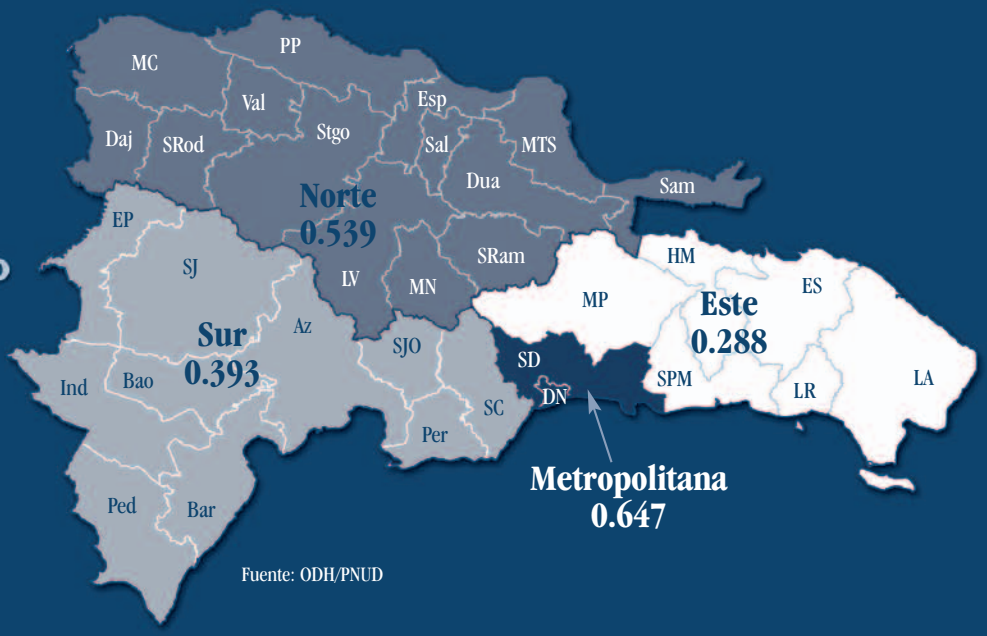
Informe sobre Desarrollo Humano

República Dominicana 2008

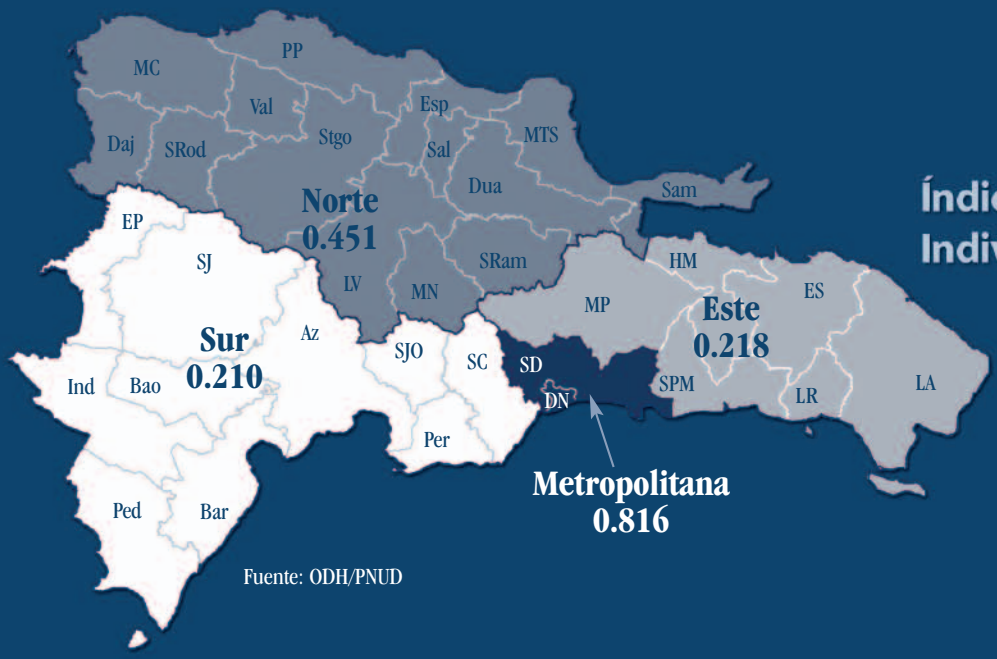
Desarrollo humano, una cuestión de poder

Índice de Empoderamiento Humano (IEH) por región



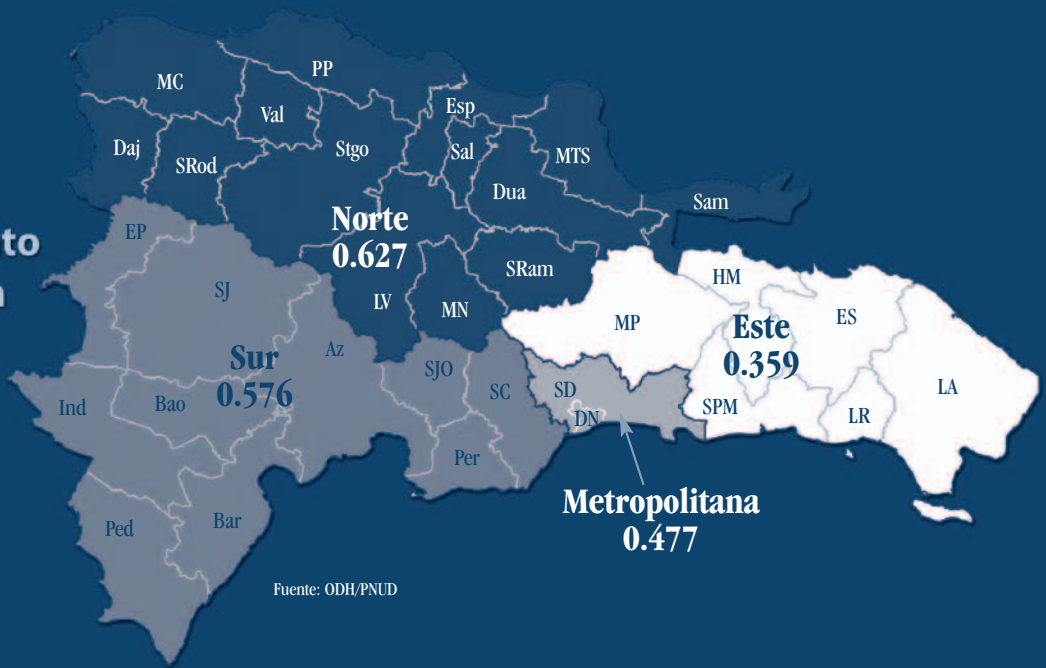
Fuente: ODH/PNUD

Índice de Empoderamiento Individual (IEI) por región



Fuente: ODH/PNUD

Índice de Empoderamiento Colectivo (IEC) por región



Fuente: ODH/PNUD

Informe sobre Desarrollo Humano
República Dominicana 2008

Desarrollo humano, una cuestión de poder

Oficina de Desarrollo Humano[1]

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

1 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
- Roira Sánchez
- Jorge Merán

Revisión Editorial

- Daryelin Torres Rodríguez
- Luis Rubio Sánchez

Consejo Consultivo del Informe

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

Agradecimientos institucionales

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

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

Agradecimientos personales

Estas personas contribuyeron de diferentes formas con la realización del informe: unos facilitaron información, otros hicieron comentarios a los manuscritos, otros organizaron discusiones de los hallazgos del estudio y los más, enriquecieron el análisis. A todos les agradecemos por sus invaluables 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, Jefrey 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 Cívit, Mariana Pérez, Marina Ortiz, Mary Reyes, Martín Eduardo Peña, Mathew McPherson, Magdalena Lizardo, Mauricio Estrella, Mercedes Carrasco, Michelle Guzmán, Miguel Silva, Miguel Eduardo Ceara-Asuad, Milqueya de la Rosa, Miosotis Rivas, Miriam Rodríguez, Moreno de Jesús, Natalie María Hernández, Nelson Medina, Néstor Berroa, Nelsón Suárez, Olaya O. Dotel, Omar Ramírez Tejada, Pablo Rodríguez, Paola Caram, Pastor Pérez, Pavel Isa Contreras, Paz Velasco, Pedro Juan del Rosario, Paolo Sassarao, Pedro Luis Castellanos, Pedro Ortiz, Rafael Aníbal Reyes, Rafael Emilio Yunén, Ramón Alvarado, Ramón Pérez Minaya, Reynaldo Peguero, Rita Sciara, Rosagilda Vélez, Roberto Castillo Tió, Roberto Liz, Romeo Ramlakhan, Rosa Arlene María, Susana Gámez, Susana Santos, Smerling Genao Piña, Selma Zapata, Sixto J. Incháustegui, Sofía López, Simón Santiago, Tad Palac, Tahira Vargas, Tomás Sandoval, Tommy Galán,Tony Henríquez, Víctor Gómez, Víctor Hugo Deláncer, Víctor José D'Aza, Víctor Sánchez, Viviana Ribero, Wilfredo Lozano, Yolanda León, Yvonne Arias.

Presentación

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

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

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

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

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

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

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

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

Prólogo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El Informe Nacional sobre Desarrollo

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

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

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

Miguel Ceara-Hatton

Coordinador de la Oficina de Desarrollo Humano del PNUD

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

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

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

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

En ocasión de la presentación a la sociedad dominicana del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2008, la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPyD) quiere expresar algunas consideraciones en torno al mismo:

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

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

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

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

- En tercer lugar, cuando el Informe trata de explicar cómo las capacidades se convierten en empoderamiento y la viabilidad de que éste se convierta en poder que se traduzca, a su vez, en mayores capacidades y desarrollo humano en las distintas provincias del país, se siente la ausencia de la perspectiva histórica en el análisis. La historia importa y, aunque no determina los acontecimientos presentes, sí los condiciona. No es casual, por ejemplo, que la explicación de las divergencias en los niveles de empoderamiento colectivo entre las regiones Norte y Este del país se remonte a las distintas bases materiales de producción y de propiedad existentes en el siglo XIX.
- En cuarto lugar, el Informe plantea que "*si hasta ahora las estructuras y relaciones de poder no han generado desarrollo humano en la misma magnitud en que han estado disponibles los recursos para ello, no han reducido las inequidades ni han institucionalizado el país, no hay razones para suponer que lo harán en el futuro por generación espontánea. Si la sociedad no se organiza, se empodera y reestructura las relaciones de poder, no habrá desarrollo humano. El desarrollo humano es una cuestión de poder*". Esta es una idea provocadora y nos lleva a pensar cuál es el margen de maniobra de la sociedad dominicana, como ente heterogéneo, para reestructurar las relaciones de poder a favor de un mayor desarrollo humano.

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

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

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

amparo del marco legal existente se 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

Perspectiva general: desarrollo humano, una cuestión de poder 1

Capítulo I. Desarrollo humano y poder en el territorio 31

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

Capítulo II. El empoderamiento social: poder que se construye y se conquista 65

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

Capítulo III. La descentralización: poder que se redistribuye 107

III.1 Descentralización y desarrollo humano 109

III.2 El sistema político dominicano 110

Índice

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

Capítulo IV. Capacidades esenciales para el empoderamiento: educación, salud, protección y asistencia social 167

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

Capítulo V. La economía: una dinámica que fragmenta el territorio 225

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

Índice

V.11.2 Las migraciones internas en 2002 287
V.11.3 ¿Cuáles son las características de las personas que emigran? 289
V.12 Conclusiones 291

Capítulo VI. Sostenibilidad ambiental y desarrollo humano **293**

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

Capítulo VII. Elementos para una estrategia de empoderamiento, descentralización e intervención en el territorio **355**

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 Caos de desconcentración 161

Cuadro III.21 Nivel de homogeneidad de las regiones según el IEI 162

Capítulo IV

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

Capítulo V

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^2 de las regresiones entre valor inicial y tasa de crecimiento, 1981-1993, 1993-2002 y 1981-2002 246

Cuadro V.4 Coeficientes 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^2 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^2 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

Capítulo VI

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 femeninidad 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 pér capita 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

Capítulo VI

Gráfico VI.1 Porcentaje de hogares que percibe vivir cerca de fuentes de contaminación, por provincia, 2002 303
Grafico 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

Capítulo III

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

Capítulo IV

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

Capítulo V

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

Capítulo VI

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

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 Empoderamieto 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^2, 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 LAPOP, 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

Capítulo IV

Anexo IV.1 Coeficientes y R^2 de las regresiones entre los índices del IEH, IPH y NBI contra el IEEd 460

Anexo IV.2 Tasas netas de matriculación en eduación 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^2, 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 Coeficiente 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

Capítulo VI

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

Otras siglas y abreviaturas

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

CAPT	Centro de Acceso Público a las TIC
CCI	Centros de Capacitación en Informática Básica
CDEEE	Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales
CEA	Consejo Estatal del Azúcar
CEDAF	Centro para el Desarrollo Agropecuario y Forestal
CEGA-CABI	Centros de gestión de agronegocios y centros audiovisuales y bibliotecas
CEI-RD	Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana
CENSIC	Comisión Nacional para la Sociedad de la Información y el Conocimiento
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CERRS	Comisión ejecutiva para la Reforma del Sector Salud
CESDEM	Centro de Estudios Demográficos
CEUR	Centro de Estudios Urbanos y Regionales
CIES	Centro de Investigaciones y Estudios Sociales
CMSI	Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información
CNSIC	Comisión Nacional para la Sociedad de la Información y el Conocimiento
CNSS	Consejo Nacional de Seguridad Social
CNZFE	Comisión Nacional de Zonas Francas de Exportación
COAAROM	Corporación de Acueducto y Alcantarillado de La Romana
CODETEL	Compañía Dominicana de Telecomunicaciones
CONACADO	Confederación Nacional de Cacaocultores Dominicanos
CONAPOFA	Consejo Nacional de Población y Familia
CONARE	Consejo Nacional de Reforma del Estado
CONATEF	Consejo Nacional Técnico Foresta
CONATRA	Confederación Nacional de Organización del Transporte
CONAU	Consejo Nacional de Asuntos Urbanos
COP	Contaminantes Orgánicos Persistentes
CORAA	Corporación de Acueducto y Alcantarillado
CORAAMOCA	Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Moca
CORAAPLATA	Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Puerto Plata
CORAASAN	Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Santiago
CTC	Centros Tecnológicos Comunitarios
CURCE	Centro Universitario Regional del Cibao Central
CURE	Centro Universitario Regional del Este
CURNA	Centro Universitario Regional de Nagua
CURNE	Centro Universitario Regional del Nordeste
CURNO	Centro Universitario Regional del Noroeste
CURO	Centro Universitario Regional del Oeste
CV	Coeficiente de Variación
D00	Decreto 685-00
D04	Decreto 710-04
DBO	Demanda Bioquímica de Oxígeno
DE	Desviación Estándar
DED	Servicio Alemán de Cooperación Social - Técnica
DEMOS	Encuesta de Cultura Política y Democracia
DEPRIDAM	Despacho de la Primera Dama
DH	Desarrollo Humano
DI	Diferencia Interprovincial
DIRENA	Dirección de Información Ambiental y Recursos Naturales
DM	Distrito Municipal
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
ENDESA	Encuesta Demográfica y de Salud
ENFT	Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo
ENHOGAR	Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples
FAO	Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FEDOMU	Federación Dominicana de Municipios
FENATRANO	Federación Nacional de Transporte La Nueva Opción
FESONAP	Fundación Ecológica y Social Natura Park, Inc
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONAMAT	Fondo Nacional de Accidentes de Tránsito
GC	Gobierno Central
GLP	Gas Licuado de Petróleo
GTZ	Agencia de Cooperación Alemana
Ha	Hectárea
HBR	Hoteles, Bares y Restaurantes
Hm^3	(hectómetro cúbico) = 1 millón de metros cúbicos
IAD	Instituto Agrario Dominicano
IAIA	Asociación Internacional para la Evaluación de Impactos
ICalEd	Índice de Calidad de Educación
ICobEd	Índice de Cobertura de Educación
IDEAC	Instituto de Desarrollo de la Economía Asociativa
IDG	Índice de Desarrollo Relativo al Género
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDSS	Instituto Dominicano de Seguros Sociales
IEC	Índice de Empoderamiento Colectivo
IEE	Índice de Empoderamiento Económico
IEEc	Índice de Capacidad Económica
IEEd	Índice de Empoderamiento en Educación
IEEg	Índice de Generación de Recursos
IEH	Índice de Empoderamiento Humano
IEI	Índice de Empoderamiento Individual
IEP	Índice de Empoderamiento Colectivo
IES	Índice de Empoderamiento Social
IESa	Índice de Empoderamiento en Salud
IEScs	Índice de Condiciones Sociales de Salud
IESps	Índice de Provisión de Servicios de Salud
IETIC	Índice de Empoderamiento en Tecnologías de la Información y Comunicación
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
ILAE	Incentivo a la Asistencia Escolar
IM	Industria Manufacturera
IMDH	Informe Mundial de Desarrollo Humano
INAPA	Instituto Nacional de Agua Potable y Alcantarillado
INDH	Informe Nacional de Desarrollo Humano
INDOTEL	Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones
INDRHI	Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos
INPRA	Instituto Nacional de Protección Ambiental
INTEC	Instituto Tecnológico de Santo Domingo
IO-TIC	Índice de Oportunidad de TIC
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IPCC	Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático
IPG	Índice de Potenciación de Género
IPH	Índice de Pobreza Humana
IPHp	Índice de Pobreza Humana Provincial
IRG	Grupo Internacional de Recursos
ISA	Instituto Superior de Agricultura
ISC	Impuesto selectivo al consumo
ISPU	Índice de los Servicios Público Urbano
ITBIS	Impuesto sobre la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios

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

PRSD	Partido Revolucionario Social Demócrata
RCLG	Reserva Científica Loma Guaconejo
RD	República Dominicana
RD-ALCAC	Acuerdo de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América
RE	Regionales de Educación
RS	Regionales de Salud
SDSS	Sistema Dominicano de Seguridad Social
SEA	Secretaría de Estado de Agricultura
SEE	Secretaría de Estado de Educación
SEEPYD	Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo
SEESCYT	Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología
SEJ	Secretaría de Estado de la Juventud
SEM	Secretaría de Estado de la Mujer
SEMARN	Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENASA	Seguro Nacional de Salud
SEOPC	Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones
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
TIC	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
UAAES	Unidad Asesora de Análisis Económico y Social
UASD	Universidad Autónoma de Santo Domingo
UDC	Partido Unión Democrática Cristiana
UGAM	Unidad de Gestión Ambiental Municipal
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USD	Dólar estadounidense
USEPA	Agencia de Protección del Medio Ambiente de los Estados Unidos
UTEA	Unidad de Apoyo Técnico de la Comisión Nacional para la Sociedad de la Información y el Conocimiento
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana
ZF	Zona Franca
ZI	Zonas del INAPA
ZZFF	Zonas Francas

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.

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 circunstancias institucionales que van más allá de las posibilidades del individuo. Pero además, las personas viven en sociedad, por lo tanto, la calidad y la forma de las relaciones interpersonales forman parte de la ecuación de bienestar de las personas.
- Una tercera implicación se asocia al hecho de que quienes se desarrollan son las personas, no las cosas ni la macroeconomía ni la modernidad. Las personas viven en una realidad y en un espacio concreto y establecen un conjunto de relaciones y vínculos de cooperación, de poder y de afectos; por lo tanto, el desarrollo también está enlazado con el lugar en dónde vive la gente.

Cuadro I.2 | Índice de Empoderamiento Humano (IEH) a nivel regional

Región	Norte	Metro	Sur	Este	Total
Índice de Empoderamiento Humano (IEH)	0.539	0.647	0.393	0.288	0.484
Índice de Empoderamiento Individual (IEI)	0.451	0.816	0.210	0.218	0.473Í
Índice de Empoderamiento Económico (IEE)	0.448	0.805	0.229	0.325	0.506
Índice de Capacidad Económica (IEEc)	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
Índice de Generación de Recursos (IEEg)	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
Índice de Empoderamiento en Salud (IESa)	0.481	0.750	0.295	0.102	0.406
Índice de Provisión de Servicios de Salud (IESps)	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 Atenció 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
Índice de Condiciones Sociales (IEScs)	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
Índice de Empoderamiento en Educación (IEEd)	0.551	0.711	0.311	0.245	0.513
Índice de Calidad en Educación (ICaEd)	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
Índice de Cobertura en Educación (ICoEd)	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
Índice de Empoderamiento en TIC (IETIC)	0.325	1.000	0.007	0.198	0.466
Índice de Uso/ Consumo	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
Índice de Infodensidad	0.302	1.000	0.013	0.183	0.454
Índice de Habilidades	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
Índice de Redes	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
Índice de Empoderamiento Colectivo (IEC)	0.627	0.477	0.576	0.359	0.495
Índice de Empoderamiento Político (IEP)	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
Índice de Empoderamiento Social (IES)	0.683	0.387	0.580	0.362	0.532
Índice de Confianza en las Instituciones	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
Índice de Movilización	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
Índice de Participación	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
Índice de Pertenencia	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
Índice de Confianza Interpersonal	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
Índice de Género	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[28].

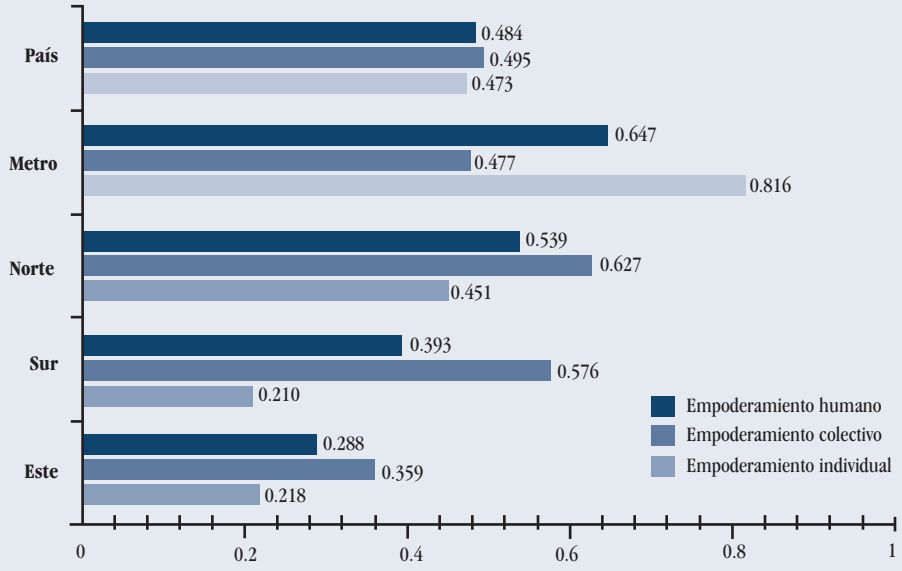
A pesar de estas limitaciones, se decidió seguir adelante con la construcción del Índice de Empoderamiento Humano (IEH), porque representa, pese a todo, un gran avance en la comprensión de una realidad social, económica e institucional que es multidimensional y que muchas veces se quiere encerrar en 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.

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

I.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

Gráfico I.1 | Empoderamiento humano, individual y colectivo



Fuente: ODH/PNUD

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.

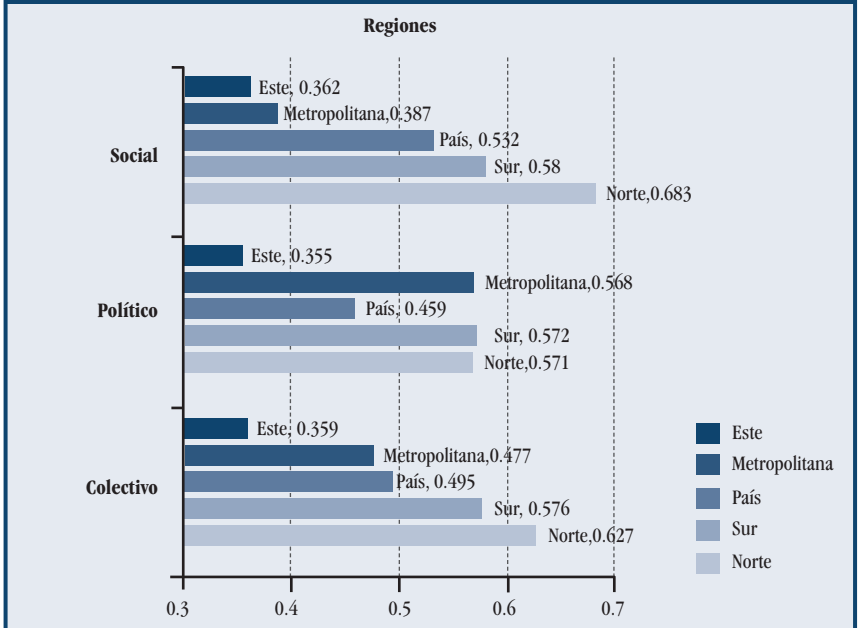
La población del Norte tiene un empoderamiento individual que está a nivel del promedio nacional, pero muestra un empoderamiento colectivo mucho más elevado, sustentado en el mayor capital social relativo de esta región con respecto a las demás. Se aprecia que esta región posee un empoderamiento de salud 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 desequilibrio, teóricamente, debería hacer que ese potencial de capacidades colectivas acabe exigiendo la mejora de capacidades individuales.

Gráfico I.2 **Índice de Empoderamiento Colectivo (IEC) y sus componentes, por región**

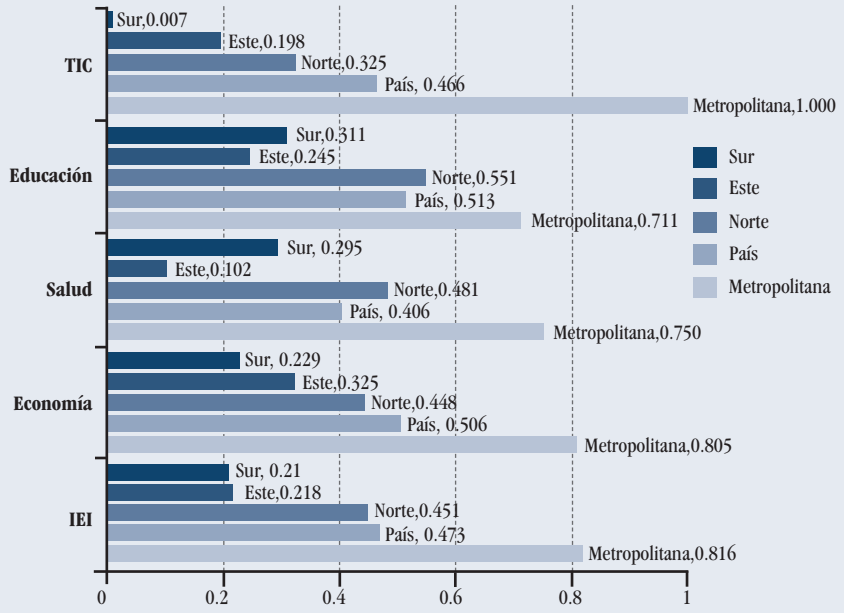


Fuente: ODH/PNUD

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[29] 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[30]). 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 I.3 **Índice de Empoderamiento Individual (IEI) y sus componentes, por región**



Fuente: ODH/PNUD

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 regional, 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.

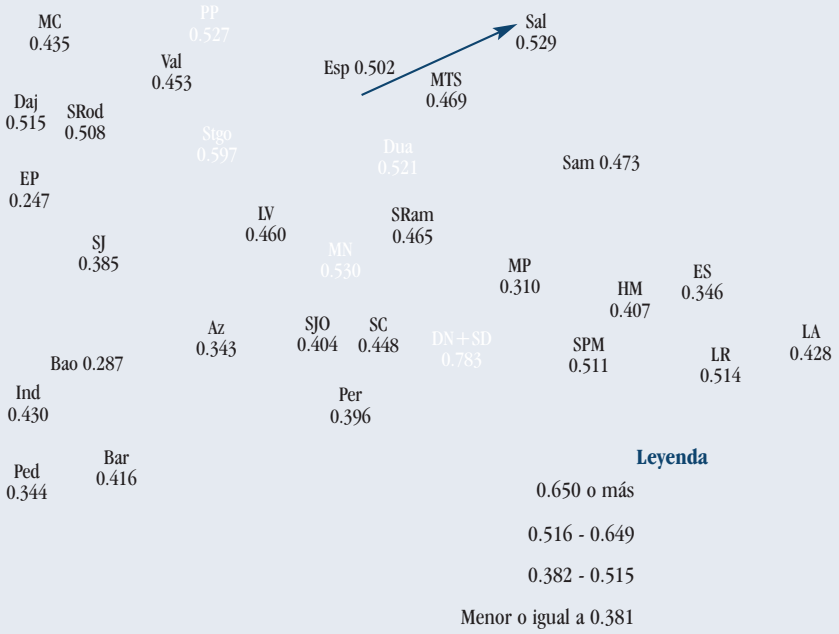
Segundo, incluye más indicadores; mientras que el IDH tiene cuatro indicadores (esperanza de vida, tasa bruta de matriculación, tasa de alfabetización e ingreso), el IEI incorpora 31, con la ventaja adicional de que cada una de las dimensiones se puede descomponer, permitiendo un análisis detallado de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

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



Fuente: ODH/PNUD

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 población 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-

**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[1] 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 plantearon 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.

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

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

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[2].

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 podido construirlo puedan adquirirlo fácilmente[a]. 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" [b]. 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[c].

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

Recuadro II.2 | Mercado, instituciones y confianza

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 aumentaran 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[3], es característico 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[4], 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[5], 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[6]. La actual Ley General de Libre Acceso a la Información Pública 200-04 es un avance importante, aunque todavía tiene una aplicación deficiente, como ha sido el caso de la inicial negación de información sobre los estudios previos a la construcción del metro de Santo Domingo[7]. 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[8]. 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[9] así como de sanciones[10] y el hecho de que la corrupción no haya sido sancionada contribuye a crear una cultura de impunidad y la complicidad[11]. La debilidad institucional no solamente es en el Estado[12] 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[13]. 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[14] 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[15]. 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 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. 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.

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

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.

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.

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

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 munícipes 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 caudillista 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[16]. 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 proceso 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.

Cuadro II.1 **Nivel de clientelismo[a], por zona de residencia, sexo, nivel de participación y grupo socioeconómico, en porcentaje, 2004**

Categorías	Bajo	Moderado	Alto	Muy alto	Sin información	Total
Área de residencia						
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
Nivel de participación						
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
Sexo						
Femenino	37.7	27.7	23.8	10.6	0.2	100
Masculino	35.0	28.6	22.8	13.3	0.2	100
Nivel socioeconómico						
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

a Se tomó en cuenta el nivel de acuerdo o desacuerdo con las siguientes frases:
1. Que la gente apoye políticamente a quienes le hacen favores y le reparten cosas.
2. Que un funcionario reparta favores económicos y otros beneficios a los que lo respaldaron para que llegaran al gobierno.
3. Cuando se llega al gobierno se emplee preferentemente a familiares, amigos y relacionados.

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.

Fuente: ODH/PNUD en base a DEMOS 1994, 1997, 2001 y 2004

Recuadro II.4 | El capital social y los partidos políticos

La institucionalidad existente en República Dominicana[a] 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 "polizontes" [b].

Cuadro A. Distribución porcentual de las personas entrevistadas según consideran los intereses que defienden los partidos políticos 1994, 1997, 2001 y 2004

Los partidos políticos defienden los intereses y necesidades de:	1994	1997	2001	2004
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
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

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 polizonte 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.

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 polizonte ("free rider") es aquella persona que se beneficia de los bienes públicos sin formar parte de la red que los construye.

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[17]. 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[18]. 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 logar un objetivo público y un beneficio común[19].

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 auxiliará 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"*[20], 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"* [21], 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"*[22], 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[23], 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[24]. Evidentemente, esta forma de percibir la vida es un obstáculo para el desarrollo del empoderamiento social y el fortalecimiento de las redes de coope-

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 deteriora el estado de derecho, refuerza el exteriorismo y debilita el tejido social

- *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.

Cuadro II.2 **Desconfianza en la posibilidad de cambio[a], por zona de residencia, sexo, nivel de participación y grupo socioeconómico, 1994, 1997, 2001 y 2004**

Categorías	1994	1997	2001	2004
Área de residencia				
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
Sexo				
Femenino	41.0	50.5	58.2	54.3
Masculino	33.8	41.1	54.2	48.3
Nivel de participación sociopolítica y comunitaria				
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
Nivel socioeconómico				
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
Todo el país	37.4	46.5	56.2	51.5

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".

Fuente: ODH/PNUD en base a DEMOS 1994, 1997, 2001 y 2004

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[25]. 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

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*[26], 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 recrudecimiento 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 formas 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 beneficien 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"[27].

La descripción de lo que es un pueblo no es estática, por naturaleza está en continua evolución

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

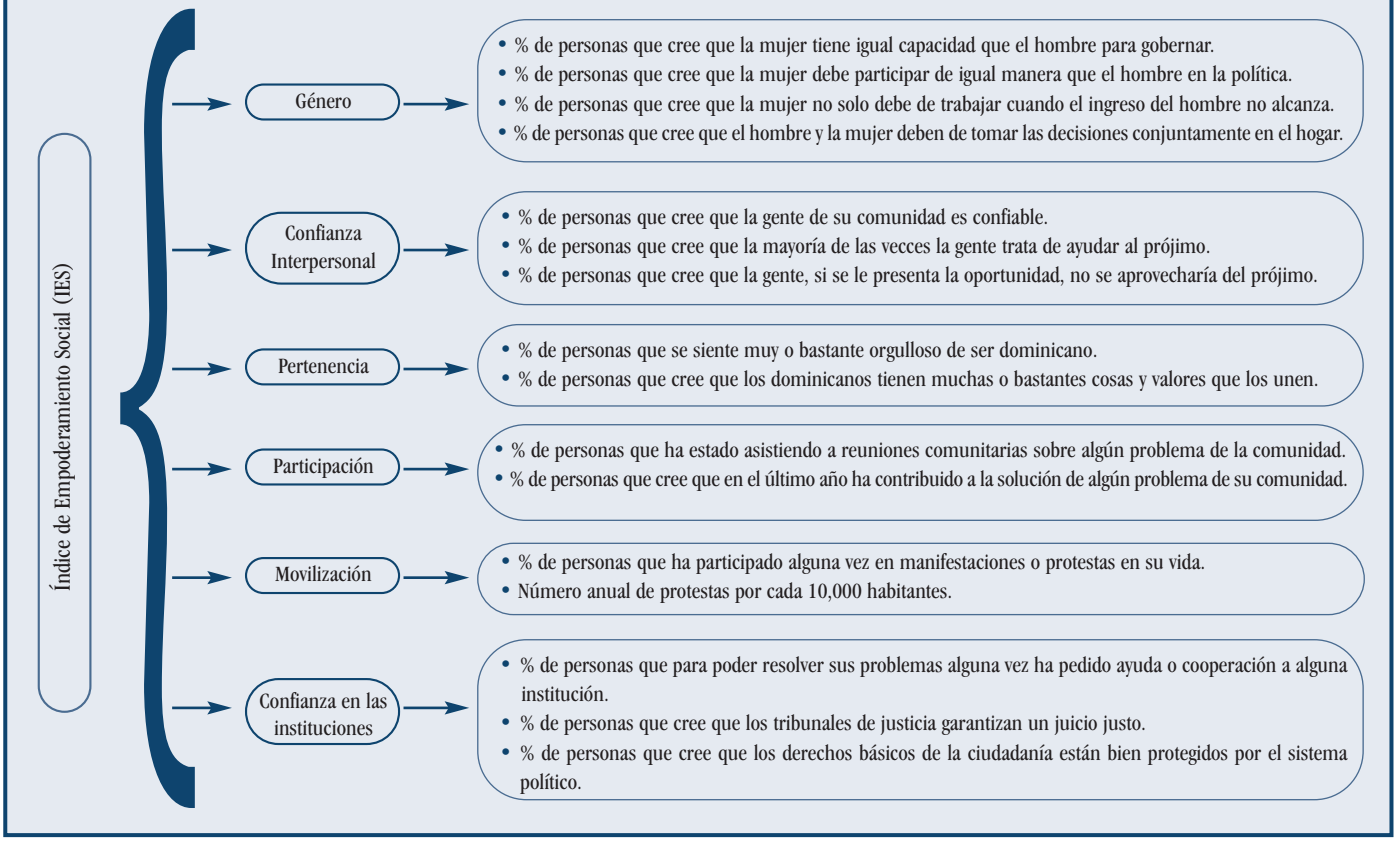
Las limitaciones de la disponibilidad de datos a nivel provincial imposibilitan el estudio de las relaciones de este índice con el resto de índices y subíndices del empoderamiento humano, tal como fue definido en el capítulo I, por lo que sólo se pueden analizar los resultados por región.

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

Diagrama II.1 | Índice de Empoderamiento Social (IES)

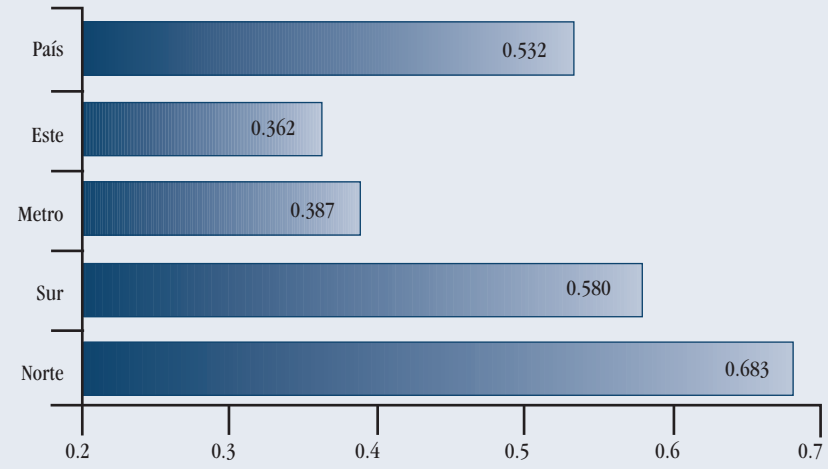


tiene un nivel relativamente alto de empoderamiento individual. Es la región donde mayor equilibrio existe entre los diferentes tipos de empoderamiento y donde más se utilizan las capacidades individuales para la acción colectiva, impulsando así el desarrollo humano de la región. En esta zona las capacidades 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)



Fuente: ODH/PNUD

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.

Cuadro II.4 **Índice de confianza en organismos gubernamentales claves[a], por zona de residencia, sexo, nivel de participación y grupo socioeconómico, 1994, 1997, 2001 y 2004**

Categorías	1994	1997	2001	2004
Área de residencia				
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
Sexo				
Femenino	27.6	31.0	25.2	19.3
Masculino	38.4	39.9	28.6	25.6
Nivel de participación sociopolítica y comunitaria				
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
Nivel socioeconómico				
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

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

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[28]. 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[29].

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

Región	% de personas que ha asistido a reuniones comunitarias sobre algún problema de la comunidad	% de personas que en el último año ha contribuido a la solución de algún problema de su comunidad	Índice de Participación
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[30].

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[31].

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[32]. La encuesta DEMOS de 2004[33] 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[34], 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[35] 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[36]. 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)[37]. 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[38] es menor entre las personas no organizadas y aquellas que tan sólo se organizan en OSC, frente a las 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

Características sociopolíticas	Ciudadanía no organizada	Sólo es miembro de organizaciones de la sociedad civil (OSC)	Sólo pertenece a partidos políticos	Pertenece a ambos tipos de organizaciones
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 (mucha 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[39]. 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[40].

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"[41].

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[42] 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 temáticas 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.

El Estado fuerte es el que persuade y crea consensos

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 transferencia que reciben de los recursos públicos.

Estos ejemplos indican que la participación de las redes sociales representa una

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).

La participación en las redes sociales representa una oportunidad para las reformas políticas

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)[43] (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[44].

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[45]. 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?

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 habituadas a movilizarse a lo largo de su vida, pero en donde ha habido más protestas por habitante en los últimos diez años[46]. 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 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.

El sentido de pertenencia se construye y supone la solidaridad del grupo

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.

Cuadro II.9 Índice de Pertenencia y componentes, por región, 2006

Región	% de personas que se siente muy o bastante orgulloso 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[a]	99.6	94.5	1.00
Este	98.6	90.2	0.45
País	98.3	91.4	0.51

[a] 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

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.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.

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
Área de residencia				
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
Sexo				
Femenino	77.1	71.8	65.5	66.7
Masculino	76.9	69.5	70.9	72.1
Nivel de participación sociopolítica y comunitaria				
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
Nivel socioeconómico				
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
Todo el país	**77.0**	**70.8**	**68.2**	**69.2**

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 1a 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

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.12 | Índice de Empoderamiento Social (IES) y componentes por región, 2006

Región	Metropolitana	Sur	Norte	Este	Nacional
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 munícipes.

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"[47].

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"[48].

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, Guananico, 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%[49]. En los demás municipios de la provincia el porcentaje de votantes fue aún superior, ubicándose entre el 62% (Sosúa) y el 83% (Guananico).

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[50] para finales de la década de los noventa.

Sin embargo, la sostenibilidad del programa peligra 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[51].

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[52] 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[53].

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.

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

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[54]. 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 trasiego de electores importantes, y el padrón electoral de 2006 creció un 12% con respecto a 2002[55]. 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,

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"[56]. 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

industria tabaquera que se remonta más de un siglo. Para Pedro Francisco Bonó[57], 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.

Uno de los desafíos más importantes del proceso es vencer "una cultura política dominicana caracterizada por el clientelismo, el patrimonialismo y una visión centralista"

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[58].

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"[59]. 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 munícipes. 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[60], 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 "autogestionarias y protagonistas de su propio destino[61]", 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[62].

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-

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.

Para evitar que los procesos estén sujetos a los ciclos políticos debe generarse durante las primeras etapas una apropiación colectiva que le otorgue sostenibilidad

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 apropiación 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 Consejo 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 funcionamiento 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.

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

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[63] 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 reglamentar los requisitos, el procedimiento para su distribución y los criterios para justificar el uso dado a los recursos que reciban[64].

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 munici-

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[65]. 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)[66].

¿Cuántos municipios y distritos municipales tienen presupuestos participativos? [67]

El proceso de presupuesto participativo empezó en 2003 con cinco municipios[68]; 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.

Cuadro II.15 **Estado de situación presupuesto participativo por municipios y distritos municipales, 2006-2007**

Por tipo	Cantidad	Porcentaje
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

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[69].

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

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 munícipes[70].

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[71]. 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.

El Presupuesto Municipal Participativo es un medio para crear ciudadanía, no es un fin en sí mismo

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-

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.1 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[1], sin afectar la eficiencia ni la eficacia de la acción pública.

La descentralización es una oportunidad para que la ciudadanía canalice sus aspiraciones e influya en las decisiones que le afectan directamente

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-

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[2].

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[3].

La estrategia de desarrollo humano se construye a partir del objetivo final

- 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"[4].

¿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"[5]. 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.

La lógica del poder por el poder conduce a la apropiación del Estado

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%[6] 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

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 partidocracia monopoliza la mediación entre el Estado y la sociedad, sin ningún mecanismo de control

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[7].

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 "cofrecito", 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[8] 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[9], 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[10], 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.

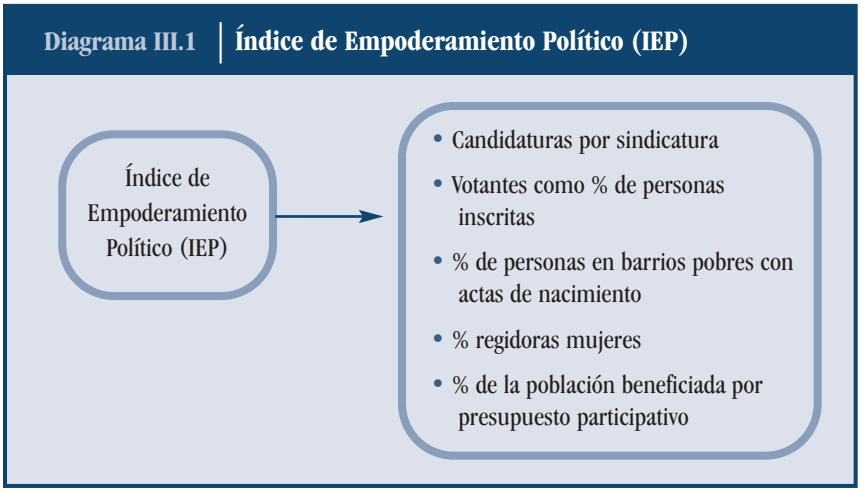
El empoderamiento político implica la participación y el ejercicio efectivo de los derechos políticos como medio para garantizar el acceso a las oportunidades. La contraparte es un comportamiento de los partidos como espacios esencialmente públicos que convocan voluntades, ofrecen opciones y sirven de 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[11].

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

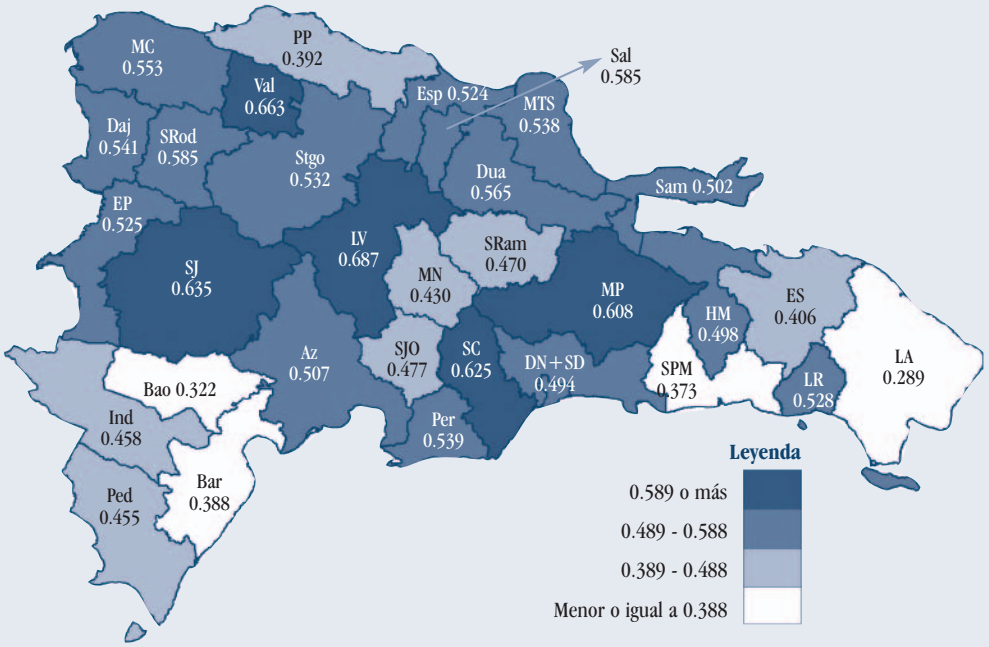
Para que sea un indicador "puro" de empoderamiento político tendría que asumirse que cada votante "elige" libremente por quién votar. Es decir, que los factores determinantes de la decisión de votar tienen que ver con un ejercicio libérrimo de la capacidad de agencia de la persona.

Fenómenos como el trasiego de votantes[12], 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



Fuente: ODH/PNUD

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	#
Alto												
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
Medio alto												
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
Medio bajo												
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
Bajo												
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.[a]	16.6		10.7		29.3		23.5		58.1		18.8	
Amplitud[b]	56.5		39.6		94.4		113.5		174.2		78.6	

[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

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:

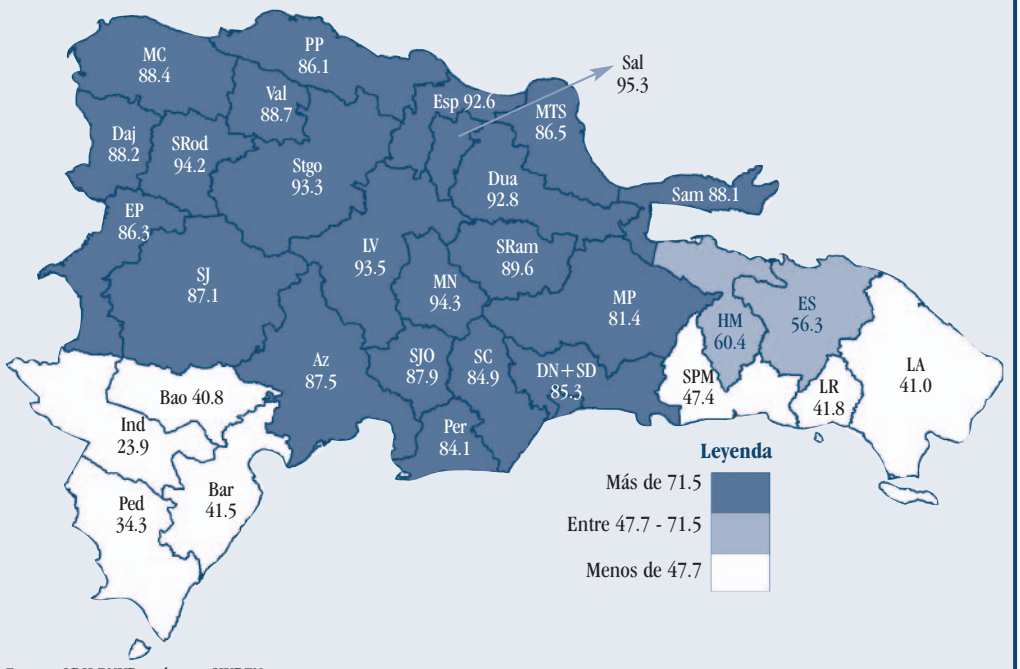
- En las elecciones municipales de 2006 se verificó una relación inversa entre la cantidad de votantes y el número de candidatos por sindicatura[13]. Es decir, las provincias con mayor proporción de población votante presentaron menor cantidad de candidatos/as a síndicos/as.
- El nivel de empoderamiento humano de una provincia está inversamente relacionado con la cantidad de votantes de esa provincia[14]: 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[15], el cual asciende al 61% cuando se le asocia al porcentaje de población pobre en las provincias[16]. 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.

Hay que construir un Índice de Empoderamiento Político que anule el efecto del clientelismo

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

Mapa III.2 | Porcentaje de personas en barrios pobres con actas de nacimiento, 2004



Fuente: ODH/PNUD en base a SIUBEN

provincial. Las provincias con más candidatos 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[17].

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[18] 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 porcentaje 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[19].

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

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[20].

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%s[21].

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[22].

Tercero, en los distritos municipales, los candidatos y candidatas a la dirección y a las

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 [a]		Municipios en donde las mujeres están en cargos síndicos/as, vicesíndicos/as, regidores/as, sustitutos/as[b]	
	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[23] 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 aplicacicón y aún se implementa parcialmente.
- La Constitución es violada cada vez que el Ejecutivo envía al Congreso el proyecto 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 deberían 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"[24].

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"[25].

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"[26].

El 78.7 % de la ciudadanía considera que no hay igualdad ante la ley

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-

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[27].

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[28] 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[29].

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.

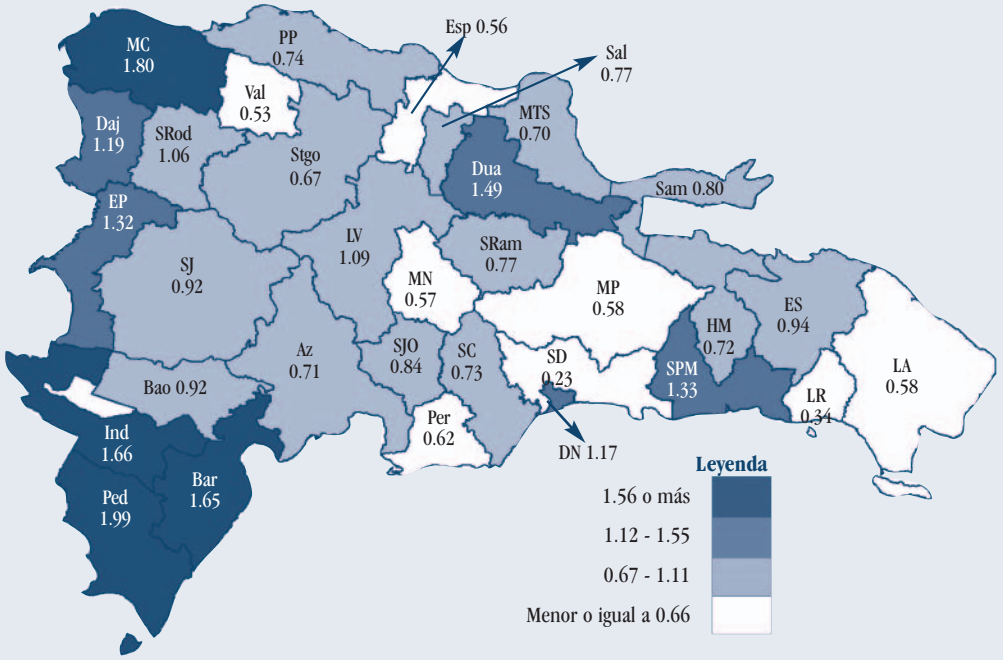
La situación del Distrito Nacional

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

Mapa III.3 | Jueces por 10,000 habitantes, 2007



Fuente: ODH/PNUD en base a Suprema Corte de Justicia y ONE

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

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[30].

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

Hay un gran desequilibrio provincial en la cantidad de casos por jueces

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[31].

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[32].

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"[33].

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[34].

El empoderamiento implica no sólo disponer de leyes, sino que las personas se apropien de ellas

Sobre el primero, los obstáculos principales para acceder al sistema son:

a) Los altos costos de los procesos judiciales[35].

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

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 impunidades 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 empoderamiento 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 reuniones municipales y no hay diferencias en la presentación de peticiones (16.4% hombres y 15.3% mujeres).

Cuadro III.5 **¿Hasta que punto cree usted que los funcionarios hacen caso a lo que pide la gente en estas reuniones municipales?, 2006**

Respuestas	Si hicieron peticiones (%)	No hicieron peticiones (%)
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

¿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[36] (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"[37].

En la medida en que el nivel básico de gobierno es el ayuntamiento asentado en el municipio, la descentralización debe orientarse 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[38].

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**

Provincia	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.
Municipio	El territorio municipal es el espacio geográfico determinado por la ley de creación de municipios, dentro del cual el ayuntamiento ejerce sus atribuciones.
Distrito Municipal	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.
Sección	Demarcación inmediatamente inferior al distrito municipal. Su autoridad, el alcalde pedáneo, es nombrada por la sindicatura del ayuntamiento al que pertenece.
Paraje	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[39] 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^2.

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

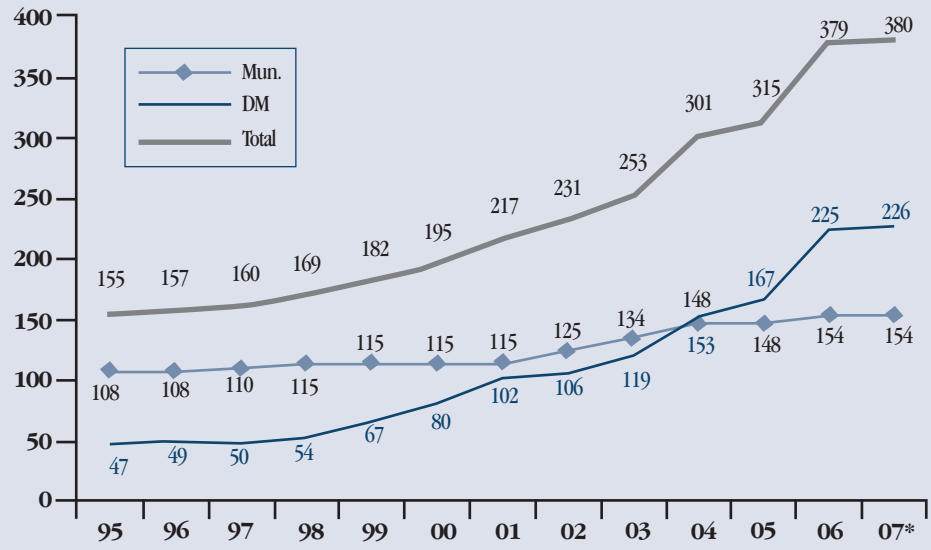
La población tiende a concentrarse en los municipios cabecera. Esto ocurre en 22 de los 32 municipios cabecera, donde reside más del 50% de los habitantes de cada provincia. En algunos casos, los municipios

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

Gráfico III.1 | **Municipios y distritos municipales, 1995-2007**



Fuente: Liga Municipal Dominicana

La Ley 176-07 hace más difícil la creación de municipios

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 km2 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[40].
- 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[41].

En conclusión, parece que con la nueva ley se le pone un freno a la creación desbocada 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[42]. 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.

El marco de competencias de los municipios databa de 1952 y era muy ambiguo

La práctica ha demostrado que las gestiones municipales exitosas[43] 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-

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.

La nueva Ley de Municipios establece que los ayuntamientos pueden ejercer competencias compartidas o coordinadas con las secretarías de Estado

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[44].

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[45] 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[46], 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[47].

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[48].

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[49]. 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 competencia 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 extensivas 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 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[50].

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"[51]. 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. La 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[52].

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.

El 57% de los usuarios del transporte público expresan su inconformidad con el servicio

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 cuentas de que el 57% de los usuarios del transporte público expresan su inconformidad con el servicio. Una empresa privada[53] 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[54].

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

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.

La motocicleta es el medio de transporte público más usado en las pequeñas y medianas ciudades, a pesar de ser inseguro, incómodo e ineficiente

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[55]. 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[56] 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-

Recuadro III. 6 | El Metro de Santo Domingo

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

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).

La nueva Ley de Municipios es una oportunidad, pero puede ser la fuente de una gran frustración

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 redefine 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[57]

Los aspectos económicos de la descentralización son muy relevantes y demandan

Cuadro III.8 | Competencias de los ayuntamientos según la Ley 176-07, título II, artículos 18-21

Competencias propias:

aquellas cuyo ejercicio le corresponde exclusivamente a los municipios.

a) Ordenamiento del tránsito de vehículos y personas en las vías urbanas y rurales.
b) Normar y gestionar el espacio público, tanto urbano como rural.
c) Prevención, extinción de incendios y financiación de los cuerpos de bomberos.
d) Ordenamiento del territorio, planeamiento urbano, gestión del suelo, ejecución y disciplina urbanística.
e) Normar y gestionar el mantenimiento y uso de las áreas verdes, parques y jardines.
f) Normar y gestionar la protección de la higiene y salubridad pública para garantizar el saneamiento ambiental.
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.
h) Preservación del patrimonio histórico y cultural del municipio.
i) Construcción y gestión de mataderos, mercados y ferias.
j) Construcción y gestión de cementerios y servicios funerarios.
k) Instalación del alumbrado público.
l) Limpieza vial.
m) Servicios de limpieza y ornato público, recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos.
n) Ordenar y reglamentar el transporte público urbano.
o) Promoción, fomento y desarrollo económico local.

Servicios mínimos obligatorios de los ayuntamientos:

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.

Competencias coordinadas o compartidas:

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.

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 envejecíentes.
b) Coordinación, gestión y financiación de la seguridad ciudadana y mantenimiento del orden público.
c) Coordinación y gestión de la prestación de los servicios de atención primaria de salud.
d) Promoción y fomento de la educación inicial, básica y capacitación técnico-vocacional, así como el mantenimiento de los locales escolares públicos.
e) Coordinación de la provisión de los servicios de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.
f) Promoción de la cultura, el deporte y la recreación.
g) Defensa civil, emergencias y previsión de desastres.
h) Promover la prevención de la violencia intrafamiliar y de género, así como de apoyo y protección de derechos humanos.
i) Desarrollo de políticas públicas focalizadas a mujeres jefas de hogar y madres solteras.
j) Promoción y fomento del turismo.

Competencias delegadas:

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.

Servicios mínimos de los distritos municipales:

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.

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 transfiriera 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

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%
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

Recuadro III. 7 La transferencia de fondos de la Nación a los municipios

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 restrición 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[58] 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[59].

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[60].

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			
Mínino 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

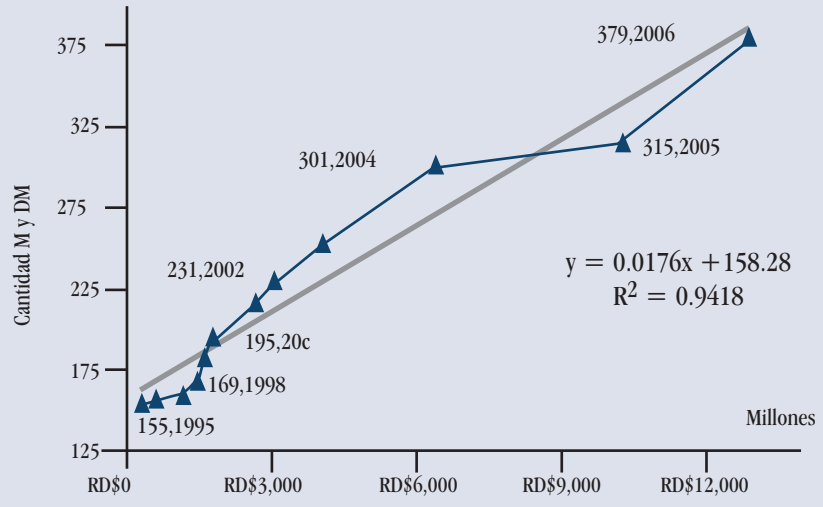
lita el régimen municipal por la proliferación de entidades sin las capacidades adecuadas.

¿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 encuestadas consideraban que "debe asignarse más obligaciones y recursos a los ayuntamientos"[61] 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[62].

Gráfico III.2 **Transferencias del gobierno (Ley 166-03) y cantidad de municipios y distritos municipales**



Fuente: ODH/PNUD con información de la LMD

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).

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, remedición 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[63], 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 domínico-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.

Las fuentes de ingresos propios en los municipios son pírricas, concentradas y obsoletas

¿Qué propone la nueva Ley de Municipios?

La Ley 176-07 establece diez[64] 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[65]. También se establece la colaboración entre la Administración Tributaria

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.

El desarrollo municipal necesita recursos y estos tienen que estar debidamente fiscalizados por la población y la administración central

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 podemos 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.

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[66] y el 40% para gastos de 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[67].

Este informe ha hecho un esfuerzo por ordenar los gastos de los municipios y distritos municipales por objeto de gasto, según lo define la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES)[68] (Anexo III.16), utilizando para ello los registros de la Controlaría General de la República de 277 municipios y distritos municipales para el período 2002-2004.

Cuadro III. 14 **Estructura del gasto total de 277 municipios y distritos municipales, 2002-2004 (valores ponderados)**

Concepto	Total
Servircios personales	38%
Servircios 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

De acuerdo con la reagrupación realizada, la media ponderada de los gastos en servicios personales[69] fue de 38% del gasto total, seguidos de los servicios no personales[70] 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	

Cuadro III.16	Participación del empleo[a] en los ayuntamientos[b] 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%
Coeficiente de variación	96.42%

a Incluye los cargos nombrados, nominales, jornaleros, igualados, técnicas, total.
b Para 213 municipios y no incluye al Distrito Nacional.
Fuente: ODH en base a la Contraloría General de la República

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[71] 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 crecimiento 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[72](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?

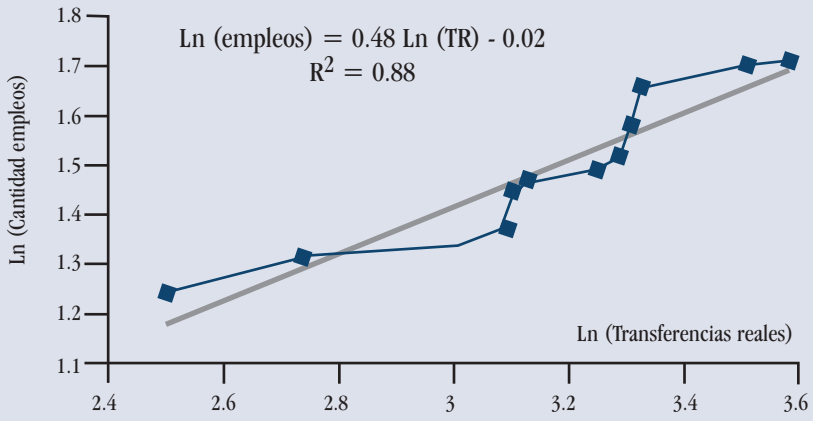
El artículo 11 de la Ley 166-03 estableció que los ayuntamientos debían enviar un informe trimestral a la Contraloría General de la República, a la Cámara de Cuentas y a la Liga Municipal Dominicana (LMD) donde justificaran las cuantías y finalidades a que se hayan destinado los recursos obtenidos.

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[73], 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[74] mediante concurso público

Por otra parte, la Ley de los Municipios

Gráfico III.3 **Las transferencias reales del gobierno (Ley 166-03) y del empleo en los municipios**



Fuente: ODH/PNUD

determina igualmente[75] que la fiscalización corresponde a la Cámara de Cuentas y a la Contraloría General de la República, pero va más allá al establecer[76] el "control de la comunidad" mediante la auditoría social por parte de los munícipes 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.

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%.

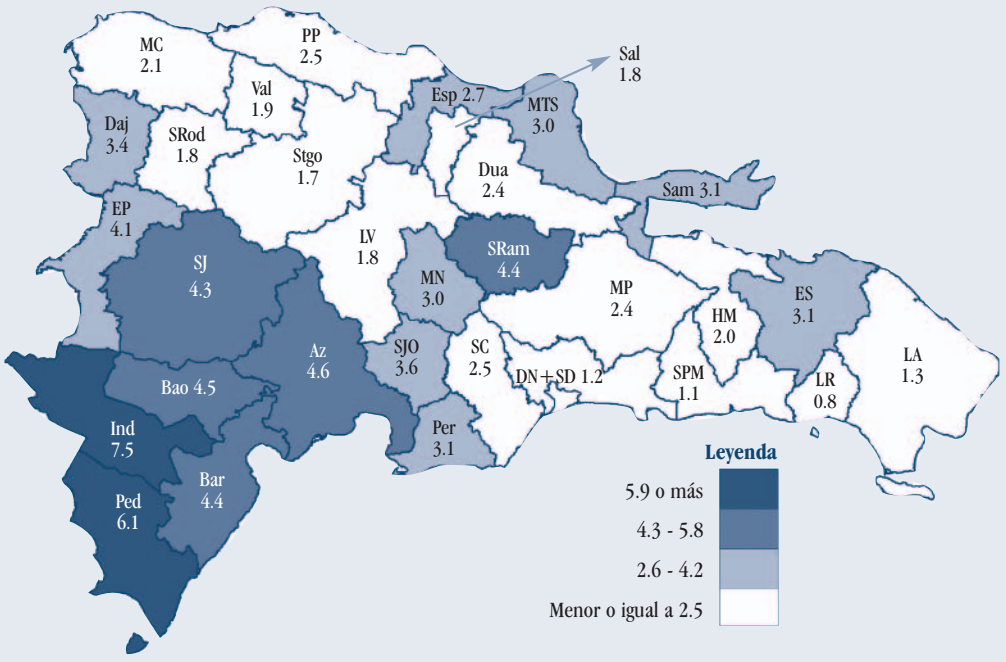
La calidad de las estadísticas municipales es muy deficiente

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



Nota: La información para el Distrito Nacional no está disponible.
Fuente: ODH/PNUD en base a Contraloría General de la República y BCRD

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"[77]. 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 nombrar o destituir a los y las funcionarios y empleados del ayuntamiento, de conformidad con la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa vigente"[78].

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[79], 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).

El personal de los ayuntamientos es masculino, de edad madura, con baja formación, trabaja por cuatro años y recibe un salario promedio bajo

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[80]. 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,

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[a]	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[b]	298	100.0%	
Media			33,701
Mediana			30,000

a Incluye el valor del límite superior.
b 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[81]. 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 [82] y la mitad de ellos ganaba menos de 30,000 pesos [83]. 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[84] 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 ingresos 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 [85]

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 cuerpo 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[86], 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 ha 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 Valdesia.
- 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[87] 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[88].

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[89].

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.

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

El principal vínculo del gobierno central con los ayuntamientos es a través de la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD)

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[90].

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 ayuntamientos con la Liga Municipal Dominicana (LMD) en su nuevo carácter de órgano asesor.
- Los organismos e instituciones del Estado prestarán una colaboración especial[91] 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 reglamentaciones 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[a] 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[b], 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.

Asociación de Municipios y Distritos Costeros
Agrupa 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, Licey 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, Licey 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.

Notas
a Asociación suiza para la cooperación internacional.
b http://www.helvetas.org.do/aroma.html. consultada el 11 de agosto de 2007.

sejos de Desarrollo Provinciales, creados por Decreto en 1996[92], como órganos deliberativos que apoyan la planificación del desarrollo y de programación de la inversión pública, coherente con las demandas de participación de la población en el territorio y las provincias. El reglamento, establecido por decreto[93], determinó que los con-

sejos buscarían promover la participación de organizaciones funcionales[94] y territoriales[95].

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).

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)

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[96], 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[97].

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[98].

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[99], 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.

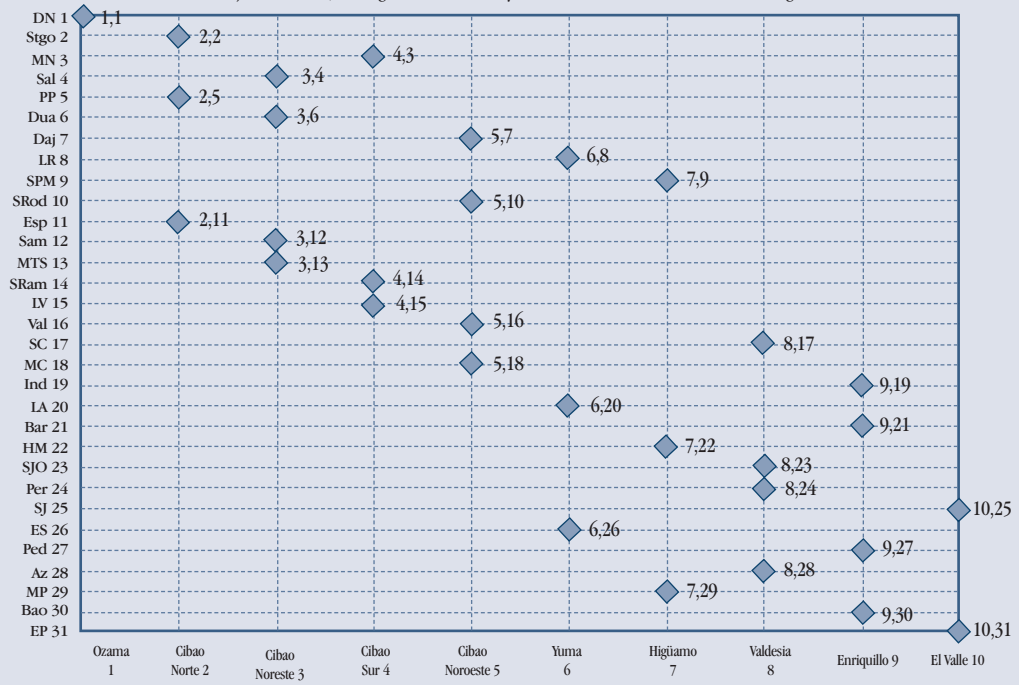
Homogeneidad de las regiones

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



Fuente: ODH/PNUD

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 individual 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 comunicad 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 iniciado 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[a].

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[b]:

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[c]. 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, inclusivo 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

a http://pesantiago.org. Página consultada el 25 de julio de 2007.

b Plan Estratégico de Santiago 2010.

c 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[a].

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.

[a] 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[100] y éste es un prerrequisito para la aprobación anual del presupuesto[101]. 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[102]. 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), Yaguate, 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[103].

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 empoderamiento 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 [1], 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.

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.

La educación es un proceso de creación de libertades

Propósitos de lo social [2]

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"[3].

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 vulnerabilidades 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.

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.

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[4].

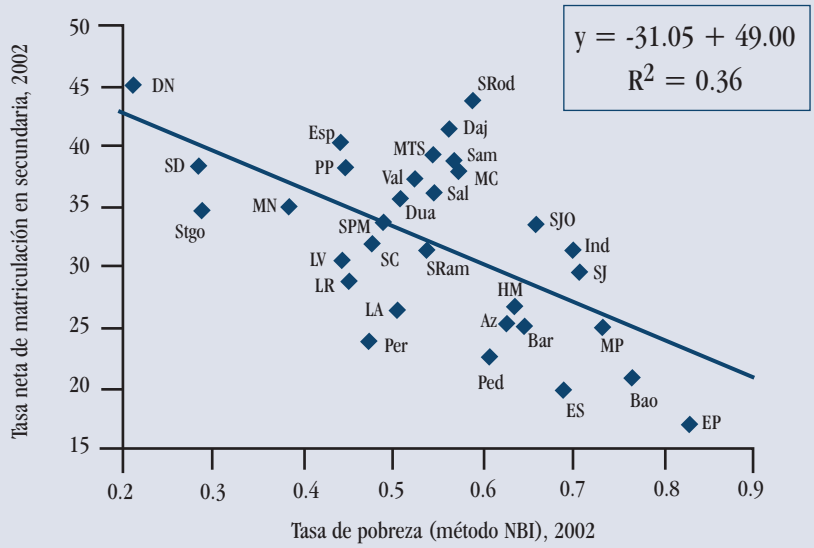
En esta perspectiva, el Estado es el garante del acceso a la oportunidad de tener educación. Esa responsabilidad la puede ejercer en su función de proveedor directo o regulando al sector privado, pero garantizando el acceso de la población. En ambas funciones el Estado dominicano ha sido deficiente.

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[5]. 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[6], 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 empíricamente 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 disfrutan 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).

Gráfico IV.1 **Tasa de pobreza vs. tasa neta de matriculación en secundaria, 2002**



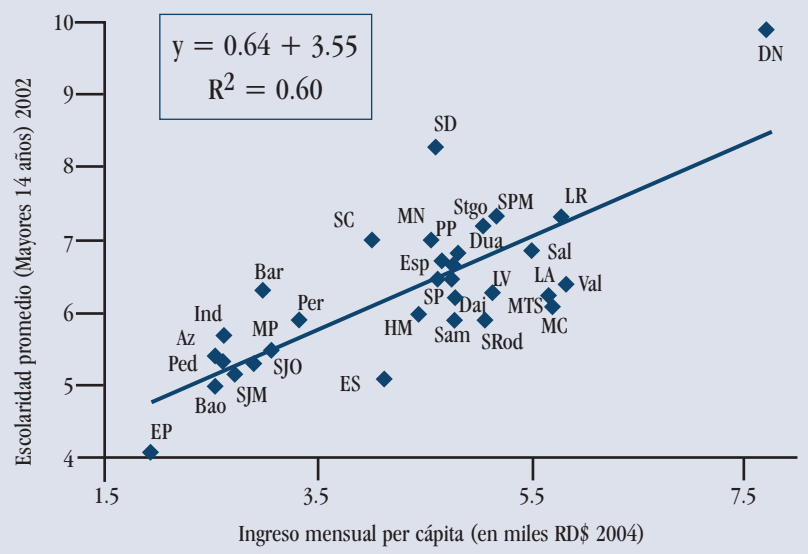
Fuente: ODH/PNUD en base a SEE y FPobreSig

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**

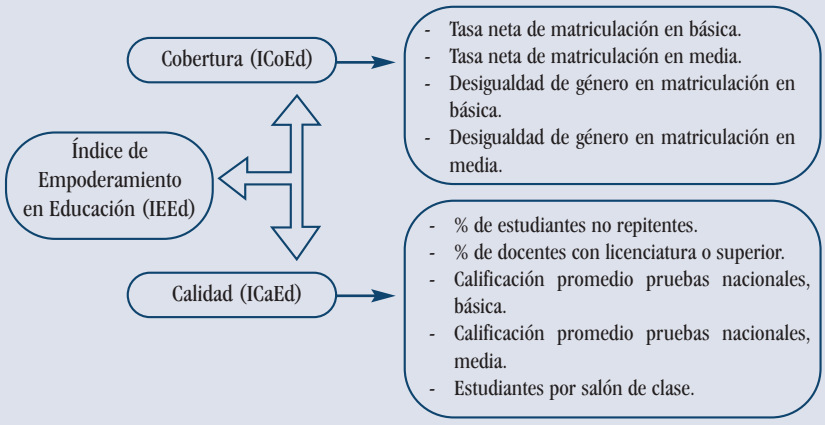


Fuente: ODH/PNUD en base a FPobreSig y Banco Mundial y BID.

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 convertir los recursos disponibles en mayores logros y realizaciones en la vida.

Diagrama IV.1 | **Índice de Empoderamiento en Educación (IEEd)**



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:

a) La tasa neta de matriculación en la educación básica.

b) La tasa neta de matriculación en la educación media.

c) El valor absoluto de la desviación para la igualdad[7] por sexo de las personas matriculadas en básica.

d) 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 (ICalEd)[8] se combinaron cuatro indicadores:

a) El porcentaje de estudiantes que pasan de curso sin repetirlo (no repitentes).

b) El porcentaje de docentes con grado de licenciatura o superior.

c) La calificación promedio obtenida en las pruebas nacionales del nivel básico y del nivel medio.

d) La cantidad de estudiantes por salón de clase.

El primero es un indicador tradicional

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[9] 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).

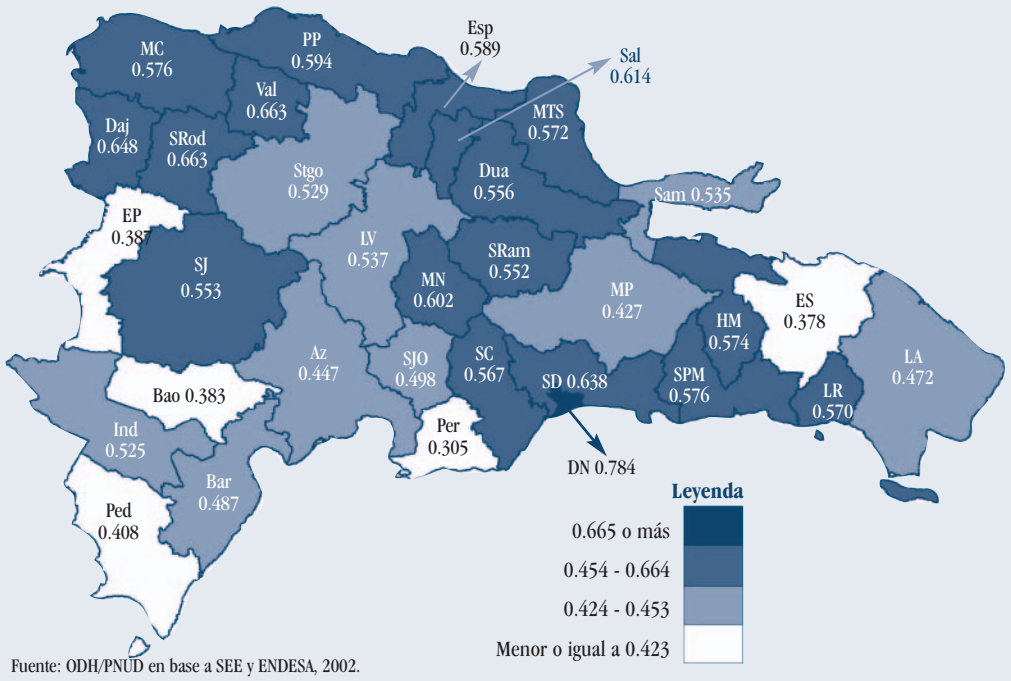
2) El empoderamiento educativo está vinculado positivamente con la salud, con el empoderamiento económico y con el empoderamiento en tecnologías de la información y la comunicación, y tiene una relación inversa con el nivel de pobreza y con las privaciones. Estas relaciones se dan en diversos niveles 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[10]. 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):

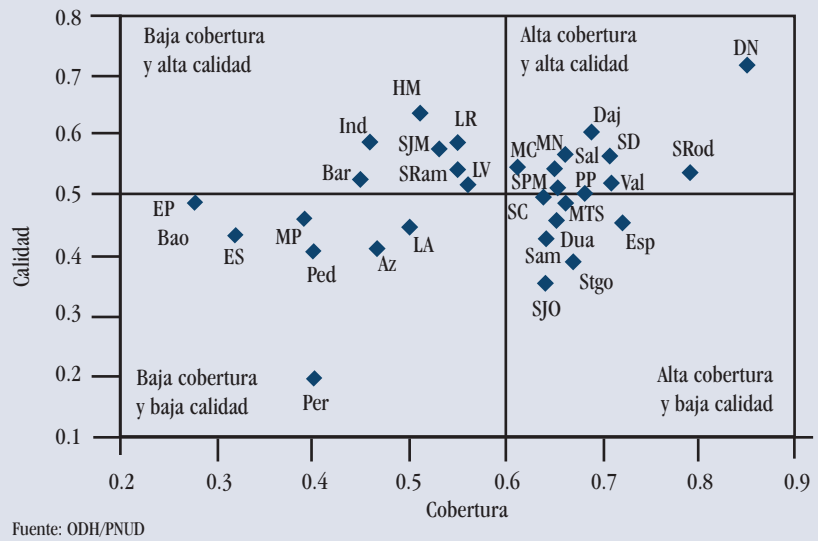
La educación tiene valor como fin y como medio

Mapa IV.1 | Índice de Empoderamiento en Educación (IEEd), por provincia



Fuente: ODH/PNUD en base a SEE y ENDESA, 2002.

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[11], 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 2002		Tasa neta de asistencia en 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	#	#
Alto																							
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
MN	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
Medio/Alto																							
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
LV	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
Stgo	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
Medio/Bajo																							
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
Bajo																							
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
Nacional	**85.6**		**34.5**		**1.43**		**5.2**		**94.7**		**56.8**						**26.7**						
D.I.[a]	**4.0**		**22.5**		**51.3**		**32.9**		**2.2**		**18.6**		**5.1**		**5.2**		**15.5**		**25.2**		**18.5**		
Amplitud[b]	**17.3**		**89.4**		**225.7**		**187.1**		**9.2**		**82.3**		**22.3**		**23.7**		**59.5**		**102.2**		**103.7**		

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

- Las diferencias interprovinciales[12] por sexo y el rango de variación[13] 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.

La política educativa dominicana ha estado desproporcionadamente concentrada en la expansión de la cobertura y ha descuidado los aspectos de calidad y eficiencia

No hay mucha diferencia entre el porcentaje de estudiantes que no son repitientes a nivel provincial[14].

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[15]. 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[16].

Cobertura y sexo

En 2006, la tasa neta de matriculación de los niños y niñas de todo el país en básica[17] 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[18]. 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%), mientra 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 matriculación 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[19].

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[20], ya que la pobreza y el analfabetismo[21] acentúan esta situación[22].

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).

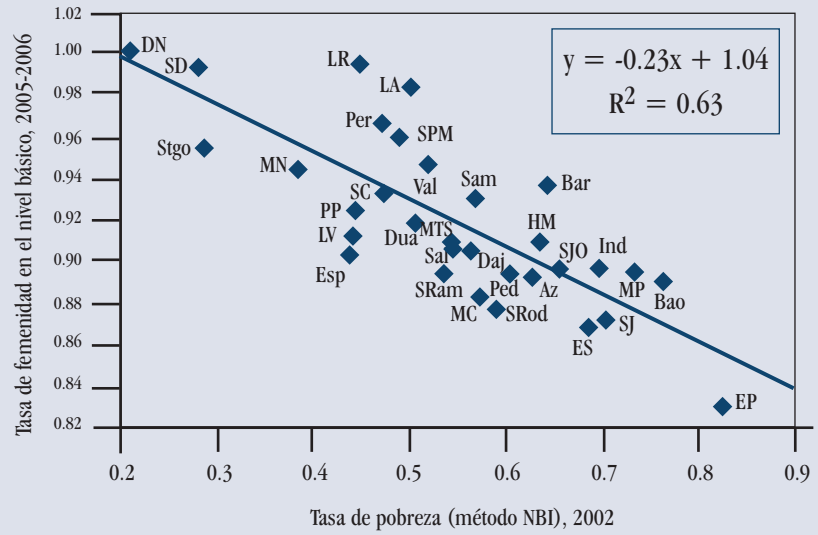
Hay más homogeneidad interprovincial en calidad que en cobertura educativa

Una disgresión 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 IEEd 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 IEEd 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 IEEd compara la

Gráfico IV.4 **Tasa de pobreza vs tasa de femenidad de matriculadas en el nivel básico, 2002 / 2005 - 2006**



Fuente: ODH/PNUD en base a SEE y FPobreSig

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 IEEd 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[23]. 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 el 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[24], 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[25] (Anexo IV.5).

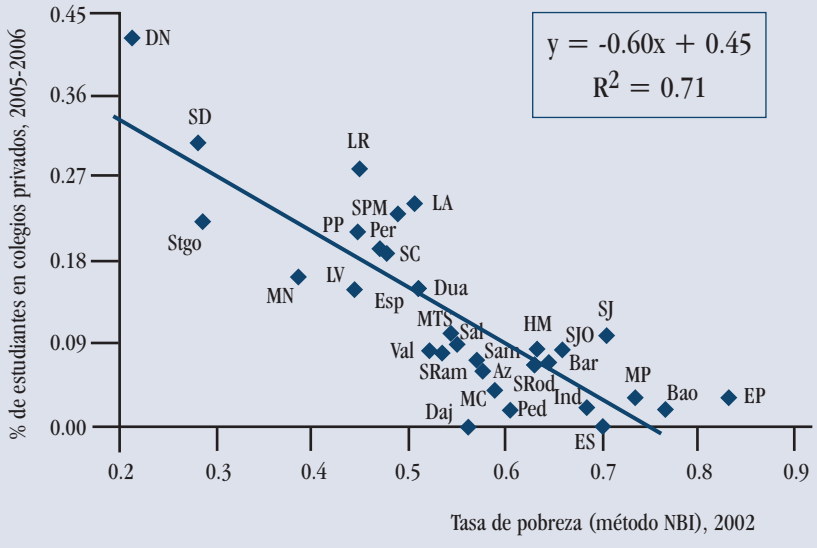
La reforma educativa que se ha venido implementado en los últimos 15 años no ha logrado que los estudiantes aprendan los fundamentos de las áreas básicas del saber en los niveles que demanda la transformación de la sociedad dominicana. Tampoco ha logrado que desarrollen la capacidad de aprendizaje, ni 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[26].

Cuadro IV.2 | Matrícula por nivel y sector, 2005-2006

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

Gráfico IV.5 | Tasa de pobreza y % de estudiantes en colegios privados, 2002 / 2005-2006



Fuente: ODH/PNUD en base a SEE y FPobreSig

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[27], 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 promedio nacional es de 2.07 escuelas públicas por cada plantel físico

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[28] .

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[29]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.

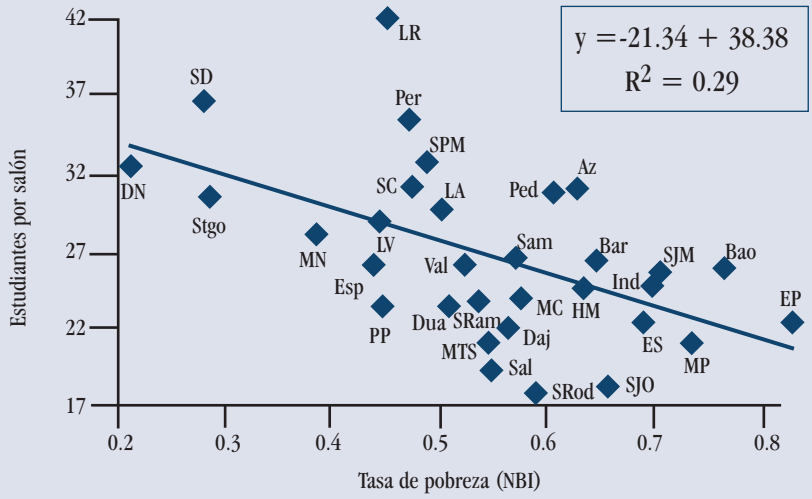
5) En las escuelas del sector público, las provincias más pobres tienen menos estudiantes por aula (Gráfico IV.6). Una causa es que la pobreza ha fomentado la emigración de la población hacia provincias menos pobres, dejando las aulas más despobladas, así como también ha promovido una mayor deserción 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[30].

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

Gráfico IV.6 **Relación entre nivel de pobreza (NBI) y estudiantes por aula en sector público**



Fuente: ODH/PNUD en base a SEE y Banco Mundial y PNUD 2005

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[31]. 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[32]. 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.

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

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-

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.

El 57% de los docentes tiene un grado académico de licenciatura o superior

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

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	LV, SJM, EP, Esp, LR, SC, SD, SRod, Bar, Az, ES, Pedern, Stgo, Val, Sal, SPM, MP	Bar, SC, LV, SPM, LA, Sam, Daj, Sram, Bao, MP, Val, SRod, ES, Az, MN, PP, MC, Sal, MTS, SJO	MN, DN, LV, 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[33]. 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[34].

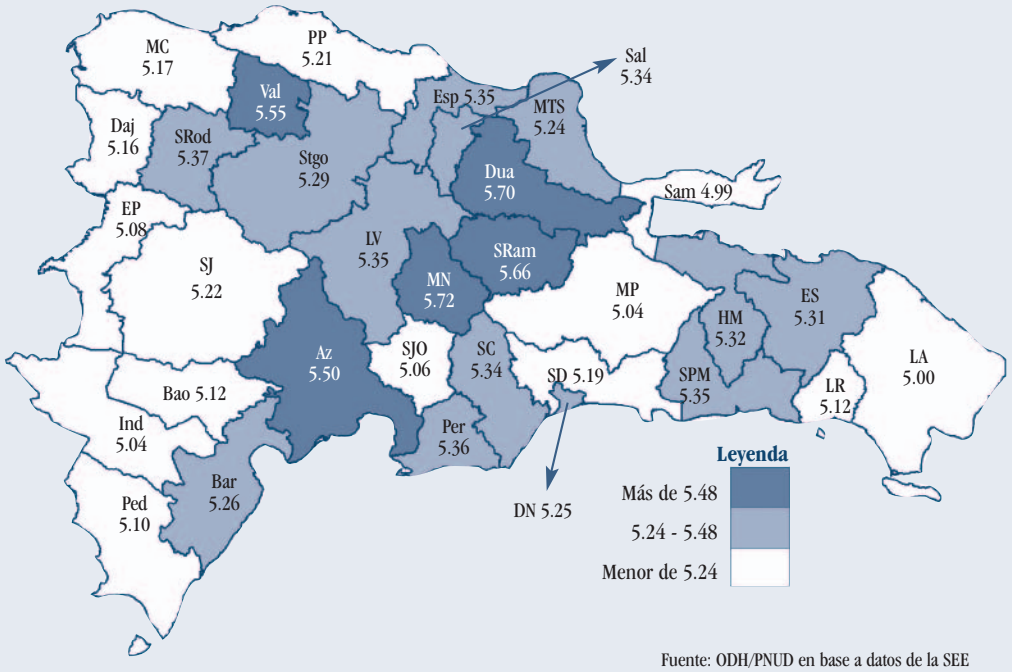
La mitad del profesorado tiene un grado de licenciatura, cerca de la cuarta parte tiene el título de profesorado o técnico, el 6% son maestros normales, el 8%, estudiantes de Pedagogía, y más del 6% tienen postgrado, maestría o doctorado (Cuadro IV.4). Las diferencias interprovinciales de los docentes 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



Fuente: ODH/PNUD en base a datos de la SEE

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[35]. 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[36]. 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[37]. 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 bachillerato 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.

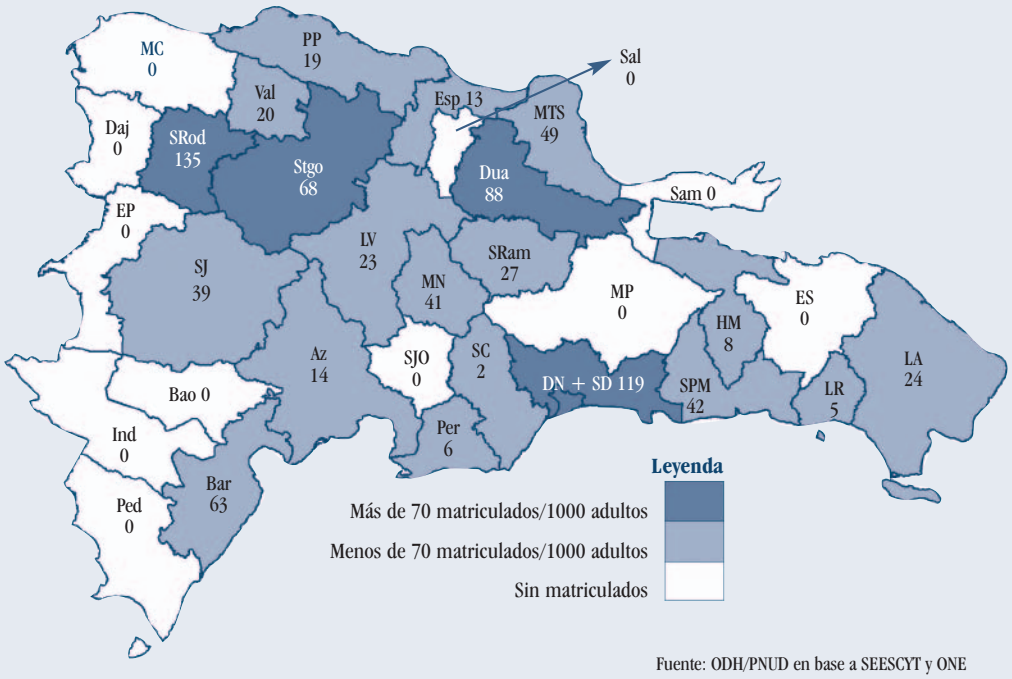
¿Qué estudian?

En el año 2005, el 80% de los egresados provino sólo de seis carreras, donde Educación (31%) aportó casi un tercio de los egre-

Recuadro IV.3 Participación de las mujeres en la educación superior

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



Fuente: ODH/PNUD en base a SEESCYT y ONE

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.

El sistema educativo en República Dominicana opera bajo una estructura altamente centralizada

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 disociarse 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 educación 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[38] y de servicio sanitario[39], 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.

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 diarréicas 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 diarréicas 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.

Ver los anexos: IV.15, IV.16, IV.17

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.

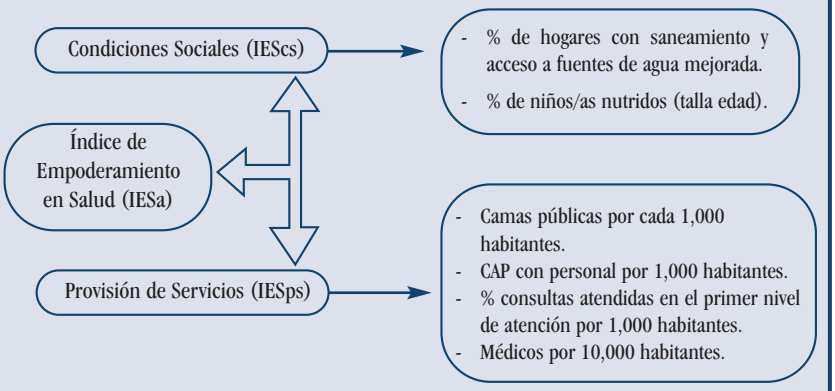
El nivel de nutrición en los primeros años de edad tiene una incidencia determinante en la capacidad de las personas de tener una vida saludable, así como en su desarrollo intelectual posterior (Recuadro IV.8).

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

Diagrama IV.2 | Índice de Empoderamiento en Salud (IESa)

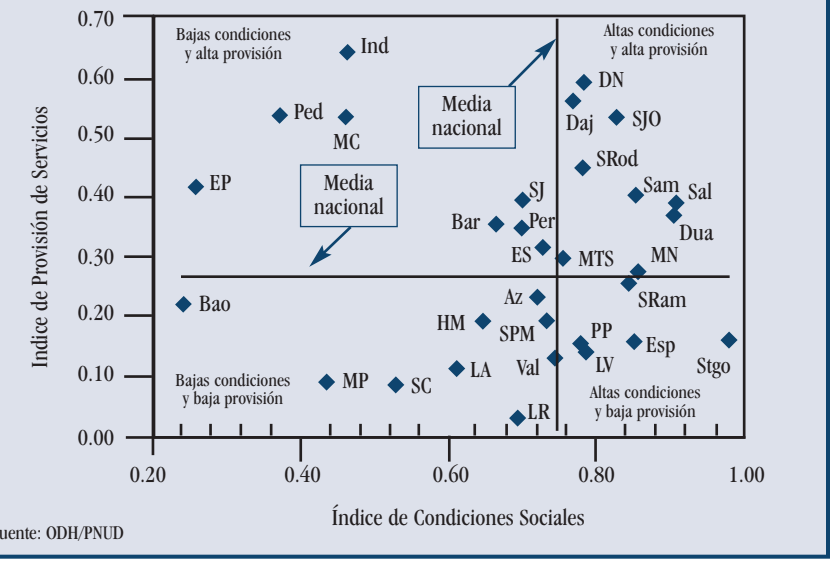


Bahoruco, Elías Piña y Pedernales aparecen con las peores condiciones.

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).

Gráfico IV.7 | Relación entre condiciones sociales y provisión de servicios



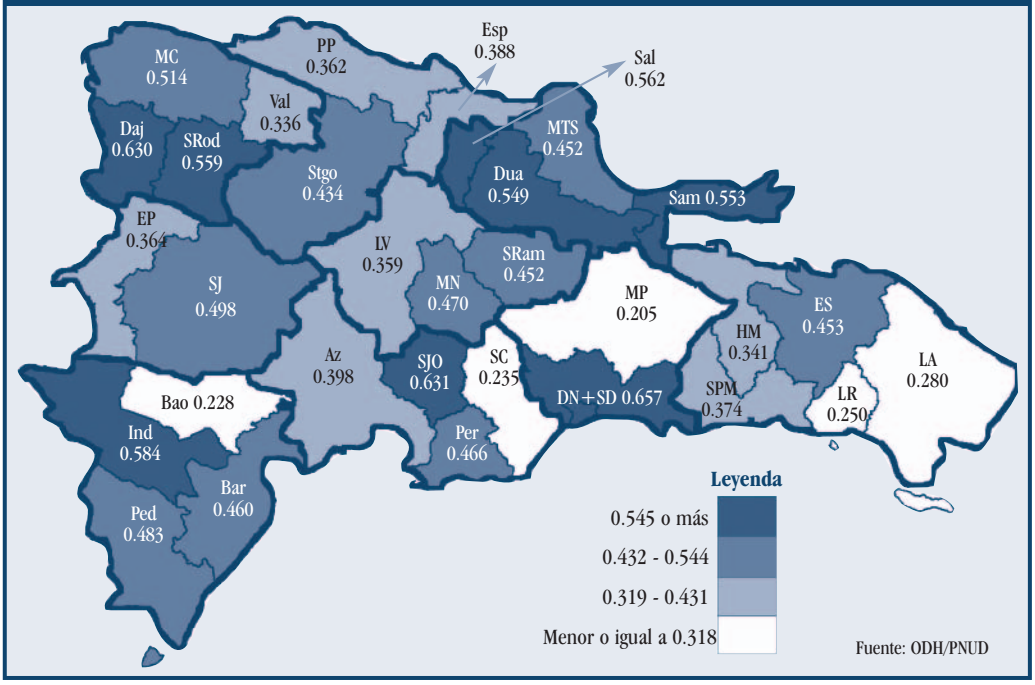
Fuente: ODH/PNUD

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 pesonal por 1,000 habitantes (2002-2004)		Consultas antendidas 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	#
Alto																		
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
Medio/Alto																		
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
Stgo	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
Medio/Alto																		
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
Bajo																		
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
Nacional	**85.3**		**91.1**		**0.756**		**1.41**		**13.3**		**0.09**		**291**		**0.265**		**0.429**	
D.I.[a]	**13.1**		**3.07**		**26.5**		**38.7**		**62.096**		**50.494**		**63.28**		**54.1**		**27.9**	
Amplitud[b]	**61.8**		**11.9**		**106.7**		**145.58**		**365.52**		**211.64**		**249.12**		**200.1**		**103.6**	

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 tiene 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, al 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[40], 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[41]. Además, el 70.8% del gasto es directo, no programado a través de alguna forma de aseguramiento[42].

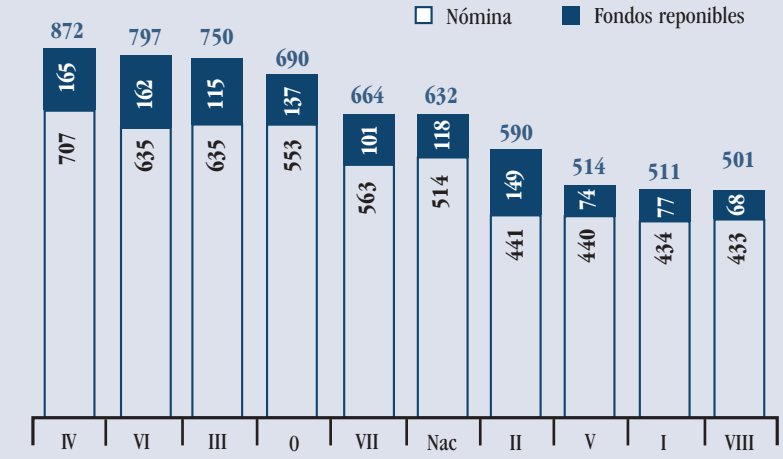
El 50% del gasto público en salud se dedica a la atención a las personas, mientras solamente el 14% se dedica a salud colectiva y el 3.5% a las acciones de rectoría (Anexo IV.20).

Esta estructura de gasto en salud privada y pública afecta principalmente a las familias más pobres[43], 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[44].

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.

Gráfico IV.8 **Gasto total descentralizado en salud per cápita por región, 2005**



Fuente: ODH/PNUD en base a SESPAS 2005

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[45]. 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[46].

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.

La estructura del gasto en salud refleja un modelo que aún está lejos del concepto de producción social de la salud

Red pública

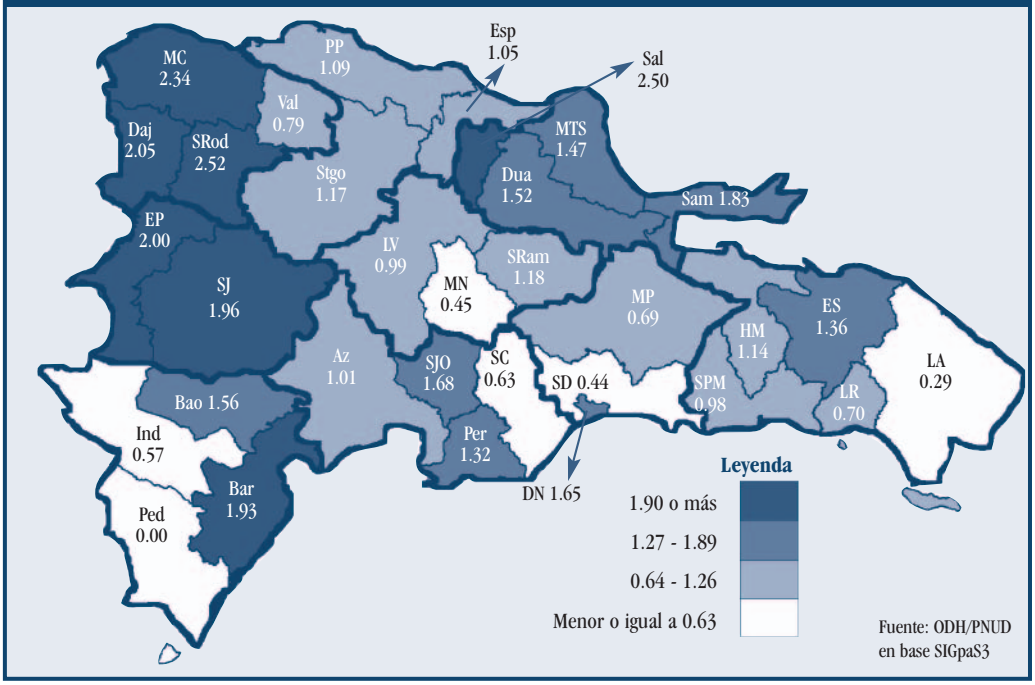
Los principales hospitales especializados están en la ciudad de Santo Domingo (Anexo IV.21). En todas las regiones hay una red de hospitales regionales, provinciales y municipales, centros y subcentros de atención primaria en ciudades menores y barrios urbanos, así como clínicas rurales.

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-

Mapa IV.5 | Camas hospitalarias públicas por 1,000 habitantes, 2004



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 equitativa, se debe resaltar que el número de boticas populares por 10,000 habitantes es bajo para abastecer a la población objetivo.

Cuadro IV. 7 | Cantidad de establecimientos hospitalarios y camas por habitante, 2004

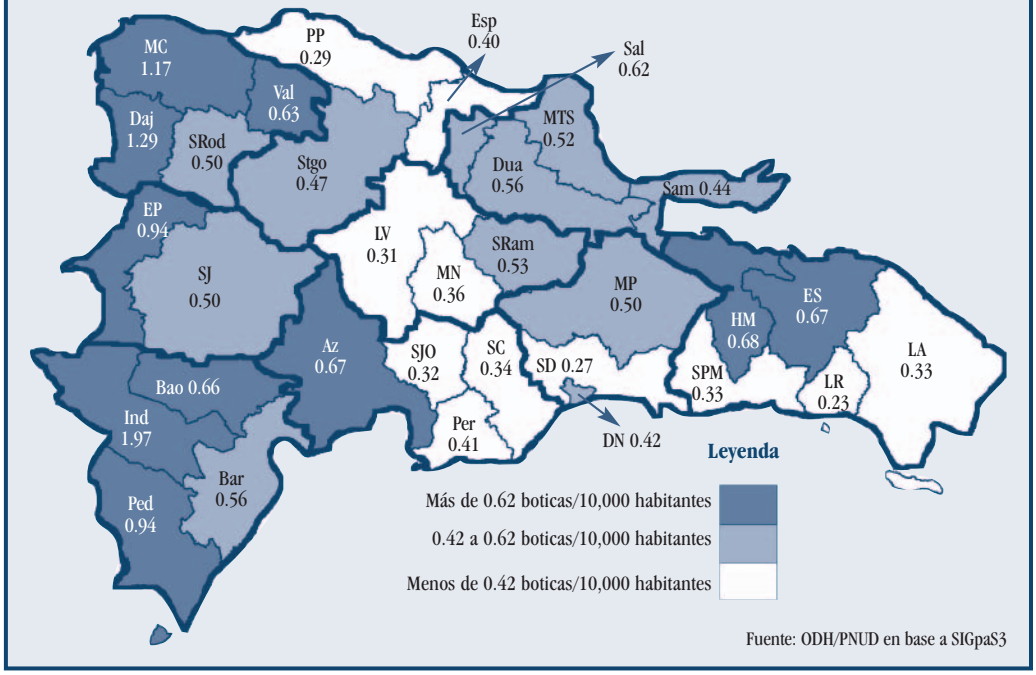
Indicadores	Establecimientos hospitalarios públicos por cada 10,000 habitantes	Camas por cada 1,000 habitantes
Nacional	1.2987	1.0636
Media simple	1.5086	1.2769
Mínimo	0.6712	0.0000
Menos de 25% provincias	1.0427	0.7674
Mediana	1.4281	1.1755
Menos de 75% provincias	2.0414	1.7198
Máximo	2.7399	2.5156

Fuente: ODH/PNUD con información en base a SESPAS

Red privada

La distribución geográfica de la red privada de salud está en función de su rentabilidad. Cifras preliminares y aún incompletas

Mapa IV.6 | Número de boticas PROMESE / 10,000 habitantes, 2005



Fuente: ODH/PNUD en base a SIGpaS3

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 asi.

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 Reforzamiento del Sistema de Salud de la República Dominicana (PROSISA) en 2004; es decir, un 4%[47].

La calidad de los servicios prestados por establecimientos privados de salud no está debidamente controlada por la SESPAS

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[48].

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[49].

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 SESPAS 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"[50] 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[51].

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.

A los médicos se les paga un incentivo por distancia del Distrito Nacional

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[52], ésta sigue siendo una de la 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[53].

Las áreas de la salud siguen siendo una carrera feminizada, como se observa en el

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 - Valdesia	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[54] 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[55] "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%"[56]. 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 SESPAS y en coordinación con la Secretaría de Estado de Educación Superior Ciencias y Tecnología (SEESCYT).

Cuadro IV.9 Estudiantes matriculados/as en carreras del área de la salud, por sexo y carrera, 2005[a]

Carrera	Total	Sexo			% Mujeres / Total
		NE[b]	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

[a] No incluye estudiantes de diplomado

[b] NE no especificados

Producción y productividad de los servicios de salud

Una vez analizados los recursos físicos y humanos con que cuenta cada región, vere-

mos ahora cómo se utilizan en función de las necesidades de la salud de la población a la que deben a 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%[57].
- 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[a]	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%

[a] 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[a]

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.

[a]Las siguientes categorías incluyen:
Médico: Médico Residente, Médico Asistente (Médico General -AP-), Médico Ayudante Especialista y Médico Ayundante no Especialista
Médico Especialista: Psicólogo, Odontólogo, Epidiemólogo 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"[58].

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[59]

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[60] (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

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[61].

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[62]:

- 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[63] y el reglamento de provisión de las redes de los servicios públicos de salud[64]. Posteriormente se les unirían el Reglamento[65] de recursos humanos del Sistema Nacional de Salud[66].

Desconcentrar o descentralizar funciones sin desarrollar las capacidades correspondientes podría traducirse en una seria amenaza

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[67].

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[68].

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[69].

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[70].

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[71]. 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[72]. 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 traspasa 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,

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.

Una reforma sectorial de salud debe ser amparada en una reforma estructural del Estado

- ***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[73] 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.

El debate entre la universalidad y la focalización es un anacronismo. La universalidad y focalización deben operar de forma complementaria

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[74]. 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-

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 habilitan para comenzar a demandar derechos y no favores al Estado

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[75]. 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.

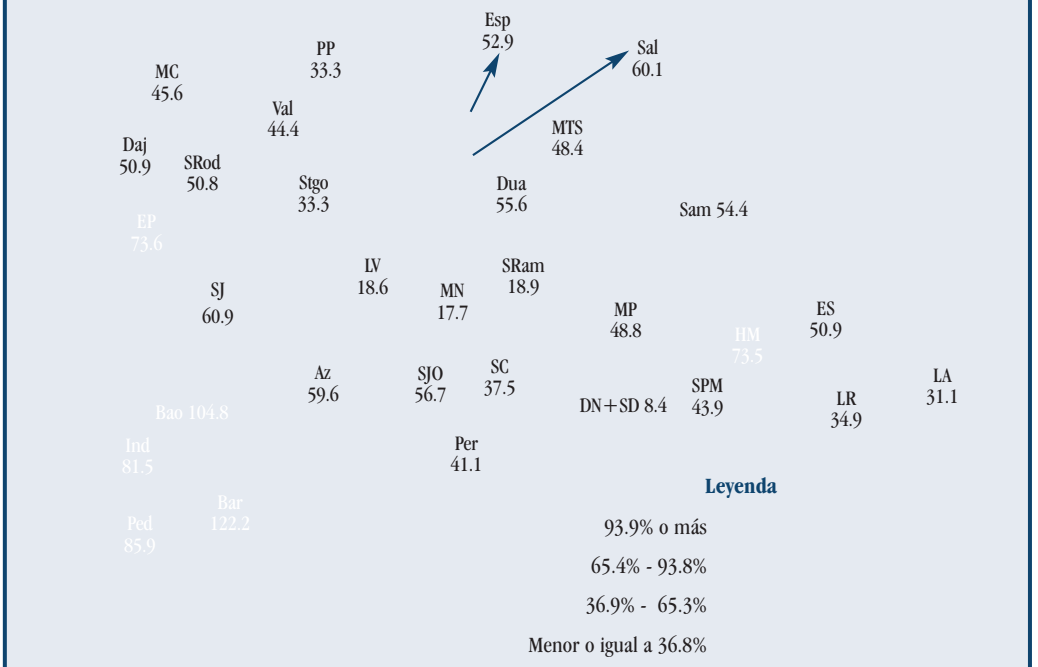
Después de la aprobación de la Ley se registró un deterioro de las condiciones del mercado de trabajo: no sólo el salario real ha caído sin recuperarse (Anexo IV.25 y Anexo IV.28), sino que el empleo en el sector formal de la economía tampoco ha mejorado durante el proceso de recuperación económica posterior 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 recae, 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**



Fuente: ODH/PNUD en base SENASA y SIUBEN

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 etario 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.

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), supervisados 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[56]. 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[57].

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

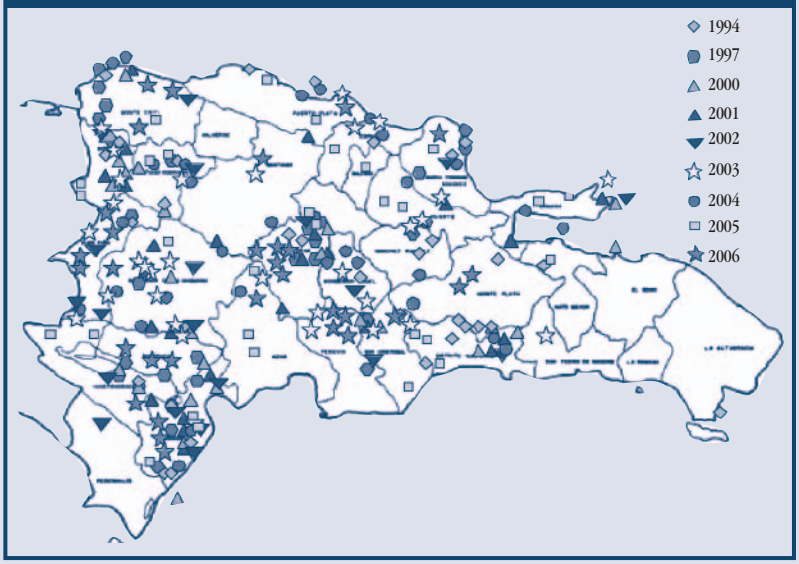
Recuadro VI.8 | El Programa de Pequeños Subsidios (PPS)

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 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.

Mapa de Proyectos apoyados por el PPS/FMAM, 1994-2006



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 ejecutantes, 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.

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 sostenibilemente, 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 República 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 ferroníquel) 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

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[58]

El riesgo es una construcción social, dinámica y cambiante, diferenciada en términos territoriales y sociales; su expresión más nítida es en el nivel microsocial y territorial o local

El *riesgo*[59] 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*[60] 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*[61] 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*[62] 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 microsocial 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[63] 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[64].

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.

La gestión del riesgo no puede prescindir de la participación activa de los actores afectados

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[65] reducen las posibilidades de las personas y del país a desarrollarse, y

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 Intergovernamental Panel on Climate Change (IPCC)[66] 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[67] de pesos; de estos, el 40% corresponde a la pérdida de acervos, y el

39% a pérdidas de producción (mayormente agrícola)[68].

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.

Cuadro VI.13 **Daños y pérdidas sufridos por República Dominicana a causa de eventos meteorológicos recientes, en millones de dólares de 2004**

Evento	Fallecidos	Damnificados	Costo aproximado	% del PIB
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 Opraciones de Emergencias (2007) y Banco Central

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)[69]. 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 fallas 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

Cuadro VI.14 **Incidencia de terremotos en República Dominicana durante los pasados 100 años**

Fecha	Intensidad	Principales áreas afectadas
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

Dominicana de Mitigación de Desastres (ADMD)[70] reseñan que en la falla septentrional la tasa promedio de deformación debido a los movimientos tectónicos es de 6 a 12 mm/año[71]. 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.

Hay que fortalecer capacidades locales para que no se generen nuevos riesgos a desastres

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[72].

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

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].

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 Domini cana. [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. "¿Quienes 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 "Paraíso de Dios" viven un infierno por contaminación de plomo". Santo Domingo. República Dominicana. [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.pd]

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 cuidadanos y cuidadanas". Buenos Aires. Argentina.

————.2006. Revista latinoamericana de desarrollo humano. *Boletín No.23.* [http:/www.revistadesarrollohumano.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%C3%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.arssenasa.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.pd].

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 Develpoment, 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 Daugthers (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, Jefrey. 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].

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]

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]

————.2006b. "Informe general sobre estadísticas de educación superior 2004-2005". Santo Domingo. República Dominicana. [www.seescyt.gov.do]

Secretaría de Estado de Trabajo (SET).2006. "Estadísticas laborales 2005". *Boletín Nº 8.* Santo Domingo. República Dominicana. [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.go v.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]

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 Republica 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://w ww.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].

————.2004b. “Memoria y rendición de cuentas 2000-2004”. Santo Domingo. República Dominicana. [www.medioambiente.gov.do].

————.2004c. “Estadísticas ambientales de América Latina y el Caribe, caso República Dominicana”. Santo Domingo. República Dominicana. [www.medioambiente.gov.do].

————.2004d. “AtlasRde recursos Naturales”. Santo Domingo. República Dominicana. [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://un tats.un.org/unsd/envAccounting/seea.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 posibility of social choice”. Trinity College. Cambridge. Kingtom. [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 “Etica 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.ed gar-online.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].

Silié, Ruben. 2003. “La nueva inmigración haitiana”. FLACSO Santo Domingo. República Domi-

nicana. [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/ocational_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].

Sobrino, 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 Nº 1.* Santo Domingo. República Dominicana. [www.sipen.gov.do]

————.2007b. "Resumen estadístico provisional al 31 de julio de 2007". Santo Domingo. República Dominicana. [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]

SRK Consulting. 2001. "Pueblo Viejo integrated mine project, baseline environmentalanalysis 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 movilizados". 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].

————-.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 Jefrey 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].

————-. 2007. "Primera dispersión del seguro familiar de salud. 14 de septiembre 2007". Santo Domingo. República Dominicana. [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 geomorfológicos 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/PImeetings/lodupc.htm].

United States Agency for Internacional 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 institucional 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.

Univisión.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/da ta/climate/25/09/06.http://www.statistics.gov.uk/cci/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 Chihuhua 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].

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].

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). [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].

Banco Mundial (BM). [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].

Consejo Nacional de Población y Familia (CONAPOFA). [http://www.conapofa.gov.do/].

Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS). [www.cnss.gov.do].

Consejo Nacional de Asuntos Urbanos (CONAU). [www.dataurbana.gov.do/].

Consejo Nacional para la Reforma del Estado (CONARE). [www.reforma.gov.do].

Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD). [www.caasd.gov.do].

Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE). [www.cdeee.gov.do].

Consejo Estatal del Azúcar (CEA). [www.cea.gov.do].

Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (CEI-RD). [www.cedopex.gov. do].

Centro de Estudios Demográficos (CESDEM). [www.cesdem.com].

Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR). [www.ceur.net].

Centro de Investigaciones y Estudios Sociales (CIES). [www.cies.edu.ni/].

Comisión Nacional para la Sociedad de la Información y el Conocimiento (CNSIC). [www.cnsic.org.do/].

Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS). [www.cnss.gov.do].

Comisión Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE). [www.cnzfe.gov.do].

Consejo Nacional de Población y Familia (CONAPOFA). [www.conapofa.gov.do].

Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE). [www.reforma.gov.do].

Consejo Nacional de Asuntos Urbanos (CONAU). [www.dataurbana.gov.do].

Despacho de la Primera Dama (DEPRIDAM). [www.primeradama.gob.do/].

Dirección General de Impuestos Internos (DGII). [www.dgii.gov.do].

Dirección General de Epidemiología (DIGEPI). [http://www.sespasdigepi.gob.do/].

Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU). [www.fedomu.org.do/].

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). [http://www.flacso.org].

Fundación Global Democracia y Desarrollo (FUNGLODE). [www.funglode.org/].

Fondo Monetario Internacional (FMI). [www.imf.org]

Instituto Agrario Dominicano (IAD). [www.iad.gob.do/].

Instituto de Desarrollo de la Economía Asociativa (IDEAC). [www.ideac.org.do].

Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS). [www.idss.org.do].

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). [www.iica.int/]

Instituto Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (INAPA). [www.inapa.gob.do].

Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL). [www.indotel.gob.do/].

Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI). [www.indrhi.gov.do].

Instituto Tecnológico de Las Américas (ITLA). [www.itla.edu.do].

Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC). [http://www.intec.edu.do].

Internacional Telecommunication Union (ITU). [http://www.itu.intl].

Junta Central Electoral (JCE). [www.jce.do].

Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). [www.fao.org/index_es.htm].

Proyecto de Opinión Pública Latinoamericana (LAPOP). [http://lapop.ccp.ucr.ac.cr].

National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA). [www.noaa.gov].

Oficina de Desarrollo Humano (ODH). [http://odh.pnud.org.do].

Oficina Nacional de Estadística (ONE). [www.one.gov.do].

Organización Panamericana de la Salud (OPS). [www.ops.org.do/].

Organización Mundial de la Salud (OMS). [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].

Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN). [www.onaplan.gov.do].

Oficinas Provinciales de la Mujer (OPM). [www.mujer.gov.do].

Oficina Técnica de Transporte Terrestre (OTTT). [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].

Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). [www.preal.org].

Radio Luz. [http://www.radioluzimpacto.com].

Secretaría de Estado de Agricultura (SEA). [www.agricultura.gov.do]

Secretaría de Estado de Educación (SEE). [www.see.gov.do]

Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SEESCyT). [www.seescyt.gov.do].

Secretaria de Estado de Trabajo (SET). [www.set.gov.do].

Secretaría de Estado de Salud y Asistencial Social (SESPAS). [http://www.sespas.gov.do].

Secretariado Técnico de la Presidencia (STP). [ww.stp.gov.do/].

Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARN). [www.medioambiente.gov.do].

Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISARIL). [www.sisaril.gov.do].

Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD). [www.stp.gov.do/].

Secretaría de Estado de la Juventud (SEJ). [www.juventud.gov.do/].

Secretaría de Estado de la Mujer (SEM). [www.mujer.gov.do].

Seguro Nacional de Salud (SENASA). [http://www.arssenasa.gov.do/].

Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones (SEOPC). [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].

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). [ww.unicef.org].

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). [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]

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]

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].

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

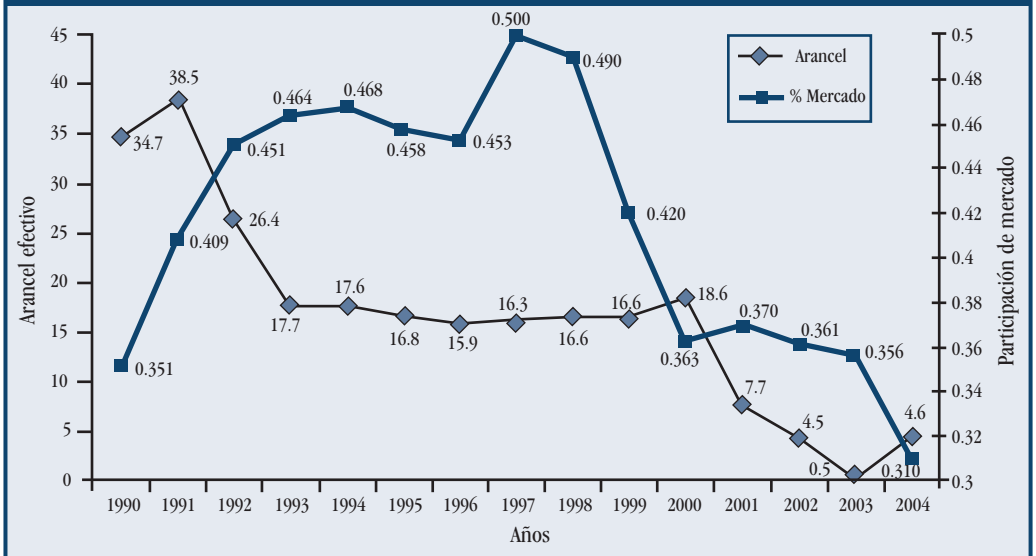
Fuente: ODH/PNUD en base a CEPAL

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



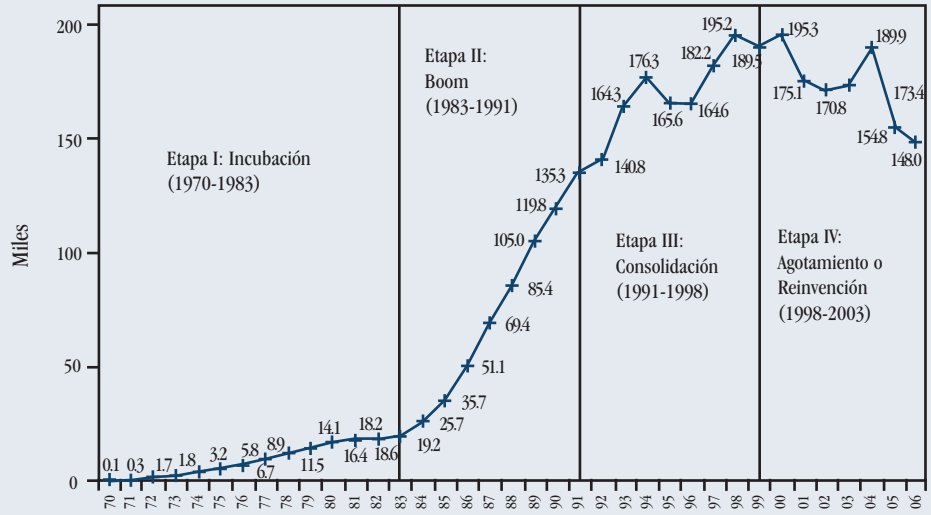
Fuente: ODH/PNUD en base a CEPAL

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 EEUU (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

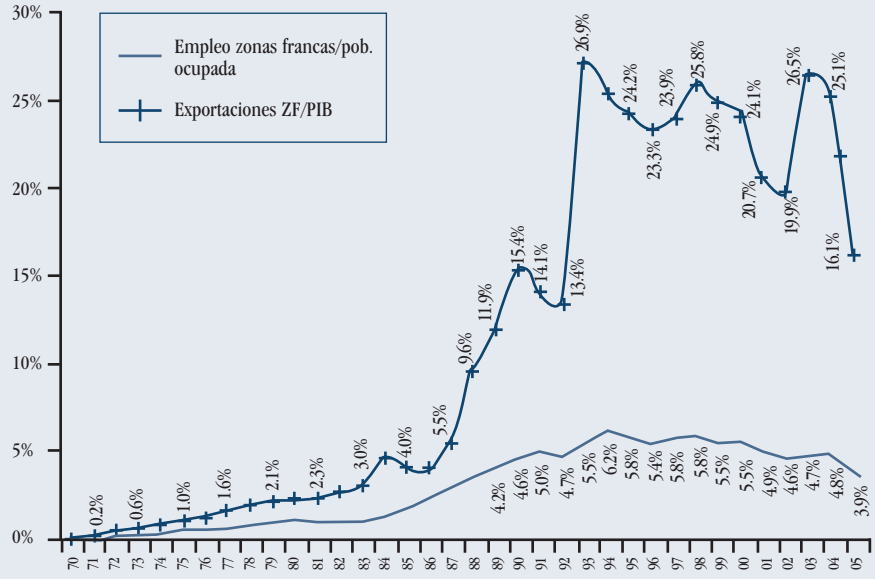
Fuente: ODH en base a Banco Central de República Dominicana y U.S. Department of Labor. Bureau of Labor Statistics

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

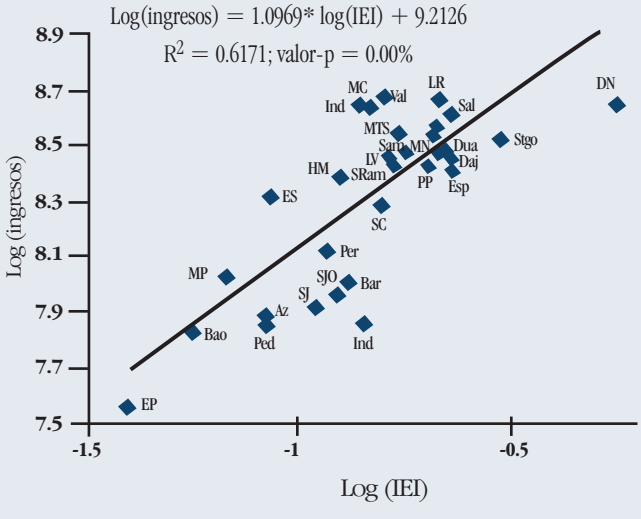
Fuente: Oficina Nacional de Estadística. www.one.gob.do

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

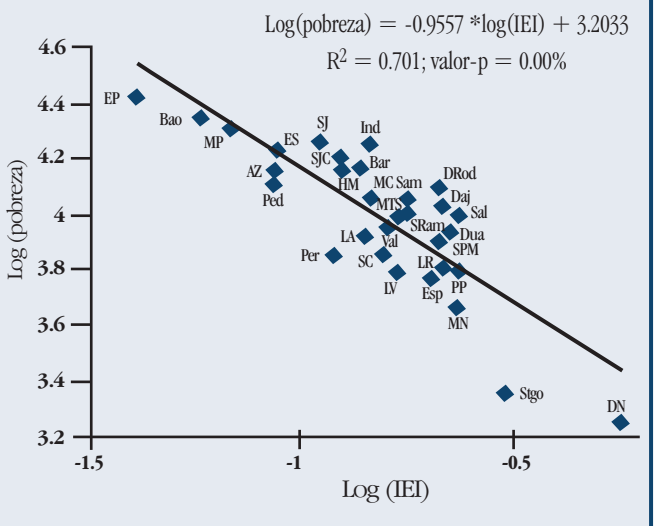
Fuente: ODH/PNUD

Anexo I.9 Ingresos per cápita vs Índice de Empoderamiento Individual (IEI) (expresados como logaritmos)



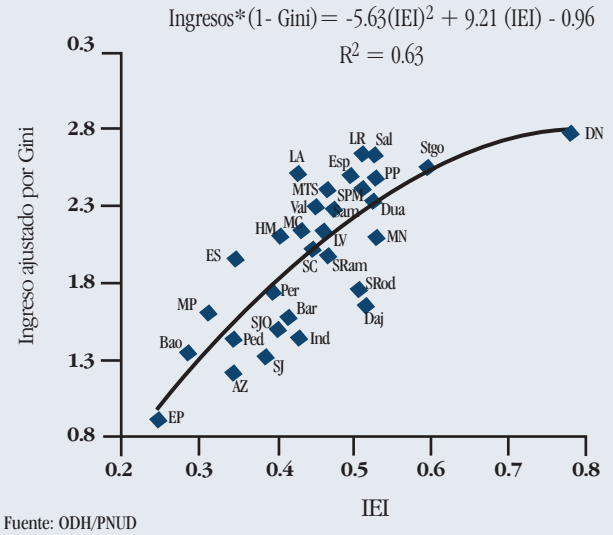
Fuente: ODH/PNUD

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



Fuente: ODH/PNUD

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[a]	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

[a] 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.

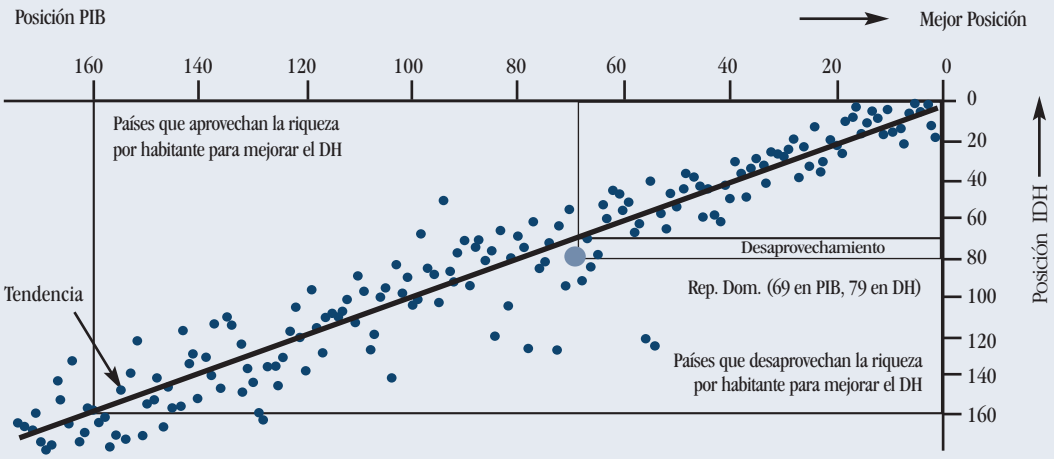
Fuente: PNUD 2006

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

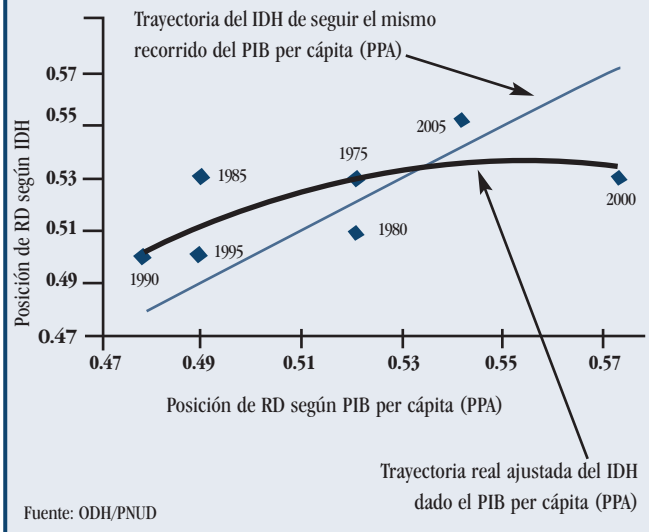
Fuente: PNUD 2007

Anexo I.14 Relación entre posición del PIB PPA e IDH, 2005, de 177 países



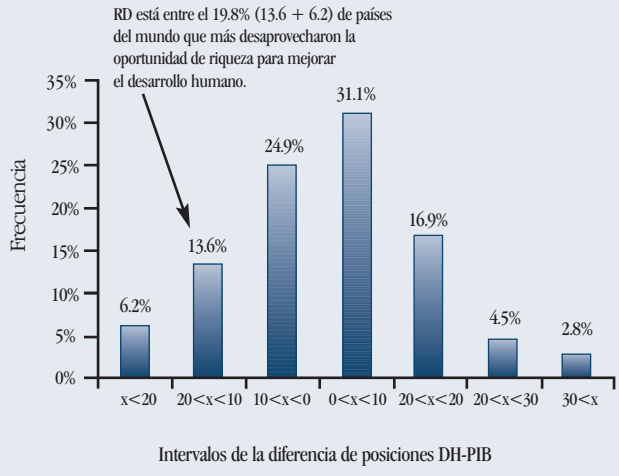
Fuente: ODH/PNUD a partir IMDH 2007-2008

Anexo I.15 Trayectoria de República Dominicana según PIB per cápita (PPA) e IDH, 1975-2005



Fuente: ODH/PNUD

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%.

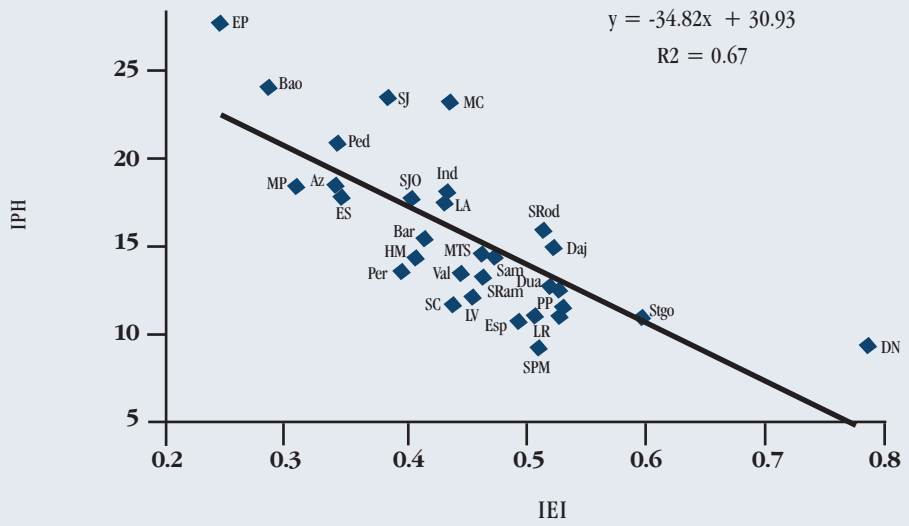
Cuadro B.2 | Índice de Potenciación de Género (IPG) para República Dominicana y América Latina y el Caribe, 2004

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

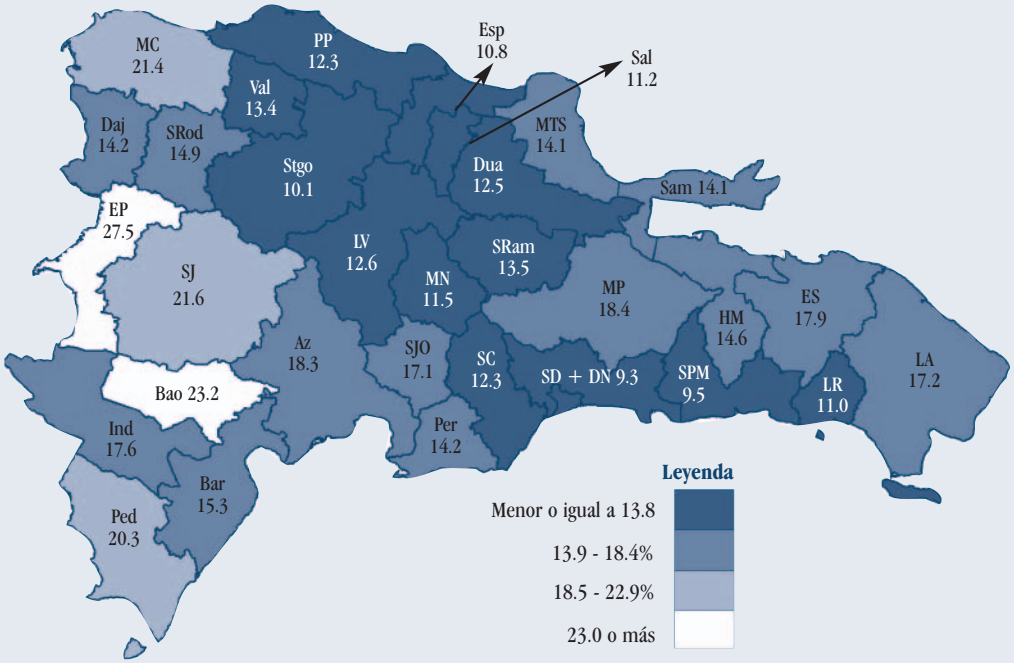
Fuente: ODH/PNUD en base a PNUD 2007

Anexo I.18 Relación entre el Índice de Empoderamiento Individual (IEI) e Índice de Pobreza Humana (IPH)



Fuente: ODH/PNUD

Anexo I.19 Índice de Pobreza Humana (IPH)



Fuente: ODH/PNUD

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
Años de estudios					
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
Nivel socioeconómico					
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
Situación laboral					
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

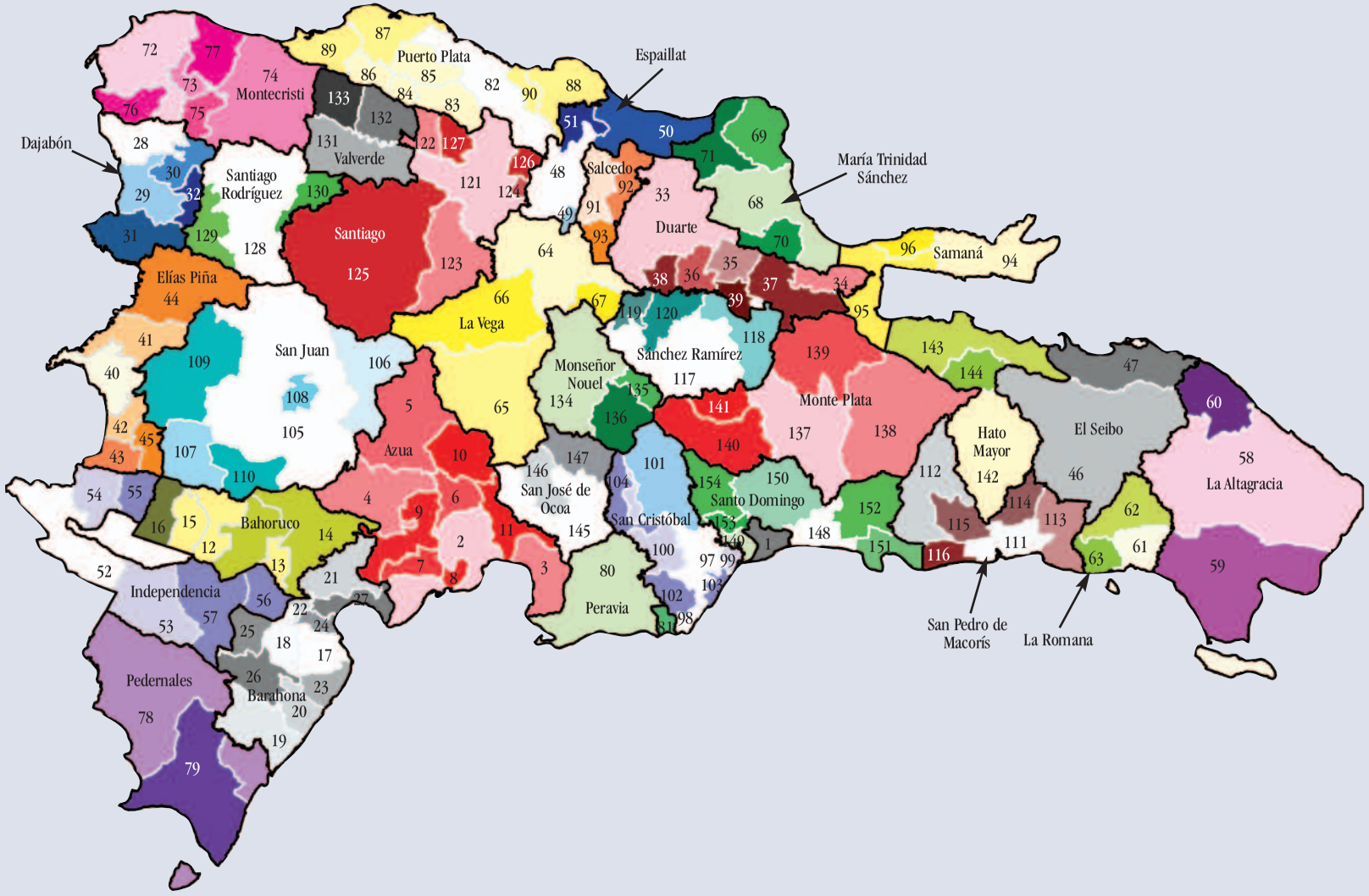
Fuente: DEMOS 2005

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	%
Metropolitana	**56**	**68**	**43**	**19**	**21**	**34**	**23**	**13**	**10**	**12**	**299**	**23.23%**
Este	**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%
Sur	**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%
Norte	**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%
LV	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%
Total	**250**	**226**	**218**	**119**	**54**	**135**	**114**	**46**	**45**	**80**	**1,287**	**100%**
%	19%	18%	17%	9%	4%	10%	9%	4%	3%	6%	100%	-

Fuente: Vargas 2006

Anexo III.1A | 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

1. Santo Domingo de Guzmán

AZUA

2. Azua
3. Las Charcas
4. Las Yayas de Viajama
5. Padre Las Casas
6. Peralta
7. Sabana Yegua
8. Pueblo Viejo
9. Tabara Arriba
10. Guayabal
11. Estebanía

BAHORUCO

12. Neiba
13. Galván
14. Tamayo
15. Villa Jaragua
16. Los Ríos

BARAHONA

17. Barahona
18. Cabral
19. Enriquillo
20. Paraíso
21. Vicente Noble
22. El Peñón
23. La Ciénaga
24. Fundación
25. Las Salinas
26. Polo
27. Jaquimeyes

DAJABÓN

28. Dajabón
29. Loma de Cabrera
30. Partido
31. Restauración
32. El Pino

DUARTE

33. San Francisco de Macorís
34. Arenoso
35. Castillo
36. Pimentel
37. Villa Riva
38. Las Guaranas
39. Eugenio María de Hostos

ELÍAS PIÑA

40. Comendador
41. Bánica
42. El Llano

ELÍAS PIÑA

43. Hondo Valle
44. Pedro Santana
45. Juan Santiago

EL SEIBO

46. El Seibo
47. Miches

ESPAILLAT

48. Moca
49. Cayetano Germosén
50. Gaspar Hernández
51. Jamao al Norte

INDEPENDENCIA

52. Jimaní
53. Duvergé
54. La Descubierta
55. Postrer Río
56. Cristóbal
57. Mella

LA ALTAGRACIA

58. Higüey
59. San Rafael del Yuna
60. Lagunas de Nisibón

LA ROMANA

61. La Romana
62. Guaymate
63. Villa Hermosa

LA VEGA

64. La Vega
65. Constanza
66. Jarabacoa
67. Jima Abajo

MARÍA TRINIDAD SÁNCHEZ

68. Nagua
69. Cabrera
70. El Factor
71. Río San Juan

MONTECRISTI

72. Montecristi
73. Castañuelas
74. Guayubín
75. Las Matas de Santa Cruz
76. Pepillo Salcedo
77. Villa Vázquez

PEDERNALES

78. Pedernales
79. Oviedo

PERAVIA

80. Baní
81. Nizao

PUERTO PLATA

82. Puerto Plata
83. Altamira
84. Guananico
85. Imbert
86. Los Hidalgos
87. Luperón
88. Sosúa
89. Villa Isabela
90. Villa Montellano

SALCEDO

91. Salcedo
92. Tenares
93. Villa Tapia

SAMANÁ

94. Samaná
95. Sánchez
96. Las Terrenas

SAN CRISTÓBAL

97. San Cristóbal
98. Sabana Grande de Palenque
99. Bajos de Haina
100. Cambita Garabitos
101. Villa Altagracia
102. Yaguate
103. San Gregorio de Nigua
104. Los Cacaos

SAN JUAN

105. San Juan
106. Bohechío
107. El Cercado
108. Juan de Herrera
109. Las Matas de Farfán
110. Vallejuelo

SAN PEDRO DE MACORÍS

111. San Pedro de Macorís
112. San José de los Llanos
113. Ramón Santana
114. Consuelo
115. Quisqueya
116. Guayacanes

SÁNCHEZ RAMÍREZ

117. Cotuí
118. Cevicos
119. Fantino
120. La Mata

SANTIAGO

121. Santiago
122. Villa Bisonó
123. Janico
124. Liceo al Medio
125. San José de las Matas
126. Tamboril
127. Villa González

SANTIAGO RODRÍGUEZ

128. San Ignacio de Sabaneta
129. Villa Los Almácigos
130. Monción

VALVERDE

131. Mao
132. Esperanza
133. Laguna Salada

MONSEÑOR NOUEL

134. Bonao
135. Maimón
136. Piedra Blanca

MONTE PLATA

137. Monte Plata
138. Bayaguana
139. Sabana Grande de Boyá
140. Yamasá
141. Peralvillo

HATO MAYOR

142. Hato Mayor
143. Sabana de la Mar
144. El Valle

SAN JOSÉ DE OCOA

145. San José de Ocoa
146. Sabana Larga
147. Rancho Arriba

SANTO DOMINGO

148. Santo Domingo Este
149. Santo Domingo Oeste
150. Santo Domingo Norte
151. Boca Chica
152. San Antonio de Guerra
153. Los Alcarrizos
154. Pedro Brand

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 km²	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

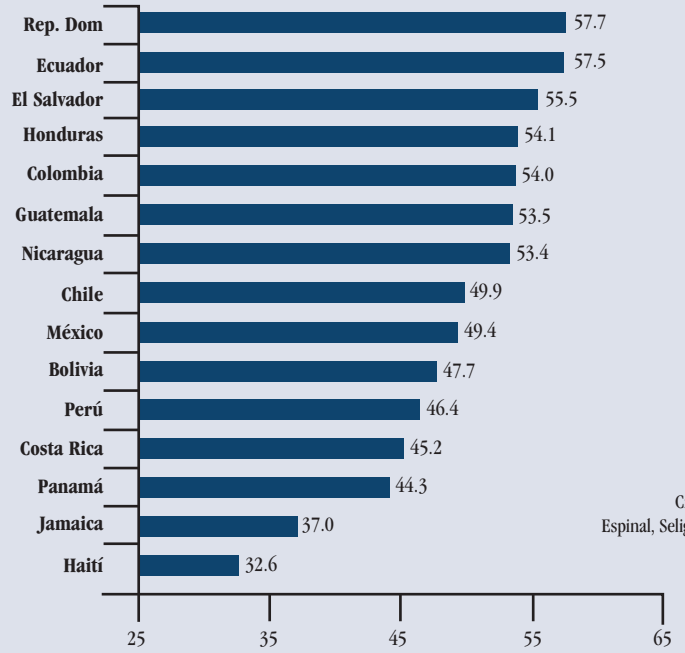
Fuente: ODH/PNUD con información de la ONE

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 (Bonao)	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
LV	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



Fuente:
Citado por Morgan, Espinal, Seligson 2006, p. 116

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 munícipe.** 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 porciento 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		
	Coeficiente	R^2	Valor-p	Coeficiente	R^2	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[a]	%
Total	4,222	100.00%
Total otros ingresos especiales / diversos	307	7.28%
Empréstitos	205	4.85%
Reintegros	62	1.46%
Fianzas proventos	11	0.26%
Producto ventas bienes inmuebles	10	0.24%
Ingresos especiales y diversos	9	0.21%
Producto venta bienes muebles	1	0.03%
Cuentas por cobrar diversas	1	0.03%
Fondo especial fomento deporte	1	0.03%
Intereses cuentas de ahorro	1	0.02%
Ctas. por cobrar esp. público	1	0.02%
Cuentas por cobrar	1	0.02%
Fondo asistencia social	1	0.02%
Cuentas por cobrar prod. solar	1	0.02%
Superávit no asignado	1	0.01%
Productos de subastas	0	0.01%
Reintegros por transferencias	0	0.01%
Otros ing. esp. y diversos	0	0.01%
Cuentas por cobrar anuncios, muestras y c.	0	0.01%
Cuentas por cobrar Ley 116 imp. hoteles	0	0.01%
Otros	1	0.02%
Total por impuestos	79	1.88%
Anuncios, muestras y carteles	14	0.32%
Registro civil y judicial	13	0.30%
Contratos de ventas condicionales	9	0.22%
Billares	8	0.19%
Impuestos hoteles y dormitorios	7	0.17%
Espectáculos públicos	7	0.17%
Otros impuestos	6	0.14%
Inscripciones y transcripciones	6	0.13%
Impuestos sobre canteras y arenales	3	0.07%
Inhumaciones y exhumaciones	2	0.05%
Certificación traslado de animales	1	0.03%
Materiales inflamables	1	0.02%
Impuestos sobre transporte urbano	1	0.01%
Impuestos sobre ganado en pie	0	0.01%
Insp. sobre madera	0	0.01%
Otros	0	0.01%
Total por proventos y establec. productivos	67	1.58%
Salinas	28	0.67%
Mercados y hospedajes	19	0.45%
Matanzas y expendios de carne	7	0.15%
Galleras	5	0.12%
Venta de sal óptima	2	0.05%
Venta de agua salada / sal residual	1	0.03%
Balnearios	1	0.02%
Cines	0	0.01%
Otros proventos	0	0.01%
Bares y restaurantes	0	0.01%
Mercado Central	0	0.01%
Barcas	0	0.01%
Mercado Yaque	0	0.01%
Otros	2	0.06%
Total por recargos	0	0.01%
Total por rentas diversas	150	3.55%
Arbitrio sobre recogida de basura	73	1.72%
Venta de terrenos en el cementerio	13	0.31%
Rodaje y transp. de materiales	12	0.29%
Arrendamiento terreno en cementerios	9	0.20%
Arrendamiento solares	8	0.20%
Otras rentas diversas	8	0.19%
Alquiler de equipos pesados	4	0.10%
12% patronato de bomberos	4	0.09%
Derecho instalación de teléfonos	4	0.09%
Traspaso de terrenos y solares rurales	2	0.06%
Parqueos	2	0.05%
Derecho de rutas	2	0.04%
Otros arrendamientos	1	0.04%
Pago limpieza vertedero	1	0.03%
Solicitud de arrend. y ventas de solares	1	0.03%
Solicitud de certificaciones	1	0.02%
Derecho instalación de telecable	1	0.02%
Servicios de carro fúnebre	1	0.01%
Bancas deportivas	1	0.01%
Arrendamiento de casas	1	0.01%
Traspaso de vehículos trasporte urbano	0	0.01%
Arrendamiento terrenos rurales	0	0.01%
Arrendamientos locales proventos	0	0.01%
Otros	1	0.02%
Total por tasas	101	2.40%
Licencias para construcciones	67	1.58%
5% sobre terrenos no urbanizados	11	0.25%
Proyecto de construcción	7	0.16%
Otras tasas	5	0.12%
Trámite de planos	5	0.11%
Proyectos de construcción	3	0.07%
5% construcciones ilegales	2	0.04%
Roturas calles, aceras y contenes	1	0.04%
Licencia uso de suelos	1	0.02%
Pozos filtrantes	0	0.01%
Otros	0	0.01%
Total subvenciones, donaciones y contr.	3,517	83.31%
Ley 166-03 (subsidio ordinario del Estado)	3,474	82.29%
Donaciones y contribuciones	22	0.51%
Otras subvenciones	13	0.30%
Subsidio extraordinario del Estado	9	0.21%
Cert. de no objeción	0	0.00%

[a] 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 construc-ciones	Salinas	Mercados y hospedajes	Rodajes y transportes de materiales	5% terrenos no urba-nizados	Arrenda-mientos de solares	Billares	Otras rentas diversas	Matanzas y expendio de Carnes	Otros impuestos	Otras tasas	Recargos pago tardio 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
Sosúa	3.14	5.87			0.00		0.61	1.63	1.98	0.03	0.61			17.51
Sabana Buey	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 (Elías 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
Total	**1.72**	**1.58**	**0.67**	**0.45**	**0.29**	**0.25**	**0.20**	**0.19**	**0.19**	**0.15**	**0.14**	**0.12**	**0.00**	**9.42**

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
Objeto de gasto 1: servicios personales	- Asistencia social - Asistentes alcaldes pedáneos - Compensaciones por horas extras - Compensaciones por suplencias y vacaciones - Gastos de representación - Honorarios profesionales y técnicos - Igualas - Jubilaciones - Otros gastos de personal - Pago de dieta por sesiones a regidores - Pensiones - Personal contratado individual o colect. - Plan de retiro - Reembolsos por transferencias gast. pers. - Regalía pascual - Remuneraciones alcaldes pedáneos - Seguridad social (AFP) - Seguro médico ars - Sueldo a nominales fijos - Sueldos a jornales - Sueldos a nombrados
Objeto de gasto 2 : servicios no personales	- Acarreos y almacenajes - Alquileres de maquinarias y equipos - Alquileres de terrenos y edificios - Alquiler de animales y vehículos - Anuncios, publicidad y propaganda - Aportes 2% monitoreo, supervisión, planes y p. - Asistencia técnica - Celebraciones de fiestas, recepciones y actos - Compensaciones por uso de vehículos. - Fianza agua - Fianzas - Fianzas proventos - Fidelidad municipal - Otros servicios y obras contractuales - Pasajes - Prima y gastos de seguro - Primas y gastos de seguros (vehículos) - Programación de obras - Reembolsos, adjudicaciones e indemnizaciones - Seguro de vida de regidores - Servicios bancarios inversión - Servicios bancarios personal - Servicios bancarios - Viáticos y gastos conexos
Objeto de gasto 3: materiales y suministros	- Armamentos - Artículos de bibliotecas - Combustibles y lubricantes - Cuido y forraje de animales - Herramientas pequeñas - Impresiones y encuadernaciones - Materiales de aseo - Materiales de construcción - Materiales de oficina - Música e instrumentos musicales - Productos agro-forestales - Productos alimenticios - Repuestos máquinas y equipos - Repuestos vehículos motor o muscular - Revistas, periódicos y otros impresos - Servicio de agua y gas - Servicios de comunicaciones - Uniformes - Útiles deportivos
Objeto de gasto 4: maquinarias y equipos	- Maquinarias, equipos y muebles - Reparación mant. vehículos motor - Reparación mant. de vehículos pesados - Reparación mant. maquinarias, equipo y m. - Reparación mantenimiento otros bienes - Reparación y mant. de otros bienes

Categoría de gasto	Objeto de gasto
Objeto de gasto 4: maquinarias y equipos	- Reparación y mantenimiento vehículo - Vehículos de motor y muscular
Objeto de gasto 5: adquisición de inmuebles	- Obras diversas - Otras adquisiciones de activos fijos - Terrenos
Objeto de gasto 6: construcción de obras	- Alumbrado calles, parques, plazas y avenidas - Alumbrado de dependencias municipales - Compra y reparación de semáforos - Edificios - Reparación y mant.de otros bienes inmuebles - Reparación y mantenimiento de edificios - Reparación, mant. pinturas locales prov.
Objeto de gasto 7: aportes corriente	- Aportes a comités intermunicipales - Aportes a juegos nacionales - Cruz Roja Dominicana - Obras de bien social - Otras subvenciones - Servicio nocturno de farmacias - Subvención a la Cruz Roja Dominicana - Subvención Liga Dominicana contra el Cáncer - Subvenciones a Bomberos civiles - Subvenciones a entidades municipales
Objeto de gasto 9: deuda pública	- 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 serv. municipales - Deuda años anteriores servicios personales - Deudas años anteriores - Pago de intereses - Pago int. préstamo matadero - Pago interés prest. aid - Pago interés préstamo cooperativa intermunici - Pago interés préstamo gallera - Pago interés prestamos banco - Pagos int. prestamos pascual
Objeto de gasto 10: desembolsos financieros	- Créditos comunitarios - Fondo inmobiliarios - Fondos para caja chica - Otros fondos especiales
Objeto de gasto 11: asignaciones globales	- Eventualidad - Reserva presupuestaria (gastos de capital) - Reserva presupuestaria (gastos de personal) - Reserva presupuestaria (serv municipales) - Superávit no asignado g. de personal
Gastos no clasificados	- 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%
Coeficiente 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^2
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^2 de las regresiones entre los índices del IEH, IPH y NBI contra el IEEd

Regresión	Constante	Coeficiente	R^2	Prob. del coeficiente
IPH vs IEEd	0.3023	-0.2813	0.3611	0.0004
NBI vs IEEd	93.7215	-72.8786	0.2544	0.0038
IEE vs IEEd	0.0066	0.8297	0.3221	0.0009
IESa vs IEEd	0.1341	0.7265	0.3000	0.0014
IETIC vs IEEd	-0.1755	0.9688	0.3361	0.0006
IEP vs IEEd	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
- IEEd: 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.[a]	4.8	4.4	7.3	365.9	22.6	4.3
Amplitud[b]	21.8	18.5	43.1	1,770.6	108.6	18.3

[a] La diferencia interprovincial se calcula con el coeficiente de variación

[b] La amplitud de la diferencia es el (máximo-mínino)/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.[a]	6.6	43.2	20.3	8.3	10.4
Amplitud[b]	27.5	176.2	81.1	33.6	41.5

[a] La diferencia interprovincial se calcula con el coeficiente de variación

[b] La amplitud de la diferencia es el (máximo-mínino)/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.

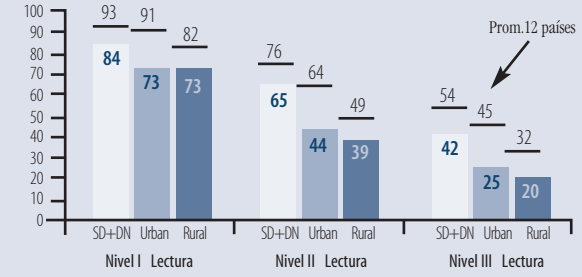
La evaluación del desempeño de los estudiantes en lengua y matemática se dividió en tres niveles de complejidad para cada área del saber, para determinar el grado de manejo de diferentes competencias de los estudiantes. El Nivel I de lengua mide el nivel de lectura literal primaria; el Nivel II, la lectura comprensiva con capacidad de parafraseo, y el Nivel II, 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.

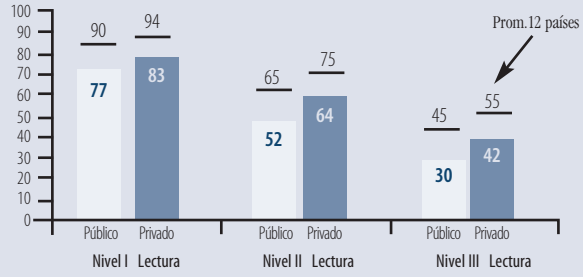
En matemática, los alumnos dominicanos no están alcanzando ni siquiera el nivel básico para el desarrollo de las competencias en matemática necesarias para la resolución de problemas. Las diferencias de resultados entre niños y niñas indican que en República Dominicana las niñas tienen resultados más 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



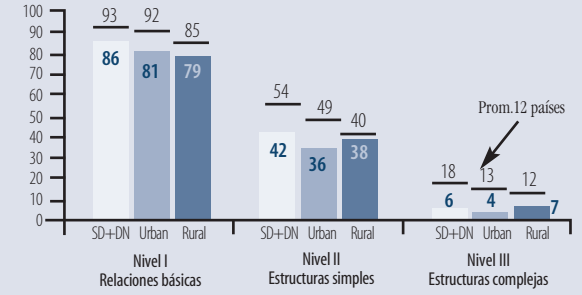
Fuente: UNESCO 2001

Gráfico B. Desempeño de estudiantes dominicanos en lengua según nivel, por sector, 1998



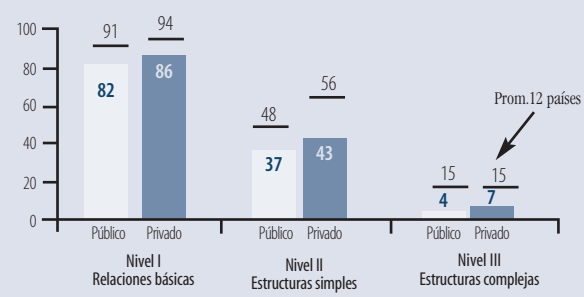
Fuente: UNESCO 2001

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.[a]	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[b]	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

[a] La diferencia interprovincial se calcula con el coeficiente de variación

[b] La amplitud de la diferencia es el (máximo-mínino)/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.[a]	-	-	-	-	-	89.0	-	65.4	-	101.5	-	76.9
Amplitud[b]	-	-	-	-	-	448.1	-	307.6	-	510.5	-	381.0

[a] La diferencia interprovincial se calcula con el coeficiente de variación

[b] La amplitud de la diferencia es el (máximo-mínino)/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.[a]	14.4	74.5	119.7	13.0	82.2	169.7	5.7	101.3	229.3
Amplitud[b]	58.6	288.7	403.7	54.6	345.6	822.4	29.3	401.0	1,223.5

[a] La diferencia interprovincial se calcula con el coeficiente de variación

[b] La amplitud de la diferencia es el (máximo-mínino)/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.[a]	21.7	7.0	31.3	22.7	6.8	28.1	47.7	25.0	86.9
Amplitud[b]	91.5	27.3	131.3	98.2	26.5	120.6	297.4	125.9	499.1

[a] La diferencia interprovincial se calcula con el coeficiente de variación

[b] La amplitud de la diferencia es el (máximo-mínino)/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.[a]	-	-	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[b]	-	-	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

[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 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 embara-zada		Atiende hermanos menores		Problemas infraestruc-tura 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.[a]	-	-	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[b]	-	-	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

a La diferencia interprovincial se calcula con el coeficiente de variación

b La amplitud de la diferencia es el (máximo-mínino)/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.[a]	5.1	5.2	7.5	-	-	-
Amplitud[b]	22.3	23.5	32.2	-	-	-

[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 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.[a]	39.7	58.2	52.3	39.0	32.2	18.2	51.9	81.7	112.0	76.7	120.1
Amplitud[b]	169.5	296.0	186.5	165.7	140.6	85.9	212.2	278.8	376.5	296.7	615.4

[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 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[a]	28.6	9.2	40.6	12.9
Amplitud[b]	116.3	36.4	169.2	53.2

[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.

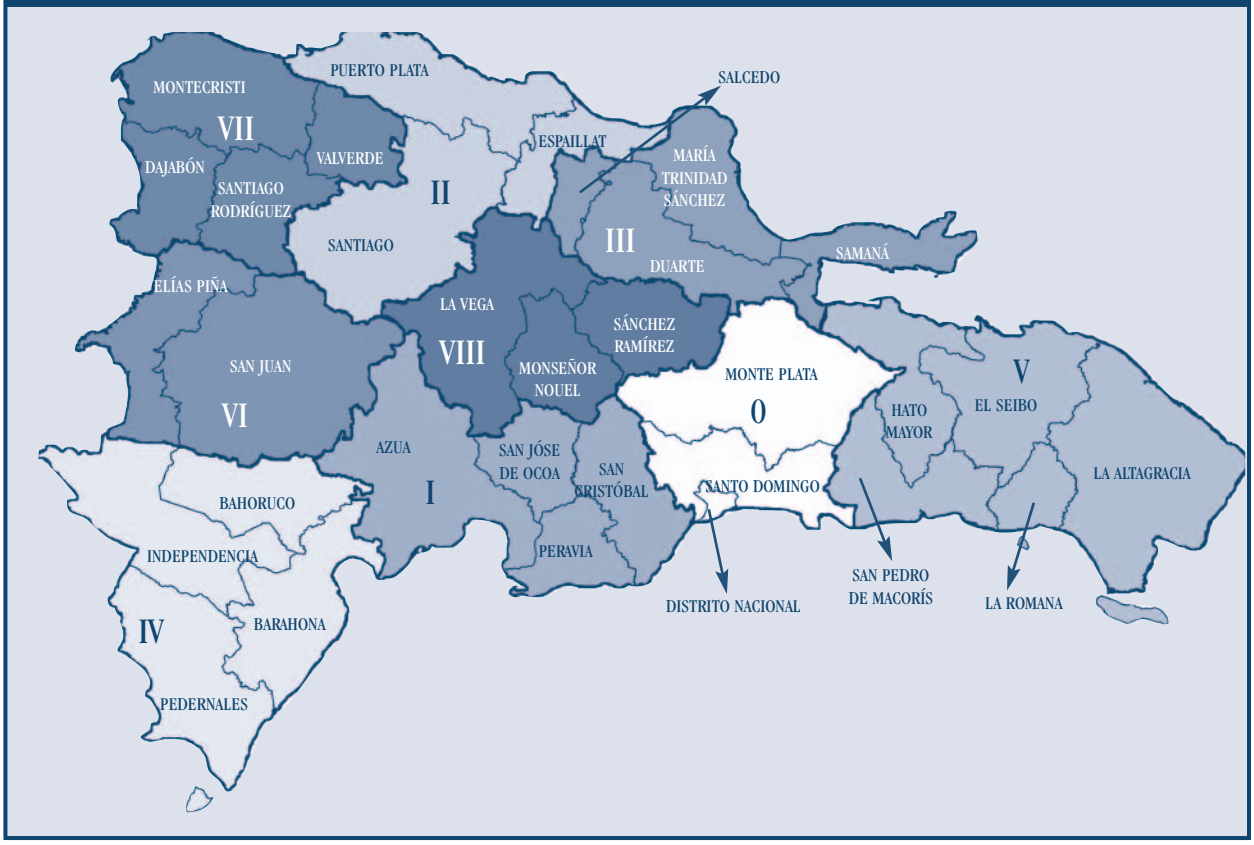
Fuente: ODH/PNUD en base al Departamento de Estadística, SEE

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%
Total	**67**	**322,311**	**100%**	**4,811**	**60**	**7,488**	**62%**	**38%**

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[a]	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
Total	**0.72**	**0.13**	**0.12**	**0.10**	**0.06**	**1.13**

[a] 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%
Total	**177**	**88%**	**6%**	**7%**

% de muertes maternas evitables a nivel nacional[a] 72%

[a]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 Epidiemología 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	Para-sitosis	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
Tasa nacional	**134**	**54**	**33**	**12**	**12**	**11**	**257**

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%
Total	**7,443.02**	**100.00%**	**11,264.53**	**100.00%**

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[a]	Total
Nivel de atención[b]	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
Total	**11**	**11**	**28**	**123**	**9**	**730**	**608**	**75**	**1,595**
	1%	1%	2%	8%	1%	46%	38%	5%	100%

[a] Incluye Centro de Gastro, Unidad de Quemados y Leprocomio de Nigua

[b] Nivel 0: administración
- Nivel 1: centro de atención primaria (CAP)
- Nivel 2: hospital general
- 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
Médicos	**14.16**	**6.04**	**11.66**	**14.47**	**7.39**	**12.19**	**9.58**	**14.07**	**7.63**	**11.62**
- 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
Personal de Odontología	**2.08**	**0.46**	**1.07**	**2.18**	**0.56**	**1.24**	**1.55**	**3.94**	**1.08**	**1.57**
- 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
Personal de Salud Mental	**0.16**	**0.09**	**0.00**	**0.18**	**0.35**	**0.28**	**0.09**	**0.23**	**0.14**	**0.15**
- 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
Radiodiagnóstico y Rx	**0.31**	**0.37**	**0.39**	**0.62**	**0.27**	**0.00**	**0.16**	**0.30**	**0.28**	**0.31**
- 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
Personal de Estadística	**0.00**	**0.18**	**0.00**	**0.36**	**0.45**	**0.00**	**0.16**	**0.00**	**0.00**	**0.07**
- 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

	0 - Santo Domingo	I - Valdesia	II - Nor-central	III - Nordeste	IV - Enriquillo	V - Este	VI - El Valle	VII - Cibao Occidental	VIII - Cibao Central	Total
- Auxiliares	0.00	0.00	0.00	0.15	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01
Personal de Promoción de la Salud	**1.64**	**3.03**	**0.00**	**12.70**	**8.49**	**3.37**	**14.98**	**9.52**	**4.52**	**3.88**
- 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
Personal de Salud Ambiental	**0.50**	**0.45**	**0.00**	**1.14**	**0.75**	**0.52**	**0.40**	**0.65**	**0.61**	**0.48**
- 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
Personal de Nutrición	**0.07**	**0.0375**	**0.15**	**0.24**	**0.21**	**0.08**	**0.19**	**0.16**	**0.10**	**0.11**
- 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
Personal Mant. Planta Física	**0.0484**	**0.20**	**0.87**	**0.32**	**1.04**	**1.50**	**0.37**	**0.70**	**0.97**	**0.52**
- 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
Trámite de Pensión	**0.00**	**0.47**	**0.00**	**0.00**	**0.00**	**0.00**	**0.00**	**0.00**	**0.00**	**0.05**
- 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
Mantenimiento de Equipos Médicos	**0.15**	**0**	**0.13**	**0.0303**	**0.00**	**0.0344**	**2.17**	**0.00**	**0.025**	**0.16**
Personal de Farmacia	**0.51**	**0.33**	**0.56**	**1.06**	**0.83**	**0.71**	**0.59**	**2.29**	**0.39**	**0.65**
- 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
Personal de Enfermería	**11.01**	**10.11**	**11.65**	**20.74**	**19.01**	**7.90**	**20.59**	**18.15**	**8.34**	**12.19**
- 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
Seguridad, Limpieza y Ornato	**2.29**	**3.98**	**0.33**	**3.28**	**2.56**	**7.46**	**11.29**	**6.00**	**7.60**	**3.71**
Personal Administrativo y Otros	**17.03**	**7.35**	**10.71**	**4.78**	**18.79**	**7.72**	**5.52**	**15.72**	**0.15**	**11.21**
Educadores	**0.00**	**0.00**	**1.66**	**0.00**	**0.00**	**0.00**	**0.00**	**0.00**	**0.00**	**0.27**
Total General	**51.90**	**35.35**	**40.78**	**66.40**	**63.06**	**43.76**	**68.80**	**74.93**	**33.17**	**48.93**

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[a]
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

a 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.

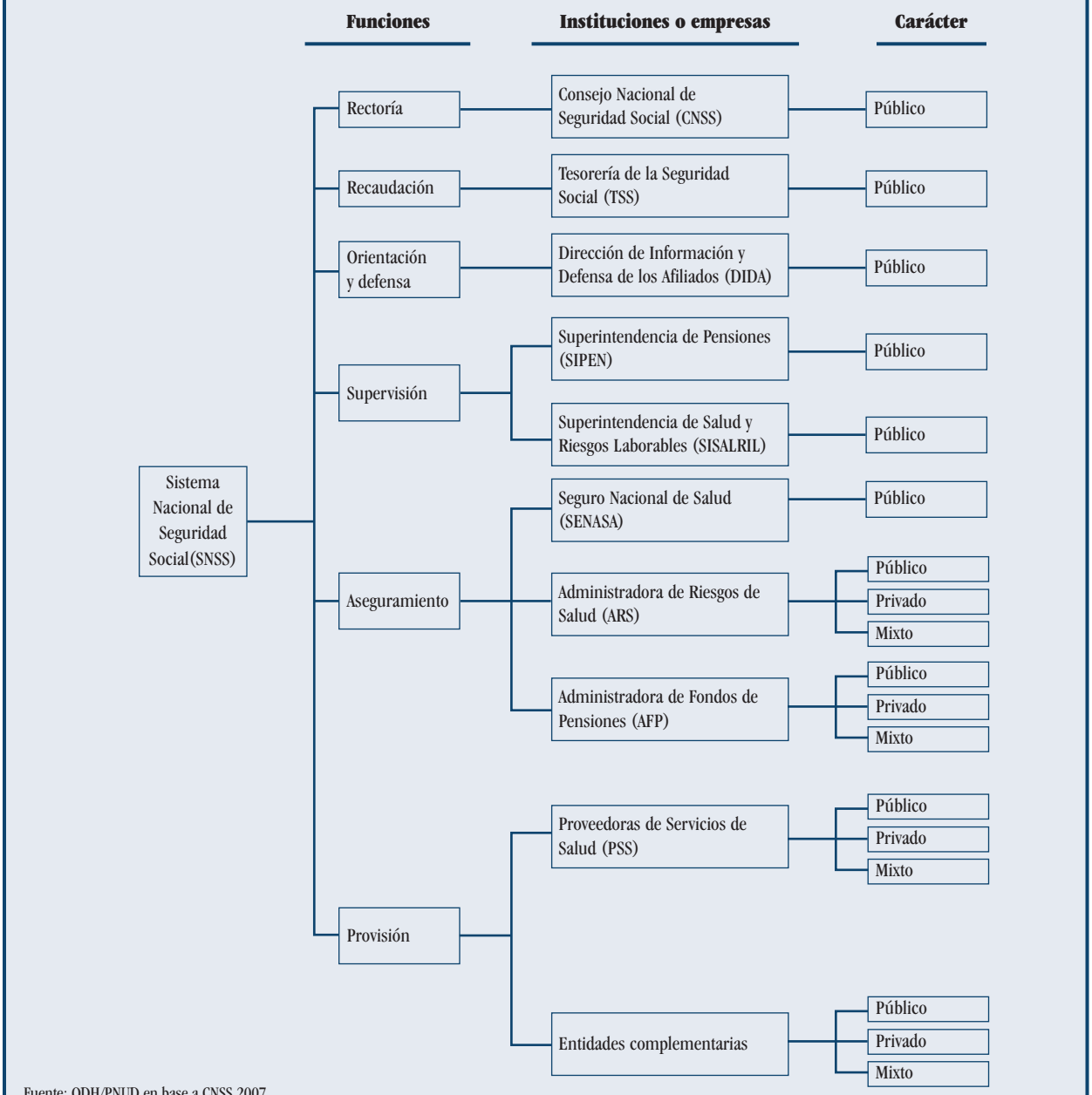
Fuente: [http://www.sespas.gov.do/nomina/nominadetalle.asp]

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
0 - Santo Domingo			**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							
I - Valdesia			**0**	**0**	**1**	**0**	**0**	**1**	**0**	**0**
Tecnológica de del Sur	Az	I			1			1		
II - Norcentral			**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		
III - Nordeste			**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						
IV - Enriquillo			**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					
V - Este			**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
VI - El Valle			**0**	**0**	**1**	**0**	**0**	**1**	**0**	**0**
Centro Universitario Regional del Oeste (CURO)	SJM	VI			1			1		
VII - Cibao Occidental			**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					
VIII - Cibao Central			**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		
Total			**10**	**11**	**18**	**4**	**3**	**13**	**1**	**3**

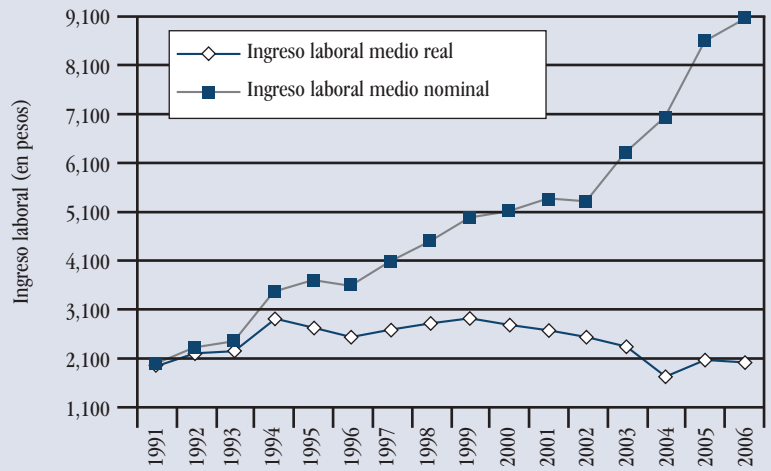
Fuente: Universidades

Anexo IV. 25 | Estructura del Sistema Nacional de Seguridad Social (SNSS), 2007



Fuente: ODH/PNUD en base a CNSS 2007

Anexo IV.26 Ingreso laboral mensual medio real (base = 1991) y nominal, 1991-2006



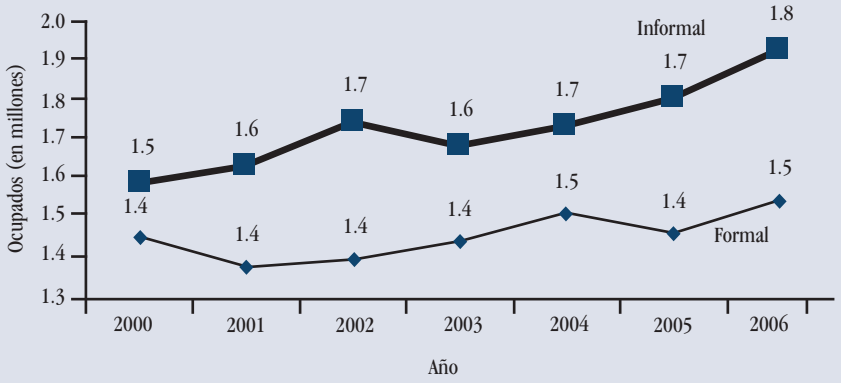
Fuente: ODH/PNUD en base a BCRD

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

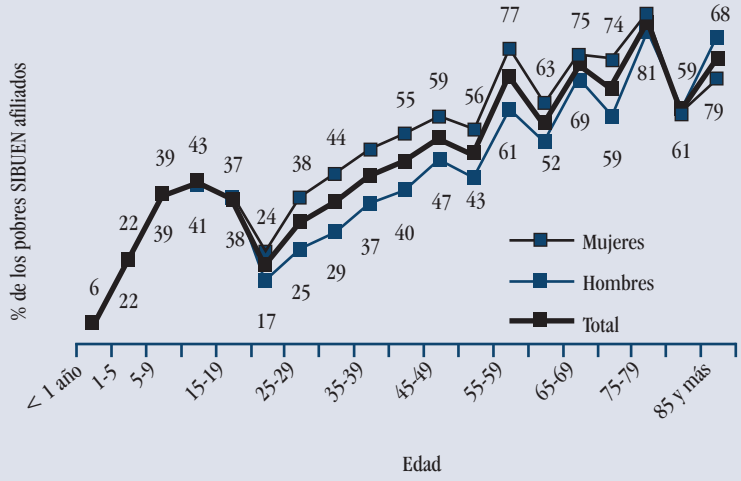
Fuente: Elaboración UAAES 2007 en base a datos de la ENCOVI 2004

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 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.I[a]	Amplitud[b]
		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-			
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	1.40
	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	1.59
	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	1.49
Bao	F	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	1.75
	M	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	1.77
	Total	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	1.71
Bar	F	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	1.28
	M	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	1.52
	Total	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	1.30
Daj	F	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	1.51
	M	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	1.55
	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	1.47
Dua	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	1.57
	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	1.72
	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	1.58
ES	F	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	1.57
	M	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	1.89
	Total	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	1.72
EP	F	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	1.31
	M	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	1.20
	Total	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	1.25
Esp	F	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	1.31
	M	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	1.34
	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	1.32
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	1.69
	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	2.07
	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	1.86
Ind	F	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	1.88
	M	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	1.69
	Total	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	1.70
LA	F	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	1.85
	M	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	2.40
	Total	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	1.88
LR	F	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	1.75
	M	0.7	16.3	33.5	36.8	36.8	14.1	19.5	25.5	29.5	34.1	36.9	33.8	41.6	29.8	41.2	44.7	58.7	60.7	59.5	28.9	0.45	1.74
	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	1.71
LV	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	1.87
	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	2.36
	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	2.04

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.I[a]	Amplitud[b]
		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-			
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
MN	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.I[a]	Amplitud[b]
		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-			
SR	F	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
	M	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
	Total	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
Stgo	F	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
	M	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
	Total	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
SRod	F	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
	M	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
	Total	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
SD	F	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
	M	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
	Total	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
Val	F	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
	M	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
	Total	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
Nacional	F	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
	M	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
	Total	**5.4**	**22.1**	**39.1**	**41.7**	**37.5**	**20.3**	**31.6**	**36.7**	**43.5**	**46.9**	**53.3**	**49.3**	**68.8**	**57.3**	**71.7**	**66.2**	**83.3**	**60.3**	**73.6**	**39.5**	**0.42**	**1.63**
D.I.[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	-	-
	Total	**104**	**68**	**62**	**60**	**64**	**53**	**55**	**43**	**41**	**39**	**36**	**36**	**32**	**37**	**35**	**36**	**42**	**47**	**48**	**48**	**-**	**-**
Amplitud[b]	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	-	-
	Total	**339**	**240**	**204**	**190**	**191**	**158**	**185**	**133**	**117**	**115**	**91**	**94**	**81**	**105**	**99**	**103**	**127**	**169**	**135**	**151**	**-**	**-**

[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 en base a SENASA 2007 y SIUBEN 2004

Anexo IV.31 | Personas de 60 años o más, 2004

	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
Abrev.	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.[a]	-	-	-	-	30.7	16.2
Amplitud[a]	-	-	-	-	122.0	73.2

[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 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	% dicapacitado
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.[a]	-	12.4
Amplitud[b]	-	54.2

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 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	Coeficiente	R^2	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

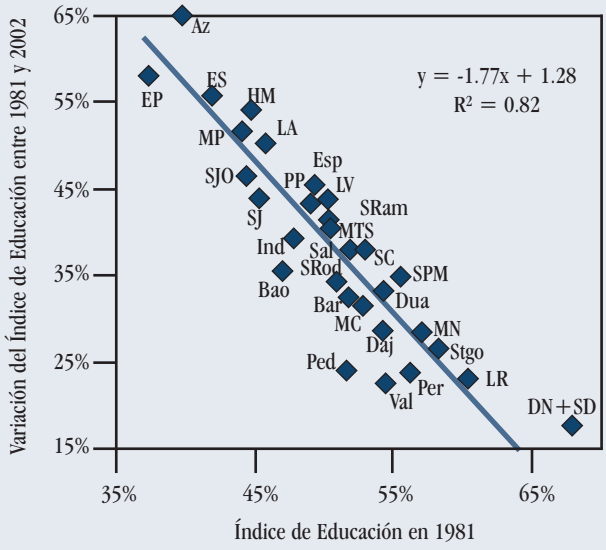
Fuente: CNSIC

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
LV	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
Total	**88.9**	**70.8**

Fuente: ODH/PNUD con base en E-Dominicana

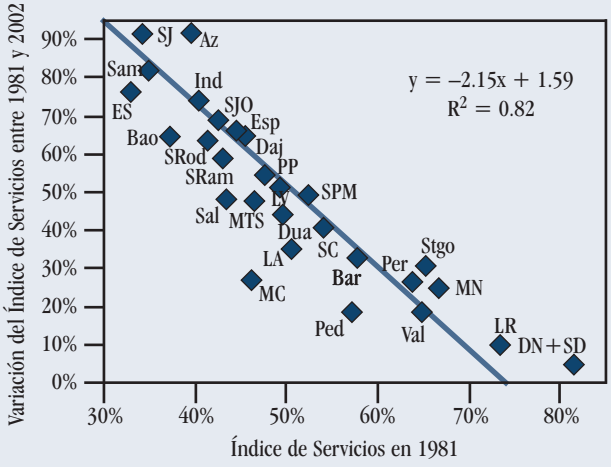
Anexo V.6 Índice de Educación[a] en 1981 frente a la variación entre 1981 y 2002



[a] Índice de Educación compuesto por la media simple de:
- % de alfabetismo
- % de adultos con educación postprimaria
- Tasa bruta de matriculación en primaria

Fuente: ODH/PNUD en base a Censos 1981

Anexo V.7 Índice de Servicios en 1981 frente a la variación entre 1981 y 2002



Fuente: ODH/PNUD en base a Censos 1981 y 2002

Anexo V.8 | Uso de la tierra de las provincias fronterizas en km^2, 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
Subtotal	**262**	**272**	**439**	**633**	**333**	**976**	**455**	**3,371**
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
Subtotal	**456**	**462**	**534**	**322**	**961**	**266**	**348**	**3,348**
Mangles	3			7	81	22		112
Sabana de humedales salobres	15			31	26			72
Subtotal	**18**			**38**	**107**	**22**		**184**
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
Subtotal	**408**	**188**	**406**	**674**	**374**	**515**	**255**	**2,821**
No data					2	9		10
Zona poblada	8	5	3	6	12	2	4	40
Total	**1,245**	**1,002**	**1,411**	**1,751**	**1,878**	**1,975**	**1,124**	**10,385**

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[a] (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[b] (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

[a] En porcentaje de los ocupados que declararon la rama de actividad en la que laboran.
[b] 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[a] (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[b] (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

[a] Como porcentaje de los ocupados que declararon la rama de actividad en la que laboran
[b] 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
Total	**196,924**	**175,078**	**170,833**	**173,367**	**189,853**	**154,781**	**148,411**

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[a]
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

[a] 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"[88]. 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"[89].

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"[90].

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[a] 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[b]	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

[a] Corresponde a la población urbana de los municipios.
[b] 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 km²			% 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 Cacicazgos	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%
Total	**316,189**	**7,956**	**456**	**7,500**	**6%**

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 km²			% 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%
Total	**238,593**	**7,234**	**1,546**	**5,684**	**21%**

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 km²			% 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%
Total	**357,582**	**28,053**	**9,680**	**18,335**	**35%**

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/km²		Tasa de pobreza	Área (km²)	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
Espaillat	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
Total	**100.0%**	**7,095**	**1,357**	**19.2%**	**71.52**	**97,016**	**505,601**

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 [a]

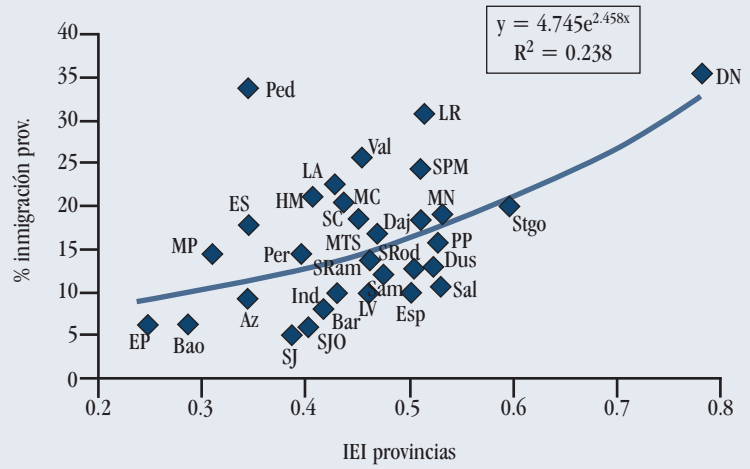
Provincias	1960			1970			1981			1993			2002		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
SD[b]	464,970	369,980	94,990	813,420	668,507	144,913	1,540,786	1,297,892	242,894	2,193,046	1,609,966	583,080	2,731,294	2,148,261	583,033
Az	74,400	15,550	58,850	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
MTS	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	84094	65224	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	51,393	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
Stgo	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
Total	**3,047,070**	**929,940**	**2,117,130**	**4,009,458**	**1,593,299**	**2,416,159**	**5,545,741**	**2,881,879**	**2,663,862**	**7,293,390**	**4,094,263**	**3,199,127**	**8,562,541**	**5,446,704**	**3,115,837**

[a] 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

[b] Santo Domingo, es la suma del Distrito Nacional más la provincia de Santo Domingo

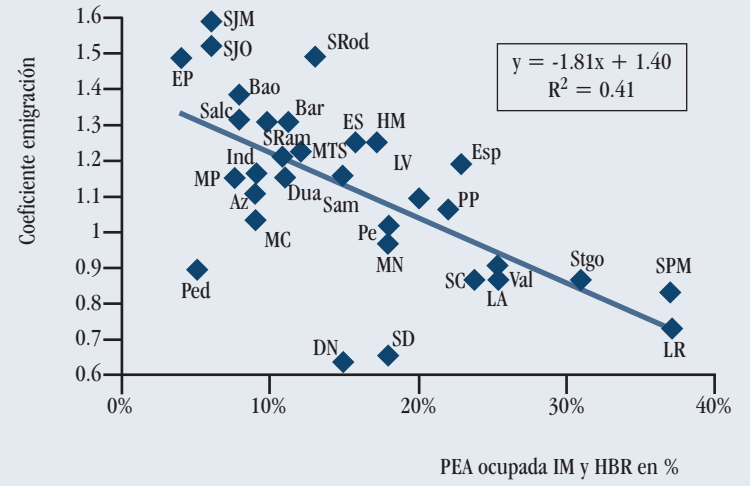
Fuente: ODH/PNUD con información de la ONE

Anexo V.24 Índice de Empoderamiento Individual (IEI) y tasa de inmigración por provincia, 2002



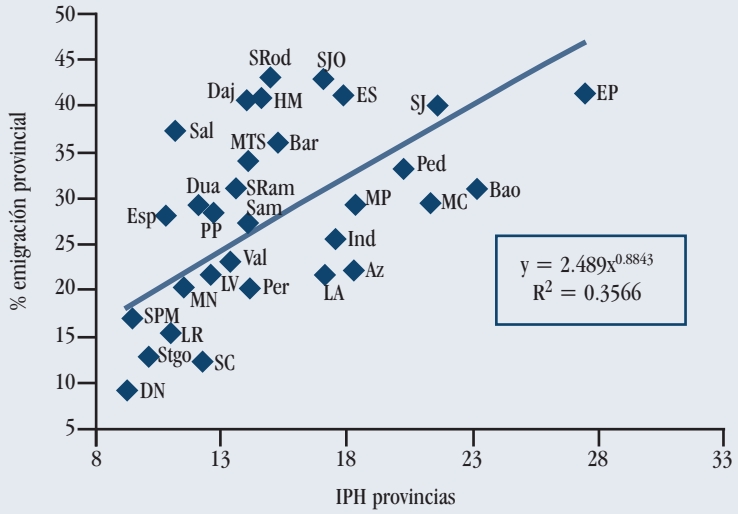
Fuente: ODH/PNUD en base a Censo 2002

Anexo V.25 Coeficiente de emigración y PEA ocupada en la industria manufacturera (IM) y en hoteles, bares y restaurantes (HBR), en porcentaje, 2002



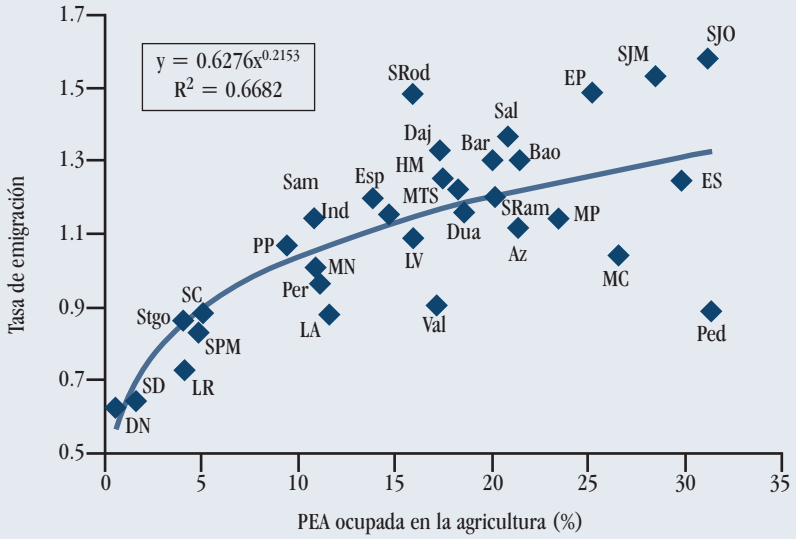
Fuente: ODH/PNUD con información ONE

Anexo V.26 | Índice de Pobreza Humana (IPH) y % que emigró, 2002



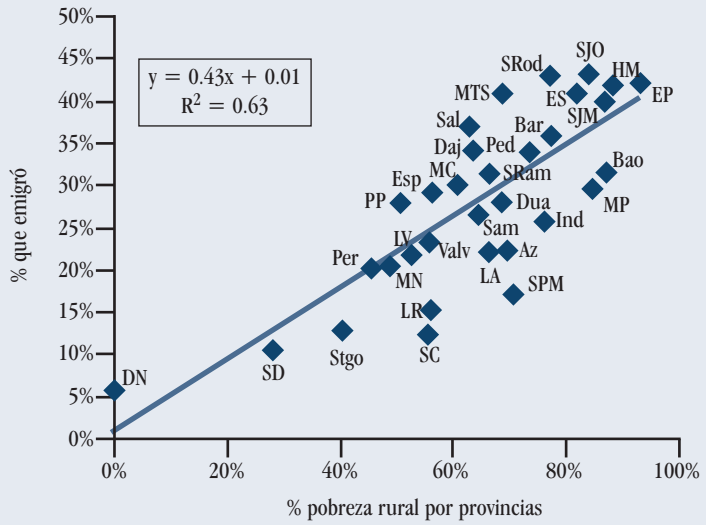
Fuente: ODH/PNUD con base a Censo 2002

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



Fuente: ODH/PNUD con base a Censo 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[a]	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[b]	12.1	12.9	12.5	9.8	12.3	10.8
	% empleados en zonas francas[c]	7.9	12.8	9.9	6.6	12.0	8.7
Rama de actividad[d]	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
	Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**

[a] Para personas de 15 años o más
[b] Porcentaje de ocupados que declararon esas profesiones, entre el total de ocupados que declararon una profesión
[c] Porcentaje de ocupados que declararon trabajar en zonas francas, entre total de personas que declararon una institución
[d] 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 (KM²)**	**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 (CO2), el metano (CH4), el óxido nitroso (N2O) y el ozono (O3) 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 calida 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
Espaillat	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
Total	**6.1**	**0.1**	**9.3**	**4.3**	**4.3**	**9.3**	**33.4**	**100.0**

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
Espaillat	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
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**

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 contami-nación	Ruido vehículos	Basura	Aguas estancadas	Cañada	Música alta	Pocilga - granja	Ruidos fábrica o taller	Ruidos planta	Humo o gases	Desechos fábrica	Envasa-dora	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
DI[a]	13%	15%	29%	33%	36%	29%	48%	39%	60%	79%	60%	88%	69%

[a] Diferencia Interprovincial

Fuente: ODH/PNUD con base en el Censo 2002

Anexo VI.5 | **Ordenanzas relacionadas con la gestión ambiental del territorio municipal, elaboradas por iniciativas de las respectivas UGAM**

Municipio	Ordenanza	Fecha de aprobación
Barahona	1. Sobre el control de emisión de ruidos molestosos 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 molestosos 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 molestosos 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 molestosos 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 molestosos 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 molestosos 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.

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 signatarios 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 radican 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).	• Ley 64-00 (Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, de agosto de 2000). • 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. • Normas ambientales sobre calidad de agua y control de descargas. • Normas Ambientales sobre Calidad de Agua Subterránea y Descargas al Subsuelo.	• Establecer y gerenciar el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales. • Garantizar el derecho de la población a tener acceso a información oportuna sobre el estado de su medio ambiente. • Establecer monitoreo de calidad de agua en fuentes, tanto superficiales como subterráneas. • Almacenar las informaciones recolectadas por otras instituciones y por el sector privado sobre la calidad del medio ambiente. • Clasificar las fuentes de agua por su calidad. • Establecer planes y objetivos de calidad de agua por cuencas o partes de ellas. • Fiscalizar el cumplimiento de las normas, incluyendo planes de monitoreo y automonitoreo de aguas residuales.
Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SEESPAS).	• Ley 42-01 (Ley General de Salud, de marzo del 2001). • Reglamento General de Agua para Consumo Humano[90].	• Establecer políticas, normas y reglamentos que regulen la calidad sanitaria del agua para consumo humano. • Establecer un Plan Nacional de Calidad del Agua para Consumo Humano • Monitorear la calidad del agua y de los servicios de agua potable. • Supervisar y fiscalizar a las instituciones prestadoras de los servicios de agua potable y saneamiento. • Mantener una base de información sobre la calidad del agua para consumo humano.
Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI).	• Ley 6, de 1965, Ley de creación del INDRHI. • Ley 5852, de 1962, sobre Dominio de Aguas Terrestres y Distribución de Aguas Pública.	• Hasta agosto de 2000 fue el organismo rector de los recursos hídricos en el país. • Velar, en coordinación con la SEMARN, por la conservación de los recursos hídricos nacionales; • Controlar la calidad de las aguas usadas para riego.
Instituto Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (INAPA).	• Ley 5994, de 1962, ley de creación del INAPA. • Ley General de Salud. • NORDOM[91].	• 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). • Control de la calidad del agua potable en los sistemas de abastecimiento. • Control de la calidad de las aguas residuales a la salida de las plantas de tratamiento. • Reportar los resultados de sus monitoreos a la SESPAS.
Corporaciones de Acueducto y Alcantarillado	• Diversas leyes de creación. • Ley General de Salud. • NORDOM.	• La CAASD fue la primera en crearse, su jurisdicción abarca el Distrito y la provincia de Santo Domingo. • La CORAASAN en la provincia de Santiago. • CORAAPLATA en la provincia de Puerto Plata. • CORAAMOCA en la provincia Espaillat. • COAAROM en la provincia de la Romana. • Todas tienen fundamentalmente las mismas funciones y responsabilidades que el INAPA en sus respectivos territorios, aunque difieren en su estructura institucional.

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.	• Ley General de Electricidad.	• Planifica, diseña, construye y opera aprovechamientos hidroeléctricos.

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^2, 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 Interaméricano 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
Espaillat	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
Total	**1,172,712**	**8,562,541**	**13.7**

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 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

GOBIERNO DE ESPAÑA · MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN · Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

http://odh.pnud.org.do