleja las relaciones de poder. Así, el acceso a las oportunidades de forma sostenida depende de un equilibrio de poder dentro del Estado que garantice un ejercicio efectivo de derechos. El capital social es un medio para ese fin. En sociedades tan poco institucionalizadas como la dominicana, el acceso a las oportunidades se puede ganar o perder y la existencia de un capital social fuerte puede ser una garantía de la sostenibilidad del acceso ganado. Pero no todo capital social favorece al desarrollo humano.

### **La apropiación individual**

Existe la posibilidad de que el capital

social no estimule la asociatividad, el sentido de comunidad y la capacidad política de las personas, sino que sea aprovechado por individuos o grupos concretos que excluyan a personas y grupos que no pertenecen a ese circuito de relaciones determinado. Es lo que llamamos apropiación “individual” del capital social.

Cuando la confianza, la reciprocidad y la cooperación se circunscriben a grupos cerrados y excluyentes se fortalece el sentido de identidad y pertenencia de un grupo, pero se niega a los demás. Tal es el caso de los que tienen el poder económico y político y dejan fuera al resto de la sociedad, o de los municipios de una localidad específica que actúan a expensas de otras localidades o negándolas. Esto dificulta los vínculos y la solidaridad entre grupos, y dificulta fortalecer las redes y los puentes de comunicación.

El clientelismo se puede definir como una reciprocidad difusa: intercambio de apoyo político por favores económicos y sociales, lo cual corroe el estado de derecho, actuando en contra del desarrollo humano. Es un ejemplo de capital social negativo para la sociedad, pero favorable para pequeños grupos e individuos que construyen organizaciones que sirven de apoyo a caudillos locales e, incluso, nacionales.

El fenómeno del clientelismo no sólo afecta a los partidos políticos, sino que está profundamente enraizado en la sociedad dominicana. En efecto, para el año 2004 todas las personas tenían algún nivel de clientelismo: el 36% tenía un nivel bajo, el 28% un nivel moderado, el 23% un nivel alto y el 12% un nivel muy alto (Cuadro II.1).

Ese nivel de clientelismo era más profundo en la población rural, seguido del resto urbano, y finalmente en el Distrito Nacional. Asimismo, era más profundo en la población con mayor nivel de participación, en los hombres y en el estrato socioeconómico bajo.

De manera que el clientelismo explica el apoyo al sistema de partidos en República Dominicana y es la razón por la cual, a pesar de no colaborar en la formación de un capital social de apropiación colectiva, los partidos mantienen altos niveles de legitimidad, como lo demuestra el número de votantes en los procesos electorales (Recuadro II.4).

En muchos casos esta situación se agrava, ya que los recursos para los favores provienen de fondos públicos o son violaciones a normas institucionales. Hay muchas comunidades en donde el liderazgo caudillesco ha construido una red clientelar controlando instituciones públicas, tanto del gobierno central como en los municipios. De hecho, en la reciente selección interna de los candidatos en los tres partidos mayoritarios para las elecciones presidenciales de 2008 hubo acusaciones de compra de voluntades y uso de recursos del Estado<sup>16</sup>. Lamentablemente, ha sido una práctica común en la historia reciente utilizar los recursos del Estado, violentando la ley con el argumento de que el “otro” los utilizó. De esta forma se va imponiendo la “ley del tigueraje”, en donde un acto ilegal que hizo el “otro” justifica una ilegalidad mayor del actual, y así, sucesivamente, se va generando una espiral de ilegalidades cada vez mayor.

### La apropiación colectiva

El empoderamiento social o capital social es de apropiación colectiva cuando hay vínculos, comunicación y reciprocidad entre diversas personas del grupo, quienes establecen relaciones horizontales entre ellos, formando una red, sin centro, basada en multiplicidad de puntos que se cruzan. Hasta el momento, los ejemplos más cercanos de este tipo de capital social se encuentran en experiencias como la de Villa González, municipio de la provincia Santiago, el cual se analiza más adelante en este capítulo o la experiencia de Los Martínez, un pro-

ceso que ha logrado elevar la calidad de vida de una comunidad entera (Recuadro II.5).

### En resumen

Cuando las personas no tienen un nivel mínimo de capacidades individuales y colectivas siempre se corre el riesgo de que los vínculos entre el capital social y las instituciones públicas sean capturados por el clientelismo a través de caudillos y caciques locales, en detrimento del desarrollo humano. Pero el capital social acompañado de ciertas capacidades individuales puede aumentar el empoderamiento real de las personas y grupos, desmontando las privaciones de la población.

<b>Cuadro II.1   Nivel de clientelismo<sup>a</sup>, por zona de residencia, sexo, nivel de participación y grupo socioeconómico, en porcentaje, 2004</b>						
<b>Categorías</b>	<b>Bajo</b>	<b>Moderado</b>	<b>Alto</b>	<b>Muy alto</b>	<b>Sin información</b>	<b>Total</b>
<b>Área de residencia</b>						
Distrito Nacional	43.1	29.1	21.3	6.4	0.1	100
Resto urbano	35.0	28.6	22.7	13.5	0.1	100
Resto rural	30.7	26.2	26.8	15.8	0.5	100
<b>Nivel de participación</b>						
Ninguna participación	36.5	28.2	23.3	11.1	1.0	100
Sólo elector	39.0	26.8	24.9	9.2	0.2	100
Participación política	30.4	29.8	21.6	18.1	0.0	100
Social/comunitaria	37.0	29.3	20.4	13.3	0.0	100
Social/comunitaria y política	27.3	32.0	22.4	18.3	0.0	100
<b>Sexo</b>						
Femenino	37.7	27.7	23.8	10.6	0.2	100
Masculino	35.0	28.6	22.8	13.3	0.2	100
<b>Nivel socioeconómico</b>						
Muy bajo/bajo	28.6	28.5	26.9	15.7	0.3	100
Medio	37.6	28.6	22.7	10.7	0.2	100
Medio alto/alto	51.2	25.7	17.0	6.1	0.5	100
Todo el país	36.4	28.1	23.4	11.9	0.2	100
<p><sup>a</sup> Se tomó en cuenta el nivel de acuerdo o desacuerdo con las siguientes frases:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Que la gente apoye políticamente a quienes le hacen favores y le reparten cosas.</li> <li>2. Que un funcionario reparta favores económicos y otros beneficios a los que lo respaldaron para que llegaran al gobierno.</li> <li>3. Cuando se llega al gobierno se emplee preferentemente a familiares, amigos y relacionados.</li> </ol> <p>Si estaba de acuerdo con las tres frases se asumía como clientelismo muy alto; con dos frases, clientelismo alto; con una frase, clientelismo bajo; y con ninguna, no existía clientelismo.</p>						
<b>Fuente:</b> ODH/PNUD en base a DEMOS 1994, 1997, 2001 y 2004						

La institucionalidad existente en República Dominicana<sup>a</sup> bloquea la posibilidad de que los partidos políticos se constituyan en un medio para apropiarse colectivamente del capital social. Estos no actúan como puentes naturales entre las personas y el Estado. Por el contrario, en ocasiones contribuyen con la apropiación individual del capital social, vía el clientelismo, o minan la confianza interpersonal y en las normas, obstaculizando la formación de instituciones y organizaciones de la comunidad articuladas a través del capital social.

Según las cuatro encuestas DEMOS realizadas desde 1994 al 2004, cerca de la mitad de las personas encuestadas sostuvieron que los partidos políticos sólo representan los intereses de los políticos, mientras que entre el 36% y el 43% dijeron que representan los intereses de algunos grupos o personas. Apenas entre el 7% y 10% sostuvo que representaban a todos los grupos de la sociedad.

Cuatro encuestas realizadas en un periodo de diez años y en las cuatro los resultados fueron similares: menos del 10% de las personas cree que los partidos dominicanos representan los intereses de la sociedad.

Estos datos se agravan cuando observamos que para el año 2004 todas las personas tenían algún nivel de clientelismo: el 36% tenía un nivel bajo, el 28% un nivel moderado, el 23% un nivel alto y el 12% un nivel muy alto (Cuadro II.1).

Por tanto, el clientelismo explica, en parte, el apoyo al sistema de partidos en República Dominicana y la razón por la cual, a pesar de no colaborar en la conformación de un capital social de apropiación colectiva, los partidos mantienen altos niveles de legitimidad, como lo demuestran los altos niveles de votantes en los procesos electorales.

El ejercicio del poder y el impacto de las estructuras partidarias aumentan el riesgo de los “polizones”<sup>b</sup>.

**Notas:**

- a En el INDH de 2005 se sostiene que “el carácter patrimonialista de la política; es decir, la concepción de la política y del poder como una extensión del espacio privado y no como un espacio público, ha llevado a que en los partidos políticos predominen prácticas clientelistas, bajo perfil ideológico, caudillismo y déficit de democracia interna”. PNUD 2005, p. 231
- b El polizone (“free rider”) es aquella persona que se beneficia de los bienes públicos sin formar parte de la red que los construye.

**Cuadro A.** Distribución porcentual de las personas entrevistadas según consideran los intereses que defienden los partidos políticos 1994, 1997, 2001 y 2004

<b>Los partidos políticos defienden los intereses y necesidades de:</b>	<b>1994</b>	<b>1997</b>	<b>2001</b>	<b>2004</b>
Todos los grupos de la sociedad	8.3	10.2	6.9	7.1
Sólo de algunos grupos o personas	38.3	41.7	36.8	43.0
Sólo de los políticos	47.7	44.1	53.3	45.6
No sabe/no responde	5.7	4.0	3.0	4.3
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: ODH/PNUD en base a DEMOS 1994, 1997, 2001 y 2004

Basta la adscripción partidaria o pertenencia al partido de gobierno para lograr apropiación privilegiada de los bienes públicos, lo que debilita la formación de redes sociales. Obviamente, en ambientes de recursos escasos y de distribución clientelar de los bienes públicos, el riesgo del polizone se magnifica y crece el peligro de la formación de redes basadas en la corrupción y el aprovechamiento de las demás personas, lo que reduce la confianza en las ventajas de la acción colectiva. De esta manera, los partidos políticos han servido para desestimular el capital social y fortalecer las redes de apropiación individual.

### II.3 La medición del empoderamiento social o capital social

En la literatura de desarrollo humano se ha vinculado el empoderamiento social con la asociatividad y la medición del número y características de las organizaciones sociales de base<sup>17</sup>. En otros casos, se ha asociado con normas de reciprocidad e involucramiento cívico, así como con los niveles de confianza interpersonal y de participación en organizaciones sociales. También se considera un aspecto que posibilita la capacidad política y deliberativa de las personas<sup>18</sup>. Esta última es

la perspectiva de este informe, que asocia el capital social con el conjunto de habilidades y oportunidades que pueden traducirse en acciones colectivas para lograr un objetivo público y un beneficio común<sup>19</sup>.

El gran reto que plantea cualquier definición de un concepto es su medición, lo cual, para este caso, ha sido fuente de una gran disputa. Existe una idea generalizada de que no hay indicadores empíricos fuertes y aceptados por todos que permitan medir el empoderamiento o capital social. Lo ideal hubiera sido contar con una encuesta específica que tenga representatividad provincial,



## Recuadro II.5 | La experiencia de Los Martínez

Los Martínez es un paraje que pertenece a la sección de Los Ranchitos, en la provincia de San José de Ocoa. Allí viven alrededor de 180 personas que se han organizado para tener agua y energía permanente, a pesar de la crisis generalizada de electricidad que vive el país. Ellos generan su propia energía de manera limpia, sin dañar el medio ambiente, con una hidroeléctrica que fue construida por la propia comunidad y es autogestionada. Para construir la hidroeléctrica contaron con la ayuda monetaria del Programa de Pequeños Subsidios (PPS) del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Sin embargo, el gran mérito es de la comunidad, ya que las personas que se integraron a los trabajos instalaron 18 mil pies de alambre y construyeron e instalaron 96 postes para el alumbrado.

Esta comunidad tiene energía eléctrica a un precio muy barato: las casas de familia pagan cincuenta pesos (RD\$50) mensuales (alrededor de un dólar con cincuenta centavos) y los negocios pagan el doble. Los recursos recolectados se usan para darle mantenimiento al sistema.

Hay una tradición de unidad y cooperación en esta pequeña comunidad que se remonta a 1963, cuando iniciaron la lucha por la obtención de las tierras. La comunidad enfrentó la represión del gobierno y hasta la cárcel, pero al final logró obtener los terrenos. Hoy es efectivamente un modelo de lo que puede construir la cooperación, la solidaridad y la reciprocidad; es decir, el capital social.

Esta comunidad campesina de 180 habitantes está conectada a internet, a través de un centro de la comunidad. A pesar de ser pequeña en número de habitantes ha logrado lo que no han logrado comunidades más grandes, tener servicios sociales al alcance de los residentes, tales como su propia escuela y una clínica rural.

Quizás, precisamente por ser pequeña, la interacción es más directa entre las personas y esto es lo que les ha permitido fortalecer el capital social de la comunidad, sin necesidad de que exista una densa red de organizaciones sociales y políticas.

pero no se dispone de esta fuente de información. Por lo que este informe se auxiliara de tres medios para abordar la medición:

En primer lugar, se partirá de una discusión sobre aspectos característicos de la “dominicanidad”, identificando los que pueden favorecer u obstaculizar el capital social.

En segundo lugar, se medirá el nivel de empoderamiento social a través de los componentes del Índice de Empoderamiento Social (IES).

En tercer lugar, se analizarán las características de los procesos de fortalecimiento del poder local y la descentralización, según los modelos de empoderamiento local de Puerto Plata, Salcedo, Villa González y San José de Ocoa, donde se identifican los rasgos de éxito para el desarrollo humano.

### II.3.1 Rasgos de la cultura dominicana que influyen en el capital social

Hay aspectos dentro de la cultura dominicana que actúan positiva o negativamente en el desarrollo del capital social y el fortalecimiento del tejido social. Los principales son:

- El “*pesimismo dominicano*”<sup>20</sup>, desarrollado en la primera mitad del siglo XX, nos remite a ciertos rasgos raciales y culturales que explican la falta de confianza en el pueblo dominicano para constituirse como nación.
- El “*complejo de gancho*”<sup>21</sup>, parte de la idea de que en “el otro” no se puede confiar, porque en cualquier momento nos pone “un gancho”. Esta percepción impide la construcción de relaciones de confianza mutua, por la suspicacia frente al “otro”.
- El llamado “*doble pensar*”<sup>22</sup>, según el cual las personas en público expresan algo diferente a lo que realmente sienten o sencillamente no se expresan.
- El “*exteriorismo*”, analizado en el INDH 2005<sup>23</sup>, se basa en la percepción de que las cosas que le ocurren a la gente están determinadas por factores externos, que están fuera del dominio de la propia persona o del grupo al que pertenece<sup>24</sup>. Evidentemente, esta forma de percibir la vida es un obstáculo para el desarrollo del empoderamiento social y el fortalecimiento de las redes de coope-

*El clientelismo político  
deteriora el estado  
de derecho, refuerza  
el exteriorismo y debilita  
el tejido social*

ración, ya que las mismas suponen que las personas no son capaces de confiar en los demás, creer en su propio esfuerzo, poseer un mínimo de autoestima y creer que con la acción colectiva pueden cambiar el entorno socioeconómico adverso que les rodea.

Las encuestas realizadas evidencian que el “*exteriorismo*” es mayor en la zona rural, en las personas no organizadas y en las mujeres, lo cual hace más difícil la creación de capital social entre estos grupos. (Anexos II.2, II.3 y II.4)

- El “*clientelismo político*”, como fue discutido anteriormente, deteriora el estado de derecho, refuerza el exteriorismo y debilita el tejido social.
- El “*convite*” y la “*junta*” son tradiciones de cooperación en el campesinado

dominicano que fortalecen el capital social, pero se han ido perdiendo con el proceso de urbanización. Eran acciones conjuntas de campesinos para cultivar la tierra, ayudarse mutuamente en el trabajo de los conucos y apoyar a mujeres viudas con hijos pequeños. También fueron usadas para enfrentar el poder de los terratenientes.

El “*convite*” apenas sobrevive en pocas zonas rurales del sur y el norte con el apoyo de agrupaciones políticas y organizaciones no gubernamentales (Recuadro II.6).

Otras tradiciones existentes que pueden verse como capital social de los excluidos son el intercambio de “platos de comida” en el barrio y el “compadrazgo” de origen católico, entre otros aspectos que no han sido estudiados desde la óptica del capital social.

Sin embargo, el hecho de que la gente quiera emigrar del país y que la gran mayoría no cree posible que se puedan producir cambios, evidencia un gran desencanto y una falta de confianza de la población en el liderazgo nacional, que se convierte en un factor que limita la capacidad del empoderamiento. En efecto, en el mes de agosto de 2007, el 57% de los dominicanos y dominicanas dijeron que se irían del país a trabajar y a vivir si tuvieran la oportunidad<sup>25</sup>. En 2004 más de la mitad de la ciudadanía no confiaba en la posibilidad de cambio (Cuadro II.2). Entre 1994 y 2004 la proporción de personas que desconfiaban en la posibilidad del cambio pasó de un 37.4% de la población a un 51.3%. Esta opinión fue más intensa en el resto urbano y en las zonas rurales que en el Distrito Nacional; entre las mujeres, las personas que no tienen ninguna participación o que participan sólo votando, y en los estratos socio económicos medios y bajos. En definitiva, la idea de marcharse del país y la percepción de la

<b>Cuadro II.2   Desconfianza en la posibilidad de cambio<sup>a</sup>, por zona de residencia, sexo, nivel de participación y grupo socioeconómico, 1994, 1997, 2001 y 2004</b>				
<b>Categorías</b>	<b>1994</b>	<b>1997</b>	<b>2001</b>	<b>2004</b>
<b>Área de residencia</b>				
Distrito Nacional	31.4	46.0	52.7	47.2
Resto urbano	40.3	47.9	55.2	54.0
Resto rural	43.0	45.5	60.0	52.7
<b>Sexo</b>				
Femenino	41.0	50.5	58.2	54.3
Masculino	33.8	41.1	54.2	48.3
<b>Nivel de participación sociopolítica y comunitaria</b>				
Ninguna participación	41.5	50.8	59.5	51.7
Sólo elector	37.8	46.9	58.8	55.4
Participación política	38.5	58.5	57.2	46.1
Social/comunitaria	30.7	39.5	52.0	45.6
Social/comunitaria y política	35.6	39.3	43.7	44.4
<b>Nivel socioeconómico</b>				
Muy bajo/bajo	42.4	49.9	61.0	53.8
Medio	33.6	47.0	55.3	53.4
Medio alto/alto	25.4	35.6	45.6	40.7
<b>Todo el país</b>	<b>37.4</b>	<b>46.5</b>	<b>56.2</b>	<b>51.5</b>
<small>a Se tomó en cuenta el nivel de acuerdo o desacuerdo con la siguiente frase: “Por más que se quiera cambiar las cosas, todo permanece igual”.</small>				
<small>Fuente: ODH/PNUD en base a DEMOS 1994, 1997, 2001 y 2004</small>				

incapacidad de generar cambios expresan niveles importantes de desencanto y frustración sobre las posibilidades del país.

Esta situación induce varias preguntas sobre el impacto que ha tenido en la cultura dominicana el “*pesimismo*”, el “*gancho*” y el “*exteriorismo*”. ¿Hasta dónde se han interiorizado estas actitudes en la población? ¿Hasta qué punto son un obstáculo a vencer, para lograr un aumento en el empoderamiento social? ¿Hasta qué punto son un obstáculo para la movilización de los sectores excluidos en los asuntos públicos? Las respuestas a estas preguntas no las puede dar este informe; sin embargo, son fundamentales para

establecer la magnitud del empoderamiento social y humano en sentido amplio.

Pese a esto, se debe tomar en cuenta que las características esenciales de la dominicanidad han cambiado en el tiempo. La descripción de lo que es un pueblo no es estática, por naturaleza está en continua evolución. El “*pesimismo*” y el “*complejo del gancho*” del siglo XX no pueden haberse mantenido estáticos tras hechos como la emigración dominicana y la aparición de los llamados *dominican-york*<sup>26</sup>, el turismo o la inmigración haitiana. Tampoco la “*individualización*” de hoy es la misma que la de medio siglo atrás. En efecto, como ha seña-

## Recuadro II.6 | En la unión está la fuerza: trabajo colectivo y organización en el caso de los convites campesinos de El Ramón

La Asociación de Convites Campesinos de El Ramón es una organización de agricultores de la provincia de San Cristóbal. Desde 1979, las personas que integran el convite se reúnen cada jueves para trabajar juntos la tierra de uno de sus miembros. Al hacerlo, rescatan una de las más antiguas tradiciones del trabajo agrícola: el cuidado colectivo de la tierra.

El origen se remonta a los destrozos provocados por el paso del ciclón David. Según relata César Araujo Constanza: “*Todos los árboles que estaban en la propiedad cayeron..., entonces hicimos una reunión donde nos reunimos 80 hombres para planificar qué podíamos hacer con todas las fincas como estaban*”.

El recrudescimiento de la pobreza en las zonas rurales aumenta la necesidad de la realización de los convites. Según relata Dionisio de la Rosa: “*Hay trabajos que nosotros con una persona duramos hasta un mes para hacerlo. En el convite lo hemos hecho en un día*”. Sin embargo, paradójicamente, la pobreza también amenaza la realización de los convites, ya que, según la tradición, la familia que recibe al convite debe ofrecer los alimentos. Este costo ha obligado a algunos de los integrantes de la Asociación a vender su convite a otras personas.

Con el paso de los años, las transformaciones en el modelo económico dominicano han afectado la capacidad del convite de tener un impacto en la calidad de vida de sus integrantes. Tanto la migración masiva a las ciudades como la poca viabilidad de la producción agrícola de pequeña escala, han presentado retos para la capacidad de esta organización de mantenerse activa y atractiva para las personas de las comunidades donde trabajan.

En los últimos años, la Asociación ha forjado una alianza estratégica con Justicia Global, organización comprometida con la construcción de relaciones sociales basadas en la solidaridad. A partir de esta alianza, los integrantes del convite han conocido la forma en que las tendencias de la economía global afectan las for-

mas de vida y las prácticas organizativas locales, y han modificado sus prácticas para adaptarse a las nuevas condiciones. Por ejemplo, recientemente comenzaron a realizar compras colectivas de alimentos para así evitar la venta de convites y garantizar que sean las personas organizadas las que se benefician del trabajo colectivo. También, algunos integrantes han comenzado a acceder a nuevas vías para la comercialización de su café mediante redes de comercio justo.

Otro ejemplo de apego a las tradiciones culturales lo constituye la clara separación de las tareas que realizan hombres y mujeres. Mientras los hombres trabajan la tierra, las mujeres preparan los alimentos. A pesar de estas diferencias de género, las mujeres se consideran “conviteras”, al igual que los hombres. Según relata Rosa Herminia Ureña: “*Cada vez que haya un convite, sea grande o sea chiquito, sea donde sea y de quien sea, espero poder ir; porque no tengo con que pagar los favores y los beneficios que yo he recibido*”.

Las mujeres también están jugando un rol muy importante en el desarrollo de nuevas estrategias organizativas que sustenten el trabajo del convite en la región. Los avances se han visto en la creación de nuevas organizaciones comunitarias en las zonas donde viven las y los conviteros.

Las y los conviteros de El Ramón tienen amplias e históricas razones para valorar su pertenencia a una organización que les lleva al trabajo colectivo. En voz de uno de sus integrantes: “*No hay secreto, la unidad y ya. Donde usted no está solo, usted sabe que cualquier cosa que se le presente, puede acudir*”. Además de los beneficios en lo personal, las personas que integran la Asociación también procuran defender las relaciones de solidaridad que han logrado construir a través de los años. Por ende, la subsistencia de ésta y de otras organizaciones como ella, y sobre todo su capacidad de reinventarse y adaptarse a las condiciones que imponen las tendencias económicas sobre las formas de vida locales, constituye un verdadero indicador de desarrollo humano.

Nota: Se agradece a Justicia Global el acceso a las entrevistas realizadas en la producción de su video “Convite: En la unión está la fuerza” que sirve de base en este recuadro.

lado Mena: “La agenda de la dominicanidad siempre estará inconclusa. Más que buscar un sistema o un marco, precisamos de un mapa o una ruta. Después de todo, cada imagen de lo nacional sólo es concebible en su movimiento y en su trayecto, nunca como un punto de llegada. Lo dominicano siempre estará en movimiento”<sup>27</sup>.

### **II.3.2 Índice de Empoderamiento Social (IES)**

En el capítulo I se presentó una medición del empoderamiento humano, que es un indicador de logros y potencialidades (funcionamientos y capacidades en el lenguaje de Sen). Se vio también que el empoderamiento tenía dos dimensiones: una individual, que habilita a las personas para hacer algo, y una dimensión colectiva, que es la garantía para acceder a las oportunidades e incidir en las decisiones. Esta dimensión tiene su origen en el reconocimiento de que hay libertades individuales (capacidades) que sólo se pueden lograr colectivamente, que dependen del entorno social y de las libertades que alcanza la sociedad en su conjunto.

La dimensión colectiva tiene a su vez dos componentes: el empoderamiento social y el político. El primero se analiza en esta sección y el segundo nos remite a las libertades positivas para ejercer los derechos democráticos y al conocimiento subjetivo de éstas. Es decir, la garantía de vivir en un estado de derecho, lo cual se discutirá en el capítulo III.

Para estos fines se utilizaron los resultados de la encuesta de “Cultura política de la democracia en República Dominicana: 2006” (LAPOP 2006), la cual es comparable con 20 países de América Latina. La encuesta es representativa a nivel nacional para las categorías territoriales de urbano, rural y para las categorías regionales de Zona Metropolitana, Este, Norte y Sur (Cuadro I.1 en el capítulo I).

El Índice de Empoderamiento Social

(IES) está constituido por seis variables y cada una de ellas se asocia a un conjunto de indicadores. Las variables son equidad de género, confianza interpersonal, pertenencia, participación, movilización y confianza en las instituciones (Diagrama II.1).

También se han utilizado las “Encuestas Nacionales de Cultura Política y Democracia” (DEMOS) 1994, 1997, 2001 y 2004, en las que los datos disponibles son representativos sólo para las siguientes categorías: todo el país, Distrito Nacional y Santo Domingo (la antigua capital), resto urbano y resto rural. Lamentablemente, no hay datos desagregados por regiones de planificación y mucho menos por provincias.

#### **Índice de Empoderamiento Social (IES) Regional**

Las limitaciones de la disponibilidad de datos a nivel provincial imposibilitan el estudio de las relaciones de este índice con el resto de índices y subíndices del empoderamiento humano, tal como fue definido en el capítulo I, por lo que sólo se pueden analizar los resultados por región.

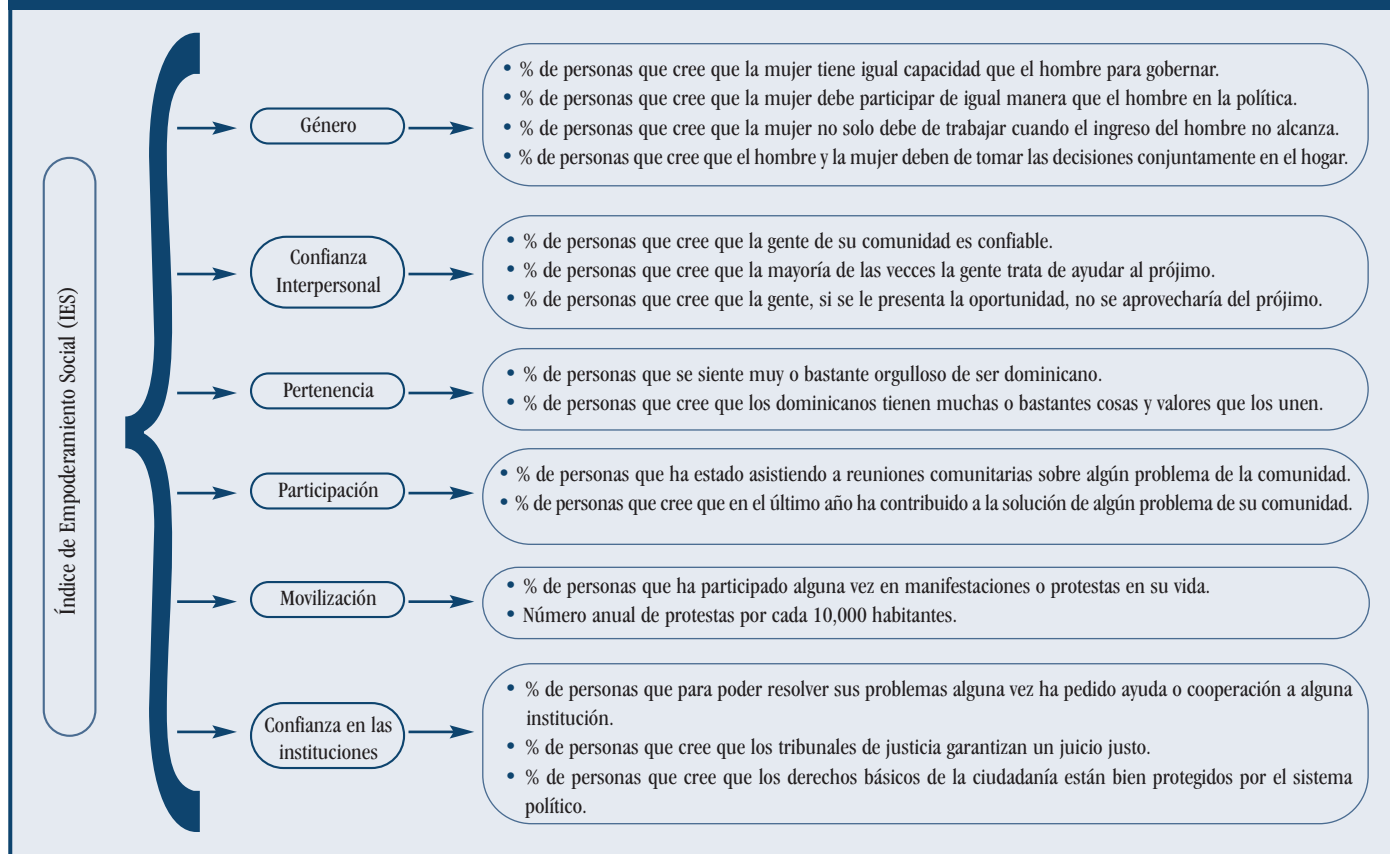
La tesis que sostiene este informe es que el empoderamiento social puede jugar o no un rol sinérgico en todos los otros tipos de empoderamiento, según se utilice para la acción y el bienestar colectivo o no. En el país, en términos generales, no hay evidencia estadística de que esto haya ocurrido, aunque, como se verá más adelante, el análisis de ciertas regiones o casos concretos sí evidencia cierto nivel de vinculación.

El análisis por región nos lleva a estudiar el potencial de cada zona para mejorar el desarrollo humano y ampliar las libertades de las personas (Gráfico II.1).

- a) La región Norte es la que tiene el mayor nivel de empoderamiento social y, como se vio en el capítulo I, también

*La descripción de lo que es un pueblo no es estática, por naturaleza está en continua evolución*

Diagrama II.1 | Índice de Empoderamiento Social (IES)



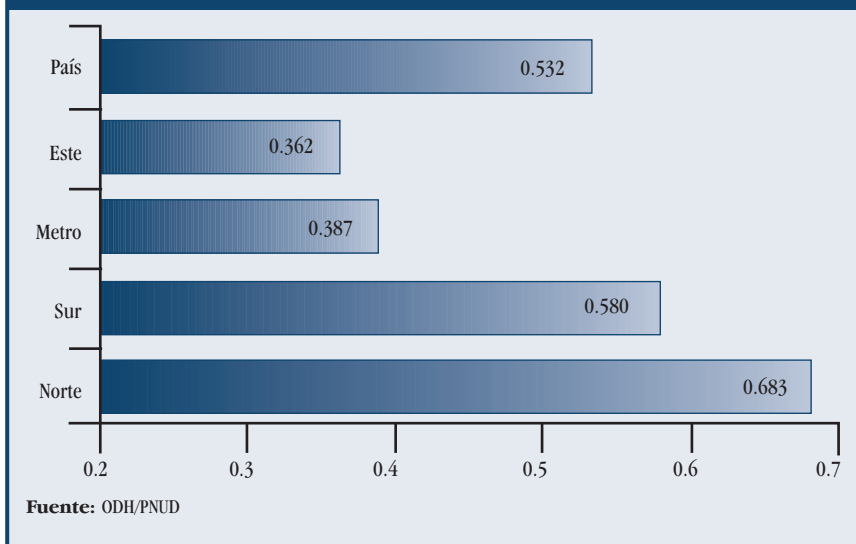
tiene un nivel relativamente alto de empoderamiento individual. Es la región donde mayor equilibrio existe entre los diferentes tipos de empoderamiento y donde más se utilizan las capacidades individuales para la acción colectiva, impulsando así el desarrollo humano de la región. En esta zona las capacidades individuales y las sociales se refuerzan unas a otras, creándose una asociación positiva. Desarrollar políticas que potencien aún más el empoderamiento social y que creen los mecanismos institucionales para la canalización de las demandas sociales, fortalecería este círculo virtuoso.

b) La región Sur ocupa un nivel de empoderamiento social relativamente alto, llegando a ser el segundo lugar a nivel nacional. Este alto nivel de capital social

implica un potencial que, si recibe respuesta desde las instancias gubernamentales, mejoraría las capacidades individuales y políticas. Si las demandas sociales no son atendidas, podría producirse un desequilibrio indeseado. El desarrollo de políticas públicas que fortalezcan ese capital social y que creen las vías institucionales de respuesta a las demandas sociales ayudaría a elevar el desarrollo humano de la zona, el cual es muy bajo.

c) La región Metropolitana tiene, en términos relativos, un bajo empoderamiento social y el más alto empoderamiento individual del país. Los movimientos migratorios del campo a la ciudad, los procesos de desmovilización, la falta de sentido de pertenencia y confianza en las instituciones indican que existe un desequilibrio entre el empoderamiento

Gráfico II.1 | Índice de Empoderamiento Social (IES)



social y el individual. El bajo uso de las capacidades individuales para la acción colectiva limita alcanzar el desarrollo humano, ya que éstas son las que garantizan la equidad y la institucionalidad. Sin un empoderamiento social fuerte será difícil aumentar los niveles de empoderamiento real y de desarrollo humano de esta región.

- d) La región del Este plantea resultados preocupantes, ya que no sólo comparte con el Sur el nivel más bajo de empoderamiento individual; sino también el más bajo empoderamiento social del país. Las fuertes divergencias entre las provincias que conforman esta región, así como entre su población limitan la conformación de capital social e individual. Si se quiere impulsar el empoderamiento de su población, tanto en términos individuales como colectivos, es necesario diseñar políticas públicas que aborden esta problemática.

Como se puede observar, el análisis del empoderamiento social y sus componentes facilita la comprensión de las dinámicas que impulsan o no el desarrollo humano y da pistas sobre las estrategias a desarrollar.

### Confianza interpersonal

Sin confianza mutua es imposible desarrollar el empoderamiento social y las acciones colectivas de los grupos y personas. La confianza interpersonal se refiere al nivel de certidumbre positiva que tienen las personas entre sí. La formación de grupos es directamente proporcional a esos niveles: a mayor confianza entre las personas, mayores probabilidades de que la gente tienda a formar grupos y cooperar entre sí.

El Índice de Confianza Interpersonal se ha construido combinando tres indicadores de la encuesta LAPOP, que miden:

- El porcentaje de personas que cree que la gente de su comunidad es confiable.
- El porcentaje de personas que cree que la mayoría de las veces la gente trata de ayudar al prójimo.
- El porcentaje de personas que cree que no se aprovecharía del prójimo si se presenta la oportunidad.

El resultado se observa en el Cuadro II.3, en donde las regiones Norte y Sur tienen el mismo nivel de confianza interpersonal, los más altos del país. A pesar de que el Norte demuestra la mayor confianza en la comunidad, el porcentaje de personas que cree que la gente trata de ayudar al prójimo y no aprovecharse de él es más bajo que en el Sur.

El Este y el área Metropolitana tienen índices de confianza interpersonal mucho más bajos y todos sus componentes están por debajo de la media nacional.

Adicionalmente, la encuesta LAPOP comparó los niveles de confianza que tienen las personas en la gente de su barrio. El 60.4% de los encuestados dice tener un nivel medio y alto de confianza en sus vecinos, colocando al país como el quinto con mayor nivel de confianza interpersonal comparado con 15 países latinoamericanos (Anexo II.5).

**Cuadro II.3 | Índice de Confianza Interpersonal y componentes, por región, 2006**

Región	% de personas que cree que la gente de su comunidad es confiable	% de personas que cree que la mayoría de las veces la gente trata de ayudar al prójimo	% de personas que cree que la gente no se aprovecharía del prójimo si se le presenta la oportunidad	Índice de Confianza Interpersonal
Norte	77.2	41.1	38.1	0.75
Metropolitana	60.8	30.0	31.5	0.03
Sur	64.5	44.4	47.1	0.74
Este	61.7	33.8	30.0	0.11
País	67.6	37.3	36.7	0.45

Fuente: ODH/PNUD en base a LAPOP 2006

### **Confianza en las instituciones**

El capital social que crea redes entre las organizaciones y las personas, por un lado, y las instituciones estatales, por el otro, no puede fomentarse si no hay un nivel mínimo de confianza de la ciudadanía en las instituciones gubernamentales.

Con los datos de la encuesta DEMOS se creó un Índice de Confianza en las Instituciones gubernamentales. El nivel confianza es bajo y decreciente, ya que en 1994 el 33% de la población tenía un nivel medio o alto de confianza en las instituciones, pero en 2004 había descendido a 22.2% (Cuadro II.4).

En todas las categorías del Índice de Confianza de la encuesta DEMOS se observa una reducción. Los residentes en el Distrito Nacional expresan menos confianza en las instituciones (18.5%), seguidos del resto urbano (21.2%). Es de notar que en estas demarcaciones se concentran las principales instituciones públicas y que los residentes en ellas tienen mayor información sobre su existencia y forma de funcionamiento. El resto rural tiene niveles de confianza sustancialmente más altos que las zonas urbanas, lo cual puede ser un elemento aprovechable para la construcción de redes y puentes entre las organizaciones sociales y las estatales en estas zonas.

Cabe señalar que existe una diferencia considerable en el grado de confianza en las instituciones gubernamentales de las mujeres y de los hombres. Esta diferencia podría darse por factores tales como la falta de calidad en los servicios de educación, salud y justicia con los que las mujeres adultas se relacionan más y/o de manera diferente a la de los hombres, dada, por un lado, la división sexual del trabajo, y, por otro, factores como la violencia intrafamiliar.

Las personas que más participan en organizaciones sociales, políticas y comunitarias tienden a manifestar más confianza en las instituciones (33.4%) que las personas que no participan en ningún tipo de organización (17.5%) y que aquellas que sólo participan como electores (20.6%). Esto evidencia una asociación directa entre el grado organizativo de las personas y el nivel de confianza en las instituciones estatales: a mayor capital social, medido en función del grado de organización y participación, mayor confianza en las instituciones estatales.

### **Dos hipótesis**

Dos hipótesis pueden elaborarse para interpretar estos datos, las cuales pueden investigarse con técnicas cuantitativas y cualitativas más refinadas. La primera hipótesis es que el grado de asociación y participación

de la gente ayuda a que éstas conozcan sus derechos y tengan mecanismos para que las instituciones estatales respondan a sus demandas. Esta primera hipótesis nos estaría diciendo que el nivel de participación y asociación de la gente tiende a elevar su empoderamiento social y a promover la ampliación de las libertades individuales, favoreciendo el desarrollo humano.

La segunda hipótesis es sutilmente

diferente en su formulación y radicalmente opuesta en su concepción: las personas con mayor capital social tienen más probabilidades de beneficiarse de las instituciones estatales, ya sea porque tienden a formar parte de las redes clientelares o porque tienen información sobre su funcionamiento “real” en el país.

El elemento a destacar es que ese beneficio no repercute en toda la sociedad, sino que la ampliación del empoderamiento social de unos va en detrimento del empoderamiento social de otros. Así, quienes no participan ni se organizan tienen menos capacidades y habilidades para relacionarse con las instituciones estatales y están en desventaja frente a quienes participan en organizaciones y partidos porque carecen de información de la que estos últimos sí disponen.

### Índice de Confianza en las Instituciones

El Índice de Confianza en las Instituciones, el cual forma parte del Índice de Empoderamiento Social (IES) según el esquema presentado en este informe, cruza las respuestas a tres preguntas realizadas por la encuesta LAPOP:

- Porcentaje de personas que alguna vez ha pedido ayuda o cooperación a alguna institución para resolver sus problemas.
- Porcentaje de personas que cree que los tribunales de justicia garantizan un juicio justo.
- Porcentaje de personas que cree que los derechos básicos de la ciudadanía están bien protegidos por el sistema político.

Este índice arroja resultados sorprendentes: la región Norte es la que tiene menor confianza en las instituciones, la que menos cree tanto en el sistema judicial como en el político, pero es la segunda

Cuadro II.4

### Índice de confianza en organismos gubernamentales claves<sup>a</sup>, por zona de residencia, sexo, nivel de participación y grupo socioeconómico, 1994, 1997, 2001 y 2004

Categorías	1994	1997	2001	2004
<b>Área de residencia</b>				
Distrito Nacional	29.0	34.1	29.5	18.5
Resto urbano	28.1	30.5	22.9	21.2
Resto rural	40.9	40.7	30.4	28.0
<b>Sexo</b>				
Femenino	27.6	31.0	25.2	19.3
Masculino	38.4	39.9	28.6	25.6
<b>Nivel de participación sociopolítica y comunitaria</b>				
Ninguna participación	26.2	24.3	15.7	17.5
Sólo elector	31.4	39.6	25.0	20.6
Participación política	44.9	40.4	31.3	28.8
Social/comunitaria	27.1	30.4	29.4	19.7
Social/comunitaria y política	40.4	36.2	38.9	33.4
<b>Nivel socioeconómico</b>				
Muy bajo/bajo	38.7	39.9	32.7	26.5
Medio	24.5	28.8	23.8	19.4
Medio alto/alto	26.0	30.2	20.1	20.3
Promedio nacional	33.0	34.8	26.9	22.2

**a** Se usaron las preguntas sobre si tenía mucha, poca o ninguna confianza en: la Justicia, el Congreso, el presidente, la policía, los militares, las autoridades municipales, la Dirección de Drogas, la JCE. Se tomaron en cuenta sólo las respuestas de quienes tenían mucha confianza en la institución.

- Si dijo a 0 de los 8 indicadores que tenía mucha confianza, entonces se asumió que la confianza en organismos gubernamentales era NINGUNA.
- Si dijo a 1 de los 8 indicadores que tenía mucha confianza, entonces se asumió que la confianza en organismos gubernamentales era POCA.
- Si dijo a 2 - 3 de los 8 indicadores que tenía mucha confianza, entonces se asumió que la confianza en organismos gubernamentales era MEDIANA.
- Si dijo a 4 - 8 de los 8 indicadores que tenía mucha confianza, entonces se asumió que la confianza en organismos gubernamentales era MUCHA.

**Nota:** Para el caso de la encuesta del 2004, como hubo un cambio en el cuestionario y lo que se pedía a la gente era que dijera, en una escala de uno a 7, el nivel de confianza en los organismos, consideramos que si la puntuación en la escala era mayor o igual a 5 significaba que se confiaba mucho y ese fue el indicador usado.

Fuente: ODH/PNUD en base a DEMOS 1994, 1997, 2001 y 2004



región que más acude a las instancias públicas a solicitar ayuda (Cuadro II.5).

La región Sur es la que tiene el mayor Índice de Confianza en las Instituciones, la que solicita más apoyo y la que más cree en el sistema político.

La zona Metropolitana es la segunda región que menos confía en las instituciones y la que menos apoyo solicita a las instancias públicas. Este dato resulta paradójico, ya que la región más marginada por los poderes centrales es el Sur, mientras que en la zona Metropolitana se concentra el mayor número de instancias gubernamentales. Parecería que la cercanía a las instituciones provoca un efecto adverso, puesto que la población más cercana a ellas acude menos a solicitar servicios. Queda pendiente investigar más a fondo en qué grado esa solicitud de ayuda a las instancias gubernamentales está mediada por el clientelismo político.

Según la encuesta LAPOP, el nivel de expectativas de que las instancias públicas solucionen los problemas de una comunidad es bajo. Tan sólo el 7.1% de las personas encuestadas había solicitado ayuda a una secretaría, institución pública u oficina del Estado; el 10.2% a algún congresista, y el 13.6% a una autoridad local<sup>28</sup>. Los gobiernos locales son los más demandados, por encima

de los poderes congresuales o las instancias públicas, lo que evidencia que las autoridades locales están más cerca de la ciudadanía que las instancias públicas centrales o el Congreso. Lo mismo se constata en la DEMOS de 2004, según la cual los síndicos y regidores son la institución democrática en la que mayor confianza deposita la gente, superados sólo por los militares<sup>29</sup>.

### Participación

La medición de la participación no se limita al nivel de asociativismo, sino que también debe tomar en cuenta la participación activa de la ciudadanía sin la mediación de ninguna organización.

El Índice de Participación creado en este informe recoge información de dos preguntas hechas en la LAPOP:

- Porcentaje de personas que ha asistido a reuniones comunitarias sobre algún problema de la comunidad.
- Porcentaje de personas que en el último año ha contribuido a la solución de algún problema de su comunidad.

La región que tiene un mayor nivel de participación es el Norte, con diferencias en las otras tres regiones (Cuadro II.6)

*Quienes no participan ni se organizan tienen menos capacidades y habilidades para relacionarse con las instituciones estatales*

**Cuadro II.5 | Índice de Confianza en las Instituciones y componentes por región, 2006**

Región	% de personas que alguna vez ha pedido ayuda o cooperación a alguna institución para poder resolver sus problemas	% de personas que cree que los tribunales de justicia garantizan un juicio justo	% de personas que cree que los derechos básicos de la ciudadanía están bien protegidos por el sistema político	Índice de Confianza en las Instituciones
Norte	11.0	30.5	28.3	0.24
Metropolitana	8.9	40.0	40.9	0.44
Sur	11.8	42.0	46.5	0.92
Este	9.0	45.5	42.7	0.62
País	10.2	37.6	37.9	0.49

Fuente: ODH/PNUD en base a LAPOP 2006

**Cuadro II.6 | Índice de Participación y componentes por región, 2006**

<b>Región</b>	<b>% de personas que ha asistido a reuniones comunitarias sobre algún problema de la comunidad</b>	<b>% de personas que en el último año ha contribuido a la solución de algún problema de su comunidad</b>	<b>Índice de Participación</b>
Norte	54.9	50.6	0.82
Metropolitana	54.3	41.4	0.54
Sur	57.8	31.5	0.50
Este	50.0	48.2	0.44
País	54.7	43.75	0.62

Fuente: ODH/PNUD en base a LAPOP 2006

La participación activa en la solución de problemas locales es relativamente alta en el país: el 44% de las personas encuestadas dice haber colaborado en la solución de algún problema local, registrando el Sur el nivel más bajo (31%) y el Norte, el más elevado (51%).

El porcentaje de personas que ha asistido a reuniones a nivel nacional es del 55%, con niveles similares para todas las regiones. Es de señalar que la contribución a solucionar problemas locales es mayor cuanto mayor es el nivel educativo, siendo casi el doble en personas con grado universitario respecto de las que no tienen formación<sup>30</sup>.

#### **Los niveles de participación en organizaciones**

Para medir los niveles de participación en organizaciones, la encuesta LAPOP construyó tres índices de participación: cívica, política y religiosa. Es interesante resaltar que el Índice de Participación cívica es el menor de los tres y que el Índice de Participación Religiosa es muy superior a los otros dos<sup>31</sup>.

El tipo de organizaciones cívicas en donde hay mayor participación es en los comités de mejoras para la comunidad, en los que el 6.9% de las personas encuestadas participa semanalmente<sup>32</sup>. La encuesta DE-

MOS de 2004<sup>33</sup> confirma esta tendencia, ya que indica que la junta de vecinos es la modalidad organizativa que alcanzó el nivel de pertenencia más alto de todas las consideradas: el 19% de las personas entrevistadas dijo ser miembro activo o no tan activo de esta organización territorial.

Al reagrupar las organizaciones por tipo<sup>34</sup>, la mayoría de las personas es miembro de entidades de carácter territorial (25%) seguida por la membresía en organizaciones partidarias, deportivas, laborales, de padres y madres o de género. Esta cifra evidencia la importancia de lo local en la vida de las personas. Las organizaciones que aglutinan mayor membresía son aquellas que trabajan por el desarrollo de su comunidad, lo cual refuerza la idea del potencial que existe en el empoderamiento de la gente a nivel local como catalizador de cambios que impulsen el desarrollo humano.

Según las encuestas LAPOP 2006<sup>35</sup> la diferencia por sexo en las diversas organizaciones es significativa, ajustada a los roles tradicionales asociados al género. Los hombres participan más en las asociaciones vinculadas con mejoras a la comunidad, ya sean profesionales, campesinas o sindicatos; mientras que las mujeres participan más en asociaciones de madres y padres. Por otro lado, las mujeres, en general, participan menos que los hom-

bres, según la DEMOS 2004<sup>36</sup>. Mientras el 55% de los hombres son miembros activos o no tan activos de alguna organización, sólo el 44% de las mujeres lo son, para una diferencia de 11 puntos porcentuales.

Finalmente, a mayor nivel educativo, hay una mayor participación cívica. DEMOS 2004 revela que hay una diferencia de más de 7 puntos porcentuales entre quienes participan en organizaciones cívicas y tienen grado universitario, y los que no tienen ningún tipo de formación. Esta diferencia es siempre menor en la participación partidaria y religiosa (Anexo II.6)<sup>37</sup>. Si asumimos que el ingreso de las personas con menos educación es significativamente inferior al de las personas con más grado académico, podemos extraer dos conclusiones:

- Que la participación de los sectores más pobres en cualquier tipo de organización es baja, por lo que su capacidad de empoderamiento real será menor, no sólo a nivel individual sino también colectivo, ya que la dinámica actual de participación parece reforzar esa tendencia inequitativa.
- La baja diferencia de participación en los partidos políticos entre las personas formadas o no puede indicar dos hipótesis: que los niveles de inclusión o aceptación en los partidos políticos de las personas tradicionalmente excluidas es más alto o, todo lo contrario, que la búsqueda de promoción social y económica es mucho mayor en los partidos que en las organizaciones cívicas.

Es interesante observar los valores y prácticas políticas de las personas que están organizadas y las que no lo están para entender el grado de relación que puede existir entre el nivel organizativo y el capital social (Cuadro II.7):

- En primer lugar, existe una asociación entre el nivel organizativo y el nivel de

interés en la política, siendo más del doble el porcentaje de personas que expresaron mucho o bastante interés en la política y pertenecían tanto a organizaciones partidarias como de la sociedad civil (56.8%), que las que no estaban organizadas (25%).

- Cuanto mayor es el nivel organizativo, mayor es también la demanda de ampliación de los espacios de participación política.
- Existe mayor apoyo a las formas tradicionales de participación política (manifestaciones, paros, documentos de reclamo) cuanto mayor es el nivel organizativo.
- Mientras más organizadas están las personas, mayor es la legitimidad que otorgan al sistema electoral, con grandes diferencias entre los miembros de partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil (OSC) y las personas no organizadas.
- El apoyo al sistema político<sup>38</sup> es menor entre las personas no organizadas y aquellas que tan sólo se organizan en OSC, frente a las que pertenecen sólo a partidos políticos o a ambos tipos. Esto evidencia el desencanto entre las personas no organizadas y las que pertenecen a la OSC.
- La credibilidad de los políticos es menor entre las personas que pertenecen a la OSC (33.6%), y aumenta entre las no organizadas (34.4%) y las que pertenecen sólo a partidos políticos (39.3%). Las personas con doble membresía tienen el mayor nivel de confianza en la clase política (45.5%). Pese a esto, es interesante observar que la legitimidad de la clase política, incluso entre las personas con militancia partidaria, es aún relativamente baja.
- Con respecto a la aceptación del cliente-

**Cuadro II.7 | Características sociopolíticas según perfil organizativo, 2004**

<b>Características sociopolíticas</b>	<b>Ciudadanía no organizada</b>	<b>Sólo es miembro de organizaciones de la sociedad civil (OSC)</b>	<b>Sólo pertenece a partidos políticos</b>	<b>Pertenece a ambos tipos de organizaciones</b>
Grado de interés en la política (mucho/bastante)	24.7	33.1	49.2	56.8
Aceptación participación política convencional (mediana/gran aceptación)	49	51	48.6	62.8
Favorece más participación política (mucho aceptación)	42.5	47.8	50.8	57.8
Participación en los procesos electorales (alta)	26.9	37.4	56	74.5
Clientelismo (alto/muy alto)	35.4	33.4	36.5	41.1
Credibilidad de la clase política (alta/mediana)	34.4	33.6	39.3	45.5
Legitimidad de las elecciones (mediana/alta)	41.1	43.9	62.5	62.5
Apoyo al sistema (apoyo/ mucho apoyo)	35.4	39.3	45.3	49.1

**Fuente:** Demos 2004

lismo, es preocupante observar que no existen fuertes diferencias en función del nivel organizativo. La aceptación alta o muy alta de esta práctica es apenas menor entre las personas que pertenecen a la OSC.

**Capacidad de articulación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC)**

Desde la década de los noventa se ha producido un gran interés por la llamada “sociedad civil”, lo cual ha estado asociado al proceso de debilitamiento del Estado impulsado por movimientos neoliberales de las últimas dos décadas del siglo XX y a la pérdida de representatividad de los partidos políticos. En los países latinoamericanos, se hace evidente en la actualidad que el sistema democrático es bastante imperfecto en su capacidad de dar espacio a los diversos intereses de las personas, no sólo de las minorías, sino también de las grandes mayorías.

En este sentido, el Estado fuerte es

aquel que ha asegurado los mecanismos de participación y concertación de manera que no necesita recurrir a la fuerza<sup>39</sup>. Es el Estado que persuade y crea consensos mientras haya vías de encuentro con la sociedad civil para una articulación eficaz, que permita construir la gobernabilidad<sup>40</sup>.

También es necesario conocer hasta dónde la sociedad civil contribuye al fortalecimiento de la institucionalidad democrática; es decir, “hasta dónde apoya el diálogo y la concertación y opera sobre reglas de juego claras, cómo demanda participar y cómo asume su responsabilidad en los espacios compartidos”<sup>41</sup>.

La responsabilidad de la sociedad civil no se reduce a fortalecer la democracia y la institucionalidad, sino que debe ir más allá, impulsando medidas que garanticen los derechos socioeconómicos de la población. Por ejemplo, la reducción de las privaciones en la población que está íntimamente ligada a la articulación de la sociedad civil, ya que una de las mayores privaciones es la ausen-

cia de voz y el acceso al poder social que les permita convertirse en sujeto de su propio desarrollo.

La articulación llamada “bridging” por Narayan<sup>42</sup> es una forma importante de fortalecimiento de la sociedad civil y su capacidad de incidencia, que impulsa el empoderamiento social de apropiación colectiva y, por tanto, el desarrollo humano.

Para el análisis del nivel de articulación de la sociedad civil se han revisado dos estudios. El primero, realizado por Jorge Cela e Isabel Pedrazuela para la Colección Sociedad Civil elaborada por el PFOSC en el 2002, recoge información de 88 articulaciones de la sociedad civil dominicana. El segundo actualiza los datos y ha sido elaborado por Olaya Dotel y Rosemary Capellán para el Programa de Iniciativas Locales de la Sociedad Civil (PRIL), en 2007; éste recoge información de 41 articulaciones. Estos estudios destacan la voluntad que existe de articularse entre ellas para formar redes que incidan en las decisiones que les afectan. Hay un deseo de “actuar juntos” para ganar confiabilidad y se ve la vinculación como una vía para encontrar un lenguaje y una opción común.

Estos estudios arrojan datos para entender las articulaciones como un potencial a desarrollar que pueda incidir en las decisiones y contribuir con la población a ganar poder.

Las articulaciones de la sociedad civil, al igual que el Estado, tienden a priorizar las agendas nacionales a las locales. El 37% de los espacios de articulación de las OSC plantean que su ámbito de actuación es el territorio nacional, mientras que para el 24% su ámbito es municipal y para el 17% es provincial.

Por otro lado, en los estudios se plantea la dispersión como una debilidad. En promedio, cada red tiene aproximadamente nueve líneas de trabajo, sin contar las temá-

ticas puntuales a las que dan seguimiento. La gran mayoría de las redes (76%) tiene como una línea de trabajo la educación, seguida por el tema de medio ambiente (71%), género y salud (61% cada una).

Tras la aprobación de la Ley 122-05, que rige la regulación y el fomento de las asociaciones sin fines de lucro, se ha dado un proceso de formalización institucional importante, debido a que anteriormente no existía un marco legal específico para articulaciones. Actualmente, alrededor del 75% de las redes encuestadas están incorporadas.

Los dos estudios consultados resaltan que los diferentes espacios de articulación enfrentan significativos retos para participar de manera eficiente y eficaz, sobre todo los que representan a la población más pobre. Estas debilidades son similares a las de la sociedad dominicana y del Estado: excesivo protagonismo, débil democracia interna, concentración, politización, primacía de intereses individuales, falta de recursos y de personal calificado, falta de rendición de cuentas, débil comunicación interna.

Pese a esto, es necesario decir que las articulaciones han sido clave en ciertos avances y en algunos casos han tenido incidencia política, como es el caso de la Coordinadora de ONGs del Área de la Mujer, que en la década de los 90 se articuló alrededor de una agenda legislativa entre cuyos logros estuvo la aprobación de la Ley 24-97 contra la violencia intrafamiliar, o el espacio interinstitucional para la modificación de la Ley 520 que regía a las asociaciones sin fines de lucro, la cual fue derogada por la Ley 122-05, más adaptada a la realidad de la sociedad civil actual y con mecanismos para impulsar la transparencia en el uso de las transferencias que reciben de los recursos públicos.

Estos ejemplos indican que la participación de las redes sociales representa una

*El Estado fuerte  
es el que persuade  
y crea consensos*

oportunidad para que se produzcan reformas políticas que contribuyan a la construcción de una sociedad más equitativa.

### **Niveles de movilización, manifestación o protesta pública**

La movilización social ayuda a las personas a pasar del estado de pasividad al de acción, de ser receptoras a ser sujetos activos que demandan cambios para ampliar sus libertades, hacer efectivos sus derechos y lograr satisfacer las demandas de sus comunidades.

La movilización social tiene, por tanto, un impacto positivo en las capacidades individuales de las personas, creándose así un círculo virtuoso de aumento de libertades. Estimular el capital social de los grupos tradicionalmente excluidos es una forma de generar movilización y participación activa de la gente en la demanda de oportunidades económicas, políticas y sociales (Recuadro II.7).

En definitiva, la acción política no sólo se reduce a la participación organizada, también se puede dar a través de la movilización, manifestación o protesta pública. El Índice de Movilización se ha construido en base a dos indicadores:

- Porcentaje de personas que ha participado alguna vez en manifestaciones o protestas en su vida.

- Número de protestas por cada 100,000 habitantes (promedio anual 1997-2006)<sup>43</sup> (Anexo II.7).

La región con mayor nivel de movilización es el Norte, seguida de la Metropolitana, ambas con niveles superiores a la media nacional, mientras que el Este y el Sur tienen niveles inferiores (Cuadro II.8).

El número de protestas por cada 100,000 personas es en promedio de 1.5 para todo el país, siendo el Norte la región con mayor cantidad de protestas por habitante (2 por cada 100,000); seguido por el Sur, que está en la media nacional, y las regiones Metropolitana y Este que registran dos tercios del promedio del país.

El 31% de las personas ha participado alguna vez en manifestaciones, con mayor intensidad en el área Metropolitana, la cual registra un valor superior al promedio nacional. Sin embargo, en los últimos diez años ha disminuido la intensidad de protestas por habitante. Las regiones Este, Norte y Sur siguen, en ese orden, en cuanto a la cantidad de protestas<sup>44</sup>.

La variable educativa incide significativamente en la movilización, puesto que cerca del 30% de las personas con educación universitaria ha participado en una protesta, frente a un 10% de personas sin educación<sup>45</sup>. Esto confirma cómo la exclusión se refuerza a través del sistema de participación, ya que las capacidades deliberativas de las personas sin educación son mucho menores que las de las personas con altos niveles educativos. Por tanto, las capacidades individuales son determinantes a la hora de hablar de empoderamiento social, y a su vez, éste en el empoderamiento colectivo de la sociedad.

¿Cómo explicar las diferencias entre la proporción de la población que ha participado alguna vez en manifestaciones o protestas en la vida y el número de protestas por cada 100,000 personas?

*La participación en las redes sociales representa una oportunidad para las reformas políticas*

**Cuadro II.8 | Índice de Movilización y componentes, por región, 2006**

Región	% de personas que ha participado alguna vez en manifestaciones o protesta en su vida	Número de protestas por cada 100,000 habitantes (promedio anual 1997-2006)	Índice de Movilización
Norte	29.5	2.0	0.61
Metropolitana	35.0	1.1	0.56
Sur	27.8	1.5	0.27
Este	33.1	1.0	0.37
País	31.4	1.5	0.50

Fuente: ODH/PNUD en base a LAPOP 2006 y Vargas 2006

## Recuadro II.7 | Protestas locales, ¿una expresión de empoderamiento social?

Desde 1997 a 2006 se han producido en el país 1,287 movimientos de protesta en casi todas las provincias del país, excepto en Elías Piña y Pedernales.

La exposición de una serie de rasgos en las protestas locales evidencia su capacidad de potenciación del empoderamiento social. Estos rasgos son:

- **Germen de la búsqueda de inclusión colectiva.** En las protestas se transforman las carencias individuales en carencias colectivas. El déficit de cobertura de los servicios básicos por parte del Estado se manifiesta individualmente. Sin embargo, las comunidades, al movilizarse, transforman esta exclusión individual en la búsqueda de inclusión colectiva.
- **Expresión de micropoder desde el territorio.** La movilización a través de la protesta muestra una cierta capacidad de las comunidades de ocupar el territorio y convertirlo en su espacio temporal de micropoder. La ocupación del territorio no sólo se produce en las protestas, sino que es una extensión del espacio-residencia donde se mezclan las actividades reproductivas, la interacción social y el ocio, que son ejercicios de micropoder en los que se aprecia el sentido de pertenencia.
- **Manifestación de cierta conciencia de derecho ante el Estado.** En las protestas locales se revela una cierta conciencia del derecho que tienen las comunidades a una redistribución de los recursos del Estado, con mayor atención e inversión en los servicios básicos. En los últimos 10 años, las movilizaciones y manifestaciones han tenido como principales demandas el acceso a los servicios básicos. Desde las protestas, las comunidades ejercen el derecho a que se escuchen y se atiendan estas demandas que revelan una

gestión centralizada que concentra el poder y la administración en la metrópoli y desdeña la descentralización y el desarrollo local.

- **Ejercicio colectivo de libertad.** Uno de los principios fundamentales del desarrollo humano es la libertad, íntimamente vinculada con el empoderamiento. La protesta local en nuestro país es un ejercicio de libertad que expresa la decisión colectiva de exigir reivindicaciones sociales que corresponden por derecho a las comunidades frente al gobierno.
- **Correlación entre movilización social y organización social.** Las provincias con comunidades con mayor nivel de movilización social son a su vez las que tienen mayor presencia de organizaciones sociales. Esto se aprecia en Santo Domingo, Santiago, Duarte, Barahona, San Cristóbal, Espaillat, Puerto Plata, María Trinidad Sánchez y San Pedro de Macorís.

La desigualdad, la centralización y la exclusión presente en las políticas sociales del país se visibilizan con las protestas locales. Durante diez años han demandado lo mismo: intervención en obras físicas, en abastecimiento de agua potable, energía eléctrica, educación, salud y mejoramiento del medio ambiente; demandas reiteradas y continuas en las distintas gestiones de gobiernos desde 1996 hasta nuestros días. Las protestas resultan ser una de las expresiones que potencian el empoderamiento social de las comunidades porque en ellas se genera la demanda de derechos sociales y es una práctica de ejercicio de libertad de las comunidades. Las protestas locales están vinculadas a procesos organizativos que en muchos casos aún son débiles institucional y orgánicamente. Aún así, estos procesos logran, coyunturalmente, generar cierto consenso social al interior de las comunidades a través de la movilización, demandando la inclusión y la equidad de acceso a oportunidades.

Elaborado por Tahira Vargas

La respuesta a esta pregunta sobrepasa las posibilidades de este informe y evidencia la necesidad de profundizar la investigación en estos temas. Una hipótesis que podría explicar este fenómeno sería que se ha producido un cierto nivel de desmovilización en la región Metropolitana durante la última década. Lo contrario ocurre en la región Sur, la más pobre del país, y en la que menos personas han estado habitadas a movilizarse a lo largo de su vida, pero en donde ha habido más protestas por habitante en los últimos diez años<sup>46</sup>. Además, este comportamiento indica, por un lado, las potencialidades a explorar para mejorar las condiciones de vida en esta región a través del empoderamiento social y colectivo. Y, por otro, aporta información

acerca de la falta de equilibrio entre los diferentes ámbitos del empoderamiento humano, generando demandas o reacciones, las cuales deben ser respondidas desde las instancias responsables para no derivar en movilizaciones y eventuales enfrentamientos.

### **Sentido de pertenencia**

El sentido de pertenencia nos hace sentir parte de un grupo, de una sociedad con la cual compartimos valores y vínculos, a la que esperamos aportar y de la que esperamos recibir apoyo. Este factor es determinante para impulsar la solidaridad y la confianza entre las personas, factores clave para ampliar el empoderamiento social.

*El sentido de pertenencia se construye y supone la solidaridad del grupo*

El Índice de Pertenencia fue construido en base a dos preguntas:

- Porcentaje de personas que se sienten muy o bastante orgullosas de ser dominicanas.
- Porcentaje de personas que creen que las personas dominicanas tienen muchas o bastantes cosas y valores que los unen.

Pese a que es muy limitada, ésta es la única información con que se cuenta a nivel regional. Será importante investigar en el futuro sobre los vínculos que existen entre las personas, los territorios y la localidad.

Para el desarrollo humano, el sentido de pertenencia es resultado del nivel de solidaridad del colectivo frente a cada uno de los miembros del grupo. Es el resultado de la integración real de las personas a los beneficios económicos, sociales e institucionales, que forman parte del acervo del grupo y que van más allá de símbolos de identidad como la patria, la bandera, determinada comida o música, etc.

Los resultados indican que la región Sur tiene el más alto nivel de pertenencia del país, mientras que la zona Metropolitana, el más bajo (Cuadro II.9). El porcentaje de la población que se siente muy o bastante orgulloso de ser dominicano o dominicana es alto, más que el porcentaje de personas

que cree que los/as dominicanos/as tienen muchas o bastantes cosas y valores que los unen. Esta diferencia nos lleva a preguntarnos: ¿cuál es el contenido de ese orgullo?, ¿de qué están orgullosos? Preguntas a las que este informe no puede dar respuestas y que sugieren la necesidad de estudios más profundos sobre estos temas.

### **La inclusión de las mujeres**

Uno de los aspectos más desalentadores para el desarrollo del capital social es la persistencia de las prácticas y estructuras de exclusión, particularmente hacia las mujeres, lo que reduce su capacidad deliberativa, su empoderamiento y disminuye el desarrollo humano.

El Índice de Equidad de Género ha sido construido en base a cuatro preguntas respondidas en la LAPOP:

- Porcentaje de personas que cree que la mujer tiene igual capacidad que el hombre para gobernar.
- Porcentaje de personas que cree que la mujer debe participar de igual manera que el hombre en la política.
- Porcentaje de personas que cree que la mujer no solo debe de trabajar cuando el ingreso del hombre no alcanza.
- Porcentaje de personas que cree que el hombre y la mujer deben de tomar las decisiones conjuntamente en el hogar.

El porcentaje que cree que las mujeres tienen igual capacidad para gobernar que los hombres es de un 38.1% a nivel nacional, con mayor incidencia en el Norte y en la región Metropolitana, ambas por encima de la media nacional. En el Sur y el Este tan solo alrededor del 25% de las personas piensa así (Cuadro II.10).

El porcentaje que cree que las mujeres debe participar de igual manera que los

**Cuadro II.9 | Índice de Pertenencia y componentes, por región, 2006**

Región	% de personas que se sienten muy o bastante orgullosos de ser dominicano	% de personas que cree que los dominicanos tienen muchas o bastantes cosas y valores que los unen	Índice de Pertenencia
Norte	99.2	92.1	0.71
Metropolitana	96.2	89.2	0.00
Sur <sup>a</sup>	99.6	94.5	1.00
Este	98.6	90.2	0.45
País	98.3	91.4	0.51

<sup>a</sup> El valor 1 es un valor de contexto e indica que para todos los indicadores una región obtuvo el valor máximo.  
Fuente: ODH/PNUD en base a LAPOP 2006



**Cuadro II.10 | Índice de Género y componentes, por región, 2006**

Región	% de personas que cree que la mujer tiene igual capacidad que el hombre para gobernar	% de personas que cree que la mujer debe participar de igual manera que el hombre en la política	% de personas que cree que la mujer no solo debe de trabajar cuando el ingreso del hombre no alcanza	% de personas que cree que el hombre y la mujer deben de tomar las decisiones conjuntamente en el hogar	Índice de Género
Norte	44.7	82.7	82.8	85.0	0.96
Metropolitana	42.1	78.3	83.4	57.8	0.76
Sur	26.8	69.5	79.4	30.9	0.04
Este	25.4	70.6	79.0	68.6	0.20
País	38.1	77.3	81.9	64.0	0.63

Fuente: ODH/PNUD en base a LAPOP 2006

hombres en la política es poco más de tres cuartos de la población (77.3%), siendo mucho más intenso en el Norte. La región Metropolitana está en el promedio nacional y el Sur y el Este están por debajo de la media nacional las dos con el mismo nivel.

El porcentaje que cree que las mujeres no sólo deben trabajar cuando el ingreso no alcanza registra los niveles más altos de aceptación a nivel nacional y por regiones, pero el porcentaje que cree que los hombres y las mujeres deben tomar las decisiones conjuntamente es mucho menor que la anterior. Es decir, hay más aceptación de que las mujeres trabajen, pero mucho menos de que participen en las decisiones.

Las nociones tradicionales sobre la relación de las mujeres con el poder están más arraigadas en el Sur y en el Este, seguidas de la región Metropolitana. En contraste, el Norte es la región donde la población exhibe una mayor aceptación de las mujeres en posiciones de toma de decisiones.

Según datos de las DEMOS (Cuadro II.11), la propensión a la discriminación de las mujeres en el país es muy alta (70%), pero quienes más tienden a discriminarlas son los residentes en las zonas rurales (77%), los hombres (aunque también es

muy alta la propensión en las mismas mujeres), las personas que tienen poco nivel de participación y organización, y las de estrato socioeconómico más bajo.

Quienes tienen menos propensión son los residentes en la zona Metropolitana (Distrito Nacional y provincia de Santo Domingo), las mujeres que tienen algún tipo de participación, ya sea como votantes, en partidos o en organizaciones, y los del grupo socioeconómico medio-alto y alto. Este último grupo tiene la menor propensión de todos los grupos a discriminar a las mujeres.

Hay que destacar que esta falta de inclusión ha bajado en los últimos diez años, al pasar de 77% en 1994 a 69.2% en 2004. La misma tendencia se evidencia en todos los grupos, pero es mayor en la zona rural, entre los que no tienen ninguna participación y en el grupo socioeconómico muy bajo y bajo. La permanencia de altos niveles de discriminación en las cuatro encuestas, a pesar de la ligera tendencia a la baja, sugiere que el problema es de corte estructural y no coyuntural.

### **En resumen**

El Sur registra los niveles más elevados de sentido de pertenencia y de confianza en

las instituciones, pero los más bajos niveles de movilización y equidad de género. (Cuadro II.12)

El Norte tiene los mayores niveles de equidad de género, participación, movilización y confianza interpersonal, pero es el de más bajo nivel en la confianza en las instituciones.

La región Metropolitana registra el grado más bajo de pertenencia y confianza interpersonal, es el segundo más alto en equidad de género, participación y movilización, pero registra un nivel intermedio de confianza en las instituciones

Finalmente, la región Este registra en general niveles bajos para cinco de los seis

índices. Registra el grado más bajo de participación, aunque es la segunda región con mayor confianza en las instituciones. Los índices de movilización, pertenencia, equidad de género y confianza interpersonal son similares, pero bajos.

Estos índices, aunque incompletos e insuficientes, presentan un panorama de los niveles de empoderamiento social en el territorio, siendo el Norte y el Sur las regiones del país con mayor tejido social, seguidas a gran distancia por la zona Metropolitana y el Este.

### II.3.3 Casos exitosos

La tercera alternativa para evaluar el empoderamiento social es a través del análisis de casos exitosos de participación ciudadana en algunas localidades.

Las experiencias positivas son múltiples y diversas. La mayoría tienen como eje común la participación y la apropiación colectiva de los procesos, lo que le da mayor sostenibilidad. No todas están bien documentadas y en la mayoría de los casos no existe un buen diagnóstico previo que permita establecer los impactos con claridad. Muchas de ellas han estimulado liderazgos políticos nacionales, aunque algunas han sido capturadas por el clientelismo, y otras han sido incapaces de renovar el liderazgo una vez que los liderazgos locales pasan al ámbito nacional.

Una observación detenida de los procesos pioneros y paradigmáticos puede ayudarnos a entender mejor el papel del capital social y del establecimiento de redes y puentes entre las organizaciones locales, las nacionales y el sector público.

Aunque existen procesos destacables en algunas comunidades de La Vega, Constanza y la Línea Noroeste, se han elegido cuatro experiencias: el Plan de Desarrollo de la provincia de Puerto Plata (promovido por el

Cuadro II.11

#### Propensión a la discriminación de la mujer por zona de residencia, sexo, nivel de participación y grupo socioeconómico, 1994, 1997, 2001 y 2004

Zona de residencia	1994	1997	2001	2004
<b>Área de residencia</b>				
Distrito Nacional	65.4	61.9	60.9	60.5
Resto urbano	78.1	71	65.3	70.6
Resto rural	90.6	81.1	77.6	77.3
<b>Sexo</b>				
Femenino	77.1	71.8	65.5	66.7
Masculino	76.9	69.5	70.9	72.1
<b>Nivel de participación sociopolítica y comunitaria</b>				
Ninguna participación	84.2	66.5	67.4	74.3
Sólo elector(a)	77.7	75.1	69.5	68.4
Participación política	80.2	80.5	72	69.9
Social/comunitaria	65.8	66.2	61.4	69.2
Social/comunitaria y política	71.5	60.7	69.6	68.5
<b>Nivel socioeconómico</b>				
Muy bajo y bajo	87.2	79.8	77.2	79.6
Medio	66.9	67.4	65.8	66.6
Medio alto y alto	56.0	50.2	51.0	52.8
<b>Todo el país</b>	<b>77.0</b>	<b>70.8</b>	<b>68.2</b>	<b>69.2</b>

**Nota:** Este índice se construyó en función de si la persona entrevistada está o no de acuerdo con las siguientes frases: (1) No es conveniente que la mujer participe en política; (2) La mujer sólo debe participar en política cuando no se lo impidan sus obligaciones; (3) La política es cosa de hombres; (4) La mujer sólo debe trabajar cuando el ingreso del hombre no alcanza; (5) El hombre es quien debe tomar las decisiones importantes del hogar. Si está de acuerdo con 3 a 5 indicadores se asume propensión alta a la discriminación; de acuerdo con 1 a 2 indicadores, propensión baja; si no está de acuerdo con ninguno de los indicadores, ninguna propensión.

Fuente: ODH/PNUD en base a DEMOS 1994, 1997, 2001 y 2004

**Cuadro II.12 | Índice de Empoderamiento Social (IES) y componentes por región, 2006**

<b>Región</b>	<b>Metropolitana</b>	<b>Sur</b>	<b>Norte</b>	<b>Este</b>	<b>Nacional</b>
IES	0.39	0.58	0.68	0.36	0.53
Confianza Interpersonal	0.03	0.74	0.75	0.11	0.45
Confianza en Instituciones	0.44	0.92	0.24	0.62	0.49
Participación	0.54	0.50	0.82	0.44	0.62
Movilización	0.56	0.27	0.61	0.37	0.50
Pertenencia	0.00	1.00	0.71	0.45	0.51
Género	0.76	0.04	0.96	0.20	0.63

**Fuente:** ODH/PNUD en base a LAPOP 2006

Foro Social), la experiencia de Salcedo (auspiciada por un grupo de personas vinculados a un partido político), el fortalecimiento del poder local promovido por la Fundación Solidaridad en Villa González y la experiencia de San José de Ocoa.

Estas experiencias aportan pistas para conocer el impacto del capital social como condición previa de los procesos de empoderamiento social. El capital social contribuye a la gobernabilidad, entendida como la capacidad de una sociedad de conversar y procesar los conflictos. La gobernabilidad implica procesos de participación de los grupos organizados de la sociedad en la formulación, las decisiones, la ejecución y la rendición de cuentas, de forma que garanticen la equidad de las decisiones adoptadas. Por lo tanto, influye decididamente en el fortalecimiento de la capacidad de agencia de las personas, en el empoderamiento y las capacidades deliberativas de los y las municipios.

***Puerto Plata: un proceso liderado por una ONG con apoyo internacional***

El Plan de Desarrollo de la Provincia de Puerto Plata (PDPPP) se inició entre 1990 y 1994. El proyecto tiene mucho que ver con la elección del senador de la provincia y la realización de un proceso de concertación que dio como resultado la conformación de

una organización llamada Foro Social en 1990, que se incorporó como ONG en 1994. Desde este espacio se promovió la coordinación y concertación entre los ayuntamientos, las comunidades y sus organizaciones.

El proyecto logró movilizar a la comunidad y establecer puentes entre los principales grupos que actúan en la provincia: empresarios del ron y del turismo, grupos comunitarios y sector público. Relacionó turismo e identidad nacional a través de los festivales de cultura. Articuló proyectos en los cuales participaron las principales instituciones del gobierno, tales como: la Secretaría de Estado de Educación (SEE), la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS), la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones (SEOPC) o el Instituto Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (INAPA).

El Foro Social trabajó con autoridades de los diversos partidos y logró vencer la fragmentación social que existía en la provincia y construir obras importantes para la comunidad.

Si bien parte del éxito se explica por la ayuda recibida en el marco del acuerdo de Lomé, los resultados positivos del proyecto están muy relacionados con la participación de la gente y con el fortalecimiento del capital social; es decir, de las redes de cooperación y reciprocidad. Por ejemplo, en los

*Las experiencias positivas de empoderamiento local tienen en común la existencia de un tejido social sólido*

casos de reparación de bombas malacate, de construcción de letrinas y de acueductos por gravedad, el PDPPP ha aportado los materiales, el transporte de los mismos y los costos de capacitación de las personas de las comunidades. “La comunidad ha aportado la mano de obra para las labores de instalación, parte del transporte de los materiales y, en algunos casos, apoyo logístico a los técnicos. Esto se ha calculado en alrededor del 40% de los costos de los materiales”<sup>47</sup>.

Una evaluación del PDPPP sostiene, que “en todos los programas se nota una tendencia creciente de consecución de logros entre los períodos. Esta tendencia tiene una relación estrecha con la característica participativa del programa y demuestra la capacidad incremental de involucramiento de diferentes comunidades”<sup>48</sup>.

El Foro Social logró trabajar con las sindicaturas de los ocho municipios de la zona, todos de administración perredeísta durante los años de auge del proyecto (en las elecciones de 1998 y 2002 el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) ganó las ocho sindicaturas). En las elecciones de 2006 se dio un cambio sustancial en el control político en toda la provincia, y el PRD sólo conservó la sindicatura del municipio de Luperón, mientras que el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y sus aliados ganaron en los restantes siete municipios: San Felipe de Puerto Plata (municipio cabecera), Altamira, Guanatico, Imbert, Los Hidalgos, Sosúa y Villa Isabela.

En términos políticos, en la provincia se ha fortalecido el sistema de representación y legitimidad, medido por los niveles de participación de la gente en los procesos electorales. El porcentaje de votantes en el municipio cabecera aumentó entre 2002 y 2006, pasando del 51% al 57%, y en el último año fue superior al promedio nacional, que rondó el 50%<sup>49</sup>. En los demás municipios de la provincia el porcentaje de votantes fue

aún superior, ubicándose entre el 62% (Sosúa) y el 83% (Guanatico).

La tendencia al aumento de los votantes en Puerto Plata, así como la alternabilidad de los liderazgos políticos se relaciona con la capacidad deliberativa de la gente. En las democracias representativas y con escasos mecanismos para la participación la tendencia al desencanto y la abstención son mayores en las zonas en las cuales existe menos capital social.

El perfil de Puerto Plata cambió tras la ejecución del programa de desarrollo. De ser una provincia con escasos niveles de articulación de organizaciones y ciertos niveles de fragmentación, pasó a ser un modelo de la creación de puentes entre las organizaciones comunitarias y públicas, tanto las del poder central como las del poder municipal.

En Puerto Plata, siguiendo la experiencia pionera de Salcedo, se inició una Oficina Técnica Provincial (OTP). La OTP tiene como objetivo brindar asesoría técnica a los municipios de la provincia y la réplica de su experiencia pasó a ser recomendada por la principal agencia que financió el programa de desarrollo de la provincia<sup>50</sup> para finales de la década de los noventa.

Sin embargo, la sostenibilidad del programa peligró en la actualidad. De hecho, ya no se celebra el Festival de la Cultura, y expertos entrevistados sostienen que para analizar las causas del desaceleramiento de esta experiencia hay que tomar en cuenta varios aspectos:

- El cambio en el liderazgo dentro del Foro Social, ya que parte del liderazgo local se convirtió en liderazgo nacional y los apoyos logrados de otras ONG a nivel nacional se han ido reduciendo.
- La falta de recursos de financiamiento internacional.

- La polarización política entre los partidos tradicionales unida a los cambios de partido en los gobiernos locales.

Nueva vez, se debe señalar cómo el espacio de lo político resulta importante para la constitución del capital social, su apropiación colectiva o individual, y cómo afecta el desarrollo de las experiencias locales.

### **Salcedo: ¿liderazgos fuertes o comunidad empoderada?**

La provincia Salcedo se ha caracterizado históricamente por contar con una amplia red de organizaciones sociales. Para fines de los 90 se produjo un gran movimiento popular de carácter reivindicativo debido a la situación de abandono de la provincia.

En las elecciones de 1990, coincidiendo con el auge de los movimientos sociales en la provincia, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) ganó la administración de los tres municipios, la senaduría y una de las dos diputaciones, mientras tanto el gobierno central siguió bajo la dirección del Partido Reformista Social Cristiano (PRSC).

Las autoridades recién electas en la provincia, así como los representantes de los sectores económicos y sociales, el movimiento popular y la iglesia católica decidieron hacer un frente común para la formulación de propuestas de solución a un conjunto de problemas que fueron consensuados localmente para ser presentadas en conjunto al gobierno central. Se elaboró un plan de trabajo y se acordó que la comunidad tuviera una mayor participación en las tomas de decisiones<sup>51</sup>.

En este contexto, nace la Oficina Técnica Provincial (OTP) como órgano de coordinación entre las autoridades municipales, las legislativas, el gobierno central y las fuerzas sociales. Esta es la primera vez que este tipo de mecanismo de gestión local se ponía en práctica en el país. Posteriormente, esta

experiencia sería replicada en Puerto Plata y en otras provincias.

A partir de la OTP se impulsan los Consejos de Desarrollo Comunitarios en los diferentes parajes. En el ámbito municipal, se crean los Consejos de Munícipes como órganos fiscalizadores de los ayuntamientos; y a nivel provincial, el Consejo de Desarrollo como órgano deliberativo de la provincia.

Por otro lado, la OTP promovió la creación de otras instancias locales como han sido: la Oficina Provincial para el Desarrollo de la Mujer (1993), la cual opera en el ayuntamiento del municipio de Salcedo; el Centro Jurídico (1998), el cual opera en el ayuntamiento municipal de Tenares; la Cooperativa Hermanas Mirabal, con más de 400 socias; el Centro de Atención a la Diversidad, en base a un acuerdo con la Secretaría de Estado de Educación en 2007; el Centro de Atención a la Víctima también en 2007, en base a un acuerdo con la Procuraduría General de la República, y se encuentra avanzada la constitución de la Cooperativa de Reinserción Sociolaboral Juana Núñez, como iniciativa innovativa público-privada de reforma penitenciaria.

La formación de la OTP fue uno de los aspectos más celebrados e importantes de la experiencia de Salcedo y se creó por resolución de los tres cabildos a diferencia de Puerto Plata, donde la oficina fue iniciativa y desarrollo del Foro Social. La iniciativa comenzó con el objetivo de enfrentar la carencia de recursos técnicos y lograr un uso adecuado de los fondos de los ayuntamientos, así como mayores niveles de eficiencia y eficacia en sus labores.

Sin embargo, una vez cambió el partido de gobierno en el municipio de Salcedo (Cuadro II.13), la OTP se convirtió en una organización ejecutora, como si fuera una ONG. El grado de colaboración de la OTP con los ayuntamientos ha dependido en

*El espacio de lo político resulta importante para la constitución del capital social, pero no es suficiente*

gran medida de si las autoridades de turno pertenecen o no al partido en cuya gestión se fundó la oficina.

Algunos estudiosos sostienen que este problema es de carácter político<sup>52</sup> y se relaciona al hecho de que la OTP fue creada por personas estrechamente vinculadas a un partido, lo que encasilló a esta organización como partidista y ha dificultado que integrantes de los partidos contrarios a los fundadores continuaran el proceso.

En Salcedo, las relaciones primarias tuvieron una importante relevancia. Esta experiencia fue fuertemente impulsada por el senador de la provincia de 1990-1996 y vicepresidente de la República 1996-2000, el cual se desplazó por las comunidades de la zona reclutando a los principales líderes comunitarios para que participaran del proceso. También participaron el entonces cura párroco, y el síndico municipal. Sin embargo, estudios adicionales han coincidido en que otro elemento importante fue la experiencia organizativa acumulada en la provincia<sup>53</sup>.

Pese a esto, una vez el liderazgo político local devino en nacional, se debilitó el primero. El proceso se hizo más lento desde 1998, lo que se manifestó en el hecho de que el partido que inició la experiencia perdió la sindicatura y la senaduría en el proceso de 2002.

Es decir, la falta de consolidación del proceso se debió a la ausencia de un capital social de apropiación colectiva. Las personas y las relaciones primarias tuvieron mayor capacidad de movilización y concertación que las instituciones y las organizaciones. Esto provocó que la continuidad de los procesos y la calidad de los proyectos ejecutados dependieran de personas específicas, lo cual sugiere que el capital social fue esencialmente de apropiación grupal o individual.

El partidismo político y la lucha entre tendencias diferentes obstaculizan el proceso iniciado. Las autoridades municipales de 2002-2006 no dieron continuidad a su relación con la OTP y comenzaron a canalizar las demandas al gobierno central, perdiendo la oportunidad de ser los agentes fundamentales del desarrollo local<sup>54</sup>. Si bien el síndico en este periodo intentó participar en la ejecución de las buenas prácticas municipales, también es cierto que enfrentó grandes obstáculos; en particular la división dentro de sus propias filas, lo cual debilitó la gestión del municipio.

En términos políticos, la competencia en Salcedo dista mucho de ser institucionalizada. Hay que señalar que en Salcedo se evidenció un traspaso de electores importantes, y el padrón electoral de 2006 creció un 12% con respecto a 2002<sup>55</sup>. Si bien el PRD quedó en un segundo lugar con un 47.1% de los votos, este porcentaje se relaciona con el hecho de que hubo una alianza electoral con el PRSC. Incluso con esta alianza, el PLD ganó con 51.4% de los votos válidos. Sin embargo, a pesar de este sospechoso crecimiento de los inscritos en el padrón electoral, el porcentaje de votantes efectivos de Salcedo no se incrementa. Lo que aumentó ligeramente fue la abstención electoral, contrario al caso de Puerto Plata, que analizamos antes, o al de Villa González, que veremos más adelante (Cuadro II.13)

En definitiva, la experiencia de Salcedo,

**Cuadro II.13** | **Abstención electoral, partidos que quedaron en primer y segundo lugar y sus respectivos porcentajes de votos. Municipio de Salcedo, 1998, 2002 y 2006**

	1998	2002	2006
Abstención electoral en municipales (%)	31.9	33.4	33.9
Partido ganador y porcentaje de votación	PLD y aliados 44.3%	PRD y aliados 46.4%	PLD y aliados 51.4%
Partido que quedó en segundo lugar y porcentaje de votación	PRD y aliados 36.8%	PLD y aliados 42.1%	PRD y aliados 47.3%

Fuente: ODH/PNUD en base a datos de la JCE

la cual tuvo impactos en la mejora de las condiciones de vida de su población y aportó en la creación la OTP, como una estructura colabora con el desarrollo territorial y a la concertación de los diferentes actores de una provincia, no ha tenido la sostenibilidad esperada por la falta de capital social de apropiación colectiva. El gran reto es lograr desvincular el proceso de desarrollo local de personas o partidos específicos, consiguiendo que sea asumido por la comunidad, siendo ella la que le dé sostenibilidad independientemente del partido que gobierne.

### **Villa González: cuando lo pequeño se hace grande**

A finales de los noventa, en Villa González, la Fundación Solidaridad de Santiago, el síndico, la Sala Capitular y las organizaciones de la comunidad dieron vida al proyecto Concertación y Desarrollo Municipal en Villa González. Fue el disparo que marcó el inicio de una carrera de largo alcance que todavía no termina.

Como en casi todas las experiencias, lo primero que se hizo fue llevar a cabo un proceso de negociación y concertación entre quienes se supone que deben ser los principales protagonistas. En Villa González, este proceso de negociación se realizó auspiciado por organizaciones de la sociedad civil, lo que a la larga ha logrado darle mayor nivel de sostenibilidad. En otros lugares, el proceso de concertación inicial fue conducido por actores políticos, como es el caso de Salcedo y Puerto Plata, donde, después de altas y bajas, los procesos han sido menos sostenibles, y, cuando han dado a luz liderazgos nacionales, la experiencia se ha debilitado porque no fueron liderazgos colectivos o no generaron apropiación.

En Villa González el papel predominante lo han tenido la Fundación Solidaridad y las organizaciones locales. Tras las primeras reuniones “las y los asistentes reclamaron el

inicio de un diálogo entre las organizaciones de la comunidad y las autoridades locales para empezar a definir formas permanentes de interacción, coordinación y articulación para romper la dominante tradición política centrada en las élites y el clientelismo”<sup>56</sup>. En los inicios del proyecto el síndico pertenecía al PRD, mientras que el presidente de la Sala Capitular pertenecía al PRSC, y ambos, junto a la Fundación Solidaridad, lograron trabajar en común. Luego se eligió un nuevo presidente de la Sala Capitular, perteneciente al PLD y, sin embargo, el proyecto no se vio afectado y los tres partidos presentes en la Sala Capitular trabajan hoy a favor del proyecto.

Ha sido la participación de la gente y los niveles de empoderamiento de las organizaciones sociales, lo que explica que Villa González sea uno de los proyectos de fortalecimiento del poder local más exitosos y sostenibles.

En el municipio hay considerables niveles de asociatividad y se han identificado unas 105 organizaciones, las cuales tienen como eje central las luchas reivindicativas y demandas económicas y sociales. Según los propios protagonistas, las más activas son la Asociación de Agentes de Desarrollo (AAD), la Asociación Municipal de Mujeres (AMM), el Comité Municipal de Participación Ciudadana, la Red de Organizaciones Comunitarias Arcoiris, junto a numerosas juntas de vecinos y organizaciones barriales.

El tejido social de Villa González es fuerte. Se habla de niveles de comunicación entre esas organizaciones, de la forma democrática en que muchas de ellas se organizan y de la participación de sectores tradicionalmente excluidos como los jóvenes y las mujeres.

Para la Fundación Solidaridad esto es así por la historia previa de colaboración y confianza existente, que se relaciona con la

*Uno de los desafíos  
más importantes  
del proceso es vencer  
“una cultura política  
dominicana  
caracterizada  
por el clientelismo,  
el patrimonialismo y  
una visión centralista”*

industria tabaquera que se remonta más de un siglo. Para Pedro Francisco Bonó<sup>57</sup>, considerado el primer sociólogo dominicano, la siembra, cosecha y producción de tabaco es una actividad colectiva que demanda de la solidaridad de la gente, lo que provoca niveles de cooperación importantes entre quienes participan de ella.

Las autoridades locales han dado respuesta al nivel de organización de la comunidad a través de los departamentos de Acción Comunitaria y de Educación Ciudadana.

Villa González es uno de los primeros del país en aplicar el llamado presupuesto participativo: lo hace desde 1999, con altos niveles de participación de los munícipes. No sólo es la experiencia piloto en materia de presupuestos participativos, sino que tiene altos niveles de cumplimiento a los acuerdos contraídos.

Este modelo de presupuesto participativo ha sido llamado “modelo intensivo” por Hernández-Medina, ya que trabaja “de abajo hacia arriba”, suele tener un crecimiento gradual y estar concentrado geográficamente. Hernández opone este modelo al “extensivo” que tiende a ser impulsado más de arriba hacia abajo y que se ha empezando a implementar de forma muy rápida en muchas municipalidades del país<sup>58</sup>.

En el plano político, el proceso de Villa González ha ido en contra de las tendencias nacionales, tanto en lo que se refiere al debilitamiento del PRD, como a la reducción del porcentaje de votantes en las elecciones congresionales y municipales. La abstención se ha reducido sustancialmente, pasando de 42.3% en 1998 (fecha en que se realizaron las primeras elecciones municipales separadas de las presidenciales) a 30.1% en 2006. El dato interesante es que las tres elecciones municipales han sido ganadas por el partido al que pertenece el síndico con el cual se inició el proceso, este partido ha ganado con

un margen de diferencia apreciable con respecto al segundo partido (Cuadro II.14).

Si se comparan los procesos electorales de Villa González con la tendencia a nivel nacional se observan diferencias significativas: ninguno de los partidos se atrevió a hacer campaña en contra del proceso de fortalecimiento de lo local; al contrario, todos los partidos se comprometieron a mantenerlo y hasta profundizarlo. Los regidores de los distintos partidos participaron del proceso y usan sus resultados como parte de su “currículo político”.

En los resultados electorales también se observan diferencias en cuanto a las tendencias nacionales. Mientras a nivel nacional se dio una alianza entre el PRSC y el PRD para enfrentar al PLD, en Villa González cada partido fue independiente. Mientras se evidenciaba un debilitamiento del PRD y de la propia alianza en lo nacional, en Villa González el PRD tendió a fortalecerse. Hubo un cambio importante que puede ser visto como parte del impacto de las tendencias nacionales: el cambio del partido que pasó a segundo lugar, el PLD, que es el partido de gobierno.

A pesar del desgaste que en otras zonas provocó el desempeño de las funciones y los escándalos de corrupción del partido del síndico de Villa González, éste fue reelecto con 47.2% de los votos válidos y una diferencia de 9.1 puntos porcentuales con respecto a su más cercano contrincante.

Uno de los desafíos más importantes del proceso es vencer “una cultura política dominicana caracterizada por el clientelismo, el patrimonialismo y una visión centralista”<sup>59</sup>. Las actividades y los procesos de rendición de cuentas que le acompañan constituyen la mejor forma de combatir ese obstáculo y de enfrentar ese desafío.

De hecho, en este municipio se ha hecho costumbre que el síndico haga una



rendición de cuentas y se establezcan las prioridades para el siguiente año, junto con los y las municipales. Esto se ha mantenido a pesar del cambio de autoridades municipales, y de que la sala capitular haya tenido como presidentes a regidores de los tres partidos políticos mayoritarios. En el tiempo el proceso tiende a fortalecerse y ampliarse.

### La experiencia de San José de Ocoa

Esta experiencia ha sido una de las más exitosas por su continuidad en el tiempo y sus logros, constituyendo un capital social a través de la Asociación de Desarrollo de San José de Ocoa (ADESJO) que se ha convertido en referente de cualquier intervención en la zona.

Esta experiencia se creó en torno al sacerdote Luis Quinn<sup>60</sup>, quien fue el principal promotor de la experiencia a través de su trabajo en la parroquia local, contribuyendo y acompañando por más de 40 años el trabajo comunitario. En 1961, tras la caída de Trujillo un grupo de hombres y mujeres, con el acompañamiento del padre Quinn, comienzan a promover charlas sobre organización y participación comunitaria, cursos de cooperativismo y pequeñas obras de infraestructura, lo cual sería el germen que en 1962 daría origen a ADESJO. La filosofía de esta organización se basa en la participación, capacitación y acompañamiento a las comunidades con el fin de que sean “autogestoras y protagonistas de su propio destino<sup>61</sup>”, utilizando y dando vida al convite como forma de ayuda mutua y solidaria entre sus integrantes.

Esta experiencia se puede caracterizar de desarrollo local porque, además de la construcción de infraestructuras y de haber logrado la canalización de recursos materiales y financieros de agencias internacionales, ha ido dirigida a crear un tejido social para la actividad económica y el empleo.

Cuadro II.14   Abstención electoral, partidos que quedaron en primer y segundo lugar y sus respectivos porcentajes de votos. Villa González, 1998, 2002 y 2006			
	1998	2002	2006
Abstención electoral en municipales (%)	42.3	39.4	30.1
Partido ganador y de votación	PRD 45.8%	PRD 42.4%	PRD 47.2%
Partido que quedó en segundo lugar y porcentaje de votación	PRSC 32.2%	PRSC 34.2%	PLD 38.1%
Fuente: ODH/PNUD en base a datos de la JCE			

La Asociación para el Desarrollo de San José de Ocoa ha construido más de 2,000 viviendas y reparado más de 7,000; ha construido 149 acueductos rurales, 2,747 letrinas, 11 clínicas rurales, 13 centros comunales, un comedor económico, un centro educativo vocacional, 71 escuelas y también 537 kilómetros de caminos vecinales. Se electrificaron 13 centros comunales, un centro de informática, 324 viviendas rurales y una hidroeléctrica<sup>62</sup>.

Entre otras obras sociales reportadas por ADESJO, se destacan diversos trabajos con la niñez, con la instalación de campamentos educativos y han rescatado 2,036 niños y niñas de trabajos peligrosos, así como otros 33 que realizaban trabajos agrícolas fueron reinsertados en la actividad escolar. En otro orden, la Asociación administra 123,779 tareas en conservación de suelo y otras 117,564 en reforestación.

A pesar del papel determinante del padre Quinn en su proceso de consolidación, esta experiencia ha ido generando un capital social que tendrá su mayor prueba en los próximos meses, a partir de la desaparición física del sacerdote. En varias entrevistas realizadas para este informe se constató que entre los principales desafíos de esta experiencia local están la de sobrevivir al liderazgo fuerte del padre Quinn, institucio-

*Para evitar que los procesos estén sujetos a los ciclos políticos debe generarse durante las primeras etapas una apropiación colectiva que le otorgue sostenibilidad*

nalizarse, ampliar la participación social y no politizarse con ningún partido. Además, se constató que existen tensiones entre otras organizaciones de base de la zona y ADESJO, mientras que, por otra parte, se indicó que la presencia tan importante de esta ONG en la zona debilitó la institucionalidad pública de la provincia.

### **En resumen**

La revisión de los diversos procesos en marcha sugiere que una de las condiciones previas más importantes para que el proceso de fortalecimiento del poder local sea sostenible y promueva el desarrollo humano es fortalecer el tejido social y promover la cohesión social, vía la construcción del capital social comunitario, la promoción de la asociatividad y la construcción de nuevos liderazgos a escala local. En este proceso, la participación de los liderazgos políticos es muy importante.

Junto al proceso de creación de capital social deben desarrollarse, igualmente, las capacidades individuales de los miembros de la comunidad para que los frutos no se transformen en liderazgos vacíos o tiendan al caudillismo.

La concertación entre los ayuntamientos, las comunidades y las organizaciones permite que cada cual defina su área de acción y el papel que jugará en la misma. Esto favorece el uso eficaz de los recursos y la reducción de la inequidad, pues disminuye la dilapidación y evita la duplicación de esfuerzos.

La promoción de los niveles de asociatividad de los munícipes, independiente del partidismo y de la competencia política, es el factor que ha permitido que continúen los procesos de descentralización exitosos.

Para evitar que los procesos estén sujetos a los ciclos políticos debe generarse, durante las primeras etapas, una apro-

piación colectiva que le otorgue sostenibilidad.

Los más exitosos han tenido como condición previa el compromiso de las organizaciones de la sociedad civil de la zona, apoyadas por ONG locales, nacionales e internacionales, que se han convertido en agentes constructores de capital social.

## **II.4 La descentralización favorable al desarrollo humano**

La descentralización es la transferencia desde el gobierno central hacia las autoridades locales de competencias administrativas, financieras y de toma de decisiones para formular y ejecutar políticas públicas. En el año 2006 y 2007 se aprobaron diferentes leyes y decretos que crean espacios de participación en la planificación y en la elaboración presupuestaria desde lo local (Recuadro II.8). Esto, en principio, traería un acercamiento de los niveles de toma de decisiones a la ciudadanía, provocaría mejores niveles de diálogo y facilitaría la participación, la eficiencia y el conocimiento de las necesidades específicas de la población en una zona determinada. Pero este resultado no es automático. La descentralización no garantiza estas consecuencias, las cuales sólo serán posibles si, al mismo tiempo, se da un empoderamiento real de las personas. Es decir, se requiere:

- Crear capacidades y empoderamiento individual.
- Construir y fortalecer el capital social o el empoderamiento social de los grupos tradicionalmente excluidos.
- Establecer “puentes” entre los diversos sectores de manera que este capital social se generalice y contribuya a hacer que el tejido social sea cada vez más denso, promueva la cohesión social y la democracia.

En otras palabras, el poder local debe ser construido desde la ciudadanía misma, desde abajo, como un proceso de empoderamiento y ampliación de las capacidades deliberativas de las personas. En caso contrario, será un simple traslado de funciones administrativas, la transferencia de las prácticas clientelares y el caciquismo.

La descentralización no es un fin en sí misma, ni el fortalecimiento del poder local es un punto de llegada. Son medios que deben permitir alcanzar mayores niveles de desarrollo humano. La descentralización que favorece el desarrollo humano será la que permita que las relaciones entre personas gobernadas y gobernantes sean más

## Recuadro II.8 | Mecanismos de participación en la planificación pública

Impulsado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Congreso Nacional de República Dominicana en 2006 promulgó varias leyes de reforma del Poder Ejecutivo. Entre éstas, la Ley de Planificación e Inversión Pública, No. 498-06, reforma el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, que es el marco de referencia que orienta la definición de los niveles de producción de bienes, prestación de servicios y ejecución de la inversión a cargo de las instituciones públicas.

Esta Ley prevé mecanismos de participación y rendición de cuentas frente a la ciudadanía. Antes que todo, la Ley determina que todos los procesos de formulación, ejecución y contratación deben ser de pleno acceso al conocimiento de la población, a través de procedimientos específicos que garanticen la participación de la ciudadanía. En segundo lugar, dentro de las instancias que conforman el Sistema de Planificación e Inversión Pública se encuentran los Consejos de Desarrollo Regional, Provincial y Municipal. Dichos Consejos son la instancia de participación de los agentes económicos y sociales a nivel del territorio y tienen como función articular y canalizar demandas de la ciudadanía ante el gobierno central y el gobierno municipal, y participar en la formulación de los Planes Estratégicos de Desarrollo Territorial. Los Consejos de Desarrollo tienen únicamente la función de asesoría.

Los integrantes de los Consejos de Desarrollo son: los gobernadores, senadores, diputados, síndicos, representantes de las asociaciones empresariales y/o las Cámaras de Comercio y Producción, representantes de las instituciones de educación superior, representantes de los gremios profesionales, representantes de las asociaciones agropecuarias, juntas de vecinos y organizaciones no gubernamentales reconocidas por su trabajo en la comunidad. Las funciones de los Consejos de Desarrollo son las siguientes:

- Discutir, analizar y proponer estrategias de desarrollo, según corresponda.
- Promover la participación de los ciudadanos a través de las organizaciones locales, para la discusión y solución de problemas específicos.
- Promover la ejecución de programas y proyectos con impacto directo en su territorio respectivo.
- Proponer un orden de prioridad a los proyectos de inversión a ser ejecutados en el ámbito territorial, según corresponda, por el gobierno central y los ayuntamientos de los municipios involucrados.

- Promover la formulación de planes, proyectos y programas de ordenación y ordenamiento del territorio, según corresponda.
- Dar seguimiento a la ejecución de los proyectos de inversión a nivel regional, provincial y municipal, según corresponda.
- Escoger a los miembros de la Comisión Técnica, a nivel regional, provincial y municipal, según corresponda.

Las propuestas generadas por los Consejos Provinciales de Desarrollo serán tomadas en consideración en la elaboración del Plan Nacional Plurianual del Sector Público, así como su actualización anual.

El decreto No. 493-07, que aprueba el Reglamento de Aplicación No. 1 para la Ley No. 498-06, de Planificación e Inversión Pública, se ocupa de la definición, funciones y composición de los Consejos de Desarrollo. Determina que dichos Consejos son órganos de carácter consultivo en asuntos económicos y sociales a nivel del territorio. Una vez que los Consejos de Desarrollo Municipales generen propuestas, las transmiten al Consejo de Desarrollo Provincial correspondiente para que las revise. Después de la aprobación a nivel provincial, las propuestas vienen elevadas al Consejo de Desarrollo Regional correspondiente, que las consolida y las presenta a la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD) a través de la Subsecretaría de Estado de Planificación. Todas las personas integrantes de los Consejos de Desarrollo ejercen sus funciones con carácter honorífico; es decir, no remunerado.

La Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, No. 423-06, también prevé principios de claridad, transparencia y publicidad que implican por un lado, que el presupuesto debe tener una estructura y contenido fácilmente comprensible para la ciudadanía y, por el otro, que debe garantizarse la comunicación pública periódica y el libre acceso a la información por parte de la ciudadanía sobre la gestión presupuestaria. Es importante destacar que, aunque no se prevén mecanismos de participación en el reglamento de aplicación de esta Ley, se intuye que los Consejos de Desarrollo previstos por la Ley 498-06 pueden influir en las decisiones presupuestarias estatales visto que proponen un orden de prioridad a los proyectos de inversión a ser ejecutados en el ámbito territorial.

Esta reforma representa una posibilidad de empoderamiento político y participación de la ciudadanía en las decisiones públicas, aunque todavía los mecanismos de participación son débiles al prever que los Consejos de Desarrollo tengan sólo una función asesora, no vinculante, en la planificación pública.

Fuente: ODH/PNUD en base a Congreso de la República 2006

Ley de Planificación e Inversión Pública, No. 498-06

Decreto No. 493-07 que aprueba el Reglamento de Aplicación No. 1 para la Ley No. 498-06, de Planificación e Inversión Pública

Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, No. 423-06

## Recuadro II.9 | Los órganos municipales de participación, según la Ley 176-07

Los órganos de participación ciudadana en los asuntos municipales son:

- **Consejo Económico y Social Municipal.** Órgano de carácter consultivo para diseñar políticas públicas, planificar y tomar decisiones; integrado por miembros del ayuntamiento y representantes de la sociedad civil.
- **Comités de Seguimiento Municipal.** Mecanismo de participación ciudadana para velar por el buen fun-

cionamiento del servicio público, la idoneidad del procedimiento de compras, la selección de un personal para un puesto municipal y la correcta erogación de los fondos municipales.

- **Consejos Comunitarios.** Tienen las mismas finalidades que el Consejo Económico y Social Municipal, pero en el ámbito de las secciones y comunidades rurales y en las delegaciones barriales. Estarán integrados por las organizaciones existentes en las localidades, debidamente certificadas por el ayuntamiento.

*La ciudadanía es como un músculo que se ejercita y fortalece con la práctica constante*

directas, de manera que las primeras puedan ser más sensibles a las necesidades de las segundas, y las segundas puedan tener en su ámbito inmediato a quién dirigirse con sus demandas sociales, políticas y económicas.

La ciudadanía es como un músculo que se ejercita y fortalece con la práctica constante. Por eso, la población que se moviliza y demanda en el ámbito local estará mejor dotada para ejercer su ciudadanía en el ámbito nacional y podrá trascender a la esfera nacional.

### II.4.1 Participación ciudadana y Presupuesto Municipal Participativo

La Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios abre un nuevo espacio de participación. La Ley<sup>63</sup> determina que los ayuntamientos fomentarán la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión de la gestión municipal, creando los mecanismos para tales fines y garantizando que las mujeres participen en, por lo menos, un 50%.

Para promover la participación de la sociedad civil se prevé la creación de un registro de organizaciones sin fines de lucro y la inclusión de una partida presupuestaria denominada Fondo Concursable de Asociaciones Sin Fines de Lucro. Para acceder al mismo, el Concejo Municipal debe regla-

mentar los requisitos, el procedimiento para su distribución y los criterios para justificar el uso dado a los recursos que reciban<sup>64</sup>.

El artículo 230 de la ley define las vías de participación ciudadana, entre las cuales están:

- El *derecho de petición*. Es el derecho de la ciudadanía a presentar ante los órganos de gobierno municipal solicitudes, peticiones, reclamos y propuestas de carácter normativo sobre asuntos del interés y competencia del municipio.
- El *referéndum municipal*. Es un mecanismo mediante el cual el ayuntamiento convoca a la comunidad para que se pronuncie sobre una propuesta de normativa de aplicación municipal u otros temas de interés de los munícipes y organizaciones locales. No se pueden someter a referéndum leyes nacionales o la división política administrativa del territorio. Para ser solicitado se debe contar con el apoyo de por lo menos el 5% de la población del registro electoral del municipio y debe ser convocado por el presidente del ayuntamiento o por quien delegue el Concejo de Regidores/as, y su resultado es vinculante.
- El *plebiscito local*. Es el mecanismo institucional de consulta a la ciudadanía sobre lineamientos generales de medio ambiente, proyectos de infraestructura o

de ordenamiento territorial, siempre que no modifiquen la actual división política administrativa. Al igual que el referéndum, su convocatoria requiere del apoyo del 5% de la población con registro electoral en el municipio. Adicionalmente, puede ser solicitada por la sindicatura o por la mayoría absoluta del Concejo de Regidores/as. Su resultado obliga a las autoridades competentes a adoptar las decisiones que correspondan para cumplir con la voluntad expresada.

- **Cabildo abierto.** Es la reunión del Concejo Municipal con los habitantes del municipio o de una de sus divisiones territoriales, en la que éstos pueden participar directamente y debatir asuntos de interés para la comunidad. Las organizaciones sociales del municipio podrán solicitar su celebración, teniendo el síndico/a la obligación de asistir a todos los cabildos abiertos que se convoquen. Puede hacerse representar por el vicesíndico/a o un funcionario/a.

### **El Presupuesto Municipal Participativo (PMP)**

La Ley de Municipios de julio de 2007

instituye de manera obligatoria el sistema de Presupuesto Municipal Participativo (PMP). Este establece los mecanismos de participación ciudadana en la discusión, elaboración y seguimiento al uso del 40% de los fondos del presupuesto nacional que se transfiere a los municipios y que debe destinarse a gastos de capital e inversión. También contempla la participación para decidir sobre los ingresos del cabildo que se destinen a lo mismo. El PMP debe garantizar a la población: representación, acceso, participación en las decisiones, información y equidad de género.

Los PMP se deben organizar en tres etapas: en la primera, las autoridades y las organizaciones se ponen de acuerdo sobre cómo realizarán el proceso de participación y el monto de dinero a gastar; planificarán las obras y proyectos, garantizando la equidad territorial. La segunda etapa es la consulta con la población mediante asambleas comunitarias en parajes o comunidades de más de 30 familias, asambleas seccionales de barrios y el cabildo abierto, tomando en cuenta la representatividad territorial y poblacional.

La tercera etapa es la transparencia y el seguimiento al plan de inversiones municipi-

*La Ley de Municipios de julio de 2007 es una oportunidad para la participación ciudadana*

#### **Recuadro II.10 | Los objetivos del sistema de Presupuesto Municipal Participativo (PMP)**

1. Contribuir en la elaboración del Plan Participativo de Inversión Municipal, propiciando un balance adecuado entre territorios, urbanos y rurales.
2. Fortalecer los procesos de autogestión local y asegurar la participación protagónica de quienes viven en las comunidades en la identificación y priorización de las ideas de proyectos.
3. Ayudar a una mejor consistencia entre las líneas, estrategias y acciones comunitarias, municipales, provinciales y nacionales de desarrollo, de reducción de la pobreza e inclusión social.
4. Garantizar la participación de todos los actores: comunidades, sectores, instancias sectoriales y otras entidades de desarrollo local y que exprese con claridad su compromiso con los planes de desarrollo municipales.
5. Identificar las demandas desde el ámbito comunitario, articulando en el nivel municipal las ideas de proyectos prioritarios, lo que facilita la participación directa de la población.
6. Permitir el seguimiento y control de la ejecución del presupuesto.
7. Realizar el mantenimiento preventivo de las obras públicas.

Artículo 237 de la Ley del Distrito Nacional y los Municipios

pales. Se ejecuta a lo largo del año según un calendario de obras y proyectos. Para tal fin, las comunidades eligen un comité de obras o de auditoría social para darle seguimiento a cada una de las obras y, eventualmente, éste se convierte en comité de mantenimiento.

La nueva Ley determina que los servidores públicos de los municipios están obligados a rendir cuentas por su trabajo y deben difundir de forma periódica la evolución del gasto municipal, especialmente de la inversión, a través de boletines, de páginas web y de cualquier otro medio<sup>65</sup>. Además, es de obligatorio cumplimiento incluir en el presupuesto municipal anual el plan de inversión municipal decidido por el Cabildo abierto, especializar a técnicos y proveer medios para llevar a cabo el presupuesto participativo. Asimismo, las sectoriales del gobierno central deberán participar en las actividades del Presupuesto Municipal Participativo (PMP)<sup>66</sup>.

### ¿Cuántos municipios y distritos municipales tienen presupuestos participativos? <sup>67</sup>

El proceso de presupuesto participativo empezó en 2003 con cinco municipios<sup>68</sup>; en 2004 se elevaron a 30, y en 2005, a 58. Para el período 2006-2007, 128 municipios están en alguna de las fases del proceso. Con la nueva Ley de Organización Municipal todos los ayuntamientos del país tendrán que realizar presupuestos participativos.

En términos de recursos se planificaron inversiones por 750 millones de pesos para 2005, alrededor de 1,000 millones de pesos para 2006, y casi 2,000 millones de pesos para 2007. Se ha estimado que alrededor del 35% de la población del país vive en municipios donde se hace PMP.

De los 128 municipios que están en proceso, el 44% ya tiene experiencia en esta materia de años anteriores y 56% empezaron en 2006. Además, unos 104 ya cuentan con un Plan de Inversiones Municipales (Cuadro II.15).

Hay varios elementos importantes que se deben rescatar y potenciar en la experiencia de los Presupuestos Participativos.

Primero, la participación de las mujeres, que tiende a ser creciente. El informe sobre las experiencias de Presupuesto Participativo de los meses de septiembre-diciembre de 2004, afirma que 8,004 personas participaron en las asambleas de trece municipios y de ese total el 55% eran mujeres<sup>69</sup>.

Segundo, en general no hay inversiones en actividades productivas y la gran mayoría de los proyectos son pequeñas obras de infraestructura relacionadas con la vialidad, agua (microacueductos, pozos, malacates), electricidad, construcción y reparaciones de escuelas, centros comunales, letrinas, saneamiento de cañadas, instalaciones deportivas, iglesias, pequeños puentes, viviendas, dispensarios médicos, centros comunitarios, parques, etc.

Tercero, la experiencia histórica indica que los ayuntamientos que participan el PMP invierten aproximadamente el 60% del 40% establecido por ley. Para el presupuesto del 2007 se estima que alrededor de 2,000 millones de pesos están comprometidos para realizar obras y hay unos 208 técnicos/as y síndicos capacitados en el Sistema de Transparencia y Seguimiento a la ejecución de obras y funcionamiento de los

<b>Cuadro II.15   Estado de situación presupuesto participativo por municipios y distritos municipales, 2006-2007</b>		
<b>Por tipo</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Porcentaje</b>
Total de municipios y distritos municipales (DM)	128	100
Municipios y DM que han realizado PP en años anteriores	56	44
Municipios y DM que iniciaron el PP en 2006 por primera vez	72	56
Municipios y DM con Plan de Inversiones Municipales 2007	104	81
Municipios que aún no han concluido el PP 2006-2007	24	19
Fuente: CONARE 2007		

sistemas de seguimiento y Comités de Obras.

Cuarto, durante 2006 el porcentaje de síndicos/as reelectos/as fue mayor entre los que practicaron presupuesto participativo que entre los que no lo hicieron. El 73% de los que hicieron presupuesto participativo fueron reelectos mientras que el promedio nacional fue de 50%. Inclusive entre los más votados figuran los síndicos/as de municipios que aplican el Presupuesto Participativo, en algunos casos con más de 59% de los votos de sus respectivos municipios<sup>70</sup>.

No obstante los avances que significa el Presupuesto Participativo, el proceso no está exento de riesgos:

- Ningún ayuntamiento tiene un plan maestro para organizar su territorio y establecer la normativa de uso de suelo. En tal sentido, el PMP carece de ese referente y las inversiones que realicen, aunque respondan a las demandas de la población, pueden ir en cualquier dirección, sin criterios de ordenamiento territorial.
- La fascinación por el instrumento es un riesgo<sup>71</sup>. Se podría actuar como si el PMP fuera un fin en sí mismo y no un medio para crear ciudadanía, mejorar la transparencia y crear empoderamiento.
- Una parte importante del presupuesto ejecutado por los ayuntamientos no está sometido al escrutinio público. ¿Qué pasa con el otro 60% u 80% del gasto de los municipios que no está en PMP? Se debe garantizar que los ayuntamientos rindan cuentas por lo que está fuera de los PMP.
- Los síndicos están expuestos a la cultura del monumentalismo que caracteriza mucho del gasto público del gobierno central; es decir, la construcción por la construcción, soslayando el hecho de

que la inversión en infraestructura de por sí no significa desarrollo.

- Podría generarse clientelismo entre las sindicaturas y los liderazgos comunitarios.
- Puede surgir descoordinación entre las sectoriales del gobierno central y los municipios. Hay que buscar la forma de lograr mayor coordinación entre los ayuntamientos y las secretarías de Educación, Salud, Medio Ambiente, Obras Públicas e instituciones como INAPA, entre otros.
- Existe el riesgo de pequeñas obras que, aunque reflejen las aspiraciones de la población, no acumulen capital físico a largo plazo para la comunidad.

Finalmente, lo que hace la diferencia en los PMP no es tener o no el instrumento, sino el grado de empoderamiento y ciudadanía que alcance la comunidad.

Para el éxito de los PMP es crucial el grado de empoderamiento de la sociedad. El resultado a largo plazo dependerá de las capacidades sociales de la comunidad.

## II.5 Conclusiones

Este capítulo analizó las formas de empoderamiento social, entendiéndolas como el resultado del grado de solidez del tejido social, de la solidaridad recíproca entre las personas que integran el colectivo y del capital social acumulado por la población en su ámbito local o nacional. Nos refiere a la participación, a la confianza interpersonal, a la confianza en las instituciones, al sentido de pertenencia al grupo, al nivel de movilización, a la inclusión social, a la interrelación entre personas e instituciones de cara a un fin común.

Todos estos aspectos son parte integral del bienestar de las personas, las cuales se realizan en el ámbito individual, pero necesariamente a través de las capacidades colectivas, porque garantizan la existencia de bien-

*El Presupuesto Municipal Participativo es un medio para crear ciudadanía, no es un fin en sí mismo*

es públicos y la creación y fortalecimiento de capacidades individuales.

El empoderamiento es la posibilidad de que las personas puedan actuar e incidir en los procesos y decisiones que les afectan y la dimensión social de éste es una garantía del acceso a las oportunidades en sociedades con un deficiente estado de derecho.

Este capítulo mostró que si bien no hay una receta única para lograr empoderamiento social, hay por lo menos cuatro elementos que han estado presentes en las experiencias exitosas a nivel internacional. Estos factores que refuerzan al capital social son: el acceso a la información, la inclusión y participación, la rendición de cuentas y la capacidad organizacional de interés común. También se hizo evidente que la acción del Estado fortalece o diluye el empoderamiento social en la medida en que actúa en función de la colectividad o en función de intereses particulares.

La medición del empoderamiento social ha sido tarea difícil. Existen en la cultura dominicana factores que diluyen la formación del capital social de apropiación colectiva, como son: el pesimismo, el complejo del gancho, el doble pensar, el exteriorismo y el clientelismo político; así como hay factores positivos, tales como: el convite y otras prácticas de solidaridad en las zonas más pobres. Sin embargo, el hecho de que más de la mitad de los dominicanos y dominicanas quiera marcharse del país y no crea en la posibilidad de cambio, está evidenciando un gran desencanto sobre la viabilidad que ofrece la sociedad dominicana a sus miembros. En todo caso, hay que hacer más investigación para conocer mejor sobre cómo estos elementos culturales han afectado la construcción del capital social.

La medición a través de un índice señala que la región del país con mayor empoderamiento social es el Norte, seguido por el

Sur, la región Metropolitana y, finalmente, el Este. La evidencia empírica ofrecida es una guía de las debilidades y fortalezas de las regiones del país, lo cual puede orientar el diseño de políticas públicas.

Finalmente, las cuatro experiencias analizadas de empoderamiento social; es decir, Villa Gonzalez, Salcedo, San José de Ocoa y Puerto Plata, ponen en evidencia la necesidad de crear instituciones que sobrepasen a los liderazgos personales, acumular capital social, promoción de la asociatividad e independencia del partidismo y la competencia política.





## CAPÍTULO III

# La descentralización: poder que se redistribuye

**La descentralización  
sin empoderamiento de  
la sociedad fomenta  
el caciquismo  
y el empoderamiento  
sin descentralización puede  
llevar a tensiones sociales.  
La nueva Ley de Municipios  
ofrece una oportunidad  
de asegurar una  
descentralización real  
y producir un mayor nivel  
de democracia.**

# La descentralización: poder que se redistribuye

La descentralización real, entendida como la transferencia de decisiones y recursos a los diferentes niveles de gobierno y entidades territoriales, es el complemento del empoderamiento y la movilización ciudadana, y una condición necesaria para mejorar el desarrollo humano.

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

La descentralización es una oportunidad para que la ciudadanía canalice sus aspiraciones e influya en las decisiones que le afectan directamente. Es una forma de crear un marco institucional para redistribuir poder.

El presente capítulo profundiza sobre el nivel de empoderamiento político de la población, el acceso a la justicia y la situación general de la descentralización y la municipalización en el país, explorando las oportunidades para impulsar un proceso de desarrollo de la democracia, desde una perspectiva plural y participativa.

El INDH 2008 entiende que la descentralización debe ser efectiva, lo cual requiere un régimen municipal con un marco legal y de competencias preciso, que sea respetado por los gobiernos centrales. Se requiere, también, de autoridades municipales que tengan las capacidades necesarias para entender las complejidades del territorio

que deben administrar, los recursos financieros, humanos y naturales con los que se cuenta, las necesidades de la población y una visión del desarrollo coherente con el desarrollo humano.

## III. I Descentralización y desarrollo humano

Como se discutió en el primer capítulo de este informe, la descentralización es un medio, no un fin. Procura construir equilibrios territoriales entre las distintas instancias en que está organizado el Estado y entre distintos niveles de gobierno subnacionales<sup>1</sup>, sin afectar la eficiencia ni la eficacia de la acción pública.

Un Estado descentralizado ofrece una serie de oportunidades en diferentes órdenes:

- En lo político, **conduce al empoderamiento**. La gestión pública se hace más democrática. La ciudadanía está más cerca de su gobierno, tiene más espacio para la participación, le puede dar más seguimiento a sus ejecutorias y está en mejores condiciones de exigir la rendición de cuentas. Por el contrario, cuando la gestión de las secretarías de Estado se centralizan en la capital hace más complejo y distante el acceso para la comunidad.
- En lo social, tiene impacto en la **equidad intraterritorial e interterritorial**. Equidad interterritorial: la descentralización en sí misma, si no va acompañada de medidas correctivas, tiende a potenciar las desigualdades entre los territorios. Normalmente, si la descentraliza-

*La descentralización es una oportunidad para que la ciudadanía canalice sus aspiraciones e influya en las decisiones que le afectan directamente*

*La estrategia de desarrollo humano se construye a partir del objetivo final*

ción es total, las regiones más desarrolladas tenderán a desarrollarse más y las menos desarrolladas, a desarrollarse menos. Por esta razón, la descentralización debe ir acompañada de políticas de convergencia regional en base a criterios de equidad horizontal y vertical que aseguren la equidad interterritorial<sup>2</sup>.

Equidad intraterritorial: el municipio es la unidad política, administrativa y territorial más cercana a la gente. Es el escenario donde existe mayor entendimiento de las necesidades y potencialidades del territorio y la población que lo ocupa, y, por lo tanto, que teóricamente tiene mayor facilidad de impulsar una mejor democratización de las oportunidades<sup>3</sup>.

- En lo económico, facilita la eficiencia económica. Prestar servicios públicos de forma descentralizada puede hacer más eficiente la creación de libertades.
- En lo administrativo, puede generar agilidad, transparencia y fiscalización al estar más cerca de la ciudadanía usuaria de los servicios y/o beneficiaria de las políticas.

Una evaluación de los diversos procesos de descentralización a nivel internacional demuestra que los países que han logrado significativos niveles de eficiencia de las gestiones municipales son aquellos donde la “sociedad civil ha exigido responsabilidades y respuestas a las autoridades locales”<sup>4</sup>.

***¿Cómo se articula la descentralización con el desarrollo humano?***

Una estrategia basada en el desarrollo humano es un proceso de liberación de las personas desde una situación de privación que les impide tener capacidad de elección y oportunidades para lograr en la vida lo que valoran. La falta de voz, la violencia ciudadana, el clientelismo y la negación del derecho,

la violencia en el hogar y en el empleo, la falta de educación, de ingresos dignos, de salud, de nutrición, de empleo, de derechos sexuales y reproductivos, entre otras; son formas de privaciones que impiden mejorar las condiciones de vida de la gente. En este sentido, la estrategia de desarrollo humano se construye a partir del objetivo final: ¿qué hay que hacer para ampliar las libertades de las personas y sus capacidades individuales y sociales? El desarrollo humano ofrece criterios y valores para ordenar y combinar intervenciones de políticas públicas y arreglos institucionales.

En este enfoque, la descentralización es un medio para promover desarrollo humano en la medida que puede contribuir a la equidad territorial, al empoderamiento, a la eficiencia (uso de los recursos), a la transparencia, a la creación de libertades y a la eficacia de las instituciones en sus ejecutorias. Si estas condiciones no se satisfacen, la descentralización no es real y genera efectos contrarios al desarrollo humano, ya que conduce a un ejercicio autoritario del poder local.

**III.2 El sistema político dominicano**

El sistema político dominicano es resultado del avance en el proceso de democratización del país y de la interacción de la dinámica socio-económica e institucional, así como de la manera en que los cambios internacionales han influido en ese orden interno. En ese sentido hay varios elementos que lo caracterizan:

- a) La centralización presidencial.
- b) Estabilidad del sistema.
- c) Debilidad de las instituciones.
- d) Participación política de la población.
- e) La lógica del poder por el poder.
- f) Degradación de la política.

***La centralización presidencial***

La centralización del poder en la figura

presidencial ha sido una práctica profundamente arraigada en el quehacer institucional del país. El origen de esa concentración no está en el artículo 55 de la Constitución, sino en la existencia de un conjunto de leyes que le dan poder al presidente. En efecto, al decir del presidente Fernández, el artículo 55 de la Constitución "...es más o menos análogo al de cualquier constitución (...). La parte que tiene que ver con esos poderes extraordinarios surge de leyes adjetivas, propias de una época dictatorial, donde había una concentración absoluta del poder y el que ejercía el poder necesitaba tener el dominio y el conocimiento más detallado de cada acto, de cada acción que se movía a su alrededor"<sup>5</sup>. Las circunstancias han cambiado y el país se ha democratizado, más no así un conjunto de leyes que se vienen arrastrando desde épocas de gobiernos autoritarios.

### **La estabilidad del sistema**

Desde 1961, cuando finalizó la dictadura de Trujillo, en el país no ha habido un gobierno encabezado por militares. Sin embargo, República Dominicana ha vivido 30 años de gobiernos repetidos desde que se instauró la democracia: 22 años de gobiernos autoritarios del Dr. Joaquín Balaguer y ocho de gobierno democrático del Dr. Leonel Fernández, quien ha gobernado en dos períodos no consecutivos y tiene aspiraciones a extenderlos cuatro años más. Los gobernantes que sólo rigieron un período fue porque no pudieron reelegirse, no porque dejaran de intentarlo.

Esta circunstancia evidenciaría que la relativa estabilidad del sistema ha estado basada en una alternancia muy limitada del poder central y en una permanente continuidad del sistema, que no se ha correspondido con la necesidad de fortalecimiento de las instituciones políticas ni con la ampliación de los valores fundamentales de la democracia, como la participación, el estado de derecho y el desarrollo humano.

### **Debilidad de las instituciones**

El sistema ha sido capaz de consolidar la democracia política, pero no ha sido capaz de disminuir las desigualdades sociales ni ha creado institucionalidad. Los progresos políticos en la democracia formal son importantes, pero no suficientes para mejorar las condiciones de vida de las personas y crear ciudadanía (capítulo I), lo que explica el retraso relativo del progreso social del país, a pesar del ritmo del crecimiento económico.

Se han superado los sobresaltos y tensiones en los procesos electorales, pero se mantienen los desencuentros que evitan que los partidos políticos firmen un pacto para modernizar las instituciones básicas del sistema o para lograr un mínimo de reglas que normen la vida interna de las organizaciones, limiten el clientelismo y sellen un compromiso con el desarrollo humano a largo plazo.

### **Participación política**

En el capítulo II se mostró que apenas el 7% de la población consideraba que los partidos políticos defendían los intereses de todos los grupos de la sociedad y el 89% entendía que los partidos protegen los intereses de "sólo algunos grupos o personas" (43%) o "sólo de los políticos" (46%). Esto junto al hecho de que el 36% de la población registra algún nivel de clientelismo y de que cerca del 58.7%<sup>6</sup> de la población piensa que los partidos sólo sirven para participar en elecciones, evidencia que la participación política partidaria es una forma de "buscársela" en la sociedad dominicana. En cierta forma, como se discutió en el capítulo I, la ineficiencia del Estado se convierte en un medio de movilidad social que compensa el carácter excluyente del modelo económico e institucional.

### **La lógica del poder por el poder**

La democracia dominicana tiene el desafío de superar los aspectos formales de

*La lógica del poder  
por el poder conduce  
a la apropiación  
del Estado*

*La partidocracia monopoliza la mediación entre el Estado y la sociedad, sin ningún mecanismo de control*

su discurrir y convertirse en una democracia sustantiva, que sea socialmente incluyente. Para ello, se tiene que transformar la cultura política, en particular el círculo perverso del sistema político, donde el poder se usa básicamente para acumular más poder y se ejerce en forma centralizada.

Esta lógica del poder por el poder conduce a una apropiación del Estado en manos de los partidos políticos, que cada cuatro años se reparten el “botín”, sustituyendo una parte importante de los y las empleados públicos en función de la “partidocracia” y deteriorando la capacidad del Estado de generar desarrollo humano.

Así se crea una estructura de lealtades entre quienes trabajan en el “servicio público” y quienes trabajan en la política, que deteriora la gestión estatal en detrimento de la profesionalidad y del sistema de méritos y recompensas.

**La degradación política**

Otra consecuencia es que la política electoral dominicana se ha vaciado de contenidos y de propósitos de desarrollo. El debate político se centra en la cuestión de la continuidad del mando que dirige y en el ejercicio mismo del poder, más que en mejorar los niveles de vida de la población.

La experiencia reciente de las elecciones de 2006 ha mostrado que existen liderazgos locales capaces de modificar la cultura de centralización, porque han sustentado su éxito en una buena gestión, aún enfrentando a la cúpula de sus propios partidos.

Este resultado fortalece el sistema político y el Estado en la medida en que la población “premia” con el voto gestiones locales exitosas y reafirma la posibilidad de que una comunidad ejerza su derecho a elegir libremente.

La falta de reglas efectivas que normen

la actividad política constituye uno de los factores que determinan que el sistema de partidos sea en realidad un sistema de agencia de las facciones partidarias para reproducirse en el poder, más que un sistema de mediación para que la comunidad participe en los poderes del Estado. La lógica de funcionamiento de los partidos políticos parece operar al margen de cualquier proyecto de sociedad orientado hacia la inclusión social y la creación de libertades reales para que las personas puedan alcanzar lo que valoran en la vida.

Es decir, se crea una partidocracia que se apropia y monopoliza la mediación entre el Estado y la sociedad, sin ningún mecanismo de control. Los partidos se independizan de las exigencias y necesidades de la sociedad, constituyendo un universo propio. Mientras un grupo de dirigentes controla el partido, ejercen una hegemonía sobre la sociedad por vías espurias, aprovechando que las reglas lo permiten, pero degradando el quehacer político<sup>7</sup>.

**Clientelismo**

La degradación de la política partidista ha llegado a niveles que se mueven entre lo trágico y lo cómico.

A mediados de 2007, el Senado de la República debatía sobre el “barrilito” o el “cofre-cito”, que consiste en una asignación mensual a los senadores que fluctúa entre 420 mil pesos a 900 mil pesos para un monto de 19.1 millones de pesos mensuales, con el propósito de “asistencia social” y el argumento de que las y los senadores tienen compromisos que cumplir con su electorado. Siguiendo esta lógica, el Estado tendrá que proporcionarle millones de pesos a las y los síndicos, diputados y regidores, violentando la ley. Según la Constitución dominicana, el Poder Legislativo tiene como función aprobar leyes, y nada hay que, justifique funciones de asis-

tencia social. Ésta es una forma graciosa de repartir dinero del erario público que deslegitima el pago de impuestos de la ciudadanía, pues al final estos recursos sirven para pagar el clientelismo de los partidos políticos.

Otro ejemplo es la disputa que se presentó a mediados de 2007 por el control de los Distritos Municipales. En la Ley 176-07 se introdujo un párrafo transitorio que establece que las y los directores y vocales de los distritos municipales existentes al momento de promulgarse la Ley de Municipios permanecerán en sus cargos hasta el 16 de agosto de 2010 (Artículos 80-81). Esto desató una lucha entre los tres partidos políticos mayoritarios por controlar los distritos municipales, que se ha traducido en violencia y asalto a locales, con despliegue de armas de fuego en 44 distritos municipales. Esta lucha se explica por el control de los recursos que van a los distritos y ha ido acompañada de denuncias sobre la venta<sup>8</sup> en “pública subasta” de los distritos municipales por parte de síndicos y regidores.

Los partidos políticos no cuentan con mecanismos internos de persuasión o sanción para sofocar la rebelión de las salas capitulares insubordinadas contra la dirección partidaria<sup>9</sup>, lo cual ha llevado a que los secretarios generales de los tres partidos mayoritarios le soliciten a la Liga Municipal Dominicana (LMD), la Tesorería Nacional y la Secretaría de Interior y Policía que desconozca a las autoridades que pasaron a dirigir los distritos municipales, además de la anulación de las actas de las asambleas en que se produjeron esas designaciones<sup>10</sup>, bajo el argumento de que han violentado la ley y la voluntad de los partidos políticos.

### **En resumen**

El sistema político ha dado muestras de gran estabilidad a través del tiempo, caracterizándose por poca alternabilidad, incapacidad de enfrentar la desigualdad y de crear

instituciones sólidas. A largo plazo, ha creado una partidocracia que monopoliza las relaciones entre el Estado y la sociedad, le resta capacidad de mediación al sistema, que se reproduce sin propuestas de solución y degrada la política.

### **III.3 Índice de Empoderamiento Político (IEP)**

En el primer capítulo se vio que el empoderamiento humano estaba formado por el empoderamiento individual y el colectivo, y que el empoderamiento político formaba parte del empoderamiento colectivo.

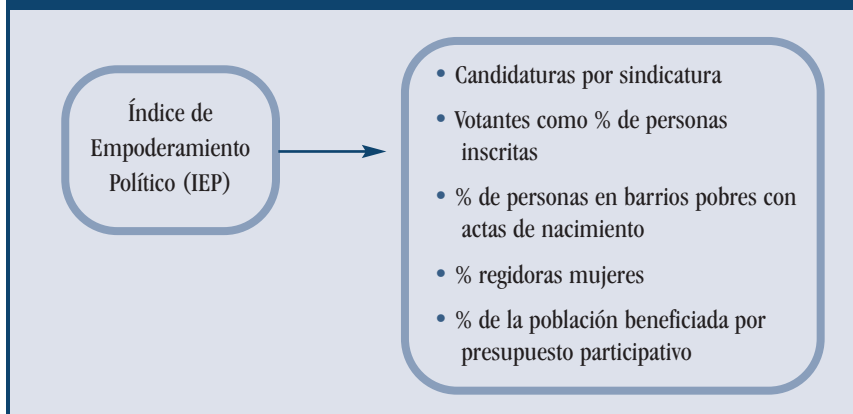
El empoderamiento político implica la participación y el ejercicio efectivo de los derechos políticos como medio para garantizar el acceso a las oportunidades. La contraparte es un comportamiento de los partidos como espacios esencialmente públicos que convocan voluntades, ofrecen opciones y sirven de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

Teóricamente, el empoderamiento político debe reflejar:

- El ejercicio de las capacidades políticas y la titularidad de derechos políticos que se desprenden de la institucionalidad democrática (diálogo, disidencia y crítica política, derecho de votar, condiciones reales y formales para ser elegido/a).
- El empoderamiento legal, que se refiere al conocimiento de los derechos y las leyes, la capacidad para hacer cumplir los derechos y la capacidad de movilizarse para ejercerlos y defenderlos<sup>11</sup>.

La mejor forma de medir este empoderamiento es mediante indicadores subjetivos capturados vía encuestas, de las cuales no dispone este informe, por lo que se ha restringido la medición al ejercicio de los derechos políticos mediante indicadores objetivos. Estos últimos son ambiguos e insuficien-

Diagrama III.1 | Índice de Empoderamiento Político (IEP)



tes para esta medición, ya que no logran captar la complejidad del fenómeno. Reconociendo todas estas limitaciones, se ha optado por construir un índice que combina cinco indicadores (Diagrama III.1):

- *Votantes como porcentaje de personas inscritas por provincia*, para medir el grado de participación de la ciudadanía en las elecciones.
- *Candidaturas para cada sindicatura en los municipios de una provincia*, refleja el grado de competencia entre diferentes opciones en las elecciones locales.
- *Porcentaje de mujeres regidoras*, indica la distribución de la oportunidad de gobernar entre hombres y mujeres.
- *Porcentaje de personas en los barrios pobres con actas de nacimiento*, disponer de este documento es la puerta de entrada a los demás derechos ciudadanos, principalmente políticos y sociales.
- *Porcentaje de la población que vive en municipios en donde se practica el presupuesto participativo*, calculado para cada provincia, como expresión de un indicador de empoderamiento ciudadano.

### III.3.1 Resultados del Índice de Empoderamiento Político (IEP)

El resultado del índice permite afirmar que las provincias de mayor empoderamiento político son: La Vega, Valverde y San Juan (Cuadro III.1 y Mapa III.1). Sin embargo, se verifica poca relación estadística entre el empoderamiento político y los demás índices de empoderamiento, tales como el empoderamiento individual y cada uno de sus componentes. ¿Por qué? Una serie de factores que se describen a continuación sugieren que el Índice de Empoderamiento Político podría estar midiendo algo diferente de lo que se busca.

#### **Porcentaje de votantes con relación a los inscritos**

Para que sea un indicador “puro” de empoderamiento político tendría que asumirse que cada votante “elige” libremente por quién votar. Es decir, que los factores determinantes de la decisión de votar tienen que ver con un ejercicio libérrimo de la capacidad de agencia de la persona.

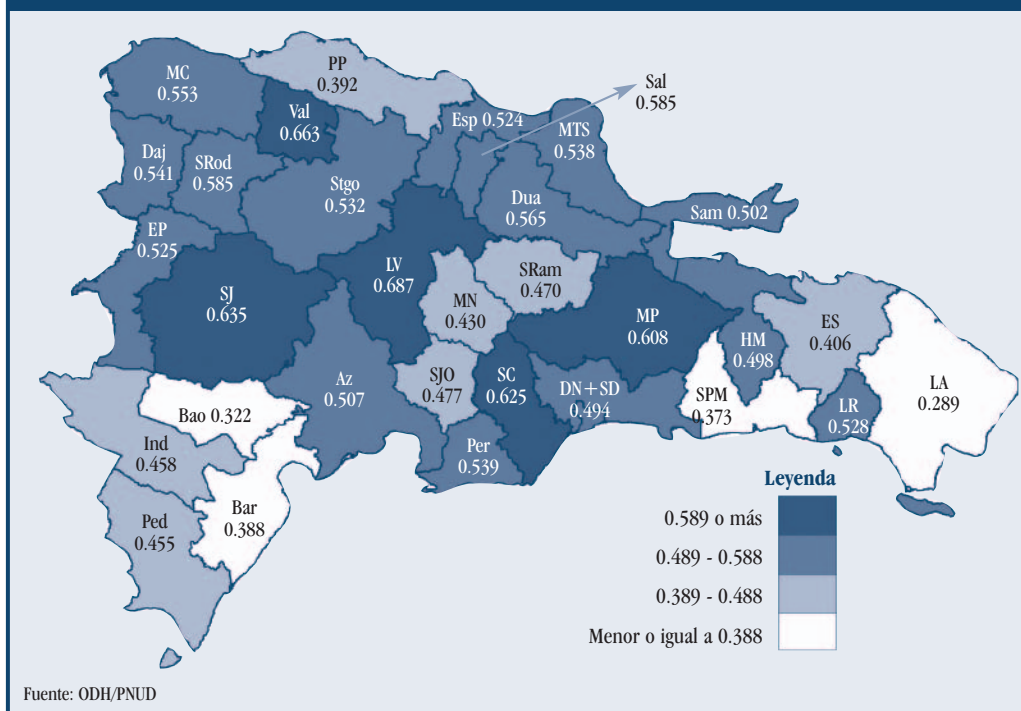
Fenómenos como el trasiego de votantes<sup>12</sup>, la compra de conciencias, el interés individual de conseguir un trabajo, el aprovechamiento de las necesidades de las personas pobres para “inducir” a votar por candidatos que “le ayudarán” económicamente, entre otros aspectos, sugieren que gran parte del electorado no vota para ejercer su capacidad de agencia, sino como parte de una red clientelar. Es difícil saber cuál es el porcentaje de votantes que ejerce el sufragio como un acto de agencia, o empujado por otras circunstancias.

#### **Cantidad de personas que se postulan a sindicaturas**

Debería reflejar la amplitud de opciones, lo cual favorece la democracia. En el ordenamiento electoral dominicano, los partidos políticos tienen el control de las candidaturas y la posibilidad de que se formen



Mapa III.1 | Índice de Empoderamiento Político (IEP), por provincia



*No está claro si el electorado pobre vota en el ejercicio de un empoderamiento o respondiendo a una red clientelar*

movimientos independientes es muy limitada y costosa. En el caso de los partidos minoritarios, de los cuales hay más de 20, giran alrededor de alguno de los partidos grandes, a los cuales apoyan a cambio de puestos electivos, llegando en ocasiones a negociar con las candidaturas. Tomando en cuenta este aspecto, el hecho de que exista un mayor número de candidaturas no necesariamente es un indicador “positivo” de empoderamiento, como tampoco lo es el hecho de que haya pocos candidatos. Puede ser que haya muchos candidatos porque los partidos hayan hecho “arreglos” con muchas candidaturas.

### Porcentaje de mujeres regidoras

Está también matizado por la circunstancia de que en la mayoría de los partidos políticos, hombres y mujeres tienen que hacer uso del mismo tipo de “negociado”

político para acceder a los puestos claves. En ese sentido, que postulen una mujer como candidata no necesariamente implica empoderamiento político de las mujeres de una comunidad.

El porcentaje de regidoras es un indicador de equidad de género, pero no se deben olvidar varias características: este indicador no habla de la capacidad del votante de elegir mujeres, sino de la capacidad que tienen las mujeres dentro de los partidos para ser colocadas en posición de ser elegidas. Esto porque no hay voto preferencial en el plano de las regidoras y regidores; es decir, hombres y mujeres son arrastrados por la candidatura a síndico/a y es el partido quien establece en qué posición de las listas se sitúan las candidatas. En ese sentido, el indicador no habla de la capacidad del elector o electora de elegir, sino de la capacidad que tienen las mujeres dentro de los partidos para ser colocadas en posición de ser elegidas.

Cuadro III.1 | Índice de Empoderamiento Político (IEP), por provincia

Provincia	Candidatos por sindicatura (2006)		Votantes como % de inscritos (2006)		% de personas en barrios pobres con actas de nacimiento (2006)		% regidoras mujeres (2006)		% de la población que vive en municipios con presupuestos participativos (2006)		Índice de Empoderamiento Político (IEP)	
	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#
<b>Alto</b>												
LV	6.0	8	61.1	24	93.5	4	34.4	3	96.9	2	0.687	1
Val	7.3	1	64.4	21	88.7	9	26.7	13	61.3	18	0.663	2
SJ	5.0	19	67.3	14	87.1	15	31.4	7	96.3	3	0.635	3
SC	5.9	10	62.8	22	84.9	20	29.1	12	92.4	6	0.625	4
MP	5.4	16	70.2	6	81.4	22	24.0	22	90.8	8	0.608	5
<b>Medio alto</b>												
SRod	5.0	19	72.3	4	94.2	3	20.0	26	79.4	10	0.585	6
Sal	4.7	23	65.1	17	95.3	1	26.7	13	94.5	4	0.585	7
Dua	5.0	19	61.6	23	92.8	6	32.6	5	72.1	13	0.565	8
MC	4.7	23	70.6	5	88.4	10	30.0	8	56.1	19	0.553	9
Daj	4.4	28	73.4	2	88.2	11	32.0	6	41.4	22	0.541	10
Per	6.5	6	57.7	25	84.1	21	25.0	20	63.5	17	0.539	11
MTS	5.8	11	65.9	16	86.5	16	25.0	20	51.8	20	0.538	12
Stgo	6.3	7	50.3	31	93.3	5	25.4	19	81.9	9	0.532	13
LR	6.7	5	51.0	30	41.8	26	36.8	2	100.0	1	0.528	14
EP	4.2	31	72.4	3	86.3	17	23.3	24	75.6	11	0.525	15
Esp	4.3	30	64.6	20	92.6	7	29.6	11	73.7	12	0.524	16
Az	4.3	29	69.4	8	87.5	14	25.5	18	65.3	16	0.507	17
Sam	7.0	2	68.0	12	88.1	12	20.0	26	0.0	28	0.502	18
HM	5.3	17	68.3	11	60.4	23	26.7	13	66.4	15	0.498	19
DN	7.0	2	51.4	29	85.3	19	29.8	10	32.5	24	0.494	20
<b>Medio bajo</b>												
SJO	5.3	17	67.3	15	87.9	13	33.3	4	0.0	28	0.477	21
SRam	6.0	8	69.8	7	89.6	8	20.0	26	6.3	27	0.470	22
Ind	4.5	27	75.9	1	23.9	31	26.7	13	94.0	5	0.458	23
Ped	5.5	14	68.5	10	34.3	30	50.0	1	0.0	28	0.455	24
MN	5.7	12	57.5	26	94.3	2	26.3	17	17.7	26	0.430	25
ES	5.5	14	64.8	19	56.3	24	30.0	8	23.7	25	0.406	26
PP	4.6	25	65.1	18	86.1	18	19.1	31	37.0	23	0.392	27
<b>Bajo</b>												
Bar	4.9	22	67.9	13	41.5	27	21.4	25	70.2	14	0.388	28
SPM	5.6	13	54.1	28	47.4	25	19.4	30	92.4	7	0.373	29
Bao	4.6	26	69.4	9	40.8	29	20.0	26	46.3	21	0.322	30
LA	7.0	2	54.6	27	41.0	28	23.5	23	0.0	28	0.289	31
Nacional	5.3		58.1		80.8		26.9		57.2		0.458	
D.I. <sup>a</sup>	16.6		10.7		29.3		23.5		58.1		18.8	
Amplitud <sup>b</sup>	56.5		39.6		94.4		113.5		174.2		78.6	

<sup>a</sup> La diferencia interprovincial se calcula con el coeficiente de variación

<sup>b</sup> La amplitud de la diferencia es el (máximo-mínimo)/media simple por 100

Fuente: ODH/PNUD

Si se aceptan los argumentos de más arriba, se llega a la conclusión de que los indicadores elegidos no implican que las personas ejerzan libremente sus derechos políticos y su capacidad de empoderamiento político porque el voto no está determinado exclusivamente por la soberanía individual. Por lo tanto, un nivel alto de este indicador puede implicar una fuerte relación clientelar.

Esto nos lleva a concluir dos cosas:

- Cuando este indicador presenta niveles altos en el país podría significar que la relación clientelar es alta y no hay empoderamiento político.
- La democracia electoral que vive República Dominicana, si bien ha significado un progreso frente a la dictadura, sigue estando capturada por el clientelismo y el autoritarismo que en nada favorecen al desarrollo humano.

¿Cómo lograr un indicador que anule la relación clientelar dentro del índice? Ese es un reto que sobrepasa con creces a este informe, y que deberá trabajarse en el futuro. Lo ideal sería crear un indicador de los factores determinantes del voto de las personas, y presentar como opciones aquellas que no dejen lugar a duda de que el voto se realiza como acto de soberanía individual o capacidad de agencia.

El segundo resultado que surge del cálculo del Índice de Empoderamiento Político (IEP) es que las provincias presentan desempeños muy diversos entre los cinco indicadores que componen el índice.

El tercer resultado es que las relaciones entre los componentes del IEP y otros índices, como el de privaciones humanas y los niveles de pobreza, ofrecen algunas conclusiones interesantes:

- En las elecciones municipales de 2006 se verificó una relación inversa entre la can-

tidad de votantes y el número de candidatos por sindicatura<sup>13</sup>. Es decir, las provincias con mayor proporción de población votante presentaron menor cantidad de candidatos/as a síndicos/as.

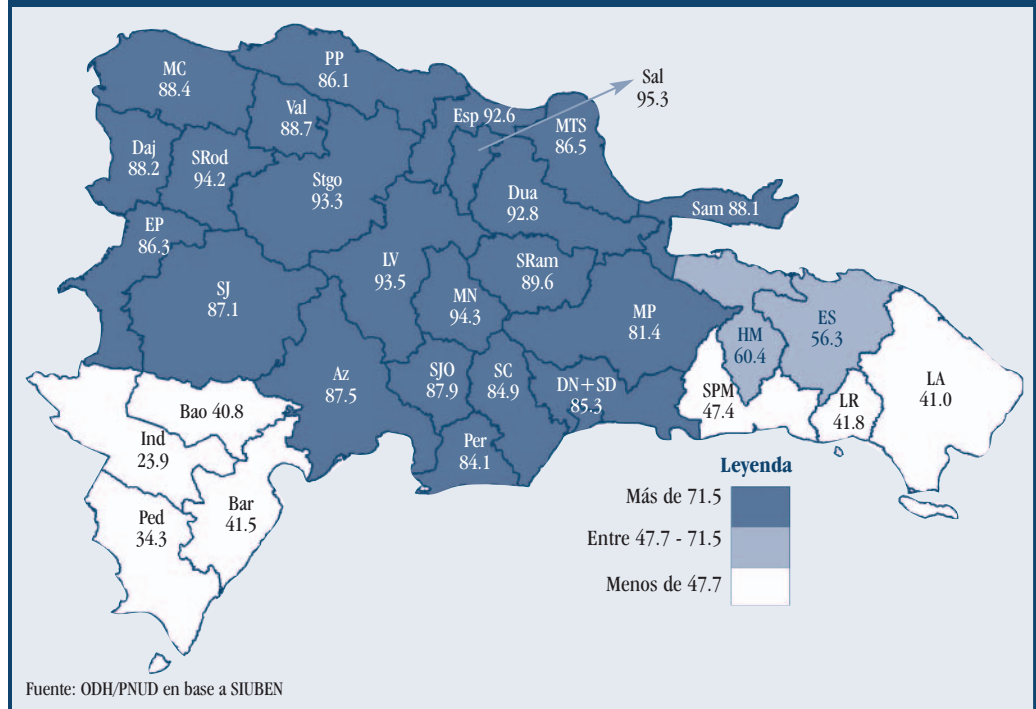
- El nivel de empoderamiento humano de una provincia está inversamente relacionado con la cantidad de votantes de esa provincia<sup>14</sup>: en los lugares donde la población tiene más capacidades, el porcentaje de votantes en la población es proporcionalmente menor. Esta tendencia es más fuerte cuando se relaciona la cantidad de votantes con el Índice de Pobreza Humana (IPH), que mide las privaciones de la población, y es todavía más robusta cuando se relaciona con el porcentaje de pobreza medida por las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). En efecto, el 37% de las diferencias del porcentaje de votantes entre provincias se asocia al Índice de Privaciones Humanas<sup>15</sup>, el cual asciende al 61% cuando se le asocia al porcentaje de población pobre en las provincias<sup>16</sup>. En otras palabras, a mayor pobreza en una provincia también es mayor el porcentaje de la población que vota. Esto constata que la política electoral se ha convertido en una fuente de movilidad social.
- En las elecciones de 2006, el porcentaje de mujeres electas a regidoras no estuvo significativamente asociado con los niveles de empoderamiento, de privaciones, ni de pobreza.
- El porcentaje de población con actas de nacimiento que reside en las zonas pobres no estuvo significativamente asociado con otros indicadores de empoderamiento ni con indicadores de privaciones.

### ***Candidaturas por sindicatura***

El promedio nacional de candidaturas por sindicatura en los municipios es 5.3, con un mínimo de 4.2 y un máximo de 7.3 a nivel

*Hay que construir un Índice de Empoderamiento Político que anule el efecto del clientelismo*

**Mapa III.2 | Porcentaje de personas en barrios pobres con actas de nacimiento, 2004**



provincial. Las provincias con más candidatas por municipio son Valverde, seguida por La Altagracia y Samaná.

### **Votantes como porcentaje de inscritos**

El promedio nacional es 58%, el mínimo fue 50.3% y el máximo 76%. El 25% de las provincias registró menos de un 61% de votantes inscritos y la mitad estuvieron por debajo de 66%. Las provincias con mayor porcentaje de votos fueron: Independencia, Dajabón y Elías Piña y las tres con menos participación electoral fueron: Santiago, La Romana y el Distrito Nacional incluyendo la provincia de Santo Domingo.

### **Porcentaje de personas en barrios pobres con actas de nacimiento**

Este indicador fue calculado a partir de la base de datos del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) para el año 2004. El promedio nacional es del 80.8%; el mínimo es

del 23.9%, y corresponde a Independencia, mientras que el máximo está en Salcedo, con un 95.3%.

Hay siete provincias en situación crítica con un porcentaje inferior al 48%, estas corresponden a la región fronteriza del Suroeste del país y a las provincias más turísticas (Mapa III.2).

### **Porcentaje de regidoras**

En todo el país, el porcentaje promedio de mujeres regidoras es de un 27%, moviéndose entre el 19% en los municipios de Puerto Plata y del 50% en los de Pedernales. La cuarta parte de las provincias tiene un porcentaje de candidatas por debajo del 23% y en la mitad de esas provincias la participación es inferior al 27%.

### **Porcentaje de población que vive en municipios con presupuesto participativo**

A principios de 2007, el 57% de la pobla-

ción vivía en municipios en donde se practica el presupuesto participativo. Sin embargo, este indicador no refleja la calidad del proceso del presupuesto participativo.

### **En resumen**

Este índice presenta problemas en los indicadores seleccionados, ya que si bien en teoría debería medir la soberanía del elector o electora, dada la forma como se hace la política en República Dominicana no sabemos si lo que se mide es el empoderamiento o el clientelismo. El desafío es lograr un indicador que anule la relación clientelar dentro del índice y se pueda medir de forma más precisa el empoderamiento político. Esto sobrepasa con creces las posibilidades de este informe.

En general, las provincias presentan desempeños muy diversos entre los cinco indicadores, pero el resultado del índice permite afirmar que las de mayor empoderamiento político son La Vega, Valverde y San Juan.

Se aprecia que a mayor población votante, menor cantidad de candidatos a la sindicatura por municipio; a mayor pobreza en una provincia, mayor porcentaje de la población que vota. El porcentaje de mujeres electas para regidoras no está significativamente asociado con el desarrollo humano ni con privaciones ni con pobreza, y el porcentaje de personas con actas de nacimiento de la población que reside en las zonas pobres está positivamente asociado al empoderamiento individual e inversamente relacionado con el Índice de Privaciones Humanas y con la pobreza medida por NBI.

### **III.4 Composición de la representación política de los ayuntamientos, según partido y género**

Se ha debatido recientemente la pertinencia de la unificación de las elecciones congresuales y municipales con las elecciones

nacionales, debido a los costos de la campaña y para evitar que la ciudadanía se someta al estrés de una campaña electoral permanente.

Este informe plantea la necesidad de mantener las elecciones separadas, porque así estos procesos contribuyen a:

- Desarrollar los liderazgos locales. Incluso pueden generar movimientos políticos municipales con ideas y proyectos propios.
- Potenciar el empoderamiento de la ciudadanía.
- Educar sobre temas y problemas locales, potenciando el discurso y las propuestas municipalistas.
- Fomentar la acción de las comunidades sobre sus problemas, necesidades y la creación de las capacidades para promover el desarrollo.
- Evitar que el partido ganador de las elecciones presidenciales obtenga mecánicamente la mayoría de las sindicaturas y posiciones congresuales.

Las elecciones congresuales y municipales de 2006 muestran cómo se ha fortalecido el municipalismo dominicano. En esas elecciones, el partido oficial obtuvo una mayoría absoluta en el Congreso, pero eso no se reflejó en los municipios. De 31 senadores obtuvo 22, cerca del 71%. Sin embargo, de 151 municipios obtuvo mayoría en 68; es decir, en el 45%. Esto evidencia que en el ámbito local la población puede votar por candidaturas y/o partidos con programas de gobierno específicos, dirigidos a sus necesidades y no se ve obligada a votar por proyectos generales de los partidos con perspectiva nacional y no local.

Los liderazgos locales se forman de muchas maneras, pero la que mejor contribuye a crear capacidades es una buena gestión municipal. Así lo refleja el hecho de que los

Cuadro III.2

**Porcentaje de mujeres electas por partido a sindicaturas y regidurías, en las elecciones municipales de 2006**

Alianza	Distribución por partido de las mujeres electas	Participación de Mujeres en cada partido
BIS	0.3%	25.0
MIUCA	0.0%	0.0
PLD	46.1%	30.9
PPC	0.1%	7.1
PRD	35.1%	31.4
PRI	1.2%	30.8
PRSC	16.0%	29.9
PRSD	0.9%	25.0
UDC	0.3%	50.0
Total	100%	30.7

Fuente: ODH/PNUD en base a JCE

síndicos de algunos municipios, cuyas gestiones tenían la reputación de exitosas, fueron reelectos con más del 50% de los votos, a pesar de que eran de partidos de oposición<sup>17</sup>.

### Participación de las mujeres

Las mujeres tienen una limitada participación en el liderazgo político. Existe un conjunto de prácticas que dificultan su inclusión política, a pesar de la existencia de leyes<sup>18</sup> que establecen cuotas para la presentación de candidaturas femeninas en todos los ámbitos. Sin embargo, en la práctica, tanto los partidos como la Junta Central Electoral (JCE) han encontrado formas de esquivar estas cuotas.

Para las elecciones municipales, en vez de buscar una forma de ofrecer un porcenta-

je de sindicaturas a las mujeres, colocan a hombres como candidatos a síndicos y a las mujeres como vicesíndicas, cuando éstas carecen de funciones reales. En el caso de las elecciones congresuales postulan las candidatas en las zonas donde los partidos tienen menos probabilidades de ganar. Así cumplen con la ley, pero como las listas son abiertas, son los electores que deciden según su preferencia. Esta situación ha llevado a discutir que las cuotas no se limiten a las candidaturas, sino a un porcentaje mínimo en los resultados electorales<sup>19</sup>.

En las elecciones de 2006, en términos del poder local, la representación femenina es más baja que el 33% esperado según las cuotas. La participación de las mujeres electas en sindicaturas y regidurías en los tres partidos mayoritarios está entre el 30% y 31% (Cuadro III.2). Sin embargo, las mujeres ganaron el 11.3% de las sindicaturas (Cuadro III.3), el 19% de la Cámara de Diputados y sólo el 6% en el Senado<sup>20</sup>.

En los 1,114 cargos municipales electos de síndicas y regidoras, el 62% de los municipios está por debajo de la cuota del 33%. Si, en adición, se considera a los suplentes con 2,226 cargos electos, el porcentaje de municipios con menos de 33% de representación femenina se reduce a 50% (Cuadro III.4).

### ¿Qué dice la nueva Ley de Municipios en materia de elecciones?

Primero, la Ley ratifica la alternabilidad de sexo entre titular y suplente para las sindicaturas y regidurías, además de la cuota del 33%<sup>21</sup>.

Segundo, en cuanto a la cantidad de representantes a nivel de regidurías, los municipios de menos de 25 mil habitantes tendrán cinco regidores/as, con una escala decreciente según el tamaño de la población<sup>22</sup>.

Tercero, en los distritos municipales, los candidatos y candidatas a la dirección y a las

Cuadro III.3

**Regidores/as, síndicos/as y suplentes en las elecciones de 2006**

Cuenta de candidatos/as electos/as	Número de mujeres regidoras, síndicas y suplentes	Número de hombres regidores, síndicos y suplentes	Total	Total % de cargos ocupados por mujeres
Regidor/a	259	704	963	27%
Síndico/a	17	134	151	11%
Suplente regidor/a	273	688	961	28%
Vicesíndico/a	134	17	151	89%
Total	683	1,543	2,226	31%

Fuente: ODH/PNUD en base a JCE

**Cuadro III.4 | Participación de las mujeres en cargos municipales de 2006**

Rangos de participación de las mujeres por municipios en los cargos electivos	Municipios en donde las mujeres son síndicas y regidoras <sup>a</sup>		Municipios en donde las mujeres están en cargos síndicos/as, vicesíndicos/as, regidores/as, sustitutos/as <sup>b</sup>	
	Cantidad	%	Cantidad	%
Menos 16.5%	19	12.6%	6	4.0%
16.6% a 33%	75	49.7%	69	45.7%
33.1% a 50%	55	36.4%	73	48.3%
Más de 50%	2	1.3%	3	2.0%
Total	151	100%	151	100%

**a** Se refiere a 1,114 cargos  
**b** Se refiere a 2,226 cargos

Fuente: ODH/PNUD en base a JCE

regidurías serán elegidos directamente e irán en la misma boleta del partido correspondiente a los candidatos del municipio, pudiendo ganar en los distritos municipales aunque haya ganado el síndico de otro partido en el municipio.

Esta forma de elección de la dirección del distrito municipal crea problemas administrativos, ya que si el distrito es un medio para la administración desconcentrada de áreas territoriales bajo coordinación superior del municipio<sup>23</sup> del que forma parte cabría preguntarse: ¿con qué autoridad el ayuntamiento del municipio le podrá exigir rendición de cuentas a las autoridades del distrito municipal, habiendo sido elegidas por los ciudadanos del distrito municipal?

### III.5 La creación de capacidades y el acceso ciudadano a la justicia y la seguridad pública

Las consecuencias del insuficiente desarrollo humano son múltiples y variadas: desde baja productividad, bajos ingresos y desigual distribución, pobreza, bajos niveles educativos, de salud, nutrición, etc., hasta instituciones débiles, sensación de caos, patrones de comportamiento ciudadano incongruentes con el orden legal, y un Estado incapaz de responder a las expectativas de la población.

La buena gestión pública es un requisito fundamental para alcanzar los objetivos del desarrollo. La misma lleva aparejados el imperio de la ley, instituciones estatales eficaces, la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de todos los asuntos públicos, el respeto a los derechos humanos y la participación de la ciudadanía en los procesos políticos y en las decisiones que afectan su destino. Aún más, la economía requiere instituciones que funcionen para poder crecer y acumular capital.

#### **Leyes que no se cumplen**

En toda sociedad es necesaria la existencia de normas comunes de conducta, las cuales deben ser generales e iguales en su aplicación a toda la ciudadanía. En República Dominicana, se puede afirmar que la elaboración de leyes es un paso necesario, pero no suficiente para asegurar que los derechos y deberes ciudadanos sean iguales para la población. Como se aprecia en el Recuadro III.1 existen numerosas leyes aprobadas en el país que simplemente no se hacen efectivas por las instancias que las deben aplicar, y esto no tiene consecuencias.

#### **Entre la “ley del tigueraje” y la ausencia de consecuencias**

Una de las características del sistema político dominicano es que se rige por la

### Recuadro III.1 | Muchas leyes no se cumplen y no hay consecuencias

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

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

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

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

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

“ley del tigueraje”, descrita en el capítulo II de este informe. Los partidos políticos justifican las ilegalidades sobre la base de que “los otros hicieron lo mismo” y no repetir el acto ilegal es “estar es desventaja”. Esto ha generado una cultura de ilegalidades, impunidades y complicidades que va minando el estado de derecho y las posibilidades de desarrollo humano de la ciudadanía y donde lo mal hecho no tiene consecuencias legales.

El estudio “Veinte años de impunidad: Investigación de casos de corrupción en la justicia dominicana, 1983-2003”, realizado por Participación Ciudadana, arroja conclusiones que respaldan esta afirmación: de 227 casos de corrupción administrativa que ingresaron al sistema judicial en los 20 años que

abarca la investigación, sólo seis casos fueron resueltos definitivamente, lo que equivale a un 3.9% del total. En cinco de los seis casos resueltos de manera definitiva, los inculpados fueron descargados y sólo en uno intervino una condena, por desfalco, a una pena de nueve meses de prisión correccional.

El referido estudio concluyó que “los procesos, de manera general, se estancan en las distintas instancias de la justicia, transcurriendo años para dilucidar un caso que muchas veces se resuelve en el momento en que conviene a los prevenidos”<sup>24</sup>.

Sólo en tiempos más recientes, gracias al nuevo Código Procesal Penal, que supone procesos más ágiles, ha tenido lugar cierto cambio, con lo cual algunos imputados por



corrupción han sido condenados, aunque a penas relativamente leves. Según Participación Ciudadana, los poderosos difícilmente sufren los rigores que acompañan la suerte de los más débiles; aún cuando lleguen a ser juzgados, “los autores de actos de corrupción saben que la administración de justicia es débil y en muchas ocasiones flexible, por lo que se preparan para resistir y enfrentar el debate de sus casos en los medios de comunicación, que es donde mayor beligerancia se observa”<sup>25</sup>.

### **La seguridad ciudadana y la victimización**

No hay mucha información disponible sobre la situación de la seguridad ciudadana. La Encuesta de Cultura Política estableció que el porcentaje de personas que se siente menos segura ha aumentado en los últimos años. En 1994, el 42% de la población se sentía menos segura, ya sea estando en la casa o fuera de la casa; sin embargo, ese porcentaje se elevó a 79% en 2006. La cantidad de personas que ha sido víctima de delincuencia se duplicó entre 2004 y 2006, pasando de 8.7% a 16.2%. En la zona Metropolitana ese porcentaje subió del 14.3% al 23.2%.

La encuesta ENHOGAR 2006 estableció que la delincuencia era el segundo problema nacional, habiendo sido identificado por el 48.3% de los jefes de hogar, después del desempleo (51.6%).

### **Percepciones ciudadanas sobre la justicia**

Según datos de 2003 del Centro de Investigaciones y Estudios Sociales (CIES), el 78.7% de los dominicanos considera que no hay igualdad en la aplicación de la ley. Esta percepción ha sido confirmada por el informe “La Democracia en América Latina”, realizado por el PNUD en 2004, según el cual sólo el 22% de los dominicanos considera que los pobres hacen valer sus derechos en la justicia.

## **Recuadro III. 2**

### **La corrupción de la Policía Nacional**

Uno de los hechos más notorios que muestra el nivel de corrupción al interior de la Policía Nacional es el escándalo suscitado por el uso masivo de vehículos robados que, una vez recuperados por los “agentes del orden” no eran devueltos a sus propietarios, sino que se destinaban al uso privado de los propios oficiales, así como de familiares, esposas y relacionados. Un total de 59 oficiales de elevado rango, incluido el entonces Jefe de la Policía, estuvieron directamente involucrados en el controvertido proceso judicial que, con motivo de esta bochornosa práctica, se inició en octubre de 2004.

El informe, elaborado por la Secretaría de Interior y Policía, concluyó que el uso de vehículos robados por miembros de la Policía Nacional constituye una vieja práctica en la institución. Este hecho evidencia que las actuaciones de la Policía Nacional, que está llamada a preservar el orden público, muchas veces propician el desorden institucional y la inseguridad e impotencia de la ciudadanía, la cual se siente no sólo desamparada frente al crimen, sino amenazada por aquellos que están llamados a combatirlo.

Dos cosas agravan el hecho del uso de los vehículos: a) que los altos oficiales procesados fueron beneficiados con una sentencia firme del 30 de agosto de 2007, la cual confirmó el descargo que había pronunciado la octava sala del Juzgado de Primera Instancia, en razón de que, si bien se trataba de una práctica moralmente censurable, la misma no encajaba en los tipos penales por los que fueron procesados; y b) varios de los altos mandos policiales procesados han sido reintegrados activamente a sus funciones.

El país debe aprovechar la inminente aprobación de un nuevo Código Penal para establecer como delito consistente el uso y aprovechamiento de bienes producto de una infracción, tal y como se establece en los países en donde existe un estado de derecho.

La percepción negativa de la ciudadanía se ha incrementado con el auge de la criminalidad y la delincuencia, llegando a cuestionarse la efectividad misma del sistema de justicia para combatir la criminalidad (Recuadro III.2). Más recientemente, en la Encuesta de Cultura Política de 2006, se concluye que: “En general, los datos de LAPOP 2006 muestran un mejoramiento en la evaluación de todas las instituciones políticas del país con excepción de la justicia”<sup>26</sup>.

Según el mismo estudio, entre 2004 y 2006 se produjo una preocupante disminución en la percepción de la ciudadanía sobre la capacidad del sistema de justicia de responder al problema de la criminalidad. Mientras en 2004 el 51.1% de la ciudadanía decía tener confianza en la justicia, en 2006 sólo el 41.1% la tiene, para una disminución de 10 puntos porcentuales en el nivel de la confianza. Probablemente, como resultado directo de esta pérdida de confianza en la justicia, se ha producido un aumento pro-

*El 78.7 % de la ciudadanía considera que no hay igualdad ante la ley*

porcional de las personas que consideran permisible actuar al margen de la ley para capturar delincuentes en el mismo período. Frente a un 23% que apoyaba las actuaciones al margen de la ley en 2004, hay un 41% en 2006, para una virtual duplicación de la cifra<sup>27</sup>.

### III.5.1 La reforma de la justicia: una respuesta

A raíz del fraude electoral de 1994, las distintas fuerzas políticas acordaron producir una reforma constitucional que estableciera las líneas maestras<sup>28</sup> para la modernización del sistema de justicia, que empezó a implementarse en 1997.

Los ejes de esa reforma eran tres:

Primero, la producción de leyes. Bajo la coordinación del Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia se

instituyeron por decreto del Ejecutivo una serie de comisiones para producir propuestas de reforma a los códigos legales más importantes del país: el Código Civil, el Código de Procedimiento Civil, el Código de Comercio, el Código Penal, el de Procedimiento Penal y el Proyecto de Estatuto del Ministerio Público. Esto dio lugar a una producción de leyes, con la creencia de que el cambio de éstas era suficiente para que se produjeran las demás transformaciones que se necesitaban.

Segundo, la recomposición de los órganos del Poder Judicial. Cambiaron los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y se designaron nuevos jueces y juezas en cada una de las distintas instancias y jerarquías, en el marco de un ejercicio de transparencia<sup>29</sup>.

Tercero, la remodelación de la infraestructura física y la informatización del sistema.

#### Recuadro III. 3 | La seguridad ciudadana y la victimización

Algunos indicadores pueden dar idea de la magnitud de este problema a nivel nacional:

**Atraco a las personas.** El 6.4% de las personas de 12 años o más había sido víctima de atraco en algún momento en los últimos 5 años. Este porcentaje sube a 14.3% en la ciudad de Santo Domingo, pero es un 7% en los últimos 12 meses.

**Robos sin haberse dado cuenta.** El 5.9% de las personas de 12 años o más en los últimos 5 años y 2.7% en los últimos 12 meses ha sido víctima de estos robos. En la ciudad de Santo Domingo es 10.6% y 4.7%, respectivamente.

**Robos de vehículos.** El 7.4% de los hogares con vehículos ha sido víctima de robo en los 5 años anteriores y 10.7% en la ciudad de Santo Domingo.

**Robos de partes de vehículos o de pertenencia dejadas en los vehículos.** El 9.5% de los hogares con vehículo fue víctima de estos robos en los últimos 5 años y el 20.2% en Santo Domingo. En los últimos 12 meses la incidencia de estos delitos es de 4.3% y 9.1%, respectivamente.

**Delincuencia contra la vivienda.** El 7.1% de los hogares del país ha sido víctima de intento de robo y el 10.9% de las viviendas en Santo Domingo en los últimos 5 años.

**Fraudes y engaños de las empresas.** En los últimos 3 meses al momento de realizar la encuesta, el 8.6% de los ciudadanos de 12 años o más ha sido víctima de engaños en el peso, la cantidad, la calidad, en la adquisición de bienes y servicios, tanto de parte de las empresas como de las personas que prestan los

servicios. Ese porcentaje sube a 14.3%. Este tipo de fraude se produce fundamentalmente en la compra de productos alimenticios (62%), compra y reparación de electrodomésticos (16%), adquisición de prendas de vestir (15.1%), entre otros.

Es interesante observar que el nivel de denuncia a la Policía Nacional es relativamente bajo, a excepción del robo de vehículos. En efecto, el 74.1% de las víctimas de robo de vehículos los denunció, en los demás delitos está por debajo del 30%. La razón principal por la cual no se denuncia es porque la población cree que la Policía no hará nada, por incapacidad o porque puede ser cómplice.

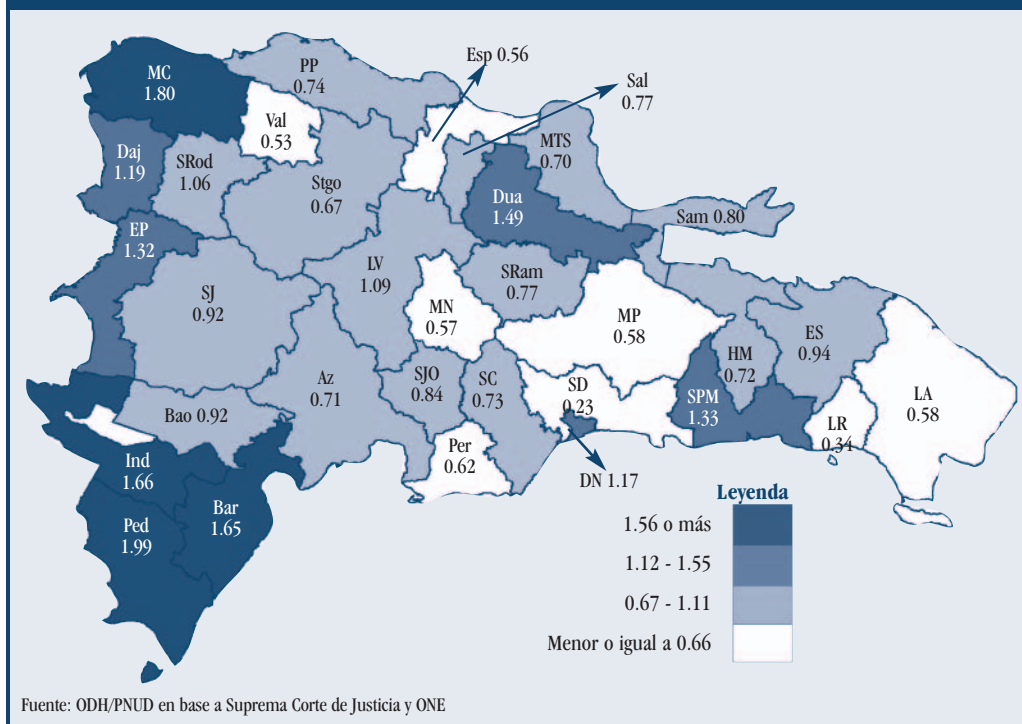
#### La situación del Distrito Nacional

Según el Observatorio Ciudadano del Distrito Nacional:

- El 47.7% de la población de la capital ha sido víctima de hechos delictivos, el 40.7% en una sola ocasión por un solo tipo de hecho delictivo, el 7% en más de una ocasión o por diferentes hechos delictivos.
- El bajo nivel de denuncia de los casos de violación (33%), asaltos (42%), violencia intrafamiliar (45%)
- La alta incidencia de casos de asalto (se estima en cerca de 200 casos diarios en toda la ciudad).
- El 52% de los asaltos se produce con armas de fuego, de los que el 77% son en la vía pública.

Fuente: LAPOP 2006, ENHOGAR 2006 y Observatorio Ciudadano del Distrito Nacional [http://adn.gov.do/documents/Observatorio\\_Ciudadano/Encuesta\\_de\\_victimizacion1.pdf](http://adn.gov.do/documents/Observatorio_Ciudadano/Encuesta_de_victimizacion1.pdf)

Mapa III.3 | Jueces por 10,000 habitantes, 2007



Desafortunadamente, los cambios en el Poder Judicial no han tenido correlación en otras instituciones que, sobre todo en materia penal, resultan fundamentales para que el proceso asuma el carácter integral que demanda: el Ministerio Público y la Policía Nacional (Recuadro III.3). Pese a que desde 2003 existe la Ley 78-03 sobre el Estatuto del Ministerio Público y a pesar de la puesta en marcha la Escuela Nacional del Ministerio Público, de donde ha egresado la primera promoción de fiscales de carrera, el ritmo del proceso de reforma en este órgano en comparación con el Poder Judicial sigue siendo desigual.

### III.5.2 Independencia judicial y equidad

El acceso y la equidad son requisitos fundamentales de la justicia. Cuando el imperio de la ley es sustituido por la voluntad y los intereses de determinado grupo, sector o individuo, la arbitrariedad pasa a ocupar el lugar de la equidad. Para evitar

esta desnaturalización del sistema se ha insistido en la necesidad de buscar mecanismos que garanticen la independencia de los operadores del sistema de justicia.

#### Ministerio Público

El hecho de que el Ministerio Público dependa orgánica y funcionalmente del Poder Ejecutivo debilita su independencia. Esta situación sólo se puede resolver universalizando un sistema especial de Carrera del Ministerio Público, que ofrezca un marco institucional de garantía de sus funcionarios frente a las arbitrariedades del Ejecutivo, ya que mientras la permanencia en el cargo dependa de la voluntad discrecional del presidente de turno, la actuación del fiscal estará sometida a su voluntad. Esto afecta las atribuciones que la constitución y las leyes confieren a este órgano, brazo de la Justicia bajo el nuevo Código Procesal Penal.

Aunque la creación de la Escuela del Ministerio Público representa un importante

*Hay un gran  
desequilibrio provincial  
en la cantidad de casos  
por jueces*

esfuerzo para generar institucionalidad en el ministerio público, no deja de ser preocupante que, a más de cuatro años de establecerse la ley que la instituye, sólo se haya convocado un concurso público para la designación de la primera y única promoción de fiscales de carrera con que cuenta el país<sup>30</sup>.

Esto evidencia una falta de voluntad política para garantizar la independencia funcional de los representantes de los intereses de la sociedad y del Estado ante el sistema de justicia.

### **Poder Judicial**

La reforma constitucional de 1994 sustrajo del Senado la competencia para la designación de las judicaturas, pasando esta facultad a la Suprema Corte de Justicia. El propósito consistía en evitar que la política partidaria tuviera el control sobre la designación y la actuación de las y los jueces. Adicionalmente, se estableció el principio de autonomía presupuestaria y administrativa, se conformó el Consejo Nacional de la Magistratura y se estableció la inamovilidad y el sistema de carrera judicial para garantizar la independencia de este poder del Estado.

El problema de la independencia judicial ha sido analizado desde dos perspectivas:

a) Por un lado, la denominada independencia horizontal, referida a la autonomía que respecto de los demás poderes del Estado debe tener el judicial en la toma de las decisiones propias de su ámbito de atribuciones.

b) La independencia vertical, que se refiere a la autonomía con que cada juez asume sus decisiones en relación con las instancias jerárquicamente superiores.

Tanto la composición eminentemente política del Consejo Nacional de la Magistratura como la alta concentración de funciones por parte de la Suprema Corte de Justicia constituyen una permanente amenaza contra la independencia judicial<sup>31</sup>.

El Consejo designa a los jueces de la Suprema Corte de Justicia, pero, por como está integrado, puede, a lo sumo, tratar de que exista un cierto equilibrio en el control político de la Suprema Corte. Pero ni siquiera esto está debidamente garantizado.

La Corte Suprema de Justicia, además de ostentar la máxima autoridad jurisdiccional en la estructura del Poder Judicial, tiene facultades en materia disciplinaria, así como en lo relativo al sistema de carrera y a la administración del régimen de escalafones, ascensos, traslados y remociones. También administra el presupuesto del Poder Judicial, así como la política salarial, entre otras importantes funciones propias de la administración y el gobierno judicial que en otros países corresponden a un Consejo Judicial o Consejo General del Poder Judicial. Estas atribuciones la convierten en un ente con un gran potencial condicionante de la actividad del juez y genera un desequilibrio que afecta la independencia.

### **La efectividad del Poder Judicial**

Actualmente hay 618 jueces y 448 tribunales en todo el territorio nacional. Se puede afirmar que en el país existen jueces en cantidad suficiente para responder las demandas del sistema. El problema es la inadecuada distribución de dichos funcionarios con un criterio estrictamente territorial, que exige una redefinición urgente.

En efecto, la distribución de jueces por habitantes indica que provincias como Santo Domingo, La Romana, Valverde y Espaillat tienen un 25% menos que el promedio nacional (0.76 por cada 10,000 habitantes). Sin embargo, provincias con menos población como Pedernales, Montecristi, Independencia y Barahona tienen más de 2 por cada 10,000 habitantes (Mapa III.3). Según informaciones del departamento de estadísticas de la Suprema Corte de Justicia, al sistema judicial ingresaron en el año 2006 un

total de 114,542 casos. Cuando esta cantidad es dividida por la cantidad de jueces (618) en funciones, se observa que a cada juez le correspondería manejar en promedio unos 185 casos en un año. Si esta cantidad de casos es dividida entre 12, tenemos que cada juez manejaría en promedio 15.4 casos por mes, lo cual es razonable<sup>32</sup>.

La distribución territorial no responde a criterios de eficiencia, lo cual conlleva una desproporción en la carga de trabajo entre un juez y otro, dependiendo exclusivamente de dónde desempeña sus funciones. Según información de la Dirección de Políticas Públicas de la Suprema Corte de Justicia para el período 2001-2005, el 62% de los juzgados de paz ordinarios recibe menos de 10 expedientes al mes en promedio, lo que equivale a menos de un expediente cada dos días. El costo promedio anual de mantenimiento de un Juzgado de Paz es de 2.7 millones de pesos. Análisis similares llevan a concluir que cerca del 13% del presupuesto anual del Poder Judicial se invierte en procesar expedientes de juzgados de paz que conocen menos de 20 casos al año.

### **III.5.3 Empoderamiento, acceso a la justicia y resolución alternativa de disputas**

El empoderamiento en justicia conlleva la apropiación de la ley y de la reforma del sistema de administración de justicia como herramientas para incrementar el control y las oportunidades de desarrollo de las personas pobres, a través de una estrategia que combine educación y acción.

El empoderamiento implica la alfabetización legal y judicial, que no es lo mismo que educar en estado de derecho, aún cuando pueda haber coincidencia en ambos. Promover el estado de derecho se circunscribe a mejorar la organización, la capacitación y la información judicial mediante reformas institucionales, legales y culturales. El

interés es mejorar la oferta en cantidad y calidad del servicio público de justicia, "...lo cual no mejora la cultura de utilización de este servicio por parte de los usuarios y menos en el uso que pueden hacer de tales servicios las personas pobres o los grupos en desventaja. La reforma judicial y la promoción del estado de derecho se han orientado a mejorar la democracia de las instituciones, el empoderamiento legal se dirige a constituir o impulsar la democracia de los derechos. De esta forma el empoderamiento legal establece puentes entre las iniciativas de mejoramiento de la oferta judicial con programas de desarrollo humano y de reducción de la pobreza"<sup>33</sup>.

Desde la perspectiva planteada, el empoderamiento ciudadano en materia de reforma judicial ha de enfocarse en dos objetivos estratégicos:

- El acceso a la justicia. Esto requiere que el Estado preste servicios que lo garanticen: existencia de tribunales, asistencia legal gratuita para representar en justicia a las personas más pobres y excluidas, una política de información ciudadana sobre el uso de los medios de garantía de los derechos fundamentales, etc.
- El uso de métodos alternativos de resolución de disputas como la conciliación, la mediación y el arbitraje, cuando éstas sean apropiadas<sup>34</sup>.

Sobre el primero, los obstáculos principales para acceder al sistema son:

- a) Los altos costos de los procesos judiciales<sup>35</sup>.
- b) La falta de información sobre los derechos fundamentales y sobre los mecanismos para reclamar su eficacia.
- c) Corrupción e ineficiencia judicial que genera desconfianza.
- d) Ritualismo excesivo en la tramitación

*El empoderamiento implica no sólo disponer de leyes, sino que las personas se apropien de ellas*

de los procesos, que los hace innecesariamente complejos.

e) Falta de condiciones físicas y de servicios básicos para garantizar el acceso físico a personas con discapacidades físicas o a inmigrantes que no dominan el idioma y no entienden ni pueden hacerse entender en castellano.

Los métodos alternativos de resolución de disputas también mejoran el empoderamiento. Se desarrollaron a partir de los años 60, fundamentalmente en el ámbito local o comunitario, como parte del movimiento o modelo de la resolución alternativa de disputas. Las técnicas principales son la conciliación, la mediación y el arbitraje. Con estos mecanismos las partes involucradas en los conflictos juegan un papel decisivo en su solución, lo cual hace que se desarrollen técnicas y habilidades que potencian su compromiso y conciencia ciudadana.

#### **En resumen**

El acceso equitativo a la justicia es uno de los componentes del bienestar de las personas. Lamentablemente, en la sociedad dominicana la cultura política partidista se ha construido sobre la “ley del tigueraje”, que justifica las ilegalidades con el argumento de que otros hicieron lo mismo. Ello reproduce un orden de impunidad y complicidades.

Una de las debilidades que persiste en el sistema es la distribución territorial de jueces, que genera grandes desequilibrios. Además, la población tiene una percepción negativa sobre el desempeño de la justicia, según encuestas.

La reforma del sector en República Dominicana se ha centrado en aspectos propios del marco normativo o de los actores institucionales del sistema, lo cual es importante pero no suficiente para el enfoque de desarrollo humano que demanda un empodera-

miento judicial, que no es lo mismo que educar en estado de derecho. Lo primero se dirige a constituir o impulsar la democracia de los derechos y lo segundo, se refiere al interés por mejorar la oferta en cantidad y calidad del servicio público de justicia. El acceso a ésta encuentra numerosos obstáculos, como costos económicos, falta de información sobre derechos y mecanismos, corrupción e ineficiencia, ritualismo e inadecuadas condiciones físicas de acceso.

Ante la necesidad urgente de propiciar el empoderamiento en justicia de la ciudadanía, el uso de métodos alternativos para la solución de conflictos, como conciliación, mediación y arbitraje, es una forma de lograrlo siempre que esta práctica no vulnere la seguridad de las partes.

### **III.6 Descentralización a la “brigandina”**

La descentralización es una forma de hacer la política y de ejercer la democracia redistribuyendo el poder. En República Dominicana, el proceso de descentralización no ha sido el resultado de un proceso articulado y de un proyecto nacional, sino el efecto de un conjunto de circunstancias. Esto ha impedido que el liderazgo político local oriente el ejercicio de sus mandatos hacia una participación real de la población en la toma de decisiones, porque ello no es parte de la cultura política general del país.

Sin dejar de reconocer los esfuerzos de varias ONG, como la Fundación Solidaridad de Villa González, en general, los avances en esta materia han sido el resultado de tres hechos:

a) La reforma constitucional de 1994, después de una crisis política electoral que lleva a un acuerdo entre los partidos de separar las elecciones presidenciales de las congresuales y municipales.

b) Las transferencias de recursos a los

municipios, pero sin la adecuación de las competencias; en particular la Ley 17 de 1997, que aumenta las transferencias del gobierno central al 4% de los ingresos ordinarios.

c) El esfuerzo de un conjunto de organismos internacionales y multilaterales, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), entre otras.

### **El gobierno municipal: ¿Participa la población dominicana en los espacios locales?**

La población dominicana participa en los espacios locales y tiene una tasa de participación relativamente elevada comparada con otros países de América Latina.

La LAPOP 2006 midió la participación en el gobierno local y constató que un 22.9% de la población ha asistido a una reunión municipal en el último año, siendo este porcentaje el más alto de 15 países para los cuales se hace esta encuesta. Sin embargo, un porcentaje menor de la población (15.8%) presentó una petición al gobierno local en el último año, colocando al país en la posición media de los 15 países. Es decir, los dominicanos y dominicanas son quienes más participan en comparación con la población de otros países de la región, pero son más tímidos para presentar una petición (Cuadro III.5).

Las personas que residen en las zonas rurales son más propensas (20.6%) a someter peticiones a las autoridades municipales que quienes residen en las zonas urbanas (13.8%), sin que hubiera diferencias significativas en la asistencia a las reuniones por zona de residencia: 20.3% urbano y 22.5% rural.

Por sexo, los hombres asisten más (25%) que las mujeres (20.9%) a las reunio-

**Cuadro III.5**

**¿Hasta que punto cree usted que los funcionarios hacen caso a lo que pide la gente en estas reuniones municipales?, 2006**

<b>Respuestas</b>	<b>Si hicieron peticiones (%)</b>	<b>No hicieron peticiones (%)</b>
Nada	15.5	27.4
Poco	23.7	26.9
Algo	33.6	34.5
Mucho	27.2	11.2
Fuente: LAPOP 2006. p. 114		

nes municipales y no hay diferencias en la presentación de peticiones (16.4% hombres y 15.3% mujeres).

¿Qué piensan las y los dominicanos acerca de la utilidad de asistencia a las reuniones municipales? Los resultados de la encuesta “Cultura política” reflejan que el 49% considera que los funcionarios le hacen algo de caso (34%) o mucho caso (15%) a lo que pide la gente.

### **¿A dónde acude la población para resolver un problema?**

Es interesante observar que en las relaciones entre la comunidad y el Estado, la población acude mayormente a las autoridades municipales para resolver problemas personales o comunitarios que no pueden resolver por sí mismos. El 13.6% de los encuestados acude a las autoridades municipales, el 10.2% a un diputado y el 7.1% a una institución pública, siendo más intensa esa solicitud en las zonas urbanas que rurales<sup>36</sup> (Cuadro III.6).

## **III.7 El municipio: unidad básica**

Constitucionalmente sólo existen dos niveles de gobierno en República Dominicana: el nivel central y el nivel municipal. Las otras demarcaciones son subdivisiones del nivel central o de los municipios, incluyendo las provincias, los distritos municipales, las secciones y los parajes (Recuadro III.4).

Cuadro III.6

## Pedidos a las y los funcionarios del gobierno para resolver problemas locales por zona de residencia, 2006

Clasificación	Institución pública (%)	Diputado (%)	Autoridad local (%)
Rural	7.8	12.2	18.3
Urbana	6.8	9.4	11.7
Total	7.1	10.2	13.6

Fuente: LAPOP 2006

El órgano de gobierno de los municipios son los ayuntamientos, que se definen como la “entidad política administrativa básica del Estado dominicano, asentada en un territorio determinado, con personalidad jurídica descentralizada, que goza de autonomía política, fiscal, administrativa y funcional, gestora de los intereses propios de la colectividad local, con patrimonio propio y con capacidad para realizar todos los actos jurídicos que fueren necesarios y útiles para garantizar el desarrollo sostenible de sus habitantes y el cumplimiento de sus fines en la forma y con las condiciones que la Constitución y las Leyes lo determinen”<sup>37</sup>.

En la medida en que el nivel básico de gobierno es el ayuntamiento asentado en el municipio, la descentralización debe orien-

tarse a crear municipalidades auténticamente autónomas, democráticas, eficientes, funcionales y que rindan cuentas. Para ello es necesario un marco institucional que logre incrementar -por la vía de la descentralización- las cuotas de poder, las responsabilidades, los recursos, las competencias y las capacidades de gestión y administración de servicios en los gobiernos locales<sup>38</sup>.

Por otra parte, se requieren controles y garantías para la sociedad frente a la arbitrariedad. De no satisfacerse estas condiciones, se fortalecería la desigualdad en el ejercicio de derechos, el clientelismo, el caciquismo y el “sindiquismo”, que robustecen una suerte de despotismo local, en el que los costos de la arbitrariedad y la atomización territorial harían más difícil avanzar en la aspiración democrática de la gente.

Este riesgo justifica la necesidad de:

- Un poder centralizado fuerte, institucionalizado, omnipresente, garante de derechos, que entienda la descentralización como un compromiso de empoderamiento de la sociedad y de desarrollo humano, más allá de la racionalidad administrativa.
- Una cultura política en donde la descentralización sea parte integral del accionar de los partidos y de toda la sociedad organizada.
- Una cultura municipal que despegue a los municipios de su condición de clientes y los haga pensarse como entes res-

Recuadro III.4 Organización política del territorio

<b>Provincia</b>	Unidad político-administrativa inmediatamente inferior al gobierno central. Su autoridad es el gobernador, nombrado por el presidente de la República, y sus funciones son fundamentalmente de representación y coordinación.
<b>Municipio</b>	El territorio municipal es el espacio geográfico determinado por la ley de creación de municipios, dentro del cual el ayuntamiento ejerce sus atribuciones.
<b>Distrito Municipal</b>	Demarcación territorial perfectamente diferenciada, que comparte derechos o condiciones socioeconómicas similares y está bajo la coordinación superior del municipio al que pertenece. El distrito municipal estará a cargo de un director y de una junta municipal integrada por 3 vocales. La nueva Ley 176-07 establece que la elección de sus gobernantes se hará democráticamente.
<b>Sección</b>	Demarcación inmediatamente inferior al distrito municipal. Su autoridad, el alcalde pedáneo, es nombrada por la sindicatura del ayuntamiento al que pertenece.
<b>Paraje</b>	Demarcación inmediatamente inferior a las secciones. Su autoridad es un ayudante del alcalde pedáneo.

Fuente: ODH/PNUD



ponsables frente a su ciudadanía y con perspectivas de largo plazo.

Estos requisitos pueden ser ideales, pero son todos indispensables y en la base de este concepto está la cuestión de la cultura ciudadana, el capital social y la iniciativa democrática de cada uno los miembros de la sociedad.

Este orden de inquietudes y necesidades presenta un panorama de análisis y dimensiones<sup>39</sup> que debe fortalecer el municipio:

- El marco legal de competencias y atribuciones de los ayuntamientos.
- La capacidad financiera de los ayuntamientos.
- Capacidades administrativas, organizacionales y gerenciales de los ayuntamientos.
- Relaciones entre las diversas instancias de la administración pública a nivel nacional.
- Formación de mancomunidades.

En lo que sigue se abordarán con más profundidad cada una de estas dimensiones, pero iniciaremos destacando las características de los municipios como hecho empírico.

### III.7.1 Las características de los municipios

A marzo de 2007 había 154 municipios y 226 distritos municipales; es decir, 380 entidades que en la práctica se manejan como unidades administrativas independientes. El municipio cubre todo el territorio, incluyendo la zona urbana y la rural, ya que el límite geográfico de uno termina dónde comienza el siguiente (Anexo III.1).

El número de municipios ha crecido vertiginosamente. En los últimos 45 años se han creado 77. El período de mayor número de aprobaciones fue entre 1994 y marzo de 2007, cuando el Congreso aprobó 47, lo que representa el 61% de los creados en los últimos 45 años. (Anexo III.2)

El total de municipios y distritos municipales casi se ha triplicado en la última década, y los distritos municipales se han multiplicado por 4.5 veces entre 1997 y marzo de 2007 (Gráfico III.1).

#### Tamaño de los municipios

Al momento de realizarse el Censo 2002 había 225 municipios y distritos municipales registrados (Anexo III.3), los cuales tenían una población promedio de 38 mil habitantes (Cuadro III.7).

El 15% de estas demarcaciones tiene menos de 5 mil personas, con una población promedio de 3.6 mil habitantes y una densidad de 28 por km<sup>2</sup>.

El Distrito Nacional y tres municipios (Santo Domingo Este, Santiago y Santo Domingo Norte) concentran el 31% de la población. Estas cifras revelan una elevada concentración de la población en la capital, que registra un índice de Gini de la población por municipios de 0.689, un 30% más concentrado que el ingreso.

#### Concentración en el municipio cabecera

La población tiende a concentrarse en los municipios cabecera. Esto ocurre en 22 de los 32 municipios cabecera, donde reside más del 50% de los habitantes de cada provincia. En algunos casos, los municipios

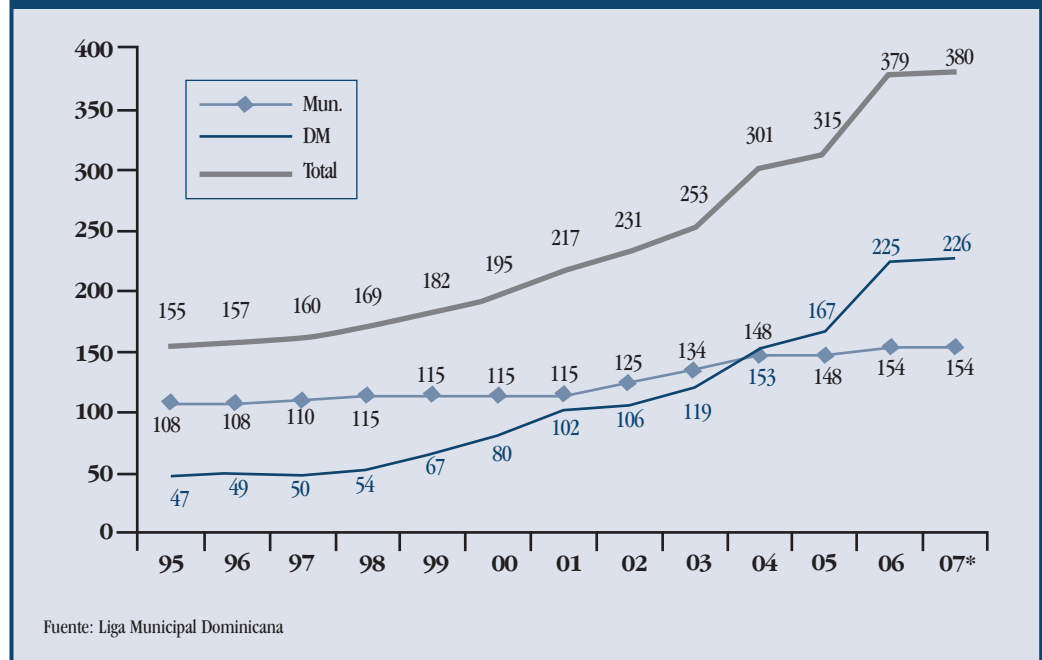
Cuadro III.7 | Tamaño de los municipios y distritos municipales según población, 2002

Tamaño	Cantidad de habitantes	Porcentaje de población por cuartiles	Población
Promedio	38,056		
Mínimo	1,263		
Hasta 25%	7,272	3.1	262,035
Hasta 50%	13,310	6.5	555,755
Hasta 75%	25,685	11.5	985,344
Hasta 100%	913,540	78.9	6,759,407
Total		100.0	8,562,541

Fuente: ODH/PNUD en base a Censo 2002

*La Ley 176-07 hace más difícil la creación de municipios*

**Gráfico III.1 | Municipios y distritos municipales, 1995-2007**



cabecera, como Higüey y La Romana, concentran más del 90%, mientras que en Baní, El Seibo, Santiago, Bonao, Cotuí, Moca, San Pedro de Macorís y Hato Mayor es superior al 70% (Anexo III.4).

En síntesis, la dispersión de 380 entidades administrativas en 48 mil km<sup>2</sup> y la alta concentración de la población en los municipios cabecera de algunas provincias dificultan la eficiencia de los ayuntamientos en el cumplimiento de sus competencias.

**Creación de municipios en la nueva ley**

La Ley 3455 de Organización Municipal, de 1952, era ambigua en cuanto a la creación de municipios. El artículo 2 indicaba que la supresión, creación o consolidación de los municipios sería dispuesta por ley y el único requisito era un estudio que mostrara la conveniencia social, económica y política que justificara el cambio.

La Ley 176-07, de julio de 2007, establece nuevos criterios para la creación de municipios

y distritos municipales, de los cuales los más importantes son:

- Para crear un municipio, se requiere que tanto el nuevo como el que se segrega tengan una población superior a 15,000 habitantes, que disponga de ingresos propios de manera constante superior al 10% del presupuesto de ingreso municipal y que disponga de infraestructura física y condiciones sociales básicas para su viabilidad. Asimismo, deberá realizarse mediante encuesta, una consulta en las comunidades afectadas para conocer su posición sobre la medida<sup>40</sup>.
- Para crear un distrito municipal éste debe contar con una población de 10 mil personas o más, que generen al menos el 10% de los recursos que le serán transferidos por ley y que el territorio tenga identidad natural, social, económica y cultura<sup>41</sup>.

En conclusión, parece que con la nueva ley se le pone un freno a la creación desbordada de municipios y distritos municipales.

### III.8 Marco legal y competencias

De la división política-administrativa del país, solamente los ayuntamientos tienen un marco de competencias taxativamente establecido. La provincia no es una instancia intermedia para el ejercicio del poder descentralizado, sino simplemente una demarcación geográfica y poblacional.

Según la Constitución dominicana, en su artículo 83, los ayuntamientos y los síndicos son independientes en el ejercicio de sus funciones, con las restricciones y limitaciones que establecen la Constitución y las leyes. El ejercicio de esa independencia, así como las atribuciones de los ayuntamientos para controlar el uso de suelo, el ornato, los servicios, la administración del personal y las competencias fueron consignados en diversas leyes, muchas de las cuales quedaron modificadas con la Ley 176-07.

#### III.8.1 Marco de competencias

Determinar las competencias de los municipios no es tarea sencilla, pues hay determinadas funciones públicas que no pueden ser descentralizadas por razones de eficiencia o de mantenimiento de una política unitaria nacional. Proyectos de inversión de gran volumen o cuyo impacto rebasa los límites geográficos de los gobiernos locales, tienen que realizarse de forma centralizada. Las políticas de servicios sociales deben también definirse a nivel nacional para garantizar la igualdad en el acceso a las oportunidades, aunque la prestación directa del servicio puede potenciarse si se descentraliza.

El municipio dominicano carecía de un claro marco de competencias. La Ley Orgánica Municipal, que rigió durante los últimos 55 años, era la más vieja de toda América Latina y el Caribe, después de la de Uruguay que data de 1935<sup>42</sup>. Fueron muchas las competencias que poco a poco pasaron a ser asumidas por el gobierno central, sin que

la población, los poderes locales y los partidos políticos hayan expresado su disconformidad con esa situación.

La antigua ley de municipios fue complementada con la Ley 3456 que regía el Distrito Nacional, estableciendo que al ser sede del gobierno central tenía un estatuto especial y a diferencia de las provincias sólo tenía un municipio hasta 2001. Ambas leyes fueron derogadas con la recién aprobada Ley 176-07.

Las funciones de los síndicos y las síndicas, consignadas por la vieja ley, le permitían jugar un papel activo como líder de la comunidad y había la suficiente flexibilidad institucional para incorporar a la población a las actividades del municipio. Sin embargo, varios factores limitaban esas posibilidades:

- La cultura política partidista sustentada en el clientelismo.
- Las relaciones entre partidos y el ejercicio del poder a nivel local que hacen casi imposible avanzar a un acuerdo mínimo a largo plazo.
- Las ambigüedades del marco de competencias entre el municipio y el gobierno central.

La práctica ha demostrado que las gestiones municipales exitosas<sup>43</sup> se han producido donde se han respetado ciertas condiciones:

Primero, la existencia de un liderazgo que integre a la población, en forma participativa, a los procesos de decisión y gestión.

Segundo, la continuidad en el tiempo, sea mediante un prolongado ejercicio de mandato, ratificado en varios procesos electorales, o mediante un proyecto de gestión ejercido por diferentes mandatos.

Tercero, una cierta autonomía de los poderes centrales.

Cuarto, un marco competencial claro, pero dinámico y sin ambigüedades que im-

*El marco de competencias de los municipios databa de 1952 y era muy ambiguo*

*La nueva Ley de Municipios establece que los ayuntamientos pueden ejercer competencias compartidas o coordinadas con las secretarías de Estado*

pide el solapamiento de funciones y las intervenciones innecesarias del poder central.

### **Competencias de los ayuntamientos**

La Ley 3455 de Organización Municipal, en su artículo 31, enumeraba 63 atribuciones específicas de los ayuntamientos, muchas de las cuales eran generales y vagas. Entre las atribuciones relevantes para el desarrollo humano estaban:

#### **Educación**

El párrafo 50 del artículo 31 de la Ley 3455 establecía que los ayuntamientos tenían entre sus funciones: “Crear, sostener, y administrar, cuando lo estime necesario o útil, escuelas u otros planteles de enseñanza...”. La práctica ha sido que los ayuntamientos, sobre todo en áreas rurales, se involucraron en la construcción y reparación de centros educativos, pero la docencia y el seguimiento eran de exclusiva competencia del gobierno central, según lo establece la Ley Orgánica de Educación. Hasta la Ley 176-07, la participación de los ayuntamientos estaba limitada a formar parte de Juntas Distritales de Educación.

Otra forma de participación ha sido el apadrinamiento de escuelas por parte de autoridades locales como el gobernador provincial, el síndico municipal, el cura párroco y los padres de los alumnos, así como de empresas<sup>44</sup>.

La nueva Ley de Municipios amplía el rango de intervención y establece que los ayuntamientos pueden ejercer competencias compartidas o coordinadas con la Secretaría de Estado de Educación (SEE) para promover y fomentar la educación inicial, básica y técnico vocacional, así como para dar mantenimiento a los planteles escolares.

#### **Salud**

No había atribuciones precisas sobre este aspecto en la Ley 3455. En general, este

servicio ha sido asumido por el gobierno central a través de las dependencias regionales de la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS) y otras instituciones descentralizadas, pero desvinculadas de los ayuntamientos. También patronatos, organizaciones no gubernamentales y programas internacionales de asistencia sanitaria y médica han asumido la prestación de servicios de salud.

Algunos ayuntamientos<sup>45</sup> prestan servicios de salud a través de instalaciones sanitarias muy básicas.

La Ley General de Salud (42-01) contempla coordinaciones con los ayuntamientos en materia de saneamiento ambiental, disposición de excretas y aguas servidas, contaminación atmosférica, ruidos y disposición de cadáveres. Esta ley también establece que un representante de la Liga Municipal Dominicana (LMD) formará parte del Consejo Nacional de Salud, así como se establece coordinación en materia de desastres con los municipios.

Los ayuntamientos tenían un rol marginal en los servicios de salud hasta la promulgación de la Ley 176-07, la cual amplía su rango de intervención en esta materia, estableciendo taxativamente que los ayuntamientos deben coordinar con la SESPAS la prestación de los servicios de atención primaria de salud.

#### **Vivienda**

La antigua ley carecía de mandatos concretos sobre esta competencia, aunque sí establecía una serie de disposiciones sobre los arrendamientos, ventas de terrenos y solares, en los que se facultaba al municipio alquilar los terrenos bajo ciertas condiciones y protegía a los “pobres de solemnidad”. En el artículo 31 se fijaban regulaciones sobre los permisos de construcciones, materiales, uso de suelo, entre otros.

Los ayuntamientos, en general, no tienen una política de captación de suelo para construir viviendas populares. Actualmente, el Ayuntamiento del Distrito Nacional está en proceso de crear un consorcio inmobiliario del que participaría el sector privado para captar suelo y hacer proyectos de viviendas que se traduzcan en mayores ingresos para el ayuntamiento.

El gobierno central, a través de diversas instituciones<sup>46</sup>, interviene de forma dispersa en el sector vivienda, muchas veces sin coordinación con los ayuntamientos ni con las instituciones del propio gobierno.

### **Manejo de residuos sólidos**

Es una competencia que los ayuntamientos asumen paulatinamente, pero mediante contratos con el sector privado, sobre todo en las ciudades grandes. En los casos del Distrito Nacional y Santiago, el gobierno central interviene de manera puntual para ayudar a los ayuntamientos a operar sus respectivos vertederos<sup>47</sup>.

### **Ornato**

Es competencia casi exclusiva de los ayuntamientos; sin embargo, el gobierno central interviene con frecuencia en las ciudades a través de contratos con el sector privado<sup>48</sup>.

### **Suministro de agua**

La Ley 3455 establecía que los ayuntamientos debían asegurar el abastecimiento y la distribución de agua de calidad y en cantidad suficiente, así como la construcción y mantenimiento de las alcantarillas y cloacas<sup>49</sup>. Sin embargo, los cabildos no tienen los recursos para tal fin y es el gobierno central quien lo asume. Algunos ayuntamientos se encargan de cobrar el servicio, generalmente, a través de contratos con el sector privado.

La reciente ley de 2007 establece que los ayuntamientos pueden ejercer una com-

petencia compartida o coordinada con los organismos de la administración pública para proveer los servicios de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

### **Seguridad ciudadana**

En lo que respecta a la seguridad ciudadana y urbana, en los últimos dos años, en el caso del Distrito Nacional, el ayuntamiento ha asumido este tema, a través de cursos de formación sobre seguridad para activistas comunitarios, agentes policiales y funcionarios gubernamentales, en la perspectiva de que la seguridad urbana es clave para el desarrollo del territorio.

La Ley 1756-07 establece que los ayuntamientos podrán compartir o coordinar la gestión y financiación de la seguridad ciudadana y el mantenimiento del orden público. Adicionalmente, determina que la Policía Municipal, un cuerpo especializado adscrito al ayuntamiento, tiene jurisdicción dentro de los límites del municipio y está bajo la autoridad inmediata del síndico/a con la supervisión técnico profesional de la Secretaría de Estado de Interior y Policía. Sus funciones son preservar los bienes municipales y hacer cumplir las leyes, ordenanzas, resoluciones, reglamentos y disposiciones municipales.

### **Equidad de género**

La Secretaría de Estado de la Mujer (SEM) ha establecido desde 2001 las Oficinas Municipales de la Mujer (OMM). A través de ellas deben hacerse las conexiones con las instancias sectoriales, interdepartamentales y con la sociedad civil en cada localidad para asumir políticas que favorezcan la equidad de género y el pleno ejercicio de la ciudadanía por parte de las mujeres (Recuadro III.5).

La Ley de Municipios 176-07 hace obligatorias las políticas de género a nivel municipal y establece artículos específicos sobre

### Recuadro III.5 | Descentralización y Oficinas Provinciales de la Mujer

Entre los principales instrumentos para la equidad de género contemplados por el paradigma de desarrollo humano se encuentran las políticas de acción afirmativa y la transversalización de la perspectiva de género en todas las políticas públicas. En República Dominicana, la Secretaría de Estado de la Mujer (SEM) es la instancia gubernamental encargada del diseño, implementación y monitoreo de ambos instrumentos.

En el ámbito local, la SEM ha establecido desde 2001 las Oficinas Provinciales de la Mujer (OPM) y las Oficinas Municipales de la Mujer (OMM). A través de ellas deben hacerse las conexiones con las instancias sectoriales, interdepartamentales y con la sociedad civil de cada localidad para asumir políticas que favorezcan la equidad de género y el pleno ejercicio de la ciudadanía por parte de las mujeres.

Estas instancias locales tienen responsabilidad en términos políticos, técnicos y administrativos. Persiguen poner en operación las estrategias del Plan Nacional de Equidad de Género a partir de procesos de descentralización y empoderamiento. Están llamadas a identificar los procesos y las acciones para concertar una agenda mínima en los ejes de participación política y social de las mujeres, prevención, atención y sanción a la violencia intrafamiliar, fomento de las oportunidades laborales de las mujeres y lucha contra la pobreza. Todo esto, velando por el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres.

Las OPM y las OMM deben articularse directamente con las sectoriales, con la representación política del Ejecutivo en la provincia y con las estructuras del municipio -Sala Capitular y demás funciones municipales-, y deben ser extensi-

vas a las organizaciones sociales locales y, en particular, las organizaciones de mujeres, considerando los roles de cada instancia.

Desde 2006 estas oficinas tienen presencia en todas las provincias y en buen número de municipios. Sus acciones han estado centradas en atención y prevención de la violencia intrafamiliar, mediante actividades de información y sensibilización, y acompañamiento a las víctimas sobrevivientes en el ámbito de la justicia.

Según un diagnóstico levantado por la propia SEM, el principal problema que se enfrenta es el desconocimiento por parte del personal de la mayoría de las OPM del rol eminentemente articulador de sus funciones. En vez de velar por la aplicación de las políticas, ejecutan programas que, en muchos casos, reproducen los roles tradicionales de la mujer (madre, esposa, responsable del hogar y de la alimentación). También se presenta desconocimiento sobre los conceptos de género y sobre el impacto diferenciado en hombres y en mujeres de las políticas.

Se espera que los ayuntamientos diseñen y ejecuten programas para responder el Plan Nacional de Equidad de Género con recursos propios y, en particular, acciones sobre prevención y atención a la violencia intrafamiliar. Las primeras experiencias en esta dirección se desarrollaron en 2006 en las provincias Monte Plata, Sánchez Ramírez y Dajabón (antes ya se ha ejecutado en Santiago), donde se han conformado redes provinciales. Actualmente se desarrollan procesos de capacitación en esa misma dirección en las provincias de Hato Mayor y Pedernales.

Centro de Estudios de Género, INTEC, 2002

### *Ha sido una práctica que el gobierno central intervenga en las ciudades al margen de las autoridades municipales*

el tema, entre los que están: equidad de género como principio en el que se enmarca la ley (artículo 6), es una de las competencias propias del ayuntamiento (artículo 19), se debe dedicar parte del presupuesto a género (artículo 21), equidad de género en los cargos (artículo 34), las oficinas municipales de planificación deben garantizar equidad de género (artículo 124), igualmente las oficinas de planeamiento urbano (artículo 126), garantizar equidad de género en las metodologías de participación ciudadana (artículo 226) y la obligatoriedad de contemplar en sus actuaciones y procedimientos la equidad de género (artículo 368).

#### **Planeamiento urbano**

El planeamiento de las ciudades constituye una de las principales competencias de los ayuntamientos. Esta herramienta de gestión

local tiene como objetivo preservar el predominio de lo público sobre lo privado en materia de uso del suelo. A través del planeamiento se clasifican los suelos en urbanos y rurales (edificables y no edificables), y su adecuado manejo puede ser una fuente de recursos para los ayuntamientos. Pese a tener esta competencia, la gran mayoría de los ayuntamientos no tienen la capacidad institucional o la fuerza política para ordenar el espacio.

Es de notar que ha sido costumbre que el gobierno central trace lineamientos generales de planificación a ciudades al margen de las autoridades municipales, realizando grandes intervenciones urbanas, tanto en lo relativo a construcciones de edificios y equipamientos como en la planificación de la estructura vial de los municipios, sin que éstos puedan impedirlo.

La Ley 6232 establece que todos los municipios cuyo casco urbano tenga más de 50,000 habitantes deben tener una oficina de planeamiento urbano; sin embargo, estas oficinas han sido poco eficaces.

La nueva Ley de Municipios establece en su artículo 126 la creación en cada ayuntamiento de una oficina de planeamiento urbano para asistir técnicamente al ayuntamiento en el diseño, elaboración y ejecución de los planes de desarrollo, y regular y gestionar el planeamiento urbanístico, el uso del suelo y la edificación en las áreas urbanas y rurales.

La ley establece que los municipios deben coordinar sus planes y programas en el ámbito regional, provincial y municipal; además, en caso de que en los municipios no tengan posibilidades para sostener las oficinas de planeamiento urbano por sí solos, podrán hacerlo con otros municipios.

### **Juventud**

Otra competencia que asumen algunos ayuntamientos es la atención a la juventud. La Ley 49-00 que crea la Secretaría de Estado de la Juventud, en sus artículos 43 y 32, dispone la creación de las Oficinas o Unidades Municipales de atención a la juventud, a la cual los ayuntamientos deben asignarles el 4% de sus gastos anuales. Solamente los municipios de Monte Plata, La Vega, Sabana Grande de Boyá, Yamasá, Jarabacoa, Constanza, Bayaguana y Jima han instalado estas unidades<sup>50</sup>.

### **Transporte**

La Ley 3455 indicaba de manera precisa que los ayuntamientos tenían la facultad de “establecer, sostener y administrar, cuando lo estimen pertinente, servicios de transporte urbano dentro de los límites del municipio”<sup>51</sup>. Entre sus obligaciones para gestionar este servicio estaba la regulación y asignación de las rutas del transporte colectivo. Sin

embargo, el sector privado es el que fija las rutas, en función de su rentabilidad, por ser propietario de casi todo el parque vehicular. Las rutas de mayor flujo de pasajeros y las más rentables son operadas y autoasignadas por los operadores privados, que operan como sindicatos. Incluso se ha llegado al punto de que cualquier ruta se vende como una mercancía entre los operadores privados del transporte<sup>52</sup>.

Unas cinco instituciones y una cantidad indeterminada de gremios o empresas privadas intervienen en el sector, con el consiguiente caos que ello genera: la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones (SEOPC), la Oficina Técnica de Transporte Terrestre (OTTT), la Oficina Metropolitana de Servicio de Autobuses (OMSA), la Autoridad Metropolitana de Transporte (AMET) y la recién creada Oficina del Metro (mediante la Ley 861-04), todas del gobierno central.

En el área Metropolitana de la ciudad de Santo Domingo, el medio de transporte público que ofrece el gobierno central son los autobuses y constituyen apenas el 7% del medio de transporte de pasajeros. El resto, es cubierto por los llamados “carros de concho” y los microbuses. Un estudio sobre este tema da cuenta de que el 57% de los usuarios del transporte público expresan su inconformidad con el servicio. Una empresa privada<sup>53</sup> establece que el 79% de los minibuses tiene en promedio más de siete años y el 38% de los microbuses, más de doce años. El 83% de las personas usuarias en su origen y destino debe tomar dos o más medios<sup>54</sup>.

El “motoconcho” es el medio más usado en las pequeñas y medianas ciudades, siendo el medio casi exclusivo en las zonas rurales, lo cual demuestra la incapacidad, tanto de los ayuntamientos como del gobierno central, de ofrecer a la población un servicio de transporte público adecuado. El motoconcho, como servicio de transporte público, es inseguro, incómodo y tiene

*El 57% de los usuarios del transporte público expresan su inconformidad con el servicio*

*La motocicleta es el medio de transporte público más usado en las pequeñas y medianas ciudades, a pesar de ser inseguro, incómodo e ineficiente*

externalidades gravosas para las instituciones del Estado. Según la Secretaría de Estado de Salud, las motos son fuente de la mayor cantidad de muertes por accidentes de tránsito y un vector de alta contaminación acústica, sobre todo en las áreas pequeñas e intermedias y en las zonas rurales.

La Federación Nacional de Transporte la Nueva Opción (FENATRANO) y la Confederación Nacional de Organización del Transporte (CONATRA), organizaciones de propietarios y trabajadores del sector, exigen que el gobierno subsidie su actividad para cubrir el déficit con el que alegadamente operan. Piden facilidades para el mantenimiento y la reposición de la flota del servicio público de transporte, ya que manejan el 95% del transporte urbano e interurbano del país, mientras el servicio de la Oficina Metropolitana de Servicios de Autobuses (OMSA) transporta, según las referidas organizaciones, el 3% de los pasajeros urbanos y el gobierno la subsidia con 17 pesos por pasajero.

A través de la construcción del metro de Santo Domingo, el gobierno central plantea solucionar el problema del transporte en Santo Domingo, de manera más específica, en el Distrito Nacional. Sin embargo, la forma en que este tema se ha abordado genera grandes dudas sobre si en verdad será la solución, o si, por el contrario, agravará la situación (Recuadro III.6).

Teóricamente, el metro puede ser una oportunidad para revertir la tendencia hacia la pérdida de la población de los barrios La Fe, Villa Juana, La Zurza, Cristo Rey, entre otros, a los que atraviesa. La población de esta zona ha disminuido entre los períodos intercensales. Sin embargo, como se construye sólo una línea, es poco probable que se revierta la tendencia en esas áreas urbanas, como es la tendencia que se produce en las ciudades que construyen un metro como red que teje, de manera soterrada o no, toda la trama urbana de una ciudad.

## **Turismo**

Los mecanismos institucionales que permiten a los ayuntamientos de municipios turísticos beneficiarse de esta actividad son débiles. Es el gobierno central, a través de sus instancias correspondientes, sobre todo de la Secretaría de Estado de Turismo (SET), quien interviene en el sector dando facilidades al sector privado, no así a los ayuntamientos. No obstante, algunos ayuntamientos han comenzado a explotar algunas manifestaciones culturales locales, como los carnavales. Esa actividad se ha convertido en una forma de desplegar acciones para promover el turismo. Tal es el caso del carnaval de La Vega, Santiago, Santo Domingo y de los municipios de Cabral y Montecristi, entre otros.

### **¿Cómo evalúa la población los servicios públicos?**

Pese a las debilidades institucionales de los municipios para prestar servicios públicos, la población percibe que éstos prestan mejores servicios que el gobierno central. La LAPOP 2006 recoge la opinión de la población al respecto. El promedio de satisfacción con los servicios que ofrece el gobierno local es de 57.6 puntos, mientras el promedio de servicios públicos nacionales es de 47.4; es decir, 10 puntos menos<sup>55</sup>. La satisfacción de la población dominicana es relativamente alta si la comparamos con los promedios de América Latina y el Caribe (Anexo III.5).

Habría varias explicaciones sobre este relativo buen posicionamiento. Primero los propios análisis presentados en la encuesta sugieren<sup>56</sup> que en los últimos años se han canalizado más recursos a los gobiernos locales. También ha influido la separación de las elecciones presidenciales de las legislativas-municipales, lo que hace que las y los candidatos municipales dependan más de su propia labor que del endoso de su partido para ser electos.

En tercer lugar, puede haber un proble-



El metro, como medio de transporte masivo, constituye una oportunidad para potenciar económica y urbanísticamente una ciudad. Su construcción se constituye en un eje estructurante que teje y potencia los espacios de una ciudad, aprovechándolos para diversos usos, desde una perspectiva de racionalidad, calidad de vida y movilidad de sus habitantes.

Más que una obra de ingeniería, un metro es una obra de carácter urbanístico de beneficios no siempre fáciles de cuantificar y, como toda inversión, motiva una discusión sobre su rentabilidad. El metro es una opción de política, la cual no puede sustraerse del sentido de pertinencia que toda inversión pública debe tener con relación a otras inversiones de igual función.

El gobierno dominicano construye un metro sin haber presentado antes al país, ni a las autoridades municipales correspondientes, los resultados de los estudios que conlleva una obra de esa magnitud, sus planos y el presupuesto para establecer claramente su condición de obra urbana y su pertinencia como obra pública.

Para que un metro soterrado aporte al desarrollo de la economía de una ciudad y de la calidad de vida de su población debe tejer la trama urbana de ésta. Sólo así abarata costos para su gestión, provoca la cohesión social y espacial de su territorio, libera y potencia espacios, y limita el uso del transporte privado, disminuyendo el costo en combustible y la contaminación por ruido y combustión.

Sin embargo, no hay suficiente información pública para saber si el metro cumple o no con esos requisitos. La construcción actual contempla un recorrido soterrado y en superficie, y lo hace en dirección Norte/Sur del Distrito Nacional, que es la ruta menos demandada por pasajeros de la ciudad. Su frecuencia de uso es de aproximadamente 13.5% de los pasajeros, superada con creces por el 80% que usa el eje Este/Oeste.

El metro parte de Santo Domingo Norte, el municipio de menor actividad comercial e industrial del Gran Santo Domingo, y en su trayecto pasará por barrios que disminuyen su población, según los datos de los censos de 1981, 1993 y 2002. En total, esos barrios tienen una población de aproximadamente 158,777, el 17.38 % del Distrito Nacional, que es de 913,540 y el 5.81 % del Gran Santo Domingo que, según el mismo censo, es de 2,731,294.

La Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), otros centros universitarios y las oficinas gubernamentales del Centro de los Héroes son el punto de destino del tren y los puntos de mayor atracción de usuarios, pero en período de vacaciones y días feriados, éstos se reducen sustantivamente. Al ser una corta y única línea, ubicada en el eje menos frecuentado de una ciudad con limitada densidad poblacional y crecimiento horizontal, el metro no puede ser un eje articulador de los demás ejes de pasajeros de la ciudad. A esto se suma la falta de regulación del transporte urbano de toda el área Metropolitana de Santo

Domingo en términos de líneas o rutas, frecuencia de operación de los vehículos que la cubren y costo del pasaje, ya que los ayuntamientos de la zona sólo cobran el derecho a operación de las rutas.

#### Lo presupuestado para el Metro

A pesar de que las obras civiles del Metro de Santo Domingo se encuentra avanzadas en un 75%, según lo ha informado el director de la Oficina Para el Reordenamiento del Tránsito (OPRET), no son conocidas las cifras sobre el costo presupuestado de la referida obra. De acuerdo con las estimaciones hechas públicas, el costo promedio de cada uno de los 14.5 kilómetros de construcción de este sistema de transporte será de 50 millones de dólares, lo cual arrojaría un monto total de inversión para esta obra de 725 millones de dólares. En 2005, los fondos apropiados en el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos para el Metro de Santo Domingo fueron de 750 millones de pesos, todos provenientes del Fondo General. Para 2006, los créditos consignados en la Ley de Gastos Públicos para la OPRET fueron de 1,835 millones de pesos. Para el ejercicio fiscal de 2007, el gobierno consignó un monto de 10,700 millones de pesos en la Secretaría Obras Públicas, para el Proyecto Línea 1 del Sistema de Transporte Rápido Masivo de Pasajeros (SITRAM), de los que 3,600 millones de pesos son del Fondo General y 7,100 millones de pesos corresponden a préstamos externos. La suma de las tres partidas presupuestadas en los años señalados, completan un total de 13,285 millones de pesos.

#### Ejecución presupuestaria del Metro

La ejecución presupuestaria de la OPRET, registrada en las publicaciones mensuales de los ingresos y gastos del gobierno central realizadas por la Dirección General de Presupuesto y la Tesorería Nacional, muestran que, entre octubre de 2005 y agosto de 2007, los pagos realizados a través del presupuesto para el Metro de Santo Domingo ascienden a la suma de 8,517.4 millones de pesos. Aunque no se especifica en las publicaciones, todo parece indicar que estos fondos provienen de fuentes internas, ya que no se han consignado gastos con recursos de fuentes externas. Como puede advertirse, comparando las cifras presupuestadas y las ejecutadas, tanto en 2005 como en 2006, los gastos ejecutados son superiores a los programados. En 2005 se presupuestaron 750 millones de pesos y se ejecutaron un total de 1,769.5 millones de pesos, un 135.9% por encima de lo originalmente aprobado por el Congreso. De igual manera, en 2006 la ejecución superó lo presupuestado en un 90.6%, con 1,662.9 millones de pesos más. Para agosto de 2007, la ejecución presupuestaria del Metro con recursos internos representa el 90.3% de los 3,600 millones de pesos apropiados en el Fondo General.

ma metodológico de lo que entiende la población por servicios prestados por los gobiernos locales, ya que en República Dominicana se asocia el trabajo de los ayuntamientos fundamentalmente a la recogida de basura, mientras que en otros países los ayuntamientos tienen competencias en salud, educación, agua potable, saneamiento, etc. Por lo tanto, cuando la población

evalúa los servicios podría estar considerando cosas completamente diferentes. En todo caso, como reconocen los analistas de la Encuesta LAPOP, estos son datos preliminares para evaluar la gestión municipal y se requieren más evaluaciones empíricas para formarse un juicio definitivo sobre el estado de satisfacción de la ciudadanía con los gobiernos municipales.

*La nueva Ley de Municipios es una oportunidad, pero puede ser la fuente de una gran frustración*

### **La nueva Ley de Municipios**

La nueva Ley de Municipios 176-07 establece que los municipios tendrán competencias propias, las que pueda coordinar con las demás instancias de la administración pública, cubriendo todos los ámbitos de la administración, exceptuando aquellos que la Constitución reserve para la administración central y las que puedan ser delegadas a los ayuntamientos por los diferentes departamentos de la administración pública.

Los municipios y la demás instancias de la administración pública deberán garantizar una gestión eficiente, eficaz, transparente y participativa, basándose en los principios de descentralización, desconcentración, concurrencia, coordinación y subsidiariedad (Anexo III.6).

El Cuadro III.8 resume las competencias de los municipios. Se observa que las nuevas competencias son más específicas y amplias que las establecidas en la anterior Ley de 1955. Sin embargo, las nuevas competencias plantean grandes desafíos a los ayuntamientos:

1) La coordinación con las secretarías de Estado para las competencias delegadas y coordinadas implica cambiar leyes sectoriales, acumular capacidades en los propios ayuntamientos y cambios en la cultura de gestión, entre otros aspectos.

2) La incorporación de nuevos actores en procesos que todavía no se han resuelto, como, por ejemplo, en materia de salud: el Seguro Familiar de Salud y la atención primaria.

3) La disposición para la transferencia de activos y la capacidad de gestión de los ayuntamientos.

La nueva ley constituye un avance en el municipalismo dominicano y en la legislación municipal, pero se debe destacar que no contempla competencias que generalmente son de obligado cumplimiento para los ayuntamientos: el deporte, el desarrollo

local, el turismo, la vivienda y la educación, entre otras; las cuales aparecen como “competencias coordinadas o compartidas”.

Tampoco es taxativo el tema de la obligatoriedad de que las ciudades tengan sus planes maestros de ordenación territorial.

Finalmente, si bien las nuevas competencias introducen cambios notables para los ayuntamientos, tomará tiempo hasta que estén en las condiciones de prestar nuevos servicios.

### **En resumen**

La Ley que rigió el marco competencial de los ayuntamientos desde 1955 a julio de 2007 no reflejó los cambios de la sociedad dominicana. Es cierto que ha habido progresos en la municipalización, pero como hechos aislados, casos exitosos, no como parte de una política integral que redefina la estructura del Estado dominicano. El Estado dominicano ha sido arrastrado hacia la descentralización por circunstancias como la separación de las elecciones, el aumento de la transferencia de recursos a los municipios, la intervención de organismos multilaterales y el activismo de ONG dominicanas; pero ni el Gobierno, ni los municipios, ni los políticos han podido asimilar estos cambios de circunstancias como parte de un nuevo equilibrio democrático.

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

### **III.9 Los ingresos municipales<sup>57</sup>**

Los aspectos económicos de la descentralización son muy relevantes y demandan

<p><b><u>Competencias propias:</u></b> aquellas cuyo ejercicio le corresponde exclusivamente a los municipios.</p>	<p><b><u>Competencias coordinadas o compartidas:</u></b> aquellas establecidas por ley en cuyo ejercicio los diferentes entes de la administración pública le corresponden fases sucesivas o concurrentes y financiación que corresponde a cada nivel de gobierno.</p>	<p><b><u>Competencias delegadas:</u></b> aquellas que el gobierno central, previa aceptación y con la garantía de la suficiencia financiera, transfiere parcial o totalmente al ayuntamiento, para asegurar mayor eficiencia, eficacia, transparencia y participación ciudadana en su ejercicio.</p>
<p>a) Ordenamiento del tránsito de vehículos y personas en las vías urbanas y rurales.</p> <p>b) Normar y gestionar el espacio público, tanto urbano como rural.</p> <p>c) Prevención, extinción de incendios y financiación de los cuerpos de bomberos.</p> <p>d) Ordenamiento del territorio, planeamiento urbano, gestión del suelo, ejecución y disciplina urbanística.</p> <p>e) Normar y gestionar el mantenimiento y uso de las áreas verdes, parques y jardines.</p> <p>f) Normar y gestionar la protección de la higiene y salubridad pública para garantizar el saneamiento ambiental.</p> <p>g) Construcción de infraestructuras y equipamientos urbanos, pavimentación de las vías públicas urbanas, construcción y mantenimiento de caminos rurales, construcción y conservación de aceras, contenes y caminos vecinales.</p> <p>h) Preservación del patrimonio histórico y cultural del municipio.</p> <p>i) Construcción y gestión de mataderos, mercados y ferias.</p> <p>j) Construcción y gestión de cementerios y servicios funerarios.</p> <p>k) Instalación del alumbrado público.</p> <p>l) Limpieza vial.</p> <p>m) Servicios de limpieza y ornato público, recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos.</p> <p>n) Ordenar y reglamentar el transporte público urbano.</p> <p>o) Promoción, fomento y desarrollo económico local.</p>	<p>a) Coordinación en la gestión de la prestación y financiación de los servicios sociales y la lucha contra la pobreza, dirigido a los grupos socialmente vulnerables y, principalmente, a la infancia, la adolescencia, la juventud, la mujer, los discapacitados y los envejecientes.</p> <p>b) Coordinación, gestión y financiación de la seguridad ciudadana y mantenimiento del orden público.</p> <p>c) Coordinación y gestión de la prestación de los servicios de atención primaria de salud.</p> <p>d) Promoción y fomento de la educación inicial, básica y capacitación técnico-vocacional, así como el mantenimiento de los locales escolares públicos.</p> <p>e) Coordinación de la provisión de los servicios de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.</p> <p>f) Promoción de la cultura, el deporte y la recreación.</p> <p>g) Defensa civil, emergencias y previsión de desastres.</p> <p>h) Promover la prevención de la violencia intrafamiliar y de género, así como de apoyo y protección de derechos humanos.</p> <p>i) Desarrollo de políticas públicas focalizadas a mujeres jefas de hogar y madres solteras.</p> <p>j) Promoción y fomento del turismo.</p>	
<p><b><u>Servicios mínimos obligatorios de los ayuntamientos:</u></b></p> <p>Cementerios y servicios fúnebres, recolección, tratamiento y disposición final de los desechos sólidos urbanos y rurales, limpieza vial, acceso a los núcleos de población, reconstrucción y mantenimiento de calles, aceras, contenes y caminos rurales, plazas, parques públicos, biblioteca pública, instalaciones deportivas, matadero, mercado, protección y defensa civil, prevención y extinción de incendios, protección del medio ambiente, planeamiento urbano y servicios sociales básicos. La construcción, reconstrucción y mantenimiento de autopistas y carreteras intermunicipales son responsabilidad del gobierno central.</p>		
<p><b><u>Servicios mínimos de los distritos municipales:</u></b></p> <p>a) La construcción, conservación y reparación de calles, aceras, contenes, caminos vecinales, puentes, fuentes y otras infraestructuras de interés comunitario existentes en su territorio. b) Cementerios y servicios funerarios. c) Conmemoración de las efemérides patrias y fechas conmemorativas. d) Llevar registros de marcas, señales y estampas de animales. e) Registros urbanos sobre solares y predios rústicos. f) La conservación, mejora y ampliación del alumbrado público. g) La recogida de desechos sólidos municipales y su disposición final. h) La vigilancia y protección de caminos, campos, fuentes, ríos y demás recursos naturales. i) La limpieza de calles y el ornato público. j) La administración y conservación de su patrimonio y los recursos naturales. k) La ejecución de obras y la prestación de servicios comprendidos en la competencia municipal y de exclusivo interés del distrito municipal.</p>		

análisis eminentemente técnicos, pues los errores cometidos en esta materia pueden anular los beneficios del proceso descentralizador e incluso provocar otros problemas vinculados a la capacidad de gestión, transparencia y rendición de cuentas de los municipios.

### **Historia reciente**

Con la Ley 140, que entró en vigencia el 1 de enero de 1984, se inició un proceso de fortalecimiento de los ingresos municipales, al asignarle a los ayuntamientos el 20% de las recaudaciones de Rentas Internas. En su momento, esta ley se consideró una conquista importante porque establecía un ingreso fijo y proporcional para los municipios del país y limitaba la discrecionalidad del gobierno mediante un mecanismo de distribución basado en el criterio demográfico. No obstante, aunque estos ingresos implicaron un aumento en los recursos que recibían los municipios, nunca llegaron a alcanzar ni siquiera el 1% de los ingresos ordinarios del gobierno central.

En 1996 se inició la discusión para modificar esta ley, en el marco de un debate sobre el monto en las asignaciones a los municipios. El gobierno nacional se opuso, posición que estuvo matizada por el hecho de que la mayoría de los ayuntamientos estaban bajo el control de la oposición política.

En 1997 se sustituyó la Ley 140 por la Ley 17-97, que dispuso que en vez del 20% de las recaudaciones por rentas internas se transfi-

riera a los ayuntamientos el 4% de los ingresos internos, incluyendo los ingresos adicionales y los recargos. A partir de 2001 se dispuso administrativamente elevar esta porción al 5% y para el presupuesto del año 2003 se dispuso incrementar las transferencias al 6%. Finalmente, la Ley 17-97 fue modificada por la Ley 166-03 para establecer incrementos graduales, de forma que en 2004 los ayuntamientos deberían recibir el 8% y a partir del año 2005, el 10% (Recuadro III.7).

Sin embargo, períodos alternados de discrepancia política entre los partidos del gobierno central y los partidos que dominan los municipios han determinado que se busquen mecanismos poco transparentes para eludir transferencias de esa magnitud. En realidad nunca se ha llegado al 10%. En el año 2006 la proporción alcanzada fue de sólo 6.8% (Cuadro III.9). No obstante, estas leyes han multiplicado los ingresos de los ayuntamientos por casi 12 veces en términos reales; en porcentaje del PIB los ingresos pasaron de 0.2% a 1.2% en poco más de una década. En porcentaje de los ingresos ordinarios del gobierno central pasaron de 1.3% a 6.8% para el mismo período.

La transferencia promedio a una entidad, ya sea municipio o distrito municipal, se multiplicó por cinco en términos reales, pasando 2 millones de pesos en 1995 a 10 millones de pesos en 2006 (a precios de 1995).

Estos recursos se distribuyen según el número de habitantes de cada entidad,

**Cuadro III.9 | Transferencias del gobierno central a los municipios, 1995, 2000, 2006**

<b>Años</b>	<b>No. de Ley</b>	<b>Nominales millones de pesos</b>	<b>Reales de 1995, millones de pesos</b>	<b>En % del PIB</b>	<b>En % ingresos ordinarios</b>
1995	140-83	318.0	318.0	0.2%	1.3%
2000	17-97	1,814.7	1,322.2	0.6%	3.5%
2006	166-03	12,928.4	3,800.3	1.2%	6.8%

Fuente: ODH/PNUD con información de Liga Municipal Dominicana, Secretaría de Finanzas y BCRD

El texto de la Ley 166-06, en su artículo 3, dice lo siguiente: “Para el año 2004, la participación de los ayuntamientos en los montos totales de los ingresos del Estado dominicano pautados en la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos será de un 8% y a partir del año 2005 se consignará un 10%, incluyendo los ingresos adicionales y los recargos”. Con esta redacción queda claro que la intención del legislador es que la autoridad nacional entregara el 10% de sus ingresos ordinarios.

El fisco suele recibir también ingresos extraordinarios para fines predeterminados, como los préstamos obtenidos. A veces también se reciben partidas de ingresos que no son recurrentes, por lo que no pueden estar sometidas a compromisos permanentes. También existían impuestos que se habían creado para fines específicos, como diferenciales de combustibles y comisiones cambiarias para pagar la deuda externa, los cuales han ido desapareciendo. Previendo tal situación, la Ley incluye un párrafo adicional a dicho artículo que precisa que “no estarán afectados con este porcentaje los ingresos fiscales que están especializados en la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos de la Nación a la fecha de la publicación de la presente Ley, ni los ingresos fiscales por concepto de recursos externos correspondientes a préstamos y donaciones”.

Al hacer estas excepciones del monto presupuestario, a ser considerado para el cálculo del 10%, la Ley pretendía que se transfiriera este porcentaje del fondo general vigente antes de esa ley; es decir, exceptuando los recursos externos y los impuestos especializados por leyes anteriores. En la práctica, se utilizó el mecanismo de considerar que ese mismo 10% constituye un ingreso especializado, con lo que se reduce el total a ser distribuido, así como deducir otros ingresos

que se especializaron con posterioridad. Sin dejar de reconocer la restricción fiscal del gobierno central, esta práctica viola la ley. De esta forma, del total de ingresos ordinarios del gobierno en 2006 se terminó transfiriendo a los municipios apenas un 6.7%.

Para 2007, de un presupuesto total aprobado por 258,480 millones de pesos, del cual los ingresos ordinarios serían unos 214,585 millones de pesos, las transferencias consignadas a los ayuntamientos (incluyendo un 5% para la LMD) ascienden a 12,125 millones de pesos, lo que equivale apenas al 5.7% de los ingresos corrientes y a un 4.7% del presupuesto total.

La intención manifiesta de las autoridades es seguir profundizando la reducción, tomando en cuenta que, sin modificar la Ley, la Carta de Intenciones sometida por el Gobierno al FMI en enero de 2007 dice lo siguiente: “El presupuesto contempla... (III) menores transferencias (en términos reales) a los municipios y poderes autónomos”. Más adelante propone que “El gobierno se encuentra en el proceso de evaluar el sistema de transferencias a los municipios y otros poderes autónomos del sector público, con el fin de asegurar consistencia entre la transferencia de recursos y las responsabilidades de gasto o las necesidades de financiamiento. En ese sentido, esperamos finalizar una propuesta para reformar el sistema de transferencias antes de junio de 2007, para su incorporación en el presupuesto de 2008. Al mismo tiempo, en enero de 2007, la nueva Secretaría de Economía, Planificación y Desarrollo, en coordinación con la Secretaría de Hacienda, empezará a monitorear el gasto de inversión de los municipios, tal como estipula la legislación vigente”.

tomando como referencia el último censo<sup>58</sup> y estableciendo un mínimo de 500 mil pesos mensuales para los municipios y 250 mil pesos al mes para los distritos municipales. Estas cantidades se incrementarán anualmente en el mismo porcentaje en que aumenten las transferencias totales<sup>59</sup>.

Esta forma de ejecución de la ley afectaba a los municipios grandes, ya que la Liga Municipal Dominicana (LMD) establecía los montos para los municipios y distritos municipales que no alcanzaban el mínimo y distribuía el remanente entre los demás.

El problema era que con la fragmentación política del territorio cada vez había más municipios pequeños, afectando a los grandes. Como medida administrativa la Liga Municipal Dominicana congeló los montos en 1 millón de pesos mensual para los municipios

y 435 mil pesos para los distritos municipales<sup>60</sup>.

En el año 2006, el ingreso per cápita anual de los municipios era de 1,144 pesos y el 25% de éstos recibía menos de 5.6 millones de pesos al año, lo que representaba el 3.1% de las transferencias del gobierno (Cuadro III.10).

El Gráfico III.2 muestra la cantidad de entidades municipales por nivel de transferencias recibidas. La tendencia ha sido que por cada 100 millones de pesos adicionales que, entre 1995 y 2006, se agregan a las transferencias se crean casi dos entidades municipales (1.76 entidades).

Este proceso de dispersión, si bien ha contribuido a hacer más democrática y justa la distribución territorial de los recursos públicos, tiene el inconveniente de que debi-

**Cuadro III.10** | **Transferencias a los municipios por tamaño, según la Ley 166-03 en 2006**

Municipios	Transferencias en pesos			Población	
	Pesos Anuales	Pesos Mensuales	Total acumulado (%)	Cantidad	Total acumulado (%)
Per cápita	1,448	121			
Mínimo total	874,640	72,887		799	
Menos 25%	5,635,491	469,624	3.1	4,024	2.9
Menos 50%	10,741,911	895,159	6.2	7,497	5.8
Menos 75%	20,770,442	1,730,870	11.1	14,474	11.4
Máximo	1,290,384,815	107,532,068	79.6	913,540	79.9
Total RD\$mm	12,282		100%	8,479,915	100%
Media RD\$	33,741,809			23,296	
Moda RD\$	5,072,100			18,280	

Fuente: ODH con información de la LMD

lita el régimen municipal por la proliferación de entidades sin las capacidades adecuadas.

### ¿Qué valoraciones hace la población sobre los ingresos y los municipios?

La LAPOP 2006 incluyó dos preguntas que indagaban sobre las responsabilidades y el financiamiento de los gobiernos municipales. Resultó que el 47.7% de las personas en-

cuestadas consideraban que “debe asignarse más obligaciones y recursos a los ayuntamientos”<sup>61</sup> y que el 34.9% estaba “incluso dispuesto a pagar más impuestos a los ayuntamientos, de manera que puedan prestar mejores servicios”. Es decir, en más de un tercio de la población hay “deseo y conciencia de que los ayuntamientos deben jugar un papel más activo y de mayor calidad en la oferta de los servicios a la población”.

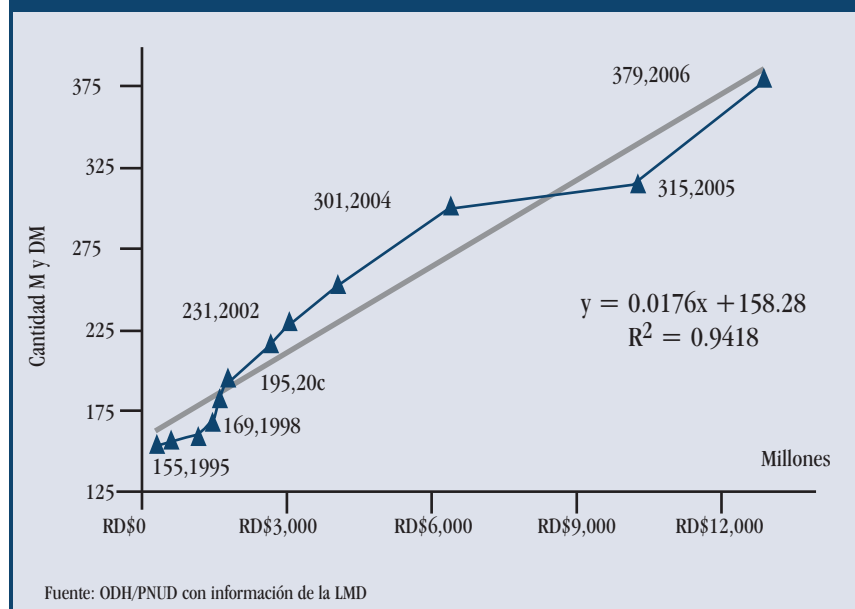
Esta actitud hacia los ayuntamientos se refleja en un aumento de confianza entre 2004 y 2006. En efecto, en una escala de 1 a 7, la confianza en los ayuntamientos subió de 3.1 a 4.6<sup>62</sup>.

### III.9.1 Las fuentes de ingresos

La situación financiera de los gobiernos municipales ha sido poco estudiada. No existe un adecuado sistema de estadísticas de finanzas públicas municipales, pues ningún órgano central procesa y consolida las informaciones individuales de los municipios y las publica de forma organizada y consistente. En muchos municipios se niegan a informar en detalle de sus ingresos y gastos o están incapacitados para hacerlo bien, de modo que cuando aparecen algunas estadísticas globales del ámbito municipal suelen estar desfasadas, incompletas o inconsistentes. La Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), respondiendo a una solicitud para este informe, indicó que la cobertura de municipios que reportan ingresos y gastos ha mejorado, pero sólo abarca el 70%.

Los ingresos de los municipios proceden de una serie de antiguas leyes (generalmente aprobadas por el Congreso Nacional en vez de por los órganos legislativos de los municipios), mediante las cuales se establecieron varios tributos, tarifas y cobros por servicios aplicados sobre operaciones económicas de pequeña monta, a los que se les suele llamar impuestos, arbitrios o tasas, por eventos o rentas. (Cuadro III.12).

**Gráfico III.2** | **Transferencias del gobierno (Ley 166-03) y cantidad de municipios y distritos municipales**



Cuadro III. 11

### Los 20 municipios y distritos municipales con mayor ponderación de los ingresos propios en el total de ingresos

Municipios	Porcentaje ingresos propios del total
Cabarete	44.8%
Baní	37.8%
Higüey	28.8%
Santiago	22.9%
Dajabón	20.4%
El Rosario (Pueblo Viejo, Azua)	20.0%
Las Terrenas	19.9%
Boca Chica	18.2%
Sosúa	17.5%
Sabana Buey	14.9%
Bayahibe	14.8%
San Gregorio de Nigua	14.6%
Montecristi	14.6%
San Francisco de Jacagua (Santiago)	14.1%
Azua de Compostela	13.4%
Puerto Plata	13.4%
Comendador (Elías Piña)	13.3%
San Francisco de Macorís	13.0%
Palmar De Ocoa	12.9%
Santo Domingo Este	12.7%

Fuente: ODH con información Contraloría General de la República

### III.9.2 El Distrito Nacional

El Distrito Nacional es una de las entidades municipales que menos depende de los ingresos de la Liga Municipal Dominicana (Anexo III.7). En 2006, el 40% de sus ingresos totales eran propios y esa fuente ha crecido en los últimos años, desde un 22% en 2002. Los ingresos propios por habitante en términos reales (a precios de 2002) se han multiplicado por 2.66 veces y en términos nominales por casi seis (Anexo III.8).

La principal fuente de recursos propios en el Distrito Nacional son los ingresos por concepto de letreros, vallas, espectáculos, parqueos, drenajes pluviales, pozos, moteles, etc., que representan 70% del total. Le siguen los ingresos que capta la Dirección de

Registro Civil (9%) (Anexo III.10). Hay que señalar que la estructura de los ingresos del Distrito Nacional se ha modificado sustancialmente en apenas cinco años.

### III.9.3 El resto de los municipios y distritos municipales

Para el resto de los municipios y distritos municipales del país, un análisis por tipo y fuente de ingreso indica lo pírrico, concentrado y obsoleto de las fuentes generadoras.

#### Ingresos propios

Los ingresos propios son los que resultan de cobrar algún impuesto, tasa o arbitrio que la ciudadanía debe pagar directamente.

Entre 2002 y 2004 los ingresos propios de los municipios y distritos municipales representaban entre el 9% y el 10% de los ingresos totales, alcanzando el 0.49% de los ingresos ordinarios del gobierno central y el 0.08% del PIB (Anexo III.9). Esta fuente de ingresos es muy elástica al tamaño de la población, ya que por cada 1% de diferencia en el tamaño de la población entre los muni-

Cuadro III.12

### Estructura de los ingresos totales de los municipios (excepto el DN) según tipo 2002-2004

Tipo de ingresos	Promedio 2002-04	Ingreso promedio 2002-2004 en % del ingreso ordinario del gob. central	Ingreso promedio 2002-2004 en % del PIB nominal
Otros ingresos especiales / diversos	7.3%	0.38	0.06
Subtotal de ingresos propios	9.4%	0.49	0.08
Por impuestos	1.9%	0.10	0.02
Por provento y establecimiento productivo	1.6%	0.08	0.01
Por recargos	0.0%	0.00	0.00
Por rentas diversas	3.6%	0.19	0.03
Por tasas	2.4%	0.13	0.02
Subvenciones - donaciones y contribuciones	83.30%	4.4	0.71
Total	100.00%	5.28	0.85

Fuente: ODH/PNUD con información de la Contraloría General de la República Dominicana. Banco Central de la República Dominicana y Secretaría de Hacienda

cipios se genera el 1.46% de diferencia de “ingresos propios” entre los mismos. Esto implica que hay un potencial de captación en los municipios grandes, no así en los pequeños (Anexo III.12).

Por municipios y distritos municipales, los ingresos propios han llegado a representar el 45% de los ingresos totales, como ocurre en Caberete. En Baní representan el 38%, en Higüey, el 29%, y en Santiago, el 23%, seguidos de Dajabón, El Rosario (Pueblo Viejo, Azua), Las Terrenas y Boca Chica (Cuadro III.10).

El promedio no ponderado de la participación de los ingresos propios en los fondos totales por entidad municipal es de 4.2% y en la mitad de ellas esta proporción está por debajo de 2.3% (Cuadro III.13).

Clasificados por tipo de ingresos, la mitad de los ingresos propios de los ayuntamientos provienen de rentas diversas, seguidos de ingresos por tasas y establecimientos y proventos. Las diez principales fuentes de estos ingresos representan el 65% de los ingresos propios, siendo la principal la recogida de basura, que representa el 18%, seguido de licencias para construcciones y salinas (Anexo III.13).

### Los “otros ingresos especiales y diversos”

Existe una categoría de ingresos producto de circunstancias especiales como: préstamos, productos de subastas, ventas de

bienes inmuebles, remediación y subdivisión de solares, transferencia de fondos, superávit del año anterior, etc. Durante el período 2002-2004 representaban alrededor del 7% de los ingresos totales de las entidades municipales, alcanzando el 0.38% del ingreso ordinario del gobierno central y el 0.06% del PIB.

Los municipios que más han utilizado esta fuente, proporcionalmente a sus ingresos totales, son Santiago, San Rafael del Yuma y Bahoruco. En general, el promedio simple de lo que representa esta fuente en los ingresos municipales es de 5.1% y en la mitad de los municipios esta fuente representa menos del 4.7% del total (Cuadro III.13).

Hay que notar que una sola fuente, los “empréstitos” explican el 67% de los ingresos, seguida de los “reintegros” (20%). Ambas justifican el 87% de este tipo de ingreso (Anexo III.14).

### Las subvenciones y donaciones

Son los ingresos que provienen de la Ley 166-03 de los subsidios a los municipios menos favorecidos<sup>63</sup>, subsidios extraordinarios y donaciones del Estado, los cuales representan alrededor del 83% de los ingresos totales.

### Los 20 municipios con más ingresos propios

La estructura de ingresos de los 20

Cuadro III.13   Algunos de los indicadores de la participación de cada fuente en los ingresos municipales (promedio 2002-2004, sin incluir al DN)			
Parámetro por municipio	Otros ingresos especiales / diversos	Ingresos propios	Subvenciones - donaciones y contribuciones
Media	5.1%	4.2%	90.7%
Menos del 25% municipios	3.1%	0.9%	88.0%
Menos del 50% municipios	4.7%	2.3%	92.4%
Menos del 75% municipios	6.7%	5.1%	94.8%
Máximo	22.8%	44.8%	99.8%
Mínimo	0.0%	0.0%	54.3%

Fuente: ODH/PNUD en base a información de la Contraloría General de la República



municipios y distritos municipales con mayor ponderación de los ingresos indica que la principal fuente es la recogida de basura, sobre todo para los ayuntamientos de Cabarete (9.8% de sus ingresos totales) y Santiago (11.5%).

Las licencias para construir y la tasa del 5% sobre terrenos no urbanizados son también importantes, en particular para los municipios con elevado flujo turístico (Cabarete, Higüey, Las Terrenas, Boca Chica, Sosúa y Puerto Plata).

La ubicación geográfica de la entidad municipal explica la preponderancia de ciertos tipos de ingresos propios. Es el caso de Baní, donde las salinas generan el 25.8% del total de sus ingresos propios, y de Dajabón y Comendador, dos municipios fronterizos donde los mercados y hospedajes (relacionados al comercio dominico-haitiano) generan el 13% y el 11.2%, respectivamente, del total de sus ingresos municipales.

Otras fuentes importantes son el rodaje y transporte de materiales (12.1% de los ingresos de San Gregorio de Nigua) y la matanza y expendio de carnes (20% de El Rosario). Del análisis de las fuentes de ingresos propios para estos 20 municipios y distritos municipales, se concluye que no hay un patrón definido del origen de los recursos (Anexo III.15).

### III.9.4 ¿De dónde captar recursos?

El financiamiento por medio de ingresos tributarios propios en el presupuesto municipal se ha reducido en términos relativos.

En la década de 1960 financiaban la mayor parte de los gastos municipales, pero ya en 1995 eran de alrededor del 38%. En 2001 habían bajado a menos de una sexta parte (16%) y para el trienio 2002-2004 estaban en un 9%. Esto conlleva el peligro de que el esfuerzo por recaudar desaparezca en gran parte de los municipios pequeños y

medianos, tomando en cuenta el escaso rendimiento de las figuras tributarias que deben explotar.

Este informe entiende que para lograr el desarrollo humano la forma de financiar los municipios debe considerar tres elementos: autofinanciamiento, equidad y eficiencia.

El primero contribuye a mejorar la capacidad de agencia, la autonomía, la autogestión y el empoderamiento de las comunidades. Fortalece la fiscalización ciudadana en el gobierno local, la exigencia de rendición de cuentas y la democracia.

La equidad garantiza el equilibrio entre la capacidad de autofinanciamiento de los municipios y las transferencias necesarias gubernamentales para lograr producir bienes y servicios públicos en todos los municipios. Es decir, el Estado debe garantizar que toda la ciudadanía tenga acceso a la igualdad de oportunidades.

Finalmente, la eficiencia se refiere a la relación entre resultado y esfuerzo, a la armonía en materia de política macroeconómica y eficaz administración tributaria.

### **¿Qué propone la nueva Ley de Municipios?**

La Ley 176-07 establece diez<sup>64</sup> tipos de tributos que incluyen los arbitrios, derechos y contribuciones, ingresos de patrimonio, impuestos y tasas, participaciones en los ingresos del Estado, subvenciones especiales, venta de productos y servicios, crédito y otras.

También establece que los arbitrios deben respetar los principios de que no se superpongan a los impuestos nacionales y no afecten ninguna actividad situada fuera del territorio. Además, la ley eliminó la restricción que existía de que los tributos debían someterse al Consejo Nacional de Desarrollo a través del Secretario Técnico de la Presidencia<sup>65</sup>. También se establece la colaboración entre la Administración Tributaria

*Las fuentes de ingresos propios en los municipios son pírricas, concentradas y obsoletas*

Nacional y los ayuntamientos en todos los órdenes de gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos municipales.

### **El gran desafío**

El desarrollo municipal necesita recursos y estos tienen que estar debidamente fiscalizados por la población y la administración central. La actual estructura de ingresos municipales poco ayuda al empoderamiento de los ayuntamientos. En la mitad de ellos los ingresos propios apenas representan el 2.3% de los ingresos totales. A estos montos pírricos se suma la naturaleza de los ingresos, cuyo tipo y fuente (basura, fiestas, juegos) denotan un severo atraso institucional que no encaja con los propósitos de generar desarrollo humano y satisfacer las nuevas competencias contemplada en la Ley 176-07.

Algunas de las medidas que se pueden tomar son:

1) Modificar la forma de asignación de la transferencia pública, tomando en consideración diferentes criterios además del de población. Hay que disponer de un sistema objetivo sobre la base de logros, competencias por los recursos y transparencia. Ello exige una fórmula objetiva y conocida con criterios claros. En el anexo del II Foro de Desarrollo Humano, un documento publicado en 2007 que complementa este informe, se detallan las diferentes formas de asignación de recursos en 12 países de América Latina, donde se incluyen elementos como valor agregado, distribución del ingreso, niveles de pobreza y metas alcanzadas.

2) Mejorar la capacidad técnica recaudadora de los impuestos de carácter local, como el impuesto a los rodamientos y a la propiedad.

3) Mejorar la coordinación entre las entidades recaudadoras a nivel nacional y local.

### **En resumen**

Las principales conclusiones que pode-

mos extraer sobre los tipos y fuentes de ingresos de los municipios son:

La situación financiera de los municipios ha sido poco estudiada y la información existente es en general de mala calidad, por lo que se hace imposible armar series en el tiempo. Los ingresos de los municipios proceden de leyes antiguas y se pueden dividir en tres grupos: ingresos circunstanciales, propios y subsidios del gobierno central.

Las transferencias del gobierno central a los municipios se han multiplicado por 12 veces, en términos reales, en once años.

Los ingresos de los municipios nunca han alcanzado la meta del 10% de los ingresos ordinarios establecido por ley. El año de mayor transferencia fue 2006 con casi 7%.

En el Distrito Nacional los ingresos propios crecen en términos absolutos y relativos. Han llegado a financiar casi el 40% del presupuesto total.

Las principales fuentes de recursos propios en el Distrito Nacional son los ingresos por concepto de letreros, vallas, espectáculos, parqueos, drenajes pluviales, pozos, moteles, etc.

Para el resto de los municipios del país, un análisis por tipo y fuente de ingreso indica lo pírrico, concentrado y obsoleto de la fuente que genera ingresos municipales.

Los ingresos propios de los municipios representan entre el 9% y el 10% de las recaudaciones totales. Por municipios esta fuente representa en promedio el 4.2% de las entradas y en la mitad de los municipios esta fuente representa menos del 2.3% de los ingresos, mostrando una relación positiva con el tamaño del municipio. Entre los 20 municipios en los que esta fuente registra un mayor peso hay una notable presencia de municipios con actividad turística. Además, la principal fuente por este concepto es la recogida de basura.

*El desarrollo municipal  
necesita recursos  
y estos tienen que estar  
debidamente fiscalizados  
por la población y la  
administración central*

Los ingresos especiales representan alrededor del 7% de los ingresos totales y la principal fuente son los empréstitos.

Las subvenciones y donaciones representan alrededor del 83% de los ingresos totales de los municipios, sin incluir al Distrito Nacional.

### III.10 Gasto municipal y rendición de cuentas

Aunque parezca insólito, el Estado dominicano no sabe cuánto es el monto total del gasto en las provincias ni en los municipios del país. La mayoría de las secretarías de Estado no pueden decir dónde ejecutan su gasto. Esto refleja, por una parte, el poco valor estratégico que históricamente se le ha asignado a la descentralización y a los gobiernos locales en la planificación y asignación de recursos de los gobernantes. Por otra parte, refleja que la equidad espacial y territorial no está entre las prioridades del Estado dominicano.

Tampoco existe un registro consolidado del gasto municipal y las informaciones están dispersas e incompletas. Según la Ley 166-03, los municipios estaban obligados a dedicar el 25% para pagos de personal (fijo y por contrato temporal), el 30% para servicios municipales<sup>66</sup> y el 40% para gastos de capital e inversión, de los cuales el 2% debe ser destinado al diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de proyectos de desarrollo municipal, el restante 5% iba a la Liga Municipal Dominicana (LMD).

La Ley de Municipios promulgada en 2007 establece una nueva redistribución, conservando el 25% para gastos de personal, 40% para inversión y obras de infraestructura, aumenta a 31% para el funcionamiento y mantenimiento ordinario de los servicios municipales e introduce el 4% dedicado a programas educativos, de género y salud<sup>67</sup>.

Este informe ha hecho un esfuerzo por

Cuadro III. 14

#### Estructura del gasto total de 277 municipios y distritos municipales, 2002-2004 (valores ponderados)

Concepto	Total
Servicios personales	38%
Servicios no personales	26%
Materiales y suministros	12%
Maquinarias y equipos	5%
Adquisición de inmuebles	1%
Construcción de obras y plantaciones agrícolas	1%
Aportes corrientes	4%
Aportes de capital	9%
Deuda pública	0%
Desembolsos financieros	0%
No clasificado	2%
Total	100%

Fuente: ODH/PNUD en base Contraloría General de la República

ordenar los gastos de los municipios y distritos municipales por objeto de gasto, según lo define la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES)<sup>68</sup> (Anexo III.16), utilizando para ello los registros de la Contraloría General de la República de 277 municipios y distritos municipales para el período 2002-2004.

De acuerdo con la reagrupación realizada, la media ponderada de los gastos en servicios personales<sup>69</sup> fue de 38% del gasto total, seguidos de los servicios no personales<sup>70</sup> y materiales y suministros (Cuadro III.14). Sin embargo, este porcentaje no es uniforme, varía por municipio y distrito municipal.

En efecto, por entidades municipales el gasto promedio en servicios personales estaba en 40.8% y la mitad de ellos estaban por debajo de esa media con un máximo de 49% y un mínimo de 28%, lo que significa que ningún municipio cumplía la normativa del 25% establecida en la Ley 166-03 (Anexo III.17).

En los servicios no personales, la media

Cuadro III.15	Tasas de crecimiento promedio anual del empleo en el gobierno central 1995-2006
Gobierno general	4.1%
Gobierno central	4.1%
Instituciones descentralizadas y autónomas	-0.5%
Municipios	10.6%
PEA	3.4%
Ocupados	3.3%
Fuente: BCRD	

de gastos de los municipios y distritos municipales fue del 24.2% con un mínimo del 15% y un máximo del 43%. En materiales y suministros la proporción gastada por las entidades municipales fue en promedio del 13.9%.

La estructura de los egresos por destino<sup>71</sup> del gasto para el año 2005, fue calculada sobre la base de 241 municipios y distritos municipales. El resultado indica que aproximadamente la mitad del gasto se destina a administración (48.3%), el 11% a servicios municipales, el 8% a compra y mantenimiento de propiedades y equipos, y el 5% a deuda municipal. En síntesis, ya sea que se registre el gasto por objeto o por destino, no hay evidencias de que se cumpla con la estructura de gasto estipulada por ley (Anexo III.18).

### III.10.1 Empleo municipal

Los empleos de los ayuntamientos en los municipios y distritos municipales se han triplicado en 11 años, pasando de 17.4 mil a 51.6 mil puestos de trabajo, lo que representa un crecimiento dos veces y medio superior al crecimiento del empleo en el gobierno general y central, y más de tres veces el crecimiento de la población económicamente activa (PEA) total y ocupada (Cuadro III.15). La consecuencia de estos ritmos de creci-

Cuadro III.16	Participación del empleo <sup>a</sup> en los ayuntamientos <sup>b</sup> en la población ocupada, 2006
Media	3.83%
Mínimo	0.50%
Hasta 25%	1.93%
Hasta 50%	2.76%
Hasta 75%	4.40%
Hasta 100%	30.50%
Desviación estándar	3.69%
Coefficiente de variación	96.42%
<p><b>a</b> Incluye los cargos nombrados, nominales, jornaleros, igualados, técnicas, total.</p> <p><b>b</b> Para 213 municipios y no incluye al Distrito Nacional.</p> <p>Fuente: ODH en base a la Contraloría General de la República</p>	

miento es que en términos del empleo público total y de los ocupados, los que trabajan en los municipios y distritos municipales se han duplicado, pasando de una participación de un 6.5%, en 1995, en los empleos públicos totales a un 12.4%, en 2006 (Anexo III.19).

El empleo en los ayuntamientos está íntimamente asociado con las transferencias gubernamentales, en un 88%; de forma que entre 1995 y 2006, cada aumento del 1% en las transferencias reales del gobierno central a los municipios fue acompañado de un crecimiento en el empleo de los ayuntamientos de un 0.48% (Gráfico III.3). Esta relación es del mismo orden de magnitud del impacto que tiene el crecimiento económico en el empleo total y del crecimiento del gasto público real en el empleo público<sup>72</sup>(Anexo III.20).

Los ayuntamientos emplean al 3.8%, de la población ocupada de cada municipio (media simple), en un rango de variación que va desde un 0.50% a un 30.50% de participación. La mitad (la mediana) de los cabildos del país emplean menos de 2.76% de la población ocupada del municipio y el 75% está por debajo de 4.4% (Cuadro III.16).

Los ayuntamientos en los municipios que están en la frontera suroeste son los que

más empleos generan con relación a la población ocupada provincial. En efecto, en los municipios de Independencia, el ayuntamiento emplea el 7.5% de la PEA de la provincia, seguido por Pedernales (6.1%), Azua (4.6%), Bahoruco (4.5%) y Barahona (4.4%); mientras que entre los ayuntamientos que menos PEA ocupan están: La Romana, San Pedro de Macorís, la provincia de Santo Domingo, La Altagracia y Santiago (Mapa III.3).

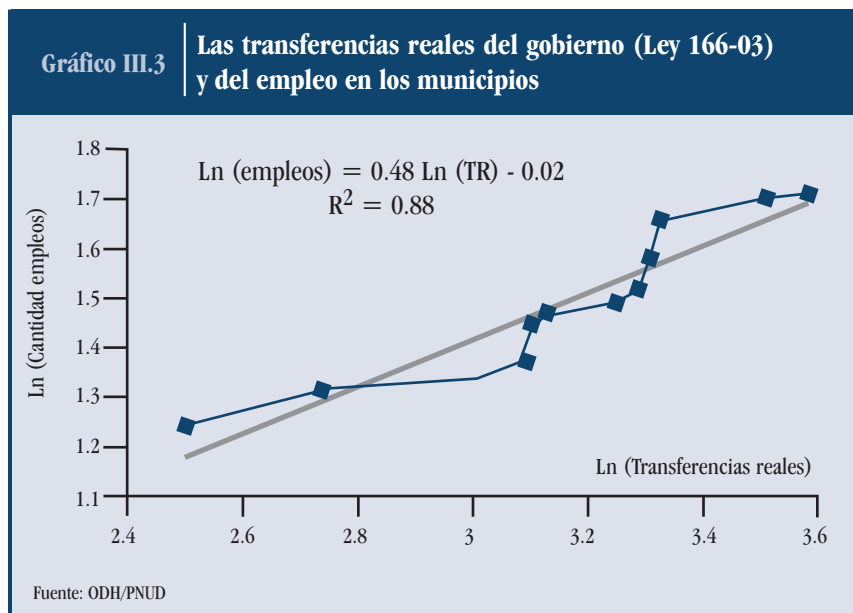
### III.10.2 ¿A quién le rinde cuentas el municipio?

El artículo 11 de la Ley 166-03 estableció que los ayuntamientos debían enviar un informe trimestral a la Contraloría General de la República, a la Cámara de Cuentas y a la Liga Municipal Dominicana (LMD) donde justificaran las cuantías y finalidades a que se hayan destinado los recursos obtenidos.

Sin embargo, como fue indicado anteriormente, no existe ningún documento público que establezca la pulcritud de las cuentas municipales, ni siquiera que registre en forma consistente y con la prontitud necesaria la ejecución presupuestaria. Esto quiere decir que para fines de la sociedad, la ejecución del gasto de los ayuntamientos, como muchas otras cosas del Estado dominicano, es poco transparente y mientras no exista una producción sistemática de estadísticas consolidadas y detalladas que puedan ser analizadas desde diferentes perspectivas, el Estado y la sociedad dominicana no tendrán una idea cierta de qué sucede con las finanzas municipales.

La ley 176-07 creó la figura del contralor municipal<sup>73</sup>, quien tendrá como función la fiscalización de las actividades de los ayuntamientos y las demás entidades municipales, así como verificar el cumplimiento de todas las normas. Este funcionario será designado por el concejo municipal<sup>74</sup> mediante concurso público

Por otra parte, la Ley de los Municipios



determina igualmente<sup>75</sup> que la fiscalización corresponde a la Cámara de Cuentas y a la Contraloría General de la República, pero va más allá al establecer<sup>76</sup> el “control de la comunidad” mediante la auditoría social por parte de los municipios y las entidades de la sociedad civil. El artículo 270 obliga a la Cámara de Cuentas a hacer públicos los resultados de las auditorías realizadas a los municipios y distritos municipales en cuanto a la eficacia y eficiencia presupuestaria.

Finalmente, como se señaló en el capítulo II, la Ley 176-07 crea nuevas figuras de participación como son el derecho de petición, el referéndum municipal, el plebiscito local, el cabildo abierto y los presupuestos participativos.

Todos estos cambios pueden ser la base para un nuevo escenario de mayor transparencia y eficacia en la gestión municipal, pero habrá que esperar los cambios institucionales que genere la Ley de Municipios, que por sí sola no es suficiente si no se acompaña del capital social acumulado en los municipios y de una cultura política partidista diferente.

*La calidad de las estadísticas municipales es muy deficiente*

**En resumen**

De la magnitud, la forma y la rendición de cuentas de los municipios se extraen las siguientes conclusiones:

Las secretarías de Estados no tienen un sistema de registro que permita determinar la distribución provincial y municipal de su gasto.

La distribución de gastos de los municipios está regida por la Ley 166-03, modificada por la Ley 176-07 de Municipios. La calidad de las estadísticas municipales no permite determinar si se cumple con este mandato. Un ejercicio preliminar realizado para este informe indica que los servicios personales alcanzan el 38% del total, muy por encima del 25% establecido en la ley. Entre los municipios, esta categoría de gasto se mueve entre un mínimo de un 28% y un máximo de 49%.

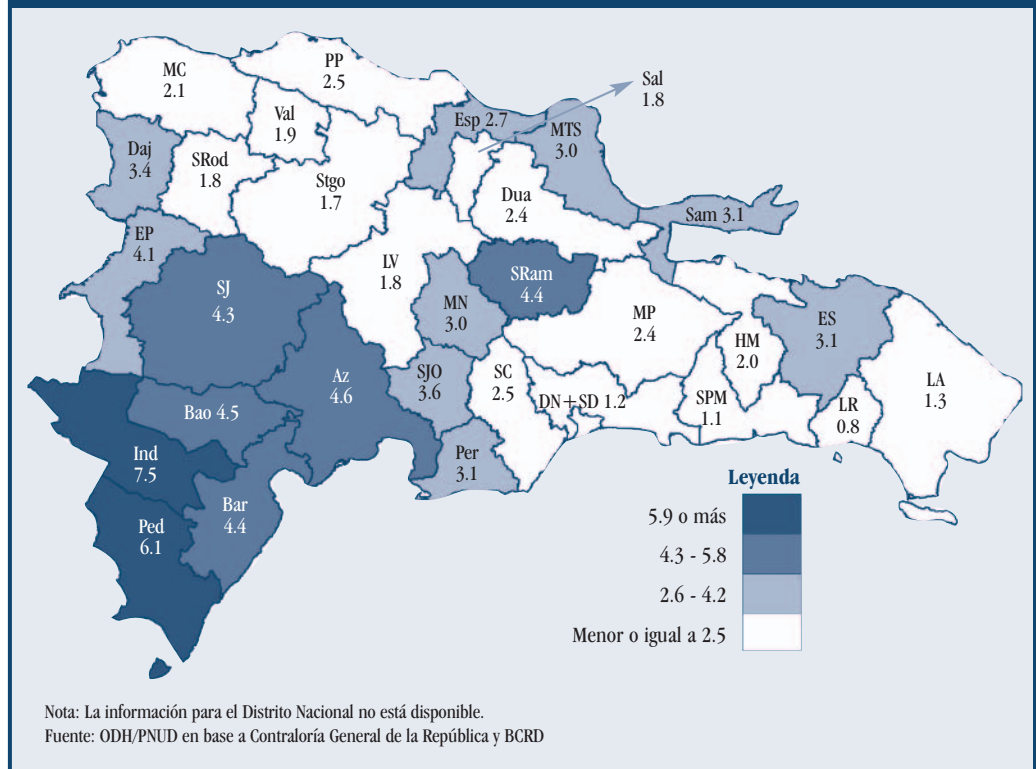
El empleo en los ayuntamientos se ha

disparado, multiplicándose por tres en 11 años y duplicándose en términos de la PEA total y del empleo público. El empleo de los ayuntamientos representa el 3.8% de la PEA por municipio y se mueve en un rango de entre 0.50% a 30.50% de participación. Los municipios en los que más personas de la comunidad trabajan en el cabildo están en la zona fronteriza.

El ayuntamiento debe rendirle cuentas de sus gastos a la Contraloría General de la República, a la Cámara de Cuentas y a la Liga Municipal Dominicana (LMD), sin embargo, no hay registros sistemáticos públicos de estas ejecuciones.

Finalmente, no caben dudas de que la implementación de la nueva Ley de Municipios puede significar un cambio radical en la forma de hacer política a nivel municipal, ya que crea los mecanismos para permitir una efectiva participación de la población en

**Mapa III.4 | Empleados en los municipios como % del total de ocupados, 2006**



las decisiones, en la transparencia y en la evaluación de las ejecuciones municipales.

### III.11 Perfil del empleado municipal

En julio de 2007, el Presidente de la República señaló que el acceso al empleo público está determinado por el triunfo del partido en que se milita, lo cual afecta la calidad del servicio público porque prevalece la “partidocracia” y no la “meritocracia”<sup>77</sup>. Estas declaraciones reflejan la incapacidad del sistema político dominicano para profesionalizar al sector público, ya que quien denunció la “partidocracia” fue la persona que había ejercido la Presidencia de la República por casi ocho años. De hecho, la Ley de Servicio Civil y la Carrera Administrativa (Ley 14-91) fue promulgada en 1991 y su Reglamento en 1994; es decir, hace 16 años y apenas 18,861 personas han sido incorporadas al sistema de carrera administrativa. Esto representa poco más del 4% del empleo público. A ese ritmo se necesitarán más de 200 años solamente para que las personas que hoy están empleados sean parte del sistema.

La referida ley excluye de manera explícita a las instituciones públicas que no son dependencias directas del Poder Ejecutivo. Por tanto, los organismos públicos descentralizados, como los ayuntamientos, no pueden acogerse a ese derecho porque sus funcionarios los nombran las autoridades municipales. Esto facilita que cada síndico/a tenga la potestad de nombrar su personal y tener una red clientelar propia o de su facción partidaria, como ocurre en el gobierno central. Esta situación se pretende corregir con la introducción del artículo 149 de la Ley 176-07, que señala que “la función pública municipal es regulada de conformidad con la Ley y reglamentos de servicio civil y carrera administrativa que aplique en general para la administración pública”; y el artículo 60 es más explícito cuando indica que “entre las funciones del síndico está nom-

brar o destituir a los y las funcionarios y empleados del ayuntamiento, de conformidad con la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa vigente”<sup>78</sup>.

Sin embargo, a pesar de la intención legislativa no queda claro si hay que modificar la Ley 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Un estudio sobre el perfil de las personas empleadas por los municipios, realizado en 2001 en 27 ayuntamientos de ocho regiones del país y clasificados como grandes, medianos y pequeños<sup>79</sup>, da cuentas de la precariedad del personal municipal.

El personal es fundamentalmente masculino, de edad madura, con baja formación y trabaja en el ayuntamiento en promedio durante un cuatrienio (4.68 años). La mayoría es personal nominal (nombrado directamente por el síndico) con un salario promedio bajo, ya que el 75% ganaba menos de 3,000 pesos, lo cual apenas cubría el costo de la canasta de consumo del quintil más pobre, unos 2,931 pesos, en el año de la encuesta (2001).

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

El estudio registra algunas diferencias por tamaño del cabildo<sup>80</sup>. En efecto, se evidenció que hay mayor formación académica según aumenta el tamaño, hay menos estabilidad en los empleos en los ayuntamientos pequeños y medianos que en los grandes,

*El personal de los ayuntamientos es masculino, de edad madura, con baja formación, trabaja por cuatro años y recibe un salario promedio bajo*

Cuadro III.17

### Salario de los síndicos/síndicas de municipios y distritos municipales, 2005

Rangos de salarios miles RD	Frecuencia		Salario Medio promedio
	Cantidad	Porcentaje	
Menos 20 <sup>a</sup>	76	25.5%	16,342
20.1 a 30	93	31.2%	26,642
30.1 a 40	52	17.4%	37,509
40.1 a 50	41	13.8%	46,989
50.1 a 60	15	5.0%	57,714
60.1 a 70	10	3.4%	65,444
70 y más	11	3.7%	84,168
Total <sup>b</sup>	298	100.0%	
Media			33,701
Mediana			30,000

<sup>a</sup> Incluye el valor del límite superior.

<sup>b</sup> Solamente incluye 299 que fueron reportados por la Contraloría General de la República. No incluye al Distrito Nacional.

Fuente: ODH con información de la Contraloría General

así como mayor entrenamiento en los grandes que en los pequeños (Anexo III.24).

En conclusión, esta encuesta aunque es de 2001 y corresponde a una muestra reducida, refleja la baja formación profesional del personal de los ayuntamientos, el reducido carácter técnico del mismo, la poca estabilidad laboral y la necesidad de mayor entrenamiento. Esta situación se hace más dramática en la medida en que los ayuntamientos se ven presionados para satisfacer las nuevas competencias que se derivan de la Ley de Municipios de 2007.

#### **El salario de la sindicatura**

La Ley 176-07 regula los niveles salariales al interior de los municipios<sup>81</sup>. Así, las vicesindicaturas devengarán un sueldo mensual de hasta un 60% del que corresponda a la sindicatura, y la presidencia o vicepresidencia del Concejo Municipal percibirá, respectivamente, un 25% y un 10% más que la cantidad autorizada para la regiduría. Quienes integren el Concejo Municipal no podrán recibir un salario mayor al de la vicesindicatura. En los distritos municipales, los y las

vocales no podrán recibir un salario mayor al 40% del salario que devengan las regidurías del municipio correspondiente.

Según los registros de la Contraloría General de la República para 2005, con información de 298 síndicos/as de municipios y distritos municipales, el salario promedio era de 33,000 pesos<sup>82</sup> y la mitad de ellos ganaba menos de 30,000 pesos<sup>83</sup>. Esto significa que el salario de un síndico/a es casi dos veces el costo de la canasta alimentaria familiar promedio del país. Solamente el 7% gana más de 60 mil pesos (Cuadro III.17).

Si el salario del síndico o síndica es la base para establecer la remuneración del personal elegido de los ayuntamientos, sería conveniente que existiera una política de remuneración a fin de evitar arbitrariedades y prácticas que puedan afectar el desenvolvimiento de los ayuntamientos.

### **III.12 Espacios institucionales para y supra municipales**

Los municipios tienen tres grandes espacios para coordinar y crear externalidades: la Liga Municipal Dominicana (LMD), la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) y las mancomunidades y asociaciones.

#### **III.12.1 Liga Municipal Dominicana (LMD)**

La Liga Municipal Dominicana (LMD) fue creada en diciembre de 1938, mediante la Ley 49, como parte de una propuesta continental de la época<sup>84</sup> para promover las relaciones y la cooperación entre los municipios a fin de que puedan prestarse ayuda mutua para el desarrollo y la solución de sus dificultades, difundir información, hacer intercambios, procurar la solución de problemas y ofrecer asesoría técnica y asistencia financiera.

En 1965, mediante la Ley 673, la LMD quedó facultada para revisar e introducir modificaciones a los presupuestos de los mu-



nicipios, aprobar las transferencias de fondos y dictar providencias para que los fondos municipales sean invertidos correctamente.

Adicionalmente, los ayuntamientos, además de las cuentas mensuales que rendían a la Contraloría y Auditoría General de la Nación, quedaron obligados a someter sus cuentas al Comité Ejecutivo de la LMD para fines de revisión. Por otra parte, las obras públicas por encima de cierto valor debían ser ejecutadas mediante planos, presupuestos y especificaciones elaborados en la Oficina de Construcciones Municipales de la LMD, quedando exceptuados los ayuntamientos que tuviesen Oficinas Técnicas con capacidad adecuada. Asimismo, la ley facultaba a la LMD para inspeccionar las obras que realizaran los ayuntamientos y creaba una oficina de compras de bienes muebles e inmuebles que decidiría sobre las compras realizadas por los cabildos. Con el tiempo, esa oficina actuó como un almacén para surtir a los ayuntamientos de suministros. Finalmente, la Ley 673 consignaba la facultad de la LMD para disponer inspecciones de las oficinas de los ayuntamientos cuantas veces lo creyera necesario. Toda esta normativa cambia con la nueva Ley de Municipios como se explica más adelante.

### **Los ingresos de la LMD**

La Ley 140, de 1983, sobre los ingresos a los ayuntamientos, estableció como fuente de ingresos de los municipios el 20% de los ingresos de rentas internas más una subvención fija. También determinó que la LMD retuviera el 5% para “otros órdenes distributivos”; y de la suma del 5% retenido más la subvención, la Liga podía retener el 30% para sus gastos presupuestarios. Además, esta ley facultaba a la Liga a recibir y redistribuir los fondos entre los ayuntamientos.

La Ley 140 fue derogada por la Ley 17 de 1997, que estableció como fuente de la subvención a los municipios el 4% de los ingre-

sos fiscales del Estado, y facultó a la LMD a retener el 5% para sus fines presupuestarios y para otras órdenes distributivas.

Esta legislación fue modificada en parte por la Ley 166-03, la cual elevó la subvención de los municipios hasta el 10% de los ingresos ordinarios del Estado, manteniendo que el 5% del valor total de la subvención sea retenido por la LMD para atender sus gastos de funcionamiento operativo. También consignó 20 millones de pesos del Presupuesto Nacional, de los que la mitad debía utilizarse en el fondo de pensiones y jubilaciones e indemnizaciones de los servicios municipales y la otra mitad para capitalizar los fondos de préstamos (fondo rotativo y el fondo de cooperación intermunicipal) de la LMD a los ayuntamientos.

El resultado de estas leyes es que los ingresos nominales de la LMD se multiplicaron por 71 veces, mientras que en valores reales se multiplicaron por 21 veces en un lapso de 11 años, magnitudes muy superiores a las que aumentó el monto total de la subvención a los municipios, cuyos ingresos crecieron 41 veces en términos nominales y 12 veces en términos reales. Esto significa que la Liga Municipal Dominicana (LMD) recibía en 2006 tantos ingresos como un municipio que tuviera 469 mil personas, lo que representa el 5.4% de la población y explica la encarnizada lucha que desataron los partidos políticos por controlarla (Cuadro III.18).

### **La nueva Ley 176 de 2007: un cambio radical <sup>85</sup>**

La Ley 176-07 cambió formas y contenidos de la LMD y limitó sus funciones a las de asesoría en materia técnica y de planificación. La nueva LMD deberá promover la cooperación de los municipios entre sí y con el gobierno central, difundir información, buscar soluciones comunes a sus problemas, cooperar en materia de relaciones

**Cuadro III.18** | **Liga Municipal Dominicana: ingresos para operaciones, 1995-2006**

Año	Leyes	Millones de pesos	% del total de la subvención a los municipios	Millones de pesos de 1995
1995	Ley 140	9.1	2.9%	9.1
1996	Ley 140	17.6	3.0%	16.7
1997	Ley 17-1997	36.5	3.1%	32.0
1998	Ley 17-1997	60.7	4.1%	50.7
1999	Ley 17-1997	76.9	4.7%	60.4
2000	Ley 17-1997	90.7	5.0%	66.1
2001	Ley 17-1997	132.9	5.0%	88.9
2002	Ley 17-1997	152.3	5.0%	96.8
2003	Ley 17-1997	203.1	5.0%	101.4
2004	Ley 166-03	321.4	5.0%	105.9
2005	Ley 166-03	512.7	5.0%	162.1
2006	Ley 166-03	650.0	5.0%	191.1

Fuente: LMD, Banco Central y Secretaría de Estado de Hacienda

*FEDOMU tiene un gran potencial siempre y cuando mantenga la lealtad a los municipios*

internacionales, colaborar con los ayuntamientos en el ejercicio de sus actos legales, administrativos, económicos, financieros y de servicios, promover la organización de los municipios y propiciar las discusiones y estudios de diferentes aspectos que mejoren la calidad de los servicios.

Queda explícitamente impedida de fiscalizar e intervenir en las actividades y decisiones de los ayuntamientos, limitándose a hacer recomendaciones a los gobiernos locales, las que pueden ser adoptadas o rechazadas por los ayuntamientos.

En materia de presupuesto, serán los propios municipios quienes lo determinarán en su asamblea anual, en coordinación con la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD), para que sea contemplado en la Ley de Presupuesto.

En conclusión, las funciones de la LMD se redimensionan haciendo énfasis en las asesorías, que son necesarias, sobre todo por la proliferación y dispersión en el tamaño de los ayuntamientos. Por otra parte, la nueva dinámica municipal demanda un cuer-

po técnico especializado en estos temas, que pueda crear externalidades y apoyar el trabajo de los ayuntamientos a fin de cumplir con sus nuevas competencias.

### III.12.2 Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU)

La FEDOMU se constituye en un gremio municipal en el año 2000<sup>86</sup>, con vocación a ser integrada por las dos ramas de los gobiernos locales: las y los síndicos y las y los representantes de la Sala Capitular. Nace amparada por la Ley de Organizaciones sin Fines de Lucro (Ley 520-00) y tiene como misión promover en los municipios la democracia, la transparencia, la participación, la gobernabilidad y lograr una mayor descentralización.

Entre sus funciones están la defensa, promoción de la autonomía y competencia de los municipios, el fomento de la descentralización financiera, económica, política, funcional y administrativa del Estado; el fortalecimiento técnico-administrativo de la gestión municipal, y propiciar un marco jurídico que fortalezca a los ayuntamientos, entre otras.

En los pocos años de existencia de la FEDOMU ha logrado reconocimiento y legitimidad tanto en el mundo municipal como en organizaciones de su género y en agencias internacionales de cooperación, algunas de las cuales la tienen como su interlocutor principal para los temas de ayuda a los municipios.

Por otra parte, el hecho de haber sido integrada por municipalistas de diversos partidos políticos ha contribuido a mejorar el conocimiento de estos temas en cada uno de los partidos, al tiempo que se va produciendo, poco a poco, un mayor involucramiento de líderes de la comunidad y de la academia. FEDOMU ha contribuido a fortalecer las relaciones intermunicipales, produciendo diversas asociaciones regiona-

les de municipios que se convierten en la base para la existencia de mancomunidades municipales más sólidas y con mayores posibilidades, no solamente de fortalecerse para reclamar lo que entiendan como sus derechos, sino para potenciar sus posibilidades para la gestión de servicios, aunando esfuerzos y recursos para tal fin. Entre los miembros de FEDOMU se encuentran las asociaciones regionales de municipios, entre las que están:

- Asociación Regional de Municipios del Nordeste.
- Asociación Regional de Municipios del Cibao Central.
- Asociación Regional de Municipios del Noroeste.
- Asociación Regional de Municipios de la región Norcentral.
- Asociación Regional de Municipios de la región de Valdesía.
- Asociación regional de municipios de la región El Valle.
- Asociación Dominicana de Municipios del Este.
- Asociación Regional Metropolitana.

Los municipios no federados pueden solicitar ser miembros directamente o a través de la asociación regional que le corresponda, después de haber sido aprobada su propuesta por su respectivo Consejo de Regidores, mientras que los distritos municipales pueden ser miembros de FEDOMU, con voz pero sin voto. Su membresía tiene que ser a través de las asociaciones regionales.

En conclusión, FEDOMU tiene el potencial de crear capital social entre los municipios y puede ser la base de un pacto social municipal. No obstante, su éxito dependerá de que mantenga la lealtad al municipio y a la ciudadanía municipal, y no

se convierta en un instrumento de los partidos políticos.

### III.12.3 Asociaciones y mancomunidades municipales

La antigua Ley 3455 establecía la posibilidad de cooperación intermunicipal<sup>87</sup> a través de la asociación y cooperación entre los ayuntamientos o entidades similares de otros países en todo género de actividades que tiendan a mejorar la vida del municipio. También se preveía la posibilidad de que los ayuntamientos pudieran participar con otros cabildos o con particulares para constituir compañías por acciones que se dedicaran a la explotación de servicios de utilidad pública para prestarlos y obtener beneficios razonables<sup>88</sup>.

La Ley 176, aprobada en julio de 2007, establece dos formas de organizaciones:

a) Asociacionismo municipal, que permite crear asociaciones de ayuntamientos sin fines de lucro y con personalidad jurídica propia. Estas asociaciones tendrán como objetivo proteger y promover intereses comunes, celebrar convenios con otras entidades y organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros, así como sostener relaciones, asociarse y cooperar con entidades subnacionales de otros países<sup>89</sup>.

b) Las mancomunidades son asociaciones entre municipios para ejecutar en común obras y servicios de su competencia. Para mancomunarse no es necesario que los municipios pertenezcan a la misma provincia, ni que exista entre ellos continuidad territorial. La ley establece que los ayuntamientos y las mancomunidades podrán crear empresas de capital público o mixto para los propósitos de la mancomunidad, en cuyo capital accionario participarán en función de sus aportes, pudiendo incorporar aportes del sector privado cuando se considere que pueda realizar contribuciones financieras y de tecnologías.

*El principal vínculo del gobierno central con los ayuntamientos es a través de la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD)*

### **La práctica**

En el país se usan indistintamente los conceptos de asociación y mancomunidad. Si bien en sus inicios varios ayuntamientos de algunas zonas del país se agruparon bajo la denominación de asociaciones han realizado funciones de mancomunidades y viceversa. Por ejemplo, manejar desechos sólidos, comprar equipos que sirven conjuntamente a más de un municipio, financiar las operaciones de las unidades técnicas de apoyo a los ayuntamientos, proyectos de desarrollo comunitario conjunto, etc. Sin embargo, la práctica más común hasta hoy ha sido más de asociaciones y menos de mancomunidad (Recuadro III.8).

### **III.13 Relaciones de los ayuntamientos y el gobierno central**

Las relaciones entre las diferentes instancias de la administración pública y los municipios fueron redefinidas en la Ley de Municipios de 2007. Estas relaciones se guiarán por los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, información mutua y respeto a sus respectivas competencias<sup>90</sup>.

Los vínculos pueden ser resumidos en los siguientes aspectos:

- El Estado tiene la responsabilidad de garantizar la asistencia necesaria a los ayuntamientos para que cumplan sus competencias cuando éstos, por razones de fuerza mayor, no puedan prestar algún servicio municipal.
- Las funciones de los cabildos, algunas contempladas en leyes sectoriales como las de salud y educación, ahora tienen un margen de actuación amplio en la medida en que se faculta a los municipios a desempeñar algunas de estas competencias en forma directa, coordinada o delegada.
- Se redefinen las relaciones de los ayunta-

mientos con la Liga Municipal Dominicana (LMD) en su nuevo carácter de órgano asesor.

- Los organismos e instituciones del Estado prestarán una colaboración especial<sup>91</sup> cuando se trate de municipios que estén en la pobreza extrema, tengan un costo mayor en los servicios considerados esenciales por su localización geográfica o forma de asentamiento de su población. También cuando hayan sufrido las consecuencias catastróficas de fenómenos naturales tengan un reconocido valor medioambiental o marcado valor turístico.
- Los vínculos con la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD) se dan a través de la coordinación del presupuesto para la LMD. Al mismo tiempo, la Ley 496-06 que crea la SEEPYD, le asigna a ésta la función de coordinación institucional y territorial con los municipios para todo lo relativo a la ordenación y ordenamiento urbano, rural, y calificación de usos de suelo. Además de la coordinación con los municipios para la formulación y el seguimiento del plan nacional plurianual de inversión del sector público.
- En materia de endeudamiento, los ayuntamientos están regulados por lo establecido en la Ley de Crédito Público.
- En materia de medio ambiente por lo que dispone la Ley General de Medio Ambiente y las resoluciones y reglamentos dictadas por los organismos nacionales.

Hay que destacar que dentro del gobierno central ninguna instancia coordina y centraliza las relaciones de éste con los municipios y no contempla vínculos con la Secretaría de Interior y Policía a excepción de lo relativo a la policía municipal.

En el ámbito provincial están los Con-

## Recuadro III.8 | Las experiencias de asociaciones y mancomunidades entre ayuntamientos

### **Asociación de Municipios de la Región Enriquillo (ASOMURE)**

Surgió en 1997 con el objetivo de contribuir a la defensa, promoción y fortalecimiento de la autonomía y competencia de los municipios miembros, impulsar y consolidar la descentralización y fortalecer técnicamente la gestión administrativa de los municipios. Está constituida por los 24 municipios y 27 distritos municipales de las provincias de Barahona, Pedernales, Independencia y Bahoruco.

Para los trabajos técnicos establecieron una unidad técnica intermunicipal con el apoyo de la Fundación DEMUCA-AECI y financiada por los miembros, una oficina técnica de apoyo a los municipios en los ámbitos de formación de personal, finanzas públicas municipales, informática, planificación del desarrollo local, presupuesto participativo y proyectos de los ayuntamientos.

La experiencia de ASOMURE es reconocida a nivel nacional, habiendo sido galardonada en 2006 por FEDOMU como la asociación de municipios que más ha avanzado en su desarrollo institucional.

### **Asociación de Municipios del Río Macacía (AROMA)**

Surgió en 1999 con el apoyo de Helvetas<sup>a</sup> para el manejo de la cuenca del río Macacía, a través de la capacitación de los productores. Está formada por seis municipios: Las Matas de Farfán, El Cercado y Vallejuelo, pertenecientes a la provincia de San Juan, y por Comendador, El Llano y Hondo Valle, pertenecientes a Elías Piña.

Según la promoción institucional de AROMA<sup>b</sup>, el proyecto contempla aunar esfuerzos de instituciones del gobierno central, organizaciones comunitarias, los gobiernos locales y la cooperación internacional para implementar un conjunto de acciones en los ámbitos de capacitación y transferencia de tecnología, producción de cultivos alternativos, instalación y rehabilitación de sistemas de agua potable y riego, siembra de árboles frutales y maderables, protección del bosque nublado de la Sierra de Neiba, crianza de animales menores y zonificación territorial a nivel municipal.

Actualmente cuenta con 105 comités de protección de los acuíferos identificados en la cuenca del río Macacía y ha formado un grupo numeroso de agricultores como multiplicadores que a su vez tienen bajo su dirección a otros, organizados en red, para instruirlos en la técnica del manejo de acuíferos.

Disponen de una unidad operativa (podría llamarse oficina técnica) cuyos gastos de logística son cubiertos por los ayuntamientos con una cuota de 5,000 pesos mensuales. Adicionalmente, poseen equipo pesado para la construcción de infraestructura (rodillo, buldózer, pala mecánica y retroexcavadora) y un fondo de un millón de pesos para instalación de tuberías. También ejecutan proyectos agrícolas conjuntamente con el Instituto Agrario Dominicano (IAD) para el desarrollo de la frontera, con criterios de protección al medio ambiente.

Notas

<sup>a</sup> Asociación suiza para la cooperación internacional.

<sup>b</sup> <http://www.helvetas.org.do/aroma.html>. consultada el 11 de agosto de 2007.

### **Asociación de Municipios y Distritos Costeros**

Agrupar los municipios de Miches, Sabana de la Mar y El Valle, a los cuales se le han sumado los distritos municipales de El Cedro, Las Cañitas y La Gina.

El nacimiento de la Asociación data de diciembre de 2004, cuando se firmó el Acta Constitutiva, dando inicio al proceso de trabajo mancomunado con una visión de corto, mediano y largo plazo. Más tarde, el Plan Estratégico de la Asociación definió como misión “promover la solidaridad entre los Municipios y Distritos Municipales que la componen, trabajar con disciplina y organización, además de respeto mutuo y tolerancia para fortalecer la capacidad de gestión de sus Ayuntamientos y la articulación del desarrollo integral en sus comunidades”.

Los estatutos, aprobados unánimemente en noviembre del año 2005, expresan la libre y consensuada voluntad de unión entre los municipios y distritos municipales que la integran para constituirse como el organismo representativo de sus intereses en la búsqueda de un modelo mancomunado que responda a los objetivos compartidos. Durante el año 2007 pasó a denominarse Asociación de Municipios y Distritos Costeros, incluyendo al Distrito Municipal de La Gina.

El desarrollo de esta asociación es todavía limitado. A la fecha, ha realizado algunas acciones de cooperación intermunicipal en el ámbito de la limpieza de caminos vecinales y cañadas, y de búsqueda conjunta de fuentes de financiamiento.

### **Mancomunidad del Agua**

Fue lanzada oficialmente entre marzo y abril de 2007, aunque empezó un proceso de consulta desde 2004. Incluye los municipios de Jarabacoa, Constanza, Jánico, San José de Las Matas y Monción, y tiene como objetivos aunar esfuerzos y recursos de los miembros y gestionar apoyo de otras instancias para impulsar la preservación de los recursos naturales y del medio ambiente, conjuntamente con el desarrollo integral de su población.

Esta Asociación cuenta con una Unidad Técnica Intermunicipal encargada de dar apoyo a sus asociados en la implementación del Sistema Integrado de Finanzas Municipales (SIFMUN).

### **Mancomunidad de Municipios de Santiago de los Caballeros, Tamboril, Lacey al Medio y Villa González**

De reciente constitución, que data del 7 abril de 2006 con la firma del Acta Constitutiva. El objetivo de la Mancomunidad de Santiago, Lacey al Medio, Tamboril y Villa González es emprender acciones conjuntas para enfrentar las problemáticas comunes y promover el bienestar y el desarrollo sustentable de cada uno de nuestros municipios y de la región, a través de la gestión mancomunada del territorio, de los residuos sólidos y de los tributos e impuestos, y la promoción del desarrollo económico y de las inversiones.

sejos de Desarrollo Provinciales, creados por Decreto en 1996<sup>92</sup>, como órganos deliberativos que apoyan la planificación del desarrollo y de programación de la inver-

sión pública, coherente con las demandas de participación de la población en el territorio y las provincias. El reglamento, establecido por decreto<sup>93</sup>, determinó que los con-

sejos buscarían promover la participación de organizaciones funcionales<sup>94</sup> y territoriales<sup>95</sup>.

También se crearon las Oficinas de Planificación Provincial (OPP), las cuales dependían de la antigua ONAPLAN. Además, se previó que el consejo interactuara y apoyara a los ayuntamientos. Estos dos decretos han sido la base del esfuerzo de la planificación administrativa descentralizada realizada por el Estado dominicano. En la práctica, los consejos provinciales han tenido poca efectividad en la planificación de los trabajos municipales y, actualmente, operan muy pocas Oficinas de Planificación. Cabe señalar que estas figuras han sido modificadas con los reglamentos aprobados por la SEEPYD. (Ver recuadro II.8 Mecanismos de participación en la planificación pública).

En resumen, parecería que los vínculos más importantes entre el gobierno central y los ayuntamientos se darán a través de la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD) y, por lo tanto, tendrán un carácter más técnico que político, disolviéndose las relaciones que se daban que eran más de carácter político a través de la Secretaría de Interior y Policía y la Liga Municipal Dominicana (LMD).

### III.14 Regionalización

El proceso de descentralización en República Dominicana se inicia en los años 60. En 1966, la Unidad de Estudios Regionales del Secretariado Técnico de la Presidencia elaboró la propuesta de la regionalización de República Dominicana<sup>96</sup>, consignando que “la región es la unidad básica de la planificación integral del desarrollo”. La base de esta concepción de la descentralización fue la de desconcentrar el gobierno, a los fines de racionalizar la política de inversión pública, así como la política de planificación del desarrollo.

Con los años se han producido muchas iniciativas que no han logrado concretar ninguna formulación ni establecer una práctica sostenida de regionalización, más allá de algunos eventos esporádicos. La realidad es que República Dominicana no tiene ningún nivel intermedio que efectivamente opere para planificar la acción pública. Ni siquiera las provincias, las cuales tienen competencias de representación, seguridad y otras de carácter general<sup>97</sup>.

#### Regionalización caótica

El proceso de desconcentración vía la regionalización del país ha sido simplemente caótico. Hay dos decretos que en la práctica tienen cierta vigencia, aunque uno sustituye al otro (decretos 685-00 y 710-04) (Anexo III.25) y cada secretaría de Estado y organismo descentralizado hace su propia regionalización, dividiendo el país de diferentes formas. Esto llega al extremo de que una misma provincia puede pertenecer a dos diferentes regionales de una misma institución (Cuadro III.19).

La regionalización vigente es la del decreto 710-04, que reasigna las provincias en función de una encuesta que medía los vínculos interprovinciales, según uno de sus considerando<sup>98</sup>.

Cuadro III.19

#### Dos provincias que están en siete grupos constituidos por provincias diferentes

Provincia	SC	Provincia	Per
Az	D04, RS	Az	D04, RS, RE
DN	ZI, IAD, SEA	DN	ZI, IAD, SEA
MP	D00, ZI, SEA	MP	D00, ZI, SEA
Per	D00, D04, RS, ZI, IAD, SEA	Per	D00, D04, RS, ZI, IAD, RE, SEA
SC	D00, D04, RS, ZI, IAD, RE, SEA	SC	D00, D04, RS, ZI, IAD, SEA
SD	IAD, SEA	SD	IAD, SEA
SJO	D00, D04, RS, IAD, SEA	SJO	D00, D04, RS, IAD, RE, SEA

Nota.

Las regionalizaciones son:

Decreto 685-00 (D00); Decreto 710-04 (D04); Regionales de Salud (RS); Regionales de Educación (RE); INAPA (ZI); Instituto Agrario Dominicano (IAD); Secretaría de Estado de Agricultura (SEA)

Cuadro III. 20   Caos de desconcentración		
Provincias	Grupos constituidos por diferentes provincias	¿Con cuántas provincias diferente?
Az	5	5
Bao	2	3
Bar	2	3
Daj	2	3
DN	5	5
Dua	5	4
EP	2	2
ES	4	4
Esp	4	3
HM	3	5
Ind	2	3
LA	5	4
LR	4	4
LV	6	5
MC	2	3
MN	5	4
MP	6	7
MTS	4	4
Ped	2	4
Per	7	6
PP	3	4
Sal	6	6
Sam	4	4
SC	7	6
SD	4	5
SJ	2	2
SJO	6	6
SPM	5	5
SRam	5	6
SRod	3	4
Stgo	4	4
Val	3	4

La Secretaría de Estado de Salud y Asistencia Social (SESPAS), la de Educación (SEE), el Instituto Nacional de Agua y Alcantarillado (INAPA), el Instituto Nacional de Recursos hidráulicos (INDRHI), el Instituto Agrario Dominicano (IAD), la Secretaría de Estado de Agricultura (SEA), la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARN), las Fuerzas Armadas

(FF.AA.), Obras Públicas (SEOPC), Deportes (SEDEFIR), Suprema Corte de Justicia, etc., tienen todas regionalizaciones diferentes entre sí.

Este informe tomó siete regionalizaciones<sup>99</sup>, estableciendo que ocho provincias de las 32 estaban en dos grupos con diferentes provincias. En 11 estaban entre dos y cuatro grupos diferentes, e igual número están entre cuatro y seis grupos diferentes. Finalmente, San Cristóbal y Peravia están en los siete grupos con seis provincias combinadas en cada de ellos en forma diferente (Cuadro III.20).

Con esta dispersión en las agrupaciones provinciales es imposible articular una estrategia regional en el país.

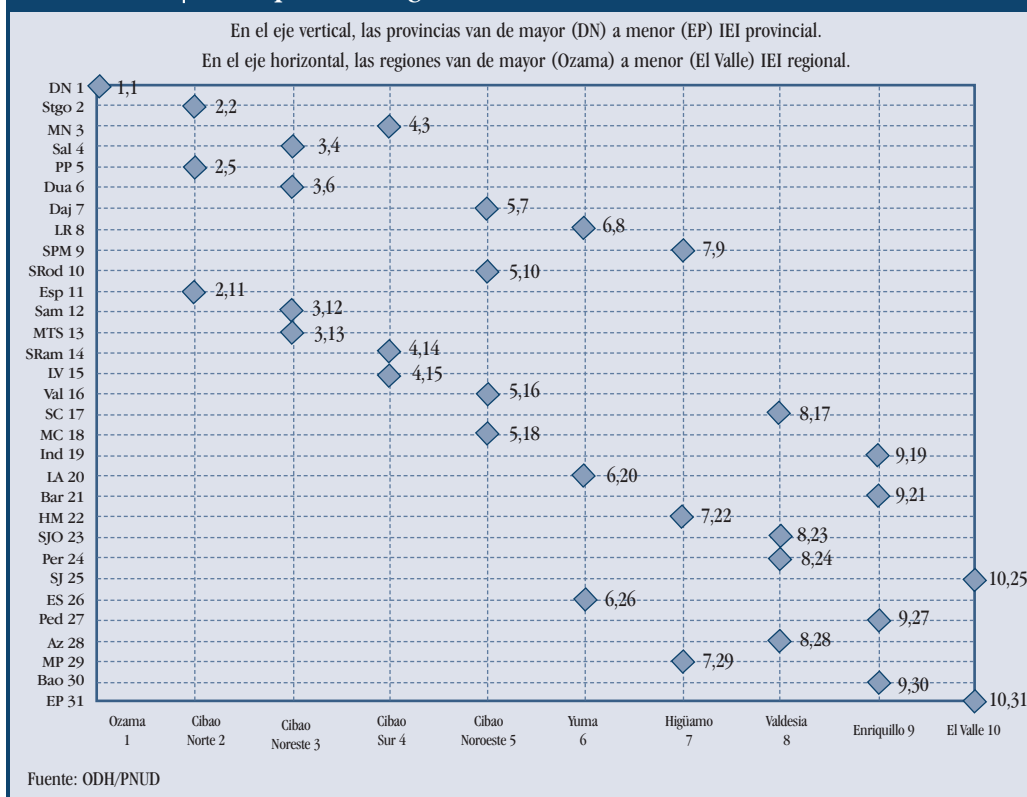
#### **Homogeneidad de las regiones**

La regionalización vigente corresponde al decreto 710, de julio 2004, que crea diez regiones. Para establecer el nivel de homogeneidad al interior de las regiones medimos el grado de dispersión de las posiciones de las provincias según el Índice de Empoderamiento Individual calculado en el capítulo I. Los resultados aparecen en el Gráfico III.4.

El gráfico muestra la posición que tiene cada provincia al interior de una región, mostrando en el eje vertical el IEI provincial y en el eje horizontal la posición que ocupa en el IEI regional. El gráfico permite apreciar dos fenómenos.

Primero, existe en efecto un patrón según el cual regiones con alto empoderamiento individual relativo (según el IEI regional) tienden a estar conformadas por provincias con un empoderamiento individual relativamente elevado (según el IEI provincial). De hecho, una línea de ajuste de los valores que figuran en el gráfico arrojaría un coeficiente de correlación de 67%. La región con mayor empoderamiento individual es

**Gráfico III.4 | Matriz provincia-región del IEI**



Ozama, seguida del Cibao Norte y el Cibao Noroeste, y las dos peor ubicadas son El Valle y Enriquillo.

Segundo, existen diferencias importantes en términos de empoderamiento indivi-

dual al interior de las regiones (Cuadro III.21). La región más homogénea es el Cibao Noreste, con una distancia promedio entre las provincias de 2.3 posiciones. Las regiones más heterogéneas son Higüamo y Yuma, con una distancia promedio entre provincias de 6.7 y 6 posiciones, respectivamente. La primera tiene, por un lado, a San Pedro de Macorís, ocupando la posición 9 del IEI provincial y, por otro lado, a Hato Mayor, con la posición 22, y Monte Plata, con la posición 29. La segunda tiene en un extremo a La Romana, con la posición 8 según el IEI provincial, y en el otro extremo a La Altagracia y El Seibo, ocupando las posiciones 20 y 26, respectivamente.

Estas diferencias en la situación de algunas provincias al interior de las regiones debe ser un elemento a ser tenido en cuenta al momento de discutir la regionalización del país.

**Cuadro III. 21 | Nivel de homogeneidad de las regiones según el IEI**

Región	Provincias	Distancia
Higüamo	3	6.7
Yuma	3	6.0
Cibao Sur	3	4.0
Cibao Norte	3	3.0
El Valle	2	3.0
Cibao Noroeste	4	2.8
Enriquillo	4	2.8
Valdesia	4	2.8
Cibao Noreste	4	2.3
Ozama	1	N/A

Fuente: ODH/PNUD



### III.15 Experiencias de los planes estratégicos en República Dominicana

Son muy pocos los municipios que han realizado planes estratégicos y en la mayoría de los casos no ha habido continuidad cuando han cambiado las autoridades municipales.

Un plan estratégico es una idea, una visión concretada en un conjunto de acciones, actividades y obras realizadas en un tiempo determinado que proyectan a la comunidad hacia el futuro. No es vinculante

y su implementación depende de la voluntad concertada entre los diferentes actores políticos, empresariales y de la comunidad (Recuadros III.9 y III.10).

En el país algunos planes han sido el resultado de propuestas de organizaciones comunitarias o de agencias de cooperación internacional con la participación de las autoridades.

En general, el éxito de estos planes depende de varios factores, entre los que están: 1) capacidad social que los sustente;

#### Recuadro III.9 | El Plan Estratégico de Santiago (PES)

La formulación del Plan Estratégico de Santiago (PES) fue iniciada en el año 2000 y culminó en el año 2002 con la publicación del “Plan Estratégico: Santiago 2010”, el cual recoge la visión y las líneas estratégicas de desarrollo con sus programas y proyectos. Este plan fue convertido por la Sala Capitular del ayuntamiento en la agenda oficial de desarrollo del municipio<sup>a</sup>.

El plan define cinco líneas estratégicas dentro las cuales existe un conjunto de proyectos específicos, la gran mayoría de los cuales se ha quedado como proyectos<sup>b</sup>:

- 1) Una ciudad ordenada y habitable: que pretende un sistema de planificación y gestión del territorio que promueva el ordenamiento, control y articulación del espacio municipal y su entorno.
- 2) Ciudad de calidad ambiental: promoción de una gestión ambiental participativa y que priorice el saneamiento de la cuenca del río Yaque del Norte.
- 3) Una ciudad competitiva e integradora: desarrollo de una cultura empresarial innovadora y vanguardista orientada a la competitividad económica, que articule una estrategia económica regional con los sectores productivos.
- 4) Ciudad del gobierno democrático y participativo: auspiciar un proceso de reforma del gobierno municipal basado en la gestión transparente y eficiente, amparado en la descentralización.
- 5) Ciudad de la equidad: fomento de una cultura democrática y participativa en pro de la formación del capital humano y social para mejorar la calidad de vida, la competitividad y la ejecución de políticas de equidad social y de género.

El PES ha sido fuente de un amplio debate que ha contribuido a un mejor entendimiento de los problemas y soluciones del municipio. Sin embargo, ha tenido poco impacto en la gestión municipal y en resultados concretos, al margen de algunos proyectos específicos. Hay que indicar que PES fue inicialmente concebido como un modelo de gestión bajo el liderazgo del síndico como principal autoridad del ayuntamiento que se convirtió en un instrumento del sector

empresarial de la ciudad, que asumió el plan como una oportunidad para una inserción internacional ventajosa.

Por otra parte, el Plan de Santiago ha sido más el resultado de una consulta de expertos e “instituciones claves” que de una consulta comunitaria<sup>c</sup>. En la etapa de diagnóstico involucró a 503 personas y 2,012 horas de trabajo.

De esa circunstancia se derivan algunos de los límites en el proceso de ejecución del plan, entre los que están:

- Hegemonía de grupos económicos
- Escasa participación de las autoridades municipales de los sectores populares y de la academia.
- Desconocimiento de la población y de muchas organizaciones comunitarias de la existencia de plan, lo cual, naturalmente, limitó la participación y la realización de un pacto por la ciudad entre los actores claves.
- Se presentaron quejas de que al momento de la validación colectiva de las propuestas para el diagnóstico, muchas sugerencias no fueron incorporadas y se incorporaron algunas que no fueron discutidas.

Estas limitantes dificultan la ejecución del plan concertado, incluso y que tienda a promover la cohesión social. No obstante, es un gran paso de avance y es el referente obligado para las autoridades municipales de Santiago e incluso de los diferentes sectores de la sociedad civil. Es, al mismo tiempo, una fuente de demandas coherentes y de necesidades para que la ciudad sea gobernada de acuerdo con un plan.

Otro resultado importante ha sido el proceso de construcción de una conciencia sobre la necesidad de planificación de la ciudad, independientemente de que se puedan contabilizar consecuencias tangibles. La sinergia que producen las discusiones alrededor de estos procesos sitúan en primer plano los temas de gestión urbana y municipal.

#### Notas

<sup>a</sup> <http://pesantiago.org>. Página consultada el 25 de julio de 2007.

<sup>b</sup> Plan Estratégico de Santiago 2010.

<sup>c</sup> El PES no contempló consultas comunitarias por sectores geográficos de la ciudad por razones de tiempo y recursos. Se utilizó la modalidad de trabajo interdisciplinario entre representantes de las diferentes instituciones claves de la ciudad en comisiones y, posteriormente, las consultas abiertas al público (asambleas) al final de cada etapa. Plan Estratégico de Santiago 2010, p. 24. Nota de pie de página 5

### Recuadro III.10 | Experiencia del Plan Estratégico de Villa González

Esta experiencia tuvo un origen y una dinámica muy diferente al de Santiago. Es menos conocido, pero ha tenido mayor impacto y continuidad, ya que surgió de las relaciones entre comunidad y municipio.

El Plan de Villa González estableció cinco grandes líneas estratégicas con sus respectivos proyectos. Entre esas líneas están: un municipio socialmente equitativo, un municipio planificado con infraestructura y equipamiento eficiente, un municipio económicamente atractivo, ambientalmente sostenible, democrático y participativo.

Por la reducida dimensión del núcleo urbano (13 mil personas en 2002), el diseño del plan giró alrededor de todo el municipio (34 mil personas). Participaron 80 organizaciones en todo el proceso y más de 600 personas durante 20 meses para un total de 6,232 horas/persona<sup>a</sup>.

La experiencia de Villa González es, sin duda, la más exitosa debido al sólido tejido social que la soporta. Ello se ha traducido en una larga práctica de presupuesto participativo, una activa participación de la comunidad en las actividades del municipio, se ha institucionalizado la existencia de un centro para el desarrollo del municipio y el ayuntamiento ha incrementado su capacidad recaudatoria casi cinco veces por encima de la media de los demás municipios. Tres administraciones le han dado continuidad al proceso de desarrollo del municipio gracias a la participación comunitaria. La promoción del municipio a través de sus atributos culturales, naturales e históricos contribuyen a la consolidación de la identidad local y esa es una vía de construir el capital social capaz de convertirse en agente para el desarrollo, en la perspectiva del paradigma de desarrollo humano.

<sup>a</sup> Plan Estratégico de Desarrollo de Villa González. Municipio de Villa González. 2005-2010

2) un arreglo entre los partidos políticos locales para que haya continuidad; 3) una apropiación real de las autoridades que lo ejecutarán; 4) un conocimiento preciso de los recursos territoriales y de la infraestructura disponible; 5) un marco institucional y legal que le dé sostenibilidad; 6) disponibilidad de los recursos que demanda el plan, y 7) la relevancia de las intervenciones que mejoren las condiciones materiales de la población del municipio, así como también para sus necesidades e intereses.

Un plan de ordenamiento territorial es un instrumento legal vinculante sobre el uso del espacio, que ordena y racionaliza las intervenciones sobre el territorio y propicia su desarrollo y aprovechamiento sostenible. Quienes lo elaboran toman en cuenta las potencialidades y deficiencias de la zona, la equidad y el uso óptimo de los recursos naturales, económicos y humanos para lograr el desarrollo humano. Aunque hay algunos intentos, en el país no existe ningún municipio que tenga un plan de ordenamiento territorial vinculante.

### Los planes de desarrollo en la nueva Ley de Municipios

La nueva Ley de Municipios establece que los ayuntamientos al inicio de cada gestión, durante los primeros seis meses, deberán elaborar los planes de desarrollo del municipio para los próximos cuatro años<sup>100</sup> y éste es un prerrequisito para la aprobación anual del presupuesto<sup>101</sup>. Con los planes de desarrollo, los municipios deben utilizar la inversión adecuadamente, brindar apoyo a las necesidades básicas de la población y lograr un ordenamiento racional e integral del territorio municipal<sup>102</sup>. Para la elaboración, discusión y seguimiento de estos planes se constituirá el Consejo Económico y Social Municipal, integrado por representantes de la comunidad, que se coordinará con otras instancias de la administración pública. En otro aspecto, esta ley obliga a las instancias nacionales y sectoriales, incluyendo las subnacionales, de planificación e inversión pública, a garantizar la participación de los ayuntamientos en los procesos nacionales, regionales, provincia-

les y municipales, en todas aquellas cuestiones que afecten directamente el territorio del municipio, especialmente en aquellas que tienen que ver con obras públicas, infraestructuras, servicios sociales, equipamiento y servicios públicos para permitir la coordinación efectiva entre los diferentes niveles de la administración pública.

### Otras iniciativas relacionadas

Una serie de municipios han logrado formular planes estratégicos o agendas de desarrollo municipal (cada uno lo ha nombrado a su manera) a más largo plazo, pensando entre cinco y 15 años, y con la participación de distintas instituciones de carácter social, a partir de un diagnóstico local participativo elemental.

En el período de 1997-2001, doce municipios (Santiago, Villa Tapia, Samaná, Duvergé, Pedro Santana, Pedernales, Cristóbal y Mella (Duvergé), Yaguata, San Pedro de Macorís, Monte Plata y Bayaguana) formularon planes estratégicos de desarrollo. Como éstos definían las grandes políticas de desarrollo del municipio, algunos municipios formularon un plan de desarrollo social y comunitario, como complemento al plan estratégico.

En los últimos dos años, nueve municipios (San Pedro de Macorís, Sabana de la Mar, Miches, Nagua, El Factor, Samaná, Jimaní, Pedernales y Villa Tapia) han formulado agendas de desarrollo municipal unos, y otros, planes estratégicos. Todos fueron formulados a partir de un diagnóstico municipal participativo con todos los sectores, incluyendo a los niños, niñas y adolescentes.

Desde los primeros años de la década de los noventa y en coordinación con La Liga Municipal Dominicana (LMD), y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha invertido en el desarrollo local, impulsando y apoyando a los municipios del país. Esto ha sido más sistemático a partir de

1997, a través de la Iniciativa Municipios Amigos de la Niñez (Recuadro III.11), desde la cual se apoya el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales para que asuman a la niñez como sujeto de derechos y coloquen a los niños, niñas y adolescentes en el centro de la agenda municipal<sup>103</sup>.

### En resumen

En general las experiencias de planes estratégicos en los municipios han sido reducidas y su éxito depende básicamente del grado de capital social e institucional que soportan. La nueva Ley de Municipios abre un espacio para éstos, ya que son un requisito para la aprobación de los presupuestos anuales y manda a que las otras instancias de la administración pública se coor-

#### Recuadro III.11 | Municipios Amigos de la Niñez

La iniciativa municipios Amigos de la Niñez se origina en Salcedo en 1993 cuando 19 síndicos se comprometieron a incluir asuntos de la niñez en sus agendas de desarrollo. Así comienza la experiencia de cooperación sistemática de UNICEF con los municipios dominicanos.

Una resolución del Consejo de Regidores declara el Municipio Amigo de la Niñez. Su compromiso es integrar el tema niñez en programas y políticas, y garantizar la participación de los niños, niñas y adolescentes en la elaboración de diagnósticos participativos que contribuyan a la garantía de sus derechos y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Declararse Municipio Amigo de la Niñez implica que las autoridades municipales, organizaciones comunitarias de base, no gubernamentales, iglesias, y la comunidad comparten responsabilidad y asumen que los niños, niñas y adolescentes son ciudadanos y ciudadanas con plenos derechos y no “objetos de protección” para el municipio.

Para ello, cada municipio debe:

- Establecer los Sistemas Locales de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, según lo establece la Ley 136-03.
- Elaborar un plan estratégico de desarrollo municipal que incluya acciones a favor de la garantía de los derechos de la niñez.
- Democratizar la gestión municipal, creando mecanismos efectivos de participación de la comunidad; en particular, de los niños, niñas y adolescentes.
- Propiciar la creación y funcionamiento de un departamento para la protección de los derechos de la niñez en el ayuntamiento.
- Demostrar una inversión social mínima para la niñez de 5% del total del presupuesto del ayuntamiento, cumpliendo con la disposición de ley.

A la fecha 118 localidades municipales se han declarado Amigos de la Niñez. Más de 40 han empezado a instalar los Sistemas Locales de Protección, diez cuentan con ayuntamientos juveniles e infantiles, y diez están elaborando el presupuesto participativo, donde participan niños, niñas y adolescentes.

Elaborado por UNICEF

dinen con los ayuntamientos en todas aquellas cuestiones que les afecten la jurisdicción del municipio. Las dos experiencias más importantes de planes estratégicos son la de Santiago y Villa González. Ambas han tenido diferentes niveles de participación social, pero su continuidad en el tiempo las ha convertido en referente para la intervención de las autoridades en el municipio. Otras iniciativas han dado pocos resultados concretos y algunas intervenciones, como la de UNICEF, a través de los Municipios Amigos de la Niñez procuran que se aborde la infancia como sujeto de derechos.

### **III.16 Conclusiones**

Este informe entiende que la descentralización real es la transferencia de decisiones y recursos a los diferentes niveles de gobierno y entidades territoriales. Es el complemento del empoderamiento, en la medida en que la descentralización sin empoderamiento genera caciquismo y el empodera-

miento sin descentralización puede generar violencia y desorden.

En el orden político e institucional, la descentralización del poder descansa en la actitud que sobre ésta tengan los partidos políticos y los principales actores sociales y económicos para lograr necesarios niveles de gobernabilidad. La nueva Ley Municipal 176-07 abre una oportunidad, pero puede ser la fuente de una mayúscula frustración ciudadana; puede ser una aventura, un peligro o una carta de ruta de certeza para la modernidad y el progreso social.

Para darle certeza, la descentralización y el empoderamiento deben constituirse en una forma de hacer y entender la política, que va más allá de su carácter instrumental para mejorar la eficiencia. Es una forma de hacer la democracia; pero, además, la descentralización debe implicar la creación de capacidades en la población y el empoderamiento para que resulte en un ejercicio efectivo de la democracia.



## CAPÍTULO IV

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

**Las capacidades  
están inequitativamente  
distribuidas en el territorio.  
Es necesario que el acceso  
equitativo a la salud,  
a la educación,  
a la protección social y  
a la asistencia social  
sean derechos establecidos  
en virtud de un mandato legal  
y no resultado  
de una concesión política.**

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

En el enfoque del desarrollo como libertad, la pobreza es la falta de las capacidades para alcanzar las realizaciones básicas de la vida. Este enfoque supera y cuestiona la visión tradicional que concibe la pobreza como carencia de ingresos<sup>1</sup>, ya que la disponibilidad de recursos no garantiza realizaciones en la medida en que los recursos pueden ser malgastados o la capacidad de convertir los recursos en realizaciones puede estar disminuida por circunstancias sociales y personales.

Se trata de comprender la pobreza y la privación desde el punto de vista de la vida que pueden llevar las personas y las libertades que realmente tienen, más que la disponibilidad del ingreso monetario.

Existen razones importantes para justificar este enfoque: los ingresos no constituyen la única fuente que genera capacidades y la falta de capacidades puede generar privaciones aún más importantes que la misma carencia de ingresos. Además, la discriminación sufrida por condiciones como la edad, la enfermedad y la incapacidad física, también el sexo o la raza, pueden hacer más difícil convertir la renta en capacidades efectivas para una vida digna.

## **¿De que trata este capítulo?**

Como se discutió en el capítulo primero, las capacidades se portan individualmente, pero muchas de ellas se construyen socialmente. Ambos tipos de capacidades son necesarias y se refuerzan mutuamente. En efecto, en una sociedad inequitativa, donde el estado de derecho es defectuoso,

el acceso equitativo a las capacidades y oportunidades depende del poder individual y colectivo de las personas.

Las capacidades colectivas son las que permiten que las personas puedan tener acceso al conjunto de oportunidades que son socialmente determinadas. Habilitan para la participación, construyen tejido social y fortalecen las relaciones interpersonales. Las formas, contenidos y alcance del empoderamiento colectivo fueron discutidos en los primeros tres capítulos.

Las capacidades individuales habilitan para hacer cosas y son ilimitadas. En este Informe analizamos solamente las económicas, las de tecnologías de la información y comunicación, las educativas, de salud, de empleo y de protección y asistencia social. Las dos primeras serán discutidas en el capítulo siguiente, las restantes son discutidas en este capítulo.

## **IV.1 La política social**

El enfoque de capacidades implica manejar una visión integral del desarrollo que incorpore acciones y avances simultáneos en los ámbitos de:

- La eficiencia y productividad en función del aumento de las libertades.
- La equidad, tanto intrageneracional como intergeneracional.
- El empoderamiento, el cual implica la capacidad y la decisión de actuar de las personas en forma individual o colectivamente.

*La educación es un proceso de creación de libertades*

El resultado combinado será una expansión de las libertades reales de la gente.

En este enfoque no existe una distinción entre políticas económicas y políticas sociales, sino que todas las intervenciones del Estado orientadas a lograr una ampliación del bienestar de las personas son “políticas de desarrollo”. Las políticas de desarrollo pueden estar vinculadas directamente con el ámbito económico, social o institucional, pero todas comparten el mismo objetivo y deben plantearse de manera interrelacionada.

Esta concepción contribuye a pensar que el proceso de desarrollo de un país debe ser conducido a través de una visión unificada, dinámica, integrada y ajustada a la realidad concreta sobre cómo deberían articularse los agentes (las personas e instituciones), los diversos ámbitos (individual, macroeconómico, financiero, sectorial, local), los objetivos (generales y específicos en cada ámbito) y los instrumentos (políticas, normas), para impulsar la expansión de las libertades y el bienestar de las personas.

**Propósitos de lo social <sup>2</sup>**

Las intervenciones en el ámbito de “lo social” se conciben en base a varios propósitos:

- a) Materializar los derechos que poseen las personas en virtud de su humanidad y que les permiten tener una vida digna.
- b) Contribuir a crear ciudadanía integral en la medida de que “la ciudadanía de hoy debe acceder armoniosamente a sus derechos cívicos, sociales, económicos y culturales, y que todos ellos conforman un conjunto indivisible y articulado”<sup>3</sup>.
- c) Mejorar la eficiencia productiva y de generación de riqueza mediante la creación de capacidades humanas.
- d) Realizar acciones directas y acciones afirmativas para los grupos más vulnerables.
- e) Proteger contra riesgos y vulnerabili-

Recuadro IV.1	Propósitos en el ámbito social
a)	Creación de capacidades para materializar los derechos humanos de manera universal.
b)	Creación de ciudadanía y cohesión social.
c)	Creación de capacidades para la productividad y la expansión de la base material.
d)	Acciones afirmativas para las personas más desfavorecidas.
e)	Protección contra riesgos y vulnerabilidades en coyunturas difíciles.
f)	Empoderamiento, participación e institucionalidad.

dades por situaciones circunstanciales, tales como las precariedades económicas, desempleo, enfermedades, discapacidad, muerte del o la proveedora principal, accidentes laborales, desastres naturales e inestabilidad macroeconómica, entre otros.

f) Fortalecer el empoderamiento, la participación y la institucionalidad, puesto que permiten mejorar la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información, la descentralización y la creación de capacidades a nivel local.

g) Contribuir a la distribución de poder y de las riquezas.

En definitiva, la política social se entiende como aquellas acciones o intervenciones que sirven de fundamento para la reestructuración del proceso productivo en la creación de riqueza y que buscan materializar derechos universales, impulsar el bienestar, generar la cohesión e inclusión social de todas las personas en una sociedad determinada.

**IV.2 Educación, una capacidad básica**

Para el desarrollo humano la educación es fundamentalmente un proceso de creación de libertades, de preparar a la persona



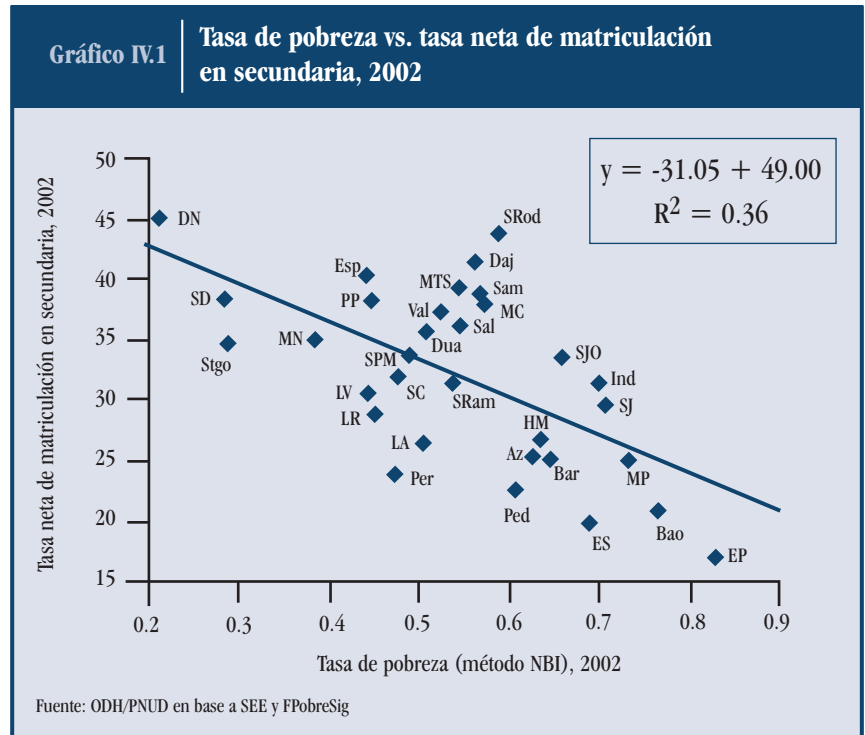
para que pueda elegir conscientemente y tenga opciones en la vida. En tal sentido, los beneficios de la educación son superiores a su papel como capital humano en la producción de bienes<sup>4</sup>.

En esta perspectiva, el Estado es el garante del acceso a la oportunidad de tener educación. Esa responsabilidad la puede ejercer en su función de proveedor directo o regulando al sector privado, pero garantizando el acceso de la población. En ambas funciones el Estado dominicano ha sido deficiente.

La escuela pública está reservada para las personas más pobres, no como resultado de un ejercicio de equidad de dirigir el gasto público hacia los más necesitados, sino como consecuencia de ineficiencias y conflictos que alejan de la escuela pública a todas las personas que están en capacidad financiera y física de buscar una privada.

En adición, el sistema educativo ha devenido en profundamente inequitativo<sup>5</sup>. Así, las personas que nacen en pobreza estarán siempre en desventaja, ya que tienen mayor propensión a no desarrollar habilidades cognitivas en los primeros meses de vida<sup>6</sup>, asisten a escuelas de menor calidad, tienen menos acceso a servicios de salud y disfrutan de muy poca protección frente a adversidades naturales o económicas e incluso crisis familiares; por lo cual terminan como personas adultas con muy poca capacidad para salir de la pobreza. A su vez, la educación media es la que permite salir de la pobreza porque tiene mayores retornos, pero es a la que menos acceso tiene la población pobre. En consecuencia, la educación como institución reproduce y multiplica el orden de inequidad de la sociedad dominicana al no poder garantizar a la ciudadanía el mismo acceso a las oportunidades.

Estos vínculos entre baja educación, falta de ingreso y pobreza se aprecian empí-



ricamente en las relaciones interprovinciales. En el Gráfico IV.1 se observa que en las provincias donde la pobreza es más acentuada, la tasa de matriculación en educación media es menor. A mayor privación educativa menor calidad de vida disfrutaban las personas en su edad productiva. Esto puede expresarse en el nivel de ingreso mensual que reciben, en un sentido limitado pero válido. En las provincias donde los mayores de 14 años tienen menos niveles de escolaridad, también registran ingresos per cápita inferiores (Gráfico IV.2).

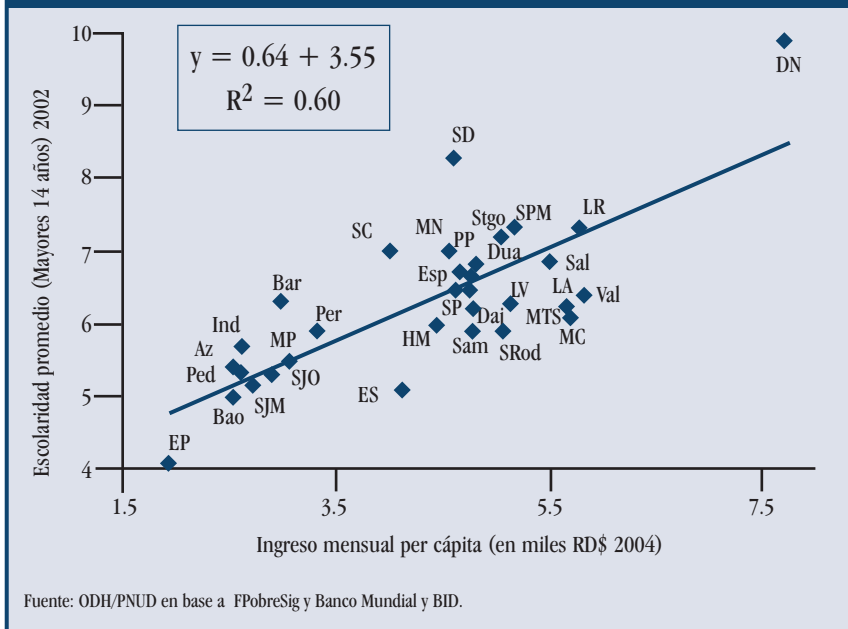
#### IV.2.1 Índice de Empoderamiento en Educación (IEEd)

El Índice de Empoderamiento en Educación (IEEd), junto con el empoderamiento económico, en salud y en tecnologías de la información y la comunicación determinan el empoderamiento individual. El empoderamiento individual y el colectivo definen el empoderamiento humano.

La educación, en el enfoque de desarrollo humano, tiene un valor en sí misma que

Gráfico IV.2

**Escolaridad promedio de adultos y el ingreso mensual per cápita**



va más allá de su rol en la creación de capital humano, ya que tiene el potencial de habilitar a las personas para las relaciones interpersonales y mejora la autoestima, así como ayuda a las personas para que puedan ser sujetos de su propia historia; y ello es la base para el empoderamiento.

Adicionalmente, la educación es un medio a través del cual se logran ampliar capacidades y se acrecienta la posibilidad de con-

vertir los recursos disponibles en mayores logros y realizaciones en la vida.

Para medir el empoderamiento en educación se ha construido un índice que combina la cobertura y la calidad: la primera, como el indicador más elemental de que las personas son alcanzadas por el sistema educativo, y, la segunda, como un referente del contenido y la profundidad de la educación. Los valores resultantes expresan logros que no son óptimos, sino los mejores y peores dentro del contexto dominicano (Diagrama IV.1).

La cobertura (ICobEd) se mide con cuatro indicadores:

- La tasa neta de matriculación en la educación básica.
- La tasa neta de matriculación en la educación media.
- El valor absoluto de la desviación para la igualdad<sup>7</sup> por sexo de las personas matriculadas en básica.
- El valor absoluto de la desviación para la igualdad por sexo en la matriculación del nivel secundario.

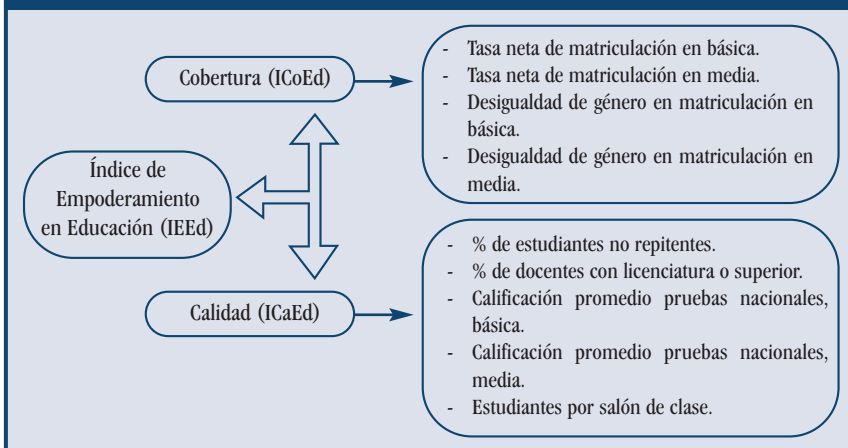
La selección de estos indicadores miden cobertura educativa y la relación de sexo de las y los que asisten a las escuelas.

Para medir la calidad (ICaEd)<sup>8</sup> se combinaron cuatro indicadores:

- El porcentaje de estudiantes que pasan de curso sin repetirlo (no repitentes).
- El porcentaje de docentes con grado de licenciatura o superior.
- La calificación promedio obtenida en las pruebas nacionales del nivel básico y del nivel medio.
- La cantidad de estudiantes por salón de clase.

El primero es un indicador tradicional

Diagrama IV.1 Índice de Empoderamiento en Educación (IEEd)



de calidad del sistema, el segundo asume que el nivel educativo del maestro o maestra influye de manera determinante en los contenidos y en la forma de enseñar. El tercero, el resultado de las pruebas nacionales, indica el aprovechamiento de los conocimientos del alumnado y, finalmente, el cuarto indicador manifiesta que la calidad está asociada a una relación razonable en la cantidad de estudiantes por docente.

Estos indicadores no son exhaustivos y se pueden sustituir o cambiar con otros en la medida en que las estadísticas estén disponibles.

Del análisis de estos índices se puede concluir que:

1) La población del Distrito Nacional<sup>9</sup> es la que más empoderamiento educativo tiene, seguida de Santiago Rodríguez, Dajabón, la provincia de Santo Domingo, Valverde, Salcedo, Monseñor Nouel, Puerto Plata y Espaillat. Hay cinco provincias que están en un nivel medio alto; 14, en un nivel medio

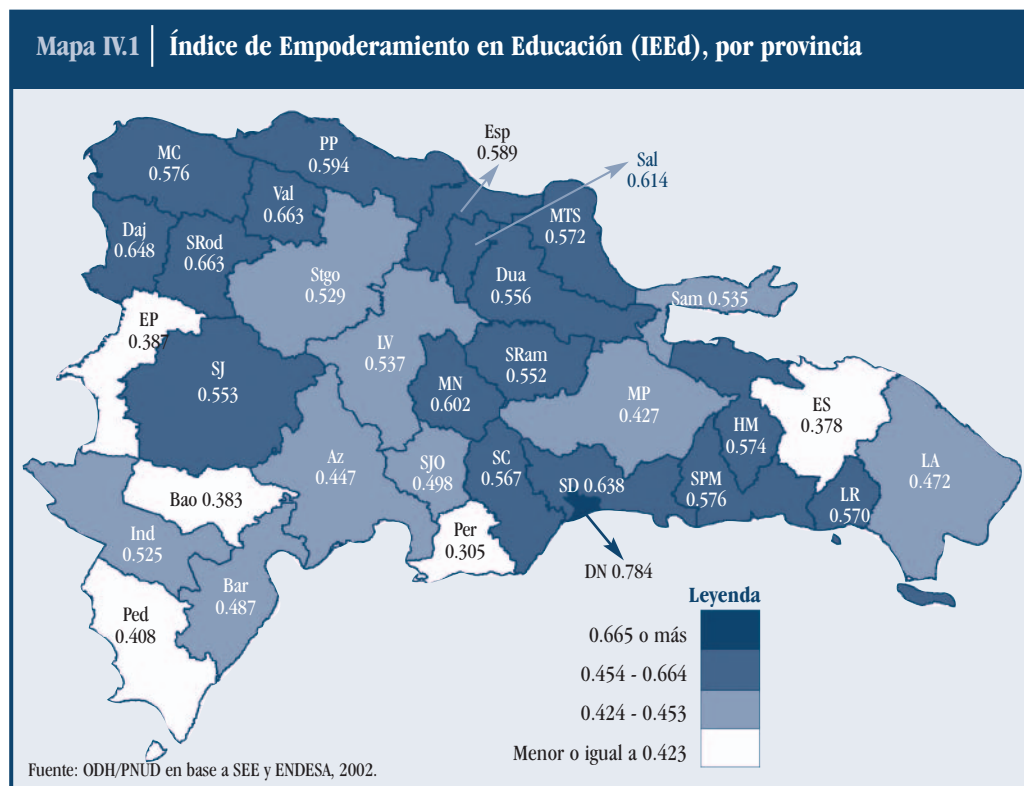
bajo, y cuatro, en el nivel relativo bajo. Estas son: Elías Piña, Bahoruco, El Seibo y Peravia (Mapa IV.1 y Cuadro IV.1).

2) El empoderamiento educativo está vinculado positivamente con la salud, con el empoderamiento económico y con el empoderamiento en tecnologías de la información y la comunicación, y tiene una relación inversa con el nivel de pobreza y con las privaciones. Estas relaciones se dan en diversos niveles de intensidad y dan cuenta del proceso sinérgico que existe entre estos empoderamientos (Anexo IV.1).

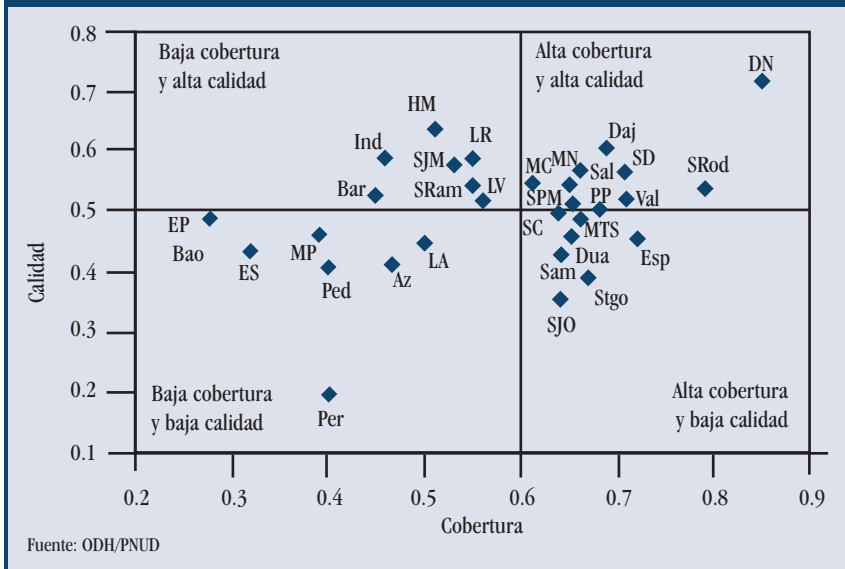
3) No hay vínculos estadísticos entre cobertura y calidad<sup>10</sup>. Las provincias cuya población tiene mejores niveles de cobertura son Santiago Rodríguez, el Distrito Nacional y Espaillat; mientras que las que registran mejores niveles de calidad son Hato Mayor, Distrito Nacional y Dajabón.

Los logros en ambas dimensiones se combinan de forma que permiten clasificar las provincias en cuatro categorías (Gráfico IV.3):

*La educación tiene valor como fin y como medio*



**Gráfico IV.3 | Cobertura y calidad en la educación**



Fuente: ODH/PNUD

- Alta cobertura y baja calidad.
- Baja cobertura y baja calidad.
- Baja cobertura y alta calidad.
- Alta cobertura y alta calidad.

Así, hay ocho provincias, que registran baja calidad y cobertura: Peravia, Pedernales, Bahoruco, Elías Piña, El Seibo, Azua, Monte Plata y La Altagracia.

Otras siete provincias tienen baja cobertura y alta calidad: Barahona, Independencia, Hato Mayor, La Romana, San Juan, Sánchez Ramírez y La Vega.

Siete más tienen alta cobertura pero baja calidad: San José de Ocoa, Santiago, Samaná, San Cristóbal, Duarte, Espaillat y María Trinidad Sánchez.

Finalmente, diez están en situación de alta calidad y cobertura dentro del contexto nacional: el Distrito Nacional encabeza las posiciones, seguido de dos provincias fronterizas (Dajabón y Santiago Rodríguez) y las provincias de Santo Domingo, Salcedo, Monseñor Nouel, Valverde, Puerto Plata, San Pedro de Macorís y Montecristi.

Es importante recalcar que, al igual como ocurre con todos los componentes de los índices de empoderamiento, el calificativo de “alta calidad” o “baja calidad” está en términos relativos a la situación general del país y se refiere al contexto del desempeño observado. Por lo tanto, el hecho de que el Distrito Nacional, Hato Mayor y Dajabón resulten con los mayores índices de calidad significa que las otras provincias registran peores valores en los indicadores seleccionados para medir la calidad.

El propósito del análisis es visibilizar las carencias y potencialidades que presentan las provincias con el objetivo de apoyar la definición de políticas públicas más eficientes, así como analizar las posibilidades de empoderamiento con que cuenta la sociedad dominicana.

Las políticas orientadas a mejorar el acceso suelen despertar rápidos y sólidos consensos, no así cuando se trata de elevar la calidad y la eficacia del sistema educativo, pues esto implica reorganizar el trabajo docente, evaluar el personal, crear incentivos, mecanismos de control y supervisión, instrumentos de rendición de cuentas y, a veces, cambios de poderes políticos, como descentralización o participación comunitaria.

### Resultados por indicadores

Los resultados por indicadores reflejan que en el aspecto de cobertura, en educación básica, hay una relativa homogeneidad entre las provincias<sup>11</sup>, con un promedio nacional de 85.6%; no ocurre igual en la matriculación de la enseñanza media, cuya variación interprovincial es 5.4 veces más grande que en la básica. En la matriculación media, el promedio nacional es del 34.5%, moviéndose dentro de un rango de un 45% en el Distrito Nacional y un 17% en Elías Piña.

La relación por sexo entre las personas que están matriculadas en la educación básica y la media, indica que:

Cuadro IV.1 | Índice Empoderamiento en Educación (IEED), por provincia

Provincia	Cobertura						Calidad						Índice de Cobertura (ICoEd)		Índice de Calidad (ICaEd)		Posición de la provincia según el Índice de Empoderamiento en Educación (IEED)						
	Tasa neta de asistencia en primaria secundaria 2002		Valor absoluto de la desviación para la igualdad por sexo en la primaria, 2005-2006		Valor absoluto de la desviación del 50% por sexo en la secundaria, 2005-2006		% de estudiantes que no son repitentes, 2005-2006		% de docentes con licenciatura o superior, 2005-2006		Calificación promedio en pruebas nacionales, básica, 2002-2006		Calificación promedio en pruebas nacionales, media, 2002-2006		Estudiantes por salón de clase, 2005-2006		Valor	#	Valor	#	Valor	#	
	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	
<b>Alto</b>																							
DN	87.6	10	45	1	0.02	1	4.6	13	97.5	2	58.6	11	61.2	3	58.4	5	25.8	16	0.851	1	0.716	1	1
SRod	92	1	43.8	2	3.25	29	2.8	2	90.8	29	56.8	16	57.7	14	54.5	20	18.1	1	0.786	2	0.539	12	2
Daj	89	3	41.4	3	2.47	19	5.4	19	93.6	16	56.9	15	60.9	4	55	16	22.4	7	0.690	6	0.606	3	3
SD	84.6	19	38.4	7	0.16	3	5.7	26	97	3	54.4	21	57.8	12	56.9	8	28.9	25	0.706	5	0.570	7	4
Val	88.7	4	37.2	10	1.38	8	5.3	18	92.1	25	73	3	56.4	20	54.6	19	25.9	18	0.709	4	0.520	14	5
Sal	88.7	4	36	11	2.41	18	4.5	11	93.9	14	58.9	9	56.1	21	53.7	26	19.5	3	0.662	9	0.566	8	6
MIN	85.8	17	34.9	13	1.41	9	4.7	14	95.1	6	79.2	1	53.8	29	54.1	24	27.2	22	0.653	11	0.550	10	7
PP	87.1	13	38.2	8	1.96	13	4.6	12	94.5	8	57.5	14	54.7	27	54.1	22	23.1	10	0.678	7	0.509	16	8
Esp	89.1	2	40.2	4	2.5	20	3.8	6	94	12	53.4	22	59.2	10	50.3	31	25.7	15	0.720	3	0.458	24	9
SPM	84.5	20	33.8	15	1.02	6	4.5	10	95.9	4	60	6	56	22	55.9	12	30.3	28	0.646	13	0.506	17	10
<b>Medio/Alto</b>																							
MC	87.1	13	37.9	9	3.11	28	4.8	15	93.7	15	49	25	61.4	2	54	25	24	12	0.606	17	0.546	11	11
HM	82.2	25	27.1	23	2.37	16	3.1	3	91.8	26	58.7	10	60.9	5	61.1	1	24.7	13	0.512	22	0.635	2	12
MTS	86.3	15	39.3	5	2.37	17	4.4	9	94	12	54.4	20	54.3	28	53	27	21.1	5	0.656	10	0.488	20	13
LR	79.6	31	28.9	22	0.12	2	5	16	97.6	1	59.9	7	59.1	11	57.9	6	33.4	32	0.555	19	0.585	5	14
SC	88.4	7	32	17	1.74	11	5.4	21	94.2	10	57.8	12	57.8	13	56.3	10	29.7	26	0.635	16	0.499	18	15
Dua	88.2	9	35.6	12	2.1	14	5.3	17	92.5	23	74.5	2	52.2	31	52.3	29	23.6	11	0.648	12	0.464	22	16
SJM	82.9	23	29.7	21	3.4	30	1.7	1	93	21	51.2	24	59.8	8	59.9	3	25.9	17	0.526	21	0.580	6	17
SRam	88.3	8	31.6	18	2.78	24	6.3	28	94.1	11	69.7	4	53.6	30	55	15	23	9	0.552	20	0.552	9	18
IV	86.2	16	30.7	20	2.26	15	5.4	20	93.4	18	55.8	18	59.8	7	56.2	11	28.6	24	0.558	18	0.516	15	19
Sam	87.2	12	38.6	6	1.78	12	6.6	29	94.5	8	41.9	28	55.5	25	55.2	14	26.3	21	0.640	14	0.429	27	20
Sigo	87.6	10	34.6	14	1.15	7	5.7	27	93.4	18	55.2	19	57	19	50.7	30	28.3	23	0.669	8	0.390	30	21
Ind	82	26	31.3	19	2.7	21	5.7	24	91.6	27	39.5	30	64.3	1	60.6	2	25.1	14	0.462	25	0.588	4	22
SJO	88.5	6	33.7	16	2.75	22	3.9	7	91	28	43.2	27	51.5	32	53	28	18.6	2	0.637	15	0.358	31	23
<b>Medio/Bajo</b>																							
Bar	80.8	30	25.1	27	1.65	10	5.5	23	93.5	17	56.1	17	57.6	15	56.6	9	25.9	19	0.446	26	0.528	13	24
LA	81.6	27	26.4	24	0.41	4	7.1	30	94.8	7	53.3	23	55.6	24	55.6	13	29.9	27	0.498	23	0.445	25	25
Az	83.1	22	25.5	25	2.85	26	3.8	5	92.7	22	61.6	5	57.4	16	54.1	23	30.9	30	0.469	24	0.425	28	26
MP	83.5	21	25.2	26	2.76	23	7.1	31	92.2	24	46	26	55.8	23	54.7	18	21	4	0.392	29	0.461	23	27
Ped	81.3	29	22.5	29	2.8	25	4.2	8	95.4	5	33.4	32	57.1	18	57.2	7	30.5	29	0.403	27	0.414	29	28
<b>Bajo</b>																							
EP	81.4	28	17	32	4.65	32	3.2	4	90.1	31	39.5	31	59.3	9	59.6	4	22.5	8	0.281	32	0.493	19	29
Bao	77.3	32	20.8	30	2.9	27	5.5	22	93.3	20	41.7	29	60.8	6	54.9	17	25.9	20	0.282	31	0.484	21	30
ES	82.3	24	19.7	31	3.52	31	5.7	25	89	32	57.7	13	57.3	17	54.3	21	22.3	6	0.319	30	0.438	26	31
Per	85.3	18	23.9	28	0.86	5	11.5	32	90.2	30	59.4	8	54.8	26	48.1	32	32.8	31	0.402	28	0.202	32	32
<b>Nacional</b>	<b>85.6</b>		<b>34.5</b>		<b>1.43</b>		<b>5.2</b>		<b>94.7</b>		<b>56.8</b>		<b>54.8</b>		<b>48.1</b>		<b>26.7</b>						
<b>D.I.<sup>a</sup></b>	<b>4.0</b>		<b>22.5</b>		<b>51.3</b>		<b>32.9</b>		<b>2.2</b>		<b>18.6</b>		<b>5.1</b>		<b>5.2</b>		<b>15.5</b>		<b>25.2</b>		<b>18.5</b>		
<b>Amplitud<sup>b</sup></b>	<b>17.3</b>		<b>89.4</b>		<b>225.7</b>		<b>187.1</b>		<b>9.2</b>		<b>82.3</b>		<b>22.3</b>		<b>23.7</b>		<b>59.5</b>		<b>102.2</b>		<b>103.7</b>		

Nota: Este índice, a diferencia de los demás, tiene 32 provincias; es decir, Santo Domingo y el Distrito Nacional aparecen desagregados. Para la comparación con los otros índices se manejan 31 provincias.

a La diferencia interprovincial se calcula con el coeficiente de variación. b La amplitud de la diferencia es el (máximo-mínimo)/media simple por 100. Fuente: ODH/PNUD Ver nota técnica sobre el cálculo del Índice de Empoderamiento Humano

*La política educativa dominicana ha estado desproporcionadamente concentrada en la expansión de la cobertura y ha descuidado los aspectos de calidad y eficiencia*

- Las diferencias interprovinciales<sup>12</sup> por sexo y el rango de variación<sup>13</sup> es mayor en la básica que en la educación media.
- La distancia para llegar a la paridad, es decir, al 50% de hombres y mujeres, es menos en básica que en media.

En la básica, la relación entre niñas y niños matriculados es casi pareja en el Distrito Nacional, La Romana y la provincia de Santo Domingo, y en todas las provincias hay menos niñas matriculadas que niños. En la media ocurre lo contrario: en todas las provincias hay más niñas que niños matriculados, siendo las provincias San Juan, Santiago Rodríguez y Hato Mayor las que tienen menor disparidad.

No hay mucha diferencia entre el porcentaje de estudiantes que no son repitientes a nivel provincial<sup>14</sup>.

El porcentaje de profesores con grado académico de licenciatura y superior registra una media nacional de 56.8%, en un intervalo entre el 33.3% de Pedernales y el 79.2% de Monseñor Nouel.

La calificación de las pruebas nacionales en el período 2002-2006 de básica no arroja diferencias significativas entre las provincias<sup>15</sup>. Es interesante observar que las provincias con mejores calificaciones son: Independencia, Montecristi, Distrito Nacional, Dajabón y Hato Mayor.

El fenómeno se repite con respecto a los resultados en las pruebas nacionales en media, las provincias con mejores calificaciones son: Hato Mayor, Independencia, San Juan, Elías Piña y el Distrito Nacional.

La cantidad de estudiantes por salón de todos los niveles educativos registra una media nacional de 26.7, con un rango de distancia entre el máximo y el mínimo que equivale al 60% de la media. El máximo se registra en La Romana y el mínimo en Santiago Rodríguez.

### **En resumen**

La educación tiene un valor en sí misma, mucho más abarcador que su rol en el capital humano como insumo en una función de producción.

Para medir el nivel de empoderamiento en educación se creó un índice de empoderamiento que combina cobertura con calidad y resultó que, dentro del contexto dominicano, las poblaciones del Distrito Nacional, Santiago Rodríguez, Dajabón, provincia de Santo Domingo y Valverde son las que muestran mayores niveles de empoderamiento.

Las diferencias interprovinciales de cobertura son mayores en la media que en la básica.

La relación por sexo entre las y los matriculados registra una mayor diferencia interprovincial en la básica que en la media.

No hay mucha diferencia interprovincial entre en el nivel de repitentes, aunque la disparidad es mayor con relación al porcentaje de profesorado con grado académico de licenciatura. Hay poca diferencia interprovincial en las calificaciones de las pruebas nacionales y ligeramente más dispersión en la cantidad de estudiantes por salón clases.

### **IV.2.2 Cobertura en primaria y secundaria**

Al igual que en muchos países de América Latina, la política educativa dominicana ha estado desproporcionadamente concentrada en la expansión de la cobertura y ha descuidado los aspectos de calidad y eficiencia. A pesar de haber logrado altas tasas de matriculación y asistencia escolar, las altas tasas de repetición y deserción, impiden que los estudiantes alcancen niveles adecuados de educación, lo que debilita sus posibilidades de empoderamiento individual<sup>16</sup>.

### **Cobertura y sexo**

En 2006, la tasa neta de matriculación de los niños y niñas de todo el país en básica<sup>17</sup> fue de 92 por cada 100. Por sexo, hay una ligera ventaja para las niñas. De cada 100 niñas 93.3 están matriculadas, frente a 91 de cada 100 en el caso de los niños. Esta información solamente está disponible a nivel regional, según la establecida en 2004 con diez regiones<sup>18</sup>. Se constata que la región Higüamo (Monte Plata, Hato Mayor y San Pedro de Macorís) registra la más baja cobertura y la mayor disparidad por sexo, en beneficio de las niñas. De otra parte, las cuatro provincias de la región Cibao del Noroeste (Montecristi, Valverde, Dajabón y Santiago Rodríguez) son las que registran la mayor cobertura.

Los esfuerzos para aumentar las tasas de matriculación escolar se han concentrado en el nivel primario. La encuesta ENHOGAR 2006 reporta que, a nivel secundario, solamente el 36.8% de los hombres y el 51.9% de las mujeres de 14 a 17 años estaba asistiendo a la escuela.

En todas las regiones, las mujeres tienen una mayor tasa de matriculación que los hombres, pero donde mayor diferencia hay es en la región Cibao Noroeste (29%) y Enriquillo (24.6%), mientras que en las que hay mayor equidad son la región de Cibao Norte (7%) e Higüamo (8.5%).

Cabe mencionar que en la región Enriquillo hay una mayor diferencia en el acceso por sexo, en donde la matriculación de niñas supera en más de 8% la de niños (Anexo IV.2).

En este nivel educativo, el reto es doble: por un lado, se debe promover la inserción y permanencia de todos los jóvenes en la escuela media, y, por otro, hacer un esfuerzo adicional con el sexo masculino. Estas medidas deben acompañarse de las inversiones en infraestructura necesarias.

Respecto a las diferencias de matricula-

ción en las zonas urbanas y rurales, no existe diferencia significativa a nivel primario. De hecho, en 2006, la diferencia en los primeros niveles rurales no es significativamente inferior a la zona urbana, pero el 51% de las escuelas del país sólo llega hasta el 5to. grado, situación que afecta principalmente a la zona rural<sup>19</sup>.

Puesto que la educación media es una capacidad fundamental para mejorar sustancialmente los ingresos personales, deben incrementarse los esfuerzos para ampliar el acceso y la permanencia en la escuela media de las y los niños y jóvenes, especialmente en las áreas más pobres y en los sectores rurales<sup>20</sup>, ya que la pobreza y el analfabetismo<sup>21</sup> acentúan esta situación<sup>22</sup>.

En términos generales, la diferencia de género entre la población guarda una estrecha relación con los niveles de pobreza. En efecto, tomando como base la proporción de niñas a niños matriculados durante el período 2005-2006 en las provincias y relacionándolo con la tasa de pobreza se aprecia una relación negativa; es decir, a mayor pobreza menor tasa de feminidad (Gráfico IV.4).

### **Una digresión metodológica**

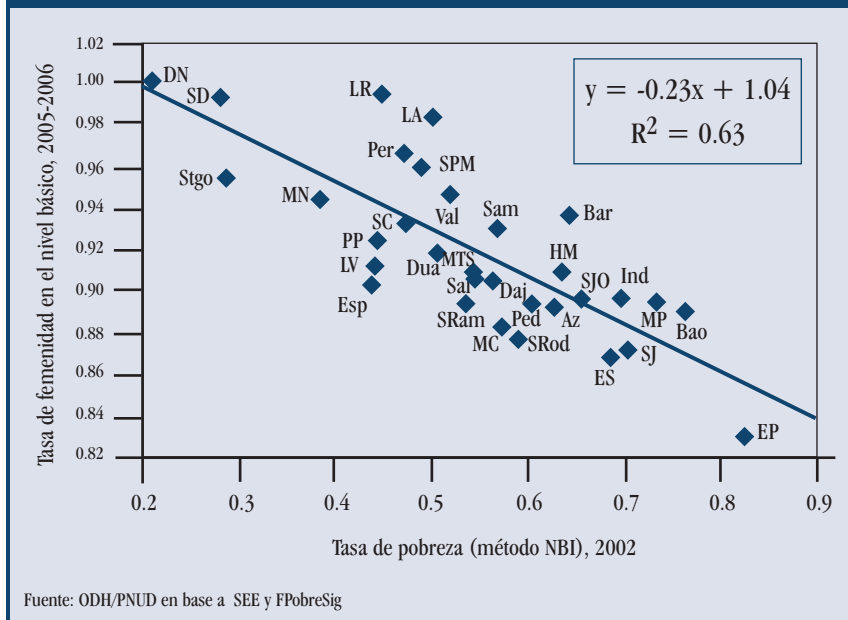
La medición de la equidad de género que se desprende de la Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHOGAR) 2006 es diferente de la utilizada en el IEEEd en dos sentidos: primero, la ENHOGAR mide la tasa de matriculación neta; es decir, la población de 6 a 13 años en la básica y de 14 a 17 años en la media, mientras que en el IEEEd se utiliza el número de estudiantes matriculados reportado por la Secretaría de Educación (SEE).

Segundo, la encuesta de la Oficina Nacional de Estadística (ONE) mide la relación entre la cantidad de niñas matriculadas por cada cien entre la cantidad de niños matriculados por cada cien, pero el IEEEd compara la

*Hay más homogeneidad interprovincial en calidad que en cobertura educativa*

Gráfico IV.4

### Tasa de pobreza vs tasa de femineidad de matriculadas en el nivel básico, 2002 / 2005 - 2006



cantidad de niñas matriculadas con la cantidad de niños. La razón por la cual no se utilizó la información de ENHOGAR en el cálculo del IEEed es que no está disponible por provincia, mientras que sí lo está la información de la Secretaría de Educación (Anexo IV.3).

#### La cobertura según el Censo 2002

A pesar de haber ampliado la cobertura, especialmente en básica, los niños y niñas están ingresando tarde al sistema educativo nacional. Esta realidad afecta sus posibilidades de desarrollo y permanencia en la escuela<sup>23</sup>. Para 2002, el Censo de Población y Vivienda registró que el 27% de niños y niñas de 6 a 9 años no asistía a la escuela (Anexo IV.4).

Peravia y La Altagracia tenían la mayor proporción de niños y niñas fuera del sistema escolar para todos los tramos de edad; y Elías Piña y Pedernales para los de 10 a 13 años.

Por otro lado, Santiago Rodríguez tenía la mayor cobertura escolar en el total de la

población en edad escolar, mientras que Bahoruco, Hato Mayor y El Seibo en los niños y niñas de 6 a 9 años; Santiago Rodríguez y Salcedo en los niños y niñas con edades entre 10 a 13 años, y el Distrito Nacional y la provincia de Santo Domingo en el tramo de 14 a 17 años.

#### La educación privada dominicana

¿Qué motiva a que muchas familias de ingresos modestos utilicen escuelas privadas en República Dominicana? Aunque en la mayoría de los países la enseñanza privada existe para los grupos de altos ingresos, en República Dominicana está muy difundida esta práctica en cualquier estrato social. Las razones son:

a) En algunas zonas urbanas, la cobertura de la escuela pública es deficiente, ya que la infraestructura no aumentó con la misma velocidad que las inmigraciones. En Santo Domingo hay una mayor infraestructura escolar privada que pública. En el resto del país hay un predominio de aulas públicas, especialmente en la zona rural y en las ciudades menores.

b) La calidad de la educación pública mantiene rezagos importantes, tal como veremos más adelante.

La insuficiencia de aulas y el deterioro de la calidad empujan a sectores cada vez más amplios hacia la escuela privada.

Es importante destacar que en República Dominicana la educación privada ha cumplido una función importante dentro del sistema educativo, al complementar la oferta del sector público y permitir un acceso más amplio a los niños y niñas.

El 44% de los estudiantes del nivel inicial, el 18% de básica, el 24% de media, el 24% de especial y el 5% de adultos en el ciclo 2005-2006 asistieron a establecimientos privados, lo que suma cerca de medio



millón de estudiantes o el 21% de la matrícula nacional (Cuadro IV.2). En este sentido, la educación privada ha contribuido a alcanzar el derecho básico de educación para todos, pero, paradójicamente, esta meta se asocia a la exclusión y a la desigualdad en el acceso al imponer una barrera económica para matricularse.

En las provincias más pobres la oferta de educación privada es casi nula (Gráfico IV.5). Esto permite inferir que la educación privada ha prosperado como una consecuencia de las carencias y limitaciones del sistema educativo público, y no como una opción alternativa.

### IV.2.3 Calidad en primaria y secundaria

El mayor problema de la educación dominicana no es el acceso, sino la calidad; a juzgar por la preparación que tienen quienes egresan de la educación secundaria y que llegan a las universidades. Esto plantea la necesidad de una revisión de la relación entre los escasos recursos asignados a la función educativa, la gestión de los mismos y los resultados cualitativos.

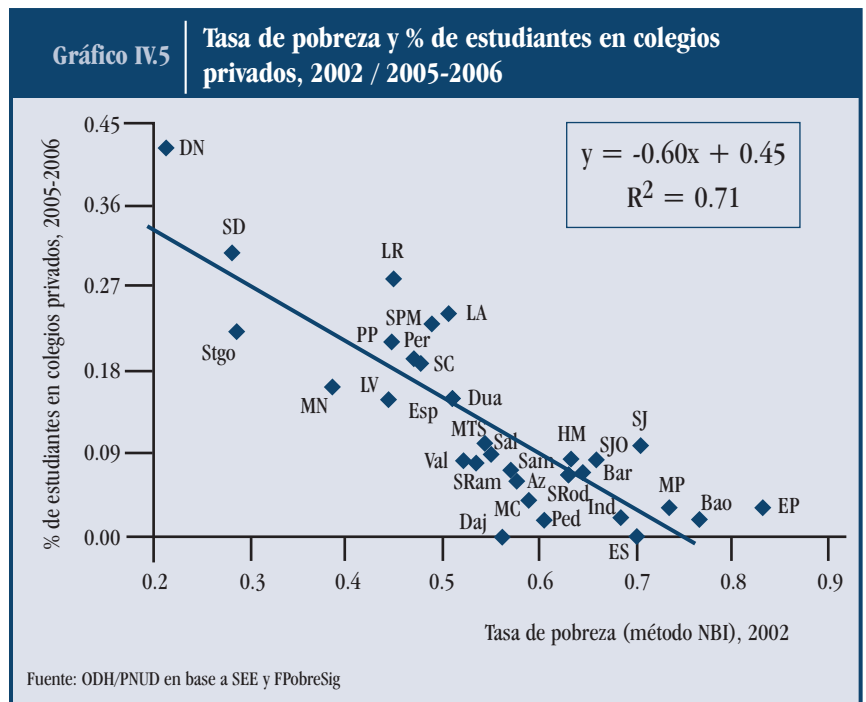
Las evaluaciones realizadas internamente y las comparaciones internacionales muestran muy bajos niveles de dominio y desarrollo de competencias y habilidades. Un estudio comparado, realizado por la UNESCO<sup>24</sup>, encontró que el alumnado de tercer y cuarto grado de básica en República Dominicana tienen niveles de aprovechamiento en lenguaje y matemáticas que se encuentran entre los dos peores de América Latina, región que de por sí se encuentra entre las escalas de calidad de la educación más bajas del mundo<sup>25</sup> (Anexo IV.5).

La reforma educativa que se ha venido implementado en los últimos 15 años no ha logrado que los estudiantes aprendan los fundamentos de las áreas básicas del saber

Nivel	Privado	Público	Semi oficial	Total
Inicial	93,617	112,438	5,458	211,513
Básica	274,232	1,246,363	26,756	1,547,351
Media	115,409	353,753	11,937	481,099
Especial	1,186	3,289	419	4,894
Adulto/as	5,294	108,854	3,390	117,538
Total	489,738	1,824,697	47,960	2,362,395

Fuente: Departamento de Estadísticas, SEE

en los niveles que demanda la transformación de la sociedad dominicana. Tampoco ha logrado que desarrollen la capacidad de aprendizaje, ni las habilidades para integrarse productivamente al mercado laboral, ni mucho menos la conciencia ciudadana para convertirse en agentes de cambio social. Los niveles de dominio de las y los estudiantes que han tomado las pruebas nacionales en matemáticas, lenguaje y casi todas las áreas han revelado resultados pobres, incluyendo el estudiantado de la educación media<sup>26</sup>.



### **Estudiantes por salón de clase**

Una forma de medir la calidad es considerar la cantidad promedio de estudiantes por aula. En el ciclo lectivo 2005-2006 había un promedio de 26.7 estudiantes por aula<sup>27</sup>, cifra que varía por nivel educativo y por sector (Anexo IV.6).

Cuando decimos “aulas” o “salones de clase” nos referimos al total de las “tandas por aula” que se verificaron en el año bajo estudio y no a la cantidad de “aulas físicas” que existen en los planteles. Por ejemplo, si en un “aula física” se dan clases por la mañana y por la tarde, en total hay dos “tandas por aula”, por lo que diremos que hay dos “salones de clase”.

El país ha recurrido a operar varias escuelas en una misma edificación para combinar la escasez de recursos con la amplia cobertura educativa. Por ejemplo, en todo el sistema educativo público preuniversitario había 1.8 millones de estudiantes en el año lectivo 2005-2006, distribuidos en 5,415 planteles, con unas 31,248 aulas. Eso arroja promedios de 337 alumnos por plantel y 58 por aula. Estos números no llamarían mucho la atención a no ser porque se trata de simples promedios y no registran el impacto del tamaño de los planteles distribuidos en el territorio, lo cual determina una gran concentración en algunos lugares y muy baja en otros.

En ciertos barrios urbanos hay un solo plantel escolar para una población de miles de estudiantes. En el Distrito Nacional, el promedio de estudiantes por plantel se eleva a 931 y en la provincia Santo Domingo a 861.5.

El promedio nacional es de 2.07 escuelas públicas por cada plantel físico. En el Distrito Nacional y la provincia de Santo Domingo, que son los casos más críticos de hacinamiento escolar, funciona un promedio de 2.45 y de 2.40 escuelas por plantel, respectivamente<sup>28</sup>.

Estos promedios tan elevados reflejan lo habitual que resulta que en la misma planta física operen tres escuelas separadas en horas distintas, con dirección y administración diferentes, y con un mobiliario y equipos adecuados para niños de básica, que en una segunda tanda son ocupados por jóvenes de media y en la noche por adultos, que los deterioran. Esta situación demanda a su vez que el espacio físico sea desalojado rápidamente al término de cada tanda para dar espacio a la población del siguiente centro educativo, todo lo cual es incongruente con una adecuada educación.

Los mayores problemas de concentración de escuelas diferentes por plantel tienen lugar en las provincias de mayor población urbana o en aquellas que reciben mayor inmigración como consecuencia de la falta de inversiones en nuevas escuelas para dar respuesta al crecimiento demográfico. También se registran niveles críticos de escasez de planteles en otras provincias como Sánchez Ramírez, Bahoruco, Azua, Independencia y Elías Piña.

Una comparación de las informaciones disponibles<sup>29</sup> permite sacar las siguientes conclusiones:

1) En la educación privada hay menos estudiantes por aula que en el sector público (Anexo IV.6).

2) La diferencia interprovincial de estudiantes por aula es más intensa en la educación básica y de adultos que en la inicial y la media.

3) Las diferencias interprovinciales de la cantidad de estudiantes por aula y la amplitud de la diferencia es más intensa en la educación privada que en la pública.

4) En San José de Ocoa, San Juan, Bahoruco, Santiago Rodríguez y Salcedo, las escuelas públicas tienen, en promedio, menos estudiantes que las privadas.

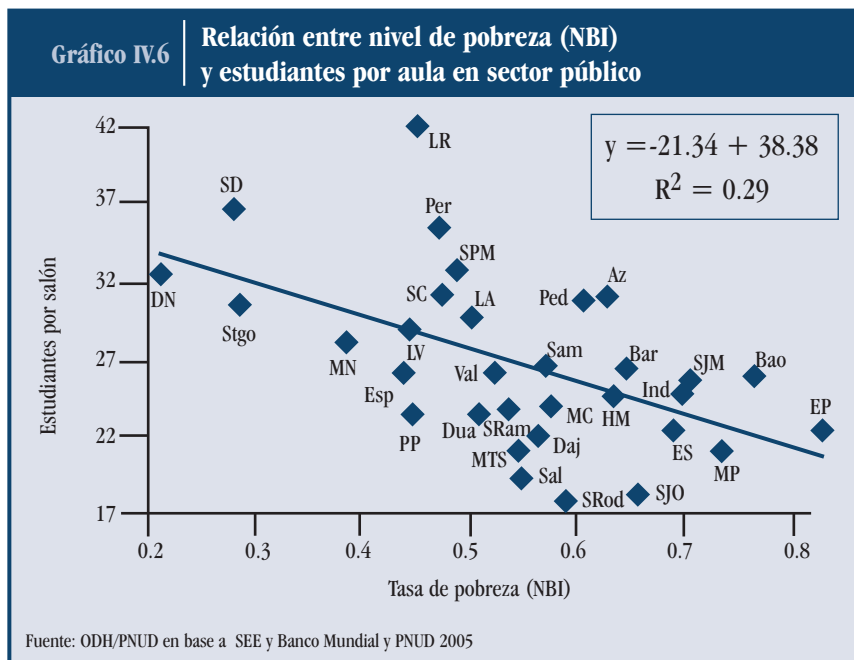
*El promedio nacional es de 2.07 escuelas públicas por cada plantel físico*

5) En las escuelas del sector público, las provincias más pobres tienen menos estudiantes por aula (Gráfico IV.6). Una causa es que la pobreza ha fomentado la emigración de la población hacia provincias menos pobres, dejando las aulas más despobladas, así como también ha promovido una mayor deserción escolar.

6) Los datos provinciales no reflejan una relación entre la proporción de la población que está matriculada en la escuela y la cantidad de estudiantes por aula, principalmente en el nivel medio<sup>30</sup>.

7) En promedio, es decir, tomando en cuenta todos los niveles (inicial, básica y media), las provincias con más estudiantes por aula son La Altagracia, en el sector privado, y La Romana, en las escuelas públicas; mientras que las de menor hacinamiento son El Seibo, en colegios privados, y Santiago Rodríguez, en el sector público (Anexo IV.6).

Finalmente, el Recuadro IV.2 resume



una medición de la cantidad de aulas que son necesarias en el país por provincia. Se ha estimado que se necesitan casi 17 mil nuevas aulas, la mayoría de las cuales deberá ser construida en el Distrito Nacional, en Santo

#### Recuadro IV. 2 | ¿Cuántas aulas hacen falta?

Para estimar las aulas físicas necesarias se partió de la existencia en 2005-2006 y se supuso una cantidad de tandas por aula de 1.5, así como 25 estudiantes por aula y tanda. Con esta información, se estimó, en primer lugar, la cantidad de aulas que serían necesarias con la matrícula actual, sin hacinamiento. En segundo lugar, se calculó la infraestructura necesaria si se incorporaran al sistema educativo los niños, niñas y jóvenes en edad escolar que actualmente no están estudiando.

A nivel nacional, para que todos los estudiantes que hoy asisten a algún centro educativo lo hagan en condiciones apropiadas, hacen falta 11,229 aulas, un 22% más que la cantidad actual. Pero, si además se desarrolla una política para incorporar a la población en edad escolar que hoy no está recibiendo educación formal, habría que pensar en construir 5,625 aulas adicionales, para un total de 16,854 en todo el país.

Considerando que actualmente el promedio de aulas que tiene un plantel es siete, entonces se necesitarían construir unos 1,600 planteles, en el primer caso, y 800 más para atender a toda la población en edad escolar (2,400 en total).

##### ¿Cuántas aulas hacen falta en cada provincia para que nuestros/as estudiantes no estén hacinados/as?

La mitad de las aulas que se necesitan en el país para que los estudiantes que hoy asisten a la escuela no estén hacinados deberían construirse en cuatro provincias: Distrito Nacional y Santo Domingo (1,945), San Cristóbal (1,510), Santiago (1,241) y San Pedro de Macorís (853).

Sin embargo, hay provincias donde la cantidad de aulas necesarias respecto de las que disponen actualmente es muy alta. Por ejemplo, en Pedernales, a las 119 aulas que hay actualmente habría que añadir 98 más para evitar el hacinamiento en los salones de clase, lo que representa un aumento del 82%. Otras provincias con alta deficiencia relativa de aulas son San Pedro de Macorís (64% de incremento), San Cristóbal y Samaná (62%), y Peravia (58%).

Es relevante aclarar que en la estimación hay algunas provincias que arrojan valores negativos de deficiencia de aulas y, por lo tanto, habría aulas “de más”. La explicación es que en esas provincias la cantidad promedio de estudiantes por aula y tanda es menor al valor que se utilizó en la estimación de 25 estudiantes. Por lo tanto, en Dajabón, Salcedo y Santiago Rodríguez no habría falta de aulas en términos generales.

##### ¿Y para incorporar a los que hoy no asisten?

Las 16,854 aulas físicas que es necesario construir para que toda la población en edad escolar no sufra hacinamiento, conservando las tasas de repetición de cursos y sobreedad actuales, y teniendo en cuenta los adultos que estudian, se concentran principalmente en las mismas cuatro provincias: Distrito Nacional y Santo Domingo (16% del total), San Cristóbal (13%), Santiago (12%) y San Pedro de Macorís (7%). La cantidad de planteles correspondiente en este grupo de provincias es de 1,133.

En este caso, en San Pedro de Macorís faltarían 89% más de las aulas que hoy tiene la provincia, en San Cristóbal habría que aumentar 87,% y en Peravia, 80%.

Domingo, San Cristóbal, Santiago y San Pedro de Macorís (Anexo IV.7).

### **Estudiantes de nuevo ingreso, promovidos y repitientes**

En el sistema educativo prevalecen altas tasas de repetición y deserción: a medida que avanza la edad se abre la brecha entre la cantidad de años que se ha permanecido en la escuela y la cantidad de años efectivamente aprobados<sup>31</sup>. Para alcanzar los fines de la educación es necesario que el estudiantado ingrese y permanezca en la escuela, se integre a los conocimientos, las competencias, valores y creencias, así como a los patrones de comportamiento pertinentes para su vida en sociedad<sup>32</sup>. Eso señala que la cantidad de años perdidos es sólo un indicador, pues el hecho de haberlos aprobado tampoco es una muestra fehaciente de que se haya conseguido el objetivo.

En el sistema educativo dominicano, del total de estudiantes que cursaron en el ciclo 2005-2006, el 5.3% son repitientes. Hay provincias donde las y los estudiantes que repiten superan el 10% de la matrícula, como en El Seibo y Elías Piña. Mientras que en las provincias de La Romana, el Distrito Nacional y Santo Domingo, la proporción de repitientes no alcanza el 3%.

También hay diferencias entre sectores. Mientras que el 6.5% de la matrícula de escuelas públicas son estudiantes repitientes, en las escuelas privadas sólo el 1.2% de los alumnos tienen esta condición.

En cuanto a los estudiantes nuevos, preocupa que la proporción de estudiantes de nuevo ingreso sea reducida en las provincias de Valverde y Santiago Rodríguez. En estas dos provincias esta tasa es inferior al 10%, mientras que en el promedio nacional el 20% de la matrícula corresponde a estudiantes de nuevo ingreso.

En general, se puede afirmar que las diferencias interprovinciales y la amplitud de la diferencia son mayores en los repitientes, que en los nuevos y los promovidos, acusando estas diferencias una mayor intensidad en la educación privada que en la pública. (Anexo IV.8 y IV.9).

### **Deserción**

Para ampliar la permanencia en el sistema educativo es fundamental conocer los motivos por los que los estudiantes abandonan la escuela, a fin de diseñar los programas adecuados que fomenten la continuidad en el sistema. Sin duda, cualquier política de este tipo debe estar acompañada de las correspondientes inversiones en infraestructura y recursos, puesto que, como ya se analizó, no hay holgura en la infraestructura disponible actualmente.

El principal motivo que alegan niños, niñas y adultos para abandonar sus estudios primarios y secundarios es económico, porque no tienen recursos o deben trabajar (cerca del 70% en los hombres y 36% en las mujeres para ambos niveles), con poca diferencia interprovincial en los resultados y con un rango de amplitud de la diferencia también relativamente bajo.

Para las niñas y adolescentes, además del motivo económico, otra razón por la que dejan los estudios es el matrimonio o la unión en pareja (30% en básica y 36% en media). Cabe destacar que, en el caso de las mujeres, no se puede determinar si estos motivos son mutuamente excluyentes. Es decir, es muy probable que las niñas y mujeres que hayan dicho que han abandonado sus estudios para casarse o unirse también se hayan visto en la necesidad de emplearse para participar del sustento de sus nuevas familias.

Los datos permiten apreciar la situación particular de dos provincias: Santiago Rodrí-

*A medida que avanza la edad se abre la brecha entre la cantidad de años que se ha permanecido en la escuela y la cantidad de años efectivamente aprobados*

guez, donde los problemas de infraestructura en la educación básica están más marcados que en las otras provincias y afectan al 20% de las mujeres y al 12% de los hombres; y Pedernales, donde el unirse en pareja o casarse explica el 50% de los casos de mujeres que abandonan sus estudios básicos, mucho más que para el resto del país. En los Anexos IV.10 y IV.11 se muestra la situación para todas las provincias.

Este análisis permite inferir que debe aplicarse una combinación de políticas para darle continuidad a la matrícula educativa. Mientras persistan los altos niveles de pobreza será difícil evitar que las y los jóvenes abandonen la escuela para trabajar. Es posible impulsar un sistema que les permita continuar estudiando, a pesar de tener que trabajar o asumir labores domésticas para sobrevivir. Existen numerosas experiencias en la región que combinan la asistencia a la escuela, recibir un ingreso y el cuidado de niños y niñas. Finalmente, y aunque no está reglamentado formalmente, persiste la práctica de expulsar a las jóvenes embarazadas de las escuelas y liceos.

### **Las pruebas nacionales**

Las pruebas nacionales son un método para evaluar el desempeño del estudiantado al final de cada nivel. Tienen el doble objetivo de nivelar los conocimientos transmitidos a los estudiantes de escuelas públicas y privadas en todas las provincias del país y determinar si los estudiantes aprueban el nivel educativo y pueden iniciar el siguiente.

Para cada nivel de estudio se hacen tres convocatorias. En la primera convocatoria se presentan los estudiantes que aprobaron todas las asignaturas del ciclo lectivo que esté finalizando. En la segunda y tercera convocatoria se presentan quienes hayan completado con éxito el ciclo lectivo vigente y

no se hayan presentado en la primera o hayan desaprobado el examen en la convocatoria anterior; también las y los estudiantes que hayan cursado y aprobado el último grado del nivel correspondiente en un ciclo lectivo anterior. Para hacer el análisis en este informe se utilizó la información de la primera convocatoria.

La puntuación final que obtienen los estudiantes en estas pruebas son en general bajas: en los últimos cinco años ninguna provincia ha alcanzado una calificación promedio del 70% del total para cualquier nivel educativo. Además, el rendimiento de las y los estudiantes es similar en todas las provincias, con menores diferencias en el nivel primario. Esta situación indica que la calidad de la enseñanza del sistema educativo completo es muy baja y homogénea en todo el territorio.

### **Resultados por provincia**

Para analizar el desempeño de los estudiantes en cada provincia se calculó el promedio de las calificaciones de la primera convocatoria entre los años 2002-2006 para cada nivel educativo (Anexos IV.12)

En el análisis por provincias se destaca Independencia, puesto que los estudiantes de básica y media han demostrado en los años analizados un desempeño superior a los de otras provincias. En las pruebas de octavo de básica destacan: Independencia, Montecristi, Distrito Nacional, Dajabón y Hato Mayor. En las de bachillerato regular: Hato Mayor, Independencia, San Juan, Elías Piña y el Distrito Nacional. En las de bachillerato técnico: Dajabón, La Romana, Hato Mayor y San Juan (Cuadro IV.3).

En general, los resultados acusan un nivel de relativa homogeneidad entre las provincias del orden del 5% de diferencia interprovincial y un rango de amplitud que está al nivel de 22-23% de los respectivos

*El 57% de los docentes tiene un grado académico de licenciatura o superior*

Cuadro IV.3

### Clasificación de las provincias en base al promedio de calificaciones en las pruebas nacionales entre 2002 y 2006, por niveles

Nivel	Primaria	Bachiller regular	Bachiller técnico
Alto	Indep, MC, DN, Daj, HM, Bao	HM, Indep, SJM, EP, DN, LR, Pedern, SD	Daj, LR, HM, SJM
Medio	IV, SJM, EP, Esp, LR, SC, SD, SRod, Bar, Az, ES, Pedern, Stgo, Val, Sal, SPM, MP	Bar, SC, IV, SPM, LA, Sam, Daj, Sram, Bao, MP, Val, SRod, ES, Az, MN, PP, MC, Sal, MTS, SJO	MN, DN, IV, SD, Az, SPM, SRam, Bar, SC, MTS, Stgo, MP, PP, Esp, Per
Bajo	SJO, Dua, Sram, MN, MTS, PP, Per, Sam, LA	Per, Esp, Stgo, Dua	ES, Pedern, LA, Dua, Val

Nota: La clasificación se basó en el promedio provincial de los resultados obtenidos en la primera convocatoria para cada nivel  
Fuente: ODH/PNUD en base a SEE

promedios en la educación básica y la media.

#### Calidad del personal docente y directivo

La calidad de la dirección queda evidenciada con los resultados de la tercera convocatoria a los concursos de oposición que hizo la Secretaría de Estado de Educación (SEE) para ocupar los puestos de dirección, subdirección, puestos equivalentes y orientación escolar en el año 2007<sup>33</sup>. En este concurso participaron 966 profesionales, de los cuales sólo el 54% aprobó los exámenes. Los que obtuvieron los niveles más bajos de calificación fueron quienes se examinaron para la subdirección, puesto que sólo pasó las pruebas el 35% de los candidatos. El 59% de las personas que aspiraron a cargos de dirección fueron reprobadas y lo mismo pasó con

el 15% de las que se postularon a orientación escolar. Estos resultados expresan la necesidad de mejorar el nivel de la dirección del sistema educativo.

#### Formación de los docentes

En los países latinoamericanos se ha demostrado que la formación postsecundaria del cuerpo docente tiene un fuerte impacto en el rendimiento del alumnado e incrementa el rendimiento en lenguaje y matemáticas<sup>34</sup>.

La mitad del profesorado tiene un grado de licenciatura, cerca de la cuarta parte tiene el título de profesorado o técnico, el 6% son maestros normales, el 8%, estudiantes de Pedagogía, y más del 6% tienen postgrado, maestría o doctorado (Cuadro IV.4). Las diferencias interprovinciales de los docentes con grado de licenciatura es

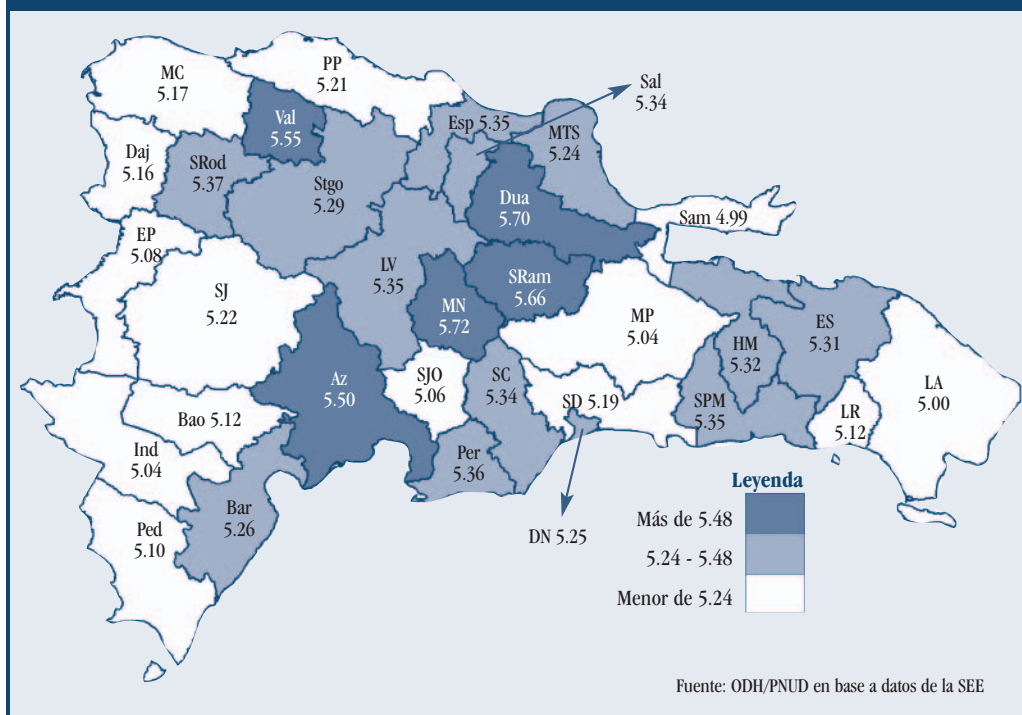
Cuadro IV.4

### Docentes por sector y grado académico obtenido, todos los niveles, 2005-2006

Grado obtenido	Privado		Público		Semioficial		Total	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Bachiller (no estudiante)	685	2.8%	1,530	2.1%	95	4.3%	2,310	2.3%
Sin título docente	871	3.5%	808	1.1%	1	0.0%	1,763	1.8%
Estudiante de Pedagogía	4,070	16.5%	3,505	4.8%	318	14.4%	7,893	7.9%
Maestro normal	1,461	5.9%	4,753	6.5%	95	4.3%	6,309	6.3%
Profesorado o técnico	4,731	19.2%	19,542	26.8%	433	19.6%	24,706	24.8%
Licenciado	10,955	44.4%	37,828	51.9%	991	44.8%	49,774	49.9%
Postgrado	791	3.2%	3,173	4.4%	10	0.5%	4,059	4.1%
Maestría	812	3.3%	1,231	1.7%	41	1.9%	2,084	2.1%
Doctorado	66	0.3%	83	0.1%	12	0.5%	161	0.2%
Habilitación docente	206	0.8%	365	0.5%	49	2.2%	620	0.6%
Totales	24,648		72,818		2,213		99,679	

Fuente: ODH/PNUD en base al Departamento de Estadística, SEE.

Mapa IV.2 | Índice de Calificación de Docentes a nivel provincial, 2005-2006



reducida y es la más baja de cualquier grado académico entre el profesorado en las provincias (Anexo IV.13).

El cuerpo docente que trabaja en el sector público tiene en promedio un mayor nivel de estudio que los del sector privado para todos los niveles de enseñanza. El 85% de los profesionales del sector público tienen título profesorado, técnico o superior, mientras que en el sector privado sólo el 70% del personal docente tiene estudios del mismo tipo.

En contraste, cerca del 17% del cuerpo docente de escuelas privadas son estudiantes, porcentaje que sólo representa el 5% en las escuelas públicas.

Para poder caracterizar las provincias en cuanto al nivel de formación del cuerpo docente, se construyó un índice ponderado que otorga mayor peso a los docentes con mayor grado académico<sup>35</sup>. Según este índice, las provincias que tienen el personal mejor calificado son: Monseñor Nouel,

Duarte, Sánchez Ramírez, Valverde y Azua (Mapa IV.2).

Es de destacar la situación de Monseñor Nouel y Duarte, donde más del 75% de las y los docentes tienen estudios de licenciatura o grados superiores. Por el contrario, en la provincia La Altagracia, el 20% de las y los maestros sólo tienen estudios de bachiller o son estudiantes de Pedagogía.

#### **Años de servicio del cuerpo docente**

Los años de servicio de docencia es una variable importante a la hora de estudiar la calidad de la enseñanza: pocos años de servicio nos hablan de profesionales con poca experiencia; pero con mayores posibilidades de modificar los patrones de enseñanza y adaptar los contenidos de las asignaturas según lo demande una reestructuración del sistema de enseñanza. En el año 2005-2006, los docentes en el país tenían en promedio 11.9 años de experiencia, un nivel promedio adecuado. Las diferencias entre el sector público y el privado son significativas (Cuadro IV.5).

Cuadro IV.5

## Años de experiencia promedio de los docentes por sector, según provincia, todos los niveles, 2005-2006

Prov	Privado	Público	Semioficial	Total
Nacional	6.8	13.6	9.5	11.9
Media simple	7.1	14.0	9.2	12.9
Mínimo	3.7	11.9	2.5	9.3
Menos 25%	6.1	13.1	8.0	11.8
Mediana	6.9	13.6	9.3	13.0
Menos 75%	8.1	14.9	10.3	14.0
Máximo	12.0	17.0	18.0	16.2

Fuente: ODH/PNUD en base al Departamento de Estadística, SEE

*El cuerpo docente del sector público tiene el doble de experiencia que el del sector privado*

La mitad de los docentes en el sector privado tiene menos de cuatro años de servicio, mientras que en el sector público la mitad posee menos de 12 años de experiencia. Esta diferencia permite inferir que los docentes en el sector público, además de ser más calificados en promedio, también poseen más experiencia.

Sin embargo, en el sector público el 25% de los docentes tiene más de 20 años de servicio, lo cual podría ser una limitación para incorporar innovaciones y cambios en los métodos y contenidos de la enseñanza, y reorientar el sistema educativo. En el sector privado habría un grupo de docentes más flexible, dado que el 25% posee más de diez años de experiencia.

San Juan, Elías Piña, Dajabón y Bahoruco son las provincias cuyos maestros en promedio tienen más años de experiencia (Anexo IV.14). Finalmente, las diferencias interprovinciales y la amplitud de la diferencia entre provincias es tres veces más alta en el sector privado que en el sector público.

#### Horas de clase

La encuesta de Gallup y EDUCA del año 2005 sobre el uso del tiempo en las escuelas dominicanas indicó que en promedio se dictan dos horas 36 minutos de clase diarios; es decir, un 65% del tiempo programado de enseñanza. Esta situación no varía mucho

entre las diferentes regionales de educación, y muestra una seria deficiencia del sistema educativo dominicano. El lugar donde se dictan más horas de clase es en la Regional 16 (Cotuí) con dos horas 45 minutos, alcanzando un 69% del total de horas requeridas. Por lo tanto, este indicador permite explicar las serias deficiencias generales del sistema, pero no explica las diferencias en el desempeño de las diferentes regiones del país.

La Regional 15 de Educación, correspondiente a Santo Domingo, es donde se dictan menos horas de clase (2:22 horas), y sólo se aleja del nivel de la mejor regional por 23 minutos.

Así, con tandas efectivas de 2.5 horas de clase, por cinco días a la semana, por no más de 33 semanas aprovechadas, el niño o la niña entre los 5 y los 14 años de edad termina por dedicar a la escuela apenas 413 de las 8,760 horas que tiene el año; es decir, menos del 5% de su tiempo. Ante esta situación, las autoridades tomaron la decisión de aumentar algunas semanas al año escolar, disponiendo su inicio en agosto.

#### IV.2.4 Educación superior

El análisis de la educación superior es un tanto diferente al de la educación inicial, básica y media, no sólo porque su administración y gestión recae en secretarías de Estado diferentes, sino porque la educación terciaria y universitaria juega un papel diferente en la creación de capacidades.

El nivel de educación universitaria otorga mayores rendimientos en el mercado de trabajo y es el único que asegura una mayor estabilidad laboral y permite escapar de la informalidad<sup>36</sup>. Aunque las diferencias por sexo determinan que las mujeres con igual calificación universitaria que los hombres ganan mucho menos que estos (Recuadro IV.3).

Existen estudios muy interesantes sobre



el estado de la educación superior dominicana<sup>37</sup>. En este informe sólo nos limitamos a analizar cómo se encuentran distribuidas las oportunidades de educación superior en el país, especialmente en términos geográficos.

La mayor parte de las sedes universitarias se encuentran en Santo Domingo. Las principales universidades, comenzando por la estatal, han establecido recintos en diversas provincias, viabilizando que las potencialidades de desarrollo de las capacidades se hayan diseminado. En el Anexo IV.15 se muestran los datos de infraestructura y matrícula por provincia.

Es de destacar que en 11 de las 32 provincias no hay recintos universitarios, entre las que se encuentran las cinco provincias de la frontera (Montecristi, Dajabón, Elías Piña, Independencia y Pedernales) junto con Bahoruco, San José de Ocoa, Salcedo, Monte Plata, Samaná y El Seibo. En estas provincias, las y los jóvenes que desean continuar sus estudios cuando terminan el bachillera-

to están obligados a emigrar de su provincia y rara vez regresan. Tanto por razones de ingreso familiar como por diversidad y calidad de la oferta universitaria, la mayor parte de la matrícula se concentra en la ciudad de Santo Domingo. Una cantidad considerable se encuentra también en algunas provincias en que la universidad estatal tiene recintos o está la sede de alguna de las privadas más importantes.

En el Mapa IV.3 se muestra la proporción de estudiantes universitarios respecto a la población adulta. Santiago Rodríguez (con 135 estudiantes por 1,000 adultos), Santo Domingo y Distrito Nacional (con 119), Duarte (con 88) y Santiago (con 68) son las que tienen más población adulta cursando estudios superiores.

### ¿Qué estudian?

En el año 2005, el 80% de los egresados provino sólo de seis carreras, donde Educación (31%) aportó casi un tercio de los egre-

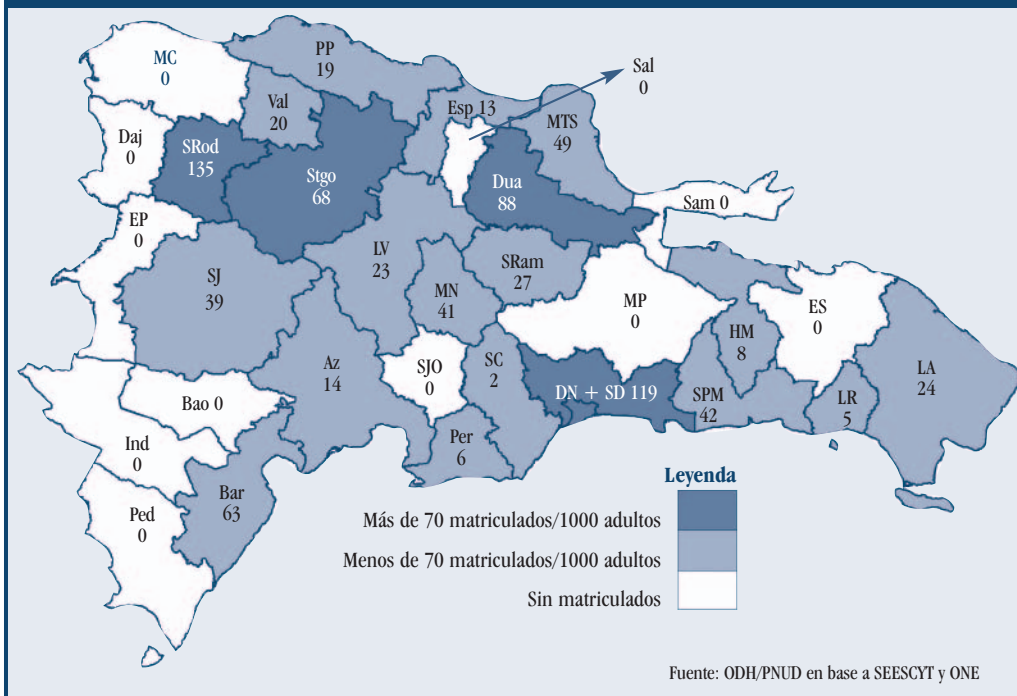
### Participación de las mujeres en la educación superior

#### Recuadro IV.3

De 322 mil personas cursando estudios superiores en las universidades dominicanas en 2005, 197 mil son mujeres, representando el 61% del total. Sólo hay predominio de estudiantes hombres en las áreas minoritarias de Ciencias Básicas, Ingenierías y Tecnología (68%) y en las Agropecuarias (77%). Pero es masivo el predominio femenino en las carreras más demandadas del área de Salud (77%), en Humanidades (77%) y en las Ciencias Sociales y Administrativas (63%).

Mapa IV.3

### Relación entre estudiantes universitarios y población adulta de las provincias (personas matriculadas en instituciones de educación superior por cada 1,000 personas de 18 años o más), 2005



*El sistema educativo en República Dominicana opera bajo una estructura altamente centralizada*

sados del país. Le siguen Derecho (11%), Administración (10%), Contabilidad (9%), Mercadotecnia (8%), Medicina (4%) e Informática (4%). Un análisis simple indica que la formación de profesionales es muy baja en Ciencias Básicas, lo cual sitúa al país en desventaja para que pueda competir con éxito en los mercados internacionales.

#### **IV.2.5 Descentralización de la gestión en educación**

El sistema educativo en República Dominicana opera bajo una estructura altamente centralizada. La Secretaría de Educación (SEE) es responsable de casi todas las funciones educativas preuniversitarias, incluyendo: la planificación nacional, el entrenamiento de las y los maestros, la supervisión y el mantenimiento de las construcciones, la contratación de profesores, el desarrollo de programas de enseñanza, la ejecución de dichos programas, el desarrollo del currículo, el suministro de recursos y la administración general de la escuela, la evaluación educativa y la certificación de todos los grados del sistema educativo.

Para la administración de este enorme aparato, la SEE divide el país en 18 direcciones regionales, las cuales a su vez están divididas en distritos escolares. Ni unas ni otros coinciden con las diversas divisiones geográficas oficiales: ni con regiones ni con provincias ni con municipios. En una regional puede haber una, dos y hasta tres provincias; un distrito puede abarcar varios municipios y puede haber un municipio en que confluyen varios distritos.

Esta situación, si bien confiere al sistema un carácter de nacional, con centros escolares diseminados por todo el país y diferencias de cobertura similares, le imprime una rigidez al sistema y reduce la efectividad de la participación ciudadana, que debe depender siempre de las decisiones que se toman “en la Capital”.

Si contar con un buen sistema educativo demanda un gran esfuerzo de recaudación y financiamiento que difícilmente puede hacerse bien si no está centralizado, las formidables dificultades analizadas para una gestión centralizada eficaz plantean seriamente la conveniencia de que determinados procesos se descentralicen.

Este planteamiento se sustenta en que las escuelas están geográficamente desconcentradas y que incluso la gestión escolar también manifiesta cierto grado de desconcentración.

Parece razonable que la SEE mantenga el control central del financiamiento, la planificación, los programas educativos, el control y la evaluación del sistema; pero se debería poner en manos de agentes locales el manejo de la planta física, la contratación de maestros y la administración general de la escuela.

La descentralización del proceso de enseñanza puede ser la vía para conferirle más eficacia y equidad al sistema educativo, porque sería el medio para involucrar a la comunidad en el compromiso con los buenos resultados, aún más con la nueva Ley de Municipios que permite acciones delegadas o coordinadas entre la Secretaría de Estado de Educación y los ayuntamientos.

#### **En resumen**

La educación es un derecho y el garante de los derechos es el Estado, quien además debe regular a los proveedores privados. En ambas funciones, históricamente, el Estado dominicano ha sido deficiente.

Para conocer la situación entre las provincias se construyó el Índice de Empoderamiento Educativo, el cual combina la cobertura con la calidad del sistema. Este índice muestra que las provincias con mayor empoderamiento educativo son: el Distrito Nacional, Santiago Rodríguez, Dajabón y Val-

verde, y que existen vínculos sinérgicos con los otros empoderamientos (económico, de salud y tecnologías de la información y la comunicación).

También se determinaron las posiciones de las provincias con relación al nivel de cobertura y calidad. Así, se estableció que Peravia, Pedernales, Bahoruco, Elías Piña, El Seibo, Azua, Monte Plata y La Altagracia registran baja calidad y cobertura.

Existe una relativa homogeneidad en la cobertura de educación básica entre las provincias, no así en la educación media o superior. La calidad de la educación es deficiente. Finalmente, el resultado de las pruebas nacionales a nivel provincial no está estadísticamente asociado con la cantidad de estudiantes por salón y maestro, ni con el grado académico de estos últimos.

### IV.3 La relación entre salud y creación de capacidades locales

La salud es la capacidad más básica de las personas y es una parte constitutiva para definir la situación de desarrollo humano de una población (Recuadro IV.4).

El concepto de salud centrado en las personas conlleva una ruptura radical con el esquema biologicista, curativo y hospitalario que ha predominado a lo largo de la historia en República Dominicana.

Es indudable que la Ley General de Salud (42-01) ha implicado cierta ruptura con la visión tradicional en la medida que asume el concepto de producción social de la salud, basada en los derechos ciudadanos y la equidad social. Ello refleja una nueva ética del compromiso colectivo e individual, donde el Estado debe jugar un rol funda-

#### Recuadro IV. 4 | ¿Cómo se relaciona la salud con el desarrollo?

“Hay que señalar, en primer lugar, que el mejoramiento de la salud es una parte constitutiva del desarrollo. Los que preguntan si una mejor salud es buen “instrumento” del desarrollo quizás pasen por alto el elemento de diagnóstico más fundamental: que la salud forma parte integrante de un buen desarrollo. La justificación de la asistencia sanitaria no tiene que probarse instrumentalmente; es decir, tratando de mostrar que la buena salud puede contribuir también a un aumento del crecimiento económico”.

“En segundo lugar, siendo iguales los demás factores, la buena salud y la prosperidad económica tienden a reforzarse mutuamente. Una persona sana podrá más fácilmente obtener ingresos, y una persona con mayores ingresos podrá más fácilmente obtener asistencia médica, mejorar su nutrición y gozar de la libertad necesaria para llevar una vida más sana”.

“En tercer lugar, cuando no son iguales “los demás factores”, el mejoramiento de la salud puede favorecerse mediante diversas medidas, incluidas las políticas públicas (como es la prestación de servicios epidemiológicos y de asistencia médica). Si bien el progreso económico y el logro de la salud parecen estar directamente relacionados entre sí, esta relación se debilita como consecuencia de varios factores de política. Mucho depende de la manera de utilizar los ingresos adicionales generados por el crecimiento económico, en particular de si se utilizan para ampliar adecuadamente los servicios públicos y para reducir la carga de pobreza. El mejoramiento de los logros sanitarios mediado por el crecimiento es mucho más que una mera expansión del ritmo de crecimiento económico”.

“En cuarto lugar, incluso cuando la economía es pobre, pueden conseguirse importantes mejoras sanitarias utilizando los recursos disponibles de una manera socialmente productiva. Es sumamente importante, en este contexto, prestar atención a las consideraciones económicas inherentes a los costos relativos del tratamiento médico y de la prestación de asistencia sanitaria (...)”.

“Por último, la cuestión relativa a la asignación social de los recursos económicos no puede dissociarse del papel que desempeña la política basada en la participación y de la importancia de un debate público bien documentado. El conservadurismo financiero debería ser una pesadilla para el militarista, no para el médico, ni para el maestro de escuela, ni para la enfermera de hospital. Si el médico o el maestro de escuela o la enfermera se sienten más amenazados que el dirigente militar por las consideraciones de recursos, la culpa de ello tendrán que echárnosla, al menos en parte, a nosotros, al público, por dejar que el militarista consiga imponer sus extravagantes prioridades”.

“Diré para terminar que nada es tan importante como un debate público debidamente documentado y la participación de la gente para presionar a favor de unos cambios que pueden proteger nuestras vidas y libertades. El público debe considerarse a sí mismo no sólo como paciente, sino también como actor del cambio. La pasividad y la apatía pueden ser sancionadas con la enfermedad y la muerte”.

Discurso inaugural del profesor Amartya Sen, Rector del Trinity College, Cambridge, y Premio Nóbel de Economía, ante la 52 Asamblea Mundial de la Salud. Ginebra, martes 18 de mayo de 1999

mental como garante de la salud de la población, evitando que el mercado reproduzca inequidades y exclusiones, y garantizando la apropiación colectiva de un bien público por excelencia.

Desde el año 2001, en República Dominicana se estableció un marco legal para reformar el sistema de salud y de seguridad social desde la perspectiva de la salud como derecho ciudadano. Estas reformas están aún en el proceso de implementación. Sus avances han sido tortuosos, pero en sentido de progreso, aunque todavía se registran elevados niveles de mortalidad y morbilidad con marcadas diferencias regionales (Recuadro IV.5).

Las regionales de salud son ocho y, al igual que sucede con otras secretarías de Estado, no tienen ninguna relación con las oficinas regionales de planificación, lo que contribuye al manejo anárquico del territorio nacional (Anexo IV.16).

### IV.3.1. Índice de Empoderamiento en Salud (IESa) provincial

El empoderamiento de salud, junto con el empoderamiento económico, el de edu-

cación y el de tecnologías de la información y la comunicación, determinan el nivel de empoderamiento individual. A su vez, el empoderamiento individual y el colectivo forman el empoderamiento humano.

El Índice de Empoderamiento de Salud (IESa) se refiere a la posibilidad de que las personas tengan una vida saludable y prolongada, que puedan evitar las enfermedades prevenibles o las muertes prematuras. Esto se logra combinando las políticas públicas que crean las condiciones para tener una mejor salud con medidas de salud preventivas y de atención primaria. No fue posible obtener indicadores de atención preventiva a nivel provincial, así que se optó por utilizar indicadores de provisión de servicios, a sabiendas de que este indicador no es el más adecuado. (Diagrama IV.2).

Para establecer las condiciones sociales determinantes de la salud se utilizan dos indicadores: uno es el porcentaje de los hogares en cada provincia que cuenta con un servicio de agua mejorada<sup>38</sup> y de servicio sanitario<sup>39</sup>, lo cual se relaciona con la capacidad de la población de evitar enfermedades

#### Recuadro IV. 5 | Los indicadores de salud a nivel regional: mortalidad y morbilidad

Según las memorias de la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS) para 2005, hay diferencias regionales en las principales causas de muerte. La región VII del Cibao Central es la que tiene mayor proporción de muertes causadas por enfermedades cardiovasculares. Las enfermedades respiratorias agudas son la segunda causa de muerte a nivel nacional y la mayor tasa de incidencia se registra en la región de Santo Domingo. La tercera causa de muerte en el país son las heridas y traumas, la cual tiene su mayor tasa por cada 1,000 habitantes en la región Este. Las muertes por cáncer tienen mayor incidencia en el Cibao Central y la diabetes es la quinta causa de muerte a nivel nacional, teniendo mayor incidencia en el Este.

##### Mortalidad materna

Los datos reportados por el Informe Tolerancia “0” de la Dirección General de Epidemiología de la SESPAS habla de la baja calidad del sistema de atención, ya que en el año 2006, el 72% de las muertes maternas reportadas a nivel nacional eran evitables.

Ver los anexos: IV.15, IV.16, IV.17

##### Mortalidad infantil

El 40.6% de las muertes infantiles a nivel nacional fueron evitables en 2006, según el Informe Tolerancia “0”.

##### Morbilidad (consultas médicas)

Las principales causas de morbilidad nacional registran diferencias territoriales, al igual que la mortalidad. Las infecciones respiratorias agudas son la principal causa de consulta médica en el país y suman más del doble de las consultas por enfermedades diarreicas agudas, que son la segunda causa a nivel nacional. La incidencia de este tipo de consulta es alta en la región Del Valle.

Las consultas por enfermedades diarreicas agudas, dermatosis y parasitosis, las cuales están muy asociadas a los niveles de saneamiento y acceso a agua potable, son más altas en la región del Cibao Occidental.

Las consultas por hipertensión arterial son mayores con gran diferencia en la Región VI (Elías Piña y San Juan), siendo más de cuatro veces superior el número de consultas en esta región que en la que le sigue.

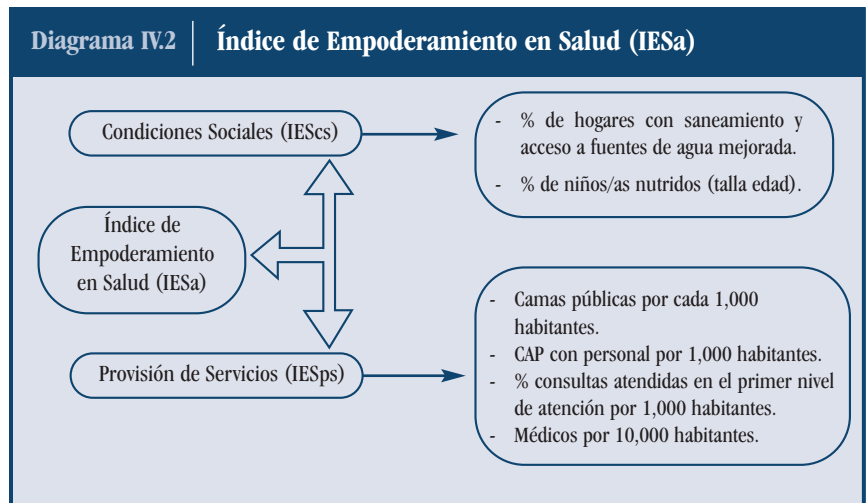
diarréicas, parasitosis o enfermedades dermatológicas. El otro indicador es la tasa de nutrición infantil; es decir, los niños que no sufren desnutrición crónica o que tienen suficiente talla para su edad.

El nivel de nutrición en los primeros años de edad tiene una incidencia determinante en la capacidad de las personas de tener una vida saludable, así como en su desarrollo intelectual posterior (Recuadro IV.8).

La provisión de servicios se mide por provincia mediante cuatro indicadores. La cantidad de médicos/as por 10,000 habitantes y los centros de atención primaria (CAP) con personal por cada 10,000 habitantes en cada provincia, reflejan la disponibilidad de los servicios de salud cercanos a la población, tanto territorial como socialmente. El tercer indicador es la cantidad de consultas atendidas en el primer nivel de atención por cada 1,000 habitantes, éste es un indicador de eficiencia del sistema, tanto desde la perspectiva de la oferta, porque reduce costos, como desde la perspectiva de la demanda, porque permite una detección y seguimiento de las enfermedades. El cuarto indicador es la disponibilidad de camas públicas que revela la oferta de servicios de segundo y tercer nivel.

Los resultados del índice indican: primero, hay cinco provincias de bajo empoderamiento, ocho de nivel medio bajo, diez de medio alto y ocho de empoderamiento alto (Cuadro IV.6 y Mapa IV.4). El Distrito Nacional (incluyendo a la provincia de Santo Domingo) registra el mayor empoderamiento de salud. Le siguen San José de Ocoa, Dajabón e Independencia. Las que muestran peor situación de salud son: Monte Plata, Bahoruco, San Cristóbal, La Romana y La Altagracia.

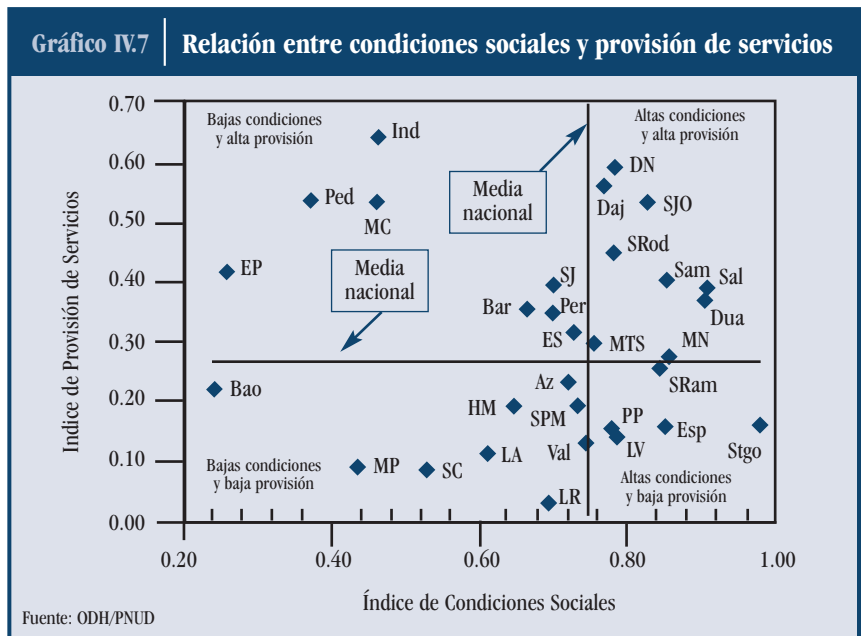
Segundo, las provincias con mejor desempeño en las condiciones sociales que determinan el estado de salud son: Santiago, Salcedo y Duarte; mientras que



Bahoruco, Elías Piña y Pedernales aparecen con las peores condiciones.

Con respecto a la provisión de servicios públicos las provincias mejor situadas son: Independencia, Distrito Nacional y la provincia de Santo Domingo y Dajabón, mientras que La Romana, San Cristóbal y Monte Plata son las provincias peor situadas.

Cruzando las condiciones de salud con la provisión de servicios se pueden obtener cuatro cuadrantes que describen la situación de la población en materia de salud en cada una de las provincias (Gráfico IV.7).

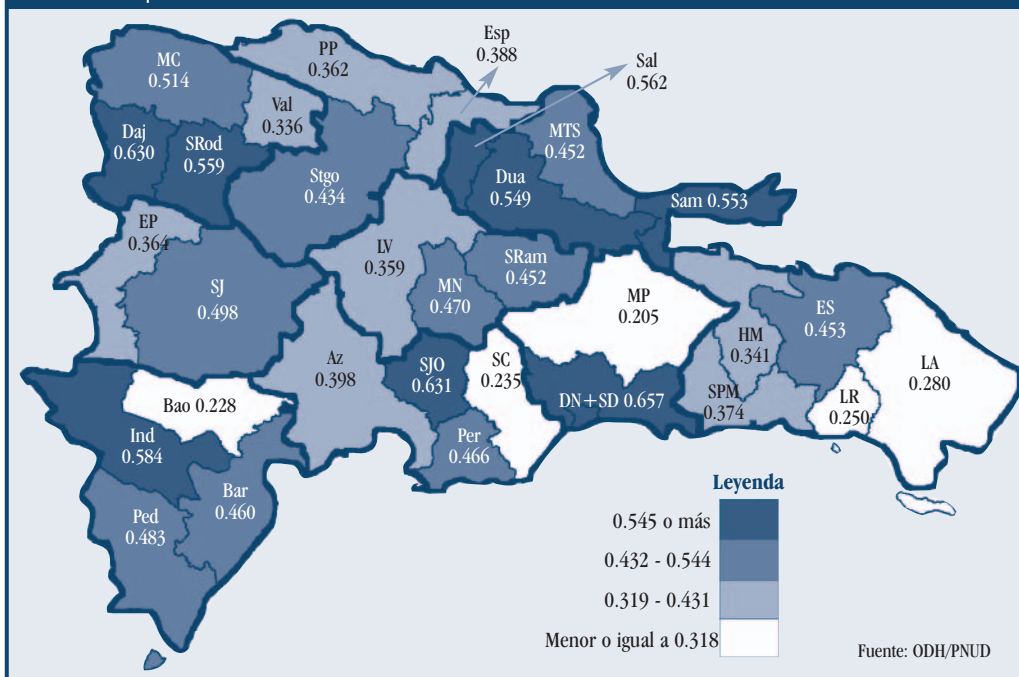


Cuadro IV.6 | Índice de Empoderamiento en Salud (IESa)

Provincia	% de hogares con agua mejorada y servicio sanitario (2002)		Tasa de nutrición infantil crónica: talla para la edad (2002)		Índice de Condiciones Sociales (IESCs)		Camas públicas por 1,000 habitantes (2002)		Médicos por 10,000 habitantes (2004)		CAP con personal por 1,000 habitantes (2002-2004)		Consultas atendidas en primer nivel de atención / 1,000 habitantes (2002)		Índice de Provision de Servicios de Salud (IESPs)		Índice de Empoderamiento en Salud (IESa)	
	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#
<b>Alto</b>																		
DN	89.6	6	90.8	22	0.785	9	2.32	5	42.5	1	0.16	9	127	28	0.593	2	0.657	1
SJO	89.3	7	91.8	11	0.828	8	1.36	16	11.4	5	0.21	3	1,003	3	0.532	6	0.631	2
Daj	86.4	10	91.1	17	0.767	13	2.37	4	9	16	0.24	2	559	8	0.561	3	0.630	3
Ind	75.2	24	87	27	0.465	26	1.79	9	10	11	0.28	1	1,011	2	0.644	1	0.584	4
Sal	90.4	5	93.3	6	0.909	2	2.62	2	11.4	4	0.1	18	244	25	0.389	11	0.562	5
SRod	85.3	12	91.7	12	0.784	10	2.38	3	10.1	10	0.17	6	361	17	0.446	7	0.559	6
Sam	84.6	15	93.4	5	0.855	5	1.79	9	9.1	14	0.17	7	498	12	0.402	9	0.553	7
Dua	85.7	11	94.2	2	0.904	3	1.68	11	10.4	8	0.11	14	616	7	0.371	12	0.549	8
<b>Medio/Alto</b>																		
MC	44.1	31	93.7	3	0.463	27	2.88	1	9.3	13	0.17	5	519	10	0.539	4	0.514	9
SJ	80.3	21	91	20	0.701	19	1.92	8	8.1	20	0.1	20	723	4	0.396	10	0.498	10
Ped	66.5	29	86.9	28	0.373	29	1.51	15	10.9	6	0.19	4	1,054	1	0.537	5	0.483	11
MN	93.9	1	91.4	13	0.856	4	1.54	13	8.7	17	0.09	21	432	14	0.277	17	0.470	12
Per	81.1	17	90.8	21	0.7	20	1.24	18	10.1	9	0.14	11	639	5	0.349	14	0.466	13
Bar	80.5	19	90.2	24	0.667	22	1.96	7	8.4	19	0.1	19	527	9	0.357	13	0.460	14
ES	70.7	26	93.7	3	0.73	17	1.52	14	9.6	12	0.15	10	331	18	0.315	15	0.453	15
SRam	86.7	9	92.7	9	0.844	7	1.18	21	9.1	15	0.06	27	637	6	0.256	18	0.452	16
MTS	84.9	14	91.2	16	0.757	14	1.55	12	8.6	18	0.13	12	370	16	0.299	16	0.452	17
Sigo	92.0	2	94.5	1	0.981	1	1.14	22	10.5	7	0.04	28	298	21	0.161	23	0.434	18
<b>Medio/Alto</b>																		
Az	81	18	91.3	14	0.722	18	0.98	25	7.0	25	0.11	16	487	13	0.235	19	0.398	19
Esp	91	4	91.9	10	0.85	6	1.19	20	6.4	29	0.06	26	281	22	0.157	24	0.388	20
SPM	83.2	16	91.1	17	0.735	16	1.06	24	13.1	2	0.03	31	430	15	0.193	21	0.374	21
EP	69.6	27	83.8	30	0.26	30	2.11	6	6.9	27	0.16	8	501	11	0.416	8	0.364	22
PP	87.4	8	91.1	17	0.777	12	1.08	23	6.4	29	0.08	22	248	24	0.155	25	0.362	23
LV	91.5	3	90.3	23	0.781	11	0.91	26	7.8	21	0.08	23	266	23	0.147	26	0.359	24
HM	73.4	25	91.3	14	0.646	23	1.27	17	11.6	3	0.11	13	0	30	0.189	22	0.341	25
Val	76.2	23	92.8	8	0.744	15	0.77	30	6.9	27	0.07	25	330	19	0.132	27	0.336	26
<b>Bajo</b>																		
LA	61.1	30	93.3	6	0.614	24	0.91	26	6.9	26	0.08	24	153	27	0.113	28	0.280	27
LR	85.1	13	89.8	25	0.694	21	0.78	29	5.8	31	0.04	29	49	29	0.028	31	0.250	28
SC	80.4	20	87.3	26	0.531	25	0.8	28	7.4	22	0.04	30	242	26	0.087	30	0.235	29
Bao	68.2	28	83.7	31	0.242	31	1.2	19	7.3	23	0.11	17	312	20	0.221	20	0.228	30
MP	77.2	22	85.9	29	0.434	28	0.7	31	7.3	23	0.11	15	0	30	0.091	29	0.205	31
<b>Nacional</b>	<b>85.3</b>		<b>91.1</b>		<b>0.756</b>		<b>1.41</b>		<b>13.3</b>		<b>0.09</b>		<b>291</b>		<b>0.265</b>		<b>0.429</b>	
<b>D.I.<sup>a</sup></b>	<b>13.1</b>		<b>3.07</b>		<b>26.5</b>		<b>38.7</b>		<b>62.096</b>		<b>50.494</b>		<b>63.28</b>		<b>54.1</b>		<b>27.9</b>	
<b>Amplitud<sup>b</sup></b>	<b>61.8</b>		<b>11.9</b>		<b>106.7</b>		<b>145.58</b>		<b>365.52</b>		<b>211.64</b>		<b>249.12</b>		<b>200.1</b>		<b>103.6</b>	

**a** La diferencia interprovincial se calcula con el coeficiente de variación. **b** La amplitud de la diferencia es el (máximo-mínimo)/media simple x 100  
Ver nota técnica sobre el cálculo del Índice de Empoderamiento Humano

Mapa IV.4 | Índice de Empoderamiento en Salud (IESa) por provincia



Se aprecia que hay nueve provincias que tienen bajas condiciones sociales y de provisión de servicios: Monte Plata, Bahoruco, San Cristóbal, La Romana, La Altagracia, Valverde, San Pedro de Macorís, Hato Mayor y Azua. Estas provincias son las que se encuentran en peor situación y requieren políticas activas que mejoren tanto las condiciones de salud como las de provisión de servicios públicos.

En los casos de Santiago, Espaillat, La Vega, Puerto Plata y Sánchez Ramírez, todas tienen buenas condiciones, pero una deficiente provisión de servicios. Otras provincias como Elías Piña, Pedernales, Montecristi, Independencia, San Juan, Peravia, El Seibo y Barahona tienen mejor provisión de servicios que condiciones sociales. En cambio, el Distrito Nacional, Dajabón, San José de Ocoa, Santiago Rodríguez, Samaná, Duarte, Salcedo, Monseñor Nouel y María Trinidad Sánchez son las provincias que tienen un relativo mejor desempeño en ambos indicadores.

El tercer aspecto que se infiere del Índice de Empoderamiento en Salud es que no tiene vínculos estadísticos significativos con ninguno de los otros índices de empoderamiento. Cuando se descompone en condiciones sociales y provisión de servicios públicos, y cada uno de ellos se relaciona con los demás índices, se encuentra una asociación positiva y robusta entre las condiciones sociales y los demás índices. El indicador de provisión de servicios públicos no muestra ningún nivel de asociación con los otros índices, lo cual podría deberse a que la provisión de servicios públicos en términos territoriales no se está ordenando en función a las necesidades de cada provincia. En todo caso, se requiere más investigación empírica para poder establecer la lógica territorial de la provisión de servicios.

### IV.3.2 La prestación de servicios y el gasto en salud regional

Históricamente, el sistema de salud se ha caracterizado por problemas de gerencia, falta de planificación y generación de infor-

## Recuadro IV. 6 | El hambre invisible

En el contexto regional, República Dominicana registra una tasa de desnutrición infantil crónica relativamente baja, inferior al 10% en la presente década. La tasa de desnutrición infantil crónica se refiere al porcentaje de niños y niñas menores de tres años que registran una estatura inferior a la recomendada para su edad. A esa edad, el retardo en el crecimiento físico se acompaña un retardo irreversible en el desarrollo intelectual. La desnutrición crónica, con frecuencia llamada el “hambre invisible”, debido a que su presencia no es evidente en una simple inspección física, se asocia a una inadecuada ingesta de vitaminas y minerales debido a una escasa variedad alimentaria.

Sin embargo, después de al menos dos décadas de sistemática reducción en la prevalencia de desnutrición infantil crónica que la llevó, según las encuestas ENDESA, desde el 19% en 1991 hasta el 8.9% en 2002, República Dominicana experimentó un moderado retroceso en este indicador durante el primer sexenio de la presente década. En efecto, una comparación de la Encuesta de Conglomerados de Indicadores Múltiples (MICS) de 2000 y la Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHOGAR) de 2006 indican que, entre esos dos años, la desnutrición infantil crónica se incrementó desde 6.1% hasta 7.2%, sugiriendo una moderada reversión de la tendencia registrada durante los lustros recién pasados. Muy probablemente, este retroceso se asoció a la crisis macroeconómica y financiera de 2003 y 2004, que incrementó el número de personas bajo la línea de pobreza en más de un millón y la de personas en indigencia en más de 600 mil.

Otro factor preocupante es que en un significativo número de provincias y municipios, las tasas de desnutrición infantil crónica duplican o triplican la media nacional. Por ejemplo, según la ENDESA 2002, en ese año, la prevalencia de la desnutrición en Bahoruco, Independencia, Elías Piña y Pedernales, cuatro de las

provincias con mayor nivel de pobreza extrema en el país, osciló entre 13.5% y 16.8%. Las estimaciones del Atlas del hambre y la desnutrición en República Dominicana arrojan cifras similares. Igualmente, este atlas estimó una prevalencia entre el 21% y el 46% en al menos 15 municipios del país. Los que registraron las tasas más altas de desnutrición están dispersos por todo el territorio nacional, sin mostrar marcados patrones geográficos o económicos (no están ubicados en provincias con altas tasas de pobreza).

Lo anterior sugiere que además de la incidencia de la pobreza, la desnutrición infantil crónica tiene múltiples factores causales. Algunos de ellos son la baja tasa de lactancia materna, el bajo acceso a instrucción de las madres, y la alta prevalencia de embarazo en adolescentes.

El gobierno dominicano destina un significativo monto de recursos a programas alimentarios, pero ninguno de éstos va dirigido específicamente a mejorar el estado nutricional de la población infantil. Mientras, el monto de recursos presupuestarios dirigidos a la nutrición infantil desde la Secretaría de Salud es muy bajo.

El presupuesto del gobierno central para 2007 consignó cerca de 190 millones de dólares para programas basados en alimentos, lo que equivale a cerca de 45% del gasto total en programas de asistencia social, a poco más del 6% del gasto social y a cerca de 0.6% del PIB. Los dos principales programas alimentarios son el desayuno escolar (Programa de Alimentación Escolar –PAE-), que cubre al total de la población de la escuela pública del nivel básico principalmente con la provisión de una ración de leche y pan o bizcocho, y Comer es Primero, un programa de transferencia condicionada de dinero para compra de alimentos. Sin embargo, al no estar dirigidos hacia niños y niñas menores de 3 años de edad, sus impactos en la nutrición entre esa población son marginales.

Pavel Isa Contreras, Oficial a cargo del Programa Mundial de Alimentos (PMA) en República Dominicana.

maciones estadísticas relacionadas con la producción de los servicios.

Pese a esto, las estadísticas revelan que los principales problemas de salud del país están relacionados con la calidad y la efectividad de las intervenciones, no tanto con la cobertura. También incide el hecho de que el modelo de gestión y atención se basa más en la curación que en la prevención y la participación ciudadana está limitada en la toma de decisiones.

### **Gasto: nacional y regional**

El gasto público en salud ha sido bajo, entre el 1% y el 2% del PIB<sup>40</sup>, muy inferior a los patrones internacionales (3%). Este porcentaje representa un tercio de todo lo que

el país destina al cuidado de la salud, los dos tercios restantes lo gastan las familias<sup>41</sup>. Además, el 70.8% del gasto es directo, no programado a través de alguna forma de aseguramiento<sup>42</sup>.

El 50% del gasto público en salud se dedica a la atención a las personas, mientras solamente el 14% se dedica a salud colectiva y el 3.5% a las acciones de rectoría (Anexo IV.20).

Esta estructura de gasto en salud privada y pública afecta principalmente a las familias más pobres<sup>43</sup>, las que tienen generalmente peor salud y utilizan menos los servicios disponibles, aún cuando la atención sea gratuita. La mala calidad de la atención



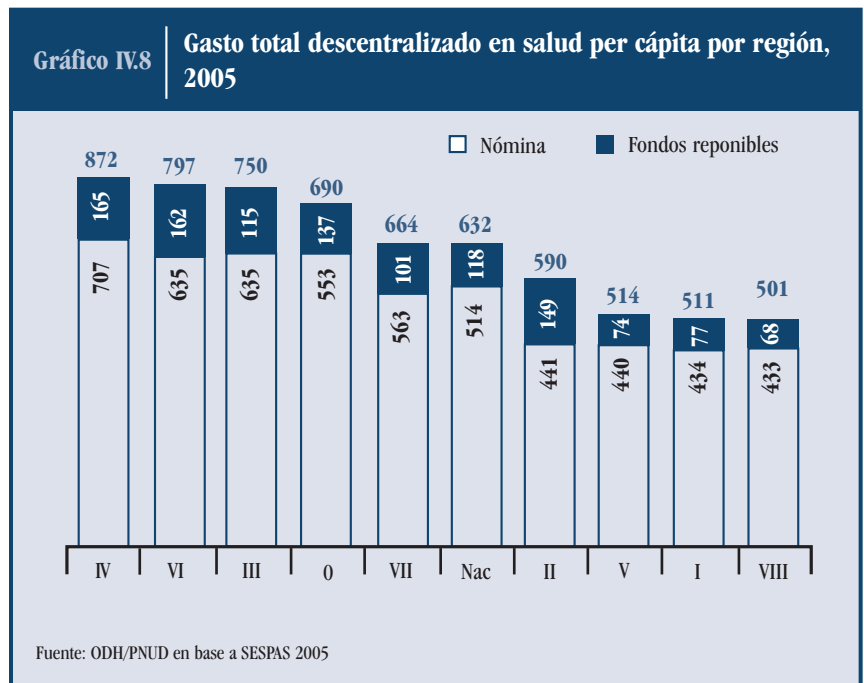
pública incide en que incluso las personas de escasos recursos gasten parte de su presupuesto en pagar servicios de salud privados pensando que estos pueden ser mejores. Hay que notar que, si bien la enfermedad puede ser una pesada carga para la población pobre, las enfermedades catastróficas pueden convertirse en calamidades económicas aún para los no pobres, tanto por la pérdida de ingresos como por los costos del tratamiento<sup>44</sup>.

La falta de conocimiento también puede inducir a la gente a pagar por una atención inadecuada. La asimetría de información entre el proveedor y el paciente puede generar que proveedores sin la debida calificación, o carentes de ética, prescriban tratamientos excesivamente costosos.

### Ámbito regional

En el contexto de la reforma del sector salud, que impulsa la separación de funciones, sólo los recursos dirigidos a las acciones de salud colectiva y al fortalecimiento de la rectoría deben permanecer a nivel central. Actualmente, todo el presupuesto de atención a las personas se transfiere a las direcciones regionales de salud, que lo trasladan directamente a los centros, de manera que el 50% del gasto se ejecuta de forma descentralizada.

Al analizar la estructura del gasto en atención a las personas por regiones, observamos que el 83% del gasto en términos generales se hace en nómina y sólo 17% se dedica a fondos reponibles<sup>45</sup>. Las regiones con mayor gasto per cápita en atención a las personas son: la región de Enriquillo (IV), que registra el mayor número de afiliados al régimen subsidiado de seguridad social a la fecha, y El Valle (VI), cuya baja densidad de población afecta a las tasas per cápita. Ambas presentan un gasto descentralizado per cápita un 25% superior a la media nacional.



En las regiones que menos se invierte en términos per cápita son: el Cibao Central (VIII), Valdesia (I) y el Este (V), cuyo gasto es alrededor del 20% menos que el promedio nacional (Gráfico IV.8).

En teoría, la mayor descentralización del gasto debería mejorar la eficiencia del sistema al acercar la capacidad de decisión a la población y a los contextos específicos de cada territorio. Sin embargo, esto también puede plantear amenazas a la eficiencia.

Por ejemplo, la autonomía hospitalaria puede afectar la economía a escala de los hospitales en algunas actividades en las que sería más eficiente actuar como un grupo. Además, los procesos complejos de administración hospitalaria demandan capacidades técnicas y recursos que no siempre están disponibles en todos los municipios y provincias.

Es por esta razón que la gestión eficiente de los hospitales en el ámbito local requiere encontrar un equilibrio de gestión entre los beneficios de la descentralización y los de economías a escala, definiendo con precisión los ámbitos de ambas<sup>46</sup>.

En general, la estructura del gasto en salud refleja un modelo que aún está lejos del paradigma de desarrollo humano, del concepto de producción social de la salud, de un enfoque donde se prioricen las intervenciones en el primer nivel de atención y donde las actividades de promoción y prevención tengan como centro a los usuarios y usuarias.

### Infraestructura

Para evaluar la disponibilidad de infraestructura territorial se revisó la red pública y la red privada de provisión de servicios.

### Red pública

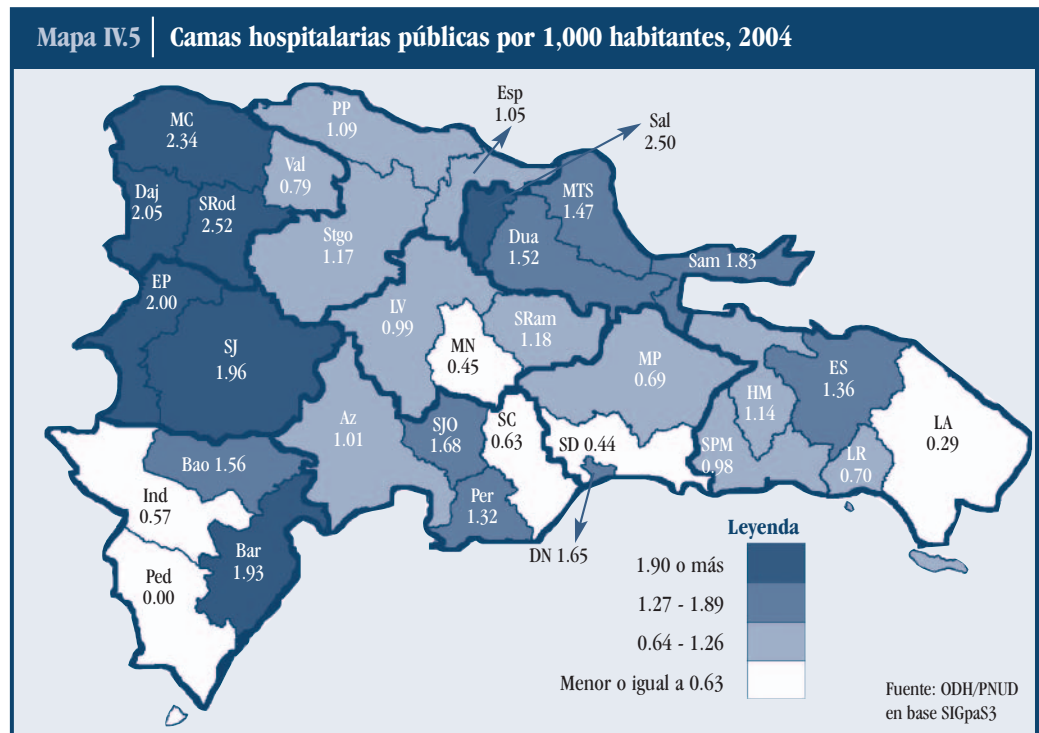
Los principales hospitales especializados están en la ciudad de Santo Domingo (Anexo IV.21). En todas las regiones hay una red de hospitales regionales, provinciales y municipales, centros y subcentros de atención primaria en ciudades menores y barrios urbanos, así como clínicas rurales.

La planta hospitalaria, particularmente la de tercer grado de atención, está concentrada en las principales ciudades. Los 11 hospitales nacionales de referencia que existen están en la capital. En el resto de las regiones hay normalmente uno o dos hospitales regionales, provinciales y municipales con algún nivel de especialización más una red numerosa de Centros de Atención Primaria (CAP). El 85% de los establecimientos de salud son de atención primaria.

En general, la distribución territorial de los diferentes tipos de hospitales sigue un esquema centralizado y poco equitativo, lo cual afecta a las personas con enfermedades crónicas, que necesitan una asistencia regular pero residen distantes de los centros de atención de segundo y tercer grado. En adición, hay una cobertura deficiente del personal sanitario en los CAP, lo cual limita el tratamiento de las enfermedades en muchas regiones del país.

En contraposición, la media nacional de cantidad de camas en establecimientos pú-

*La estructura del gasto en salud refleja un modelo que aún está lejos del concepto de producción social de la salud*



blicos es de 1.06 por cada mil habitantes y la mitad de las provincias tienen más de 1.175 (Cuadro IV.7). Pedernales es la única provincia que no cuenta con ninguna cama hospitalaria. Pero tres provincias del Noroeste, la Región VII de salud, registran la mayor cantidad de camas, y las dos provincias de la región Del Valle (Elías Piña y San Juan), junto con Salcedo y Barahona, completan el grupo de mayor cantidad de camas por habitantes (Mapa IV.5).

Con respecto a las boticas populares del Programa de Medicamentos Esenciales (PROMESE), que venden productos farmacéuticos a bajo precio, tienen una distribución más equitativa en el territorio (Mapa IV.6), siendo las provincias más pobres las que mayor número de boticas por habitante tienen. Las provincias con menor cobertura de boticas PROMESE por habitante son: La Romana, Puerto Plata y la provincia de Santo Domingo, mientras que algunas de las de mejor cobertura son Independencia, Dajabón y Montecristi.

Pese a su distribución territorialmente

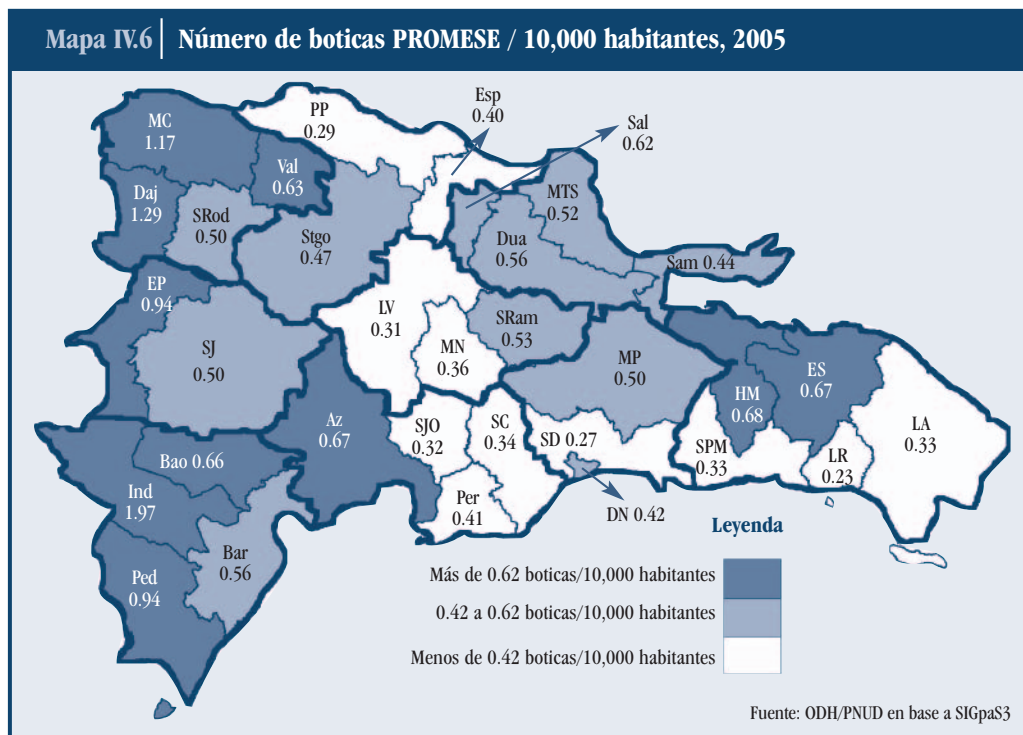
Indicadores	Establecimientos hospitalarios públicos por cada 10,000 habitantes	Camas por cada 1,000 habitantes
Nacional	1.2987	1.0636
Media simple	1.5086	1.2769
Mínimo	0.6712	0.0000
Menos de 25% provincias	1.0427	0.7674
Mediana	1.4281	1.1755
Menos de 75% provincias	2.0414	1.7198
Máximo	2.7399	2.5156

Fuente: ODH/PNUD con información en base a SESPAS

equitativa, se debe resaltar que el número de boticas populares por 10,000 habitantes es bajo para abastecer a la población objetivo.

### Red privada

La distribución geográfica de la red privada de salud está en función de su rentabilidad. Cifras preliminares y aún incompletas



*La calidad de los servicios prestados por establecimientos privados de salud no está debidamente controlada por la SESPAS*

sugieren que en las provincias más pobladas, al igual que ocurre con la educación, la menor dotación de infraestructura pública por habitante suele ser compensada por una gran participación de los servicios privados. En las provincias menos pobladas, no ocurre así.

Se debe destacar que la calidad de los servicios prestados por establecimientos privados de salud no está debidamente controlada por la SESPAS, entidad responsable de la rectoría del Sistema Nacional de Salud. En 2007, sólo 294 establecimientos privados han sido habilitados de los 7,041 establecimientos censados por Programa de Reformamiento del Sistema de Salud de la República Dominicana (PROSISA) en 2004; es decir, un 4%<sup>47</sup>.

Por otro lado, es necesario analizar la infraestructura existente en el territorio nacional, tanto pública como privada, no sólo desde una perspectiva cuantitativa, sino para poder determinar la calidad de las instalaciones, así como los equipos médicos con los que cuentan. Ese análisis sobrepasa los límites de este informe, pero queda como tarea pendiente.

### **Personal sanitario**

República Dominicana tiene una densidad de médicos, dentistas y farmacéuticos por cada 1,000 personas por encima de la media latinoamericana. En cambio, el número de personal de Enfermería por cada 1,000 personas es inferior a la media de la región<sup>48</sup>.

A primera vista, parecería que la cobertura de personal sanitario es suficiente, pero al estudiar la distribución regional y analizar los diferentes tipos de especialidades existen grandes deficiencias y desequilibrios. En el Anexo IV.22 se aprecia que las regiones de Cibao Central, Valdesia, Norcentral y Este son las que tienen menor tasa de personal sanitario por cada 10,000 habitantes, siendo los casos más críticos Valdesia y el Cibao

Central. Las regiones mejor dotadas de personal sanitario por habitante son el Cibao Occidental y la región El Valle.

Igualmente, se observan diferencias de cobertura en algunas especialidades y regiones. El personal de promoción de la salud, el de salud ambiental y de nutrición tiene una baja tasa de cobertura.

Con respecto a médicos generales, las regiones Valdesia y Cibao Central tienen cerca de la mitad de la media nacional por cada diez mil habitantes. En cuanto a médicos especialistas, la región Enriquillo cuenta con menos de uno por cada 10,000 habitantes, siendo la que más baja cobertura de especialistas tiene en el país, casi siete veces menos que el Nordeste, que es la región con mejor cobertura de especialistas.

### **Política de contratación**

En la actualidad, el nombramiento y el pago al personal sanitario se hacen en forma centralizada desde Santo Domingo. Sin embargo, los reglamentos que están siendo aprobados en el proceso de reforma transfieren esas funciones a los servicios regionales de salud, aunque todavía no se han implementado.

La política de incentivos que se aplica responde al mérito y la distancia, según cuatro criterios:

1. **Por guardia presencial:** en provincias sin incentivo de distancia se les paga 1,000 pesos a los médicos especialistas y 600 pesos a médicos generales por cada guardia realizada, y en provincias con incentivo de distancia se les paga 1,300 pesos y 700 pesos, respectivamente.
2. **Por distancia:** este incentivo pretende incentivar al personal médico a trabajar en centros de salud distantes y así promover la equidad interterritorial. Se aplica en las regiones Enriquillo y El Valle

completas, y en las provincias de Montecristi, Dajabón, Santiago Rodríguez, La Altagracia, Samaná y Nagua. Estas son provincias de frontera o zonas geográficas lejanas de Santo Domingo. Los montos varían por categoría, según se puede observar en el Anexo IV.23. Pese a esto, la región Enriquillo mantiene un número de médicos especialistas por debajo de la media.

3. **Por resultados:** el 15% del sueldo a todo el personal médico y de enfermería, el 10% al resto del personal de salud que labora en los hospitales. Actualmente este incentivo se aplica a todo el personal sin que se evalúen los resultados, por lo que ha perdido su sentido como incentivo a la efectividad.
4. **Por antigüedad en el servicio:** el monto de este estímulo varía según la profesión y los años de servicio, y se aplica al personal de salud a partir de 15 años de servicio. Actualmente, por razones presupuestarias, sólo se aplica al personal que tiene más de 25 años de servicios o a quienes por razones de enfermedad hayan iniciado trámites de pensión<sup>49</sup>.

Finalmente, hay que destacar que con la instalación de un sistema computarizado para el registro y control de la entrada y salida del personal de la sede central de la SES-PAS se están haciendo esfuerzos para tener más control sobre el personal. Esto servirá para regular el cumplimiento de los horarios, que son generalmente incumplidos.

Según la Ley General de Salud 42-01, en su artículo 95: “La contratación para ocupar cargos será realizada por concurso de oposición, en base a los criterios de idoneidad para el desempeño eficiente del cargo”<sup>50</sup> y la aplicación integral de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. En marzo del año 2006, se realizó, por primera vez en toda la

historia de la institución, un concurso público para cargos administrativos para un total de 263 personas evaluadas, 59 se consideraron elegibles y se seleccionaron en total 36 nuevos empleados/as<sup>51</sup>.

A partir de agosto de 2006, se estableció definitivamente la política de selección a cargos administrativos por vía de concursos públicos. Las personas que no entren por concurso sólo pueden ser contratadas por un máximo de un año, al término del contrato, si se requieren los servicios, esa persona debe concursar al puesto que desempeña.

Los cargos de salud también deben ser asumidos a través de concursos públicos de oposición, lo cual está en proceso de implementación, aunque dista de una verdadera profesionalización del personal médico.

#### **Formación**

Las posibilidades de formación en diferentes áreas de la salud están distribuidas geográficamente como se observa en el Cuadro IV.8 y el Anexo IV.24. En todas las regiones hay posibilidad de estudiar Enfermería, con excepción de Enriquillo (IV). Además, todas las regiones menos Valdesia (I), Enriquillo (IV), Cibao Central (VIII) y El Valle (VI), tienen universidades con carrera de Medicina General. Se debe destacar que, a pesar de la posibilidad de formación en Enfermería en casi todas las regiones y con 2,468 personas matriculadas en esta profesión en 2005, el 96% mujeres<sup>52</sup>, ésta sigue siendo una de las áreas profesionales menos cubierta en todas las regiones de salud.

La universidad pública, a través de sus centros regionales, tiene una amplia cobertura geográfica de formación en salud, siendo responsable del 45% de las personas que egresaron en el área de salud en el año 2004<sup>53</sup>.

Las áreas de la salud siguen siendo una carrera feminizada, como se observa en el

*A los médicos se les paga un incentivo por distancia del Distrito Nacional*

**Cuadro IV.8 Universidades con carreras de las ciencias de la salud, por región de salud, 2005**

Región	Medicina General	Odontología	Enfermería	Farmacia	Nutrición	Bioanálisis	Radiología	Especialidad en Salud Pública
0 - Santo Domingo	6	7	6	2	3	2	0	2
I - Valdesía	0	0	1	0	0	1	0	0
II - Norcentral	1	0	2	1	0	2	1	0
III - Nordeste	1	1	2	0	0	2	0	0
IV - Enriquillo	0	0	0	0	0	0	0	0
V - Este	1	1	2	1	0	1	0	1
VI - El Valle	0	0	1	0	0	1	0	0
VII - Cibao Occidental	1	1	2	0	0	2	0	0
VIII - Cibao Central	0	1	2	0	0	2	0	0
Total	10	11	18	4	3	13	1	3

Fuente: Páginas web de las diferentes universidades

Cuadro IV.9. El 77% de la matrícula es femenina. En todas las carreras, el porcentaje de mujeres es superior al 65%, siendo Medicina la que más baja tasa de feminización tiene (68%). Sin embargo, se ha argumentado<sup>54</sup> que lejos de constituir un indicador de empoderamiento de las mujeres en un área tradicionalmente masculina, la feminización de la medicina constituye un indicador de la precarización de las condiciones laborales en el sector salud.

Los perfiles profesionales en el área de salud no responden a los procesos de reforma que desarrolla el país. Por ejemplo, uno de los principales objetivos de la reforma del sector salud es fortalecer la atención en el nivel primario y para ello será necesario un

alto número de médicos/as comunitarios, de familia o de cabecera, con los cuales no se cuenta actualmente.

Otro aspecto es que la calidad de la formación recibida por los estudiantes genera dudas. Aunque no existen suficientes datos estadísticos, pues no se han realizado aún concursos para médicos o enfermeras a fin de acceder a los puestos públicos, algunos indicios muestran el bajo nivel de desempeño. Basándonos en los dos exámenes que han tomado los médicos que aspiran a ser residentes en el hospital Regional de Santiago<sup>55</sup> “se estableció que en el primero participaron 908 médicos y pasaron 27, que es igual al 3% y la nota más alta fue de 80 sobre 100. En el segundo, participaron 1,260 y pasaron 60, que también fue aproximadamente el 3%”<sup>56</sup>. Esto hace impostergable la aplicación de exámenes de calidad al término de la carrera y la mejora del currículo y la formación en las universidades, tanto públicas como privadas, bajo la rectoría de la SES-PAS y en coordinación con la Secretaría de Estado de Educación Superior Ciencias y Tecnología (SEESCYT).

### **Producción y productividad de los servicios de salud**

Una vez analizados los recursos físicos y humanos con que cuenta cada región, vere-

**Cuadro IV.9 Estudiantes matriculados/as en carreras del área de la salud, por sexo y carrera, 2005<sup>a</sup>**

Carrera	Total	Sexo			% Mujeres / Total
		NE <sup>b</sup>	M	F	
Medicina	24,190	664	6,963	16,563	68%
Bioanálisis	6,569	0	434	6,135	93%
Enfermería	4,868	0	201	4,667	96%
Fármaco-bioquímica	2,518	0	342	2,176	86%
Odontología	2,216	29	523	1,664	75%
Total	40,361	693	8,463	31,205	77%

Fuente: SESPAS/OPS 2007 en base a SEESCYT

<sup>a</sup> No incluye estudiantes de diplomado

<sup>b</sup> NE no especificados

mos ahora cómo se utilizan en función de las necesidades de la salud de la población a la que deben atender.

Según el Cuadro IV.10, con datos de Sistema de Información Geográfica para salud (SIGpaS3) de 2002-2004, hay diferencias regionales en la producción y productividad de los servicios prestados:

- Los casos atendidos por emergencia con respecto a los atendidos por consulta son altos en todas las regiones. La media nacional de 28 de cada 100 consultas son emergencias. Esto es un indicador de la debilidad del sistema de salud en la promoción y prevención, ya que nos habla de que muchas personas llegan a la consulta cuando su situación es grave en vez de atender a tiempo sus necesidades, antes de que fuera una emergencia. Estas cifras han mejorado de manera considerable con respecto al 2001 cuando este porcentaje oscilaba entre el 28% y el 46%<sup>57</sup>.
- Las consultas por médico por año varían considerablemente de región a región, con el consecuente impacto en la calidad de la atención y en la productividad del

personal sanitario. Si se lleva el cálculo a consultas de cualquier tipo que debería atender un médico al día, dependiendo de la región en que trabaje, la diferencia sería muy marcada. Un médico de la región de Enriquillo atiende al día tres veces más consultas que un médico de la región de Santo Domingo.

- El Índice de Ocupación de Camas nos dice que las regiones donde mayor ocupación de camas se da en los hospitales de la SESPAS es en el Cibao Central, en el Este y en Valdesia; aunque en todas las regiones el índice de ocupación es relativamente bajo.
- Como se observa en el Cuadro IV.11, en todo el territorio los Centros de Atención Primaria (CAP) tan solo atienden el 17% de la demanda, pese a tener una red de infraestructura bien distribuida en el territorio. La situación se torna preocupante cuando se observan los datos de la SESPAS para 2004, según los cuales, pese a contar con 1,447 CAP, sólo el 44% tenía algún tipo de personal sanitario. Analicemos el caso de la región de El Valle que, al tener gran parte del territorio

**Cuadro IV.10 | Producción y productividad de los servicios de salud, 2002-2004**

Región	% de casos atendidos por emergencia / total de emergencias y consultas	Consultas y emergencias/ médico/día <sup>a</sup>	Ingresos / 1,000 emergencias	Ingresos/ 1,000 consultas	Índice de ocupación de camas	% de consultas atendidas en el nivel 1 de atención
0 - Santo Domingo	30%	4.82	97.65	40.94	58.12	8%
I - Valdesia	29%	10.53	107.75	45.02	67.99	24%
II - Norcentral	25%	8.22	125.42	42.15	48.01	17%
III - Nordeste	27%	9.24	170.22	62.72	52.95	25%
IV - Enriquillo	30%	15.34	102.95	44.59	56.72	24%
V - Este	28%	7.44	156.93	60.46	69.02	16%
VI - El Valle	28%	13.61	175.66	66.73	57.53	31%
VII - Cibao Occidental	28%	11.14	162.88	64.09	51.95	20%
VIII - Cibao Central	29%	10.11	145.46	58.63	71.41	22%
Total	28%	7.50	125.80	49.58	58.27	17%

<sup>a</sup> Se han calculado 20 días laborables por mes y por tanto 240 días laborables al año  
Fuente: ODH en base a SIGpaS3 Médicos (2004)  
Consultas, emergencias, ingresos, egresos, camas y ocupación, consultas por nivel de atención (2002)

**Cuadro IV.11 | Número de Centros de Atención Primaria (CAP) por 1,000 habitantes, según región de salud, 2002-2004<sup>a</sup>**

Región de salud	CAP	CAP con personal	CAP con personal / 1,000 habitantes	CAP con médicos	CAP con médicos / 1,000 habitantes	CAP con enfermeras	CAP con enfermeras / 1,000 habitantes	CAP con especialistas	CAP con especialistas / 1,000 habitantes
0 - Santo Domingo	416	185	0.064	104	0.036	23	0.008	79	0.027
I - Valdesia	165	84	0.086	62	0.063	2	0.002	4	0.004
II - Norcentral	179	64	0.044	49	0.034	3	0.002	7	0.005
III - Nordeste	140	73	0.120	52	0.085	2	0.003	2	0.003
IV - Enriquillo	72	38	0.111	30	0.088	1	0.003	2	0.006
V - Este	179	49	0.056	35	0.040	1	0.001	7	0.008
VI - El Valle	92	35	0.115	26	0.085	2	0.007	1	0.003
VII - Cibao Occidental	76	49	0.125	38	0.097	1	0.003	4	0.010
VIII - Cibao Central	128	61	0.087	37	0.053	3	0.004	8	0.011
Total	1,447	638	0.074	433	0.051	38	0.004	114	0.013

Fuente: SIGpaS3

Datos sobre el número de CAP corresponden al año 2001.

Datos sobre el número de médicos y especialistas corresponden al año 2004.

Datos sobre el número de enfermeras corresponden a 2002.

Datos de población corresponden al VIII Censo de Población y Vivienda, 2002.

<sup>a</sup>Las siguientes categorías incluyen:

Médico: Médico Residente, Médico Asistente (Médico General -AP-), Médico Ayudante Especialista y Médico Ayudante no Especialista

Médico Especialista: Psicólogo, Odontólogo, Epidemiólogo y Dietista

*Si no se prioriza el primer nivel de atención, el Sistema Nacional de Salud seguirá siendo ineficiente, inequitativo y no participativo*

montañoso, el traslado a los centros de salud de segundo y tercer nivel de San Juan se hace más dificultoso. En la región existen 92 CAP, de los que sólo el 38% (35) contaba con personal sanitario en 2004. De esos 35 CAP, sólo 26 contaban con médico, dos con enfermera y uno con un médico especialista. Esta situación explica la baja cobertura de la demanda que se da en el primer nivel de atención. Si, como propone la reforma, no se prioriza la cobertura y calidad del primer nivel de atención, el sector salud seguirá siendo ineficiente (costos y consultas improductivas), inequitativo (por la falta de cobertura geográfica de los centros de segundo y tercer nivel) y no participativo, ya que los CAP están más cerca de la población y a través de ellos hay un contacto directo con las familias, y los problemas específicos de la comunidad, además se pueden desarrollar campañas de prevención involucrando a las personas de forma más fácil.

En el documento de consulta “Plan Decenal de Salud 2006-2015: un acuerdo

nacional por la excelencia de la salud”, se afirma que “parecería haber suficiente evidencia para mostrar que, aún cuando persisten barreras de acceso territorial para sectores minoritarios socialmente excluidos, los principales problemas del sector salud no están en la cobertura, ni siquiera en la cobertura por los servicios públicos, sino sobre todo en la calidad y en la efectividad de las intervenciones, tanto curativas como de prevención, y control”<sup>58</sup>.

Se trata de un viejo modelo donde los recursos humanos están concentrados en los centros hospitalarios de segundo y tercer nivel, en los principales núcleos urbanos, limitando las capacidades de resolución de los servicios en el primer nivel de atención.

En términos de eficiencia, diferentes estudios han mostrado que los recursos humanos y la red de infraestructura hospitalaria con la cual cuenta el sector salud en República Dominicana pueden ser suficientes para dar respuesta a las demandas de servicios de salud de la población. La ineficiencia está relacionada con los déficits gerenciales y organizacionales de las instituciones del sector.



### IV.3.3 La reforma del sector salud<sup>59</sup>

Las deficiencias del sistema sanitario dominicano impidieron garantizar a la población el acceso universal, equitativo, incluyente, eficiente y eficaz a la salud, y llevaron a la búsqueda de respuestas. Como parte de un proceso continental de reformas sanitarias, se iniciaron en el país, desde mediados de los 80, discusiones en torno a la necesidad de producir cambios y reformas dentro del sistema sanitario nacional. Este proceso tuvo un momento trascendental en el año 2001 al aprobarse la Ley General de Salud (42-01) y la Ley que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social (87-01), las cuales son la base de la transformación del modelo de salud del país.

Sin embargo, el proceso de implementación de dichas leyes ha estado lleno de inconvenientes, de resistencias y de falta de acuerdos entre los diferentes actores del sistema, por lo que, a más de seis años de haberse promulgado las citadas leyes, todavía no se han producido los cambios esperados.

Uno de los componentes de las estrategias de reforma que ha adoptado el país es la descentralización y desconcentración del sector salud<sup>60</sup> (Recuadro IV.9). Las reformas de salud y seguridad social no constituyen un fin en sí mismas. Son medios para la protección social de la población, para superar las privaciones vinculadas con la situación de salud y calidad de vida deficitarias, para reducir las inequidades sociales, la vulnerabilidad de las poblaciones ante las coyunturas de la economía y para incrementar la productividad sistémica del país a través del fortalecimiento de su capital humano y su capital social, incrementando la solidaridad y la cohesión social. Son medios para desarrollar las capacidades de la población para asumir sus proyectos de vida personal, familiar, comunitaria y social.

#### Recuadro IV.7

#### Los beneficios de la desconcentración y descentralización en el sector salud

Los principales supuestos que han servido de base a las estrategias de descentralización y desconcentración del Estado y los sistemas de salud en América Latina han sido que:

- Facilita la participación ciudadana y el acercamiento entre el Estado y la sociedad.
- Facilita la redistribución del poder y los recursos financieros.
- Mejora la eficiencia de la gestión local y la calidad de los servicios.
- Se amplía la cobertura y el acceso a los servicios.
- Se reduce el gasto del cuerpo central.
- Se logra mayor equidad social y geográfica.

#### ¿En qué consiste la reforma y hasta dónde ha llegado?

La nueva legislación obliga a la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS) a reformarse. Las funciones básicas del Sistema Nacional de Salud son (Anexo IV. 25):

- a) Rectoría.
- b) Provisión de servicios de atención a las personas.
- c) Provisión de salud colectiva.
- d) Aseguramiento.
- e) Financiamiento<sup>61</sup>.

El nuevo marco legal marca dos obligaciones básicas para la SESPAS:

- Separar la función de rectoría de las demás.
- Ejercer de forma eficiente la rectoría del Sistema Nacional de Salud y ser la prestadora de los servicios de salud colectiva.

Para tales fines, la SESPAS ha implementado, con algunas limitaciones y dificultades, dos estrategias referentes a la organización de los servicios y funciones que le competen, las cuales se describen a continuación<sup>62</sup>:

*La nueva legislación obliga a la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS) a reformarse*

*Desconcentrar o descentralizar funciones sin desarrollar las capacidades correspondientes podría traducirse en una seria amenaza*

- Para separar la función de rectoría de las demás: descentralizar.
- Para desarrollar la función de rectoría y la de provisión de servicios de salud colectiva: desconcentrar.

En 2003, tras varios meses de discusión, el Consejo Nacional de Salud aprueba los principales reglamentos de apoyo a la descentralización / desconcentración de los servicios de salud: el reglamento de rectoría y separación de las funciones básicas del Sistema Nacional de Salud<sup>63</sup> y el reglamento de provisión de las redes de los servicios públicos de salud<sup>64</sup>. Posteriormente se les unirían el Reglamento<sup>65</sup> de recursos humanos del Sistema Nacional de Salud<sup>66</sup>.

#### **A) La desconcentración de la rectoría y los servicios de salud colectiva**

Se pretenden ejecutar de forma desconcentrada las funciones de la SESPAS como órgano rector del sistema y proveedor de servicios de salud colectiva<sup>67</sup>.

Por tales motivos, se han estado creando las condiciones para delegar la autoridad y los medios necesarios para ejercer la rectoría del Sistema Nacional de Salud y proveer los servicios de salud colectiva en el territorio a las Direcciones Provinciales de Salud (DPS) y a las estructuras técnicas especializadas de la SESPAS<sup>68</sup>.

Recientemente, la SESPAS elaboró un plan de desarrollo de las DPS, el cual está pendiente de oficialización. Los acuerdos con las direcciones de los programas de salud colectiva y los de las DPS se han atrasado y afectan tanto el desarrollo de los procesos de descentralización de los Servicios Regionales de Salud (SRS) como las acciones cotidianas de los mismos. Otra potencial amenaza al sistema es que se hace obligatorio separar las funciones y al instaurar un financiamiento por afiliación puede afectar

la sostenibilidad financiera de las redes provinciales en las zonas más pobres.

El fortalecimiento de la rectoría requiere también de una transformación de la estructura central de la SESPAS y un desarrollo de las capacidades en las DPS y sus equivalentes. Desconcentrar estas funciones sin desarrollar las capacidades correspondientes podría traducirse en una seria amenaza, que conlleve a un mayor debilitamiento de las mismas.

#### **B) La descentralización de los servicios de atención a las personas**

La función de provisión de servicios de atención a las personas dejará de ser realizada por la SESPAS central, que se limitará a las funciones de rectoría y de provisión de servicios de salud colectiva. Los servicios de atención a las personas se realizarán de forma descentralizada con una nueva estructura: los Servicios Regionales de Salud (SRS).

A la fecha, existen nueve SRS y se definen como prestadoras públicas de servicios de salud para atención a las personas, articuladas en forma de red por niveles de complejidad y con capacidad para prestar, por lo menos, las atenciones indicadas en el Plan Básico de Salud (PBS) de forma costo-efectiva. Pretenden ser una entidad autónoma y altamente profesionalizada<sup>69</sup>.

Para la puesta en operación de esta estrategia, se plantean tres fases:

- Una primera fase de constitución de los SRS, en la que se le dotan de todos los mecanismos legales e instrumentos necesarios para su funcionamiento. Comprende dos momentos: la oficialización de los SRS y la generación de las bases para el accionar planificado de los SRS.
- La segunda fase ejecuta un plan de transferencias de competencias desde la SESPAS central a los SRS a través de procesos

de delegación de funciones (desconcentración), basándose en un modelo de red y la maduración del proceso con fines de lograr la habilitación.

- En la tercera y última fase es que los SRS quedan constituidos como prestadores públicos de servicios de salud autónomas (descentralización), una vez demuestren que cumplen con todos los criterios exigidos por las normas de habilitación de redes que definió la SESPAS. Este proceso de desconcentración / descentralización de los servicios de salud se acompaña de un nuevo sistema de relaciones sobre la base de convenios, contratos y acuerdos de gestión<sup>70</sup>.

Actualmente, los SRS están en la segunda fase. La Región IV (Enriquillo) comenzó este proceso a mediados de 2002, a partir de un decreto presidencial que le confirió condición de autonomía funcional para proveer servicios de salud<sup>71</sup>. En noviembre del mismo año, el Consejo Nacional de la Seguridad Social dio por iniciado el Seguro Familiar de Salud para el régimen subsidiado en la Región IV<sup>72</sup>. Este fue el primer intento de estructurar, con carácter descentralizado, una red regional de servicios de salud.

Los trabajos para articular los servicios dentro de las redes no han concluido y la presión y los reclamos que se le hacen a los SRS son significativos. En cuanto a constituirse como prestadoras de servicios de salud descentralizadas, el avance no es igual en todas las regiones y tampoco en todos los temas y ámbitos que les competen.

A pesar de que se cuenta con contratos entre el Seguro Nacional de Salud (SENASA) y algunos de los SRS, no se ha logrado una verdadera sinergia entre estas dos instituciones públicas y los conflictos se presentan frecuentemente. En sentido general, pese a todos los esfuerzos, falta lograr la legitimidad del modelo de red y del quehacer de la

dirección de los SRS. La ausencia de resultados e impactos que mostrar es su principal debilidad.

### **C) La descentralización del financiamiento y el aseguramiento**

Los principales avances han sido:

- Descentralización de las funciones de dirección, regulación y financiamiento del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) hacia el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS).
- Descentralización de la función de administración de riesgos hacia las Administradoras de Riesgos de Salud (ARS) y las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL).
- Descentralización de la función de velar por que se cumpla la Ley del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) hacia la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL).
- Se traspa y unifica el recaudo de las finanzas en la Tesorería de la Seguridad Social (TSS, antiguo IDSS).

### **Limitaciones de la reforma del sector salud para mejorar las condiciones de vida de la población**

- **Debilidad en la dirección del proceso.** Una descentralización conducida con debilidad puede configurar un escenario carente de integralidad entre los programas de salud colectiva, la atención individual y la función rectora. Ello puede revertirse y profundizar los rezagos epidemiológicos, la ineficiencia del sistema y la calidad de la atención.
- **Estructura de dirección vertical.** La vigencia de esquemas de dirección verticales hace que la delegación de competencias a las expresiones territoriales de la SESPAS, tanto a los SRS como a las DPS,

*Una reforma sectorial de salud debe ser amparada en una reforma estructural del Estado*

se dificulte al extremo, así como también la delegación de funciones dentro de estas mismas instancias. Una reforma sectorial que no esté amparada en una reforma estructural del Estado puede llevar a que en lugar de darse un coherente proceso de descentralización se experimenten modalidades de recentralización del poder desde los espacios locales o regionales y en la multiplicación de las prácticas clientelistas.

- **Ausencia de transparencia sobre el gasto.** Si la descentralización no cuenta con una política clara del gasto y un sistema transparente de rendición de cuentas a la ciudadanía puede servir de puente para que los liderazgos locales satisfagan sus intereses de grupo o personales.
- **Dificultades de acceso a los centros de formación.** El aislamiento territorial de una región de los principales centros de formación, de diagnóstico y de especialidades, dificulta la eficiencia. En ese sentido, un proceso de descentralización y desconcentración que se desarrolla en un contexto de muchas diferencias regionales corre el riesgo de profundizar inequidades.
- **Conflictos de intereses.** El Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) tiene la obligación de proveer la atención en salud a la población sin capacidad contributiva, pero puede hacer que la descentralización / desconcentración del sector salud se vea afectada por las decisiones y las acciones que se definen dentro de él, ya que prevalecen conflictos de intereses entre los diferentes actores del CNSS. También, dentro del SDSS, se evidencia una tendencia a plantear el desarrollo del sistema sobre la base de las necesidades financieras antes que por las necesidades de la población, lo cual centra la atención en los medios y no en los fines.

- **Cantidad insuficiente de gerentes locales.** Los procesos de descentralización y de desconcentración requieren de la participación de un número mayor de personas con capacidades gerenciales, sobre todo en el nivel local. La oferta de capacitación en gerencia en salud no ha sido suficiente.
- **Recursos y personal limitados junto con alta burocracia.** El acceso a personal es muy desigual entre los diferentes SRS y las DPS, principalmente el caso del personal clínico especializado. La disponibilidad de recursos financieros es muy baja, sobre todo por la limitada inversión en salud que establece el Estado Dominicano. La composición del gasto tampoco le resulta favorable al desarrollo de la descentralización, dado que una parte significativa se consume en un alto número de cargos burocráticos, la mayoría mejor pagados que el personal médico, incluso en las expresiones territoriales de la SESPAS, restándoles oportunidades para contar con suficiente personal de calidad para proveer los servicios de salud en algunas provincias o regiones.

#### **En conclusión**

La cobertura de salud pública ha mejorado, la calidad de la atención sigue deficiente, mientras la inversión pública per cápita en salud no es regionalmente equilibrada. La distribución de los diferentes tipos de hospitales manifiesta claramente el esquema centralizado y poco equitativo, en términos territoriales de los servicios de salud.

La estructura del gasto en salud indica que el modelo seguido hasta el momento orienta los recursos hacia la atención de enfermedades. Es un modelo que aún está lejos del paradigma de desarrollo humano, del concepto de producción social de la salud, de un enfoque donde se prioricen las intervenciones en el primer nivel de aten-

ción y las acciones de promoción y prevención, que coloque a los usuarios y usuarias en el centro de su accionar.

En términos de eficiencia, diferentes estudios han mostrado que los recursos humanos y la red de infraestructura hospitalaria en República Dominicana pueden ser suficientes para dar respuesta a las demandas de servicios de salud de la población. La ineficiencia está más bien relacionada con los déficits gerenciales y organizacionales de las instituciones del sector.

Las reformas de salud y seguridad social no constituyen un fin en sí mismas. Son medios para la protección social de la población. Desconcentrar o descentralizar funciones sin desarrollar las capacidades correspondientes podría traducirse en una seria amenaza. La reforma del sector salud es necesaria para mejorar la calidad de vida de la población, pero el proceso está siendo lento y dificultoso. Finalmente, es necesaria una voluntad política de todos los actores que participan en la reforma del sector salud para poner en el centro del debate a las personas como fin último de su trabajo.

#### **IV.4 El sistema de protección y asistencia social**

Sen<sup>73</sup> ha argumentado que el mercado no crea libertades reales aunque garantiza autonomía decisional; es decir, inmunidad frente a las decisiones y posibilidades de elección. Las personas entran al mercado con una carga institucional que refleja las relaciones de poder; por lo tanto, el mecanismo de mercado no asegura ni la democracia ni el desarrollo. Es el Estado quien tiene la responsabilidad de garantizar la equidad en el acceso a las oportunidades.

Uno de los principales mecanismos estatales para asegurar un equitativo acceso a las oportunidades son los sistemas de protección y asistencia social. Estos sistemas, en

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

Los sistemas de protección social suelen estar organizados en base a la situación laboral de las personas y ser de cobertura universal, centrándose en el acceso a la salud y en garantizar ingresos a la población a lo largo de su ciclo de vida.

Los sistemas de asistencia social suelen estar enfocados a poblaciones con vulnerabilidades específicas. Han sido priorizados en las últimas décadas, frente a otros sistemas de base universal, en función de que muchos países cuentan con escasos recursos para la acción social y se ven en la necesidad de priorizar poblaciones a las que atender.

#### **La universalidad y la focalización**

El debate entre la universalidad y la focalización es un anacronismo. La universalidad y focalización deben operar de forma complementaria para garantizar el ejercicio real de los derechos, para asegurar la equidad de oportunidades y opciones a toda la población, y para que ésta sea libre de elegir lo que tenga razones para valorar.

En la última década, en América Latina, ha cobrado especial énfasis la implementación de programas de ayuda focalizada a las familias más vulnerables a través de transferencias condicionadas de dinero<sup>74</sup>. Los objetivos de estos programas son reducir la pobreza extrema en el corto plazo, por medio de transferencias monetarias, y romper la transmisión intergeneracional de la pobreza en el largo plazo, fomentando la inversión en otras capacidades (nutrición, salud, educación), principalmente de los niños y madres, a través de las condicionalidades asociadas a las transferencias de dinero. Estos programas están siendo exitosos en alcanzar el primer objetivo; sin embargo, presentan dificultades para lograr el segun-

*El debate entre la universalidad y la focalización es un anacronismo.*

*La universalidad y focalización deben operar de forma complementaria*

*Los regímenes de seguridad social habilitan para comenzar a demandar derechos y no favores al Estado*

do, así como presentan costos elevados de gestión, asociados con la identificación de las familias, su administración y monitoreo.

En el enfoque de desarrollo humano, los programas de asistencia social, como éstos de ayuda focalizada, tienen el rol de proteger a los grupos más vulnerables y asegurarles un mínimo de bienestar presente para limitar las privaciones más fundamentales.

Cabe destacar que el objetivo primordial de las políticas sociales debe ser la universalidad en la prestación de los servicios básicos y que estos programas sean vistos como una herramienta que permite proteger sólo en el corto plazo a los grupos más desfavorecidos de sufrir carencias elementales. Por lo tanto, los programas de ayuda focalizada deben orientarse a acercar a los grupos vulnerables a la universalidad del sistema, de lo contrario se estaría institucionalizando el asistencialismo como forma de hacer política social.

#### **Los regímenes de seguridad social y el clientelismo**

Los regímenes de seguridad social significan un cambio en la concepción de la acción estatal hacia la ciudadanía, ya que la habilitan para comenzar a demandar derechos y no favores al Estado. Estos sistemas empoderan a la población no solo en términos individuales, aumentando las oportunidades reales de elección; sino también en términos colectivos, ya que dotan de herramientas a la sociedad para la creación de ciudadanía y la exigencia de derechos. Los sistemas de seguridad social limitan el intercambio de favores por conciencia, dado que se crean condiciones objetivas de acceso a ciertos beneficios, facilitan el acceso a estos en función del cumplimiento de ciertas condiciones y no en función de las relaciones primarias.

En el Recuadro IV.10 se describe el largo proceso entre la aprobación de la Ley y su puesta en ejecución. Parece que en el equilibrio de poder económico y social del país es

difícil avanzar hacia acciones que creen ciudadanía y que beneficien a la mayoría de la población, pero que no es así cuando se trata de aspectos de interés para grupos económicos particulares como fue el caso de la negociación, discusión y aprobación del acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, que duró, insólitamente, menos de 6 meses.

#### **IV.4.1 El sistema de protección social en salud**

El 77.5% de la población no tiene seguro de salud<sup>75</sup>. Ha sido ampliamente documentada la naturaleza regresiva del pago directo en el momento de la prestación de los servicios de salud. El problema de regresividad se agudiza cuando observamos que la falta de aseguramiento se agrava por ser mujer, por ser anciano/a, por ser niño, niña o adolescente, por falta de educación, por el lugar de residencia además de por ser pobre (Anexo IV.27).

En un esfuerzo por enfrentar este problema, el país, tras la aprobación en 2001 de la Ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), se propuso reorganizar el sistema de salud de modo que toda la población tenga acceso a un régimen de prepago. La forma como quedaría organizado el nuevo sistema fue ampliamente expuesta en el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005.

Actualmente, ha comenzado el régimen contributivo (asalariados/as con ingresos por encima del salario mínimo) y el subsidiado (personas consideradas pobres por el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), pero aún no se habla de la puesta en marcha del régimen contributivo subsidiado (trabajadores/as sin empleador y con ingresos superiores al salario mínimo).

#### **Régimen subsidiado en salud**

Con la nueva legislación, se creó el Se-

## Recuadro IV.8 | Hacia un sistema integral de seguridad social

Hasta 2001, República Dominicana no ha contado con un sistema integral de seguridad social. La discusión para el establecimiento de dicho sistema se inicia en 1991 y se concluye, teóricamente, con la aprobación de la Ley 87-01 diez años después. Pese a ello, aún la solidaridad familiar sigue teniendo que operar como el sustituto de la seguridad social.

Con el sistema diseñado, se pretendió un sistema universal de protección social, tomando en cuenta la experiencia de sociedades más institucionalizadas, en las que la aprobación de una ley constituye un mandato. En la práctica, durante estos primeros años sólo entró en vigencia el régimen contributivo en pensiones y el seguro de riesgos laborales, así como las pensiones de sobrevivencia y discapacidad y, recientemente, con enormes esfuerzos, el régimen contributivo en salud. También se han venido dando pasos con respecto al régimen subsidiado en salud, atendiendo más que al ordenamiento jurídico que rige el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) a la política gubernamental de lucha contra la pobreza.

El esfuerzo por conseguir el consenso dio lugar a que se constituyera un Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) multitudinario y con la participación de los más diversos intereses, lo que le resta eficacia y agilidad, y lo inhabilita para tomar decisiones en atención a la racionalidad de las mismas.

Dado lo estrecho del sector formal y la limitada capacidad administrativa, los países de bajos ingresos suelen estar en desventaja en torno a su capacidad de desarrollar redes de movilización de recursos a través de regímenes contributivos que prevengan adecuadamente contra los riesgos y protejan a una porción razonablemente grande de la población. Esto ha estado ocurriendo en República Dominicana.

Después de la aprobación de la Ley se registró un deterioro de las condiciones del mercado de trabajo: no sólo el salario real ha caído sin recuperarse (Anexo IV.25 y Anexo IV.28), sino que el empleo en el sector formal de la economía tampoco ha mejorado durante el proceso de recuperación económica posterior a 2003. Casi todo el crecimiento del empleo ha tenido lugar en el sector informal. Los altos porcentajes de informalidad en el empleo y los bajos salarios crean un problema para la protección social, tanto en pensiones como en salud. La puerta de entrada al régimen contributivo (el único que se autofinancia) es el ser una persona asalariada, estar afiliada y ganar al menos el salario mínimo nacional. Si tan solo un millón y medio de personas trabaja en el mercado formal significa que gran parte de la población tendrá que ser cubierta por el régimen subsidiado o contributivo subsidiado, cuya financiación recaee, en el primer caso, fundamentalmente en el Estado dominicano y, en el segundo caso, en aportes del/a trabajador/a y en un subsidio estatal para cubrir la falta de empleador. Esta realidad hace que la puesta en marcha del SDSS en su totalidad dependa, entre otras variables, de la prioridad que le dé el Estado dominicano en su presupuesto.

La aprobación del sistema de seguridad social, incluyendo tan ampliamente los regímenes subsidiados por el Estado, pretende incorporar a República Dominicana entre los países con sistemas integrales de protección social. Además, este sistema implica que este derecho universal no sea dado ni de forma discrecional ni clientelista. Pero este propósito choca, además de la tradicional forma de organizar el Estado y ejercer la política, con la realidad de que la población a ser cubierta es amplia, las prestaciones previstas son considerables, y los recursos públicos destinados, hasta ahora, insuficientes.

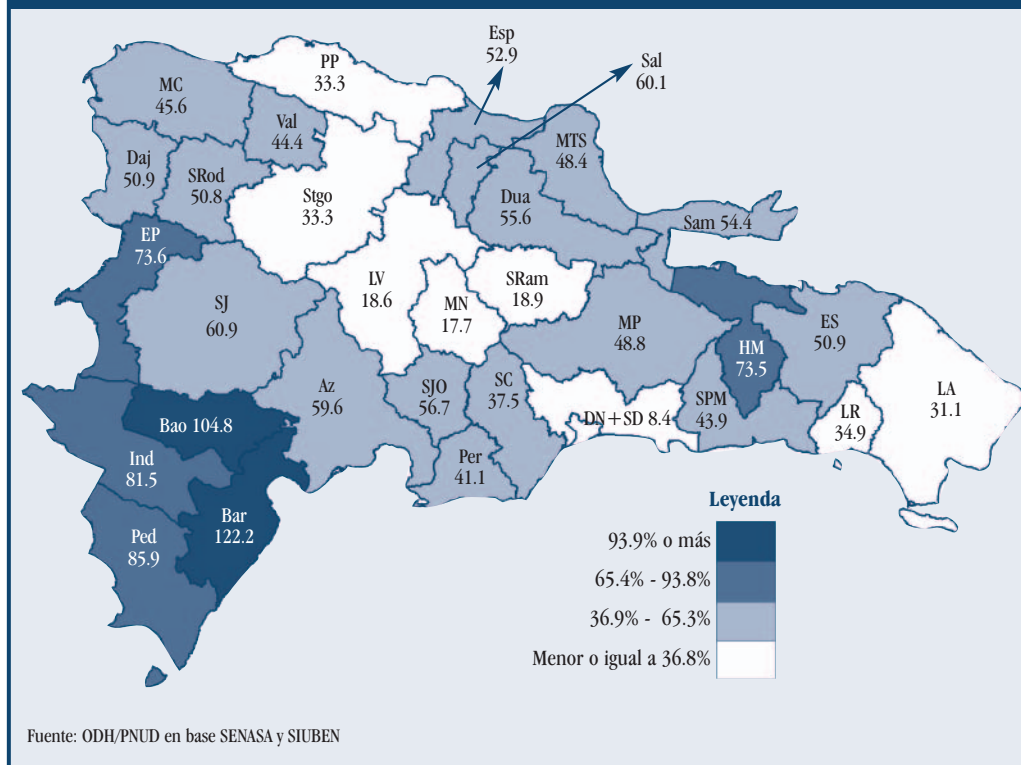
guro Nacional de Salud (SENASA), que tiene la atribución de ser la Aseguradora de Riesgos de Salud (ARS) pública, la cual cubre una porción grande del mercado, constituida por el empleo del sector público del régimen contributivo y las personas que terminen afiliadas a los regímenes subsidiado y contributivo subsidiado. Por este medio, se dio inicio, en noviembre de 2002, a la selección e incorporación de una parte de la población al régimen subsidiado en salud, aunque sin muchos cambios en el modus operandi del sistema hospitalario, cuya baja calidad limita las oportunidades del derecho a la salud de estos grupos poblacionales.

El 1 de octubre de 2007, el SENASA tenía afiliadas a 942,683 personas en todas las provincias del país, escogidas a través del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), que es quien prepara la base de datos de la población a ser afiliada, de acuerdo a

su nivel socioeconómico. Las provincias con mayor número de personas afiliadas con respecto a las potenciales beneficiarias pertenecen a las regiones donde primero comenzó el régimen subsidiado: Barahona, Bahoruco, Independencia, Pedernales, Elías Piña y Hato Mayor, con más de un 70% de la población potencialmente beneficiaria afiliada. El caso de Barahona y Bahoruco es excepcional, ya que, como se observa en el Mapa IV.7, las personas afiliadas superan a las beneficiarias potenciales. Esto puede ocurrir por la falta de actualización de la base de datos del SIUBEN, de donde se extrae el número de personas pobres de la provincia, o por la afiliación de personas que no están contabilizadas por SIUBEN, ya que al ser las primeras provincias en arrancar con el régimen subsidiado el criterio inicial de selección no fue el estar en esta base de datos.

Mapa IV.7

**Afiliados a SENASA como porcentaje de personas pobres en SIUBEN, 1 de octubre de 2007**



*La puesta en marcha del régimen subsidiado de seguridad social ha supuesto una mejora en las condiciones de vida de la población*

La diferencia interprovincial de cobertura es mayor en edades bajas, se reduce en edades medias y aumenta en edades altas. Esto significa que hay mucha heterogeneidad entre las provincias, sobre todo en las primeras edades (Gráfico IV.9 y Anexo IV.30).

En las provincias de La Vega, Monseñor Nouel y Sánchez Ramírez no hay afiliación o es casi inexistente en las personas de 0 a 19 años de edad (Anexo IV.30).

La relación entre hombres y mujeres afiliados/as al SENASA es ligeramente positiva para la mujer.

Las diferencias de cobertura por grupo etario nos muestran el bajo porcentaje de afiliación de la población de menores de 1 año, de los cuales tan solo el 5.4% está afiliado, y entre 1 a 4 años, tan sólo el 22%. Esta población es especialmente vulnerable en términos sanitarios y, por lo tanto, su cobertura debería ser prioritaria. Otro grupo eta-

rio preocupante es el de las personas de 20 a 24 años, cuyo porcentaje de afiliación baja a un 20.3% después de rondar el 40% en grupos etáreos más jóvenes. Esto se podría explicar por el comienzo de la vida adulta, en la cual dejan de depender de sus familias sin haberse incorporado aún a ningún régimen de afiliación.

La puesta en marcha del régimen subsidiado de seguridad social ha supuesto una mejora en las condiciones de vida de la población. Antes de su puesta en marcha, sólo el 8% de los pobres extremos y el 13.8% de los moderados tenía algún seguro de salud. Actualmente, el 39.5% de todos los pobres seleccionados por el SIUBEN (extremos y moderados) tienen y la tendencia es a aumentar la cobertura. Sin embargo, si el acceso a los servicios no va acompañado de una mejora de la calidad, este avance no tendrá los efectos deseados en la población.



### Régimen contributivo en salud

El régimen contributivo del Seguro Familiar de Salud (SFS) comenzó en septiembre de 2007 tras largas y difíciles negociaciones, ya que, como marca la ley, las decisiones al interior del Consejo Nacional de Seguridad Social deben contar obligatoriamente con “un voto favorable de un representante del sector público, de los trabajadores y de los empleadores”<sup>76</sup>. Dados los diferentes intereses de cada sector, las decisiones se hicieron difíciles, si no imposibles. Otro factor que retrasó la puesta en marcha fue la crisis de 2004 que impactó los costos de los servicios contemplados en el Plan Básico de Salud, así como en los costos propios de las empresas que debían empezar a cotizar (Recuadro IV.11).

El 1 de septiembre de 2007 entraron como afiliados al régimen contributivo en salud 1.1 millones de personas, de las cuales el 66% son titulares y el 34% dependientes. Este número de personas es aún bajo en función a lo esperado, alrededor de 2.4 millones<sup>77</sup>.

El bajo nivel de afiliación inicial se debe principalmente a dos causas: el bajo número de dependientes afiliados, actualmente sólo 0.52 dependientes por afiliado, y las altas deudas acumuladas por empresas públicas y privadas en pensiones, lo cual las impide cotizar en salud<sup>78</sup>.

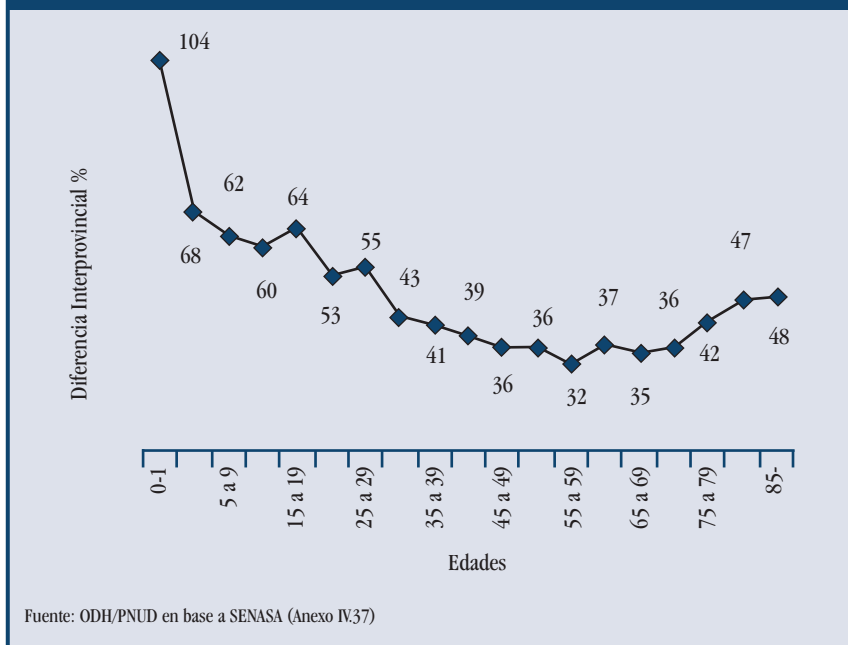
### Régimen contributivo subsidiado en salud

Este régimen cubriría a quienes trabajan por cuenta propia, pero con empleos profesionales y técnicos cuyo salario fuera superior al mínimo legal. El monto a pagar se distribuirá entre el trabajador y el Estado en función de los ingresos del primero.

La puesta en marcha del contributivo subsidiado sería un paso de avance para acercarnos a la cobertura universal, ya que si tomamos en cuenta las estimaciones de la

Gráfico IV.9

### Diferencia interprovincial de cobertura del régimen subsidiado en salud por grupo etario en %, 2007



población de 2007 podríamos decir que cerca de 5 millones de personas no postulan para ninguno de los dos regímenes que están funcionando; es decir, ni para el subsidiado ni para el contributivo, cuyos beneficiarios potenciales son 2.4 millones en el primero e igual magnitud en el segundo, para un total de alrededor de 4.8 millones de personas.

Por último, la puesta en marcha del régimen contributivo subsidiado tiene diferentes implicaciones para las zonas urbanas y rurales, ya que el peso del sector informal en la población ocupada es de un 46% en el Distrito Nacional, mientras que en el resto urbano es de 54%, y en el rural llega a ser el 74%<sup>79</sup>. Una vez más la población rural vuelve a enfrentar desigualdades con respecto al acceso a oportunidades que es necesario considerar en el diseño de políticas.

### IV.4.2 El sistema de protección social en pensiones

La protección social de las personas envejecientes es una urgente tarea del Estado

*La protección social de las personas envejecientes es una urgente tarea del Estado dominicano*

La población dominicana esperó cinco años para el inicio del Seguro Familiar de Salud (SFS), según la fecha indicada en la ley, y seis años desde su promulgación. El SFS para el Régimen Contributivo debió iniciar en septiembre de 2002 y le correspondía ser el primero de los regímenes en comenzar para favorecer la capitalización del sistema, tal y como estaba estipulado en el Art. 7, de la 87-01. El proceso de retraso en la puesta en marcha de la Ley de Seguridad Social es un claro ejemplo de cómo las inequidades de poder de los diferentes grupos pueden afectar al desarrollo humano de la ciudadanía en su conjunto.

Estos retrasos fueron consecuencia de la ineficacia del Consejo Nacional de la Seguridad Social, provocada por un sector minoritario que, haciendo uso de su capacidad de veto, lo inmovilizó por casi un año, haciendo prevalecer intereses particulares sobre el interés público, posponiendo la entrada del SFS oficialmente en 9 ocasiones.

Esto provocó la indignación de importantes actores del sistema que, en su momento, se pronunciaron de manera abierta en contra de la situación, tal es el caso del Dr. Rojas Lara, Coordinador Ejecutivo de la Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud (CERSS), quien expresó: “El régimen contributivo de la seguridad social sigue estancado en la trama de intereses particulares, grupales y económicos, los cuales amparados bajo el anacrónico poder del veto (que debe ser eliminado) han hecho de esta ineficiencia una deshonra para los que en su momento hemos tenido la posibilidad de establecer las responsabilidades de romper con la ineptitud, desidia y falta de coraje, en aras de hacer que un sistema funcione con efectividad y eficiencia, en beneficio del pueblo dominicano que a gritos clama por una salud más digna y humana”<sup>a</sup>.

La inoperancia provocada en el sistema fue tal que el propio Presidente de la República tuvo que intervenir convocando en diciembre de 2006 “la Cumbre de la Seguridad Social”, reuniendo los sectores involucrados (gobierno, empresariado, centrales sindicales, gremios de la salud y el sector social) para propiciar el avance de la implementación de las leyes marco del Sector Salud.

A partir de esta cumbre se generó un proceso de discusión entre los actores que culminó en el “Acuerdo del 19 de diciembre”<sup>b</sup>, en el cual se estipula que el Consejo Nacional de la Seguridad Social asuma su rol como máxima autoridad del sistema; se pacta un plan intermedio que permite el inicio del SFS para el régimen contributivo, llamado Plan de Servicios de Salud (PDSS), mediante el cual se reducen las prestaciones del Plan Básico de Salud para ser revisadas 6 meses después de la implementación. Aparte de la limitación en los servicios de salud, se reduce el subsidio por maternidad y los servicios de estancias infantiles, establecidos en la Ley 87-01; se acuerda la habilitación de las Unidades de Atención Primaria por parte de la SESPAS; la reestructuración del Instituto Dominicano de

Seguros Sociales (IDSS) y la puesta en marcha del autoseguro; la creación y operativización del Fondo Nacional de Accidentes de Tránsito (FONAMAT); se dispone la creación de una comisión para el desarrollo de la Red Pública de Servicios de Salud y se acuerda que la Comisión Nacional de Honorarios Profesionales establezca las tarifas mínimas de honorarios profesionales.

En este momento se establece la “ruta crítica” para que el SFS inicie el 1 de enero de 2007, éste se pospone en dos ocasiones más. De nuevo, los sectores involucrados en las negociaciones desarrollan estrategias con el fin de garantizar sus intereses particulares:

- La campaña de desinformación desatada por las ARS privadas, mediante la cual se desacredita el sistema público y la capacidad de rectoría de la SESPAS<sup>c</sup>, promueve<sup>d</sup> que el PDSS proveería menos servicios que los planes anteriores con el fin de crear un clima de desesperación y forzar a los usuarios a adquirir planes complementarios con los mismos beneficios del PDSS.
- La presión generada por el sector médico para que la puerta de entrada al sistema no sean única y exclusivamente los centros de atención primaria, a pesar de que se sabe que el 80 % de los problemas de salud se resuelven en el primer nivel de atención. La Asociación de Clínicas Privadas y el Colegio Médico Dominicano se declaran en desacuerdo con los montos estipulados como tarifas mínimas de honorarios profesionales.
- La reacción de los dueños de farmacia frente al hecho de que la cobertura de medicamentos del PDSS sería exclusivamente con genéricos.

Finalmente, se inician las prestaciones del SFS el 1 de septiembre de 2007 en un clima de denuncia de los sectores sindical, colegio médico, gubernamental y social (organizaciones de Foro Ciudadano y Foro Social Alternativo), que acusan a las ARS privadas de mantener un clima de desinformación e inoperancia del sector gubernamental para poner a funcionar el sistema y la manipulación de las empresas para que sus empleados compren planes complementarios.

El sistema aún tiene que madurar, es necesario que las decisiones no dependan directamente del Presidente de la República, sino que las instancias de rectoría y supervisión asuman su rol de manera efectiva, que la sociedad se involucre activamente en la conformación del sistema que los y las dominicanas merecen.

Es urgente el empoderamiento de los sectores más desfavorecidos de las ventajas que tendría la puesta en marcha de este sistema de forma que puedan demandar sus intereses y hacer que estos sean tomados en cuenta en las negociaciones de todos los sectores. Si las cuotas de poder son inequitativas, también lo será el acceso a las oportunidades.

#### Notas

<sup>a</sup> Dr. Gustavo Rojas Lara, “La Reforma en Salud: Qué ha Pasado y Qué Debemos Hacer”, artículo publicado en el periódico Hoy del 17 de septiembre, 2006

<sup>b</sup> Acuerdos del 19 de diciembre, 2006. Resolución No. 151-05 de enero de 2007 del Consejo Nacional de la Seguridad Social.

<sup>c</sup> Diario Libre: 22 junio, 2007

<sup>d</sup> Cuadro de comparación del PDSS y los seguros anteriores. [www.dida.gov.do](http://www.dida.gov.do)

Elaborado por PROISS- INTEC

dominicano. Hasta la puesta en marcha del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), las pensiones por vejez, sobrevivien-

cia y discapacidad eran otorgadas principalmente en base a seguros privados, instituciones que contemplaban este beneficio

para sus trabajadores y trabajadoras, así como a través de leyes aprobadas en el Congreso en base a relaciones primarias o clientelares. Este sistema dejaba fuera a gran parte de la población (trabajadores informales sin relaciones primarias o clientelares). La aprobación de la Ley de Seguridad Social representó un hito en el reconocimiento de los derechos de la población a tener una vida digna tras años de aporte a la sociedad, pero su puesta en marcha aún está lejos de garantizar esos derechos.

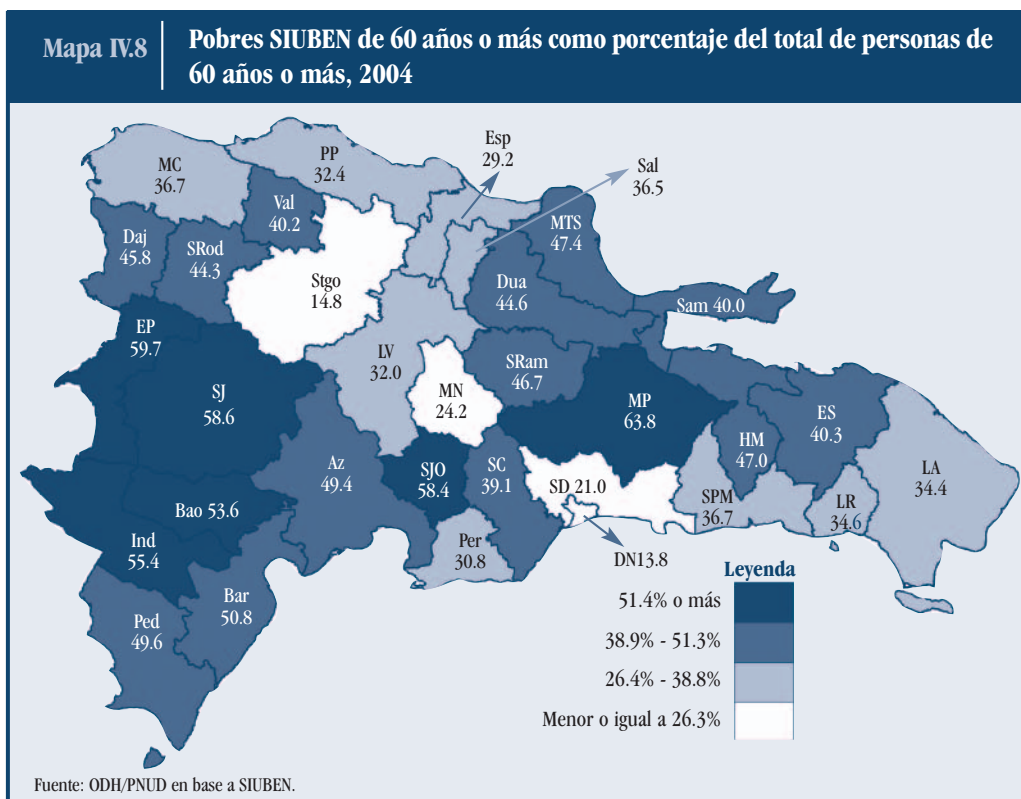
### Las personas envejecientes

Según la ONE<sup>80</sup>, la población dominicana presenta un envejecimiento progresivo. El porcentaje de personas mayores de 60 años pasó del 4.7% al 8% entre 1950 y 2002. El índice de masculinidad en la población mayor de 65 años ha ido disminuyendo de una forma notoria desde 1950 y parece que esta tendencia se mantendrá en el tiempo. Paradójicamente, esto se traduce en que las mujeres con mayor expectativa de vida tie-

nen que enfrentar solas, muchas veces viudas, empobrecidas y con otros familiares a cargo, una vejez en condiciones de poco bienestar

La distribución de la población mayor de 60 años, edad de retiro marcada por la Ley 87-01, representa una proporción relativamente homogénea entre las provincias, con una diferencia interprovincial del 16% con relación a la media simple. En cambio, la población pobre por encima de 60 años presenta el doble de diferencia entre las provincias (30%); es decir, su distribución es más heterogénea. En definitiva, una persona nacida en Monte Plata tiene casi 4.3 veces más de probabilidad de ser pobre en la vejez que una persona nacida en Santiago.

Según se aprecia en el Mapa IV.8, en 19 provincias de 32, el porcentaje de personas mayores de 60 años pobres supera el 39% según SIUBEN. Independencia, San Juan, Elías Piña, Bahoruco, San José de Ocoa y Monte Plata son las que tienen un mayor



*El régimen subsidiado de seguridad social ha supuesto una mejora en las condiciones de vida de la población*

porcentaje de personas pobres de más de 60 años, siendo en todas superior al 50%. El Distrito Nacional, la provincia de Santo Domingo, Monseñor Nouel y Santiago son las que tienen menor incidencia de pobreza entre envejecientes (Anexo IV.30). Estos datos hablan de que garantizar una pensión digna es una tarea prioritaria.

Si se calcula el Índice de Relación de Apoyo; es decir, el número de hijos/as que se harían cargo en el país de cada persona mayor de 65 años, vemos también datos a tomar en cuenta, ya que este índice en 1970 decía que existían 9 hijos/as por cada padre o madre no cubierto por la Seguridad Social. En 2005, este índice había disminuido a 5.6 hijos/as a hacerse cargo de cada persona mayor de 65 años no cubierta. Es decir, cada vez hay menos personas económicamente activas para poder hacerse cargo de las personas envejecientes.

**La discapacidad**

El sistema de pensiones también cubre a las personas con discapacidad. Según las cifras del Censo 2002, el 4.2% de la población tiene alguna discapacidad. Las diferencias interprovinciales de personas con discapacidad indican una relativa homogeneidad (un coeficiente de variación de 12%). La provincia con menor prevalencia es Azua, con un 3%, y la de mayor prevalencia es Santiago Rodríguez, con un 5.2%.

Las cifras del censo sobre personas con discapacidad han sido objeto de crítica, ya que se requiere de disponer de instrumentos especiales para tales fines, de lo contrario se suele subestimar el fenómeno (Anexos IV.31 y IV.32).

En resumen, es evidente que se requieren más estudios especializados que sirvan de base para el diseño de políticas a fin de apoyar a estos grupos poblacionales. Tanto la problemática del envejeciente como de las

personas con discapacidad necesitan de políticas nacionales de aplicación en todo el territorio nacional, lo cual será un reto en los próximos años.

**Régimen contributivo en pensiones**

Fue el único que se inició en el momento previsto, pero en la parte más simple, que consiste sólo en recaudar los aportes.

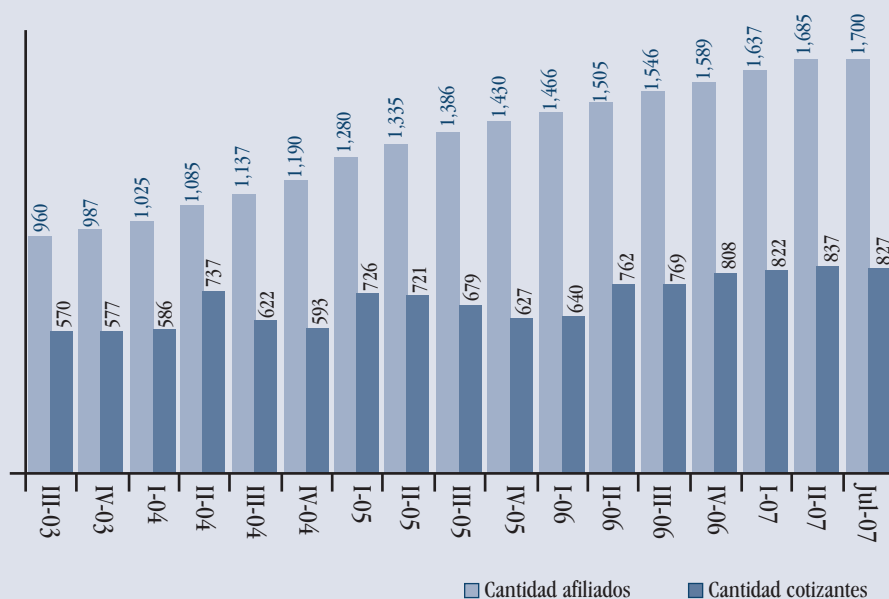
En el primer año, el número de personas afiliadas a las Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) casi alcanzó el millón de personas, y a julio de 2007 casi llega a 1.7 millones. Mientras tanto, el número de cotizantes a julio de 2007 tan solo llegaba a 826,642 (Gráfico IV.10). Estos datos nos indican que tan sólo el 48.64% de las personas afiliadas estaba cotizando. Esta baja relación entre personas afiliadas y cotizantes, no solo no ha aumentado, sino que ha disminuido con respecto al anterior año (50.29%)<sup>81</sup>.

La participación de las personas que cotizan con respecto al número potencial de personas cotizantes tan sólo ha aumentado un 10.9% de septiembre de 2003 a junio 2007, mientras que el número de personas afiliadas ha aumentado un 36.3% en el mismo período, llegando a ser el 85.6% de su mercado potencial<sup>82</sup>. Estas cifras son preocupantes, ya que, en el mediano o largo plazo, pueden ocasionar que los fondos acumulados de pensiones no alcancen para otorgar una pensión digna a todas las personas afiliadas.

Existe una gran concentración geográfica de las personas afiliadas al sistema contributivo de pensiones. El Distrito Nacional, la provincia Santo Domingo y Santiago concentran el 61.7% de las personas afiliadas (Anexo IV.33)<sup>83</sup>, reflejando el hecho de que en estas provincias se concentra la mayor parte de población ocupada en el sector formal. Los datos recogidos en el Mapa IV.9 ilus-

Gráfico IV.10

### Número de cotizantes versus número de afiliados, cantidad en unidades, datos por trimestres y miles de personas, 2003-2007



Fuente: ODH/PNUD en base a SIPEN 2007

tran la relación entre las personas afiliadas y la población económicamente activa, proporción que en 15 de las 32 provincias no llega ni al 15%. Las provincias con mayor porcentaje de afiliación con respecto a la PEA son el Distrito Nacional, La Romana, Santiago, La Altagracia y San Pedro de Macorís.

Del total de personas afiliadas, un 58.7% son hombres y un 41.3%, mujeres; y de los cotizantes un 60.4% son hombres y un 39.6% mujeres, lo cual refleja resultados similares a la inequidad de la estructura laboral por sexo del país<sup>84</sup>. Las mujeres que cotizan lo hacen por un salario medio que es un 9% inferior al de los hombres, por lo que obtendrán pensiones inferiores.

Un dato positivo es la estructura etárea de afiliados y cotizantes, ya que un 80% de las personas afiliadas y un 77% de quienes cotizan son menores de 45 años, lo cual es un factor que puede favorecer la sostenibilidad del sistema<sup>85</sup>.

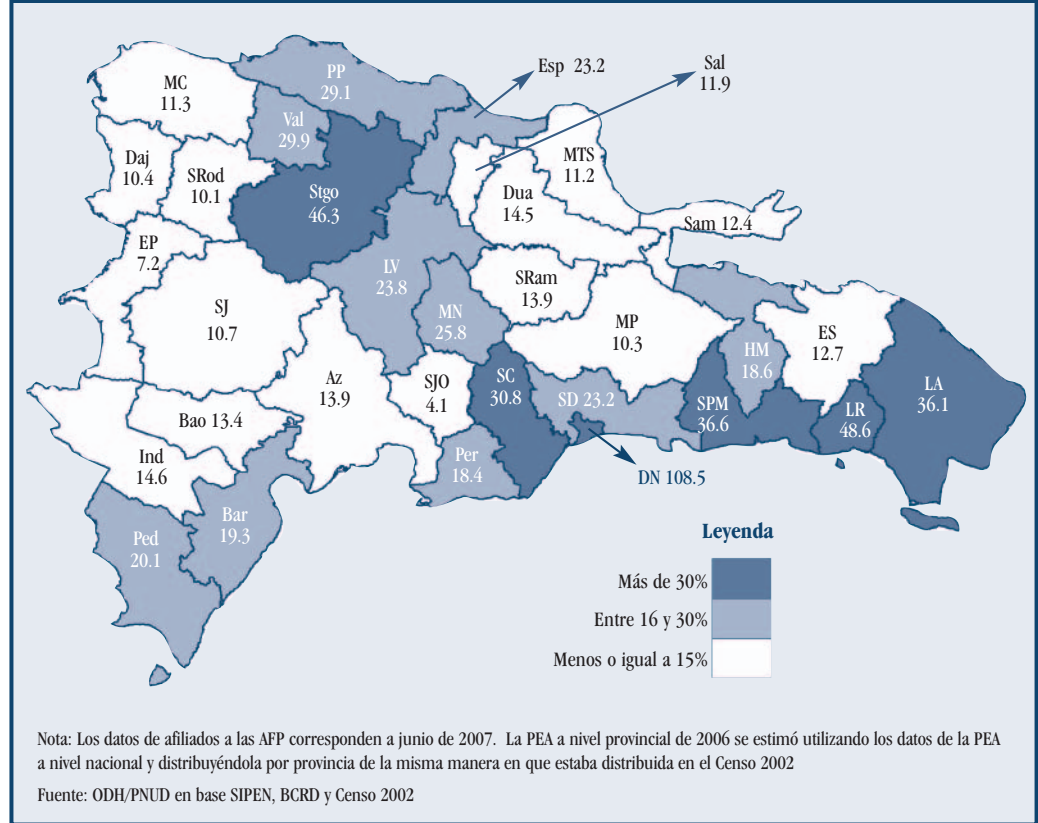
#### Régimen subsidiado y contributivo subsidiado en pensiones

Aún no han comenzado y su puesta en marcha presenta dificultades pese a suponer un gran avance en el reconocimiento de los derechos de las personas.

Por ejemplo, de acuerdo con las encuestas sobre el mercado de trabajo que realiza el Banco Central, aproximadamente 1.8 millones de personas trabajaban en el sector informal en 2006, de los que el 41.6% de éstas percibe ingresos mensuales superiores al salario mínimo cotizante<sup>86</sup>. A pesar de ello, la ley prevé que todos vayan al régimen contributivo subsidiado, de modo que el fisco debe aportar una cuota para su acumulación de ahorros provisionales, a la vez de financiarles una parte de su atención de salud.

Al mismo tiempo, el régimen totalmente subsidiado abarca segmentos amplios de población. En 2006, había en el país unas 880 mil personas mayores de 60 años, de las cuales el 32.2% eran pobres, según SIUBEN

Mapa IV.9 | Cobertura de las AFP (afiliados como % de la PEA), junio 2007



(Anexo IV.30), por lo que califican para la pensión del Estado. Otro gran desafío son las personas mayores de 45 años que actualmente no están cubiertas por el régimen contributivo y que cuando cumplan 60 años tendrán que ser cubiertas por el régimen subsidiado, aumentando el costo fiscal de éste.

Como ya se indicó en el apartado sobre el régimen contributivo subsidiado en salud, las diferencias con respecto a la formalidad e informalidad del empleo en las zonas rurales y urbanas evidencian la necesidad de la puesta en marcha de este régimen para asegurar la equidad territorial.

#### IV.4.3 El sistema de asistencia social

La institucionalidad de la política social es la parte más débil en República Dominicana. Sin embargo, la institucionalidad es una condición fundamental para mejorar el

bienestar<sup>87</sup>. La misma se concibe como el conjunto de instituciones públicas, reglas de juego formales e informales, rutinas organizacionales, normas y costumbres que hacen posible y dan vigencia a las políticas de carácter social<sup>88</sup>. Los países no se reinventan con cada nuevo gobierno, de modo que se requiere una estrategia definida a largo plazo para enfrentar los problemas de pobreza.

De hecho, el gasto público en asistencia social significa un monto considerable del presupuesto nacional como indica el Gráfico IV.11. Además, se destina una porción grande del gasto público a subsidios, principalmente a gas propano y electricidad, los cuales, en algunos años, han llegado a absorber más recursos que la cartera de Educación o Salud. Lo importante es que estos subsidios con el alto monto de recursos, pese a redu-

cir el costo de combustibles, no crean capacidades en la población; además, de que financian a sectores ineficientes en vez de reformarlos.

### **Reinventarse cada vez**

A pesar de las iniciativas impulsadas en los últimos años para hacer una selección objetiva de las personas beneficiarias, la práctica de los gobiernos ha sido marginarse de la institucionalidad que deviene del derecho ciudadano para concebir programas sociales discrecionales, o al menos que lleven el sello personal del Ejecutivo de turno. De esa forma, en vez de constituir un derecho establecido en virtud de un mandato legal, la asistencia se percibe como una concesión del político y se presta mucho a la política clientelar. Así, al mismo tiempo que no se termina de aplicar la Ley 87-01 de Seguridad Social, los gobiernos han mantenido diversos programas sustitutos, ideados y puestos en vigencia al margen de esa ley.

Aún más, en vez de extender los programas universales u operar con las secretarías establecidas, se crean nuevas instancias institucionales y la institución ineficaz e ineficiente no la cierran, sino que le crean otra instancia paralela para mantener los empleos públicos.

Fuera de los programas oficiales de educación y salud, saneamiento, etc., existen pocas secretarías de Estado que no tengan algún programa de asistencia social. Pero los más importantes los maneja la Presidencia de la República.

La más relevante característica de los programas no contributivos o asistenciales es la dispersión institucional, además de la discrecionalidad.

El Gabinete de Coordinación de Política Social fue creado para superar la duplicación y dispersión de actividades y conseguir la articulación e integralidad de la asistencia

social. Tras varios estudios, así como una propuesta de reordenamiento institucional del sector de asistencia social hecha por el mismo Gabinete, aún no se han llevado a cabo las eliminaciones y reorganización de las instituciones, permaneciendo instituciones ineficaces con poca o ninguna utilidad.

### **Programa de alimentación escolar**

Probablemente, el Programa de Alimentación Escolar (PAE) es el programa más ambicioso, el más amplio en términos de cobertura, el más institucionalizado y el que tiene más tiempo funcionando. Consiste en la entrega de una ración alimenticia a todos los alumnos de las escuelas públicas en las horas de clase y pretende combinar los objetivos sociales de promover la nutrición, la asistencia escolar, evitar la deserción y el trabajo infantil.

En una evaluación al mismo realizada entre mayo-junio de 2004 por el Centro Cultural Poveda se encontró que en opinión de los actores involucrados funciona razonablemente bien, aunque con ciertas deficiencias.

Pese a esto y a destinar un importante monto de recursos, equivalentes al 0.27% del PIB en el 2005 y al 0.19% en 2006 (Cuadro IV.12), “no se han desarrollado evaluaciones de impacto en repetición, ausentismo, deserción o nutrición; variables en las que tiene como objetivo incidir, por lo que se amerita un sistema de monitoreo y evaluación permanente del programa para poder tener información puntual actualizada que sirva de base para tomar decisiones”<sup>89</sup>.

### **Programa Solidaridad**

Al iniciarse el período de gobierno 2004-2008, se asignó al vicepresidente de la República coordinar el Gabinete de Políticas Sociales y reordenar el conjunto de acciones dispersas en materia de política social. Se trabajó en la actualización de un mapa de

Cuadro IV.12

**Montos gastados en diversos programas de asistencia social, como % del PIB, 2005 - septiembre 2007**

Concepto	2004	2005	2006	Sep-07
Programa de Alimentación Escolar	0.19	0.27	0.19	0.18
Incentivo a la Asistencia Escolar	0.03	0.03	0.03	0.01
Comer es primero	0.00	0.07	0.13	0.12
Pensiones graciables	0.00	0.00	0.00	0.00
Subsidio al gas licuado	0.82	0.52	0.56	0.44
Subsidios a la luz <sup>a</sup>	0.56	2.01	1.63	1.10
Gasto en seguridad social: salud <sup>b</sup>	0.02	0.07	0.09	0.15
Total	1.68	1.55	1.75	1.19

<sup>a</sup> No pertenece a asistencia social, sino a energía

<sup>b</sup> No pertenece a asistencia social, sino a seguridad social

Fuente: ODH/PNUD en base a SIGEF y BCRD

pobreza, identificando las comunidades de mayor concentración de pobreza, y se censaron las familias en condiciones de mayor vulnerabilidad. En base a ello se avanzó en el establecimiento del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) para focalizar los principales programas de lucha contra la pobreza en el país. Este sistema pretende constituir con el tiempo el instrumento por excelencia de focalización de diversos programas sociales. El SIUBEN responde a los parámetros en uso en América Latina en relación con los sistemas de información de beneficiarios, en cuanto a su diseño y operación,

estando basado en un levantamiento directo de hogares por barrios.

Posteriormente, en septiembre de 2005, se decidió crear el Programa Solidaridad que utiliza el SIUBEN para la identificación y seguimiento a las personas beneficiadas y al cual quedaron adscritos el Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE) y Comer es primero, los cuales se explican a continuación.

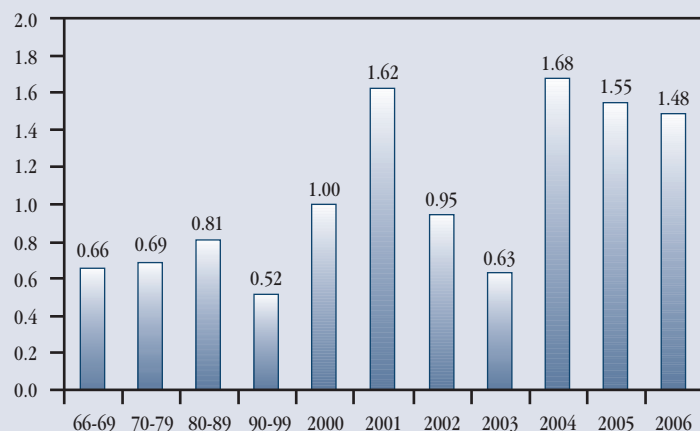
### Comer es primero

El programa social insignia de la actual administración es el llamado Comer es Primero, destinado a brindar una asistencia económica monetaria a hogares pobres identificados a través del SIUBEN.

Comer es Primero es una iniciativa dirigida a mitigar parte de las necesidades alimentarias de la población en condiciones de pobreza extrema y moderada, bajo la modalidad de transferencias condicionadas que consisten en subsidios focalizados que establecen corresponsabilidades para las personas y/o familias receptoras de los mismos.

Inició sus actividades en el mes de septiembre de 2004, primero como prueba piloto en el Distrito Nacional con la selección de tres mil hogares de extrema pobreza. Posteriormente, se fue ampliando y se convirtió en un subprograma de Solidaridad, instituido como programa sombrilla de todas las transferencias realizadas a través de la selección en base al SIUBEN en septiembre de 2005. Ahora Solidaridad concentra lo más importante de la acción gubernamental de lucha contra la pobreza, con Comer es Primero, el ILAE y otro subprograma denominado Dominicanos con Nombre y Apellido, orientado a ayudar a familias con niños o adultos no registrados a inscribirse en el registro civil u obtener su documentación ciudadana, el cual aún no ha comenzado. Para recibir la ayuda por lo menos uno

Gráfico IV.11

**Porcentaje del PIB destinado a asistencia social, 1966-69, 1970-79, 1980-89, 1990-99, 2000-06**


Fuente: ODH/PNUD en base a Secretaría de Estado de Hacienda y BCRD



de los miembros de la familia debe de tener documentación.

El subsidio de Comer es Primero consiste en entregar a las familias elegidas mensualmente, con cargo a la cuenta o tarjeta de débito “Solidaridad”, la suma de 550 pesos, destinados a la compra de una variedad de productos alimenticios básicos a cambio de cumplir con una serie de responsabilidades.

A septiembre de 2007, el número de familias beneficiarias ascendía a 242,283. El Mapa IV.10 ilustra la distribución de hogares beneficiarios con respecto a la población pobre de cada provincia según el SIUBEN. Hay 10 provincias con una cobertura de más del 66% de hogares pobres. La de menor cobertura es La Romana, con un 12%. Hay una relación positiva entre las provincias más pobres y las de mayor grado de cobertura.

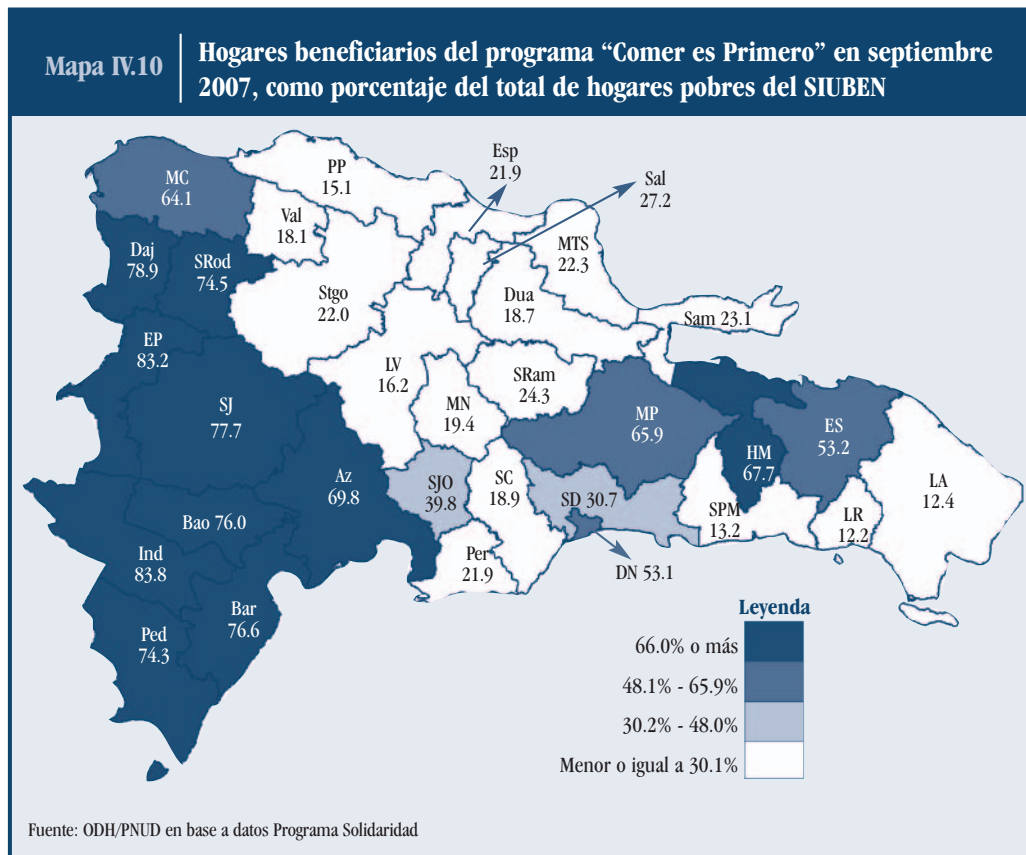
Por último, el programa también intenta apoyar la economía local a través de la utilización de comercios locales, que son los que suplen los productores a las personas con la tarjeta.

### Las corresponsabilidades

Las corresponsabilidades se definen individualmente según las características y composición de cada familia a partir de los datos presentes en las listas de beneficiarios proporcionados por el SIUBEN. El compromiso de la familia se confirma mediante la firma de un acuerdo con el programa en el cual se establecen las corresponsabilidades de cada familia en particular. Entre estos compromisos están:

- Utilizar exclusivamente la tarjeta de débito para la compra de alimentos.
- Cumplir con el plan ampliado de inmuni-

*La asistencia se concibe como una concesión política y se presta al clientelismo*



zaciones (vacunación básica de menores de 0 a 5 años).

- Cumplir con los controles de crecimiento y desarrollo, asociados a los niveles de nutrición.
- Obtención de documentos de identidad de los miembros de familia que carezcan de los mismos.
- Las madres y/o jefes de las familias beneficiarias deben participar de los talleres de capacitación destinados a transmitirles conocimientos de economía doméstica, nutrición, salud preventiva, higiene y saneamiento ambiental, como soporte y entendimiento de la importancia de las corresponsabilidades que se asumen.

Pese a que estas condicionalidades son las que harían que este programa consiguiera crear capacidades en la población beneficiaria, y no sólo recibiera un apoyo para la comida de forma asistencial; el seguimiento a éstas ha sido postergado a la expansión de la cobertura. Tras tres años y medio de aplicación se ha comenzado recientemente a dar seguimiento a tres de las condicionalidades: asistencia a los talleres de formación (Regional Este, Central, Distrito Nacional, Noroeste, Nordeste y Enriquillo), y las dos vinculadas a la salud infantil (Regional Distrito Nacional, Noroeste, Valdesia y Santo Domingo).

### ***Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE)***

Otro programa que fue introducido en el año 2001 y ampliado gradualmente es el de la Tarjeta de Asistencia Escolar (TAE), que actualmente se llama Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE). El mismo fue concebido originalmente para cubrir a unas 300,000 madres pobres de hijos en edad escolar, con la entrega de 300 pesos sujeto a que los niños y niñas asistieran a la escuela. Se inscribe, pues, en la modalidad de transferen-

cia condicionada de efectivo, bajo la forma de un incentivo monetario, para promover y motivar la asistencia, permanencia y rendimiento escolar.

Actualmente, el ILAE opera como un subprograma, mediante el cual se transfiere un monto adicional a hogares beneficiarios de la Tarjeta Solidaridad con hijos asistiendo a escuela básica, en función de la cantidad de niños/as en esta condición. En este caso, se les deposita cada dos meses en la cuenta de la tarjeta una cantidad de 300 pesos por hasta dos niños asistiendo, 450 pesos si son tres y 600 pesos si son de cuatro en adelante. Sin embargo, este programa aún no cubre a todas las familias que reciben la Tarjeta de Solidaridad y cumplen con estos criterios.

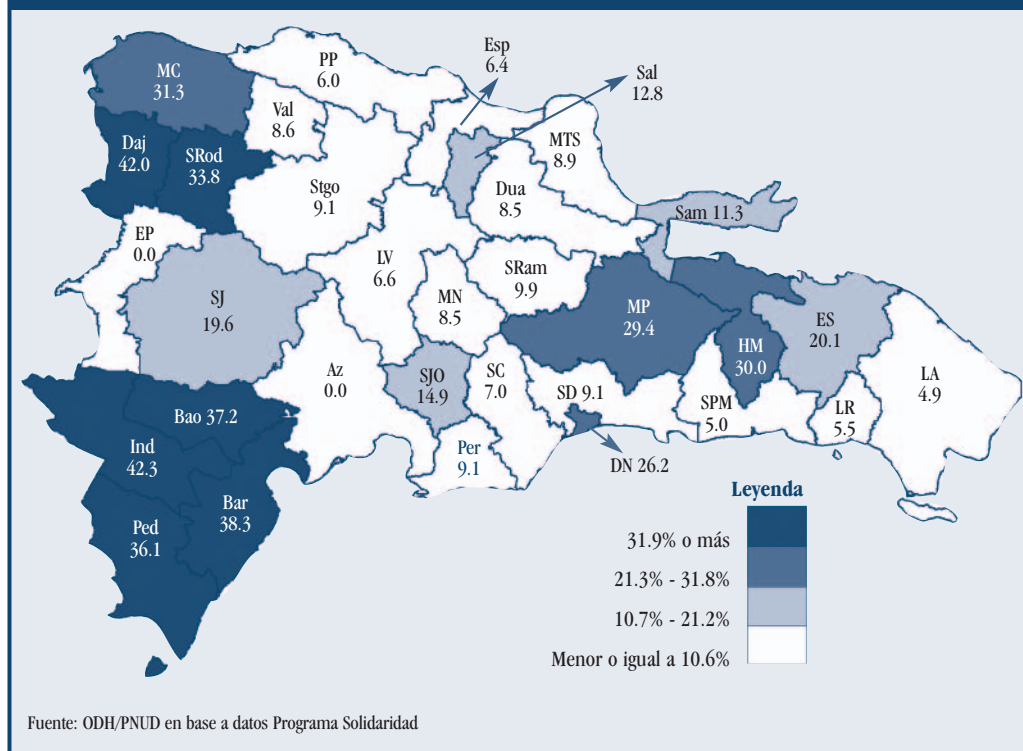
De hecho, el ILAE, desde septiembre de 2007, opera en todas las provincias del país menos en Elías Piña y Azua. En el Mapa IV.11, se observa la distribución de los 90,072 hogares que a septiembre de 2007 se beneficiaban de esta ayuda. Las provincias con mayor porcentaje de población cubierta por ILAE son Independencia, Dajabón, Barahona, Bahoruco, Pedernales y Santiago Rodríguez.

En 2005, el gobierno canalizó un monto de 57 millones de pesos mediante transferencias a familias por medio de este subprograma; en 2006, 76 millones de pesos y a octubre de 2007 se había transferido el monto de 74 millones de pesos <sup>90</sup>.

Las familias que reciben esta transferencia condicionada deben inscribir en la escuela a todos sus niños/as y adolescentes con edades entre los 6 y 16 años, y éstos deben asistir al menos al 85% de las clases. Tampoco pueden repetir curso más de una vez. Tras seis años de aplicación (incluyendo TAE y ILAE), tan sólo se ha comenzado recientemente a dar seguimiento a la asistencia de los estudiantes en la Región IV. Es prioritario comenzar a dar seguimiento a las correspon-

Mapa IV.11

Hogares beneficiarios del programa “Incentivo a la Asistencia Escolar” en septiembre 2007, como porcentaje del total de hogares pobres del SIUBEN



sabilidades antes de seguir expandiendo la cobertura si se quiere vincular el programa a su objetivo final: incentivar la matriculación y la asistencia escolar.

**Programa de amparo a envejecientes o pensiones graciables**

En agosto de 2007 se empezó a dar una nueva transferencia por un monto de 300 pesos mensuales a las familias que tuvieran personas mayores de 60 años y estuvieran censadas en el SIUBEN, cubriendo un total de 47,762 hogares de todas las provincias del país.

La distribución por provincia en función del número de personas mayores de 60 años pobres se puede observar en el Mapa IV.12. Las provincias más cubiertas son Pedernales, Independencia, Dajabón y San Juan.

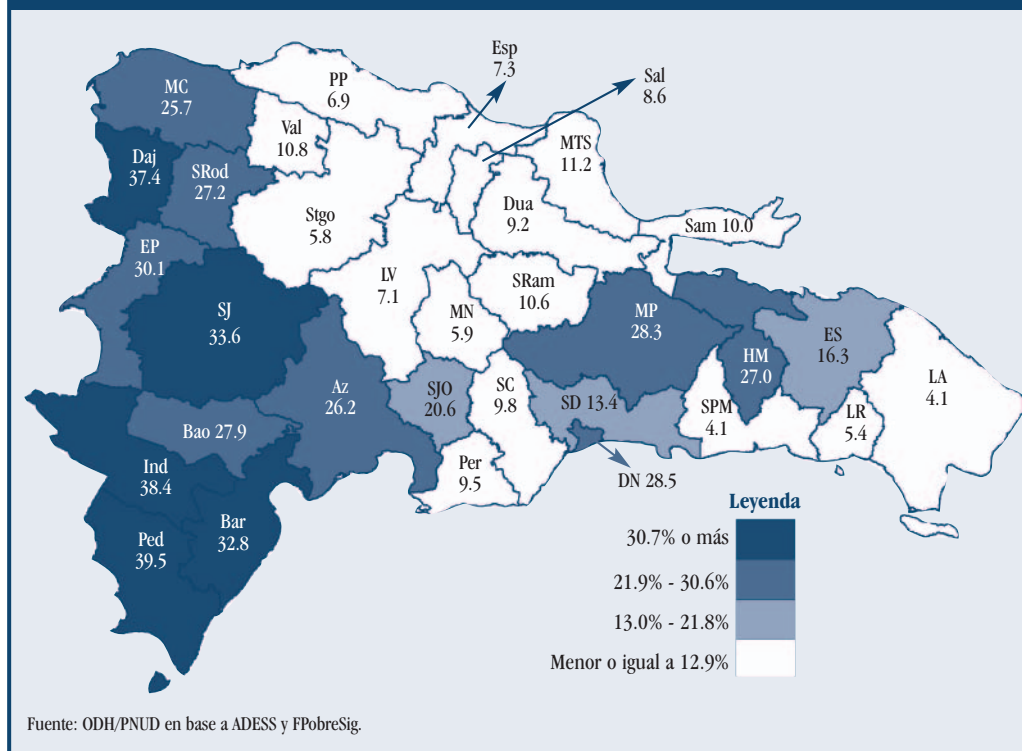
Una vez más, pese a que este programa responde a una necesidad acuciante, intenta compensar el retraso en la puesta en marcha del régimen subsidiado en pensiones de la seguridad social, el cual reconoce derechos en base al aporte a la sociedad que han hecho estas personas y que responde a una Ley aprobada en 2001.

**Principales problemas de los programas de asistencia social**

Hasta hace algunos años, casi toda la asistencia social se entregaba bajo la forma de subsidios y donaciones en especie. Más recientemente, los principales programas que se han diseñado son bajo la modalidad de transferencia monetaria. Este tipo de asistencia se justifica por el criterio de que los resultados de la dotación de capital productivo a través de la educación y salud

Mapa IV.12

**Beneficiarios de transferencias a envejecientes como % del total de pobres de 60 años de edad o más, 2007**



*Se atiende la necesidad evidente no los derechos ciudadanos*

demandan mucho tiempo, mientras que el impacto sobre las personas más pobres de estos mecanismos de transferencia puede ayudar a reducir la pobreza a corto plazo.

A pesar de algún esfuerzo reciente de coordinación, históricamente la mayoría de los programas de asistencia social han funcionado en forma independiente, sin articulación con otros, con asistencias puntuales, sin definición clara de beneficiarios, o al menos con mucha discrecionalidad de la burocracia. Ha primado la orientación al asistencialismo como norma, no como excepción. Se atiende la necesidad evidente, no los derechos ciudadanos. A diferencia del sistema formal de Seguridad Social, los programas que funcionan no están ubicados en el campo de los derechos sociales, sino más bien están situados en el campo de las estrategias de combate a la pobreza y a la exclusión. Aunque es de reconocerse que desde hace algún tiempo se procura que operen

como medio de acceso a derechos, por ejemplo, a la salud y a la educación, al establecer corresponsabilidades con el objetivo de mejorar los niveles educacionales, impedir la deserción escolar, el trabajo infantil y también por apoyar el consumo de alimentos y los cuidados con la salud.

Una de las ventajas es que la corresponsabilidad constituye un compromiso de doble vía, o sea, el Estado asume la oferta de los servicios públicos y los beneficiarios asumen sus compromisos en las áreas de salud y educación; sobre todo, por medio de los términos de compromiso que firman como concededores de las reglas del programa<sup>91</sup>.

Los últimos programas creados tienen en común la pretensión de atacar el problema de la alimentación y del ausentismo escolar, dos de los elementos fundamentales limitantes de las capacidades humanas.

Vistos individualmente, no hay duda de

que los programas examinados cumplen una función social, sobre todo para promover una mayor participación de las familias y la participación de los niños en las escuelas. Pero éste es el caso de unos pocos de los múltiples programas de asistencia social que existen. La mayoría de los demás programas son fruto de la improvisación, absorben una porción grande de los recursos públicos y responden a la práctica clientelar.

Además, vistos globalmente, los programas asistenciales constituyen una enorme dispersión y superposición de los recursos de la Seguridad Social, de una eficacia cuestionable.

### **En resumen**

En materia de protección social, la aprobación del Sistema Dominicano de Seguridad Social ha sido un avance en el reconocimiento de los derechos de la población.

### **Salud**

La puesta en marcha del régimen subsidiado en salud ha supuesto una mejora, ya que una mayor cantidad de personas en condiciones de pobreza tiene seguro médico y cobertura de medicinas. Pese a esto, si el acceso a los servicios no va acompañado de una mejora de la calidad, este avance no tendrá los efectos deseados en la población.

El régimen contributivo del Seguro Familiar de Salud (SFS) comenzó en septiembre de 2007 tras largas y difíciles negociaciones dificultadas por el poder de veto que otorga a los diferentes integrantes del CNSS. A septiembre de 2007, el número de personas cotizantes era aún menos de la mitad de lo esperado.

La entrada en vigencia del régimen contributivo subsidiado en salud es necesaria para acercarnos a la cobertura universal, ya que cerca de cinco millones de personas no postulan para ninguno de los dos regímenes puestos en marcha y su distribución geográfica es muy diferente entre zonas urbanas o rurales.

### **Pensiones**

Casi dos terceras partes de las personas inscritas en el sistema contributivo de pensiones están en el Distrito Nacional, la provincia Santo Domingo y Santiago. La relación entre los afiliados y la población económicamente activa en 15 de las 32 provincias no llega ni al 15%. Estos datos reflejan la necesidad del comienzo del régimen subsidiado y contributivo subsidiado de cara a garantizar una mayor equidad entre las diferentes provincias, el derecho a una vida digna en la vejez.

En 19 provincias de las 32 existentes, el porcentaje de personas mayores de 60 años pobres supera el 39% según SIUBEN. Estos datos hablan de que garantizar una pensión digna es una tarea prioritaria. Se debe señalar que se requieren más estudios especializados que sirvan de base para el diseño de políticas para las personas envejecientes como para las personas con discapacidad, lo cual será un reto en los próximos años.

### **Asistencia social**

La asistencia social ha sido históricamente utilizada con fines clientelares y no como una forma de garantizar derechos a la población. Mientras no se aplica aún de forma completa la Ley 87-01 en esta materia, el gobierno mantiene y crea diversos programas sustitutos, ideados y puestos en vigencia al margen de esta ley.

El Programa de Alimentación Escolar (PAE), pese a destinar un importante monto de recursos, no ha desarrollado evaluaciones de impacto en repetición, ausentismo, deserción o nutrición.

El cumplimiento de las condicionalidades de Comer es Primero e ILAE es lo que permitiría a estos programas trascender el asistencialismo al crear capacidades en la población beneficiaria; sin embargo, todavía el seguimiento a éstas es incipiente.

*La transferencia  
condicionada pretende  
romper el ciclo  
de la pobreza*

El programa de Incentivo a las Personas Envejecientes responde a una necesidad acuñante, y a través de él se intenta compensar el retraso en la puesta en marcha del régimen subsidiado de seguridad social, que reconocería derechos en vez de hacer favores.

En general, aunque ha habido esfuerzos recientes de coordinación y utilización de criterios objetivos, la mayoría de los programas de asistencia social han funcionado de forma desarticulada y sin un diseño claro de criterios de selección de beneficiarios. Ha primado la orientación al asistencialismo como norma, no como excepción, atendiendo las necesidades evidentes, y no los derechos ciudadanos.

#### **IV. 5 Conclusiones**

En este capítulo se han analizado cuatro oportunidades fundamentales: la educación, la salud y la protección social y asistencia social. Para la educación y la salud se construyeron sendos índices de empoderamiento. El primero combinaba la calidad y la cobertura en la educación, mientras que el segundo cubría las condiciones sociales que determinan el nivel de salud y la provisión de servicios.

En educación se constató que las diferencias interprovinciales de calidad son menores que las de cobertura; también que existen deficiencias de aulas y que éstas están mal repartidas. Se comprobó que el resultado de las pruebas nacionales es bajo y no hay mucha diferencia entre las provincias. Ni el grado académico de los maestros ni la cantidad de alumnos por salón influyen en las diferencias interprovinciales de los resultados de las pruebas nacionales. Finalmente, el sistema educativo opera en condiciones de una gran centralización, lo cual afecta el empoderamiento. En general, el sistema educativo dominicano no es un factor que contribuye a romper el orden de inequidad social.

En materia de salud se aprecian diferencias territoriales del patrón de morbi-mortalidad. La cobertura pública ha mejorado, aunque no la calidad. Hay una gran concentración territorial de hospitales y de servicios, mientras la red privada de salud responde a una lógica de mercado, habiendo poco control de parte de salud pública a los servicios que presta el sector privado.

La distribución del personal de salud también sigue un patrón de alta concentración territorial. La reforma de salud y de la seguridad social no constituyen un fin en sí mismo, de forma que desconcentrar y descentralizar sin las adecuadas capacidades puede deteriorar más la calidad en la provisión de los servicios a nivel provincial. Finalmente, ha faltado voluntad política para terminar de implementar la reforma del sector. En general, frente a las disparidades regionales y la calidad de los servicios, tampoco el sistema de salud está sirviendo para lograr un mayor empoderamiento de la gente.

El sistema de protección y asistencia social se debate entre el clientelismo y el derecho. Se ha avanzado con la puesta en marcha de la Seguridad Social en salud; sin embargo, el gran desafío es el financiamiento y mejorar la calidad de los servicios. En materia de asistencia social, los gobiernos han preferido concebir programas discrecionales más que constituir y fortalecer los derechos establecidos.



CAPÍTULO V

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

**Se ha constatado la existencia de grandes desequilibrios entre las provincias, así como una tendencia a la fragmentación social de la pobreza en el territorio.**

**Para que la población en las provincias tenga la oportunidad del desarrollo humano será necesario que la dimensión territorial se incorpore en el diseño de las políticas públicas.**



# La economía: una dinámica que fragmenta el territorio

Las tres actividades que han constituido los ejes de inserción de la sociedad dominicana a la economía mundial en el proceso de globalización reflejan tres patrones diferentes de concentración espacial.

El turismo es una actividad adscrita al territorio costero-marino y se ha concentrado en dos provincias: La Altagracia y Puerto Plata. Esta distribución responde a la naturaleza de la actividad y a un efecto de aglomeración.

Las zonas francas están esparcidas por todo el país, pero concentradas en tres provincias: Santiago, Santo Domingo/Haina y San Pedro de Macorís. Esta concentración responde a las externalidades positivas que se desprenden de la aglomeración.

Las remesas están más equitativamente distribuidas en el territorio. El Gráfico V.1 muestra la proporción de la población total que le corresponde a cada provincia y la proporción de hogares receptores de remesas que corresponde a cada una de ellas. En términos generales, la distribución de los hogares receptores de remesas es muy parecida a la distribución de la población, con un coeficiente de correlación casi perfecta de 0.97%. Para las tres provincias más pobladas, la proporción de hogares que reciben remesas es más alta de lo que se esperaría dada su población y para las diez provincias menos pobladas, la proporción de hogares que reciben remesas es más baja de lo esperado.

El Mapa V.1 muestra la distribución de las actividades turísticas, las zonas francas y

las remesas en el país, observándose el nivel de concentración y distribución espacial.

Este informe busca entender el desarrollo humano desde una perspectiva local, lo cual implica entender el uso del territorio como condicionante de la construcción social del espacio. Lo que las personas pueden ser o hacer difiere de un área geográfica a otra. Esto no sólo sucede por las diferencias de recursos en el territorio, sino también por la forma en que la dinámica económica, social e institucional subyacente en la acumulación de capital ha ordenado las oportunidades, organizado las instituciones, explotado los recursos y acumulado capital social en el territorio nacional. El reconocimiento y la identificación de estas diferencias regionales, provinciales y municipales es la base para diseñar intervenciones a fin de ampliar las opciones humanas.

El presente capítulo explora las desigualdades en el territorio, tratando de entender la situación actual y las dinámicas que han llevado a esta conformación.

## V.1 La dinámica del territorio y el desarrollo económico

En la literatura económica, la cuestión territorial y espacial ha tomado una gran relevancia con los procesos de globalización y la aceptación creciente de la idea de que el desarrollo y la competitividad tienen un carácter localizado.

El territorio es la base de ciertas potencialidades de desarrollo de una zona. Esas potencialidades están ahí y su explotación

*Este informe explora las desigualdades en el territorio, tratando de entender las dinámicas que han llevado a esa conformación*

**Gráfico V.1** | **Porcentaje de la población total y porcentaje de hogares receptores de remesas por provincia, 2002**



dependerá del modelo adoptado y de las fuerzas sociales que actúan en la zona, que construyen un espacio social e influyen en la localización de las actividades económicas.

El vínculo entre desarrollo económico y territorio ha tomado diferentes direcciones <sup>1</sup>:

- La **Nueva Geografía Económica**<sup>2</sup> (NGE), asociada a Krugman<sup>3</sup>, parte del concepto de que el crecimiento regional obedece a una lógica de causalidad circular, a una cadena en la que los encadenamientos hacia atrás y hacia delante de las empresas conducen a una aglomeración de actividades que se autoreforzan progresivamente. Este proceso tiene límites porque llega un punto en que las fuerzas que conducen a la aglomeración comienzan a ser compensadas por fuerzas que la contrarrestan, tales como los costos de la tierra, transporte y las deseconomías externas (congestión y contaminación). La interacción de estos dos tipos de fuerzas mol-

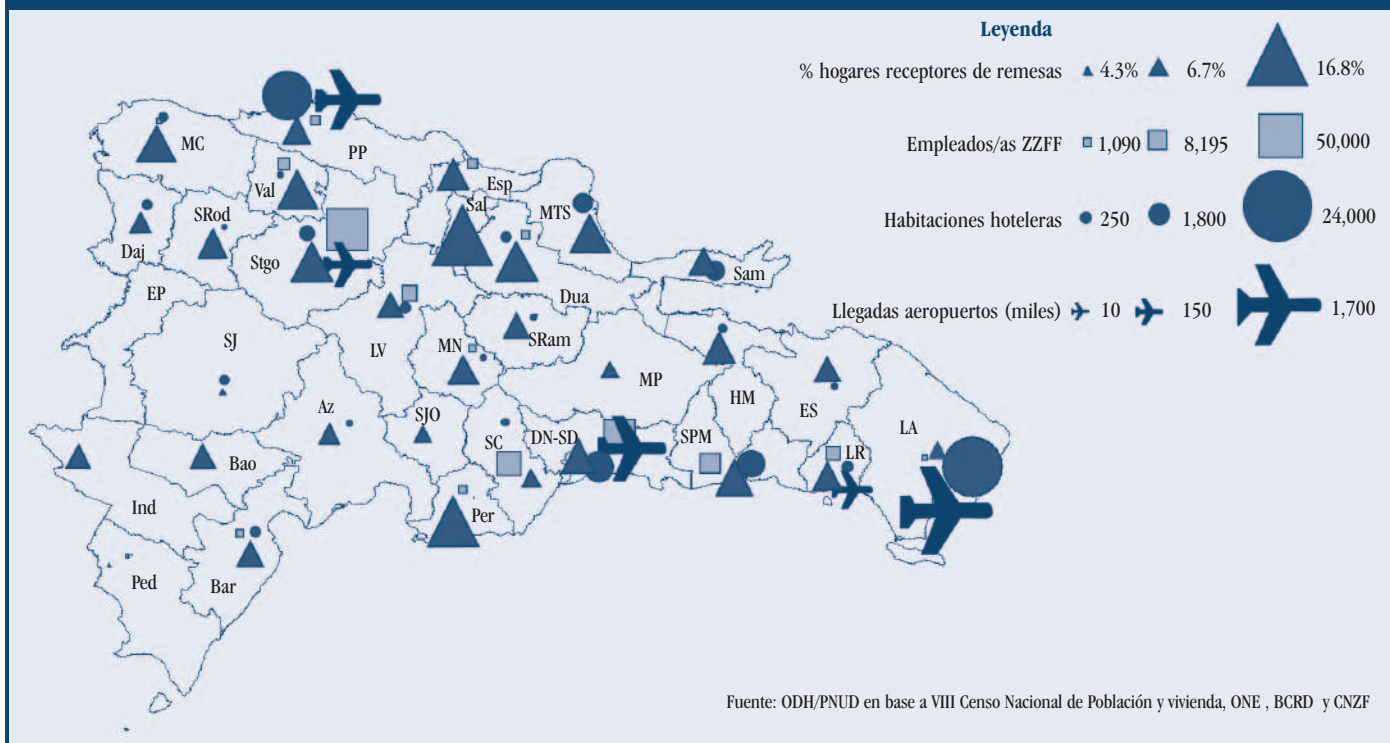
dea la estructura espacial de una economía con una tendencia a la divergencia regional.

- Otro enfoque explica el desarrollo localizado por la **especialización flexible**<sup>4</sup> basada en pequeñas empresas con fuertes redes de cooperación, relación estrecha con la comunidad y economías de la aglomeración que permiten crear un entorno innovador y eficiente. Este enfoque enfatiza las externalidades no comerciales.
- Un tercer enfoque analiza el desarrollo regional partiendo del análisis de **competitividad** por países y regiones. Este enfoque está asociado a Porter<sup>5</sup> y al concepto de competitividad sistémica, formulado por Esser y otros,<sup>6</sup> y retomado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), siendo ampliamente debatido en el capítulo II del Informe Nacional de Desarrollo Humano, República Dominicana 2005.

La idea de “cluster”<sup>7</sup> se fundamenta en el hecho de que la aglomeración de empresas en un espacio determinado genera ciertas economías externas, localizadas, que contribuyen a reducir los costos de producción. Esto es resultado de la presencia de fuerza de trabajo calificada, acceso fácil a insumos y servicios especializados, diseminación de nuevos conocimientos, existencia de una atmósfera industrial y un verdadero entramado de costumbres y sensibilidades útiles, que favorece el desarrollo de la actividad económica local en un determinado territorio. El interés por los “clusters” radica en el potencial que encierra la presencia de componentes de la cadena de valor en el mismo ámbito territorial. Esto facilita el encadenamiento hacia atrás, con quienes proveen insumos y servicios, y hacia delante, con quienes utilizan los productos; pues pueden generar oportunidades

Mapa V.1

**Porcentaje de hogares que reciben remesas (2002), empleados/as en zonas francas (abril 2006), habitaciones hoteleras (2004), y llegadas de no residentes por aeropuerto (2006), según provincia**



para lograr eficiencia colectiva a través de economías externas, bajos costos de transacción y acción concertada<sup>8</sup>.

El Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005 abordó el tema de la competitividad sistémica en República Dominicana y su vinculación con el desarrollo humano. Concluyó que la competitividad auténtica (sustentada en la incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico al proceso productivo) y la competitividad sistémica (el entorno institucional de la empresa, la calidad de los recursos productivos, etc.) no sólo son compatibles con el desarrollo humano, sino que el desarrollo humano es una condición y un resultado de éstas. El fortalecimiento de la competitividad y la productividad contribuyen a ampliar el rango de opciones para el ejercicio de las liberta-

des. Por otro lado, fortalecer las capacidades humanas es un requisito para incrementar la productividad y la competitividad, mientras que un buen nivel competitivo que descansa en una mejoría de los factores determinantes de la competitividad sistémica coadyuvaría al crecimiento económico y al incremento del bienestar<sup>9</sup>.

- Los estudios sobre **desarrollo económico local**<sup>10</sup> subrayan el carácter territorial del desarrollo económico e identifican tres corrientes para explicar el desarrollo local: las externalidades, el aprendizaje y la institucionalidad para gobernar. Las externalidades se refieren a las economías de escala (externas a las empresas, pero internas al territorio) que constituyen el eje de los trabajos sobre aglomeración de actividades económicas vinculadas entre sí. El aprendizaje plantea el

*La competitividad sistémica y auténtica es una condición del desarrollo humano y un resultado de éste*

conocimiento y el aprendizaje colectivo como ejes de la competitividad y generadores de la innovación. La tercera corriente se refiere al tema de la capacidad institucional de gobernar y gestionar, indicando que las rutinas, reglas, costumbres y valores englobados en los activos institucionales de un territorio constituyen aspectos fundamentales para la competitividad y el desarrollo local.

Estas diferentes teorías indican cómo la construcción social del territorio es un factor determinante de la distribución espacial de la actividad económica, explicando la concentración en ciertas regiones y marginando a otras. En el diseño de políticas de desarrollo es primordial tomar en cuenta el factor territorial, tanto para impulsar la competitividad como para desarrollar estrategias de desarrollo económico en zonas excluidas de las grandes concentraciones.

## V.2 Índice de Empoderamiento Económico (IEE)

El Índice de Empoderamiento Económico (IEE), junto con el empoderamiento en salud, educación y en tecnologías de la información y la comunicación (TICs), forman parte del empoderamiento individual, el cual habilita a las personas para hacer cosas

que valoran. Este índice tiene dos dimensiones: la capacidad de generar recursos y la generación de recursos (Diagrama V.1):

- a) **Capacidad económica.** Mide las posibilidades de generar ingresos que tiene la población en las provincias. En principio, este indicador debería capturar el acceso mínimo a los recursos productivos como: acceso que las personas tienen al crédito, a la tierra y a otros activos productivos tangibles e intangibles. Sin embargo, mucha de esta información no está disponible; por lo tanto, se optó por medir la capacidad económica por cinco indicadores que reflejan la potencialidad de la provincia: la equidad en la distribución del ingreso, el porcentaje de personas no pobres, el porcentaje de hogares con vivienda de calidad, los años de escolaridad promedio y el porcentaje de personas con empleo.
- b) **Generación de recursos.** Mide el progreso en la generación de recursos de la población de una provincia. Los indicadores utilizados son: ingreso promedio por habitante, la relación mujer/hombre en posiciones de gerencia, el porcentaje de personas ocupadas en el sector no agrícola y el porcentaje de personas de 18 años o más que son al menos bachilleres.

Del análisis de estos indicadores se extraen las siguientes conclusiones:

- 1) Las provincias con mayor nivel de empoderamiento económico dentro del contexto nacional son: el Distrito Nacional (incluyendo a la provincia Santo Domingo), Santiago y La Romana. Hay nueve provincias de nivel medio alto; encabezadas por Puerto Plata, seguida de San Pedro de Macorís y Espaillat.

Encontramos 11 provincias de nivel medio bajo, encabezadas por Valverde, María Trinidad Sánchez y Dajabón.

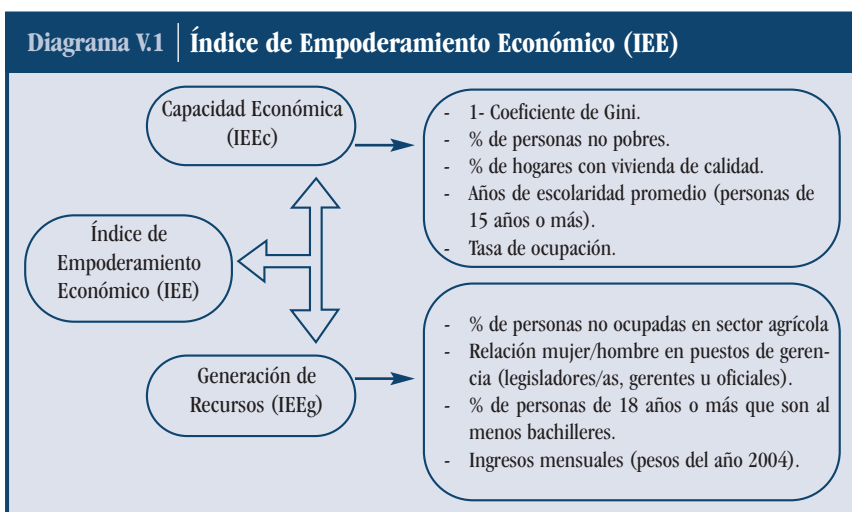
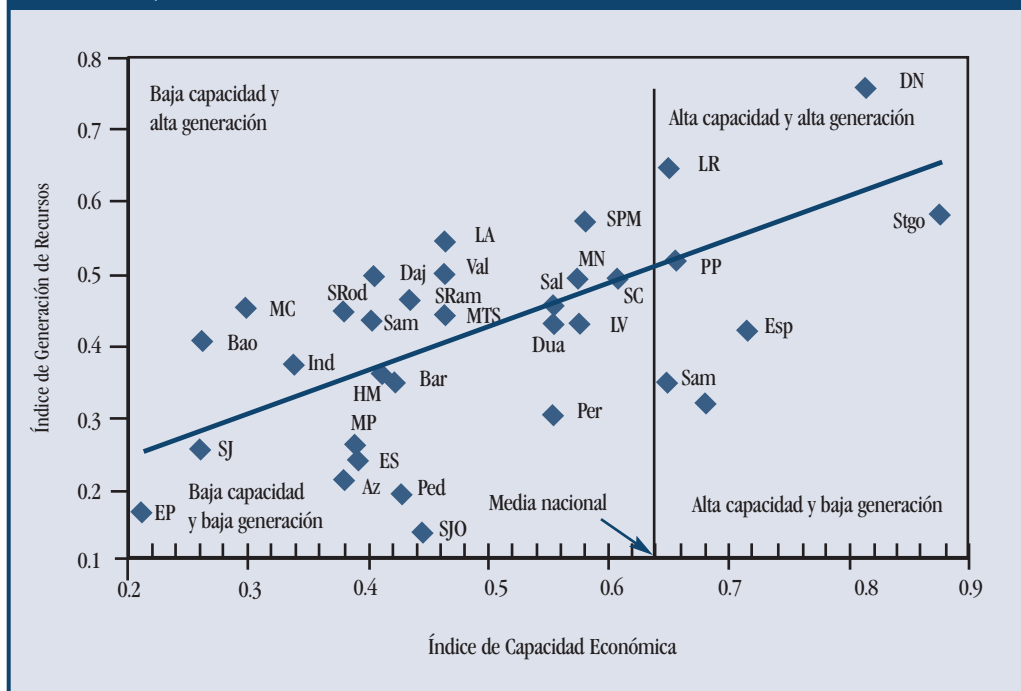


Gráfico V.2 | Cuadrantes de capacidad y generación de recursos



Finalmente, hay ocho provincias que califican en el nivel bajo, encabezadas por Bahoruco, Monte Plata y El Seibo. Las tres con menor empoderamiento económico son: Elías Piña, San Juan y San José de Ocoa (Cuadro V.1).

En el Mapa V.2 se aprecia que las regiones del país con menor empoderamiento económico son: el suroeste y las provincias fronterizas, el resto del país registra un nivel relativo medio y tres provincias bolsones que registran las mejores posiciones con indicadores muy distantes del resto.

- 2) Las provincias con mayor capacidad económica son: Santiago, el Distrito Nacional (incluyendo la provincia de Santo Domingo) y Espaillat; mientras que la población de Elías Piña, San Juan y Bahoruco son las que tienen menos capacidades para generar ingresos.
- 3) Las provincias que generan más recursos son: Distrito Nacional incluyendo la

provincia de Santo Domingo, Santiago y La Romana; y las que generan menos: San José de Ocoa, Elías Piña y Pedernales.

- 4) Existe una relación positiva entre la capacidad económica y el nivel de generación de recursos. En efecto, considerando constantes todas las demás variables que puedan influir en la generación de recursos de una provincia, se puede decir que el 43% de las diferencias entre las provincias en nivel de generación de recursos se explica por la capacidad económica<sup>11</sup>.

Sin embargo, hay 14 provincias cuyo nivel de generación está por debajo del esperado, si se tiene en cuenta su capacidad y el estándar nacional (Gráfico V.2). Son particularmente preocupantes los casos de San José de Ocoa, Pedernales, Azua, Peravia, El Seibo, Elías Piña y Monte Plata, donde el nivel de generación de recursos está, por lo menos, un tercio por debajo del valor

*El empoderamiento económico combina la capacidad de crear riqueza y la generación de recursos en una provincia*

Cuadro V.1 | Índice de Empoderamiento Económico (IEE)

Provincia	1-Coeficiente de Gini (2004)		% de personas no pobres (2002)		% de hogares con vivienda de calidad (2002)		Años de escolaridad promedio de adultos (2002)		Tasa de ocupación efectiva (2002)		Índice de Capacidad Económica (IEEC)		Ingresos mensuales (2004)		Relación mujer/hombre en puestos de gerencia (2002)		% de personas de 18 años o más que son por lo menos bachilleres (2002)		% de fuerza laboral en sector no agrícola (2002)		Índice de Generación de Recursos (IEEg)		Índice de Empoderamiento Económico (IEE)	
	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#
<b>Alto</b>																								
DN	0.49	12	74.1	1	5.8	2	8.9	1	86.6	10	0.814	2	5,701	4	78.7	27	39.9	1	98.9	1	0.76	1	0.787	1
Stgo	0.51	10	71.3	2	8.6	1	7.2	4	89.4	1	0.876	1	5,044	10	91.2	23	25.6	4	95.7	3	0.582	3	0.729	2
LR	0.46	24	55	7	4.6	5	7.3	2	87.9	7	0.649	5	5,773	2	100	18	26.3	3	95.9	2	0.648	2	0.649	3
<b>Medio/Alto</b>																								
PP	0.52	7	55.3	6	4.5	6	6.7	9	86.2	12	0.653	4	4,748	14	109.8	13	22.3	10	90.7	6	0.52	6	0.587	4
SPM	0.47	22	51	10	3.5	10	7.3	2	85.7	14	0.579	7	5,144	7	78.3	28	26.4	2	95.1	5	0.574	4	0.576	5
Esp	0.53	4	56	4	4.6	4	6.7	9	88.7	2	0.715	3	4,667	16	77.6	29	21.1	12	85.9	11	0.421	19	0.568	6
SC	0.5	11	52.4	9	3.9	8	7	5	85.4	15	0.608	6	3,992	21	93.6	22	23.1	9	95.1	4	0.493	10	0.55	7
MN	0.46	23	61.4	3	4.8	3	7	5	83.1	25	0.572	9	4,572	18	93.6	21	25.1	6	88.7	9	0.495	9	0.533	8
LA	0.44	26	49.6	11	1.6	24	6.2	16	86.3	11	0.465	14	5,688	5	127.4	11	18	21	88.3	10	0.545	5	0.505	9
IV	0.45	25	55.7	5	3.9	9	6.5	11	87	8	0.577	8	4,748	15	99	19	20.9	13	83.4	14	0.433	17	0.505	10
Sal	0.48	17	45.2	16	1.8	20	6.9	7	88	6	0.552	12	5,499	6	76.8	30	25.5	5	79	22	0.456	12	0.504	11
Dua	0.49	13	49.1	12	2.3	14	6.8	8	86.7	9	0.557	10	4,815	11	86.7	26	24.5	7	80.8	19	0.431	18	0.494	12
<b>Medio/Bajo</b>																								
Val	0.39	28	47.7	13	1.6	25	6.4	13	88.7	2	0.466	13	5,849	1	106.8	14	20.8	14	82.1	16	0.502	7	0.484	13
MIS	0.47	21	45.4	15	2	19	6.3	14	84.9	17	0.464	15	5,126	8	106.6	15	20.2	16	81.1	18	0.443	15	0.453	14
Daj	0.34	30	43.6	17	2.3	15	6.2	16	88.3	4	0.405	21	4,814	12	153.2	6	20.6	15	82.1	15	0.497	8	0.451	15

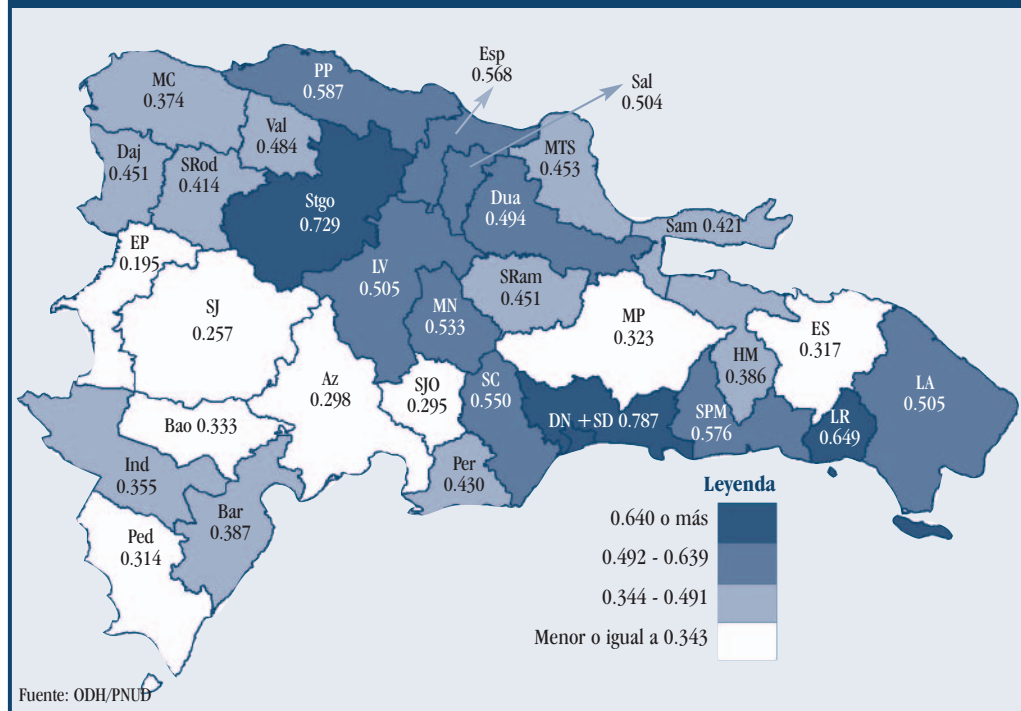
Cuadro V.1 cont. | Índice de Empoderamiento Económico (IEE)

Provincia	1-coeficiente de Gini (2004)		% de personas no pobres (2002)		% de hogares con vivienda de calidad (2002)		Años de escolaridad promedio de adultos (2002)		Tasa de ocupación efectiva (2002)		Índice de Capacidad Económica (IEEc)		Ingresos mensuales (2004)		Relación mujer/hombre en puestos de gerencia (2002)		% de personas de 18 años o más que son por lo menos bachilleres (2002)		% de fuerza laboral en sector no agrícola (2002)		Índice de Generación de Recursos (IEEg)		Índice de Empoderamiento Económico (IEE)	
	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#
SRam	0.43	27	46.3	14	2.4	13	6.5	11	84.2	20	0.435	17	4,634	17	138.9	8	23.3	8	79.1	21	0.466	11	0.451	16
Per	0.52	9	52.7	8	4.1	7	5.9	20	84	22	0.555	11	3,343	22	64.3	31	16.7	26	88.9	8	0.304	24	0.43	17
Sam	0.48	15	42.9	18	2.7	12	5.9	20	81.5	27	0.4	22	4,777	13	95.5	20	17.1	22	89	7	0.441	16	0.421	18
SRod	0.34	31	40.9	20	2.2	16	5.9	20	88.1	5	0.378	26	5,074	9	105.6	16	19.1	18	83.9	13	0.45	13	0.414	19
Bar	0.53	5	35.5	24	2.2	17	6.3	14	81.1	28	0.421	19	2,982	24	136.2	9	22.1	11	79.8	20	0.353	23	0.387	20
HM	0.48	19	36.4	23	1.6	22	6	19	84.6	18	0.411	20	4,436	19	88.3	25	18	20	82	17	0.362	22	0.386	21
MC	0.38	29	42.4	19	0.4	31	6.1	18	83.9	23	0.299	28	5,708	3	147	7	18.6	19	72.4	27	0.449	14	0.374	22
Ind	0.55	1	29.9	27	1.4	26	5.7	23	78.9	31	0.337	27	2,596	27	155.1	5	19.7	17	84.9	12	0.374	21	0.355	23
<b>Bajo</b>																								
Bao	0.53	3	23.4	30	1.1	27	5	30	79.2	30	0.262	29	2,511	30	249.5	1	15.9	27	77.8	24	0.404	20	0.333	24
MP	0.53	6	26.4	29	0.7	30	5.5	24	85.1	16	0.389	24	3,045	23	132.6	10	14.8	28	76	25	0.257	25	0.323	25
ES	0.48	16	31.1	26	2	18	5.1	29	85.9	13	0.391	23	4,102	20	121.3	12	13	30	69.8	29	0.242	27	0.317	26
Ped	0.55	2	39.3	21	1	28	5.3	26	83.4	24	0.428	18	2,582	28	164.8	3	13.6	29	68.5	30	0.199	29	0.314	27
Az	0.47	20	37	22	1.7	21	5.4	25	84.1	21	0.38	25	2,554	29	100.5	17	16.9	23	78.1	23	0.217	28	0.298	28
SJO	0.52	8	34.2	25	3.0	11	5.3	26	84.3	19	0.445	16	2,892	25	90.9	24	16.8	24	68.1	31	0.144	31	0.295	29
SJ	0.48	14	29.4	28	1.6	23	5.2	28	79.4	29	0.26	30	2,740	26	168.1	2	16.7	25	70.2	28	0.255	26	0.257	30
EP	0.48	18	17.1	31	1	29	4.1	31	82.8	26	0.213	31	1,900	31	162	4	11.7	31	73.6	26	0.177	30	0.195	31
<b>Nacional</b>	<b>0.48</b>		<b>57.8</b>		<b>4.4</b>		<b>7.3</b>		<b>86.2</b>		<b>0.647</b>		<b>4,842</b>		<b>92.1</b>		<b>27.7</b>		<b>91.1</b>		<b>0.553</b>		<b>0.600</b>	
<b>DI<sup>a</sup></b>	<b>11%</b>		<b>29%</b>		<b>64%</b>		<b>15%</b>		<b>3%</b>		<b>32%</b>		<b>28%</b>		<b>33%</b>		<b>26%</b>		<b>10%</b>		<b>34%</b>		<b>30%</b>	
<b>Amplitud<sup>b</sup></b>	<b>44%</b>		<b>128%</b>		<b>297%</b>		<b>77%</b>		<b>12%</b>		<b>137%</b>		<b>93%</b>		<b>160%</b>		<b>138%</b>		<b>37%</b>		<b>148%</b>		<b>132%</b>	

<sup>a</sup> La diferencia interprovincial se calcula con el coeficiente de variación<sup>b</sup> La amplitud de la diferencia es el (máximo-mínimo)/media simple por 100

Fuente: ODH/PNUD

Mapa V. 2 | Índice de Empoderamiento Económico (IEE)



esperado, llegando hasta casi dos tercios en el caso de San José de Ocoa (Anexo V.1).

Por otra parte, provincias como Montecristi, Bahoruco, Dajabón, La Altagracia, Santiago Rodríguez o La Romana generan un 25% más de recursos que el valor esperado. Esto significa que la población de estas provincias ha utilizado relativamente mejor las capacidades disponibles.

- 5) El empoderamiento económico está asociado en forma robusta y positivamente con el empoderamiento educativo (33%), con la salud (50%) y con el índice de tecnologías de la información y la comunicación (89%). Esto evidencia que los diferentes empoderamientos están asociados y se mueven en la misma dirección.

Sin embargo, empíricamente no se aprecia asociación con el empoderamiento político, lo cual puede deberse a la insu-

ficiencia de los indicadores utilizados (véase explicación en el capítulo III) o a la influencia del clientelismo en estos.

- 6) El orden de las provincias por índice no es homogéneo<sup>12</sup>. Las tres provincias que registran el IEE más alto son las más heterogéneas en el posicionamiento por componentes del índice, lo cual dificulta el diseño de políticas para las provincias. Sin embargo, las que muestran valores calificados como bajos son las más homogéneas; es decir, están en el mismo orden de posiciones en todos los componentes (Cuadro V.1).

## V.2.1 Resultados por indicadores

A continuación se analizan las principales características de cada uno de los indicadores.

### I. Capacidad económica

#### La equidad en la distribución del ingreso en las provincias

La equidad en la distribución del in-



greso se mide con el complemento del coeficiente de Gini (1-Gini)<sup>13</sup> y es un indicador de la capacidad que tienen las personas de acceder a la riqueza.

La provincia con mayor nivel de equidad es Independencia, seguida de Pedernales y Bahoruco; y las tres peores niveles de equidad son: Santiago Rodríguez, Dajabón y Montecristi. Las diferencias interprovinciales son relativamente bajas (11.4% de la media simple). Hay mayor nivel de homogeneidad entre las provincias con respecto a esta variable que con respecto a la capacidad económica.

### **El porcentaje de personas no pobres**

Si la pobreza es privación, el no ser pobre puede tomarse como un indicador de los niveles de libertad de la población en una provincia. Las tres provincias con menos porcentaje de pobres son: Distrito Nacional, incluyendo la provincia de Santo Domingo, Santiago y Monseñor Nouel; mientras que las tres con más población pobre son: Elías Piña, Bahoruco y Monte Plata. El 75% de las provincias tiene hasta un 52.6% de población no pobre, lo cual está por debajo del promedio nacional 57.8%, estando dentro de un rango muy amplio de 57 puntos.

### **El porcentaje de hogares con vivienda de calidad**

Se entiende como hogares con vivienda de calidad aquellos que tienen de viviendas con piso de cemento o cerámica, techo y paredes de cemento, y, además, poseen agua del acueducto dentro de la vivienda e inodoro privado, en zona urbana, o inodoro o letrina privada, en la zona rural. Este indicador refleja la posesión de activos físicos en los hogares.

Las cifras disponibles muestran que un porcentaje muy reducido de los hogares

tiene viviendas de calidad, ya que estos apenas alcanzan el 4.5% de los hogares a nivel nacional y el 75% de las provincias del país tiene menos de 3.9% de hogares con vivienda de calidad. La provincia de Santiago es la que más tiene con el 8.6%, seguida del Distrito Nacional, incluyendo la provincia Santo Domingo, con 5.8%, y Monseñor Nouel, con 4.8%. Las que menos tienen son: Montecristi, con un nivel equivalente al 10% del promedio nacional, seguida de Monte Plata y Elías Piña.

Destacar que la diferencia interprovincial para este indicador registra el mayor nivel entre todos los indicadores del IEE, lo que significa una gran dispersión entre las provincias.

### **Años de escolaridad promedio de personas de 15 años o más**

Este indicador mide el nivel que tiene la población del activo esencial e intangible que es la educación. Tal como se aprecia en el Gráfico IV.2 del capítulo anterior, hay una relación positiva y robusta entre el ingreso promedio de cada provincia y el nivel de escolaridad, de forma que un 60% de las diferencias interprovinciales en el ingreso, si todo lo demás permanece constante, se debe a la diferencia en la escolaridad promedio.

La escolaridad promedio nacional ha aumentado en los últimos años, situándose en 7.3 años. Solamente el Distrito Nacional y la provincia de Santo Domingo tienen un nivel de escolaridad (8.9 años) superior a la media nacional y el resto de las provincias están en la media nacional (La Romana y San Pedro de Macorís) o por debajo. Por su parte, Elías Piña, Bahoruco y El Seibo tienen los más bajos niveles de escolaridad (Mapa V.3).

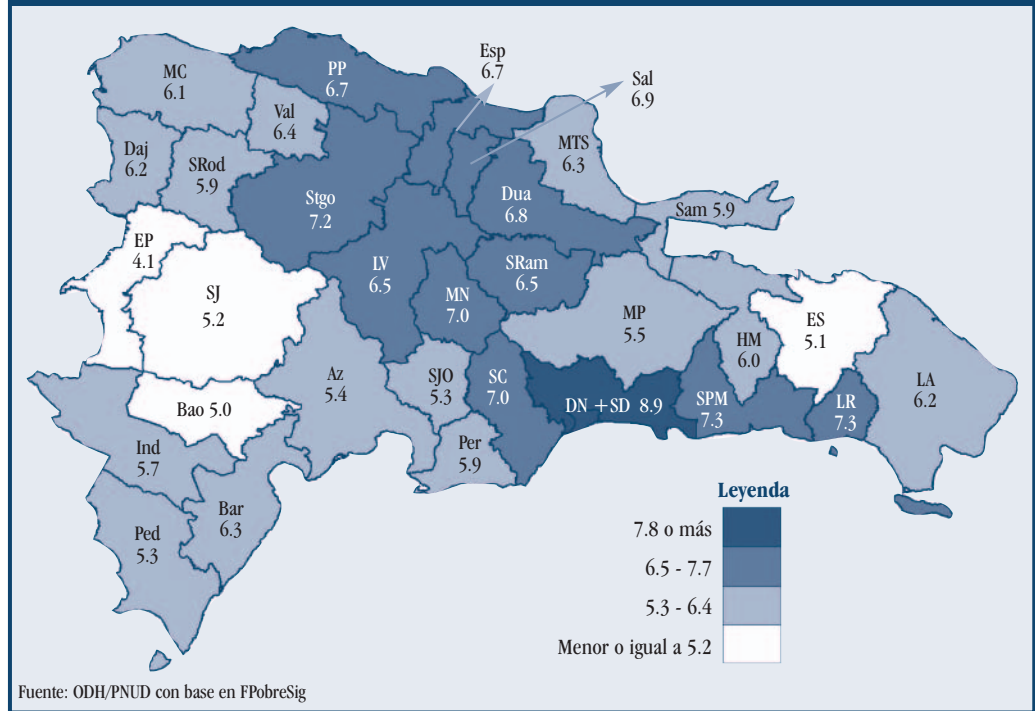
### **La tasa de ocupación efectiva<sup>14</sup>**

La ocupación es la capacidad mínima

*En el diseño de políticas de desarrollo es primordial tomar en cuenta el factor territorial*

Mapa V. 3

**Años de escolaridad promedio de personas con 15 años o más, por provincia, 2002**



*El empoderamiento económico se descompone en capacidad y generación de recursos*

para generar ingresos. La tasa de ocupación efectiva promedio nacional es de 86.2%. Hay 11 provincias que están por encima de ese nivel. Las tres provincias con mayores niveles de ocupación son: Santiago, Espailat y Valverde. Por otra parte, Independencia registra el más bajo nivel con 79%, seguida de Bahoruco y San Juan. En general, hay poca diferencia entre las provincias en el nivel de empleo (3.4% de la media simple).

**2. Generación de recursos**

**El ingreso medio de la provincia**

Es un indicador indirecto para establecer la riqueza potencial por habitantes que tiene una provincia comparada con otras. El ingreso promedio mensual es 4,842 pesos. La mitad de las provincias están ligeramente por debajo de ese monto (-4%), con un máximo en Valverde<sup>15</sup>, que es el 21% superior al promedio, y un mínimo en Elías Piña, equivalente al 39% de éste. Adicionalmente,

la diferencia interprovincial es menor que la del Índice de Generación de Recursos, lo que indica una relativa homogeneidad en los ingresos promedios mensuales per cápita de las provincias.

**Relación mujer/hombre en puestos de gerencia (legisladoras, gerentes u oficiales)**

Este indicador mide el progreso de la mujer en la generación de recursos. Se obtuvo calculando el porcentaje de mujeres ocupadas que tienen puestos gerenciales o ejecutivos, y dividiéndolo por el porcentaje de hombres ocupados con puestos gerenciales ejecutivos<sup>16</sup>.

Bahoruco, San Juan y Pedernales son las provincias en donde las mujeres tienen proporcionalmente mejores posiciones. En el otro extremo se encuentran: Peravia, Salcedo y Espailat. El Distrito Nacional ocupa la posición número 27, el peor desempeño

de esta provincia entre los componentes del Índice de Empoderamiento Económico.

### **El porcentaje de personas de 18 años o más que son por lo menos bachilleres**

El nivel de escolaridad por encima del nivel básico se ha tomado como un indicador de generación de recursos, tomando en cuenta las tasas de retorno de la educación. La provincia con menos bachilleres de más de 18 años es Elías Piña (11.7%) y la que más tiene es el Distrito Nacional, incluyendo la provincia de Santo Domingo, con el 40% de su población. La media nacional es del 27.7%.

### **El porcentaje de personas ocupadas en el sector no agrícola**

Este es un indicador de generación, ya que a medida que hay mayor desarrollo económico mejoran los niveles de productividad agrícola y se reduce el empleo en el sector. El valor máximo está en el Distrito Nacional incluyendo la provincia de Santo Domingo, con 91%, y el mínimo en San José de Ocoa, con 68%. Se aprecia entre las provincias una relativa similitud, ya que la diferencia interprovincial es baja (10%), equivalente a la tercera parte de la diferencia del Índice de Generación de Recursos.

### **En resumen**

El empoderamiento económico es parte del empoderamiento individual, que podemos definir como aquel que habilita a las personas para hacer cosas. Este índice se descompone en dos dimensiones: la capacidad económica y la generación de recursos. La primera intenta capturar las capacidades que tiene la población de una provincia para generar recursos, mientras que la segunda mide la generación de recursos en las provincias.

Las provincias con mayor empoderamiento económico son el Distrito Nacional, incluyendo la provincia de Santo Domingo, Santiago y La Romana.

Hay una asociación positiva y estadísticamente significativa entre la capacidad económica y la generación de recursos.

El empoderamiento económico está positiva y significativamente asociado con el educativo, con la salud y con el de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), lo que da cuenta de que existen vínculos sinérgicos entre ellos.

Por indicadores se aprecia que: la mitad de las provincias registran un *nivel de igualdad* en el ingreso por debajo de la media nacional. Por otra parte, el *porcentaje de población no pobre* supera la media nacional, solamente en dos provincias (Distrito Nacional -incluyendo la provincia de Santo Domingo- y Santiago).

El porcentaje promedio de *hogares con vivienda de calidad* es bajo, con una gran variación entre provincias. En la *escolaridad promedio* de mayores de 15 años, sólo el Distrito Nacional, incluyendo la provincia de Santo Domingo, y Santiago superan la media nacional (7.3 años). La *tasa de ocupación* por provincias es relativamente homogénea y 12 provincias están por encima de la media nacional.

La combinación de estos cinco indicadores señala que Santiago, el Distrito Nacional, incluyendo la provincia de Santo Domingo, y Espaillat son las tres provincias con mayor capacidad para generar recursos.

Por otra parte, la mitad de las provincias registra un *ingreso per cápita mensual* próximo a la media nacional. La situación de *la mujer en posiciones ejecutivas* está por debajo de los hombres a nivel nacional, pero esto varía por provincias, ya que el

intervalo de variación es dos veces la media nacional.

El Distrito Nacional, incluyendo la provincia de Santo Domingo, es la única provincia que está por encima del promedio nacional en el *porcentaje de personas de 18 años o más que son bachilleres*, y hay cinco provincias que están por encima de la media nacional en el *porcentaje de personas ocupadas en el sector no agrícola*.

Finalmente, la combinación de estos cuatro indicadores permite calcular el Índice de Generación de Recursos, que coloca al Distrito Nacional, incluyendo la provincia de Santo Domingo, La Romana y a Santiago en los tres primeros lugares a nivel nacional.

### V.3 Índice de Empoderamiento en Tecnologías de la Información y la Comunicación (IETIC)

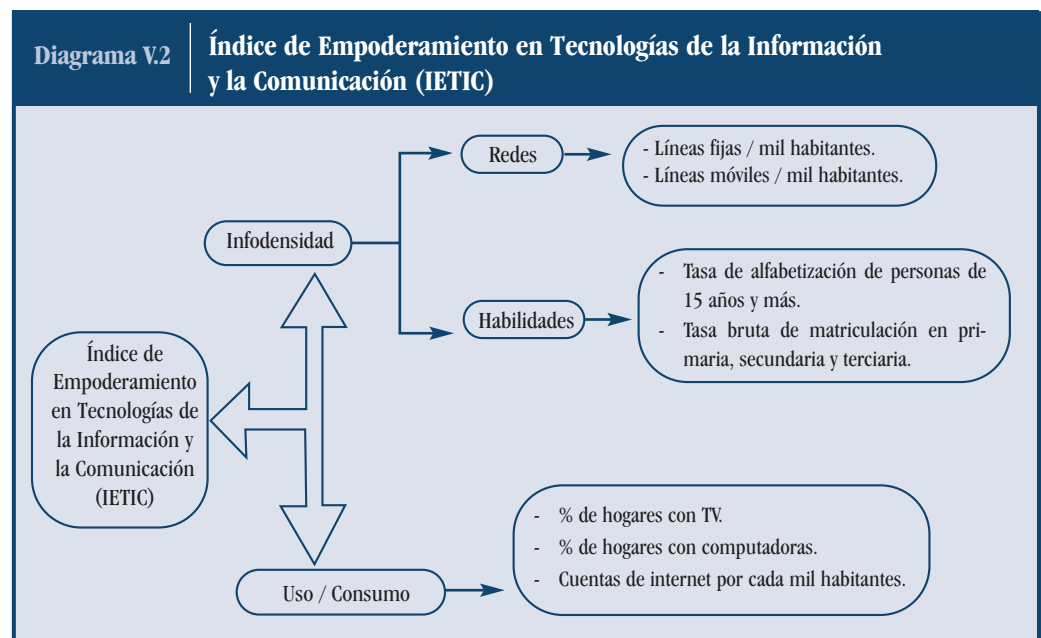
En el mundo actual, la disponibilidad de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) constituye un factor importante dentro del conjunto de capacidades de una provincia para lograr su desarrollo, lo cual supone la creación de nuevas habilidades, capacidades y oportunidades.

El Recuadro V.1 presenta la experiencia de la comunidad de El Limón, mostrando cómo la disponibilidad de TIC es un medio para crear capacidades en una comunidad rural apartada y una vía que contribuye a integrarla al resto del país.

Para poder enfrentar el desafío tecnológico a nivel provincial es necesario conocer en qué condiciones se encuentran las provincias en materia de acceso, habilidades y uso de las TIC. Para tal fin, se construyó un Índice de Empoderamiento de Tecnologías de la Información y la Comunicación (IETIC), basándose<sup>17</sup> en la conceptualización y metodología del Índice de Oportunidades TIC, elaborado por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)<sup>18</sup>.

El IETIC mide el acceso y uso de las personas y los hogares a las TIC en dos dimensiones: la infodensidad y el infouso, según la propuesta de la UIT (Diagrama V.2).

La **infodensidad** combina las redes de telecomunicaciones de que dispone la población de una provincia con las habilidades que posee para usar la tecnología. La capacidad de las redes instaladas en cada



En las montañas de Ocoa hay tres comunidades que cuentan con 186 familias: 50 en Los Martínez, 60 en Los Naranjales y 76 en El Limón. En la zona se practica una pequeña agricultura orientada hacia la siembra de hortalizas y productos menores. El Limón, al igual que toda la zona rural de Ocoa, es una de las comunidades dominicanas que aún mantiene viva la experiencia del convite y cuenta con un centro de informática que probó su eficacia con el reciente paso de la tormenta Noel por el territorio nacional. Cuando los caminos se bloquearon, los puentes cedieron a la furia de las aguas y los ríos se desbordaron, los moradores de la comunidad se mantuvieron comunicados con el exterior a través de un sencillo sistema comunitario de comunicación conectado por una muy básica plataforma tecnológica. El centro fue instalado hace varios años por Jon Katz, un gringo, como le dicen en la zona. Entre 1997 y 1998 se instaló un enlace de radio para llevar una señal de internet hasta El Limón.

En 1997, antes de la instalación del centro, la comunidad, con el apoyo del Programa de Pequeños Subsidios (PPS) del PNUD, probó suerte con la construcción de una hidroeléctrica comunitaria. La pequeña central tiene un sistema de tres kilovatios, suficientes para entregar luz en 65 casas y encender en los hogares aparatos de radio y televisión. En El Limón hay seis computadoras, tres dispuestas al público, dos para uso privado de los encargados del centro y una laptop que pertenece a un niño de 13 años llamado Wellington.

Técnicamente, la plataforma sobre la que ha sido erigido el sistema está compuesta de un radio "wi fi", que cuesta 120 dólares, un "switch" para distribuirlo, un repetidor en la loma (que pasa por otras dos comunidades más), una fuente de energía para "backup" (por si hay algún problema en la hidroeléctrica y falla la energía). Los repetidores consisten en un radio donado, una antena, una batería y un panel solar de 50 vatios.

Al principio, los niños aprendieron a utilizar "word", luego mudaron sus nuevas destrezas al uso de juegos y sólo después, cuando fue instalada una plataforma técnica básica, empezaron a probar con el internet. Ahora, casi todos los muchachos de la comunidad conocen las herramientas básicas de la computadora y de internet, que utilizan en sus estudios y en su vida diaria. En la comunidad de El Limón, rodeada de productos menores y de ciclo corto, hay niños de apenas siete y ocho años con correo electrónico que frente a una computadora manejan con destreza los programas informáticos. "Lo que aprenden los muchachos de la comunidad en el centro es una lección de vida invaluable", dice Jon Katz, su profesor. "Están aprendiendo el uso de idiomas. Haciendo uso del chat, aprenden

otra manera más amplia y abierta de mirar el mundo. Además, tienen que leer y escribir para hacer eso y esto es muy importante en los campos".

Con el centro de informática, las nuevas generaciones de El Limón están probando una nueva forma de educación. "Cuando el centro abrió sus puertas, el nivel educativo era muy bajo", recuerda Katz. Por la pobreza hay mucho analfabetismo. En El Limón y las comunidades vecinas la educación es el reto más grande para los niños y los jóvenes. La escuela llega hasta sexto grado. Para seguir adelante hay que ir hasta Ocoa y no siempre hay recursos para recorrer esa distancia. Y así ha pasado de una generación a otra. En El Limón educar a los hijos es una decisión.

El centro de informática de El Limón se ha ido haciendo a retazos. Primero fue instalada una computadora para el uso privado de quien posteriormente se convertiría en el maestro de informática de la montaña. Después surgió la necesidad de conectar la red y se hizo la primera conexión a internet. El centro ofrece cursos para los adultos, pero en general los más interesados siguen siendo los niños, los jóvenes y los adolescentes. El acceso es gratuito. Los adultos prefieren el teléfono.

El sistema no fue concebido para resistir situaciones de emergencia, y aun así, durante el paso de la tormenta Noel se mantuvo en pie. El Limón fue una de las pocas comunidades afectadas por ese fenómeno que no perdió su comunicación con el exterior. En lo adelante, los planes de los responsables del centro son extender la infraestructura a otras comunidades.

El sistema es pequeño y no tiene mayores pretensiones que enseñar a las y los nuevos jóvenes de El Limón el manejo de los sistemas informáticos y ayudar a elevar su calidad de vida. Pero para Jon Katz, lo más importante no es el tamaño de sus modestas plataformas de información, sino la calidad de sus aplicaciones. Estar organizados en asociaciones campesinas, centros de mujeres y hasta comités de riesgo les ha dado grandes ventajas a los moradores de la zona, tanto en el día a día como en las situaciones de crisis. Según el alcalde, esa organización les ha permitido afrontar los desafíos que plantea a diario la inaccesibilidad de los caminos y los inconvenientes de la producción agrícola. Con su centro de informática, la comunidad de El Limón está aprendiendo nuevas formas de comunicación y haciendo suyo un nuevo lenguaje, pero ante todo, está haciendo suya una nueva forma de ver el mundo.

<sup>a</sup> Este recuadro se elaboró con la colaboración de Vianco Martínez.

provincia se mide con dos indicadores<sup>19</sup>: la cantidad de teléfonos fijos y la cantidad de móviles por cada 1,000 habitantes<sup>20</sup>.

La habilidad de las personas para manejar fuentes complejas de información se mide también con dos indicadores: la tasa de alfabetización de personas adultas y la tasa bruta de matriculación en primaria, secundaria y terciaria.

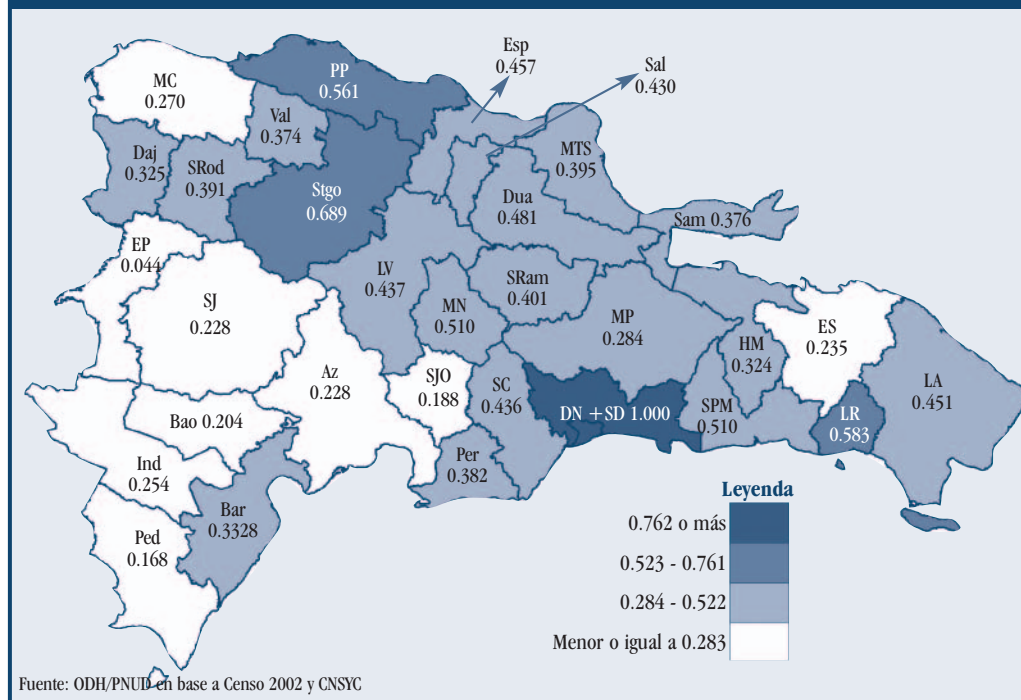
El **infouso**<sup>21</sup> se refiere al uso o consumo de TIC en cada provincia y se mide por la cantidad de usuarios de internet, el porcen-

taje de hogares con televisión y el porcentaje de hogares con computadoras<sup>22</sup>.

El IETIC sirve para medir la brecha digital entre las provincias y muestra grandes brechas interprovinciales en cuanto a disponibilidad y uso de las tecnologías en el contexto dominicano. Las principales conclusiones que se extraen de este índice son (Cuadro V.2 y Mapa V.4):

- 1) Dentro del contexto nacional, la provincia con mayor empoderamiento en tecnologías de la información y la comuni-

**Mapa V.4 Índice de Empoderamiento en Tecnologías de la Información y la Comunicación (IETIC)**



*El IETIC combina el acceso a redes de telecomunicaciones con la habilidad de las personas para utilizarlas, así como el uso real de las tecnologías*

cación es el Distrito Nacional (incluyendo a la provincia de Santo Domingo). Solamente hay tres provincias que están en un rango medio alto: Santiago, La Romana y Puerto Plata. Existen 18 provincias con un nivel medio bajo y nueve con un nivel bajo. Las peores situadas son: Elías Piña, Pedernales, San José de Ocoa y Bahoruco.

- 2) El IETIC tiene vínculos positivos con los demás índices. La relación con el empoderamiento económico es más intensa que con los empoderamientos en educación y salud<sup>23</sup>, mientras que con los indicadores de privaciones como pobreza y el Índice de Privaciones Humanas, la relación es inversa y robusta<sup>24</sup>. Es decir, a mayor valor del IETIC menores privaciones tiene la provincia o viceversa.
- 3) Igual como sucede con los otros índices, las provincias peor posicionadas en el IETIC también lo están en todos sus componentes, no así las que están

mejor posicionadas que son más heterogéneas. La excepción en este caso es el Distrito Nacional (más la provincia de Santo Domingo) que está en la mejor posición en cada uno de los componentes del índice.

- 4) El Índice de Redes, formado por la cantidad de teléfonos fijos y móviles, coloca al Distrito Nacional, incluyendo la provincia de Santo Domingo, Santiago y La Altagracia en las tres primeras posiciones.

La diferencia en la disponibilidad de redes por provincia es muy significativa (81.5% de la media simple). Solamente dos provincias tienen una densidad superior a la media nacional en ambos tipos de teléfonos, y la brecha entre el mínimo y el máximo es 33 veces en los fijos y 14 veces en los móviles.

- 5) El componente de habilidades del índice registra menos variación entre las

provincias<sup>25</sup> que los demás componentes, estando en los primeros lugares el Distrito Nacional incluyendo la provincia de Santo Domingo, Monseñor Nouel y Sánchez Ramírez.

- 6) El gran reto para avanzar hacia una Sociedad de la Información consiste en mejorar la infraestructura tecnológica en pos de garantizar la conectividad. En el Gráfico V.3 se observa la distribución de las provincias según la disponibilidad de redes y el grado de habilidades. Se evidencia una baja concentración de redes y un mejor posicionamiento en cuanto a las habilidades.
- 7) La infodensidad es el resultado de combinar las redes y las habilidades de las personas para manejar las redes. Las provincias con mejor desempeño son: el Distrito Nacional, Santiago, La Romana y Puerto Plata.
- 8) En el Índice de Uso/Consumo, las provincias mejor posicionadas son: el Distrito Nacional, incluyendo la provincia de Santo Domingo, Santiago, La Romana y Puerto Plata, evidenciando una alta concentración de la disponibilidad de los servicios de las tecnologías de la información y la comunicación. Los componentes del índice muestran grandes variaciones entre las provincias, particularmente en la disponibilidad de internet en los hogares<sup>26</sup> y el porcentaje de hogares con computadora (Cuadro V.2 y Gráfico V.4).
- 9) La gran mayoría de las provincias se caracteriza por tener un nivel relativamente bajo de infodensidad y uso.

### La brecha económica del acceso tecnológico

La brecha tecnológica entre las provincias responde principalmente a las diferencias en la disponibilidad de infraestructura y

Gráfico V.3 | Empoderamiento en TIC: redes y habilidades

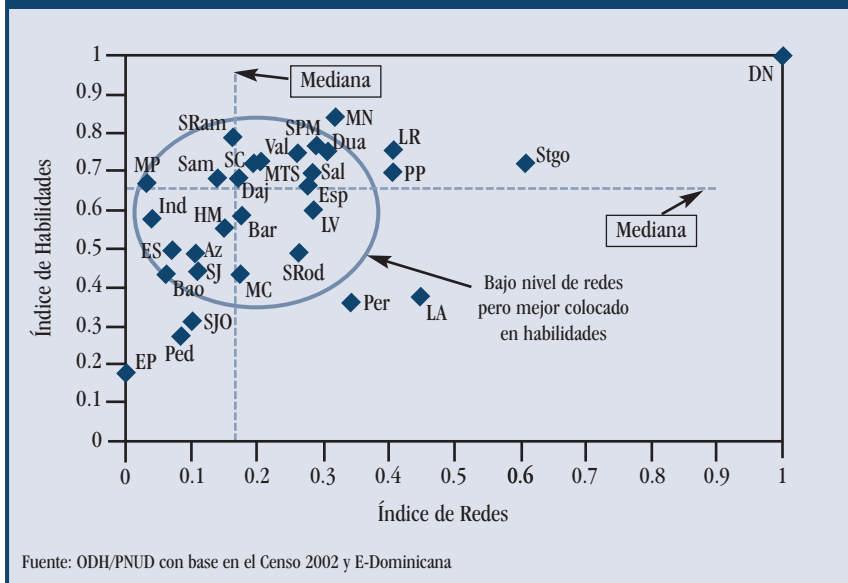
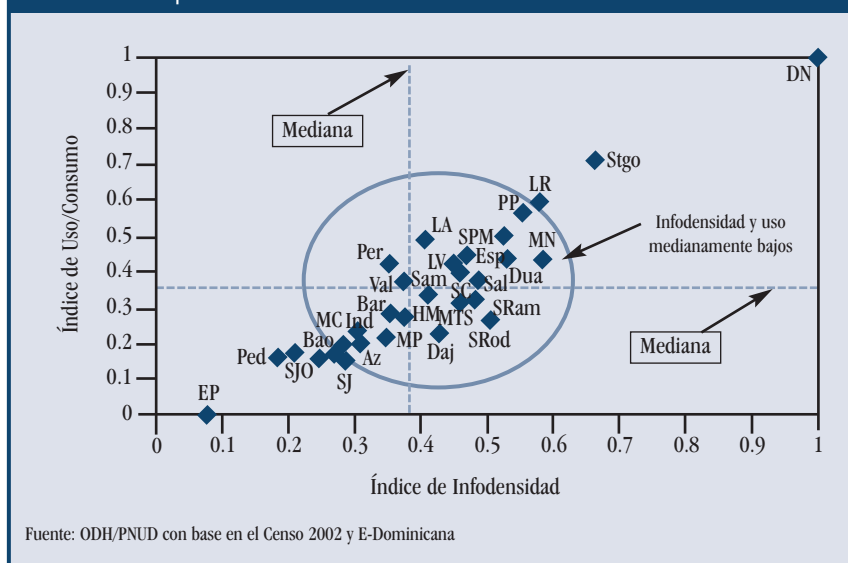


Gráfico V.4 | Empoderamiento en TIC: infodensidad y uso/consumo



de habilidades para tener acceso a las tecnologías; pero también obedece a las diferencias territoriales de la relación del costo de acceso frente al ingreso medio per cápita. Tener acceso a internet puede costar entre el 43% y el 57% del salario mínimo, dependiendo del tipo de cuenta con el prestador de servicios de telecomunicaciones sea vía discado telefónico, línea de alta velocidad, a tra-

Cuadro V.2 | Índice de Empoderamiento en Tecnologías de la Información y la Comunicación (IETIC)

Provincia	Fijos por 1,000 habitantes (2006)		Móviles por 1,000 habitantes (2006)		Índice de Redes		Tasa de alfabetización de adultos (2002)		Tasa bruta de matriculación en primaria, secundaria y terciaria (2002)		Índice de Habilidades		Índice de Infodensidad		Proporción de hogares con TV (2002)		% de hogares con computadoras (2002)		Proporción de hogares con internet (2002)		Índice de Uso/Consumo		Índice de Empoderamiento en TIC			
	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#		
<b>Alto</b>																										
DN	206.2	1	648	1	1.00	1	93.3	1	81	1	1.00	1	1.00	1	76.8	1	10.8	1	25.2	1	1.00	1	1.00	1	1.00	1
<b>Medio/Alto</b>																										
Sgo	120.0	2	439	2	0.61	2	88.4	4	77	18	0.72	10	0.66	2	74.9	2	6.2	2	15.6	2	0.71	2	0.69	2	0.69	2
LR	65.6	5	355	3	0.41	5	90.3	2	76.9	20	0.74	6	0.57	4	69.2	8	5	3	12.2	5	0.59	3	0.58	3	0.58	3
PP	75.1	4	329	6	0.41	4	84.8	11	78.1	10	0.71	11	0.56	5	66.1	12	3.7	4	14.7	3	0.56	4	0.56	4	0.56	4
<b>Medio/Bajo</b>																										
SPM	52.5	8	269	8	0.30	8	89.6	3	77.1	17	0.74	7	0.52	7	70.1	5	3.4	5	8.4	6	0.50	5	0.51	5	0.51	5
MN	49.5	11	299	7	0.32	7	87.2	5	79.9	4	0.84	2	0.58	3	67.3	10	2.7	8	7.3	7	0.44	8	0.51	8	0.51	8
Dua	55.1	7	246	11	0.29	9	85.4	9	78.8	7	0.76	4	0.52	6	69.8	6	2.4	11	6.7	9	0.44	9	0.48	9	0.48	9
Esp	52.1	9	239	13	0.28	12	85.8	8	76.9	19	0.67	15	0.47	11	71.2	3	2.6	9	5.7	11	0.44	7	0.46	8	0.46	8
LA	86.6	3	343	4	0.45	3	85.8	7	70.9	31	0.37	27	0.41	16	58.7	19	3.1	6	14.5	4	0.49	6	0.45	9	0.45	9
IV	50.1	10	255	10	0.28	10	84.6	12	75.9	23	0.60	17	0.44	14	66.9	11	2.5	10	7.2	8	0.43	10	0.44	10	0.44	10
SC	34.7	17	198	15	0.20	16	86.9	6	77.7	12	0.73	9	0.46	13	69.2	7	2.7	7	3.9	16	0.41	12	0.44	11	0.44	11
Sal	45.2	14	269	9	0.28	11	85.1	10	77.5	14	0.69	12	0.49	9	68.8	9	1.7	14	4.0	15	0.38	13	0.43	12	0.43	12
SRam	26.7	22	180	19	0.16	20	83.6	14	80	3	0.79	3	0.48	10	65.3	14	1.7	15	2.2	21	0.33	16	0.40	13	0.40	13
MTS	40.4	15	185	18	0.20	15	82.9	15	79.1	5	0.73	8	0.47	12	61.0	15	1.6	16	4.2	14	0.32	17	0.40	14	0.40	14
SRod	59.5	6	202	14	0.26	13	80.6	21	80.3	2	0.75	5	0.51	8	58.9	18	1.5	19	2.2	20	0.28	19	0.39	15	0.39	15
Per	48.5	12	329	5	0.34	6	82.3	16	71.7	30	0.35	28	0.35	22	70.8	4	2.1	12	5.1	12	0.42	11	0.38	16	0.38	16



Cuadro V.2 cont. | Índice de Empoderamiento en Tecnologías de la Información y la Comunicación (IETIC)

Provincia	Fijos por 1,000 habitantes (2006)		Móviles por 1,000 habitantes (2006)		Índice de Redes		Tasa de alfabetización de adultos (2002)		Tasa bruta de matriculación en primaria, secundaria y terciaria (2002)		Índice de Habilidades		Índice de Infodensidad		Proporción de hogares con TV (2002)		% de hogares con computadoras (2002)		Proporción de hogares con internet (2002)		Índice de Uso/Consumo		Índice de Empoderamiento en TIC	
	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#	Valor	#
<b>Medio/Bajo</b>																								
Sam	36.2	16	121	24	0.14	22	83.9	13	77.8	11	0.68	14	0.41	17	60.6	16	1.4	21	6.5	10	0.34	15	0.38	17
Val	46.1	13	242	12	0.26	14	82.2	17	74.5	25	0.49	22	0.38	19	65.3	13	2.1	13	4.5	13	0.37	14	0.37	18
Bar	27.6	21	191	16	0.18	17	80.3	22	77.1	16	0.59	18	0.38	18	56.5	20	1.5	17	3.2	17	0.28	20	0.33	19
Daj	34.5	18	164	20	0.17	19	81.9	18	78.5	8	0.68	13	0.43	15	52.6	24	1.2	22	2.0	23	0.22	22	0.33	20
HM	28.8	19	158	21	0.15	21	81.8	19	75.9	24	0.55	20	0.35	20	59.7	17	1.5	18	3.0	18	0.30	18	0.32	21
MP	10.1	30	69.3	30	0.03	30	79.9	23	78.9	6	0.67	16	0.35	21	54.4	23	1.0	25	1.0	28	0.22	23	0.28	22
<b>Bajo</b>																								
MC	28.6	20	187.0	17	0.17	18	80.7	20	73.9	27	0.44	25	0.31	24	55.6	21	1.4	20	1.0	27	0.24	21	0.27	23
Ind	10.3	29	77.9	29	0.04	29	76.5	25	78.2	9	0.58	19	0.31	23	55.5	22	0.6	29	0.2	30	0.20	24	0.25	24
ES	15.7	27	98.8	28	0.07	27	77.8	24	76.1	22	0.50	21	0.28	26	49.5	25	0.9	27	1.5	24	0.19	25	0.24	25
Az	18.9	26	136.0	22	0.11	23	74.8	27	76.2	21	0.45	24	0.28	27	47.7	27	1.0	26	1.5	25	0.18	26	0.23	26
SJ	21.0	24	127.0	23	0.11	24	72.8	29	77.4	15	0.48	23	0.29	25	45.8	28	0.7	28	2.1	22	0.16	28	0.23	27
Bao	11.3	28	103.0	27	0.06	28	70.0	30	77.6	13	0.43	26	0.25	28	48.2	26	0.6	30	1.0	29	0.16	29	0.20	28
SJO	21.4	23	120.0	25	0.10	25	75.9	26	73.1	28	0.31	29	0.21	29	43.4	30	1.2	23	2.5	19	0.17	27	0.19	29
Ped	19.5	25	106.0	26	0.08	26	74.3	28	72.8	29	0.27	30	0.18	30	44.9	29	1.2	24	1.0	26	0.16	30	0.17	30
EP	6.2	31	43.9	31	0.00	31	63.9	31	74.5	26	0.18	31	0.09	31	26.7	31	0.3	31	0.2	31	0.00	31	0.04	31
<b>Nacional</b>	<b>102.7</b>		<b>379.6</b>		<b>0.52</b>		<b>87.0</b>		<b>78.2</b>		<b>0.75</b>		<b>0.64</b>		<b>68.4</b>		<b>5.5</b>		<b>12.9</b>		<b>0.61</b>		<b>0.62</b>	
<b>DI a</b>	<b>86%</b>		<b>57%</b>		<b>82%</b>		<b>8%</b>		<b>3%</b>		<b>31%</b>		<b>40%</b>		<b>19%</b>		<b>90%</b>		<b>103%</b>		<b>55%</b>		<b>46%</b>	
<b>Amplitud b</b>	<b>442%</b>		<b>278%</b>		<b>415%</b>		<b>36%</b>		<b>13%</b>		<b>138%</b>		<b>218%</b>		<b>84%</b>		<b>463%</b>		<b>455%</b>		<b>284%</b>		<b>248%</b>	

a La diferencia interprovincial se calcula con el coeficiente de variación

b La amplitud de la diferencia es el (máximo-mínimo)/media simple por 100

Fuente: ODH/PNUD; ver nota técnica

vés de la línea telefónica o banda ancha<sup>27</sup>. En esas condiciones, es difícil que la gran mayoría de la población pueda tener acceso al servicio.

### **V.3.1 ¿Qué ha hecho el Estado para mejorar el acceso a las TIC en las provincias?**

Hay dos grandes barreras de acceso a la tecnología: el costo y la disponibilidad de infraestructura.

Los servicios de telefonía pagan el 28% de impuestos<sup>28</sup>. Su eliminación reduciría el costo mensual entre el 33% y el 45% del salario mínimo mensual vigente en 2007, según sea la modalidad “dial-up” o banda ancha, lo cual todavía seguiría representando un monto elevado.

La otra forma de enfrentar estas barreras es mediante la instalación de Centros de Acceso Público a las Tecnologías de Información y Comunicación (CAPT) para garantizar que la población tenga acceso a las tecnologías y a los servicios derivados de éstas, especialmente los servicios de banda ancha, como parte de la política de acceso universal.

Los CAPT son centros o establecimientos disponibles al público que dan acceso a las tecnologías de información y comunicación (TIC) a la sociedad, entendida ésta en su conjunto, sea con o sin conexión a internet y es equiparable a la dotación de otros servicios básicos como agua potable, electricidad, educación<sup>29</sup>. El objetivo es garantizar que las personas que no pueden tener acceso al recurso por su costo puedan tener una opción gratis o subsidiada.

De acuerdo con los datos recolectados y procesados por la Comisión Nacional para la Sociedad de la Información y el Conocimiento (CNSIC), se estima que en el país hay 540 de estos centros gubernamentales<sup>30</sup>, distribuidos en las 32 provincias del país, con un

promedio nacional de 17 CAPT por provincia; y cubriendo 158 municipios o distritos municipales, para un 42% del total.

El Distrito Nacional y la provincia de Santo Domingo cuentan con 120 CAPT. Ocupan el primer lugar y concentran el 22% del total, mientras que las provincias La Altagracia y Pedernales son las que menos centros tienen, con cinco cada una.

#### **La población beneficiaria de los CAPT**

No existe un registro de la cantidad de personas que utiliza los CAPT. La única forma de medirla es determinar la disponibilidad de estos centros de acceso a TIC por cada 10,000 habitantes en zonas urbanas, por municipio, que sean mayores de 5 años. Este cálculo representa un indicador de usuarios potenciales.

El promedio nacional es 2.1 CAPT por cada 10,000 habitantes, lo que indica que existe un establecimiento por cada 5,357 personas (Anexos V.3 y V.4). En total hay 2.6 millones de potenciales beneficiarios, lo que equivale al 36% de la población.

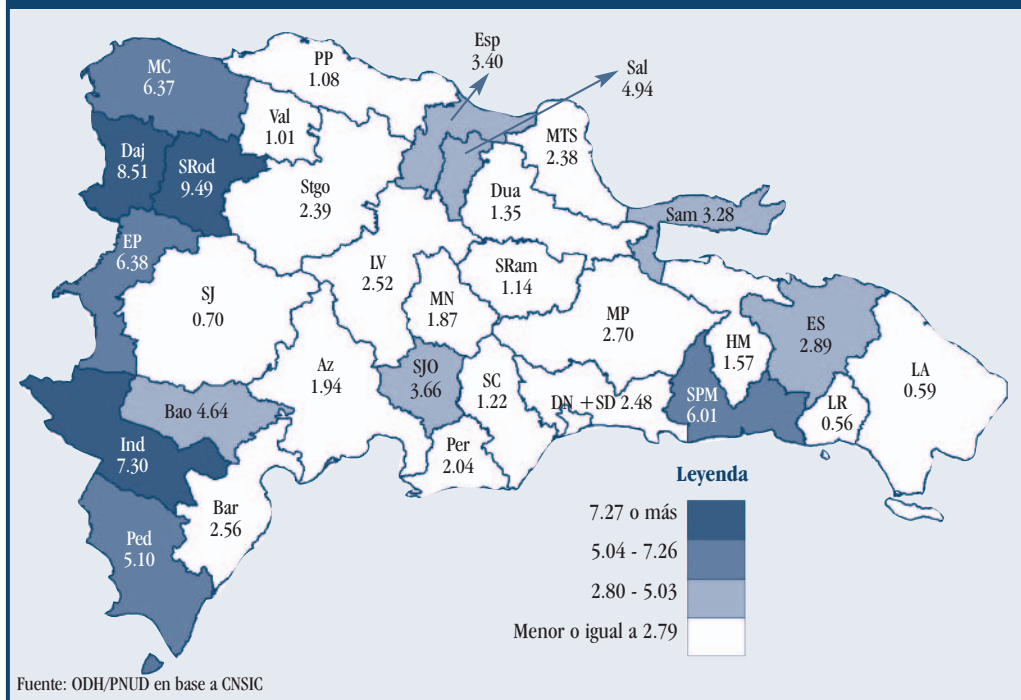
Las provincias con mayor cantidad de CAPT por habitante son: Santiago Rodríguez, Dajabón e Independencia, que están entre las más pobres del país. La Romana, La Altagracia y San Juan son las que menos centros tienen. El Mapa V.5 muestra que las provincias más pobres son las que tienen mayor disponibilidad de CAPT. No obstante, aunque el análisis estadístico muestra una asociación positiva entre provincias pobres y presencia de CAPT, ésta es todavía débil<sup>31</sup>; es decir, aunque se refleja una cierta equidad en la acción gubernamental todavía hay margen para hacer mucho más.

#### **La banda ancha y el acceso al cable**

Uno de los retos para enfrentar el problema tecnológico es poner a la disposición

Mapa V.5

**Centros de Acceso Público a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (CAPT) por 10,000 habitantes, 2007**



el servicio de internet en todo el territorio nacional. Actualmente, hay 59 municipios y distritos municipales con acceso a internet a través de banda ancha; es decir, 320 no lo tienen<sup>32</sup>. No obstante, el 71% de la población vive en municipios con acceso a esta tecnología.

El tipo de conexión a internet más difundido en el país es el “dial-up”, que abarca a 186 municipios y distritos municipales, con un déficit de cobertura de 193. Sin embargo, el 89% de la población vive en municipios con acceso a esta tecnología (Anexo V.5).

**V.3.2. Algunos desafíos**

A pesar de los esfuerzos gubernamentales por cerrar la brecha digital y facilitarle el acceso a las TIC a todas las provincias dominicanas, quedan por delante importantes desafíos que deben ser resueltos para que los CAPT puedan apoyar con mayor efectividad el desarrollo humano.

Estos desafíos son:

a) Mayor coordinación intergubernamental. Los CAPT han sido promovidos por instituciones del gobierno central por iniciativa propia, como parte de sus agendas; pero para asegurar la sostenibilidad de los centros en el tiempo y aprovechar mejor los recursos se requiere mayor coordinación, tanto en el diseño e implementación de las distintas iniciativas como en la búsqueda de estrategias de sostenibilidad de los propios programas y de su ubicación geográfica. El avance en la definición de una estrategia nacional hacia la Sociedad de la Información en el país debería servir a estos propósitos.

b) Mayor coordinación con los gobiernos locales. A diferencia de otros países, en República Dominicana las iniciativas de centros de TIC no se han vinculado de forma masiva a los gobiernos locales, lo cual podría explicarse por las tensiones que se dan

cuando los ayuntamientos están bajo el control del partido opuesto al que gobierna. Otra explicación puede ser la falta de capacidades, pero ambas hipótesis requieren un análisis más profundo.

c) Sostenibilidad financiera. Si bien algunos de estos centros se han montado sobre la base de alianzas con instituciones no gubernamentales e instituciones de servicio público, buscando la sostenibilidad financiera, no siempre disponen de presupuestos estables en el mediano y largo plazo. Otras iniciativas son financiadas con recursos de instituciones públicas creadas ad hoc y, por lo tanto, hay cierta incertidumbre frente a eventuales cambios en la administración estatal. Una forma de resolver la sostenibilidad financiera es lograr la integración de los CAPT con los ayuntamientos. Para ello, sería necesario que los ayuntamientos valoraran los servicios que dan los CAPT, tomando en cuenta las competencias adicionales establecidas en la nueva Ley de Municipios y analizadas en el capítulo III de este informe. El

desafío es vincular las capacidades tecnológicas creadas con los CAPT con las capacidades de las personas que trabajan en los ayuntamientos; es decir, que el personal de los ayuntamientos pueda desarrollar un gobierno electrónico local<sup>33</sup>.

d) Finalmente, hay que intentar lograr una mayor equidad en la distribución territorial de los CAPT.

#### V.4 Convergencia provincial, 1981-2002

La convergencia interprovincial es un objetivo de las políticas públicas en la medida en que se tratan de corregir los desbalances territoriales. Si este objetivo no se logra se fragmenta el territorio, dificultando las posibilidades de desarrollo humano de algunas regiones frente a otras.

La convergencia como instrumento implica que las provincias tienden a un mismo valor para una variable determinada, reduciendo las brechas en el tiempo.

**Cuadro V.3** Presencia de convergencia y R<sup>2</sup> de las regresiones entre valor inicial y tasa de crecimiento, 1981-1993, 1993-2002 y 1981-2002

Variable	Indicador	1981-1993		1993-2002		1981-2002	
		Convergencia	R <sup>2</sup>	Convergencia	R <sup>2</sup>	Convergencia	R <sup>2</sup>
Pobreza	Pobreza en general	-	-	No	0.02	-	-
	Pobreza extrema	-	-	Si	0.29	-	-
Servicios	Hogares con agua del acueducto	Si	0.37	Si	0.51	Si	0.61
	Hogares con electricidad	Si	0.55	Si	0.79	Si	0.74
	Hogares con saneamiento	Si	0.58	Si	0.84	Si	0.89
	Hogares con recogida de basura	Si	0.4	Si	0.29	Si	0.45
	Índice de Servicios	Si	0.44	Si	0.74	Si	0.82
Calidad de la vivienda	Paredes de cemento o concreto	Si	0.38	Si	0.63	Si	0.32
	Techos de cemento o zinc	Si	0.8	Si	0.63	Si	0.95
	Pisos de cerámica o cemento	Si	0.78	Si	0.52	Si	0.86
	Índice de Calidad de la Vivienda	Si	0.8	No	0.13	Si	0.89
Educación	Alfabetismo	Si	0.39	Si	0.47	Si	0.6
	Personas con educación superior	-	-	-	-	Si	0.66
	TBM primaria	-	-	-	-	Si	0.97
	Índice de Educación	-	-	-	-	Si	0.82

Fuente: ODH/PNUD en base a Censos 1981, 1993 y 2002; Onaplan, Banco Mundial y PNUD 2005 y ONAPLAN 1993

Hay dos métodos para determinar si ha habido o no convergencia.

Un primer método es comparar el coeficiente de variación (que es igual a la desviación estándar sobre la media simple) de los niveles de provinciales entre un año y otro. Si éste se reduce hay convergencia.

Un segundo método es simplemente poner a prueba estadística la hipótesis de que las provincias, por ejemplo, con mayores niveles de pobreza al inicio del período tuvieron las mayores tasas de reducción de pobreza al final. Si la relación entre nivel inicial de pobreza y tasa de reducción de pobreza es positiva y significativa, ha habido convergencia.

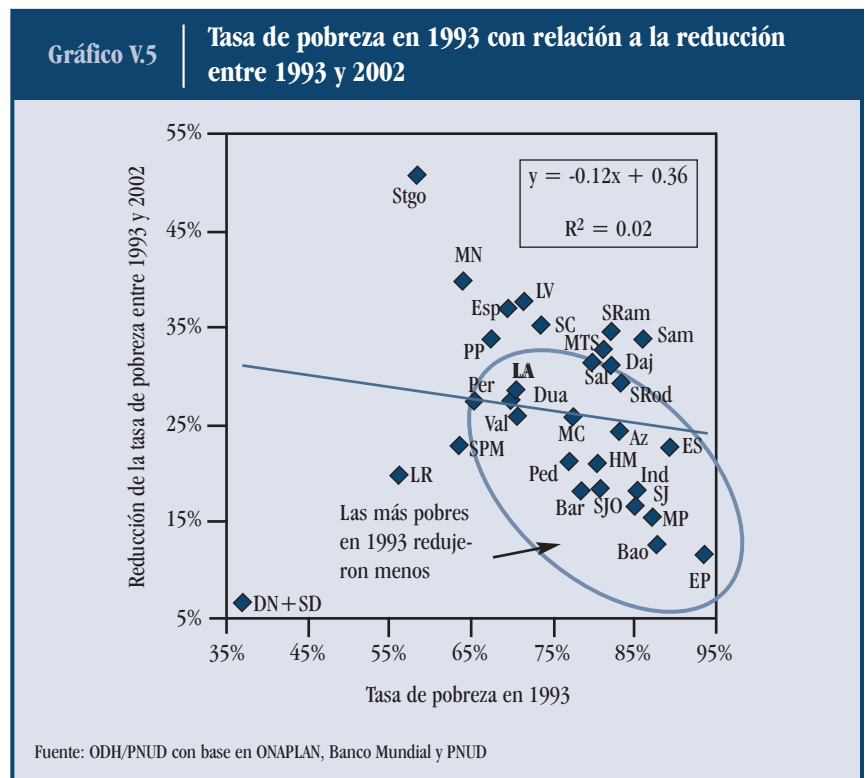
Lamentablemente, para esta investigación sólo se ha podido calcular la convergencia en cuatro variables, dada la escasez de información provincial. Estas son: pobreza, disponibilidad de servicios, calidad de vivienda y educación.

El Cuadro V.3 indica si ha habido o no convergencia en cada una de las dimensiones analizadas durante los períodos 1981-1993, 1993-2002 y 1981-2002.

#### V.4.1 Pobreza

En el plano teórico, para que exista convergencia hacia un nivel más bajo de pobreza es necesario que las provincias más pobres en 1993 sean las que más reduzcan la tasa de pobreza en el tiempo. Tiene que haber una relación positiva de “a mayor pobreza, mayor reducción”. La evidencia empírica de lo que ha acontecido en el país se recoge en el Gráfico V.5.

Se aprecia que la nube de puntos se concentra en el cuadrante sur-este, indicando que las provincias más pobres fueron las que menos disminuyeron la pobreza hacia 2002, describiendo una relación negativa: a más pobreza en 1993, menos reducción ha-



cia 2002. Son notables los casos de Elías Piña, Bahoruco, Monte Plata, entre otros, de alta pobreza y baja reducción<sup>34</sup>. Esto indica que la reducción de la pobreza se ha producido

**Cuadro V.4 | Coeficientes de variación de los valores provinciales de diversos indicadores, 1981, 1993, 2002**

Variable	Indicador	1981	1993	2002
Pobreza	Pobreza en general	-	15%	22%
	Pobreza extrema	-	12%	14%
Servicios	Hogares con agua del acueducto	35%	27%	20%
	Hogares con electricidad	40%	24%	12%
	Hogares con saneamiento	22%	16%	9%
	Hogares con recogida de basura	62%	35%	27%
	Índice de Servicios	28%	21%	12%
Calidad de la vivienda	Paredes de cemento o concreto	67%	39%	23%
	Techos de cemento o zinc	21%	8%	5%
	Pisos de cerámica o cemento	22%	7%	12%
	Índice de Calidad de la Vivienda	24%	10%	10%
Educación	Alfabetismo	11%	9%	7%
	% adultos con educación post primaria	30%	-	15%
	Tasa bruta matriculación en primaria	12%	-	2%
	Índice de Educación	32%	-	6%

Fuente: ODH/PNUD con base en Censos 1981, 1993 y 2002; ONAPLAN, Banco Mundial y PNUD 2005 y ONAPLAN 1993

*Las brechas en los niveles de pobreza no se han reducido en el tiempo*

sobre todo en las provincias que inicialmente eran menos pobres<sup>35</sup>.

En el Cuadro V.4 puede verse que el nivel de convergencia en vez de disminuir, aumenta significativamente. El coeficiente de variación de la pobreza pasó del 15%, en 1993, al 22%, en 2002.

En el caso de la *pobreza extrema*, las provincias que en 1993 tenían mayores niveles de pobreza son también las que entre 1993 y 2002 tuvieron las mayores tasas de reducción. Por lo tanto, ha habido convergencia, sin embargo, esta convergencia no ha sido muy intensa, lo cual se comprueba al comparar los coeficientes de variación, que se mantuvieron virtualmente estables pasando del 12% al 14%.

En síntesis, las brechas en los niveles de pobreza no se han reducido en el tiempo. Por el contrario, la polarización territorial de la pobreza se ha acentuado. Por otra parte, la brecha de extrema pobreza entre las provincias se ha reducido, pero de forma muy tenue.

#### V.4.2 Educación

Para determinar si ha habido convergencia en términos de educación, se tomaron tres indicadores disponibles en los censos de 1981 y 2002: tasa de alfabetismo entre adultos (15 años o más), porcentaje de adultos con educación post primaria y tasa bruta de matriculación en primaria.

En el caso de pobreza se trataba de la reducción de la pobreza, y, por ende, se buscaba una relación *positiva* entre pobreza inicial y reducción de pobreza como evidencia de la convergencia. En el caso de educación (al igual que en el de servicios) se trata de un aumento (de alfabetismo, matriculación, etc.), y, por ende, se busca una relación negativa entre niveles iniciales y tasas de aumento.

La relación entre el porcentaje de personas alfabetizadas en 1981 y el aumento por-

centual de esta tasa entre 1981 y 2002 es negativa y significativa. Por lo tanto, ha habido convergencia de los niveles de alfabetización. Esta hipótesis se confirma al examinar los coeficientes de variación, que disminuyeron del 11% al 7%.

La relación entre el porcentaje de adultos con educación postprimaria y la tasa de aumento de esta variable es significativa y negativa. Por lo tanto, ha habido convergencia, lo cual se confirma al comparar los coeficientes de variación, que cayeron del 30% al 15%.

El coeficiente de variación de la tasa bruta de matriculación pasó del 12% al 2% entre 1981 y 2002, para una convergencia casi perfecta<sup>36</sup>. En general, se puede afirmar que en las variables educativas seleccionadas hay una convergencia entre las provincias, así el coeficiente de variación del índice de educación se redujo del 32% al 6% entre las provincias.

El Anexo V.6 muestra la relación entre el Índice de Educación en 1981 (simplemente el promedio de los tres indicadores de educación) y su variación porcentual entre 1981 y 2002, estableciendo que la convergencia ha sido intensa<sup>37</sup>.

#### V.4.3 Servicios

Para determinar si ha habido convergencia en el acceso a servicios, se tomaron cuatro indicadores disponibles en los censos de 1981 y 2002:

- a) Porcentaje de hogares con acceso a agua del acueducto.
- b) Porcentaje de hogares con energía eléctrica (de la red pública, de una planta o inversor propio).
- c) Porcentaje de hogares con acceso a un inodoro o letrina.
- d) Porcentaje de hogares cuya basura la recoge el ayuntamiento o una empresa privada.

En cuanto al porcentaje de hogares con acceso a agua del acueducto ha habido convergencia. La relación entre el valor inicial en 1981 y la tasa de aumento es negativa y significativa. El coeficiente de variación se redujo del 34.7% al 20%.

También ha habido convergencia en el porcentaje de hogares con acceso a energía eléctrica. La relación entre el valor inicial (1981) y la tasa de aumento es negativa y significativa, mientras el coeficiente de variación se redujo del 39.6% al 11.9%.

En el porcentaje de hogares con acceso a un inodoro o letrina ha habido convergencia. La relación entre el valor inicial (1981) y la tasa de aumento es negativa y significativa. De los tres indicadores de servicios examinados, éste muestra el proceso de convergencia más intenso, ya que el coeficiente de variación se redujo del 22% al 8.5%.

Finalmente, ha habido una convergencia significativa en términos de la recogida de basura, pero las diferencias entre provincias aún se mantienen elevadas. A 2002, el coeficiente de variación para la recogida de basura era el mayor (27%) para los otros tres indicadores de servicios y mantuvo los mayores niveles a lo largo de todo el período.

El Anexo V.7 muestra la convergencia del Índice de Servicios (que es igual a la media simple de los cuatro indicadores de servicios). Esto comprueba que ha habido convergencia en términos de la provisión de servicios entre 1981 y 2002.

El Cuadro V.4 permite apreciar, adicionalmente, que el proceso de convergencia en términos de servicios fue más acelerado en el período 1993-2002 que en el período 1981-1993.

#### **V.4.4 Calidad de la vivienda**

Ha habido convergencia en términos de los materiales de las viviendas; es decir, de

los tres tipos de materiales analizados (paredes, techos y pisos) tanto para el período 1981-1993 como para el período 1993-2002.

El Índice de Calidad de la Vivienda (igual al promedio simple de los otros tres indicadores) indica que no hubo convergencia entre 1993 y 2002, a pesar de que hubo convergencia para cada uno de los indicadores por separado. Esto sugiere que las provincias con mejoras más grandes en un indicador tuvieron, en promedio, menores mejoras en algún otro de los indicadores. En efecto, una regresión entre la tasa de variación de hogares con paredes de cemento o concreto y la tasa de variación de hogares con pisos de cerámica o cemento entre 1993 y 2002 arroja un coeficiente negativo y significativo, y un  $R^2$  del 26%. Esto indica que las provincias donde muchos hogares mejoraron en términos del material de sus pisos coincidieron con provincias donde pocos hogares mejoraron el material de sus paredes, y viceversa.

#### **En resumen**

Las evidencias empíricas muestran que ha habido una polarización en la situación de pobreza entre las provincias, pero al mismo tiempo se registró una ligera convergencia en la brecha de pobreza extrema.

Se han cerrado las brechas en educación y en servicios, pero el resultado es más ambiguo en calidad de vivienda, ya que mejoró en la década de los 80 y se quedó igual en la década de los 90.

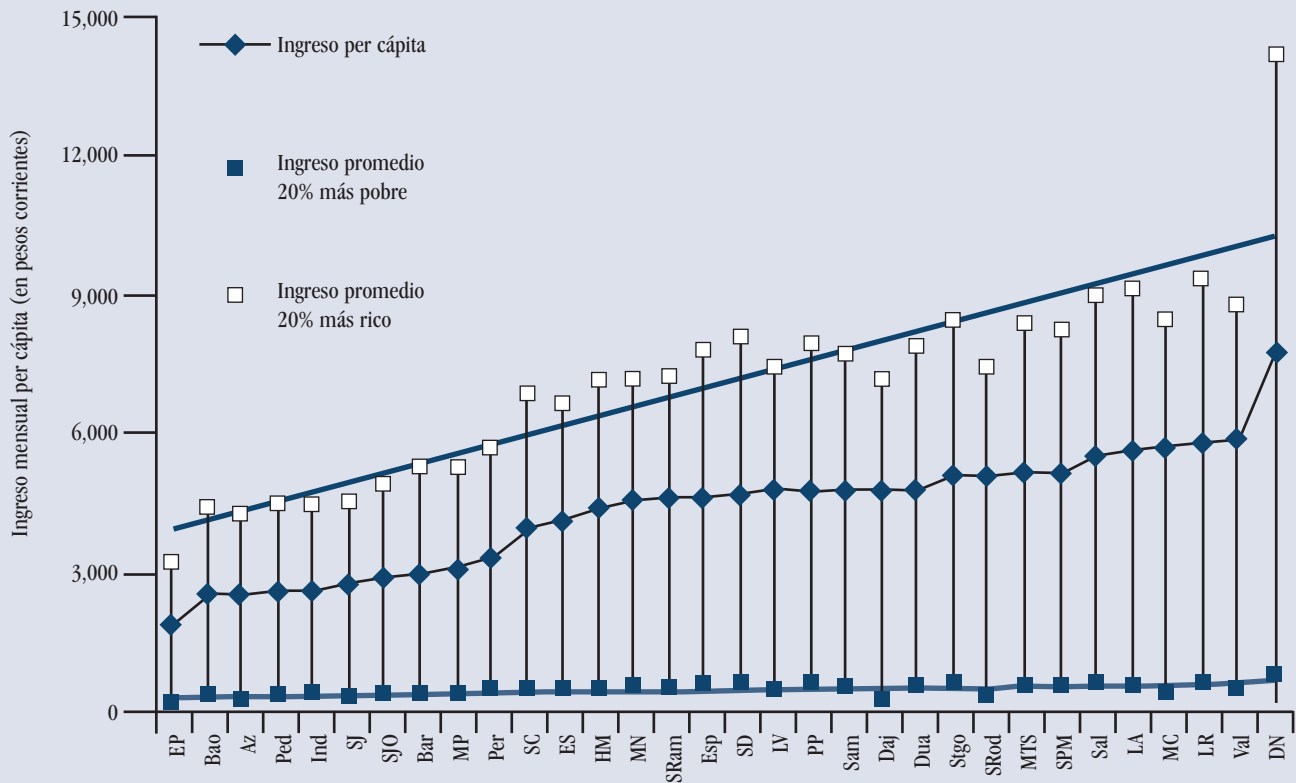
### **V.5 Desigualdad e ingresos**

El ingreso per cápita del Distrito Nacional, la provincia más rica, es cuatro veces el de Elías Piña, la provincia más pobre. Sin embargo, la riqueza relativa de una provincia no implica la riqueza relativa de todos sus habitantes, ya que todos los ricos no son igualmente ricos, aunque los pobres sí son igualmente pobres en todas las provincias.

*Todos los ricos no son igualmente ricos, aunque los pobres sí son igualmente pobres en todas las provincias*

Gráfico V.6

### Ingreso per cápita por provincia e ingreso promedio del 20% más rico y del 20% más pobre de cada provincia, 2004



Fuente: ODH/PNUD con base en Banco Mundial-BID 2004

El Gráfico V.6 muestra el ingreso per cápita promedio de las 32 provincias del país, así como el ingreso per cápita del quintil más pobre y del quintil más rico de cada provincia.

El gráfico permite apreciar dos fenómenos:

a) El ingreso per cápita del quintil más rico aumenta a medida que aumenta el ingreso provincial per cápita y en mayor proporción que éste.

b) El ingreso del quintil más pobre fluctúa muy poco cuando se le compara con el ingreso del quintil más rico; es decir, los pobres de las provincias con altos ingresos son casi tan pobres como los pobres de las provincias con bajos ingresos.

Es cierto que se da una cierta mejoría

del ingreso del quintil más pobre a medida que se pasa de una provincia pobre a una provincia rica. Sin embargo, esta mejoría es mucho menor que la mejoría que experimenta el quintil más rico: por cada peso que aumenta el ingreso del quintil más pobre, el ingreso del quintil más rico aumenta 14 pesos<sup>38</sup>.

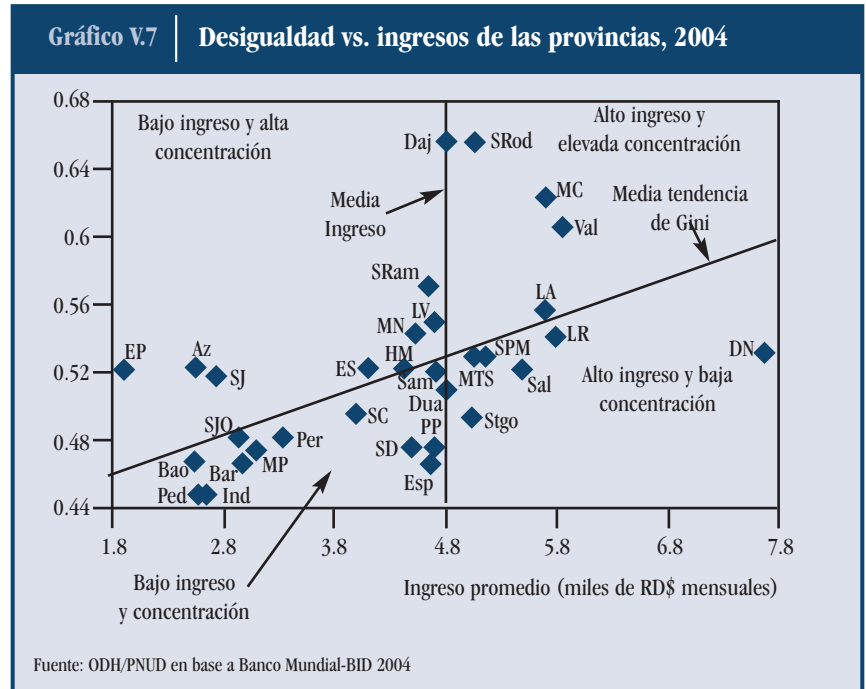
Estos dos fenómenos indican que las mejorías en el ingreso per cápita de una provincia sólo se dan entre las personas de mayor ingreso. Este argumento implica que, a medida que aumenta el ingreso promedio provincial, se ensancha la brecha al interior de cada provincia entre el quintil más pobre y el quintil más rico; lo que sugiere un mayor grado de desigualdad en las provincias con mayores ingresos.

El Gráfico V.7 confirma esta hipótesis,

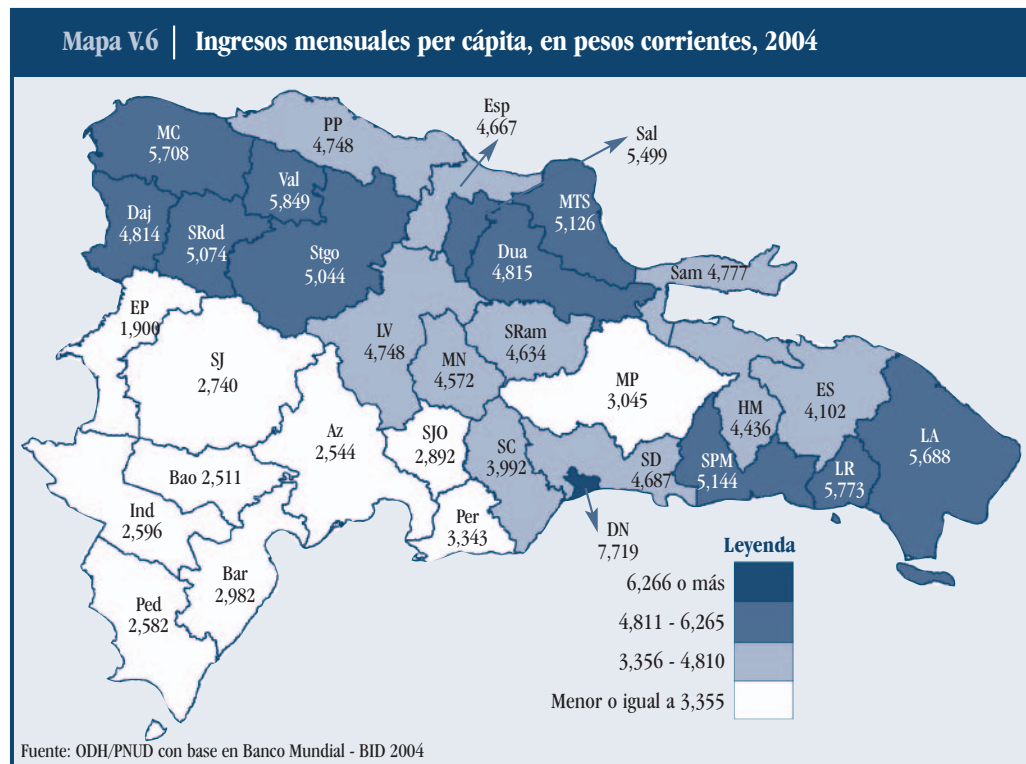


ya que muestra que por cada 1,000 pesos que aumenta el ingreso per cápita de una provincia, su coeficiente de Gini aumenta en 0.023<sup>9</sup>. La relación, sin embargo, es imperfecta (el coeficiente de determinación es de 26%, un valor robusto, pero reducido), de tal suerte que varias provincias tienen niveles de desigualdad mucho mayor de lo que su ingreso per cápita permite esperar (es el caso, sobre todo, de Montecristi, Dajabón, Valverde y Santiago Rodríguez); así como provincias cuyo nivel de desigualdad está considerablemente por debajo de otras provincias con ingresos similares, como, por ejemplo: Santiago y el Distrito Nacional.

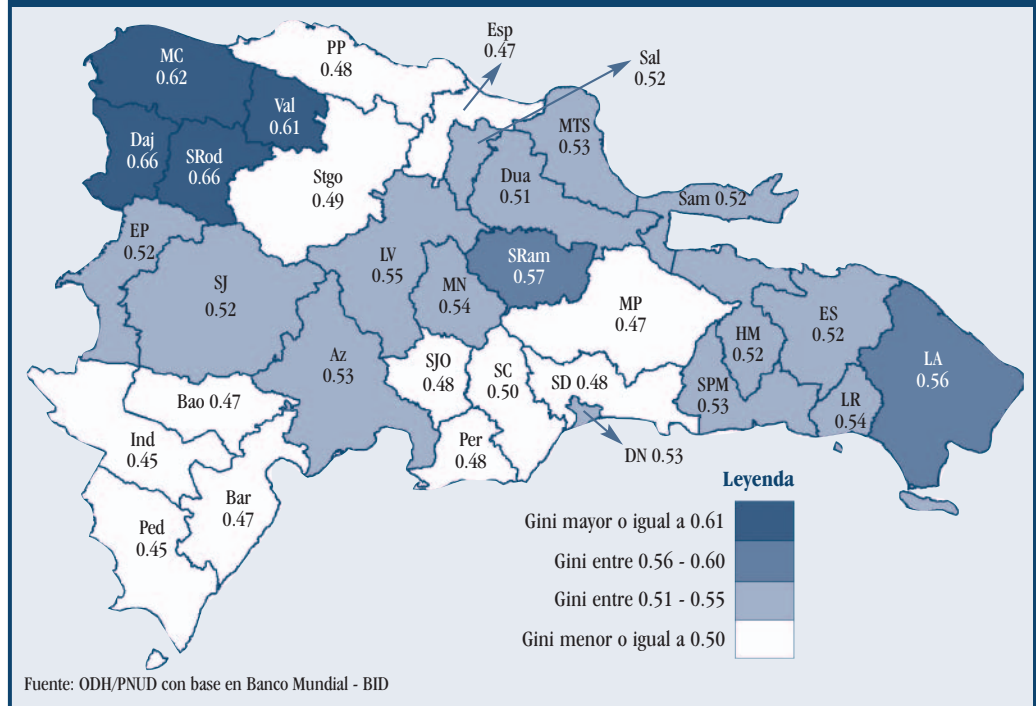
Los Mapas V.6 y V.7 muestran los ingresos promedios mensuales de 2004 y la distribución del ingreso por provincia medida por el coeficiente de Gini. Se aprecia que cuando se desagrega la provincia de Santo Domingo y el Distrito Nacional, este último registra un ingreso promedio que supera en un 31% a la provincia inmediatamente



siguiente, que es Valverde, y es un 60% superior al ingreso medio mensual del país, con un nivel de concentración del ingreso (Gini de 0.532) ligeramente más elevado que el promedio nacional.



**Mapa V.7 | Provincias según coeficiente de Gini, 2004**



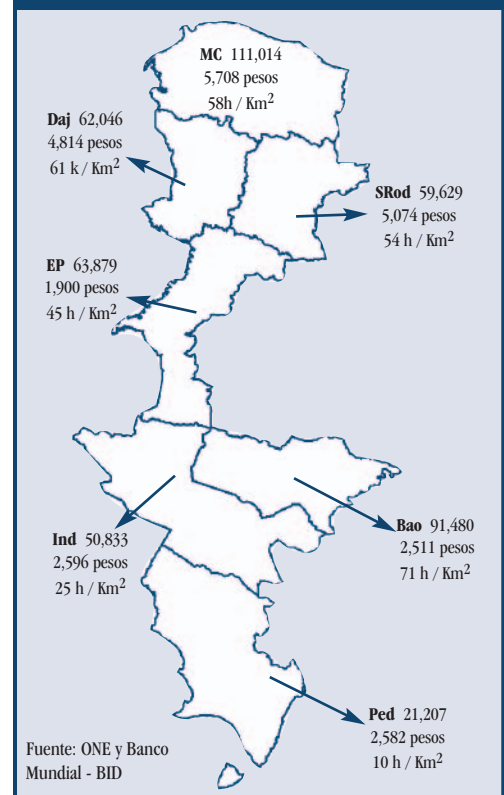
Se aprecia también que las provincias del Suroeste y Monte Plata son las que registran menor ingreso medio.

La región Noroeste más la provincia de Santiago, el Este y el Nordeste tienen un nivel de ingreso que puede calificarse como medio alto. Sin embargo, las cuatro provincias del Noroeste son las que poseen la mayor concentración del ingreso. Les siguen las provincias La Altagracia y Sánchez Ramírez. Señalar que las zonas más pobres del país, las cuatro provincias de la región de Enriquillo y Monte Plata, registran la menor concentración del ingreso. En otras palabras, dada la estructura económica actual cuando aumenta el ingreso medio en una provincia de estas zonas aumenta la concentración del ingreso.

### V.6 La actividad económica y las regiones

Como se discutió en el capítulo I, una región puede constituirse como un campo de fuerzas que expulsa o atrae determinadas

**Mapa V.8 | Zona fronteriza: población, densidad por km<sup>2</sup>, 2002 e ingreso medio, 2004**



actividades e implica una cierta homogeneidad interna en cuanto a su funcionamiento. Para los fines de este informe solamente hemos considerado aquellas regiones consolidadas, que pueden ser geográficamente contiguas o no, determinadas por dinámicas económicas que han definido ciertos espacios. Aunque en este informe nos limitamos al análisis de las provincias de la frontera, del turismo y de zonas francas, estamos conscientes de la necesidad de profundizar más en este tipo análisis en República Dominicana.

### V.6.1 La frontera

La frontera entre República Dominicana y Haití es convencional, no natural. Se comparten territorios de montañas y valles a lo largo de una línea de 501 kms, que tiene en el extremo norte la desembocadura del río Dajabón y en el extremo sur la desembocadura del río Pedernales. La región fronteriza está integrada por siete provincias: Montecristi, Dajabón, Santiago Rodríguez, Elías Piña, Independencia, Bahoruco y Pedernales; aunque su área de influencia puede llegar hasta Valverde e incluso Barahona y San Juan de la Maguana (Mapa V.8).

#### Uso de la tierra en la frontera

La región fronteriza ocupa una extensión equivalente a un quinto del territorio nacional, donde el 32.2% de las tierras está dedicado a la agricultura, lo que representa un 16% menos de intensidad que el promedio nacional (38.4%). Las tierras de la frontera orientadas a la agricultura representan el 18.3% de toda la tierra con fines agrícolas de República Dominicana.

Una tercera parte de la frontera está ocupada por bosques, mayoritariamente secos y coníferos abiertos. El total de bosques de esta región representa una quinta parte de los bosques nacionales (Cuadro V.5).

**Cuadro V.5** Las provincias de la frontera: uso de la tierra y comparación nacional, 2003

Usos	Distribución del uso de la tierra en %		Uso de la tierra de la frontera en porcentaje de lo nacional
	Frontera	Nacional	
Total bosques	32.5	33.4	21.2
Total agricultura	32.2	38.4	18.3
Agricultura			
Mixta	19.4	11.2	37.6
Arroz	3.6	3.5	22.2
Café	3.0	2.2	29.2
Caña	1.1	9.4	2.6
Cultivos intensivos	5.2	5.9	19.2
Total manglares	1.8	0.7	52.2
Total matorrales	27.2	16.1	36.8
Total no data	0.1	0.6	4.1
Escasa vegetación	2.9	1.1	57.4
Pasto	2.9	8.0	7.9
Presas	0.1	0.2	14.3
Zona poblada	0.4	1.6	5.4
Total general	100.0	100.0	21.8

Fuente: ODH/PNUD con base en SEMARN

El tercer gran uso de la tierra en la zona fronteriza son matorrales, 69% más intenso que el promedio nacional, lo que implica que ésta región concentra el 36.8% de matorrales del país.

Finalmente, hay que destacar que la región fronteriza concentra más de la mitad del total de los manglares y humedales del país en Montecristi (58.2%), Independencia (20.7%) y Pedernales (12%). Al mismo tiempo, concentra el 57.4% de toda la tierra con escasa vegetación del país, principalmente en Pedernales, Bahoruco e Independencia (Anexo V.8).

#### ¿Qué se produce en la región fronteriza?

En 2005, existían 27 productos de origen agrícola que cubrían el 100% de la superficie agrícola de la región fronteriza. El principal cultivo era el arroz (Cuadro V.6), que

*La Ley 28-01 da amplios incentivos fiscales a todas las empresas que se instalen en las provincias de la frontera*

**Cuadro V.6 | Principales productos de la región fronteriza, 2005**

Cultivos	Estructura de la frontera		Estructura del país		La frontera en porcentaje del país			
	Siembra en % de tareas	Cosecha en % de tareas	Siembra en % de tareas	Cosecha en % de tareas	Siembra	Cosecha	Producción	Rendimiento /Tarea
Arroz	44.9%	16.3%	50.4%	13.0%	17.3%	18.0%	25.4%	1.41
Maíz grano	10.2%	3.2%	7.8%	2.1%	25.4%	21.9%	19.1%	0.87
Hab. negras	10.1%	2.7%	4.4%	0.9%	45.0%	44.4%	34.9%	0.79
Guandul	9.5%	2.4%	5.1%	1.5%	36.2%	22.8%	18.9%	0.83
Yuca	5.6%	1.7%	6.4%	1.2%	17.2%	19.7%	16.5%	0.84
Hab. rojas	4.9%	1.5%	5.9%	1.6%	16.0%	12.7%	8.0%	0.63
Maní	3.1%	1.2%	0.9%	2.1%	68.9%	8.0%	54.3%	6.77
Aguacate	1.5%	1.0%	0.6%	1.3%	53.8%	11.3%	10.3%	0.92
Guineo	1.4%	35.2%	1.4%	18.2%	19.5%	27.8%	26.9%	0.97
Plátano	1.3%	20.2%	3.2%	40.5%	7.9%	7.2%	10.7%	1.49
Batata	0.9%	0.4%	1.9%	0.5%	9.3%	10.4%	10.9%	1.05
Auyama	0.9%	0.4%	1.5%	0.6%	11.7%	8.8%	11.2%	1.26
Lechosa	0.7%	1.1%	0.4%	0.4%	35.0%	35.4%	49.2%	1.39
Total	95.0%	87.2%	89.6%	84.1%				

Fuente: ODH/PNUD con base en información de la Secretaría de Estado de Agricultura

concentraba el 45% de las tierras bajo siembra, lo que a su vez representaba el 17.3% de la superficie cultivada del país y el 25.4% de la producción nacional. Este renglón se concentraba en Montecristi y Dajabón.

El maíz en grano era el segundo gran renglón de producción, con el 10% de la superficie de la zona y el 25% de toda la tierra sembrada a nivel nacional. Este cultivo estaba concentrado en Elías Piña, Independencia y Bahoruco.

El tercer renglón de producción era la habichuela negra, con el 10% de la superficie de la zona, lo que representaba en 2005 casi la mitad de toda la tierra que se dedica a este cultivo en el país. Las provincias más activas en este cultivo son: Independencia, Pedernales y Elías Piña.

Otros rubros de importancia son el guandul, concentrado en Bahoruco, Elías Piña e Independencia; la yuca, en Dajabón, Santiago Rodríguez y Montecristi, y el guineo, del cual la zona genera más de un cuar-

to de la producción del país con apenas el 1.4% de la tierra sembrada de la zona, que, además, representa la quinta parte de las plantaciones en el territorio nacional. Casi el 80% de la producción de guineo se concentra en Montecristi.

En general, la productividad de los cultivos en la zona está por debajo de la media nacional, con excepción del arroz que es un 40% más productivo, el maní que es 6.8 veces más productivo. La productividad del guineo está en el promedio nacional y el plátano es el 50% más productivo.

**La ley 28-01 y la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo**

Mediante la Ley 28-01 se establece que todas las empresas industriales, agroindustriales, agropecuarias, de metalmecánica, de zonas francas, turísticas, metalúrgicas y energéticas, así como todo tipo de empresas permitidas por las leyes dominicanas que existan o se vayan a instalar en el futuro en las provincias de Pedernales, Independencia,

Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco, disfrutarán de un conjunto de incentivos, entre los que están:

a) La exención del 100% del pago de impuestos internos, de aranceles aduaneros sobre materias primas, equipos y maquinarias, así como cualquier tipo de impuestos durante un período de 20 años.

b) Una reducción del 50% del pago de libertad de tránsito y uso de puertos y aeropuertos.

c) Una reducción del 50% de cualquier otro impuesto, tasa o contribución existente al momento de promulgarse esta ley o que se establezca en el futuro, mientras estén vigentes los 20 años de las exenciones.

d) El plazo de los 20 años empieza a correr después de cinco años de la entrada en vigencia del reglamento. Toda empresa que se establezca con posterioridad a este plazo sólo disfrutará de la parte del período de exención vigente, contado a partir del día siguiente de cumplido los cinco años.

e) Para aplicar esta ley se crea un Consejo de Coordinación y una Oficina Técnica Ejecutiva.

Cabe señalar que esta ley fue modificada en 2005, restableciendo el pago de ITBIS, el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), aplicándose solamente a los derivados del alcohol y el tabaco, y se dispuso como condición para recibir la exoneración arancelaria que las materias primas e insumos cambiaran de partida arancelaria. Sin embargo, el 7 de marzo de 2007, la Suprema Corte de Justicia declaró como inconstitucional la Ley de 2005 porque violaba los derechos adquiridos, de manera que la Ley 28-01 queda como originalmente estaba planteada. Se llegó a un acuerdo con las empresas beneficiarias para que estas actúen como agentes de retención del ITBIS, pero sin pagarlo en sus compras.

Según el Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, la implementación de la ley ha generado desde 2005 una inversión en la zona de 5,300 millones de pesos, unos 9,900 mil empleos en 44 empresas en operación y se han aprobado 138 empresas.

Más de la mitad de las empresas y el empleo están en Montecristi. Santiago Rodríguez absorbe el 22% del empleo y el 4% del capital invertido, seguido en importancia por Pedernales, Independencia y Elías Piña. En cuanto al tipo de empresas van desde metal-mecánica, embotelladoras, plásticos, cosméticos, casabe, carnes, ensamblaje y explotación minera hasta madera y agroindustria.

Esta ley puede ser una oportunidad para generar actividad económica en la zona fronteriza. Para ello, es necesario que se cumplan rigurosamente los criterios para ser beneficiario de los incentivos y se apliquen con transparencia.

### **La población**

La población de las provincias de la frontera entre República Dominicana y Haití se multiplicó por 1.67 veces entre 1960 y 2002, mientras que la población nacional lo hizo en 2.81 veces. Los habitantes de esta zona han pasado de representar el 9% de la población nacional, en 1960, a ser sólo el 5.4%, en 2002.

El crecimiento de la población en la frontera se ha estancado. En la década de los 90 apenas creció un 0.2% acumulativo anual.

En la frontera se repite el mismo patrón que en el resto del país, la población se hizo más urbana, al extremo de que la población rural disminuyó un 12% durante los años 90.

Las provincias de la frontera son expulsoras netas de personas; es decir, las personas que emigran de esas provincias son más numerosas que las que inmigran hacia ellas. Por cada persona que va a la región fronteri-

*En 1960 la población de la frontera representaba el 9% del total, en 2002 sólo el 5.4%*

za a vivir, 2.4 habitantes de esa zona emigran a otro lugar del país.

### **Las condiciones de vida de la población fronteriza**

El desempeño de las provincias de la frontera en términos del Índice de Empoderamiento Individual (IEI) es relativamente bajo. Todas están por debajo de la media nacional y tres de las siete provincias fronterizas (Elías Piña, Bahoruco y Pedernales) tienen los peores valores del país. El patrón de pobre desempeño se repite en la mayoría de los indicadores de empoderamiento por provincia, aunque la situación de las tres demarcaciones situadas al norte de Elías Piña es relativamente mejor que las situadas al sur.

El Anexo V.9 ofrece un perfil estadístico de las provincias fronterizas, donde se aprecia que:

- El 5.4% de la población del país vive en la frontera. La mayoría son hombres (la tasa de feminidad es 94%) y sólo la mitad vive en zonas urbanas (frente a dos tercios para todo el país).
- Las provincias fronterizas tienen una tasa de analfabetismo que casi duplica la nacional. Igualmente, el porcentaje de jefaturas de hogar con educación post-primaria es mucho menor. No obstante, el porcentaje de niños y niñas entre 6 y 13 años que asiste a la escuela es el mismo en esta zona que en el resto del país.
- La incidencia de la pobreza es un 50% superior a la media nacional y triplica la incidencia de la pobreza extrema.
- En términos de servicios, las provincias de la frontera se encuentran en peor situación que el resto del país. Los hogares que reciben energía del tendido eléctrico son un 17% menos que el promedio nacional; los que reciben agua del acue-

ducto dentro de la vivienda, un 44% menos que el promedio, y apenas una tercera parte del promedio nacional tiene inodoro.

Lo mismo ocurre en cuanto al aspecto físico de las viviendas. Según la característica de la vivienda, las siete provincias están entre un tercio o dos tercios por debajo del promedio nacional.

A pesar de concentrar el 5% de la población, las provincias fronterizas tienen una participación de apenas el 0.3% en la canalización total de los recursos de los bancos múltiples y una participación del 0.6% en la captación total de dichos recursos.

Las provincias de la frontera sobresalen por la baja incidencia de empleos en industrias manufactureras, que es menos de la mitad del promedio nacional, y la alta incidencia del empleo agrícola, 2.5 veces más que el promedio nacional (22.5% frente al 8.9%).

En cambio, el porcentaje de ocupados en instituciones del Estado es casi el doble que a nivel nacional como vimos en el capítulo III, y los ayuntamientos constituyen una importante fuente de empleo. En algunos casos, como Independencia, llegan a representar hasta el 7.5% de la PEA ocupada en 2006 y en todas las provincias de la región está por encima del 3.4%, con excepción de Montecristi, que está en 2.1%.

### **En resumen**

Las siete provincias fronterizas ocupan el 22% del territorio nacional y representan el 5.4% de la población, con una densidad de habitantes que es poco menos de un cuarto del promedio nacional, aunque hay provincias como Pedernales y Bahoruco, cuyas densidades equivalen al 6% y al 40% del promedio nacional, respectivamente.

El uso de la tierra es fundamentalmente agrícola, pero en un porcentaje menor que

el promedio nacional. Una tercera parte de la tierra está dedicada a bosques, mayoritariamente seco<sup>40</sup>, y conífero abierto<sup>41</sup>, concentrando una quinta parte de los bosques nacionales. Esta región posee la mitad de los manglares y humedales del país, localizados en Montecristi y Pedernales. Al mismo tiempo posee más de la mitad de la tierra con escasa vegetación, principalmente en Pedernales, Bahoruco e Independencia.

Los productos agrícolas más importantes de la región (medidos en superficie sembrada) son: arroz, maíz y habichuelas. Otros rubros de importancia son: guandul, yuca y guineo. Estas provincias se han beneficiado de la Ley 28-01, que crea un conjunto de incentivos fiscales para las empresas que se establecen en ellas.

La población de la zona registra bajos niveles de bienestar, medido por el IEI, y altos niveles de privaciones. Son provincias de emigración neta, con una tendencia decreciente de crecimiento y pérdida relativa de población. Las condiciones de vida están por debajo de las medias nacionales, siendo la agricultura, el comercio al por mayor y otros servicios (educación, salud, servicio doméstico), las principales fuentes de empleo.

## V.6.2 Las provincias del turismo

En 2006, República Dominicana contaba con 63.3 mil habitaciones y 695 hoteles repartidos en toda la geografía nacional. Sin embargo, el 72% de los hoteles y el 68% de las habitaciones estaban concentrados en dos provincias: La Altagracia y Puerto Plata.

Entre 2002 y 2006, el número de habitaciones aumentó en 8.6 mil. La provincia La Altagracia concentró el 76.5% de las habitaciones nuevas y Puerto Plata, el 12.4%. En el mismo período San Pedro de Macorís perdió el 8.3% de sus habitaciones y Samaná ganó el 7.9%. Es decir, las dos primeras se consolidan como los principales polos de desarrollo turístico, mientras que Samaná se convirtió en un polo emergente y San Pedro de Macorís en uno que se desvanece (Cuadro V.7).

Para los fines de este informe solamente consideraremos a La Altagracia y Puerto Plata como provincias turísticas. Éstas ocupan una extensión equivalente al 10% del territorio nacional, con una población que representa el 5.8%, siendo La Altagracia la segunda provincia en extensión del país, con un territorio 62% más grande que el de Puerto Plata; pero con una población menor, equivalente al 58% de esta última. La

*Las condiciones de vida promedio de las provincias de turismo son peores que el promedio nacional y en La Altagracia es peor que en Puerto Plata*

**Cuadro V.7 | Provincias turísticas: algunos indicadores, 2002-2006**

Provincia	Establecimientos (promedio 2002-2006)	Habitaciones				% de empleos en hoteles y restaurantes de los que declararon empleos (Censo 2002)
		Estructura 2002	Estructura 2006	Estructura (promedio 2002-06)	Distribución del incremento entre 2002-2006	
LA	18.8%	39.2%	44.3%	40.9%	76.5%	17.0%
PP	52.9%	27.3%	25.3%	27.2%	12.4%	12.4%
SPM	2.4%	7.9%	5.7%	6.9%	-8.3%	5.6%
Sam	4.7%	4.2%	4.7%	4.0%	7.9%	10.9%
MTS	1.2%	3.3%	3.1%	3.2%	1.6%	4.6%
LR	0.0%	1.2%	0.9%	1.1%	-0.5%	7.9%
Total	80.0%	83.10%	84.0%	83.2%	89.6%	9.6%

Fuente: ODH/PNUD con base en Banco Central

densidad de población de las provincias es diferente. Puerto Plata tiene 2.8 veces más habitantes por kilómetro cuadrado que La Altagracia (60 habitantes por km<sup>2</sup>).

La Altagracia registró un ingreso per cápita de 5,688 pesos en 2004, que representaba un 17% más que la media nacional. Al mismo tiempo, registra valores elevados de concentración del ingreso y tasa de pobreza, superiores al promedio nacional en un 6.5% y un 14%, respectivamente. Por su parte, Puerto Plata registra un ingreso per cápita ligeramente por debajo de la media nacional, pero mejores indicadores de distribución y pobreza: un Gini que es 91% del valor nacional y una tasa de pobreza de apenas un 3.7% superior a la media del país.

### Población

Entre 1960 y 2002, la población de las dos provincias turísticas se multiplicó por 1.9, alcanzando más de medio millón de personas. Este comportamiento estuvo por debajo de los 2.8 veces en que se multiplicó la población total. La explosión se produjo en los años 90, período que concentró el 45% de las 260 mil personas que se sumaron a la población de las dos provincias entre 1960 y 2002. En las dos últimas décadas del período se acumuló el 75% del aumento.

El crecimiento de la población en las zonas turísticas se distingue por su fuerte componente urbano. Éste se multiplicó por 7.2 veces, con un gran impulso en la década de los 80; mientras que a nivel nacional se multiplicó por 5.9 veces entre 1960 y 2002.

Las dos provincias fueron expulsoras netas de población en las décadas de los 60, 70 y 80, pero se convirtieron en receptoras netas en la de los 90. La Altagracia acaparó el 11.2% de toda la emigración neta nacional, mientras que Puerto Plata recibió el 1.4%, lo que significó que en la década de los 90 un cuarto de la población de La Altagracia eran inmigrantes, mientras que en Puerto Plata era el 1.8%, con relación al final de los 80.

### Condiciones de vida

Puerto Plata registra un nivel más elevado de empoderamiento humano que La Altagracia, ocupando las posiciones 5 y 20, respectivamente. La Altagracia se caracteriza por tener un ingreso medio un 20% más elevado que Puerto Plata, pero un nivel de equidad un 15% menor.

Hay que recordar, como fue señalado en el capítulo I, que La Altagracia es una de las tres provincias en donde menos se ha aprovechado la riqueza por habitante para mejorar las condiciones de vida de la población, mientras que Puerto Plata es la segunda en donde las condiciones de vida de la

**Cuadro V.8 Empleados y trabajadores de zonas francas por provincia del país según el Censo 2002**

Provincia	Ocupados/as	Empleados/as ZZFF	Porcentaje	Distribución de ocupados/as
Stgo	361,626	57,477	15.9	35.1%
DN	1,073,900	23,347	2.2	14.3%
SPM	115,068	17,688	15.4	10.8%
SC	192,456	16,582	8.6	10.1%
LR	87,764	12,017	13.7	7.3%
LV	140,377	10,994	7.8	6.7%
Val	61,860	6,636	10.7	4.1%
Esp	84,566	5,509	6.5	3.4%
PP	114,956	3,298	2.9	2.0%
Per	60,288	3,255	5.4	2.0%
MN	56,318	2,149	3.8	1.3%
Bar	54,475	1,490	2.7	0.9%
Dua	101,239	1,256	1.2	0.8%
LA	72,810	434	0.6	0.3%
SRam	49,934	413	0.8	0.3%
HM	31,681	376	1.2	0.2%
ES	32,042	289	0.9	0.2%
MP	62,592	122	0.2	0.1%
Sal	35,125	76	0.2	0.0%
Ped	7,765	53	0.7	0.0%
MC	40,181	50	0.1	0.0%
Subtotal	2,837,023	163,511	5.8	100.0%
Resto	337,571	11		
Total	3,174,594	163,522	5.2	100.0%

Fuente: CNFZE y Censo 2002



población están por encima de la riqueza potencial por habitante.

Las provincias turísticas fueron receptoras netas de inmigrantes en la década de los 90. Sin embargo, en 2002, el número de personas que llegaron a vivir a la provincia y el número de personas que se fueron casi se igualó. El Anexo V.10 resume los principales indicadores sobre las condiciones de vida de la población, de donde se concluye que, en general, La Altagracia registra peores condiciones de vida que Puerto Plata y ambas están peor que la media nacional.

### V.6.3 Las zonas francas

El Censo 2002 registraba 163 mil personas que trabajaban en zonas francas y para el mismo año el Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE) reportó 170 mil, cifras de magnitudes similares. Según el Censo 2002, un 5.2% de las personas que trabajaban estaban ocupados en las zonas francas del país. De ese total, un 35% estaba en Santiago, un 14.3% en el Distrito Nacional; entre un 10% y un 11%, en San Pedro de Macorís y San Cristóbal, y alrededor de un 7% en La Romana y La Vega. Estas seis provincias absorbían el 85% del empleo total de zonas francas del país (Cuadro V.8).

El peso del empleo directo de zonas francas al interior de la provincia era diferen-

Cuadro V.10	Pérdidas de empleos de zonas francas en la provincia de Santiago
2001	-8,974
2002	4,513
2003	-529
2004	7,286
2005	-10,193
2006	-5,859
Total	-13,756

Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación

Provincia	Estructura		Cambios acumulados 2000-06		Nivel en el 2006 Base 2000
	2000	2006	Cantidad	Porcentaje <sup>a</sup>	
	Stgo	32.3%	33.6%	-13,756	
LR	8.4%	4.3%	-10,124	20.9%	0.389
SPM	10.7%	8.4%	-8,497	17.5%	0.596
LV	6.9%	4.7%	-6,607	13.6%	0.514
PP	1.9%	0.8%	-2,547	5.3%	0.329
Per	2.4%	1.5%	-2,419	5.0%	0.487
Val	3.9%	3.9%	-1,969	4.1%	0.747
Esp	3.1%	3.0%	-1,687	3.5%	0.725
SC	9.6%	12.0%	-1,066	2.2%	0.943
LA	0.8%	0.4%	-999	2.1%	0.357
MN	1.9%	2.1%	-691	1.4%	0.815
Dua	0.5%	0.5%	-302	0.6%	0.704
Bar	0.7%	0.8%	-182	0.4%	0.865
Sal	0.2%	0.1%	-156	0.3%	0.561
MP	0.1%	0.0%	-108	0.2%	0.312
SRam	0.2%	0.2%	-25	0.1%	0.936
MTS	0.0%	0.0%	-2	0.0%	0.923
ES	0.1%	0.2%	80	-0.2%	1.506
Ind	0.0%	0.1%	128	-0.3%	-
Az	0.0%	0.1%	197	-0.4%	-
SJ	0.0%	0.1%	203	-0.4%	-
Ped	0.0%	0.2%	229	-0.5%	13.722
HM	0.3%	0.6%	408	-0.8%	1.776
MC	0.0%	0.5%	689	-1.4%	-
SD+ DN	16.0%	21.7%	690	-1.4%	1.022
Total	100.0%	100.0%	-48,513	100.0%	0.754

<sup>a</sup> El valor negativo indica aumento y el positivo disminución  
Fuente: ODH/PNUD con base en CNZFE

te. En Santiago, San Pedro de Macorís y La Romana era superior al 14%; es decir, el empleo de zonas francas tenía una incidencia que era casi tres veces más importante que el promedio nacional. En San Cristóbal y La Vega, el empleo de zonas francas era un 60% superior al promedio del país, y en el Distrito Nacional era menos de la mitad, aunque en términos absolutos estaba en segundo lugar, después de Santiago.

Entre el año 2000 y 2006, el empleo de zonas francas pasó de casi 197 mil a poco más de 148 mil (Anexo V.11), lo que significó pasar de 6.5 ocupados en zonas francas por cada 100, en el 2000, a 4.3, en 2006. Se per-

**Cuadro V.11 | PEA y desocupados en el municipio de Santiago, 2006**

Semestre	PEA	PEA ocupada	Desocupados			% Desocupados
			Total	Cesantes	Nuevos	
Abril	293,251	255,313	37,938	21,823	16,115	12.9%
Octubre	302,950	261,519	41,431	24,969	16,462	13.7%
2006	298,101	258,416	39,685	23,396	16,289	13.3%

Fuente: ODH/PNUD con base en ENFT

dieron en total 48,500 empleos. El 80% de la pérdida se concentró en cuatro provincias:

- Santiago, que acumuló el 28% de la pérdida total en los seis años, lo cual significó más de 13 mil empleos menos, llevando el nivel de empleos directos de las zonas francas en 2006 a un 22% por debajo del que tenía en 2000 (Cuadro V.9). El registro de las pérdidas de empleos indica que los años de mayor intensidad de pérdidas fueron 2001, 2005 y 2006, según el Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE) (Cuadro V.10 y Anexo V.11).

Las estadísticas de empleo y desempleo que recoge el Banco Central en la Encuesta de Fuerza de Trabajo muestran que la tasa de desempleo del municipio de Santiago en 2006 era de un 13.3%, más baja que el promedio nacional de ese año de 16.2%. Según estas cifras, la fuerza de trabajo total del municipio ronda las 300

**Cuadro V.12 | Participación del empleo de zona franca en el total de ocupados, 2000-2006**

Año	%
2000	6.5%
2001	5.8%
2002	5.5%
2003	5.6%
2004	5.9%
2005	4.7%
2006	4.3%

Fuente: ODH/PNUD con base en CNZFE y BCRD

mil personas, de las cuales casi 40 mil estaban desempleadas y de ellas, 23 mil eran cesantes. Durante el año 2006, el desempleo aumentó un 0.7% entre abril y octubre, lo que significó una pérdida de 3,500 empleos, en términos absolutos, en esos seis meses (Cuadro V.11).

En síntesis, las cifras del CNZFE y del Banco Central, si bien reportan un aumento del desempleo no reflejan las magnitudes que se han venido denunciando públicamente de 30, 40 y hasta 50 mil empleos. Aquí cabrían dos hipótesis: que los instrumentos estadísticos del Banco Central y el CNZFE son deficientes y no captan la magnitud del desempleo en toda su intensidad o que estamos en presencia de un problema real, acrecentado por el capital social de la región Norte del país, que ya fue analizado en el capítulo II. Sin embargo, la respuesta a esta disyuntiva requiere más investigación que escapa a los límites de este informe.

- La Romana perdió más de 10 mil empleos en total, que representa el 21% de las pérdidas totales, lo que significó bajar el nivel de empleos durante 2006 al 40% del que tenía la provincia en el año 2000. En términos relativos, la pérdida de empleos de zonas francas en esta provincia ha sido mucho más intensa que en Santiago; sin embargo, la capacidad de movilización social ha sido menor.
- En San Pedro de Macorís las pérdidas fueron ligeramente más bajas en términos absolutos, lo que implicó bajar el nivel de empleos al 60% del que se tenía en 2000.
- La Vega fue el cuarto gran perdedor de empleos: casi la mitad de lo que tenía en el año 2000. Finalmente, otro grupo de provincias registró pérdidas marginales de empleos. Por su parte, el Distrito Nacional, Montecristi, Hato Mayor registraron una leve ganancia de puestos de trabajo.

### **La crisis de las zonas francas: un problema local<sup>42</sup>**

El aporte principal de las zonas francas a la sociedad dominicana ha sido en empleos.

En el momento de mayor auge 1998-2000, empleaban unas 195 mil personas, lo que representaba más del 7% de la población ocupada; pero en 2006, los empleos eran 148 mil, es decir, el 4.3% de la población que trabaja (Cuadro V.12).

El aporte de las zonas francas al PIB ha sido reducido, nunca estuvo por encima del 5.4% y en 2006 era de apenas un 4.3%. Si bien el impacto nacional es reducido, el impacto en las diferentes regiones es amplio. Las zonas francas han sido un factor de primer orden para el desarrollo de algunas provincias y zonas del país.

### **¿Era previsible la crisis?<sup>43</sup>**

La crisis actual de las zonas francas no es en todas las áreas de esta actividad, sino principalmente en el sector textil, que en el año 2000 representaba el 73% del empleo y el 51% de las exportaciones del sector, mientras que en 2006 absorbía el 53.5% del empleo y generaba el 35% de las exportaciones totales de zonas francas.

La crisis era previsible y se desaprovechó la oportunidad en los momentos de auge del sector para reestructurarse. Veamos: era sabido desde el momento en que se firmó el acuerdo de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en 1994, que las barreras de entrada al mercado norteamericano para los productos textiles de los países que competían con República Dominicana desaparecerían el 1 de enero de 2005. Sin embargo, se hizo muy poco para reestructurar a la industria de confecciones.

Por otra parte, se sabía de la entrada de China a la OMC, sobre todo después de un largo debate de más de 15 años. Cabría pre-

guntarse: ¿por qué no se hizo nada? ¿Qué hubiera pasado con el sector de zonas francas de haberse tomado medidas a tiempo?

La gran lección aprendida es que el liderazgo político y empresarial del sector, el CNZFE y la Asociación Dominicana de Zonas Francas (ADOZONA), hicieron muy poco para advertir y corregir los efectos negativos de situaciones que se habían creado muchos años atrás y que, de enfrentarse a tiempo, hubiesen tenido un menor impacto sobre la actividad.

Hay que destacar que una cosa es el sector textil y otra es la industria de la confección de zonas francas. El sector textil no está agotado y se puede reestructurar pasando a una producción de “paquete completo”. Lo que sí se agotó fue el esquema de querer exportar sobre la base de un uso intensivo de mano de obra barata y de un régimen de incentivos dual en la economía dominicana.

## **V.7 El empleo y el desempleo**

Probablemente la más importante de las capacidades humanas es la de generación de ingresos propios. La libertad humana no puede ser compatible con una situación en la que las personas no sean capaces de satisfacer sus necesidades fundamentales o cuando para satisfacerlas quedan en una situación de dependencia, bien sea de la asistencia pública o de las relaciones sociales primarias. Por lo tanto, para la población en edad y en condiciones de trabajar, el empleo es el creador de capacidades por excelencia.

Al igual que otras capacidades, tener un empleo que permita ampliar las libertades de una persona depende tanto de las condiciones personales de quien busca trabajo como de sus niveles de educación y salud, así como de factores externos (lugar en que se nace, nivel de actividad económica, etc.).

*El impacto del crecimiento del PIB en el empleo se reduce*

Cuadro V.13 | Tasa de desempleo por regiones, por sexo y condición, 2006

Regiones	Tasa de desempleo por sexo			Nuevos como % de la PEA, por región y sexo, 2006			Cesantes como % de la PEA, por región y sexo, 2006		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Distrito Nacional	17.4	11.3	25.1	6.7	4.2	10.0	10.7	7.1	15.2
Cibao Norcentral	12.8	7.6	21.3	5.9	2.4	11.7	6.8	5.2	9.6
Cibao Central	15.3	9.1	28.0	9.3	5.2	17.9	5.9	3.9	10.2
Cibao Nordeste	16.4	8.0	31.0	10.1	3.2	22.0	6.3	4.7	9.1
Cibao Noroeste	12.3	6.8	23.2	6.3	1.6	15.4	6.0	5.1	7.8
Valdesia	19.9	11.1	33.2	7.9	3.3	14.6	12.0	7.7	18.6
El Valle	12.7	4.9	30.9	8.6	2.6	22.6	4.1	2.3	8.3
Enriquillo	23.4	13.1	39.1	18.9	10.2	32.2	4.5	2.9	6.8
Este	15.2	7.1	28.4	6.0	2.5	11.7	9.2	4.5	16.7
Total	16.2	9.2	27.0	7.6	3.6	13.8	8.6	5.6	13.2

Fuente: ODH/PNUD con base en ENFT 2006

Lamentablemente, en República Dominicana no se producen estadísticas de empleo por provincia y mucho menos por municipio. A lo más que se llega en la perspectiva territorial es a distinguir regiones, Distrito Nacional, resto urbano y rural.

### El empleo

Para el año 2006, el 56% de la población en edad de trabajar tenía un empleo o estaba buscándolo; es decir, pertenecía a la Población Económicamente Activa (PEA).

En el Anexo V.12 se muestra la tasa global de participación por regiones de planificación; es decir, es la relación porcentual entre el número de personas que componen la fuerza de trabajo o Población Económicamente Activa (PEA) y el número de personas que integran la Población en Edad de Trabajar (PET). Se aprecia que el Distrito Nacional registra el mayor nivel de actividad, mientras que la región de El Valle es la que registra la menor tasa de participación. En el Anexo V.13 se presenta la situación de ocupación por zona de residencia. Según datos de 2006, el 16.2% de la población nacional está desempleada, donde el 53% son personas cesantes y el 47% entran al mercado de trabajo por primera vez.

### El desempleo regional

Desafortunadamente, la economía dominicana se ha caracterizado históricamente por convivir con elevados niveles de desempleo. Durante el decenio pasado, a pesar del alto crecimiento económico, el grado más bajo de desempleo ampliado<sup>44</sup> que se registró fue de un 13.8%, en 1999. La elasticidad producto empleo es baja. En la última década (1995-2006), por cada 1% de crecimiento en el PIB el empleo solamente aumentó un 0.54%, que es aproximadamente la mitad lo que acontece en América Latina. Esta relación se reduce aún más en los dos últimos años, a poco más de un tercio del promedio latinoamericano.

En 2006, la tasa de desocupación nacional era 16.2%, con grandes diferencias entre las regiones (Cuadro V.13). Por ejemplo, el desempleo en las provincias más pobres del Suroeste, en la región Enriquillo (Barahona, Bahoruco, Independencia y Pedernales) alcanzó el 23.4%, casi el doble del de las provincias del Cibao Noroeste (Valverde, Santiago Rodríguez, Montecristi, Dajabón), con un 12.3%.

El desempleo es más intenso en las mujeres que en los hombres. A nivel nacional es casi tres veces superior, con excep-

ción del Distrito Nacional que es 2.2 veces y el Cibao Norcentral, 2.8 veces. Pero en zonas como El Valle y el Este es 6.3 y 4 veces superior, respectivamente.

La estructura del desempleo refleja que la categoría del cesante es ligeramente superior al desempleo de los que ingresan por primera vez al mercado de trabajo. Sin embargo, en regiones como Enriquillo y El Valle, el desempleo de los que ingresan al mercado de trabajo es muy superior a los cesantes: 4.2 y 2.1 veces superior, respectivamente. Esta situación es más moderada en el Cibao Central y Nordeste. En el Distrito Nacional y Valdesia, el problema está en los cesantes. Cabe señalar que no fue posible detectar un patrón entre el desempleo y alguno de sus componentes (cesantes y nuevos) por regiones.

El desempleo de las personas que ingresan al mercado de trabajo por primera vez a nivel nacional y por regiones es un problema con sesgo femenino, ya que en las diferentes regiones la cantidad de mujeres que intentan ingresar al mercado de trabajo por primera vez es casi cuatro veces superior al desempleo de los hombres en la misma situación, con un extremo en el Noroeste en donde el desempleo femenino es más de 9.6 veces superior y un mínimo en el Distrito Nacional (2.38 veces).

Igualmente ocurre con las cesantes femeninas, que llegan a ser casi cuatro veces más que los hombres, como acontece en El Valle y el Este.

### **Desempleo en los principales municipios**

El Distrito Nacional, Santo Domingo Oeste, Santo Domingo Norte y Boca Chica tenían un desempleo promedio durante 2006 superior a la media nacional (16.2%), mientras que Santo Domingo Este y Santiago tienen un desempleo inferior a la media. En todos los municipios, el desempleo femenino supera más del doble el desempleo masculino, con excepción de Santo Domingo Norte, que es 3.10 veces. (Cuadro V.14).

### **V.7.1 Salarios**

Los salarios ponen en evidencia numerosos aspectos del funcionamiento del mercado laboral. Las personas menos calificadas estarán en desventaja para exigir una justa retribución por su esfuerzo y condiciones dignas de trabajo. También existen factores culturales que limitan las oportunidades laborales, como, por ejemplo, los roles asignados en la vida pública y privada a los hombres y a las mujeres en función de su género, o la identificación de algunos tipos de trabajo con un sexo exclusivamente (secretarías mujeres, choferes hombres, gerentes hombres).

**Cuadro V.14 | Desempleo en los principales municipios del país, 2006**

Estrato	Total			Nuevos			Cesantes		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Distrito Nacional	18.6%	12.5%	25.5%	7.6%	5.1%	10.4%	11.0%	7.4%	15.1%
Santo Domingo Este	15.3%	10.2%	21.9%	5.7%	3.5%	8.5%	9.7%	6.7%	13.5%
Santo Domingo Oeste	17.9%	11.9%	25.8%	6.2%	3.8%	9.4%	11.6%	8.0%	16.4%
Santo Domingo Norte	18.5%	9.8%	30.5%	7.9%	3.8%	13.5%	10.6%	6.0%	17.0%
Boca Chica	17.7%	11.8%	26.2%	5.9%	3.7%	9.3%	11.8%	8.2%	17.0%
Santiago de los Caballeros	13.3%	8.5%	20.4%	5.5%	2.5%	9.8%	7.8%	6.0%	10.6%
Nacional	16.2%	9.2%	27.0%	7.6%	3.6%	13.8%	8.6%	5.6%	13.2%

Fuente: ODH/PNUD con base en ENFT 2006

**Cuadro V.15 | Salarios mínimos vigentes a agosto 2007**

<b>Categoría de trabajador</b>	<b>Salario mensual en pesos</b>	<b>Resolución</b>
Trabajadores que prestan servicios en empresas grandes <sup>a</sup>	7,360	1/2007
Trabajadores que prestan servicios en empresas medianas <sup>b</sup>	5,060	1/2007
Trabajadores que prestan servicios en empresas pequeñas <sup>c</sup>	4,485	1/2007
Trabajadores del campo, por jornada de 10 horas diarias	150 (por día)	1/2007
Vigilantes en empresas de guardianes privados	6,210	1/2007
Trabajadores que prestan servicios en hoteles, bares y restaurantes considerados grandes <sup>a</sup>	5,575	2/2007
Trabajadores que prestan servicios en hoteles, bares y restaurantes considerados medianos <sup>b</sup>	4,000	2/2007
Trabajadores que prestan servicios en hoteles, bares y restaurantes considerados pequeños <sup>c</sup>	3,600	2/2007
Trabajadores de la construcción y sus afines		3/2007
- no calificado	321.6 (por día)	
- calificado	352.8 (por día)	
- ayudante	414 (por día)	
- operario de tercera categoría	537.6 (por día)	
- operario de segunda categoría	613.2 (por día)	
- operario de primera categoría	766.8 (por día)	
- maestro de cada una de las áreas	966.0 (por día)	
Trabajadores de asociaciones sin fines de lucro que prestan servicios de salud, rehabilitación y educación a personas con discapacidad	5,000	5/2006
Trabajadores de zonas francas industriales	4,450	6/2004 2/2005
Trabajadores de zonas francas en las áreas económicamente deprimidas	3,600	6/2006
Operadores de máquinas pesadas del área agrícola		4/2005
- Recolección de algodón	1.00 (por saco)	
- Recolección de arroz y maíz	4.00 (por saco)	
- Recolección de sorgo	2.00 (por saco)	
<sup>a</sup> Empresas grandes son aquellas cuyas instalaciones y/o existencias superan los 4 millones de pesos. <sup>b</sup> Empresas medianas son aquellas cuyas instalaciones y/o existencias superan los 2 millones de pesos y no exceden los 4 millones de pesos. <sup>c</sup> Empresas pequeñas son aquellas cuyas instalaciones y/o existencias son menores a 2 millones de pesos. Fuente: Secretaría de Estado de Trabajo [www.set.gov.do]		

Adicionalmente, existen diferencias de poder entre los empleados y los empleadores, por lo que el Estado debe regular el mercado para asegurar un justo trato y condiciones mínimas a la población trabajadora. Asimismo, debe proporcionar a todas las personas el acceso a una educación de calidad y servicios adecuados de salud para evitar que la pobreza se perpetúe.

### **El mercado de trabajo dominicano**

No hay evidencias de que el funcionamiento del mercado de trabajo se caracterice por barreras de entrada que expliquen la escasez de empleo. En el caso dominicano, el mercado funciona con bastante movilidad. Las regulaciones laborales no son restrictivas en cuanto a los ajustes del nivel de salarios ante cambios del mercado. Según

afirman el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los costos indirectos de la mano de obra en el país están por debajo de los promedios de América Latina<sup>45</sup>.

### **Los salarios mínimos**

Los salarios deben reflejar la justa retribución por el esfuerzo realizado y son la principal fuente de ingresos de las familias trabajadoras. Todas las resoluciones emitidas por la Secretaría de Estado de Trabajo (SET), a través del Comité Nacional de Salarios, para definir los salarios mínimos que rigen en el país para los trabajadores y trabajadoras de los diversos sectores, consagran a los salarios como una fuente de creación de oportunidades<sup>46</sup>.

En el Cuadro V.15 se detallan los salarios mínimos vigentes para algunas actividades de servicios, los cuales resultan muy bajos para que los trabajadores, trabajadoras y sus familias tengan un nivel de vida decente. Por ejemplo, si comparamos el salario mínimo de una persona que trabaje en una empresa mediana (5,060 pesos) con el costo de la canasta del consumidor nacional, vemos que ni siquiera alcanza para cubrir el costo de consumo de una familia del quintil más pobre, que es 6,969 pesos (Anexo V.14).

De igual manera, una persona que trabaje en el sector rural, que gana 150 pesos por jornada de 10 horas de trabajo, obtiene al mes 3,750 pesos por 25 días de trabajo. Con este ingreso sólo podría afrontar el pago del 54% del valor de la canasta del consumidor del quintil más pobre. En todos estos casos, nos referimos a los trabajadores y trabajadoras que pertenecen al sector formal de la economía.

En definitiva, los salarios mínimos establecidos por la Secretaría de Estado de Trabajo son insuficientes para garantizar la subsistencia mínima de las personas trabajadoras y sus dependientes. Sobra decir que

tampoco otorgan a las familias las oportunidades para alcanzar otras libertades.

## **V.8 Hacia una nueva ruralidad**

La agricultura constituye la actividad sectorial de mayor impacto en el territorio dominicano. La mayor parte de las tierras del país se dedican a actividades agropecuarias y forestales. Entre ellas tienen particular importancia las zonas cañeras, las cuales ocupan el 9% del territorio nacional, siendo una de las actividades sectoriales que ocupan mayor proporción del territorio nacional. Para el año 2003, ocho provincias concentraban el 84% de toda el área dedicada a este producto<sup>47</sup>.

El cultivo de la caña fue por mucho tiempo el soporte del desarrollo agrícola y agroindustrial del país, así como parte importante de la dinámica de la economía nacional. Sin embargo, en términos de territorio, su impacto no fue solamente como actividad económica, sino que alrededor de las plantaciones se creó un modo de vida que impactó significativamente el entorno sobre la base del uso de personas traídas de Haití que vivía en condiciones de extrema pobreza, lo cual no favoreció la tecnificación de la producción, sino que, por el contrario, se fundamentó en el aprovechamiento de una mano de obra no calificada y barata.

Para discutir y analizar la nueva ruralidad en República Dominicana, el Equipo Coordinador del Informe sobre Desarrollo Humano 2008, junto con la Secretaría de Estado de Agricultura (SEA), la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), convocaron, en noviembre de 2006, a un Foro de Desarrollo Humano para discutir ampliamente sobre la nueva ruralidad en República Dominicana y su relación con el desarrollo humano<sup>48</sup>. La cuestión básica que guió el

### ¿Qué es lo rural?

El Foro discutió los conceptos de “ruralidad”, “espacio rural” y “campo”, los cuales se definen como negación de algo o como expresión de atraso. Esto coincide con la definición de la Real Academia de la Lengua Española de la palabra “rural” como sinónimo de “inculto y tosco”. También se recurre a definiciones arbitrarias para distinguirlo de lo “urbano”. En República Dominicana basta un decreto para convertir a una población de rural a urbana. En el Foro se generó el consenso sobre la necesidad de definir lo rural como zonas de espacios abiertos, con fuertes vínculos interpersonales, en las cuales hay estrechas relaciones entre los recursos naturales, principalmente la tierra y las actividades productivas. Partiendo del enfoque de capacidades, Pedro Juan del Rosario, analiza la evolución histórica de la ruralidad dominicana. Indica que el desplazamiento de la pequeña producción ha implicado una crisis en la población, en la producción, en la gestión de los recursos naturales y en la articulación social. Estos cambios han conducido a la sobreexplotación de los recursos naturales, la degradación de los suelos, el déficit en el suministro alimentario doméstico y han provocado un dramático cambio en la relación familia-tierra y en la vida de las comunidades, impulsando las migraciones y profundos cambios culturales. La pobreza se ha convertido en la nota más característica de dicho cambio, lo que ha abierto el espacio a un cuerpo teórico conocido como “nueva ruralidad”, que es un intento de abordar las condiciones de vida de la gente en un nuevo contexto internacional globalizado (con mayor articulación entre mercados locales, regionales y mundiales).

### La equidad en el espacio rural dominicano

Las expresiones de inequidad en las condiciones de vida (ingresos, servicios públicos, patrones demográficos, migraciones y condiciones de vida de las mujeres) en las zonas rurales son por lo regular resultado de desequilibrios territoriales a favor de los asentamientos urbanos. El análisis empírico de las condiciones de vida en las áreas rurales dominicanas presenta algunas mejorías en las últimas décadas. No obstante, sigue siendo en todos los casos inferior al promedio nacional y muy por debajo de la situación en los asentamientos urbanos. Como lo señala Isidoro Santana, los niveles de ingresos muestran una marcada disparidad. La mitad de los hogares del primer decil de ingresos residen en el área rural, pero apenas el 25% de los del decil de más altos ingresos. En los últimos años los ingresos promedios en las ciudades han sido entre 1.5 y 2.4 veces los ingresos promedios del campo.

En lo concerniente al mercado laboral, se destaca que menos de la mitad (41.5%) de los empleos en el campo es en la agricultura. Apenas el 33.8% de las mujeres campesinas participa en actividades económicas remuneradas, contra un 51% en la zona metropolitana y un 42% en otros centros urbanos del país.

En lo concerniente al acceso a la infraestructura y servicios públicos, sólo la educación básica exhibe una leve desventaja para las ciudades. No obstante, no hay diferencia en la cobertura en el acceso a la educación y a los servicios de salud. Agudas asimetrías territoriales se observan en las condiciones de la vivienda, servicios de agua potable y electricidad, y en el uso de combustibles sólidos (leña y carbón). Las inequidades que se expresan no han sido debidamente enfrentadas por las políticas públicas.

Fátima Portorreal analiza la sociodemografía de la zona rural. Destaca la dismi-

nución relativa, pero no absoluta, de la población rural, la predominancia de los hombres frente a las mujeres (107.9 hombres por cada 100 mujeres). La tasa de fecundidad rural mayor que la urbana (3.3 hijos/as por mujer de frente a 2.8 hijos/as), un mayor porcentaje de hogares nucleares en el campo que en el resto del país, aunque se observa una diferencia cualitativa importante, puesto que las estructuras nucleares monoparentales responden a estructuras expandidas al favorecer la integración de otros miembros de la familia o vecinos.

En las zonas rurales todavía predominan prácticas de apoyo mutuo y cooperación, que se sustentan en experiencias de reciprocidad y en patrones que favorecen el apoyo familiar a mujeres sin consorte y en cierta forma alivian la situación crítica de empobrecimiento. El fenómeno migratorio, sin ser exclusivo del desplazamiento campo ciudad, ha repercutido de forma evidente en la constitución del espacio rural en el país y de las familias.

Luz Adelma Guillén analiza la situación de la mujer rural y las diferentes aproximaciones desde las instituciones públicas. Destaca las serias limitaciones de las mujeres para acceder a activos productivos. Las cifras oficiales dan cuenta de un reducido número de mujeres como propietarias de predios, siendo éstas sistemáticamente marginadas de los procesos de reforma agraria. El problema se hace más complejo dada la inexistencia de estadísticas diferenciadas por género y el sesgo patriarcal de quienes diseñan los instrumentos para recoger la información. En lo referido al crédito, en los años en que se reportan los datos clasificados por género, los préstamos canalizados a mujeres representan menos del 3% de la cartera del Banco Agrícola.

En las labores no agrícolas continúa la exclusión de las actividades consideradas “para hombres”. Es el caso de construcción, transporte, administración pública y cuerpos castrenses, donde la presencia femenina no llega al 10%. Luz Adelma Guillén analiza las iniciativas para fortalecer a la mujer en las políticas de desarrollo rural, sin que se haya alterado de forma significativa el patrón de desigualdad.

### La eficiencia productiva en el campo

Juan José Espinal aborda la dimensión productiva del campo desde el enfoque de desarrollo humano. Destaca el aporte general a la economía, reconociendo la disminución en el aporte al PIB, que ha llegado a significar el 11.7% (2004). El análisis de lo que se reconoce como la contribución ampliada, arroja una realidad diferente, al estimarse el aporte superior al 25%. El crecimiento de los bienes y servicios agropecuarios en las últimas tres décadas muestra un promedio anual del 2.5%, mientras el crecimiento total de la agricultura fue del 5.5%. Más allá de los valores numéricos, los cambios más significativos de los últimos dos años lo representan el desplazamiento de la agricultura por la pecuaria como la actividad de mayor peso en el sector. Esta tendencia resultó más aguda en 2005 cuando el subsector ganado creció un 17%, mientras la producción agrícola decreció un 2%. En toda Centroamérica y el Caribe, apenas Costa Rica tiene un mayor valor agregado por trabajador que República Dominicana. En cuanto a las economías rurales, en la actualidad se reconoce que están insertas en el proceso de globalización, a pesar de ser el sector de mayores limitaciones para articularse a las disciplinas comerciales, tanto a nivel doméstico como en la mayoría de los países del mundo. El proceso de apertura crece al interior del sector agropecuario y las influencias de esta apertura marcan el rumbo de la dinámica agrícola y de la economía global.



Entre las nuevas vinculaciones posibles para la zona rural en el país se encuentran el turismo (ecoturismo, turismo rural) y la producción agropecuaria. El DR-CAFTA tendrá implicaciones en los esquemas institucionales y se prevén cambios en los precios de bienes e insumos y, eventualmente, en los precios del trabajo y la tierra agrícola, así como resultados diferenciados por grupos de productos. En las frutas y vegetales, el acuerdo puede tener efectos dinámicos. Los granos básicos (arroz, habichuelas y maíz) se reconocen como perdedores netos. Algunos productos tienen ventajas comparativas (café, cacao, tabaco y cultivos con mercados especiales como orgánicos y comercio justo). Por último, se encuentran aquellos con “fuertes limitaciones”, que son los rubros pecuarios.

Además de las limitaciones del comercio agrícola internacional generadas por las políticas proteccionistas de los países desarrollados, hay factores internos con un marcado efecto negativo en el comportamiento del sector agropecuario dominicano. Dentro de estos factores cabe mencionar: a) la desarticulación de la política sectorial; b) la ineficiencia institucional en la ejecución de proyectos de desarrollo agropecuario y forestal; c) la baja productividad de algunos rubros, debido a la falta de innovación tecnológica; d) el deterioro de los recursos naturales y del patrimonio, la reducción de la cobertura forestal y la salinización de los suelos irrigados, y e) los impactos negativos de las políticas macroeconómicas implementadas en el país durante los últimos tres decenios.

### El empoderamiento de las comunidades y actores/as rurales

José Horacio López ofrece una lectura crítica en torno al papel de la intervención

Fuente: ODH/PNUD

del Estado porque no ha promovido el protagonismo de los actores del campo ni ha hecho prevalecer sus intereses. Las políticas públicas han favorecido procesos de extracción de excedentes y de subordinación de las comunidades campesinas, generando situaciones de desapoderamiento de las mismas, destacando que ha prevalecido el interés por favorecer procesos extranacionales y elitistas. En ese tenor, sobresale el impulso de la legislación agraria basada en el Sistema Torrens, la ejecución de políticas con sesgo antiagrícola de industrialización sustitutiva, la promoción de los paquetes tecnológicos de la revolución verde, entre otras. Estas políticas quiebran dinámicas propias de las comunidades campesinas, mientras las estructuras burocráticas se han utilizado para generar procesos de cooptación del campesinado mediante prácticas clientelistas de diversa índole. En lo productivo, el interés ha sido proveer alimentos baratos para los sectores populares de los centros urbanos. La intervención de los gobiernos municipales no presenta todavía cambios significativos y se limita a la figura anacrónica del alcalde pedáneo y una que otra obra de infraestructura para el ocio. El gran desafío es convertir las instituciones públicas con incidencia en el campo en promotores de la autogestión comunitaria. El cambio exigido demanda, más allá de una reforma en el sector público, un nuevo contrato social con el campo.

Cualquier estrategia de gestión territorial en el campo deberá incluir la diversificación de las actividades económicas. La dependencia de la agricultura de la zona rural disminuye las alternativas laborales, crea una mayor presión sobre los recursos naturales y desestima las enormes ventajas asociadas al eslabonamiento con otros sectores productivos. En fin, el gran desafío es colocar el campo dominicano en la agenda nacional.

debate fue si la nueva ruralidad sigue siendo la parte atrás de lo urbano o si es una oportunidad para el desarrollo humano. Las presentaciones de ese debate y las conclusiones generales fueron publicadas en forma de libro y complementan este informe. El Recuadro V.2 presenta un resumen de las ponencias allí presentadas.

### La definición de la población rural

El análisis parte de la definición usada en República Dominicana de lo que es población rural. Toda población ubicada en cabeceras de municipios y de distritos municipales se considera urbana y, por diferencia, la parte restante es rural.

Esta definición tiene múltiples inconvenientes, principalmente porque no distingue entre los tamaños de las aglomeraciones humanas ni criterios como disponibilidad de infraestructura o servicios, ni mucho menos la estructura económica ni las relaciones económicas y sociales. Pero la más importante limitación que tiene es que con frecuencia las y los habitantes de un lugar cambian de ser considerados “rurales” a “urbanos” por una simple disposición administrativa, sin que haya cambiado ninguno de los atributos que suelen definir tal condición. Esto se produce por la ligereza con la que se cambia la denominación de demarcaciones geográficas, las cuales pasan sucesivamente de parajes a secciones, de secciones a distri-

*En República Dominicana, la población urbana es la que vive en las cabeceras de municipios y distritos municipales*

tos municipales para después ascender a municipios e incluso a capitales provinciales. En el Anexo V.15 se resumen diferentes criterios para definir la ruralidad en algunos organismos internacionales.

### **La nueva ruralidad**

Los cambios provocados por la globalización y la urbanización han desdibujado la identidad entre lo sectorial agropecuario y lo rural. En efecto, el ingreso de los hogares rurales proviene de actividades no agrícolas en proporciones cada vez mayores, una creciente proporción de las personas que trabajan en la agricultura tienen residencias urbanas y muchos de los empleos rurales no agrícolas no guardan relación significativa con la agricultura, sino que crecen estimulados por nuevas demandas de consumo de la población urbana<sup>49</sup>. También una parte creciente de la actividad agropecuaria ocurre en las zonas urbanas, en lo que se denomina “agricultura urbana”. El resultado ha sido una “nueva ruralidad”.

Algunas cifras ilustran esta nueva realidad, según reportaba el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>50</sup> en 1997, el 40% de las y los trabajadores rurales se dedicaban a actividades no agrícolas, tales como el transporte, las zonas francas, el comercio y el turismo; este porcentaje aumentó al 70% en 2004. Esta situación refleja la segmentación del mercado laboral rural, caracterizado por un sector rural no agrícola más dinámico y mejor pago, aunque bastante heterogéneo, y el sector agrícola deprimido y de menor remuneración.

Según muestra el informe del Banco Mundial y el BID, las y los trabajadores rurales con mayor nivel educativo, en grupos de edad intermedia, mujeres, y que residen próximos, a áreas urbanas y a municipalidades con zonas francas, tienden a dedicarse a actividades no agrícolas y ganan un 37% más que los agricultores en empleos de baja

remuneración, y entre un 15% y un 20% más que en empleos de remuneración media o elevada. Muchas personas que se dedican a la agricultura permanecen atrapados en actividades de baja remuneración debido a su carencia de destrezas mínimas (88% sólo tiene educación primaria), su elevada edad (la mitad tienen más de 40 años) y a la insuficiencia de inversiones complementarias en infraestructura básica en las zonas rurales.

Estas evidencias confirman en parte las conclusiones del Foro de Desarrollo Humano sobre la nueva ruralidad, en cuanto a que han variado los múltiples elementos estructurales que conforman la ruralidad.

¿Qué elementos diferentes incorpora la nueva ruralidad? Del Rosario<sup>51</sup> los resume en los siguientes aspectos:

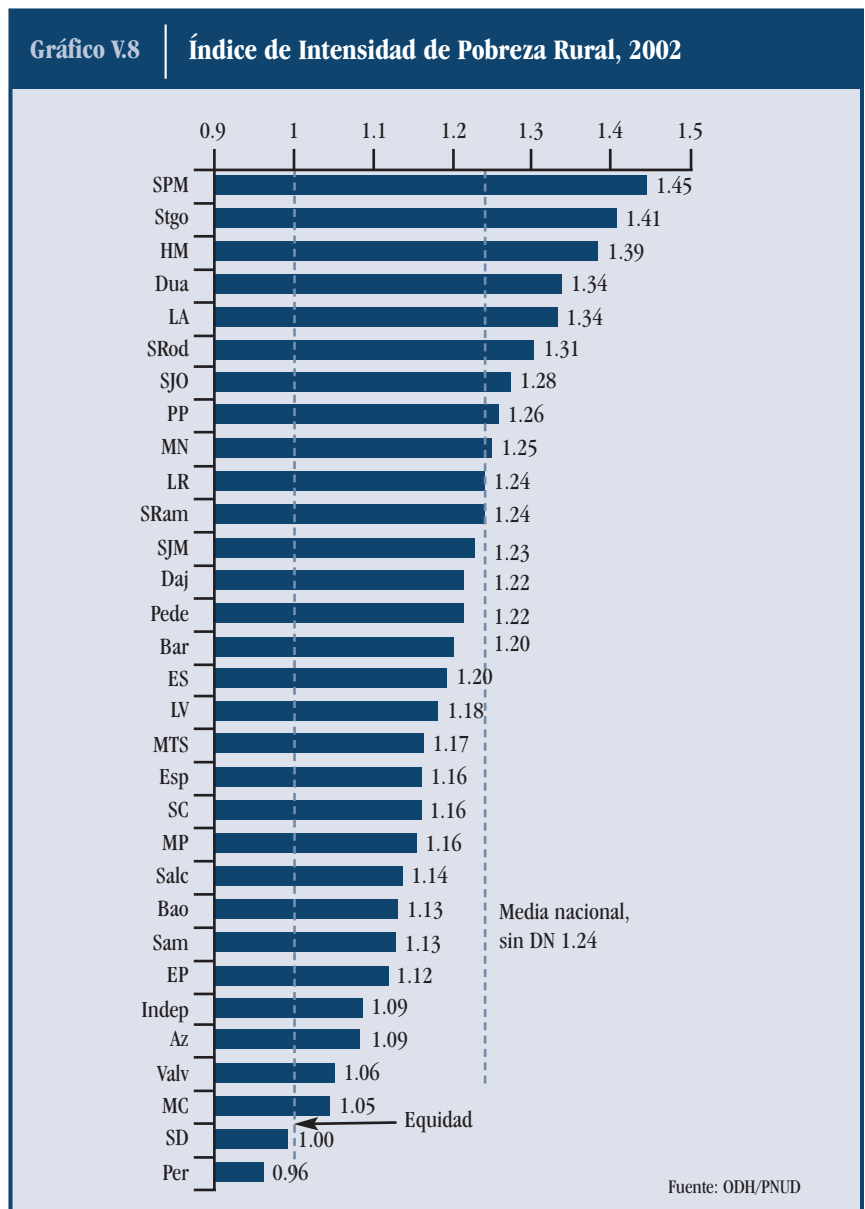
- Inserción cada vez mayor de las economías rurales en el proceso de globalización, diluyendo las fronteras y diferencias entre el mercado (local, regional, nacional y global).
- Creciente fusión entre las áreas rurales y urbanas en algunas zonas y en otros problemas de despoblación.
- Reorientación de la producción agrícola hacia productos exportables (nichos) o para la actividad turística.
- Aumento del peso de las actividades no agrícolas en las zonas rurales.
- Mayor dificultad de las sociedades rurales para ajustarse a las imperfecciones de los mercados (financieros, de tecnología, información, trabajo y tierra), las cuales se ponen al descubierto con el proceso de liberalización.
- Ausencia de instituciones públicas para dar soporte a estas nuevas dinámicas, en donde lo agropecuario no es lo mismo que lo rural.

- Nuevas demandas sobre el espacio rural: objetivos ambientales, necesidad de facilidades de recreación y presión de las áreas urbanas densamente pobladas, entre otras. Una de las tendencias más importantes es la que tiene que ver con el aprovechamiento de las ventajas paisajísticas de los territorios (turismo verde, etiquetaje de productos, denominación de origen), ecológicas (biodiversidad) y sociales.

Para este informe la “nueva ruralidad” refleja una modificación de la construcción social del espacio rural que es dinámica, multidimensional, heterogénea y territorial, pero abierta<sup>52</sup>.

¿Por qué una nueva visión de lo rural? Porque las inequidades entre lo urbano y lo rural en República Dominicana no se han podido reducir<sup>53</sup>. Según el Censo 2002, el 36% de la población vive en zonas rurales, si le descontamos el Distrito Nacional, que “por definición es urbano”, el 41% vive en zonas rurales, pero la mitad de las personas pobres vive en las zonas rurales (51%); es decir, la pobreza rural es un 24% superior a lo que le correspondería si estuviera equitativamente distribuida en ambas zonas. En todas las provincias, la intensidad de la pobreza rural<sup>54</sup> es mayor al Índice de Equidad, con excepción de Santo Domingo y Peravia, y en 10 provincias está por encima del promedio nacional. En el largo plazo, las acciones encaminadas a corregir la situación de inequidad en la ruralidad no han tenido efectos satisfactorios en las últimas tres décadas (Gráfico V.8).

Esta situación plantea la necesidad de nuevos instrumentos de política, una forma diferente de intervenciones, dado que las dinámicas que explican la pobreza rural se han modificado, llevándonos al contexto de la nueva ruralidad. Ya no se puede seguir haciendo lo mismo porque sencillamente la naturaleza de lo rural cambió. La ruralidad va



más allá de lo agropecuario, refleja un modo de vida<sup>55</sup>.

Es necesario superar el aparato ideológico de las “sociedades modernas”, que continúan asociando lo rural con la expresión de lo salvaje, tradicional y atrasado, y, por otro lado, lo urbano es lo civilizatorio, avanzado y desarrollado<sup>56</sup>.

Hay que reconocer que existe un potencial en el medio rural para el desarrollo. Hay un acervo de capital físico, cultural, natural, humano y social que, acompañado de inicia-

*República Dominicana  
vivió una urbanización  
tardía en la década  
de los 70*

tivas novedosas, tanto tecnológicas como organizativas, puede generar procesos de empoderamiento de los actores sociales y económicos orientado al mejoramiento en la distribución del ingreso nacional, la superación de la pobreza y la participación ciudadana. Se hace necesario potenciar una cultura agrícola y rural que permita la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales.

Finalmente, señalar la creciente importancia del desarrollo focalizado en unidades territoriales. El territorio o dimensión espacial está adquiriendo mayor importancia en la formulación y ejecución eficaces de las políticas de desarrollo, acompañadas de procesos de descentralización, democratización, autonomía municipal y desarrollo local con un enfoque participativo. Esto supone el desarrollo de acciones afirmativas para visibilizar y apoyar la participación de las mujeres y jóvenes y otros grupos excluidos de la toma de decisiones en el desarrollo nacional desde lo rural.

#### **En resumen**

Una estrategia de enfoque territorial para el desarrollo rural supone cambios en la visión al pasar de un enfoque del pequeño productor al de la familia rural ampliada, del empleo agrícola al multiempleo, de una política agrícola genérica a políticas diferenciadas de acuerdo a tipos de unidades familiares, de la producción agrícola a los encadenamientos de ésta con la agroindustria y los servicios, de la antítesis entre mercado/Estado como mecanismo de regulación a la reconstrucción de las instituciones como mediadoras entre la sociedad civil, el Estado y el mercado. Es el transitar de la finca y la comunidad, a la microregión, de políticas homogéneas a diferenciadas, de eludir la necesidad del acceso a la tierra a incluirlo junto a otros recursos, del agricultor jefe de familia como sujeto a las familias entendida desde una perspectiva de género.

## **V.9 El proceso de urbanización**

El área poblada de República Dominicana se estimaba en 2003 en 701.4 kilómetros cuadrados, lo que representaba el 1.6% del territorio. Esto significó un notable incremento con respecto al estudio de 1996, según el cual las áreas pobladas sólo representaban el 0.82% del territorio. En el Cuadro V.16 se aprecia que las provincias con mayor cantidad de kilómetros cuadrados poblados son Santo Domingo, Santiago y el Distrito Nacional, que en conjunto representan el 51.6% del territorio poblado del país, evidenciando la gran concentración del territorio poblado.

El proceso de urbanización del país ha avanzado de manera firme en los últimos 50 años. Han convergido diferentes circunstancias que han ido modelando ese proceso y que están asociadas a la dinámica económica.

### **El impulso**

La mayor aceleración se registró durante la década del 70 cuando se ejecutó, tardíamente comparado con América Latina, una política deliberada de desarrollo industrial y urbano. Esta política fue acompañada con un agresivo programa de inversiones públicas en los centros urbanos, al tiempo que se congelaba el salario por casi una década a partir de 1966. La contraparte de controlar el salario fue mantener los precios de los productos agrícolas bajos e intervenidos<sup>57</sup>.

Al mismo tiempo se mantuvo una importación de alimentos subsidiados<sup>58</sup> de Estados Unidos y durante las décadas del 70 y 80 el tipo de cambio estuvo sobrevaluado a través del sistema múltiple<sup>59</sup>. A largo plazo estos mecanismos contribuyeron a descapitalizar a las actividades agrícolas y a empobrecer las zonas rurales.

En los 70, la población urbana creció un 5.5%, más de un 80% superior al promedio nacional y seis veces superior al crecimiento

de la población rural. El aumento de la población urbana (1.3 millones) fue el doble del incremento de la misma población en década del 70 (663 mil) y Santo Domingo concentró casi la mitad del aumento de la población total y de la urbana<sup>60</sup>, elevando la participación de ésta en la población total de un 20.3% a 27.8%. En el tiempo, esta década concentra casi un tercio de los 2.7 millones de personas en que aumenta la población total de Santo Domingo entre 1960-2002, desempeño que nunca fue superado en ninguna otra década del período (Anexo V.23).

El resultado en términos de la dinámica de población fue una inmigración neta hacia Santo Domingo. El 86.8% del total que inmigró en la década del 60 y el 84.8% en la década del 70 se dirigió a la zona metropolitana de Santo Domingo.

### Las crisis en la década de los 80

Durante los 80, el área rural se mantuvo abandonada; en parte por los ajustes macroeconómicos de la primera mitad de la década, asociado al cambio del modelo hacia la economía de servicios, y, en parte, por la misma política del Dr. Balaguer, quien aceleró la construcción de infraestructura urbana en el segundo quinquenio de la década. Todo ello contribuyó al empobrecimiento relativo del campo y al movimiento de la población hacia las ciudades. Durante este período la población aumentó en 1.7 millones de personas, de los cuales el 69% se ubicó en la zona urbana y el 31% en la zona rural.

Por otra parte, según los registros del Censo 1993, se modifican algunas tendencias:

- a) Se desacelera el crecimiento urbano.
- b) Se mantiene la concentración de la población en Santo Domingo, pero a un ritmo inferior. Del 1.7 millones de aumento de la población total, el 37% va

**Cuadro V.16 Superficie poblada por provincia en km<sup>2</sup> y porcentaje del total, 2003**

Provincia	Zona poblada (km <sup>2</sup> )	Territorio poblado en el territorio total de la provincia	Distribución del territorio poblado por provincia
SD	193.3	14.9%	26.1%
Stgo	106.4	3.8%	14.3%
DN	82.8	90.4%	11.2%
SC	32.8	2.6%	4.4%
LA	30.5	1.0%	4.1%
PP	29.3	1.6%	3.9%
LR	23.7	3.7%	3.2%
SPM	22.9	1.8%	3.1%
Bar	18.8	1.2%	2.5%
Dua	17.4	1.1%	2.4%
LV	17.3	0.8%	2.3%
Val	16.9	2.1%	2.3%
MN	13.7	1.4%	1.8%
SJ	13.2	0.4%	1.8%
Az	12.9	0.5%	1.7%
Esp	12.9	1.6%	1.7%
MC	11.7	0.6%	1.6%
Per	11.1	1.4%	1.5%
SRam	8.8	0.7%	1.2%
HM	8.3	0.6%	1.1%
Bao	7.5	0.6%	1.0%
MTS	7.4	0.6%	1.0%
Sal	6.5	1.5%	0.9%
Ind	6.2	0.4%	0.8%
MP	4.6	0.2%	0.6%
Daj	4.6	0.5%	0.6%
SRod	4.5	0.4%	0.6%
SJO	3.4	0.4%	0.5%
EP	3.3	0.2%	0.5%
Sam	3.3	0.4%	0.4%
ES	3.2	0.2%	0.4%
Ped	2.4	0.1%	0.3%
<b>Total</b>	<b>741.5</b>	<b>1.6%</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: ODH/PNUD con base en SEMARN

a Santo Domingo; es decir, 10 puntos porcentuales menos de lo acontecido en la década pasada.

- c) Durante este decenio, Santo Domingo se convierte en la provincia con mayor población rural.
- d) Nueve provincias tienen un crecimiento negativo en la población rural: San José de Ocoa, San Pedro de Macorís, La Altagracia, Barahona, Elías Piña, Monte Plata, Santiago Rodríguez, San Juan y Duarte.

### **Los 90, la economía de zonas francas y turismo**

En la década de los 90 cambia el escenario urbano con la consolidación de la economía de servicios y la creación de nuevos polos de atracción de población.

La dinámica de acumulación fue generando mejores oportunidades de ingresos y empleo en las zonas urbanas, pero sobre todo creando un entorno de mejores servicios sociales e infraestructuras básicas, aunque con desbalances por ciudades y al interior de las ciudades y provincias, lo cual constituyó un factor fundamental en el proceso de atracción de flujos migratorios.

En la década del noventa se aprecian nuevas tendencias de la población:

- a) Durante este decenio la población total aumenta 1.3 millones de personas; esto resulta de que la población urbana aumentó en 1.4 millones y la rural se redujo de 100 mil personas.
- b) Por primera vez, ocho provincias disminuyen su población total, registrando un crecimiento negativo: Bahoruco, Dajabón, El Seibo, Sánchez Ramírez, Salcedo, San Juan, Santiago Rodríguez y Elías Piña.
- d) Se redistribuye el incremento de población en un número mayor de provincias. Es decir, cinco provincias<sup>61</sup> registraban un incremento de población casi igual que Santo Domingo.
- e) En 18 provincias se registró un crecimiento negativo en la población rural: Valverde, Bahoruco, Hato Mayor, Dajabón, El Seibo, Barahona, Sánchez Ramírez, San Juan, San José de Ocoa, Santiago Rodríguez, Duarte, María Trinidad Sánchez, Monte Plata, Azua, Elías Piña, Pedernales, Salcedo y La Vega.
- f) Del total que inmigró, el 57% fue a provincias que emergían como pilares de

las nuevas actividades económicas: el 17.9%, a Santiago; el 12.7%, a San Pedro de Macorís; el 11.2%, a La Altagracia; el 9.4%, a San Cristóbal; y el 5.9%, a La Romana.

### **En resumen**

En las últimas cuatro décadas, la población se multiplicó por 2.7, concentrándose principalmente en Santo Domingo, aunque se registra una tendencia a desconcentrarse en la década de los noventa, siendo la década de los setenta cuando se produce la mayor concentración relativa en Santo Domingo. Destaca el aumento sostenido de San Pedro de Macorís, que es la segunda provincia que más multiplica su población desde 1960.

La provincia de Santiago conserva su posición como la segunda más poblada, manteniendo relativamente constante su participación en la población total (9% a 10%). En la década de los 90, por primera vez, algunas provincias registran disminuciones absolutas de población, mientras que las provincias de Santiago, La Altagracia, La Romana y San Pedro de Macorís explican un tercio del aumento de la población total.

### **V.9.1 Las ciudades en transición**

Hoy, con el proceso de globalización, las ciudades están en transición hacia un ordenamiento en redes que crea nuevos vínculos sobre la base de permitir la comunicación instantánea entre espacios distantes, ordenando los procesos de producción, en donde lo importante es estar dentro de la red sin que sea relevante la ubicación física.

No obstante, en sociedades tan desiguales como la dominicana, las ciudades son la expresión de la dinámica de la desigualdad y los barrios marginados no son una expresión física de la ocupación del espacio, sino el resultado de la ausencia de desarrollo humano y parte de la mecánica social que crea

**Cuadro V.17 | Población censada por ciudades <sup>a</sup> dominicanas, 1960-2002**

Ciudad	1960	1970	1981	1993	2002
Santo Domingo <sup>b</sup>	369,980	668,507	1,297,892	1,609,966	2,148,261
Santiago	85,640	155,240	260,371	365,463	507,418
San Pedro de Macorís	21,820	42,680	78,653	124,735	193,713
La Romana	22,310	38,281	89,130	140,204	191,303
San Cristóbal	16,580	26,332	57,793	88,605	137,422
San Francisco de Macorís	27,050	44,271	64,721	108,485	122,179
Puerto Plata	18,530	32,080	43,657	89,423	112,036
Higüey	10,560	21,946	32,167	54,832	103,502
La Vega	19,830	30,466	52,756	87,162	98,386
Barahona	20,270	36,501	50,172	62,354	74,958
Bonao	12,090	20,744	45,161	69,672	72,821
San Juan	21,630	34,049	48,308	61,690	70,969
Baní	14,570	23,563	37,254	47,655	61,864
Haina	6,180	10,489	32,693	69,260	61,400
Moca	14,710	22,350	33,199	50,449	59,174
Azua	12,600	16,716	31,257	46,695	56,453
Total	694,350	1,224,215	2,255,184	3,076,650	4,071,859
En % población total urbana	75%	77%	78%	75%	75%

<sup>a</sup> Corresponde a la población urbana de los municipios.

<sup>b</sup> Para poder comparar la población en el tiempo, Santo Domingo corresponde a la población urbana de lo que hoy se conoce como la provincia y el Distrito Nacional juntos.

Fuente: ODH con los diferentes Censos de la ONE

riqueza reproduciendo pobreza. Así, los procesos de crecimiento urbano sin la debida reglamentación para proteger a los sectores más vulnerables y la conversión desenfrenada de suelo agrícola en edificable, por parte del capital inmobiliario, se convierten en una fuente de exclusión social potenciada que bloquea el desarrollo humano.

En tal sentido, el tratamiento de lo local, y de manera específica, las ciudades, como Santo Domingo<sup>62</sup>, como unidad político-administrativa de la región donde está radicada; Santiago<sup>63</sup>, para región Noroeste; San Francisco<sup>64</sup> de Macorís, para la región Nordeste; Higüey, para la región Este, y Barahona, para la región Sur, por la jerarquía que tienen en la división político-administrativa del país, hace que su administración sobrepase los límites de sus autoridades locales y, sin menoscabo de la legal y legítima soberanía de éstas sobre su territorio, la ges-

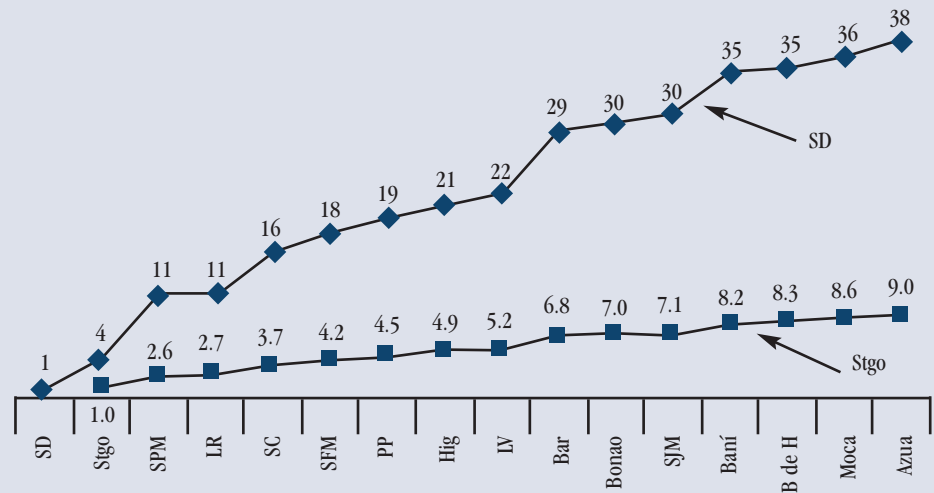
tión de estas ciudades se convierte en un tema nacional en la que debe involucrarse el gobierno central.

¿Cómo han crecido las ciudades en el país? Una mirada en el tiempo de las 16 ciudades que en 2002 tenían más de 50 mil habitantes refleja que:

- 1) El número de ciudades con una población superior a 50 mil habitantes se cuadruplica entre el censo de 1970 y 1981, pasando de dos a ocho ciudades. Se multiplica por 1.9 veces entre 1981 y 1993, llegando a 14, y en la década siguiente solamente dos nuevas ciudades alcanzan los 50 mil habitantes. La población total de estas 16 ciudades pasa de 700 mil personas, en 1960, a 4 millones en 2002 (Cuadro V.17).
- 2) Estas 16 ciudades han mantenido una participación relativamente constante

Gráfico V.9

### Veces que supera la población urbana de Santo Domingo y Santiago a los demás municipios urbanos, 2002



Fuente: ODH/PNUD en base a ONE

en la población urbana total en el orden de 76%.

- 3) La convergencia en tamaño entre las ciudades se ha mantenido constante entre 1960 y 2002.
- 4) El aumento más importante de población en las principales ciudades se produjo en la década de los 70, mientras que en seis ciudades el aumento fue en la década de los 80 (Haina Puerto Plata, San Francisco de Macorís, La Vega, Moca y Azua).

Finalmente, seis ciudades registraron su mayor crecimiento en la década del noventa. En efecto, más de la mitad del aumento de la población de Higüey se produjo en la última década, las dos quintas partes de San Cristóbal y San Pedro de Macorís, y la tercera parte de ciudades como Santiago, La Vega, Moca, Baní y Puerto Plata (Anexo V.16).

- 5) La concentración de la población es tal que el área Metropolitana de Santo Domingo es 4 veces el tamaño de Santiago;

11 veces más grande que el tercer y cuarto municipio; 16 veces superior a San Cristóbal; 18 veces el tamaño de San Francisco de Macorís, y así sucesivamente. En el caso de la segunda ciudad, Santiago es 2.6 veces superior al municipio urbano que le sigue, San Pedro de Macorís, y 2.7 veces el tamaño de La Romana (Gráfico V.9).

## V.10 Lo urbano

La experiencia del crecimiento de las ciudades en el país ha sido el desorden, el crecimiento sin planes, en forma segmentada, ciudades sucias, sin servicios públicos, peligrosas, incómodas, tensas<sup>65</sup>; con un caos vial en donde se buscan soluciones individuales y caras a problemas colectivos: el motoconcho, la ocupación de los espacios públicos, la planta eléctrica, el inversor, el “wachiman”, el tinaco y la cisterna, la construcción ilegal, la falta de deslinde, etc. Por supuesto, las personas pobres no tienen la posibilidad de la individualización de los servicios y la norma es la carencia total<sup>66</sup>. En los



**Cuadro V.18 | Población pobre en porcentaje del total urbano y de la población de cada ciudad, 2002**

<b>Ciudades</b>	<b>Población de ciudades en % del total urbano</b>	<b>Pobres de ciudades en % del total urbano</b>	<b>Pobreza extrema de ciudades en % del total urbano</b>	<b>Pobres en % de la población de cada ciudad</b>	<b>Pobreza extrema en % de la población de cada ciudad</b>
Santo Domingo <sup>a</sup>	39.5	28.8	14.1	25.3	1.6
Santiago	9.3	5.2	2.2	19.2	1.1
San Pedro de Macorís	3.5	4.3	2.9	42.3	3.7
La Romana	3.5	4.4	3.5	43.1	4.6
San Cristóbal	2.5	2.7	2.1	36.8	3.8
San Francisco de Macorís	2.2	2.2	1.3	34.3	2.6
Puerto Plata	2.1	1.8	1.0	30.5	2.1
Higüey	1.9	2.2	1.3	39.7	3.2
La Vega	1.8	1.5	1.1	28.4	2.8
Barahona	1.4	2.2	4.2	55.0	14.1
Bonao	1.3	1.0	0.5	26.3	1.9
San Juan	1.3	1.7	2.9	45.9	10.1
Baní	1.1	1.6	2.0	49.1	7.9
Haina	1.1	1.2	0.7	36.5	3.0
Moca	1.1	0.8	0.4	26.1	1.9
Azua	1.0	1.5	2.7	49.7	11.8
16 Ciudades	74.7	63.1	43.0	29.2	4.6

<sup>a</sup> Población urbana de la provincia de Santo Domingo y del Distrito Nacional  
Fuente: ODH/PNUD con información de ONAPLAN, Mapa de Pobreza

barrios de la clase media y alta se sustituyen casas individuales por torres de apartamento con la misma infraestructura vial y de servicios, sin que ninguna autoridad ponga límites, mientras muchas salas capitulares de ayuntamientos se convierten en mercados de clientelas políticas y compras de voluntades. Las ciudades se convierten así en espacios agresivos, sucios y reservorio de personas pobres.

Las 16 ciudades más grandes del país, que representaban el 75% de la población urbana en 2002, concentraban el 63% de la población pobre urbana y el 43% de la población en extrema pobreza urbana. En 10 ciudades (Barahona, Azua, Baní, San Juan, La Romana, San Pedro de Macorís, Higüey, San Cristóbal, Bajos de Haina y San Francisco de Macorís) se registraba una intensidad de la pobreza superior a la intensidad media urba-

na a nivel nacional (34.6%). Aunque la intensidad de la pobreza de las 16 ciudades en conjunto es menor (29.2%) a la media urbana nacional (Cuadro V.18).

Estos promedios esconden situaciones extremas. En los barrios periféricos urbanos la pobreza es mucho más intensa que los promedios nacionales, más hacinamiento y concentración de la población, con un rostro más descarnado, más propenso a la inseguridad ciudadana.

### **V.10.1 Índice de Servicios Públicos Urbanos (ISPU)**

El Índice de los Servicios Públicos Urbanos (ISPU) mide el nivel de acceso de los hogares a los servicios públicos más básicos (electricidad, agua potable, saneamiento y recogida de basura) en las principales ciudades del país.

Cuadro V.19

### Índice de los Servicios Públicos Urbanos (ISPU) de las 16 ciudades con más de 50 mil habitantes en 2002

Ciudad	Porcentaje de hogares con acceso a					
	Energía eléctrica	Agua dentro vivienda	Recogida basura	Inodoro no compartido	ISPU absoluto	ISPU relativo <sup>a</sup>
Santiago	99.6	76.3	88.1	73.9	84.5	61.8
Bonao	99.0	71.3	88.7	69.9	82.2	56.3
Moca	98.9	70.8	82.0	68.9	80.2	51.2
La Vega	99.0	54.7	82.6	65.6	75.5	39.6
Santo Domingo	99.5	49.7	80.4	67.0	74.2	36.4
San Francisco de Macorís	99.1	41.0	89.0	61.3	72.6	32.5
Puerto Plata	98.6	55.0	72.8	62.7	72.3	31.9
San Juan	98.1	46.3	87.2	48.9	70.1	26.5
Haina	99.5	32.3	94.0	47.4	68.3	22.0
San Cristóbal	99.3	40.0	74.7	52.8	66.7	18.1
Azua	96.8	33.1	87.0	41.3	64.5	12.8
Higüey	98.7	14.1	85.4	51.8	62.5	7.8
Baní	98.7	38.5	60.2	45.3	60.7	3.3
San Pedro de Macorís	98.9	26.0	71.4	44.9	60.3	2.3
La Romana	97.8	29.9	68.8	43.4	60.0	1.5
Barahona	98.1	31.4	70.9	36.9	59.3	0.0
Total urbano	98.4	45.5	79.5	56.3	69.9	
Total nacional	92.8	35.9	59.5	43.9	58.0	

<sup>a</sup> Se calculó asumiendo que la meta debería lograr el 100% de cobertura. Este ISPU relativo hace más visible las diferencias entre las provincias.  
Fuente: ODH/PNUD con base en Censo 2002

El Cuadro V.19 presenta los resultados de esa medición. El promedio nacional del ISPU es de un 58% y el promedio urbano de un 69.9%. La ciudad con mayor nivel de cobertura promedio es Santiago, seguido de Bonao y Moca, con niveles de cobertura por encima del 80%. Las ciudades de La Vega, Santo Domingo, San Francisco de Macorís, Puerto Plata y San Juan están entre el 70 y el 75% de cobertura, y el resto está por debajo del 69%, en una situación peor que el promedio nacional urbano de cobertura.

Ciudades de gran atracción de población como La Romana, San Pedro de Macorís, Higüey y San Cristóbal registran los más bajos niveles de IPSU, lo cual indica que vivir en estas ciudades no ofrece gran ventaja en materia de acceso a los servicios públicos, aunque sí hay oportunidades de empleo.

El acceso a la electricidad es relativamente alto en todas las ciudades, aunque otra cosa es la calidad del servicio.

El acceso de agua dentro de las viviendas es un problema crónico en Higüey, en donde apenas el 14% de los hogares tiene este servicio. En San Pedro de Macorís, La Romana, Barahona, Haina, Azua y Baní menos del 38% de las viviendas recibe agua. En Santo Domingo, San Juan, San Francisco de Macorís y San Cristóbal menos del 50% de las viviendas reciben agua. Santiago es la ciudad con mayor acceso al agua dentro de las viviendas (76%).

En materia de recogida de basura, todas las ciudades están por encima del promedio nacional a excepción de Baní. En las ciudades de San Cristóbal, Puerto Plata, San Pedro de Macorís y Barahona la recogida de basura no alcanza al 75% de las viviendas.

Finalmente, la disponibilidad de inodoros dentro de las viviendas es un problema crónico para ciudades como San Cristóbal, Higüey, San Juan, Haina, Baní, San Pedro de Macorís, La Romana, Azua, Barahona, todas por debajo del 60% de los hogares. Santiago, Bonao y Moca tienen mayor cobertura de hogares con inodoros no compartidos.

Estos promedios nacionales esconden grandes desigualdades determinadas por la situación de pobreza de los hogares. La probabilidad de no tener energía eléctrica en Santo Domingo en un hogar de pobreza extrema es 81 veces superior a un hogar no pobre. En Higüey, 156 veces superior; en Moca, 139 veces superior; en Baní, 101 veces superior que un hogar no pobre. Mientras que la probabilidad de no tener energía eléctrica, en un hogar pobre está entre 5 y 29 veces por encima de un hogar no pobre, dependiendo de la ciudad.

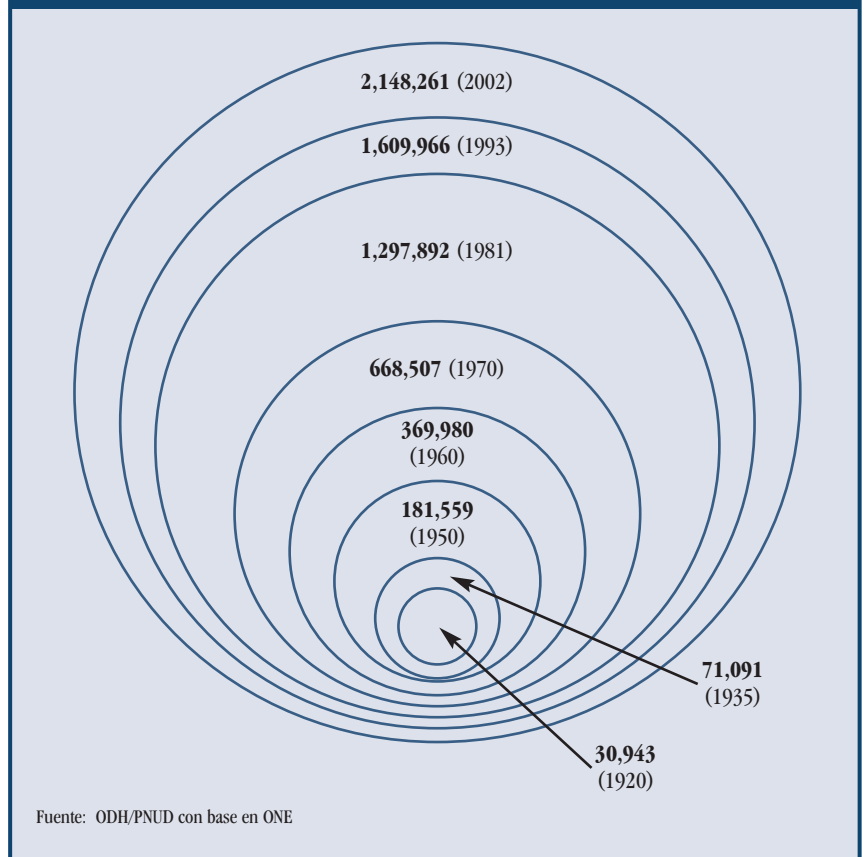
Según el Mapa de Pobreza, los hogares indigentes tienen necesidades de abastecimiento de agua que está entre 1.4 y 5 veces superior a un hogar no pobre. Mientras, que un hogar pobre está entre 1.4 y 3.8 veces por encima de un hogar no pobre. Estas diferencias están presentes en los hogares con necesidad de recogida de basura y son mucho más intensas en los hogares con necesidad de saneamiento (Anexo V.17).

La pobreza, además de medirse por el parámetro de las Necesidades Básicas Insatisfechas, también tiene expresión en componentes intangibles de gran importancia, por ejemplo: las barreras invisibles que se establecen en las ciudades con los barrios exclusivos, los lugares de alto consumo a los cuales la persona pobre no accede por la presión social que significa atravesar los límites espaciales de esas áreas.

### V.10.2 Santo Domingo

La población urbana que vive en la pro-

**Gráfico V.10 | Evolución de la población de Santo Domingo, 1920-2002**



vincia de Santo Domingo y el Distrito Nacional alcanzaba 2.1 millones en 2002. En 42 años se había multiplicado por 5.8 veces, mientras que la población total del país lo hizo por 2.8 veces (Gráfico V.10).

En las últimas cuatro décadas, esta zona había sido la de mayor atracción de población. En la década del 60, el 87% de la inmigración neta total del país se dirigió hacia Santo Domingo y el Distrito Nacional. Ese porcentaje se mantiene en la década de los 70, pero se reduce sustancialmente al 53.5% en la década de los 80 y más aún en la de los 90, hasta un 38.1%. Es decir, la zona Metropolitana de Santo Domingo dejó de ser un polo de atracción de la misma intensidad en que lo había sido en décadas anteriores (Cuadro V.24).

Estos flujos migratorios hacia Santo

Mapa V.9 | Porcentaje de pobreza de las provincias de Santo Domingo y Distrito Nacional, 2002



*En 40 años, dos gobernantes han intervenido en la ciudad de Santo Domingo*

Domingo la han convertido en la zona de mayor concentración de población rural desde la década del 80 (Anexo V.18).

La pobreza del área de Santo Domingo, es decir, la provincia de Santo Domingo y el Distrito Nacional, era de un 26% en 2002, mucho más baja del promedio nacional (43%), registrando en la provincia (28%) una intensidad de la pobreza superior al Distrito Nacional (21%). En algunos municipios de la provincia de Santo Domingo, la pobreza alcanzaba el 64%, como ocurría en el municipio de Guerra; el 58% en La Victoria; el 52% en Pedro Brand; el 43% en Boca Chica. (Mapa V.9). 1 de cada 5 personas consideradas pobres del país vive en la provincia de Santo Domingo y el Distrito Nacional.

No obstante, el nivel de privaciones en el área de Santo Domingo es un 15% inferior al promedio nacional y es por lo menos 35% más bajo que en la mitad de las provincias del país. Es decir, como se vió en el capítulo I, la probabilidad combinada de no morir antes de los 40 años, de no ser analfabeto cuando se sea adulto, de estar sin acceso a agua potable y de estar desnutrido es cuan- do menos un 52% superior en la mitad de las

provincias dominicanas en comparación con el área de Santo Domingo<sup>67</sup>.

### **El Distrito Nacional**

En los últimos 40 años, el área metropolitana de Santo Domingo ha sido intervenida por dos gobernantes constructores, cuyas influencias han ido modelando el perfil del área urbana: Joaquín Balaguer y, más recientemente, Leonel Fernández. En ambos, se aprecia una tendencia a hacer grandes obras.

En 1988, refiriéndose a los desalojos de Villa Juana y Villa Francisca cuando se construía la Avenida V Centenario, el Dr. Balaguer afirmaba que uno de sus objetivos era “adecentar el ambiente, (...) no con la pretensión de devolverle el esplendor que tuvo cuando se le dio, [a la Ciudad de Santo Domingo] pomposamente, el título de “Atenas del Nuevo Mundo”, o cuando se la comparó (...) con la Florencia del Medioevo, no para darle –repito– ese esplendor, sino simplemente para rodearla de la dignidad que necesita para que pueda servir de escenario a la conmemoración del Quinto Cen-

tenario del Descubrimiento de América. (...) *Nuestra aspiración (...) es hacer sencillamente esta ciudad más hermosa, ya que no es posible hacerla más rica*, como están haciendo otras capitales más poderosas en preparación del Quinto Centenario del Descubrimiento de América, que para eso están llenando sus capitales de obras de arte y edificaciones realmente monumentales<sup>68</sup>.

Más recientemente, el presidente Fernández, hablando en Estados Unidos en 2002, recordaba un eslogan que usó en la campaña presidencial de 1996, el cual "...solía repetir frecuentemente: transformemos República Dominicana en un pequeño Nueva York. Y éste ha sido mi sueño. Yo pasé mi niñez en esta ciudad y nunca he olvidado qué es lo que hace a la Gran Manzana lo que es: iel mejor lugar del mundo! Enormes rascacielos, largos puentes, túneles subacuáticos, hermosos parques, tiendas lujosas, negocios exitosos, galerías de arte, museos fabulosos, grandes teatros, calles llenas de bullicio y energía, gente de todo el mundo, trenes subterráneos ruidosos y pizzas deliciosas. Eso es Nueva York"<sup>69</sup>.

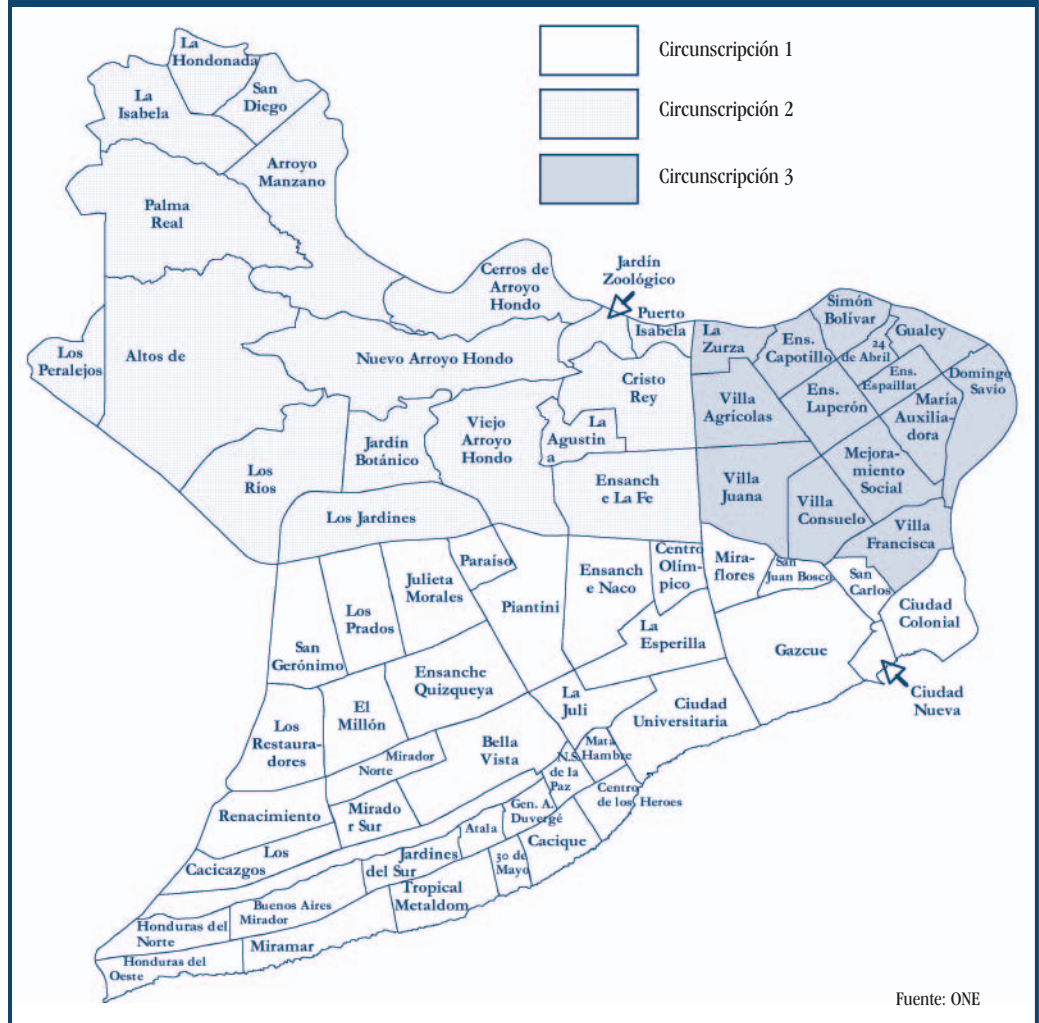
Esas son expresiones en donde la modernidad y el progreso de la ciudad se expresan a través de las cosas y no a través de mejorar las condiciones de su gente. Al mismo tiempo, son indicadores de las pautas y prioridades de gobernantes dominicanos que han venido tomando decisiones en su momento, sin planes explícitos; pero con una noción clara de la ciudad que ellos querían y en total ausencia de los gobiernos locales<sup>70</sup>. El problema es que esa forma de intervenir en la ciudad es parte de una cultura política, donde el éxito se mide por grandes obras que muchas veces no recibe el mantenimiento adecuado, y en otras está ausente la población, que puede quedar segregada<sup>71</sup>. En cierta manera, es una lógica incompleta en donde la dignificación de la

población se da a través de las formas que ofrecen imágenes de modernidad, pero sin contenidos. Es una inclusión simbólica de la sociedad, mientras permanece social y económicamente excluida. No es malo mejorar las formas y construir edificios hermosos, el problema radica en una cultura para quien la modernidad se queda en los contornos, mientras se deteriora o no avanza lo suficiente lo sustantivo.

Santo Domingo es, como han dicho algunos<sup>72</sup>, una ciudad producto de inversiones en infraestructuras del Estado, del mercado, de la especulación inmobiliaria y con ausencia absoluta de planificación. Un ejemplo puede ilustrar esta falta de previsión en el desarrollo de la zona Metropolitana. Según el Plan Indicativo de la Zona Metropolitana de Santo Domingo 2006, elaborado por el Consejo Nacional de Asuntos Urbanos (CONAU), hace unos 70 años se construyó el primer alcantarillado sanitario en la ciudad de Santo Domingo; sin embargo, al día de hoy el 73% de la población del conglomerado de Santo Domingo no dispone de alcantarillado sanitario, drenando sus aguas al subsuelo, utilizando el sistema de sépticos con filtrantes. El 27% de población restante (entre 700,000 y 900,000 habitantes) que goza de servicios, envía las aguas sin tratar a los cursos de los ríos Isabela, Ozama o Haina o al Mar Caribe. Según el Plan Indicativo, las plantas existentes (13 en toda el área Metropolitana) podrían dar servicio a una población no mayor a los 190 mil habitantes, todas funcionando a la vez, pero la mayor parte se encuentra fuera de servicio. Sólo un 10% de las aguas residuales recolectadas por el alcantarillado sanitario van a una planta de tratamiento, lo cual no asegura que éstas reciben una depuración adecuada, por lo que la calidad de las aguas vertidas a cuerpos receptores no cumple con los parámetros requeridos por las normas nacionales ni internacionales<sup>73</sup>.

*En la Circunscripción 3 del Distrito Nacional vive el 39% de su población y el 64% de las personas pobres*

Mapa V.10 | Barrios y circunscripciones del Distrito Nacional



En síntesis, la ciudad de Santo Domingo ha progresado en sus formas, pero en el marco de un gran desorden y sin regulaciones, convirtiéndose en un espacio en tensión permanente, desigual y sin la infraestructura adecuada.

### **¿Cómo vive la gente en las zonas pobres del Distrito Nacional?**

Según el Censo 2002, el Distrito Nacional tenía una población de 912 mil habitantes dividida en tres circunscripciones, con una densidad promedio de 10.6 mil habitantes por km<sup>2</sup>, registrando un nivel de pobreza del 21%, por debajo de la media nacional

(Mapa V.10 y Anexos V.19, V.20 y V.21). Este promedio esconde grandes desigualdades entre las circunscripciones: en algunas zonas del Distrito Nacional la pobreza está en niveles de países desarrollados y en otros, en las peores condiciones nacionales.

La Circunscripción 3<sup>74</sup> es la más poblada y la más pobre, con el 39% de la población del Distrito Nacional y el 64% de las personas pobres. Es una zona con una densidad muy alta de población, estando algunos de sus barrios por encima de 39 mil habitantes por km<sup>2</sup> y con niveles de pobreza por encima del 40%; en varios casos ronda el 50% o más. La densidad de población pobre está

en alrededor o por encima de 20 mil habitantes por km<sup>2</sup>, como sucede en los barrios de Domingo Savio, Capotillo, María Auxiliadora, Simón Bolívar y Gualey (Cuadros V.20 y V.21). Por otra parte, la Circunscripción 1 tiene una densidad de población 7.9 mil personas por km<sup>2</sup>, de los que 7.5 mil por km<sup>2</sup> no son pobres y 456 por km<sup>2</sup> sí lo son. Es decir, la Circunscripción 1 tiene un 5% de pobres por km<sup>2</sup> de lo que registra la 3, mientras la 2 posee el 15% de la 3.

El Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo ha promovido dos estudios<sup>75</sup> sobre la situación social de la Circunscripción 3 en general o de algunos de sus barrios en particular. Las conclusiones que explican la situación de exclusión y pobreza se resumen en los siguientes aspectos:

- 1) Bajo nivel educativo, lo cual afecta en varias dimensiones: para conseguir empleo, como medio de cambio de vida, para una buena administración del hogar, para nuevas oportunidades, para romper la transición intergeneracional. Estos estudios<sup>76</sup> identificaron que el bajo nivel educativo se debe a: restricciones presupuestarias y costo de oportunidad de enviar a los hijos a la escuela frente a buscar el sustento diario, percepción de un bajo retorno educativo, falta de aulas y calidad de la educación, fragmentación familiar y baja formación de valores internos.
- 2) La cultura de la pobreza<sup>77</sup> que se expresa en la administración del hogar y en el uso de los recursos.
- 3) Las precariedades del empleo y predominio de trabajo informal de mala calidad.
- 4) El contexto socioeconómico, que se expresa en el costo de la vida y mala calidad de los servicios públicos.
- 5) El contexto barrial (delincuencia, drogas).

Cuadro V.20		Circunscripciones del Distrito Nacional, densidad <sup>a</sup> de población por barrios en km <sup>2</sup> y % de pobreza, 2002			
Circunscrip.	Población	Densidad de población			% de pobreza
		Total	Pobres	No pobres	
1	316,189	7,956	456	7,500	6%
2	238,593	7,234	1,546	5,684	21%
3	357,582	28,053	9,680	18,335	35%
Total	912,364	10,670	2,253	8,416	21%

<sup>a</sup> Habitantes por km<sup>2</sup>  
Fuente: ONE

- 6) Falta de acceso a los activos productivos.
- 7) La pobre política social (papel del Gobierno en la provisión de empleos, servicios públicos básicos y asistencia social).
- 8) Altos niveles de insalubridad, particularmente en las zonas ubicadas en los márgenes de los ríos Isabela y Ozama, por el mal manejo de las aguas residuales. La zona se caracteriza por poseer una capa freática superficial, la cual se mezcla con las aguas residuales sin tratar que se percolan desde los pozos sépticos, las que bajan por las cañadas desde la ciudad o las que se acumulan en los tiempos de lluvia. Esta situación coloca a los barrios de las márgenes en condiciones de vulnerabilidad extrema.
- 9) No existe ningún tipo de atención a las personas con discapacidades, con un alto número de ellos (44%) siendo "cabeza de familia".

Según estos estudios, la Circunscripción 3 del Distrito Nacional es la que más organizaciones posee, contando con casi el 47% de las organizaciones de todo el Distrito. Esto implica un gran potencial de capital social para la participación en la vida política del país. Otro punto a destacar es la casi ausencia de clubes deportivos y cultura-

Cuadro V.21 | **Los 15 barrios con mayor cantidad de pobres en el Distrito Nacional, densidad de población por barrios y % de pobreza, 2002**

Circunscrip.	Barrios/ parajes	Pobres	Densidad de población Km <sup>2</sup>		% de pobreza
			Total	Pobres	
3	Domingo Savio	12.9%	40,930	22,336	55%
2	Cristo Rey	8.3%	27,814	7,637	27%
3	Ensanche Capotillo	6.7%	44,540	18,444	41%
2	Palma Real	6.3%	7,890	2,961	38%
3	María Auxiliadora	6.3%	44,253	13,705	31%
3	La Zurza	5.5%	39,698	21,785	55%
3	Simón Bolívar	5.1%	41,635	16,161	39%
3	Villa Juana	4.7%	20,889	5,761	28%
3	Mejoramiento Social	4.6%	23,498	6,941	30%
3	Gualey	4.1%	39,359	19,550	50%
3	Villa Francisca	3.7%	22,739	6,928	30%
3	Villa Consuelo	3.1%	20,604	4,868	24%
2	Los Ríos	3.0%	13,501	2,116	16%
3	24 de Abril	2.4%	34,790	9,642	28%
3	Villas Agrícolas	2.3%	14,670	4,096	28%
-	Total	79.0%	-	-	-

Fuente: ONE y Anexos V.20 y V.21

les que trabajen con la juventud en la zona. La gran mayoría de ellas se mueve con gran precariedad económica. Solamente el 1.8% de las organizaciones declaró recibir ayuda económica del ayuntamiento, por lo que, en general, muchas de ellas son presa del clientelismo.

### En resumen

El Distrito Nacional registra un nivel bajo de incidencia de la pobreza, pero con grandes diferencias entre sus barrios. La Circunscripción 3 es la más poblada y la más pobre, con densidades de población superior a 38.9 mil personas por km<sup>2</sup> y niveles de pobreza que sobrepasan el 50%.

En tres de los barrios más pobres de esta zona se identificaron los principales problemas que explican la exclusión y la pobreza, entre los que están: el bajo nivel educativo, la cultura de la pobreza, la precariedades de los empleos, el contexto socioeconómico, el

contexto barrial, la pobreza de los activos productivos, la pobreza de la política social, los niveles de insalubridad y la falta de atención a las personas con discapacidad. Aunque en los barrios más pobres están los mayores niveles de organización social, lo cual abre una oportunidad de consolidar el capital social.

### V.10.3 Santiago

La población de la provincia de Santiago representa entre el 9% y el 10% de la población total del país. Históricamente, durante la década de los 60 y 70 registró un saldo de inmigración/ emigración neta prácticamente nulo. Es en la década de los 80 cuando empieza a ser receptora de población al alcanzar el 3.1% de toda la población que inmigró en ese decenio; mientras que en la década de los 90 recibió el 17.9% de la población que inmigró. En esta década es cuando se consolida el sector de las zonas francas.

En 2002, la incidencia de la pobreza en la provincia era de un 29% y estaba desigualmente distribuida (Mapa V.11), ya que en algunos municipios, como el de Navarrete alcanzaba el 44%; el 46% en Villa González; el 52% en San José de las Matas, y el 38% en Tamboril.

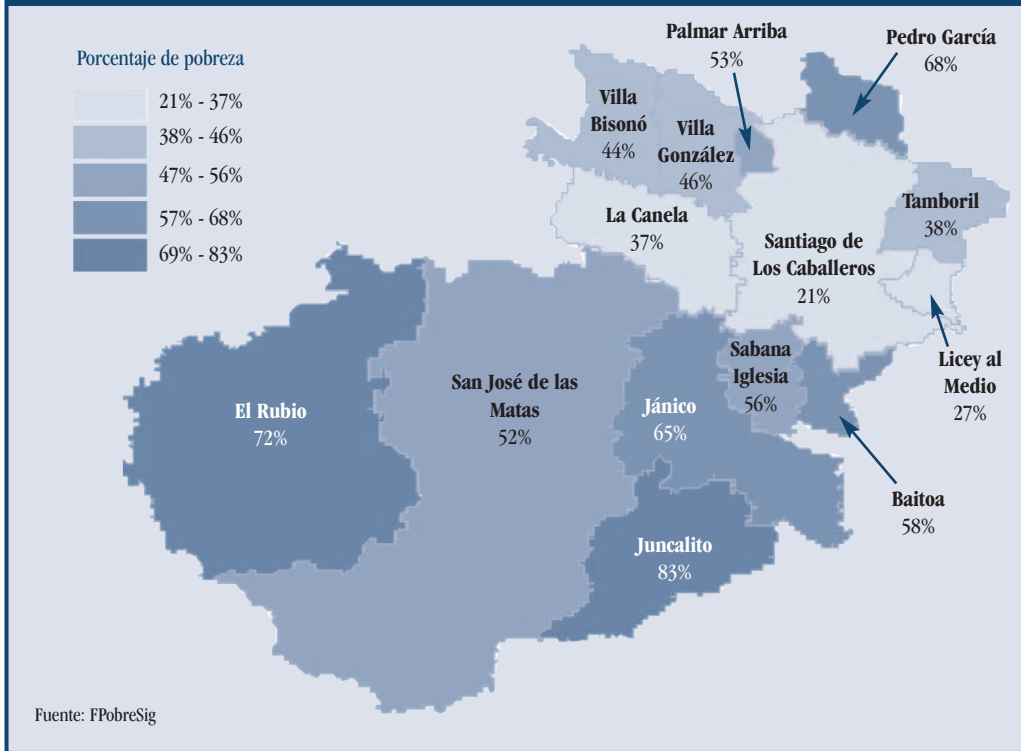
Según estudios<sup>78</sup>, en la región del Cibao hay cinco sistemas urbanos<sup>79</sup> (Santiago, Mao, Puerto Plata, La Vega y San Francisco de Macorís), cuyas ciudades centrales poseen a su vez relaciones constantes y relativamente dependientes con la ciudad de Santiago de los Caballeros<sup>80</sup>.

La tendencia de centralización en la ciudad de Santiago de los Caballeros ha provocado el surgimiento del “Santiago Metropolitano”, el cual quedaría compuesto por una zona de tejido urbano continuo (600 mil habitantes) y una zona periférica con características de urbanización no consolidada (más de 100 mil habitantes).

*La provincia de Santiago representa casi un 10% de la población total del país*



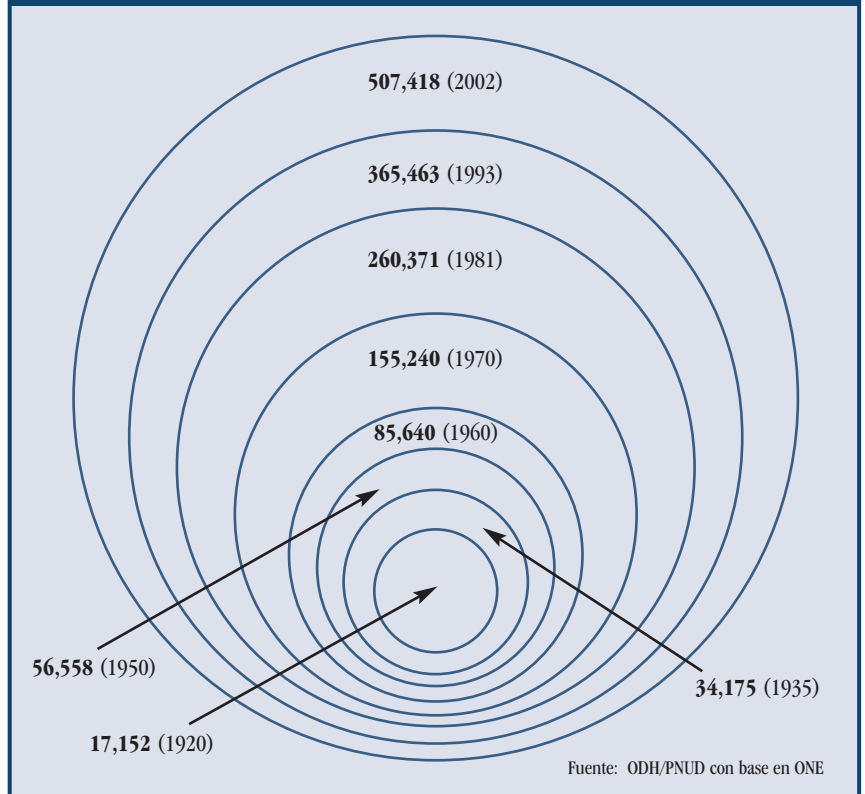
Mapa V.11 | Porcentaje de pobreza de la provincia de Santiago, 2002



Por otro lado, pueblos como Tamboril, Licey al Medio, Villa González y Navarrete se encuentran en avanzado proceso de conurbación con Santiago, mientras el corredor Santiago-Licey-Moca se encuentra presionado por la ubicación de todo tipo de actividades económicas, al igual que el corredor Santiago-La Vega. Toda esta área que se ha conurbanado, junto al Santiago Metropolitano, conforma lo que actualmente se denomina como “Gran Santiago”<sup>81</sup>.

Esta complejidad de la estructura urbana y del proceso de urbanización de Santiago demuestra que, en definitiva, no solamente es la fragmentación del territorio, con la creación de municipios y distritos municipales, lo que determina las dificultades de la gestión de las ciudades; sino la poca atención que ponen las autoridades municipales al crecimiento de sus centros urbanos sin ningún tipo de control. No es el tamaño de los municipios lo que determina los problemas de gestión de los servicios,

Gráfico V.11 | Evolución de la población de la ciudad de Santiago, 1920-2002



Cuadro V.22   ¿Dónde viven las y los santiagueros?, 2002		
Barrios con niveles de pobreza de	%	Cantidad
Menos de 10%	17%	87,527
10.1% - 20%	29%	145,472
20.1% - 25%	24%	122,286
25% en adelante	30%	150,316
Total	100%	505,601
Fuente: FPobreSig		

sino la capacidad que demuestren sus autoridades para promover la participación en una gestión municipal eficiente y con altos grados de participación y transparencia.

### Santiago de los 30 Caballeros

El municipio de Santiago multiplicó su población 5.9 veces entre 1960 y 2002, llegando a 507 mil personas en el último año. En 2007, estaría alcanzando 608 mil personas (Gráfico V.11). Esta población repre-

Cuadro V.23   Población que emigró (-) o inmigró (+) a una provincia en la década anterior como porcentaje de la población total de esa provincia al final de la década, 1960-2002								
Provincia	Inmigración (+) neta de la década anterior por provincia en % de la población de la provincia				Emigración neta (-) de la década anterior por provincia en % de la población de la provincia			
	60-70	70-81	81-93	93-02	60-70	70-81	81-93	93-02
SD <sup>a</sup>	24.8	27.0	7.6	5.7				
Az		11.1	7.2		-8.1			-12.2
Bao			2.4		-4.6	-17.7		-35.0
Bar	5.3					-8.8	-12.7	-8.0
Daj					-8.0	-29.2	-4.8	-29.8
Dua					-6.6	-21.7	-6.3	-16.6
ES					-22.7	-26.6	-13.1	-27.3
EP					-7.0	-19.8	-25.9	-18.8
Esp					-17.8	-18.6	-6.5	-5.6
HM					-13.1	-19.3	-12.3	-7.3
Ind				8.7	-12.2	-25.7	-19.4	
LA				25.4	-4.1	-27.1	-9.1	
LR	15.5	24.6	15.5	11.0				
LV					-5.7	-9.2	-5.7	-5.1
MC					-14.4	-14.9	-14.2	-1.2
MTS					-21.3	-34.7	-5.0	-8.1
MN		8.4	0.5		-2.9			-4.6
MP					-1.6	-16.1	-22.4	-8.8
PP				1.8	-15.9	-27.5	-1.5	
Ped	5.8			0.1		-10.5	-12.9	
Per				3.3	-9.3	-1.6	-2.2	
SPM	13.0	1.3	8.5	17.4				
SRod					-8.5	-21.6	-18.8	-22.4
Sal					-16.7	-31.0	-21.6	-24.0
Sam				3.8	-6.0	-14.5	-12.8	
SC		7.2	9.6	7.3	-2.7			
SJ					-5.2	-13.9	-20.5	-23.0
SRam			3.4		-11.8	-22.6		-26.7
Stgo	0.3		1.4	8.1		-0.1		
SJO					-13.4	-10.6	-28.1	-16.7
Val			18.3		-3.1	-12.4		-12.9
Total	5.8	8.8	4.3	4.8	-5.8	-8.8	-4.3	-4.8
<sup>a</sup> Santo Domingo incluye la provincia y el Distrito Nacional Fuente: ODH/PNUD con información de la ONE								

## Recuadro V.3 | Tendencias de la población

La población dominicana se multiplicó por 10 en aproximadamente 80 años, pasando de casi 900 mil habitantes, en 1920, a 9.2 millones en el año 2006 (aunque el ritmo de crecimiento intercensal ha venido disminuyendo). A partir de 2002 se requerían 36 años para duplicar la población, mientras que en la década anterior (1993-2002) se requerían 30 años.

### La densidad de población

La densidad demográfica ha crecido. En 2002 eran 176 personas por km<sup>2</sup> y para 2006 se estima 189 personas por km<sup>2</sup>. Si a estas cifras se le agrega la estadía anualizada de los visitantes no residentes (nacionales y extranjeros), se alcanzaría una población adicional de 114.1 mil personas, lo que representa el 1.24% de la población total estimada para 2006, registrando una densidad de 2.4 turistas por km<sup>2</sup>. En el año 2002, la población anualizada de turistas fue de 91 mil personas, lo que representaría un municipio adicional situado, en términos de población, entre Boca Chica (99 mil habitantes) y Villa Altigracia (78 mil).

### La concentración de población

El Distrito Nacional, la provincia de Santo Domingo, Santiago y San Cristóbal concentran 4.1 millones de personas, cerca de la mitad de la población total de país. Sólo la provincia de Santo Domingo y el Distrito Nacional tienen 2.7 millones de personas, concentrando casi un tercio de la población.

### Las provincias que menos crecieron

Las provincias que menos crecieron fueron Salcedo, El Seibo, Santiago Rodríguez, Elías Piña, Dajabón, San José de Ocoa, María Trinidad Sánchez, San Juan y Sánchez Ramírez, con un crecimiento inferior a la mitad del crecimiento de la población total.

### El crecimiento urbano

A partir de los 80, la población se ha convertido en urbana, mientras la tasa de crecimiento de la población rural se hizo negativa en la década de los 90.

### Se polariza el crecimiento

El cuadro B muestra el coeficiente de variación de la población de las provincias del país desde 1960 a 2002, del cual se pueden extraer tres conclusiones:

- 1) Se polariza la concentración de la población entre las provincias. Con el tiempo, las provincias con mayor población han ido aumentando de forma más acelerada que las provincias con menor población (de 0.908 sube a 1.768).
- 2) Las diferencias interprovinciales de la población urbana se ha mantenido relativamente constante en los últimos cuarenta años, con una ligera tendencia a la convergencia (termina en 2.181).
- 3) Las diferencias interprovinciales de la población rural han aumentado en el tiempo.

**Cuadro A. | Población total en millones, 1960-2006**

Años	Población total en millones	% Población urbana (1)
1960	3.0	30.5
1970	4.0	39.7
1981	5.5	52.0
1993	7.3	56.1
2002	8.6	63.6
2006	9.2	

(1) En República Dominicana, la población urbana se define de manera administrativa: la población que vive en municipios y distritos municipales  
Fuente: Censos, ONE

**Cuadro B. | Coeficientes de variación de la población total, urbana y rural de las provincias del país, 1960-2002**

Año	Total	Urbano	Rural
1960	0.908	2.182	0.656
1970	1.136	2.306	0.658
1981	1.520	2.475	0.716
1993	1.647	2.164	1.059
2002	1.763	2.181	1.127

Fuente: ODH/PNUD en base a ONE

senta alrededor del 56% del total de la provincia.

La ciudad de Santiago tiene una relativa baja densidad de población y la pobreza no tiene los niveles de hacinamiento de Santo Domingo. Aún más, Santiago es la ciudad con el nivel más bajo de pobreza del país (19%), aunque los municipios de alrededor de la ciudad registran niveles de pobreza muy superiores.

El barrio con mayor población pobre es La Ciénaga con 43 mil habitantes y una densidad de 9 mil personas por km<sup>2</sup>. La tasa de pobreza es del 33%.

En general, el 30% de los santiagueros vive en barrios con más de un 25% de pobreza y más de la mitad vive en zonas de más de un 20% de pobreza (Cuadro V.22 y Anexo V.22). Hay que constatar el hecho de que el municipio de Santiago registre mejor calidad de los servicios públicos y

menores niveles de pobreza relativa requiere un estudio más profundo para poder establecer los factores que han determinado esa situación, lo cual escapa a las posibilidades de este informe.

## V.II El movimiento de la población

Para el análisis del comportamiento de la población por provincias fue necesario reorganizar, retrocediendo en el tiempo, las

provincias, ya que algunas no existían en censos anteriores. En este sentido, se reagruparon los municipios según la división política del censo de 2002, lográndose establecer 31 entidades, ya que no fue posible desagregar los municipios para diferenciar entre la provincia de Santo Domingo y el Distrito Nacional; de manera que cuando se habla de Santo Domingo se está incluyendo la provincia y el Distrito Nacional.

Por lo demás, se hicieron visibles las provincias de San José de Ocoa, Monte Plata, Hato Mayor y Monseñor Nouel en los censos anteriores a 2002 (el resultado de este ejercicio aparece en el Anexo V.23).

### Algunas características

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

Durante los años 70 se produce un gran crecimiento de la población urbana, notablemente en Santo Domingo. De igual manera, se acelera la divergencia acumulada entre las provincias en el nivel de la población. En algunas provincias se registran tasas negativas de crecimiento de la población rural.

En los años 80, el crecimiento urbano, a pesar de explicar la mayor parte del crecimiento poblacional, se dio a una menor velocidad que en la década precedente.

La década de los 90 estuvo marcada por la reducción de la población en varias provincias, fenómeno que se da a pesar de que la población dominicana sigue en rápido aumento.

El Recuadro V.3 resume algunas tendencias del movimiento de la población en los últimos cuarenta años.

### V.II.I Las migraciones internas, 1960-2002

Para el análisis de las migraciones internas se utilizaron dos métodos de medición:

**Cuadro V.24 | Distribución neta de la emigración por provincia, 1960-2002**

Provincias <sup>a</sup>	¿A dónde fueron quienes emigraron? Distribución neta por provincias en %				¿De dónde provienen quienes emigraron? Distribución neta por provincias en %			
	60-70	70-81	81-93	93-02	60-70	70-81	81-93	93-02
SD <sup>b</sup>	86.8	84.8	53.5	38.1				
Az		3.2	4.6		3.1			6.2
Bao			0.8		1.3	2.8		7.8
Bar	2.5					2.5	6.7	3.5
Daj					1.8	3.3	1.1	4.5
Dua					5.7	10.1	5.7	11.5
ES					7.4	4.5	4.1	5.9
EP					1.6	2.5	5.4	2.9
Esp					10.8	6.2	4.2	3
HM					3.3	2.7	3.2	1.5
Ind				1.1	1.7	1.9	2.5	
LA				11.2	1.5	5.3	3.4	
LR	3.9	5.4	8.3	5.9				
LV					5.3	5.2	6.3	4.8
MC					4.3	2.5	4.4	0.3
MTS					8.9	7.1	2	2.7
MN		1.9	0.3		0.9			1.9
MP					0.9	5.1	12	3.9
PP				1.4	12.8	11.3	1.3	
Ped	0.3			0		0.3	0.7	
Per				1.4	3.2	0.4	1	
SPM	5.9	0.4	5.8	12.7				
SRod					1.8	2.5	3.8	3.2
Sal					6.4	6	7.1	5.6
Sam				0.9	1.4	1.9	3.1	
SC		4.3	12.9	9.4	2.2			
SJ					4.3	6.6	16.6	13.5
SRam			1.8		5.4	5.5		9.8
Stgo	0.5		3.1	17.9		0.1		
SJO					2.8	1.3	5.6	2.5
Val			8.9		1	2.4		5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

<sup>a</sup> Las provincias fueron reagrupadas según el censo de 2002

<sup>b</sup> Santo Domingo incluye la provincia y el Distrito Nacional

Fuente: ODH/PNUD con información de la ONE

el primero, pretende medir los flujos migratorios netos entre las provincias en el tiempo<sup>82</sup>. El segundo, toma como referencia el Censo 2002 y determina los movimientos de las personas a lo largo de la vida.

Los resultados del primer método aparecen en el Cuadro V.23, del cual podemos extraer las siguientes conclusiones:

- 1) El flujo neto de emigrantes o inmigrantes en la “década anterior” al año del censo, como porcentaje de la población total de cada censo, ha estado entre un 5 y un 8%.
- 2) La distribución de la inmigración neta por provincias muestra una clara tendencia a desconcentrarse.
- 3) En 2002, ocho provincias participaban con más de un 5% en el total de la emigración neta y generaban en conjunto el 65% de ésta. Estas son: San Juan, Duarte, Sánchez Ramírez, Bahoruco, Azua, El Seibo, Salcedo y Valverde.
- 4) Las provincias receptoras netas de inmigrantes tienden a crecer en el tiempo. En los años 70 fueron seis; en los 80, también seis; en los 90, diez, y en 2002 eran once.
- 5) El peso de la inmigración neta hacia Santo Domingo se ha reducido en términos de su población total (Cuadro V.24).
- 6) La Romana y San Pedro de Macorís son las dos únicas provincias que han sido receptoras netas de inmigraciones en las cuatro décadas.
- 7) La Altagracia fue la provincia que registró el nivel más elevado de inmigración neta en 2002 (25.4%) con relación a la década anterior, seguido por San Pedro de Macorís (17.4%), La Romana (11%), Independencia (8.7%) y Santiago (8.1%).
- 8) Hay catorce provincias que generan

emigraciones netas durante el período 1960-2002: Dajabón, Duarte, El Seibo, Elías Piña, Espaillat, Hato Mayor, La Vega, Montecristi, María Trinidad Sánchez, Monte Plata, Santiago Rodríguez, Salcedo, San Juan y San José de Ocoa.

- 9) Las tres provincias de mayor emigración neta en 2002 fueron: Bahoruco (35%), Dajabón (30%), El Seibo (27%) y Sánchez Ramírez (26.7%).

### **En resumen**

El movimiento migratorio neto entre provincias tiende a reducirse entre censos. El número de provincias receptoras netas tiende a crecer. Hay un núcleo duro de catorce provincias que han sido emisoras netas de población y solamente tres han sido receptoras netas en las cuatro décadas analizadas. Finalmente, el peso de Santo Domingo como receptora de emigración se reduce frente a provincias emergentes influenciadas por los cambios económicos.

*El movimiento migratorio neto entre provincias tiende a reducirse*

## **V.1.1.2 Las migraciones internas en 2002**

El segundo método para establecer los flujos migratorios internos se basa en el Censo 2002, comparando dónde nació la persona y dónde vive actualmente por regiones y provincias.

Como se aprecia en el Mapa V.12 los flujos mayores son de la región de El Valle hacia la región del Distrito Nacional, seguido por flujos de la región Norcentral, Nordeste, Cibao Central y Valdesia.

Hay intercambio entre las regiones: Noroeste y Norcentral; Cibao Central y Norcentral, aunque en magnitudes diferentes, y Este y Distrito Nacional.

### **¿A qué se deben las emigraciones?**

A lo largo de los últimos 40 años, la

población dominicana ha mantenido un nivel de movilidad geográfica relativamente elevado, con tres tendencias claramente diferenciadas: migraciones hacia Santo Domingo en los 70, dispersión provincial en los 80, y concentración en ciudades emergentes en los 90, asociada al nuevo patrón de acumulación de riquezas. Se ha evidenciado, además, la existencia de un núcleo duro de provincias que son emisoras netas y que no tienen asociadas actividades económicas dinámicas.

El patrón de migraciones internas, sobre la base del Censo de Población 2002, sugiere las siguientes conclusiones:

- 1) Las provincias con mayor empoderamiento son las que más atraen población. La relación es positiva entre el nivel de IEI por provincias y el porcentaje de población que inmigró a la provincia como porcentaje de los que nacieron allí (Anexo V.24).
- 2) La relación entre el nivel de privación humana y la emigración por provincias es positivo. A mayor nivel de privación mayor emigración (la población que emigró como porcentaje del número de personas que nacieron en la provincia) (Anexo V.26).
- 3) Las provincias intensivas en la actividad agrícola son las que registran una mayor tasa de emigración (Anexo V.27).
- 4) Las provincias que tienen un mayor empleo en la industria manufacturera y en el turismo son las que registran un menor coeficiente de emigración (Anexo V.25), aunque la asociación es menor que en el caso anterior (correlación estadística es 0.41 mientras que en la anterior es 0.66<sup>83</sup>).
- 5) Las emigraciones están positivamente asociadas con la pobreza estructural (Necesidades Básicas Insatisfechas) en

*Las provincias intensivas en la actividad agrícola son las que registran una mayor tasa de emigración*

**Cuadro V.25**

**Relación entre mujeres / hombres de quienes emigraron de su provincia natal, 2002**

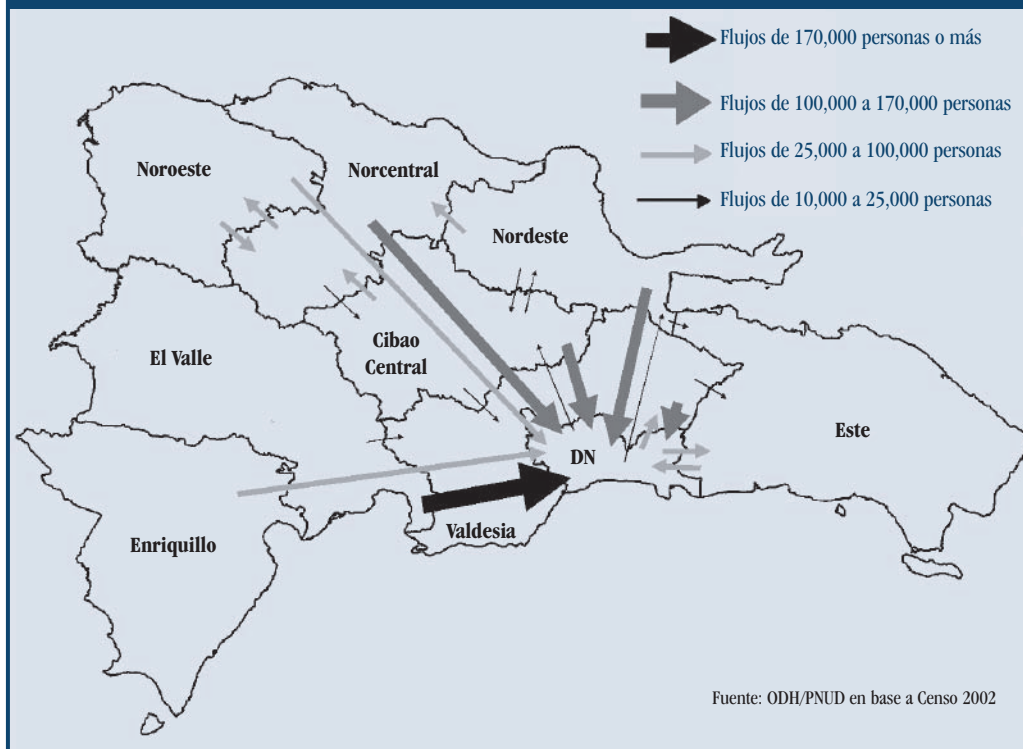
Provincias	Feminidad de las que emigraron
Az	1.262
Sam	1.227
ES	1.217
SJM	1.217
EP	1.203
LV	1.198
SJO	1.198
Ped	1.188
HM	1.169
MC	1.169
LA	1.165
MN	1.155
MP	1.151
SRod	1.151
Per	1.146
Bao	1.141
Dua	1.137
Sal	1.137
SRam	1.128
Bar	1.123
MTS	1.123
SC	1.119
Esp	1.114
Daj	1.110
PP	1.101
Stgo	1.083
Ind	1.079
SPM	1.053
LR	1.033
SD	1.016
DN	0.996
Val	0.988
Nacional	1.083

Fuente: ODH/PNUD con información de la ONE

mayor medida que con una pobreza de ingresos. De manera que, por cada aumento en un 10% de la pobreza estructural hay un 6% adicional de emigrantes<sup>84</sup>.

- 6) Se encontró que el movimiento migratorio está positiva y fuertemente corre-

Mapa V.12 | Flujos migratorios de 10,000 personas o más, por región



lacionado con el porcentaje de la población rural pobre en las provincias (Anexo V.28). De forma que, disminuir las condiciones de pobreza de las zonas rurales contribuye de manera importante a disminuir el proceso migratorio.

### V.1.1.3 ¿Cuáles son las características de las personas que emigran?

Para conocer las características generales de las personas que emigran a nivel provincial se trabajó con siete indicadores que comparan los que se fueron y los que se quedaron, diferenciados por sexo.

Estos indicadores comparan el nivel de urbanización, la edad, la educación, el trabajo en zonas francas, el nivel profesional y la rama de actividad donde trabajan, según sea población que emigró o se quedó en su provincia natal, diferenciada por sexo.

Los porcentajes correspondientes a cada provincia en cada uno de los indicadores fueron reagrupados en cinco intervalos de rangos iguales, ordenados de menor a mayor, a fin de que pudieran ofrecer un panorama general y comparable de la situación de cada provincia individualmente.

La comparación entre los que se fueron y se quedaron puede resumirse en los siguientes aspectos:

a) *Las personas que emigran son fundamentalmente mujeres.* El promedio nacional es que las mujeres emigran un 8% más que los hombres. En algunas provincias, la proporción de mujeres que emigraron con relación a los hombres es superior al 20% (Cuadro V.25).

b) *La proporción de personas “urbanizadas” que emigraron es un 21% mayor que las que se quedaron.* El porcentaje de

*La tasa de desempleo de las personas que emigraron es un 13% menor que la de las personas que todavía viven en su provincia natal*

mujeres “urbanizadas” con relación a los hombres es mayor en ambos casos (Anexo V.29). Hay 21 provincias en donde la relación de “urbanizados” entre el que emigró y no emigró está por encima de la media nacional.

c) *Las personas que emigraron son adultos* que están entre los 18 y 65 años de edad, sobrepasando el porcentaje de la población que tiene la misma edad, pero que no emigró en un 46%. No existen diferencias significativas por sexo.

d) *La proporción de población adulta que emigra está estrechamente relacionada con el nivel de pobreza*<sup>85</sup>.

e) *El porcentaje de personas que emigró y que ha hecho algún estudio postprimario es similar* (aunque ligeramente menor) a las personas que no emigraron. Las mujeres, emigradas o no, han hecho estudios post primarios en mayor proporción que los hombres.

En 25 provincias, quienes emigraron obtuvieron mejores logros educativos que los que no lo hicieron. En tres, la situación era similar (provincia de Santo Domingo, Espaillat y La Romana), mientras que en cuatro los que se quedaron registraron mejores niveles que los que se fueron: Puerto Plata, San Pedro de Macorís, Distrito Nacional y San Cristóbal.

f) *La tasa de desempleo de las personas que emigraron es un 13% menor que la de las personas que todavía viven en su provincia natal*. En ambos casos, las mujeres tienen mayores tasas de desempleo que los hombres y la brecha aumenta para las mujeres que emigraron frente a las que no emigraron.

La situación de desempleo por provincia entre quienes emigraron y quienes se quedaron es muy desigual, ya que en once provincias se registró un desempleo de los

que emigraron menor en un 20% de quienes se quedaron<sup>86</sup>; y solamente en cinco provincias los que no emigraron tenían un desempleo más bajo<sup>87</sup>.

g) *Los emigrantes son profesionales, en una mayor proporción*. Tanto entre las que migraron como las que no, el porcentaje de mujeres profesionales es mayor que de hombres, aunque la brecha es más amplia en el caso de quienes no emigraron. Hay quince provincias en donde la proporción de las y los emigrantes que son profesionales es un 50% mayor que quienes se quedaron<sup>88</sup>. Y solamente hay dos donde quienes se quedaron tienen mayor nivel profesional (Sánchez Ramírez y el Distrito Nacional).

h) *Las personas que emigran tienden a trabajar en zonas francas más que quienes no emigran*. Las mujeres trabajan en zonas francas con mucha más frecuencia que los hombres.

i) *La proporción de personas que emigraron y que trabajan en el sector agropecuario es menos de la mitad de los que no emigraron*. En ambos casos, este sector es dominado por la mano de obra masculina.

Recapitemos, el emigrante tiende a ser mujer, vivir en zonas urbanas, ser una persona adulta, con menor tasa de desempleo, empleado en el sector de las manufacturas, hoteles y restaurantes, comercio al por mayor y/o intermediación financiera y seguros.

### **En resumen**

Las migraciones entre provincias disminuyen entre censos. El número de provincias receptoras netas (a las que vienen más personas de las que se van) tiende a crecer en el tiempo. Existen 14 provincias que han sido emisoras netas de población, mientras que tres han sido receptoras netas en las cuatro décadas analizadas. Santo Domingo y el Distrito Nacional han sido las principales



receptoras, pero su peso se reduce frente a nuevas provincias emergentes, influidas por los cambios en el mundo económico.

La migración tiende a ser hacia provincias con alto empoderamiento individual y bajo nivel de privaciones. La gente tiende a irse de provincias agrícolas hacia provincias manufactureras. Las provincias pobres y con un alto porcentaje de población rural tienden a producir más emigración.

## V.12 Conclusión

Este capítulo ha discutido la forma en que la actividad económica ha perfilado el territorio dominicano. Se analizan las desigualdades en el territorio, lo cual depende de cómo, históricamente, la dinámica económica, social e institucional subyacente en la acumulación de capital ha ordenado las oportunidades, ha organizado las instituciones, la explotación de los recursos y ha propiciado la acumulación de capital social en el territorio nacional.

El territorio es más que una superficie perteneciente a una nación o a un municipio, es el espacio donde se concretizan las relaciones sociales, las relaciones de vecindad y solidaridad, y las relaciones de poder. El territorio sólo adquiere importancia en la medida en que es el asiento de espacios socialmente construidos y como artificio intelectual para entender y actuar a fin de lograr equidad.

Para el desarrollo humano, las oportunidades y las realizaciones en la vida no pueden depender de una “lotería de cuna” y del lugar de nacimiento, aunque es evidente que lo que las personas pueden ser o hacer difiere de un área geográfica a otra. Un desarrollo regional desequilibrado no sólo reduce las posibilidades de realizaciones en las regiones con más privaciones, sino que limita las oportunidades, reduciendo la capacidad de elección de las personas.

La desigualdad regional en República Dominicana es evidente. El territorio nacional se fragmenta y se polariza. Las informaciones disponibles así lo confirman. Las provincias de la región Suroeste más Monte Plata y El Seibo son las más pobres.

La disparidad existente entre el desarrollo alcanzado por determinados estratos sociales, territorios y ciudades, con respecto a muchos otros menos beneficiados del proceso de crecimiento económico, se manifiesta en la calidad de los servicios sociales y su acceso, en las infraestructuras productivas, en la calidad de las viviendas, la educación, la salud, los servicios públicos y en el entorno productivo privado que se genera.

Esta situación se puede corregir con políticas públicas que equilibren la desigualdad social que genera la dinámica del mercado. En el capítulo VII se presentan algunos lineamientos de intervención para compensar estos desequilibrios territoriales.





CAPÍTULO VI

# Sostenibilidad ambiental y desarrollo humano

**Los impactos del manejo  
inadecuado por décadas  
de los residuos naturales  
se sienten hoy.**

**Las sequías, la deforestación,  
el daño a las playas,  
los efectos de la contaminación  
en la salud, entre otros,  
comprometen las posibilidades  
de mejorar las condiciones  
de vida de la gente.**

# Sostenibilidad ambiental y desarrollo humano

En el capítulo I discutimos cómo a partir del concepto de desarrollo humano, entendido como la ampliación de las libertades reales de las personas para elegir lo que valoran en la vida, este informe desprende tres dimensiones:

- a) La dimensión del poder.
- b) La dimensión individual y colectiva de las capacidades y el empoderamiento.
- c) La dimensión local del desarrollo humano.

La dimensión del poder se explica por la debilidad del estado de derecho, lo cual implica que el acceso a las oportunidades está determinado en gran medida por el poder personal. La dimensión individual y colectiva se refiere a las capacidades y el empoderamiento, las cuales se portan individualmente, pero se construyen socialmente. Finalmente, la dimensión local viene dada por el hecho de que quienes se desarrollan son las personas, que viven bajo circunstancias y espacios concretos.

La calidad ambiental es un factor que influye en las circunstancias cotidianas en que viven las personas. El medio ambiente no se reduce a los ecosistemas ni a la ecología, ya que es el entorno que caracteriza y limita el desarrollo de los sistemas humanos. La relación entre medio ambiente y ecología es estrecha, pues los condicionantes biofísicos y las cadenas tróficas y de energía que los seres humanos comparten con las demás especies del planeta influyen directamente en la capacidad de carga del medio ambiente, convirtiéndolo en un condicionante del desarrollo.

## ***¿De qué trata este capítulo?***

Desde la perspectiva de la sostenibilidad como una condicionante para el desarrollo humano, este capítulo aborda la situación actual del medio ambiente y los recursos naturales en el territorio dominicano.

Para este informe, el territorio posee ciertas potencialidades de desarrollo cuyo aprovechamiento dependerá del modelo económico adoptado y de las fuerzas sociales que actúan en la zona. El manejo del medio ambiente puede aumentar o disminuir las potencialidades del territorio.

Desde una perspectiva local, el desarrollo humano implica entender el uso del territorio como resultado y condicionante de la construcción social del espacio<sup>1</sup>. El medio ambiente condiciona la producción de alimentos, la salud y la sostenibilidad de la vida como la conocemos. Estas consideraciones ambientales son el preámbulo necesario para entender los desequilibrios regionales, el capital social como mecanismo de construcción de poder local, la institucionalidad democrática y su relación con dicho poder.

## **VI.1 Algunas reflexiones sobre desarrollo humano y sostenibilidad**

La sostenibilidad, entendida como un problema exclusivo de equidad entre generaciones, plantea dos cuestiones: primero, la pertinencia ética de privar a personas pobres del acceso a los recursos naturales que podrían resolver sus necesidades inmediatas. Segundo, generaliza la percepción de que es un asunto exclusivamente de largo

*El deterioro ambiental en el país ha sido el resultado de patrones de explotación de los recursos en forma no sostenible*

plazo y que no beneficia a las generaciones presentes. Estos dos problemas tienen su origen, entre otros factores, en el desconocimiento de las complejas relaciones que existen en los ecosistemas, las cuales garantizan la vida como la conocemos hoy.

Por otra parte, la implicación política de plantear el tema de la sostenibilidad ambiental como un compromiso a futuro es una de las causas por las cuales hay poca identificación de la sociedad en cuanto a los beneficios inmediatos que ésta proporciona en materia productiva, de salud y de los servicios ambientales en general. Los daños ambientales afectan tanto a las generaciones futuras como a las presentes. Son un problema de hoy. La deforestación, la desertificación, la pérdida de fuentes de agua aptas para consumo humano, el daño de las playas, las muertes de los corales, etc., comprometen la capacidad de producir alimentos, ingresos, mejorar la salud y las condiciones de vida de la población en el presente.

Para este informe la sostenibilidad ambiental se concibe como un proceso continuo que debe ser trabajado tanto por y para las actuales generaciones como por y para las futuras, con énfasis en los arreglos institucionales y el papel de la participación de la ciudadanía en la gestión del medio ambiente y los recursos naturales (Recuadro VI.1).

#### Recuadro VI.1

#### **Dos consideraciones sobre la sostenibilidad en el enfoque de desarrollo humano**

Primero, la sostenibilidad es parte integral del concepto de desarrollo humano, es una dimensión más. Por lo tanto, hablar de “desarrollo humano sostenible” es una redundancia.

Segundo, la sostenibilidad implica una deuda entre generaciones, que va más allá de lo ambiental. Esa deuda se crea cuando hay un consumo o un uso de los recursos que compromete de alguna manera a las generaciones futuras. Así, la sostenibilidad puede ser social, cuando se acumulan déficits de educación, salud, etc.; política, cuando la cultura política diluye la participación ciudadana o cuando la política se vacía de contenido; económica, cuando se contraen deudas que de alguna manera no son pagables y, por supuesto, están las deudas ambientales.

### **VI.1.1 Un antropocentrismo equivocado**

El desconocimiento sobre las funciones y servicios que tienen los seres vivos en el medio ambiente ha dado lugar a un antropocentrismo equivocado, aunque hasta cierto punto inevitable. Esto responde a la tendencia del ser humano a considerarse el centro de todo, pero ésta es una visión incompleta de la realidad, que no entiende ni asume las interrelaciones que se dan entre las especies y los ecosistemas para conformar lo que llamamos medio ambiente. Estas interrelaciones son complejas y probablemente todavía no se conocen cabalmente, pero es un hecho que la supervivencia de la vida humana está indisolublemente ligada al mantenimiento de condiciones de supervivencia para las otras especies que habitan en la tierra.

### **VI.1.2 La falta de institucionalidad**

El deterioro ambiental en el país ha sido resultado de patrones insostenibles de explotación de los recursos naturales que, si bien han proporcionado beneficios económicos de corto plazo, han comprometido las posibilidades de desarrollo de la población en el presente y el futuro.

Esta situación es consecuencia de la falta de institucionalidad, de la cultura política y de los procesos sociales (especialmente políticos y distributivos) que han sido complacientes con las violaciones de las normas, sin considerar las condiciones de vida de la gran mayoría de dominicanas y dominicanos. Para lograr el desarrollo humano, esto tiene que cambiar.

En el mundo, la velocidad de los avances tecnológicos, el aumento de la productividad y de la población han hecho visibles más rápidamente los impactos ambientales. No hay que esperar generaciones para ver sus efectos en la calidad de vida de las personas: muchos recursos renovables se

agotan y otros tienen tiempo de vida limitado.

El cambio climático, la degradación de la capa de ozono y el deshielo de los cascos polares son una responsabilidad directamente asociada a los niveles y estilos de consumo y producción<sup>2</sup> de los llamados países desarrollados, lo cual reclama respuestas activas de gestión y cooperación internacional de estos países (Anexo VI.1). Cabe indicar que los llamados países en desarrollo, si bien no son los principales responsables del deterioro ambiental, tienen una cuota de responsabilidad y como signatarios de muchas de las convenciones internacionales tienen responsabilidades compartidas, aunque diferenciadas con los países desarrollados.

Los altos niveles de consumo y producción provocan la necesidad de ubicar espacios naturales que sirvan de sumideros a los desechos generados por los actuales patrones de consumo.

En República Dominicana, los desechos son manejados y dispuestos inadecuadamente; no se reciclan ni se incorporan como materias primas de otros procesos. En el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005, se constató cómo el modelo de desarrollo del turismo es un ejemplo claro del manejo inadecuado de los desechos generados<sup>3</sup>.

### **VI.1.3 Apostar a la tecnología no resuelve**

El desarrollo tecnológico tendría la capacidad de aliviar los problemas ambientales si pudiera generarse un capital más eficiente, que garantizara un bienestar per cápita igual o mayor con los mismos recursos.

Pese a esta posibilidad, la realidad es que las tecnologías se desarrollan en un marco social, económico e institucional de profunda inequidad, que cada día las hace más costosas e inaccesibles. Las normas de

los derechos de propiedad intelectual dificultan utilizar la tecnología para aliviar los problemas ambientales, ya que crean una renta monopólica sobre el conocimiento. Por lo tanto, existen relativamente pocas razones para ser optimistas ante las soluciones que ofrece la tecnología, puesto que el conocimiento es costoso y desigual en el mundo actual.

El control del impacto ambiental de las actividades humanas no es sólo una cuestión de acceso tecnológico. Está muy relacionado con la planificación de la política de desarrollo de una nación, desde infraestructuras hasta la promoción de determinadas actividades productivas adecuadas a las características y al potencial ambiental de una región. Pero va más allá: los impactos ambientales son acumulativos y, en algunos casos, globales.

La pregunta implícita es cómo fomentar una responsabilidad global con respecto a la sostenibilidad, que vaya más allá del consumo y que piense en la transferencia de conocimiento y tecnología como medios para perseguir el desarrollo. Los acuerdos multilaterales ambientales son un primer paso, pero no son suficientes, especialmente considerando las limitaciones que existen para fiscalizarlos.

En resumen, dadas las condiciones actuales de desigualdad social, económica e institucional, no hay bases para el “optimismo tecnológico” en los llamados países en desarrollo.

### **VI.1.4 Las políticas públicas**

En el enfoque de desarrollo humano, la libertad individual tiene que coexistir con las libertades de las demás personas, de manera que el límite de la libertad propia es la libertad ajena. Así, el desarrollo humano implica un proceso que hace a todas las personas igualmente libres. O sea, que la lógica

*No hay bases para el “optimismo tecnológico”, en particular en los países en desarrollo*

de la libertad implica la lógica de la equidad, aunque ser iguales en un sentido implica ser desiguales en otros. Por ejemplo, la equidad en el acceso a las oportunidades tiene resultados diferentes en las personas.

En este sentido, las políticas públicas deben establecer los límites de las libertades individuales cuando se trate de garantizar el bienestar y la calidad de vida de las mayorías en el presente o para futuras generaciones.

Por ejemplo, deben impedir el abuso de poder de una empresa que contamine y regular el uso del territorio para evitar que sea más vulnerable a la amenaza de fenómenos naturales. Este tipo de decisiones constituyen la base de la política ambiental en una sociedad dada y se concretizan en los arreglos institucionales e instrumentos de gestión de dicha política.

El Estado debe garantizar la equidad en el acceso a las oportunidades y al capital natural que no se encuentre en todas las

regiones; debe regular las actividades productivas, en función de las potencialidades biofísicas y de las necesidades de la población, y debe legislar y fiscalizar los arreglos institucionales.

En el ámbito local, la acción descentralizada del Estado debe preservar la coherencia en la gestión de un territorio (o región), a fin de preservar la integridad de una política de desarrollo. El compromiso es político y deliberado en la medida en que implica la asunción de la eficiencia, la equidad, el empoderamiento y la libertad como *modus operandi* fundamentales de las estrategias productivas y de desarrollo.

## VI.2 La gestión ambiental del territorio dominicano: ¿construyendo desarrollo humano?

El Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2000: “Desarrollo Humano en la República Dominicana” (INDH 2000)<sup>4</sup> rese-

### Recuadro VI.2 | Principales aspectos destacados por el capítulo ambiental del INDH 2000

El capítulo ambiental del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2000: “Desarrollo Humano en la República Dominicana” (INDH 2000) analiza las implicaciones de las actividades humanas en las condiciones ambientales del país y sus efectos en la sostenibilidad del desarrollo, basado en indicadores del estado de los recursos naturales y de la magnitud de los impactos humanos. El informe describe la riqueza de la diversidad biológica en el territorio dominicano, aunque lamenta la poca disponibilidad de información sobre la misma y la escasez de estudios. Particularmente, reseña la poca información sobre las especies de flora y fauna silvestre que necesitan ser protegidas, especialmente sobre su distribución geográfica, abundancia relativa y situación poblacional; también hace énfasis en el escaso conocimiento sobre los recursos genéticos del país.

Se destaca en el informe el carácter impreciso de los datos disponibles sobre cobertura boscosa, la cual se establece como 27.5% del territorio para el año 1996, según datos de la entonces Dirección de Recursos Naturales (DIRENA). Debido a las deficiencias en la información disponible y a los diversos métodos de estimación, se hace difícil establecer tendencias en la variación de la cobertura boscosa. Los distintos estudios citados por el informe indican 77% en 1923 (Zon & Sparkhawk), 11.5 % en 1965 (OEA), 22.6% en 1971 (FAO) y 19.6% en 1981 (FAO). El informe continúa con un recuento de los principales usos de la tierra, los esfuerzos de reforestación y los daños causados por desastres naturales. Con respecto al agua, se indica que para 1987 se utilizaba el 15% de los

recursos de agua dulce disponibles y que la población con acceso a agua potable había aumentado de 55%, en 1980, a 65%, en 1996 (80% en zonas urbanas y 46% en zonas rurales).

En relación con la contaminación del medio ambiente, el INDH 2000 indica que “la carencia de documentación confiable y sistematizada obstaculiza la evaluación de los niveles y magnitud de los problemas de contaminación en el país”. Se presentan estimaciones de generación de residuos sólidos, así como de contaminación del aire, de aguas interiores y costeras. En general, se concluye que la situación es preocupante, aunque no pueda cuantificarse. El capítulo incluye una amplia discusión sobre las políticas ambientales nacionales y la necesidad de que éstas sean coherentes con las políticas económicas del Estado dominicano. Con respecto a la relación medio ambiente y pobreza, el informe destaca que se trata de una relación de doble vía, donde las poblaciones más pobres suelen ser las más afectadas por la degradación ambiental, mientras son también uno de los principales agentes de esa degradación. El capítulo concluye señalando los retos, aspiraciones y necesidades identificadas en ese momento para lograr un desarrollo sostenible en República Dominicana. Entre estas necesidades se destacan implementar una serie de instrumentos legales y de políticas que fueron incorporados en la Ley 64-00, pero que aún no han sido puestas en práctica en su totalidad.

Fuente: INDH 2000



ñó en su capítulo III las principales características biofísicas del país, la riqueza de la biodiversidad local, el potencial y los retos del sector ambiental, la cobertura boscosa, las principales causas de la deforestación, las categorías de manejo de áreas protegidas, así como los retos y logros en su manejo. Se reseñaron también los impactos causados sobre el territorio por desastres naturales y se dimensionó la hidrología. Siete años después ha habido cambios importantes en el marco legal, institucional y en el aspecto biofísico. Algunos de los desafíos señalados en aquella ocasión han sido superados, otros aún no, al tiempo que han surgido algunos nuevos.

## **VI.2.1 Condiciones biofísicas y de calidad ambiental: ¿qué ha cambiado desde el INDH 2000?**

Las condiciones biofísicas son las características de los recursos naturales y los ecosistemas que describen su situación en un momento determinado. La calidad ambiental evalúa hasta dónde el estado actual o previsible de alguno de los componentes básicos de los recursos naturales permite que el medio ambiente desempeñe adecuadamente sus funciones como sistema que rige y condiciona las posibilidades de vida en la tierra.

En este acápite se describen las condiciones más relevantes, señalando las diferencias con respecto a lo reseñado en el INDH 2000 (Recuadro VI.2).

### ***La cobertura boscosa***

La situación del bosque en República Dominicana es resultado de un proceso histórico relativamente complejo, cuyo origen se remonta a los años 40 y al trujillismo, época de intensa explotación maderera. Esta práctica cambia posteriormente con la política del ex presidente Balaguer (1966-1978 y 1986-1996), quien limitó el negocio de los aserraderos y el corte de árboles, utilizando

para ello métodos represivos de control y fiscalización a través de las Fuerzas Armadas<sup>5</sup>.

Según un estudio de la Organización de Estados Americanos (OEA) de 1967, (seis años después de la muerte de Trujillo) en el país quedaban apenas 5,625 km<sup>2</sup> de bosque (aproximadamente un 12% del territorio nacional).

Para 1980, la cobertura boscosa se había incrementado a 9,500 km<sup>2</sup> (casi un 20% del territorio), en 1998 se estimaba en 13,266 km<sup>2</sup> (aproximadamente un 27.5% del territorio)<sup>6</sup>, según el INDH 2000. El dato más reciente de cobertura corresponde a 2003 y la establece en un 33% del territorio, equivalente a 15,852 km<sup>2</sup>.

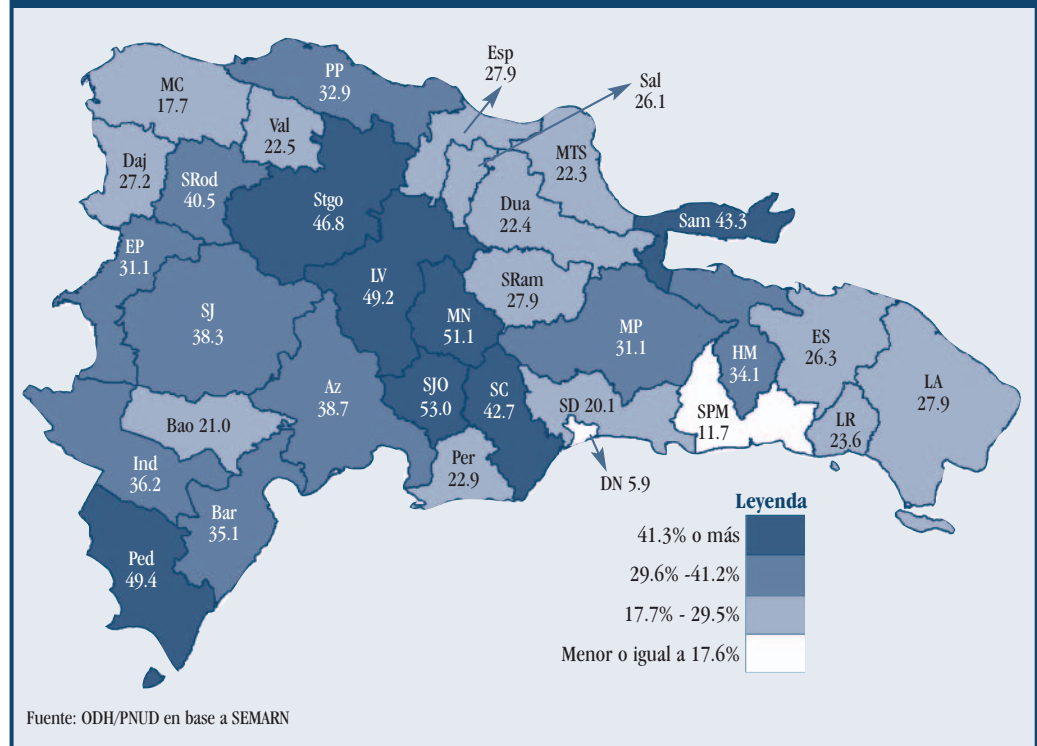
El perfil ambiental de 2001<sup>7</sup> atribuye la recuperación de los bosques a las siguientes razones:

- El subsidio al gas licuado de petróleo.
- El crecimiento de los sectores industriales y la migración campo-ciudad.
- Los programas de reforestación impulsados por el gobierno.
- La expansión en número y tamaño de las áreas protegidas.

Adicionalmente, la represión y el control militar de la Dirección General de Foresta jugaron un rol primordial en frenar la tumba de árboles. Otros autores<sup>8</sup> consideran que la diversificación de la economía dominicana también ha jugado un rol positivo con respecto a la cobertura boscosa, al disminuir la presión del conuquismo en las zonas de montaña. El análisis de los mapas de cobertura y uso del país permite afirmar que la política de conservación de áreas protegidas fue efectivamente una de las principales causas de la recuperación, ya que, en general, la cobertura boscosa remanente en el país coincide con áreas protegidas.

*En las últimas cuatro décadas ha aumentado la cobertura boscosa*

Mapa VI.1 | Porcentaje del territorio cubierto por bosques, 2004



Los bosques están distribuidos en todo el territorio nacional. En algunas provincias es más de la mitad (50%) del territorio provincial, como en San José de Ocoa y Monseñor Nouel. En Pedernales, La Vega, Santiago, Samaná, San Cristóbal y Santiago Rodríguez está entre el 40% y el 50% del territorio, y en nueve provincias está entre el 30% y el 40% (Mapa VI.1). La distribución de esa cobertura en los distintos tipos de bosque se muestra en el Cuadro VI.1 y Anexos VI.2 y VI.3.

Los dos tipos de bosques más importantes son: bosque seco y latifoliado húmedo, que representan cerca de las dos terceras partes de los bosques del país.

### Bosque seco<sup>9</sup>

Los bosques secos, mayormente secundarios en proceso de regeneración, han sido sometidos durante décadas al impacto humano y se extiende por el 9.3% del territorio nacional. La mayor parte de todos los bos-

ques secos se encuentran en Azua (16.3%), ocupando el 39% del territorio de la provincia. Sigue Pedernales, quien concentra el 14%, ocupando un tercio del territorio, y San Juan (11%).

### Bosque latifoliado húmedo<sup>10</sup>

El bosque latifoliado húmedo se presenta en todos los sistemas montañosos y provincias del país, teniendo en algunos lugares características especiales como en Los Haitises. Este tipo de bosque ocupa el 9.3% del territorio nacional. Las mayores concentraciones están en: Monte Plata, con un 14.5% del total; seguido por Hato Mayor, 10%; El Seibo, y Puerto Plata, con cifras que rondan el 9%.

En Hato Mayor, el bosque latifoliado húmedo representa un tercio del territorio, y en provincias como Samaná, Monte Plata, Sánchez Ramírez, Puerto Plata y Salcedo, más de un 20%.

En el Recuadro VI.3 se presenta una sucinta comparación histórica de los procesos seguidos por Haití y República Dominicana en el manejo de los recursos forestales.

### **Incendios forestales**

A pesar del incremento en la cobertura, los incendios forestales se siguen verificando con cierta frecuencia e intensidad<sup>12</sup>. Según estimaciones de la Subsecretaría de Recursos Forestales de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARN), entre 1981 y 2000, se registraron 1,365 incendios forestales, que afectaron a 72,796 hectáreas de bosque. Sin embargo, estas estadísticas no se comparan con el impacto causado por los incendios forestales de febrero y marzo de 2005, en los que, según estimaciones de la Secretaría, en menos de dos meses alrededor de 30,000 hectáreas de bosque fueron afectadas (300 km<sup>2</sup>). El 8% sufrió daños severos.

En esa ocasión, se combinaron una aguda sequía con un patrón de vientos favorables que dispersaron el fuego mucho antes de que pudiera ser controlado. Esta crisis reveló las limitaciones que la SEMARN enfrenta para controlar y combatir los incendios forestales, tanto en términos de equipos como en recursos humanos para atender siniestros de la magnitud en la que se verificaron en 2005.

Por otro lado, se muestra que las autoridades no comprenden suficientemente la realidad campesina ni tienen un entendimiento de la percepción de la población rural sobre el uso de los recursos naturales. Estos factores no se tomaron en cuenta a la hora de diseñar los instrumentos de control. De hecho, estos instrumentos siguen siendo autoritarios, restrictivos y persecutorios, reduciendo su eficacia a mediano y largo plazo. Lamentablemente, no se ha logrado un cambio en la relación de las personas del campo con el bosque, que se encamine

<b>Cuadro VI.1   Distribución de la cobertura boscosa por tipo de bosque<sup>11</sup>, 2004</b>		
<b>Cobertura boscosa</b>	<b>Km<sup>2</sup></b>	<b>% del total</b>
Bosque conífero denso	2,422.2	5.0
Bosque conífero abierto	360.9	0.8
Bosque latifoliado nublado	1,569.3	3.3
Bosque latifoliado húmedo	4,669.8	9.3
Bosque latifoliado semi-húmedo	2,058.1	4.3
Bosque seco	4,437.6	9.2
Bosque de humedales salobres (mangle)	294.0	0.6
Bosque de humedales de agua dulce (drago)	40.8	0.1
<b>Totales</b>	<b>15,852.6</b>	<b>32.9</b>
Fuente: SEMARN, 2004.		

hacia un modelo de gestión participativo que involucre a las personas interesadas haciéndolos más responsables. Tampoco se han desarrollado instrumentos que modifiquen el manejo del bosque como recurso, debilitando la sostenibilidad de los resultados positivos en ausencia de una fuerte fiscalización.

### **Calidad ambiental**

La Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales publicó un diagnóstico, elaborado en 2003, en el que se identifican los puntos más contaminados de República Dominicana. En dicho informe se plantea que los municipios de Santiago, La Vega, San Pedro de Macorís, Bonao, La Romana, Haina y el Gran Santo Domingo<sup>13</sup> son los más contaminados, presentando problemas de contaminación sónica, atmosférica, de ríos y cañadas, de suelos y del mar. Ese mismo informe establece que los ríos más afectados son: Ozama, Yaque del Norte y Yuna.

El Gráfico VI.1 muestra el porcentaje de la población que en cada provincia percibe

*No se ha logrado una conservación de los bosques que involucre a las personas interesadas*

Recuadro VI.3

**Resumen histórico del origen de las diferentes condiciones ambientales de las dos naciones que conforman La Hispaniola**

Época	República de Haití	República Dominicana
Época precolombina	Los taínos practicaban la agricultura de tumba y quema, y sembraban principalmente yuca, tabaco y maíz que habían traído consigo desde Suramérica y cuya introducción había desplazado parcialmente la flora nativa. A pesar del uso intensivo del fuego para la agricultura, la baja presión poblacional facilitaba los procesos de regeneración de las plantas, además de que no se utilizaban numerosas áreas. Los espacios vírgenes eran aún numerosos y se encontraban usualmente alejados de los centros de cacicazgos donde se concentraba la mayor parte de la población indígena.	
Época colonial	Se inicia un intenso proceso de desmonte, tanto para suplir la exportación de madera preciosa como para alimentar las necesidades energéticas de los ingenios cañeros de la época. Se estima que para 1785 había unos 700,000 esclavos y esclavas trabajando en la producción de azúcar, lo que destaca el carácter de empresa colonial que se desarrolló en el este de la isla, donde el principal objetivo de Francia era la explotación económica del territorio.	El período se caracteriza por las actividades ganaderas y azucareras incipientes, gracias a la baja densidad poblacional. Para 1785 se estima que en la parte española de la isla había solamente unos 30,000 esclavos y esclavas trabajando en la producción de azúcar, debido al poco apoyo de la corona española para el desarrollo de esta actividad.
Período independentista (Siglo XIX)	Con la revolución haitiana, los antiguos esclavos dividieron las grandes plantaciones en pequeñas granjas agrícolas para que cada esclavo liberado tuviera su propio medio de producción. La agricultura intensiva dificultó los procesos de regeneración vegetativa; además de que los terrenos son mayormente escarpados y no aptos para la agricultura.	En este período la actividad maderera de baja intensidad; las exportaciones se vieron seriamente disminuidas con las guerras de independencia y re-atauración que siguieron en el siglo XIX.  La actividad azucarera aumenta, pero todavía es menos intensiva que en el lado haitiano. La producción de café y tabaco también cobra importancia.
El Siglo XX	Este siglo se caracteriza por el gran incremento poblacional. La presión sobre los recursos forestales y de suelos y aguas lleva a procesos avanzados de deterioro. La caída del régimen de Duvalier y los intensos procesos políticos que se han verificado posteriormente crearon una situación de inestabilidad política, siendo el incremento de la pobreza extrema una de sus consecuencias directas; esto a su vez fomentó el proceso extractivo de recursos naturales y la agricultura de supervivencia en laderas. Además, el violento proceso político ha conllevado a un profundo debilitamiento del papel de las instituciones. Se estima que sólo el 3% del territorio haitiano posee cobertura boscosa y sólo el 0.3% de su territorio está bajo protección; mientras que el 33% (unos 9,100 Km <sup>2</sup> ) de éste es considerado tierra arable y de cultivos permanentes. El promedio de pérdida de cobertura boscosa entre 1990 y 2000 fue de 5.7%. La carencia de cobertura vegetal impide la infiltración de agua al subsuelo favoreciendo la escorrentía, que a su vez influye en la pérdida de caudales de los ríos, en la erosión de los suelos y en la vulnerabilidad a eventos meteorológicos como huracanes y lluvias. La erosión y la falta de agua comprometen la capacidad de un territorio para la producción de alimentos.	A finales del siglo XIX, los incipientes intereses azucareros comenzaron a desplazar de las planicies a los pequeños campesinos mediante la adquisición de los terrenos llanos y el debilitamiento del sistema de terrenos comuneros.  En los años 50, el intenso aprovechamiento maderero causó una importante pérdida de cobertura boscosa. A partir de 1967 se cierran los aserraderos, se prohíbe el corte y se inicia un proceso de conformación de áreas protegidas, la mayoría de ellas en zonas montañosas. Esto se complementó con una política de subsidio al Gas Licuado de Petróleo (GLP) y distribución de estufas de GLP.  A finales del siglo pasado, se produjo un movimiento importante hacia una regulación ambiental moderna del territorio dominicano, que culminó con la aprobación en el año 2000 de la Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales y la creación de la Secretaría de Estado del mismo nombre. La cobertura boscosa a 2003 es de casi un 39% del territorio dominicano, siendo cerca del 60% del territorio de vocación forestal. Actualmente, más del 20% del territorio dominicano está bajo protección, con más de 70 áreas protegidas en diferentes categorías.
Causas básicas de las diferencias	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Mayor disponibilidad per cápita de tierras en la parte dominicana y mayor calidad relativa de los suelos y mayor pluviometría en la parte este de la isla.</li> <li>2) Más tierras llanas para cultivos en el este de la isla, lo cual retrasó la intervención humana en las laderas y montañas.</li> <li>3) Ausencia por varios siglos de una industria azucarera en gran escala en República Dominicana, lo que hizo que la explotación del bosque para el uso de leña fuera más tardía.</li> <li>4) Cambio en el modelo económico en los ochenta, que transformó el contenido de la ruralidad en República Dominicana.</li> <li>5) Política deliberada de protección de los bosques en República Dominicana a partir de los 60.</li> <li>6) En las últimas dos décadas, la situación política haitiana ha dificultado la implementación de instrumentos de gestión ambiental y de los recursos naturales que puedan influir positivamente en paliar la degradación medio ambiental.</li> </ol>	

Fuente: ODH 2006 con base en: Moya Pons, 1994. McPherson (2003). Diamond, 2005. CARICOM 2002.

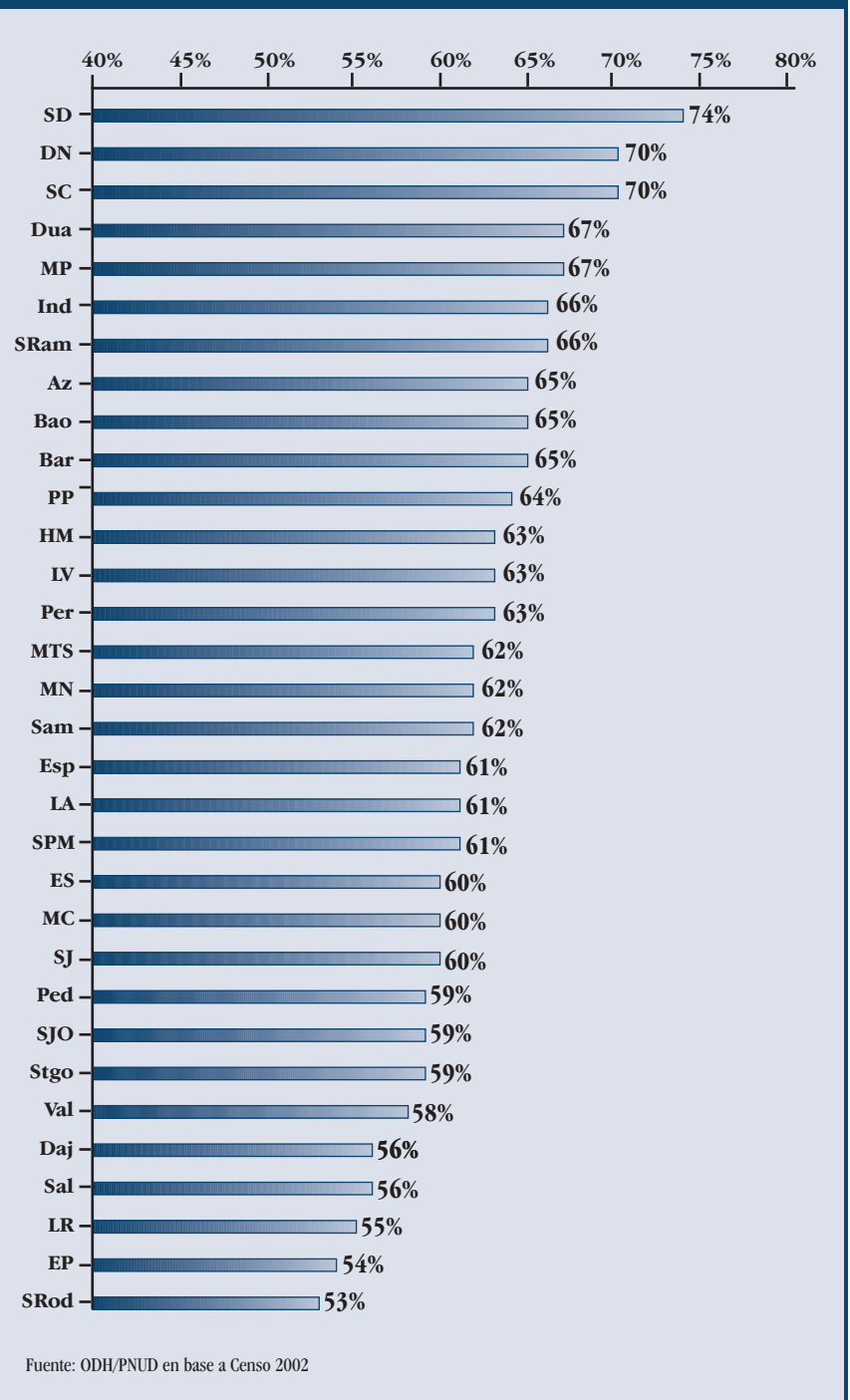
vivir en un entorno contaminado, según reportaron en el Censo 2002. El 74% de los habitantes de Santo Domingo percibe estar cerca de una fuente de contaminación, y lo mismo opina el 70% de los censados en el Distrito Nacional y San Cristóbal. También el 67% de las provincia Duarte y Monte Plata y el 66% de Independencia y Sánchez Ramírez. Llama la atención que, a excepción de Santo Domingo y San Cristóbal, la población de las demás provincias identificadas como más contaminadas por el informe de la SEMARN están entre las que tienen una menor percepción de contaminación.

El 66% de los hogares dominicanos afirma vivir cerca de alguna fuente de contaminación ambiental, según el Censo 2002. El problema de calidad ambiental que más ampliamente se percibe es el ruido, identificado como un problema de contaminación por el 30% de los censados. En segundo lugar está la basura, seguida de las aguas estancadas y las cañadas<sup>14</sup> (Cuadro VI.2).

En algunas provincias, como en Es-paillat, Salcedo, Duarte y Pedernales, las granjas y pocilgas se encuentran entre los tres primeros lugares. Es interesante señalar que las bombas de gasolina no se perciben como una fuente de contaminación de importancia (menos de un 1% de las personas encuestadas las señala como tal). Sin embargo, las fugas de hidrocarburo y los vapores que se emiten desde los tanques soterrados de las bombas de gasolina afectan a los recursos de agua subterránea y la calidad del aire, respectivamente (Anexo VI.4).

Aunque los problemas de contaminación identificados por la población en censos y encuestas representan problemas reales, no es posible establecer cuantitativamente la magnitud y la fuente de la contaminación ambiental en un territorio a partir de estas percepciones. Los principales y más peligrosos contaminantes ambientales no pueden determinarse con los sentidos.

**Gráfico VI.1** | Porcentaje de hogares que percibe vivir cerca de fuentes de contaminación, por provincia, 2002



Debido a que en el país no existen sistemas ni redes de monitoreo de calidad ambiental, que permitan establecer de manera precisa las condiciones del ambiente a través del tiempo, es imposible evaluar tendencias,

*El 66% de la población nacional afirma vivir cerca de alguna fuente de contaminación ambiental.*

Cuadro VI.2		Porcentaje de hogares que declararon sufrir de contaminación en el Censo 2002, según tipo de contaminación
Tipo de contaminación	% de hogares que declararon sufrir de este tipo de contaminación	
Ruido vehículos	30	
Basura	19	
Aguas estancadas	16	
Cañada	14	
Música alta	12	
Pocilga-granja	7	
Ruidos fábrica o taller	4	
Ruidos planta	4	
Humo o gases	3	
Desechos fábrica	1	
Envasadora	1	
Bomba gasolina	1	
Ninguna contaminación	34	
% de hogares con al menos una fuente de contaminación	66	
Fuente: Censo 2002		

riesgos o el simple cumplimiento de la normativa vigente.

### Calidad de agua

La contaminación hídrica tiene implicaciones sociales y ambientales: encarece el abastecimiento de agua para consumo humano al requerir mayores niveles de tratamiento; expone a la población a enfermedades por consumo, contacto directo o a través de los alimentos, e impide el desarrollo normal de la fauna y flora en los ecosistemas acuáticos y de riberas. En general, la calidad del agua afecta principalmente a mujeres, niños y niñas, tanto por su vulnerabilidad a diferentes infecciones como por la responsabilidad que la sociedad asigna a las mujeres sobre la salud de todas las personas del hogar.

En el país no existe un sistema de monitoreo de la calidad del agua<sup>15</sup>. Algunas medi-

ciones de tres parámetros básicos (DBO<sup>16</sup>, coliformes fecales y amoníaco) en los ríos Yaque del Norte, Ozama y Yuna indican que éstos no cumplen con los niveles mínimos establecidos en las Normas Ambientales de Calidad de Agua y Control de Descargas establecidas por la SEMARN para aguas clase A o B (destinadas al consumo humano, riego o usos recreativos), y ni siquiera cumplen con las normas para aguas clase C (cuyo único uso aceptable es la navegación) en algunos tramos.<sup>17</sup>

La calidad del agua en las costas dominicanas es un punto de preocupación. La cobertura de tratamiento de las aguas residuales es inferior al 7%, lo que implica que casi la totalidad de las aguas residuales se vierten, a los ríos, al subsuelo o al mar, con todos los contaminantes físicos, químicos y biológicos que adquiere el líquido por el uso humano cotidiano.

Esta carga contaminante y de sedimentos viaja a través de los ríos e impacta también la calidad del agua en las playas, afectando la actividad turística.

### Calidad de aire

Hay menos información histórica y sistemática sobre la calidad del aire de la que existe acerca de la calidad del agua. En la mayoría de las ciudades del país no se han hecho mediciones de inmisión<sup>18</sup>, por lo que se dispone solamente de datos aislados de emisiones de algunas fuentes fijas.

El hecho de que las infecciones respiratorias agudas han superado a las enfermedades diarreicas como principal causa de morbi-mortalidad en distintos momentos y localidades en los últimos años, puede considerarse como evidencia indirecta del impacto de las emisiones y del deterioro de la calidad del aire en República Dominicana.

En el capítulo IV se constató que las enfermedades respiratorias son la segunda

causa de muerte y la principal causa de consultas en la población general por regiones de salud.

También es una señal de preocupación la alta incidencia de alergias, asma y enfermedades de la piel en ciertas localidades del país<sup>19</sup>. En las mediciones realizadas por Abt Associates (2001) en Haina, Santo Domingo y Santiago, se encontró que la cantidad de partículas en el aire de diámetro menor a 2.5  $\mu$ <sup>20</sup> (PM 2.5<sup>21</sup>) estuvo, consistentemente, por encima de los valores recomendados por las normas de Calidad de Aire<sup>22</sup>. Un material particulado tan fino (PM2.5) provoca problemas respiratorios agudos y crónicos, y representa un alto riesgo para la salud pública.

### **Residuos sólidos**

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

Existen pocos estudios realizados en el país sobre la generación y caracterización de residuos. Entre los más recientes, se encuentra el realizado para el Ayuntamiento del Distrito Nacional por la Agencia Internacional de Cooperación Japonesa (JICA). Dichos estudios establecieron que las tasas de generación de residuos sólidos per cápita por día para el Distrito Nacional, eran los siguientes, en promedio: 1.05 kg/hab/d, para sectores de altos ingresos; 0.82 kg/hab/d, para sectores de ingresos medios, y 0.59 kg/hab/d, para sectores de bajos ingresos. Estos resultados son comparables con los de lugares con un Producto Interno Bruto (PIB) per cápita más alto que el de República Dominicana, como Venezuela y algunas ciudades de Estados Unidos.<sup>23</sup>

En el país la cobertura de servicio de recogida de basura por parte de los ayunta-

mientos era de apenas un 56% en 2002<sup>24</sup>. En algunos municipios, como Salcedo y Samaná, la cobertura reportada es de tan solo un 30%. Esta situación se explica en parte por el hecho de que los ayuntamientos tienden a brindar el servicio de recolección sólo a los centros urbanos dentro de sus municipios, mientras que los residuos de las zonas rurales son quemados o arrojados a ríos y cañadas.

Independientemente del esfuerzo que puedan hacer los ayuntamientos, el manejo de los residuos sólidos es también una responsabilidad ciudadana, como en la reutilización y reciclaje de materiales que pueden ser aprovechados (Recuadro VI.4).

El método de disposición final más comúnmente empleado en el país es el de vertederos. Estos son, con la excepción de Duquesa en Santo Domingo, simples depósitos de basura a cielo abierto, sin ningún control ambiental.

La falta de controles ambientales convierte a los vertederos en fuentes de contaminación del agua, el suelo y el aire. Las aguas superficiales se contaminan por escorrentía directa y por la práctica común de colocar los vertederos a orillas de ríos y arroyos o en cañadas, de manera que las lluvias arrastran los desechos.

Además, se contaminan las aguas subterráneas por la infiltración de lixiviados<sup>25</sup>, que también contaminan el suelo. Los vertederos no controlados son propensos a incendios, tanto espontáneos como provocados por sus operadores para maximizar el uso del espacio. Frecuentemente, son reportados por los medios noticiosos dominicanos incendios en los vertederos de Rafey (Santiago) y Haina (Bajos de Haina), que ocasionan significativas molestias y problemas de salud a las poblaciones circundantes.

En el caso de Duquesa, el vertedero del

*No existe un sistema de monitoreo de la calidad del agua ni de tratamiento de las aguas residuales*

## Recuadro VI.4 | El manejo de la basura, una responsabilidad ciudadana

Uno de los principios fundamentales establecidos en la ley dominicana sobre medio ambiente es el de la corresponsabilidad. En su artículo 5, establece que es una responsabilidad del Estado, de la sociedad y de cada habitante del país proteger, conservar, mejorar, restaurar y hacer un uso sostenible de los recursos naturales y el medio ambiente. También plantea de manera específica la responsabilidad de eliminar los patrones de producción y consumo no sostenible. Pero éste es un principio que no puede ser impuesto, sino que tiene que ser comprendido y asumido por cada persona en cada una de sus actividades diarias.

Uno de los más claros ejemplos de esto es el tema de la gestión de residuos sólidos (“basuras”). Un estudio realizado en el Distrito Nacional ha medido la generación promedio de residuos en los hogares en 0.82 kg de residuos por persona por día (los hogares más ricos generan por lo menos el doble de residuos que los hogares más pobres, en algunos casos hasta 3 veces más). Asumiendo este número como aproximadamente representativo de las familias de Santo Domingo, el área metropolitana genera, sólo en residuos de origen doméstico (sin incluir comercios, oficinas e industrias), 2,460 toneladas diarias de residuos, que equivale a 900,000 toneladas en un año. Para poner este número en perspectiva, tomado la densidad promedio medida en el mismo estudio mencionado, esta cantidad de residuos equivaldría a una loma de basura de tres pisos de altura en un área equivalente a la del Jardín Botánico (sólo en un año!).

Fuente: ODH/PNUD en base a JICA y ADN 2006

### El empoderamiento para tratar la basura

Independientemente de que la gestión de residuos es una responsabilidad de los gobiernos municipales, la generación de residuos es una responsabilidad de cada persona y de las empresas. El lema de la gestión de residuos moderna es “Reducir, Reutilizar y Reciclar”, conocidas como las tres R. Sólo un esfuerzo individual puede hacer posible la implementación de este lema. Es cuestión de decisiones y compromisos individuales el generar menos residuos por persona (por ejemplo: usar menos envolturas y menos utensilios desechables); la reutilización es igualmente una decisión individual, muchas de las cosas que botamos aún tienen posibilidad de uso; en el caso del reciclaje es necesario que exista un mercado para el material reciclado y es preferible que haya una estructura municipal para facilitar el proceso, pero aún en este caso es posible hacer un esfuerzo individual, ya que en el país, y particularmente en el área metropolitana de Santo Domingo, existe un amplio mercado para productos reciclables (vidrio, plástico, papel y cartón).

Cada tonelada de residuos que termina en un vertedero es un desperdicio de recursos (materia y energía) que se desechan a veces por desconocimiento, pero mayormente por no tener un compromiso real con los objetivos de conservación ambiental y desarrollo sostenible.

Gran Santo Domingo, a mediados de los años 90 el basurero que operaba allí fue mejorado con apoyo del gobierno japonés. Se cubrió la parte del vertedero que ya no se encontraba en operación, se instalaron ductos para ventilar los gases y se diseñó un plan de explotación del espacio restante. Actualmente en Duquesa se hace compactación y cobertura diaria de residuos, pero no se manejan adecuadamente los lixiviados, ni el aprovechamiento de los gases.

El vertedero de Duquesa se caracteriza, además, por recibir diariamente la visita de unos 200 “buzos”, que buscan “mercancías” (metales, botellas, plásticos) en las montañas de basura para luego venderlas. (Recuadro VI.5).

En cuanto a la gestión de residuos peligrosos, la responsabilidad recae sobre el generador del residuo, siendo la SEMARN el organismo responsable de establecer las normas y fiscalizar su cumplimiento. En el país existen muy pocas facilidades para el

tratamiento y disposición de residuos peligrosos. Las empresas que por compromisos internacionales deben de cumplir con las normas de países desarrollados (principalmente de Estados Unidos) exportan algunos de sus residuos hacia esos países y entregan otros a las empresas autorizadas para manejarlos por la SEMARN. Sin embargo, como en los demás casos de la gestión ambiental, hay poca información disponible y muchas debilidades en el seguimiento y fiscalización.

Las implicaciones en la salud humana del mal manejo de los residuos peligrosos son severas, y por lo general, crónicas, de manera que los efectos se evidencian tras muchos años de exposición a niveles relativamente bajos de contaminación.

En el país existen pocos casos documentados: el de los niños y niñas del barrio Paraíso de Dios, en Haina, y la contaminación por pesticidas en Constanza, son de los que más han tenido eco en la opinión pública.

En el primer caso<sup>26</sup>, un estudio realiza-



do por el Instituto Blacksmith<sup>27</sup> ha identificado que la zona de los Bajos de Haina está entre las 10 ciudades del mundo más contaminadas. La contaminación se debe a la gran cantidad de plomo presente en el aire y en el subsuelo, legado de la industria Metaloxa que recicló baterías de automóvil entre 1979 y 1999. Un estudio hecho en 1997 después del cierre de la planta mostró que 9 de cada 10 niños y niñas de la zona tenían una concentración de plomo en la sangre superior a la máxima recomendada por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Las consecuencias van desde la muerte por envenenamiento a nacimientos con deformidades.

Aunque han pasado siete años desde que se cerró Metaloxa, cientos de niños y niñas nacidos por aquellas fechas presentan elevados índices de plomo en la sangre, lo cual ha provocado en ellos secuelas físicas y mentales irreversibles.

En el caso de Constanza<sup>28</sup>, un diagnóstico realizado por la compañía consultora

Internacional Resources Group (IRG), la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) y la Subsecretaría de Suelo y Agua, dependencia de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, determinó que la cuenca alta del río Tireo está altamente contaminada por la presencia de nutrientes, turbidez, bacterias y parásitos, factores provocados por el uso de abonos; estiércol de vaca y puerco; basura, aguas servidas, gallinaza y pesticidas, entre ellos Carbofurán, cuyo uso está prohibido en vista de su alta toxicidad.

Esta contaminación provoca enfermedades gastrointestinales. Las causas principales de la contaminación son: sistemas de infiltración de excretas deficientes, letrinas mal ubicadas y mal diseñadas, degradación de la capacidad de infiltración de agua, deforestación y un conflicto entre el uso de agua para riego y la destinada al consumo humano, situación que se agrava por existir en el área una “infraestructura ineficiente, deficiente e insuficiente”.

#### Recuadro VI.5 | Buzos del vertedero Duquesa: un claro ejemplo de falta de oportunidades

Según un artículo del periódico El Caribe<sup>a</sup>, solamente al vertedero de Duquesa acuden diariamente alrededor de 200 hombres a buscarse “el pan de cada día”. Estos “buzos” son empujados por la exclusión social y la falta de oportunidades a vivir de la basura, en búsqueda de un mejor nivel de vida. Hay que destacar que la labor de estos buzos constituye el primer eslabón de un ciclo de reciclaje que finaliza con la utilización de estos desechos en las grandes industrias que utilizan estos materiales (metales, vidrios, cartón, plástico). Sin embargo, los buzos corren más riesgos y reciben la menor proporción de las ganancias que deja el “negocio” del reciclaje.

El vertedero de Duquesa recibe desechos provenientes del Distrito Nacional y la provincia de Santo Domingo. Según declaraciones del síndico del Ayuntamiento de Santo Domingo Norte<sup>b</sup>, este vertedero recibe alrededor de 3,500 toneladas de desechos sólidos por día. Duquesa, a diferencia de los demás vertederos en el resto del país, es administrado por una compañía privada. Sin embargo, se siguen evidenciando ineficiencias en el manejo de los residuos, y se permite la realización de trabajo inseguro de cientos de buzos en el vertedero.

Notas:

**a** Rojas 2007

**b** Ibidem

**c** Canela 2005.

La administración del vertedero de Duquesa, además de permitir el trabajo inseguro dentro de las instalaciones, ha creado un ambiente de inseguridad en las comunidades que le rodean. Según relatos de estudiantes universitarios que realizaban una investigación sobre las condiciones de vida en un batey próximo al vertedero, las personas que habitaban allí mostraron temor a ser entrevistados/as e incluso llegaron a afirmar que habían recibido instrucciones de la empresa de no dar declaraciones de ningún tipo a ninguna persona externa a la comunidad.

El trabajo de los buzos del vertedero Duquesa es la consecuencia de la exclusión social, la falta de oportunidades y la falta de estructura de manejo de desechos. Diariamente, estos hombres se enfrentan a montañas de basura en donde hurgan por conseguir las mejores “mercancías” para luego venderlas. Además de los riesgos para su salud, también se exponen a la violencia producto de la competencia con los demás buzos por los desechos de mayor valor. Mientras los hombres recogen los desechos de más valor en el mercado de reciclaje (metales, vidrio, cartón, plástico) las pocas mujeres que “bucean” en la basura recogen las cosas de menos valor (ropas, cortinas, zapatos). Las que no se dedican a la labor de “buzo” establecen negocios de venta de comida en el vertedero<sup>c</sup>.

Ya no existe el cauce del río porque en las zonas de El Paragua, donde nace el afluente, y a lo largo del río comprendido entre las comunidades Suriel, Montellano, Asetilla y Tireo, los agricultores no han respetado los treinta metros de distancia que establece la Ley 64-00 y han ocupado el cauce, en el que han dispuesto sembradíos y colocado bombas de extracción de agua, uso de ganadería en la parte alta de la cuenca, arrojado desperdicios tóxicos, basura y otros agregados de alta contaminación, razón por la que las especies acuáticas han desaparecido totalmente.

El Cuadro VI.3 muestra resultados de un estudio reciente de la SEMARN acerca del contenido de residuos de plaguicidas<sup>29</sup> en el río Tireo, municipio de Constanza. Estas mediciones puntuales encontraron concentraciones muy por encima de los límites establecidos en las normas de agua dominicanas, y meses después, otro equipo de la Secretaría tomó muestras en los mismos lugares, encontrando que los resultados estuvieron por debajo de los límites permisibles. Estudios más recientes de la SEMARN en 2007<sup>30</sup> han determinado que en el país la venta y uso de los Contaminantes Orgánicos

Persistentes (COP) en plaguicidas no existe de manera legal y están excluidos oficialmente del mercado agrícola nacional. A pesar de las disposiciones con relación a los COP y las variaciones en las mediciones que pueden explicarse por muchas razones, el punto fundamental es que sin monitoreo continuo no es posible conocer la magnitud real de los problemas ambientales ni sus impactos en la población.

### En resumen

La cobertura boscosa ha mejorado en los últimos 40 años, debido a la política represiva de protección a la foresta por varias décadas, al subsidio de gas licuado de petróleo, al crecimiento industrial, al cambio en el modelo económico, a los programas de reforestación y a la expansión de las áreas protegidas. Se mantiene la amenaza de los incendios forestales, que evidencia los limitados recursos públicos frente a este problema. Tampoco se ha logrado una gobernanza del bosque basada en el empoderamiento de la población, sino que se sustenta en el uso de la represión.

En general, la población dominicana percibe vivir cerca de una fuente de contaminación; sin embargo, no es posible determinar cuantitativamente la magnitud y la fuente de la contaminación ambiental en un territorio a partir de estas percepciones.

Hay algunos indicadores parciales que señalan problemas de contaminación en las aguas; por ejemplo: se sabe que menos del 7% de las aguas servidas son tratadas, lo que impacta el subsuelo, los ríos y las costas; no hay mediciones sistemáticas de la calidad del aire, aunque sus efectos se registran a través de las enfermedades respiratorias. El manejo de los residuos sólidos es inadecuado en casi todos los municipios del país, habiendo poca participación y educación ciudadana para el manejo de la basura.

En general, se puede afirmar que la

**Cuadro VI.3 | Resultados de una medición de restos de plaguicidas en las aguas de la cuenca de Tireo, Constanza, 2005**

Estaciones de monitoreo	Pesticida presente en las muestras	Tipo	Valor encontrado	Límite
Cruz de Cuaba	Endosulfan Sulfate	Organoclorado	0.018	0.011
	Carbofuran	Carbamato	1.200	0.900
Río Tireo, sobre el puente	Endosulfan I	Organoclorado	0.370	0.006
	Endosulfan II	Organoclorado	0.230	0.005
	Endosulfan Sulfate	Organoclorado	0.190	0.010
Tireo después del Arroyo Café	Endosulfan I	Organoclorado	0.015	0.006
	Endosulfan II	Organoclorado	0.015	0.005
	Endosulfan Sulfate	Organoclorado	0.490	0.011

Fuente: Subsecretaría de Suelos y Agua, SEMARN, Agosto 2005

ausencia de sistemas de monitoreo no permite establecer la evolución de la calidad ambiental, situación que deberá resolverse en el futuro inmediato.

## **VI.2.2 El nuevo marco legal-institucional ambiental: eficacia de los instrumentos de gestión**

En agosto del año 2000, se promulgó la Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales (Ley 64-00), primera ley marco nacional que agrupa en un solo documento todos los principios a ser adoptados con respecto a los recursos naturales, los ecosistemas y la calidad ambiental. A raíz de su promulgación, se creó la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARN)<sup>31</sup>, cuya estructura es resultado de la evolución de varias instituciones que previamente operaban de manera independiente y que pertenecían a instancias distintas (Cuadro VI.4). Otras instituciones<sup>32</sup> fueron adscritas a la SEMARN y aunque mantienen su identidad, personería jurídica y cierta autonomía presupuestaria, deben coordinarse con la Secretaría.

### **Nuevas creaciones**

La Ley 64-00 manda a crear algunas instancias nuevas para gestionar la calidad ambiental y los recursos naturales. La primera de éstas es el Sistema Nacional de Gestión Ambiental y de los Recursos Naturales, que establece las normas, recursos, programas e instituciones del sector público en lo relativo al medio ambiente y los recursos naturales<sup>33</sup>. Además, se crea el Consejo Nacional Ambiental y el Fondo Nacional para el Medio Ambiente y los Recursos Naturales, ninguna de las cuales opera aún.

Un aspecto importante a destacar de la Ley 64-00 es que propicia la integración de la sociedad civil y de las organizaciones comunitarias en los planes, programas y proyectos

destinados a la preservación y mejoramiento del medio ambiente; además de favorecer la cogestión de las áreas protegidas.

### **Las UGAM**

La creación de las Unidades de Gestión Ambiental Municipal (UGAM) implica el reconocimiento de la potestad y necesidad de que los poderes municipales emitan ordenanzas y normativas (coherentes con la legislación nacional vigente) relacionadas con la calidad ambiental de los espacios de gestión que les corresponden. A la fecha, más de 60 UGAM han sido formalmente constituidas, aproximadamente el 80% de ellas con apoyo técnico de la SEMARN (Mapa VI.2). En el Anexo VI.5 se registran las resoluciones que a finales de 2006 habían emitido ocho municipios.

### **Nuevos instrumentos**

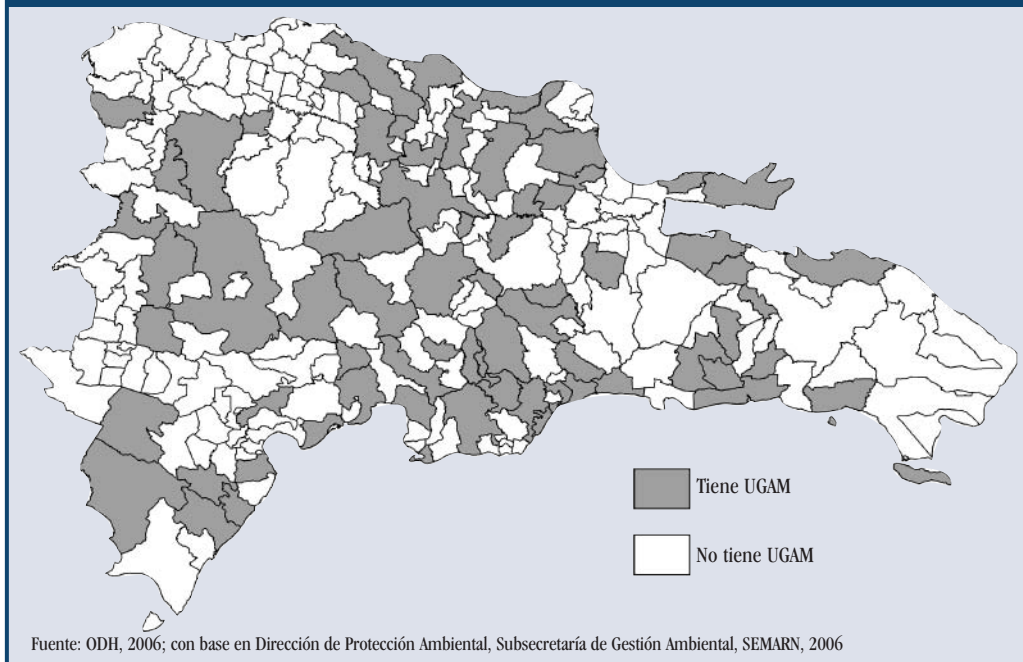
La Ley 64-00 establece una serie de instrumentos que procuran la incorporación de la variable ambiental a las políticas y programas de desarrollo, tanto públicos como privados, a través de procesos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).

El proceso de evaluaciones de impacto ambiental está asociado a un sistema de autorizaciones que son requeridas por ley para toda obra, proyecto o actividad que se realice en territorio dominicano y que pueda afectar negativamente al medio ambiente. La SEMARN publicó en 2001 el reglamento del sistema de permisos y licencias ambientales<sup>35</sup>, el procedimiento para la EIA de proyectos nuevos y el procedimiento para la EIA de instalaciones existentes. En el periodo 2002-2005, la SEMARN conoció 1,304 proyectos nuevos, mientras que en el mismo período apenas 374 instalaciones existentes<sup>36</sup> iniciaron el proceso de puesta en cumplimiento solicitando su permiso ambiental (Cuadro VI.5).

*El 66% de los hogares dominicanos afirma vivir cerca de una fuente de contaminación ambiental*

Mapa VI.2

Municipios con UGAM registradas en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARN), 2006



*La Ley 64-00 sobre medio ambiente favorece la cogestión de las áreas protegidas*

La Ley de Medio Ambiente también manda la elaboración de normas técnicas para establecer los parámetros de emisión y vertido a determinados medios, y/o establecer criterios ambientales para la operación de determinadas facilidades. Actualmente, hay catorce normas vigentes que marcan la

primera referencia de parámetros de calidad ambiental en el país, establecidos de forma coherente entre sí gracias al marco general de la Ley 64-00 (Anexo VI.6).

La formulación de la ley, los reglamentos e instrumentos creados han sido elaborados de manera participativa, involucrando a la sociedad en general en la discusión de los borradores. Sin embargo, esa participación no ha sido homogénea: las empresas grandes y medianas, especialmente aquellas más orientadas a actividades internacionales como filiales o suplidoras, son las que más se han vinculado a las normas y estándares ambientales. En el caso de la sociedad civil, la participación de las universidades y de las ONG ha sido productiva e importante; pero las organizaciones comunitarias de base han participado sólo ocasionalmente y la sociedad civil no organizada prácticamente no ha participado. Esto evidencia una falta de empoderamiento de la población con su entorno, el cual puede ser consecuencia de la falta de información y la falta de concien-

Cuadro VI.4

Instituciones asimiladas dentro de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARN)

Subsecretaría actual	Institución de la cual fue formada
De Gestión Ambiental	Instituto Nacional de Protección Ambiental (INPRA)
De Áreas Protegidas y Biodiversidad	Dirección Nacional de Parques, Dirección de Vida Silvestre (SEA)
De Recursos Forestales	Dirección General de Foresta, Instituto Nacional de Recursos Forestales (existió por ley durante menos de tres meses) y el Consejo Nacional Técnico Forestal (CONATEF)
De Recursos Costeros y Marinos	Dirección de Pesca (SEA), aunque en 2005 vuelve a pasar a depender de la SEA, en virtud de la Ley de pesca.
De Suelos y Aguas	Oficina para la Protección de la Corteza Terrestre (SEOPC); asume parte de las funciones del INDRHI
De Educación e Información Ambiental	Departamento de Inventario de Recursos Naturales (SEA)

Cuadro VI.5

**Número de proyectos ingresados a la Subsecretaría de Gestión Ambiental para tramitación de autorización ambiental correspondiente, 2002-2005**

Tipo de proyecto	2002	2003	2004	2005
Turístico	32	57	75	42
Urbanístico	75	69	67	56
Minero	52	112	62	49
Expendio de combustibles	85	38	44	37
Infraestructura	44	47	28	12
Energético	19	16	16	15
Agropecuario	7	15	18	23
Industrial	31	67	68	73
Vías y transporte	9	17	10	6
Hidráulicos	5	11	2	2
Misceláneos	2	34	44	63
Total	361	483	434	378
Proyectos nuevos	314	384	336	248
Instalaciones existentes	47	99	98	130

Fuente: Subsecretaría de Gestión Ambiental, SEMARN

cia de la importancia de los recursos naturales en la determinación de su situación de bienestar. En el capítulo II se hace un análisis más detallado de las formas de empoderamiento social de la población en República Dominicana. En todo caso, esto requiere una mayor investigación, que trasciende las posibilidades de este informe.

### Gestión nacional versus recursos necesarios

El escenario de gestión participativa y responsable planteado por la Ley 64-00 se opaca por las limitaciones existentes en términos de planificación y fiscalización de la SEMARN. Actualmente, las principales debilidades de la gestión ambiental pública están asociadas, sobre todo, a las limitaciones de recursos para el monitoreo, la fiscalización, la educación y comunicación ambiental. La asignación presupuestaria destinada a la pro-

tección ambiental es de un 0.41% del gasto del gobierno central; la cual disminuyó en 2006 en términos nominales pero que en términos reales lo viene haciendo desde 2002 (Cuadro VI.6). Por su parte, el gasto institucional de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales es el 0.87% del gasto total del gobierno central (Cuadro VI.7). Estas cifras pírricas contrastan con la función de velar por el control ambiental de la actividad productiva y la gestión de los recursos naturales y la biodiversidad en todo el territorio nacional. Países como Costa Rica invierten un 0.64% de su PIB en gestión y protección ambiental, mientras República Dominicana invirtió como media entre 2002 y 2006 tan sólo el 0.11% del PIB (Cuadro VI.8)<sup>37</sup>.

A manera de comparación, el presupuesto asignado a la protección del medio ambiente en los últimos tres años ha sido en promedio un 6.4% del presupuesto asignado a la Presidencia de la República, y aproximadamente un 26.1% del presupuesto asignado

Cuadro VI.6

**Gasto en la protección del medio ambiente y los recursos naturales, 2001-2006 (clasificación funcional)**

Gasto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
En pesos corrientes	353	436	581	883	1,149	870
En pesos de 2001	353	414	433	435	543	395
Como % del gasto total del gobierno central	0.56%	0.59%	0.63%	0.60%	0.61%	0.41%
Como % del PIB	0.10%	0.11%	0.12%	0.11%	0.13%	0.09%

Fuente: ODH/PNUD en base a Secretaría de Estado de Hacienda y BCRD

Cuadro VI.7

**Gasto de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2001-2006 (clasificación institucional)**

Gasto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
En pesos corrientes	1,020	1,117	1,464	1,617	2,180	2,044
En pesos de 2001	1,020	1,062	1,092	796	1,030	927
Como % del gasto total del gobierno central	1.52%	1.46%	1.61%	0.97%	1.13%	0.87%
Como % del PIB	0.28%	0.28%	0.29%	0.21%	0.25%	0.20%

Fuente: ODH/PNUD en base a BCRD

<b>Cuadro VI.8   Gasto público en protección ambiental, como porcentaje del PIB, diferentes países</b>		
<b>País /Año</b>	<b>Período de estimación</b>	<b>Porcentaje del PIB</b>
Rep. Dom.	2002-2006	0.11%
Costa Rica	2000	0.64%
Honduras	1999-2003	0.45%
El Salvador	1999-2003	0.04%
Reino Unido	2004	0.50%

Fuente: ODH 2006, con base en: [www.stp.gov.do](http://www.stp.gov.do); Barrantes, 2002; Sáenz et. al., 2005; y [www.statistics.gov.uk](http://www.statistics.gov.uk). Consultados en Noviembre 2006

*La Ley 266-04 otorga a la Secretaría de Estado de Turismo funciones que son competencias de la SEMARN*

a las Fuerzas Armadas<sup>38</sup>. Debe tomarse en cuenta que dentro del presupuesto de la SEMARN más del 50% corresponde al presupuesto del Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI) y se dedica a la infraestructura de riego del país, no a la protección y gestión ambiental<sup>39</sup>.

Esto es un indicador de que la gestión medio ambiental aún no es considerada prioritaria en términos de planificación y ejecución de políticas. Además, aún no se cumple a cabalidad lo relativo a la incorporación de la gestión ambiental a la gestión gubernamental de manera transversal. La Ley 64-00 plantea que las consideraciones ambientales deben estar incorporadas al sistema nacional de planificación, y adicionalmente manda que las políticas, planes y programas públicos sean sometidos al proceso de evaluación ambiental estratégica.

**DR-CAFTA y medio ambiente**

La capacidad de gestión efectiva del medio ambiente es particularmente preocupante frente a la entrada en vigencia de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Centroamérica, en el cual, entre otras cosas, República Dominicana explicitó su intención de fiscalizar adecuadamente su marco normativo ambiental para garantizar

que la búsqueda de oportunidades comerciales no vaya en detrimento de la calidad ambiental. El incumplimiento de los capítulos normativos de este tratado implica la posibilidad de sanciones comerciales de hasta 15 millones de dólares y en última instancia la separación del tratado. Las limitaciones presupuestarias restringen la capacidad de respuesta de la SEMARN y sus posibilidades reales de fiscalizar adecuadamente el marco normativo vigente. Desde el punto de vista ambiental, el tratado representa una oportunidad para mejorar la fiscalización de la normativa vigente e incorporar más recursos y vigilancia al cumplimiento de la norma ambiental (Anexo VI.7).

**Mensajes contradictorios**

Además del tema presupuestario, la carencia de una política ambiental real de Estado se evidencia en otros aspectos. A pesar de lo planteado por la Ley 64-00, recientemente se emitió la Ley 266-04, que otorga a la Secretaría de Estado de Turismo (SET) funciones que son competencia de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente.

El aspecto más contradictorio de esta ley está en el artículo 8, el cual indica que:

*“La Secretaría de Estado de Turismo será la única institución con facultad para otorgar los permisos operacionales, ambientales o de cualquier otra índole correspondientes a la instalación de cualquier proyecto turístico o ecoturístico que se vaya a desarrollar en cualquier área del país que no sea área protegida y de efectuar las evaluaciones de impacto ambiental correspondientes a los proyectos turísticos o ecoturísticos a desarrollarse en cualquier área del país que no sea área protegida, mediante el correspondiente estudio efectuado por técnicos o consultores, públicos o privados, elegidos y contratados por ella”.*

Este artículo contradice la Ley 64-00, estableciendo una clara intención política de priorizar el desarrollo turístico por encima de la protección ambiental. Es una negación explícita de la función rectora transversal de la SEMARN, evidenciando que en la esfera política no hay un compromiso real con la inclusión de las consideraciones ambientales en todos los aspectos del quehacer estatal.

La naturaleza de la Secretaría de Estado de Turismo es principalmente de promoción y apoyo, no de rectoría, como es el caso de Medio Ambiente. Por otro lado, la SEMARN es la que está facultada para establecer los estándares ambientales que rigen todas las instalaciones productivas en el territorio nacional. La Secretaría de Estado de Turismo debería actuar como un aliado de la Secretaría de Medio Ambiente, en la medida en que ésta es la encargada de preservar la base sobre la cual se sustenta la mayor parte del turismo que recibe República Dominicana: sus recursos naturales y la belleza escénica.

### **En resumen**

El marco legal ambiental vigente tiene los atributos necesarios para considerar la dimensión ambiental dentro de una estrategia de desarrollo humano. El inicio de la Ley de Medio Ambiente manifiesta un compromiso político con la sostenibilidad, operacionalizado a través de:

- La eficiencia: estudios de impacto ambiental, incorporación de costos ambientales e instrumentos de cumplimiento voluntario.
- La equidad: garantía de acceso para toda la población al capital natural básico como el agua.
- La participación pública y la cogestión como una forma “inicial” de empoderamiento.

Sin embargo, las debilidades institucionales, la falta de recursos y una concepción limitada de la sostenibilidad han imposibilitado que los más pertinentes instrumentos de gestión ambiental previstos en la legislación sean implementados con efectividad.

La ley supuso la creación de las Unidades de Gestión Ambiental Municipal (UGAM), que todavía no están ejerciendo plenamente sus funciones, pero que tienen un gran potencial en particular con la nueva Ley de Municipios (176-07). En general, la gestión ambiental ha carecido de recursos presupuestarios y con la entrada del Tratado del Libre Comercio con Estados Unidos y Centroamérica se abre una oportunidad para fiscalizar mejor la normativa vigente.

Hay que destacar que existe una tensión permanente entre la actividad del turismo, que la mayoría de las veces ha hecho un uso irresponsable de los recursos naturales, y el manejo ambiental que intenta establecer normas y regulaciones. En efecto, como se destacó en el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005, el turismo es el sector que ha presentado el mayor dinamismo; sin embargo, el crecimiento acelerado sin orden y sin la debida planificación, ha provocado una serie de externalidades negativas en los recursos naturales. Entre las causas principales están un desarrollo del turismo concentrado en las costas, con un predominio de los hoteles de gran tamaño, facilidades turísticas concebidas a espaldas de las comunidades y de la cultura nativa, con playas privatizadas y escasa regulación estatal. Muchos hoteles se construyeron sin respetar las normas ambientales y teniendo un manejo inadecuado de los desechos líquidos y sólidos. El Estado no sólo no ha sabido imponer el respeto de la ley, sino que en algunos casos ha sido cómplice al otorgar permisos y hasta vender bienes públicos como las playas.

*Hay que destacar que existe una tensión permanente entre la actividad del turismo y el manejo ambiental que intenta establecer normas y regulaciones*

*Los usos actuales del territorio no se corresponden con un proceso de ordenamiento ambiental ni con otro tipo de planificación*

### **VI.2.3 Usos actuales del territorio dominicano: implicaciones para la sostenibilidad**

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

Los usos actuales del territorio no se corresponden con un proceso de ordenamiento ambiental ni con otro tipo de planificación. El único elemento de ordenamiento territorial actualmente vigente en República Dominicana es el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).

El análisis de la información de uso y cobertura es el primer paso para establecer los conflictos actuales y potenciales en el uso del territorio. En el Cuadro VI.9 se presentan los porcentajes de uso y cobertura del territorio de cada provincia en 2003. Cerca del 40% del territorio nacional se dedica a la actividad agrícola. Las provincias con mayor porcentaje de suelo ocupado por la agricultura son: San Pedro de Macorís, Valverde y Duarte; mientras que las de menor porcentaje son: el Distrito Nacional, Pedernales e Independencia. Es de señalar que el uso agrícola de la tierra junto con la cobertura boscosa registran la menor diferencia interprovincial de todos los usos y coberturas. En efecto, la diferencia interprovincial en ambos se sitúa en un 37% con relación a sus respectivas medias simples, siendo el intervalo de amplitud mayor para el uso agrícola que para la cobertura boscosa.

Cabe destacar que en la mayoría de los casos las mayores coberturas boscosas están

asociadas a la existencia de áreas protegidas en la provincia. Este es el caso de Monseñor Nouel, Pedernales, Samaná, Santiago, La Vega, Santiago Rodríguez, San Juan, Azua y San Cristóbal.

El tercer tipo de cobertura, en cuanto a porcentaje del territorio, son los matorrales. Éstos pueden ser vegetación natural o vegetación secundaria<sup>40</sup> en zonas abandonadas o de baja intensidad de uso. Las provincias con mayor porcentaje de su territorio ocupado por matorrales son: Independencia, Bahoruco, Azua, Barahona, Elías Piña, Pedernales y San Juan.

En cuanto a cobertura de pasto, las que mayor porcentaje de territorio le dedican son: María Trinidad Sánchez, Sánchez Ramírez y La Altagracia.

La extensión de humedales se mantiene igual que en los datos reportados en 1996<sup>41</sup>, en apenas un 0.91% del territorio nacional.

Finalmente, el 1.6% del territorio es zona poblada, registrando la mayor diferencia interprovincial (un 370% con relación a la media simple). La única demarcación totalmente urbana es el Distrito Nacional, con más de un 90% de su territorio definido como zona poblada. La provincia de Santo Domingo tiene un 15% de ocupación urbana, seguida a mucha distancia por La Romana y Santiago con un 3.7%, respectivamente. Mientras que Pedernales, Monte Plata, Elías Piña y El Seibo son las zonas menos pobladas.

#### **La Huella Ecológica**

República Dominicana ha experimentado un profundo proceso de urbanización. El 63.6% de su población reside actualmente en zonas denominadas urbanas. En general, el Gran Santo Domingo y las ciudades del Cibao Central concentran más del 50% de la población nacional. Esto implica una serie de demandas de servicios públicos urbanos, así como patrones de consumo que impac-



**Cuadro VI.9 | Porcentaje del territorio provincial dedicado a cada tipo de uso o cobertura, 2003**

Provincia	Usos y coberturas								
	Agricultura	Bosques	Escasa vegetación	Humedales	Matorrales	Pasto	Presas	Zona poblada	Sin datos
Az	26.4%	38.7%	2.2%	0.0%	31.2%	0.9%	0.0%	0.5%	0.0%
Bao	36.7%	21.0%	6.1%	1.5%	32.7%	1.4%	0.0%	0.6%	0.0%
Bar	25.3%	35.1%	2.3%	0.1%	28.9%	7.0%	0.0%	1.2%	0.1%
Daj	46.1%	27.2%	0.0%	0.1%	18.8%	7.5%	0.1%	0.5%	0.0%
DN	1.8%	5.9%	0.0%	0.1%	0.1%	1.5%	0.0%	90.4%	0.1%
Dua	60.9%	22.4%	0.4%	0.2%	2.1%	12.2%	0.0%	1.1%	0.7%
ES	54.9%	26.3%	0.1%	0.8%	1.2%	16.0%	0.0%	0.2%	0.5%
EP	37.8%	31.1%	0.0%	0.0%	28.8%	2.0%	0.0%	0.2%	0.0%
Esp	45.9%	27.9%	0.0%	0.9%	11.3%	12.6%	0.0%	1.6%	0.1%
HM	44.1%	34.1%	0.0%	0.9%	6.2%	12.9%	0.0%	0.6%	1.0%
Ind	18.4%	36.2%	3.7%	2.2%	38.5%	0.6%	0.0%	0.4%	0.0%
LA	25.0%	27.9%	0.0%	0.9%	20.5%	20.8%	0.0%	1.0%	3.9%
LR	45.6%	23.6%	0.4%	0.2%	14.2%	12.1%	0.0%	3.7%	0.2%
LV	30.9%	49.2%	0.0%	0.1%	14.7%	4.3%	0.1%	0.8%	0.0%
MTS	46.2%	22.3%	0.4%	0.9%	0.4%	28.9%	0.0%	0.6%	0.3%
MN	34.8%	51.1%	0.9%	0.4%	7.4%	4.1%	0.3%	1.4%	0.0%
MC	51.2%	17.7%	1.6%	5.7%	19.9%	3.1%	0.1%	0.6%	0.1%
MP	51.2%	31.1%	0.0%	0.1%	4.8%	10.6%	0.0%	0.2%	2.1%
Ped	13.5%	49.4%	6.3%	1.1%	26.1%	3.1%	0.0%	0.1%	0.5%
Per	53.9%	22.9%	9.9%	0.8%	7.6%	2.1%	0.6%	1.4%	1.4%
PP	40.8%	32.9%	0.0%	0.6%	11.3%	12.7%	0.0%	1.6%	0.2%
Sal	55.0%	26.1%	0.0%	0.0%	12.4%	4.9%	0.0%	1.5%	0.1%
Sam	37.5%	43.3%	0.1%	7.9%	3.3%	5.7%	0.0%	0.4%	1.8%
SC	37.6%	42.7%	0.6%	0.6%	3.5%	11.7%	0.5%	2.7%	0.6%
SJO	35.6%	53.0%	0.3%	0.6%	5.6%	4.5%	0.4%	0.4%	0.1%
SJ	34.5%	38.3%	0.1%	0.0%	25.8%	0.9%	0.0%	0.4%	0.0%
SPM	71.4%	11.7%	0.2%	0.5%	6.8%	7.5%	0.0%	1.8%	0.1%
SRam	39.6%	27.9%	0.0%	0.0%	2.5%	27.0%	2.2%	0.7%	0.1%
Stgo	27.4%	46.8%	0.0%	0.7%	16.9%	4.1%	0.7%	3.7%	0.1%
SRod	30.9%	40.5%	0.0%	0.9%	22.7%	4.5%	0.9%	0.4%	0.0%
SD	51.8%	20.1%	0.1%	0.0%	6.7%	5.9%	0.0%	14.9%	0.3%
Val	61.1%	22.5%	0.3%	0.0%	12.2%	1.8%	0.0%	2.1%	0.0%
<b>Total general</b>	<b>38.4%</b>	<b>33.4%</b>	<b>1.1%</b>	<b>0.9%</b>	<b>16.1%</b>	<b>7.9%</b>	<b>0.2%</b>	<b>1.6%</b>	<b>0.4%</b>
<b>DI</b>	<b>37.0%</b>	<b>36.9%</b>	<b>203.6%</b>	<b>171.4%</b>	<b>77.7%</b>	<b>91.2%</b>	<b>237.5%</b>	<b>370.1%</b>	<b>183.1%</b>
<b>Amplitud</b>	<b>174.8%</b>	<b>149.7%</b>	<b>880.0%</b>	<b>815.5%</b>	<b>276.1%</b>	<b>355.3%</b>	<b>1193.2%</b>	<b>2098.5%</b>	<b>866.7%</b>

Fuente: ODH 2007 con datos de SEMARN

tan todo el territorio nacional. Una manera de analizar la magnitud de ese impacto es a través de indicadores como la Huella Ecológica, un indicador desarrollado por la Red de Huella Ecológica Global (Global Footprint Network) en asociación con la Red de la Agencia Ecológica Europea, que mide el impacto del consumo de las poblaciones

sobre su territorio (y el impacto de la población humana sobre el planeta)<sup>42</sup>. Más específicamente, la Huella mide hasta qué punto la demanda ecológica de las economías, tanto para suplir recursos como para servir de sumidero, está dentro de las capacidades de la biosfera de suplir dichos servicios. Como fórmula económica, la Huella de una

*Sólo el 1.6% del territorio dominicano es zona poblada, pero se requiere el doble de la capacidad ecológica actual*

población es el monto total de tierra biológicamente productiva y agua necesarias para producir los recursos que dicha población consume<sup>43</sup> y absorber los desechos que genera (en función de la tecnología disponible), medida en hectáreas por persona<sup>44</sup>.

El Cuadro VI.10 presenta la Huella Ecológica para un grupo de países. Se aprecia que los países desarrollados, en general, tienen mayores Huellas Ecológicas que los países en vías de desarrollo, no solo por el volumen de consumo, sino también por el volumen de desechos.

La densidad poblacional también juega un rol importante en la determinación de la Huella Ecológica: independientemente del nivel de consumo un territorio podría “ajustar” la huella ecológica de sus habitantes si la densidad poblacional es relativamente baja. Aunque este indicador plantea serias consideraciones sobre el crecimiento poblacional del planeta y la capacidad de carga del mismo, el objetivo de este indicador es llamar la atención sobre la necesidad de fomentar la responsabilidad de los “agentes” en el consumo, como condición previa y de

corrección para la sostenibilidad y, por ende, para el desarrollo.

La Red de Huella Ecológica Global estima que en la actualidad se excede en un 20% la capacidad del planeta para suplir la demanda proveniente de la población humana. Equivaldría a decir que la humanidad está cubriendo su sobregiro en el uso de los recursos con la degradación de su capital natural.

En el caso de República Dominicana, la Huella Ecológica calculada es de 1.6 hectáreas por persona, pero la capacidad ecológica actual, o capacidad de carga, es de sólo 0.8 hectáreas por persona. La diferencia entre los valores de la capacidad de carga local y la Huella Ecológica permite conocer el nivel de autosuficiencia del país. Si el valor de la Huella Ecológica está por encima de la capacidad ecológica, el país presenta un déficit ecológico; si, por el contrario, la capacidad de carga es igual o mayor a la huella ecológica, el país es autosuficiente, siempre teniendo en consideración las limitaciones del indicador.

Por lo tanto, el déficit ecológico de República Dominicana es de 0.8 hectáreas por persona, lo que implica que se requiere el doble del territorio para satisfacer los niveles actuales de consumo que tiene su población.

Aunque el indicador es sólo una cifra aproximada del impacto de los patrones de consumo de una nación, y no refleja los complejos procesos reales y diferenciados de consumo según clases sociales ni detalla los intrincados procesos productivos que se verifican en un territorio, ofrece una idea acerca de la necesidad de superficie para producir lo que se consume, pero, además, para desechar los residuos de dicho consumo.

La relación entre consumo y sostenibilidad tiene varias aristas. Por un lado, no es

**Cuadro VI.10** | Comparación de Huella Ecológica y déficit ecológico para algunos países del hemisferio, 2005

País	Huella Ecológica (ha/persona)	Capacidad Ecológica Actual	Déficit Ecológico
Argentina	2.3	5.9	3.6
Brasil	2.1	9.9	7.8
Costa Rica	2.0	1.5	-0.5
<b>República Dominicana</b>	<b>1.6</b>	<b>0.8</b>	<b>-0.8</b>
El Salvador	1.4	0.6	-0.8
Guatemala	1.3	1.3	0.0
Haití	0.6	0.3	-0.3
Honduras	1.3	1.8	0.5
Nicaragua	1.2	3.5	2.4
Estados Unidos	7.6	14.5	6.9
Canadá	9.6	4.7	-4.8

Fuente: Global Footprint Network. 2006

deseable tener una Huella Ecológica muy baja si ésta es un reflejo de pobreza extrema, como es el caso de Haití, cuya Huella es menos de la mitad de la dominicana. De igual forma, los niveles de consumo de las personas más ricas no son deseables ni sostenibles desde la perspectiva ambiental. La Huella Ecológica plantea un serio cuestionamiento sobre cómo puede un gobierno fomentar la responsabilidad y el compromiso de la población sobre el consumo. En otras palabras, cómo incentivar capacidades (libertades) positivas y un empoderamiento más responsable.

Como se señalara anteriormente, la densidad de la población es uno de los principales factores de incremento de la Huella. Esto puede reflejarse al analizar el déficit ecológico calculado para Haití, cuya Huella Ecológica es de apenas 0.6. Sin embargo, su densidad poblacional es tal que el resultado neto es que los recursos de dicho país resultan insuficientes para sostener a su población actual, sin importar los bajos niveles de consumo que tenga.

### **La minería**

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

En términos generales, la explotación minera en República Dominicana se realiza en canteras a cielo abierto, con lo cual, en las zonas explotadas, se elimina toda forma de vegetación y cobertura de suelo y requiere de extensivos programas de rehabilitación para poder sostener cualquier tipo de actividad o vida silvestre.

Para tener una idea de la magnitud económica de los daños ambientales que puede

ocasionar una actividad minera mal regulada, considérese el hecho de que el aporte al PIB de la totalidad del sector minero en 2006 fue de 5,955.4 millones a pesos corrientes<sup>45</sup>. Un estudio concluido en ese mismo año por la SRK Consulting<sup>46</sup>, empresa contratada por la Secretaría de Estado de Industria y Comercio, estableció el pasivo ambiental total de la mina de Pueblo Viejo de la Rosario Dominicana en 87.5 millones de dólares (aproximadamente 2,900 millones de pesos); es decir, el 49% del aporte del sector minero al PIB.

Según la Ley Minera<sup>47</sup>, los residuos de la actividad minera deben depositarse en terrenos de propiedad del concesionario y las descargas fluidas de las plantas que se arrojan a la atmósfera o a una vía fluvial deben purificarse de cualquier sustancia que pueda contaminar el aire o las aguas. Asimismo, los concesionarios tendrán derecho a usar las aguas que discurren libremente por sus concesiones, pero con la obligación de restituir las a su cauce, después de usarlas, adecuadamente purificadas o libres de sustancias nocivas. De comprobarse la contaminación del aire o las aguas de una región, la Dirección General de Minería ordenará la paralización de la operación causante. Si el aire o las aguas contaminadas causaren perjuicios a la población, a la agricultura o a la ganadería, el concesionario responsable está obligado a indemnizar por los daños ocasionados.

En el caso de Pueblo Viejo, el Estado dominicano solicitó el estudio a la empresa SRK Consulting para que estimara el costo de recuperación de los daños ambientales y diseñara un plan de reubicación para los pueblos afectados. En la actualidad, después de que la empresa Barrick Gold adquiriera la mina en 2006, existe un plan para recuperar los daños hechos y evitar futuros daños, que incluye: la reubicación de dos poblados y la indemnización a sus habitantes, la mejora de las plantas de tratamiento, la construcción

*Cerca del 40% del territorio nacional se dedica a la actividad agrícola*

*El pasivo ambiental de la Rosario Dominicana está compuesto por el drenaje ácido, los lodos en la presa de cola y la acumulación de desechos tóxicos*

de la presa de cola para el depósito de los desperdicios, la mejora de los muros de las presas de colas de Mejita y La Laguna, entre otros. El plan está en su fase inicial y todavía queda pendiente terminar su diseño, pero la Dirección de Remediación Ambiental de la Secretaría de Industria y Comercio espera que la propuesta sea aprobada en la primera mitad de 2008.

### **Minería metálica**

La explotación de minerales metálicos a gran escala se ha concentrado históricamente en tres lugares del territorio nacional: los yacimientos de bauxita de la provincia de Pedernales, los yacimientos de oro y plata de la provincia Sánchez Ramírez y los yacimientos de ferroníquel de las provincias de Monseñor Nouel y La Vega. De estos, sólo la mina de ferroníquel, manejada por Falconbridge Dominicana, opera en Bonaó.

### **La bauxita**

La explotación de bauxita (mineral de aluminio) fue realizada en la zona de Cabo Rojo, provincia de Pedernales, por la compañía norteamericana Alcoa a partir de 1959. En 1985, por razones estratégicas y de mercado, Alcoa decidió retirarse del país y le entregó al gobierno las concesiones de explotación de bauxita. Ya no se produce aluminio, pero extensas áreas que formaban parte de la concesión se explotan para extraer caliza y otros minerales. Parte de la zona explotada por Alcoa se encuentra hoy dentro de los límites del Parque Nacional Sierra de Bahoruco.

### **El oro y la plata**

Rosario Dominicana, empresa que originalmente fue de capital mixto (80% extranjero y 20% dominicano), operó la mina de Pueblo Viejo en las inmediaciones de Cotuí, provincia Sánchez Ramírez, desde 1975 hasta 1999. En 1999, el Estado dominicano, que había adquirido la totalidad de las accio-

nes de Rosario Dominicana en los años 80, decidió cerrar temporalmente la producción hasta tanto se consiguiese un socio operador con capacidad técnica y económica que permitiese hacer viable la explotación de oro de sulfuros.

En 2001 se completó una licitación pública internacional en la que resultó ganadora la firma canadiense Placer Dome, la cual quedó como arrendataria de la operación de Pueblo Viejo por 25 años. Placer Dome fue adquirida en marzo de 2006 por la también canadiense Barrick Gold, la mayor empresa productora de oro a nivel mundial. El Contrato Especial de Arrendamiento de Derechos Mineros, firmado entre el Estado dominicano y esta empresa, establece que la empresa será responsable de remediar el pasivo ambiental en toda el área del proyecto minero, mientras que el Estado dominicano seguirá siendo responsable de la solución del pasivo ambiental en aquellas zonas afectadas por la actividad de la Rosario Dominicana, pero que queden fuera de dicho proyecto.

El pasivo ambiental de la Rosario Dominicana está compuesto por el drenaje ácido (ácido sulfúrico producido cuando llueve sobre los sulfuros que han sido expuestos por el proceso de minado); el riesgo que representan los lodos acumulados en las presas de colas y la acumulación de desechos tóxicos. De no reiniciarse las actividades mineras en Pueblo Viejo, la inversión total necesaria para la remediación del pasivo ambiental sería de aproximadamente 87.5 millones de dólares, según el estudio de SRK Consulting. De reiniciarse las actividades mineras, como está previsto, las responsabilidades del Estado dominicano se reducirían a una inversión de 19.5 millones de dólares. En la actualidad, la Unión Europea ha aprobado un proyecto de 17 millones de euros (aproximadamente 27.8 millones de dólares), denominado Sysmin II, que con

fondos de ayuda no reembolsable se dirige a cubrir este pasivo ambiental. Actualmente, se están realizando los estudios de diseño y evaluación final para construir las facilidades de remediación necesarias.

Por muchos años, la prensa nacional se hizo eco de quejas y preocupaciones de personas que vivían en las inmediaciones de la mina. Las quejas más frecuentes tienen que ver con afecciones en la piel, problemas estomacales, dolores de cabeza y musculares. El Estado dominicano reubicó familias de esta zona en más de una ocasión. Los costos de reubicación de estas personas también serían asumidos por el Estado dominicano, según el Contrato Especial de Arrendamiento Minero de Derechos Mineros <sup>48</sup>.

### **El ferroníquel**

En el caso de la explotación de ferroníquel en las inmediaciones de Bonao, en las provincias de Monseñor Nouel y La Vega, la empresa Falconbridge Dominicana opera desde 1971 (aunque la exploración se inició en 1955). La operación de Falconbridge en Bonao se realiza a cielo abierto, al igual que las dos anteriores. Un estudio realizado en 1990-91 por el Instituto Superior de Agricultura (ISA), a solicitud de Falconbridge, estableció que las concentraciones de metales pesados en el suelo, plantas y animales del entorno de la mina, aunque relativamente elevadas, no representaban riesgos para la salud<sup>49</sup>.

En 1999, Falconbridge Dominicana se convirtió en la primera empresa dominicana en obtener la certificación ISO 14000 para sus operaciones.

En el año 2002, el oleoducto que transporta desde Haina hasta Bonao el petróleo, que es refinado por la Falconbridge, se rompió en un tramo cercano a Villa Altigracia, derramando un número no especificado de barriles de crudo dentro del Arroyo Carvajal,

afluente del río Haina. Aunque la primera señal de alarma dentro de la empresa se tuvo casi inmediatamente, las primeras acciones de contención fueron tomadas casi 5 horas después. Afortunadamente, el derrame no afectó la toma de agua para el acueducto de Santo Domingo, que se encuentra sobre el río Haina. Sin embargo, puso de manifiesto fallas en el sistema de gestión ambiental de la empresa, así como debilidades en las instituciones nacionales que deben dar respuesta a esta clase de accidentes.

### **Minería no metálica**

En República Dominicana la mayoría de los minerales no metálicos se usan en la industria de la construcción, tanto en la fabricación de cemento, cerámicas y vidrio, como en los agregados áridos (arenas y gravas) para el hormigón. La tendencia es producir estos materiales a los más bajos costos posibles, por lo que con frecuencia se extraen de cauces y terrazas aluviales, obviando buenas prácticas ambientales y de seguridad laboral.

Tradicionalmente, las fuentes de mayor producción de agregados del país se encuentran en los ríos y terrazas de los ríos Nizao, Nigua y Haina, en las cercanías de la ciudad de Santo Domingo, y en la zona de Las Charcas, en Santiago. En estos lugares, las extracciones intensivas e indiscriminadas han producido efectos significativos, principalmente sobre el paisaje; pero también sobre la calidad del agua, los patrones de drenaje y, probablemente, sobre la flora y fauna silvestre.

La erosión provocada por la extracción intensiva de las orillas de los ríos tiene además un alto impacto en la vulnerabilidad de las comunidades que viven cerca de estos ríos, aumentando las probabilidades de inundaciones y desastres.

La SEMARN ordenó el cese total de la

*La SEMARN ordenó el cese total de la extracción de este tipo de materiales, pero renovó el permiso de extracción sólo a tres empresas que operan en el río Nizao*

*La creación de un área protegida no es exclusivamente un mecanismo de conservación de la naturaleza, también implica un cambio en la propuesta social existente en un área*

extracción de este tipo de materiales a menos de 150 metros de los cauces y riberas de todos los ríos del país, mediante la resolución 16-2007, del 10 de agosto de 2007 pasado. La misma debía haber entrado en vigencia el 10 de noviembre de 2007, sin embargo, Medio Ambiente renovó el permiso de extracción sólo a tres empresas que operan en el río Nizao, lo que ha generado las protestas de diferentes sectores de la sociedad civil, que demandan que la resolución se cumpla a cabalidad.

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

En junio de 2006, la Oficina de Desarrollo Humano (ODH) organizó un Foro para discutir la importancia de las áreas protegidas y los conflictos que alrededor de ellas se han generado. El subtítulo del Foro fue la provocadora pregunta: ¿Por qué proteger a una iguana cuando hay niños desnutridos? Al hacer esta pregunta el objetivo fue llevar a la reflexión lo que hemos llamado en la introducción de este capítulo el “antropocentrismo equivocado” cuando señalábamos que es un hecho que la supervivencia de la vida humana está indisolublemente ligada al mantenimiento de condiciones de supervivencia para las otras especies que habitan en la tierra.

¿Qué papel tienen las áreas protegidas dentro de una estrategia de desarrollo humano? Las áreas protegidas proveen un conjunto de funciones y servicios ambientales fundamentales para reducir la vulnerabilidad de las personas, que van desde la conservación del agua, barrera de contención de la erosión del suelo y disminución de torrentes, hasta el caso de las playas, que son la garantía de la sostenibilidad de la actividad económica vinculada al turismo, pasando por el procesamiento de carbono en el aire.<sup>50</sup>

Las áreas protegidas son reservorios de

vida que contribuyen a mantener el equilibrio en los ecosistemas. No existen por sí mismas. La protección del territorio se justifica por la importancia de lo que contiene y se conserva para garantizar el balance ecológico de una región determinada.

Ahora bien, el establecimiento de las áreas protegidas ha sido fuente de conflictos, ya sea porque ha implicado desplazamientos de actividades y personas o por diferencias entre las autoridades sobre el potencial uso económico alternativo de esos espacios; por ejemplo, para fines turísticos.

La creación de un área protegida no es exclusivamente un mecanismo de conservación de la naturaleza, también implica un cambio en la propuesta social existente en un área. Para el campesinado dominicano este proceso ha implicado el cambio (frecuentemente violento) de su vector básico de realizaciones mediante la legitimación de un nuevo orden que le es completamente ajeno. No sólo este nuevo orden “ataca” formas de producción que antes fueron fomentadas, sino que la mayoría de los campesinos y campesinas de las comunidades adyacentes a las áreas protegidas asocia la creación de un “parque nacional” al término “veda-do”, utilizado en la época trujillista, que implica: exclusión, represión, acceso diferenciado a los recursos supuestamente “prohibidos” y pérdida de los propios medios de producción.

De manera complementaria a la pérdida de las formas de producción tradicional, la creación de las áreas involucra el establecimiento de una nueva estructura de control y manejo de dichas áreas que ha sido, la gran mayoría de las veces, tan represiva como el proceso de desalojo. En lo social, implica la inclusión de nuevos actores (externos) para tomar decisiones sobre espacios que antes eran propios o de uso común. No es de extrañar que la conformación de zonas protegidas cree conflictos.

En principio, el surgimiento del conflicto pudiera ser una oportunidad para desarrollar mecanismos de participación y potenciación de los arreglos institucionales locales. Sin embargo, en el país los procesos de creación de las áreas han sido en su gran mayoría violentos y excluyentes<sup>51</sup>.

Entre los principales conflictos alrededor de las áreas protegidas están:

- a) Los métodos de apropiación de terrenos: los conflictos relacionados con la tierra son los fundamentales y más persistentes y están directamente relacionados con la metodología empleada. Cuando hay situaciones ilegales, como la ausencia de compensación por expropiaciones, compensaciones subvaloradas, abusos de poder, etc., se dificulta aún más el intento de involucrar a las comunidades en la protección de los recursos<sup>52</sup>.
- b) La delimitación de las zonas que se deben proteger: la falta de una demarcación adecuada de los límites de las áreas protegidas también genera conflictos relacionados con el uso de las zonas aleatorias al área y su aprovechamiento. Eso, combinado con la escasa y deficiente vigilancia, suele traducirse en impactos negativos sobre los recursos que se pretenden proteger.
- c) La percepción por parte de las comunidades locales de que quienes se beneficiarían realmente de las áreas protegidas, tanto en términos económicos como de otras formas, son personas ajenas a la comunidad. Esto se debe, por un lado, a la débil institucionalidad, que ha permitido a particulares con influencias políticas usar los recursos protegidos sin consecuencias para ellos. Por ejemplo, los campesinos de la Cordillera Central han reportado la extracción de madera o pichones de cotorra por parte de milita-

res y/o allegados. Por otro lado, el uso recreacional de las áreas genera confusión: para un campesino o campesina son potenciales terrenos productivos que ahora son dejados para que el turismo los disfrute y otros se beneficien económicamente mientras se excluye al campesinado.

### **El conflicto rural**

En el ámbito rural, el conflicto causado por la conformación de las áreas protegidas (y otras medidas “ambientales”) ha sido manejado por los campesinos y campesinas de dos formas diferentes, según McPherson<sup>52</sup>: baja y alta tensión, dependiendo de la coyuntura y las circunstancias. El manejo más frecuente es el denominado de baja tensión, que se caracteriza por formas de resistencia pasiva a manera de pequeños actos cotidianos de violación a las leyes ambientales. Éstos van desde maltratar árboles de manera paulatina (“un machetazo diario”) y espaciada hasta que mueren y la madera pueda ser aprovechada, hasta manifestar interés por participar en proyectos de recuperación, pero de manera disimulada no participar absolutamente. Estos mecanismos de defensa cotidianos resultan útiles a los campesinos y campesinas cuando se enfrentan a autoridades represivas o a la imposibilidad de obtener un permiso de aprovechamiento forestal.

La resistencia de alta tensión se manifiesta ante coyunturas que implican cambios importantes y que no forman parte de la cotidianidad. Se caracterizan por ser actos de protesta violentos y notables, como la quema de gomas e incluso de bosques, en algunos casos. Frecuentemente, la motivación de actos de violencia se basa en una exclusión diferenciada con respecto al recurso a ser protegido: desde la época trujillista hay personas influyentes que han logrado mantener cierto acceso a recursos

*En principio,  
el surgimiento del  
conflicto pudiera ser  
una oportunidad  
para desarrollar  
mecanismos de  
participación  
y potenciación  
de los arreglos  
institucionales locales*

*La creación de áreas protegidas ha provocado conflictos porque han sido procesos represivos y excluyentes*

prohibidos para los campesinos y campesinas pobres que los utilizaban con fines de sobrevivencia.

En efecto, “uno de los beneficiarios tradicionales en diferentes lugares y en diferentes momentos históricos de las políticas ambientales dominicanas han sido las mismas autoridades que controlaban el acceso a los recursos. (...) Las comunidades locales reconocen que ellos son los que en muchos casos han facilitado acceso a los recursos de las áreas protegidas para, por ejemplo, la extracción ilícita de madera preciosa, madera para postes, pichones de cotorras y otros recursos. Eso, entonces, deja la percepción entre las poblaciones adyacentes a las áreas protegidas que éstas no generan beneficios para sus habitantes, ni que las áreas protegidas contribuyen a la mejoría de sus comunidades o a su calidad de vida; sino que quienes realmente se benefician de las áreas protegidas son las autoridades que utilizan su posición privilegiada frente al control de acceso a los recursos para percibir beneficios al poder ofrecer acceso selectivo a esos recursos a particulares. Esto, obviamente, no es un problema que se limita a las áreas protegidas, es parte del fenómeno de corrupción y clientelismo que caracterizan a los gobiernos dominicanos”<sup>54</sup>.

Lo anterior lleva a concluir que, aunque existe un sistema nacional de áreas protegidas, no existe una política de Estado dirigida realmente a garantizar la protección de los espacios, trabajando con las comunidades circundantes para crear desarrollo humano.

Finalmente, la experiencia nos indica la importancia del empoderamiento de las personas y la participación de éstas en la conservación medio ambiental, porque, para que cualquier estrategia de conservación sea exitosa debe contemplar mecanismos de educación, empoderamiento y participación<sup>55</sup>.

**La falta de recursos para la protección**

Del presupuesto total asignado a la protección ambiental, en promedio, poco más del 10% está dedicado a la protección de la biodiversidad. La Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARN) enfrenta serios retos para ofrecer una protección e incluso una gestión efectiva de las áreas protegidas. La baja asignación presupuestal no sólo dificulta la compra de equipos para facilitar el patrullaje, sino que además dificulta la contratación de un personal con un grado técnico aceptable.

**El comanejo**

Desde su creación en 2000, la SEMARN ha tomado algunas acciones para fortalecer la gestión de las áreas protegidas. Una de esas acciones ha sido, precisamente, incluir a las comunidades rurales aledañas a los parques nacionales en la elaboración de los planes de manejo. Para ese fin, formalizaron una metodología de redacción de planes que basa su estrategia en la participación comunitaria permanente, acompañada de conocimiento técnico provisto por la institución. Esta metodología implica un reconocimiento de la importancia de la participación de las comunidades en la gestión de las áreas e implica también un cambio de visión en el que los seres humanos dejan de ser percibidos como “amenazas” para los recursos naturales. Otra acción fue la inclusión expresa en la Ley 202-04 del comanejo como herramienta de gestión de las áreas (artículos 16 y 17).

Sin embargo, a pesar de estos avances, surgen algunas preguntas: ¿cómo se promueve la participación?, ¿cómo se desarrollan liderazgos no tradicionales?, ¿cómo se asegura la inclusión de las mujeres?, ¿qué se invierte en la economía de las comunidades locales?

Este informe no puede contestar todas estas preguntas; sin embargo, es necesario



tomarlas en cuenta en la implementación de las políticas públicas en pos de asegurar una participación eficaz e incluyente.

Actualmente existen 15 experiencias formales de comanejo de áreas protegidas, la mayoría de ellas exitosas (Cuadro VI.11). Lo más destacado de estas experiencias es que las comunidades no sólo han participado en la toma de decisiones y la gestión de las áreas, sino que han aprendido que éstas pueden representar un medio de vida para ellas, ya que la protección de la biodiversidad y de los ecosistemas puede no tener significado para las personas con necesidades inmediatas de supervivencia. El comanejo es una herramienta efectiva con la que se “desmonta” la exclusión de las y los comunitarios con respecto a un área, convirtiéndolo en un medio para alcanzar logros de forma sostenible. La protección del área protegida es la razón de ser de la intervención conjunta Estado-comunidad. Las comunidades representan los ojos y manos que el sistema estatal de control no posee sobre todo el territorio. Su involucramiento sólo puede incrementar los niveles de protección efectivos del capital natural (Recuadro VI.6).

El comanejo, junto con otros instrumentos de política que faciliten el financiamiento de la operación de las áreas protegidas, representa una oportunidad de participación en la gestión de los recursos, así como una ocasión de desarrollo para las personas involucradas. Esta participación en la toma de decisiones representa una forma concreta de empoderamiento. Es una propuesta social nueva, basada en la inclusión, lo que sienta un precedente en la gestión de los recursos naturales en República Dominicana.

### **Ley Sectorial de Áreas Protegidas 202-04**

Las protestas durante la discusión, sometimiento, revisión y aprobación de la Ley

<b>Cuadro VI.11   Experiencias de comanejo de áreas protegidas en República Dominicana, 2006</b>	
<b>Área Protegida</b>	<b>Organización/ Institución</b>
Refugio de vida silvestre lagunas Bávaro y Caletón.	Fundación Ecológica y Social Natura Park, Inc. (FESONAP).
Monumento natural Salto de Damajagua.	Asociación de Guías Salvavidas del Río Damajagua.
Padre Nuestro, sector del Parque Nacional del Este.	Asociación de Hoteles La Romana-Bayahibe.
Monumento natural Pico Diego de Ocampo.	Sociedad Ecológica del Cibao (SOECI).
Reserva científica Las Neblinas.	Centro para el Desarrollo Agropecuario y Forestal (CEDAF). Jardín Botánico Nacional Dr. Rafael María Moscoso.
Reserva forestal Loma Novillero.	Consejo Estatal del Azúcar (CEA) y Fundación Loma Novillero.
Parque Histórico La Isabela. Parque Histórico de la Concepción de La Vega (Vega Vieja). Museo del parque submarino La Caleta.	Secretaría de Estado de Cultura.
Monumento natural Salto El Limón.	Asociación Comunitaria de Ecoturismo Salto El Limón (ACESAL).
Parque Nacional Valle Nuevo (Juan B. Pérez Rancier).	Fundación Bosques Fríos de República Dominicana.
Monumento Natural Río Cumayasa y Cueva de Las Maravillas.	Patronato de la Cueva de Las Maravillas.
Parque nacional Loma Nalga de Maco.	Grupo Antroposófico de Río Limpio.
Reserva científica Loma Guaconejo.	Sociedad para el Desarrollo Integral del Nordeste (SODIN).
Parque nacional Jaragua.	Grupo Jaragua, Inc.
Reserva científica Loma Quita Espuela.	Fundación Loma Quita Espuela.
Reserva científica Ébano Verde.	Fundación para el Desarrollo Humano (PROGRESSIO).
Fuente: SEMARN, 2006	

Sectorial de Áreas Protegidas 202-04 es un reflejo del grado de conflicto que implica el establecimiento de estas zonas. Por un lado, los grupos ambientalistas, algunos representantes del sector hotelero y numerosas organizaciones comunitarias de base se pronunciaron en contra del proyecto debido a que disminuía las áreas terrestres de algunos parques nacionales, especialmente los Parques Nacionales Jaragua y del Este. Más exactamente, la Ley 202-04 incluyó en la categoría de paisajes protegidos algunas zonas que

En el año 2000, la Sociedad para el Desarrollo Integral del Nordeste (SODIN) inicia el programa "Manejo integral de la Reserva Científica Loma Guaconejo (R.C.L.G.) y su Zona de Amortiguamiento", que tiene como objetivo la consolidación de este área protegida natural a través de su manejo. En la primera etapa del programa, SODIN realizó un diagnóstico participativo para determinar la situación socioeconómica y ambiental de las comunidades que se ubican en la zona de amortiguamiento. Posteriormente, se elaboraron un Plan de Ordenamiento Territorial, a partir de las informaciones obtenidas, y un programa de gestión del área, que sería ejecutado por la SODIN y las comunidades con el apoyo de un comité de gestión. Este comité estaba compuesto por las dependencias gubernamentales que inciden en las áreas, ONG, grupos religiosos y grupos comunitarios.

En los primeros cinco años de ejecución del co-manejo de la zona de amortiguamiento se ha iniciado un proceso participativo donde los actores del proceso buscan soluciones a las necesidades prioritarias existentes en las comunidades, así como alternativas de ingresos económicos. De esta manera, se busca evitar el uso indiscriminado de los recursos naturales de la zona, por lo que se han puesto en marcha las actividades siguientes:

- a) Centro de Ecoturismo y Educación Ambiental Cuesta Colorada.
- b) Monitoreo y educación ambiental (conformación de ocho comités de vigilancia).
- c) Manejo de recursos naturales (diversificación de fincas cacaoteras y prácticas de agricultura sostenible).
- d) Fortalecimiento institucional y desarrollo comunitario mediante la conformación del comité de gestión y la ejecución de proyectos de abastecimiento de agua potable en 14 comunidades de la zona de amortiguamiento.
- e) El subprograma de Diversificación Productiva, Comercialización y Alternativas de Ingresos.

Este último ha implicado la formación de la Red de Comercialización que en la actualidad tiene 182 afiliados en cinco núcleos que han capacitado a sus miembros

en conocimientos de administración y gestión de pequeñas empresas y empresas asociativas. Además, disponen de un fondo para la comercialización de sus productos, han construido ocho centros de beneficiados del cacao, han iniciado el proceso de certificación orgánica de 150 fincas con una superficie de 500 hectáreas, y venta de chocolate en polvo, y han establecido alianzas estratégicas con otras instituciones que trabajan el tema de la comercialización como CONACADO, IDEAC y la Cooperativa de Productores Orgánicos. Para estas actividades de fortalecimiento institucional e inversión productiva han contado con el financiamiento de USAID, DED, el PPS/PNUD, entre otros. Pero la clave del éxito radica en que la mayor parte de la inversión se ha realizado en actividades cuya rentabilidad y operatividad trasciende la duración del financiamiento.

En palabras de Adam Paredes, miembro de SODIN y anterior administrador de la Reserva Científica Loma Guaconejo: "La implementación de las acciones que apoyan las directrices del Plan Ordenamiento Territorial de la Zona de Amortiguamiento de la Reserva Científica está contribuyendo a la conservación de la Biodiversidad y mejorando la calidad de vida de sus habitantes". Las comunidades se han integrado y empoderado del plan de manejo de tal manera que los acueductos comunitarios y la empresa de negocios, que es la red de comercialización y las microempresas promovidas por SODIN en las comunidades, son gestionados directamente por ellos y ellas.

La implementación del co-manejo ha influido de forma tal en la población que en los últimos cinco años las acciones para la protección del ambiente se han incrementado, manifestándose jornadas de arborización; grupos ambientales integrados al trabajo; participación de los ayuntamientos, dando apoyo financiero para la ejecución de actividades ambientales, y, lo más importante, la participación de los comunitarios y comunitarias en el proceso". Otro componente importante de la experiencia de SODIN en la gestión de la Reserva Loma Guaconejo es la política expresa de que por lo menos el 50% de la participación, tanto en la toma de decisiones como en la ejecución, sea de mujeres. Actualmente, la gestión del centro de visitantes está a cargo de las mujeres de la comunidad de El Factor.

Fuente: Adam Paredes/ SODIN. Entrevista, octubre de 2006

anteriormente eran parte integrante de estos parques.

Los grupos ambientalistas entendían, y así lo hicieron saber a la opinión pública, que esta reducción de área tenía que ver con intereses hoteleros extranjeros que querían acceder a zonas privilegiadas. Eventualmente, este grupo se conformó en la denominada Coalición para la Defensa de las Áreas Protegidas, que funciona ahora como entidad de discusión y difusión de ideas, y que además se ha articulado frente

a diversas causas ambientales desde su creación.

Por el otro lado del conflicto, algunos diputados y senadores de la República, junto con propietarios de terrenos dentro de los mencionados parques que habían sido expropiados sin ser debidamente compensados, se manifestaron a favor de la exclusión de las mencionadas áreas. La ley fue finalmente aprobada con algunas modificaciones. Sin embargo, las áreas de interés quedaron bajo categorías de manejo de

menor protección, pero siempre bajo la jurisdicción de la Secretaría de Medio Ambiente. La Coalición incluso elevó un recurso de inconstitucionalidad de la Ley, que fue finalmente desestimado por la Suprema Corte de Justicia. A pesar de que se podría entender que la aprobación de la ley fue una derrota, ha habido resultados positivos de este conflicto, siendo el más importante de ellos el fortalecimiento del capital social de entidades diversas que decidieron asociarse para hacer frente a cuestiones ambientales (Recuadro VI.7).

### **¿Dónde están las áreas protegidas?**

Los Mapas VI.3 y VI.4 muestran la ubicación de las áreas protegidas en el territorio nacional y provincial, mientras en el Cuadro VI.12 se desglosa la distribución del total de las áreas protegidas en las provincias, según lo establecido en la Ley 202-04. Como puede observarse, la provincia con mayor porcentaje de su territorio declarado bajo alguna categoría de protección es Pedernales (el 68.14% de su territorio), teniendo también esta provincia el mayor porcentaje del área total de las áreas protegidas (13.5%). A

#### **Recuadro VI.7 | Consideraciones técnicas expuestas sobre la Ley de Áreas Protegidas (202-04)**

Señalamientos hechos por el Consorcio Ambiental Dominicano (CAD), del cual la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, forma parte.

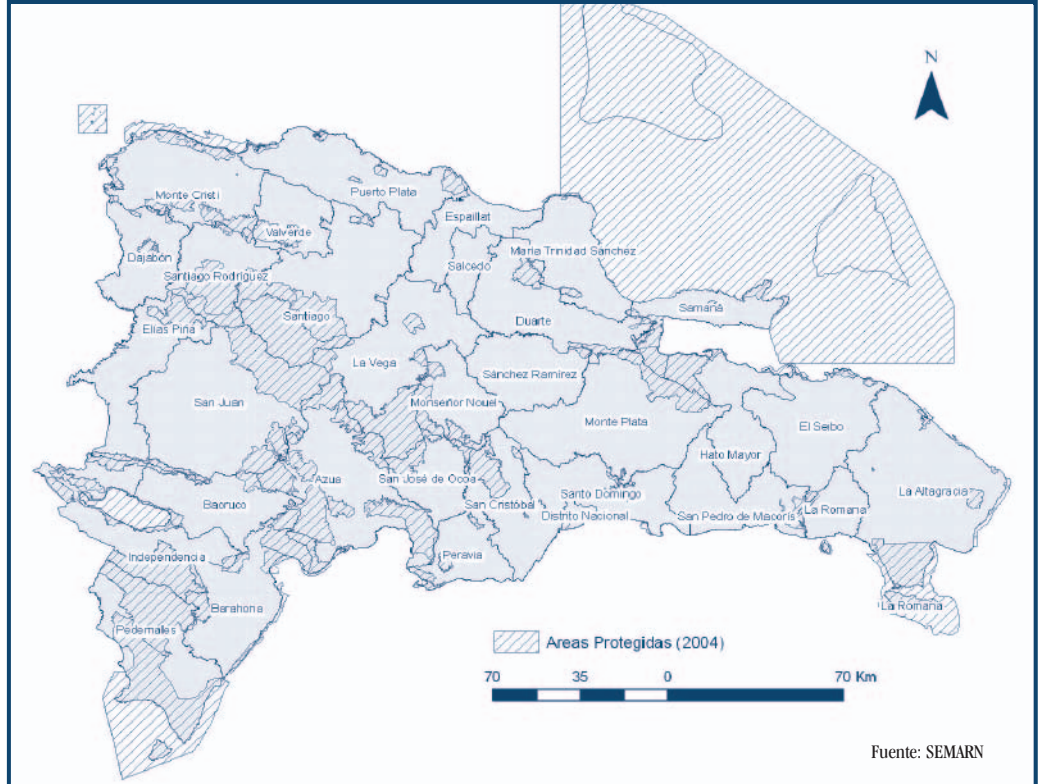
1. El tema de zonificación de las áreas protegidas está presentado de manera ambigua e incompleta, lo que es altamente peligroso para las comunidades que viven en las cercanías de todas las áreas protegidas. Podrían justificarse “desalojos masivos”, similares al producido con el Parque Nacional Los Haitises en los años 90.
2. La ley no establece los objetivos de creación de las áreas protegidas. No entendemos cómo se crea un área protegida sin definir los objetivos de su creación.
3. No contiene criterios claros para el establecimiento de las áreas protegidas privadas, lo que es un arma de doble filo, ya que por un lado fomenta este necesario y moderno sistema de administración de espacios naturales, pero, por otra parte, puede dejar en manos privadas la protección de un patrimonio de gran interés nacional, que debería ser administrado por el Estado.
4. Incluyen dentro del Sistema de Espacios Naturales Protegidos las reservas forestales. No es recomendable mezclar la protección con el aprovechamiento, ya que implica formas de manejo diferentes.
5. La ley establece la creación de Bosques Modelos, Bosques Comunitarios, Cinturones verdes, Áreas Protegidas Municipales, etc. y no se definen las diferencias entre unas y otras, generando gran confusión para su administración.
6. Con la creación de áreas protegidas municipales se está quitando a los ayuntamientos la autoridad para su administración independiente. Se establece que los ayuntamientos pueden crear áreas protegidas en sus municipios, pero deberán elaborar un plan de manejo de las mismas y someterlo a la consideración de la Secretaría de Medio Ambiente, quien lo aprobará y monitoreará.
7. Esta ley permite que por una simple resolución del secretario de Medio

Ambiente se decida la categoría de manejo de un área protegida, lo cual permitiría que un Parque Nacional pueda ser cambiado a Refugio de Vida Silvestre sin pasar por el Congreso.

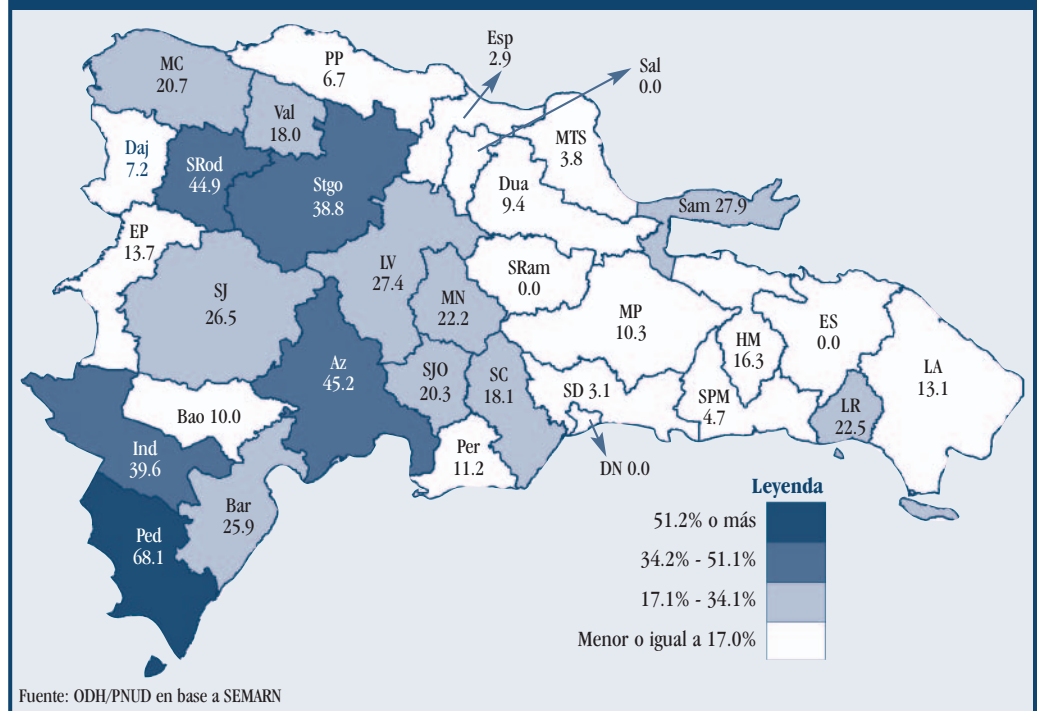
8. Esta ley le da competencias a la Secretaría de Estado de Turismo y a la Dirección General de Minería sobre las áreas protegidas. Establece la factibilidad de otorgar permiso de exploración minera en todas las áreas protegidas del país. El turismo en las áreas protegidas debe ser manejado por la Secretaría de Medio Ambiente, no por la Secretaría de Turismo, ya que los objetivos de la actividad turística en un área protegida (“ser una herramienta de manejo y conservación”) no son los mismos que en otros lugares del país.
9. Esta ley elimina áreas significativas del Parque Nacional del Este y del Parque Nacional Jaragua, lo cual desnaturaliza sus objetivos de conservación.
10. Se rompe con la Reserva de Biósfera Jaragua-Bahoruco-Enriquillo, al alterar los límites de una de sus zonas núcleo principal que es el Parque Nacional Jaragua. Esto tiene repercusiones internacionales, ya que una Reserva de Biósfera es un compromiso contraído por el país con el mundo al gestionarse este estatus de protección.
11. Se deja fuera del sistema de áreas protegidas, para dar dos ejemplos: el Área de observación de ballenas en la Bahía de Samaná, que debe formar parte del Santuario de Mamíferos Marinos de República Dominicana y el nacimiento del Salto del Limón en Samaná, que debe formar parte del Monumento Natural Salto del Limón.
12. Se amplían los límites de la Reserva Científica Loma Quita Espuela, lo cual es improcedente desde el punto de vista técnico y genera conflictos innecesarios con las comunidades locales.
13. Otras áreas protegidas son afectadas igualmente, ya sea por ampliación, modificación o reducción de sus límites, tales como: Parque Nacional Montecristi, Parque Nacional Lago Enriquillo, Reserva Científica Lagunas Redonda y Limón, Reserva Biológica Idelisa Bonnelly de Calventi (Humedales Bajo Yuna), y la Reserva de Fauna Laguna Bávaro.

Fuente: Coalición para la Defensa de las Áreas Protegidas, CAD. 2006

Mapa VI.3 | Áreas protegidas, 2004



Mapa VI.4 | Proporción del territorio dedicado a áreas protegidas en porcentaje de la superficie de las provincias, 2006



Cuadro VI.12

**Distribución de áreas protegidas por provincia, 2006**

Provincia	% del territorio provincial correspondiente áreas protegidas	% del territorio total de áreas protegidas dentro de la provincia
Az	45.16	11.92
Bah	9.99	1.22
Bar	25.91	4.19
Daj	7.16	0.71
Dua	9.39	1.51
Esp	2.93	0.51
EP	13.66	1.90
HM	16.31	2.12
Ind	39.63	6.82
LA	13.07	3.85
LR	22.49	1.45
LV	27.39	6.12
MTS	3.82	0.45
MN	22.16	2.16
MC	20.70	3.83
MP	10.30	2.64
Ped	68.14	13.50
Per	11.24	0.87
PP	6.66	1.19
Sam	27.90	2.31
SC	18.08	2.20
SJO	20.30	1.70
S J	26.52	8.76
SPM	4.66	0.57
Stgo	38.82	10.71
SRod	44.92	4.96
SD	3.11	0.40
Val	17.97	1.43
Total		100.00

Fuente: ODH/PNUD con datos de la SEMARN

Pedernales le siguen, en cuanto a extensión territorial protegida, las provincias de Santiago y Azua; aunque como porcentaje del territorio provincial serían: Azua y Santiago Rodríguez.

### Descentralización y medio ambiente

En general, las experiencias de gestión medioambiental local han tenido el enfoque de proyectos (no de procesos), supervisa-

dos y controlados por el gobierno central y muchas veces con el financiamiento de agencias internacionales. No han implicado transferencias reales de poder a las instancias locales, lo que significa que no son verdaderas experiencias de descentralización. Las recientes experiencias de co-manejo han marcado una pauta diferente que puede traducirse en un empoderamiento de la gestión local. El Programa de Pequeños Subsidios (PPS), impulsado por el PNUD, apunta en la dirección de lograr el empoderamiento de pequeñas comunidades urbanas y rurales (Recuadro VI.8).

Además, a nivel local subyacen algunos problemas de fondo importantes: en primer lugar, la falta de coherencia entre la política ambiental del gobierno (ejecutada de manera casi exclusiva por la SEMARN y algunos ayuntamientos) y el resto de políticas públicas. La gestión medioambiental no puede ser una tarea exclusiva de una dependencia, debe transversalizarse en todas las políticas estatales y reflejarse en la planificación y ejecución de la agenda gubernamental.

Descentralizar la gestión de los recursos naturales es una forma directa de democratización local, ya que se democratizan las fuentes de ingresos y puede legitimar los poderes locales<sup>56</sup>. Un ejemplo exitoso de descentralización es el proyecto del Monumento Natural Salto del Limón, administrado por la Asociación Comunitaria y de Ecoturismo Salto del Limón, que actualmente es la responsable de cuidar y mantener esa área protegida, a la vez que ofrece excursiones para los turistas. Gracias al trabajo de esa asociación, los senderos y las aguas se mantienen libres de contaminación, mientras las actividades relacionadas al turismo generan ingresos para cinco comunidades, que a su vez se preocupan por cuidar el entorno, dado que es su fuente de ingresos<sup>57</sup>.

Es importante reconocer, como se ha

*Pedernales es la provincia con mayor porcentaje de áreas protegidas (13.5%) o territorio declarado bajo alguna categoría (68.14%) de protección*

## Recuadro VI.8 | El Programa de Pequeños Subsidios (PPS)

El Programa de Pequeños Subsidios (PPS) es una iniciativa global implementada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y es financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM).

El PPS/FMAM se estableció en República Dominicana en el año 1993, ya que el país forma parte del grupo de naciones pioneras que iniciaron con la implementación de esta iniciativa. Durante estos 14 años, más de 700 ONG y organizaciones locales han estado involucradas en la ejecución directa de proyectos, así como en las actividades de capacitación del Programa.

Los grupos meta son las comunidades rurales y urbanas del país que enfrentan problemas ambientales, situadas a lo largo de la frontera ambiental con Haití, donde existen amenazas y/o degradación del medio ambiente, recursos valiosos y/o únicos de la biodiversidad y áreas propensas a la desertización y la sequía. También se apoyan iniciativas de proyectos innovadores para la conservación y protección del medio ambiente en otras zonas del país, en la medida que representen una

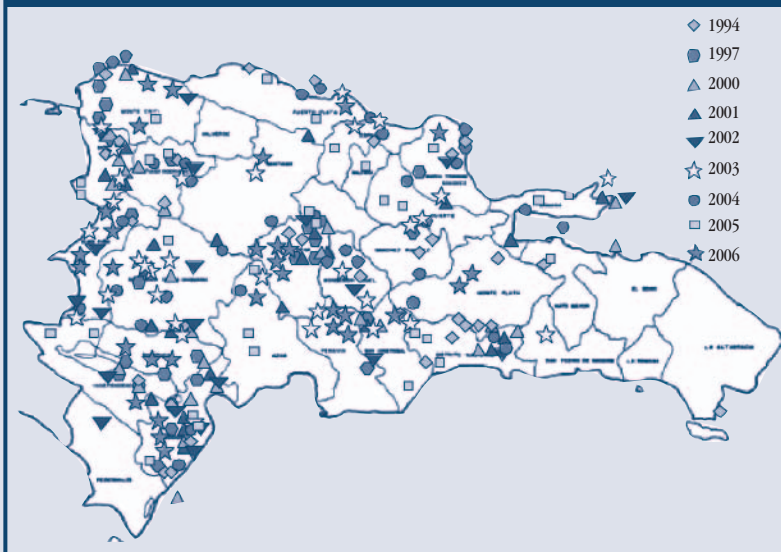
cutantes, el gobierno y otras agencias de cooperación. De los proyectos apoyados, cerca del 50% abordan la temática de conservación de la biodiversidad, 20% ha trabajado el cambio climático, 15% degradación de tierras y 15% para áreas multifocales.

En cuanto al cambio climático, las intervenciones se han concentrado en el aprovechamiento de fuentes de energía renovables mediante mecanismos innovadores. Se destacan las acciones en el campo de la energía solar donde se han puesto en marcha cerca de 40 iniciativas de proyectos locales, permitiendo el acceso a la electricidad a cerca de 7,000 familias en el país. El desarrollo de pequeñas hidroeléctricas comunitarias también ha ocupado un lugar importante en la cartera de proyectos sobre energía renovable, donde hasta la fecha se han apoyado la instalación de 11 de estos sistemas colectivos de electrificación mediante hidroeléctricas, los cuales han marcado un punto de partida para promover el desarrollo local y el acceso a tecnología de comunicación, con un fuerte arraigo de la comunidad en la conservación de los recursos naturales. En ese mismo orden, el PPS/FMAM ha tenido una participación importante en el campo de la refrigeración, donde ha contribuido de forma significativa al establecimiento masivo de una tecnología que no emita gases de efectos de invernadero ni afecte a la capa de ozono, así como a la creación de capacidades en la comunidad para el manejo de la misma.

Entre los impactos del trabajo realizado por el PPS/FMAM se pueden destacar:

El fortalecimiento institucional y técnico de grupos locales; el impulso de un sistemas de producción sostenible en áreas frágiles de montaña (más de 3,000 agricultores); el sometimiento de cerca de 4,000 hectáreas de café y 1,500 hectáreas de cacao al proceso de certificación orgánica con más de 1,000 familias, que ha representado un mejoramiento del ingreso en más de un 30%. Además, se han establecido más de 20 micro empresas locales en actividades vinculadas con la conservación: ecoturismo, apicultura, producción orgánica, artesanía, plantas medicinales, energías renovables. También se han conservado bosques, refugios para biodiversidad y protección de fuentes acuíferas en un área total que supera las 7 mil hectáreas; se ha logrado brindar electricidad mediante pequeñas hidroeléctricas y sistemas fotovoltaicos a más de 40 mil personas; y se ha masificado el uso de tecnologías más amigables con el medio ambiente, con el uso de hidrocarburos para refrigeración doméstica, en vez de CFC que destruyen la capa de ozono.

Mapa de Proyectos apoyados por el PPS/FMAM, 1994-2006



oportunidad para generar cambios importantes y beneficios significativos en los esfuerzos de conservación y protección del medio ambiente. En sus acciones se tiene en cuenta la perspectiva de género, con miras a mantener un equilibrio equitativo en las oportunidades entre hombres y mujeres, niños/as y jóvenes, y envejecientes.

El Programa trabaja bajo el esquema de que las comunidades son quienes identifican, formulan y ejecutan sus proyectos a partir de diagnósticos de prioridades locales. Una vez aprobado el proyecto, el Programa inicia un proceso de acompañamiento a las organizaciones, con asistencia técnica y administrativa y con la gestión del cofinanciamiento, procurando lograr por todos los medios el éxito de los proyectos. Hasta la fecha, el Programa ha respaldado la ejecución de más de 260 proyectos por un monto aproximado de 5 millones de dólares, habiéndose logrado cofinanciamiento en la modalidad de efectivo y en especie de más de 10 millones de dólares por parte de las organizaciones eje-

explicado en el capítulo III de este informe, que la descentralización (a través del comanejo o de cualquier otro tipo de metodología) no significa automáticamente hacer más eficiente la gestión de recursos. Si los arreglos institucionales nuevos reproducen en menor escala los vicios de los arreglos tradicionales, no habrá una real creación de responsabilidad y sostenibilidad que pueda dar lugar a los elementos condicionantes del desarrollo humano.

Por otro lado, una descentralización sin transferencia de habilidades a los actores locales, para que gestionen los procesos que tradicionalmente les eran ajenos, tampoco tendría resultados.

De manera complementaria, el rol de las instancias de justicia y fiscalización es fundamental en la gestión general de la institucionalidad democrática. Si no hay mecanismos fiscalizadores, los incentivos para ser responsables serán notablemente menores. Esto es especialmente crucial cuando la inequidad en el acceso a los recursos se ha basado en la exclusión y la corrupción. La gente que reside cerca de las áreas protegidas (y no sólo ellas, sino toda la población) debe ver en el capital natural la base para alcanzar una vida digna. Complementar un arreglo judicial efectivo con la promoción de incentivos económicos, que evidencien la rentabilidad de invertir sosteniblemente, puede ser la clave del éxito para cambiar los conflictos en oportunidades.

### **En resumen**

La condición de isla y la orografía del país definen la situación ambiental: más del 60% del territorio dominicano tiene vocación forestal, pero poco más del 33% del territorio nacional tiene cobertura boscosa. El país no cuenta con un régimen de ordenamiento territorial y el único tipo de planificación de uso es el que establece las áreas protegidas. Según la Huella Ecológica de Re-

pública Dominicana, dadas las prácticas de consumo actuales, el país requiere el doble de territorio del que actualmente tiene.

Los recursos mineros son de dominio público e incluyen yacimientos tanto metálicos como no metálicos. Las explotaciones mineras se han realizado sin mucha regulación estatal. La extracción de metales (bauxita, oro, plata y ferróníquel) ha causado daños ambientales y sociales, pero sólo el Estado, en algunas ocasiones, se ha encargado de asumir esos costos. La minería no metálica ha servido de apoyo principalmente a la industria de la construcción y opera con muy poca regulación. Entre las zonas más afectadas destacan los ríos y terrazas del Nizao, Nigua y Haina, en las cercanías de la ciudad de Santo Domingo, y la zona de Las Charcas, en Santiago.

Las áreas protegidas no existen por sí mismas, son reservorios de vida que contribuyen a mantener el equilibrio en los ecosistemas, por lo que el Estado debe procurar su preservación y uso sostenible. La delimitación de estas zonas ha sido fuente de conflictos por el uso alternativo de sus espacios, afectando a quienes viven dentro de ellas. Entre los principales conflictos están los métodos de apropiación de terrenos, la delimitación de las áreas protegidas y el beneficio que obtienen de ellas algunos sectores.

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

*La gente que reside cerca de las áreas protegidas (y no solo ellas, sino toda la población) debe ver en el capital natural la base para alcanzar la vida que desean*

*El riesgo es una construcción social, dinámica y cambiante, diferenciada en términos territoriales y sociales; su expresión más nítida es en el nivel microsocioal y territorial o local*

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

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

### **VI.3 Gestión del riesgo: uno de los temas pendientes<sup>58</sup>**

El *riesgo*<sup>59</sup> de desastres es la probabilidad de consecuencias perjudiciales o pérdidas esperadas (muertes, lesiones, propiedad, medios de subsistencia, interrupción de actividad económica o deterioro ambiental) como resultado de interacciones entre amenazas (naturales o antropogénicas) y condiciones de vulnerabilidad.

La *amenaza o peligro*<sup>60</sup> es el evento físico, potencialmente perjudicial, fenómeno y/o actividad humana que puede causar la muerte o lesiones, daños materiales, interrupción de la actividad social y económica o degradación ambiental. República Dominicana es un país altamente amenazado o expuesto a inundaciones, huracanes y terremotos.

La *vulnerabilidad*<sup>61</sup> se define como las condiciones, determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos, políticos, técnicos, ideológicos, culturales, educativos, ecológicos e institucionales, que aumentan la susceptibilidad de una comunidad al impacto de amenazas. La vulnerabilidad se relaciona estrechamente con la capacidad de las personas o las comunidades.

Las *capacidades*<sup>62</sup> son las combinaciones de todas las fortalezas y los recursos disponibles dentro de una comunidad, sociedad u organización, que puedan reducir el nivel de riesgo o los efectos de un evento o desastre.

Así, el riesgo a desastre viene determinado por el efecto combinado de la amenaza, la vulnerabilidad y las capacidades. La primera (huracanes, inundaciones y terremotos) consiste en fenómenos muy difíciles de controlar y todavía los seres humanos tienen muy poca capacidad de incidencia sobre ellos. Pero la segunda y la tercera son construcciones sociales que dependen de la forma en que la sociedad se ha organizado para producir, consumir y gobernarse, así como del nivel de conocimientos y participación locales.

El riesgo es una construcción social, dinámica y cambiante, diferenciada en términos territoriales y sociales. Su expresión más nítida es en el nivel microsocioal y territorial o local, aún cuando sus causas pueden encontrarse en procesos generados a gran distancia de la escena donde ocurren.

La gestión del riesgo<sup>63</sup> consiste en el conjunto de decisiones administrativas, de organización y conocimientos operacionales desarrollados por sociedades y comunidades para implementar políticas y estrategias encaminadas a reducir su vulnerabilidad y fortalecer sus capacidades a fin de mitigar el impacto de amenazas naturales.

#### **VI.3.1 Las capacidades**

Se entiende por capacidades la dotación y acceso relativo a los recursos, los conocimientos, las aptitudes, los derechos y el poder que permiten ampliar la gama de opciones disponibles para las personas, las comunidades y las instituciones. Dicho de otra forma, las capacidades son las habilidades para proteger a la comunidad, el hogar y la familia, y para restablecer los medios de vida<sup>64</sup>.



En materia de gestión de riesgo, los elementos fundamentales para aumentar las capacidades son la preparación, la mitigación y la prevención.

En República Dominicana, las recientes tormentas de Noel y Olga, ocurridas en el último trimestre de 2007, pusieron en evidencia que las zonas y comunidades más expuestas al riesgo están insuficientemente preparadas y no están empoderadas para hacer frente a una emergencia con sus propias capacidades. No existen campañas de difusión masiva a través de los medios de comunicación ni programas educativos sobre preparativos a desastres. Las instituciones de respuesta a desastres no disponen de los recursos, ni humanos ni económicos, necesarios para brindar una preparación adecuada.

Las capacidades de mitigación son muy deficientes: el mantenimiento preventivo de las infraestructuras no se considera como medio de reducir el riesgo. Se repiten desastres en los mismos lugares sin que haya ninguna intervención para disminuir el riesgo. Falta capacidad institucional para evitar reconstruir la misma vulnerabilidad tras la ocurrencia de un desastre.

Las capacidades en materia de prevención son inexistentes. El tema de la gestión de riesgo es marginal en todo el sistema educativo, incluyendo a nivel universitario. No existen centros que investiguen en la materia ni esfuerzos para identificar los lugares en riesgo.

En conclusión, en República Dominicana existen enormes oportunidades de mejorar las capacidades de preparación, mitigación y prevención. En ese proceso, el empoderamiento y la participación de la población a todos los niveles (comunitario, municipal, provincial y nacional) son factores de importancia central de la buena gestión del riesgo.

### VI.3.2 La vulnerabilidad

La vulnerabilidad puede reducirse y es la clave para disminuir el riesgo de la población ante los desastres. Entre los factores que determinan la vulnerabilidad están:

a) *La pobreza*. La gente que vive en situación de pobreza no sólo padece falta de ingresos, sino que además sufre de una serie de carencias, tales como condiciones inadecuadas de salud y educación, desempleo, exclusión social. Esta realidad determina, por un lado, que su capacidad para enfrentar un desastre disminuya por vivir en las zonas de mayor riesgo y, por otro, que frente al impacto de un desastre se reduzca la capacidad de la gente para recuperarse.

b) *Destrucción del medio ambiente*. Causado por un modelo económico e institucional que no respeta las normas ambientales, como ha ocurrido en la actividad turística, en la extracción de materiales para la construcción (las granceras), en el secado de lagunas y manglares, entre otros.

c) *La marginación*. La falta de inclusión social lleva a las personas con menos recursos a exponerse físicamente al riesgo, ubicándose en zonas peligrosas, como las riberas de los ríos o los cauces de cañadas. Por ejemplo, en Santo Domingo, en los ríos Ozama e Isabela, así como en las cañadas de Haina y en todas las cañadas y zonas marginales de Santiago.

d) *Falta de consideración de las necesidades específicas de mujeres, niños, niñas y envejecientes*. En situaciones de desastre les hace más vulnerable a la violencia y a las enfermedades.

e) *Falta de institucionalidad y descentralización*. La mala gestión en la administración pública, la falta de transparencia y fiscalización y los débiles mecanismos de control ciudadano<sup>65</sup> reducen las posibilidades de las personas y del país a desarrollarse, y

*La gestión del riesgo no puede prescindir de la participación activa de los actores afectados*

contribuyen una vez más a aumentar la vulnerabilidad frente a desastres.

f) *El exteriorismo*. Como se recoge en el capítulo II de este informe, la población tiende a pensar que las causas de los problemas y las respuestas a los mismos están fuera de ella. Desde el punto de vista social y cultural, éste puede ser uno de los factores que hace más vulnerable a la población, ya que la ciudadanía no asume la responsabilidad de gestionar el riesgo y depende de las posibilidades del Estado.

g) *Ausencia de consideraciones de gestión del riesgo al realizar inversión social*. En la riada de Jimaní de 2004, se perdieron viviendas sociales; es decir, casas construidas por el propio gobierno. Y muchas de las viviendas que se reconstruyeron después del huracán Georges de 1998 se hicieron en los mismos lugares donde las casas habían sido arrasadas por el fenómeno. En la práctica, se invierte para reproducir las condiciones de vulnerabilidad previas, debido a la ausencia de una planificación con una perspectiva del riesgo. Se reconstruye, pero no se aprovecha el potencial del contexto posterior a un desastre. A pesar de que toda la evidencia económica y empírica lleva a decir que la gestión de riesgo debería estar incorporada a la planificación del desarrollo y debería ser una de las prioridades fundamentales de la política de desarrollo nacional; lamentablemente, no está incorporada en la planificación del desarrollo.

### **VI.3.3 Las amenazas**

Huracanes, inundaciones y terremotos, principales amenazas en República Dominicana, son fenómenos resultado de fuerzas de la naturaleza incontrolables.

#### **Los huracanes**

La National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA) de Estados Unidos indicó a principios de 2006 que se prevé que

en los próximos años se formarán más huracanes y que éstos serán más fuertes. Por su parte, el Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)<sup>66</sup> también señaló la probabilidad creciente de que los ciclones tropicales –tifones y huracanes– aumenten en número y alcancen velocidades máximas más altas con un aumento de las precipitaciones. Los tifones y huracanes se forman debido a la energía que se libera del océano; a causa del calentamiento global, los niveles de energía están aumentando. Los océanos han absorbido más del 80% del aumento del calor que ha generado el calentamiento global y que ha encerrado al mundo en una expansión térmica continua.

En el mapa VI.5 se pueden observar las rutas seguidas por los huracanes y tormentas que han cruzado el territorio dominicano en el siglo XX.

Durante 2004, República Dominicana fue impactada por dos huracanes: Iván y Jeanne. En 2005 se registró una de las temporadas ciclónicas más activas de la historia. En 2006 no impactó ningún ciclón y en 2007 el país fue severamente afectado por dos tormentas tropicales.

Iván y Jeanne eran huracanes categoría 1 cuando tocaron territorio dominicano y, a pesar de su baja intensidad relativa, causaron importantes pérdidas a la agricultura (especialmente a las producciones de plátanos y otros rubros de consumo local habitual), y a la industria turística (la costa Este quedó aislada al caerse uno de los principales puentes que la comunica con el resto del país).

En el caso específico de Jeanne, un informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), indica que las pérdidas por causa del huracán y las inundaciones que provocó rondaron los 9,486 millones<sup>67</sup> de pesos; de estos, el 40% corresponde a la pérdida de acervos, y el

39% a pérdidas de producción (mayormente agrícola)<sup>68</sup>.

El Cuadro VI.13 nos proporciona una idea de los costos que los mayores eventos meteorológicos de los últimos años han tenido en la economía del país. En el caso de Jeanne, los daños causados en los centros turísticos del Este fueron superiores a los que cabría esperarse de un huracán clase 1. Eso se debió a que en esa zona la construcción de infraestructura turística ha provocado cambios en los patrones de drenaje y destrucción de humedales, lo cual la hace más vulnerable a eventos meteorológicos.

### Inundaciones

Las inundaciones constituyen el mayor desastre natural y más regular en República Dominicana. Ocurren todo el año (sólo un 52% durante la temporada lluviosa) y no son el resultado directo de los ciclones tropicales (el 13% de las inundaciones)<sup>69</sup>. El sistema fluvial dominicano es muy extendido (400 ríos y 60 cuencas), pero muy vulnerable, ya que pocas lluvias son suficientes para provocar desbordamientos, cuando en sus orillas se encuentran las poblaciones más vulnerables y los cultivos importantes.

Las tormentas tropicales Noel y Olga causaron inundaciones catastróficas: el desbordamiento de los principales ríos del país (Yaque del Norte, Yaque del Sur, Yuna, Nizao) causaron pérdidas humanas (más de 160 personas) y daños importantes a la infraestructura y a la agricultura. Asimismo, la situación en la salud fue especialmente delicada al tener que declarar alerta epidemiológica para evitar brotes de enfermedades (Mapa VI.6).

### Terremotos

La propensión de La Hispaniola a los terremotos es quizás la vulnerabilidad menos conocida por su población (Cuadro VI.14). La proximidad a dos importantes fa-

<b>Cuadro VI.13 Daños y pérdidas sufridos por República Dominicana a causa de eventos meteorológicos recientes, en millones de dólares de 2004</b>				
<b>Evento</b>	<b>Fallecidos</b>	<b>Damnificados</b>	<b>Costo aproximado</b>	<b>% del PIB</b>
Huracanes David y Federico, Categoría 5 (1979)	2,000	1,200,000	\$2,175.0	Aprox. 40%
Huracán Georges, Categoría 3 (1998)	235	296,637	\$2,553.0	16%
Huracán Jeanne, Categoría 1 (2004)	23	32,554	\$296.0	Aprox. 1%
Tormenta Noel (2007)	87	78,752	\$445.3	Aprox. 1%

Fuente: Tomado de CEPAL, Centro de Operaciones de Emergencias (2007) y Banco Central

llas tectónicas en la zona es la causa de los 12 terremotos que se han verificado en los últimos 100 años; algunos de ellos con efectos de considerable magnitud, tanto a nivel de infraestructura como en términos de pérdidas económicas y humanas.

Como se evidencia en el Mapa VI.7 de epicentros, la zona Norte es la más vulnerable del país, debido a la presencia de la denominada falla septentrional, que atraviesa esa área de este a oeste, justo por debajo de la ciudad de Santiago y 40 km al sur de Puerto Plata. Los informes de la Asociación

<b>Cuadro VI.14 Incidencia de terremotos en República Dominicana durante los pasados 100 años</b>		
<b>Fecha</b>	<b>Intensidad</b>	<b>Principales áreas afectadas</b>
11/5/1910	N.D.	Barahona, Baní, San Cristóbal y Azua.
6 /12/1911	7.0	Nacimientos Yaque del Sur y Artibonito en la Cordillera Central.
11/12 /1915	6.2	Zona Este.
24/4/1916	7.2	En Puerto Rico, afectando la Hispaniola.
4/8/1946	8.1	Bahía Escocesa, causó un tsunami que destruyó el poblado de Matanzas, afectó todo el noreste del país.
8/1/1962	6.5	San José de Ocoa, Azua, Bánica, Baní, San Cristóbal y Santo Domingo.
11/7/1971	6.1	Santo Domingo.
23/3/1979	6.1	La Romana, San Pedro de Macorís y Santo Domingo.
24/6/1984	6.7	La Romana, Higüey, Bayaguana.
22/9/2003	6.5	Puerto Plata.

Fuente: Cocco Quezada, 2004

*Hay que fortalecer  
capacidades locales  
para que no se generen  
nuevos riesgos  
a desastres*

Dominicana de Mitigación de Desastres (ADMD)<sup>70</sup> reseñan que en la falla septentrional la tasa promedio de deformación debido a los movimientos tectónicos es de 6 a 12 mm/año<sup>71</sup>. Este dato refleja una gran cantidad de energía acumulada que no ha sido liberada de manera suficiente desde 1946, incrementando así las posibilidades de la ocurrencia de un terremoto de dimensiones importantes.

El último desastre fue en Septiembre de 2003, cuando un terremoto de magnitud 6.5 en la escala de Richter afectó a la ciudad de Puerto Plata, en la costa norte del país, afectando a numerosas estructuras y edificios. Según cifras oficiales, solamente una persona falleció como consecuencia del sismo, sin embargo varios edificios públicos y privados resultaron dañados en sus estructuras, muchos de ellos de forma irreparable; las tuberías del servicio de agua potable se vieron interrumpidas y se verificaron deslizamientos de tierra en cañadas y vías. Varias escuelas públicas de la zona colapsaron, y de haber ocurrido el sismo en horario escolar es probable que hubiesen muerto cientos de niños y niñas.

La mayoría de los informes coincide en que la alta incidencia de daños estructurales es atribuible a la inexistencia de códigos de construcción que consideren las características sísmicas del territorio. Las normas de diseño sísmico que se aplican en el país datan de la década de los 70 y es responsabilidad de la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones (SEOPC) velar por su adecuada implementación. Hace más de 5 años se inició el proceso de desarrollo de un nuevo código de construcción, pero aún no ha sido finalizado.

### **VI.3.4 Una agenda para la reducción del riesgo**

No se han encontrado aún formas de

parar los huracanes ni de controlar la actividad sísmica. La reducción de la vulnerabilidad, incluido el fortalecimiento de la capacidad para afrontar las amenazas, debe constituir entonces la base de cualquiera estrategia de reducción del riesgo.

A continuación, y con base en las conclusiones del Panel-Foro sobre la “Reducción de riesgo a desastres en República Dominicana”, organizado por el Programa de Prevención y Preparación ante Desastres PNUD, ONFED y UE, el 8 de febrero de 2007, se presentan algunas recomendaciones sugeridas con varias actividades específicas:

1. Gobernanza local para hacer frente a los riesgos. Hacer frente al riesgo de desastres exige una mayor institucionalidad que facilite la integración de los riesgos en la planificación del desarrollo y la mitigación de los riesgos existentes<sup>72</sup>.

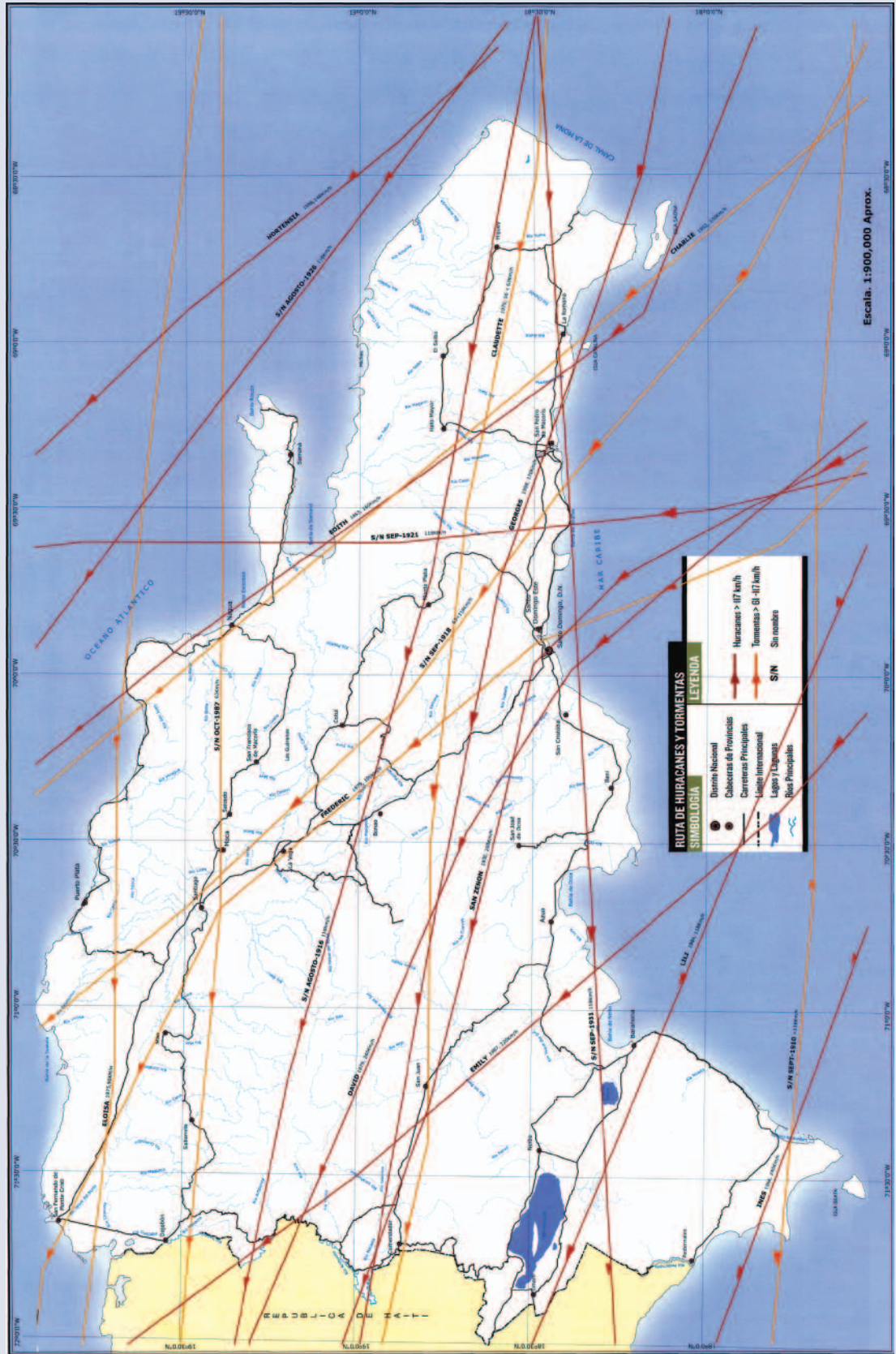
Los desastres suceden localmente, pero a veces las causas que provocan esos desastres o los factores subyacentes a esos desastres exceden la capacidad local. Es necesaria una distribución de responsabilidades a través de la descentralización y el fortalecimiento de capacidades allí donde los desastres ocurren.

Para ello las actividades sugeridas en las que se tendría que trabajar son:

- Fortalecer el papel de los gobiernos municipales y las comunidades en la gestión de riesgos.
- Mejorar la coordinación interinstitucional.
- Inversión pública en prevención y mitigación.
- Implementar la Ley 147-02 en Gestión de Riesgo (Recuadro VI.9).

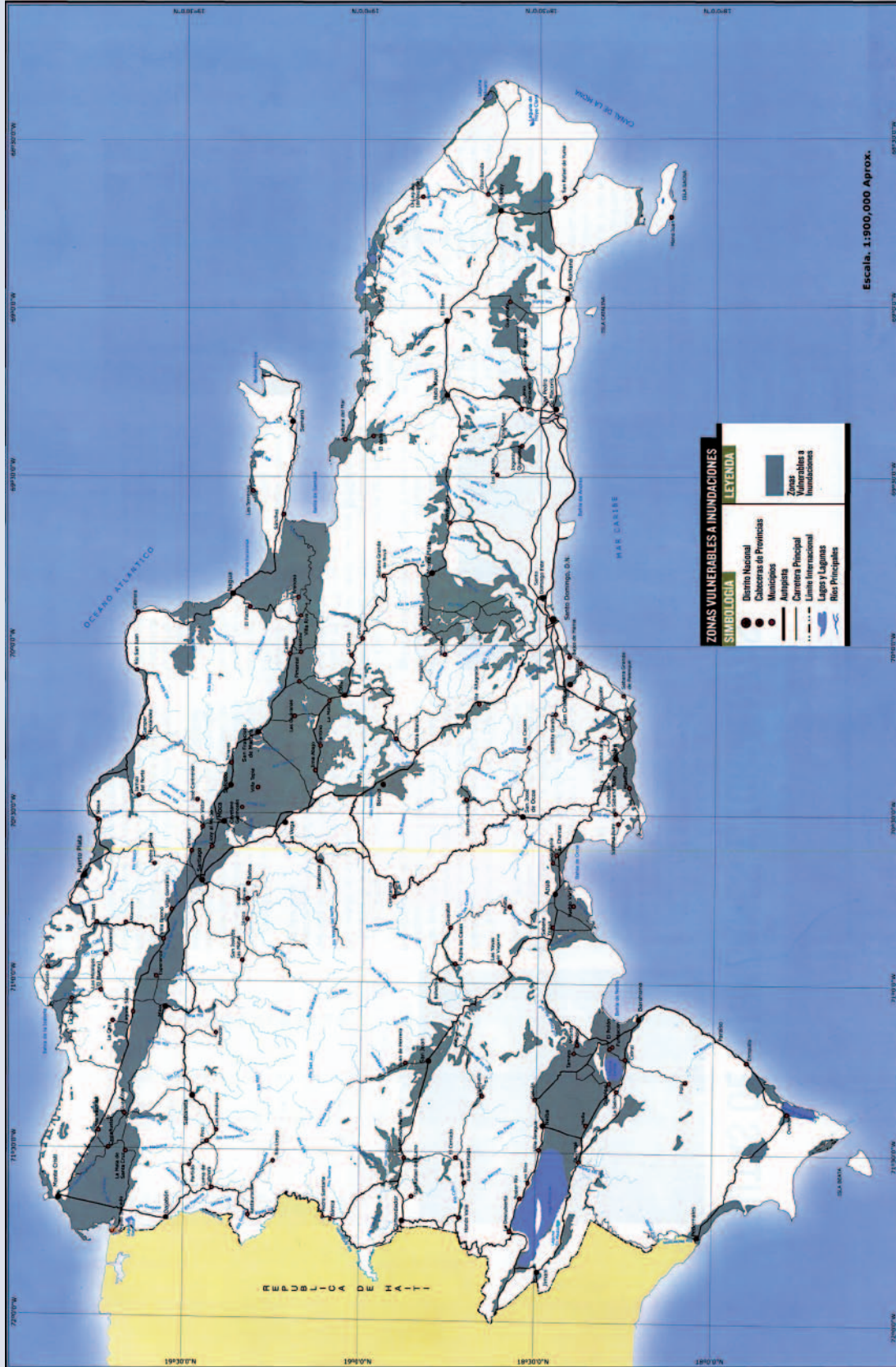
2. Integración de la reducción del riesgo de desastres en la planificación del desarrollo. El desarrollo debe ser regulado

Mapa VI.5 | Ruta de huracanes y tormentas siglo XX

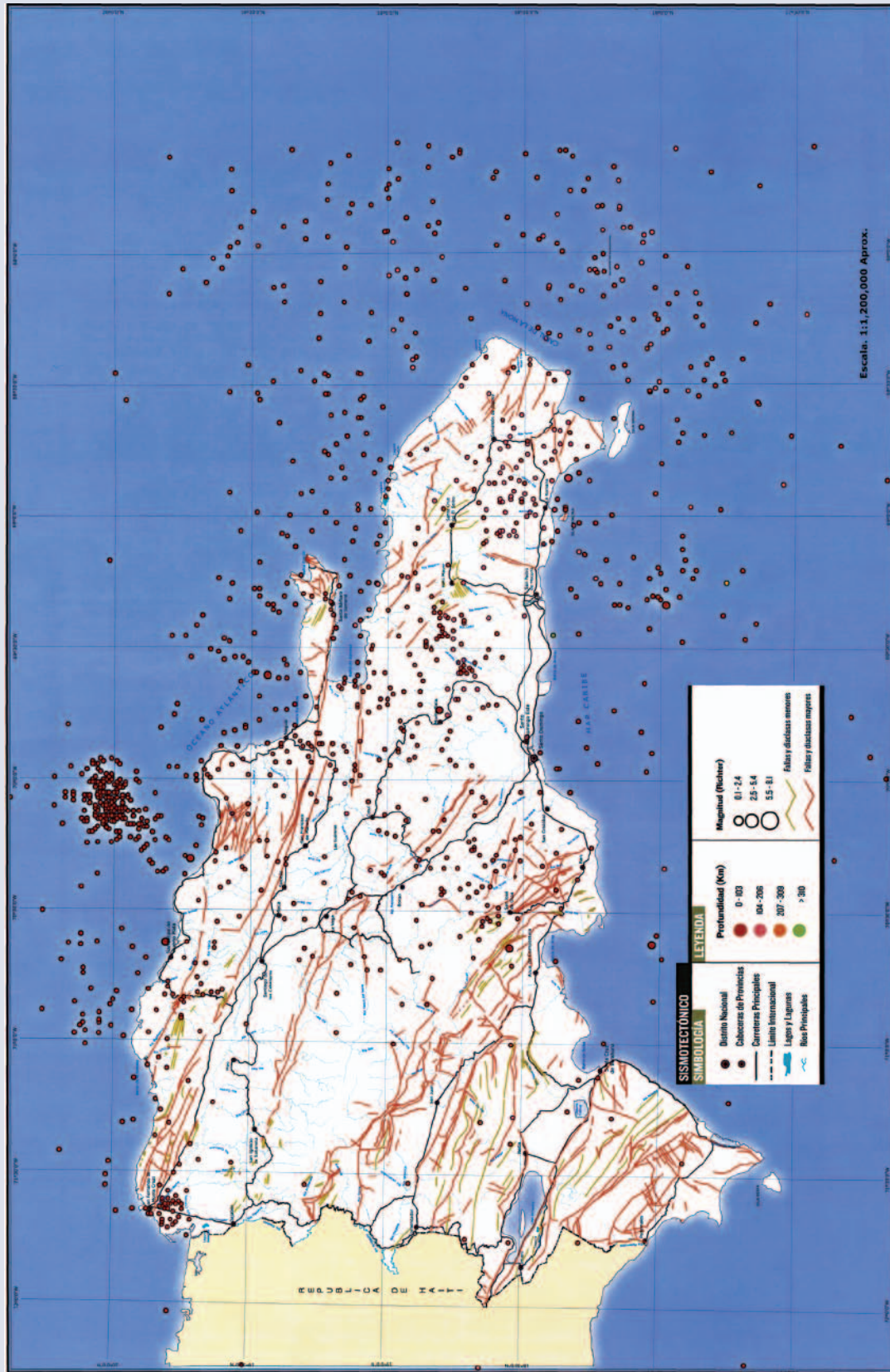


Fuente: SEMARN

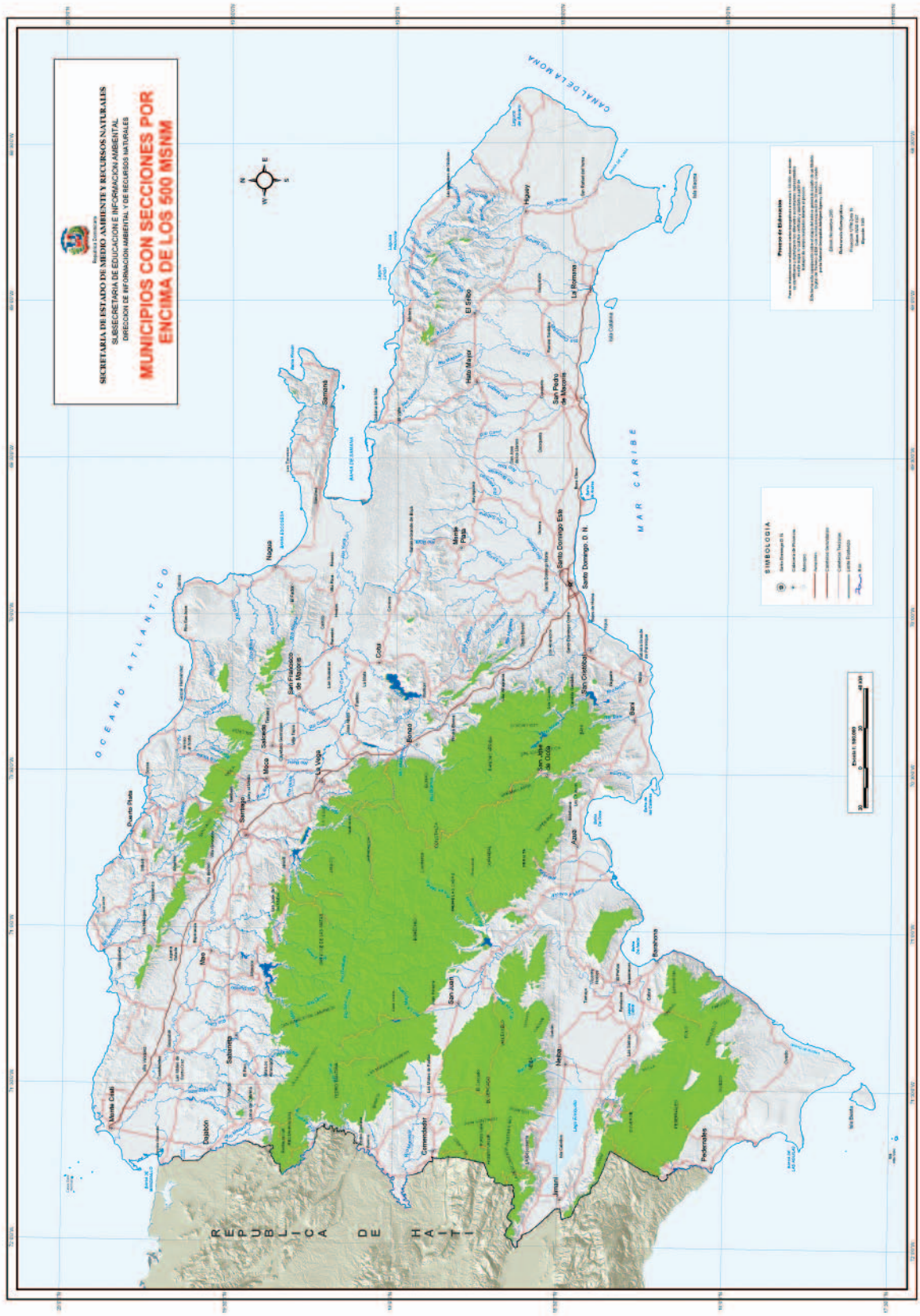
Mapa VI.6 | Zonas vulnerables a inundaciones, 2004



Mapa VI.7 | Epicentros de sismos y fallas geológicas, 2004



Fuente: SEMARN





## Recuadro VI.9 | Mecanismos de participación en la Ley No. 147-02 sobre Gestión de Riesgo

La Ley 147-02 establece la política nacional de gestión de riesgo y crea el Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres de República Dominicana. En el marco del análisis de las capacidades, pueden matizarse tres de los principios que orientan la acción de las entidades nacionales y locales en relación a la gestión del riesgo: la protección, la prevención y la participación.

La política de gestión de riesgo, definida por la Ley, es evitar o reducir las pérdidas de vida y los daños que pueden ocurrir sobre los bienes públicos, materiales, ambientales y de la ciudadanía, como consecuencia de los riesgos existentes y desastres de origen natural o causados por el hombre. Los instrumentos para implementar dicha política son el Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres, el Plan Nacional de Gestión de Riesgos, el Plan Nacional de Emergencia, el Sistema Integrado Nacional de Información y el Fondo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres.

Entre las instituciones que son parte del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres se encuentran las organizaciones comunitarias y no gubernamentales cuyas acciones, en materia de riesgos y desastres, están relacionadas con la prevención, mitigación, atención y recuperación de la población.

Desde el punto de vista del empoderamiento y la participación, es importante matizar cuatro funciones del Sistema Nacional:

- 1) Fortalecer la participación ciudadana en materia de gestión de riesgos e impulsar las organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la reducción de riesgos y la preparación para emergencias.
- 2) Incorporar criterios de gestión de riesgo en la planificación y, en particular, medidas preventivas de seguridad en los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo económico.

3) Identificar los asentamientos humanos localizados en zonas de riesgo y realizar el manejo de los mismos con fines de prevención.

4) Fortalecer el desarrollo institucional y la capacitación en gestión de riesgo a nivel de las provincias y municipios para lograr un proceso descentralizado de la prevención, mitigación y respuesta ante desastres.

Estos dos últimos puntos presentan una gran relación con la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, que obliga a los ayuntamientos a crear una Oficina de Planeamiento Urbano. La creación de estas oficinas hace esperar que haya una mejor coordinación con el Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres.

Los municipios son además representados por la Liga Municipal Dominicana (LMD) en el seno del Comité Técnico Nacional de Prevención y Mitigación de Riesgos, según prevé la Ley 147-02, que es la institución responsable de proponer y someter la actualización del Plan Nacional de Gestión de Riesgos y el Plan Nacional de Emergencias a la consideración de la Comisión Nacional de Emergencias. La LMD es también parte del Centro de Operaciones de Emergencias.

Las autoridades regionales, provinciales y municipales formularán y concertarán con sus respectivos comités un Plan Local de Gestión de Riesgo y un Plan de Emergencia para su jurisdicción, en armonía con los planes nacionales sobre la materia.

La Ley sobre Gestión de Riesgo es reciente y contempla todas las fases de la gestión del riesgo, así como las funciones de todas las instituciones que tomen parte en los procesos. Pero el marco de actuación de dicha Ley es todavía muy limitado y no cuenta con el presupuesto nacional adecuado para implementarse eficazmente en todos sus componentes. Sin embargo, esta Ley, conjuntamente con la Ley del Distrito Nacional y los Municipios, representa una posibilidad para la participación más activa de la ciudadanía en las decisiones públicas y la inclusión de la gestión de riesgo en los planes y programas territoriales.

según sus repercusiones en el riesgo de desastres<sup>73</sup>.

Se ha constatado que la vulnerabilidad de la población a los desastres depende en gran medida de las estrategias y planes de desarrollo adoptadas. Es necesario proponer y diseñar políticas o herramientas de planificación que indiquen la relación que existe entre las políticas de desarrollo y los niveles de riesgo.

Tomando en cuenta estas consideraciones, se estima que las líneas de trabajo que tendrían que adoptarse son:

- Someter las inversiones públicas a una

evaluación bajo la óptica de prevención de riesgo de desastres (Ley 147-02 y Ley 64-00).

- Ordenamiento territorial (Ley 147-02 y Ley 64-00) con enfoque de gestión del riesgo.
- Institucionalizar la gestión del riesgo, según lo previsto por la Ley 147-02.
- Aprender de los desastres ocurridos.
- Mejorar el papel de la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) en la prevención, pero también en el análisis posterior a los desastres y en la recomendación de

*Para reducir el riesgo es necesario mejorar los gobiernos locales y transversalizar la reducción de riesgo*

políticas, planes y programas tendentes a una prevención, atención y mitigación más efectivas.

- Aplicar las disposiciones legales que actualmente prohíben la ubicación de asentamientos humanos en zonas de riesgo.
- Dar vida al Comité Técnico Nacional en Prevención y Mitigación de Riesgos (contemplado en la Ley 147-02), que no existe, y que podría ser encabezado por la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD).
- Buscar formas de transferir las estrategias de prevención y preparación ante desastres a nivel municipal.
- Elaborar, formular y publicar un Plan Nacional de Gestión de Riesgo.
- Establecer claramente las funciones de los diferentes comités municipales, provinciales y regionales en Prevención, Mitigación y Respuesta, creados por la Ley.

3. Integrar el riesgo asociado al cambio climático. A partir de las capacidades de gestionar el riesgo ante desastres naturales, se puede generar la capacidad para enfrentar los riesgos futuros asociados al cambio climático<sup>74</sup>.

Los riesgos asociados al cambio climático se conocen relativamente poco en República Dominicana, aunque son previsibles: sequías más severas, menor disponibilidad de agua dulce, mayor frecuencia de inundaciones y fenómenos hidrometeorológicos extremos. Estos efectos extremos ya tienen consecuencias y afecciones serias en los medios de vida rurales. La rentabilidad de las actividades agropecuarias es cada vez menor y es previsible que una de las consecuencias inmediatas sea el incremento dramático en las migraciones campo-ciudad, trayendo como consecuencia el aumento del número de pobladores en áreas vulnerables de los centros urbanos, pues estos nuevos pobla-

dores no cuentan con recursos para asentarse en lugares seguros.

Es importante disponer de información. La Ley 147-02 contempla un sistema integrado de información para la gestión de riesgo. La Ley 64-00 dispone de un sistema nacional de información de recursos naturales y medio ambiente. Pero ninguno de esos dos sistemas ha sido verdaderamente estructurado ni funciona de manera real y efectiva.

4. Transversalizar la gestión del riesgo de desastres. Las amenazas naturales son sólo una de las muchas que se ciernen sobre la vida y los medios de subsistencia<sup>75</sup>. El carácter multidimensional de las amenazas y los riesgos obliga a la colaboración y la coordinación interinstitucional.

5. Fortalecer las capacidades de afrontar el riesgo. Es importante redefinir la relación entre los desastres y el desarrollo, pero también tratar de mejorar la preparación y la respuesta frente a los casos de desastres<sup>76</sup>.

La preparación ante desastres implica la capacidad de la población para entender, pronosticar y prevenir con antelación un peligro o amenaza inminente, reaccionar frente a los efectos del desastre y afrontarlos, organizando y prestando asistencia a tiempo y de modo eficaz.

Tomando en cuenta estas consideraciones, alguna de las posibles medidas a tomar son las siguientes:

- Aprender a vivir con los desastres, reconocer el riesgo y capacitar a la gente más vulnerable.
- Urbanizar las zonas que no están en riesgo, construyendo infraestructura social.
- Incentivar un comportamiento individual que tome el riesgo en consideración. Por ejemplo, en las zonas de alto riesgo a huracanes se puede subsidiar un programa de techo seguro para promover que

los individuos cambien techos de láminas por techos de cemento.

- Socializar la información sobre desastres. Concienciar a la población de que el riesgo existe. Mejorar la percepción existente sobre los riesgos naturales.
- Mejorar la organización a nivel comunitario para que todas las personas estén preparadas y participen tanto en el pronóstico y preparación de medidas preventivas, como en la reacción a los efectos del desastre.

6. Mejorar el conocimiento del riesgo a desastres. Un primer paso para concertar y coordinar mejor las actividades de reducción del riesgo de desastres consistirá en entender mejor la gravedad y la magnitud de las amenazas, la vulnerabilidad y las pérdidas que ocasionan los desastres<sup>77</sup>.

Para esto, será necesaria la definición de los índices nacionales de riesgo y vulnerabilidad, para intensificar y mejorar la comparación entre regiones y definir un sistema en distintos niveles para informar de los desastres, entre otras medidas.

### **En resumen**

El riesgo de desastres es la combinación de las amenazas, la vulnerabilidad y las capacidades. Mientras las amenazas son fenómenos de carácter natural o tecnológico, la vulnerabilidad y las capacidades son construcciones sociales.

Las capacidades de las personas para anticipar y responder a un desastre dependen de la combinación de fuerzas y recursos disponibles en una comunidad, así como de su nivel de participación. La vulnerabilidad de la población está determinada por el modelo económico institucional, que se ha caracterizado por crear riqueza, reproduciendo miseria y exclusión social.

La vulnerabilidad reduce la capacidad de

la población de recuperarse después de un desastre, al tiempo que depreda y disminuye la capacidad de los servicios ambientales. Además, obliga a las personas a exponerse a sí mismas al asentarse en zonas de riesgo. Adicionalmente, la falta de institucionalidad, descentralización y transparencia, así como la presencia creciente de exteriorismo y la ausencia de consideraciones de gestión del riesgo al realizar inversión social, son factores que aumentan el riesgo frente a los desastres.

Las amenazas son el resultado de las fuerzas de la naturaleza. La Hispaniola está expuesta a desastres naturales como huracanes, inundaciones y terremotos, cuyos impactos se acrecientan por la vulnerabilidad.

Una agenda para reducir el impacto de esas amenazas debería integrar los factores de riesgo en la planificación del desarrollo, crear la institucionalidad adecuada para el manejo del mismo y tomar en cuenta las implicaciones del cambio climático.

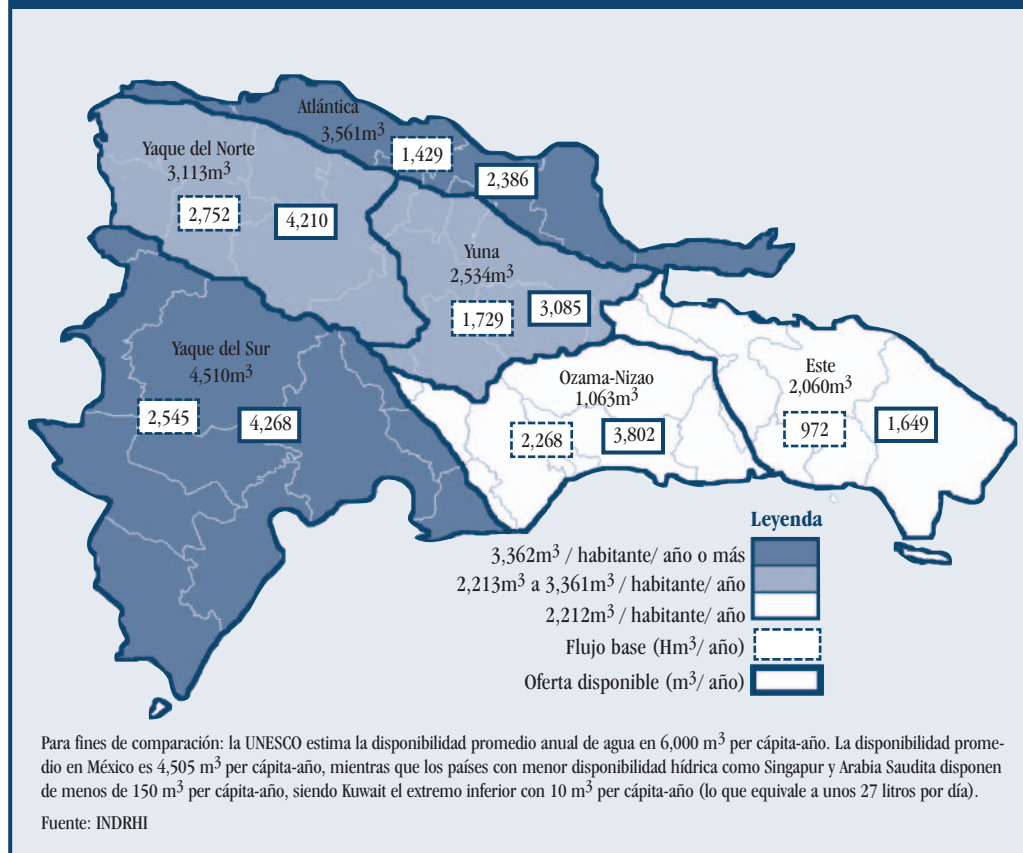
## **VI.4 La gestión del agua en República Dominicana**

“El agua es vida”. Esta frase se ha escuchado por años, pero para la mayoría de la población dominicana no es más que un cliché. Más allá de este requerimiento básico, la disponibilidad de agua en cantidad y calidad suficiente es una condición fundamental de la calidad de vida del ser humano.

### **VI.4.1 El recurso hídrico**

El territorio dominicano está conformado por 32 cuencas<sup>78</sup> principales y varias regiones costeras donde predomina el flujo subterráneo o corrientes superficiales de pequeña magnitud. La disponibilidad de agua ha sido estimada por el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI) a partir de los datos obtenidos de las redes hidrométrica y climática.

Mapa VI.9 | Oferta de agua por regiones



*El 87% de los pozos someros del país presenta contaminación bacteriológica*

Internacionalmente se establece que menos de 1,700 m³ de agua por persona por año son condiciones de estrés, y menos de 1,000 m³ por persona al año se considera escasez. En República Dominicana, la disponibilidad promedio se estima en 2,300 m³ por persona al año, lo que representa un rango normal, aunque no de abundancia. La región Ozama-Nizao (que incluye la ciudad de Santo Domingo y San Cristóbal) bordea la situación de escasez, mientras que la región Este se acerca a la situación de estrés (Mapa VI.9).

### Infraestructura

La variación de la disponibilidad de agua en el territorio es resultado de factores naturales (como la influencia de las cordilleras orientadas este-oeste, que determina una mayor precipitación en las laderas norte y en

sus puntos más altos), y de factores sociales, como la densidad de población. Esta desigual distribución implica la necesidad de realizar grandes inversiones en obras de infraestructura hidráulica.

Por ejemplo, en zonas de baja precipitación, como es el suroeste del país, se han construido las presas de Sabaneta y Sabana Yegua, en la cuenca del Yaque del Sur, y Las Damas, sobre el río del mismo nombre. Estos embalses sirven fundamentalmente para garantizar el agua de riego. Las presas de Jigüey, Aguacate y Valdesia, sobre el río Nizao, permiten trasvasar agua de riego a la provincia Peravia y agua potable a la ciudad de Santo Domingo (y, próximamente, a San Cristóbal). Otro ejemplo de esto es el canal Nizaíto, que capta agua en el río del mismo nombre, en la vertiente este-noreste de la

sierra de Bahoruco, y la traslada a través de 52 kilómetros hasta el municipio de Oviedo. En la región del Yaque del Norte se ha hecho un esfuerzo similar para abastecer de agua potable a los poblados de la Línea Noroeste, al llevar agua desde el contraembalse de la presa de Monción.

### **El potencial de agua subterránea**

Según un análisis elaborado por Rodríguez y Febrillet (2005), el potencial hidrogeológico de República Dominicana representa el 60% de la disponibilidad de agua dulce del país y cerca del 50% se encuentra actualmente en explotación. De acuerdo con dicho estudio, el 87% de los pozos someros del país presenta contaminación bacteriológica.

El agua subterránea es la principal fuente para ciertas zonas del país, notablemente para la planicie costera oriental y las zonas de Bávaro y Punta Cana, donde la sobreexplotación ha provocado una severa intrusión salina.

### **La baja eficiencia**

Los problemas de acceso al agua en el país están más relacionados con la infraestructura (y por ende al costo del acceso) y con la baja eficiencia de uso, que con la disponibilidad del líquido. La baja eficiencia es un tema de gran preocupación, ya que se estima que las pérdidas en los sistemas de agua potable del país promedian un 65%, mientras que la eficiencia de riego es de apenas un 30% (70% no se aprovecha). Estos valores implican que el agua captada en la actualidad puede satisfacer las necesidades de casi tres veces el número actual de personas.

### **La realidad insular**

Las cuencas del Masacre, del Artibonito, y Pedernales y la Hoya de Enriquillo, que incluye la cuenca del río Las Damas, son fronterizas. La cuenca del río Artibonito, cuya parte alta se encuentra en territorio

dominicano, es una de las principales fuentes de agua superficial del vecino país. Puede afirmarse que los niveles extremos de deterioro de los recursos de agua dulce en Haití, sumados a su gran crecimiento poblacional y a los procesos de migración hacia territorio dominicano, convierten a la población haitiana en un elemento importante a considerar al momento de establecer escenarios futuros de gestión del recurso agua en República Dominicana.

También debe tenerse en cuenta que el desarrollo turístico del país implica dotar de agua a una población flotante de más de tres millones de personas por año, cuyo consumo per cápita incluye el agua necesaria para regar campos de golf y otras facilidades turísticas<sup>79</sup>.

Cuando se introducen los escenarios de cambio climático, el panorama de la disponibilidad de agua para los próximos cien años en República Dominicana se presenta desalentador. El informe sobre vulnerabilidad de los recursos hídricos, elaborado en el marco de la Primera Comunicación Nacional<sup>80</sup>, establece que el volumen total de escurrimiento se reduciría entre el 30% y el 95% para 2100. Cuando a estas predicciones se incorpora el crecimiento poblacional, se llega a la conclusión de que podrían alcanzarse niveles críticos de disponibilidad de agua en menos de 25 años.

### **VI.4.2. La gestión del recurso hídrico**

El principal obstáculo para una gestión adecuada del agua y de los servicios públicos de agua es la ausencia de un marco legal y de políticas adecuadas que segreguen las funciones de rectoría, regulación y administración del recurso y de prestación de los servicios. Además de la reestructuración institucional, el marco legal necesario debe establecer las políticas de uso del recurso, los mecanismos para el pago por su uso y por los servicios ambientales asociados a su

*Los problemas de acceso al agua en el país están más relacionados con la infraestructura y con la baja eficiencia de uso, que con la disponibilidad del líquido*

conservación. Pero sobre todo debe establecer los mecanismos que permitan la planificación y supervisión democrática y descentralizada del aprovechamiento y conservación del líquido.

En cuanto al agua como recurso natural, las funciones de rectoría y administración recaen sobre la SEMARN. Además, existen diversas instituciones con mandatos legales para administrar algún aspecto de la gestión o del aprovechamiento del recurso. El Anexo VI.8 resume el marco institucional actual y el Anexo VI.9 presenta la experiencia de la juntas de regantes como mecanismo de descentralización en el manejo del agua para el riego.

Desde hace más de diez años se discute en el Congreso Nacional el proyecto de ley de aguas de República Dominicana. En su actual versión se pretende separar la función de definición de políticas y su fiscalización, de la función de regulación y administración del uso del recurso, así como de la prestación directa de los servicios.

*Las pérdidas en los sistemas de agua potable del país promedian un 65%, mientras que la eficiencia de riego es de apenas un 30%*

Además del proyecto de ley de aguas, hay otro proyecto de ley que reforma el marco institucional y legal del sector de agua potable y saneamiento (APS).

A pesar de que tanto el proyecto de la ley general de aguas como el proyecto de ley de reforma del sector APS tienen largas historias de discusión, aún no se ha logrado que sean discutidos con una visión integral de gestión de los recursos hídricos. Por lo que de ser aprobados con sus últimos textos, ambos proyectos establecerían nuevos conflictos en la gestión del recurso agua.

### VI.4.3 Agua potable y saneamiento: el acceso a agua potable

La provisión de los servicios de agua potable y saneamiento en el país depende de una serie de instituciones, cada una con competencias sobre un área territorial específica, pero sin que existan organismos de planificación ni organismos de regulación externos a dichas instituciones. La SESPAS debería ejercer un nivel de control sobre la calidad del servicio, de la misma forma que la SEMARN debería asegurarse de que las instituciones APS realicen un aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos (tanto en lo referente a las captaciones, como en lo referente a las descargas de aguas residuales). Pero la práctica demuestra que los niveles de control y fiscalización son bajos, con esfuerzos aislados y sin integrarse a un sistema de información para la gestión.

#### El acceso a los servicios

Según la encuesta ENHOGAR 2006, el 74% de los hogares tenía acceso a fuentes de agua mejorada para beber y el 51% utilizaba agua de botellón como fuente principal de agua para tomar. Estas cifras indican un deterioro con relación al Censo 2002, que determinó que el 79.2% de las personas

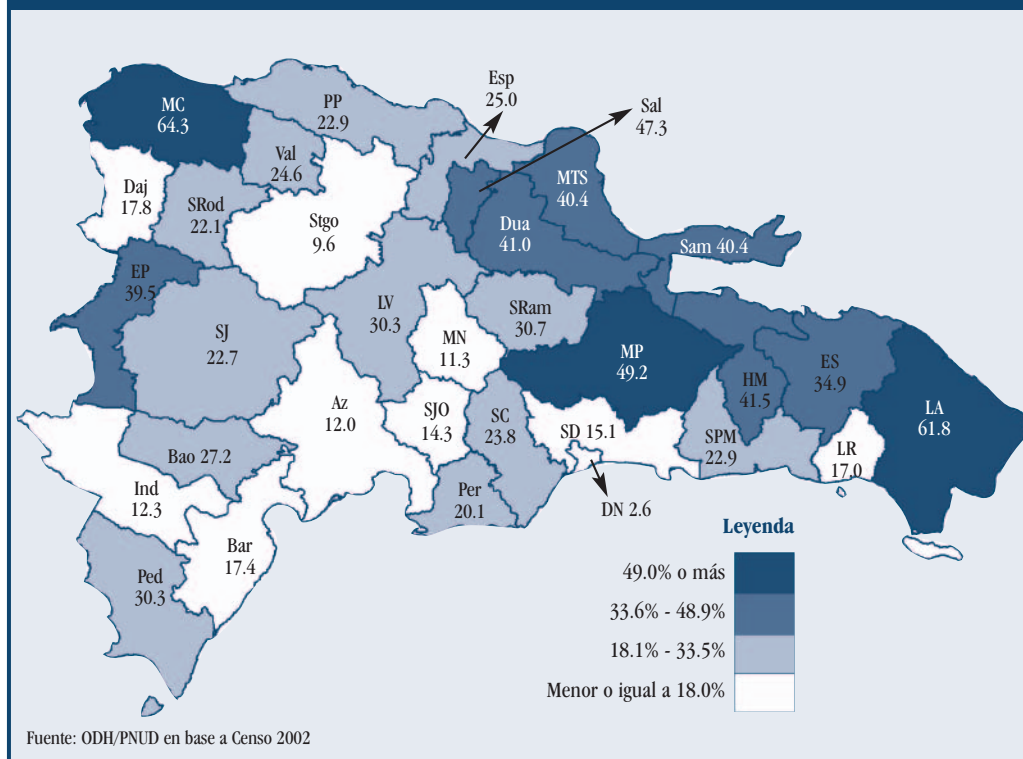
**Cuadro VI.15 | Acceso a fuentes de agua mejorada para beber y agua de botellón en porcentaje, 2006**

Regiones	Población con acceso a fuente mejorada de agua para beber <sup>a</sup>	Población que utiliza agua de botellón como fuente principal de agua para tomar	Provincias
Nacional	74.0	51.0	
Ozama	82.3	56.4	SD, DN
Enriquillo	81.8	18.7	Bao, Ind, Ped, Bar
Valdesia	81.2	44.3	Az, Per, SJO, SC
Cibao Norte	81.0	64.6	Stgo, PP, Esp
Cibao Noroeste	74.5	45.5	MC, Daj, SRod, Val
El Valle	73.2	18.9	EP, SJ
Yuma	62.4	73.3	ES, LR, LA
Cibao Sur	61.8	41.7	LV, MN, SR
Higüamo	56.5	45.8	MP, HM, SPM
Cibao Nordeste	47.6	44.2	Sal, Dua, MTS, Sam

<sup>a</sup> En general, se define como fuente mejorada de agua cuando el agua para beber proviene de una fuente segura y permanente, como tubería, pozo o manantiales protegidos permanentemente, agua de lluvia adecuadamente recogida y almacenada o agua embotellada.

Fuente: ENHOGAR 2006 Cuadro 8

Mapa VI.10 | Porcentaje de hogares que no reciben agua del acueducto, 2002



*La falta de acceso a fuentes de agua mejoradas en las comunidades rurales afecta especialmente a las mujeres, niños y niñas, pues son las que tienen la responsabilidad de acarrear el agua hasta el hogar*

tenían acceso a fuentes de agua mejorada (Cuadro VI.15).

Por regiones de planificación, Ozama registra el mayor acceso de la población a agua mejorada para beber, con un 82.3%. Las regiones de Ozama, Enriquillo, Valdesia y Cibao del Norte, que concentran el 64% de la población, tienen una cobertura de hogares por encima del 80%; mientras que Yuma, Cibao Sur, Higüamo y Cibao Nordeste están en el 62% o menos

Tomando como referencia el Censo 2002, el 21% de los hogares dominicanos (463 mil) no recibía agua de acueducto<sup>81</sup>, afectando a más de 1.8 millones de personas. Esa proporción es el triple en Montecristi y La Altagracia, mientras que en Monte Plata, Salcedo, Hato Mayor, Duarte, Samaná y María Trinidad Sánchez es casi el doble o más (Mapa VI.10).

El 14% de todos los hogares del país sin

acceso a agua potable está ubicado en la provincia de Santo Domingo, lo cual revela que, a pesar de que en promedio la provincia no presenta problemas de acceso a agua, la severidad de este problema es alta en términos cuantitativos. En siete provincias se concentra más del 50% de los hogares sin agua potable, equivalente a 236 mil hogares, que son: Santo Domingo, La Altagracia, San Cristóbal, Duarte, La Vega, Monte Plata y Santiago.

Por supuesto, el problema de acceso a agua es más intenso en las zonas rurales (43%) que en las zonas urbanas (17%), así como es mayor entre las personas pobres que entre las ricas<sup>82</sup>.

La falta de acceso a fuentes de agua mejoradas en las comunidades rurales afecta especialmente a las mujeres, niños y niñas, pues son las que tienen la responsabilidad de acarrear el agua hasta el hogar. Realizar las labores domésticas sin disponer de agua

*La falta de acceso a agua potable es más intensa en las zonas rurales (43%) que en las zonas urbanas (17%), así como es mayor entre los pobres que entre los ricos*

dentro de la vivienda ocupa un mayor tiempo y esfuerzo, por lo que también se convierte en una carga desigual para mujeres y niñas en muchos hogares rurales dominicanos.

La persistencia de la división sexual del trabajo hace que las mujeres sean las únicas responsables de cuidar a cualquier integrante del hogar que se enferme, lo que afecta desproporcionalmente su libertad de movimiento, sus estudios y empleo, entre otros factores fundamentales para el desarrollo humano. Los efectos de la distribución desigual del trabajo doméstico, que se refleja en la falta de acceso eficiente al agua, trascienden el hecho del abastecimiento, ya que afectan la capacidad de las mujeres de estudiar y de acceder a empleos de mayor calidad, a la vez que refuerzan la visión estereotipada de las empresas sobre el número de ausencias de las mujeres.

Como consecuencia de la falta de acceso al agua mejorada, un número cada vez

mayor de hogares compra agua de botellón para beber, alcanzando en promedio la proporción de 1 de cada 4 hogares, que sube a 3 de cada 4 hogares en la región del Yuma, y a 2 de cada 3 en el Cibao Norte.

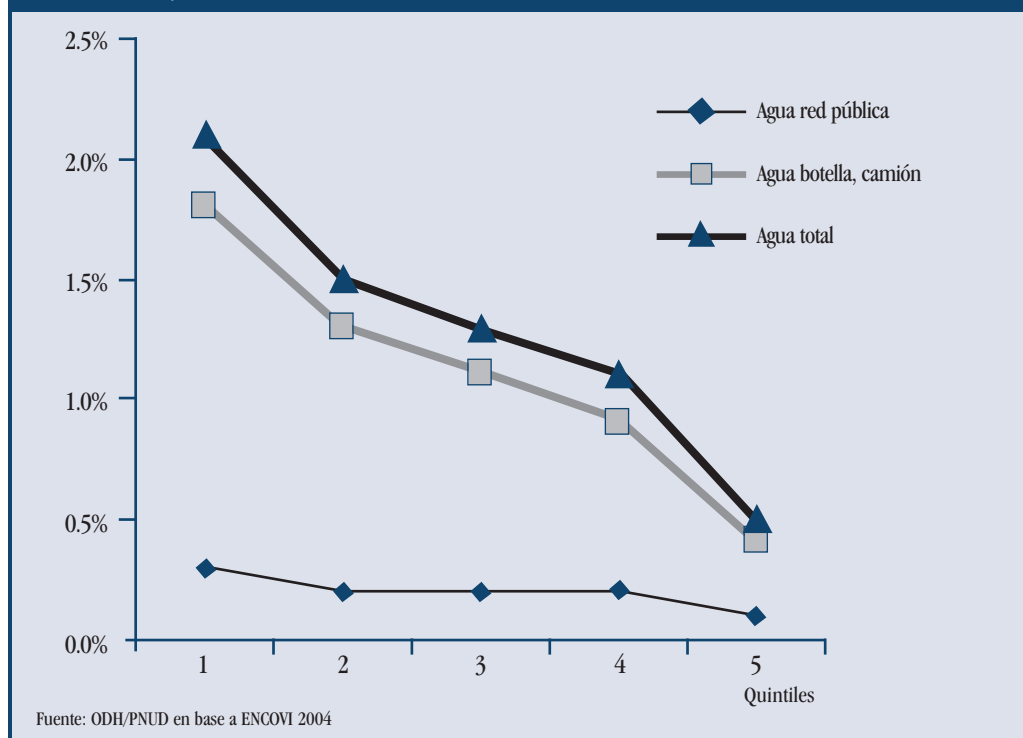
Esta situación obliga a las familias a gastar dinero para conseguir agua con el consabido impacto regresivo en el ingreso, ya que las familias más pobres gastan proporcionalmente 4 veces más para conseguir agua que las familias más ricas (Gráfico VI.2). Cabe señalar que esto no está asociado a tarifas diferenciadas, sino a deficiencias en la calidad del servicio y del acceso.

### Saneamiento

Según la encuesta ENHOGAR 2006, el 92% de los hogares dominicanos dispone de un saneamiento adecuado. Sin embargo, sólo el 20% tiene acceso a alcantarillado y menos del 7% de las aguas residuales producidas son tratadas antes de su descarga.

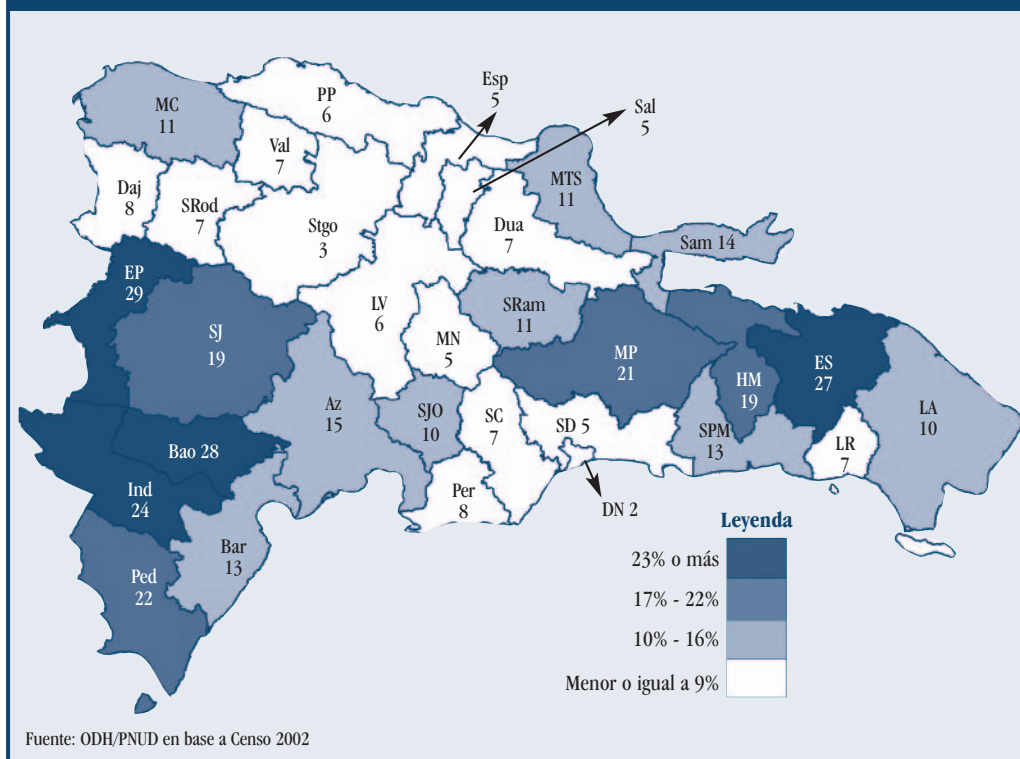
Gráfico VI.2

Gasto mensual en agua de los hogares como proporción del ingreso total, según quintil de ingresos, 2004





Mapa VI.11 | Porcentaje de hogares sin saneamiento, 2002



En general, la brecha de cobertura afecta desigualmente a las personas más pobres<sup>83</sup> y a las zonas rurales<sup>84</sup>.

Las diferencias regionales en la disponibilidad de excretas adecuadas reflejan que el Cibao Norte y Ozama tienen los

mayores niveles, mientras que las regiones de Enriquillo y El Valle son las que muestran mayores privaciones (Cuadro VI.16). Según el Censo 2002, el 8% de los hogares no tiene ni inodoro ni letrina, esto significa que al menos 665 mil personas enfrentan

Cuadro VI.16 | Tipo de servicios sanitarios usados en el hogar en porcentaje, 2006

Región	Inodoro privado	Inodoro privado compartido	Letrina privada con cajón	Letrina compartida con cajón	Total	Provincias
Nacional	56.2%	6.7%	21.0%	8.5%	92.4%	
Cibao Norte	66.5%	4.3%	20.2%	5.9%	96.9%	Stgo, PP, Esp
Cibao Sur	54.1%	1.4%	31.5%	6.8%	93.8%	LV, MN, SR
Cibao Nordeste	41.7%	0.7%	36.3%	12.1%	90.8%	Sal, Dua, MTS, Sam
Cibao Noroeste	27.0%	1.2%	49.6%	14.2%	92.0%	MC, Daj, SRod, Val
Valdesia	48.4%	5.0%	26.6%	11.9%	91.9%	Az, Per, SJO, SC
El Valle	25.4%	1.2%	38.8%	9.5%	74.9%	EP, SJ
Enriquillo	29.4%	4.4%	31.1%	15.5%	80.4%	Bao, Ind, Ped, Bar
Yuma	47.4%	15.7%	13.8%	13.8%	90.7%	ES, LR, LA
Higüamo	36.7%	7.1%	25.9%	17.0%	86.7%	MP, HM, SPM
Ozama	76.5%	11.6%	4.5%	3.1%	95.7%	SD, DN

Fuente: ENHOGAR 2006

*Hay 1.1 millones de personas que viven en las montañas y son los más pobres entre los pobres*

graves problemas de saneamiento. La situación es mucho más grave en algunas provincias, como es el caso de Elías Piña, Bahoruco, El Seibo, Independencia, Pedernales, Monte Plata, Hato Mayor y San Juan, en las cuales entre el 19% y el 29% de los hogares no tienen ni inodoro ni letrina, afectando en total a 177 mil personas. Sin embargo, no es un problema exclusivo de las provincias más pobres, dado que en el Distrito Nacional el 10% de los hogares (24,000) no tiene inodoro (Mapa VI.11).

Debe observarse críticamente el dato de cobertura de saneamiento, ya que la existencia de letrinas o inodoros no implica existencia de sistemas de alcantarillado de aguas residuales, sino que en general las descargas van directamente al subsuelo o a fuentes de agua superficiales.

#### **La sostenibilidad financiera**

El análisis de los costos en relación a las tarifas establecidos por las instituciones de agua potable y saneamiento indica que la sostenibilidad e independencia financiera de esas instituciones es prácticamente imposible. En el caso del agua potable, las bajas tarifas forman parte de un círculo vicioso: se cobra poco o nada, la calidad del servicio no es buena, las personas se acostumbran a no pagar, la calidad del servicio empeora, la institución no cobra más para que haya menos quejas por un servicio de mala calidad.

Según el Banco Mundial<sup>85</sup>, la cantidad de agua consumida y no medida representa un 65% en Santo Domingo y un 44% en Santiago, y de 350,000 conexiones que tiene la Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD) factura sólo a 60,000 personas usuarias, de los cuales cobra a aproximadamente 40,000. Es de notar que tener tarifas adecuadas ha demostrado ser un importante incentivo al uso racional del recurso (disminuyendo el desperdicio), y puede ser la base de una mejor

gestión general del servicio. Esto se aprecia en el país al estudiar el caso de la Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Santiago (CORAASAN) y, más recientemente, de la CAASD.

El análisis de los indicadores de la prestación del servicio lleva a afirmar que además de requerirse inversiones adicionales en infraestructura para ampliar la cobertura, sobre todo en las zonas rurales, debe trabajarse fundamentalmente en disminuir la brecha entre cobertura de agua potable y saneamiento, mejorar la calidad del servicio y garantizar la potabilidad del agua suministrada. Más que una mayor inversión, se requiere de una mejor inversión, en un marco de racionalidad que promueva el cierre de las brechas y la sostenibilidad, tanto de la prestación del servicio como del recurso.

#### **VI.4.4 Los que protegen el agua ¿cómo viven?<sup>86</sup>**

La población que vive en las montañas, además de tener el derecho a tener una vida digna, como cualquier dominicana o dominicano, es la que resguarda los bosques y las fuentes de agua. Por lo tanto, de ellos y ellas dependen el resto de las personas que viven en las partes bajas del territorio.

Según el Censo 2002, alrededor de 1.1 millones de personas (13% de la población total) son consideradas población de montaña, al residir por encima de los 500 metros

<b>Cuadro VI.17</b>		<b>Población en zona de montaña, 2002 (datos en miles de personas)</b>	
<b>Montaña</b>	<b>Total</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>
Total	1,173	178	995
Hombres	617	89	529
Mujeres	555	89	466

Fuente: ODH/PNUD, con base en el Censo 2002 y SEMARN, Dirección de Información Ambiental

**Cuadro VI.18** | Algunas características de las poblaciones de montaña y no de montaña en %, 2002

<b>Categoría</b>	<b>Variable</b>	<b>Montaña</b>	<b>No montaña</b>	<b>Pob. rural</b>
	Porcentaje población de montaña	13.0	87.0	36.4
Zona de residencia	Total rural	84.0	29.3	100.0
	Total urbano	16.0	70.7	-
Pobreza	Tasa de indigencia	21.0	5.4	12.5
	Tasa de pobreza	66.9	38.4	55.5
Educación	Adultos con educación postprimaria	24.4	47.0	29.7
	Tasa de analfabetismo de adultos	24.6	11.3	20.3
Abastecimiento de servicios	Basura recogida por ayuntamiento o empresa privada	24.5	64.5	24.2
	Agua del acueducto dentro de la vivienda	19.5	38.3	19.0
	Cocina con gas propano o electricidad, o no cocina	61.9	91.4	72.6
	Energía de la CDEEE	75.0	95.4	82.8
	Hogar con inodoro privado	17.5	47.7	22.2
Calidad de la vivienda	% de hogares con paredes de bloque o concreto	43.5	69.8	48.1
	% de hogares con piso de granito, mármol o mosaico	5.8	25.3	9.1
	% de hogares con techo de concreto	7.8	34.6	14.6

Fuente: ODH/PNUD en base a Censo 2002 y FPobreSig

de altura (Mapa VI.8 y Cuadro VI.17).

Las provincias con mayor presencia de población de montaña son San José de Ocoa (80%), Samaná (63%), Elías Piña (51%), Salcedo (47%), San Juan (46%), La Vega (36%), seguido de Azua, Dajabón y Monseñor Nouel. Pero seis provincias concentran más de la mitad de la población total de montaña: La Vega, Santiago, San Juan, San Cristóbal, Puerto Plata y Azua (Anexo VI.10).

La población de montaña es fundamentalmente rural (84%) y su situación es peor que el 29% de la población rural del resto del país. La tasa de pobreza de la población de montaña es más elevada que la de la población que no vive en montaña. El 67% de esta población es pobre y el 21% es indigente; es decir, 1.7 veces más pobres y 4.2 veces más indigentes que en el resto de la población que no vive en montaña. Aún si la comparamos con la población rural, la población de montaña está en peor situación<sup>87</sup>.

La pobreza relativa de las personas que habitan en montaña se manifiesta en muchas dimensiones, como la educación y la provisión de servicios, la falta de empleos y la baja calidad de la vivienda, entre otros.

El analfabetismo entre la población adulta (15 años o más) de las montañas alcanza el 24.6%, lo que representa más del doble de la tasa para la población que no vive en montaña.

Inversamente, el porcentaje de adultos de montaña con alguna educación postprimaria es de apenas un 24.4%, alrededor de la mitad de la población que no es de montaña.

El mismo fenómeno se observa en términos de provisión de servicios (Cuadro VI.18).

Según el enfoque de desarrollo humano, solamente se le puede exigir responsabilidad a quien ha disfrutado de libertades. Cabría preguntarnos: ¿hasta qué punto se

*No se pueden exigir responsabilidades a quienes no tienen libertades*

les puede exigir a los pobladores de las montañas que resguarden un recurso tan valioso como las fuentes de agua, cuando el resto del país se ha olvidado de sus comunidades?

### **En resumen**

La disponibilidad de recursos hídricos per cápita en República Dominicana puede considerarse suficiente, pero no abundante. Está cercana a la escasez en la región Ozama-Nizao (que incluye las ciudades de Santo Domingo y San Cristóbal). El deterioro de las cuencas, la calidad del agua y la distribución de las aguas en el territorio implican problemas de disponibilidad e incremento de los costos para suplir el servicio. El cambio climático, el costo económico y físico desproporcionado para los hogares pobres y la persistencia de los factores estructurales que generan pobreza, unidos al incremento de la población, hacen la situación crítica y demandan acciones urgentes a nivel de políticas y de una mejora sustancial en la gestión del recurso agua.

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

La realidad insular obliga a República Dominicana a tomar en cuenta a Haití en la gestión y uso del agua, no sólo por las cuencas compartidas, sino también por la presión demográfica y la situación de pobreza de Haití. La situación es más preocupante cuando se introduce el efecto del cambio climático.

Las leyes vigentes para la gestión del

agua son inadecuadas y el nuevo marco legal propuesto ha estado en discusión en el Congreso por más de una década, haciendo impostergerable la necesaria definición.

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

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

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

## **VI.5 Hacia un ordenamiento ambiental del territorio**

La Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales de República Dominicana (Ley 64-00) establece el ordenamiento del territorio como una de las herramientas fundamentales para la gestión ambiental. El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación que permite procurar armonía entre los usos y las potencialidades del territorio.

Al establecer los criterios para el ordenamiento, la Ley 64-00 propone un proceso planificado de naturaleza política, técnica y

administrativa de un sistema socio-espacial concreto, para organizar y administrar el uso y ocupación de ese espacio, en conformidad con: las condiciones y los recursos naturales, la dinámica social, la estructura productiva, los asentamientos humanos y la infraestructura de servicios; para prever los efectos que provocan las actividades socioeconómicas en esa realidad espacial y establecer las acciones a ser instrumentadas con miras a que se cumplan los objetivos de bienestar social, manejo adecuado de las reservas naturales y calidad de vida. Es decir, con miras al desarrollo sostenible.

Es evidente que para lograr un ordenamiento ambiental del territorio es necesario articular mecanismos que tomen en cuenta las condiciones biofísicas del territorio con las actividades sociales, económicas y culturales que se llevan a cabo en el mismo, y que establezcan las reglas para las diversas formas de uso, ocupación y distribución del territorio.

El ordenamiento ambiental del territorio se propone tres grandes metas en relación con los tiempos sobre los que actúa:

- a) Hacia el futuro, la prevención de conflictos ambientales.
- b) En el presente, la resolución de conflictos ambientales.
- c) En relación con el pasado, la reversión de procesos de deterioro ambiental.

Para estos diferentes propósitos es necesario identificar a los actores involucrados en cada proceso, con el fin de determinar cómo alcanzarlos y qué responsabilidades tiene cada uno de ellos. En este contexto, se entiende el conflicto ambiental como cualquier uso que implique degradación de la base de bienes y servicios ambientales que configuran la oferta ambiental de un determinado espacio.

Si bien es imposible el bienestar y desarrollo de la sociedad sin algún grado de transformación ambiental, existe un límite a partir del cual se torna riesgosa una transformación adicional, por lo que se debe dar prioridad al mantenimiento o restitución de los bienes naturales.

A excepción del sistema de áreas protegidas no existe ninguna norma general de ordenamiento ambiental y las que hay son de escaso cumplimiento. Quizás la expresión más concreta de la falta de ese ordenamiento fue la catástrofe causada por las tormentas Noel y Olga, que provocaron 166 muertes y 128,472 personas desplazadas o lo que fue la crisis de Jimaní en 2004<sup>88</sup>. En ambos casos, se construyeron viviendas en zonas de riesgo y en algunos es el mismo Estado quien construye. Éste es un claro testimonio de la necesidad de un plan de reordenamiento territorial que incluya la reubicación de las familias que viven en zonas vulnerables y la construcción de infraestructura adecuada, entre otros.

Para garantizar condiciones mínimas para el bienestar y desarrollo de la sociedad debe lograrse un equilibrio entre lo que se conserva y lo que se transforma. Al mismo tiempo debe garantizarse que las transformaciones permitan que los ecosistemas sigan prestando sus servicios ambientales y se prevenga su deterioro. Este equilibrio es permanentemente ignorado en la construcción de hoteles en las zonas turísticas del país, en donde, regularmente, se violan normas ambientales, acrecentando el impacto de las tormentas y huracanes o se urbanizan zonas sin los servicios adecuados. Igualmente ocurre en las ciudades que crecen desordenadamente, sin ningún plan.

Para lograr un proceso exitoso de ordenamiento ambiental del territorio deben alcanzarse una serie de condiciones: disponer de información adecuada y suficiente sobre las potencialidades del territorio, sus

*Hay un límite en la explotación de los recursos naturales a partir del cual una transformación adicional se torna riesgosa para su regeneración*

*Para la sostenibilidad  
no basta tener los  
instrumentos, también  
se necesita la  
responsabilidad de  
los actores sociales*

usos y las interacciones socioeconómicas y culturales que determinan esos usos, así como los impactos ambientales que ellos representan.

Pero el elemento fundamental de cualquier proceso de ordenamiento es que éste se constituya en un escenario político de análisis y concertación para avanzar hacia un modelo de desarrollo humano. Lograr los acuerdos necesarios entre los distintos actores, con equidad y eficiencia, es sin duda el principal reto del proceso.

El ordenamiento no se logra sólo con disponer de los documentos legales y técnicos que establecen la zonificación en sus diversas escalas y las reglas de cada porción del territorio; sino que efectivamente existe cuando los diversos actores sociales asumen la necesidad de cumplir con esas reglas y se fortalecen los mecanismos institucionales (tanto locales como nacionales) para vigilar dicho cumplimiento.

## **VI.6 Conclusiones**

Toda la discusión precedente parte de la premisa de que la sostenibilidad no es simplemente un problema de equidad entre generaciones, sino que afecta las condiciones de vida actuales de la población. La sostenibilidad es la concretización de la responsabilidad y el compromiso de los entes sociales (instituciones e individuos) con el bienestar colectivo.

República Dominicana enfrenta serios retos en materia de: protección y control de calidad del agua, reducción de la vulnerabilidad a desastres, manejo y eliminación de conflictos alrededor de áreas y recursos naturales protegidos y manejo de residuos sólidos, entre otros. Al mismo tiempo, enfrenta serios retos en: materia de control y reducción de la pobreza, fortalecimiento institucional, crecimiento y estabilidad económica.

Hay dos factores fundamentales (relacionados entre sí) que determinan la ineffectividad de la política ambiental actual: en primer lugar, a nivel político no existe aún una real comprensión de la importancia de la sostenibilidad ambiental como base de la vida y de la economía dominicana. En segundo lugar, está determinada la ineficiencia de los arreglos institucionales vigentes, cuyas causas son diversas y que inciden negativamente no sólo en la protección ambiental, sino en la búsqueda del desarrollo como tal.

A pesar del avance en términos del marco legal ambiental, en República Dominicana no se ha logrado todavía que la sostenibilidad sea un compromiso político – institucional transversal. La existencia y funcionamiento de la SEMARN no es suficiente para garantizar dicha transversalización. Se hace necesario que el Estado dominicano establezca y priorice una política ambiental integral, y que ésta se traduzca de manera efectiva en los procesos de planificación e inversión pública a todos los niveles, desde educación y salud hasta turismo y obras públicas, incluidas las políticas económicas del Estado. La Ley de Medio Ambiente y Recursos Naturales establece los instrumentos de gestión que lo hacen posible y que fueron mencionados cuando se discutió el marco legal e institucional.

Evidentemente, disponer de los instrumentos no es suficiente para lograr el necesario compromiso y responsabilidad por parte de los entes sociales. Para esto, se necesita educación e información, pero también unos arreglos institucionales que provean las garantías necesarias para generar confianza en que todas las personas serán sujetos de iguales deberes y derechos. Es decir, que haya equidad tanto en la provisión de los beneficios como de las sanciones. La inequidad, especialmente la inequidad de clases y de género, debe ser

enfrentada a nivel de las políticas públicas y la institucionalidad que establece la guía de la nación para dirigir sus procesos de desarrollo.

Cuando se logra empoderar a una comunidad para la gestión descentralizada de su capital natural y la calidad de su entorno, en un clima de confianza y garantías de equidad, se logra que dicho empoderamiento se traduzca en una gestión eficiente y, por tanto, que contribuya a la sostenibilidad del proceso de desarrollo.

La búsqueda responsable de la equidad, la eficiencia y la libertad implican la real inclusión de nuevos actores a niveles diferentes; nuevos no porque sus roles sean de reciente surgimiento, sino porque son actores que tradicionalmente no participan en la toma de decisión y ejecución de las políticas públicas.

Con respecto a los arreglos institucionales, vale señalar algunos puntos. El caso específico de la gestión del capital natural

y/o de recursos específicos implica la inclusión de actores a niveles cada vez más desagregados y con posibilidades de seguimiento que trasciendan las estaciones políticas (períodos electorales). Por ende, ambas cosas implican la necesidad de nuevas formas de gobernanza que facilitan la inclusión y participación de esos nuevos actores, lo cual constituye un reto importante.

¿Es la descentralización de la gestión de los recursos naturales la solución para evitar la degradación del capital natural? Parcialmente puede serlo, dependiendo de la calidad del proceso de descentralización. “Debido al papel dominante que desempeñan los recursos naturales en los medios de vida locales, la gobernabilidad democrática local requiere que la gente tenga voz e influencia en las decisiones sobre los recursos naturales de los que dependen. Tres variables claves dan forma a la sinergia entre el medio ambiente y la democracia: la responsabilidad (rendición de cuentas), los poderes y la seguridad”<sup>89</sup>.







## CAPÍTULO VII

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

**El desarrollo humano  
no da recetas,  
pero sí hace las  
preguntas correctas  
para que en cada situación  
concreta se pueda elegir  
la combinación de  
políticas adecuadas  
a fin de mejorar las  
condiciones de vida  
de las personas.**

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

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

Como señala el Banco Mundial:

“El clientelismo y las relaciones basadas en el clientelismo, apoyadas por variadas culturas políticas y sociales a través de grupos, tienden a perpetuar las desigualdades. Los estados débiles –en el sentido de tener baja capacidad para suministrar los bienes públicos, estabilidad macroeconómica, la protección de los derechos de propiedad y ciudadanía, y el suministro de servicios básicos– son contextos perniciosos para la desigualdad, ya que ellos son especialmente vulnerables a las depredaciones de los grupos ricos y organizados de ingresos medios”<sup>1</sup>.

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

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

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

El empoderamiento implica un proceso acumulativo de construcción de poder desde la base de la pirámide social, que transforme las relaciones entre los diferentes actores e implique un acceso más equitativo al control de los recursos del poder. Es construir capacidades que nos habiliten para ganar mejor entendimiento y control sobre

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

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

las fuerzas sociales, económicas y políticas para actuar individual y colectivamente a fin de que las personas puedan tener cada vez mayor participación en los mecanismos institucionales, formales o informales, que les afectan en sus condiciones de vida.<sup>2</sup>

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

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

En definitiva, el empoderamiento implica fortalecer las capacidades individuales y colectivas de la gente para participar en el juego democrático, en los procesos de sen-

sibilización, acción colectiva y cambio social, en un contexto político plural.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Las agencias de desarrollo local son espacios de concertación, participación y empoderamiento*

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

En ese caso, la agencia de desarrollo económico local (ADEL) procuraría aprovechar los atributos de un determinado territorio para generar riqueza y empleo.

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

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

- Un sujeto institucional, que pesa en el panorama político local y nacional.
- Un sujeto contractual, en condiciones de acceder de forma autónoma a fuentes financieras, a contratos de suministros y servicios, y a programas nacionales e internacionales.
- Un sujeto administrativo, capaz de ejecutar proyectos y erogar servicios y créditos de manera fácil y no burocrática<sup>3</sup>.

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

Una evaluación reciente<sup>4</sup> sobre la situación de la red de agencias locales de desarrollo en República Dominicana destacaba que para poder desplegar todo su potencial es preciso resolver varios problemas: la dificultad para lograr la sostenibilidad económica y el acceso a fuentes de financiamiento, la falta de proyectos, la dificultad para vincular las estrategias locales con las iniciativas y políticas nacionales, la debilidad empresarial y la falta de personal calificado para la gestión de las ADL.

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

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

**Otros mecanismos de creación de empoderamiento social**

- Libre acceso a la información pública, en particular en la esfera local. Es necesario mejorar la transparencia en la información pública, publicar en forma periódica

la ejecución presupuestaria de los ayuntamientos, establecer cuánto y qué gastan las secretarías de Estado en los municipios o provincias. Es un hecho que el capital sólo se fortalece en espacios de transparencia, tanto de la gestión pública como del sector privado. En la medida en que los ayuntamientos sean transparentes en su gestión estarán en capacidad de atraer más inversión.

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

que favorezcan la participación pública de las mujeres, los jóvenes y las personas más pobres. En las municipalidades se pueden crear oficinas destinadas a estos fines. Las redes de organizaciones de la sociedad civil que interactúan a nivel nacional deberían estimular el surgimiento de este tipo de organizaciones a nivel local. La ayuda internacional podría prestarle más atención al financiamiento de este tipo de proyectos.

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

*La rendición de cuentas es un medio para crear empoderamiento*

*Descentralización y empoderamiento forman una unidad para impulsar el desarrollo humano*

tos de concertación y articulación entre ellas, apoyando proyectos de fortalecimiento institucional y de promoción de la construcción de ciudadanía dentro de los municipios. Las mismas organizaciones que abarcan el ámbito nacional deben descentralizarse y empoderar a sus miembros en las municipalidades.

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

tamentos administrativos del gobierno; en particular, los que tienen que ver con infraestructura; b) fortalecer los planes maestros en el territorio, a fin de que las comunidades sepan qué y dónde se puede construir; c) aumentar la capacidad de decisión y control de la parte del presupuesto municipal que actualmente no está sometida a presupuesto participativo (de 60% a 80%); d) evitar el riesgo del monumentalismo; e) fortalecer los procesos de presupuestos participativos como mecanismos de creación de ciudadanía.

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

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

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

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

- Fortalecer la institucionalidad en el poder municipal que tenga como eje el desarrollo humano; es decir, una estrategia basada en la eficiencia, la equidad y el empoderamiento.
- Crear espacios de concertación entre los partidos políticos vinculados con el fortalecimiento del poder local.



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

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

El gran desafío de la sociedad dominicana es la equidad. La equidad es la búsqueda

de una situación en la cual sólo el esfuerzo, las preferencias y las iniciativas personales expliquen las diferencias en los logros económicos, sociales e institucionales entre las personas y no las circunstancias personales<sup>5</sup>. Ésta es una fuente de legitimidad democrática y de cohesión social; es decir, del sentido de pertenencia e identidad que pueden tener las personas cuando la comunidad protege a sus integrantes y garantiza el acceso a las oportunidades. El desarrollo humano implica el desarrollo local, ya que acontece en la situación concreta donde vive la gente y modifica la forma como vive. Hay una continuidad entre desarrollo humano, desarrollo local y cohesión social. De ahí que la equidad tiene que ser un hecho local, sentido por las personas en el lugar donde viven.

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

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

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

*La transparencia  
es una forma de  
mejorar la eficiencia*

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

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

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

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

Para ello será necesario:

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

pios para gestionar servicios de transporte y de manejo de residuos sólidos.

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

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

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

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

municipal, el plebiscito local, el cabildo abierto y los presupuestos participativos.

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

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

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

#### **Educación**

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

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

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

*El desbalance territorial  
se manifiesta  
en la calidad de los  
servicios sociales*

- Superior Ciencia y Tecnología (SEESCYT) para mejorar la calidad técnica de las y los egresados en Educación, fortaleciendo el proceso de actualización del personal docente actual y mejorar la calidad de los nuevos docentes.
- Mejorar la calidad de vida de los maestros y maestras, diseñando programas especiales dependiendo de los niveles de pobreza en las provincias.
  - Fortalecer los mecanismos de participación comunitaria y municipal en la toma de decisiones en materia de educación.
  - Aumentar el financiamiento público a la educación.
  - Fortalecer la intervención de los municipios para controlar la calidad en las escuelas. La Ley 176-07 faculta a los ayuntamientos a llevar una mayor coordinación o delegación con la Secretaría de Estado de Educación (SEE).
  - Construir aulas. Se necesitan casi 17 mil nuevas aulas, la mayoría en el Distrito Nacional, en Santo Domingo, San Cristóbal, Santiago y San Pedro de Macorís.
  - Desarrollar programas específicos de apoyo a los grupos más pobres para garantizar su acceso a la escuela. Las evidencias empíricas muestran que mientras persistan los problemas de pobreza se mantendrá la deserción escolar en la búsqueda de ingresos o del inicio prematuro de relaciones de pareja, sesgando las oportunidades de romper el círculo de la pobreza.
  - En el nivel medio, el reto es doble: uno, promover la inserción y permanencia de todos y todas las jóvenes en la escuela para ampliar la matrícula, con un énfasis particular en políticas para el aumento de la inserción de los varones y dos, asegurar la permanencia de las mujeres. Todo esto con el fin de alcanzar la paridad de género.
- Impulsar un sistema de descentralización de la gerencia educativa que haga más eficiente la gestión e impulse la participación de la comunidad. Para esto, será necesario una fuerte reforma del sistema educativo, así como la coordinación con los ayuntamientos.

**Salud**

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

coordinación con la Secretaría de Estado de Educación Superior Ciencia y Tecnología (SEESCYT).

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

### **Protección social**

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

### **Asistencia social**

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

### **La dinámica económica**

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

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

### **Equidad territorial**

Lo más básico es conocer y sistematizar la información sobre el territorio dominica-

*La desigualdad regional es evidente.*

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

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

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

### **El empleo**

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

- Fortalecer las agencias de desarrollo económico local para construir empoderamiento.
- Fomentar políticas no clientelistas que busquen crear oportunidades laborales para las personas desplazadas del sector de zonas francas y para las mujeres jóvenes.

- Fomentar el asociacionismo, como una oportunidad para el desarrollo local. En el país hay una vasta experiencia de asociacionismo. Existen organizaciones de productores que utilizan formas modernas de producción vinculadas a redes de distribuidores y de consumidores internacionales que han determinado importantes nichos de productos agrícolas, de los cuales viven muchas familias del campo. En el área de la producción orgánica, el país ocupa uno de los primeros lugares a nivel mundial.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Mejorar la institucionalidad local**

La institucionalidad local crea un entorno productivo positivo para la inversión y mejoras en la productividad. Un gobierno local se constituye en fuente de atracción de inversión al crear un entorno de seguridad jurídica y de bajo costo de transacciones en el proceso de inversión. También se convier-

*Hay que “reposicionar” la ruralidad en la agenda nacional, desmontando la concepción de que lo moderno y civilizatorio es lo “urbano”*

*El gasto público es el principal instrumento para crear equidad y acceso a las oportunidades en el territorio nacional*

te en referente de eficiencia en la inversión pública al mejorar la transparencia de las decisiones de inversión y establecer mayores garantías sobre las prioridades y la estabilidad en el tiempo de los programas de inversión. La nueva Ley Municipal abre el espacio institucional para una participación activa.

### **El gasto público local**

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

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

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

### **Zonas francas**

Como fue mencionado en el INDH 2005, es fundamental la reestructuración de las zonas francas, especialmente las de textiles, confección, pieles y calzado, que debe ir más allá de los incentivos que han sido otorgados al sector. No hay garantías de que los

subsidios e incentivos otorgados<sup>6</sup> recientemente conduzcan a una reforma estructural del sector y sean para mantener la situación actual de falta de competitividad estructural.

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

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

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

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

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

Las intervenciones que sugiere este informe son:

- Respetar la legalidad. Existen las leyes y las normas ambientales suficientes para hacer un uso sostenible de los recursos. Lamentablemente, es el propio Estado quien da “permisos”, emite decretos y autorizaciones para violentarlas.
- Aumentar el financiamiento presupuestario de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SE-



MARN) para la prevención y control, así como fortalecer institucionalmente a la Secretaría.

- Fortalecer la capacidad legal de la SEMARN en la rectoría y otorgamiento de servicios en materia ambiental por encima de cualquier otra instancia.
- Ampliar los programas educativos sobre el uso sostenible del medio ambiente.
- Mejorar el sistema de monitoreo de la calidad del aire y el agua.
- Establecer programas educativos para la ciudadanía en el manejo de los desechos sólidos.
- Promover las mancomunidades de municipios para manejar la basura.
- Fortalecer el co-manejo en las áreas protegidas e incorporar a la población de esas áreas en la protección y usufructo de las mismas.
- En materia de riesgo de desastres es necesario: mejorar la capacidad municipal y nacional para hacer frente a los riesgos, incorporar la prevención y reducción de riesgo de desastres en la planificación del desarrollo, integrar el riesgo asociado al cambio climático y transversalizar la gestión de riesgo de desastres.
- Modificar las leyes para el manejo y gestión del agua, a fin de organizar el sector y racionalizar su uso.
- Mejorar la inversión en infraestructura de agua y saneamiento.
- Diseñar programas especiales para mejorar las condiciones de vida del 1.1 millón de personas que vive en las montañas (por encima de 500 metros) y que tiene las peores condiciones de vida.
- Diseñar programas especiales para crear conciencia sobre las implicaciones del

cambio climático, así como el diseño de medidas para controlar las emisiones de CO<sub>2</sub>, promover el uso de fuentes renovables de energía, y el reciclaje de los desechos sólidos.

### En resumen

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

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

en todas las políticas públicas, tomando en cuenta las diferencias entre ellos.

- 7) Es necesario fortalecer un régimen de consecuencias y de respeto a la legalidad. Es necesario que el Estado respete sus propias leyes y acabe con la impunidad.
- 8) Es necesario que la forma de hacer política cambie. Hay que darle contenidos a la política, hacer de los partidos verdaderos mecanismos de representación y que la lealtad sea a la población, al Estado y a las políticas públicas.

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

**Notas**



## Perspectiva general

---

- 1 Este tema fue ampliamente discutido y documentado en el “Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005. Hacia una inserción internacional incluyente y renovada”.
- 2 El caso más reciente y escandaloso ha sido el de uno de los periódicos nacionales cuyos dueños estuvieron involucrados en el fraude bancario de BANINTER.
- 3 Véase a: Juan Bolívar Díaz. 26 de julio 2007. Conferencia en el panel “El rol de los medios de comunicación social frente a los fraudes bancarios”. Hotel V Centenario Participación Ciudadana y FINJUS. Miguel Guerrero. La Columna de Miguel Guerrero. Periódico El Caribe 9 de octubre 2007; 1, 8, 27, 29 de noviembre; y 3, 8, 12, 15, 16, 17, 18 de diciembre 2007.
- 4 LAPOP 2006
- 5 CONARE 2001
- 6 Presidencia de la República 2001
- 7 Sen 1999. Discurso ante la 52 Asamblea Mundial de la Salud
- 8 En esa década hubieron dos crisis de contracción del PIB: la de 1985 y la de 1990. Ambas registran una caída del PIB mayor que la crisis financiera de 2003.
- 9 Término popular en el lenguaje coloquial dominicano que denomina así a los agentes de vigilancia privada. Es la españolización de la palabra en inglés “watchman”.
- 10 El concepto y medición del “exteriorismo” fue ampliamente debatido en el INDH 2005 y fue retomado en el capítulo II del presente informe.
- 11 DEMOS 2004
- 12 Un ejemplo de ello es, lo que llamamos en el capítulo IV, la “ley del tigueraje”, en donde las violaciones a las leyes entre los políticos se justifican porque el opositor hizo lo mismo.

## Capítulo I

---

- 1 Citado por Akerman en ODH/PNUD 2007c
- 2 Durante la sustitución de importaciones, el salario mínimo estuvo congelado por casi una década desde finales del año sesenta.
- 3 Esta idea fue elaborada por la analista política Rosario Espinal.
- 4 Por ejemplo, un crecimiento financiado por el lavado de dinero, o la negación de la identidad de la población.

- 5 PNUD 2004d, p. 33
- 6 Robeyns 2004, p. 21
- 7 Dubois 2007
- 8 Sen 1999a
- 9 Acemoglu 2003
- 10 Esta discusión sobre la concepción del poder se basa en Villalba 2007
- 11 *Ibidem*, p. 13
- 12 *Ibidem*
- 13 *Ibidem*
- 14 Según Villalba 2007, “una opción es considerar un modelo descentrado de poder, en el que éste no es una sustancia, objetivable o acumulable, poseída o ejercitada por ninguna persona o institución, sino que siempre es descrito de manera relacional, y tan sólo existe cuando es ejercitado. Se afirma que las formas hegemónicas o globales de poder descansan sobre prácticas infinitesimales que operan a nivel micro en la sociedad, por lo que el poder está en todos los sitios, y puede ser particularmente analizado a través de la creación de normas sociales y costumbres”.
- 15 Para la elaboración de estas ideas sobre el poder y la dimensión social del desarrollo humano, este informe reconoce haberse beneficiado de Villalba 2007, Dubois 2007 y Robeyns 2004.
- 16 Sen 1999a, p. 345
- 17 “Aunque cada observador decida centrar la atención en determinadas instituciones (como el mercado, el sistema democrático, los medios de comunicación o el sistema público de distribución), tenemos que observarlas como un todo para poder ver qué pueden o no hacer en combinación con otras instituciones. Es desde esta perspectiva integrada desde la que es posible evaluar y examinar razonablemente las diferentes instituciones. (...) El mecanismo del mercado, (...) es una institución básica por medio de la cual los individuos pueden interrelacionarse y realizar actividades mutuamente ventajosas. (...) Los problemas que surgen se deben a otras causas —no a la existencia de mercados per se—y entre ellas se encuentran la insuficiente preparación para hacer uso de las transacciones de mercado, la ocultación de información sin que nada lo impida o la realización de actividades sin regulación alguna que permiten a los poderosos aprovechar su ventaja asimétrica. Estos problemas tienen que resolverse no suprimiendo los mercados, sino permitiendo que funcionen mejor, más equitativamente y complementados con otras instituciones. Los resultados generales del mercado dependen casi en su totalidad de las instituciones políticas y sociales. El mecanismo del mercado ha tenido un gran éxito cuando se han dado las condiciones necesarias para que todo el mundo pudiese benefi-

ciarse de las oportunidades que ofrecía. Para que eso sea posible, la provisión de educación básica, la presencia de servicios médicos elementales y la existencia de recursos (como la tierra), que pueden ser fundamentales para realizar algunas actividades económicas (como la agricultura), requieren la adopción de medidas acertadas (relacionadas con la escolarización, la asistencia sanitaria, la reforma agraria, etcétera). Incluso cuando es primordial la necesidad de introducir “reformas económicas” para dar mayor cabida a los mercados, estos servicios que no se venden en el mercado requieren la intervención prudente y decidida de los poderes públicos.

(...) Los trascendentales poderes del mecanismo del mercado han de complementarse con la creación de oportunidades para conseguir la equidad y la justicia social”. Sen 1999a, p. 178-179

- 18 Una discusión más amplia de lo que es una estrategia de desarrollo humano se discute en Ceara-Hatton 2005. Asimismo, en la introducción del Informe Nacional de Desarrollo Humano de 2005 se presentan los elementos que implica adoptar una estrategia de desarrollo humano.

- 19 Dubois 2007

- 20 Se refiere a los trabajos de Alfred Marshall en su libro sobre “Principios de Economía”, de 1980.

- 21 “¿Cómo caracteriza la teoría económica convencional el comportamiento racional? Se puede afirmar que existen dos métodos predominantes para definir la racionalidad del comportamiento en la teoría económica dominante. Uno es considerar la racionalidad como la consistencia interna en la elección, y el otro es identificar la racionalidad con la maximización del propio interés.

... Si una persona hace exactamente lo contrario de lo que le ayudaría a conseguir lo que quiere obtener, y lo hace con una consistencia interna perfecta (escogiendo siempre lo contrario de lo que aumentaría las posibilidades de que sucedieran las cosas que quiere o valora), no se le puede considerar racional, aun cuando esta obstinada consistencia inspire algún tipo de admiración en el observador. La elección racional debe exigir, al menos, algo acerca de la correspondencia entre lo que se intenta conseguir y las acciones encaminadas a ello. Se puede discutir que el comportamiento racional debe requerir, entre otras cosas, alguna consistencia, si bien la cuestión es mucho más compleja de lo que suele afirmar. Pero la consistencia por sí sola difícilmente puede ser adecuada para el comportamiento racional.

En otro lugar he intentado demostrar que incluso la misma idea de la consistencia puramente interna no es convincente, ya que lo que consideramos consistente en un conjunto de elecciones y de algunas características externas a la elección como tal (v.g. la naturaleza de nuestras preferencias, objetivos, valores y motivaciones). Se acepte o no, esta visión bastante extrema,

que considero correcta, es extraño pensar, sin duda, que la consistencia interna –sin importar cómo se defina– pueda ser por sí misma suficiente para garantizar la racionalidad de una persona.” Sen 1999b, p.30-31

- 22 El concepto de tontos racionales fue desarrollado por Sen en 1986. “*Los Tontos Racionales: Una Crítica de los Fundamentos Conductistas de la Teoría Económica*”, en Frank Hahn y Martin Hollis. 1986, p. 172-218. El establecimiento de ciertos requerimientos de consistencia interna en la elección que hacen las personas, o la motivación de la “maximización del interés propio” como guía exclusiva del comportamiento, reduce de manera arbitraria las posibles “razones para elegir”, restringiendo la capacidad de las personas para utilizar la razón a fin de decidir sobre sus valores y elecciones. En este sentido, el ser humano se convierte en un “tonto racional” debido a la definición y a las condiciones que se le han impuesto de la racionalidad, ya que sólo reconoce una pregunta y una respuesta y en este sentido, es la víctima de una represión. Esto no quiere decir, por supuesto, que interesarse en sí mismo no es necesariamente tonto, aunque pueda constituir un fracaso moral o político pero no tener la libertad para considerar si ser o no ser auto-interesado (y en qué medida) es una seria limitación de la racionalidad. Sen 2002

- 23 Koga 2003

- 24 PNUD - México 2002, p. 33

- 25 Sen 1997

- 26 PNUD-Nepal 2004

- 27 En enero del año 2007, la UIT publicó, como parte del Informe Mundial de las Telecomunicaciones, un índice compuesto para medir la sociedad de la información denominada: “Índice de Oportunidad de TIC (IO-TIC)”, conocido en inglés como el ICT Index Opportunity, para 183 países. Este índice fue lanzado por primera vez en noviembre de 2005 en la segunda fase de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información CMSI en Túnez. El mismo intenta reflejar los múltiples factores que confluyen en el avance y construcción de la Sociedad de la Información dentro de un país.

- 28 Ver nota técnica que explica la forma en que se calcula el Índice de Empoderamiento Humano.

- 29 El nivel de equidad (1-Gini) del Este es el más bajo de las cuatro regiones del país.

- 30 El tema de las migraciones internas se analiza en el capítulo V.

- 31 La situación de salud es medida por la esperanza de vida al nacer; la situación educativa, por dos indicadores combinados que son: la tasa de alfabetización y la matriculación bruta en la primaria, secundaria y universitaria, y las condicio-

nes de una vida digna medida por el ingreso medio de la población.

- 32 Una regresión doble logarítmica entre el IPHp y el IEI arroja los siguientes resultados:  $L(\text{IPHp}) = -1.0407 L(\text{IEI}) + 1.8312$  con un  $R^2 = 0.755$ . El valor-p es 0.0000%.

## Capítulo II

---

- 1 Banco Mundial 2006a, ODH/ PNUD 2005
- 2 CEPAL 2007
- 3 Según Harriss 2002, a pesar de las enormes diferencias de comprensión de la sociedad que separan a Coleman y Bourdieu, para ambos el capital social sería un atributo individual o quizás grupal, pero en cualquier caso excluyente. Para Putnam se trata de una propiedad de toda la sociedad como conjunto.
- 4 Calderón 2007
- 5 Banco Mundial 2002, p. 20-25
- 6 Véase a: Juan Bolívar Díaz. 26 de julio 2007. Conferencia en el panel “El rol de los medios de comunicación social frente a los fraudes bancarios”. Hotel V Centenario Participación Ciudadana y FINJUS. Miguel Guerrero. La Columna de Miguel Guerrero. Periódico El Caribe 9 de octubre 2007; 1, 6, 8, 27 de noviembre; 3, 8 15, 16, 18 de diciembre 2007
- 7 Semanario Clave Digital, 27 de abril de 2007
- 8 Banco Mundial 2002
- 9 Por ejemplo, la Oficina Nacional de Presupuesto no tiene una página web de rendición de cuentas. Otro caso es el Sistema Integrado de Gestión Económica y Financiera (SIGEF), que recoge la información pública de ejecución presupuestaria, pero no es accesible a la ciudadanía. La declaración jurada de bienes antes y después de la terminación de la gestión pública no se cumple en su totalidad y tampoco hay acceso a todas las nóminas del sector público.
- 10 Participación Ciudadana 2004b. En el capítulo IV se discute más ampliamente el tema de la justicia dominicana.
- 11 Cuando un gobierno justifica acciones ilegales porque el anterior lo hizo, reproduce la cultura de la ilegalidad.
- 12 El World Economic Forum 2007-2008, a través del Índice de Competitividad Global, identifica que el principal problema para hacer negocios en República Dominicana es la corrupción (el 14.6% de las dificultades). Además, indica que el desempeño institucional es deficiente, ocupando la posición 107 de 131, siendo la segunda gran desventaja del país después de la sofisticación de los mercados financieros (posición 108 de 131). De los 13 indicadores que evalúan la institucionalidad pública, República Dominicana aparece en el cuarto cuartil en 7. En “favoritismo de las decisiones gubernamentales” ocupa la posición 128 de 131, en “desperdicio del gasto gubernamental” ocupa la posición 125 de 131, en “confianza pública en los políticos” ocupa la posición 121, en “confiabilidad de los servicios públicos” la posición 118, en “desviación de los fondos públicos” la posición 113, en “costo de la violencia para los negocios” la posición 110 y en “eficiencia del marco legal”, la 101. En las 7 siguientes, todas caen en el tercer cuartil (4 en la mitad superior y 2 en la mitad inferior); en efecto, en “transparencia en la formulación políticas” ocupa la posición 91 de 131, en “crimen organizado”, la 91; en “independencia judicial”, la 88; en “derechos de propiedad”, la 81; en “protección de propiedad intelectual”, la 77; y en “regulaciones gubernamentales de frontera”, la 76. [<http://www.weforum.org/en/index.htm>]
- 13 La ENHOGAR 2005 midió el grado en que la población es víctima de fraudes o engaños en el peso, la cantidad, la calidad, etc., en la adquisición de bienes y servicios, tanto por parte de empresas como por personas individuales que brindan servicios. Estableció que el 8.6% de la población de 12 años de edad y más ha sido víctima de algún engaño o fraude al adquirir algún bien o servicio en los 3 meses anteriores a la fecha de la entrevista. En la ciudad de Santo Domingo, se tuvo el mayor índice de engaños o fraudes en el consumo, que afectó al 14.3% de la población de 12 años y más en los tres meses anteriores a la entrevista; en otras ciudades de 100 mil personas o más, el 9.7% fue afectado, en el resto urbano el 6.6% y en el rural el 5.4%. El principal aspecto en que la población se siente engañada es en la compra de productos alimenticios, mencionado por el 62.1% de las personas entrevistadas, seguido de la compra o reparación de electrodomésticos (15.8%), adquisición de prendas de vestir (15.1%) y los servicios de teléfono (14.3%). ENHOGAR 2005, p.66
- 14 La rendición de cuentas para el sector privado está formado por tres indicadores: fortaleza de los estándares de auditorías y reportes, en donde el país ocupa la posición 121 de 131; eficacia de las juntas corporativas, donde República Dominicana se sitúa en la posición 127 de 131; y protección de los intereses de los accionistas minoritarios, en donde está en la posición 120 de 131 países.
- 15 *Ibidem*
- 16 Véase el reporte de Participación Ciudadana Primer Informe de Observación Electoral Elecciones Presidenciales 2008. [[www.pciudadana.com/download/03032008\\_1er\\_Informe\\_Obs\\_Electoral08.pdf](http://www.pciudadana.com/download/03032008_1er_Informe_Obs_Electoral08.pdf)]. Consultado el 5 de marzo de 2008. Recientemente, se presentó una investigación periodística documentada sobre una nómi-

- na de los Comités de Base del partido oficial. Ver Parte I: [<http://www.youtube.com/watch?v=Buwyw9rDgSk>].  
Parte II: [<http://www.youtube.com/watch?v=jCwhJzKsL6U>]. Consultados el 15 de marzo de 2008.
- 17 PNUD- Chile 2000, p. 111
  - 18 PNUD- Bolivia 2002, p. 207
  - 19 *Ibíd*em
  - 20 Ampliamente reseñado y discutido en el INDH 2005.
  - 21 El llamado complejo del gancho fue estudiado por Antonio Zaglul en su texto "Apuntes" de 1975. En el mismo sostiene que la personalidad del dominicano tiene un carácter depresivo, con rasgos de paranoia, que tiende a no valorar lo propio, lo nacional y tiene un complejo de persecución, que genera desconfianza o miedo a que las acciones del otro sean un "gancho"; es decir, a ser víctima de alguna trampa destinada a hacerle daño.
  - 22 Galíndez 1956
  - 23 En el INDH 2005, esta característica de la sociedad dominicana fue denominada "externalidad", en vez de "exteriorismo". Sin embargo, se ha decidido cambiar el término porque el anterior puede estar relacionado al concepto económico de externalidad, la cual no tiene ninguna vinculación con el concepto que se refiere este informe.
  - 24 ODH/PNUD 2005, p. 153
  - 25 Encuesta Gallup-Hoy. Periódico Hoy, 26 de agosto de 2007.
  - 26 Emigrantes dominicanos hacia Estados Unidos que, tras años de residencia en ese país, regresan a República Dominicana.
  - 27 Mena 2007, p. 11
  - 28 LAPOP 2006 p. 175
  - 29 DEMOS 2004, p.59
  - 30 LAPOP 2006, p. 173
  - 31 *Ibíd*em, p. 168
  - 32 *Ibíd*em, p.161
  - 33 DEMOS 2004, p. 178
  - 34 *Ibíd*em, p. 179
  - 35 LAPOP 2006, p. 164
  - 36 DEMOS 2004, p. 180
  - 37 La Encuesta LAPOP 2006 también registró un resultado similar. Solamente el 27.6% de la población que no tenía ninguna educación ha contribuido en la solución de un problema local. Sube a 39.5% de la población cuando tiene primaria, a 47.9% cuando tiene secundaria y 52.8% cuando tiene nivel universitario. LAPOP 2006, p. 173
  - 38 Los indicadores utilizados por la DEMOS para medir el apoyo al sistema político son: confianza en que los tribunales del país garantizan un juicio justo, respeto por las instituciones políticas del país, percepción de la protección de derechos básicos por el sistema político, orgullo por el sistema político dominicano y se debe apoyar al sistema político.
  - 39 Cela y Ureña 2002, p. 7
  - 40 Quezada 2002, p. 4
  - 41 Cela y Ureña 2002, p. 10
  - 42 Narayan 2000
  - 43 Cuadro elaborado por Tahira Vargas 2007
  - 44 LAPOP 2006, p. 178
  - 45 *Ibíd*em, p. 179
  - 46 Base de datos LAPOP 2006
  - 47 Fanciullacci et. al. 1998, p. 37
  - 48 *Ibíd*em, p. 43
  - 49 Junta Central Electoral (JCE) 2007
  - 50 Fanciullacci et. al. 1998
  - 51 Bobea 1996
  - 52 Pérez 2002
  - 53 Bobea 1996, p. 68
  - 54 Pérez 2002, p. 35
  - 55 En el plano electoral se da un caso extraño en el municipio de Salcedo. A pesar de que el censo evidencia que la población decreció, de 2002 a 2006 hubo un incremento de electores del 12.1% (pasó de 28,511 personas inscritas en el padrón electoral en 2002 a 32,023 en 2006; es decir 3,500 personas más); mientras que entre 1998 y 2002 el incremento de electores fue apenas de 0.75%; es decir, sólo 215 personas. Durante el proceso de 2006 se comprobó (Tejada Holguín, 2006) que o los partidos políticos o las candidaturas locales hicieron cambios en la dirección de sus militantes para influir en provincias que les resultaban clave, fuera por elementos simbólicos o económicos. Salcedo es una provincia con ese tipo de atractivo.
  - 56 Fundación Solidaridad 2004a
  - 57 Rodríguez Demorizi 1963
  - 58 Según los datos ofrecidos por la autora, las personas que han trabajado el modelo intensivo ven con escepticismo la acelerada expansión del modelo extensivo, a la que consideran una amenaza a su credibilidad. Enfatiza la necesidad de



establecer relaciones a largo plazo entre las organizaciones de la comunidad, las autoridades locales y las ONG que apoyan el proyecto. Es decir, se necesita crear una base social fuerte que garantice la sostenibilidad del proceso. Hernández-Medina 2006

- 59 Información levantada a través de entrevistas a diferentes actores del proceso.
- 60 1928-2007
- 61 [www.adesjo.org.do]
- 62 Calderón 2007
- 63 Los artículos 222 al 253 de la Ley 176-07 explican la participación de la ciudadanía en la gestión municipal.
- 64 Entre otros, se tendrán en cuenta la representatividad de los solicitantes, el grado de interés o utilidad ciudadana de sus fines, su capacidad económica autónoma y las ayudas que reciben de otras entidades públicas o privadas, sin exceptuar cualquier otro requisito en las leyes nacionales, que apliquen sobre la materia. Ley 176-07, artículo 227
- 65 Artículo 246, Ley 176-07
- 66 Artículos 249 y 250, Ley 176-07
- 67 Este informe le agradece a Francis Jorge, de la Unidad Nacional de Presupuesto Participativo, auspiciada por el Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE), la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) y la Cooperación Técnica Alemana (GTZ).
- 68 En 1999, Villa González y en 2003, Constanza, Jima Abajo, La Vega y Sabana Grande de Boyá realizaron presupuesto participativo.
- 69 De León 2005, p. 24
- 70 Unidad Nacional de Seguimiento y Asistencia Técnica del Presupuesto Participativo 2006
- 71 Tejada Holguín 2007

### Capítulo III

---

- 1 Carrión 2005, p. 2
- 2 ODH/PNUD 2007a, p. 20
- 3 *Ibidem*, p. 21
- 4 PNUD 2003, p. 140
- 5 Discurso del Dr. Leonel Fernández Reyna sobre la Reforma Constitucional, pronunciado en la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) el 9 de octubre de 2006.
- 6 DEMOS 2004, p. 145
- 7 PNUD 1994, p. 142-143
- 8 Periódico Diario Libre 19 de julio de 2007, p. 20
- 9 Periódico El Nacional 22 de julio de 2007
- 10 Periódico Listín Diario 21 de julio de 2007, p. 1
- 11 PNUD-Nepal 2004, p. 125
- 12 Tejada Holguín 2006
- 13 La ecuación de regresión es: cantidad de candidatos por sindicatura =  $10.98 - 0.0841$  (% de votantes), con un valor t de la pendiente de -4.44, un  $R^2=0.406$ , y la probabilidad F de 0.0001.
- 14 La ecuación de regresión es: % de votantes por provincia =  $81.996 - 38.594$  (IEI), con una  $R^2=0.321$  y la probabilidad F de 0.001.
- 15 La ecuación de regresión es: % de votantes por provincia =  $49.3 + 0.9705$  (IPH), con un valor t de la pendiente de 4.12, un  $R^2=0.37$  y la probabilidad F de 0.0003.
- 16 La ecuación de regresión es: % de votantes por provincia =  $41.8 + 0.4098$  (NBI), con un valor t de la pendiente de 6.735, un  $R^2=0.60$  y la probabilidad F de 0.0000.
- 17 Son los casos de los síndicos de La Vega, San Pedro de Macorís y Santiago de los Caballeros.
- 18 La Ley 12-2000 establece que para los cargos de diputados y para los cargos municipales las listas de nominaciones deberán incluir un 33% de mujeres y este porcentaje deberá ser colocado en la lista de elección en lugares alternos con relación a los cargos asignados a los hombres, excepto el cargo de síndico. La Ley 13-2000 establece que en la boleta electoral municipal de todos los partidos deberá incluirse una mujer en los puestos de síndico/a o vicesíndico/a, lo cual sí se ha cumplido.
- 19 Aquino 2002
- 20 ODH/PNUD en base a JCE
- 21 Art. 135. Ley 176-07
- 22 Hasta 50 mil habitantes tendrán siete; hasta 75 mil habitantes, nueve; y hasta 100 mil habitantes, 11. Por encima de 100 mil se aumentará un regidor por cada 50 mil habitantes o fracción superior a los 25 mil.
- 32 Artículo 177 de la Ley 176-07
- 24 Participación Ciudadana 2004b
- 25 *Ibidem*
- 26 LAPOP 2007, p. 59
- 27 *Ibidem*, p. 99 y 100
- 28 Rivera Cira 2000, p. 15
- 29 La forma como se produjo la designación de los últimos tres jueces que integran la Suprema Corte de Justicia, en el año 2002, constituyó uno

- de los reveses más contundentes del proceso de reforma del Poder Judicial, pues quedó más que evidenciado que las maniobras y las negociaciones políticas determinaron esas designaciones en función de los intereses de los partidos mayoritarios.
- 30 En el año 2005, se seleccionaron, mediante concurso de oposición y méritos, a 100 fiscalizadores que, antes de desempeñar sus funciones, pasaron un intenso proceso de capacitación en la Escuela del Ministerio Público. El resto de los más de 700 fiscales que hay en el país son funcionarios designados mediante el tradicional mecanismo del decreto presidencial, en función de la filiación partidaria.
  - 31 En 2002, el mismo Presidente de la República Hipólito Mejía explicó la forma como se produjeron las negociaciones, mediante las cuales los principales partidos políticos se repartieron las tres vacantes que estaban pendientes de suplencia en ese año.
  - 32 En el año 2005, el total de casos ingresados fue de 108,079, es decir, unos 6,463 casos menos que en 2007, por lo que la carga de trabajo promedio por juez era menor en ese momento.
  - 33 USAID 2003
  - 34 En los casos de violencia intrafamiliar, está ampliamente documentado el abuso del recurso de conciliación. Esta práctica no considera la magnitud del peligro en que se encuentran las mujeres, lo que viola un derecho a la protección de la integridad física.
  - 35 Los procesos judiciales incluyen el pago de honorarios profesionales a los abogados, el pago de las tasas judiciales y el acceso físico a los tribunales, que funcionan en horarios incompatibles con la jornada laboral de los justiciables y que muchas veces se encuentran a distancia considerable de los interesados.
  - 36 LAPOP 2006, p. 175-176
  - 37 Ley 176-07, artículo 22
  - 38 Alfonso et. al. 2003
  - 39 *Ibídem*
  - 40 Ley 176-07, artículo 27
  - 41 *Ibídem*, artículo 78
  - 42 A pesar de que la Ley Orgánica Municipal de Uruguay es más vieja que la de República Dominicana, es necesario consignar que en ese país no existe la autonomía municipal. Ver el trabajo de Victory Molne, Catalina 2000
  - 43 Como ejemplos de este aserto, podríamos citar los prolongados mandatos de los síndicos de las ciudades de Curitiba, Brasil y Bolonia (Italia), así como recientemente las grandes intervenciones urbanísticas que han transformado la ciudad de Guayaquil (Ecuador), a través de la continuación de un proyecto transformador llevado a cabo por gestiones municipales que se han sucedido en el mando, pero a las que se le ha dado continuidad.
  - 44 Entrevista con Víctor Hugo Deláncer, subsecretario de Educación, quien da cuenta de que la empresa Falconbridge apadrina más de 100 escuelas en la región del Cibao.
  - 45 Los ayuntamientos de La Vega, Azua, del Distrito Nacional, El Seibo, San Pedro de Macorís y, en cierta, medida de Santiago.
  - 46 La Oficina Supervisor de los Bienes del Estado, el Instituto Nacional de la Vivienda, la Oficina para el Desarrollo de la Comunidad, la Comisión para el Desarrollo Barrial, las secretarías de Obras Públicas y Educación, el Despacho de la Primera Dama, entre otras.
  - 47 El tema de los residuos sólidos no debe verse como una competencia exclusiva de los ayuntamientos. En los casos de algunas ciudades, como son Santo Domingo y Santiago, es un tema que adquiere dimensiones nacionales. En el caso de la primera, la limpieza constituye un problema nacional, el abandono y arrabalización del casco histórico debilita el atractivo de la primera ciudad que se fundó en todo un continente y que podría captar más turistas para el desarrollo tanto de su economía urbana como del país. Santiago es la capital de la región más importante del país desde el punto de vista poblacional e industrial.
  - 48 En ocasiones se ha contratado a paisajistas para embellecer diversas avenidas, principalmente los bulevares, de las ciudades, más importantes. En algunas ciudades los síndicos son propensos a obras “majestuosas para la posteridad” y en otros casos son una forma de corrupción administrativa.
  - 49 Ley 3455, artículo 31, párrafos 37 y 38
  - 50 Ramos, María del Pilar 15 de noviembre de 2006
  - 51 Ley 3455, artículo 31, párrafo 43
  - 52 Mediante el decreto 861-04 se crea lo que se conoce como la Oficina del Metro – la encargada de la construcción de la línea de metro iniciada en 2005-, la cual tiene como función organizar o coordinar los departamentos de tránsito de los cuatro (4) ayuntamientos que configuran el área metropolitana de la ciudad de Santo Domingo. La Autoridad Metropolitana de Transporte (AMET), cuya creación, en el cuatrienio 96-2000, fue ampliamente criticada porque asumía competencias tanto de la Policía Nacional como de los ayuntamientos; la Oficina Técnica de Transporte Terrestre (OTTT), y la Oficina Metropolitana de Servicio de Autobuses OMSA. En medio del solapamiento de funciones y de limitaciones de las reales competencias de los ayuntamientos, la Oficina del Metro negocia con las empre-

sas operadoras de transporte el establecimiento de las rutas, sin que las autoridades municipales se hayan pronunciado al respecto. Dorrejo, Erick, Karina Negrin Et. al. 2007

53 Servicios Científicos y Técnicos, C. por A (SERCI-TEC)

54 *Ibidem*

55 Para medir satisfacción con los servicios del gobierno local se preguntó si los servicios que da el ayuntamiento son muy buenos, buenos, regulares, malos o muy malos. Se convirtió esta pregunta a una escala del 0 al 100, en la que los valores más altos indican más satisfacción. Para medir evaluaciones de los servicios públicos específicos en el nivel nacional se utilizaron varias preguntas acerca de la calidad de diversos servicios públicos como el transporte, la educación, los hospitales, el Seguro Social (IDSS), la electricidad, el agua potable y la construcción de viviendas populares. Con estos siete servicios se construyó una escala de evaluación con rango de 0 a 100.

56 LAPOP 2006, p. 116

57 La incidencia geográfica o por zonas del gasto público es un tipo de análisis poco común en la literatura económica dominicana, probablemente porque las estadísticas de finanzas públicas no se adaptan a los requerimientos del análisis geográfico. La mayor parte de los análisis que se realizan sobre el efecto de la política presupuestaria se orientan en tres direcciones: determinar su impacto sobre la estabilidad macroeconómica; estudiar su eficacia en materia de provisión de servicios públicos, y promoción del crecimiento o analizar su impacto distributivo a nivel nacional a partir de su orientación por grandes funciones, como educación, salud, agricultura, etc.

La falta de un sistema de estadísticas que publique informaciones sobre la distribución del gasto fiscal por regiones o por zonas hace que se perciba poca motivación en los medios académicos e intelectuales del país por este tipo de discusión. Esto implica que el enfoque regional llame poco la atención de los dirigentes gubernamentales y políticos sobre la concentración de la acción fiscal. Es decir, no ha habido un adecuado empoderamiento de la sociedad que convierta el tema en un problema de la política económica. Esa razón se suma al manejo clientelar de los recursos públicos y provocan una gran concentración de la inversión pública en la provisión de infraestructura y servicios en la ciudad de Santo Domingo.

Sin embargo, esto tiene una crucial relevancia, puesto que, en igualdad de condiciones sociales (nivel de pobreza, por ejemplo), todos los ciudadanos merecen el mismo trato del Estado, independientemente del lugar del país en el que vivan. En adición, el desarrollo de la sociedad tiene que ser inclusivo e integral, lo que indica que las políticas deben procurar un mayor equilibrio espacial, de modo que ninguna zona quede excluida del curso regular de la sociedad.

58 Ley 166-03, artículo 4

59 La ley entró en vigencia el 1 de enero de 2004, así que los incrementos empiezan a contar desde 2005 y 2006, cuando se registraron tasas de crecimiento de 59.5% y 26.1%, respectivamente.

60 Entrevista con Víctor D'Aza, director ejecutivo de FEDOMU.

61 LAPOP 2006, p. 119

62 *Ibidem*, p. 61

63 “Los municipios menos favorecidos” es un concepto establecido en la Ley 17-97, artículo 6, párrafo I: “los municipios menos favorecidos son aquellos cuyos ingresos resulten disminuidos por la distribución porcentual según el criterio de población”.

64 Los tributos de los municipios:

- a) Los arbitrios establecidos por ordenanza municipal.
- b) Los derechos, las contribuciones o cualesquiera otros ingresos que se les asigne.
- c) Los ingresos procedentes de su patrimonio, rentas y derechos.
- d) Los tributos propios clasificados en impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- e) Las participaciones en los ingresos del Estado.
- f) Las subvenciones y situados para garantizar complementariamente la suficiencia financiera para las competencias propias, coordinadas y delegadas y la coinversión pública.
- g) Los percibidos en concepto de precios por la venta de productos y servicios.
- h) El producto de las operaciones de crédito.
- i) Las demás prestaciones de derecho público.

65 Ley 180 de 1966

66 Entre esos servicios están: mantenimiento de equipos, obras y reparaciones de equipos, recogida, transporte y disposición final de los desechos sólidos, conservación y mejora del medio ambiente, ornato, construcción, reparación y mantenimiento de caminos vecinales, asfaltado y carreteras, embellecimiento de parques y plazas públicas, luminarias públicas y amueblamiento urbano.

67 Ley 176-07, artículo 21

68 La Contraloría había clasificado los registros de gastos en 130 categorías que fueron reclasificadas y reagrupadas según el objeto de gasto, siguiendo el Manual de Clasificación Presupuestaria de la ONAPRES 2000

69 Este grupo comprende todos los egresos por concepto de servicios personales prestados por el personal permanente y temporero. Incluye sueldos ordinarios, sobresueldos, gastos de representación y toda otra remuneración en dinero. Excluye prestaciones en especies y contribuciones del Estado por sus funcionarios y tra-

- bajadores al sistema de seguridad social. ONAPRES 2000
- 70 Este grupo comprende los pagos que relacionados con el pago de los servicios de los empleados y que sean hechos a instituciones públicas y privadas en compensación por la prestación de servicios de carácter no personal o el uso de bienes muebles o inmuebles; como por ejemplo: servicios públicos, impresión de encuadernación, transporte de cosas, alquileres de edificios, terrenos y equipos; servicios comerciales, financieros, de seguros y judiciales; servicios contratados para mantenimiento y reparación de obras y servicios varios. Incluye también los gastos de viáticos. ONAPRES 2000
- 71 El destino del gasto es una clasificación diferente al de objeto del gasto.
- 72 La elasticidad del empleo municipal con relación a las transferencias reales del gobierno central a los ayuntamientos se calculó mediante una ecuación doble logarítmica. La ecuación resultante fue:  
 $\ln(\text{EMP. Mun}) = -0.02 + 0.48 \ln(\text{TR})$ .  
 Una  $R^2$  de 0.88 un valor de Prob (F-statistic) de 0.000.
- 73 Ley 176-07, artículo 263
- 74 *Ibidem*, artículo 154
- 75 *Ibidem*, artículo 261
- 76 *Ibidem*, artículo 262
- 77 Periódico Hoy 14 de julio de 2007
- 78 El artículo añade que los nombramientos o destituciones hechas por el síndico se harán de acuerdo con la estructura organizativa, manual de funciones y descripción de puestos aprobada por el Concejo de Regidores y la validación de las instancias de control interno para la administración pública.
- 79 CONARE 2001
- 80 Se considera un ayuntamiento pequeño el que tiene menos de 150 empleados; mediano, entre 151 y 300, y grande, más de 300.
- 81 Ley 176-07, artículo 89
- 82 En entrevistas realizadas para este informe sobre cuánto gana un síndico/a se nos informó que en un municipio pequeño, como Cristóbal, Duvergé o La Descubierta, puede ganar de 35,000 pesos a 40,000 pesos. En un municipio medio como Neiba puede ganar entre 50,000 pesos y 60,000 pesos y en uno grande entre 90,000 pesos y 100,000 pesos, como en Santo Domingo.
- 83 Si se incluye el valor de 30,000 pesos en el rango el porcentaje sube a 57%
- 84 Ramos 2006
- 85 Ley 176-07, artículos del 105 al 107
- 86 Obtuvo su personalidad jurídica mediante decreto del Poder Ejecutivo No. 398-2001, de fecha 20 de noviembre de marzo de 2001.
- 87 Ley 3455, artículo 213
- 88 *Ibidem*, artículo 41, párrafo 44a
- 89 Ley 176-07, artículo 367
- 90 *Ibidem*, artículo 12
- 91 *Ibidem*, artículo 100
- 92 Decreto 613 de 1996
- 93 Decreto 312-97, que establece el reglamento de los Consejos de Desarrollo Provincial.
- 94 Campesinos, padres de familia, asociaciones de mujeres, trabajadores, empresarios, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), entre otras.
- 95 Juntas de vecinos, representantes de sección, juntas de aguas, comisiones municipales de desarrollo, entre otras.
- 96 Regionalización de la República Dominicana. Octubre de 1966. ONAPLAN. Mimeo. ONAPLAN 1975
- 97 Entre las competencias que cita están: vigilar la observación de las leyes, la limpieza de los caminos, la preservación de los terrenos de dominio público, la seguridad de las islas adyacentes, el respeto a las funcionarios consulares que funcionan en su jurisdicción, la observación de los actos religiosos y las buenas costumbres, inspeccionar las oficinas públicas, controlar las actividades de los individuos sometidos a la vigilancia de la alta policía, entre otras funciones. Ley 2661 de 1950
- 98 Azua que pertenecía a la región del Valle, pasa a Valdesia, ya que está más vinculada a las provincias que se encuentran al Este de la misma (San José de Ocoa, Peravia y San Cristóbal), en el macizo de Valdesia, que a las del Oeste, hacia la zona fronteriza. Monte Plata, que antes pertenecía a la Región de Valdesia, pasa a la Región Higüamo, ya que está más vinculada al Este (Hato Mayor y San Pedro de Macorís). La región del Yuma queda con tres provincias al sacar Hato Mayor. En la región del Valle, al quitarle Azua, queda San Juan y Elías Piña. El nombre de la región Norcentral pasa a ser Cibao Norte. El nombre de la región Cibao Central cambia por Cibao Sur. El nombre de la región Nordeste cambia por Cibao Nordeste. El nombre de la región Este pasa a ser región del Yuma y se agrega la región de Higüamo. La región Distrito Nacional pasa a llamarse región Ozama.
- 99 Los dos decretos de ONAPLAN que se utilizan, la de SESPAS, la SEE, INAPA, IAD y la SEA.

- 100 Ley 176-07, artículo 125
- 101 *Ibidem*, artículo 317
- 102 *Ibidem*, artículo 120
- 103 [www.unicef.org/republicadominicaca/politics]

## Capítulo IV

- 1 Sen 1999a
- 2 Ceara-Hatton 2005
- 3 PNUD 2004b, p. 24
- 4 Sen 1999, p. 351
- 5 Como parte de un estudio sobre la educación pública y privada, realizado para Acción para la Educación Básica (EDUCA), se determinó que, en promedio, el gasto en educación de un miembro del quintil superior es 14.3 veces mayor que el de un miembro del quintil más pobre. Santana 2004b
- 6 El Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006 cita estudios realizados en Estados Unidos y Ecuador que dan cuentas de que las diferencias en habilidades cognitivas en la infancia son ya evidentes a los 22 meses de vida y que a los tres años las brechas de aprendizaje son bastante grandes. Banco Mundial 2006
- 7 La desigualdad de género en la matriculación en básica y media se calculó como el valor absoluto de la desviación de la cantidad de niñas respecto al 50%, en el entendido de que la equidad de género en la matriculación se alcanzaría cuando haya 50% de niños y 50% de niñas en cada nivel.
- 8 Los Índices de Cobertura en Educación y de Calidad en Educación se calcularon como el promedio simple de los valores normalizados de las variables que intervienen en cada índice. Los valores de referencia utilizados son los valores máximo y mínimo observados.
- 9 No incluye a la población de la provincia Santo Domingo. Para este índice se pudo disponer de información desagregada para las 32 entidades provinciales, pero cuando se compara con los otros índices como el económico, el de salud, el de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y el político se reagrupa la información en 31 entidades provinciales.
- 10 La regresión de cobertura en función de la calidad arroja la siguiente ecuación: Cobertura=0.35+0.44 (Calidad). El valor p es de 13% y el R<sup>2</sup> es de apenas un 8%.
- 11 El coeficiente de variación para la matriculación en primaria es de apenas 4%.
- 12 El coeficiente de variación entre las provincias en los grados de primaria es 51%, mientras que en la secundaria es 33%.
- 13 El rango de variación (el mayor menos el menor) interprovincial en la básica es 2.25 veces la media nacional. En la secundaria, el rango de variación es 1.87 veces el valor de la media nacional.
- 14 El coeficiente de variación es 2%
- 15 El coeficiente de variación es 5% y la desviación estándar es de 2.9.
- 16 Según un informe, los estudiantes dominicanos permanecen en la escuela una mayor cantidad de años (11.8 años) que otros países de la región; sin embargo, al finalizar la secundaria habrán permanecido en la escuela un 30% más del tiempo necesario, es decir, alcanzarán una escolaridad de sólo 8.3 años. BM y BID 2006
- 17 La metodología y el año de cálculo difiere del utilizado para dato provincial.
- 18 Las regiones de planificación del decreto 710-2004 son diez, mientras que las del decreto 865-2000 son nueve (Anexo III.27).
- 19 ENHOGAR 2006
- 20 Se ha estimado que en el país, una persona que completa la educación media puede tener un ingreso un 60% superior, y que el ingreso aumenta sustancialmente un 50% más con el nivel de educación terciaria o universitaria. A pesar de esto, los retornos al nivel terciario están muy por debajo del nivel promedio de Latinoamérica. Banco Mundial y BID 2006
- 21 En el grupo de menor ingreso, la tasa es cuatro veces superior (19.6%), a la del quintil de mayor ingreso (4.6%). Es destacable, sin embargo, que aún en el grupo de ingreso más alto, se presenta ese importante indicador de atraso social. Banco Mundial y BID 2006
- 22 Mientras que en primaria la diferencia en las tasas de matriculación entre el 20% más pobre y el 20% más rico es de 4 puntos porcentuales, en secundaria esta brecha se amplía en más de 33%. Banco Mundial y BID 2006
- 23 PREAL 2007, p. 8
- 24 Laboratorio Latinoamericano de evaluación de la calidad de la educación 2001
- 25 Valeiron 2004
- 26 Díaz Santana 2005
- 27 Los estudiantes por salón de clase se estimaron a partir de la base de datos completa que proporcionó la Secretaría de Estado de Educación (SEE) con la cantidad de estudiantes que cursaron en el ciclo lectivo 2005-2006 por cada provincia, municipio, sector, nivel, centro educativo, grado y división. Es un cálculo a partir de los

- datos reales del sistema para ese año, por lo que se utiliza la expresión “salón de clase” en vez de “aula” para evitar confusiones con la cantidad de aulas físicas que puede tener el sistema.
- 28 Departamento de Estadística de la SEE
- 29 Además de la información de los sectores público y privado se dispone de estadísticas sobre la situación de las escuelas semioficiales. Sin embargo, no se ha incluido en el análisis este tercer sector dado que representó sólo 2% de la matrícula y de las aulas del año 2005-2006.
- 30 La regresión de la tasa neta de matriculación versus el número de estudiantes por aula arroja un valor p de 1.1% en básica y de 38% en media.
- 31 De los que ingresan a la escuela, sólo el 75% alcanza el cuarto grado, el 63% completa el sexto y el 52% completa su educación básica. En general, mucho menos de la mitad la completa en el tiempo previsto. Sólo uno de cada diez niños que ingresan al primer año de primaria llega a completar la secundaria. Banco Mundial y BID 2006
- 32 Secretaría de Estado de Educación 2005
- 33 Ver periódico Diario Libre, 28 de junio de 2007, p. 24
- 34 Laboratorio Latinoamericano de evaluación de la calidad de la educación 2001
- 35 El índice de capacitación de los docentes asigna a cada provincia una puntuación según el nivel educativo alcanzado por los profesores de los niveles medio, básico y secundario. La fórmula que se emplea es:  

$$ICD = \sum [(\% \text{ de profesores con un nivel educativo dado}) * (\text{ponderación correspondiente a ese nivel educativo})]$$
 Los niveles educativos que pueden tener los profesores y los ponderadores que se emplearon en el índice son:
- | Nivel educativo         | Ponderación |
|-------------------------|-------------|
| Bachiller               | 1           |
| Sin título docente      | 2           |
| Estudiante de pedagogía | 3           |
| Maestro normal          | 4           |
| Profesorado técnico     | 5           |
| Habilita docentes       | 5           |
| Licenciado              | 6           |
| Postgrado               | 7           |
| Maestría                | 8           |
| Doctorado               | 9           |
- 36 BCRD, SEEPYD y BM 2007
- 37 SEESCYT 2002, Liz, Roberto 2001y Silie, Ruben 2002
- 38 Agua mejorada es el porcentaje de hogares que se abastecen de agua del acueducto, de una llave pública, de un manantial o río, de un pozo o agua de lluvia.
- 39 Hogares que tienen letrina o baño en la casa.
- 40 ODH/PNUD 2005, p. 182
- 41 OMS 2006
- 42 *Ibidem*
- 43 El impacto del pago directo en la economía de las familias de bajos ingresos es muy negativo. Una encuesta de hogares realizada en República Dominicana hace algunos años encontró que el costo promedio de un internamiento superaba el ingreso de toda la familia durante un mes completo para el 70% de los hogares. De todas las familias que experimentaron algún episodio que requiriera hospitalización, las dos terceras partes (64.9%) se vio precisada a recurrir a una reducción del patrimonio familiar (disminución de activos o incremento de pasivos). CESDEM 1996
- 44 Banco Mundial 2006a
- 45 El gasto descentralizado es el que se transfiere a las regionales para que ahí se gestione. Está formado por fondos reponibles más gastos en nómina. Los fondos reponibles son servicios no personales y materiales y suministros.
- 46 ODH/PNUDc 2007
- 47 PROSISA 2004 y SESPAS 2007
- 48 OMS/OPS 2006
- 49 Entrevista personal con Adeilada Oreste, directora general de Recursos Humano de la SESPAS.
- 50 Presidencia de la República 2001
- 51 SESPAS 2006b
- 52 SESPAS y OPS 2007
- 53 *Ibidem*
- 54 Quiroga 2003
- 55 Entrevista con Dr. Ramón Alvarado, director regional Cibao Central “Esta preocupación me llevó a solicitar a las autoridades los resultados del examen que se prepara en nivel uno de las residencias médicas dominicanas, para ser impartido en los médicos y médicas que aspiraban a hacer especialidades en el año 2005 (tomaron el examen en mayo de ese año)”. El resultado fue el siguiente: 908 médicos examinados, pasaron 27, lo que es igual al 2.9% (la nota más alta fue 80.2). La representación por universidad fue de la siguiente manera: Universidad Autónoma de Santo Domingo 452 (49.7%); Universidad Tecnológica de Santiago 123 (13.5%); Universidad Central del Este 99 (10.9%); Universidad Católica Nordestana 61 (6.7%); Universidad Católica Tecnológica del Cibao 49 (5.3%); Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra 48 (5.3%); Universidad Iberoamericana

- mericana 38 (4%); Instituto Tecnológico 24 (2.6%); Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña 13 (1.4%).
- En ese período teníamos en nuestra región 86 médicos pasantes, para comparar aquellos resultados, le impartimos un examen con preguntas básicas, asistieron 76 a examinarse de los cuales dos aprobaron, siendo esto igual a 2.6%. Tanto el resultado de los dos exámenes como la representación de médicos por universidades fueron semejantes.
- 56 Dr. Ramón Alvarado, director regional Cibao Central, en ODH/PNUD 2007c, p. 121
- 57 SESPAS y CERSS 2006, p. 25
- 58 SESPAS 2006d, p. 54
- 59 Este apartado esta basado en ODH/PNUD 2007c
- 60 Los conceptos de descentralización y desconcentración han sido objeto de mucha discusión teórica en las ciencias sociales y políticas. Para el objetivo de nuestro análisis debemos asumir las definiciones planteadas en la Ley General de Salud (42-01), dado que las estrategias que se están desarrollando en el sector salud del país tienen como referente los contenidos de dicha Ley. En el glosario de términos de la Ley 42-01 se define la descentralización como “el acto de delegar o transferir competencias a instituciones que gozan de personería jurídica diferente a la institución descentralizadora”, mientras que la desconcentración es abordada como “el acto de transferir competencias técnicas o administrativas a instituciones o expresiones territoriales de ellas pertenecientes a la institución rectora o central”.
- 61 Para mayor información puede revisarse la Ley general de salud (42-01) y el reglamento de rectoría y separación de funciones.
- 62 Una descripción con mayor detalle de los procesos que conduce SESPAS con la finalidad de reformarse se encuentra en las ponencias elaboradas por la Subsecretaría de atención a las personas de SESPAS
- 63 Presidencia de la República 2003b
- 64 Presidencia de la República 2003a
- 65 Presidencia de la República 2004
- 66 Estaría pendiente el reglamento de los centros especializados de atención en salud que sustituye al reglamento de hospitales, ya aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) y pendiente de oficialización mediante un decreto presidencial.
- 67 El término de “Salud Colectiva” se refiere a los servicios que ha de proveer SESPAS para prevenir y controlar enfermedades y discapacidades, incluyendo los de vigilancia de salud pública de enfermedades e invalidez de origen e impacto colectivo y la investigación y control de riesgos y daños, con sentido de equidad social.
- 68 Las Direcciones Provinciales de Salud (DPS) son expresiones territoriales de SESPAS creadas mediante el decreto presidencial 117-98, del 16 de marzo de 1998, con la finalidad de desarrollar las funciones de SESPAS en su territorio.
- 69 SESPAS 2006
- 70 SESPAS 2005b
- 71 Presidencia de la República 2002
- 72 *Ibidem*, resolución No. 42-04 de septiembre de 2002
- 73 Sen 1999a
- 74 Por ejemplo, el programa Bolsa Familia de Brasil, el Programa de Protección Social de Ecuador, la Red de Protección Social de Nicaragua, Familias en Acción de Colombia, Red Solidaria de El Salvador, Avancemos de Costa Rica, Red de Oportunidades de Panamá, Red de Protección Social de Paraguay, Chile Solidario de Chile, Oportunidades de México, y Solidaridad en República Dominicana.
- 75 UAAES 2007
- 76 Congreso de la República 2001, art. 24
- 77 Discurso del Presidente de la República, Leonel Fernández, el 1 de septiembre de 2007 al iniciar el régimen contributivo en salud.
- 78 TSS 2007
- 79 ENFT octubre 2006
- 80 ONE 2007
- 81 SIPEN 2007b
- 82 SIPEN 2007a, p. 94
- 83 No se pudo obtener la información desagregada por provincia de los cotizantes.
- 84 SIPEN 2007a, p. 28
- 85 SIPEN 2007a, p. 29
- 86 Cálculo de ODH/PNUD, basándose en la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT) de octubre 2006, tomando el salario mínimo cotizante desde agosto de 2007 (5,635 pesos).
- 87 Medina 2007
- 88 Piñeyro José
- 89 Cañete y Dotel 2007, p. 63
- 90 Datos enviados por el programa Solidaridad
- 91 Fonseca 2006

## Capítulo V

- 1 Moncayo Jiménez 2002

- 2 La Nueva Geografía Económica (NGE) retomó de los modelos de los pioneros alemanes (Von Thünen, Cristaller y Lósh) los aportes sobre el lugar central y la organización jerárquica de los emplazamientos urbanos y los enriqueció con las contribuciones de Marshall (economías de aglomeración), de Isard (ciencia regional) y Myrdal y Kaldor (causación circular acumulativa), para pasar a postular lo que según Krugman y sus colegas es una verdadera teoría general de la concentración espacial, que subsume los modelos anteriores. Moncayo Jiménez 2002, p. 12
- 3 Krugman 1998
- 4 Piore y Sabel 1984
- 5 Porter 1990
- 6 Esser et al 1996
- 7 Scott 2000, p. 83
- 8 Altenburg y Meyer-Stamer 1999
- 9 ODH/PNUD 2005, p. 38
- 10 Altenburg y Meyer-Stamer 1999, p. 25
- 11 La regresión entre la generación de recursos es igual a  $0.1292 + 0.5943$  (capacidad económica), siendo el valor t de la pendiente de 4.58, la  $R^2$  de 0.42 y el estadístico F de los coeficientes es 0.0000.
- 12 Se calculó el nivel de homogeneidad como el coeficiente de variación de las posiciones. Así las calificadas con un índice alto registran un coeficiente de variación de 46%, las 16 provincias calificadas con valores medios registran 32% y las 12 con resultados bajos, 17%.
- 13 El coeficiente de Gini es un indicador de desigualdad. Cuando es igual a 1 indica el nivel de desigualdad absoluta y cuando es igual a 0 es el nivel de igualdad absoluta. Para el indicador de empoderamiento económico, el indicador que se utiliza es el complemento del Gini; es decir,  $1 - \text{Gini}$ , que sería un indicador de igualdad, de manera que cuando es igual a 1, sería la igualdad absoluta y cero sería la desigualdad. Hay que leerlo en forma inversa al coeficiente de Gini normal.
- 14 La tasa de ocupación efectiva es el cociente entre la población ocupada y no la oferta efectiva de trabajo (PEA).
- 15 Para el cálculo del IEE se agrega el Distrito Nacional y la provincia de Santo Domingo, por lo cual el ingreso es inferior al de Valverde.
- 16 Por ejemplo, si en una provincia hay 20 mujeres ocupadas y cinco de estas son ejecutivas, el porcentaje de ejecutivas en la provincia es 25%. Si la provincia tiene 100 hombres ocupados y 10 de estos son ejecutivos, el porcentaje de hombres ejecutivos es de 10%. Entonces, la relación mujer/hombre en posiciones de gerencia es de 2.5.
- 17 Agradecemos la colaboración de Álvaro Nadal, de la Sociedad de Profesionales de la Telecomunicación de la República Dominicana (PRODETEL), y Amparo Arango, del Instituto Dominicano de Telecomunicaciones (INDOTEL), en su calidad de Coordinadora de la Unidad Técnica de Apoyo a la CNSIC en la discusión del IETIC y por suministrar parte de la información con la cual se ha elaborado el IETIC.
- 18 En enero del año 2007, la UIT publicó, como parte del Informe Mundial de las Telecomunicaciones, un índice compuesto para la medición de la sociedad de la información denominado: Índice de Oportunidad de TIC (IO-TIC), conocido en inglés como el ICT Index Opportunity, para 183 países. Este índice fue lanzado por primera vez en noviembre de 2005 en la segunda fase de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información CMSI, en Túnez. Este índice intenta reflejar los múltiples factores que confluyen en el avance y construcción de la Sociedad de la Información dentro de un país.
- 19 En el indicador del UIT se utilizan: líneas telefónicas principales por cada 100 habitantes, los suscriptores (abonados) de telefonía celular por cada 100 habitantes y el ancho de banda internacional (kilobits por segundo, kbps, por habitante).
- 20 Se debería incluir los abonados al servicio de cable por provincia, dado que éstas son un medio para extender los servicios de internet de banda ancha y los servicios de voz sobre el protocolo de internet. Sin embargo, la mala calidad de la información existente no permite incluir esta variable en el cálculo del índice.
- 21 La UIT construye un índice más complejo de infouso en donde combina uso y consumo, y la intensidad con la que se usan estas tecnologías. El primero, uso/consumo (uptake), se mide por:
  - a) Usuarios de internet por cada 100 habitantes.
  - b) Proporción de hogares con TV.
  - c) Computadoras por cada 100 habitantes.
 El segundo, de intensidad, se mide por:
  - a) Total de suscriptores de banda ancha por cada 100 habitantes.
  - b) Tráfico telefónico internacional de salida per cápita (minutos).
- 22 Se debió haber incluido los usuarios de internet de banda ancha a nivel provincial, ya que es importante para el desarrollo de aplicaciones en el campo de la medicina, la educación, el gobierno electrónico, entre otras áreas. Lamentablemente, no hay información disponible sobre estos aspectos en las provincias.
- 23  $IEE = 0.1679 + 0.7288$  (IETIC) con un  $R^2$  de 0.9131 y una probabilidad de 0.000.  
 $IEEd = 0.4204 + 0.2935$  (IETIC) con un  $R^2$  de 0.3206 y una probabilidad del coeficiente de 0.000.  
 No hay vínculos significativos con el IESa, pero sí con el componente de las condiciones determi-



- nantes de la salud, un  $R^2$  de 0.317 y una probabilidad de 0.000.
- 24  $NBI = 80.788 - 67.3417$  (IETIC) con un  $R^2$  de 0.808 y una probabilidad de 0.000.  
 $IPH = 0.2283 - 0.1975$  (IETIC) con un  $R^2$  de 0.662 y una probabilidad del coeficiente de 0.0000.
  - 25 El coeficiente de variación de la tasa de alfabetización es 10% y de la tasa bruta de matriculación es 3%. Mientras que los coeficientes de variación de la densidad de teléfonos fijos y móviles son 86% y 57% respectivamente.
  - 26 La disponibilidad de internet entre los hogares de las diferentes provincias registra un coeficiente de variación de 103%, en el porcentaje de hogares con computadoras es 90% y en la proporción de hogares con TV es de 19%.
  - 27 Se asume que una computadora cuesta 16,000 pesos pagadera en 12 meses más 1,000 pesos de instalación, ya sea en línea de internet dial-up o ADSL, más una renta básica de 1,325 pesos y 2,155 pesos, respectivamente, a lo cual se le agrega el 28% de impuestos. Se tomó como referencia el salario mínimo legal de una empresa grande de 7,360 pesos.
  - 28 Los impuestos que pagan los clientes de las empresas prestadoras de servicios de telecomunicaciones son: 16% del precio por Impuesto de Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), 10% como Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) y 2% de comisión para el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones.
  - 29 Maeso y Hilbert 2006, p.14
  - 30 Existen cuatro instancias que intervienen: el INDOTEL que participa con el 64%; la Secretaría de Estado de Educación (SEE) con el 23%; el Despacho de la Primera Dama, con el 7%; y la Secretaría de la Juventud (SEJ), con el 5%. Tanto el INDOTEL como el Despacho de la Primera Dama tienen metas de ampliar la cantidad de CAPT. El primero se propone instalar 635 Centros de Capacitación en Informática Básica (CCI) para el año 2008 y el segundo 135 Centros Tecnológicos Comunitarios (CTC) para 2010.
  - 31  $CAPT = 0.0718 * (NBI) - 0.6635$   
Un coeficiente de  $R^2 = 0.1598$  y una probabilidad de los coeficientes de 0.000.
  - 32 Actualmente hay un proyecto de Banda Ancha Rural, promovido por el INDOTEL, dirigido a ampliar la cobertura de banda ancha a todos los municipios y distritos municipales que carecen de este servicio.
  - 33 El Gobierno Electrónico es el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión en los servicios públicos e incrementar la transparencia del gobierno nacional y los ayuntamientos, así como la participación ciudadana.
- Supone una actitud proactiva de las instancias del gobierno (nacional y municipal) para usar estos medios.
- 34 Estadísticamente, la relación entre pobreza inicial y reducción de pobreza no es significativa. Nótese, además, que el nivel de asociación es nulo (el  $R^2$  es 0%), ya que la “intensidad” de la convergencia puede ser medida a través del coeficiente de regresión el  $R^2$  (el nivel de asociación entre variables), mientras más alto éste sea más intenso ha sido el proceso de convergencia.
  - 35 La ausencia de convergencia en la pobreza se debe a los casos atípicos de La Romana y el Distrito Nacional, provincias que empezaron con bajos niveles de pobreza y que la redujeron en porcentajes relativamente bajos. Si se eliminan a estas dos provincias del análisis estadístico, la relación inversa entre pobreza general y reducción de pobreza se vuelve aún más marcada que en el caso de pobreza extrema, con un  $R^2$  de 42%.
  - 36 El  $R^2$  es de 0.97.
  - 37 El  $R^2$  es de 0.82.
  - 38 Este valor se obtiene al regresar el ingreso del quintil más rico en las provincias contra el ingreso del quintil más pobre. La ecuación resultante es  $Y=898 + 13.96x$ , con un coeficiente de ajuste igual 64%.
  - 39 Este coeficiente es significativo al 99%.
  - 40 Son bosques secundarios en proceso de regeneración que han sido sometidos al impacto humano.
  - 41 Áreas de pino puras o mezcladas.
  - 42 Ceara Hatton 2007
  - 43 Ceara Hatton 2007
  - 44 Incluye los desocupados que, aunque no buscan trabajo, están disponibles para trabajar.
  - 45 Banco Mundial y BID 2006
  - 46 Secretaría de Estado de Trabajo, Resolución N° 1/2007
  - 47 Monte Plata posee el 23% del territorio nacional dedicado a la caña; San Pedro de Macorís, el 18%; Santo Domingo, el 12%; El Seibo, el 11%; La Altagracia, el 8%; Hato Mayor, el 6%; y La Romana, el 5%; lo que en total suma el 84%.
  - 48 ODH/PNUD 2007b
  - 49 Schejtman y Berdegué 2003, p. 3
  - 50 Banco Mundial y BID 2006, p. 117-126
  - 51 ODH/PNUD 2007b
  - 52 Schejtman y Berdegué 2003, p. ii

- 53 La crisis financiera de 2003 aumentó la pobreza urbana y rural, aunque el aumento en la primera fue superior a la segunda. Banco Mundial y BID 2006
- 54 La intensidad de la pobreza rural se mide por el cociente entre: porcentaje (%) de población rural en el total entre porcentaje (%) de población pobre rural de la población pobre total.
- 55 BID 2003, p. 8
- 56 IICA 2000, p. 9
- 57 Ceara Hatton 1984
- 58 Estados Unidos tenía dos programas para importar alimentos: la Ley Pública 480 y la Corporación de Créditos para Bienes (CCC, por sus siglas en inglés).
- 59 Durante esos años operaron dos mercados: el llamado paralelo, en donde se pagaba una “prima”, y el oficial del Banco Central. Los exportadores tradicionales agrícolas (azúcar, café, cacao y tabaco) debían vender sus divisas al Banco Central, quien a su vez las vendía a los industriales al tipo de cambio preferencial. A partir de 1985 se unificó el mercado cambiario, pero se le impuso un impuesto del 36% a los exportadores tradicionales.
- 60 Santo Domingo concentró el 47.3% del incremento total, 48.8% de la población urbana y 39.6% del incremento de la población rural.
- 61 Santiago (15.6%), San Cristóbal (8.8%), San Pedro de Macorís (7.0%), La Altagracia (5.2%) y La Romana (4.2%), para un total de 41%; mientras que Santo Domingo concentraba 42% del aumento.
- 62 Santo Domingo es la primera ciudad del continente americano. Esa primacía constituye un atributo de valor incalculable y, sin embargo, su centro histórico presenta zonas en verdadero estado de abandono, con niveles de pobreza extrema igual que los barrios pobres de la ciudad. En su calle principal, El Conde, existen algunos edificios catalogados como hitos de la zona que tienen hasta 26 familias hacinadas y que disponen de dos baños. Ver el proyecto de revitalización del centro histórico elaborado por la firma italiana Lombarda y Asociados del año 2005 y financiado por el Banco Mundial.
- 63 El Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) propone a Santiago como el eje articulador de los diversos municipios de la región del Cibao. De hecho, es el punto de atracción poblacional más importante de la región, pero sin el concurso de los recursos del poder central e incluso de las autoridades locales de las provincias que la circundan.
- 64 San Francisco de Macorís está rodeada de un valle arrocero y de zonas cafetaleras y cacaoaleras que pertenecen a unos pocos. Esa forma de tenencia expulsa la población hacia la ciudad, la cual, por la precariedad de los servicios y el valor del suelo, no logra absorber dicha población que deviene marginada de dichos servicios. Por eso, en ese centro urbano y sus alrededores, a diferencia de otras ciudades del país, han continuado las protestas populares que fueron generalizadas y sistemática a finales de los años 80. El crecimiento poblacional en esa ciudad ha sido de los más acentuados del país. Hernández 2004
- 65 Zarza 2007
- 66 Zarza 2007, p. 9
- 67 El Índice de Pobreza Humana (IPH) registra una media nacional de 11%, una mediana de 14.2% y 9.3% en la región de Santo Domingo. Ver capítulo I.
- 68 Balaguer (Año??), p. 66-67
- 69 Fernández 2002
- 70 Zarza 2007
- 71 La SEEPyD objetó esta afirmación argumentando “no se ha tomado en cuenta las muchas obras pequeñas y grandes de fuerte impacto en el bienestar público que se han hecho, y que pueden hacer de la visión monumentalista una noción reduccionista de las intervenciones urbanas”. Lamentablemente no contamos con el listado y el monto presupuestario dedicado a estas pequeñas y grandes obras realizadas en el Distrito Nacional que servirían para medir la magnitud del impacto presupuestario de éstas, en comparación con las grandes obras de infraestructura realizadas en la ciudad de Santo Domingo como los elevados o el Metro de Santo Domingo.
- 72 Zarza 2007
- 73 CONAU 2007
- 74 Los límites geográficos de la Circunscripción 3 son:
- Norte: margen del río Isabela desde el puente presidente Peynado hasta el puente Francisco del Rosario Sánchez.
  - Sur: avenida. 27 de Febrero – Calle Teniente Amado García, siguiendo por la avenida Máximo Gómez, hasta el puente de Villa Mella.
  - Este: margen del río Ozama, desde el Puente Francisco del Rosario Sánchez hasta el Puente Mella.
  - Oeste: avenida Máximo Gómez siguiendo por John F. Kennedy hasta el puente Presidente Peynado.
- 75 Ramón Tejada Holguín y Jeffrey Lizardo en 2004 hicieron un estudio sobre “Los nudos de la pobreza” en los barrios de la Zurza, Simón Bolívar y los Guandules. Otro estudio fue realizado por Jenny Torres y Juan Luis Corporán: “Un Diagnóstico de la Circunscripción Tres” en 2005.
- 76 Tejada y Lizardo 2004

- 77 Jorge Cela 2001 define la cultura de la pobreza como una visión del mundo dominada por el presentismo, la ausencia de planificación administrativa en el hogar, el deseo de llamar la atención, el consumismo, la inseguridad. Esta actitud les hace más llevadera su condición de extrema pobreza, les capacita para una sobrevivencia que se construye en la novedad de cada día, pero les dificulta integrarse a las complejas estructuras modernas del poder y la producción, que no llegan a entender. Tejada y Lizardo 2004
- 78 Yúnén 2006
- 79 Un subsistema urbano es un conjunto de ciudades que establecen relaciones permanentes y cotidianas entre sí a nivel económico, político, cultural, etc., que están unidas por una red de carreteras y tienen cierta homogeneidad en materia de producción. Su conformación no responde necesariamente a la división político administrativa del territorio nacional. Consultoría de Rafael Emilio Yúnén y Rosa A. María para el capítulo de regionalización dominicana de la Enciclopedia Océano. 2000
- 80 Yúnén 2000
- 81 Yúnén 2007
- 82 Para calcular la tendencia en el tiempo de las migraciones netas se le aplicó a cada provincia la tasa de crecimiento de la población nacional, lo cual supone el crecimiento se distribuye según la estructura del año base. Se restó el incremento observado del incremento calculado y se obtuvo la población migrante.  
 $P_t = [P_o \cdot (1+t)^n - P_o] + \Delta M_t$   
 $M_t = \Delta P_t - [P_o \cdot (1+t)^n - P_o]$
- 83 Los coeficientes de las regresiones son significativos para las dos ecuaciones. No obstante, el coeficiente de regresión es más elevado para relación positiva entre el coeficiente de emigración y empleo agrícola que para la relación negativa de coeficiente de emigración y empleo de la industria manufacturera y en hoteles, bares y restaurantes.
- 84 El porcentaje de personas que nacen en una provincia y luego se van a vivir a otra se relaciona positivamente con el nivel de pobreza de dicha provincia. Esta relación es más fuerte si se considera la pobreza medida por el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI;  $R^2=52\%$ ) que por el método de la Línea de Pobreza (LP;  $R^2=28\%$ ). Cuando la emigración de una provincia se correlaciona con la pobreza de NBI, el coeficiente de la variable independiente es de 0.9%. Esto indica que, en promedio, un 10% adicional en la tasa de pobreza de NBI de una provincia se asocia a 9.6% adicional en el porcentaje de la población natal de una provincia que se fue a vivir a otra provincia. Cuando la emigración de una provincia se regresa contra la pobreza de LP, el coeficiente de la variable independiente es de 0.44. Esto indica que, en promedio, 10% en la tasa de pobreza, medida por Línea de Pobreza (LP), de una provincia se asocia al 4.4% adicional en el porcentaje de la población natal de una provincia que se fue a vivir a otra provincia.
- 85 Un coeficiente de correlación 0.76, con un ajuste lineal.
- 86 Independencia, San Juan, Montecristi, Bahoruco, Samaná. Monseñor Nouel, Barahona, Peravia, Puerto Plata, Hato Mayor y San Pedro de Macorís.
- 87 Espaillat, Valverde, Santiago, La Romana y Distrito Nacional.
- 88 Independencia, Pedernales, Peravia, Bahoruco, La Altagracia, Montecristi, La Vega, Valverde, Barahona, Elías Piña, Santiago, El Seibo, Azua, Monseñor Nouel y la Romana.
- 89 ONE 2002
- 90 Echeverri
- 91 Wiggins y Proctor 2001

## Capítulo VI

- 1 Se entiende por “espacio” al conjunto de estructuras abstractas que, articuladas a las formas de producción, toman en cuenta a la Naturaleza para concretizarse en un lugar y en un momento históricamente determinados. Para otros, el espacio es un concepto abstracto que sintetiza la incidencia de las determinaciones sociales (pasadas y presentes) que ha experimentado una sociedad con el condicionamiento de la naturaleza y de otros factores externos. Por consiguiente, el espacio en su totalidad no se puede ver ni tocar, al igual que pasa con otros conceptos como “Estado-Nación”, “relaciones culturales”, etc. Sin embargo, en un momento y lugar dados, sí vemos que el espacio “cobra forma”, tiene una dimensión física (los elementos condicionantes del medioambiente, esto es, los recursos) y otra dimensión social (los elementos determinantes del uso de los recursos, esto es los intercambios suscitados por la producción, distribución y consumo de cualquier ‘producto social’, incluyendo aquellos que no son “netamente económicos”). Yúnén 1985
- Varios científicos han planteado que es probable que exista una importante correlación entre el cambio climático y la mayor ocurrencia de eventos catastróficos meteorotrópicos, los cuales incrementan la vulnerabilidad de poblaciones tanto de países desarrollados como en desarrollo. El tema de desastres será tratado con mayor detalle más adelante en este capítulo.
- 2 El subtítulo del capítulo sobre turismo es “si no se modifica se agota”, destacando las externalidades negativas que ha generado el tipo de explotación de la actividad turística en las últimas dos décadas. ODH/PNUD 2005

3 PNUD 2000

4 El inicio formal de la preocupación por temas de protección y conservación ambiental en el país se fecha en 1940, cuando la Organización de Estados Americanos (OEA) impulsó la firma por parte de sus estados miembros de la Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y la Belleza Escénica de América. Dicha convención establece por primera vez las definiciones para parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales y reservas de regiones vírgenes entre otros; formaliza, además, la intención expresa por parte de los gobiernos firmantes de crear dichas áreas, protegerlas y no reducirlas. Esto contrasta con la “política forestal” que en realidad se ejecutaba en el momento.

Un año antes de la Convención, el entonces gobernante Trujillo había encargado la evaluación del potencial maderero de República Dominicana, resultando que en el territorio había aproximadamente unas 754,560 hectáreas de pinos, cuyo valor estimado para la época sobrepasaba los 40 millones de pesos. El valor de la madera y el potencial mismo de la isla convirtió a Trujillo en un gran productor maderero. McPherson 2003, p. 71

A pesar del intenso aprovechamiento forestal que Trujillo ejecutó y consintió, a nivel legal hubo varias medidas que se firmaron para asegurar la protección de la naturaleza durante los años siguientes. El mismo Trujillo “vedó” numerosas áreas a la acción humana, aunque sus motivaciones no fueron esencialmente conservacionistas, sino con el interés de controlar las actividades de la población campesina, la producción cafetalera con fines exportadores y con la finalidad de facilitar aún más el acceso de los grandes madereros a las zonas de montañas. De hecho, el Estado tenía interés en mantener la industria maderera en la medida en la que cobraba impuestos por cada árbol caído. A los únicos que se le aplicó la ley fueron a los campesinos, quienes se mantuvieron excluidos de la actividad forestal.

Un año después de la muerte de Trujillo, se promulgó la Ley 5856, de 1962, que exigía la presentación de planes de corte como requisito para la operación maderera y prohibía el desmonte de aquellas lomas cuyas pendientes excedieran el 20%. Ese mismo año se creó, mediante el decreto 8086-62, la Dirección General de Foresta, para encargarse de velar por lo establecido legalmente. Sin embargo, la inestabilidad política de los años subsiguientes limitó mucho la capacidad estatal para fiscalizar adecuadamente los recursos forestales, lo que abrió una brecha para la explotación agresiva de los bosques y la ocupación ilegal de terrenos.

En 1967, la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) presentó al gobierno dominicano los resultados y conclusiones del estudio “Reconocimiento y evaluación de los recursos naturales de República Dominicana: Estudio para su desarrollo y planificación”. La principal conclusión de este informe

fue que la cobertura boscosa de la nación se había reducido exponencialmente - para 1967 (seis años después de la muerte de Trujillo) quedaban en el país, de acuerdo a un informe de la OEA, sólo 5,625km<sup>2</sup> (aproximadamente un 12% del territorio nacional) de los 28,750km<sup>2</sup> que habían en 1916 (aproximadamente un 70% del territorio, según Moya Pons 2004).

Este informe fue el detonante que llevó al entonces presidente Balaguer a clausurar (incluso de manera violenta) todos los aserraderos del país y a desestimar de manera represiva la actividad maderera en todo el territorio nacional. Entre otras cosas, este informe recomendaba la creación de cinco bosques nacionales, cuatro parques nacionales y ocho zonas de belleza natural, para su preservación como parte del patrimonio nacional, y por su alto interés ecológico para el equilibrio isleño. Mediante la Ley 206, Balaguer transfirió la Dirección de Foresta de la Secretaría de Agricultura a las Fuerzas Armadas. En 1969 emitió el decreto 3777, el cual prohibía a la nueva Dirección de Foresta la emisión de cualquier tipo de permiso de corte con la excepción de casos excepcionales y sólo con la aprobación previa del Presidente de la República. De manera complementaria, promovió y facilitó la importación de madera para suplir la demanda local.

6 De manera complementaria a la legislación y medidas para el control forestal, en los años subsiguientes se emitieron varias medidas para la creación de un sistema nacional de Áreas Protegidas, de las cuales se hablará en detalle más adelante.

7 USAID – IRG 2001

8 Moya Pons 1994

9 Según FAO 2005, los *bosques secos*, mayormente secundarios en proceso de regeneración, han sido sometidos durante décadas al impacto humano. Compuestos por especies de árboles semidecíduos, que crecen en zonas de menos de 500 msnm, con temperaturas promedio de 26 a 28 grados Celsius y precipitaciones promedio de 500 a 800 mm. por año. Esta unidad presenta una densidad arbórea mayor de 60%, con especies que pueden alcanzar entre 5 y 12 metros de altura.

10 El *bosque latifoliado húmedo* se presenta en todos los sistemas montañosos del país; en algunos lugares con características especiales como en Los Haitises. Es un bosque generalmente perennifolio o siempre verde, que se encuentra en elevaciones entre 500 y 1,500 msnm y en algunas ocasiones hasta los 1,800 metros, con un rango pluviométrico de 1,500 a 2,000 mm y su temperatura varía entre 20 y 25 grados Celsius. El estrato arbóreo tiene una densidad mayor de 60%.

11 En los *bosques coníferos abiertos* se agrupan las áreas con dominancia de pino, en forma pura o mezclada con especies de hojas anchas (bosque mixto). Los bosques de pino se encuentran a elevaciones entre los 800 y 3,085 metros, con

pluviometría superior a los 1,000 mm anuales y temperatura variable de 0 a 27 grados Celsius. La composición de los estratos arbustivos y herbáceos varía dependiendo del sustrato (la humedad del lugar y su localización). Las principales poblaciones de pinos se localizan en la Cordillera Central, la Sierra de Bahoruco y la vertiente norte de la Sierra de Neiba. La densidad de los pinares va disminuyendo a medida que se desciende hacia la parte media de la Cordillera Central, principalmente en las vertientes Sur y Suroeste, y en las proximidades a la frontera con Haití, donde cada vez son más abiertos. La especie dominante en el estrato arbóreo es el pino criollo.

También se incluyen en esta unidad, porciones de pinos en forma de manchas densas, en zonas de elevaciones moderadas a bajas (200-700 msnm). La mayor parte de estas zonas corresponden a plantaciones y/o zonas reforestadas.

El *bosque latifoliado nublado* es un bosque de montañas, en zonas de 600 a 2,300 msnm, con pluviometría de 1,700 a 4,000 mm y temperatura de 20 a 25 grados Celsius. El estrato arbóreo tiene una densidad mayor de 80% y las especies dominantes varían según el lugar en que aparecen.

El *bosque latifoliado semihúmedo* está ubicado en las faldas de las cordilleras o en áreas costeras, delimitando en ocasiones con el bosque seco en su límite inferior y con el bosque húmedo en la parte superior. Se desarrolla sobre rocas calcáreas o pequeñas colinas de las llanuras Sur y Este del país, con altitudes de 0 a 900 msnm, pluviometría entre 1,000 y 1,800 mm y temperatura entre 21 a 26 grados Celsius. Las condiciones físicas y ambientales donde se desarrolla este bosque le permiten tener una composición florística rica y variada, y tiene una densidad mayor de 60%

- 12 Aunque el fuego se usa como un medio de trabajo (limpiar predios, por ejemplo) se ha comprobado que ocasionalmente el fuego se usa como mecanismo de resistencia ante coyunturas de alta represión. Hay evidencias de casos de campesinos causando incendios para lograr que se renueve de la Subsecretaría de Recursos Forestales un intendente particularmente estricto; pero la resistencia no es necesariamente la causa principal de incendios forestales en República Dominicana. McPherson 2003
- 13 Incluye el Distrito Nacional y la zona conurbada de la provincia de Santo Domingo.
- 14 Las cañadas no son un problema de contaminación en sí misma, ya que una cañada no es más que un curso natural por el que discurre agua esporádicamente (en tiempos de lluvia). En República Dominicana se las trata como un problema de calidad ambiental porque con frecuencia son el destino de las aguas residuales sin tratar y las basuras arrojadas desde sectores que carecen de servicios adecuados de saneamiento, o por individuos o empresas que las utilizan ilegalmente como vertedero.
- 15 Con respecto a la calidad del agua, el informe de Abt estableció que: "La falta de información en materia de calidad del agua no permite la calibración y aplicación de modelos predictivos que son herramientas útiles para la toma de decisiones y para evaluar los beneficios de inversiones para definir alternativas de tratamiento de efluentes domésticos, industriales y manejo de cuencas en general. El monitoreo de la cantidad y calidad de los recursos hídricos con parámetros básicos junto con el desarrollo de indicadores y la aplicación de modelos predictivos debe ser una prioridad para las cuencas que se encuentran altamente intervenidas por las actividades humanas".
- 16 Demanda biológica de oxígeno (DBO). La demanda biológica de oxígeno, también denominada demanda bioquímica de oxígeno (DBO) es un parámetro que mide la cantidad de materia susceptible de ser consumida u oxidada por medios biológicos que contiene una muestra líquida, y se utiliza para determinar su grado de contaminación. Normalmente se expresa en mg O<sub>2</sub>/litro. [<http://es.wikipedia.org>]
- 17 Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Abt Associates Inc. 2003
- 18 Concentración de un contaminante atmosférico a nivel de la calle o aire ambiente.
- 19 ENDESA 2002
- 20  $\mu$  = micra, equivale a  $1 \times 10^{-6}$ m; es decir a una millonésima de metro.
- 21 La mayoría de los contaminantes del aire son gases; sin embargo, el aire es también contaminado por partículas sólidas muy pequeñas que por su tamaño tardan mucho tiempo en precipitarse y pueden ser transportadas por largas distancias por el viento. Estas partículas se introducen a los pulmones por la respiración y allí pueden causar diversos problemas. Las partículas más pequeñas (las que tienen diámetro promedio menor a 2.5 millonésimas de metro) son aspiradas más profundamente en el sistema respiratorio por lo que su potencial de causar daños es mayor.
- 22 En ese momento se comparó con las normas de la USEPA, pues las emitidas por la SEMARN en 2001 sólo incluían PM<sub>10</sub>, pero los resultados también están por encima del estándar para PM<sub>2.5</sub> que la Secretaría estableció al revisar las normas en 2003.
- 23 JICA y ADN 2006, p. 8
- 24 ONE 2002
- 25 El lixiviado es el líquido producido cuando el agua percola a través de cualquier material permeable. Puede contener material suspendido o disuelto, generalmente ambos. Este líquido es más comúnmente hallado asociado a rellenos sanitarios, en donde, como resultado de las llu-

- vias percolando a través de los desechos sólidos y reaccionando con los productos de descomposición, químicos, y otros compuestos, es producido el lixiviado. Si el relleno sanitario no tiene un sistema de recogida de lixiviados, éstos pueden alcanzar las aguas subterráneas y causar, como resultado, problemas medio ambientales y/o de salud. Típicamente, el lixiviado es anóxico, ácido, rico en ácidos orgánicos, iones sulfato y con altas concentraciones de iones metálicos comunes, especialmente hierro. El lixiviado tiene un olor bien característico, difícil de ser confundido y olvidado.
- Los peligros de los lixiviados son debidos a altas concentraciones de contaminantes orgánicos y nitrógeno amoniacal. Microorganismos patógenos y sustancias tóxicas que pueden estar presentes, son a menudo citadas como las más importantes, pero el contenido de microorganismos patógenos se reduce rápidamente en el tiempo en los rellenos sanitarios, aplicándose esto último al lixiviado fresco.
- Geológicamente, es el proceso de eliminación de los constituyentes solubles de una roca, sedimento, suelo, escombrera..., por las aguas de infiltración.
- 26 Comprés 19 de octubre 2006; Univision.com 2007; Servicios de Noticias Diario Digital RD 2007; Noticias SIN. Antena Latina 2007
  - 27 El instituto Blacksmit es una ONG norteamericana con sede en Nueva York dirigida a solucionar los problemas de contaminación en los países en vía de desarrollo. Más informaciones se encuentran en su página web: [<http://www.blacksmithinstitute.org/>]
  - 28 Consultado el 18 de diciembre de 2007 [<http://portal.constanza.net/noticias/noticias/estudio-revela-factores-que-amenazan-existencia-de-rio-tireo.php>]
  - 29 A pesar de que todavía existe falta de consenso, la molécula endosulfan no es considerada un compuesto órganoclorado, sino un compuesto heterocíclico, y, por lo tanto, no constituye un Contaminante Orgánico Persistente (COP) regulado por el Convenio de Estocolmo sobre COP. Esto está considerado así tanto a nivel de quienes la producen a nivel internacional como de las autoridades nacionales con injerencia en la materia.
  - 30 Subsecretaría de Gestión Ambiental 2006
  - 31 SEMARN y PNUD 2007
  - 32 Las subsecretarías son: Gestión Ambiental, Áreas Protegidas y Biodiversidad, Recursos Costeros y Marinos, Recursos Forestales, Suelos y Aguas, y de Educación e Información Ambiental.
  - 33 Ley 64-00, artículo 24. Entre estas están: Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI), el Parque Zoológico Nacional Arq. Manuel Valverde Podestá, el Jardín Botánico Nacional Rafael Moscoso, el Acuario Nacional y el Museo de Historia Natural.
  - 34 Este sistema está compuesto por la SEMARN y las oficinas de planificación de sus instituciones adscritas, dos representantes de las universidades, las comisiones de Medio Ambiente y Recursos Naturales de los ayuntamientos municipales y la Liga Municipal Dominicana (LMD), y las ONG del sector ambiental registradas en la SEMARN.
  - 35 El proceso de obtención de un permiso o licencia ambiental se inicia con un análisis previo del proyecto, el cual determina los términos de referencia requeridos según la complejidad e impactos ambientales del mismo. En función de eso, a los promotores de proyectos nuevos se le podrá exigir una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), y a las instalaciones existentes se les exige un Informe de Impacto Ambiental. Los diferentes tipos de estudio implican niveles diferentes de complejidad analítica, siendo los EIA los más exhaustivos de todos y los que se asignan a los proyectos de mayor complejidad ambiental, tanto en términos de la instalación del proyecto como de la ejecución del mismo. Estos estudios son realizados por empresas consultoras privadas, las cuales están registradas en la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARN) y cuya selección depende de los promotores de los proyectos. Todos los costos asociados al proceso corren por cuenta del promotor y es responsabilidad del promotor cumplir con los procedimientos.
  - 36 Se denomina "instalación existente" a aquella que estaba en operación al momento de la puesta en vigencia del reglamento.
  - 37 En base a Secretaría de Estado de Hacienda y Banco Central de la Republica Dominicana.
  - 38 Secretaría de Estado de Hacienda de Republica Dominicana
  - 39 El monto del presupuesto del INDRHI en el presupuesto de la SEMARN explica la diferencia que existe entre la ejecución presupuestaria de la SEMARN expresada como porcentaje de ejecución total de las instituciones públicas y el porcentaje como gasto funcional en protección de medio ambiente.
  - 40 "La vegetación secundaria está constituida por especies atípicas de una zona, producto de la intervención del hombre o de reforestaciones. Es secundaria aquella vegetación que crece después que es removida la vegetación natural".
  - 41 PNUD 2000
  - 42 Conceptualmente, los autores de este indicador fueron William E. Rees y Mathis Wackernagel a inicios de los años 90, y ha sido desarrollado con equipos de expertos a lo largo de los últimos años. La medición y la estandarización de los métodos de medición es coordinada por la Global Footprint Network, a través de las 50 instituciones asociadas que la conforman.

- 43 El consumo aparente de una población es por ende calculado tomando en cuenta la producción doméstica más las importaciones menos las exportaciones.
- 44 Los cálculos de la huella se basan en cinco supuestos básicos: a) es posible mantener registros de la mayoría de los recursos que la gente consume, así como de los desechos que genera; b) la mayoría de esos flujos de desechos y recursos pueden ser convertidos en áreas biológicamente productivas requeridas para mantenerlos; c) estas diferentes extensiones pueden ser expresadas en la misma unidad de medida, una vez que se hayan escalado proporcionalmente en función de su productividad primaria; d) en la medida en la que esas áreas tienen usos excluyentes y representan productividades de biomasa comparables por hectárea estandarizada, pueden ser sumadas entre sí; y e) esta área de demanda total de una población puede ser comparada con la oferta de servicios ecológicos de la naturaleza, debido a que también es posible estimar el área del planeta que es biológicamente productiva. A pesar de que reconocemos las limitaciones conceptuales del indicador, se decidió utilizarlo y apoyarnos en él para facilitar la visualización de la presión que el consumo ejerce sobre los recursos y medios naturales. Profundizamos el análisis al relacionarlo con indicadores sociales que proporcionan un dimensionamiento más claro de la realidad analizada.
- Las fuentes de información para este cálculo son las estadísticas levantadas por las Naciones Unidas en los diferentes países y sus agencias intergubernamentales. Como la gran mayoría de los indicadores, el cálculo de la huella ecológica asume algunas premisas importantes que simplifican la realidad, con la finalidad de poder analizarla con base en la información disponible. Aunque desde una visión técnica puedan cuestionarse algunos de sus supuestos, su expresión en unidades de territorio necesario para suplir una demanda por recursos y sumideros, tiene un mensaje implícito fácilmente visualizable y muy impactante en la medida en la que proporciona una idea objetiva de los patrones de consumo de una población.
- 45 Banco Central de República Dominicana
- 46 SRK Consulting 2006
- 47 Ley 146, art. 133, 134, 137 y 138
- 48 Securities and Exchange Commission 2005
- 49 Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Abt Associates Inc. 2003
- 50 Véase una amplia discusión sobre este tema en el I Foro de Desarrollo Humano. "Áreas protegidas y desarrollo humano. ¿Por qué proteger a una iguana cuando hay niños desnutridos?" ODH/PNUD 2006b
- 51 ODH/ PNUD 2006b
- 52 En República Dominicana son numerosos los casos de situaciones ilegales que han surgido alrededor de la conformación de varios parques nacionales: falta de compensación por expropiaciones, compensaciones subvaloradas, personas ricas obteniendo prebendas o títulos como resultado de la confusión que se genera durante el proceso, entre otros. McPherson 2003
- 53 McPherson en ODH/ PNUD 2006b
- 54 McPherson en ODH/ PNUD 2006b, p. 71
- 55 ODH/ PNUD 2006b, p. 28
- 56 *Ibidem*, p. 7
- 57 *Ibidem*, p. 114
- 58 La Oficina de Desarrollo Humano agradece la colaboración del Programa de Prevención de Desastres del PNUD para la elaboración de esta parte; en particular a Marc Van Wynsberghe y María Civit, así como a Gloria García Parra, de Intermón Oxfam.
- 59 EIRD 2007
- 60 *Ibidem*
- 61 *Ibidem*
- 62 *Ibidem*
- 63 *Ibidem*
- 64 [<http://www.deldom.cec.eu.int/es/echo/dipecco.htm>]
- 65 ODH/ PNUD 2005
- 66 PNUD 2007, p. 98-99
- 67 Los 9,486 millones de pesos corresponden a los 296 millones de dólares que aparecen en el cuadro VI.13 a la tasa de cambio de 32.04 al 2 de noviembre de 2004.
- 68 CEPAL 2004b
- 69 BID y STP 2001, p. 10
- 70 [<http://www.desastre.org>]
- 71 Aunque la magnitud del movimiento pudiera parecer insignificante, en términos de desplazamiento y deformación del suelo es considerable.
- 72 PNUD 2004c, p. 88
- 73 *Ibidem*, p. 90
- 74 *Ibidem*, p. 91
- 75 *Ibidem*
- 76 *Ibidem*
- 77 *Ibidem*, p. 92
- 78 Es muy común que se confunda el concepto de cuenca con el de cauce. La cuenca es todo el territorio que drena hacia un cuerpo de agua,

- mientras que el cauce es por donde discurre el río. En cualquier punto del territorio en que uno se encuentre, está sobre alguna cuenca.
- 79 ODH/ PNUD 2005
- 80 La Primera Comunicación Nacional de la República Dominicana fue producida por SEMARN y PNUD bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático en el 2004.
- 81 Incluye: el agua del acueducto, dentro vivienda, fuera vivienda y de una llave pública.
- 82 El porcentaje de hogares que en 2006 no tenía acceso a fuente mejorada de agua para beber eran: primer quintil 44.5%, segundo quintil 31.6%, tercer quintil 22.6%, cuarto quintil 17.9% y el último 13.4%. ENHOGAR 2006.
- 83 El 85% de la población muy pobre tiene acceso a servicio mejorado. En el segundo quintil es el 95.6%, en el tercer quintil es 99.6%, en el cuarto quintil es el 99.8% y en el más rico es el 99.9%. ENHOGAR 2006
- 84 El 92.9% de los hogares rurales tiene acceso a servicio mejorado y el 97.6% de los hogares urbanos. ENHOGAR 2006
- 85 Banco Mundial 2004, p. 80-81
- 86 La comunidad internacional comenzó a prestar mayor importancia a la necesidad de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones de montañas durante la Cumbre de la Tierra, realizada en Río de Janeiro en 1992. Diversos eventos se han celebrado desde entonces, como el Año Internacional de las Montañas en 2002, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, en Johannesburgo, y la Conferencia Internacional sobre Agricultura y Desarrollo Rural Sostenible en las regiones de montaña, organizada por el Gobierno de Suiza con la colaboración de la FAO en Adelboden, Suiza en 2002. No hay una definición única sobre agricultura de montaña, pero generalmente se combinan indicadores de altura y pendiente. En el caso de República Dominicana, no se ha definido a nivel de legislación específica la agricultura de montaña, por lo que las estadísticas utilizadas en este informe comprenden a los municipios que tienen una altura superior a los 500 metros sobre el nivel del mar.
- 87 Estas tasas son aun más elevadas que para la población rural en general: 56% de pobreza y 13% de indigencia, lo que indica que la situación de la población de montaña es aún peor que la de la población rural en su conjunto.
- 88 En mayo de 2004, después de varios días de fuertes lluvias, el pueblo de Jimaní, en la frontera dominico-haitiana, fue arrasado por una riada de detritos y roca que la lluvia arrastró por el lecho del río Blanco. Este río tiene su origen en el lado haitiano, donde es llamado Soliette, y es precisamente ahí donde se verificó la mayor precipitación causante de la tragedia. Dicho río se había secado décadas antes debido, entre otros factores, al importante proceso de deforestación sufrido en las montañas aleñañas.
- En el pueblo de Jimaní, el antiguo lecho del río había sido urbanizado y la crecida arrasó con las casas que en él se encontraban y con muchas de las personas que las habitaban. El gobierno dominicano declaró que más de 400 personas dominicanas murieron, 1,600 familias fueron desplazadas debido a la pérdida de sus hogares, 3,000 casas fueron destruidas, y más de 15,000 personas se vieron afectadas directamente por la tragedia en el país. En cuanto a la población haitiana, un informe de la Asociación Dominicana de Mitigación de Desastres (ADMD) estima que fallecieron unas 293 personas de la comunidad haitiana de Fonds Verretts (donde se originó el hecho) y más unas 900 personas haitianas indocumentadas que vivían en las montañas aleñañas a Jimaní. Herridge 2004
- La ADMD destaca en su informe que no existía un plan preestablecido de canalización de ayuda y mitigación (ni hacia la zona, ni en general), y que después de la tragedia no había en el lugar mecanismos adecuados de organización y canalización de la asistencia humanitaria. No existen cálculos de cuantos recursos se pierden debido a la carencia de una organización eficaz post-evento.
- El caso de Jimaní fue particularmente dramático por la cantidad de vidas, la magnitud de los daños y el hecho de que pudo haber sido prevenido.
- 89 Ribot 2002, p. 6
- 90 Este reglamento se aprobó por decreto del Poder Ejecutivo en el año 2004, pero no se ha implementado.
- 91 NORDOM son las normas de calidad para productos comestibles, determinadas por la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (Digenor).

## Capítulo VII

- 1 Banco Mundial, 2004. p. 135
- 2 PNUD 2004, p. 12
- 3 PNUD 2002
- 4 Canzanelli 2007  
Canzanelli, M. Junio-Julio 2007. Informe de Misión No. 07/07 Art Initiative, PNUD
- 5 Banco Mundial 2006a
- 6 El gobierno ha tomado una serie de medidas, como la Ley 56-07, que exonera de varias figuras impositivas a las empresas de zona franca pertenecientes a la cadena textil, confección y acceso-



rios, pieles, fabricación de calzados. La ley 174-07, que crea un “aval financiero” de 1,200 millones de pesos para garantizar los préstamos que otorgarán los bancos comerciales a las empresas de zona franca de los sectores textiles, confección, pieles y calzados.

La 187-07 elimina el pasivo laboral de las empresas y el decreto 552-07, que dispone, por un período de nueve meses, la creación de un “Fondo de Preservación y Creación del Empleo” con el objetivo de evitar la reducción de los empleos en las zonas francas.



# Notas

## TÉCNICAS



## Metodología de cálculo del Índice de Empoderamiento Humano (IEH)

El Índice de Empoderamiento Humano (IEH) intenta medir con un solo indicador dos de las dimensiones del empoderamiento humano:

- El empoderamiento individual.
- El empoderamiento colectivo.

Para lograr este fin, el IEH incorpora 52

indicadores agrupados en dos subíndices que corresponden a cada una de estas dos dimensiones. Los cuadros A y B resumen la composición del Índice de Empoderamiento Humano, incluyendo la fuente de la que proviene cada dato empleado para el cálculo que figura en este volumen, y el año al que corresponden dichos datos.

**Cuadro A | Subíndices e indicadores (21) que componen el Índice de Empoderamiento Colectivo (IEC)**

	Indicador	Año	Fuente
<b>Índice de Empoderamiento Político (IEP)</b>			
	1 Candidatos por sindicatura.	2006	JCE
	2 Votantes como % de inscritos.	2006	JCE
	3 % de personas en barrios pobres con actas de nacimiento.	2006	SIUBEN
	4 % de mujeres regidoras.	2006	JCE
	5 % de la población beneficiada por Presupuesto Municipal Participativo.	2006	CONARE
<b>Índice de Empoderamiento Social (IES)</b>			
Índice de Género	6 % de personas que cree que la mujer tiene igual capacidad que el hombre para gobernar.	2006	LAPOP
	7 % de personas que cree que la mujer debe participar de igual manera que el hombre en la política.	2006	LAPOP
	8 % de personas que cree que la mujer no solo debe de trabajar cuando el ingreso del hombre no alcanza.	2006	LAPOP
	9 % de personas que cree que el hombre y la mujer deben de tomar las decisiones conjuntamente en el hogar.	2006	LAPOP
Índice de Confianza Interpersonal	10 % de personas que cree que la gente de su comunidad es confiable.	2006	LAPOP
	11 % de personas que cree que la mayoría de las veces la gente trata de ayudar al prójimo.	2006	LAPOP
	12 % de personas que cree que la gente no se aprovecharía del prójimo aunque se le presente la oportunidad.	2006	LAPOP
Índice de Pertenencia	13 % de personas que se siente muy o bastante orgulloso de ser dominicano.	2006	LAPOP
	14 % de personas que cree que los dominicanos tienen muchas o bastantes cosas y valores que los unen.	2006	LAPOP
Índice de Participación	15 % de personas que ha estado asistiendo a reuniones comunitarias sobre algún problema de la comunidad .	2006	LAPOP
	16 % de personas que en el último año ha contribuido a solucionar algún problema de su comunidad.	2006	LAPOP
Índice de Movilización	17 % de personas que ha participado alguna vez en manifestaciones o protestas en su vida.	2006	LAPOP
	18 Número anual de protestas por cada 10,000 habitantes.	2006	Vargas, T.
Índice de Confianza en las Instituciones	19 % de personas que para resolver sus problemas alguna vez ha pedido ayuda o cooperación a alguna institución.	2006	LAPOP
	20 % de personas que cree que los tribunales de justicia garantizan un juicio justo.	2006	LAPOP
	21 % de personas que cree que los derechos básicos del ciudadano están bien protegidos por el sistema político.	2006	LAPOP

**Cuadro B | Subíndices e indicadores (31) que componen el Índice de Empoderamiento Individual (IEI)**

	<b>Indicador</b>	<b>Año</b>	<b>Fuente</b>
<b>Índice de Empoderamiento Económico (IEE)</b>			
Índice de Capacidad Económica (IEEc)	1 1-Coeficiente de Gini <sup>a</sup> .	2004	BM-BID 2006
	2 % de personas no pobres.	2002	Censo 2002
	3 % de hogares con vivienda de calidad.	2002	Censo 2002
	4 Años de escolaridad promedio (personas de 15 años o más).	2002	FPobreSig
	5 Tasa de ocupación efectiva.	2002	Censo 2002
Índice de Generación de Recursos (IEEg)	6 % de ocupados en sector no agrícola.	2002	Censo 2002
	7 Relación mujer/hombre en puestos de gerencia (legisladores/as, gerentes u oficiales).	2002	Censo 2002
	8 % de personas de 18 años o más que son al menos bachilleres.	2002	Censo 2002
	9 Ingresos mensuales (RD\$).	2004	BM-BID 2006
<b>Índice de Empoderamiento en Salud (IESa)</b>			
Índice de Condiciones Sociales (IEScs)	10 % de niños sin desnutrición crónica (talla para la edad).	2002	ENDESA 2002
	11 % de hogares con servicio sanitario.	2002	Censo 2002
Índice de Provisión de Servicios (IESps)	12 Camas públicas por 1,000 habitantes.	2002	SIGpaS3
	13 Médicos por 10,000 habitantes.	2004	SIGpaS3
	14 CAP con personal por 1,000 habitantes.	2002-2004	SIGpaS3
	15 Consultas atendidas en primer nivel de atención por 1,000 habitantes.	2002	SIGpaS3
<b>Índice de Empoderamiento en Educación (IEEd)</b>			
Índice de Cobertura en Educación (ICobE)	16 Tasa neta de matriculación en básica.	2002	ENDESA 2002
	17 Tasa neta de matriculación en media.	2002	ENDESA 2002
	18 Desigualdad de género en matriculación en básica.	2005-2006	SEE
	19 Desigualdad de género en matriculación en media.	2005-2006	SEE
Índice de Calidad en Educación (ICaE)	20 % de estudiantes que no son repitentes.	2005-2006	SEE
	21 % de docentes con licenciatura o superior.	2005-2006	SEE
	22 Calificación promedio pruebas nacionales, básica <sup>b</sup> .	2005-2006	SEE
	23 Calificación promedio pruebas nacionales, media <sup>b</sup> .	2005-2006	SEE
	24 Estudiantes por salón de clase.	2005-2006	SEE
<b>Índice de Empoderamiento en Tecnologías de la Información y la Comunicación (IETIC)</b>			
Índice de Infodensidad	<b>Índice de Redes</b>		
	25 Líneas telefónicas fijas por 1,000 habitantes.	2006	E-dominicana
	26 Líneas telefónicas móviles por 1,000 habitantes.	2006	E-dominicana
	<b>Índice de Habilidades</b>		
	27 Tasa de alfabetización de adultos.	2002	Censo 2002
28 Tasa bruta de matriculación en primaria, secundaria y terciaria.	2002	Censo 2002	
Índice de Uso/Consumo	29 Porcentaje de hogares con televisión.	2002	Censo 2002
	30 Porcentaje de hogares con computadora.	2002	Censo 2002
	31 Cuentas de internet por 1,000 habitantes.	2006	E-dominicana

<sup>a</sup> Calculado a nivel regional a partir de los valores provinciales, usando como ponderador la población de las provincias en 2002 según el Censo de ese año.

<sup>b</sup> Calculada a nivel regional a partir de los valores provinciales, usando como ponderador el número de niños matriculados en los niveles básico y medio en cada provincia en 2006, según datos de la Secretaría de Estado de Educación (SEE).

Dado que los indicadores están expresados en diferentes unidades de medida, para integrarlos en un solo índice primero hay que expresar cada uno de estos indicadores, a su vez, en índices. Para ello, se utiliza la fórmula que aparece a continuación:

$$\text{Índice del componente} = \frac{\text{Valor observado} - \text{valor mínimo}}{\text{Valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

El Índice de Empoderamiento en Educación (IEEd) incluye tres indicadores que señalan una situación que empeora mientras más alto es su valor. Estos indicadores son la desigualdad de género en los niveles básico y medio y el número de estudiantes por salón de clase. Para normalizar estos tres indicadores se usa la siguiente fórmula:

$$\text{Índice del componente} = 1 - \frac{\text{Valor observado} - \text{valor mínimo}}{\text{Valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

En el caso de las regiones, los valores mínimos y máximos que se usan para cada indicador son los de las regiones con el menor y el mayor valor, respectivamente, para el indicador correspondiente. En el caso de las provincias, los valores mínimos y máximos que se usan son los de las provincias con el menor y el mayor valor, respectivamente, para el indicador bajo análisis.

Una vez convertidos los indicadores en índices cuyos valores varían todos de cero a uno; es decir, una vez que los indicadores

han sido estandarizados, se calcula el subíndice al cual pertenece cada grupo de indicadores. Este subíndice es igual a la media simple de los indicadores (estandarizados de 0 a 1) que lo integran. Por ejemplo, el Índice de Empoderamiento Político (IEP) es igual a la

media simple del valor estandarizado de los cinco indicadores que lo componen. En algunos casos, como por ejemplo el Índice de Empoderamiento Social (IES), el subíndice está a su vez compuesto de otros índices. En tales casos, el subíndice es igual a la media simple de los índices que lo componen, y estos índices, a su vez, son iguales a la

media simple de los indicadores (estandarizados) que lo integran.

La única excepción es el Índice de Empoderamiento en Salud (IESa), que está compuesto por un índice de condiciones sociales y un índice de provisión de servicios que se ponderan en 1/3 y 2/3, respectivamente.

El IEI y el IEC son iguales a la media simple de sus respectivos subíndices y el Índice de Empoderamiento Humano (IEH) es igual a la media simple del IEI y el IEC.

## Cálculo del ingreso per cápita (pesos mensuales de 2004)

Los datos de ingreso per cápita empleados en el cálculo del Índice de Empoderamiento Individual (IEI) fueron computados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) durante la elaboración del Informe sobre Pobreza en República Dominicana, utilizando datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) de 2004 y del VIII Censo Nacional de Población y Vivienda. Lo que sigue resume dicha metodología (Banco Mundial y BID, 2006, p. 266).

**Primer paso.** Con los datos de la ENCOVI 2004, se estimó un modelo econométrico que predice el logaritmo natural del ingreso per cápita de los hogares, reteniéndose únicamente aquellas variables independientes que figuran tanto en la ENCOVI como en el Censo 2002, y que además arrojan coeficientes significativamente distintos de 0 (a un nivel de significancia de 95%).

Las variables independientes que se retuvieron en la versión final del modelo econométrico incluyen:

- (a) Ubicación geográfica del hogar (se usan, por ejemplo, variables dummy para varias regiones).
- (b) Composición del hogar y sus características demográficas (número de miembros en el hogar, sexo del jefe del hogar, si el hogar es o no monoparental y cantidad de miembros del hogar que viven en el extranjero).
- (c) Capital humano de los miembros del hogar (por ejemplo, años promedio de

educación y condición de alfabetización de los miembros del hogar).

- (d) Características físicas de la vivienda.
- (e) Posesión de bienes de consumo durable (carros, aires acondicionados, televisores, etc.).
- (f) Acceso a servicios básicos (tipo de fuente de abastecimiento de agua y electricidad).
- (g) Condición de ocupación y tipo de empleo de los miembros del hogar.

El modelo se desarrolló con el único fin de predecir el ingreso per cápita, por lo cual no pretende establecer relaciones de causalidad entre la variable dependiente y las independientes.

Este primer paso conllevó la realización de una regresión, empleando los datos de la ENCOVI 2004, entre el logaritmo natural del ingreso familiar per cápita y cada una de las variables con las características antes citadas. Se llevaron a cabo dos regresiones: una para la submuestra urbana de la ENCOVI y otra para la submuestra rural. La regresión para la zona urbana arrojó 55 variables significativas y un  $R^2$  de 0.528; para la zona rural, arrojó 42 variables significativas y un  $R^2$  de 0.507.

**Segundo paso.** Los coeficientes que se calcularon en el paso 1 se aplicaron a los datos que aparecen en el VIII Censo Nacional de Población y Vivienda, con la finalidad de predecir el ingreso de cada uno de los hogares que figuran en dicho Censo.

El método es el siguiente: se determina qué valor toma cada una de estas variables



para cada hogar según el Censo 2002. Luego, el valor correspondiente a cada variable (por ejemplo, años de escolaridad del jefe de hogar) se multiplica por su respectivo coeficiente. Luego, se suma el resultado de estas multiplicaciones, así como la constante que le corresponda al hogar (7.6 para zona urbana, 8.1 para zona rural). El resultado final de esta suma da el logaritmo natural del ingreso per cápita del hogar. Para obtener el ingreso en pesos, basta con elevar la constante e por el logaritmo del ingreso.

Este procedimiento permite estimar el ingreso per cápita de casi todas las personas que figuran en el Censo 2002 (exceptuando aquellas personas para las cuales no aparece toda la información requerida).

El ingreso per cápita promedio para cualquier localidad (por ejemplo, para una provincia) es simplemente la media simple de los ingresos per cápita de las personas que habitan en dicha localidad.

***Ingreso per cápita provincial utilizado para el cálculo del Índice de Desarrollo Humano provincial***

El ingreso per cápita de las provincias del país fue calculado por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) usando datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) de 2004 y del Censo 2002. Para determinar el ingreso per cápita se utilizaron métodos econométricos que combinan los datos de la ENCOVI del ingreso familiar per cápita y de todas las variables que eran estadísticamente significativas y que aparecían también en el

Censo 2002 por hogares. La ecuación resultante con parámetros estadísticamente significativos se utilizó para predecir el ingreso de casi todas las personas que figuran en el Censo 2002, exceptuando aquellas que pertenecen a hogares para los cuales no aparece toda la información requerida. El ingreso per cápita promedio para cualquier localidad (por ejemplo, para una provincia) es simplemente la media simple de los ingresos per cápita de las personas que habitan en dicha localidad. En esencia, son parámetros de 2004 aplicados a datos del Censo 2002.

El ingreso per cápita de cada provincia fue corregido por la distribución del ingreso mediante el coeficiente de Gini, en donde 1 es desigualdad absoluta y 0 igualdad total. Una provincia con una elevada concentración del ingreso medio será corregida hacia la baja porque se pondera por  $(1-Gini)$ .

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

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

Fuente: ODH/PNUD

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

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



# Bibliografía



- Abreu, Rosa U. 2004a. "Informe técnico consultoría para la formulación de la propuesta para la norma ambiental sobre calidad de aguas subterráneas y control de descargas al subsuelo". Santo Domingo. República Dominicana.
- . 2004b. "Sistema de información del sistema de vigilancia de la calidad del agua de la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD)". Santo Domingo. República Dominicana.
- . 2005. "Informe Final Objetivos del Milenio. Meta 10: agua potable y saneamiento". Santo Domingo. República Dominicana.
- Acemoglu, Daron. 2003. "Raíz histórica. Un enfoque histórico de la función de las instituciones en el desarrollo económico". *Revista del Fondo Monetario Internacional (FMI). Finanzas & Desarrollo. Vol 4 No.2*. Washington D.C. [<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2003/06/pdf/acemoglu.pdf>]
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James Robinson. 2000. "The colonial origins of comparative development: an empirical investigation". *National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper N° 7771*. Cambridge, Mass.
- Acción para la Educación Básica, Inc. (EDUCA). 2004a. "Boletín Educación. No. 7". Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.educa.org.do>].
- . 2004b. "Programa de promoción y respaldo a la educación". Seminario permanente de educación. Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.educa.org.do>].
- . 2006. "Opciones educativas para la niñez trabajadora". Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.educa.org.do>].
- Adelman, Irma. 2001. "Fallacies in development theory and their implications for policy". In *Frontiers of development economics: The future in perspective*. BM y Oxford. University Press. Nueva York.
- Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) y Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN). 2006. "Estudio del plan de manejo integrado de los desechos sólidos en Santo Domingo de Guzmán. Distrito". Vol.III. Santo Domingo. República Dominicana.
- Agosto, Gabriela. 2003. "Capital social comunitario en la República Dominicana". Centro de Estudios Sociales P. Juan Montalvo. Santo Domingo. República Dominicana.
- Akerman, Marco. 1997. "Metodología de construção de indicadores compostos: um exercício de negociação intersectorial". In Barata RB (org.) *Condições de Vida e Situação de Saúde*. Associação Brasileira de Pós-graduação em Saúde Coletiva (ABRASCO). Rio de Janeiro. Brazil.
- . 1998. "A construção de indicadores compostos para os projetos de cidades saudáveis: um convite ao pacto transectorial". In Mendes, EV (org). *A Organização da saúde em Nível Local*. Rio de Janeiro. Brazil.
- . 2005. "Saúde e desenvolvimento local: conceitos, desafios, ações e cooperação técnica". Editora HUCITEC.OPS. São Paulo.
- Alfonso, Pedro José, Jorge Cela. s.j., Juan Luís Pimentel y Rafael Emilio Yunen. 2003. "Descentralización, municipalización y democratización: conceptos, estrategias y relaciones". Panel construyendo un modelo de descentralización y municipalización dominicana". Grupo de Asesoría Técnica Nacional (ATN) para el Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME). Santo Domingo. República Dominicana.
- Alemán, José Luís y Miriam Díaz Santana. 1996. "Políticas y programas Sociales: menores en dificultad, generación de empleo, y pobreza crítica". Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Santo Domingo. República Dominicana.
- Altenbyrg, Tilman y Jorge Meyer-Stamer. 1999. "How to promote clusters: policy experiences from Latin America". *World Development. Vol.27. No.9 Pág. 1503-1514*. Duisburg. Germany. [<http://www.sciencedirect.com/science>].
- Amargós, Oscar. 2006. "Opciones educativas para la niñez trabajadora". EDUCA. Santo Domingo. República Dominicana.
- Anand, Sudhir y Amartya K. Sen. 1994. "Sustainable human development: concepts and priorities". [<http://gd.tuwien.ac.at/soc/undp/oc8a.htm>].
- . 2000. "Human development and economic sustainability." *World Development*. Vol. 28, No. 12, pp. 2029-2049.
- Aquino, José. 2002. "Cuota femenina, circunscripciones electorales y listas de candidaturas". *Ciencia y Sociedad, Vol.27. No. 3*. Instituto Tecnológico de Santo Domingo. (INTEC). Santo Domingo. República Dominicana.
- Arfuch, Leonor. 2005. "Pensar este tiempo: espacios, afectos, pertenencias". Ediciones Paidós. Buenos Aires. Argentina.
- Arnsperger, Christian y Philippe Van Parijs. 2002. "Ética económica y social. Teorías de la sociedad justas". Ediciones Paidós. Barcelona.
- Arndt, H.W. 1987. "Economic development: the history of an idea". University of Chicago Press. Chicago.
- Arrow, Kenneth. 1978. "Discurso de aceptación del premio Nobel de Literatura 1972". Los Premios Nóbels de Economía. 1996-1977. Lecturas del Fondo de Cultura Económica. México.
- Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN). 2006. "Del Congreso al plan, sistematización del

- proceso. Plan Estratégico. Santo Domingo 2015". Plan Capital XXI. Santo Domingo. República Dominicana.
- . 2006. "Primera encuesta de percepción social del gobierno de la seguridad Distrito Nacional". Santo Domingo. República Dominicana.
- . 2005. "Informe de diagnóstico institucional y de la seguridad ciudadana en Distrito Nacional". Santo Domingo. República Dominicana.
- Badie, Bertrand y Marie-Claude Smouts. 2000. "Los operadores del cambio de la política mundial: sociología del escenario internacional". Fundación Nacional de Ciencias Políticas de Francia & Dalloz. México.
- Badie, Bertrand y Hermet, Guy. 1993. "Política comparada". Fondo de Cultura Económica. México.
- Bagnasco, Arnaldo, Fortunata Piselli, Alejandro Pizzorno, et al. 2003. "El capital social. Instrucciones de uso". Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires. Argentina.
- Banco Central de la República Dominicana. (BCRD), Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD) y Banco Mundial (BM). 2007. "Estudio la informalidad en el mercado laboral urbano de la República Dominicana". Santo Domingo. República Dominicana. [[http://siteresources.worldbank.org/DOMINICAREPUBLICINSPANISHEXT/Resourses/La\\_informalidad.pdf?resourceurlname=La\\_informalidad.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DOMINICAREPUBLICINSPANISHEXT/Resourses/La_informalidad.pdf?resourceurlname=La_informalidad.pdf)].
- Banco Mundial (BM). 1990. "Informe sobre el desarrollo mundial 1990: la pobreza". Oxford University Press. Nueva York. [<http://www.bancomundial.org/>]
- . 1998. "Informe sobre el desarrollo mundial 1998-1999: el conocimiento al servicio del desarrollo". Oxford University Press. Nueva York. [<http://www.bancomundial.org/>]
- . 1999. "Informe sobre el desarrollo mundial 1999-2000: en el umbral del siglo XXI". Oxford University Press. Nueva York. [<http://www.bancomundial.org/>].
- . 2000. "Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001: lucha contra la pobreza". Oxford University Press. Nueva York. [<http://www.bancomundial.org/>]
- . 2001a. "Informe sobre el desarrollo mundial 2002: instituciones para los mercados". Oxford University Press. Nueva York. [<http://www.bancomundial.org/>]
- . 2001b. World Development Report. "Attacking poverty 2000-2001". Oxford University Press. Nueva York.
- . 2002. "Globalización, crecimiento y pobreza: construyendo una economía mundial incluyente". *Reporte investigación de políticas*. Oxford University Press. Nueva York. [<http://www.bancomundial.org/>]
- . 2003. "Informe sobre el desarrollo mundial 2003: Desarrollo Sostenible en una economía dinámica". Oxford University Press. Nueva York. [<http://www.bancomundial.org/>]
- . 2004. "República Dominicana. Informe sobre el gasto público. Reformando instituciones para una mejor administración del gasto público. Región América Latina y el Caribe". Informe No. 23852-DO. Washington DC. [<http://www.bancomundial.org/>]
- . 2006a. "Informe sobre el desarrollo mundial: equidad y desarrollo". Oxford University Press. Nueva York. [<http://www.bancomundial.org/>]
- . 2006b. "La contribución de la economía rural al desarrollo: Síntesis de los resultados y de las implicaciones para las políticas públicas". Washington. D.C. [<http://www.bancomundial.org/>]
- BM y BID. 2006. "Informe de pobreza en República Dominicana. Logrando un crecimiento económico que beneficie a los pobres". Santo Domingo. República Dominicana. [<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=748172>].
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2006. "The politics of policies. Economic and social progress in Latin America 2005". [<http://www.iadb.org/res/ipes/2006/index.cfm?language=En&parid=1>].
- BID y Secretariado Técnico de la Presidencia (STP). 2001. "Los desastres ocurridos en la República Dominicana 1966 - 2000". Santo Domingo. República Dominicana.
- Barrantes, Gerardo. 2002. "Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Costa Rica". CEPAL-PNUD. Santiago de Chile. [<http://www.cepal.cl/publicaciones/xml/3/11443/lcl1760e.pdf>].
- Berlin, Isaiah. 2002. "El fuste torcido de la humanidad. Capítulos de historia de las ideas". Ediciones Península. Barcelona, España.
- Bobeá, Lillian. 1996. "Concertación y participación social en la lucha contra la pobreza: sistematización de la experiencia de desarrollo local en la provincia Salcedo". PNUD. KOMUNIKA. Santo Domingo. República Dominicana.
- Boisier, Sergio. 2004. "Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente". *Revista EURE Vol. XXX, No. 90*. Santiago de Chile.
- Brzovic, Francisco, Sebastián Millar, y Camilo Lagos. 2001. "Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Chile". Comisión Económica para América Latina (CEPAL). [<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/9001/Chile.pdf>].
- Brea, Ramonina, Isis Duarte y Mitchell Seligson. 2005. "La democracia vulnerable: insatisfacción y desconfianza (DEMOS)". Santo Domingo. República Dominicana.



- Butler, Joseph. 1986. "Geografía económica: aspectos espaciales y ecológicos de la actividad económica". Limusa. México.
- Burki, Shahid Javed, Guillermo Perry y William R. Dillinger. 1999. "Más allá del centro: la descentralización del Estado". Banco Mundial. Washington, D.C. [[http:// worldbank.org](http://worldbank.org)].
- Calderón, Arismendy. 2007 "Luis Quinn, el "padre" de San José de Ocoa. El sacerdote ha sido artífice de importantes iniciativas en esa provincia". Radio Luz. Santiago. República Dominicana. [<http://www.radioluzimpacto.com/>].
- Cañete, Rosa y Dotel, Olaya. 2007. "Política social en República Dominicana 1930-2007: ¿inclusión o asistencialismo?". BID. Centro de Estudio Sociales Padre Juan Montalvo. Santo Domingo. República Dominicana. [[http://www.centrojuanmontalvo.org.do/spip/IMG/pdf/Libro\\_Políticas\\_Sociales\\_19302007\\_PDF.pdf](http://www.centrojuanmontalvo.org.do/spip/IMG/pdf/Libro_Políticas_Sociales_19302007_PDF.pdf)].
- Cardona, Omar Darío. 2001. "La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo: una crítica y una revisión necesaria para la gestión". Ponencia para "Internacional Work-Conference on Vulnerability in Disaster Theory and Practice", Disaster Studies of Wageningen University y Research Centre. Holanda.
- Carrasco, Cristina (Ed.). 1999. "Mujeres y caribbean community secretariat statistics programme. (CARICOM). 2003. "The CARICOM environment in figures 2002". Georgetown. [<http://www.caricomstats.org/Files/Publications/>].
- Carrión, Fernando. 2005. "Interrogatorio a la descentralización latinoamericana: 25 años después". Ponencia presentada en el Seminario descentralización en América Latina. Transformaciones del régimen político y cambio del modelo de desarrollo. Universidad Nacional de Colombia. Colombia. Presentación gráfica no reproducida. [<http://www.flacso.org.ec/docs/interrogatorio.pdf>].
- Castro Sanjurjo, Enrique, Lobo González, Carlos y Pemán Sánchez, Luis. 2007. "Técnico en gestión del ciclo de proyectos en acción humanitaria". Cruz Roja Española y Universitat Oberta de Catalunya (UOC). España.
- Cattafesta, Catherin. 2006. "República Dominicana: Servicios relacionados con el medio ambiente". En bienes y servicios ambientales en América Central, Cuba y República Dominicana. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). Ginebra [[http://www.unctad.org/sp/docs/ditcted200513\\_sp.pdf](http://www.unctad.org/sp/docs/ditcted200513_sp.pdf)].
- Ceara-Hatton, Miguel. 1990. "Tendencias estructurales y coyuntura de la economía dominicana 1968-1983". Centro de Investigación Económica para el Caribe, Inc. (CIECA). Segunda edición. Santo Domingo. República Dominicana.
- . 1990. "Crecimiento económico y acumulación de capital: consideraciones teóricas y empíricas en la economía dominicana". *Colección Ensayos de Economía No.3*. CIECA y Universidad Iberoamericana. (UNIBE). Santo Domingo. República Dominicana.
- . 1993. "El Gasto social en la República Dominicana en la década de los ochenta". CIECA. Santo Domingo. República Dominicana.
- . 2005. "El desarrollo humano y la política social en la República Dominicana". *Boletín mensual de la Oficina de Desarrollo Humano/PNUD. No.19*. Santo Domingo. República Dominicana.
- . 2007. "El DR-CAFTA hace más difícil el desarrollo". *Revista global democracia y desarrollo. No. 16. Vol. 4 Mayo/Junio 2007, p. 12-20*. Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.funglode.org/FunglodeApp/ArticuloDeta.aspx?ListId=1184>].
- Cela, Jorge. 2001. "La otra cara de la pobreza". Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo. Tercera edición. Santo Domingo. República Dominicana.
- Cela, Jorge e Isabel Pedrazuela. 2002a. "Clasificación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la República Dominicana: descripción de sus características". INTEC-BID. Santo Domingo. República Dominicana.
- . 2002b. "Articulación y coordinación entre las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la República Dominicana". INTEC-BID. Santo Domingo. República Dominicana.
- Cela, Jorge y Fernando Ureña. 2002. "La diversidad en busca de la unidad: inventario de articulaciones de la sociedad civil en la República Dominicana y propuesta para la mejor y más amplia articulación". INTEC-BID. Santo Domingo. República Dominicana.
- Centro cultural Poveda. 2003. "Anuario pedagógico 6: educar en tiempos difíciles. Estudios y propuestas para el cambio". Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.centropoveda.org>].
- Centro Cultural Dominicano Haitiano (CCDH). 2006. "Aporte del inmigrante haitiano a la economía dominicana." Santo Domingo. República Dominicana.
- Centro de Estudios Sociales y Demográficos. 2003. (CESDEM). "Encuesta nacional de demografía y salud 2002 (ENDESA)". Santo Domingo. República Dominicana.
- CESDEM, Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS) y. Fundación Siglo XXI. 1997. "Encuesta de satisfacción de usuarios. (ESU). Utilización de servicios de salud y satisfacción de los usuarios". Santo Domingo. República Dominicana.
- Chakraborty, Achin. 2003. "On a (non-trivial) diffe-

- rence between Sen and Nussbaum on the capability approach”. Centre for development studies. Prasanthnagar, Ulloor, Kerala, India. [<http://cfs.unipvt.it/sen/papers/ChakraBorty.pdf#search=nussbaum%20se>].
- Chantada, Amparo. 2006. “Del proceso de urbanización a la planificación urbana de Santo Domingo. La política urbana del gobierno del Dr. Balaguer 1986-1992”. Universidad Autónoma de Santo Domingo. *Volumen MCCXLVIII. Colección Estudios Sociales No. 21*. Santo Domingo. República Dominicana.
- Cocco Quezada, Antonio. 2004. “En la ruta del huracán Jeanne, un nuevo desastre de la naturaleza en la República Dominicana.” Noviembre. Consultado en julio de 2006. [[www.acqwater.com](http://www.acqwater.com)].
- . 2004b. “Desastres naturales del siglo XX en la República Dominicana”. [[www.acqwater.com](http://www.acqwater.com)].
- Colegio Dominicano de Ingenieros, Arquitectos y Agrimensores, Inc. (CODIA) 2003. “Evaluación post sismo en República Dominicana el 22 de septiembre del 2003, lecciones aprendidas.” Santo Domingo. República Dominicana. <http://www.desastre.org/home/data/pdf/sismo031122/esp/Evaluacion%20Postismo%20y%20Lecciones%20Aprendidas.pdf>.
- Collado, Faustino. 2003. “Legislación municipal. Relación, clasificación y síntesis de 250 leyes, decretos, reglamentos y resoluciones”. Santo Domingo. República Dominicana.
- Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado (COPRE). 1997. “Reforma del Estado y descentralización. Memorias del encuentro latinoamericano.” Santo Domingo. República Dominicana.
- . 2000. “Lineamientos para un plan estratégico de descentralización del Estado en la República Dominicana”. Presidencia de la República. Santo Domingo. República Dominicana.
- Comisión Presidencial para los Objetivos del Milenio (COPDES). 2004. “Objetivos de desarrollo del milenio”. Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.copdes.gov.do>]
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). 2000a. “Equidad, desarrollo y ciudadanía”. (LC/G.2071/Rev.1-P/E). Santiago de Chile. [<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/4425/lcg2071.pdf>].
- . 2000b. “La brecha de la equidad: una segunda evaluación”. (LC/G.2096). Santiago de Chile. [<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/4303/lcg2096.pdf>].
- . 2000c. Panorama social de América Latina 1999-2000”. (LC/G.2068-P). [<http://www.eclac.org/publicaciones/>]
- . 2002. “Globalización y desarrollo”. (LC/G.2157 (SES.29/3)). Santiago de Chile. [<http://www.eclac.org/publicaciones/>].
- . 2003. “Panorama social de América Latina 2002-2003”. (LC/G.2209-P/E). Santiago de Chile. [<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd?.Xml=/publicaciones/>].
- . 2004a. “República Dominicana, evaluación de los daños ocasionados por las inundaciones en las cuencas del Yaque del Norte y Yuna, 2003”. Santo Domingo. República Dominicana.
- . 2004b. “Los efectos socioeconómicos del huracán Jeanne en la República Dominicana”. [<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/20502/L638-Parte%201.pdf>].
- . 2006a. “República Dominicana: Evolución económica durante 2005 y perspectivas para 2006”. México. [<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/26551/L743.pdf>]
- . 2006b. “La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad”. Montevideo. Uruguay. [<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/24083/lcg2295e.pdf>]
- . 2006c. “La problemática social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad”. LC/G.2294 (SES.31/3). Santiago de Chile. [<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/24079/lcg2294e.pdf>].
- . 2007. “Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina”. Santiago de Chile. [[www.cepal.org](http://www.cepal.org)]
- Comprés, Leoncio. 19 de octubre 2006. “El paraíso de Dios está contaminado con plomo”. *Diario Libre. Año VI. No.1653*. Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.diariolibre.com/app/article.aspx?id=83034>].
- Congreso Nacional de República Dominicana. 1950. “Ley No. 2661. Modificaciones sobre atribuciones y deberes de los gobernadores civiles de las provincias”. Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.congreso.gov.do>].
- . 1962a. “Ley No. 5852. Ley de dominio de las aguas terrestres y distribución de aguas públicas”. Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.congreso.gov.do>].
- . 1962b. “Ley No. 5994. Que crea el Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados”. Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.congreso.gov.do>].
- . 1965. “Ley No. 6. Que crea el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos. INDRHI”. Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.congreso.gov.do>].
- . 1966. “Ley No. 180. Que dicta disposiciones acerca de la aprobación de los arbitrios establecidos por el Distrito Nacional y los Municipios”. Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.congreso.gov.do>].
- . 1969. “Ley No.487 sobre control de la explotación y conservación de las aguas subterráneas”. Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.congreso.gov.do>].

- .1971. “Ley No.146. Ley minera de la República Dominicana”. Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.dga.gov.do/dga.gov.net/uploads/file/leyes/Ley146Minera.pdf>].
- .1980. “Ley No.126-80. Que deroga y sustituye la Ley 134 sobre el dominio de aguas terrestre y distribución de aguas públicas”. Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.camaradediputados.gov.do>].
- .2000a. “Ley No. 64 -00. Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales”. Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.solidaridad.org.do/pub/docs/leymedioamb.pdf>].
- .2000a. “Ley No.125-01. Ley general de electricidad”. Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.sie.gov.do>].
- .2001a. “Ley No. 673. Que regula los presupuestos de ingresos y egresos de los Ayuntamientos Municipales”. Santo Domingo. República Dominicana. [[http://www.fedomu.org.do/docs/ley\\_673.pdf](http://www.fedomu.org.do/docs/ley_673.pdf)].
- .2001b. “Ley No.163-01. Que crea la Provincia Santo Domingo y modifica Artículos 1 y 2 de la Ley 5220”. Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.informejudicial.com/leyes>].
- .2001c. “Ley No.42-01. Ley General de Salud”. Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.sespas.gov.do/download/docs/Ley42-01.pdf>].
- .2002a. “Ley N° 87-01. Que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social”. Secretaría de Estado de Trabajo. Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.informejudicial.com/leyes>].
- .2002b. “Ley No. 147-02. Sobre Gestión de Riesgos. Creación del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres de la República Dominicana”. Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.jmarcano.com/riesgos/legales/eypmr0.html>].
- .2003. “Ley No. 166-03 .Que modifica la ley No. 17-97 que establece un nuevo régimen de cooperación de asistencia financiera del Poder Ejecutivo y los Ayuntamientos”. Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.contraloria.gov.do/legal/ayuntamientosdo/16603index.htm>].
- .2004a. “Ley No.200-04. Ley sectorial de áreas protegidas”. Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.medioambiente.gov.do/cms/archivos/legislacion/ley202-04.pdf>].
- . 2004b. “Ley No. 188-04. Dispone que el Consejo Nacional de Asuntos Urbanos funcionara como organismo autónomo y descentralizado”. Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.informejudicial.com/?go=2>].
- .2004c. “Ley No. 266-04. Que establece como demarcación turística prioritaria, el llamado polo área turística de la región Suroeste, en las provincias Barahona, Independencia y Pedernales”. Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.informejudicial.com>].
- .2004d. “Ley No. 200-04 Ley general de libre acceso a la información publica”. Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.congreso.gov.do>].
- .2005a. Anteproyecto de Ley de ordenamiento territorial político administrativo. Aprobado en única lectura en manos de una Comisión Especial.
- .2005. Anteproyecto de Ley de descentralización de la función pública. Enviado a comisión especial. [[http://www.cedopex.gov.do/pdf/Boletines\\_congresuales/boletin\\_18.pdf](http://www.cedopex.gov.do/pdf/Boletines_congresuales/boletin_18.pdf)]
- .2006. Proyecto de reglamento de la Ley 163-01 que crea la mancomunidad del Gran Santo Domingo. Liberado el proyecto de lectura y enviado a estudio de la comisión permanente de Asuntos Municipales. [<http://www.camaradediputados.gov.do/PortalSILCamara/Portals/0/Sesiones/>]
- .2007a. “Ley No.176-07. “Del Distrito Nacional y los Municipios”. Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.informejudicial.com/?go=2>].
- .2007b. “Ley 189-07 para facilitar el pago de los empleadores con deudas pendientes con el sistema dominicano de seguridad social”. Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.informejudicial.com/?go=2>].
- Consejo Nacional de Población y Familia (CONAPOFA) y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). 2003. “Escenarios para una política de población y desarrollo”. 2000-2015. Santo Domingo. República Dominicana.
- .2005. “Estimaciones y proyecciones de población 2005”. Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.conapofa.gov.do/estimaciones.asp>].
- Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS). 2007a. “Resolución No. 151-08” [[www.cnss.gov.do](http://www.cnss.gov.do)]
- .2007b. “Resolución No. 163-02” [[www.cnss.gov.do](http://www.cnss.gov.do)]
- Consejo Nacional de Asuntos Urbanos. (CONAU) 2007. “Plan indicativo zona Metropolitana de Santo Domingo”. Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.dataurbana.gov.do/index.php>].
- Consejo Nacional para la Reforma del Estado (CONARE). 2000. “Propuestas para un Estado democrático participativo y descentralizado.” Santo Domingo. República Dominicana.
- .2001. “Análisis del perfil del empleado público municipal en Republica Dominicana”

- PAIRE. Santo Domingo. República Dominicana.
- . 2004. "Propuestas de descentralización del Estado dominicano." Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.reforma.gov.do/descargas/prodes1.pdf>].
- Consejo para el Desarrollo Estratégico de la Ciudad y el Municipio de Santiago, Inc. 2002. "Santiago 2010. Plan estratégico de Santiago". Santiago. República Dominicana.
- Contreras, Lourdes. 2006. "Genero en políticas de salud, nuevos desafíos al enfoque de derechos". Primer borrador. IV Conferencia Dominicana de Estudios de Genero: construcción de conocimientos para la igualdad. INTEC. Santo Domingo. República Dominicana.
- Costantini, Valeria y Salvatore Monni. 2006. "Environment, human development and economic growth." Fondazione Eni Enrico Mattei Note di Lavoro Series. [<http://www.feem.it/Feem/Pub/Publications/WPapers/default.htm>]
- Corral, Julio Cesar. 2004. "Retos y desafíos de la ciudad de Santiago de los Caballeros en los procesos de intermediación urbana" FLACSO. Santo Domingo. República Dominicana.
- Corral, C. Julio, Rosa A. María, Yéssica Vargas, Martha Báez. Et al. 1999. "Lineamientos de políticas de desarrollo urbano para la ciudad de Santiago de los Caballeros". CONAU. Santo Domingo. República Dominicana.
- Crouch, Colin. 2004. "Posdemocracia". Taurus. Mexico. D. F. [[www3.diputados.gob.mx/.../download/21368/106447/file/PB6006%20Posdemocracia%20de%20Colin%20Crouch.pdf](http://www3.diputados.gob.mx/.../download/21368/106447/file/PB6006%20Posdemocracia%20de%20Colin%20Crouch.pdf)].
- D'Aza, Victor. 2006. "Desarrollo económico local. Alternativas para enfrentar la pobreza y el desempleo desde los municipios". Santo Domingo. Republica Dominicana.
- De Ferranti, David, Guillermo E. Perry, Francisco H. G. Ferreira y Michael Walton. 2004. "Desigualdad en América Latina. ¿Rompiendo con la historia?". Banco Mundial. Editorial Alfaomega. Mexico.
- De la Fuente, Ángel, Ramón Caminal, Joan A. Estaban y Xavier Vives. 1994. "Crecimiento y convergencia regional en España y Europa". Instituto de Análisis Económico. Fundación de Economía Analítica. España.
- De la Fuente García sj, Santiago. 1976. "Geografía dominicana". Colegio Loyola. Santo Domingo. República Dominicana.
- De León, Enrique. 2005. "Construyendo ciudadanía en el desarrollo local y en la reducción de la pobreza: experiencias de presupuesto participativo". Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU). / Programa descentralización y desarrollo local GTZ. Santo Domingo. República Dominicana.
- De Mattos, Carlos A., Daniel Hiernaux Nicolás y Darío Restrepo Botero (compiladores). 1998. "Globalización y territorio. Impactos y perspectivas". Fondo de cultura económica. Red Iberoamericano de investigación sobre globalización y territorio. Santiago de Chile.
- De Moura Castro, Claudio y Gustavo Ioschpe. 2007 "La remuneración de los maestros en América Latina: ¿Es baja? ¿Afecta la calidad de la enseñanza?". Documentos N° 37. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). Santo Domingo. República Dominicana.
- Deneulin, Séverine y Nicholas Townsend. 2006. "Public goods, global public goods and the common good". Wed Working Paper 18. Economic And Social Research Council, University Of Bath, Septiembre. [<http://www.welldev.org.uk/research/workingpaperpdf/wed18.pdf>]
- Departamento Forestal de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). 2005. "Evaluación de los recursos forestales mundiales 2005. República Dominicana. Informe nacional 160". Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.fao.org/forestry/webview/media?mediaId=8859&geoId=187>].
- Derruau, Max. 1985. "Geografía Humana". Vinces Vives. Barcelona. España.
- Diamond, Jared. 2005. "Collapse, how societies choose to fail or succeed". Penguin Group, INC. Nueva York.
- Díaz Santana, M. 2005. "La Reforma Educativa en Cifras". Clave Digital. *Edición 17 de mayo*. Santo Domingo. Republica Dominicana.
- Dilla Alfonso, Haroldo y Sobeida de Jesús Cedano. 2004. "Intermediación urbana fronteriza en República Dominicana: Dajabón". FLACSO. Santo Domingo. República Dominicana.
- Dilla Alfonso Haroldo y Cedano, Sobeida de Js. 2007. "Frontera en transición". Santo Domingo. República Dominicana.
- DiMatteo, Ilaria, Alessandra Alfieri y Ivo Havinga. 2005. "Links between water accounting and UNSD/UNEP and OECD/Eurostat questionnaires on water resources - Towards the harmonization of water statistics and accounting". United Nations Statistics Division. [[http://millenniumindicators.un.org/unsd/ENVIRONMENT/pap\\_wases2a2dimatteo.do](http://millenniumindicators.un.org/unsd/ENVIRONMENT/pap_wases2a2dimatteo.do)]
- Dorrego, Erick, Karina Negrín, César Pérez. 2007. "El sistema de transporte colectivo en la articulación del Gran Santo Domingo". *Revista Ciencia y Sociedad, vol 32. No 1. Enero-marzo 2007*. Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC). Santo Domingo. República Dominicana. [<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=87032104>].
- Dourojeanni, Axel. 2002. "Dilemas para mejorar la gestión del agua en América Latina y el Ca-

- ribe". Conferencia internacional de organismos de Cuenca. Madrid.
- Dubois, Alfonso. 2007. "Fundamentos teóricos del desarrollo humano local: las capacidades colectivas". Instituto Hegoa, UPV/EHU. Congreso "El desafío del desarrollo humano. Propuestas locales para otra globalización?". Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Bilbao.
- Duhart, Daniel y John Durston. 2003. "Formación y pérdida de capital social comunitario mapuche. Cultura, clientelismo y empoderamiento en dos comunidades, 1999-2002". *Serie Política Sociales N. 63*. Santiago de Chile.
- Durston, John. 2000. "¿Qué es capital social comunitario?". *Serie Políticas Sociales No. 38*. CEPAL. Santiago de Chile.
- . 1999. "Construyendo capital social comunitario." *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile.
- . 2001a. "Evaluando capital social campesino en Chile". XXI Congreso de LASA, Washington, D.C. Presensación gráfica no reproducida.
- . 2001b. "Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes. Vol. I y Vol. II". *Serie Políticas Sociales N. 55*. CEPAL. Santiago de Chile.
- . 2002. "Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma". CEPAL y Michigan State University. Santiago de Chile.
- Dworkin, Ronald. 1993. "Ética privada e igualitarismo político". Pensamiento contemporáneo 29. Instituto de Ciencia de la Educación de la Universidad autónoma de Barcelona. Ediciones Paidós. Ibéricas. España.
- . 2003. "Virtud soberana. La teoría y la práctica de la igualdad". Ediciones Paidós Ibéricas. España.
- Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres Las Américas. (EIRD). 2007. "Terminología: términos principales relativos a la reducción del riesgo de desastres". Panamá. [<http://www.eird.org/esp/terminologia-esp.htm>].
- Esteban, Joan y Xavier Vives. 1994. "Crecimiento y convergencia regional en España y Europa". Vol. I. Instituto de análisis económico. Barcelona.
- Espinal Mercedes, Wanda K y Rosa Mejía Hernández. 2006. "Diagnóstico de situación de los espacios de uso público del Distrito Nacional". Dirección gestión ambiental del ADN y Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME). Santo Domingo. República Dominicana.
- Esser, Klaus, Wolfgang Hillebrand. Et. al. 1996. "Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política". Revista de la CEPAL N° 59. Santiago, Chile.
- Fanciullacci, Daniele et. al. 1998. "Evaluación del programa de desarrollo provincial Puerto Plata". [<http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/reports/acp/951363.pdf>]
- Farmer, Paul. 2005. "Pathologies of Power. Health, Human Rights, and the New War on the Poor." University of California Press.
- Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) y Consejo Nacional para la Reforma del Estado (CONARE). 2005. "Anteproyecto de Ley Municipal". Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.fedomu.org.do/docs/anteproyectoley.pdf>].
- Félix, Werner. 2004. "División política territorial 1944-2004". Consejo Nacional de Asuntos Urbanos (CONAU). Santo Domingo. República Dominicana.
- Fernández, Leonel. 2002. "Commencement speech in Lehman College". New York. [[http://funglode.org/menu/noticias/2002/06/04junio\\_discursingles.htm](http://funglode.org/menu/noticias/2002/06/04junio_discursingles.htm)].
- Finot, Ivan. 2005. "La Reforma territorial como parte de la reforma del Estado". Seminario Internacional "La reforma del Estado y la administración pública: desafíos y perspectivas". Santo Domingo. República Dominicana.
- Fondear, Lillian. 2006. "Por el derecho a una anticoncepción informada". Ponencia para panel sobre derechos sexuales y reproductivos. "IV conferencia dominicana de estudios de género: construcción de conocimientos para la igualdad". INTEC. Santo Domingo. República Dominicana.
- Fonseca, Ana. 2006. "Transferencias condicionadas de recursos: experiencias de implementación en América Latina". Seminario "Políticas sociales innovativas en la región Latinoamericana: experiencias y perspectivas. Fundación Global Democracia y Desarrollo (FUNGLODE). Santo Domingo. República Dominicana. Presentación gráfica no reproducida.
- Foster, James, Luis F. López-Calva y Miguel Székely. 2003. "Medición de la distribución del desarrollo humano: metodología y su aplicación en el caso de México". México. [<http://www.revistadesarrollohumano.org/doc/reunion/mexico.pdf>].
- Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) y Participación Ciudadana. 2006. "Estudio diagnóstico sobre calidad y acceso de la justicia penal en la República Dominicana". Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.conare.gov.do/descargas/ponencia05.pdf>].
- Fundación Solidaridad. 2004a "Registro de las organizaciones de la sociedad civil del municipio de Villa González". Santiago. República Dominicana.
- . 2004b. "Agenda básica de desarrollo del municipio de Villa González: hacia el plan estratégico 2010". Santiago. República Dominicana.
- . 2005. "Política municipal para la equidad de

- género en Villa González". Ayuntamiento de Villa González y Fundación Solidaridad. Santiago. República Dominicana.
- . 2006. "Plan estratégico de desarrollo del municipio de Villa González". 2006. Santiago. República Dominicana.
- Fukuyama, Francis 1996, "Confianza. Las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad". Editorial Atlántida. Buenos Aires.
- . 2000. "Social capital and civil society". The International Monetary Fund. Washington, D.C.
- . 2005. "La construcción del estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI". Ediciones B. Buenos Aires.
- Gabinete de Coordinación de Política Social. 2006. "Propuesta de reordenamiento institucional del sector de asistencia social". Presidencia de la República. Santo Domingo. Santo Domingo. República Dominicana. Versión Mimeo.
- Galíndez, Jesús. 1956. "La era de Trujillo: estudio casuístico de una dictadura hispanoamericana". Editorial del Pacífico. Santiago de Chile.
- Gajardo, Marcela y Jeffrey Puryear. 2003. "Formas y reformas de la educación en América Latina". PREAL. 1ª edición. Santiago de Chile.
- Grupo de Asesoría Técnica Nacional (ATN) para el Programa de Descentralización del PARME. 2003. "Descentralización, municipalización y democratización: conceptos, estrategias y relaciones". Panel "Construyendo un modelo de descentralización y municipalización dominicana". Santo Domingo. República Dominicana. Presentación gráfica no reproducida.
- González C, S. 2002. "Globalización, integración y cohesión social: el caso del Mercosur". Organización Internacional del Trabajo (OIT). [www.oit.org.pe/dial2002/documentos]
- Guridi, Luis y Juan Karlos P. De Mendiguren. 2007. "La economía social y solidaria, y el desarrollo humano local". Congreso "El desafío del desarrollo humano. Propuestas locales para otra globalización". Facultad de ciencias económicas y empresariales. Bilbao.
- Guzmán, Rolando, Lizardo, Magdalena y Rivera, E. 1998. "Estructura económica, funcional y regional del gasto público social en la República Dominicana 1978-1997". Santo Domingo. República Dominicana.
- Hahn, Frank y Martin Hollis. Ed. 1986. "Filosofía y teoría económica". Fondo de Cultura Económica. México.
- Haq, Mahbub Ul. 1995. "Reflections on human development". Oxford University Press. New York.
- Harriss, John. 2002. "Depoliticizing development: the world bank and social capital". Glasgow. Anthem Press.
- Harvey, David. 2000. "Espacios de esperanza". Ediciones Akal. España.
- Hernández, Andrés. 2006. "La teoría ética de Amartya Sen". Universidad de los Andes. Siglo del Hombre Editores. Bogotá. Colombia.
- Hernández Medina, Esther. 2005. "Tensioning democracy: participatory budgeting in the global city of São Paulo". Brown University. Providence, Rhode Island. Mimeo.
- . 2006. "Globalizing participation: "exporting" the participatory budgeting model from Brazil to the Dominican Republic". Brown University. Providence, Rhode Island. Mimeo.
- Hernández Ascanio, José. 2007. "Territorio e instituciones: un modelo complejo de desarrollo frente a la globalización". Instituto Hegoa/UPV. Congreso "El desafío del desarrollo humano. Propuestas locales para otra globalización". Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Bilbao.
- Herridge, Christine. 2004. "Impacto de las lluvias del 21 al 23 de Mayo del 2004 en la República Dominicana y Haití, tragedias y milagros". Santo Domingo. República Dominicana. [www.desastre.org.].
- Hola, Eugenia y Ana María Portugal. 1997. "La ciudadanía a debate". Ediciones de las Mujeres No.25. Isis Internacional. Santiago de Chile.
- HTS. 2003. "Programa Nacional de Gestión Ambiental (PNGA)". SEMARN/BM/PNUD. Santo Domingo. República Dominicana.
- Internacional Telecommunication Union. (ITU). 2007. "Measuring the information society 2007 ICT opportunity index and world telecommunication/ICT Indicators". [http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/ict/oi/2007/index.html].
- International Resources Group. 2004. "Análisis sobre los usuarios de aguas subterráneas de la República Dominicana." Proyecto para el fortalecimiento de las políticas para la protección ambiental. Santo Domingo. República Dominicana.
- . 2006a. "Comanejo: participación pública en las áreas protegidas de la República Dominicana." Proyecto para el fortalecimiento de las políticas para la protección ambiental. Santo Domingo. República Dominicana.
- . 2006b. "Marco Institucional de Áreas Protegidas en la República Dominicana." Proyecto para el fortalecimiento de las políticas para la protección ambiental. Santo Domingo. República Dominicana.
- Instituto de estudios de población y desarrollo. 1990. "Población, migraciones internas y desarrollo en la República Dominicana, 1950-1981". *Estudio 8*. Santo Domingo. República Dominicana.
- Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDHRI). 2006. "Las juntas de regantes, la gobernanza del riesgo". Santo Domingo. República Dominicana. [http://indrhi.gov.do]
- Jato, Rafaela, Begoña Dean. Et. al. 2006. "Conceptos y contextos de la ayuda humanitaria". Cruz

- Roja Española y Universitat Oberta de Catalunya (UOC). España.
- Jorge, Marcelo P. 1998. "Disponibilidad de los recursos hídricos superficiales en la República Dominicana". Seminario sobre la situación de los recursos hídricos. CAASD. Santo Domingo. República Dominicana. Presentación gráfica no reproducida.
- Kaufman, Robert R. y Joan M. Nelson. 2005. "Políticas de reforma educativa comparación entre países". Documentos N° 33. PREAL. Santo Domingo. República Dominicana.
- Koga, Dirce 2003. "Medidas de ciudades entre territorios de vida y territorios vividos". Editora Cortez. São Paulo Brasil.
- Klamer, Arjo. 1988. "Conversation with Amartya Sen". *Journal of economic perspectives*. Vol. 3. No. 1. Winter.
- Kliksberg, Bernado. 2002. "Repensando el desarrollo y el rol del Estado". CONARE. Santo Domingo. República Dominicana.
- Klugman, Jeni. 1994. "Decentralisation: a survey of literature from a human development perspective". [[http://hdr.undp.org/docs/publications/ocational\\_papers/oc13.htm](http://hdr.undp.org/docs/publications/ocational_papers/oc13.htm)]
- Krugman, Paul. 1992. "Geografía y comercio". Antoni Bosch Editor. Barcelona. España.
- . 1995. "Desarrollo, geografía y teoría económica". Antoni Bosch Editor. Barcelona. España.
- Laboratorio latinoamericano de evaluación de la calidad de la educación. 2001. "Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemáticas y factores asociados, para alumnos del tercer y cuarto grado de la educación básica". Santiago de Chile.
- Lahera P, Eugenio. 2004. "Política y políticas públicas". CEPAL. *Serie de Políticas Sociales no. 95. División de desarrollo social*. Santiago de Chile. [[http://www.cepal.org/publicaciones/DesarrolloSocial/6/LCL2176PE/sps95\\_lcl2176p.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/DesarrolloSocial/6/LCL2176PE/sps95_lcl2176p.pdf)].
- Lavell, Allan. 2000. "Desastres y desarrollo hacia un entendimiento de las formas de construcción social de un desastre; el caso del huracán Mitch en Centroamérica". Capítulo del libro "Del desastre al desarrollo sostenible: el caso de Mitch en Centroamérica". BID y CIDHS. San José. Costa Rica.
- Lechner, Norbert. 1999. "Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social". BID. Paris. [[http://www.desarrollohumano.cl/ex\\_tencion/bid.pdf](http://www.desarrollohumano.cl/ex_tencion/bid.pdf)].
- Limia, Manuel. 2001. "Informe sobre escenarios climáticos." Secretaría de Estado de Medio Ambiente (SEMARN). Santo Domingo. República Dominicana.
- Lister, Ruth. 1997. "Citizenship: towards a feminist synthesis". *Feminist Review No.1. Vol 57, Number 1*. P.28-48. [[http://www.siyanda.org/docs/lister\\_citizensynthesis.pdf](http://www.siyanda.org/docs/lister_citizensynthesis.pdf)].
- Liz, Roberto. 2001. "Diagnóstico de la educación Superior en la República Dominicana". San Salvador. El Salvador. [<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/116/11650204.pdf>].
- López, José Ramón. 1975. "El gran pesimismo dominicano". Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM). Santiago. República Dominicana.
- López-Calva, Luis F. y Miguel Székely (Compiladores). 2006. "Medición del desarrollo humano en México". Fondo de Cultura Económica. México.
- López C., María Margarita. 2006. "Una revisión a la participación escolar en América Latina". No. 35. PREAL. Washington. D.C.
- Maeso, Oscar y Martin Hilbert. 2006. "Centros de acceso público a las tecnología de información y comunicación en America Latina: características y desafíos". Naciones Unidas (N.U) /CEPAL. Santiago de Chile.
- McDaid Kapetsky, James. 1998. "A strategic assessment of the potential for freshwater fish farming in the Caribbean island States". FAO. [<http://www.fao.org/docrep/005/X0332B/X0332B00.HTM>].
- McPherson, Matthew. 2003. "Peasants under siege, political economy of conservation and state control in the Cordillera Central, Dominican Republic". University of Florida.
- Marshall, Alfred. 1980. "Principio de economía". Editorial Síntesis, S. A. Madrid. España
- Martínez, Radamés (Recopilador). 2002. "Aprendiendo de las experiencias de gestión local. Consorcio por la municipalidad". BID/PUCMM/ USAID. Santo Domingo. República Dominicana.
- Matías, Domingo. 2004. "Presupuesto participativo y democratización". PARME. Santo Domingo. República Dominicana.
- Medellín Torres, Pedro. 2004. "La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad". CEPAL. *Serie de Políticas Sociales no.93. División de Desarrollo Social*. Santiago de Chile. [[http://www.cepal.org/publicaciones/DesarrolloSocial/0/LCL2170PE/sps93\\_lcl2170.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/DesarrolloSocial/0/LCL2170PE/sps93_lcl2170.pdf)].
- Medina, F. 2006. "Los desafíos de la política social en América Latina y el Caribe: hacia un sistema integral de protección social". CEPAL. Santiago de Chile.
- Mendoza Reyes, María Altigracia y Elisabeth Robert. 1999. "Circuitos socioeconómicos del reciclaje en la ciudad de Santo Domingo, República Dominicana". Programa economía ambiental urbana y popular (PRECEUP), Programa Enda-Caribey Union Europea (UE). Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.globenet.org/preceup/pages/fr/chapitre/refreco/reflex/parameco/c/caa.htm>].

- Mejía-Ricart, Tirso (Ed). 2004. "Propuestas de reforma Política". CONARE. Santo Domingo. República Dominicana.
- . 2004. "Propuestas de descentralización del Estado dominicano". CONARE. Santo Domingo. República Dominicana.
- Mena, Miguel. 2007. "Lo dominicano siempre estará en movimiento". GLOBAL Vol. 4. No. 26. *Mayo-junio* 2007. FUNGLODE. Santo Domingo. República Dominicana.
- Ministerio de Medio Ambiente de Colombia. 1998. "Lineamientos para la política nacional de ordenamiento ambiental del territorio". Colombia. [[http://www.ideam.gov.co/apc-aa/img\\_upload/467567db4678d7b443628f8bc215f32d/Lineamientos\\_Ordenamiento\\_Ambiental.pdf](http://www.ideam.gov.co/apc-aa/img_upload/467567db4678d7b443628f8bc215f32d/Lineamientos_Ordenamiento_Ambiental.pdf)].
- Moncayo Jiménez, Edgar. 2002. "Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización". CEPAL, Instituto latinoamericano y del Caribe de Planificación económica y social (ILPES). Dirección de gestión del desarrollo local y regional, Naciones Unidas. Serie Gestión Pública. Santiago de Chile.
- . 2004. "Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana". Universidad Nacional de Colombia. PNUD/CEPAL. Red de Estudios Espacio y Territorio. Bogotá. Colombia.
- Morales Nieto, Jairo. 2000. "Lecturas sobre desarrollo humano sostenible local. Una propuesta de estrategia y metodologías para combatir la pobreza y elevar el bienestar en Venezuela". Mimeo.
- Morgan, Jana, Rosario Espinal. Et. al. 2007. "Cultura política de la democracia en la República Dominicana: 2006". Proyecto de opinión pública de América Latina (LAPOP). USAID-INTEC. Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.americasbarometer.org>].
- Moya-Pons, Frank. 2004. "Historia y medio ambiente en la isla de Santo Domingo". Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.jmarcano.com/mipais/>].
- Narayan, D., R. Patel, K. Schafft, A. Rademacher. Et al. 2000. "Voices or the poor: can anyone hear us?". BM. Oxford, University Press. New York.
- Narayan, D., R. Chambers, M Shah y P. Petesch. 2000. "Voices of the poor: crying out for change". BM. Oxford, University Press. New York.
- Narayan, D., P. Petesch. 2002. "Voices of the poor: for many lands". BM. Oxford, University Press. New York.
- Navarro, Juan Carlos. 2002. "¿Quiénes son los maestros? Carreras e incentivos docentes en América Latina". BID. Washington. D. C.
- Nihon Suido Consultants Co., Ltd. 2002 "Estudio sobre el mejoramiento del sistema de alcantarillado y el medio ambiente en la ciudad de Santiago en la República Dominicana". JICA - Corporación del acueducto y alcantarillado de Santiago (CORAASAN). Santo Domingo. República Dominicana.
- Noticias SIN. Antena Latina. 2007. "Vecinos de "Paraiso de Dios" viven un infierno por contaminación de plomo". Santo Domingo. República Dominicana. [[http://www.antenasin.com/noticiassin/Details.asp?id\\_article=5033](http://www.antenasin.com/noticiassin/Details.asp?id_article=5033)].
- Nussbaum, Martha C. 2003. "Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice". *Feminist Economics. Vol.9. No. 2-3, July/November. A Special Issue on Amartya Sen's Work and Ideas: a gender perspective*.
- Nussbaum, Martha y Sen, Amartya. 1996. "La Calidad de Vida". Fondo de Cultura Económica. México.
- Oficina Nacional de Estadística (ONE). 1981. "IV Censo de población y vivienda". Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.one.gov.do>].
- . 1993. "VII Censo de población y vivienda". Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.one.gov.do>].
- . 2002. "VIII Censo de población y vivienda". Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.one.gov.do>].
- . 2004. "República Dominicana en cifras 2004". Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.one.gov.do>].
- . 2005a. "Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples. (ENHOGAR)". Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.one.gov.do>].
- . 2005b. "República Dominicana en cifras 2005". Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.one.gov.do>].
- . 2006a. "Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples. (ENHOGAR)". Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.one.gov.do>].
- . 2006b. "República Dominicana en cifras 2006". Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.one.gov.do>].
- . 2007. "Algunas consideraciones sobre el envejecimiento poblacional dominicano". *Panorama Estadístico. Año 1. # 5. Julio 2007*. Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.one.gov.do>].
- Oficina de Desarrollo Humano (ODH) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2005. "Informe nacional de desarrollo humano República Dominicana: hacia una inserción mundial incluyente y renovada". Santo Domingo. República Dominicana. [<http://odh.pnud.org.do>].
- . 2006a. "Guías de aprendizaje sobre desarrollo humano. El país que somos, el país que podemos ser". Santo Domingo. República Dominicana. [<http://odh.pnud.org.do>].



- .2006b. “Foro sobre desarrollo humano 1. Áreas protegidas y desarrollo humano. ¿Por qué proteger a una iguana cuando hay niños desnutrido?”. Santo Domingo. República Dominicana. [http://odh.pnud.org.do].
- .2006c. “Evaluación de necesidades y análisis de costos para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio: El Seibo, pueblo del milenio.” Santo Domingo. República Dominicana. [http://odh.pnud.org.do].
- .2007a. “Foro sobre desarrollo humano 2. Descentralización y poder local en el desarrollo humano. El proceso de descentralización dominicano. ¿Crea ciudadanía o fomenta al clientelismo y el caciquismo?”. Santo Domingo. República Dominicana. [http://odh.pnud.org.do].
- .2007b. “Foro sobre desarrollo humano 3. Nueva ruralidad y desarrollo humano. La nueva ruralidad dominicana. ¿Sigue siendo la parte atrás de lo urbano o es una oportunidad para el desarrollo humano?”. Santo Domingo. República Dominicana. [http://odh.pnud.org.do].
- .2007c. “Foro sobre desarrollo humano 4. Desarrollo humano y descentralización del sector salud. ¿La desconcentración mejorará el bienestar de las personas o será más de lo mismo?”. Santo Domingo. República Dominicana. [http://odh.pnud.org.do].
- Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS). 1998. “Análisis sectorial de agua potable y saneamiento República Dominicana”. Santo Domingo. República Dominicana.
- .2000. “Evaluación de los servicios de agua potable y saneamiento en la República Dominicana en la década 1990-2000”. Informe de país para la evaluación mundial de abastecimiento de agua y saneamiento. CEPIS, 2000. Santo Domingo. República Dominicana.
- .2003. “Informe analítico para República Dominicana. Evaluación regional de los servicios de manejo de residuos sólidos municipales”. Santo Domingo. República Dominicana.
- Organización Mundial de la Salud. 2006. (OMS) “Informe sobre la salud en el mundo. Colaboremos por la salud”. Suiza. [www.oms.org]
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). 2006. “2nd United Nations world water development report: water, a shared responsibility”. [http://www.unesco.org/water/wwap/wwdr2/].
- Ostrom, Elinor and James Walter (Ed). 2003. “Trust and reciprocity: interdisciplinary lessons from experimental research”. Russell-Sage Foundation. New York.
- Participación Ciudadana. 2004a. “Inventario nacional de construcciones públicas paralizadas: 1960-agosto 2004”. Santo Domingo. República Dominicana. [http://www.pciudadana.com].
- .2004b. “Veinte años de impunidad: investigación de casos de corrupción en la justicia dominicana 1983-2003”. Santo Domingo. República Dominicana. [http://www.pciudadana.com/download/200206/20\_anos\_de\_impunidadpdf].
- .2008. “Primer informe de observación electoral. Elecciones presidenciales 2008”. [http://www.pciudadana.com/download/03032008\_1r\_Obs\_Electoral08.pdf]
- Peña Battle, Manuel Arturo. 1989. “Ensayos históricos”. Fundación Peña Battle. Santo Domingo. República Dominicana.
- Pérez Montás, H. 2006. “Informe actuarial y técnico sobre el régimen nacional de pensiones, determinación de los pasivos actuariales a cargo del Estado, y lineamientos de reforma de la ley 379” SEF. Santo Domingo. República Dominicana.
- Pérez, Cesar. 2003. “Descentralización, municipio y gestión urbana”. INTEC. Santo Domingo. República Dominicana.
- Pérez Ramírez, Sucre. 2002. “Legislación y procedimientos municipales en la República Dominicana”. Editora Centenario, S. A. Santo Domingo. República Dominicana.
- Piore, Michael J. y Charles F. Sabel. 1984. “The second industrial divide: possibilities for prosperity”. Basic Books. New York.
- Poder, Gloria. 1982. “Los estudios de la mujer y la crítica epistemológica a los paradigmas de las ciencias humanas”. Centro de estudios de la Mujer. Montreal. Canadá.
- Porter, Michael E. 1990. “The competitive advantage of nations”. Free Press. New York.
- Polanco, F. 2004. “¿Es la carrera de educación una opción para los jóvenes?”. EDUCA. Seminario permanente de educación. Santo Domingo. República Dominicana.
- Portes, Alejandro. 1998 “Social capital: its origins and applications in modern sociology”. *Annu. Rev. Sociol.* 1998. Vol. 24.
- Planos G., Eduardo. 2001. “Vulnerabilidad y adaptación a los cambios climáticos en el sector de los recursos hídricos de la República Dominicana”. Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARN). Santo Domingo. República Dominicana.
- Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). 2006. “Cantidad sin calidad. Un informe del progreso educativo en América Latina”. Santo Domingo. República Dominicana.
- PREAL y Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa. 2003. “Es hora de actuar. Informe de progreso educativo en Centroamérica y la República Dominicana”. Santo Domingo. República Dominicana. [http://www.oei.es/quipu/preal\_info07.pdf]

- PREAL y EDUCA 2006. "Informe de progreso educativo, República Dominicana 2006". Santo Domingo. República Dominicana. [www.educa.org.do/2005/programas/Aprendo2006/educa%20report%20card%202006.pdf].
- PREAL y UNESCO. 1998. "Financiamiento de la educación en América Latina". Santiago, Chile. [http://www.unesco.cl/esp/biblio/ediciones/64.act?menu].
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD) 1993. "Informe de desarrollo humano 1993". Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa, España y América Latina. Madrid.
- . 1994. "La dimensión política del desarrollo humano". Avance para "I Cumbre Hemisférica de Miami". Miami. Presentación gráfica no reproducida.
- . 2000. "Desarrollo humano en la República Dominicana. 2000". Santo Domingo. República Dominicana. [http://portal.onu.org.do/interfaz/main.asp?Ag=12&did=299&CategoriaNo=242&N=1].
- . 2002. Las agencias de desarrollo económico local. Edición española. España.
- . 2003. "Informe sobre desarrollo humano 2003. Los objetivos de desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza". [http://hdr.undp.org/reports/global/2003/espanol/pdf/hdr03\_sp\_complete.pdf].
- . 2004a. "A global report: reducing disaster risk, a challenge for development." [http://hdr.undp.org/].
- . 2004b. "La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas". Buenos Aires. Argentina.
- . 2006. Revista latinoamericana de desarrollo humano. *Boletín No.23*. [http://www.revista-desarrollohumano.org].
- PNUD-Bolivia. 2002. "Informe de Desarrollo Humano, Bolivia 2002". La Paz, Bolivia. [http://idh.pnud.bo/webportal/Publicaciones/InformeNacional/INDH2002/tabid/174/Default.aspx].
- PNUD-Chile. 2000. "Informe de desarrollo humano, más sociedad para gobernar el futuro". Santiago de Chile. [http://desarrollohumano.cl/informes.htm].
- . 2004. "Informe nacional de desarrollo humano: el poder: ¿para qué y para quién?". Santiago de Chile. [http://desarrollohumano.cl/informes.htm].
- PNUD-Honduras. 2006. "Informe de desarrollo humano, Honduras 2006: el estado del desarrollo humano en Honduras". Tegucigalpa. Honduras. [http://www.undp.un.hn/publicaciones\_INDH.htm].
- PNUD-Nepal. 2004. "Nepal human development report: empowerment and poverty reduction". [http://www.undp.org.np].
- PNUD-Mexico. 2002. "Informe sobre desarrollo humano, México 2002". Mexico. D. F. [http://saul.nueve.com.mx/informes/index.html].
- . 2006. "Más educación y menos trabajo infantil. Dos metas que convergen". Santiago de Chile. [http://www.preal.org/Biblioteca.asp?Id\_Carpeta=65&Camino=63%7Cpreal%20publicaciones/65%7CSerie%20Pol%3%ADTicas].
- Putman, Robert. 1993. "Making democracy work: civic traditions in modern Italy". Princeton. University Press. New York.
- Quezada, Tirsis. 2002. "Las relaciones Estado-sociedad civil en la República Dominicana". INTEC-BID. Santo Domingo. República Dominicana.
- Rabotnikof, Nora. 2001. "La caracterización de la sociedad civil. Perspectiva de los bancos multilaterales de desarrollo". *Nueva Sociedad. No. 171. Enero- Febrero 2001. P. 101-119*. Caracas. Venezuela.
- Ramos, Josefina. 2006. "Los ayuntamientos en cifras, 1995-2005". Santo Domingo. República Dominicana.
- Ranis, Gustav. 2004. "The evolution of development thinking: theory and policy". *Economic growth center. Yale University Center. Discussion Paper No. 886*. [http://www.yale.edu/leitner/SSRN-id551645.pdf].
- Rathe, Magdalena. 2005. "Análisis de las cuentas nacionales de salud en República Dominicana 2002". Fundación Plenitud. Santo Domingo. República Dominicana. [http://www.arsensa.gov.do/documentos/cuentas\_nacionales\_salud\_2002.pdf].
- Rawls, John. 2004. "El liberalismo político". Editora Crítica. Barcelona. España.
- . 1995. "Teoría de la justicia". Ed. Fondo de Cultura Económica. México. D.F.
- . 1988. "Libertad, igualdad y derecho". Editorial Ariel. Barcelona. España.
- Ribot, Jesse. 2002. "La descentralización democrática de los recursos naturales: la institucionalización de la participación popular". World resources institute. Washington. D. C. [http://pdf.wri.org/ddnr\_spanish.pdf].
- Rivera Cira, Tirza. 2000. "El Sector justicia y la reforma judicial en la República Dominicana". FINJUS. Santo Domingo. República Dominicana.
- Rivero V, Roger. 2001. "Evaluación preliminar del impacto de los cambios climáticos sobre la agricultura y los bosques de la República Dominicana". SEMARN. Santo Domingo. República Dominicana.
- Robeyns, Ingrid. 2004. "The capacity approach: a theoretical survey". *Journal of Human Development, vol V. No1. p. 93-114*. Oxford University Press.
- Rodríguez Demorizi, Emilio. (Ed). 1963. "Los papeles de Pedro Francisco Bonó". Santo Domingo. República Dominicana.

- Roemer, John. 1995. "Equality and responsibility". *Boston Review*. Vol. 20, April-May. University of Illinois Press.
- .2000. "Equalizing opportunities for human development in one country". Technical Paper Series POV-106. Sustainable Development Department. Inter-American Development Bank. Washington, D.C.
- Rojas, Eduardo y Robert Daughthers (Editores). 1998. "La ciudad en el siglo XXI. Experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina". BID. Washington, D.C
- Rojas, Fernando. 2002. "Las inversiones locales y la responsabilidad creciente de los ayuntamientos en la perspectiva de los gastos públicos". Taller sobre la gestión municipal del desarrollo y de las inversiones locales. ONAPLAN-GTZ-KFW. Santo Domingo. República Dominicana. Presentación grafica no reproducida.
- Rosa, Chanel Mateo. 2006. "El régimen subsidiado de seguridad social en salud: puede ser un instrumento efectivo de política social". Seguro Nacional de Salud (SENASA). Santo Domingo. República Dominicana.
- Rosenthal, Gert. 2005. "Haití: long and short term development issues". ECLAC/Naciones Unidas. [<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/23303/L683-ing.pdf>].
- Sachs, Jeffrey. 2003. "Las instituciones son importantes, pero no para todo. No debe subestimarse el papel que cumplen la geografía y los recursos naturales en el desarrollo". *Finanzas y Desarrollo*. Vol. 40. No. 2. FMI. Washington D.C. [<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2003/06/pdf/sachs.pdf>].
- Sáenz, Alicia. Et al.2005. "La calidad del gasto público en desarrollo humano e infraestructura básica en Centroamérica. Managua, Nicaragua". Instituto de investigación y consultorías económicas y sociales. [[http://www.caasies.org/ca1/Documentos/Re\\_22.PDF](http://www.caasies.org/ca1/Documentos/Re_22.PDF)].
- Santana, Isidoro. 2004. "Gasto público y salario magisterial". Anuario pedagógico 6. Centro Cultural Poveda. Santo Domingo. República Dominicana.
- .2004b. "Educación privada con políticas públicas". EDUCA: Seminario permanente de educación. Santo Domingo. República Dominicana.
- .2002. "Breve análisis del desarrollo de las inversiones municipales/locales en la República Dominicana (1995-2001)". Taller sobre la gestión municipal del desarrollo y de las inversiones locales. ONAPLAN-GTZ-KFW, Santo Domingo. República Dominicana.
- .2000a. "Los problemas de la política fiscal". Seminario de la Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios. Santo Domingo. República Dominicana.
- .2000b. "El gasto fiscal en algunos servicios públicos por provincias". GTZ. Santo Domingo. República Dominicana.
- .1986. "Participación de la población rural en la tributación y los beneficios del gasto público". *Revista Tributación*. No. 47/48. INCAT. Santo Domingo. República Dominicana.
- Secretaría de Estado de Educación (SEE). 2005. "Los objetivos del milenio, documento para discusión". Santo Domingo. República Dominicana. [[www.see.gov.do](http://www.see.gov.do)]
- Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología. (SEESCyT). 2006 a. "Informe general sobre estadísticas de educación superior 1989-2005". Santo Domingo. República Dominicana. [[www.seescyt.gov.do](http://www.seescyt.gov.do)]
- .2006b. "Informe general sobre estadísticas de educación superior 2004-2005". Santo Domingo. República Dominicana. [[www.seescyt.gov.do](http://www.seescyt.gov.do)]
- Secretaría de Estado de Trabajo (SET).2006. "Estadísticas laborales 2005". *Boletín N° 8*. Santo Domingo. República Dominicana. [[www.set.gov.do](http://www.set.gov.do)].
- Secretaría de Estado de Salud y Asistencial Social. (SESPAS) 2005a. "Informe memoria de los establecimientos de salud". Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.sespas.gov.do>].
- .2005b. "Modelo de contratos y convenios de gestión para la atención a las personas". Mimeo. Santo Domingo. República Dominicana.
- . 2006a "Informe general del primer concurso público 001-2006". Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.sespas.gov.do>]
- . 2006b. "Modelo de red de los servicios regionales de salud. Una guía para el desarrollo de los servicios de salud para la atención a las personas". Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.sespas.gov.do>].
- . 2006d. "Plan decenal de salud 2006-2015. Un acuerdo nacional por la excelencia de la salud". Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.sespas.gov.do>].
- .2007. "Listado de centros privados habilitados". Santo Domingo. República Dominicana [[www.sespas.gov.do](http://www.sespas.gov.do)]
- SESPAS y Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud (CERSS).2005. "Anuario estadístico de salud 2003-2004". Santo Domingo. República Dominicana.
- .2006. "Informe de situación de salud de República Dominicana 2003". Santo Domingo. República Dominicana.
- SESPAS y OPS. 2007. "Información de recursos humanos en salud de Centroamérica y República Dominicana". Santo Domingo. República Dominicana.
- SESPAS y Dirección General de Epidemiología

- (DIGEPI). 2006. "Informe de Tolerancia 0". Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.sespasdigepi.gob.do/>]
- Secretariado Técnico de la Presidencia (STP). 2001a. "Plan nacional de gestión de riesgos". unidad ejecutora sectorial del subprograma de prevención de desastres. Santo Domingo. República Dominicana.
- . 2001c. "Diseño del sistema nacional de prevención, mitigación y respuesta- PMR (Gestión de Riesgos)". BID. Santo Domingo. República Dominicana.
- . 2001d. "Plan de capacitación institucional en gestión de riesgos". BID. Santo Domingo. República Dominicana.
- STP y Programa de reconstrucción y mejoramiento ante los efectos del huracán George. 2000. "Diagnóstico de la situación del ordenamiento territorial en la República Dominicana y su enfoque a prevención, mitigación y respuesta ante desastres en las regiones Norte Sur y Este". Santo Domingo. República Dominicana. Mimeo.
- Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARN). 2004. "Política forestal Nacional 2000-2004". Santo Domingo. República Dominicana. [[www.medioambiente.gov.do/](http://www.medioambiente.gov.do/)].
- . 2004b. "Memoria y rendición de cuentas 2000-2004". Santo Domingo. República Dominicana. [[www.medioambiente.gov.do/](http://www.medioambiente.gov.do/)].
- . 2004c. "Estadísticas ambientales de América Latina y el Caribe, caso República Dominicana". Santo Domingo. República Dominicana. [[www.medioambiente.gov.do/](http://www.medioambiente.gov.do/)].
- . 2004d. "Atlas de recursos Naturales". Santo Domingo. República Dominicana. [[www.medioambiente.gov.do/](http://www.medioambiente.gov.do/)].
- SEMARN y Fundación Moscoso Puello. 2002. "Evaluación ecológica integrada parque nacional Juan B. Pérez Rancier (Valle Nuevo)". Santo Domingo. República Dominicana.
- SEMARN y PNUD. 2007. "Inventario de plaguicidas". Santo Domingo. República Dominicana.
- SEMARN y Abt Associates Inc. 2003. "Diagnóstico ambiental y análisis económico/fiscal". Vol. 3. Santo Domingo. República Dominicana.
- SEEA, 2003. "Integrated environmental and economic accounting 2003." División de estadísticas de las Naciones Unidas (NU). [<http://unstats.un.org/unsd/envAccounting/sea.htm>].
- Sen, Amartya. 1986. "Los tontos racionales: una crítica de los fundamentos conductistas de la teoría económica". Filosofía y teoría económica. Fondo de cultura económica. México. [<http://portal.onu.org.do/contenidos/archivos/Los%20tontos%20racionales.PDF>].
- . 1989. "Sobre ética y economía". Ciencias sociales. Alianza Editorial. España.
- . 1997. "Human capital and human capability". En Sakiko Fukuda-Parr, A.K. Shiva Kumar, eds. "Readings in human development." 2003. New Delhi. Oxford University Press.
- . 1998a. "Bienestar, justicia y mercado". Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma de Barcelona. España. [<http://portal.onu.org.do/contenidos/archivos/Bienestar,%20justicia%20y%20mercado%20%20D%20Salcedo.pdf>]
- . 1998b. "The possibility of social choice". Trinity College. Cambridge. Kingdon. [<http://portal.onu.org.do/contenidos/archivos/The%20possibility%20of%20social%20choice.1.pdf>].
- . 1999a. "Desarrollo y libertad". Barcelona. [<http://portal.onu.org.do/contenidos/archivos/Introducción.%20Desarrollo%20y%20Libertad.%20Amartya%20Sen..pdf>].
- . 2002. "Rationality and freedom". Harvard University Press. Cambridge. Massachusetts.
- . 2003a. "Nuevo examen de la desigualdad". Ciencias Sociales. España.
- . 2003b. "¿Que impacto puede tener la ética?". Reunión Internacional sobre "Ética y Desarrollo". BID Noruega. [<http://www.iadb.org/Etica/sp4321/DocHit.cfm?DocIndex=1066>].
- . 2003c. "Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI". [<http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=print&sid=392>].
- Scott, Tim. 2006. "Decentralization and human development: findings and recommendations from a review of national human development reports". United Nations Development Programme. National Human Development Report Unit y Bureau for Development Policy.
- Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne. 2006. "La política de las políticas, progreso económico y social de América Latina". BID. Washington D. C. [<http://www.iadb.org/>].
- . 2006. "Environmental management plan, Pueblo Viejo project". Arlington, VA.
- Securities and Exchange Commission 2005. "Pueblo Viejo project province of Sanchez Ramirez. Dominican Republic technical report and qualified persons review". Placer Dome Inc. Washington, D.C. [[http://excite.brand.edgaronline.com/EFX\\_dll/EDGARpro.dll?FetchFilingHTML1?SessionID=6-TbINVjuQTCw\\_B&ID=3981126](http://excite.brand.edgaronline.com/EFX_dll/EDGARpro.dll?FetchFilingHTML1?SessionID=6-TbINVjuQTCw_B&ID=3981126)].
- Servicios de Noticias Diario Digital RD. 2007. "Haina es un infierno en el paraíso". Santo Domingo. República Dominicana. Santo Domingo. República Dominicana. [[http://www.diariodigital.com.do/?module=displaystory&story\\_id=12771&format=html](http://www.diariodigital.com.do/?module=displaystory&story_id=12771&format=html)].
- Silié, Ruben. 2003. "La nueva inmigración haitiana". FLACSO Santo Domingo. República Dominicana.

- nicana. [[http://www.yorku.ca/cerlac/migration/Ruben\\_Silie.PDF](http://www.yorku.ca/cerlac/migration/Ruben_Silie.PDF)].
- Silié, Rubén, César Cuello y Manuel Mejía. 2002. "Estudio sobre la calidad de la educación superior en la República Dominicana". Santo Domingo. República Dominicana. Mimeo.
- Stewart, Frances y Gustav Ranis. 1994. "Decentralization in Chile". Occasional Paper 14. [[http://hdr.undp.org/docs/publications/occasional\\_papers/oc14.htm](http://hdr.undp.org/docs/publications/occasional_papers/oc14.htm)].
- Stiglitz, Joseph. 1999. "Participación y desarrollo: perspectivas desde el paradigma integral de desarrollo". *Revista Instituciones y Desarrollo*. No.7, 2000. Instituto internacional de gobernabilidad (IIGO). Barcelona. [<http://www.iigov.org/revista/7/participacion.pdf>].
- Sobrinho, Jaime. 2005. "Competitividad territorial: ámbitos e indicadores de análisis; economía, sociedad y territorio". Toluca. México.
- Superintendencia de Pensiones (SIPEN). 2007a. "Sistema dominicano de pensiones". *Boletín Trimestral N° 1*. Santo Domingo. República Dominicana. [[www.sipen.gov.do](http://www.sipen.gov.do)]
- . 2007b. "Resumen estadístico provisional al 31 de julio de 2007". Santo Domingo. República Dominicana. [[www.sipen.gov.do](http://www.sipen.gov.do)].
- Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISARIL). 2007. "Catálogo de cobertura del PDSS". Santo Domingo. República Dominicana. [[www.sisaril.gov.do](http://www.sisaril.gov.do)]
- SRK Consulting. 2001. "Pueblo Viejo integrated mine project, baseline environmental analysis and assessment". Trade and Development Agency. Arlington, VA.
- Tahal Consultores y CAASD. 2004. "Diagnóstico de la calidad del agua en el Distrito Nacional". Santo Domingo. República Dominicana.
- Tejada Holguín, Ramón. 2002. "Participación ciudadana y descentralización en América Latina: avances, problemas, desafíos y prácticas ejemplares". INDES/BID INTEC. Santo Domingo. República Dominicana.
- . 2006. "Ojo de águila con los movilizad@s". Periódico El Caribe del 4 de mayo del 2006. Santo Domingo. República Dominicana. [[http://www.elcaribecdn.com/articulo\\_multimedios.aspx?id=84859&guid=E6A739B561AF4C199F6F7BDB64344FE4&Seccion=134](http://www.elcaribecdn.com/articulo_multimedios.aspx?id=84859&guid=E6A739B561AF4C199F6F7BDB64344FE4&Seccion=134)].
- . 2007. "Presupuestos participativos: entre el fortalecimiento del tejido social y la consolidación del clientelismo". Santo Domingo. República Dominicana. [<http://desdeelpaisdealicia.blogspot.com/search/label/Presupuesto%20Participativo>].
- Tejada, Ramón y Jeffrey Lizardo. 2004. "Los nudos de la pobreza en tres barrios del Distrito Nacional". Centro Juan Montalvo. Santo Domingo. República Dominicana. Mimeo.
- . 2006. "Los nudos de la pobreza y cómo desatarlos". Centro Juan Montalvo. Santo Domingo. República Dominicana. [<http://desdeelpaisdealicia.blogspot.com/>].
- Tesorería de la Seguridad Social (TSS). 2007. "Cambios en los porcentajes y topes salariales". Santo Domingo. República Dominicana. [[www.sisaril.gov.do](http://www.sisaril.gov.do)].
- . 2007. "Primera dispersión del seguro familiar de salud. 14 de septiembre 2007". Santo Domingo. República Dominicana. [[www.sisaril.gov.do](http://www.sisaril.gov.do)]
- Torres, Jenny y Juan Luis Corporán. 2005. "Diagnóstico de circunscripción tres del Distrito Nacional. Una historia de exclusión". Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo. Santo Domingo. República Dominicana.
- Troncoso, Bolívar. 1992. "Regiones geomorfológicas de la isla Española o Santo Domingo". *Publicación de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) Vol. DCLXXXII. Cuarta Edición*. Santo Domingo. República Dominicana. [<http://uasd.edu.do/>].
- UN Millennium Project. "Intervenciones sobre los objetivos de desarrollo del milenio del sector". 2005. [<http://www.unmillenniumproject.org/documents/spanish-appendixes-highres.pdf>].
- Unidad Nacional de Seguimiento y Asistencia Técnica del Presupuesto Participativo. 2006. "Cómo hacer presupuesto participativo. Guía y herramientas". Segunda Edición. Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.fedomu.org.do/pp/guiapp.htm>].
- United Nations Statistics Division. 2006. "Water accounting for integrated water resource management". Report of the user-producer conference. [<http://unstats.un.org/unsd/envaccounting/ceea/Plmeetings/iodupc.htm>].
- United States Agency for International Development (USAID) e International Resources Group (IRG). Dominican Republic Mission. 2001. "Perfil Ambiental de la República Dominicana". EPIQ/ USAID. Santo Domingo. República Dominicana.
- . 2002. "Reevaluación de la disponibilidad de agua subterránea en la República Dominicana." Environmental policy and institutional strengthening indefinite quantity contract (EPIQ) / USAID. Santo Domingo. República Dominicana.
- . 2003. "El Sistema de Justicia Nacional en la República Dominicana". *Proyecto Justicia y Gobernabilidad*. Santo Domingo. República Dominicana.
- Univision.com. 2007. "Infierno en el "Paraíso de Dios" Sufren por contaminación de plomo". [<http://www.univision.com/content/content.jhtml?chid=3&schid=181&secid=197&cid=1113214&pagenum=1>].
- Veras Soares, Fabio. "Universalización o focalización, un falso dilema". Centro Internacional de Pobreza. IPEA/PNUD.

- Victory Molne, Catalina. 2000. "Gobiernos municipales y desarrollo local en Iberoamérica". Unión iberoamericana de municipalistas. CEMCI. Granada. España.
- Vicioso, Felipe e Indhira De Jesús. 2006. "Situación de la información sobre recursos hídricos en la República Dominicana". GTZ. Santo Domingo. República Dominicana.
- Villalona, Maribel. 2004. "Dentro o fuera: bordeando los límites de Santo Domingo". "Globalización e intermediación urbana en América Latina". FLACSO. Santo Domingo. República Dominicana.
- Wartenberg, T. 1990. "The forms of power: from domination to transformation". Temple University Press. Philadelphia.
- Wolfensohn, James D. y François Bourguignon. 2004. "Development and poverty reduction: looking back, looking ahead". [<http://www.worldbank.org/ambc/lookingbacklookingahead.pdf#search=%22wolfensohn%20Bourguignon%22>].
- Wolff, Lawrence, Pablo González y Juan Carlos Navarro. 2002. "Educación privada y política pública en América Latina". BID. Santiago de Chile.
- Villalba, Unai. 2007a. "Participación y desarrollo: ¿capital social y/o empoderamiento?" Congreso "El desafío del desarrollo humano. Propuestas locales para otra globalización". Bilbao.
- . 2007b. "Condiciones para una participación emancipadora en el desarrollo". Congreso "El desafío del desarrollo humano. Propuestas locales para otra globalización". Bilbao.
- Yohe, G., Malone, E., Brenkert, A., Schlesinger, M., Meij, H., Xing, X. y Lee, D. 2006. "A synthetic assessment of the global distribution of vulnerability to climate change from the IPCC, perspective that reflects exposure and adaptive capacity". Columbia University. New York. [<http://ciesin.columbia.edu/data/climate/25/09/06.http://www.statistics.gov.uk/ci/nscl.asp?id=6810>].
- Yunén Z., Rafael Emilio. 1985. "La isla como es: hipótesis para comprobación". PUCMM. Santiago. República Dominicana.
- Yuval-Davis, Nira. 1997. "Women, citizenship and difference". *Feminist Review* No. 57.
- Zaglul, Antonio. 1975. "Apuntes". Santo Domingo. República Dominicana.
- Zamudio, F. y otros. 2006. "Análisis comparativo del desarrollo humano en los Estados de Chihuahua y Sinaloa, 1995-2000". *Región y Sociedad, enero-abril, año/vol XVIII. No. 035*. Colegio de Sonora. México.

## Páginas Web

- Acción para la Educación Básica, Inc. (EDUCA). [<http://www.educa.org.do>].
- Asociación de Agentes de Desarrollo (AAD). [[www.ziport.com/aad/somos.html](http://www.ziport.com/aad/somos.html)].
- Administradora de Subsidios Sociales (ADESS). [<http://www.adess.gov.do/app/>].
- Asociación Dominicana de Mitigación de Desastres (ADMD). [<http://www.desastre.org>].
- Línea de Abonado Digital Asimétrica (ADSL). [[www.bloginformatico.com/adsl-linea-de-abonado-digitalasimetrica](http://www.bloginformatico.com/adsl-linea-de-abonado-digitalasimetrica)].
- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). [[www.aecid.es](http://www.aecid.es)].
- Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA). [<http://www.jicadn.org>].
- Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN). [<http://www.adn.gov.do>].
- Banco Central de la República Dominicana (BCRD). [[www.bancentral.gov.do](http://www.bancentral.gov.do)].
- Banco Mundial (BM). [[www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)].
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). [<http://www.iadb.org>].
- Caribbean Community Secretariat Statistics Programme (CARICOM). [<http://www.caricomstats.org>].
- Centro Cultural Poveda. [<http://www.centropoveda.org>].
- Centro de Estudios Sociales P. Juan Montalvo. [<http://www.centrojuanmontalvo.org.do>].
- Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA). [<http://www.cieca.org>].
- Congreso Nacional de República Dominicana. [<http://www.congreso.gov.do>].
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). [[www.eclac.org](http://www.eclac.org)].
- Consejo Nacional de Población y Familia (CONAPOFA). [<http://www.conapofa.gov.do/>].
- Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS). [[www.cnss.gov.do](http://www.cnss.gov.do)].
- Consejo Nacional de Asuntos Urbanos (CONAU). [[www.dataurbana.gov.do/](http://www.dataurbana.gov.do/)].
- Consejo Nacional para la Reforma del Estado (CONARE). [[www.reforma.gov.do](http://www.reforma.gov.do)].
- Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD). [[www.caasd.gov.do](http://www.caasd.gov.do)].
- Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE). [[www.cdeee.gov.do](http://www.cdeee.gov.do)].
- Consejo Estatal del Azúcar (CEA). [[www.cea.gov.do](http://www.cea.gov.do)].
- Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (CEI-RD). [[www.cedopex.gov.do](http://www.cedopex.gov.do)].
- Centro de Estudios Demográficos (CESDEM). [[www.cesdem.com](http://www.cesdem.com)].
- Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR). [[www.ceur.net](http://www.ceur.net)].

- Centro de Investigaciones y Estudios Sociales (CIES). [[www.cies.edu.ni/](http://www.cies.edu.ni/)].
- Comisión Nacional para la Sociedad de la Información y el Conocimiento (CNSIC). [[www.cnsic.org.do/](http://www.cnsic.org.do/)].
- Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS). [[www.cnss.gov.do/](http://www.cnss.gov.do/)].
- Comisión Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE). [[www.cnzfe.gov.do/](http://www.cnzfe.gov.do/)].
- Consejo Nacional de Población y Familia (CONAPOFA). [[www.conapofa.gov.do/](http://www.conapofa.gov.do/)].
- Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE). [[www.reforma.gov.do/](http://www.reforma.gov.do/)].
- Consejo Nacional de Asuntos Urbanos (CONAU). [[www.dataurbana.gov.do/](http://www.dataurbana.gov.do/)].
- Despacho de la Primera Dama (DEPRIDAM). [[www.primeradama.gob.do/](http://www.primeradama.gob.do/)].
- Dirección General de Impuestos Internos (DGII). [[www.dgii.gov.do/](http://www.dgii.gov.do/)].
- Dirección General de Epidemiología (DIGEPI). [<http://www.sespasdigepi.gob.do/>].
- Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU). [[www.fedomu.org.do/](http://www.fedomu.org.do/)].
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). [<http://www.flacso.org/>].
- Fundación Global Democracia y Desarrollo (FUNGLODE). [[www.funglode.org/](http://www.funglode.org/)].
- Fondo Monetario Internacional (FMI). [[www.imf.org](http://www.imf.org)].
- Instituto Agrario Dominicano (IAD). [[www.iad.gob.do/](http://www.iad.gob.do/)].
- Instituto de Desarrollo de la Economía Asociativa (IDEAC). [[www.ideac.org.do/](http://www.ideac.org.do/)].
- Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS). [[www.idss.org.do/](http://www.idss.org.do/)].
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). [[www.iica.int/](http://www.iica.int/)].
- Instituto Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (INAPA). [[www.inapa.gob.do/](http://www.inapa.gob.do/)].
- Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL). [[www.indotel.gob.do/](http://www.indotel.gob.do/)].
- Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI). [[www.indrhi.gov.do/](http://www.indrhi.gov.do/)].
- Instituto Tecnológico de Las Américas (ITLA). [[www.itla.edu.do/](http://www.itla.edu.do/)].
- Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC). [<http://www.intec.edu.do/>].
- Internacional Telecommunication Union (ITU). [<http://www.itu.int/>].
- Junta Central Electoral (JCE). [[www.jce.do/](http://www.jce.do/)].
- Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). [[www.fao.org/index\\_es.html](http://www.fao.org/index_es.html)].
- Proyecto de Opinión Pública Latinoamericana (LAPOP). [<http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/>].
- National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA). [[www.noaa.gov/](http://www.noaa.gov/)].
- Oficina de Desarrollo Humano (ODH). [<http://odh.pnud.org.do/>].
- Oficina Nacional de Estadística (ONE). [[www.one.gov.do/](http://www.one.gov.do/)].
- Organización Panamericana de la Salud (OPS). [[www.ops.org.do/](http://www.ops.org.do/)].
- Organización Mundial de la Salud (OMS). [[www.oms.org/](http://www.oms.org/)].
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). [<http://www.unesco.org/>].
- Organización de Estados Americanos (OEA). [[www.oas.org/](http://www.oas.org/)].
- Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN). [[www.onaplan.gov.do/](http://www.onaplan.gov.do/)].
- Oficinas Provinciales de la Mujer (OPM). [[www.mujer.gov.do/](http://www.mujer.gov.do/)].
- Oficina Técnica de Transporte Terrestre (OTTT). [[www.ottt.gov.do/](http://www.ottt.gov.do/)].
- Participación Ciudadana. [<http://www.pciudadana.com/>].
- Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME). [<http://www.parme.gov.do/>].
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) [<http://www.undp.org/spanish/>].
- Programa Mundial de Alimentos (PMA). [[www.wfp.org/](http://www.wfp.org/)].
- Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). [[www.preal.org/](http://www.preal.org/)].
- Radio Luz. [<http://www.radioluzimpacto.com/>].
- Secretaría de Estado de Agricultura (SEA). [[www.agricultura.gov.do/](http://www.agricultura.gov.do/)].
- Secretaría de Estado de Educación (SEE). [[www.see.gov.do/](http://www.see.gov.do/)].
- Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SEESCyT). [[www.seescyt.gov.do/](http://www.seescyt.gov.do/)].
- Secretaría de Estado de Trabajo (SET). [[www.set.gov.do/](http://www.set.gov.do/)].
- Secretaría de Estado de Salud y Asistencial Social (SESPAS). [<http://www.sespas.gov.do/>].
- Secretariado Técnico de la Presidencia (STP). [[www.stp.gov.do/](http://www.stp.gov.do/)].
- Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARN). [[www.medioambiente.gov.do/](http://www.medioambiente.gov.do/)].
- Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISARIL). [[www.sisaril.gov.do/](http://www.sisaril.gov.do/)].
- Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD). [[www.stp.gov.do/](http://www.stp.gov.do/)].
- Secretaría de Estado de la Juventud (SEJ). [[www.juventud.gov.do/](http://www.juventud.gov.do/)].
- Secretaría de Estado de la Mujer (SEM). [[www.mujer.gov.do/](http://www.mujer.gov.do/)].
- Seguro Nacional de Salud (SENASA). [<http://www.ars.senasa.gov.do/>].
- Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones (SEOPC). [[www.seopc.gov.do/](http://www.seopc.gov.do/)].

- Superintendencia de Seguros de la República Dominicana (SIPEN). [<http://www.sipen.gov.do/>].
- Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD). [[www.uasd.edu.do](http://www.uasd.edu.do/)].
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). [[www.unicef.org](http://www.unicef.org/)].
- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). [[www.usaid.gov/espanol/](http://www.usaid.gov/espanol/)].
- World Economic Forum. [<http://www.weforum.org/en/index.htm>]

## Referencias estadísticas

---

- Censo Nacional 2002. “VIII Censo de población y vivienda”. Oficina Nacional de Estadística (ONE). Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.one.gov.do/>].
- DEMOS. “La democracia vulnerable: insatisfacción y desconfianza”. 1994-2006. Brea, Ramonina, Isis Duarte y Mitchell Seligson. 2005. Santo Domingo. República Dominicana.
- ENCOVI. “Encuesta nacional sobre condiciones de vida”. Banco Mundial (BM) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2004. [<http://www.worldbank.org/html/prdph/lsms/country/guat/docs/Household%20Codebook.pdf>].
- ENDESA. “Encuesta nacional de demografía y salud”. Centro de Estudios Sociales y Demográficos. (CESDEM) 2003. Editora Gente. Santo Domingo. República Dominicana. [[www.cesdem.com](http://www.cesdem.com)]
- ENFT. “Encuesta nacional de la fuerza de trabajo 2000-2006”. Banco Central de la República Dominicana (BCRD). Santo Domingo. República Dominicana. [[http://www.bancentral.gov.do/publicaciones\\_economicas.asp](http://www.bancentral.gov.do/publicaciones_economicas.asp)]
- ENHOGAR. “Encuesta nacional de hogares de propósitos múltiples”. Oficina Nacional de Estadística (ONE). 2006. Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.one.gov.do/>].
- FPOBRESIG “Sistema de información geográfica de pobreza en la República Dominicana”. 2005. ONAPLAN. Santo Domingo. República Dominicana. [[www.onaplan.gov.do](http://www.onaplan.gov.do/)].
- LAPOP. “Proyecto de opinión pública de América Latina”. USAID-INTEC. Santo Domingo. República Dominicana. [<http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/>]
- SIGpaS3. “Programa de reforzamiento del sistema de salud de la República Dominicana”. 2003. UE. ONFED. SESPAS. Santo Domingo. República Dominicana.
- SIUBEN “Sistema único de beneficiarios”. Gabinete Coordinador de la Política Social (GASO). 2005. Santo Domingo. República Dominicana. [<http://www.gabsocial.gov.do/>].



**Anexos**

**Anexo I.1 Tasas de crecimiento del PIB en América Latina y el Caribe, 1951-2005, para los países con información disponible**

Países	Media		Desviación estándar		Coeficiente variación	
	1951-2005	Posición	1951-2005	Posición	1951-2005	Posición
Rep. Dom	5.1	1	4.9	13	1.0	7
Panamá	4.8	2	4.3	9	0.9	5
Brasil	4.8	3	4.1	8	0.8	4
México	4.6	4	3.3	3	0.7	2
Ecuador	4.6	5	4.5	11	1.0	7
Colombia	4.2	6	2.1	1	0.5	1
Paraguay	4.1	7	3.5	4	0.9	5
Chile	4.0	8	5.0	15	1.2	10
Venezuela	4.0	9	5.3	17	1.3	12
Honduras	3.9	10	3.8	6	1.0	7
Guatemala	3.9	11	2.5	2	0.7	2
Perú	3.7	12	4.9	13	1.3	12
El Salvador	3.3	13	4.0	7	1.2	10
Nicaragua	2.9	14	6.5	18	2.3	17
Bolivia	2.8	15	3.6	5	1.3	12
Argentina	2.6	16	5.2	16	2.0	15
Uruguay	2.0	17	4.4	10	2.2	16
Haití	1.3	18	4.7	12	3.6	18

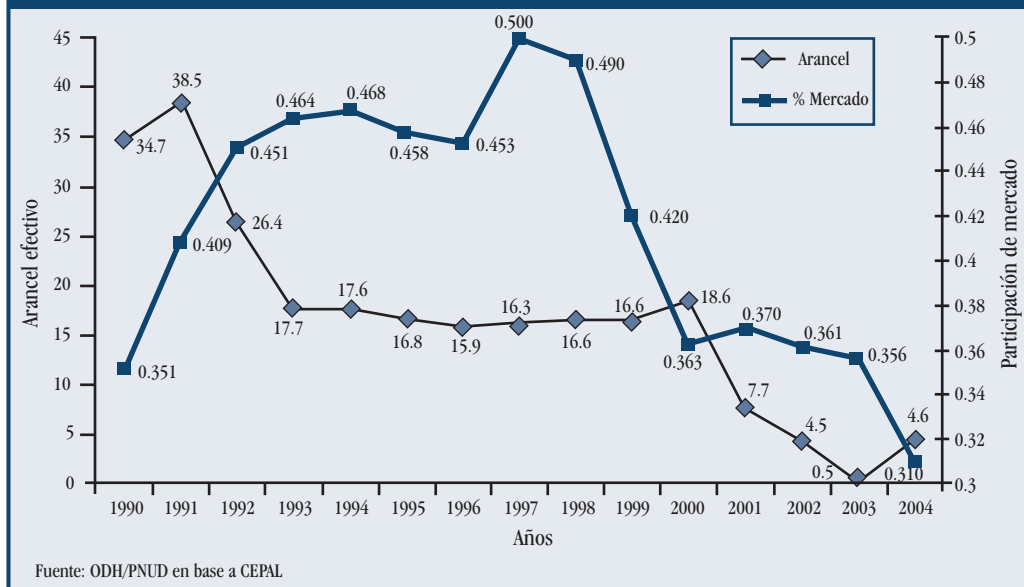
Fuente: ODH/PNUD en base a CEPAL

**Anexo I.2 Tasas de crecimiento del PIB en América Latina y el Caribe, 1961-2005, para los países con información disponible**

Países	Media		Desviación estándar		Coeficiente variación	
	1961-2005	Posición	1961-2005	Posición	1961-2005	Posición
Rep. Dominicana	4.9	1	5.1	16	1.04	10
Panamá	4.9	2	4.5	12	0.93	8
Costa Rica	4.8	3	3.4	4	0.70	3
Brasil	4.5	4	4.3	10	0.95	9
Ecuador	4.5	5	4.8	14	1.06	11
México	4.4	6	3.5	5	0.80	4
Paraguay	4.2	7	3.6	6	0.85	5
Chile	4.2	8	5.2	17	1.24	12
Colombia	4.1	9	2.1	1	0.52	1
Honduras	4.1	10	3.8	7	0.92	7
Guatemala	3.9	11	2.6	2	0.67	2
Trinidad y Tobago	3.5	12	5.0	15	1.40	13
Perú	3.4	13	5.2	17	1.52	15
Bolivia	3.3	14	2.9	3	0.88	6
Venezuela	3.2	15	5.3	19	1.65	16
El Salvador	3.0	16	4.3	10	1.42	14
Argentina	2.6	17	5.3	19	2.03	18
Nicaragua	2.3	18	6.6	22	2.91	20
Jamaica	2.1	19	4.0	8	1.88	17
Uruguay	2.0	20	4.5	12	2.26	19
Guyana	1.6	21	5.4	21	3.47	22
Haití	1.3	22	4.2	9	3.28	21

Fuente: ODH/PNUD en base a CEPAL

Anexo I.3 | Arancel efectivo y participación de mercado en Estados Unidos, 1990-2004

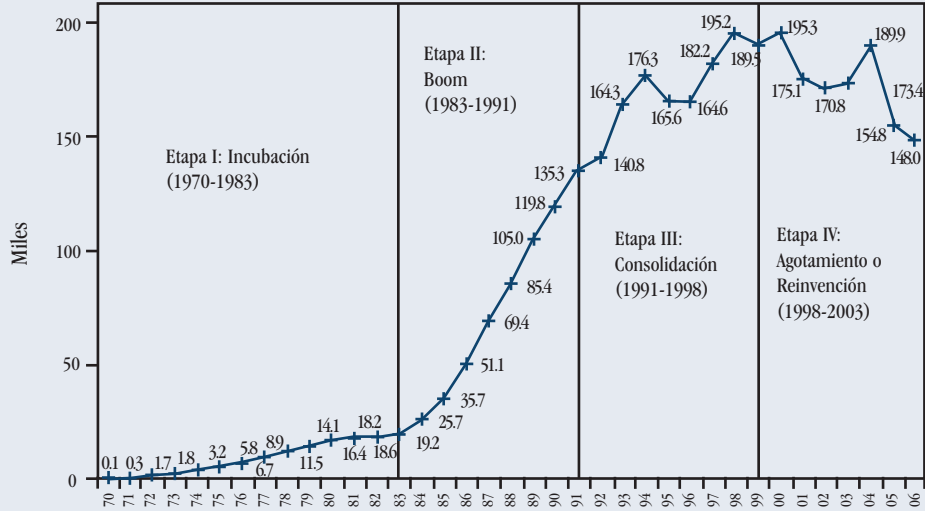


Anexo I.4 | Llegadas de no residentes a República Dominicana, 1993-2007

Años	No residentes	Dominicanos	Extranjeros	Estadía no residentes extranjeros	Estadía no residentes dominicanos	Días que pasan no residentes	Ingresos de balanza de pagos	Gasto promedio diario por arribos según ingreso de balanza de pagos en dólares		
								Nominal	Real según IPC de EE.UU.	IPC de EE.UU (100=1993)
1993	1,509,035	258,040	1,250,995	10.2	15.6	16,755,784	1,223.70	73.0	73.0	100.0
1994	1,614,978	277,452	1,337,526	10.9	15.6	18,872,708	1,428.81	75.7	73.8	102.6
1995	1,775,872	304,533	1,471,339	10.5	16.8	20,597,173	1,570.80	76.3	72.3	105.5
1996	1,925,565	339,542	1,586,023	10.6	16.5	22,370,103	1,780.50	79.6	73.3	108.6
1997	2,211,394	399,119	1,812,275	10.8	15.4	25,773,371	2,099.40	81.5	73.3	111.1
1998	2,309,139	418,681	1,890,458	10.0	17.0	26,062,124	2,153.10	82.6	73.2	112.8
1999	2,655,494	502,793	2,152,701	9.7	17.1	29,457,433	2,524.00	85.7	74.3	115.3
2000	2,978,024	514,527	2,463,497	10.0	16.1	32,913,709	2,860.20	86.9	72.9	119.2
2001	2,881,999	487,176	2,394,823	9.8	19.8	33,143,760	2,798.21	84.4	68.9	122.6
2002	2,811,017	502,148	2,308,869	9.7	21.8	33,242,477	2,730.42	82.1	66.0	124.5
2003	3,282,138	523,588	2,758,550	9.3	19.4	35,862,057	3,127.88	87.2	68.5	127.3
2004	3,450,392	577,501	2,872,891	9.0	18.9	36,696,151	3,151.60	85.9	65.7	130.7
2005	3,690,692	602,445	3,088,247	9.2	18.3	39,460,714	3,518.30	89.2	66.0	135.2
2006	3,965,055	622,949	3,342,106	9.3	17.1	41,740,243	3,792.20	90.9	65.1	139.5
2007	3,979,582	581,208	3,398,374	9.3	15.5	40,477,667	4,025.50	99.4	68.4	145.4

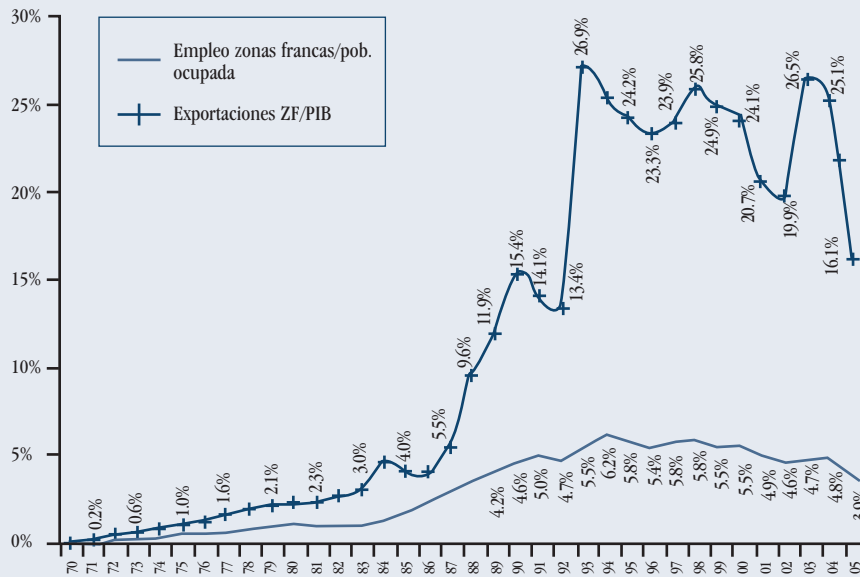
Fuente: ODH en base a Banco Central de República Dominicana y U.S. Department of Labor. Bureau of Labor Statistics

## Anexo I.5 Empleos directos generados por zonas francas, 1970-2006



Fuente: ODH/PNUD en base a ODH/PNUD 2005

## Anexo I.6 Empleos y exportaciones en zonas francas, 1970-2006



Fuente: ODH/PNUD con información de CNZFE y BCRD

**Anexo I.7** | Indicadores del crecimiento demográfico estimados por quinquenios, 1980-2005

Indicadores demográficos	Quinquenio				
	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005
Migración	-80,001	-180,000	-220,002	-180,000	-139,997
Migración anual	-16,000	-36,000	-44,000	-36,000	-27,999
Tasa de migración (por mil)	-2.6	-5.27	-5.89	-4.43	-3.16

Fuente: Oficina Nacional de Estadística. www.one.gob.do

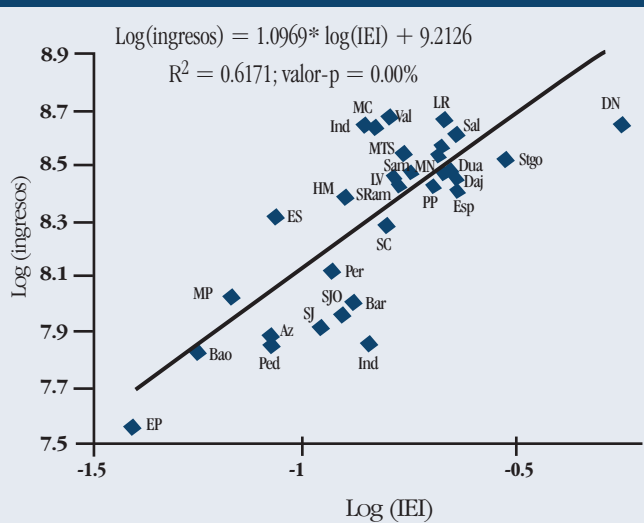
**Anexo I.8** | Correlaciones entre los diferentes subíndices de empoderamiento y mediciones de pobreza

	IEE	IEEd	IETIC	IESa	IPH	NBI
IEE	1	0.5645	0.9555	-0.0124	-0.8556	-0.9295
IEEd		1	0.5662	0.3277	-0.6009	-0.5043
IETIC			1	0.1006	-0.8139	-0.899
IESa				1	-0.1187	-0.097
IPH					1	0.8363
NBI						1

Fuente: ODH/PNUD

**Anexo I.9**

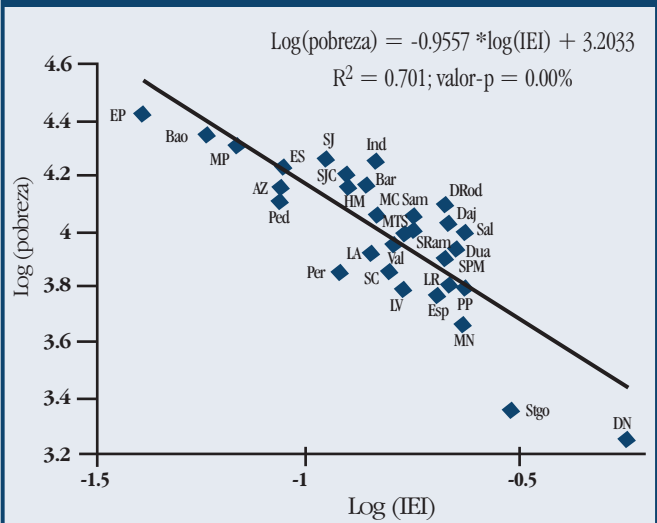
Ingresos per cápita vs Índice de Empoderamiento Individual (IEI) (expresados como logaritmos)



Fuente: ODH/PNUD

**Anexo I.10**

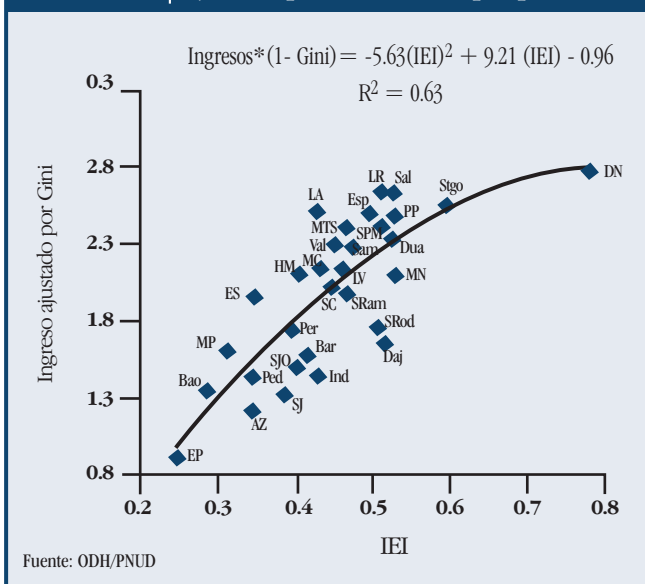
Pobreza NBI vs Índice de Empoderamiento Individual (IEI) (expresados como logaritmos)



Fuente: ODH/PNUD

Anexo I.11

### Relación entre el IEI e ingreso ajustado por distribución por provincia



Anexo I.12 | Indicadores del IDH en República Dominicana, 1975 - 2004

Indicadores	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
IDH	0.628	0.66	0.697	0.682	0.723	0.757	0.779
Esperanza de vida al nacer <sup>a</sup>	60.78	62.75	67.32	65.3	69.32	70.42	71.54
Tasa de alfabetización de adultos	70.6	74.0	76.9	79.4	81.7	83.7	87.0
Tasa bruta de matriculación combinada	58.1	64.0	70.2	62.5	64.5	71.2	74.1
PIB per cápita (PPA en dólares)	4,192	4,790	4,674	4,883	5,529	7,474	8,217

<sup>a</sup> División de Población de las Naciones Unidas. Perspectivas de población en el mundo. Revisión de 2004. En la Revisión de 2004, la División de Población de las Naciones Unidas incorporó datos nacionales disponibles hasta fines de 2004. A fin de evaluar el impacto del virus VIH se combinaron las últimas estimaciones del VIH disponibles en ese momento.

Fuente: PNUD 2006

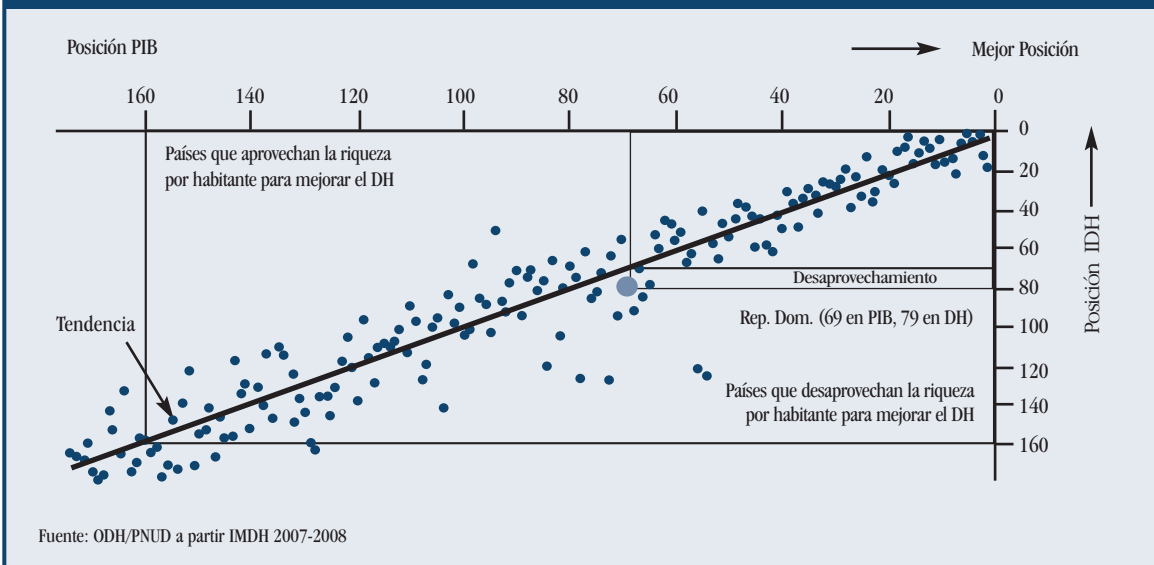
Anexo I.13

### El Índice de Desarrollo Humano (IDH) y sus indicadores para República Dominicana y América Latina y el Caribe, 2005

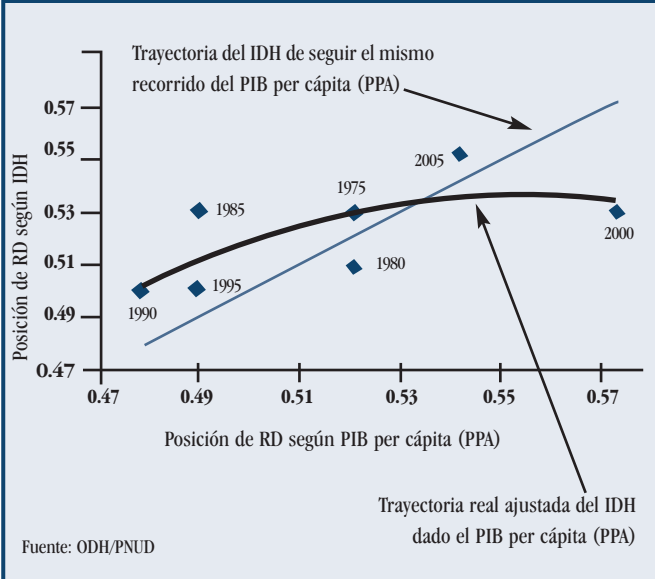
Países	Índice de Desarrollo Humano	Esperanza de vida al nacer (años)	Tasa de alfabetización de adultos (%)	Tasa bruta combinada de matriculación (%)	PIB per cápita (en dólares PPA)
República Dominicana	0.779	71.5	87.0	74.1	8,217
América Latina y el Caribe	0.803	72.8	90.3	81.2	8,417

Fuente: PNUD 2007

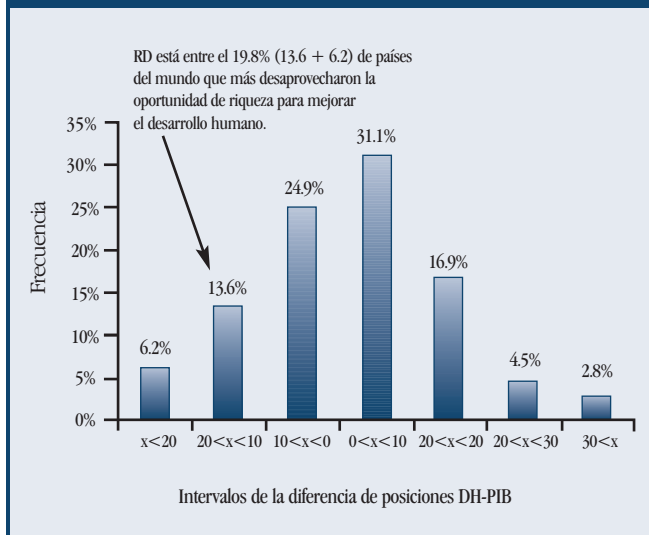
Anexo I.14 | Relación entre posición del PIB PPA e IDH, 2005, de 177 países



Anexo I.15 | Trayectoria de República Dominicana según PIB per cápita (PPA) e IDH, 1975-2005



Anexo I.16 | Intervalos de aprovechamiento y desaprovechamiento del PIB para el desarrollo humano



### Anexo I.17 A El Índice de Pobreza Humana (IPH)

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) mide el progreso medio de un país en términos de las capacidades de una población. El Índice de Pobreza Humana (IPH) se enfoca en la proporción de personas que sufren privaciones en las mismas dimensiones del IDH: vivir una vida digna, larga y saludable, y tener acceso a la educación. Al ir más allá de la privación en términos de recursos, el IPH representa una alternativa multidimensional a la tradicional medida de la pobreza según el nivel de ingreso de un dólar por día.

El Informe Mundial sobre Desarrollo Humano de 2006 indica que el nivel de privación en República Dominicana para el año 2005 es de 10.5%, lo que sitúa al país en la posición 26 entre los 108 países en desarrollo para los que se calculó el IPH. Las privaciones en salud son medidas a través de la

proporción de personas que se espera no vivan más de 40 años de edad; la educación se mide como la tasa de analfabetismo de adultos y un nivel de vida digno, como el promedio de personas sin acceso a una fuente de agua mejorada y la proporción de niños menores de 5 años con bajo peso para su edad.

República Dominicana ocupa la posición 15 de 23 países de América Latina y el Caribe y muestra cifras superiores al promedio regional en la probabilidad al nacer de no sobrevivir hasta los 40 años y en la tasa de analfabetismo adulto. En los demás indicadores, el porcentaje de población con acceso a fuente de agua sostenible y de niños con insuficiente peso para la edad, República Dominicana está mejor que la media latinoamericana.

**Cuadro A. Índice de Pobreza Humana (IPH) en República Dominicana y América Latina y el Caribe, 2004**

Países	Índice de Pobreza Humana			Probabilidad al nacer de no sobrevivir hasta los 40 años (% de la cohorte) 2000-2005	Tasa de analfabetismo de adultos (% de población de 15 años y mayores) 2004	Población sin acceso sostenible a fuentes de agua mejorada (%) 2004	Niños con peso insuficiente para la edad (% menores de 5 años) 1996-2004
	Posición en AL y C	Posición mundial	Valor				
RD	15 de 23	26 de 108	10.5	10.5	13.0	5.0	5.0
AL y C	ND	ND	9.0	8.1	10.1	8.4	7.0

Nota: El valor latinoamericano equivale a una media ponderada por población. Se tomaron en cuenta 23 países que representan el 99% de la población.  
 ND: no disponible.  
 Fuente: PNUD 2007



**Anexo I.17 B Creando las capacidades de las mujeres**

El Índice de Desarrollo Humano mide el logro promedio en un país, pero no contempla el grado de desigualdad de género en estos logros.

**Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG)**

El Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG), presentado por primera vez en el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano de 1995, mide los logros en las mismas dimensiones y para los mismos indicadores que el IDH, pero capta las desigualdades entre mujeres y hombres. Es simplemente un IDH que disminuye según aumenta la desigualdad de género. Mientras mayor es la disparidad de género en términos de desarrollo humano básico, menor el IDG de un país con relación a su IDH.

El IDG de República Dominicana, estimado en 0.773, debe compararse con su IDH de 0.779, lo que indica que existe cierto grado de desigualdad de género en detrimento de las mujeres. De los 157 países para los que se calcularon el IDH y el IDG, 73 tienen un mejor IDG que República Dominicana.

En el Cuadro A se ven en detalle los valores de las variables que forman parte del IDH desagregados según sexo. Tanto en la esperanza de vida como en los indicadores de educación, las mujeres presentan mayores niveles que los hombres. Sin embargo, el ingreso per cápita presenta una gran desigualdad que perjudica a las mujeres, las cuales reciben sólo el 43% del ingreso que reciben los hombres, a pesar de presentar mejores niveles de educación promedio.

Con relación a los países de América Latina y el Caribe la disparidad de género afecta más al promedio de la región que a República Dominicana, ocupando la posición 13 de 23 países para los cuales se dispone de información.

**Índice de Potenciación de Género (IPG) a nivel nacional**

Otro índice que se calcula regularmente en los Informes Mundiales de Desarrollo Humano y que intenta ofrecer una medida sinóptica de la desigualdad de género es el índice de potenciación de género (IPG). La principal diferencia entre el IDG y el IPG es

**Cuadro B.1 | Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG) para República Dominicana y América Latina y el Caribe, 2004**

País	Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG)			Esperanza de vida al nacer (años) 2004		Tasa de alfabetización de personas adultas (% de personas de 15 años y mayores)		Tasa bruta de matriculación en primaria, secundaria y terciaria combinada (%)		Ingresos medios estimados (Dólares PPA) 2004		Posición IDH menos posición IDG
	Posición en AL y C	Posición Mundial	Valor	M	H	M	H	M	H	M	H	
RD	13 de 23	74 de 157	0.773	74.8	68.6	87.2	86.8	78.0	70.0	4,907	11,465	5
Promedio ALyC	NA	NA	0.798	76.2	69.8	89.4	91.0	82.9	80.3	5,842	11,625	
H/M en RD				1.09		1.00		1.11		0.43		
H/M en ALyC				1.09		0.98		1.03		0.50		

Nota: M es mujeres y H es hombres. El valor latinoamericano equivale a una media ponderada por población. NA: no aplica. Fuente: PNUD 2006

que el primero busca medir la desigualdad en términos de capacidades, mientras que el segundo trata de medir la desigualdad en términos de oportunidades.

El IPG refleja la desigualdad de género en términos de oportunidades en tres ámbitos fundamentales:

- **Participación política.** El empoderamiento en esta área se mide por el porcentaje de hombres y mujeres electos al congreso o al senado.
- **Participación económica.** Calcula el empoderamiento por el porcentaje de legisladores, altos funcionarios y directivos que son mujeres, así como por el porcentaje de puestos técnicos y profesionales que corresponden a mujeres.
- **Poder sobre los recursos económicos.** El empoderamiento en este área se mide a través del ingreso percibido por hombres y mujeres.

El IPG de República Dominicana es de 0.559 (Cuadro B). Esto coloca al país en la posición 53 de los 93 países para los que se calculó el IPG en el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano (IMDH) 2006; es decir, el 56% de los países entrevistados (52 más

que República Dominicana) tienen un mejor IPG que el país.

La posición relativa del país en América Latina y el Caribe es mejor, dado que, de los 21 países para los que se calculó el índice, sólo 9 (o sea, un 43%) tienen un mejor IPG. De igual manera, el IPG estimado para República Dominicana se sitúa por debajo de la media regional, que es igual a 0.551.

El Cuadro B muestra el valor de los indicadores que se usan en el cálculo del IPG. República Dominicana se sitúa en el mismo nivel que el resto de América Latina y el Caribe en términos del porcentaje de escaños parlamentarios que corresponden a mujeres (17%), así como en términos del porcentaje de legisladores, altos funcionarios y directivos mujeres (32% vs. 33% a nivel regional). De igual manera, en términos del porcentaje de profesionales y técnicos que son mujeres República Dominicana (51%) se asemeja a América Latina y el Caribe (50%).

Sin embargo, en República Dominicana el ingreso de las mujeres sólo constituye el 43% del ingreso de los hombres, mientras que en América Latina esta cifra alcanza el 52%.

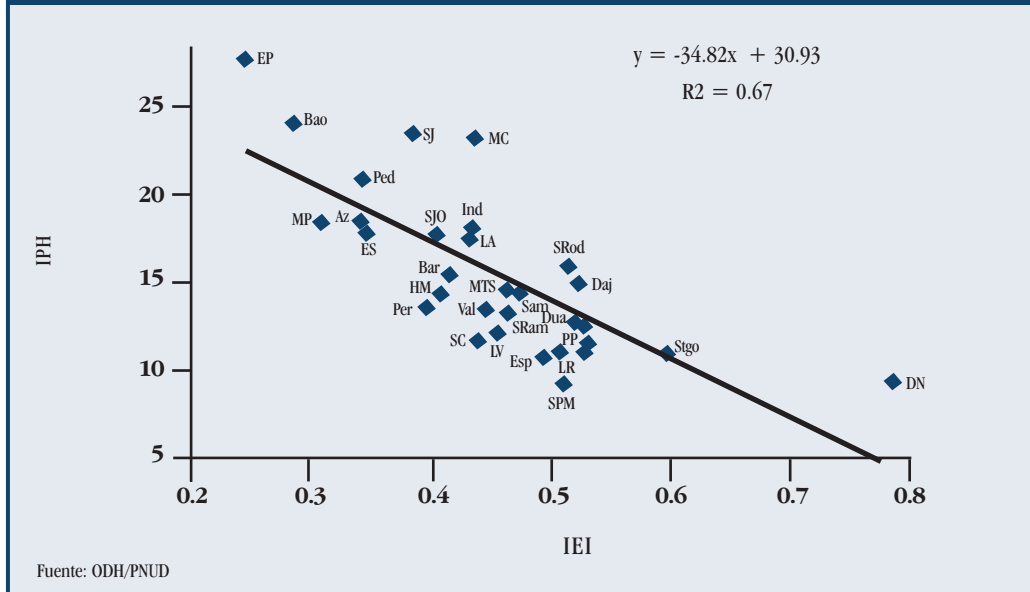
**Cuadro B.2 | Índice de Potenciación de Género (IPG) para República Dominicana y América Latina y el Caribe, 2004**

País	Índice de Potenciación de Género (IPG)		Escaños parlamentarios ocupados por mujeres (% del total)	Legisladoras, altas funcionarias y directivas (% del total)	Mujeres en puestos profesionales y técnicos (% del total)	Relación de los ingresos percibidos estimados por hombres y mujeres
	Posición	Valor				
RD	53/93	0.559	17	32	51	43
LAyC		0.551	17	33	50	52

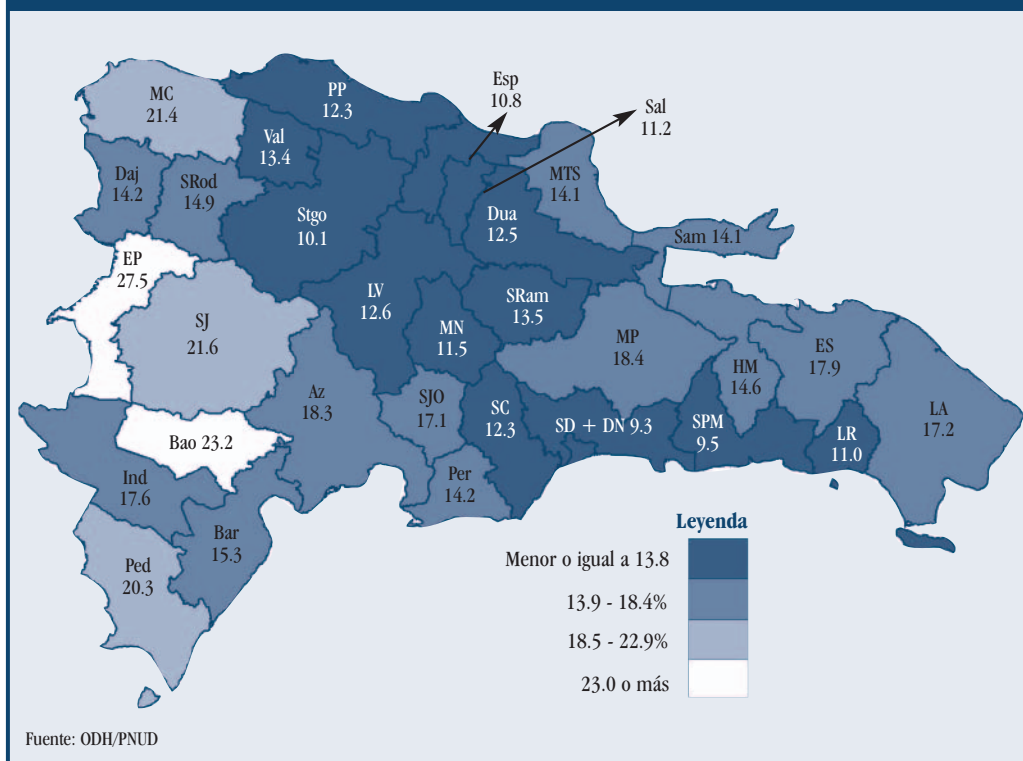
Nota: El valor latinoamericano equivale a una media ponderada por población

Fuente: ODH/PNUD en base a PNUD 2007

Anexo I.18 | Relación entre el Índice de Empoderamiento Individual (IEI) e Índice de Pobreza Humana (IPH)



Anexo I.19 | Índice de Pobreza Humana (IPH)



Anexo II.1		Distribución porcentual de los entrevistados según los intereses y necesidades que piensan que los partidos políticos defienden, por nivel de participación, 1994, 1997, 2001 y 2004			
Nivel de Participación	Los partidos políticos dominicanos defienden los intereses y necesidades de	1994	1997	2001	2004
Ninguna participación	Todos los grupos de la sociedad	4.6%	6.1%	5.7%	7.5%
	Sólo de algunos grupos o personas	37.1%	39.5%	36.1%	43.7%
	Sólo de los políticos	46.9%	48.6%	52.6%	42.1%
	No sabe/no responde	11.4%	5.8%	5.6%	6.8%
	Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Sólo participa como elector	Todos los grupos de la sociedad	7.0%	9.9%	5.2%	4.7%
	Sólo de algunos grupos o personas	38.5%	40.5%	35.9%	41.9%
	Sólo de los políticos	48.8%	44.0%	55.2%	49.0%
	No sabe/no responde	0.0%	0.0%	0.2%	0.2%
	Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Sólo participación política	Todos los grupos de la sociedad	12.6%	16.8%	12.9%	11.4%
	Sólo de algunos grupos o personas	42.6%	41.8%	37.9%	49.8%
	Sólo de los políticos	40.0%	40.5%	48.1%	36.0%
	No sabe/no responde	4.7%	0.9%	1.1%	2.8%
	Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Social/actividades comunitarias	Todos los grupos de la sociedad	14.2%	14.3%	13.1%	11.8%
	Sólo de algunos grupos o personas	36.1%	41.7%	37.8%	39.0%
	Sólo de los políticos	44.9%	43.2%	48.6%	43.8%
	No sabe/no responde	4.8%	0.8%	0.6%	5.4%
	Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Social/comunitaria y política	Todos los grupos de la sociedad	12.6%	16.8%	12.9%	11.4%
	Sólo de algunos grupos o personas	42.6%	41.8%	37.9%	49.8%
	Sólo de los políticos	40.0%	40.5%	48.1%	36.0%
	No sabe/no responde	4.7%	0.9%	1.1%	2.8%
	Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: ODH/PNUD en base a cuatro DEMOS, 1994, 1997, 2001 y 2004

Anexo II.2		Distribución porcentual de las personas según niveles de propensión al exteriorismo por nivel de participación, 1994, 1997, 2001 y 2004			
Nivel de Participación	Propensión al exteriorismo	1994	1997	2001	2004
Ninguna participación	No propenso	16.8%	15.0%	8.0%	10.7%
	Propensión baja	27.9%	26.0%	24.5%	26.7%
	Propensión media	32.9%	32.3%	32.1%	35.4%
	Altamente propenso	22.4%	26.7%	35.3%	27.2%
	Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Sólo participa como elector(a)	No propenso	19.1%	16.8%	10.7%	11.0%
	Propensión baja	30.6%	26.3%	23.0%	24.4%
	Propensión media	30.8%	31.9%	34.1%	38.8%
	Altamente propenso	19.6%	25.0%	32.3%	25.8%
	Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Social/activa comunitarias	No propenso	29.7%	24.8%	18.2%	19.1%
	Propensión baja	29.7%	26.9%	22.9%	27.0%
	Propensión media	26.9%	28.5%	30.3%	29.1%
	Altamente propenso	13.7%	19.8%	28.6%	24.8%
	Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Participación política	No propenso	19.9%	15.4%	9.9%	14.1%
	Propensión baja	26.0%	17.2%	22.0%	30.3%
	Propensión media	34.0%	38.6%	38.9%	34.2%
	Altamente propenso	20.0%	28.7%	29.2%	21.4%
	Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Social/comunitaria y política	No propenso	26.0%	29.7%	13.9%	20.2%
	Propensión baja	26.9%	27.1%	29.0%	28.8%
	Propensión media	28.7%	24.2%	32.2%	34.6%
	Altamente propenso	18.4%	19.1%	24.9%	16.4%
	Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Este indicador se construyó de la siguiente manera:

- 1.- Lo mejor para progresar en la vida es tener buena suerte.
- 2.- Por más que uno quiera cambiar la cosa, todo permanecerá igual.
- 3.- Los problemas del país sólo se resuelven si Dios mete su mano.
- 4.- La corrupción en los gobiernos y la política no se podrá cambiar nunca.

- En caso de que respondiera estar de acuerdo con tres o cuatro de los indicadores señalados se catalogaba como altamente propenso al exteriorismo.
- En caso de que respondiera estar de acuerdo con dos de los indicadores se catalogaba como medio propenso al exteriorismo.
- En caso de que respondiera estar de acuerdo con al menos uno de los indicadores se catalogaba como con propensión baja.
- Si no respondía afirmativamente a ninguno se catalogaba que no era propenso al exteriorismo.

Fuente: ODH/PNUD en base a cuatro DEMOS, 1994, 1997, 2001 y 2004

## Anexo II.3

## Distribución porcentual de las personas según niveles de propensión al exteriorismo por zona de residencia, 1994, 1997, 2001 y 2004

Nivel de Participación	Propensión al exteriorismo	1994	1997	2001	2004
Distrito Nacional	No propenso	28.5%	22.9%	14.3%	18.1%
	Propensión baja	31.3%	27.3%	24.3%	26.3%
	Propensión media	26.9%	26.8%	33.1%	34.7%
	Altamente propenso	13.3%	23.0%	28.2%	20.8%
	Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Resto urbano	No propenso	19.1%	20.6%	13.8%	11.6%
	Propensión baja	28.8%	23.6%	24.8%	26.5%
	Propensión media	30.0%	32.5%	31.6%	36.7%
	Altamente propenso	22.0%	23.3%	29.8%	25.2%
	Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Resto rural	No propenso	11.2%	13.2%	7.8%	10.6%
	Propensión baja	27.6%	25.9%	21.1%	25.2%
	Propensión media	36.3%	34.7%	36.8%	36.6%
	Altamente propenso	24.9%	26.2%	34.3%	27.5%
	Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Véase explicación en Anexo II.2  
Fuente: ODH/PNUD en base a cuatro DEMOS, 1994, 1997, 2001 y 2004

## Anexo II.4

## Distribución porcentual de las personas según niveles de propensión al exteriorismo por sexo, 1994, 1997, 2001 y 2004

Sexo	Propensión al exteriorismo	1994	1997	2001	2004
Femenino	No propenso	16.8%	15.7%	10.4%	11.7%
	Propensión baja	28.9%	25.8%	22.7%	24.8%
	Propensión media	31.8%	32.2%	34.9%	38.8%
	Altamente propenso	22.6%	26.3%	32.0%	24.7%
	Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Masculino	No propenso	24.0%	23.9%	13.6%	15.4%
	Propensión baja	30.0%	25.4%	24.2%	27.6%
	Propensión media	30.0%	29.7%	32.4%	32.9%
	Altamente propenso	15.9%	21.0%	29.8%	24.1%
	Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Véase explicación en Anexo II.2  
Fuente: ODH/PNUD en base a cuatro DEMOS, 1994, 1997, 2001 y 2004

**Anexo II.5 | Porcentaje de personas que confían en la gente de su barrio, según país, 2006**

País	%	País	%	País	%
Honduras	67.2%	Costa Rica	67.0%	Colombia	67.0%
El Salvador	62.2%	Rep. Dominicana	60.4%	Nicaragua	60.2%
Guatemala	59.1%	Jamaica	58.9%	Chile	58.9%
México	58.6%	Ecuador	53.9%	Panamá	49.4%
Bolivia	47.0%	Perú	43.0%	Haití	42.1%

Fuente: LAPOP 2006

**Anexo II.6 | Porcentaje de membresía activa en por lo menos una organización según variables socioeconómicas indicadas, DEMOS 1994, 1997, 2001 y 2004**

Activo en por lo menos una organización	1997	2001	2004		
	Totales	Totales	Totales	Femenino	Masculino
<b>Años de estudios</b>					
0-5	39.3	38.9	37.6	30.4	45.3
6-11	40.4	37.6	39.0	36.0	42.1
12 y más	50.3	47.5	44.7	40.6	50.7
<b>Nivel socioeconómico</b>					
Muy bajo	39.1	32.2	29.7	22.9	41.0
Bajo	41.0	40.2	40.7	36.9	44.8
Medio	42.4	40.4	40.2	35.2	46.3
Medio alto/alto	45.7	42.7	41.9	39.6	43.9
<b>Situación laboral</b>					
No trabaja	33.6	34.0	35.6	33.0	44.2
Trabajo asalariado	46.0	42.4	41.9	40.4	42.8
Trabajo no asalariado	51.9	46.2	44.6	38.2	47.6
Total	42.0	40.1	39.9	35.4	45.0

Fuente: DEMOS 2005

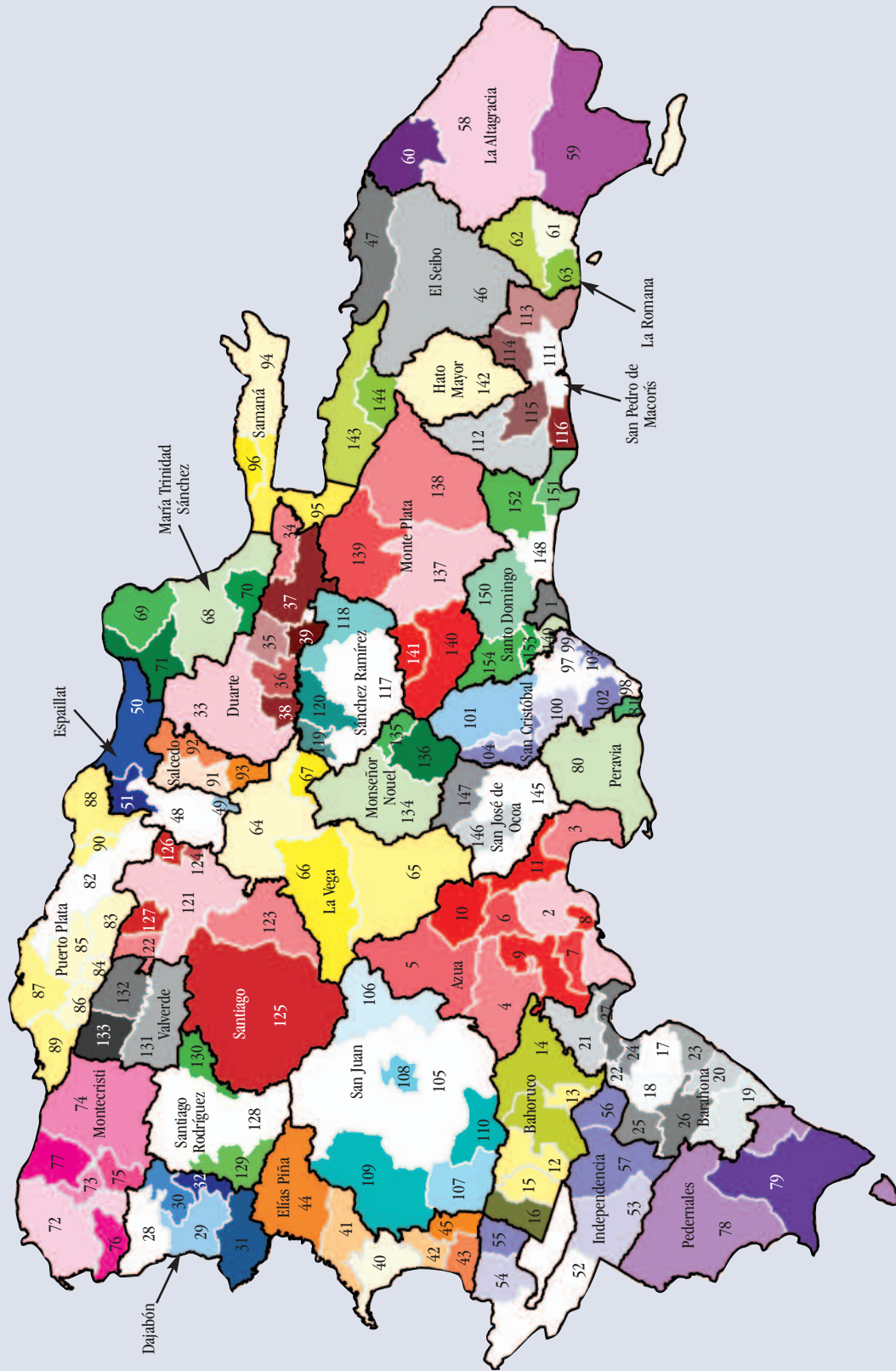
Anexo II.7 | Número de protestas por provincia y región LAPOP, 1997-2006

Región /provincia	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total	%
<b>Metropolitana</b>	56	68	43	19	21	34	23	13	10	12	299	23.23%
<b>Este</b>	36	16	9	11	0	13	8	1	2	8	104	8.08%
ES	5	1	1	3	0	0	0	0	0	1	11	0.85%
HM	3	1	2	2	0	2	1	0	0	2	13	1.01%
LA	7	2	0	0	0	1	0	0	0	0	10	0.78%
LR	5	1	0	0	0	0	0	0	0	0	6	0.47%
MP	9	2	1	3	0	2	1	0	1	3	22	1.71%
SPM	7	9	5	3	0	8	6	1	1	2	42	3.26%
<b>Sur</b>	40	46	49	34	6	28	21	7	8	11	250	19.43%
Az	3	2	1	4	1	2	2	2	2	2	21	1.63%
Bao	6	5	0	0	0	1	0	0	0	2	14	1.09%
Bar	10	17	19	11	1	9	7	0	1	4	79	6.14%
EP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.00%
Ind	3	2	0	0	0	1	0	0	0	1	7	0.54%
Ped	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.00%
Per	6	1	1	2	1	3	2	1	1	0	18	1.40%
SC	5	13	22	13	2	9	8	4	4	2	82	6.37%
SJO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.00%
SJ	7	6	6	4	1	3	2	0	0	0	29	2.25%
<b>Norte</b>	118	96	117	55	27	60	62	25	25	49	634	49.26%
Daj	1	1	0	0	0	0	0	0	2	3	7	0.54%
Dua	7	13	26	2	4	11	12	6	5	8	94	7.30%
Esp	8	6	13	4	1	6	5	2	1	5	51	3.96%
IV	4	0	0	0	0	2	2	0	2	1	11	0.85%
MTS	6	7	5	2	2	5	7	3	4	3	44	3.42%
MN	2	7	6	7	0	5	3	2	0	2	34	2.64%
MC	12	4	2	2	0	1	2	0	0	3	26	2.02%
PP	10	9	5	3	1	6	7	0	1	4	46	3.57%
Sasl	5	3	0	0	2	2	3	3	2	4	24	1.86%
Sam	7	1	0	0	0	1	1	0	0	0	10	0.78%
SRam	4	2	0	0	0	1	2	2	0	1	12	0.93%
Stgo	29	37	54	33	17	20	16	7	8	10	231	17.95%
SRod	1	2	3		0	0	0	0	0	4	10	0.78%
Val	22	4	3	2	0	0	2	0	0	1	34	2.64%
<b>Total</b>	<b>250</b>	<b>226</b>	<b>218</b>	<b>119</b>	<b>54</b>	<b>135</b>	<b>114</b>	<b>46</b>	<b>45</b>	<b>80</b>	<b>1,287</b>	<b>100%</b>
%	19%	18%	17%	9%	4%	10%	9%	4%	3%	6%	100%	-

Fuente: Vargas 2006



Anexo III.1.A | Mapa de la división provincial y municipal, 2006



Fuente: Elaborado por ODH/PNUD en base a datos de la Oficina Nacional de Estadísticas, 2006.

### Anexo III.1B | División provincial y municipal, 2006

DISTRITO NACIONAL	ELÍAS PIÑA	PERAVIA	SÁNCHEZ RAMÍREZ
1. Santo Domingo de Guzmán	43. Hondo Valle	80. Baní	117. Cotuí
<b>AZUA</b>	44. Pedro Santana	81. Nizao	118. Cevicos
2. Azua	45. Juan Santiago	<b>PUERTO PLATA</b>	119. Fantino
3. Las Charcas	<b>EL SEIBO</b>	82. Puerto Plata	120. La Mata
4. Las Yayas de Viajama	46. El Seibo	83. Altamira	<b>SANTIAGO</b>
5. Padre Las Casas	47. Miches	84. Guanatico	121. Santiago
6. Peralta	<b>ESPAILLAT</b>	85. Imbert	122. Villa Bisonó
7. Sabana Yegua	48. Moca	86. Los Hidalgos	123. Janico
8. Pueblo Viejo	49. Cayetano Germosén	87. Luperón	124. Liceo al Medio
9. Tabara Arriba	50. Gaspar Hernández	88. Sosúa	125. San José de las Matas
10. Guayabal	51. Jamao al Norte	89. Villa Isabela	126. Tamboril
11. Estebanía		90. Villa Montellano	127. Villa González
<b>BAHORUCO</b>	<b>INDEPENDENCIA</b>	<b>SALCEDO</b>	<b>SANTIAGO RODRÍGUEZ</b>
12. Neiba	52. Jimaní	91. Salcedo	128. San Ignacio de Sabaneta
13. Galván	53. Duvergé	92. Tenares	129. Villa Los Almácigos
14. Tamayo	54. La Descubierta	93. Villa Tapia	130. Monción
15. Villa Jaragua	55. Postrer Río	<b>SAMANÁ</b>	<b>VALVERDE</b>
16. Los Ríos	56. Cristóbal	94. Samaná	131. Mao
<b>BARAHONA</b>	57. Mella	95. Sánchez	132. Esperanza
17. Barahona	<b>LA ALTAGRACIA</b>	96. Las Terrenas	133. Laguna Salada
18. Cabral	58. Higüey	<b>SAN CRISTÓBAL</b>	<b>MONSEÑOR NOUEL</b>
19. Enriquillo	59. San Rafael del Yuna	97. San Cristóbal	134. Bonao
20. Paraíso	60. Lagunas de Nisibón	98. Sabana Grande de Palenque	135. Maimón
21. Vicente Noble	<b>LA ROMANA</b>	99. Bajos de Haina	136. Piedra Blanca
22. El Peñón	61. La Romana	100. Cambita Garabitos	<b>MONTE PLATA</b>
23. La Ciénaga	62. Guaymate	101. Villa Altagracia	137. Monte Plata
24. Fundación	63. Villa Hermosa	102. Yaguate	138. Bayaguana
25. Las Salinas	<b>LA VEGA</b>	103. San Gregorio de Nigua	139. Sabana Grande de Boyá
26. Polo	64. La Vega	104. Los Cacaos	140. Yamasá
27. Jaquimeyes	65. Constanza	<b>SAN JUAN</b>	141. Peralvillo
<b>DAJABÓN</b>	66. Jarabacoa	105. San Juan	<b>HATO MAYOR</b>
28. Dajabón	67. Jima Abajo	106. Bohechío	142. Hato Mayor
29. Loma de Cabrera	<b>MARÍA TRINIDAD SÁNCHEZ</b>	107. El Cercado	143. Sabana de la Mar
30. Partido	68. Nagua	108. Juan de Herrera	144. El Valle
31. Restauración	69. Cabrera	109. Las Matas de Farfán	<b>SAN JOSÉ DE OCOA</b>
32. El Pino	70. El Factor	110. Vallejuelo	145. San José de Ocoa
<b>DUARTE</b>	71. Río San Juan	<b>SAN PEDRO DE MACORÍS</b>	146. Sabana Larga
33. San Francisco de Macorís	<b>MONTECRISTI</b>	111. San Pedro de Macorís	147. Rancho Arriba
34. Arenoso	72. Montecristi	112. San José de los Llanos	<b>SANTO DOMINGO</b>
35. Castillo	73. Castañuelas	113. Ramón Santana	148. Santo Domingo Este
36. Pimentel	74. Guayubín	114. Consuelo	149. Santo Domingo Oeste
37. Villa Riva	75. Las Matas de Santa Cruz	115. Quisqueya	150. Santo Domingo Norte
38. Las Guaranas	76. Pepillo Salcedo	116. Guayacanes	151. Boca Chica
39. Eugenio María de Hostos	77. Villa Vázquez		152. San Antonio de Guerra
<b>ELÍAS PIÑA</b>	<b>PEDERNALES</b>		153. Los Alcarrizos
40. Comendador	78. Pedernales		154. Pedro Brand
41. Bánica	79. Oviedo		
42. El Llano			

Anexo III.2		Municipios acumulados en República Dominicana, 1962-2007				
Provincias	A 1962	A 1978	A 1986	A 1994	A 2002	A 2007
DN	1	1	1	1	1	1
Az	2	2	3	3	3	10
Bao	2	3	3	3	4	5
Bar	3	4	5	5	5	11
Daj	3	3	3	3	4	5
Dua	4	4	4	4	6	7
EP	3	4	5	5	5	6
ES	4	4	2	2	2	2
Esp	2	2	2	3	4	4
HM			3	3	3	3
Ind	3	3	4	4	4	6
LA	2	2	2	2	2	2
LR	2	2	2	2	2	3
LV	4	4	3	3	4	4
MC	4	5	6	6	6	6
MN			2	3	3	3
MP			4	4	4	5
Ped	2	2	2	2	2	2
Per	2	2	2	3	3	2
PP	4	4	6	8	8	9
Sam	2	2	2	2	3	3
SC	5	6	4	5	7	8
SJ	3	4	5	6	6	6
Sram	3	3	3	3	3	4
SRod	2	2	2	2	3	3
Stgo	5	5	6	7	7	8
Val	2	2	3	3	3	3
MTS	3	3	3	4	4	4
Salc	2	3	3	3	3	3
SD					4	7
SJO						3
SPM	3	3	3	3	4	6
Total	77	84	98	107	122	154

Fuente: Liga Municipal Dominicana

Anexo III.3 | Distribución de la población por municipios y distritos municipales, 2002

Población municipio (miles)	Frecuencia de municipios			Concentración de población	Densidad por km <sup>2</sup>	Población promedio por municipio
	Cantidad	En %	Acumulada en %			
Menos 5	33	15%	15%	1%	28	3,591
5 a 10	55	24%	39%	5%	50	7,509
10.1 a 20	65	29%	68%	11%	77	14,141
20.1 a 30	22	10%	78%	6%	111	24,692
30.1 a 40	12	5%	83%	5%	84	35,833
40.1 a 60	14	6%	89%	8%	176	47,333
60.1 a 80	4	2%	91%	3%	120	73,486
80.1 a 100	3	1%	92%	3%	498	89,122
100.1 a 200	8	4%	96%	13%	220	141,142
200.1 a 300	5	2%	98%	13%	756	228,317
300.1 a 1,000	4	2%	100%	31%	3651	660,987
Total	225	100%				38,056

Fuente: ODH/PNUD con información de la ONE

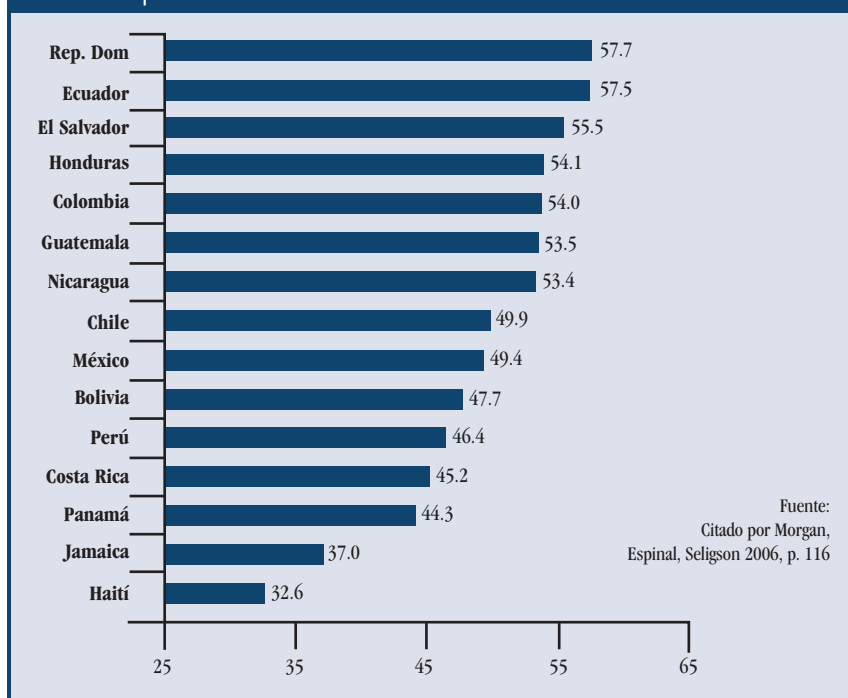
Anexo III. 4

**Concentración de la población en el municipio cabecera, sin y con la población de los distritos municipales, 2002**

Prov	Municipio cabecera	Sin DM	Con DM
		%	%
DN	Distrito Nacional	100.0	100.0
LR	La Romana	92.1	92.1
LA	Salva León de Higüey	77.9	90.1
Per	Baní	72.0	86.5
ES	Santa Cruz de El Seibo	71.3	76.3
Stgo	Santiago de los Caballeros	69.1	76.0
MN	Monseñor Nouel (Bonaó)	68.5	75.6
SR	Cotuí	65.1	75.1
Esp	Moca	63.5	74.0
SPM	San Pedro de Macorís	59.8	72.0
HM	Hato Mayor del Rey	58.5	70.5
Az	Azua	57.2	68.0
Dua	San Francisco de Macorís	56.1	65.4
Ped	Pedernales	55.3	65.1
SJO	San José de Ocoa	55.1	63.1
IV	Concepción de La Vega	53.6	63.1
SR	San Ignacio de Sabaneta	49.7	59.8
Bar	Santa Cruz de Barahona	49.0	57.8
SJ	San Juan de Maguana	47.0	56.4
Sam	Santa Bárbara de Samaná	43.3	56.1
PP	San Felipe de Puerto Plata	43.3	52.8
MTS	Nagua	42.0	50.1
Val	Mao	41.7	47.2
SD	Santo Domingo Este	41.5	45.2
Sal	Salcedo	41.4	42.0
SC	San Cristóbal	41.4	41.4
Daj	Dajabón	39.9	41.4
EP	Comendador	31.3	39.9
Bao	Neiba	27.8	37.8
MP	Monte Plata	23.2	25.4
MC	San Fernando de Monte Cristo	22.5	23.2
Ind	Jimaní	20.9	22.5

Fuente: ONE Censo 2002

**Anexo III.5 | Satisfacción con los servicios del gobierno local por país, 2006**



Anexo III.6 | Artículo 6. Conceptos y principios de la Ley 176-07, del Distrito Nacional y los municipios

La Ley Municipal se enmarca en el pleno respeto a los siguientes conceptos y principios:

- a) **Descentralización.** Proceso que busca transferir funciones, competencias y recursos, gradualmente y según su complejidad, a los gobiernos de los municipios y que involucra a la totalidad de los entes de la administración pública.
- b) **Desconcentración.** Delegación de autoridad y funciones a un nivel jerárquicamente inferior sin que el receptor de esta delegación deje de pertenecer al organismo o institución pública que delega.
- c) **Subsidiariedad.** Consiste en la acción mediante la cual el nivel nacional transfiere la ejecución y los recursos, sin perder la titularidad de la competencia, al órgano de la administración pública que demuestre estar en mejores condiciones para desarrollarla. El ente de la administración pública más cercano a la población es el más idóneo para ejercer las distintas funciones que le competen al Estado. Por consiguiente, el ayuntamiento está en una posición territorial y administrativa privilegiada para el ejercicio y gestión de las competencias propias, coordinadas o delegadas. Por lo que el Estado desarrollará acciones tendentes a fortalecer sus capacidades para mejorar la eficiencia, la eficacia, la participación, la transparencia de sus intervenciones y la satisfacción de los(as) ciudadanos(as) de la gestión pública local.
- d) **Concurrencia.** Sugiere que asignada una función a un ente de la administración pública, no puede otro ejercerla, pero puede coexistir la mecánica de la acción conjunta, pudiendo los ayuntamientos especificar los aspectos correspondientes al contexto de su municipio, pero basado en la normativa nacional.
- e) **Coordinación.** De acuerdo con este principio y del carácter de independencia que la Constitución le otorga a los ayuntamientos, como gobierno del municipio, consiste en la capacidad de armonizarse con los demás niveles superiores de la Administración Pública y no manejarse aisladamente.
- f) **Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.** En la elaboración y ejecución de los planes, debe optimizarse el uso de los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros necesarios, teniendo en cuenta que sea positiva la relación entre los beneficios y los costos.
- g) **Eficacia en el cumplimiento de los objetivos establecidos.** Las políticas y objetivos contenidos en los planes deben procurar la satisfacción de las demandas de la sociedad y el logro de los impactos previstos sobre las necesidades insatisfechas.
- h) **Equidad de género.** En el ejercicio de las competencias, los ayuntamientos deberán tener como un principio transversal la equidad de género, en cuanto a garantizar la igualdad de acceso a las oportunidades para la mujer en todas sus iniciativas.
- i) **Transparencia.** En el ejercicio de sus competencias y las iniciativas a desarrollarse debe ser de pleno conocimiento de la ciudadanía.
- j) **Participación del municipio.** Durante los procesos correspondientes al ejercicio de sus competencias, los ayuntamientos deben garantizar la participación de la población en su gestión, en los términos que defina esta legislación, la legislación nacional y la Constitución.
- k) **Equidad social.** En el ejercicio de sus competencias, los ayuntamientos en todas sus iniciativas priorizarán los grupos socialmente vulnerables, garantizándole el acceso a oportunidades para la superación de la pobreza.
- l) **Concertación.** Implica que las autoridades locales en el ejercicio de sus competencias deberán garantizar que exista la debida armonía, coherencia y coordinación en la definición y ejecución de sus iniciativas.

Anexo III.7   Ingresos del Ayuntamiento del Distrito Nacional, por fuente (millones de pesos), 2002-2006				
Años	ADN propios	LMD	Donaciones	Total
2002	195.2	681.7	0.6	877
2003	172.1	483.9	2.3	658
2004	301.0	757.7	37.6	1,096
2005	712.0	1,026.0	26.0	1,764
2006	885.0	1,290.4	54.6	2,230

Fuente: Ayuntamiento del Distrito Nacional

## Anexo III.8 | Ayuntamiento del Distrito Nacional, indicadores fiscales, 2002-2006

Años	Ingresos propios ADN / ingresos LMD	Propio ADN / ingresos totales	LMD / ingresos totales	Propio ADN / ingresos ordinarios	Ingresos propios por habitantes nominales	Ingresos propios reales (2002) por habitante
2002	28.6%	22.2%	77.7%	0.29%	13.99	13.99
2003	36.1%	26.5%	73.5%	0.22%	15.80	12.40
2004	39.7%	27.5%	69.1%	0.24%	27.46	14.23
2005	69.4%	40.4%	58.2%	0.45%	64.95	32.29
2006	68.6%	39.7%	57.9%	0.47%	80.73	37.31

Nota: la suma de los ingresos propios de ADN y de la LMD en porcentaje de los ingresos totales no es 100% porque faltan donaciones.  
Fuente: Ayuntamiento del Distrito Nacional, Secretaría de Finanzas y Banco Central de República Dominicana

## Anexo III.9 | Transferencias del gobierno central a los municipios, 1995-2006

Años	No. de Ley	Nominales millones de pesos	Reales de 1995, millones de pesos	En % del PIB	En % ingresos ordinarios
1995	140-83	318.0	318.0	0.2%	1.3%
1996	140-83	583.0	553.1	0.3%	2.2%
1997	17-97	1,177.6	1,031.7	0.5%	3.4%
1998	17-97	1,473.3	1,231.2	0.6%	3.8%
1999	17-97	1,624.2	1,274.8	0.6%	3.7%
2000	17-97	1,814.7	1,322.2	0.6%	3.5%
2001	17-97	2,658.0	1,778.7	0.7%	4.5%
2002	17-97	3,045.2	1,936.7	0.8%	4.6%
2003	17-97	4,062.6	2,027.2	0.8%	5.1%
2004	166-03	6,428.7	2,118.0	0.8%	5.1%
2005	166-03	10,254.3	3,242.5	1.2%	6.5%
2006	166-03	12,928.4	3,800.3	1.2%	6.8%

Fuente: ODH/PNUD con información de Liga Municipal Dominicana, Secretaría de Finanzas y Banco Central de República Dominicana

## Anexo III.10 | Distribución de los ingresos propios del Ayuntamiento de Distrito Nacional por dirección, 2002-2006

Concepto	2002	2003	2004	2005	2006
Ingresos (letreros, vallas, espectáculos, parqueos, drenajes pluviales, pozos, moteles, etc.)	32%	33%	60%	79%	79%
Registro civil (registro de hipotecas, ventas condicionadas de inmuebles, registro de compañías, etc.)	24%	25%	17%	8%	9%
Planeamiento urbano (uso del suelo, remodelaciones, tramitación de proyectos)	31%	27%	13%	7%	7%
Servicios públicos (cementerios, mercado, aseo, etc.)	13%	15%	9%	6%	6%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Contraloría General de la República



**Anexo III.11 | Estructura de los ingresos totales de los municipios (excepto el Distrito Nacional) según tipo, 2002-2004**

Tipo de ingresos	2002	2003	2004	Promedio 2002-04	Ingreso promedio 2002-04 en % del ingreso ordinario del GC promedio 2002-2004	Ingreso promedio 2002-04 en % del PIB nominal promedio 2002-2004
Otros ingresos especiales / diversos	8.0%	6.9%	7.2%	7.3%	0.38	0.06
Subtotal de ingresos propios	9.9%	10.2%	8.6%	9.4%	0.49	0.08
- Por impuestos	1.9%	2.3%	1.6%	1.9%	0.10	0.02
- Por provento y establecimiento productivo	1.8%	1.4%	1.6%	1.6%	0.08	0.01
- Por recargos	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.00	0.00
- Por rentas diversas	4.0%	4.0%	3.0%	3.6%	0.19	0.03
- Por tasas	2.2%	2.5%	2.4%	2.4%	0.13	0.02
Subvenciones - donaciones y contribuciones	82.1%	82.9%	84.2%	83.3%	4.40	0.71
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	5.28	0.85

Fuente: ODH/PNUD con información de la Contraloría General de la República. Dominicana. Banco Central de la República Dominicana y Secretaría de Hacienda

**Anexo III.12 | Resultados de las regresiones de tipos de ingresos con relación a la población de los municipios de 2002**

Variables dependientes	Regresiones doble logarítmicas			Regresiones lineales		
	Coficiente	R <sup>2</sup>	Valor-p	Coficiente	R <sup>2</sup>	Valor-p
Otros ingresos especiales/ diversos	0.92	0.42	0.000	50.0	0.29	0.000
Ingresos propios	1.46	0.80	0.000	55.9	0.48	0.000
- Por impuestos	1.34	0.70	0.000	9.6	0.51	0.000
- Por provento y establecimientos productivos	1.29	0.55	0.000	4.3	0.06	0.000
- Por recargos	0.70	0.47	0.000	0.0	0.04	0.017
- Por rentas diversas	1.43	0.61	0.000	27.4	0.37	0.000
- Por tasas	1.39	0.55	0.000	14.5	0.67	0.000
Subvenciones - donaciones y contribuciones	1.02	0.84	0.000	196.3	0.78	0.000
Total	1.05	0.85	0.000	302.1	0.67	0.000

Fuente: ODH/PNUD en base a Contraloría General de la República y Censo 2002

**Anexo III.13 | Diez principales fuentes de ingresos propios de los municipios, 2004-2006**

Fuente	Como % del ingreso total de los municipios	Como % de los ingresos propios de los municipios
Arbitrio sobre recogida de basura	1.72%	18.3%
Licencias para construcciones	1.58%	16.7%
Salinas	0.67%	7.1%
Mercados y hospedajes	0.45%	4.8%
Anuncios, muestras y carteles	0.32%	3.4%
Venta de terrenos en el cementerio	0.31%	3.3%
Registro civil y judicial	0.30%	3.2%
Rodaje y transporte de materiales	0.29%	3.1%
5% sobre terrenos no urbanizados	0.25%	2.7%
Contratos de ventas condicionales	0.22%	2.4%
Total	6.12%	65.0%

Fuente: ODH/PNUD en base a Contraloría General de la República

## Anexo III.14 | Estructura de ingresos de todos los municipios por tipo y fuente, promedio del período 2002-2004

Concepto	Monto <sup>a</sup>	%	Concepto	Monto <sup>a</sup>	%
Total	4,222	100.00%	Bares y restaurantes	0	0.01%
Total otros ingresos especiales / diversos	307	7.28%	Mercado Central	0	0.01%
Empréstitos	205	4.85%	Barcas	0	0.01%
Reintegros	62	1.46%	Mercado Yaque	0	0.01%
Fianzas proventos	11	0.26%	Otros	2	0.06%
Producto ventas bienes inmuebles	10	0.24%	Total por recargos	0	0.01%
Ingresos especiales y diversos	9	0.21%	Total por rentas diversas	150	3.55%
Producto venta bienes muebles	1	0.03%	Arbitrio sobre recogida de basura	73	1.72%
Cuentas por cobrar diversas	1	0.03%	Venta de terrenos en el cementerio	13	0.31%
Fondo especial fomento deporte	1	0.03%	Rodaje y transp. de materiales	12	0.29%
Intereses cuentas de ahorro	1	0.02%	Arrendamiento terreno en cementerios	9	0.20%
Ctas. por cobrar esp. público	1	0.02%	Arrendamiento solares	8	0.20%
Cuentas por cobrar	1	0.02%	Otras rentas diversas	8	0.19%
Fondo asistencia social	1	0.02%	Alquiler de equipos pesados	4	0.10%
Cuentas por cobrar prod. solar	1	0.02%	12% patronato de bomberos	4	0.09%
Superávit no asignado	1	0.01%	Derecho instalación de teléfonos	4	0.09%
Productos de subastas	0	0.01%	Traspaso de terrenos y solares rurales	2	0.06%
Reintegros por transferencias	0	0.01%	Parqueos	2	0.05%
Otros ing. esp. y diversos	0	0.01%	Derecho de rutas	2	0.04%
Cuentas por cobrar anuncios, muestras y c.	0	0.01%	Otros arrendamientos	1	0.04%
Cuentas por cobrar Ley 116 imp. hoteles	0	0.01%	Pago limpieza vertedero	1	0.03%
Otros	1	0.02%	Solicitud de arrend. y ventas de solares	1	0.03%
Total por impuestos	79	1.88%	Solicitud de certificaciones	1	0.02%
Anuncios, muestras y carteles	14	0.32%	Derecho instalación de telecable	1	0.02%
Registro civil y judicial	13	0.30%	Servicios de carro fúnebre	1	0.01%
Contratos de ventas condicionales	9	0.22%	Bancas deportivas	1	0.01%
Billares	8	0.19%	Arrendamiento de casas	1	0.01%
Impuestos hoteles y dormitorios	7	0.17%	Traspaso de vehículos transporte urbano	0	0.01%
Espectáculos públicos	7	0.17%	Arrendamiento terrenos rurales	0	0.01%
Otros impuestos	6	0.14%	Arrendamientos locales proventos	0	0.01%
Inscripciones y transcripciones	6	0.13%	Otros	1	0.02%
Impuestos sobre canteras y arenales	3	0.07%	Total por tasas	101	2.40%
Inhumaciones y exhumaciones	2	0.05%	Licencias para construcciones	67	1.58%
Certificación traslado de animales	1	0.03%	5% sobre terrenos no urbanizados	11	0.25%
Materiales inflamables	1	0.02%	Proyecto de construcción	7	0.16%
Impuestos sobre transporte urbano	1	0.01%	Otras tasas	5	0.12%
Impuestos sobre ganado en pie	0	0.01%	Trámite de planos	5	0.11%
Insp. sobre madera	0	0.01%	Proyectos de construcción	3	0.07%
Otros	0	0.01%	5% construcciones ilegales	2	0.04%
Total por proventos y establec. productivos	67	1.58%	Roturas calles, aceras y contenes	1	0.04%
Salinas	28	0.67%	Licencia uso de suelos	1	0.02%
Mercados y hospedajes	19	0.45%	Pozos filtrantes	0	0.01%
Matanzas y expendios de carne	7	0.15%	Otros	0	0.01%
Galleras	5	0.12%	Total subvenciones, donaciones y contr.	3,517	83.31%
Venta de sal óptima	2	0.05%	Ley 166-03 (subsido ordinario del Estado)	3,474	82.29%
Venta de agua salada / sal residual	1	0.03%	Donaciones y contribuciones	22	0.51%
Balnearios	1	0.02%	Otras subvenciones	13	0.30%
Cines	0	0.01%	Subsidio extraordinario del Estado	9	0.21%
Otros proventos	0	0.01%	Cert. de no objeción	0	0.00%

<sup>a</sup> En millones de pesos

Fuente: ODH/PNUD con información de la Contraloría General de la República

Anexo III.15 | Principales fuentes de ingresos propios de los 20 municipios con la mayor proporción de ingresos propios, 2002-2004

Municipio	Arbitrio recogida basura	Licencias para construcciones	Salinas	Mercados y hospedajes	Rodajes y transportes de materiales	5% terrenos no urbanizados	Arrendamientos de solares	Billares	Otras rentas diversas	Matanzas y expendio de Carnes	Otros impuestos	Otras tasas	Recargos pago tardío proventos	Total ingresos propios
Cabarete	9.79	20.82						5.46	0.00	0.26	5.97	0.03		44.76
Baní	0.64	1.25	25.79	1.39	0.37		0.75	0.02	0.03	0.47	0.18			37.78
Higüey	0.25	12.99		0.67		5.31	0.27		5.62	0.01	0.06	0.00		28.77
Santiago	11.47	1.01		0.43	0.02		0.29	0.01	0.04	0.06				22.93
Dajabón	0.09	0.21		13.20			0.08	4.54	0.41	0.08	0.36			20.44
El Rosario (Pueblo Viejo, Azua)										20.00				20.00
Las Terrenas	1.45	4.87				11.34	0.07	0.02	0.05	0.02	0.03			19.88
Boca Chica	3.49	4.29		0.18			0.00	0.03	0.12	0.01	0.54	5.66		18.16
Sostúa	3.14	5.87			0.00		0.61	1.63	1.98	0.03	0.61			17.51
Sabana Buay	3.62	1.53					0.01	0.06		3.50	0.31		3.29	14.90
Bayahibe	1.52	1.87				10.09	0.06	0.01	0.00		0.28			14.84
San Gregorio de Nigua	0.39	0.21		0.00	12.07			0.00	0.00		0.01			14.64
Montecristi	0.18	0.63	6.25				3.83	0.00	1.98	0.04		0.03		14.63
SF de Jacagua (Santiago)	0.44	5.80						0.18		0.81	1.02			14.14
Azua de Compostela	0.17	0.23	10.90	0.67	0.06		0.01	0.02	0.00	0.07	0.10			13.42
Puerto Plata	4.86	2.62		0.50			1.33	0.00	0.00	0.05	0.20			13.40
Comendador (Élfas Piña)	0.07	0.13		11.18	0.09		0.18	0.00	0.03	0.13	0.02			13.34
San Francisco de Macorís	1.38	1.54		0.90	0.02		1.10	0.04	0.02	0.18	0.00			13.03
Palmar de Ocoa	3.51	6.67			0.01	0.01	0.00	0.01		0.12	0.40			12.91
Santo Domingo Este	0.33	6.91		0.41	0.00	0.17		0.02	0.04	0.00	0.17	0.24		12.66
<b>Total</b>	<b>1.72</b>	<b>1.58</b>	<b>0.67</b>	<b>0.45</b>	<b>0.29</b>	<b>0.25</b>	<b>0.20</b>	<b>0.19</b>	<b>0.19</b>	<b>0.15</b>	<b>0.14</b>	<b>0.12</b>	<b>0.00</b>	<b>9.42</b>

Fuente: ODH/PNUD en base a Contraloría General de la República

### Anexo III.16 | Clasificación funcional del gasto por objeto

Categoría del gasto	Objeto de gasto	Categoría de gasto	Objeto de gasto
<b>Objeto de gasto 1: servicios personales</b>	- Asistencia social	- Pensiones	- Vehículos de motor y muscular
	- Asistentes alcaldes pedáneos	- Personal contratado individual o colect.	- Reparación y mantenimiento vehículo
	- Compensaciones por horas extras	- Plan de retiro	- Terrenos
<b>Objeto de gasto 2 : servicios no personales</b>	- Compensaciones por suplencias y vacaciones	- Reembolsos por transferencias gast. pers.	- Obras diversas
	- Gastos de representación	- Regalía pascual	- Otras adquisiciones de activos fijos
	- Honorarios profesionales y técnicos	- Remuneraciones alcaldes pedáneos	- Alumbrado calles, parques, plazas y avenidas
	- Igualas	- Seguridad social ( AFP)	- Alumbrado de dependencias municipales
	- Jubilaciones	- Seguro médico ars	- Compra y reparación de semáforos
	- Otros gastos de personal	- Sueldo a nominales fijos	- Edificios
	- Pago de dieta por sesiones a regidores	- Sueldos a jornales	- Aportes a comités intermunicipales
		- Sueldos a nombrados	- Aportes a juegos nacionales
			- Cruz Roja Dominicana
			- Obras de bien social
		- Otras subvenciones	
		- Servicio nocturno de farmacias	
		- Amort. prest. aid	
		- Amort. prest. matadero.	
		- Amortización préstamo cooperativa intermun.	
		- Amortización préstamo gallera	
		- Amortización préstamo pascual	
		- Amortización préstamos banco	
		- Amortizaciones de préstamos	
		- Comisiones y cobranzas	
		- Deuda años anteriores gastos capital	
		- Deuda años anteriores	
		- Créditos comunitarios	
		- Fondo inmobiliarios	
		- Fondos para caja chica	
		- Otros fondos especiales	
		- Eventualidad	
		- Reserva presupuestaria (gastos de capital)	
		- Reserva presupuestaria (gastos de personal)	
		- Reserva presupuestaria (serv municipales)	
		- Superávit no asignado g. de personal	
		- Otros gastos corrientes	
		- Otros gastos inclasificables	

Fuente: ODH/PNUD con información de la Contraloría General de la República

Anexo III.17 | Gastos de los municipios según objeto de gasto, promedio 2002-2004

Distribución de los municipios por provincia	Servicios personales	Servicios no personales	Materiales y suministros	Maquinaria y equipos	Adquisición de inmuebles	Construcción de obras y plantaciones agrícolas	Aportes corrientes	Aportes de capital	Deuda pública	Desembolso financieros	Sin clasificar
Media simple	40.8%	24.2%	13.9%	4.9%	1.0%	1.8%	4.3%	6.7%	0.2%	0.1%	2.2%
Mínimo	28%	15%	6%	2%	0%	0%	1%	2%	0%	0%	0%
Hasta 25%	39%	19%	12%	3%	0%	1%	3%	4%	0%	0%	1%
Hasta 50 % (Mediana)	41.2%	24.6%	13.5%	4.2%	0.6%	1.2%	4.1%	6.0%	0.1%	0.0%	1.9%
Hasta 75%	44%	27%	16%	6%	1%	2%	5%	8%	0%	0%	3%
Máximo	49%	43%	22%	10%	3%	8%	8%	25%	1%	0%	7%
Coef. de var.	10.8	27.0	28.1	42.0	86.7	88.3	46.3	63.6	142.7	132.9	61.3
Amplitud	0.5	1.1	1.1	1.7	3.3	4.3	1.8	3.4	5.3	5.3	2.9

Nota: Información de 277 municipios y distritos municipales, sin incluir el Distrito Nacional  
Fuente: ODH con información de la Contraloría General de la República

Anexo III.18 | Distribución de las egresos municipales por destino del gasto por municipio y distrito municipal, 2005

Distribución de los municipios por provincia	Servicios públicos municipales	Gastos de administración	Compra y mantenimiento de propiedad y equipo	Contribuciones	Deuda municipal	Otros egresos
Media simple	11.0%	48.3%	8.0%	1.6%	5.0%	26.1%
Mínimo	1.4%	28.0%	0.7%	0.0%	0.0%	4.7%
Hasta 25%	6.5%	42.4%	4.3%	0.9%	1.7%	19.5%
Hasta 50%	9.8%	47.6%	6.8%	1.5%	3.5%	25.8%
Hasta 75%	14.2%	53.7%	10.3%	2.1%	6.7%	33.3%
Máximo	34.9%	83.1%	29.6%	6.6%	32.6%	48.9%
Coefficiente de Variación	53.3%	18.6%	64.4%	71.7%	99.1%	35.1%

Nota: Ésta sólo cubre 241 municipios y distritos municipales  
Fuente: Finanzas Públicas Municipales, ONE 2005

**Anexo III.19 | Empleos de los municipios en porcentaje del gobierno general y de la Población Económicamente Activa (PEA), 1995-2006**

Período	Municipios / Total gobierno	Municipios / PEA
1995	6.5	0.6
1996	7.3	0.7
1997	7.5	0.7
1998	7.7	0.7
1999	8.9	0.8
2000	8.8	0.8
2001	8.6	0.9
2002	8.7	0.9
2003	9.7	1.0
2004	11.5	1.2
2005	12.5	1.3
2006	12.4	1.3

Fuente: Banco Central de República Dominicana

**Anexo III.20 | Elasticidades PEA ocupada - PIB, empleo público - gasto real del gobierno central, empleo municipios - transferencias reales, 1995-2006**

Elasticidad	Elasticidad	t-Estadístico	R <sup>2</sup>
PEA ocupada - PIB	0.54	15.63	0.96
Empleo público - Gasto real gob. central	0.49	12.74	0.94
Empleo municipios - Transferencias reales	0.48	8.44	0.88

Fuente: ODH/PNUD

**Anexo III.21 | Empleos del gobierno general y los municipios, 1995-2006**

Años	Gobierno general	Gobierno central	Instituciones descentralizadas y autónomas	Municipios	PEA
1995	267,772	211,614	38,761	17,397	2,852,737
1996	283,059	223,600	38,842	20,617	3,029,524
1997	292,263	231,869	38,463	21,931	3,155,713
1998	307,515	245,031	38,868	23,616	3,375,010
1999	317,094	249,854	39,173	28,067	3,457,399
2000	330,801	261,009	40,617	29,175	3,532,536
2001	360,062	287,725	41,516	30,821	3,557,988
2002	379,087	303,864	42,305	32,918	3,701,798
2003	393,189	313,810	41,225	38,154	3,731,676
2004	399,259	314,190	39,335	45,734	3,933,660
2005	400,093	313,864	36,264	49,965	3,992,210
2006	415,825	327,594	36,586	51,645	4,100,432

Fuente: Banco Central de República Dominicana

Anexo III.22		Valor de la canasta familiar promedio de consumo por quintiles de gasto, 2005	
Quintil	Gasto mensual	Costo Enero 1999	IPC 2005
Nacional	15,693.8	6,240.8	251.5
1	6,167.5	2,528.2	243.9
2	9,131.9	3,755.1	243.2
3	12,222.7	4,955.4	246.7
4	16,822.3	6,694.2	251.3
5	33,648.6	13,271.4	253.5

Fuente: ODH/PNUD en base a BCRD

Anexo III.23		Características del personal municipal, 2001		
Variable	Categoría	Operativos	Administrativos	Total
Sexo %	Masculino	82.3	58.6	68.1
	Femenino	17.7	41.4	31.9
Edad %	Menos de 20	2.9	2.7	2.8
	Entre 20 y 30	12.3	22.8	17.3
	Entre 30 y 40	22.0	30.1	26.8
	Más de 40	64.9	44.4	52.6
Nivel educativo %	Ninguno	19.9	1.0	8.6
	Primario	43.9	11.1	24.2
	Secundario	18.0	28.5	24.3
	Intermedio	14.4	9.8	11.6
	Superior	3.8	49.7	31.3
Empleo de procedencia %	Empresa privada	25.3	44.9	37.1
	Otro ayuntamiento	4.3	2.9	3.5
	Otro gobierno	13.7	17.8	16.2
	Primero trabajo	17.4	15.1	16.0
	Independiente	39.3	19.3	27.3
Estado laboral %	Nominal	53.2	54.0	53.6
	Nombrado	46.8	45.7	46.2
	No sabe no responde	0.0	0.3	0.2
Salario en pesos	Promedio	1697.0	3,398.0	2,721.0
	Mínimo	500	500	500
	Mediana	1,500	2,630	2,000
	Moda	1500	3000	1500
	Percentil 25	1,300	1,777	1,500
	Percentil 75	1,900	4,000	3,000
	Máximo	7,000	17,000	17,000
Movilidad laboral	Promoción	6.5	14.5	11.3
	Traslado	4.6	12.9	9.6
	En el mismo cargo	88.9	72.6	79.1

Fuente: CONARE y PAIRE

## Anexo III.24 | Características del personal municipal, por tamaño del municipio, 2001

Variable	Categoría	Municipios grandes	Municipios medianos	Municipios pequeños
Tiempo en el ayuntamiento	< Un año	23.14	23.67	21.52
	1 a 5 años	40.59	55.33	62.03
	5 a 10 años	20.78	11.67	12.66
	10 a 15 años	5.10	2.67	1.69
	15 o más años	10.39	6.67	2.11
	Total	100.00	100.00	100.00
Salario básico mensual devengado actualmente en el ayuntamiento en pesos	Hasta 1,400	17.13	15.20	43.29
	1,401 a 5,000	68.92	77.70	53.25
	5,001 a 7,500	6.97	4.73	2.60
	7,501 a 10,000	3.98	2.03	0.00
	10,001 a 15,000	2.99	0.34	0.43
	15,001 o más	0.00	0.00	0.43
	Total	100.00	100.00	100.00
Tiempo en el cargo	< Un año	30.20	29.67	27.85
	1 a 5 años	41.57	53.33	59.49
	5 a 10 años	16.47	10.33	10.13
	10 a 15 años	4.31	2.00	0.84
	15 o más años	7.45	4.67	1.69
	Total	100.00	100.00	100.00
Forma de llegar al Cargo	Una promoción	13.78	8.39	9.70
	Un traslado	12.40	7.72	5.91
	Se encuentra en el desde que ingreso al ayuntamiento	73.82	83.89	84.39
	Total	100.00	100.00	100.00

Fuente: CONARE y PAIRE

## Anexo III.25 | Regionalizaciones según ONAPLAN, 2000 y 2004

Decreto 865-2000	Decreto 710-2004
Distrito Nacional: DN, SD	Ozama o Metropolitana: DN, SD
Valdesia: Per, SC, MP, SJO	Valdesia: Per, SC, SJO, Az
Norcentral: Stgo, PP, Esp	Cibao Norte: Stgo, PP, Esp
Nordeste: Dua, MTS, Salc, Sam	Cibao Nordeste: Dua, MTS, Salc, Sam
El Valle: Az, EP, SJ	El Valle: SJ, EP
Noroeste: Daj, MC, SRod, Val	Cibao Noreste: Daj, MC, SRod, Val
Cibao Central: LV, SRam, MN	Cibao Sur: LV, SRam, MN



Anexo III.26		Ingresos del gobierno central, Población Económicamente Activa (PEA) e Índice de Precios al Consumo (IPC) base 1999, 1995-2006				
Año	PIB	Ingresos tributarios del gobierno central	Ingresos no tributarios del gobierno central	Ingresos ordinarios del gobierno central	PEA	IPC (base 1999)
1995	162,283	23,038	1,677	24,715	2,852,737	79.5
1996	183,361	24,756	1,246	26,002	3,029,524	83.8
1997	214,864	32,655	1,526	34,181	3,155,713	90.8
1998	241,977	37,161	1,229	38,390	3,375,010	95.1
1999	278,630	41,969	1,407	43,376	3,457,399	101.3
2000	324,562	48,729	2,474	51,203	3,532,536	109.1
2001	366,232	58,058	1,584	59,642	3,557,988	118.8
2002	402,432	63,867	2,428	66,295	3,701,798	125.0
2003	503,300	74,248	5,398	79,645	3,731,676	159.4
2004	777,188	117,298	8,945	126,243	3,933,660	241.4
2005	884,939	148,450	9,135	157,585	3,992,210	251.5
2006	1,055,427	177,884	11,016	188,900	4,100,432	270.5

Fuente: ODH/PNUD con información del Banco Central de República Dominicana y Secretaría de Hacienda

## Anexo IV.1

Coeficientes y R<sup>2</sup> de las regresiones entre los índices del IEH, IPH y NBI contra el IEEEd

Regresión	Constante	Coefficiente	R <sup>2</sup>	Prob. del coeficiente
IPH vs IEEEd	0.3023	-0.2813	0.3611	0.0004
NBI vs IEEEd	93.7215	-72.8786	0.2544	0.0038
IEE vs IEEEd	0.0066	0.8297	0.3221	0.0009
IESa vs IEEEd	0.1341	0.7265	0.3000	0.0014
IETIC vs IEEEd	-0.1755	0.9688	0.3361	0.0006
IEP vs IEEEd	0.3489	0.295	0.0827	0.1166

- IEH: Índice de Empoderamiento Humano  
 - IDH: Índice de Desarrollo Humano  
 - IPH: Índice de Privaciones Humanas  
 - NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas  
 - IEE: Índice de Empoderamiento Económico  
 - IEEEd: Índice de Empoderamiento en Educación  
 - IESa: Índice de Empoderamiento en Salud  
 - IETIC: Índice de Empoderamiento en Tecnologías de la Información y la Comunicación  
 - IEP: Índice de Empoderamiento Político

Fuente: ODH/PNUD

## Anexo IV.2

## Tasas netas de matriculación en educación básica y media, por género y región, 2006

Región	Provincias	Básica (6 a 13 años)			Media (14 a 17 años)	
		Total	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones
Cibao Norte	Stgo, PP, Esp	92.4	96.0	89.1	48.9	41.9
Cibao Sur	LV, MN, SRam	90.2	92.6	88.0	55.6	32.3
Cibao Nordeste	Sal, MTS, Dua, Sam	92.7	93.4	92.0	55.8	33.2
Cibao Noroeste	MC, Daj, Val, SRod	94.5	96.6	92.7	59.3	30.0
Valdesia	Az, SJO, SC, Per	93.2	94.5	91.8	45.0	26.0
El Valle	EP, SJM	90.2	91.2	89.1	38.3	24.5
Enriquillo	Bar, Indep, Pedern, Bao	91.2	95.4	87.2	39.2	14.6
Yuma	ES, LR, LA	93.4	93.7	93.1	47.3	33.4
Higüamo	MP, HM, SPM	88.8	87.8	89.8	35.7	27.2
Ozama	SD, DN	92.8	92.6	93.0	64.6	52.4
Total nacional		92.1	93.3	91.0	51.9	36.8

Fuente: ENHOGAR 2006

Anexo IV.3

Razón de niñas y mujeres a niños y hombres en la educación, según provincia y nivel, 2005-2006

Provincia	Inicial	Básica	Media	Especial	Adultos	Total
Az	0.94	0.89	1.16		1.16	0.95
Bao	0.96	0.89	1.25		1.06	0.94
Bar	0.93	0.94	1.25	1.03	1.1	1
Daj	0.97	0.91	1.24		0.84	0.97
DN	0.98	1	1.2	0.84	1.27	1.06
Dua	0.95	0.92	1.24	0.48	0.85	0.98
ES	0.93	0.87	1.26		0.96	0.92
EP	0.99	0.83	1.14		1.22	0.89
Esp	0.97	0.9	1.16	4	1.48	0.98
HM	0.96	0.91	1.13	4.5	1.27	0.96
Indep	1.08	0.9	1.26	1.3	1.17	0.98
LA	1.01	0.98	1.33	0.5	1.63	1.07
LR	1.03	1	1.22		1.21	1.05
LV	0.97	0.91	1.24	3.23	1.1	0.98
MTS	0.96	0.91	1.19	5.5	0.94	0.97
MN	0.93	0.95	1.21	1.59	1.05	1
MC	0.93	0.88	1.21	10.6	1.09	0.96
MP	0.89	0.9	1.33	2.42	1.36	0.97
Peder	1.06	0.89	1.18	1	1.65	0.96
Per	0.95	0.97	1.6		1.08	1.05
PP	0.97	0.92	1.2	0.43	1.11	0.99
Sal	1.03	0.91	1.2	5.11	1.11	0.99
Sam	0.98	0.93	1.31		0.93	1.01
SC	0.97	0.93	1.24	0.96	1	1
SJO	0.87	0.9	1.17		2.14	0.98
SJM	0.96	0.87	1.07	175	1.02	0.92
SPM	0.98	0.96	1.2	1.52	1.04	1.01
SRam	0.95	0.89	1.29	2.21	1.24	0.99
Stgo	0.99	0.96	1.26	1.11	1.5	1.03
SRod	0.87	0.88	1.12	1.68	1.52	0.94
SD	0.95	0.99	1.26	1.08	1.17	1.05
Valv	0.94	0.95	1.24	0.68	1.03	1
Nacional	0.97	0.94	1.23	1.54	1.18	1.01
D.I. <sup>a</sup>	4.8	4.4	7.3	365.9	22.6	4.3
Amplitud <sup>b</sup>	21.8	18.5	43.1	1,770.6	108.6	18.3

<sup>a</sup> La diferencia interprovincial se calcula con el coeficiente de variación

<sup>b</sup> La amplitud de la diferencia es el (máximo-mínimo)/media simple por 100

Fuente: ODH/PNUD en base a Departamento de Estadística, SEE

Anexo IV.4

Porcentaje de niños/as de 6 a 17 años que no asisten a la escuela, por grupos de edad, 2002

Provincia	6 a 9 años	10 a 13 años	14 a 17 años	6 a 13 años	6 a 17 años
SRod	25.9	2.7	10.8	13.6	12.7
DN	28.5	3	8.2	15.5	13.1
MTS	26.4	3	12.6	14.3	13.8
MP	24.3	3.8	13.2	14.1	13.9
SD	27.5	3.6	10	15.6	13.9
SRam	27.6	2.9	12	14.9	14
Daj	24.8	3.4	14.4	14.3	14.3
Dua	27.6	3.1	12.7	15.1	14.3
PP	27.2	3.8	12.6	15.2	14.4
Sal	27	2.7	13.9	14.7	14.5
MN	27.5	3.6	11.5	15.8	14.5
Sam	26.1	3.5	14.1	14.8	14.6
HM	23.6	4.3	16	14.1	14.7
SPM	27.5	3.8	12.5	15.8	14.8
Esp	28.4	3.4	13.8	15.7	15.1
SC	28.4	3.8	12.6	16.3	15.2
ES	24.1	4.9	17.1	14.4	15.2
Bao	22.1	6.7	16.9	14.6	15.2
Stgo	28.8	3.3	13.9	15.9	15.3
Ind	28.3	4.8	12.9	16.6	15.5
LV	27.2	3.8	16.2	15.4	15.6
SJM	25.1	6	16.3	15.5	15.8
LR	28.7	4.5	13.4	16.9	15.8
MC	28.7	3.7	15.2	16.2	15.9
Valv	28.7	4.1	15.3	16.8	16.4
Bar	26.2	6.6	16	16.6	16.4
Az	25.9	6	17.7	16	16.5
SJO	28.3	4.4	18.8	16.4	17.2
Ped	25.5	10.8	19.3	18.3	18.6
Per	29.5	5.9	20	18	18.6
LA	29	6.6	20.1	18	18.6
EP	27.3	10.6	19.5	18.9	19.1
Nacional	27.5	4	13	15.7	14.9
D.I. <sup>a</sup>	6.6	43.2	20.3	8.3	10.4
Amplitud <sup>b</sup>	27.5	176.2	81.1	33.6	41.5

<sup>a</sup> La diferencia interprovincial se calcula con el coeficiente de variación

<sup>b</sup> La amplitud de la diferencia es el (máximo-mínimo)/media simple por 100

Fuente: ODH/PNUD en base a Censo 2002

### Anexo IV.5 | Informe LLECE de 1998 sobre la calidad de la educación

El “Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados para alumnos de tercer y cuarto grado de la educación básica”, elaborado en 1997 por el Laboratorio Latinoamericano de la Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la UNESCO, es el único estudio disponible que ha analizado la calidad de la educación dominicana en base a criterios comparativos internacionales. El estudio abarca trece países de la región, además de República Dominicana.

La evaluación del desempeño de los estudiantes en lengua y matemática se dividió en tres niveles de complejidad para cada área del saber, para determinar el grado de manejo de diferentes competencias de los estudiantes. El Nivel I de lengua mide el nivel de lectura literal primaria; el Nivel II, la lectura comprensiva con capacidad de parafraseo, y el Nivel III, la lectura inferencial. En matemática, el Nivel I corresponde a la comprensión de relaciones básicas; el Nivel II, de estructuras simples, y el Nivel III, de estructuras matemáticas complejas. En el estudio se determinó que para demostrar un aprendizaje adecuado en lengua o matemática correspondiente al Nivel I, el puntaje mínimo era de 90%, para el Nivel II, de 75%, y para el Nivel III, de 50%.

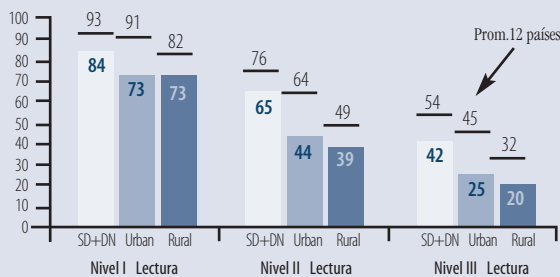
Los estudiantes de República Dominicana no alcanzaron los puntajes mínimos definidos para cada nivel, ni en lengua ni en matemática, y además tuvieron un menor

rendimiento que el valor promedio de los trece países latinoamericanos. Los estudiantes de las escuelas privadas demostraron ventajas con respecto a los estudiantes y de las áreas rurales. En los gráficos siguientes se muestran todos los resultados.

En términos cualitativos, los resultados en lengua para República Dominicana indican que en las escuelas, tanto públicas como privadas, los niños no están alcanzando de manera satisfactoria ni siquiera el nivel de lectura literal-primaria (comprensión fragmentaria de los textos, reconocer objetos y eventos, estructuras explícitas, actores de un relato, fragmentos claves en las argumentaciones y las relaciones explícitamente planteadas entre proposiciones), mostrando dificultades para realizar un proceso básico de lectura. Los siguientes niveles de comprensión de textos muestran aún un peor desempeño.

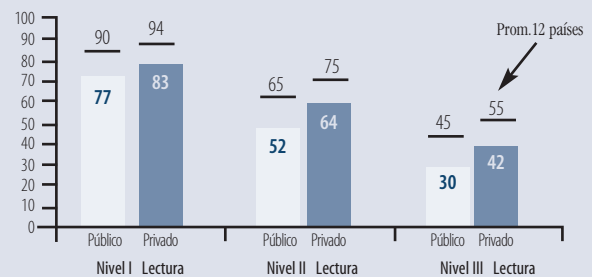
En matemática, los alumnos dominicanos no están alcanzando ni siquiera el nivel básico para el desarrollo de las competencias en matemática necesarias para la resolución de problemas. Las diferencias de resultados entre niños y niñas indican que en República Dominicana las niñas tienen resultados más elevados tanto en lenguaje como en matemática, aunque las diferencias son significativas sólo para lenguaje. En cuanto a los factores que facilitan el aprendizaje, el clima favorable para el aprendizaje en el aula, influye por sí solo más en los aprendizajes que el efecto combinado de todos los demás factores.

**Gráfico A.** Desempeño de estudiantes dominicanos en lengua según nivel, por ubicación geográfica, 1998



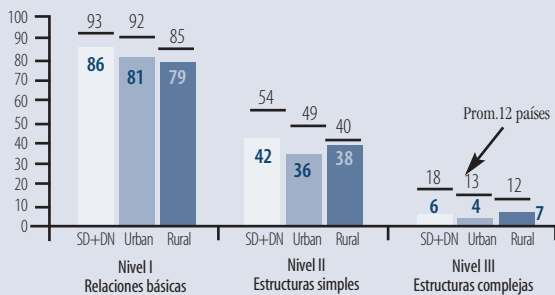
Fuente: UNESCO 2001

**Gráfico B.** Desempeño de estudiantes dominicanos en lengua según nivel, por sector, 1998



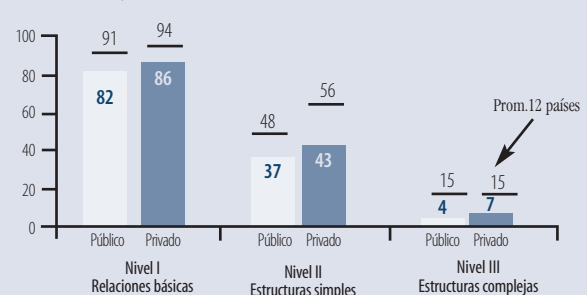
Fuente: UNESCO 2001

**Gráfico C.** Desempeño de estudiantes dominicanos en matemática según nivel, por ubicación geográfica, 1998



Fuente: UNESCO 2001

**Gráfico D.** Desempeño de estudiantes dominicanos en matemática según nivel, por sector, 1998



Fuente: UNESCO 2001

Fuente: UNESCO 2001

Anexo IV.6 | Estudiantes por salón de clase, por nivel y sector, según provincia, 2005-2006

Provincia	Inicial			Básica			Media			Adultos			Total		
	Privado	Público	Total	Privado	Público	Total	Privado	Público	Total	Privado	Público	Total	Privado	Público	Total
Az	21.8	29	27.5	28.9	29.6	29.4	41.1	42.3	42.4	23.1	32	31.1	28.9	31.1	30.9
Bao	42	25.7	26.5	22.9	25.3	25.3	38.8	31.2	31.4		21.4	21.4	28.8	25.9	25.9
Bar	17.7	29.6	27.1	20.8	24.6	24.4	33.1	32	32	19.1	27.9	27	21.5	26.3	25.9
Daj	8.5	21.9	22.7	2	19.6	20.2		35.6	35.5		22.9	22.9	6.3	21.9	22.4
DN	17.4	27.3	19.7	19.5	33.3	25.4	27.5	35	31.4	32.9	27.3	26.5	20.6	32.5	25.9
Dua	20.8	21.4	21.1	21.1	21.3	21.2	34.4	36.6	36.3	18.3	22.8	22.7	23.3	23.6	23.6
ES	16.7	29.1	28.1	11.8	20.5	20.3	34	37.5	37.3		26.6	26.6	17	22.5	22.3
EP	20	31.2	30.5	19.7	20.7	20.7		35.6	35.6		22.8	22.8	19.8	22.5	22.5
Esp	20.2	22.9	21.7	23.1	24.1	23.9	29.7	39	37.3	55	30.1	30.3	23.2	26.2	25.7
HM	30.1	27.8	27.7	23.1	23.3	23.2	29.3	37.5	35.4	27.4	23.4	24.3	26	24.7	24.7
Ind		27.2	27.2		24.5	24.5		31.4	31.4		16.5	16.5		25.1	25.1
LA	28.5	31.1	29.7	28.4	28.2	28.2	37.6	38.4	38.1	36.1	29.2	32.7	30.8	29.6	29.9
LR	20.4	35.6	23.2	22.5	40.5	32.9	33.5	51.6	41.5	10.5	42.3	38.5	23.6	42.2	33.4
LV	24.7	25.8	25.4	26.8	26.5	26.5	32.7	43.6	41		36.2	35.7	27.5	28.8	28.6
MTS	18.1	21.1	20	21.6	19.1	19.3	28.2	32.6	32		19.4	19.4	22	21	21.1
MN	22.1	25.1	23.7	20.9	26.8	25.8	32.8	38.3	37.3	38.5	22	22.3	23	28.1	27.2
MC	22.5	22.8	22.8	22.6	21.5	21.6		35.8	35.8		28.2	28.2	22.6	24	24
MP	15.8	22.6	22.3	22.4	19.3	19.4	22.5	31.5	30.9		23.2	23.2	21.6	21	21
Ped	31	33.7	33.5	21.3	31.7	31.3		29.7	29.1		24	24	22.3	30.9	30.5
Per	21.6	32.4	26.2	22	34.7	32	41.1	44.3	43.4	56	32.2	32.2	24.7	35.6	32.8
PP	18.1	20.6	19.2	20.5	21.8	21.5	33.6	34.5	34.3	38.3	21.5	21.8	21.9	23.5	23.1
Sal	21.5	16.2	17	19.1	17.5	17.6	26.2	31.8	31.3		15.6	20	21.1	19.2	19.5
Sam	21.7	25.1	24.5	22.3	25	24.9	25.5	36.9	35.5		17.8	17.8	23.1	26.6	26.3
SC	20.2	27.2	23.5	22.9	29.7	28.3	38.8	40.4	40	38.6	31.6	31.8	24.7	31.3	29.7
SJO	27.7	19.4	21.2	24.9	16.1	16.5	28.1	31.6	31.4		27.2	20.5	26.1	18.3	18.6
SJM	25.3	26.1	25.9	29.9	24.1	24.5	37.8	33.6	34	23.5	26.1	25.4	30.4	25.5	25.9
SPM	19.6	29.5	23.7	22.8	30.6	28.8	31.2	45.3	39.8	23	31.4	31.3	24	32.8	30.3
SRam	16.3	21.1	19.7	15.9	22.1	21.5	26.9	34.4	33.6	18.8	24.5	24.1	17.5	23.7	23
Stgo	18.9	26.3	21.8	21.6	29.5	27.5	31	35.5	34.3	33.3	34.9	37	22.5	30.5	28.3
SRod	21	19.5	20.2	16.1	15.4	15.6	12.5	32.8	32.3	103	19.7	24.1	20.1	17.8	18.1
SD	15.8	28.1	19.2	18.7	38	29.2	30.1	39.7	35.5	29.5	31.7	31.5	19.8	36.9	28.9
Val	21.1	23.6	23.1	22.5	25	24.8	32.3	33.2	33.1	14.5	25.7	25.4	23.9	26.1	25.9
Nacional	18.2	25.8	21.7	20.6	26.9	25.5	30.8	37.2	35.3	29.9	28.5	28.5	21.8	28.5	26.7
D.I. <sup>a</sup>	27.6	17.6	15.8	24.1	23.9	18.3	19.4	13.4	10.5	61.8	22.9	21.3	19.9	20.8	15.5
Amplitud <sup>b</sup>	155.7	75.2	69.0	131.3	99.2	71.3	90.8	59.9	40.5	274.9	101.9	83.9	107.2	91.2	59.6

<sup>a</sup> La diferencia interprovincial se calcula con el coeficiente de variación

<sup>b</sup> La amplitud de la diferencia es el (máximo-mínimo)/media simple por 100

Fuente: ODH/PNUD en base al Departamento de Estadística, SEE

## Anexo IV.7 | Aulas y planteles que hacen falta para evitar hacinamiento y para incorporar a los que están fuera del sistema

Provincia	Aulas existentes 2005-2006	Planteles existentes 2005-2006	Aulas necesarias		Aulas adicionales				Planteles adicionales			
			I. Estudiantes actuales	II. Estudiantes actuales y en edad	I. Estudiantes actuales		II. Estudiantes actuales y en edad		I. Estudiantes actuales		II. Estudiantes actuales y en edad	
					Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
DN+SD	17,543	1,588	19,488	20,169	1,945.0	11.0	2,626.0	15.0	278.0	17.0	375.0	24.0
SC	2,451	384	3,961	4,572	1,510.0	62.0	2,121.0	87.0	216.0	56.0	303.0	79.0
Stgo	4,870	639	6,111	6,868	1,241.0	25.0	1,998.0	41.0	177.0	28.0	285.0	45.0
SPM	1,323	202	2,176	2,507	853.0	64.0	1,184.0	89.0	122.0	60.0	169.0	84.0
LV	2,240	364	2,887	3,076	647.0	29.0	836.0	37.0	92.0	25.0	119.0	33.0
Dua	1,533	328	2,100	2,297	567.0	37.0	764.0	50.0	81.0	25.0	109.0	33.0
SJM	1,431	303	1,986	2,169	555.0	39.0	738.0	52.0	79.0	26.0	105.0	35.0
Per	800	112	1,265	1,442	465.0	58.0	642.0	80.0	66.0	59.0	92.0	82.0
LA	891	159	1,326	1,409	435.0	49.0	518.0	58.0	62.0	39.0	74.0	47.0
Esp	1,286	221	1,716	1,774	430.0	33.0	488.0	38.0	61.0	28.0	70.0	32.0
Az	1,222	190	1,624	1,917	402.0	33.0	695.0	57.0	57.0	30.0	99.0	52.0
Sam	472	104	764	778	292.0	62.0	306.0	65.0	42.0	40.0	44.0	42.0
MP	1,141	286	1,416	1,646	275.0	24.0	505.0	44.0	39.0	14.0	72.0	25.0
SRam	1,009	210	1,265	1,350	256.0	25.0	341.0	34.0	37.0	17.0	49.0	23.0
Val	827	127	1,052	1,295	225.0	27.0	468.0	57.0	32.0	25.0	67.0	53.0
Bao	656	133	843	872	187.0	29.0	216.0	33.0	27.0	20.0	31.0	23.0
MTS	826	203	1,003	1,141	177.0	21.0	315.0	38.0	25.0	12.0	45.0	22.0
HM	530	114	697	792	167.0	32.0	262.0	49.0	24.0	21.0	37.0	33.0
ES	547	155	704	813	157.0	29.0	266.0	49.0	22.0	14.0	38.0	25.0
Bar	1,279	191	1,431	1,671	152.0	12.0	392.0	31.0	22.0	11.0	56.0	29.0
EP	419	124	554	663	135.0	32.0	244.0	58.0	19.0	16.0	35.0	28.0
MC	648	131	781	867	133.0	20.0	219.0	34.0	19.0	14.0	31.0	24.0
Ind	285	45	406	497	121.0	43.0	212.0	74.0	17.0	39.0	30.0	67.0
MN	1,096	164	1,199	1,428	103.0	9.0	332.0	30.0	15.0	9.0	47.0	29.0
Ped	119	22	217	195	98.0	82.0	76.0	64.0	14.0	64.0	11.0	49.0
LR	1,640	133	1,690	1,742	50.0	3.0	102.0	6.0	7.0	5.0	15.0	11.0
SJO	420	110	455	515	35.0	8.0	95.0	23.0	5.0	4.0	14.0	12.0
PP	2,248	362	2,252	2,418	4.0	0.0	170.0	8.0	1.0	0.0	24.0	7.0
SRod	427	109	414	508	-13.0	-3.0	81.0	19.0	-2.0	-2.0	12.0	11.0
Sal	733	135	712	721	-21.0	-3.0	-12.0	-2.0	-3.0	-2.0	-2.0	-1.0
Daj	856	111	502	534	-354.0	-41.0	-322.0	-38.0	-51.0	-46.0	-46.0	-41.0
Nacional	51,768	7,459	62,997	68,622	11,229.0	22.0	16,854.0	33.0	1,604.0	22.0	2,408.0	32.0
D.I. <sup>a</sup>	-	-	-	-	-	89.0	-	65.4	-	101.5	-	76.9
Amplitud <sup>b</sup>	-	-	-	-	-	448.1	-	307.6	-	510.5	-	381.0

<sup>a</sup> La diferencia interprovincial se calcula con el coeficiente de variación

<sup>b</sup> La amplitud de la diferencia es el (máximo-mínimo)/media simple por 100

Nota: Los supuestos de esta estimación son: 25 estudiantes por aula por tanda; 1.5 tandas por aula. Estudiantes actuales y en edad incluye toda la población de 6 a 18 años y los estudiantes repitentes, reentrantes y adultos.

Fuente: ODH/PNUD en base a SEE 2005-2006 y Censo 2002

Anexo IV.8 | Estructura de estudiantes, según condición por sector y por provincia en %, 2005-2006

Provincia	Nuevos			Promovidos			Repitentes		
	Público	Privado	Semioficial	Público	Privado	Semioficial	Público	Privado	Semioficial
Az	87.5	10.4	2.1	92.1	6.4	1.5	96.3	1.8	1.9
Bao	98.3	1.7	0.0	97.5	2.5	0.0	99.2	0.8	0.0
Bar	89.2	9.0	1.9	92.1	6.7	1.2	96.0	2.8	1.2
Daj	92.5	0.3	7.1	92.3	0.0	7.6	94.1	0.0	5.9
DN	51.6	43.6	4.8	52.9	42.3	4.8	84.6	12.7	2.7
Dua	78.7	20.5	0.8	85.3	13.9	0.8	95.7	3.3	1.0
ES	98.3	1.7	0.0	97.9	2.1	0.0	99.6	0.4	0.0
EP	93.1	4.2	2.7	95.8	3.1	1.1	99.5	0.5	0.0
Esp	84.5	15.5	0.0	84.6	15.3	0.1	96.6	3.4	0.0
HM	87.7	10.6	1.7	89.7	7.9	2.5	98.1	1.0	0.9
Ind	100.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0
LA	70.1	29.0	0.9	76.2	23.5	0.3	91.0	9.0	0.0
LR	65.2	25.8	9.0	58.1	29.4	12.5	72.1	14.2	13.7
LV	84.6	15.0	0.4	84.0	15.5	0.5	97.4	2.6	0.1
MTS	87.7	12.3	0.0	90.1	9.9	0.0	97.6	2.4	0.0
MN	76.9	22.1	1.0	84.2	14.6	1.2	96.8	2.8	0.3
MC	94.1	5.9	0.0	94.2	5.8	0.0	97.6	2.4	0.0
MP	91.7	3.4	4.9	95.7	2.8	1.4	97.8	1.4	0.8
Ped	96.7	3.3	0.0	97.9	2.0	0.1	94.9	4.8	0.3
Per	71.1	28.8	0.1	81.3	18.7	0.0	95.5	4.5	0.0
PP	77.4	21.0	1.6	76.7	22.3	0.9	94.5	5.2	0.3
Sal	84.1	9.2	6.7	90.0	9.1	0.9	98.2	1.2	0.6
Sam	93.5	6.5	0.0	92.2	7.8	0.0	99.1	0.9	0.0
SC	72.3	26.3	1.4	80.5	18.7	0.8	93.9	5.3	0.9
SJO	83.0	12.4	4.5	92.9	6.6	0.5	96.7	1.8	1.6
SJM	86.7	13.3	0.0	89.6	10.1	0.4	98.5	1.5	0.1
SPM	66.2	31.5	2.3	74.8	22.4	2.8	92.8	5.6	1.5
SR	87.9	12.1	0.0	92.5	7.5	0.0	98.9	1.1	0.0
Stgo	69.5	25.7	4.8	76.6	22.9	0.5	93.0	6.3	0.7
SR	78.0	13.3	8.7	93.5	3.5	3.0	98.2	1.3	0.4
SD	60.4	37.2	2.5	67.4	29.8	2.8	88.8	10.5	0.8
Val	86.6	11.8	1.5	90.7	8.8	0.5	98.0	1.7	0.3
Nacional	73.3	24.3	2.4	77.1	20.9	2.0	94.3	4.8	0.9
D.I. <sup>a</sup>	14.4	74.5	119.7	13.0	82.2	169.7	5.7	101.3	229.3
Amplitud <sup>b</sup>	58.6	288.7	403.7	54.6	345.6	822.4	29.3	401.0	1,223.5

<sup>a</sup>La diferencia interprovincial se calcula con el coeficiente de variación

<sup>b</sup>La amplitud de la diferencia es el (máximo-mínimo)/media simple por 100

Fuente: ODH/PNUD en base al Departamento de Estadística, SEE

Anexo IV.9 | Distribución de estudiantes según sector y condición, por provincia y sector, 2005-2006

Provincia	Total			Sector Público			Sector Privado		
	Nuevos	Promovidos	Repitentes	Nuevos	Promovidos	Repitentes	Nuevos	Promovidos	Repitentes
Az	17.7	75.0	7.3	16.9	75.4	7.7	27.0	71.1	1.9
Bao	27.6	65.7	6.7	27.8	65.4	6.8	21.0	76.4	2.6
Bar	25.5	68.0	6.5	24.8	68.3	6.8	32.7	64.7	2.6
Daj	23.4	70.1	6.4	23.4	70.0	6.5	78.9	21.1	-
DN	22.1	75.4	2.5	21.3	74.7	4.0	23.0	76.2	0.8
Dua	22.7	69.8	7.5	21.1	70.4	8.5	31.9	66.4	1.7
ES	22.3	66.7	11.0	22.3	66.5	11.2	20.6	76.9	2.5
EP	26.4	63.6	9.9	25.8	63.9	10.4	35.4	62.9	1.7
Esp	19.2	74.8	6.0	19.0	74.2	6.8	20.3	78.3	1.4
HM	20.5	71.2	8.2	20.0	71.0	9.0	27.7	71.2	1.1
Ind	23.6	68.0	8.4	23.6	68.0	8.4	-	-	-
LA	24.4	70.4	5.2	22.6	71.1	6.3	29.4	68.7	1.9
LR	14.1	83.5	2.4	15.5	81.6	2.9	12.8	86.0	1.2
LV	16.9	76.6	6.6	16.8	75.7	7.5	17.4	81.4	1.2
MTS	23.5	70.5	6.0	22.9	70.6	6.5	28.8	69.8	1.5
MN	20.3	74.9	4.9	18.7	75.6	5.6	28.8	70.3	0.9
MC	22.3	71.4	6.3	22.2	71.2	6.5	23.3	74.0	2.7
MP	19.7	72.5	7.8	19.0	73.0	8.0	23.5	72.5	4.0
Ped	25.5	69.9	4.6	25.3	70.2	4.5	33.8	57.2	9.0
Per	20.5	69.7	9.8	18.1	70.4	11.6	30.5	67.2	2.3
PP	18.2	76.3	5.5	18.1	75.3	6.6	18.1	80.6	1.3
Sal	15.3	78.6	6.1	14.4	79.0	6.6	16.4	82.8	0.8
Sam	17.2	77.3	5.5	17.3	76.8	5.9	15.6	83.6	0.7
SC	21.0	73.1	5.8	19.1	74.0	6.9	28.4	70.0	1.6
SJO	25.3	65.7	9.0	23.2	67.2	9.6	41.2	56.7	2.1
SJM	27.3	65.7	7.0	26.4	65.8	7.7	35.1	63.9	1.0
SPM	19.0	76.9	4.1	17.0	77.9	5.1	25.6	73.4	1.0
SRam	21.9	72.1	5.9	21.0	72.6	6.4	32.7	66.6	0.8
Stgo	19.6	73.8	6.6	17.9	74.1	8.1	22.6	75.6	1.9
SRod	9.9	80.9	9.2	8.4	81.8	9.8	31.0	66.1	2.9
SD	19.3	77.7	3.0	17.4	78.6	4.0	23.4	75.6	1.0
Val	8.7	83.4	7.9	8.3	83.2	8.6	12.1	86.3	1.6
Nacional	20.2	74.4	5.3	19.2	74.3	6.5	23.7	75.1	1.2
D.I. <sup>a</sup>	21.7	7.0	31.3	22.7	6.8	28.1	47.7	25.0	86.9
Amplitud <sup>b</sup>	91.5	27.3	131.3	98.2	26.5	120.6	297.4	125.9	499.1

<sup>a</sup>La diferencia interprovincial se calcula con el coeficiente de variación

<sup>b</sup>La amplitud de la diferencia es el (máximo-mínimo)/media simple por 100

Fuente: ODH/PNUD en base al Departamento de Estadística, SEE



Anexo IV.10

Población que dejó la escuela básica según los motivos por los cuales abandonaron los estudios, por sexo y provincia, 2002

Provincia	Total		No le gustaba		No tiene recursos o tiene que trabajar		Se casó o unió		Salió embarazada	Atiende hermanos menores		Problemas infraestructura escuelas		No posee acta de nacimiento		Otros motivos	
	M	H	M	H	M	H	M	H	M	M	H	M	H	M	H	M	H
DN	100	100	7.6	11.3	41.5	71	25.7	4.7	3	4.7	0.4	6	3.2	0.9	0.6	10.7	8.9
SD	100	100	6.7	10.1	40.3	73.1	29	5.2	3	4.8	0.6	6.3	3.3	0.9	0.5	9.1	7.2
Per	100	100	12.9	19.2	37.9	65.7	28.1	4.2	1.5	3.3	0.3	7.1	4	0.5	0.2	8.7	6.3
SC	100	100	7.7	12.7	39.1	70.4	28.4	5	2.8	5.1	0.4	7	3.9	0.7	0.5	9.2	7.1
MP	100	100	7.5	14.6	31.8	66.1	34.5	6.3	1.5	4.7	0.5	11.4	6.6	0.6	0.4	8	5.5
SJO	100	100	11	17.6	33.1	66.9	31.4	3.5	0.8	3.4	0.3	12.7	6.5	0.3	0.2	7.3	5
ES	100	100	8.7	14.9	35.2	66.8	31	5	2.2	3.8	0.5	11.2	6.8	0.4	0.2	7.4	5.8
LA	100	100	9	14	37.4	66.9	30.4	5.1	1.6	2.8	0.4	9.8	6.6	0.7	0.3	8.3	6.7
LR	100	100	7.9	9.7	44.9	75.5	23.9	4	3.2	3.7	0.3	7.2	3.5	0.6	0.6	8.5	6.3
SPM	100	100	6.6	10	45.5	75.6	25.5	3.7	3.1	3.3	0.4	8.1	3.9	0.6	0.3	7.3	6.1
HM	100	100	9	15.6	36.3	67.1	31.8	4.5	1.6	3.4	0.6	9	5.1	0.3	0.3	8.5	6.8
Dua	100	100	12.2	22.4	28.1	60	32.3	5.5	1.3	4.9	0.5	10.5	4.7	0.6	0.3	10.1	6.6
MTS	100	100	8.6	17.6	28.2	62.3	37.5	6.5	1.1	4.8	0.5	11	7	0.5	0.3	8.3	5.9
Sal	100	100	14.1	24.8	28.7	57.8	26.2	3.7	0.7	5.1	0.4	12.8	6.5	0.7	0.1	11.5	6.7
Sam	100	100	11.2	19.2	35.9	63.1	29.9	6.4	2.1	3.3	0.4	8.5	5	0.6	0.2	8.5	5.7
LV	100	100	12	19.2	36.4	63.5	27.1	4.6	1.1	3.6	0.4	10.6	5.8	0.4	0.2	8.8	6.4
SRam	100	100	9.7	19.7	25.9	60.2	33.6	6.3	1.3	6.1	0.6	13.3	6.9	0.5	0.2	9.7	6.1
MN	100	100	7.7	13.8	32.3	67.8	33.8	5.6	2.1	4.5	0.4	11.3	6	0.3	0.2	8	6.1
Esp	100	100	12	19.9	34.5	62.8	27.7	4.7	1.1	4.4	0.3	9.3	5.2	0.4	0.2	10.5	6.9
PP	100	100	7.1	12.4	33.3	68.3	37.1	6.3	1.5	3.3	0.3	9.4	6.1	0.4	0.4	8	6.1
Stgo	100	100	9	15.5	38.5	66	26.3	4.7	1.3	4.5	0.4	11.3	6.6	0.5	0.3	8.7	6.6
Daj	100	100	8.1	15.1	34.4	67.6	32.3	4.3	1.1	3.4	0.5	13.6	7.2	0.6	0.2	6.6	5
MC	100	100	7.7	13.9	33.9	69.6	36.2	5	1	3.5	0.5	10.1	5.7	0.5	0.2	7.1	5.1
SRod	100	100	10.9	17.5	33.4	61.1	22.7	4	0.7	3.2	0.2	20.1	11.7	0.3	0.2	8.7	5.3
Val	100	100	8.3	13.9	34.7	69.4	31.6	4.3	1.2	3.9	0.4	12.2	6.4	0.5	0.3	7.6	5.4
Az	100	100	13.2	17.6	32.4	69.2	33.7	4.7	1.5	4.2	0.3	6.6	3.2	0.5	0.3	7.8	4.8
EP	100	100	8.1	11.8	31.2	67.8	38.3	7.6	1.5	4.4	0.7	7.8	5.3	0.5	0.2	8.2	6.5
SJM	100	100	8.2	13.5	32	70.1	35	5	1.4	5.1	0.5	8.4	4.5	0.6	0.4	9.2	5.9
Bao	100	100	9.8	16.1	33.1	66.5	35.7	7.5	1.7	5.2	0.4	7.5	3.9	0.5	0.4	6.7	5.2
Bar	100	100	10.4	15.7	31.9	67.2	37.7	7	1.9	3.7	0.5	5.6	3.3	0.6	0.5	8.2	5.8
Ind	100	100	9.7	14.8	34	73.2	36.7	3.8	2	4.7	0.4	5.9	2.6	0.2	0.2	6.8	5
Ped	100	100	7.2	19.4	22.3	61.3	49.8	5	1.7	3.1	0.4	5.3	2.7	0.5	0.1	10	11
Nacional	100	100	8.9	14.7	36.7	68	29.8	5	2	4.3	0.4	9	5	0.6	0.4	8.8	6.5
D.I. <sup>a</sup>	-	-	21.9	22.9	14.4	6.6	17.0	21.6	41.9	19.5	25.3	32.2	34.8	30.7	44.9	14.0	19.3
Amplitud <sup>b</sup>	-	-	80.1	96.0	67.6	26.6	84.9	80.1	149.3	80.1	116.8	154.3	171.6	134.1	168.4	57.6	99.3

<sup>a</sup> La diferencia interprovincial se calcula con el coeficiente de variación.

<sup>b</sup> La amplitud de la diferencia es el (máximo-mínimo)/media simple por 100

Fuente: ODH/PNUD en base a Censo 2002

## Anexo IV.11

## Población que dejó la escuela media según los motivos por los cuales abandonaron los estudios, por sexo y provincia, 2002

Provincia	Total		No le gustaba		No tiene recursos o tiene que trabajar		Se casó o unió		Salió embarazada		Atiende hermanos menores		Problemas infraestructura escuelas		No posee acta de nacimiento		Otros motivos	
	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H
DN	100	100	4.5	7.4	38.3	72.1	32.4	7.9	6.5	0.2	4.6	0.3	1.7	1.4	0.4	0.2	11.6	10.6
SD	100	100	3.9	6.6	36	72.9	35.6	8.6	7.4	0.1	5.4	0.4	2	1.4	0.5	0.4	9.2	9.6
Per	100	100	6.3	13.9	38.4	68.7	36.5	6.8	4.7	0.1	4.7	0.3	1.7	1.5	0.2	0.1	7.5	8.6
SC	100	100	3.7	7.2	39	74.6	33.8	7.5	7.5	0.1	5.1	0.3	2.3	1.6	0.3	0.2	8.4	8.6
MP	100	100	3.7	9.4	34.5	68.7	37.9	9.5	4.8	0	4.9	0.5	4.2	2.8	0.3	0.1	9.8	9
SJO	100	100	5.1	12.9	27.2	63.5	36.9	6.6	7.2	0.1	5.5	0.3	9	2	0.1	0	9	14.5
ES	100	100	4.6	12.1	40.2	68.2	31.7	7.8	4.9	0.1	3.9	0.4	3.5	2.5	0.2	0.2	10.9	8.7
LA	100	100	4.6	9.5	39	71.5	35.7	8.9	4.7	0.1	2.9	0.3	3	1.8	0.3	0.2	9.6	7.6
LR	100	100	3.1	5.1	47.9	76.6	27.5	6.4	7.1	0.1	3	0.3	1.9	1.5	0.2	0.1	9.4	9.9
SPM	100	100	3.3	6.3	51.6	77.9	26.3	5.8	5.8	0.1	3	0.3	2.5	1.4	0.2	0.3	7.3	7.9
HM	100	100	5.1	13.1	42.4	66.6	33	8	4.1	0.3	3.5	0.1	2.9	2.7	0.3	0.2	8.7	9
Dua	100	100	6.8	15.8	27.5	61.3	40.4	8.8	4.8	0	6.4	0.3	3.4	3.2	0.3	0.1	10.5	10.6
MTS	100	100	4.7	13.6	28.9	63.2	42.6	11	5.3	0.1	5.6	0.3	4	3.3	0.3	0.1	8.5	8.3
Sal	100	100	8.2	19.5	27.9	58.4	43.2	9.2	2.8	0.1	4	0.3	4.1	2.9	0.1	0.1	9.7	9.5
Sam	100	100	7.3	12.3	35.1	67	35.1	8.5	4.9	0.3	4.5	0.6	3.3	3.2	0.1	0.2	9.7	7.9
LV	100	100	6	12	36.7	67.5	37.5	8.7	3.9	0	3.1	0.3	3.4	2.7	0.1	0.2	9.3	8.6
SRam	100	100	5.9	13.1	27.5	64.3	41.6	9.9	5.3	0.1	6.9	0.4	2.9	2.8	0.2	0.1	9.6	9.3
MN	100	100	3.9	7.4	35.5	74	38.9	8.9	4.3	0.1	5.7	0.3	2.9	2.3	0.2	0.2	8.5	6.7
Esp	100	100	6.8	12.6	33.7	67.2	39.6	8.4	4.2	0.1	2.8	0.3	3.1	2.6	0.1	0.1	9.7	8.6
PP	100	100	3.9	9.5	33.4	69.3	42.2	9	4.2	0.1	3.4	0.4	3.9	2.8	0.3	0.2	8.7	8.7
Stgo	100	100	5	9.3	35.9	69.6	38	9.2	4.3	0.1	3.9	0.2	3.5	2.4	0.2	0.1	9	9
Daj	100	100	4.6	9.9	32.3	70.4	36.8	8.3	3.3	0	8.4	0.6	7.4	2.7	0.2	0.1	7.1	7.9
MC	100	100	3.8	10	29.2	66.3	48.3	11.1	3	0.1	3.2	0.5	3	2.2	0.3	0.2	9.2	9.6
SRod	100	100	4.3	11.6	26.8	66.3	47.5	9	3.5	0	4.7	0.1	4.4	3.8	0.1	0.1	8.8	9.2
Val	100	100	4	10.2	32.6	68.5	42.9	9.7	5.3	0.1	4.7	0.4	2.4	2	0.1	0.1	8	8.9
Az	100	100	6.2	11.5	32.5	71	37.6	6.6	5	0	7	0.2	1.7	1.7	0.4	0.1	9.6	8.8
EP	100	100	4.6	6.8	36.6	75.4	36.9	7.8	2.7	0	5.5	0.5	5.2	2.3	0.2	0	8.5	7.2
SJM	100	100	4.8	9	31	69.4	40.6	8	4.6	0.1	5.5	0.6	3.3	2.6	0.2	0.2	10	10.2
Bao	100	100	6.1	10.2	38.6	70.2	34.9	8.6	4.1	0.1	5	0.7	1.8	1.4	0.3	0.1	9.2	8.7
Bar	100	100	4.7	9.1	30.6	70.6	40.9	9.9	5.2	0.2	5.3	0.3	1.5	1.6	0.4	0.3	11.3	8.1
Ind	100	100	3.1	6	38.5	76	30.7	7.3	6.1	0	6.1	0.5	1.7	0.7	0	0.2	13.7	9.3
Ped	100	100	4.8	8.8	29.4	74.8	41.4	5.8	4.1	0.3	5	0.2	1.9	1.6	0.6	0	12.8	8.5
Nacional	100	100	4.6	9	36.3	70.7	36.4	8.4	5.7	0.1	4.6	0.4	2.7	2	0.3	0.2	9.4	9.2
D.I. <sup>a</sup>	-	-	25.6	30.1	16.8	6.5	13.3	15.8	26.3	84.2	28.0	39.9	49.9	32.1	53.7	58.7	15.1	14.9
Amplitud <sup>b</sup>	-	-	104	138.9	71.2	28.1	58.4	63.4	98.7	300.0	117.0	167.0	231.9	138.9	249.4	266.7	69.7	86.8

<sup>a</sup> La diferencia interprovincial se calcula con el coeficiente de variación

<sup>b</sup> La amplitud de la diferencia es el (máximo-mínimo)/media simple por 100

Fuente: ODH/PNUD en base a Censo 2002

Anexo IV.12

Promedio de los resultados de las Pruebas Nacionales y posición de los resultados, primera convocatoria, por nivel, 2002-2006

Provincia	Promedio de los resultados (en 100 puntos)			Orden		
	Básica	Media	Técnica	Básica	Media	Técnica
Az	57.4	54.1	59	16	23	9
Bao	60.8	54.9	-	6	17	
Bar	57.6	56.6	57.5	15	9	12
Daj	60.9	55	66.7	4	16	1
DN	61.2	58.4	59.9	3	5	6
Dua	52.2	52.3	51.6	31	29	21
ES	57.3	54.3	48.3	17	21	24
EP	59.3	59.6	-	9	4	-
Esp	59.2	50.3	54.7	10	31	18
HM	60.9	61.1	62.5	5	1	3
Ind	64.3	60.6	-	1	2	-
LA	55.6	55.6	51.5	24	13	22
LR	59.1	57.9	63.4	11	6	2
LV	59.8	56.2	59.8	7	11	7
MTS	54.3	53	56.9	28	27	14
MN	53.8	54.1	60.1	29	24	5
MC	61.4	54	-	2	25	-
MP	55.9	54.7	55.6	23	18	16
Ped	57.1	57.2	50.3	18	7	23
Per	54.8	48.1	54.5	26	32	19
PP	54.7	54.1	55.5	27	22	17
Sal	56.1	53.7	-	21	26	-
Sam	55.5	55.2	-	25	14	-
SC	57.8	56.3	57.3	13	10	13
SJO	51.5	53	-	32	28	-
SJM	59.8	59.9	61.6	8	3	4
SPM	56	55.9	58.2	22	12	10
SRam	53.6	55	57.8	30	15	11
Stgo	57	50.7	56.1	19	30	15
SRod	57.7	54.5	-	14	20	-
SD	57.8	56.9	59.5	12	8	8
Val	56.4	54.6	54.2	20	19	20
D.I. <sup>a</sup>	5.1	5.2	7.5	-	-	-
Amplitud <sup>b</sup>	22.3	23.5	32.2	-	-	-

<sup>a</sup> La diferencia interprovincial se calcula con el coeficiente de variación.

<sup>b</sup> La amplitud de la diferencia es el (máximo-mínimo)/media simple por 100

Fuente: ODH/PNUD en base al Departamento de Estadística, SEE

Anexo IV.13 | Docentes por grado obtenido, en porcentaje, según provincia, 2005-2006

Provincia	Bachiller	Sin título docente	Estudiante de Pedagogía	Maestro normal	Profesorado técnico	Licenciado	Postgrado	Maestría	Doctorado	Habilita docentes	Cantidad
Az	1.9	0.8	2.4	4.7	28.5	53.7	6.5	0.6	0.2	0.6	2,618
Bao	2.5	0.7	4.0	13.6	37.5	38.5	2.0	0.8	0.3	0.1	1,572
Bar	2.8	1.3	9.2	4.2	26.4	50.6	3.4	1.9	0.2	0.0	2,590
Daj	3.7	1.2	9.2	7.8	21.1	52.5	2.6	1.0	0.0	0.8	996
DN	2.5	4.4	8.9	6.1	19.6	47.0	5.6	4.4	0.3	1.4	11,531
Dua	1.3	0.6	3.8	2.8	17.1	66.0	4.1	4.3	0.0	0.1	3,801
ES	1.9	1.2	6.3	6.8	26.2	53.2	4.1	0.1	0.0	0.4	1,124
EP	3.9	0.5	5.1	9.0	41.9	34.9	3.4	0.4	0.3	0.4	942
Esp	1.9	1.1	2.6	9.6	31.5	47.5	3.4	2.1	0.1	0.4	1,706
HM	1.9	1.3	2.3	13.5	22.4	55.9	1.3	0.7	0.1	0.7	917
Ind	3.0	1.9	6.0	7.3	42.3	38.4	0.9	0.2	0.0	0.0	873
LA	4.3	1.4	14.6	7.4	18.9	48.1	4.0	0.6	0.0	0.6	1,866
LR	3.4	3.5	9.7	6.6	16.8	56.2	1.9	0.7	0.1	1.2	2,292
LV	2.5	2.0	3.4	6.0	30.3	50.0	3.2	2.1	0.2	0.2	4,190
MTS	1.9	1.4	10.7	4.9	26.6	48.8	3.2	2.3	0.0	0.2	2,106
MN	1.5	0.2	3.5	2.5	13.1	70.7	5.7	1.8	0.1	0.9	2,047
MC	2.9	1.1	8.3	4.1	34.6	45.1	2.1	0.8	0.1	0.8	1,400
MP	3.0	0.7	12.5	7.1	30.7	41.4	3.8	0.3	0.1	0.4	2,763
Ped	3.1	1.7	4.2	6.3	51.2	28.2	1.0	4.2	0.0	0.0	287
Per	2.7	1.4	4.1	6.9	25.4	53.4	4.5	1.0	0.1	0.5	1,805
PP	3.2	1.2	10.7	5.4	22.0	52.9	1.2	2.9	0.0	0.5	3,949
Sal	3.5	1.4	3.6	8.4	24.2	51.2	5.0	2.1	0.0	0.5	1,605
Sam	3.1	0.9	12.7	4.8	36.6	37.8	3.3	0.2	0.0	0.6	1,279
SC	1.3	1.4	7.0	7.1	25.4	52.1	4.3	1.0	0.2	0.2	5,911
SJO	5.2	2.2	3.1	4.9	41.3	41.9	1.3	0.0	0.0	0.0	995
SJO	3.4	1.3	4.2	10.4	29.5	45.4	3.2	2.1	0.0	0.5	3,294
SPM	1.3	2.1	6.6	6.7	23.3	54.8	2.5	1.8	0.4	0.4	2,445
SRam	1.3	0.9	2.1	3.4	22.7	59.6	8.2	1.5	0.2	0.1	2,659
Stgo	2.0	1.7	7.0	7.8	26.3	47.3	3.0	3.6	0.1	1.2	7,908
SRod	0.9	0.6	7.3	8.3	26.1	47.7	8.6	0.2	0.0	0.3	877
SD	2.1	1.7	12.1	5.8	24.0	47.0	4.7	1.6	0.3	0.7	19,458
Val	1.3	1.6	7.3	4.1	12.7	65.4	4.1	3.2	0.0	0.4	1,873
Nacional	2.3	1.8	7.9	6.3	24.8	49.9	4.0	2.1	0.2	0.6	99,679
D.I. <sup>a</sup>	39.7	58.2	52.3	39.0	32.2	18.2	51.9	81.7	112.0	76.7	120.1
Amplitud <sup>b</sup>	169.5	296.0	186.5	165.7	140.6	85.9	212.2	278.8	376.5	296.7	615.4

<sup>a</sup> La diferencia interprovincial se calcula con el coeficiente de variación

<sup>b</sup> La amplitud de la diferencia es el (máximo-mínimo)/media simple por 100

Fuente: ODH/PNUD en base al Departamento de Estadística, SEE

Anexo IV.14		Años de experiencia promedio de los docentes por sector, según provincia, todos los niveles, 2005-2006		
Provincia	Privado	Público	Semioficial	Total
Az	6.7	13.6	13.1	13
Bao	8.6	15.2	-	15
Bar	7.8	13.6	9.6	13.1
Daj	12	16	8.9	15.6
DN	8.3	15	9.7	11.5
Dua	7.6	14.5	9.3	13.3
ES	4.3	13.6	-	13.3
EP	11.6	16.3	11.1	16.1
Esp	9.8	15.5	2.5	14.3
HM	6.2	15.5	5	14.3
Ind	-	13.6	-	13.6
LA	6.7	13.1	2.7	11.5
LR	7.9	13.8	9.7	10.8
LV	6.7	14.6	8.1	13.3
MTS	8.1	13.3	-	12.7
MN	7.8	12.5	8.2	11.5
MN	8.4	14.9	-	14.6
MP	6.9	12.2	5	11.8
Ped	4.6	12.6	-	12.4
Per	7.3	15	10.3	13
PP	7.1	13.3	9.3	11.8
Sal	6.7	14.7	18	14.3
Sam	5.1	14.7	-	14
SC	4.9	12	9.5	10.5
SJO	10.5	14.1	16.6	14
SJM	8.2	17	12.4	16.2
SPM	6.4	13	8	10.8
SRam	3.7	12.8	-	12.2
Stgo	6.7	12.9	11.9	11
SRod	4.5	14.6	5.1	13.7
SD	5.7	11.9	8.7	9.3
Val	4.4	13.2	7.2	12.3
Nacional	6.8	13.6	9.5	11.9
DI <sup>a</sup>	28.6	9.2	40.6	12.9
Amplitud <sup>b</sup>	116.3	36.4	169.2	53.2

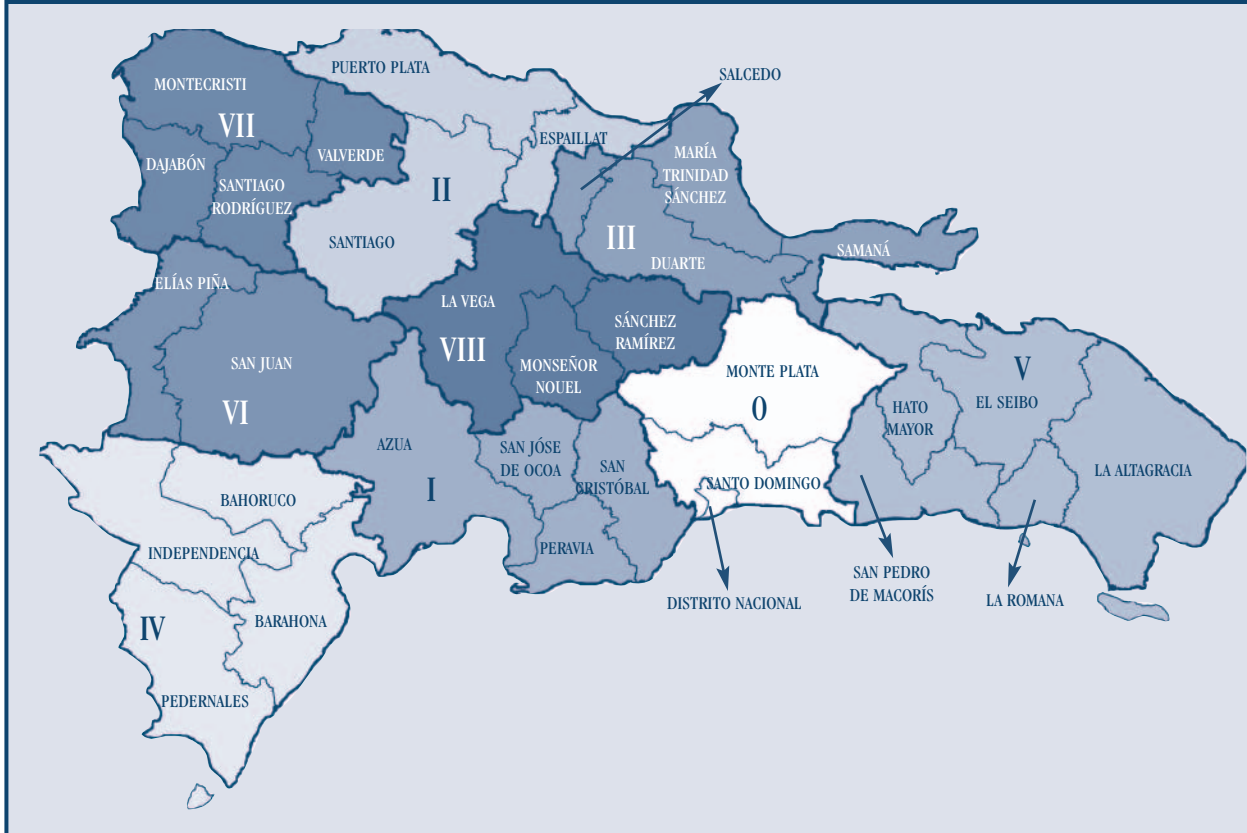
<sup>a</sup> La diferencia interprovincial se calcula con el coeficiente de variación.  
<sup>b</sup> La amplitud de la diferencia es el (máximo-mínimo)/media simple por 100.  
Fuente: ODH/PNUD en base al Departamento de Estadística, SEE

Anexo IV.15 | Recintos, matrícula y docentes en educación superior, por provincia, 2005

Provincia	Recintos	Estudiantes		Matriculados / recinto	Matriculados / 1,000 adultos	Docentes		
		Cantidad	% del total			Total	% Hombres	% Mujeres
Az	1	1,689	1%	1,689	14	64	47%	53%
Bao	-	-	-	-	-	-	-	-
Bar	2	6,485	2%	3,243	63	43	58%	42%
Daj	-	-	-	-	-	-	-	-
Dua	2	15,864	5%	7,932	88	318	61%	39%
ES	-	-	-	-	-	-	-	-
EP	-	-	-	-	-	-	-	-
Esp	2	1,845	1%	923	13	122	73%	27%
HM	1	409	0%	409	8	-	-	-
Ind	-	-	-	-	-	-	-	-
LA	2	2,742	1%	1,371	24	67	66%	34%
LR	1	612	0%	612	5	25	44%	56%
LV	2	5,503	2%	2,752	23	336	66%	34%
MTS	1	4,079	1%	4,079	49	-	-	-
MN	2	4,243	1%	2,122	41	86	55%	45%
MC	-	-	-	-	-	31	29%	71%
MP	-	-	-	-	-	-	-	-
Ped	-	-	-	-	-	-	-	-
Per	1	645	0%	645	6	83	55%	45%
PP	2	3,786	1%	1,893	19	111	60%	40%
Sal	-	-	-	-	-	-	-	-
Sam	-	-	-	-	-	-	-	-
SC	2	517	0%	259	2	-	-	-
SJO	-	-	-	-	-	-	-	-
SJM	2	5,505	2%	2,753	39	83	75%	25%
SPM	2	7,663	2%	3,832	42	511	51%	49%
SRam	1	2,470	1%	2,470	27	-	-	-
Stgo	9	40,807	13%	4,534	68	1,081	64%	36%
SRod	1	4,993	2%	4,993	135	-	-	-
DN+SD	30	210,419	65%	7,014	119	4,441	63%	37%
Val	1	2,035	1%	2,035	20	86	53%	47%
No especificado	-	-	-	-	-	3,762	64%	36%
<b>Total</b>	<b>67</b>	<b>322,311</b>	<b>100%</b>	<b>4,811</b>	<b>60</b>	<b>7,488</b>	<b>62%</b>	<b>38%</b>

Fuente: SEESCYT 2006

Anexo IV.16 | División regional de salud



Anexo IV.17

Principales causas de mortalidad en la población general por regiones de salud (tasa por cada 1,000 habitantes), 2005

Región	Enfermedades cardiovasculares <sup>a</sup>	Infecciones respiratorias agudas	Heridas y traumas	Cáncer	Diabetes	Tasa total
0 - Santo Domingo	0.50	0.23	0.09	0.06	0.05	0.93
I - Valdesia	0.64	0.08	0.05	0.15	0.00	0.92
II - Norcentral	0.70	0.00	0.09	0.05	0.10	0.94
III - Nordeste	1.15	0.13	0.12	0.15	0.08	1.63
IV - Enriquillo	0.48	0.12	0.00	0.14	0.05	0.79
V - Este	1.06	0.12	0.36	0.08	0.14	1.76
VI - El Valle	0.07	0.07	0.19	0.06	0.00	0.38
VII - Cibao Occidental	0.72	0.15	0.02	0.17	0.07	1.14
VIII - Cibao Central	1.36	0.00	0.26	0.21	0.07	1.91
<b>Total</b>	<b>0.72</b>	<b>0.13</b>	<b>0.12</b>	<b>0.10</b>	<b>0.06</b>	<b>1.13</b>

<sup>a</sup> Incluye infarto agudo al miocardio, paro cardiorespiratorio, hipertensión arterial, insuficiencia cardíaca, infecciones cardiocoronarias, otras cardiopatías y accidentes cardiovasculares reportados.

Fuente: ODH/PNUD en base a SESPAS 2005

## Anexo IV.18 | Muertes maternas por región, centro público o privado y evitabilidad, 2006

Región	Nº de muertes maternas	% ocurridas en centros de salud públicos	% ocurridas en centros de salud privados	% extra hospitalarias
0 - Santo Domingo	75	93%	3%	4%
I - Valdesia	16	81%	13%	6%
II - Norcentral	35	97%	3%	0%
III - Nordeste	12	83%	8%	8%
IV - Enriquillo	1	100%	0%	0%
V - Este	21	71%	19%	10%
VI - El Valle	7	57%	0%	43%
VII - Cibao Occidental	7	71%	0%	29%
VIII - Cibao Central	3	100%	0%	0%
<b>Total</b>	<b>177</b>	<b>88%</b>	<b>6%</b>	<b>7%</b>

% de muertes maternas evitables a nivel nacional<sup>a</sup> 72%

<sup>a</sup>El porcentaje de muertes maternas evitables se calcula como el número de muertes reportadas como evitables entre el número de muertes con análisis de evitabilidad. Los bajos porcentajes de muertes con análisis de evitabilidad en algunas regiones dificultan el cálculo por región.

Fuente: ODH en base al Informe Tolerancia 0 de la Dirección General de Epidemiología de la SESPAS (30 de diciembre de 2006)

## Anexo IV.19 | Principales causas de morbilidad / consultas en la población general por regiones de salud, tasa por cada 1,000 habitantes, 2005

Región	Infecciones respiratorias agudas	Enfermedades diarreicas Agudas	Hipertensión arterial	Dermatosis	Chequeo prenatal	Parasitosis	Tasa total
0 - Santo Domingo	172	71	30	13	3	7	295
I - Valdesia	97	24	32	6	30	11	200
II - Norcentral	52	58	18	3	22	7	160
III - Nordeste	81	24	19	9	8	8	149
IV - Enriquillo	143	43	50	23	33	42	335
V - Este	107	46	19	9	-	12	193
VI - El Valle	381	81	178	26	-	58	725
VII - Cibao Occidental	259	84	41	32	30	6	452
VIII - Cibao Central	91	36	30	22	8	7	195
<b>Tasa nacional</b>	<b>134</b>	<b>54</b>	<b>33</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>257</b>

Fuente: ODH/PNUD en base a SESPAS 2005

## Anexo IV.20 | Presupuesto público en salud (miles de millones), 2004 y 2005

Actividad	2004	% del total 2004	2005	% del total 2005
Actividades centrales	471	6.33%	622	5.52%
Proyectos centrales	10	0.14%	399	3.55%
Rectoría y supervisión del Sistema de Salud	7	0.09%	16	0.14%
Salud colectiva	1,046	14.05%	1,612	14.31%
Atención a las personas	4,383	58.89%	5,832	51.77%
Transferencias corrientes a instituciones sin fines de lucro	250	3.35%	244	2.17%
Transferencias corrientes a otras inst. públicas y privadas del sector salud	1,131	15.20%	2,292	20.35%
Asistencia social	144	1.94%	247	2.20%
<b>Total</b>	<b>7,443.02</b>	<b>100.00%</b>	<b>11,264.53</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Unidad de cuentas en salud de la SESPAS



**Anexo IV.21 | Cantidad de establecimientos por tipo y regiones de salud, 2005**

Región	H. nacional de referencia	Hospital regional	Hospital provincial	H. municipal y de área	Subcentro y centro sanitario	Clínica rural y urbana	Dispensario y consultorio	Administración <sup>a</sup>	Total
Nivel de atención <sup>b</sup>	3	3	2	2	1	1	1	0	
0 - Santo Domingo	11	2	0	28	6	94	239	21	380
I - Valdesia	0	2	3	14	0	117	36	6	172
II - Norcentral	0	1	4	22	2	99	43	7	171
III - Nordeste	0	1	4	13	0	93	31	7	142
IV - Enriquillo	0	1	4	9	0	53	69	7	136
V - Este	0	1	4	12	0	88	81	9	186
VI - El Valle	0	1	2	5	0	39	11	3	58
VII - Cibao Occidental	0	1	4	9	0	64	51	7	129
VIII - Cibao Central	0	1	3	11	1	83	47	8	146
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>28</b>	<b>123</b>	<b>9</b>	<b>730</b>	<b>608</b>	<b>75</b>	<b>1,595</b>
	1%	1%	2%	8%	1%	46%	38%	5%	100%

<sup>a</sup>Incluye Centro de Gastro, Unidad de Quemados y Leprocomio de Nigua

- Nivel 1: centro de atención primaria (CAP)

- Nivel 2: hospital general

<sup>b</sup>Nivel 0: administración

- Nivel 3: hospitales y centros de referencia con algún nivel de especialización

Fuente: SESPAS 2005 Informe de memoria 2005

SIGpaS 3 (2001)

**Anexo IV.22 | Personal sanitario por cada 10,000 habitantes, por regiones de salud, 2005**

	0 - Santo Domingo	I - Valdesia	II - Norcentral	III - Nordeste	IV - Enriquillo	V - Este	VI - El Valle	VII - Cibao Occidental	VIII - Cibao Central	Total
<b>Médicos</b>	<b>14.16</b>	<b>6.04</b>	<b>11.66</b>	<b>14.47</b>	<b>7.39</b>	<b>12.19</b>	<b>9.58</b>	<b>14.07</b>	<b>7.63</b>	<b>11.62</b>
- Generales	5.10	2.38	4.29	6.08	4.97	4.94	4.68	6.11	2.92	4.54
- Especialistas	5.39	2.16	4.57	6.64	0.99	5.40	3.41	5.76	3.88	4.60
- Pasante de ley	0.46	1.04	0.63	1.15	1.17	0.96	0.93	1.89	0.30	0.75
- Pasante de postgrado	0.36	0.43	0.49	0.18	0.27	0.73	0.56	0.19	0.35	0.41
- Psiquiatra	0.07	0.02	0.00	0.12	0.00	0.15	0.00	0.12	0.04	0.06
- Residentes	2.77	0.00	1.69	0.29	0.00	0.00	0.00	0.00	0.14	1.25
<b>Personal de Odontología</b>	<b>2.08</b>	<b>0.46</b>	<b>1.07</b>	<b>2.18</b>	<b>0.56</b>	<b>1.24</b>	<b>1.55</b>	<b>3.94</b>	<b>1.08</b>	<b>1.57</b>
- Profesionales	1.78	0.39	0.00	1.77	0.00	0.99	0.00	2.45	1.03	1.08
- Técnicos	0.30	0.07	0.00	0.32	0.00	0.22	0.00	1.49	0.04	0.23
- Auxiliares	0.00	0.00	0.00	0.09	0.00	0.03	0.00	0.00	0.01	0.01
<b>Personal de Salud Mental</b>	<b>0.16</b>	<b>0.09</b>	<b>0.00</b>	<b>0.18</b>	<b>0.35</b>	<b>0.28</b>	<b>0.09</b>	<b>0.23</b>	<b>0.14</b>	<b>0.15</b>
- Psicólogos	0.16	0.09	0.00	0.14	0.00	0.14	0.00	0.14	0.14	0.11
- Técnicos	0.00	0.00	0.00	0.05	0.00	0.08	0.00	0.09	0.00	0.02
- Bioanalistas	1.95	0.97	1.60	4.30	2.35	0.76	1.18	3.20	1.34	1.83
- Profesionales	1.84	0.93	0.00	2.86	0.00	0.68	0.00	2.15	1.15	1.21
- Técnicos	0.05	0.02	0.00	1.36	0.00	0.07	0.00	0.68	0.18	0.17
- Auxiliares	0.05	0.03	0.00	0.08	0.00	0.01	0.00	0.37	0.01	0.05
<b>Radiodiagnóstico y Rx</b>	<b>0.31</b>	<b>0.37</b>	<b>0.39</b>	<b>0.62</b>	<b>0.27</b>	<b>0.00</b>	<b>0.16</b>	<b>0.30</b>	<b>0.28</b>	<b>0.31</b>
- Profesionales	0.15	0.24	0.00	0.53	0.00	0.11	0.00	0.28	0.16	0.16
- Técnicos	0.13	0.09	0.00	0.09	0.00	0.05	0.00	0.02	0.06	0.07
- Auxiliares	0.03	0.03	0.00	0.00	0.00	0.09	0.00	0.00	0.05	0.03
<b>Personal de Estadística</b>	<b>0.00</b>	<b>0.18</b>	<b>0.00</b>	<b>0.36</b>	<b>0.45</b>	<b>0.00</b>	<b>0.16</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.07</b>
- Profesionales	0.00	0.18	0.00	0.03	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02
- Técnicos	0.00	0.00	0.00	0.18	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01

Anexo IV.22 cont. | Personal sanitario por cada 10,000 habitantes, por regiones de salud, 2005

	<b>0 - Santo Domingo</b>	<b>I - Valdesia</b>	<b>II - Nor-central</b>	<b>III - Nordeste</b>	<b>IV - Enriquillo</b>	<b>V - Este</b>	<b>VI - El Valle</b>	<b>VII - Cibao Occidental</b>	<b>VIII - Cibao Central</b>	<b>Total</b>
- Auxiliares	0.00	0.00	0.00	0.15	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01
<b>Personal de Promoción de la Salud</b>	<b>1.64</b>	<b>3.03</b>	<b>0.00</b>	<b>12.70</b>	<b>8.49</b>	<b>3.37</b>	<b>14.98</b>	<b>9.52</b>	<b>4.52</b>	<b>3.88</b>
- Supervisores de promotores	0.32	0.79	0.00	1.79	0.00	0.61	0.00	1.45	0.97	0.54
- Promotores	1.32	2.24	0.00	10.91	0.00	2.76	0.00	8.07	3.55	2.46
<b>Personal de Salud Ambiental</b>	<b>0.50</b>	<b>0.45</b>	<b>0.00</b>	<b>1.14</b>	<b>0.75</b>	<b>0.52</b>	<b>0.40</b>	<b>0.65</b>	<b>0.61</b>	<b>0.48</b>
- Profesionales	0.16	0.19	0.00	0.62	0.00	0.05	0.00	0.21	0.33	0.17
- Técnicos	0.19	0.11	0.00	0.38	0.00	0.47	0.00	0.44	0.06	0.18
- Auxiliares	0.14	0.15	0.00	0.14	0.00	0.00	0.00	0.00	0.23	0.10
<b>Personal de Nutrición</b>	<b>0.07</b>	<b>0.0375</b>	<b>0.15</b>	<b>0.24</b>	<b>0.21</b>	<b>0.08</b>	<b>0.19</b>	<b>0.16</b>	<b>0.10</b>	<b>0.11</b>
- Profesionales	0.04	0.0375	0.00	0.14	0.00	0.03	0.00	0.09	0.01	0.04
- Técnicos	0.00	0.0000	0.00	0.06	0.00	0.02	0.00	0.07	0.01	0.01
- Auxiliares	0.03	0.0000	0.00	0.05	0.00	0.02	0.00	0.00	0.08	0.02
<b>Personal Mant. Planta Física</b>	<b>0.0484</b>	<b>0.20</b>	<b>0.87</b>	<b>0.32</b>	<b>1.04</b>	<b>1.50</b>	<b>0.37</b>	<b>0.70</b>	<b>0.97</b>	<b>0.52</b>
- Profesionales	0.0097	0.10	0.00	0.08	0.00	0.08	0.00	0.54	0.93	0.14
- Técnicos	0.0387	0.01	0.00	0.03	0.00	1.41	0.00	0.16	0.03	0.16
- Auxiliares	0.0000	0.08	0.00	0.21	0.00	0.01	0.00	0.00	0.01	0.03
<b>Trámite de Pensión</b>	<b>0.00</b>	<b>0.47</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.05</b>
- Personal Pdo. Fondos Internos	0.00	1.15	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.14
- Personal que cobra por otro	0.00	0.14	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02
<b>Mantenimiento de Equipos Médicos</b>	<b>0.15</b>	<b>0</b>	<b>0.13</b>	<b>0.0303</b>	<b>0.00</b>	<b>0.0344</b>	<b>2.17</b>	<b>0.00</b>	<b>0.025</b>	<b>0.16</b>
<b>Personal de Farmacia</b>	<b>0.51</b>	<b>0.33</b>	<b>0.56</b>	<b>1.06</b>	<b>0.83</b>	<b>0.71</b>	<b>0.59</b>	<b>2.29</b>	<b>0.39</b>	<b>0.65</b>
- Profesionales	0.14	0.15	0.00	0.53	0.00	0.26	0.00	1.19	0.03	0.19
- Técnicos	0.25	0.10	0.00	0.11	0.00	0.08	0.00	0.23	0.01	0.13
- Auxiliares	0.12	0.07	0.00	0.42	0.00	0.37	0.00	0.86	0.35	0.19
<b>Personal de Enfermería</b>	<b>11.01</b>	<b>10.11</b>	<b>11.65</b>	<b>20.74</b>	<b>19.01</b>	<b>7.90</b>	<b>20.59</b>	<b>18.15</b>	<b>8.34</b>	<b>12.19</b>
- Profesionales	2.47	4.86	0.00	8.34	0.00	0.95	0.00	2.43	2.78	2.47
- Auxiliares	8.14	5.25	0.00	11.35	0.00	6.35	0.00	15.72	5.21	6.02
- Bachilleres técnicos	0.40	0.00	0.00	1.04	0.00	0.60	0.00	0.00	0.35	0.30
<b>Seguridad, Limpieza y Ornato</b>	<b>2.29</b>	<b>3.98</b>	<b>0.33</b>	<b>3.28</b>	<b>2.56</b>	<b>7.46</b>	<b>11.29</b>	<b>6.00</b>	<b>7.60</b>	<b>3.71</b>
<b>Personal Administrativo y Otros</b>	<b>17.03</b>	<b>7.35</b>	<b>10.71</b>	<b>4.78</b>	<b>18.79</b>	<b>7.72</b>	<b>5.52</b>	<b>15.72</b>	<b>0.15</b>	<b>11.21</b>
<b>Educadores</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>1.66</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.27</b>
<b>Total General</b>	<b>51.90</b>	<b>35.35</b>	<b>40.78</b>	<b>66.40</b>	<b>63.06</b>	<b>43.76</b>	<b>68.80</b>	<b>74.93</b>	<b>33.17</b>	<b>48.93</b>

Fuente: SESPAS Informe de memoria 2005, población: CONAPOFA 2005.

Anexo IV.23 | Remuneración mensual bruta, por categoría, 2007

Tipo de personal	Sueldo base	Distancia	Resultados 10%-15%	Sueldo bruto mensual posible <sup>a</sup>
Médico/a jefe de servicio	26,319.90	2,500	3,948	32,768
Médicos/as especialistas	23,687.91	2,500	3,553	29,741
Médico/a asistente y ayudante	22,108.72	1,800	3,316	27,225
Odontólogo/a	17,875.00	800	2,681	21,356
Psicólogo/a	10,223.13	0	1,533	11,757
Médico/a residente I	17,868.56	0	2,680	20,549
Médico/a residente II	18,351.49	0	2,753	21,104
Médico/a residente III	18,834.42	0	2,825	21,660
Médico/a residente IV	19,317.36	0	2,898	22,215
Médico/a residente V	19,800.29	0	2,970	22,770
Médico/a residente VI	20,282.91	0	3,042	23,325
Médico/a residente VII	20,764.94	0	3,115	23,880
Pasante de ley	14,005.09	0	2,101	16,106
Pasante de postgrado	19,317.34	0	2,898	22,215
Auxiliares y bachilleres de enfermería	8,555.98	400	1,283	10,239
Enfermera/o I (Licda./o.)	10,687.80	500	1,603	12,791
Enfermera/o II (Licda./o.)	11,059.61	500	1,659	13,219
Enfermera/o III (Licda./o.)	11,329.06	500	1,699	13,528
Enfermera/o IV (Licda./o.)	11,542.81	500	1,731	13,774
Enfermera/o V (Licda./o.)	11,756.59	500	1,763	14,020
Enfermera/o VI (Licda./o.)	18,400.00	500	2,760	21,660
Enfermera/o VII (Licda./o.)	20,700.00	500	3,105	24,305
Farmacéutico/a	10,222.74	0	1,022	11,245
Encargado/a de farmacia	12,267.76	0	1,227	13,495
Ayudante de farmacia	7,347.03	0	735	8,082
Bioanalista	9,814.19	400	981	11,196
Encargado/a de laboratorio	12,267.75	0	1,227	13,495
Auxiliar de laboratorio	8,096.72	0	810	8,906

<sup>a</sup> Falta agregar:

- El incentivo por guardia realizada que asciende a 1,000 pesos para médicos especialistas y 600 pesos para médicos generales en provincias sin incentivo por distancia y 1,300 pesos y 700 pesos, respectivamente, en provincias con incentivo.
- El incentivo por antigüedad: el monto por este incentivo es variable según la profesión y los años de servicio, y se aplica al personal de salud a partir de 15 años de servicios.

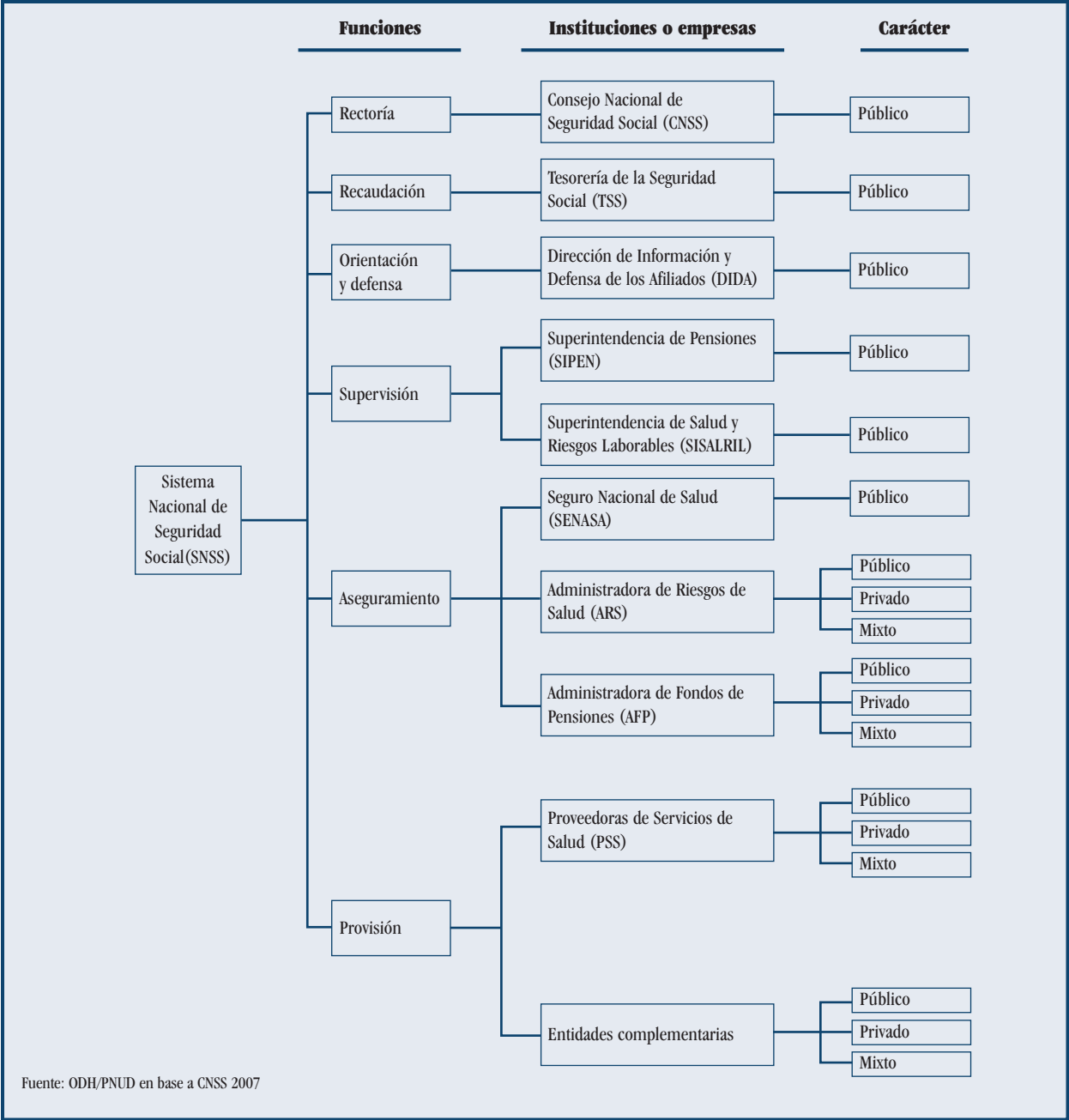
Fuente: [<http://www.sespas.gov.do/nomina/nominadetalle.asp>]

Anexo IV.24 | Universidades con carreras de las ciencias de la salud, por región de salud, 2005

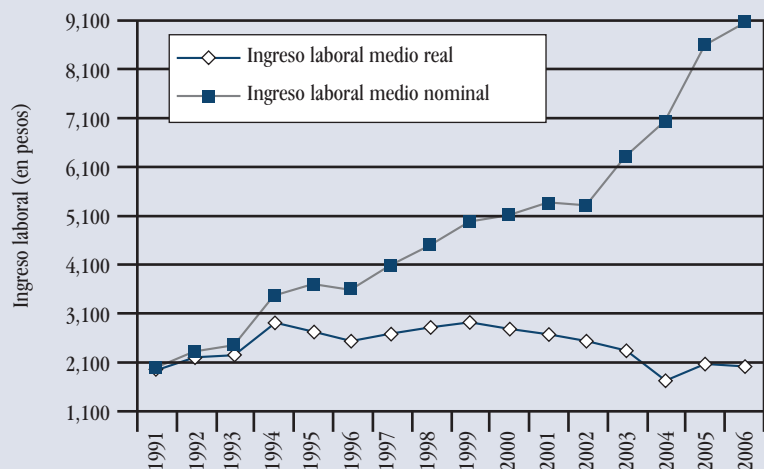
	Prov	Reg. Salud	Medicina general	Odontología	Enfermería	Farmacia	Nutrición	Bioanálisis	Radiología	Especialidad en Salud Pública
<b>0 - Santo Domingo</b>			6	7	6	2	3	2	0	2
Autónoma de Santo Domingo	SD	0	1	1	1	1	1	1		1
Inst. Tecnológico Sto. Dgo.	SD	0	1				1			
Nacional Pedro Hquez. Ureña	SD	0	1	1		1		1		
Iberoamericana	SD	0	1							
Católica Santo Domingo	SD	0			1					
Católica Madre y Maestra	SD	0	1	1	1					
Nacional Evangélica	SD	0			1		1			
Odontológica	SD	0		1						
Federico Henríquez y Carvajal		0		1	1					
Eugenio María de Hostos	SD	0		1	1					1
Interamericana	SD	0		1						
Sede de Santo Domingo	SD	0	1							
<b>I - Valdesia</b>			0	0	1	0	0	1	0	0
Tecnológica de del Sur	Az	I			1			1		
<b>II - Norcentral</b>			1	0	2	1	0	2	1	0
Centro Universitario Regional de Santiago (CURSA)	Stgo	II			1			1	1	
Tecnológica de Santiago	Stgo	II	1		1	1		1		
<b>III - Nordeste</b>			1	1	2	0	0	2	0	0
Centro Universitario Regional de Nagua (CURNA)	MTS	III			1			1		
Centro Universitario Regional del Nordeste (CURNE)	Dua	III			1			1		
Católica Nordestana	Dua	III	1	1						
<b>IV - Enriquillo</b>			0	0	2	0	0	1	0	0
Centro Universitario Regional del Sureste (CURSO)	Bar	IV			1			1		
Católica Tecn. de Barahona	Bar	IV			1					
<b>V - Este</b>			1	1	2	1	0	1	0	1
Centro Universitario Regional del Este (CURE)	LA	V			1					
Central del Este	SPM	V	1	1	1	1		1		1
<b>VI - El Valle</b>			0	0	1	0	0	1	0	0
Centro Universitario Regional del Oeste (CURO)	SJM	VI			1			1		
<b>VII - Cibao Occidental</b>			1	1	2	0	0	2	0	0
Centro Universitario Regional del Noroeste (CURNO)	Val	VII			1			1		
Inst. Tecn. Cibao Oriental	SRam	VII	1	1				1		
Sede de Mao	Val	VII			1					
<b>VIII - Cibao Central</b>			0	1	2	0	0	2	0	0
Centro Universitario Regional del Cibao Central (CURCE)	MN	VIII			1			1		
Católica Tecn. el Cibao	LV	VIII		1	1			1		
<b>Total</b>			10	11	18	4	3	13	1	3

Fuente: Universidades

Anexo IV. 25 | Estructura del Sistema Nacional de Seguridad Social (SNSS), 2007



### Anexo IV.26 | Ingreso laboral mensual medio real (base = 1991) y nominal, 1991-2006



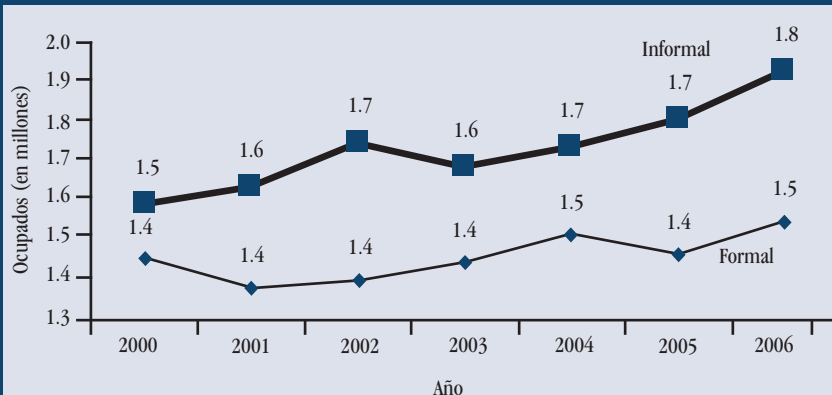
Fuente: ODH/PNUD en base a BCRD

### Anexo IV.27 | Aseguramiento en salud según variables sociodemográficas, 2004

	% de la población total	% tiene seguro de salud	% no tiene seguro de salud	Total
Grupo de edad	100.0			
De 0 a 15 años	33.8	18.0	82.0	100.0
De 15 a 64 años	60.2	25.3	74.7	100.0
De 65 años y más	6.0	19.4	80.6	100.0
Sexo	100.0			
Hombres	49.8	23.5	76.5	100.0
Mujeres	50.2	21.6	78.4	100.0
Nivel educativo alcanzado	100.0			
Sin educación	23.3	15.0	85.0	100.0
Primaria/secundaria	68.7	21.0	79.0	100.0
Universitario	8.0	57.3	42.7	100.0
Zona de residencia	100.0			
Urbana	63.9	27.2	72.8	100.0
Rural	36.1	14.2	85.8	100.0
Condición de pobreza				
Pobreza extrema	13.5	8.0	92.0	100.0
Pobreza moderada	36.5	13.8	86.2	100.0
No pobre	50.0	30.3	69.7	100.0

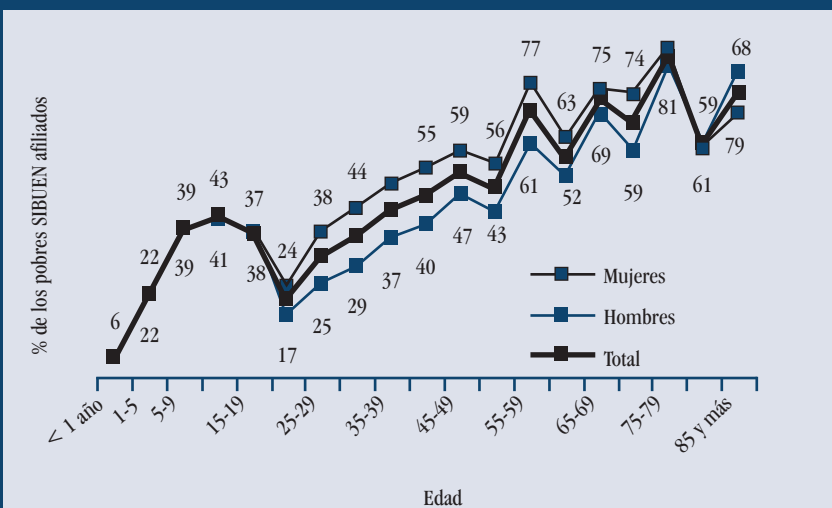
Fuente: Elaboración UAAES 2007 en base a datos de la ENCOVI 2004

Anexo IV.28 | Personas ocupadas en los sectores formal e informal, 2000-2006



Fuente: ODH/PNUD en base a ENFT

Anexo IV.29 | Cobertura SENASA (% de los pobres en SIUBEN) por sexo y edad, octubre de 2007



Fuente: ODH/PNUD en base a SENASA y SIUBEN

**Anexo IV.30 % de cobertura SENASA de los pobres en SUBEN, por sexo y edad, 1 de octubre de 2007**

Prov.	Sexo	% de cobertura SENASA de los pobres en SUBEN, por sexo y edad, 1 de octubre de 2007																		Amplitud <sup>b</sup>		
		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17		18	Total
Az	F	12.6	45.5	80.1	78.1	68.2	31.8	41.0	53.8	60.1	66.5	67.0	69.2	105.5	73.0	98.8	85.4	105.7	59.6	65.4	63.5	0.36
	M	13.5	46.2	73.4	71.9	65.6	22.5	25.7	35.5	49.4	52.2	60.2	56.8	86.2	60.9	101.0	82.4	111.3	66.5	88.8	56.1	0.43
	Total	13.0	45.8	76.6	74.9	66.8	26.9	33.3	44.5	54.7	58.9	63.5	62.9	95.6	67.0	99.9	83.9	108.6	63.2	76.6	59.7	0.38
	Total	21.7	65.6	115.0	113.4	114.3	70.1	118.0	119.3	129.7	124.7	132.0	101.5	131.8	129.7	124.3	158.7	233.5	125.3	170.3	110.4	0.35
Bao	F	19.7	67.9	110.2	115.5	104.0	53.5	106.1	91.3	101.9	113.9	120.0	93.1	125.6	109.2	129.3	105.2	205.3	120.6	216.1	100.4	0.40
	M	20.7	66.7	112.5	114.5	109.0	61.7	112.3	105.9	116.1	119.4	125.8	97.3	128.8	119.9	126.5	132.1	218.9	122.8	191.1	105.4	0.36
	Total	38.8	96.1	152.2	149.6	132.2	75.0	124.9	119.9	126.7	131.6	130.2	115.1	157.9	129.4	169.2	152.1	209.9	165.5	169.7	127.2	0.28
	Total	35.2	96.7	145.5	147.7	129.4	63.1	107.0	96.1	111.0	113.5	119.0	112.5	136.4	115.4	143.8	121.3	200.5	143.0	224.1	117.5	0.34
Bar	F	37.0	96.4	148.8	148.6	130.8	69.2	116.5	108.4	119.3	122.5	124.7	113.9	147.5	122.7	157.5	136.9	205.3	153.9	196.7	122.4	0.30
	M	8.0	26.0	43.9	50.1	40.4	36.2	47.8	60.5	59.7	73.1	68.7	69.5	94.9	79.0	93.4	103.1	94.8	71.8	76.3	54.1	0.40
	Total	15.6	25.7	46.9	48.2	41.6	23.3	34.2	39.8	51.4	49.5	57.7	55.2	85.4	65.9	88.2	65.6	101.8	69.1	88.7	47.9	0.43
	Total	11.3	25.8	45.4	49.1	41.0	29.9	41.8	50.2	55.9	60.9	62.9	62.1	90.2	72.2	90.9	83.3	98.6	70.3	82.8	51.0	0.40
Daj	F	1.3	37.6	64.5	66.3	60.3	28.8	49.9	62.4	62.3	70.4	75.4	67.5	96.6	71.4	88.3	87.2	103.9	59.2	86.1	60.7	0.37
	M	1.2	35.4	64.5	60.8	54.6	17.3	32.4	39.2	47.7	48.9	62.1	52.5	80.3	66.0	83.8	66.5	91.0	67.1	97.9	50.9	0.43
	Total	1.2	36.5	64.5	63.4	57.3	22.9	41.3	50.5	55.2	59.2	68.9	59.9	88.3	68.7	86.2	77.0	97.2	63.1	91.4	55.7	0.39
	Total	8.6	33.2	54.9	62.5	66.1	37.1	47.5	55.1	52.1	50.8	55.6	52.2	66.8	57.3	63.8	68.0	92.9	84.8	100.0	53.8	0.36
ES	F	4.5	36.3	60.2	62.2	74.0	23.3	30.1	37.3	45.6	46.3	44.9	36.3	54.3	36.3	54.7	44.5	70.1	71.2	96.7	48.4	0.43
	M	6.5	34.8	57.6	62.3	70.1	30.3	39.7	46.2	49.0	48.6	50.2	43.8	60.2	44.8	58.9	54.5	79.2	77.2	98.3	51.0	0.38
	Total	16.8	46.6	84.7	90.8	87.7	49.0	64.9	66.8	66.4	64.9	70.3	74.2	101.2	85.7	100.5	99.4	116.2	71.8	89.1	75.7	0.30
	Total	28.4	48.5	80.9	81.2	81.8	39.8	53.3	58.2	68.4	71.1	74.9	67.3	85.2	83.1	93.1	86.3	116.8	87.7	94.4	71.8	0.29
Esp	F	22.7	47.6	82.7	85.5	84.4	44.0	58.8	62.5	67.3	67.9	72.6	70.8	92.8	84.4	96.5	92.3	116.5	80.6	91.8	73.7	0.29
	M	14.3	38.0	52.0	54.5	43.9	36.7	52.9	53.3	61.8	68.6	73.3	69.1	87.9	73.5	86.3	76.1	95.2	57.8	80.5	56.4	0.33
	Total	17.3	38.0	50.4	51.5	45.1	31.3	37.8	42.4	53.8	53.3	61.8	52.4	70.7	69.0	80.1	68.8	91.7	65.2	77.5	49.5	0.33
	Total	15.8	38.0	51.2	52.9	44.5	34.0	45.6	47.9	57.8	60.8	67.8	61.1	79.7	71.4	83.5	72.7	93.5	61.4	79.0	53.0	0.33
HM	F	6.6	41.1	69.6	79.5	90.2	47.6	69.1	78.2	82.5	86.3	97.2	89.2	103.0	90.2	113.3	105.0	113.6	121.7	151.7	76.5	0.37
	M	4.3	42.8	76.7	80.3	91.9	39.3	51.9	55.6	75.7	68.4	83.0	76.9	87.2	76.3	95.2	84.2	116.3	112.6	166.0	70.6	0.43
	Total	5.4	41.9	73.2	79.9	91.1	43.7	61.5	67.3	79.4	77.7	90.4	83.4	95.5	83.3	104.3	94.5	115.0	116.7	158.5	73.6	0.39
	Total	21.8	63.7	92.0	91.6	77.1	45.9	84.7	78.7	85.2	81.6	94.5	76.1	109.6	96.8	113.4	124.6	164.7	124.6	203.0	83.2	0.42
Ind	F	22.6	71.7	91.5	90.1	84.2	34.8	74.1	66.6	97.1	77.0	89.3	80.9	104.1	86.2	121.2	100.8	181.7	144.4	167.9	81.8	0.42
	M	22.2	67.7	91.8	90.9	80.7	40.4	79.7	72.6	90.8	79.3	91.8	78.5	106.9	91.5	116.9	112.7	173.0	133.3	183.4	82.5	0.41
	Total	0.1	12.6	29.7	35.2	30.2	19.5	26.8	36.6	42.1	45.8	49.6	49.5	68.0	59.1	69.6	58.6	82.8	68.0	66.9	34.4	0.49
	Total	0.3	11.6	30.7	33.5	35.9	12.5	15.4	21.2	30.8	31.6	35.7	31.0	51.6	35.7	47.2	50.0	62.2	59.1	86.6	27.8	0.57
LR	F	0.2	12.1	30.2	34.4	32.9	16.3	21.6	29.2	36.6	38.7	42.7	40.2	60.1	46.8	58.0	54.0	71.5	63.2	75.9	31.2	0.50
	M	1.0	18.0	32.9	36.0	33.0	24.8	36.5	40.8	50.4	58.3	65.8	67.9	78.2	68.0	79.2	81.4	95.5	81.3	78.4	40.5	0.48
	Total	0.7	16.3	33.5	36.8	36.8	14.1	19.5	25.5	34.1	36.9	33.8	41.6	41.6	29.8	41.2	44.7	58.7	60.7	59.5	28.9	0.45
	Total	0.8	17.1	33.2	36.4	34.8	20.0	28.9	33.8	41.0	47.1	52.5	52.0	62.3	49.3	61.2	63.5	77.8	71.2	70.2	35.0	0.45
IV	F	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	13.7	34.6	42.2	47.6	51.3	51.1	48.3	68.1	48.3	51.7	61.0	67.2	53.2	54.9	25.2	0.69
	M	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4.1	11.1	15.1	18.9	20.7	27.0	23.6	42.8	32.9	46.9	34.9	53.4	49.0	49.1	12.2	0.86
	Total	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	8.8	23.0	28.7	33.0	35.1	39.0	36.0	56.1	40.8	49.7	48.1	60.3	51.2	52.1	18.6	0.74



Anexo IV.30 (Cont.) | % de cobertura SENASA de los pobres en SIUBEN, por sexo y edad, 1 de octubre de 2007

Prov.	Sexo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	Total	D.1ª	Amplitud <sup>b</sup>
		0-1	1-4	5-9	10-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-69	70-74	75-79	80-84				
MTS	F	0.7	26.6	43.2	53.5	50.4	24.1	44.7	53.8	58.0	58.1	70.1	56.6	91.9	68.6	81.3	78.3	107.5	56.0	63.4	51.3	0.43	1.87
	M	1.7	25.8	42.2	50.6	45.6	15.7	29.2	41.8	47.5	55.3	60.8	52.8	71.6	69.9	83.0	61.7	88.9	70.2	101.7	45.7	0.47	1.87
	Total	1.3	26.2	42.7	52.0	47.8	19.9	37.0	47.9	52.7	56.8	65.5	54.7	81.3	69.2	82.1	69.8	97.6	63.3	82.4	48.4	0.43	1.74
MIN	F	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	13.8	32.5	41.8	49.9	48.8	57.8	47.9	66.3	53.7	60.6	69.5	70.8	39.2	58.6	24.0	0.71	1.89
	M	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4.4	11.2	14.7	21.7	20.9	28.0	22.1	42.6	29.4	48.3	40.0	61.2	37.3	69.0	11.6	0.91	2.91
	Total	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	9.1	22.4	28.1	35.7	34.7	42.8	34.2	55.4	41.6	55.2	54.9	65.8	38.3	63.5	17.7	0.76	2.15
MP	F	3.5	29.7	50.5	59.8	47.2	32.8	51.8	55.7	57.7	59.1	69.0	56.1	79.7	63.3	91.7	68.1	103.6	60.9	93.4	53.3	0.39	1.68
	M	3.6	30.7	47.8	57.1	45.9	23.5	32.6	38.3	46.4	42.8	50.8	42.2	65.4	47.8	70.0	54.2	87.6	59.3	77.0	44.7	0.40	1.73
	Total	3.5	30.2	49.1	58.4	46.5	28.0	42.3	47.1	52.3	50.6	59.7	49.0	72.6	55.2	80.2	60.5	94.8	60.1	84.6	48.9	0.39	1.69
MC	F	11.2	18.6	39.0	45.9	39.3	32.2	42.7	55.3	55.9	62.2	68.2	64.6	80.3	76.5	89.6	92.7	79.1	61.8	67.6	49.4	0.40	1.43
	M	4.9	21.2	41.2	44.7	35.7	25.3	27.7	34.3	48.2	43.2	61.8	47.6	71.5	62.0	74.0	65.6	79.1	58.8	78.1	42.1	0.43	1.52
	Total	7.9	19.9	40.1	45.3	37.3	28.8	35.8	44.8	52.0	52.3	65.1	55.8	75.9	69.1	82.0	77.9	79.1	60.2	72.6	45.7	0.40	1.41
Ped	F	10.0	38.0	85.4	94.3	103.8	52.5	63.4	86.8	111.0	89.0	96.9	105.2	136.4	159.3	148.0	181.3	194.6	241.2	172.2	85.6	0.51	2.02
	M	16.0	38.5	71.1	81.8	101.2	44.7	86.7	83.6	96.6	121.2	126.1	116.9	127.2	127.1	162.8	138.1	164.6	164.9	208.0	86.7	0.44	1.76
	Total	13.1	38.3	77.8	87.9	102.5	48.7	73.9	85.1	103.0	105.0	113.1	111.6	131.7	140.2	156.2	156.8	177.6	188.9	193.0	86.2	0.45	1.62
Per	F	8.1	21.3	39.9	42.7	30.3	25.7	43.7	54.7	68.2	67.3	73.3	67.6	91.3	71.4	80.5	86.0	91.8	69.5	68.5	45.9	0.42	1.44
	M	6.9	21.2	39.6	39.4	32.7	12.0	23.0	35.3	46.0	46.5	52.7	48.3	68.4	54.0	80.2	76.2	77.3	59.3	66.2	36.3	0.47	1.57
	Total	7.6	21.2	39.8	40.9	31.5	19.1	33.8	45.4	57.5	56.9	63.2	58.1	80.6	63.0	80.4	81.5	84.5	64.8	67.5	41.2	0.43	1.47
PP	F	4.9	16.2	25.8	28.7	24.3	25.9	38.2	41.5	47.5	49.3	59.8	46.6	65.4	55.4	62.1	59.3	64.1	54.1	53.8	37.6	0.41	1.40
	M	5.6	14.7	25.5	27.6	23.3	16.6	20.6	22.5	32.2	31.8	38.8	33.6	44.9	46.0	58.6	47.1	70.4	51.1	69.0	29.1	0.50	1.81
	Total	5.2	15.4	25.7	28.1	23.7	21.2	29.8	32.1	40.0	40.2	49.0	40.0	55.3	50.6	60.4	53.4	67.4	52.6	60.6	33.3	0.43	1.57
Sal	F	0.5	46.9	70.5	70.1	74.4	35.4	54.2	58.9	69.4	75.8	82.8	69.5	89.8	75.4	91.4	86.8	107.1	78.8	79.5	67.4	0.34	1.54
	M	0.0	48.8	66.8	65.6	62.5	18.1	33.1	35.4	49.5	46.5	65.8	50.0	71.8	67.9	86.1	58.1	78.1	81.8	93.8	53.6	0.41	1.65
	Total	0.2	47.9	68.6	67.8	67.8	25.6	43.3	46.8	59.1	59.8	74.0	59.2	80.6	71.7	89.0	73.0	91.5	80.3	86.0	60.2	0.36	1.46
Sam	F	0.0	35.5	55.6	61.0	57.9	22.8	57.3	63.5	64.1	67.4	82.5	73.3	95.7	85.6	90.9	97.8	94.6	69.0	65.4	58.7	0.39	1.50
	M	0.0	36.3	52.1	57.7	56.3	12.9	34.9	41.6	49.5	52.5	67.7	57.5	81.7	73.9	88.4	66.4	119.0	67.4	100.0	50.3	0.48	2.03
	Total	0.0	35.9	53.8	59.3	57.1	17.7	46.2	52.3	56.8	59.8	75.1	65.2	88.5	79.5	89.7	80.3	107.6	68.2	81.4	54.4	0.41	1.74
SC	F	9.4	20.2	33.9	37.1	27.1	24.5	43.7	54.8	62.3	60.9	67.4	64.0	96.6	71.3	83.0	82.2	96.2	57.1	79.8	43.1	0.46	1.55
	M	8.3	20.9	34.5	35.3	28.4	13.9	22.2	29.0	35.1	37.2	47.3	38.9	57.8	51.0	67.2	58.3	83.0	55.5	70.4	31.9	0.48	1.79
	Total	8.9	20.5	34.2	36.1	27.7	19.4	33.4	42.3	49.2	49.2	57.9	52.1	78.0	61.7	75.9	70.6	89.9	56.3	75.0	37.5	0.46	1.64
SJO	F	11.3	33.6	60.7	65.3	44.0	32.7	52.2	61.9	71.6	81.8	69.5	63.1	97.9	66.0	98.3	83.8	131.5	62.8	94.0	60.4	0.41	1.78
	M	13.1	33.1	57.6	55.8	41.7	21.9	32.9	47.1	61.4	61.4	77.9	63.1	89.3	59.9	100.3	76.8	125.8	47.6	116.4	53.6	0.48	1.81
	Total	12.1	33.3	59.1	60.2	42.7	27.0	42.1	54.3	66.1	70.0	74.0	63.1	93.3	62.6	99.3	80.1	128.6	55.0	106.0	56.8	0.44	1.80
SJ	F	11.7	38.8	70.9	79.5	72.5	32.5	45.9	55.6	61.0	71.1	60.6	67.2	96.2	68.2	97.1	84.7	105.4	68.1	68.5	64.1	0.35	1.42
	M	12.9	37.0	68.2	71.4	65.9	25.2	34.5	42.3	54.4	61.2	65.8	60.4	76.5	61.5	93.0	73.6	107.2	75.4	83.4	58.0	0.38	1.53
	Total	12.3	37.8	69.6	75.2	68.9	28.6	40.2	48.7	57.7	65.9	63.2	63.8	86.1	64.9	95.0	78.6	106.4	71.9	76.1	60.9	0.36	1.48
SPM	F	2.1	29.0	50.2	44.7	44.4	25.0	39.8	46.0	56.7	62.1	72.4	70.2	81.4	75.9	78.1	86.4	96.8	92.5	86.4	48.7	0.43	1.58
	M	3.1	30.3	48.5	47.9	43.7	15.0	23.1	27.0	34.2	40.8	45.5	43.9	52.0	47.8	59.1	62.4	71.8	74.1	73.6	38.7	0.44	1.60
	Total	2.6	29.6	49.3	46.3	44.1	20.6	32.5	37.6	46.6	52.5	60.3	58.3	68.3	62.2	69.4	75.0	84.2	84.1	80.0	43.9	0.42	1.54

Anexo IV.30 (Cont.) % de cobertura SENASA de los pobres en SIUBEN, por sexo y edad, 1 de octubre de 2007																							
Prov.	Sexo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	Total	D.1ª	Amplitud <sup>b</sup>
SR	F	0-1	1-4	5-9	10-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-69	70-74	75-79	80-84	85-			
	M	0.2	0.0	0.0	0.0	0.2	14.4	36.2	45.7	45.6	47.1	55.5	47.0	66.8	48.7	62.4	59.3	64.8	42.5	61.8	24.1	0.69	1.82
	Total	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	4.2	16.1	19.8	22.8	26.2	31.4	30.1	39.0	40.1	54.0	42.0	62.4	46.4	67.2	14.3	0.84	2.54
Stgo	F	0.3	0.0	0.0	0.0	0.1	8.9	26.0	32.5	33.9	36.2	42.9	38.4	51.8	44.2	58.2	50.3	63.5	44.5	64.7	18.9	0.74	2.06
	M	4.4	14.7	25.1	27.2	21.0	26.1	43.5	47.7	55.8	64.5	66.8	60.1	77.2	64.5	69.6	71.9	71.7	57.4	56.9	38.8	0.46	1.49
	Total	3.9	13.3	23.6	25.7	21.7	14.7	22.5	24.3	33.9	37.4	39.9	40.7	56.3	54.5	58.6	55.0	62.8	55.0	61.4	28.0	0.50	1.59
SRod	F	4.1	14.0	24.3	26.5	21.3	20.7	33.5	35.9	44.9	50.6	53.3	50.6	67.0	59.7	64.4	63.7	67.0	56.2	59.1	33.4	0.46	1.46
	M	11.3	34.5	48.9	49.2	39.9	27.3	39.8	52.2	63.1	68.0	66.7	73.3	93.3	74.7	86.1	86.3	119.7	57.4	55.6	54.8	0.42	1.80
	Total	11.0	26.0	51.3	48.0	39.0	14.9	22.1	33.9	44.4	51.7	59.7	55.1	78.8	67.2	93.9	71.6	92.4	76.6	77.2	47.3	0.47	1.55
SD	F	11.2	30.0	50.2	48.6	39.4	20.8	31.1	43.2	53.8	59.7	63.1	63.8	85.4	70.7	90.0	78.4	104.3	66.7	65.9	50.9	0.43	1.64
	M	0.7	4.4	8.5	9.1	7.6	5.8	9.4	12.0	13.7	13.4	13.7	13.8	18.0	14.2	16.3	15.7	15.7	10.2	12.8	9.4	0.40	1.53
	Total	0.6	4.4	8.8	8.9	8.0	3.4	4.6	6.0	8.2	8.6	9.6	8.9	12.3	10.6	12.8	12.3	17.3	10.6	14.6	7.2	0.45	1.86
Val	F	0.7	4.4	8.7	9.0	7.8	4.7	7.3	9.2	11.1	11.0	11.8	11.6	15.5	12.6	14.9	14.3	16.4	10.4	13.5	8.4	0.40	1.53
	M	10.0	23.1	42.6	47.6	34.7	31.0	43.5	52.9	60.7	63.9	74.2	65.0	95.4	72.5	80.0	82.4	94.9	62.2	64.8	49.1	0.40	1.47
	Total	8.0	21.5	44.0	43.3	36.7	21.6	28.3	33.9	43.4	45.2	56.7	49.8	68.2	64.8	68.4	70.8	86.6	63.9	81.6	40.0	0.44	1.59
Nacional	F	8.9	22.3	43.3	45.4	35.8	26.3	35.8	43.1	52.2	54.2	65.3	57.7	82.2	68.9	74.5	76.8	91.0	63.0	72.6	44.5	0.41	1.53
	M	5.5	22.0	39.3	42.7	37.1	23.8	37.8	44.4	50.2	54.5	59.1	55.5	76.5	62.5	74.5	73.6	85.4	59.3	68.4	42.8	0.41	1.56
	Total	5.4	22.1	38.8	40.8	37.9	16.5	24.5	28.6	36.5	39.5	47.3	42.8	60.6	52.0	68.5	58.7	81.2	61.4	79.3	36.2	0.46	1.71
	<b>Total</b>	<b>5.4</b>	<b>22.1</b>	<b>39.1</b>	<b>41.7</b>	<b>37.5</b>	<b>20.3</b>	<b>31.6</b>	<b>36.7</b>	<b>43.5</b>	<b>46.9</b>	<b>53.3</b>	<b>49.3</b>	<b>68.8</b>	<b>57.3</b>	<b>71.7</b>	<b>66.2</b>	<b>83.3</b>	<b>60.3</b>	<b>73.6</b>	<b>39.5</b>	<b>0.42</b>	<b>1.63</b>
D.1.a	F	105	67	63	60	65	47	45	37	36	32	30	29	28	35	32	36	41	55	49	44	-	-
	M	107	69	62	61	64	64	71	53	49	50	45	46	38	41	39	38	44	45	50	53	-	-
	<b>Total</b>	<b>104</b>	<b>68</b>	<b>62</b>	<b>60</b>	<b>64</b>	<b>53</b>	<b>55</b>	<b>43</b>	<b>41</b>	<b>39</b>	<b>36</b>	<b>36</b>	<b>32</b>	<b>37</b>	<b>35</b>	<b>36</b>	<b>42</b>	<b>47</b>	<b>48</b>	<b>48</b>	-	-
Amplitud <sup>b</sup>	F	355	237	209	183	193	136	160	115	107	101	80	75	69	116	102	112	131	233	159	140	-	-
	M	320	243	198	197	187	187	221	156	135	146	116	127	95	102	118	100	123	138	146	162	-	-
	<b>Total</b>	<b>339</b>	<b>240</b>	<b>204</b>	<b>190</b>	<b>191</b>	<b>158</b>	<b>185</b>	<b>133</b>	<b>117</b>	<b>115</b>	<b>91</b>	<b>94</b>	<b>81</b>	<b>105</b>	<b>99</b>	<b>103</b>	<b>127</b>	<b>169</b>	<b>135</b>	<b>151</b>	-	-

<sup>a</sup> La diferencia interprovincial se calcula con el coeficiente de variación

<sup>b</sup> La amplitud de la diferencia es el (máximo-mínimo)/(media simple por 100)

Fuente: ODH/PNUD en base a SENASA 2007 y SIUBEN 2004

Anexo IV.31 | Personas de 60 años o más, 2004

Abrev.	Total		Personas 60 años o más		Tasa de pobreza SIUBEN de las personas 60 años o más	Personas 60 años o más como % de la población
	Población	Pobres	Población	Pobres SIUBEN		
Az	208,217	131,122	15,584	7,705	49.4	7.5
Bao	91,244	69,855	8,362	4,485	53.6	9.2
Bar	178,778	115,296	14,219	7,217	50.8	8
Daj	62,006	34,966	6,510	2,983	45.8	10.5
DN	912,364	192,686	82,166	11,319	13.8	9
Dua	283,150	144,247	27,603	12,323	44.6	9.7
ES	88,957	61,254	9,609	3,875	40.3	10.8
EP	63,784	52,894	6,124	3,658	59.7	9.6
Esp	224,439	98,650	21,426	6,248	29.2	9.5
HM	87,590	55,743	8,132	3,826	47	9.3
Ind	50,787	35,606	4,288	2,375	55.4	8.4
LA	181,311	91,376	14,053	4,835	34.4	7.8
LR	219,290	98,710	14,761	5,105	34.6	6.7
LV	384,304	170,380	34,885	11,148	32	9.1
MTS	135,430	73,985	12,701	6,023	47.4	9.4
MN	167,566	64,605	13,923	3,365	24.2	8.3
MC	110,748	63,757	11,130	4,080	36.7	10
MP	179,770	132,307	17,413	11,112	63.8	9.7
Ped	21,113	12,817	1,459	723	49.6	6.9
Per	169,298	80,159	13,705	4,227	30.8	8.1
PP	311,813	139,477	28,457	9,231	32.4	9.1
Sal	96,213	52,737	11,303	4,130	36.5	11.7
Sam	91,757	52,422	7,825	3,128	40	8.5
SC	530,657	252,342	34,229	13,384	39.1	6.5
SJO	62,312	40,999	6,064	3,539	58.4	9.7
SJ	240,628	169,953	24,039	14,091	58.6	10
SPM	300,570	147,225	21,268	7,809	36.7	7.1
SRam	151,165	81,190	13,497	6,302	46.7	8.9
Stgo	905,956	260,073	76,243	11,281	14.8	8.4
SRod	59,590	35,218	7,313	3,238	44.3	12.3
SD	1,812,858	512,897	104,260	21,859	21	5.8
Val	157,484	82,382	13,578	5,457	40.2	8.6
Nacional	8,541,149	3,607,330	686,129	220,081	32.1	8
D.I. <sup>a</sup>	-	-	-	-	30.7	16.2
Amplitud <sup>a</sup>	-	-	-	-	122.0	73.2

<sup>a</sup> La diferencia interprovincial se calcula con el coeficiente de variación

<sup>b</sup> La amplitud de la diferencia es el (máximo-mínimo)/media simple por 100

Fuente: ODH/PNUD en base a Censo 2002 y SIUBEN 2004

Anexo IV.32   Tasa de prevalencia de la discapacidad		
País	Tasa	Fuente
Argentina	7.1	Encuesta Nacional de Discapacidad 2002-03
Brasil	14.5	Censo 2002
Chile	5.3	Casen 2000
Costa Rica	5.4	Censo 2000
El Salvador	1.5	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2003
Honduras	2.7	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2002
México	1.8	Censo 2002
Nicaragua	10.3	Encuesta Nacional de Discapacidad 2002
Panamá	1.8	Censo 2000
Paraguay	1.0	Censo 2000
República Dominicana	4.2	Censo 2002

Fuente: Datos recopilados por el BID  
<http://www.iadb.org/sds/doc/soc-Estad%C3%ADsticasSobreDiscapacidadGeorginaVP-s.pdf>

Anexo IV.33   Personas que declararon una discapacidad en el Censo 2002		
Provincia	Personas	% discapacitado
Az	6,310	3.0
Bao	4,241	4.6
Bar	8,239	4.6
Daj	2,615	4.2
DN	37,189	4.1
Dua	14,382	5.1
ES	3,843	4.3
EP	2,207	3.5
Esp	11,587	5.1
HM	3,625	4.1
Ind	2,385	4.7
LA	8,467	4.7
LR	8,784	4
LV	19,900	5.2
MTS	6,758	5
MN	7,702	4.6
MC	4,842	4.4
MP	8,237	4.6
Ped	1,031	4.9
Per	7,592	4.5
PP	13,090	4.2
Sal	4,914	5.1
Sam	4,333	4.7
SC	19,731	3.7
SJO	2,924	4.7
SJ	10,004	4.1
SPM	10,881	3.6
SRam	7,022	4.6
Stgo	40,402	4.4
SRod	3,247	5.4
SD	64,965	3.6
Val	6,892	4.4
Nacional	358,341	4.2
D.I. <sup>a</sup>	-	12.4
Amplitud <sup>b</sup>	-	54.2

<sup>a</sup> La diferencia interprovincial se calcula con el coeficiente de variación  
<sup>b</sup> La amplitud de la diferencia es el (máximo-mínimo)/media simple por 100

Fuente: ODH/PNUD en base a Censo 2002

Anexo IV.34		Afiliados a AFP por provincia, junio 2007	
Provincia	Afiliados	Distribución porcentual	
DN	530,457	34.6	
Stgo	208,297	13.6	
SD	206,705	13.5	
SC	77,254	5.0	
SPM	54,721	3.6	
LR	53,959	3.5	
PP	43,173	2.8	
LV	42,728	2.8	
LA	33,914	2.2	
Esp	24,628	1.6	
Val	23,204	1.5	
MN	19,453	1.3	
Dua	18,878	1.2	
Per	14,690	1.0	
Bar	14,425	0.9	
Az	12,395	0.8	
SJ	10,828	0.7	
SRam	9,175	0.6	
MP	8,389	0.5	
HM	7,767	0.5	
MTS	6,863	0.4	
MC	6,015	0.4	
Sal	5,274	0.3	
ES	5,263	0.3	
Sam	5,117	0.3	
Bao	4,633	0.3	
Daj	2,886	0.2	
Ind	2,813	0.2	
SRod	2,528	0.2	
Ped	2,081	0.1	
EP	1,743	0.1	
SJO	1,250	0.1	
Sin información	71,107	4.6	
Total país	1,532,613	100.0	

Fuente: SIPEN 2007

Anexo V.1

Valor esperado de la generación de recursos dada la capacidad y el estándar nacional

Prov	Índice de Capacidad Económica	Índice de Generación de Recursos		
	Valor observado	Valor observado	Valor esperado de generación dada la capacidad	(Obs/Esp)-1
SJO	0.445	0.144	0.394	-63%
Ped	0.428	0.199	0.383	-48%
Az	0.380	0.217	0.355	-39%
Per	0.555	0.304	0.459	-34%
ES	0.391	0.242	0.362	-33%
EP	0.213	0.177	0.256	-31%
MP	0.389	0.257	0.360	-29%
Esp	0.715	0.421	0.554	-24%
Stgo	0.876	0.582	0.650	-10%
SJ	0.260	0.255	0.284	-10%
LV	0.577	0.433	0.472	-8%
Bar	0.421	0.353	0.379	-7%
Dua	0.557	0.431	0.460	-6%
HM	0.411	0.362	0.374	-3%
Sal	0.552	0.456	0.457	0%
PP	0.653	0.520	0.517	0%
SC	0.608	0.493	0.490	0%
MN	0.572	0.495	0.469	5%
MTS	0.464	0.443	0.405	9%
Ind	0.337	0.374	0.329	13%
SRam	0.435	0.466	0.388	20%
Sam	0.400	0.441	0.367	20%
SPM	0.579	0.574	0.473	21%
Val	0.466	0.502	0.406	24%
DN	0.814	0.760	0.613	24%
LR	0.649	0.648	0.515	26%
SRod	0.378	0.450	0.354	27%
LA	0.465	0.545	0.406	34%
Daj	0.405	0.497	0.370	34%
Bao	0.262	0.404	0.285	42%
MC	0.299	0.449	0.307	46%

Fuente: ODH/PNUD con base en información del cuadro V.1

Anexo V.2

Asociación del Índice Empoderamiento Económico (IEE) con otros índices

Regresión	Constante	Coefficiente	R <sup>2</sup>	Prob. del coeficiente
IEE vs IEEd	0.01	0.83	0.32	0.00
IEE vs IEP	0.45	0.01	0.00	0.98
IEE vs IEI	-0.08	1.17	0.77	0.00
IEE vs IETIC	0.17	0.72	0.91	0.00
IEE vs IESa	0.45	-0.01	0.00	0.96
IEE vs NBI	0.98	-0.01	0.86	0.00

Fuente: ODH/PNUD

Anexo V.3		Centros de Acceso Público a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (CAPT), 2007				
Prov.	Población	Población beneficiaria potencial mayor a 5 años	% población beneficiaria /población total	Total CAPT	CAPT por cada 10,000 habitantes	Número de habitantes por CAPT
Az	208,857	92,990	44.5	18	1.9	5,166
Bao	91,480	36,649	40.1	17	4.6	2,156
Bar	179,239	78,098	43.6	20	2.6	3,905
Daj	62,046	16,448	26.5	14	8.5	1,175
DN+SD	2,731,294	484,824	17.8	120	2.5	4,040
Dua	283,805	140,749	49.6	19	1.3	7,408
EP	63,879	15,673	24.5	10	6.4	1,567
ES	89,261	20,746	23.2	6	2.9	3,458
Esp	225,091	82,383	36.6	23	2.8	3,582
HM	87,631	38,255	43.7	6	1.6	6,376
Ind	50,833	21,925	43.1	16	7.3	1,370
LA	182,020	85,447	46.9	5	0.6	17,089
LR	219,812	161,405	73.4	9	0.6	17,934
LV	385,101	87,141	22.6	22	2.5	3,961
MC	180,376	29,849	16.5	19	6.4	1,571
MN	167,618	69,406	41.4	13	1.9	5,339
MP	111,014	66,620	60.0	18	2.7	3,701
MTS	135,727	62,991	46.4	15	2.4	4,199
Ped	21,207	9,806	46.2	5	5.1	1,961
Per	169,865	49,021	28.9	10	2.0	4,902
PP	312,706	120,495	38.5	13	1.1	9,269
Sal	96,356	16,188	16.8	8	4.9	2,024
Sam	91,875	18,311	19.9	6	3.3	3,052
SC	532,880	279,378	52.4	34	1.2	8,217
SJ	241,105	129,224	53.6	9	0.7	14,358
SJO	62,368	24,614	39.5	9	3.7	2,735
SPM	301,744	19,971	6.6	12	6.0	1,664
SRam	151,179	52,521	34.7	6	1.1	8,754
SRod	59,629	8,427	14.1	8	9.5	1,053
Stgo	908,250	142,197	15.7	34	2.4	4,182
Val	158,293	108,751	68.7	11	1.0	9,886
Nacional	8,562,541	2,570,503	30.0	535	2.1	5,357
Media simple			36.7	17.3	3.3	5,356.6
Mediana			39.5	13.0	2.5	3,961.0

Fuente: CNSIC

## Anexo V.4

## Municipios con más de tres Centros de Acceso Público a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (CAPT)

Municipio	CAPT
Distrito Nacional	78
Santiago	23
Santo Domingo Este	20
La Vega	19
Moca	18
San Pedro de Macorís	12
Santo Domingo Oeste	12
Bonao	11
San Cristóbal	11
San Francisco de Macorís	11
Barahona	10
Santo Domingo Norte	10
Azua	9
Villa Altagracia	9
Dajabón	8
Neyba	7
Cabrera	6
La Romana	6
Mao	5
Montecristi	5
Nagua	5
Puerto Plata	5
Sabana Grande de Boya	5
San Juan de la Maguana	5
Llamaza	5
Bani	4
Duvergé	4
Gaspar Hernández	4
Hato Mayor	4
Higüey	4
Jimaní	4
Monción	4
Monte Plata	4
Salcedo	4
San José de Ocoa	4
Tamayo	4

Fuente: CNSIC

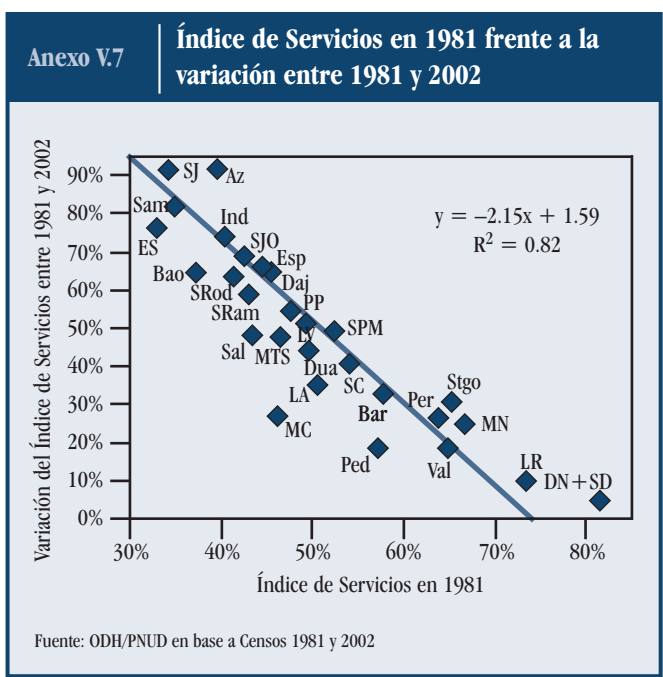
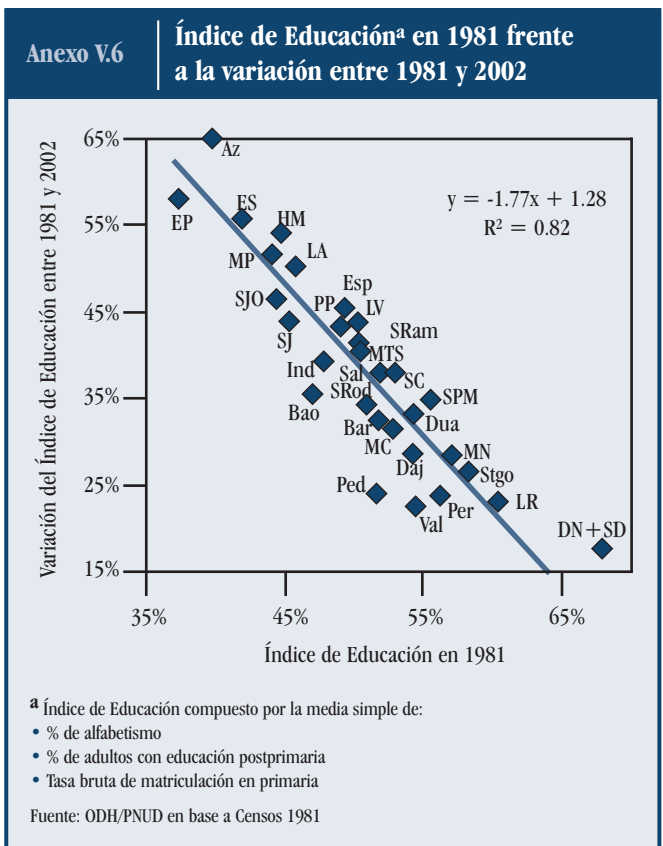
## Anexo V.5

## Porcentaje de la población que vive en municipios o distritos municipales con dial-up o ADSL

Provincia/municipio	% dial-up	% ADSL
Az	54.1	28.7
Bao	62.9	27.8
Bar	73.8	44.3
Daj	75.3	53.6
DN	100.0	100.0
Dua	79.1	53.0
ES	83.2	71.3
EP	29.6	0.0
Esp	87.5	52.5
HM	75.5	66.4
Ind	38.2	0.0
LA	98.9	85.2
LR	100.0	92.1
IV	86.4	79.8
MTS	72.0	44.2
MN	90.7	48.7
MC	76.1	23.2
MP	76.0	0.0
Ped	54.1	54.1
Per	89.8	57.0
PP	90.8	64.6
Sal	90.0	63.5
Sam	93.8	48.8
SC	85.0	63.9
SJO	61.8	43.4
SJ	61.8	37.4
SPM	94.5	78.1
SRam	95.6	42.5
Stgo	92.1	79.2
SRod	100.0	0.0
SD	100.0	95.5
Val	90.7	59.2
<b>Total</b>	<b>88.9</b>	<b>70.8</b>

Fuente: ODH/PNUD con base en E-Dominicana





Anexo V.8   Uso de la tierra de las provincias fronterizas en km <sup>2</sup> , 2003								
Tipo de uso	Bao	Daj	EP	Ind	MC	Ped	SRod	Total general
Bosque conífero abierto	8	179	125	223	0	259	232	1,027
Bosque latifoliado húmedo	2	4	5		2	45	79	138
Bosque latifoliado nublado	27	27	89	58	0	33	46	280
Bosque latifoliado semi húmedo	22		4	40	2	19		86
Bosque seco	203	62	215	312	328	620	99	1,840
<b>Subtotal</b>	<b>262</b>	<b>272</b>	<b>439</b>	<b>633</b>	<b>333</b>	<b>976</b>	<b>455</b>	<b>3,371</b>
Agricultura mixta	278	423	424	206	212	175	292	2,010
Arroz	0		0	0	371	0	0	372
Cacao						0		0
Café	41	39	86	47	5	36	56	311
Caña	78			37				116
Cultivos intensivos	59		23	31	372	54		539
<b>Subtotal</b>	<b>456</b>	<b>462</b>	<b>534</b>	<b>322</b>	<b>961</b>	<b>266</b>	<b>348</b>	<b>3,348</b>
Mangles	3			7	81	22		112
Sabana de humedales salobres	15			31	26			72
<b>Subtotal</b>	<b>18</b>			<b>38</b>	<b>107</b>	<b>22</b>		<b>184</b>
Escasa vegetación	76	0	0	68	31	125	0	300
Pasto	17	75	28	11	58	60	50	300
Presas		1			1		10	11
Matorral latifoliado	4	121	83	4	0	29	59	298
Matorrales seco	404	67	324	670	374	487	197	2,522
<b>Subtotal</b>	<b>408</b>	<b>188</b>	<b>406</b>	<b>674</b>	<b>374</b>	<b>515</b>	<b>255</b>	<b>2,821</b>
No data					2	9		10
Zona poblada	8	5	3	6	12	2	4	40
<b>Total</b>	<b>1,245</b>	<b>1,002</b>	<b>1,411</b>	<b>1,751</b>	<b>1,878</b>	<b>1,975</b>	<b>1,124</b>	<b>10,385</b>

Fuente: ODH/PNUD con base en información de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARN)

Anexo V.9

Perfil estadístico de las provincias de frontera: Montecristi, Dajabón, Bahoruco, Elías Piña, Santiago Rodríguez, Independencia y Pedernales

Categoría	Indicador	Total país	Frontera	
Demografía	Porcentaje de la población nacional que vive en la región (2002)	100.0	5.4	
	Tasa de feminidad (2002)	100.8	94.2	
	Porcentaje de la población en zona urbana (2002)	63.6	49.3	
Migración	Porcentaje de la población natal que dejó la región (2002)	-	35.4	
	Porcentaje de la población actual que vino a la región (2002)	-	18.9	
Pobreza	Tasa de pobreza en general, método NBI (2002)	42.2	66.4	
	Tasa de pobreza extrema, método NBI (2002)	7.5	23.0	
Educación	Tasa de analfabetismo población 15 o más (2002)	13.0	24.1	
	Jefatura de hogar con educación postprimaria (2002)	41.7	27.8	
	% niños y niñas entre 6 y 13 años que asisten a la escuela (2002)	84.3	84.2	
	Participación porcentual de la región en el total de	Escuelas públicas (2004)	100.0	11.5
		Colegios privados (2004)	100.0	1.3
		Total escuelas y colegios (2004)	100.0	10.0
	Participación porcentual de la región en el total de	Aulas escuelas públicas (2004)	100.0	9.4
		Aulas colegios privados (2004)	100.0	0.8
		Total aulas (2004)	100.0	6.3
Características del hogar	Servicios (2002)	Energía del tendido eléctrico	92.8	76.6
		Agua del acueducto, dentro vivienda	35.9	19.9
		Tiene inodoro	54.2	18.6
	Aspecto físico del hogar (2002)	Paredes exteriores en bloque o concreto	66.5	43.3
		Techo de concreto	31.2	10.3
		Pisos de granito o mármol	22.8	6.3
Mercado laboral	Rama de actividad <sup>a</sup> (2002)	Administración pública y defensa	6.1	10.2
		Comercio al por mayor y menor	23.8	21.5
		Construcción	6.9	5.2
		Electricidad, gas y agua	0.8	1.2
		Explotación de minas y canteras	0.1	0.2
		Hoteles, bares y restaurantes	3.7	1.9
		Industrias manufactureras	16.4	7.3
		Intermed. financiera y seguros	5.5	2.1
		Otros servicios	21.1	22.7
		Transporte y comunicaciones	6.6	5.2
	Agricultura y ganadería	8.9	22.5	
	Situación de ocupación (2002)	Tasa de ocupación efectiva	86.2	83.6
		Tasa de desocupación	13.8	16.4
		Tasa de participación	55.7	50.6
	Tipo de empresa <sup>b</sup> (2002)	Empresa zona franca	8.9	2.0
Otra empresa privada o negocio		45.2	27.4	
Institución/Empresa pública		17.6	34.3	
Otra		28.2	36.4	
Finanzas	Participación en la canalización total de recursos de los bancos múltiples (2005)	100.0	0.3	
	Participación en la captación total de los recursos de los bancos múltiples (2005)	100.0	0.6	
Salud	Participación en el total de hospitales (2004)	100.0	17.1	
	Participación en el total de establecimientos menores de la SESPAS (2004)	100.0	7.6	
	Participación en el total de camas hospitalarias (2004)	100.0	9.2	
Turismo	Participación en el total de establecimientos turísticos (2004)	100.0	5.3	
	Participación en total de habitaciones (2004)	100.0	0.7	

<sup>a</sup> En porcentaje de los ocupados que declararon la rama de actividad en la que laboran.

<sup>b</sup> En porcentaje de los ocupados que declararon el tipo de institución en la que laboran.

Fuente: ODH/PNUD con base en Censo 2002; ONAPLAN, Banco Mundial y PNUD 2005; ONE; SEE y SESPAS

### Anexo V.10 | Perfil estadístico de dos provincias turísticas: La Altagracia y Puerto Plata

Categoría	Indicador	Total país	La Altagracia	Puerto Plata	
Demografía	Porcentaje de la población nacional que vive en la región (2002)	100.0	2.1	3.7	
	Tasa de feminidad (2002)	100.8	96.3	99.0	
	Porcentaje de la población en zona urbana (2002)	63.6	65.8	50.3	
Migración	Porcentaje de la población natal que dejó la región (2002)	-	22.0	29.0	
	Porcentaje de la población actual que vino a la región (2002)	-	31.2	24.8	
Pobreza	Tasa de pobreza en general, método NBI (2002)	42.2	50.4	44.7	
	Tasa de pobreza extrema, método NBI (2002)	7.5	8.1	7.6	
Educación	Tasa de analfabetismo población 15 o más (2002)	13.0	14.2	15.2	
	Jefatura de hogar con educación postprimaria (2002)	41.7	31.5	38.6	
	% niños y niñas entre 6 y 13 años que asisten a la escuela (2002)	84.3	82.0	84.8	
	Participación porcentual de la región en el total de:	Escuelas públicas (2004)	100.0	2.5	5.3
		Colegios privados (2004)	100.0	1.2	3.8
		Total escuelas y colegios (2004)	100.0	2.3	5.1
	Participación porcentual de la región en el total de:	Aulas escuelas públicas (2004)	100.0	2.0	4.8
		Aulas colegios privados (2004)	100.0	1.4	3.7
		Total aulas (2004)	100.0	1.8	4.4
Características del hogar	Servicios (2002)	Energía del tendido eléctrico	92.8	86.1	91.2
		Agua del acueducto, dentro vivienda	35.9	11.2	37.2
		Tiene inodoro	54.2	51.5	47.9
	Aspecto físico del hogar (2002)	Paredes exteriores en bloque o concreto	66.5	57.8	55.2
		Techo de concreto	31.2	25.3	21.7
		Pisos de granito o mármol	22.8	17.1	19.5
Mercado laboral	Rama de actividad <sup>a</sup> (2002)	Administración pública y defensa	6.1	2.4	4.7
		Comercio al por mayor y menor	23.8	23.2	21.0
		Construcción	6.9	6.9	6.6
		Electricidad, gas y agua	0.8	0.4	0.8
		Explotación de minas y canteras	0.1	0.2	0.0
		Hoteles, bares y restaurantes	3.7	17.0	12.4
		Industrias manufactureras	16.4	8.6	10.8
		Intermed. financiera y seguros	5.5	3.6	4.0
		Otros servicios	21.1	17.6	21.5
		Transporte y comunicaciones	6.6	8.5	8.9
		Agricultura y ganadería	8.9	11.7	9.3
	Situación de ocupación (2002)	Tasa de ocupación efectiva	86.2	86.3	86.2
		Tasa de desocupación	13.8	13.7	13.8
		Tasa de participación	55.7	60.2	54.2
	Tipo de empresa <sup>b</sup> (2002)	Empresa zona franca	8.9	2.8	5.2
		Otra empresa privada o negocio	45.2	57.4	49.3
Institución/Empresa pública		17.6	9.6	15.0	
Otra		28.2	30.2	30.5	
Finanzas	Participación en la canalización total de recursos de los bancos múltiples (2005)	100.0	0.5	0.8	
	Participación en la captación total de los recursos de los bancos múltiples (2005)	100.0	0.7	1.5	
Salud	Participación en el total de hospitales (2004)	100.0	2.3	4.7	
	Participación en el total de establecimientos menores de la SESPAS (2004)	100.0	2.5	2.2	
	Participación en el total de camas hospitalarias (2004)	100.0	0.6	3.7	
Turismo	Participación en el total de establecimientos turísticos (2004)	100.0	9.5	24.9	
	Participación en total de habitaciones (2004)	100.0	41.3	27.8	

<sup>a</sup> Como porcentaje de los ocupados que declararon la rama de actividad en la que laboran

<sup>b</sup> Como porcentaje de los ocupados que declararon el tipo de institución en la que laboran

Fuente: ODH/PNUD con base en Censo 2002; ONAPLAN, Banco Mundial y PNUD 2005; ONE; SEE; y SESPAS

**Anexo V.11 | Empleos de zonas francas por provincia, 2000-2006**

Prov.	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Az		18	30	56	66		197
Bar	1,347	2,111	1,517	1,286	1,594	1,418	1,165
Dua	1,020	851	1,267	1,154	1,175	790	718
ES	158	274	298	335	359	405	238
Esp	6,126	5,357	5,523	4,881	5,244	3,390	4,439
HM	526	716	387	379	398	490	934
Ind							128
LA	1,553	1,479	637	626	672	877	554
LR	16,573	15,293	12,152	11,664	11,172	6,423	6,449
LV	13,581	10,412	11,075	10,757	10,476	7,189	6,974
MTS	26	20	26	28	27	30	24
MN	3,735	2,829	2,160	3,063	2,987	2,732	3,044
MC		746	783	920	913	886	689
MP	157	123	130	50	43	43	49
Ped	18	77	61	87	136	132	247
Per	4,712	4,102	3,263	3,208	3,431	3,411	2,293
PP	3,797	3,569	3,410	3,546	3,316	2,106	1,250
Sal	355	307	85	334	584	443	199
SC	18,866	17,570	17,040	16,900	17,520	16,932	17,800
SJ						176	203
SPM	21,026	18,744	17,758	17,460	19,866	14,070	12,529
SRam	389	380	424	426	472	415	364
Stgo	63,689	54,715	59,228	58,699	65,985	55,792	49,933
SD+DN	31,500	28,121	26,934	29,814	35,941	30,733	32,190
Val	7,770	7,264	6,645	7,694	7,476	5,898	5,801
<b>Total</b>	<b>196,924</b>	<b>175,078</b>	<b>170,833</b>	<b>173,367</b>	<b>189,853</b>	<b>154,781</b>	<b>148,411</b>

Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación

**Anexo V.12 | Tasa de participación (PEA / población en edad de trabajar), 2006**

Región	PEA (%)	Provincias
Cibao Noroeste	51.1	Val, SRod, MC, Daj
Del Valle	49.7	SJ, Az, EP
Cibao Norcentral	55.1	Stgo, Esp, PP
Este	54.9	LR, SPM, LA, ES, HM
Cibao Central	50.8	LV, SRam, MN
Cibao Nordeste	53.8	Dua, Sal, MTS, Sam
Santo Domingo	59.3	SD
Distrito Nacional	61.5	DN
Valdesia	58.4	SC, MP, Per, SJO
Enriquillo	54.1	Bar, Bao, Ind, Ped
Total	56.0	

Fuente: ODH/PNUD con base en ENFT 2006

Anexo V.13		Distribución porcentual de la población en edad de trabajar por sexo, según condición de actividad y dominio geográfico, 2006					
Dominio	Sexo	PEA	Ocupados	Desocupados			Inactivos
				Total	Cesantes	Nuevos	
Total país	Total	56%	84%	16%	53%	47%	44%
	Hombres	69%	91%	9%	61%	39%	31%
	Mujeres	44%	73%	27%	49%	51%	56%
Distrito Nacional	Total	60%	83%	17%	61%	39%	40%
	Hombres	70%	89%	11%	63%	37%	30%
	Mujeres	51%	75%	25%	60%	40%	49%
Resto urbano	Total	55%	84%	16%	52%	48%	45%
	Hombres	67%	90%	10%	58%	42%	33%
	Mujeres	43%	75%	25%	48%	52%	57%
Rural	Total	53%	85%	15%	43%	57%	47%
	Hombres	70%	94%	6%	62%	38%	30%
	Mujeres	35%	67%	33%	34%	66%	65%

Fuente: ODH/PNUD con base en ENFT 2006

Anexo V.14		Costo de la canasta del consumidor nacional, por quintiles de ingreso, y salarios mínimos necesarios para adquirir una canasta, junio de 2007	
Grupo	Costo de la canasta en pesos	Salarios mínimos necesarios <sup>a</sup>	
Promedio nacional	17,934	3.5	
Quintil 1	6,969	1.4	
Quintil 2	10,326	2.0	
Quintil 3	13,818	2.7	
Quintil 4	19,179	3.8	
Quintil 5	39,051	7.7	

<sup>a</sup> Se consideró el salario mínimo de los trabajadores en empresas medianas, de 5,060 de pesos

Fuente: ODH/PNUD con base en BCRD y Secretaría de Estado de Trabajo

### Anexo V.15 Sobre la definición de ruralidad

Cada país utiliza sus propios criterios para delimitar las áreas rurales. Así pues existen un sinnúmero de características que ayudan a establecer la línea divisoria entre las zonas urbanas y rurales dependiendo de cada país, como son: cantidad de habitantes, tamaño del asentamiento y disponibilidad de servicios básicos. Por esta falta de estándares y criterios homogéneos en lo que se refiere a la definición de ruralidad, se dificulta en gran medida el estudio y la comparación entre países. A continuación se presentan algunas definiciones de ruralidad:

“En República Dominicana se considera como urbana a toda la población residente en la cabecera de los municipios y distritos municipales del país. La población rural es entonces la que habita en el resto del territorio, es decir en las secciones y parajes”<sup>88</sup>. En este concepto, el incremento en la cantidad de municipios ha influido de manera directa en la cantidad de habitantes que residen en zonas urbanas, porque automáticamente son creados, la cabecera de los municipios pasan a formar parte de las zonas urbanas.

David De Ferranti (et al, 2005) relaciona al espacio rural con las áreas de baja densidad demográfica y distantes de los centros urbanos. Esta metodología, aunque tiene que ser todavía mejorada, representa un

ejemplo empírico de cómo puede ser medida la ruralidad, permitiendo la comparabilidad entre países. Los países miembros de la OCDE también utilizan la densidad y distancia como características para definir la condición rural, llegando a establecer una definición estándar como “las densidades demográficas inferiores a 150 habitantes por kilómetro cuadrado y una distancia importante de las zonas urbanas superior a una hora de viaje”.

Los participantes del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) proponen que “un territorio es rural cuando el proceso histórico de construcción social que lo define se sustenta principalmente por los recursos naturales y mantiene esta dependencia estructural de articulación. Un territorio es rural cuando su especificidad es su dependencia de los recursos naturales y su base económica se estructura alrededor de la oferta ambiental en que se sustenta”<sup>89</sup>.

Por último, existen definiciones basadas en la estructura y forma del territorio, como aquella propuesta por Wiggins, Steve y Sharon Proctor (2001), en donde se define área rural como aquel “espacio donde asentamientos humanos e infraestructura ocupan pequeños parches en un territorio dominado por campos y pasturas, bosques, agua, montañas y desiertos”<sup>90</sup>.

## Anexo V.15 cont. | Definiciones de ruralidad utilizadas en América Latina y el Caribe

Variable de definición	País donde se aplica	Umbral
Según cantidad de habitantes	Argentina, Bolivia	Hasta 2,000 habitantes.
	México, Perú	Hasta 2,500 habitantes.
Según tamaño del asentamiento y definición administrativa cabeceras	Perú	Hasta 100 viviendas contiguas, menos las municipales.
Según tamaño del asentamiento y ocupación de la población menos del económicamente activa.	Chile	Hasta 1,000 ó hasta 2,000 habitantes, y con 50% de la PEA ocupada en actividades secundarias y terciarias.
Residencia fuera de áreas urbanas, definidas administrativa o censalmente como tales.	Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Haití, Guatemala, Paraguay, República Dominicana, Uruguay	
Cantidad de habitantes e inexistencia o disponibilidad de un con menos número reducido de servicios	Cuba	Hasta 500 o entre 501 y 2,000 habitantes de cuatro tipos de servicios.
	Nicaragua	Hasta 1,000 habitantes y sin servicios.
	Panamá	Hasta 1500 habitantes y sin servicios.
	Honduras	Hasta 2,000 habitantes y sin servicios.

Fuente: Discusión preparatoria para el proceso de actualización y reclasificación de la Base de Datos del Gasto Público Rural (GPRural), 2006  
Resumen de conferencia electrónica: "Discusión preparatoria para el proceso de actualización y reclasificación de la Base de Datos del Gasto Público Rural (GPRural)". 13 de febrero al 03 de marzo de 2006. Adaptado de Sabalain, 2005.

Anexo V.16 | Incremento de la población<sup>a</sup> en el tiempo, 1960-2002

Ciudad	60-70	70-81	81-93	93-02	Total
Barahona	30	25	22	23	100
Bonao	14	40	40	5	99
Santo Domingo <sup>b</sup>	17	35	18	30	100
San Juan	25	29	27	19	100
Total	16	31	24	29	100
Haina	8	40	66	-14	100
Puerto Plata	14	12	50	24	100
San Francisco de Macorís	18	21	47	14	100
La Vega	14	28	44	14	100
Moca	17	24	39	20	100
Azua	9	33	36	22	100
Higüey	12	11	24	53	100
San Cristóbal	8	26	25	41	100
San Pedro de Macorís	12	21	27	40	100
Santiago	17	25	25	34	101
La Romana	9	30	30	31	100
Baní	19	29	22	30	100

<sup>a</sup> Corresponde a la población urbana de los municipios.

<sup>b</sup> Para poder comparar la población en el tiempo, Santo Domingo corresponde a la población urbana de lo que hoy se conoce como la provincia y el Distrito Nacional juntos.

Fuente: ODH con base en los Censos de la ONE



Anexo V.17

**Porcentajes de hogares con carencias, según sea su condición de pobreza en las 16 zonas urbanas con más de 50 mil personas, 2002**

Ciudades	Hogares con necesidad de energía eléctrica en %				Hogares con necesidad de abastecimiento de agua en %				Hogares con necesidad de recogida de basura en %				Hogares con necesidad de saneamiento en %			
	Total	PExt	Pobre	No pobres	Total	PExt	Pobre	No pobres	Total	PExt	Pobre	No pobres	Total	PExt	Pobre	No pobres
Total Urbano	1.4	19.0	1.7	0.1	48.9	85.3	74.8	35.7	13.1	23.7	19.0	9.9	4.1	25.0	8.0	1.0
SD	0.4	8.1	0.8	0.1	47.3	89.6	79.7	37.0	17.3	41.7	29.2	13.3	2.3	20.8	6.4	0.7
Santiago	0.3	9.4	1.0	0.1	23.0	79.6	52.8	16.2	9.4	34.5	18.9	7.2	2.0	23.8	6.7	0.8
SPM	1.0	11.4	1.5	0.2	68.9	85.5	82.5	59.8	18.1	32.1	25.2	13	4.7	28.6	8.0	1.2
La Romana	2.0	23.4	2.2	0.3	61.6	79.0	79.1	49.8	14.4	19.5	18.1	11.8	6.4	35.0	11.2	1.5
San Cristóbal	0.7	7.1	1.0	0.1	50.5	82.1	76.2	36.1	18.6	42.2	25.8	13.8	1.9	13.0	3.5	0.5
SFM	0.9	13.2	1.5	0.1	48.4	86.4	76.8	34.7	4.5	14.8	7.6	2.7	3.0	18.4	6.6	0.8
Puerto Plata	0.7	12.0	1.3	0.2	43.2	88.5	74.5	29.7	22.4	42.5	33.4	17.6	2.7	12.9	5.8	1.2
Higüey	1.1	15.6	1.6	0.1	40.5	37.2	41.9	39.9	8.1	19.5	10.8	6.0	2.6	19.6	4.6	0.6
La Vega	0.9	13.2	1.6	0.2	44.6	92.5	72.7	33.3	5.7	21.9	8.3	4.2	3.1	19.1	8.0	0.9
Barahona	1.7	9.4	0.7	0.1	65.4	84.8	82.4	45.4	9.1	15.8	10.1	6.3	8.6	27.7	10.4	1.4
Bonao	0.7	13.3	1.3	0.1	28.7	89.4	63.1	16.6	3.9	19.2	6.4	2.8	2.3	13.6	6.8	0.6
San Juan	1.8	11.9	1.4	0.2	53.7	92.6	80.5	29.2	9.7	24.3	14.0	4.1	7.4	27.4	11.6	0.9
Baní	1.2	10.1	1.1	0.1	42.9	61.7	56.1	30.5	25.4	44.8	35.2	15.5	1.9	9.4	2.7	0.3
Haina	0.5	6.8	0.5	0.1	47.3	73.7	65.3	37.5	3.3	12.5	5.5	1.9	4.6	18.4	9.4	1.6
Moca	1.0	13.9	2.9	0.1	29.1	84.7	60.2	18.3	12.8	44.8	27.5	7.5	3.4	21.9	10.4	0.8
Azua	3.0	19.4	1.9	0.2	66.1	86.9	85.0	48.2	5.2	14.2	6.0	2.6	6.2	22.8	7.9	1.2

PExt=Pobreza extrema

Notas: los totales pueden no coincidir con el dato tomado directamente del Censo 2002

Necesidad de agua potable: en la zona rural: hogares sin agua por tubería ni dentro ni fuera de la casa. En la zona urbana: hogares sin agua dentro de la casa

Necesidad de sanitario: hogares que no tienen servicio sanitario ni individual ni colectivo

Necesidad de recolección de basura: hogares sin servicios por parte del ayuntamiento o de otras empresas privadas

Necesidad de energía eléctrica: hogares sin energía de la CDEEE, planta eléctrica o inversor

Fuente: ODH/PNUD sobre la base de ONAPLAN, Mapa de Pobreza de 2002

Anexo V.18

## Población rural en Santo Domingo

Categoría	1981	1993	2002
Población rural en SD	242,894	583,080	583,033
Rural total	2,663,862	3,199,127	3,115,837
Rural SD/ Rural total nacional	9.1%	18.2%	18.7%
Rural SD/Total SD	15.8%	26.6%	21.3%

Fuente: ODH/PNUD en base a Censo 1981, 1993, 2002

Anexo V.19

## Circunscripción 1 del Distrito Nacional, densidad de población por barrios y % de pobreza, 2002

Barrios / parajes	Población	Densidad de población por km <sup>2</sup>			% de pobreza
		Total	Pobres	No pobres	
Costa Verde	3,463	7,945	1,131	6,812	14%
Honduras del Oeste	8,881	10,356	463	9,912	4%
Honduras del Norte	9,795	13,993	273	13,720	2%
Los Caciczagos	7,444	7,215	9	7,204	0%
Renacimiento	9,652	7,664	24	7,637	0%
Los Restauradores	13,723	10,181	763	9,417	7%
San Jerónimo	12,437	8,017	5	8,008	0%
Paraíso	4,020	7,852	189	7,662	2%
Julieta	15,444	10,523	1,289	9,232	12%
Los Prados	10,431	7,311	459	6,845	6%
El Millón	8,407	6,548	51	6,496	1%
Mirador Norte	5,566	3,276	9	3,258	0%
Mirador Sur	3,850	5,483	31	5,438	1%
Buenos Aires	24,551	23,642	3,848	19,759	16%
Miramar	7,773	7,836	26	7,809	0%
Tropical Malecón	2,893	3,318	1	3,317	0%
Los Jardines Del Sur	8,108	13,164	881	12,281	7%
Atala	3,933	15,383	70	15,293	0%
Bella Vista	18,606	9,000	257	8,740	3%
Quisqueya	22,841	13,942	942	12,985	7%
Piantini	10,472	5,311	13	5,297	0%
La Julia	6,496	7,316	641	6,675	9%
N. Sra de La Paz	4,969	18,541	1,198	17,343	6%
Gral Ant. Duvergé	4,303	1,285	24	1,504	2%
30 De Mayo	4,714	15,754	1,900	13,813	12%
Cacique	6,514	5,837	67	5,770	1%
Centro de los Héroes	81	170	0	176	0%
Mata Hambre	5,367	16,950	1,459	15,313	9%
Ciudad Universitaria	7,254	3,975	16	3,952	0%
La Esperilla	6,708	4,646	3	4,643	0%
Ensanche Naco	12,354	7,264	233	7,017	3%
Miraflores	1,585	1,982	3	1,979	0%
San Juan Bosco	3,230	9,724	358	9,370	4%
Gazcue	14,054	29,240	432	28,367	2%
Ciudad Nueva	3,102	12,207	352	11,766	3%
San Carlos	10,815	23,579	5,385	18,126	23%
Ciudad Colonial	12,080	11,712	1,076	10,584	9%
Paseo de Los Indios	273	188	4	179	2%
<b>Total</b>	<b>316,189</b>	<b>7,956</b>	<b>456</b>	<b>7,500</b>	<b>6%</b>

Fuente: ONE, Ayuntamiento del Distrito Nacional

Anexo V.20		Circunscripción 2 del Distrito Nacional, densidad de población por barrios y porcentaje de pobreza, 2002			
Barrios	Población	Densidad de población por km <sup>2</sup>			% de pobreza
		Total	Pobres	No pobres	
Los Peralejos	6,032	7,320	1,806	5,515	25%
Palma Real	32,500	7,890	2,961	4,927	38%
Arroyo Manzano	3,218	2,216	526	1,690	24%
Altos de A Hondo	9,742	1,585	238	1,347	15%
Los Ríos	37,317	13,501	2,116	11,385	16%
Nuevo A. Hondo	17,099	4,767	1,098	3,668	23%
Cerros de A Hondo	1,357	773	157	616	20%
Viejo A Hondo	21,355	6,957	886	6,065	13%
La Fe	20,220	8,837	1,180	7,658	13%
La Agustina	15,017	29,130	4,260	24,843	15%
Cristo Rey	58,218	27,814	7,637	20,139	27%
La Isabela	1,108	923	599	324	65%
San Diego	37	43	39	5	89%
Los Jardines	15,373	7,314	315	6,999	4%
<b>Total</b>	<b>238,593</b>	<b>7,234</b>	<b>1,546</b>	<b>5,684</b>	<b>21%</b>

Fuente: ONE, Ayuntamiento del Distrito Nacional

Anexo V.21		Circunscripción 3 del Distrito Nacional, densidad de población por barrios y porcentaje de pobreza, 2002			
Barrios	Población	Densidad de población por km <sup>2</sup>			% de pobreza
		Total	Pobres	No pobres	
La Zurza	19,213	39,698	21,785	17,911	55%
Villas Agrícolas	15,812	14,670	4,096	10,491	28%
Villa Juana	32,825	20,889	5,761	15,014	28%
Villa Consuelo	24,790	20,604	4,868	15,654	24%
Ens. Luperón	22,777	17,423	2,797	14,617	16%
Ens. Capotillo	30,999	44,540	18,444	26,095	41%
Simón Bolívar	25,283	41,635	16,161	25,423	39%
24 De Abril	16,688	34,790	9,642	25,125	28%
Ens. Espaillat	15,375	24,959	2,873	22,086	12%
María Auxiliadora	39,082	44,253	13,705	30,506	31%
Mejoramiento Social	30,068	23,498	6,941	16,549	30%
Villa Francisca	23,102	22,739	6,928	15,810	30%
Domingo Savio	45,672	40,930	22,336	18,589	55%
Gualey	15,896	39,359	19,550	19,797	50%
<b>Total</b>	<b>357,582</b>	<b>28,053</b>	<b>9,680</b>	<b>18,335</b>	<b>35%</b>

Fuente: ONE, Ayuntamiento del Distrito Nacional

## Anexo V.22 | Los barrios de la ciudad de Santiago: población, densidad y niveles de pobreza, 2002

Barrios	% total de pobres	Densidad de población/km <sup>2</sup>		Tasa de pobreza	Área (km <sup>2</sup> )	Población	
		Total	Pobres			Pobres	Población
Cienfuegos	14.6%	9,368	3,082	32.9%	4.60	14,169	43,003
Peralta	8.9%	19,804	5,569	28.1%	1.54	8,593	30,546
Monte Rico	7.2%	7,876	1,709	21.9%	4.07	6,964	31,839
Los Jazmines	5.8%	16,746	4,966	29.7%	1.13	5,621	18,915
Mejoramiento Social	5.0%	11,212	2,295	20.5%	2.10	4,809	23,452
La Otra Banda	4.5%	2,428	827	35.3%	5.22	4,318	12,237
La Yagüita De Pastor	4.1%	6,007	1,967	32.9%	2.01	3,961	12,054
Los Ciruelitos	4.1%	17,090	4,540	26.6%	0.87	3,954	14,860
Los Salados	3.7%	10,308	2,311	22.5%	1.57	3,631	16,167
Los Álamos	3.7%	9,083	2,179	24.0%	1.64	3,576	14,874
Gurabo Abajo	3.6%	2,218	523	23.6%	6.62	3,464	14,654
Españat	3.4%	4,286	955	22.6%	3.46	3,306	14,628
Universidad	3.3%	5,939	736	12.4%	4.40	3,239	26,074
Bolívar - Los Platanitos	3.1%	13,710	3,750	27.4%	0.79	2,966	10,818
Gregorio Luperón	2.8%	6,487	716	11.1%	3.73	2,668	24,119
Bermúdez	2.5%	19,840	6,018	30.5%	0.40	2,401	7,883
Pekín	2.3%	8,146	1,125	13.9%	1.98	2,226	16,042
Libertad	1.9%	10,219	1,420	13.9%	1.32	1,876	13,461
Arroyo Hondo	1.8%	2,428	316	13.0%	5.56	1,758	13,494
El Ensueño	1.6%	11,589	1,953	16.9%	0.79	1,541	9,129
Hoya Del Caimito	1.5%	64,962	6,243	9.6%	0.24	1,492	15,526
Pueblo Nuevo	1.5%	24,687	3,431	13.9%	0.42	1,448	10,385
Buenos Aires	1.5%	19,582	4,178	21.4%	0.34	1,429	6,672
La Joya	1.5%	12,120	1,887	15.7%	0.75	1,415	9,026
Los Pepines	1.3%	8,846	1,113	12.6%	1.10	1,223	9,722
Reparto Consuelo	0.9%	16,471	1,480	9.0%	0.57	839	9,316
Baracoa	0.8%	7,076	1,171	16.6%	0.69	803	4,848
Bella Vista	0.7%	1,907	290	15.2%	2.35	680	4,472
Los Cerros de Gurabo	0.7%	4,896	248	5.1%	2.56	635	12,548
Nibaje	0.6%	12,634	1,497	11.9%	0.37	557	4,700
La Zurza	0.3%	4,902	314	6.4%	0.96	302	4,716
Altos de Vireya	0.3%	4,926	257	5.2%	1.05	269	5,156
Reparto Del Este	0.3%	6,914	350	5.1%	0.73	255	5,040
Tierra Alta	0.2%	7,835	478	6.1%	0.46	220	3,604
El Despertar	0.2%	14,000	313	2.2%	0.51	160	7,168
Los Jardines Metropolitanos	0.1%	5,294	93	1.8%	0.87	81	4,611
Las Colinas	0.1%	6,354	94	1.5%	0.82	77	5,204
Villa Olga	0.1%	6,817	39	0.6%	1.68	66	11,280
Los Trinitarios	0.0%	2,691	19	0.7%	1.25	24	3,358
<b>Total</b>	<b>100.0%</b>	<b>7,095</b>	<b>1,357</b>	<b>19.2%</b>	<b>71.52</b>	<b>97,016</b>	<b>505,601</b>

Fuente: ODH/PNUD con base en ONE

Anexo V.23 Población dominicana por provincia 1960, 1970, 1981, 1993, 2002, según las provincias existentes en 2002.<sup>a</sup>

Provincias	1960			1970			1981			1993			2002		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
SD <sup>b</sup>	464,970	369,980	94,990	813,420	668,507	144,913	1,540,786	1,297,892	242,894	2,193,046	1,609,966	583,080	2,731,294	2,148,261	583,033
Az	74,400	15,550	58,850	90,590	21,492	69,098	140,914	60,293	80,621	199,684	94,360	105,324	208,857	113,988	94,869
Bao	52,800	11,000	41,800	66,398	18,529	47,869	78,042	33,972	44,070	105,206	47,629	57,577	91,480	49,530	41,950
Bar	80,030	34,590	45,440	111,162	56,489	54,673	141,313	79,601	61,712	164,835	110,747	54,088	179,239	134,714	44,525
Daj	41,900	7,850	34,050	51,069	12,555	38,514	54,675	17,091	37,584	68,606	25,018	43,588	62,046	29,218	32,828
Dua	162,370	36,000	126,370	200,478	56,651	143,827	227,798	90,906	136,892	281,879	147,129	134,750	283,805	165,477	118,328
ES	71,020	8,170	62,850	76,176	13,599	62,577	83,230	19,482	63,748	96,770	24,506	72,264	89,261	33,738	55,523
EP	43,600	4,740	38,860	53,598	7,915	45,683	61,895	13,039	48,856	64,641	20,572	44,069	63,879	23,203	40,676
Esp	125,800	17,980	107,820	140,508	26,737	113,771	163,860	39,820	124,040	202,376	61,680	140,696	225,091	84,970	140,121
HM	50,680	13,590	37,090	58,980	19,969	39,011	68,397	32,735	35,662	80,074	41,030	39,044	87,631	58,769	28,862
Ind	27,830	11,710	16,120	32,632	14,103	18,529	35,908	20,451	15,457	39,541	22,887	16,654	50,833	31,729	19,104
LA	69,770	11,630	58,140	88,231	23,781	64,450	96,009	35,268	60,741	115,685	66,550	49,135	182,020	119,733	62,287
LR	37,470	23,040	14,430	58,341	39,558	18,783	107,021	91,323	15,698	166,550	143,936	22,614	219,812	197,050	22,762
LV	175,700	26,080	149,620	218,796	41,911	176,885	277,018	85,405	191,613	344,721	130,247	214,474	385,101	171,947	213,154
MC	60,030	20,640	39,390	69,056	24,402	44,654	83,124	31,021	52,103	95,705	38,661	57,044	111,014	52,909	58,105
MIS	89,510	8,890	80,620	97,109	18,801	78,308	99,731	26,366	73,365	124,957	41,499	83,458	135,727	61,238	74,489
MN	58,490	12,090	46,400	74,777	20,744	54,033	112,932	51,658	61,274	149,318	84,094	65,224	167,618	101,725	65,893
MP	100,860	8,430	92,430	130,636	17,215	113,421	155,608	28,104	127,504	167,148	51,593	115,755	180,376	76,987	103,389
PP	163,960	27,000	136,960	186,112	45,156	140,956	201,893	64,192	137,701	261,485	120,579	140,906	312,706	157,282	155,424
Ped	8,860	3,770	5,090	12,382	7,678	4,704	15,493	8,500	6,993	18,054	10,741	7,313	21,207	14,450	6,757
Per	66,390	17,320	49,070	79,893	26,570	53,323	108,719	41,258	67,461	139,876	63,854	76,022	169,865	90,901	78,964
SPM	69,700	23,240	46,460	105,463	45,485	59,978	147,777	82,376	65,401	212,368	160,289	52,079	301,744	244,571	57,173
SRod	40,730	5,070	35,660	49,376	8,626	40,750	56,144	14,730	41,414	62,144	23,764	38,380	59,629	25,979	33,650
Sal	79,140	10,210	68,930	89,204	13,525	75,679	94,173	16,137	78,036	101,810	22,668	79,142	96,356	23,126	73,230
Sam	43,040	8,180	34,860	53,420	10,867	42,553	64,537	14,018	50,519	75,253	23,159	52,094	91,875	29,046	62,829
SC	151,420	29,980	121,440	194,037	52,455	141,582	289,340	120,529	168,811	420,820	203,894	216,926	532,880	273,018	259,862
SJ	152,390	27,160	125,230	190,624	45,398	145,226	231,509	76,264	155,245	252,637	100,494	152,143	241,105	114,133	126,972
SRam	90,280	7,080	83,200	106,289	12,493	93,796	119,866	27,150	92,716	163,166	64,808	98,358	151,179	69,218	81,961
Sigo	292,130	98,870	193,260	385,625	173,133	212,492	533,102	297,682	235,420	710,803	426,551	284,252	908,250	602,721	305,529
SJO	41,600	6,030	35,570	48,251	10,243	38,008	60,348	13,778	46,570	61,975	27,576	34,399	62,368	32,920	29,448
Val	60,200	24,070	36,130	76,825	38,712	38,113	94,579	50,838	43,741	152,257	83,982	68,275	158,293	114,153	44,140
<b>Total</b>	<b>3,047,070</b>	<b>929,940</b>	<b>2,117,130</b>	<b>4,009,458</b>	<b>1,593,299</b>	<b>2,416,159</b>	<b>5,545,741</b>	<b>2,881,879</b>	<b>2,663,862</b>	<b>7,293,490</b>	<b>4,094,263</b>	<b>3,199,127</b>	<b>8,562,541</b>	<b>5,446,704</b>	<b>3,115,837</b>

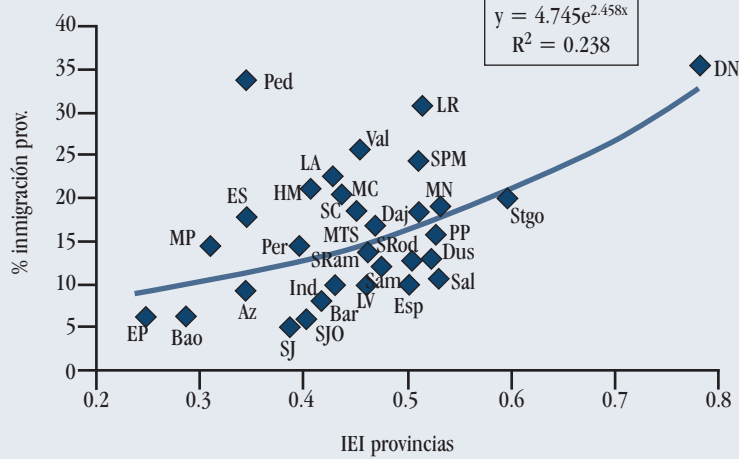
<sup>a</sup> La población fue redistribuida según el Censo del 2002, tomando como base la información de los municipios según las publicaciones oficiales de los Censos de 1960, 1971, 1983, 1991 y 2002

<sup>b</sup> Santo Domingo, es la suma del Distrito Nacional más la provincia de Santo Domingo

Fuente: ODH/PNUD con información de la ONE

Anexo V.24

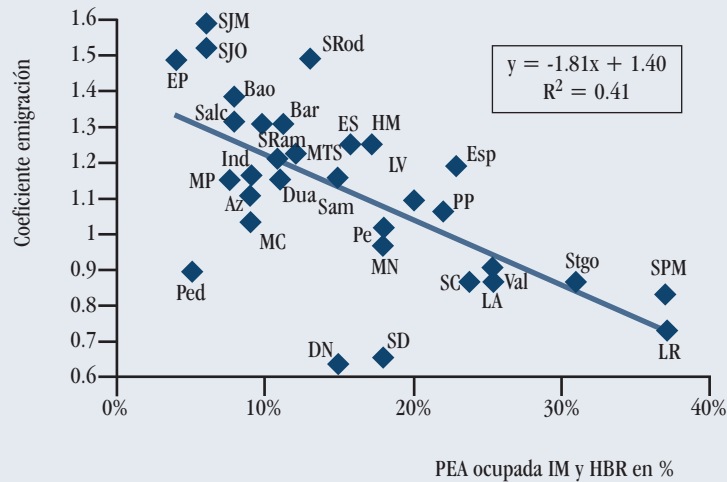
Índice de Empoderamiento Individual (IEI) y tasa de inmigración por provincia, 2002



Fuente: ODH/PNUD en base a Censo 2002

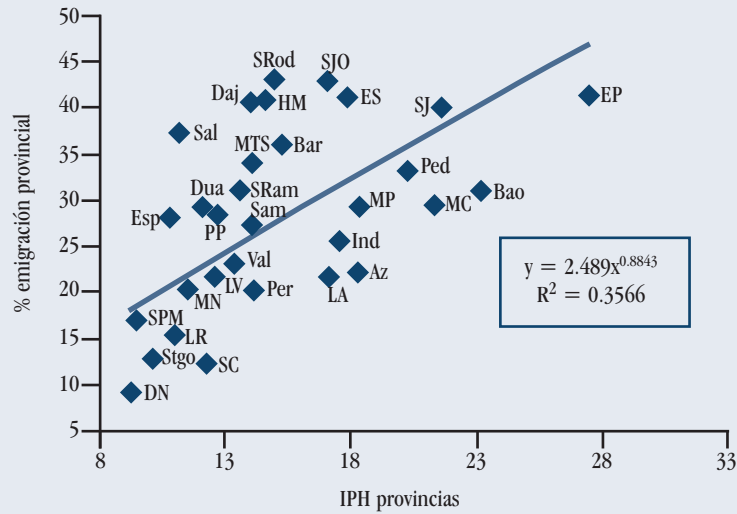
Anexo V.25

Coefficiente de emigración y PEA ocupada en la industria manufacturera (IM) y en hoteles, bares y restaurantes (HBR), en porcentaje, 2002



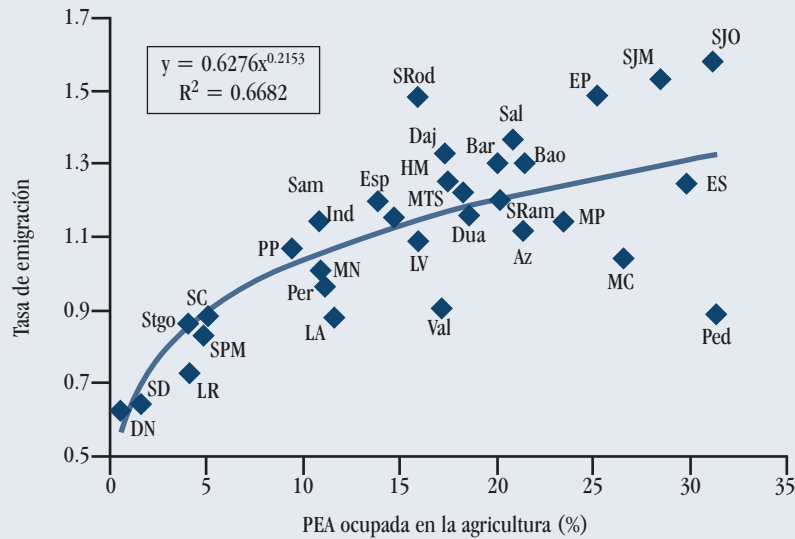
Fuente: ODH/PNUD con información ONE

Anexo V.26 | Índice de Pobreza Humana (IPH) y % que emigró, 2002



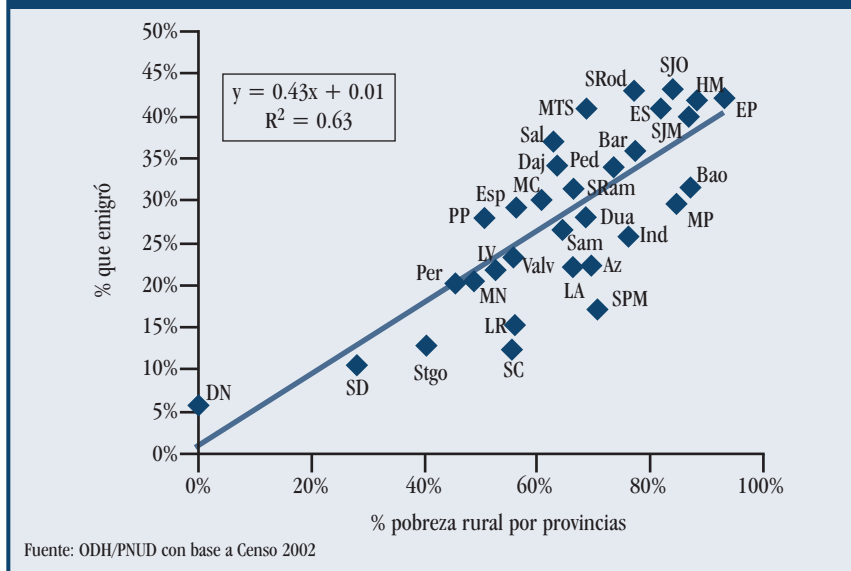
Fuente: ODH/PNUD con base a Censo 2002

Anexo V.27 | Porcentaje de la PEA ocupada en la agricultura y coeficiente de emigración, 2002



Fuente: ODH/PNUD con base a Censo 2002

Anexo V.28 | Pobreza rural y % que emigró, 2002



Anexo V.29

### Comparación entre personas que emigraron de su provincia natal y personas que se quedaron en su provincia natal, por sexo, 2002

Variable	Indicador	Emigró			No emigró		
		Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Urbano/rural	% que viven en zona urbana	71.8	74.9	73.4	59.7	62.1	60.9
Edad	% entre 18 y 65 años	73.9	75.1	74.5	50.7	51.4	51.1
Educación	% con educación post-primaria <sup>a</sup>	47.5	50.1	48.9	46.8	53.2	50.0
Situación laboral	Tasa de desempleo	10.9	14.4	12.5	13.0	16.6	14.4
	% legisladores, oficiales, gerentes, profesionales y técnicos <sup>b</sup>	12.1	12.9	12.5	9.8	12.3	10.8
	% empleados en zonas francas <sup>c</sup>	7.9	12.8	9.9	6.6	12.0	8.7
Rama de actividad <sup>d</sup>	Agricultura y ganadería	6.4	0.9	4.3	13.6	2.0	9.7
	Industrias manufactureras	17.9	16.9	17.5	15.9	15.6	15.8
	Hoteles, bares y restaurantes	3.6	4.9	4.1	2.8	4.4	3.4
	Explotación de minas y canteras	0.2	0.0	0.1	0.2	0.0	0.1
	Transporte, almacenamiento y telecomunicaciones	9.5	1.9	6.6	9.3	2.2	6.9
	Suministro de electricidad, gas y agua	1.1	0.4	0.8	1.0	0.4	0.8
	Construcción	9.6	0.7	6.2	9.3	0.7	6.4
	Comercio al por mayor y menor	26.1	21.5	24.4	25.0	22.2	24.0
	Administración pública y defensa	8.6	6.2	7.7	6.8	5.6	6.4
	Otros servicios	10.6	40.6	22.1	11.4	40.4	21.2
	Intermed. financiera y seguros	6.3	5.9	6.2	4.6	6.4	5.2
	<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

<sup>a</sup>Para personas de 15 años o más

<sup>b</sup>Porcentaje de ocupados que declararon esas profesiones, entre el total de ocupados que declararon una profesión

<sup>c</sup>Porcentaje de ocupados que declararon trabajar en zonas francas, entre total de personas que declararon una institución

<sup>d</sup>Porcentaje de ocupados que declararon esa rama, entre el total de ocupados que declararon una rama

Fuente: ODH/PNUD con base en Censo 2002



Anexo V.30		Población y extensión por provincia, 2002	
Provincia	Población	Superficie (KM <sup>2</sup> )	Densidad
SD	1,817,754	1,296	1,402
DN	913,540	104	8,747
Stgo	908,250	2,837	320
SC	532,880	1,266	421
LV	385,101	2,287	168
PP	312,706	1,853	169
SPM	301,744	1,255	240
Dua	283,805	1,605	177
SJ	241,105	3,569	68
Esp	225,091	840	268
LR	219,812	654	336
Az	208,857	2,532	82
LA	182,020	3,010	60
MP	180,376	2,632	69
Bar	179,239	1,739	103
Per	169,865	792	214
MN	167,618	992	169
Val	158,293	823	192
SRam	151,179	1,196	126
MTS	135,727	1,272	107
MC	111,014	1,924	58
Sal	96,356	440	219
Sam	91,875	854	108
Bao	91,480	1,282	71
ES	89,261	1,787	50
HM	87,631	1,329	66
EP	63,879	1,426	45
SJO	62,368	855	73
Daj	62,046	1,021	61
SRod	59,629	1,111	54
Ind	50,833	2,006	25
Ped	21,207	2,075	10
Total	8,562,541	48,668	176

Fuente: Censo 2002

**Anexo VI.1 El cambio climático y sus efectos en República Dominicana**

La emisión de gases de efecto invernadero se ha incrementado sustancialmente a partir de la revolución industrial. Los gases de efecto invernadero —como el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), el metano (CH<sub>4</sub>), el óxido nitroso (N<sub>2</sub>O) y el ozono (O<sub>3</sub>) troposférico— son llamados así porque al incrementarse su concentración en la atmósfera producen una retención del calor irradiado desde la tierra, incrementando las temperaturas promedio del planeta. Las concentraciones de estos gases en la atmósfera alcanzaron los niveles más altos jamás registrados durante el decenio de 1990, debido principalmente al consumo de combustibles fósiles, la agricultura y cambios en el uso de las tierras. La década de los 90 fue también la década más cálida en los últimos 1,000 años, siendo 1998 el año más cálido. La evidencia científica acumulada demuestra que estos cambios sólo pueden explicarse por los efectos de la actividad humana (efectos antropogénicos). Las consecuencias del calentamiento global son muchas y muy variadas. En general produce cambios a escala global que implican cambios en factores meteorológicos, climáticos y biológicos. Entre las consecuencias ya evidenciadas se incluye: aumento en el nivel medio del mar, disminución del espesor de los hielos polares, retiro de glaciares, aumento en la frecuencia y magnitud de eventos climáticos extremos (tormentas y sequías), entre otras. Los impactos del cambio climático recaerán de forma desproporcionada en los países en desarrollo y las poblaciones más desfavorecidas de todos los países, aumentando los peligros para la salud humana, sobre todo, en la población con menores recursos económicos en países tropicales y subtropicales.

Las amenazas de inundaciones y tormentas aumentan, así como las enfermedades transmitidas por vectores (como las producidas por mosquitos) en los elementos patógenos del agua, la calidad del agua y del aire, y la disponibilidad y calidad de los alimentos. La productividad ecológica y la diversidad biológica se verán alteradas por los cambios climáticos y la elevación del nivel del mar, con un riesgo creciente de extinción de algunas especies vulnerables. Se proyecta que aumenten los problemas graves en los ecosistemas debido a factores como incendios, sequías, plagas, invasión de especies, tormentas y decoloramiento de los corales. Los problemas causados por el cambio climático, cuando se añaden a otros que sufren los sistemas ecológicos, pueden causar daños muy significativos o incluso la pérdida total de algunos ecosistemas únicos y la extinción de especies en peligro. Se proyecta que el aumento de varios grados centígrados hará que suba el precio de los alimentos en todo el mundo, lo que puede incrementar el riesgo de hambre en las poblaciones vulnerables.

El cambio climático ha de agravar la escasez de agua en muchas zonas del mundo en que ese recurso ya es insuficiente. Se proyecta que el cambio climático reduzca en gran medida las reservas de agua dulce disponibles. Para el Caribe se prevé una disminución de por lo menos un 20%. Además, la calidad del agua dulce se podría ver degradada por la subida de la temperatura del agua.

La población que vive en pequeñas islas y/o en zonas costeras bajas (este es el caso de al menos 60% de la población dominicana) corre riesgo de sufrir graves consecuen-

cias sociales y económicas derivadas del ascenso del nivel del mar y los episodios de tormentas. Muchos asentamientos humanos estarán más expuestos a un aumento de la erosión e inundaciones costeras, y las personas que viven en estas zonas corren el riesgo de ser desplazadas de dichos lugares. También corren riesgos los recursos críticos para la supervivencia en costas o islas, como las playas, aguas dulces, pesquerías, arrecifes y atolones coralinos, y los hábitats de especies silvestres.

Para el caso específico de República Dominicana, los impactos del calentamiento global se sentirán fundamentalmente en escasez de agua para consumo y para producción; incremento de la desertificación; incremento en los daños causados por las tormentas y huracanes, cuya frecuencia e intensidad aumentará; inundación de zonas costeras bajas por efecto de la elevación del nivel del mar; impactos económicos severos por afectaciones indirectas a actividades productivas, principalmente al sector turismo. Por ejemplo, se estima que en la zona de Bávaro-Punta Cana podrían perderse o

deteriorarse significativamente casi 2 millones de metros cuadrados de playa, más de un 90% de la playa existente.

El cambio climático forma parte de la cuestión más general del desarrollo sostenible. Por esto, las políticas climáticas pueden ser más eficaces cuando se integran en estrategias más amplias concebidas para hacer más sostenibles las vías de desarrollo nacional y regional. Esto sucede porque los impactos de la variabilidad y los cambios del clima, las respuestas de política al problema, y el desarrollo socioeconómico asociado afectan a la capacidad de los países para alcanzar objetivos sostenibles de desarrollo. De manera inversa, la persecución de estos objetivos tendrá un efecto en las posibilidades y resultados de las políticas climáticas. En particular, las características socioeconómicas y tecnológicas de las diferentes vías de desarrollo determinarán en gran medida las emisiones, la velocidad y magnitud del cambio climático, sus impactos, la capacidad para adaptarse y la capacidad para mitigar sus consecuencias.

Fuentes: Cambio Climático 2001, Informe de Síntesis. IPCC, 2001. <http://www.ipcc.ch/pub/un/syrspanish/spm.pdf>

Anexo VI.2 | Porcentaje del territorio que corresponde a bosque, por tipo de bosque y provincia, 2003

Provincia	Bosque conífero abierto	Bosque de húmedales de agua dulce (drago)	Bosque latifoliado húmedo	Bosque latifoliado nublado	Bosque latifoliado semi húmedo	Bosque Seco	Total bosques	Total tierra
Azua	6.0		0.6	4.8	0.3	27.0	38.7	100.0
Bahoruco	0.7		0.2	2.1	1.8	16.3	21.0	100.0
Barahona	1.6		12.7	1.8		19.0	35.1	100.0
Dajabón	17.9		0.4	2.7		6.2	27.2	100.0
Distrito Nacional	0.0		4.0	0.2	1.8		6.0	100.0
Duarte	0.0	1.0	17.4	0.5	3.4	0.0	22.4	100.0
El Seibo	0.0		22.0	1.6	2.6		26.3	100.0
Elías Piña	8.9		0.4	6.3	0.3	15.3	31.1	100.0
Españillat	0.0		17.5	0.0	0.7	9.6	27.9	100.0
Hato Mayor	0.0		32.7	0.0	1.4		34.1	100.0
Independencia	12.7			3.3	2.3	17.8	36.2	100.0
La Altagracia	0.0		6.5	0.0	21.3		27.9	100.0
La Romana	0.1		1.1	0.3	22.2		23.6	100.0
La Vega	22.0		3.7	17.0	0.0	6.6	49.2	100.0
María Trinidad Sánchez	0.0	1.1	17.1	0.1	3.9		22.3	100.0
Monseñor Nouel	7.3		12.1	26.2	3.4	2.1	51.1	100.0
Montecristi	0.0		0.1	0.0	0.1	17.5	17.7	100.0
Monte Plata	0.1		24.6	0.7	5.7		31.1	100.0
Pedernales	13.1		2.3	1.7	0.9	31.4	49.4	100.0
Peravia	1.0		2.4	14.9	4.6	0.0	22.9	100.0
Puerto Plata			21.2	0.0	1.5	10.2	32.9	100.0
Salcedo	0.0		20.4		0.7	5.0	26.1	100.0
Samaná	0.0	2.6	29.0		11.6		43.2	100.0
San Cristóbal	1.8		19.7	11.0	10.3		42.7	100.0
San José de Ocoa	11.7		3.8	26.2	5.0	6.2	53.0	100.0
San Juan	13.3		0.1	5.7	4.7	14.4	38.3	100.0
San Pedro de Macorís	0.0		1.6	0.0	10.1		11.7	100.0
Sánchez Ramírez	0.1		22.0	0.1	5.6		27.9	100.0
Santiago	19.6		4.5	7.8	0.1	14.8	46.8	100.0
Santiago Rodríguez	20.7		7.0	4.1		8.8	40.5	100.0
Santo Domingo	0.1		9.3	0.1	10.5		20.1	100.0
Valverde	0.0		2.1	0.0	1.5	18.9	22.5	100.0
<b>Total</b>	<b>6.1</b>	<b>0.1</b>	<b>9.3</b>	<b>4.3</b>	<b>4.3</b>	<b>9.3</b>	<b>33.4</b>	<b>100.0</b>

Fuente: SEMARN

Anexo VI.3 | Distribución porcentual de territorio boscoso por provincia, por tipo de bosque, 2003

Provincia	Bosque conífero abierto	Bosque de húmedales de agua dulce (drago)	Bosque latifoliado húmedo	Bosque latifoliado nublado	Bosque latifoliado semi húmedo	Bosque seco	Total bosques	Total tierra
Azua	5.5		0.3	6.4	0.4	16.3	6.5	5.6
Bahoruco	0.3		0.1	1.3	1.1	4.6	1.6	2.6
Barahona	0.9		4.7	1.5		7.0	3.6	3.4
Dajabón	6.1		0.1	1.3		1.4	1.7	2.1
Distrito Nacional	0.0		0.1	0.0	0.1		0.0	0.2
Duarte	0.0	32.0	6.5	0.4	2.7	0.0	2.3	3.4
El Seibo	0.0		8.8	1.4	2.3		2.9	3.7
Elías Piña	4.3		0.1	4.4	0.2	4.9	2.8	3.0
Españillat	0.0		3.3	0.0	0.3	1.8	1.4	1.7
Hato Mayor	0.0		9.8	0.0	0.9		2.8	2.8
Independencia	7.6			2.9	1.9	7.0	4.0	3.7
La Altagracia	0.0		4.4	0.1	30.7		5.2	6.2
La Romana	0.0		0.2	0.1	6.9		1.0	1.3
La Vega	17.1		1.9	19.0	0.0	3.4	7.0	4.8
María Trinidad Sánchez	0.0	26.1	4.7	0.1	2.3		1.7	2.5
Monseñor Nouel	2.5		2.7	12.8	1.6	0.5	3.2	2.1
Montecristi	0.0		0.1	0.0	0.1	7.4	2.1	3.9
Monte Plata	0.1		14.5	0.8	7.2		5.1	5.5
Pedernales	8.9		1.0	1.6	0.9	14.0	6.1	4.1
Peravia	0.3		0.4	5.7	1.7	0.0	1.1	1.6
Puerto Plata			8.7	0.0	1.3	4.2	3.7	3.8
Salcedo	0.0		2.0		0.2	0.5	0.7	0.9
Samaná	0.0	41.9	5.5		4.7		2.3	1.8
San Cristóbal	0.8		5.5	6.7	6.2		3.3	2.6
San José de Ocoa	3.4		0.7	11.0	2.1	1.2	2.8	1.8
San Juan	15.3		0.1	9.3	7.7	10.9	8.1	7.1
San Pedro de Macorís	0.0		0.5	0.0	6.1		0.9	2.6
Sánchez Ramírez	0.0		5.9	0.1	3.3		2.1	2.5
Santiago	18.8		2.8	10.8	0.1	9.4	8.3	5.9
Santiago Rodríguez	7.9		1.8	2.2		2.2	2.9	2.4
Santo Domingo	0.0		2.7	0.1	6.6		1.6	2.7
Valverde	0.0		0.4	0.0	0.6	3.5	1.1	1.7
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: SEMARN

**Anexo VI.4 | Porcentaje de hogares que declararon sufrir de contaminación en el Censo 2002, según fuente de contaminación, por provincia**

Provincia	Ninguna contaminación	Ruido vehículos	Basura	Aguas estancadas	Cañada	Música alta	Pocilga - granja	Ruidos fábrica o taller	Ruidos planta	Humo o gases	Desechos fábrica	Envasadora	Bomba gasolina
Az	35.3	32.6	15.7	9.7	10.7	8.5	8.9	1.9	1.1	1.1	0.6	0.7	0.5
Bao	35.4	30.9	23.1	11.5	6.8	9.6	7.9	1.5	0.8	0.8	0.2	0.3	0.2
Bar	35.1	33.4	16.9	14.3	7.5	9.6	6.4	3.1	2.2	2.8	0.9	0.5	0.5
Daj	43.9	32.1	8.9	8.1	9.6	8.5	10.7	2.3	2.1	0.5	0.5	0.2	0.4
DN	29.7	34.4	17.1	17.4	13.4	18.1	1.2	6.3	9.6	6.1	2.5	1.5	2.2
Dua	33.3	36.1	13.8	15.2	12.5	9.4	13.0	3.5	3.5	1.8	0.9	0.5	0.5
EP	46.0	27.1	14.1	7.3	11.1	4.5	4.2	0.8	1.1	0.1	0.1	0.2	0.0
ES	39.6	23.9	14.1	18.1	16.5	6.2	9.3	2.2	1.6	0.9	0.6	0.3	0.2
Esp	39.0	25.8	11.5	8.8	11.0	6.7	22.8	2.7	2.5	1.6	0.7	0.6	0.4
HM	36.8	24.5	21.7	23.3	18.1	9.4	6.5	2.8	2.2	1.4	0.9	0.1	0.4
Ind	34.1	36.7	19.6	11.2	5.9	7.5	5.8	1.1	0.7	0.4	0.2	0.1	0.2
LA	39.2	22.7	16.9	22.8	14.6	8.2	5.8	3.3	3.3	1.4	0.9	0.4	0.5
LR	44.7	20.0	21.1	12.2	3.2	6.7	2.4	2.6	2.3	3.8	1.0	0.2	0.8
LV	37.1	30.4	13.8	13.5	12.3	8.9	12.1	3.4	2.7	2.9	1.2	0.8	0.5
MC	40.3	31.8	17.6	11.2	7.2	9.1	10.9	2.5	3.3	1.1	0.6	0.3	0.6
MN	37.7	33.4	13.0	11.4	11.2	9.6	8.8	4.0	2.4	3.4	1.0	0.6	0.7
MP	32.8	32.9	16.8	18.2	13.3	10.5	11.2	2.3	1.8	0.8	0.5	0.3	0.3
MTS	37.5	32.8	14.1	16.9	13.8	10.0	9.2	3.1	3.2	1.3	1.0	0.5	0.5
Ped	41.4	24.0	15.8	12.5	3.0	7.2	12.6	1.2	1.4	0.3	0.3	0.1	1.0
Per	36.8	35.3	13.6	13.3	9.6	12.3	9.8	3.0	2.6	2.1	0.7	0.7	0.9
PP	36.4	25.9	19.8	14.7	16.1	9.9	9.9	2.7	3.5	2.2	0.9	0.4	0.5
Sal	43.8	27.9	10.3	7.0	8.7	6.8	16.1	2.5	2.3	1.7	0.6	0.4	0.3
Sam	37.5	33.7	14.7	10.9	15.3	11.3	5.9	2.2	2.2	0.6	0.5	0.9	0.4
SC	29.8	37.5	16.7	16.2	17.0	14.0	8.1	4.4	4.1	7.3	2.0	1.4	0.8
SD	26.1	29.4	29.7	23.4	20.3	16.1	4.4	4.7	3.4	3.5	1.7	2.7	1.3
SJ	40.1	33.6	13.5	10.7	11.6	8.8	4.2	3.2	1.3	1.1	0.7	0.4	0.6
SJO	41.0	33.7	11.0	7.1	12.0	9.0	8.0	1.9	1.8	1.5	0.4	0.4	0.2
SPM	38.7	24.9	21.5	19.4	6.1	9.8	4.5	2.9	3.0	3.6	1.3	1.2	0.6
SRam	34.4	33.3	17.2	15.5	15.6	9.5	12.1	4.1	3.0	2.2	1.5	0.5	0.4
SRod	47.0	29.8	6.0	9.3	13.0	7.2	9.1	3.8	1.9	1.6	1.0	0.2	0.7
Stgo	41.1	24.2	14.5	12.0	15.0	10.1	7.3	3.7	3.2	4.7	1.4	1.3	0.8
Val	42.1	26.4	12.3	14.1	14.0	7.9	10.5	3.5	2.5	2.2	0.8	0.9	0.5
Nacional	34.5	30.0	18.8	16.2	14.2	11.9	7.1	3.8	3.7	3.4	1.3	1.2	0.9
DJ <sup>a</sup>	13%	15%	29%	33%	36%	29%	48%	39%	60%	79%	60%	88%	69%

<sup>a</sup> Diferencia Interprovincial

Fuente: ODH/PNUD con base en el Censo 2002

<b>Anexo VI.5   Ordenanzas relacionadas con la gestión ambiental del territorio municipal, elaboradas por iniciativas de las respectivas UGAM</b>		
<b>Municipio</b>	<b>Ordenanza</b>	<b>Fecha de aprobación</b>
Barahona	1. Sobre el control de emisión de ruidos molestos y perjudiciales para el medio ambiente, los recursos naturales y la salud humana.	15 septiembre 2006
	2. Rechazar en el municipio la instalación de una planta eléctrica de carbón.	
Haina	1. Sobre el procedimiento para el otorgamiento del permiso o carta de no objeción para proyectos o actividades nuevas a ser instaladas en el municipio de Haina.	25 mayo 05
	2. Sobre el control de emisión de ruidos molestos y perjudicial para el medio ambiente, los recursos naturales y la salud humana.	04 mayo 05
	3. Sobre el lavado de vehículos de motor en los ríos, arroyos y lagunas y el abandono chatarras del municipio de Haina.	04 mayo 05
San Gregorio de Nigua	1. Sobre el uso de los espacios públicos.	08 febrero 05
	2. Sobre el control de emisión de ruidos molestos y perjudiciales.	
Santo Domingo Norte	1. Sobre el control y regulación de la generación y manejo en la fuente, recolección y disposición final de los desechos biomédicos.	1 agosto 2006
	2. Sobre el control de emisión de ruidos molestos y perjudiciales para el medio ambiente, los recursos naturales y la salud humana.	
Santo Domingo Oeste	1. Sobre el control y regulación de la poda de la floresta urbana.	28 abril 05
	2. Sobre calidad del aire y control de 1emisiones a la atmósfera.	
	3. Sobre el control de emisión de ruidos molestos y perjudicial para el medio ambiente, los recursos naturales y la salud humana.	
Vicente Noble	1. Que prohíbe lavar vehículos de motor en los ríos, arroyos y lagunas, y abandonar chatarras en lugares públicos y carreteras del municipio de Vicente Noble.	14 marzo 06
	2. Que promueve la creación de una mancomunidad de municipios y ordena la realización de los estudios necesarios para la construcción de un relleno sanitario controlado en el municipio de Vicente Noble.	
	3. Sobre control de emisión de ruidos molestos y perjudiciales para el medio ambiente, los recursos naturales y la salud humana.	
Villa Altagracia	1. Sobre el control de descargas de efluentes líquidos provenientes de los talleres de mecánica, venta de repuestos de partes de automóviles y otros vehículos de motor y lavaderos de vehículos.	30 noviembre 2004
	2. Sobre el vertido de aguas servidas y excrementos humanos a las calles, aceras, cunetas, cañadas, arroyos, ríos del municipio de Villa Altagracia.	
Ayuntamiento del Distrito Nacional	1. Reglamento de aseo urbano.	2006
	2. Normativa de arbolado urbano.	2004

Fuente: IRG – USAID, diciembre 2006

## Anexo VI.6 | Listado de normas técnicas ambientales emitidas y vigentes, 2006

Norma	Fecha
Norma ambiental sobre calidad de aguas subterráneas y descargas al subsuelo	Julio 2004
Norma para la gestión integral de desechos infecciosos (biomédicos)	Julio 2004
Normas ambientales para la gestión ambiental de residuos sólidos no peligrosos	Junio 2003
Normas ambientales para la protección contra ruido	Junio 2003
Normas para la gestión ambiental de desechos radioactivos	Junio 2003
Norma para la gestión ambiental de marinas y otras facilidades que ofrecen servicios y embarcaciones recreativas	Marzo 2003
Normas ambientales para las operaciones de la minería no metálica	Mayo 2002
Procedimiento de evaluación de impacto ambiental	Marzo 2002
Normas y procedimientos para los permisos forestales	Junio 2001
Normas técnicas para el establecimiento y certificación de plantaciones forestales	Junio 2001
Normas técnicas forestales para planes de manejo forestal	Junio 2001
Normas técnicas forestales. Ruta nacional de transporte de productos forestales	Julio 2001
Normas de calidad del agua y control de descarga	Julio 2001
Normas ambientales sobre la calidad del aire y control de emisión atmosférica	Julio 2001

Fuente: SEMARN, 2006: [www.medioambiente.gov.do](http://www.medioambiente.gov.do).

## Anexo VI.7 Medio Ambiente y DR CAFTA

El Acuerdo de Libre Comercio entre República Dominicana-Centroamérica y EE.UU. (RD-CAFTA), firmado el 5 de agosto de 2004, es un convenio histórico que establece la segunda zona de libre comercio más importante de América Latina para exportaciones estadounidenses. Bajo este acuerdo, República Dominicana se suma al Acuerdo de Libre Comercio de América Central (ALCAC/CAFTA) firmado previamente en 2004 entre Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Una vez que entró en vigor el acuerdo RD-ALCAC/CAFTA se eliminó de inmediato el 80 % de los aranceles y el resto se eliminará paulatinamente en el transcurso de 10 años.

El Tratado consta de 22 capítulos (más anexos) algunos de los cuales establecen compromisos normativos (no de índole comercial, aunque su incumplimiento tiene implicaciones comerciales). El capítulo 17 se refiere al medio ambiente. En éste, los signa-

tarios asumieron, entre otros, los siguientes compromisos:

- Cada parte se compromete a mantener niveles altos de protección ambiental y a mejorar sus propios estándares.
- Cada parte se compromete a fiscalizar adecuadamente la propia legislación en materia ambiental, sin debilitarla para facilitar intercambios comerciales.
- Cada parte garantiza el acceso de procesos judiciales y/o administrativos para reparar y/o sancionar las violaciones a las propias legislaciones ambientales.
- Cada parte garantiza la imparcialidad de los tribunales encargados de sancionar las violaciones a la propia legislación ambiental.
- Cada parte promoverá el uso de mecanismos voluntarios de cumplimiento ambiental.
- Cada parte garantiza el público acceso a todas las informaciones relacionadas con



el cumplimiento del capítulo 17, así como solicitará la participación del público en consultas cuando éstas fueren necesarias.

- Cada parte se compromete a cumplir con los acuerdos multilaterales medioambientales (AMUMAS) de los cuales es signataria, y las partes se comprometen a darse apoyo en el cumplimiento de dichos acuerdos.
- Se establece un acuerdo de cooperación ambiental entre las partes, cuya finalidad es la de fortalecer las capacidades nacionales en el cumplimiento de la propia legislación ambiental y de lo acordado en el capítulo 17.

### ***Implicaciones del capítulo 17 sobre el desarrollo humano***

El Informe Nacional de Desarrollo Humano del 2005 analizó las implicaciones que el tratado tiene en términos de desarrollo humano para el país, cuyas conclusiones fueron: “es muy difícil presentar al DR-CAFTA como un caso de política comercial que va en la dirección de contribuir al fortalecimiento de la competitividad y el desarrollo humano. Por el contrario, algunos de sus aspectos más importantes parecen comprometerlo, mientras la defensa de las virtudes del acuerdo reside en una base conceptual que, diferente al paradigma de desarrollo humano, asume que existe una vinculación automática entre mayor comercio y más bienestar” (INDH 2005). Es cierto que no existe una relación directa entre comercio y bienestar; sin embargo, las virtudes del acuerdo radi-

can precisamente en los capítulos normativos (Laboral, Compras Gubernamentales y Ambiental), por las implicaciones de compromiso y responsabilidad implícitas en los mismos, las cuales son condiciones previas a la gobernanza (necesaria no sólo en la gestión de un tratado de libre comercio, sino en la gestión de los procesos de desarrollo). En otras palabras: los capítulos normativos del tratado llevan implícitas condiciones de corrección a algunos de los déficits institucionales que actualmente limitan el desarrollo.

Desde la perspectiva de la gestión ambiental, el capítulo sobre Propiedad Intelectual, también normativo, es el único que detenta disposiciones que dificultan la transferencia de conocimiento sobre tecnologías y procesos necesarios para garantizar la calidad ambiental. No existe en él ninguna cláusula que facilite el intercambio de la información necesaria para lograr la apropiación de los países en desarrollo que conforman el tratado, de las tecnologías que permiten una mejor aplicación de la propia legislación ambiental o que disminuyen el impacto económico del cumplimiento ambiental por parte de la industria local. Las disposiciones establecidas en dicho capítulo son la evidencia práctica de que el optimismo tecnológico que se argumenta cuando políticamente se habla de la equidad con las generaciones futuras, no es una cuestión de avance en la investigación, sino un problema de acceso (y costo) del conocimiento.

Fuente: ODH, 2006 basándose en el texto del acuerdo, e INDH 2005, p. 60

### Anexo VI.8 | Marco legal e institucional de la gestión del agua en República Dominicana

Institución	Marco Legal	Responsabilidad legal
Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARN).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 64-00 (Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, de agosto de 2000).</li> <li>• Ley No.487, del 15 de octubre de 1969, y su reglamento No.2889, del 20 de mayo de 1977, de Control de la Explotación y Conservación de las Aguas Subterráneas.</li> <li>• Normas ambientales sobre calidad de agua y control de descargas.</li> <li>• Normas Ambientales sobre Calidad de Agua Subterránea y Descargas al Subsuelo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer y gerenciar el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales.</li> <li>• Garantizar el derecho de la población a tener acceso a información oportuna sobre el estado de su medio ambiente.</li> <li>• Establecer monitoreo de calidad de agua en fuentes, tanto superficiales como subterráneas.</li> <li>• Almacenar las informaciones recolectadas por otras instituciones y por el sector privado sobre la calidad del medio ambiente.</li> <li>• Clasificar las fuentes de agua por su calidad.</li> <li>• Establecer planes y objetivos de calidad de agua por cuencas o partes de ellas.</li> <li>• Fiscalizar el cumplimiento de las normas, incluyendo planes de monitoreo y automonitoreo de aguas residuales.</li> </ul>
Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SEESPAS).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 42-01 (Ley General de Salud, de marzo del 2001).</li> <li>• Reglamento General de Agua para Consumo Humano<sup>90</sup>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer políticas, normas y reglamentos que regulen la calidad sanitaria del agua para consumo humano.</li> <li>• Establecer un Plan Nacional de Calidad del Agua para Consumo Humano</li> <li>• Monitorear la calidad del agua y de los servicios de agua potable.</li> <li>• Supervisar y fiscalizar a las instituciones prestadoras de los servicios de agua potable y saneamiento.</li> <li>• Mantener una base de información sobre la calidad del agua para consumo humano.</li> </ul>
Instituto Nacional de Recursos Hídricos (INDRHI).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 6, de 1965, Ley de creación del INDRHI.</li> <li>• Ley 5852, de 1962, sobre Dominio de Aguas Terrestres y Distribución de Aguas Pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hasta agosto de 2000 fue el organismo rector de los recursos hídricos en el país.</li> <li>• Velar, en coordinación con la SEMARN, por la conservación de los recursos hídricos nacionales;</li> <li>• Controlar la calidad de las aguas usadas para riego.</li> </ul>
Instituto Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (INAPA).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 5994, de 1962, ley de creación del INAPA.</li> <li>• Ley General de Salud.</li> <li>• NORDOM<sup>91</sup>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institución autónoma y descentralizada, adscrita a la Secretaría de Estado de Salud Pública, responsable del abastecimiento de agua potable y prestación de servicio de alcantarillado sanitario en todo el territorio nacional (posteriormente, sus competencias se limitaron a los territorios no servidos por la CAASD y las CORAAs).</li> <li>• Control de la calidad del agua potable en los sistemas de abastecimiento.</li> <li>• Control de la calidad de las aguas residuales a la salida de las plantas de tratamiento.</li> <li>• Reportar los resultados de sus monitoreos a la SEESPAS.</li> </ul>
Corporaciones de Acueducto y Alcantarillado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversas leyes de creación.</li> <li>• Ley General de Salud.</li> <li>• NORDOM.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La CAASD fue la primera en crearse, su jurisdicción abarca el Distrito y la provincia de Santo Domingo.</li> <li>• La CORAASAN en la provincia de Santiago.</li> <li>• CORAAPLATA en la provincia de Puerto Plata.</li> <li>• CORAAMOCA en la provincia Espaillat.</li> <li>• COAAROM en la provincia de la Romana.</li> <li>• Todas tienen fundamentalmente las mismas funciones y responsabilidades que el INAPA en sus respectivos territorios, aunque difieren en su estructura institucional.</li> </ul>

**Anexo VI.8. cont. | Marco legal e institucional de la gestión del agua en República Dominicana**

Institución	Marco Legal	Responsabilidad legal
Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales CDEEE. Empresa Generadora Hidroeléctrica.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley General de Electricidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planifica, diseña, construye y opera aprovechamientos hidroeléctricos.</li> </ul>
Fuente: ODH, 2006		

**Anexo VI.9 Las juntas de regantes: experiencia de gestión descentralizada del agua**

Desde 1983 el Instituto Nacional de Recursos Hídricos (INDRHI) ha llevado a cabo un proceso de transferencia de los sistemas de riego a la población usuaria, que ha dado como resultado que en la actualidad haya 4.9 millones de tareas (aproximadamente 307 mil hectáreas ó 3,077 km<sup>2</sup>, lo que equivale a un 6% del territorio nacional) bajo riego, controladas por 31 organizaciones de regantes (28 juntas y 3 asociaciones independientes), que agrupan a 89,000 personas y manejan 276 sistemas de riego.

El proceso comenzó en 1985 con financiamiento internacional y desde entonces ha recibido apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial.

La transferencia de los sistemas de riego a las y los usuarios se hace en el marco legal establecido por la Ley 5852, de 1962, sobre dominio de aguas terrestres y distribución de aguas públicas, y el decreto 79, de 2001, que introduce el término asociaciones de regantes y confiere al INDRHI la responsabilidad de formar dichas asociaciones, de regular su funcionamiento y de procurar que el pago se haga por volumen del agua que la entidad suministra.

Para establecer la relación legal entre el INDRHI y la asociación de usuarios (juntas de regantes o, en tres casos, asociaciones de regantes) se establece un Convenio o Contrato de Transferencia que define qué es lo que se delega, cuáles son las responsabilidades respectivas, las limitaciones de las atribuciones de la junta o asociación en la operación del servicio y el poder que puede ejercer sobre sus miembros o asociados. De forma previa a la firma del convenio o contrato, la junta o asociación debe haber obtenido personería jurídica como organización sin fines de lucro. El convenio especifica las obligaciones que adquiere la organización de regantes, que incluyen: conservar en buen estado la infraestructura entregada, lo mismo que los bienes muebles o inmuebles traspasados; dar el debido uso y administrar los bienes entregados; efectuar el manejo del agua, aplicando criterios de solidaridad, eficiencia, igualdad y economía; recaudar el valor de las tarifas establecidas como pago de los servicios de suministro de agua a los usuarios; respetar y hacer respetar los estatutos y reglamentos; planificar y presentar al INDRHI los informes que sean requeridos. En todos los casos, el INDRHI conserva la responsabilidad de mantener y operar las

obras de captación y las redes primarias. Igualmente sigue siendo el Estado el que realiza las grandes inversiones en infraestructura.

Desde el punto de vista del INDRHI, el proceso tiene cuatro componentes básicos:

- (1) Motivar y capacitar a las y los usuarios para que se agrupen y organicen en juntas de regantes, las cuales están estructuradas en los niveles de núcleos, asociaciones y juntas.
- (2) Lograr que las organizaciones obtengan personería jurídica.
- (3) Transferir a la junta o asociación el respectivo sistema de riego mediante convenio legal.
- (4) Continuar impartiendo enseñanzas y capacitación, así como fortaleciendo el desarrollo institucional de las juntas.

Las y los usuarios organizados en las juntas controlan las áreas bajo riego, disponen de la tierra y del agua necesaria y segura

para sus iniciativas productivas, tienen fuerza de trabajo suficiente, recaudan crecientes cantidades de fondos que les permiten tecnificar el riego, así como mejorar las labores agrícolas. Considerándolas como unidad, las juntas son el principal consumidor de insumos agrícolas y el principal productor en las zonas que controlan.

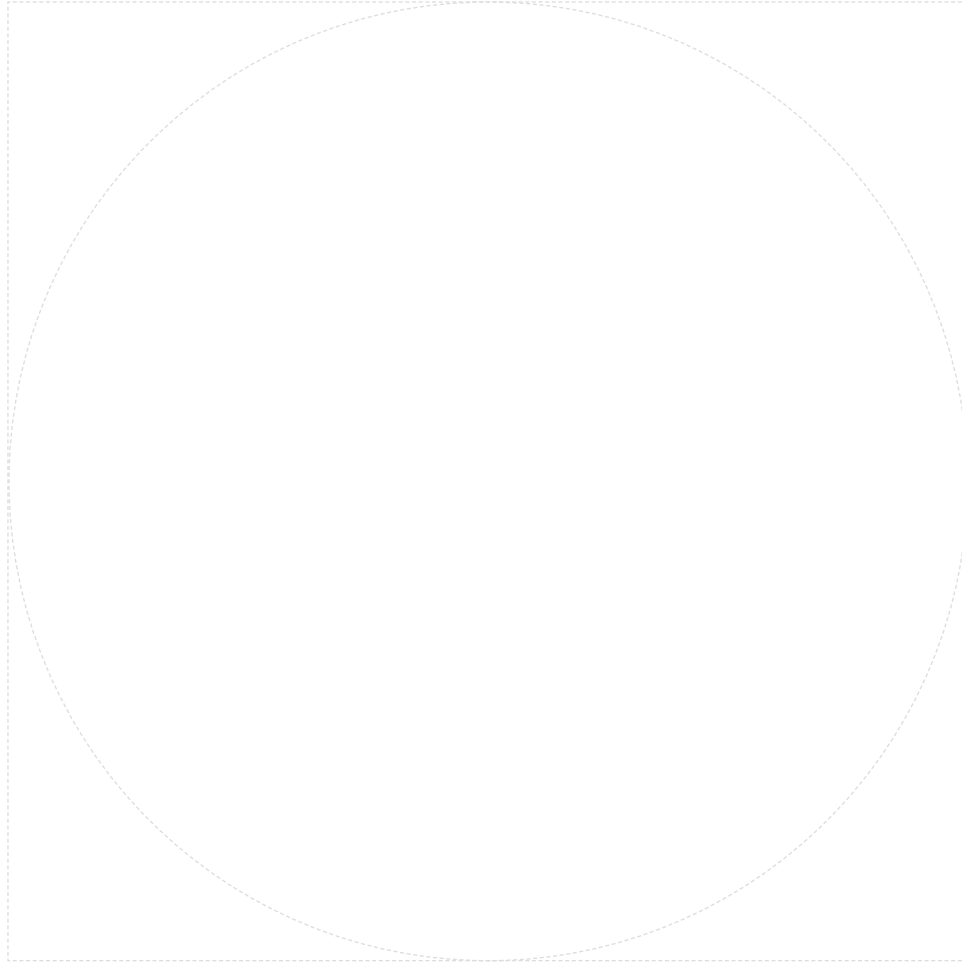
Entre los principales logros del esquema de transferencia de los sistemas de riego a las y los usuarios se citan el incremento de la eficiencia en el uso del agua, la cual ha aumentado del 20% en 2001 al 37% en 2005; una mayor eficiencia en el cobro de la tarifa, la cual refleja mejor los costos operativos de los sistemas, aunque no necesariamente la recuperación de la inversión en infraestructura, ni incorpora los costos de conservación del recurso (pago de servicios ambientales); también se destaca el control sobre la distribución del agua y la garantía de suministro, el fortalecimiento de las organizaciones, la capacitación, la disminución de los conflictos y la prestación de servicios agrícolas a las y los usuarios.

Fuente: ODH 2006, basado en INDRHI, 2006. Las juntas de regantes: la gobernanza del riego.

**Anexo VI.10** | Población residente en zonas de montaña (500 metros o más sobre el nivel del mar), según provincia, 2002

Provincia	Población de montaña	Población total	% de montaña
Azua	66,636	208,857	31.9
Bahoruco	17,489	91,480	19.1
Barahona	40,372	179,239	22.5
Dajabón	20,785	62,046	33.5
Distrito Nacional	0	913,540	0.0
Duarte	19,010	283,805	6.7
El Seibo	23,914	89,261	26.8
Elías Piña	33,147	63,879	51.9
Españat	47,926	225,091	21.3
Hato Mayor	11,81	87,631	1.3
Independencia	12,142	50,833	23.9
La Altagracia	17,421	182,020	9.6
La Romana	0	219,812	0.0
La Vega	144,435	385,101	37.5
María Trinidad Sánchez	96,03	135,727	7.1
Monseñor Nouel	50,370	167,618	30.1
Montecristi	67,65	111,014	6.1
Monte Plata	12,227	180,376	6.8
Pedernales	4,885	21,207	23.0
Peravia	14,697	169,865	8.7
Puerto Plata	63,451	312,706	20.3
Salcedo	45,196	96,356	46.9
Samaná	58,023	91,875	63.2
San Cristóbal	98,995	532,880	18.6
San José de Ocoa	49,772	62,368	79.8
San Juan	122,550	241,105	50.8
San Pedro de Macorís	0	301,744	0.0
Sánchez Ramírez	24,606	151,179	16.3
Santiago	130,805	908,250	14.4
Santo Domingo	4,050	1,817,754	0.2
Valverde	14,548	158,293	9.2
<b>Total</b>	<b>1,172,712</b>	<b>8,562,541</b>	<b>13.7</b>

Fuente: ONE, República Dominicana en cifras, 2004, y SEMARN, Dirección de Información Ambiental y Recursos Naturales, 2007



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

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

## 1 Áreas protegidas y desarrollo humano

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



## 2 Descentralización y poder local en el desarrollo humano

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



## 3 Nueva ruralidad y desarrollo humano

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



## 4 Salud y desarrollo humano

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



Incluye CD con compendio estadístico y material complementario

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



# Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

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

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

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



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



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