

# INFORME NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO

República Dominicana 2005



Hacia una inserción mundial  
incluyente y renovada



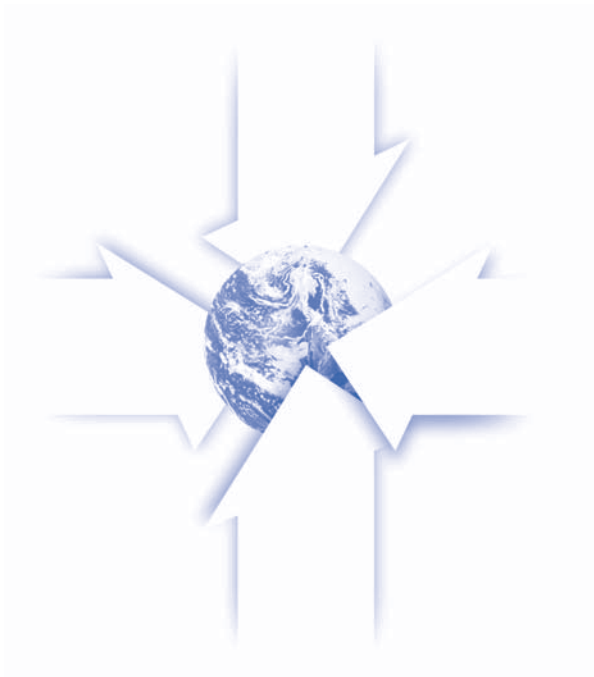
**INFORME NACIONAL DE  
DESARROLLO HUMANO**  
República Dominicana **2005**

---

Hacia una inserción mundial  
incluyente y renovada

**SINOPSIS**





# EQUIPO DEL INFORME NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO 2005

Miguel Ceara-Hatton. *Director y redactor jefe. Coordinador de la Oficina de Desarrollo Humano*

## INVESTIGADORES PRINCIPALES

Pavel Isa-Contreras, Jaime Moreno Portalatín, Ayacx Mercedes-Contreras, Frank Báez-Evertsz, Leopoldo Artiles Gil, Miosotis Rivas-Peña, Francisco Cueto, Ramón Tejada Holguín, Lucero Quiroga.

## RESPONSABLES ESTADÍSTICOS

Fidel Geraldino e Ingrid Isidor. *Economistas de la Oficina de Desarrollo Humano*

## COLABORADORES EN CAPÍTULOS

Dálida Acosta, David Arias, Lourdes Contreras, Rafael Durán, Patricia Báez Martínez, Alejandro Mercedes, Marcos Morales, Bienvenido Silfa, Dolores Vicioso.

## EQUIPO DE APOYO DE LA OFICINA DE DESARROLLO HUMANO

Adriana Velasco. *Coordinadora editorial y editora técnica. Subcoordinadora de la Oficina de Desarrollo Humano*

Daniel Abreu. *Asistente Técnico y de Logística*

Sarah Llibre. *Economista Jr.*

María de Lourdes López. *Economista Jr.*

Roselyn O'neil. *Asistente Administrativa*

Jorge Merán Santana. *Apooyo Administrativo*

## CONSEJO CONSULTIVO

José Luis Alemán, Bienvenido Álvarez Vega, Mercedes Carrasco, Pelegrín Castillo, Juan Bolívar Díaz, Jaime David Fernández Mirabal, Fernando Ferrán, Maritza Amalia Guerrero (†), Celso Marranzini, Ana Selman, Simón Suárez, Rafael Toribio, Rafael Emilio Yunén.

## DOCUMENTOS DE APOYO

La situación del Sector Eléctrico. *Ramón Flores, Víctor Ventura, Juan Manuel Flores Gómez, del Instituto Tecnológico de Santo Domingo*

La pobreza de República Dominicana. *Marcos Villamán, del Instituto Tecnológico de Santo Domingo*

Impacto del DR-CAFTA. *Guarocinya Félix y Hamlet Gutiérrez*

Situación de la Salud y Seguridad Social. *Jefrey Lizardo, del Instituto Tecnológico de Santo Domingo*

## EDICIÓN Y CORRECCIÓN DE ESTILO

Ana Mitila Lora y Luis Rubio

## DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Orlando Abreu y Gabriela Tierno. *Equis, Diseño & Publicidad*

## INSTITUCIONES QUE APOYARON EL PROCESO

Centro de Estudios de Gerencia Social del Instituto Tecnológico de Santo Domingo. *Coordinación del equipo del INTEC para la elaboración del capítulo sobre creación de capacidades y los documentos de apoyo.*

Centro de Estudios de Género del Instituto Tecnológico de Santo Domingo. *Coordinación de la transversalización del género en el informe.*

Centro de Investigación y Estudios Sociales de la Universidad Iberoamericana. *Coordinación de la elaboración del capítulo sobre institucionalidad.*

## CAPACITACIÓN

Paradigma del desarrollo humano. *Oscar Sánchez, Escuela de Desarrollo Humano del PNUD*

Manejo de sistemas MAGIC y CAN, para análisis de competitividad. *René Hernández y Liliana Castilleja, de CEPAL México*

## COLEGAS QUE HAN SIDO CONSULTADOS

Claudio Tomasi, Sixto Incháustegui, César López, Eva Otero, Moira Fratta, Pepijn Gerrits, Paola Caram, Guadalupe Valdéz, Socorro Gross, Ramón Pérez Minaya, Franklin Polanco, Julio César Martínez, Marianne de Tolentino, Carlos Andújar, Julio César Rodríguez, Carlos Castro, Daniel Dilón, León David, Enriquillo Sánchez (†), José Oviedo, Diógenes Céspedes, Jorge Cela, Soraya Aracena, Mateo Morrison, Celsa Albert, Rafael Villalona, Arturo Peguero, Dagoberto Tejada, Patricia Solano, José Rivas, Eduardo Rodríguez, Víctor Cabral, Fernando Rainieri, Juan Lladó, Gary Hurtado, Julio Aybar, Isidoro Santana, Luis Reyes Santos, Roberto Liz, Alfonso Abreu, José Luis de Ramón, Freddy Domínguez, Rolando Reyes, Amparo Arango, Agueda Pérez, Alicia Sangro, Eddy Tejada, Bridget Wooding y Fernando González Nicolás.

## INSTITUCIONES Y PERSONAS QUE FUERON PARTICIPADAS DURANTE LA ETAPA DE EDICIÓN

Durante la etapa de edición se organizaron numerosos talleres de consulta con personas vinculadas a instituciones de la sociedad civil y del gobierno, así como académicos y profesionales de diversas áreas. En estos talleres se presentaron los resultados preliminares del informe enfocados de acuerdo a los intereses de los diversos grupos. Se hicieron presentaciones a organizaciones de la sociedad civil y personas vinculadas a la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, a la agrupación Participación Ciudadana, a la Fundación Global y Desarrollo, a personas y entidades vinculadas al tema de equidad de género, a la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, a la Academia de Ciencias, a la Mesa Nacional de Migraciones, a la Asociación Dominicana de Zonas Francas (ADOZONA), a la Asociación Nacional de Hoteles y Restaurantes (ASONAHORES), a un grupo de economistas de alto nivel y a empresarios del sector turismo. El informe también fue presentado a la Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios (ANJE), a la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN), a un grupo de hoteleros de Puerto Plata, a organizaciones sociales de la Provincia La Altagracia y hoteleros de Bávaro-Bayahíbe, y a un grupo de maestros. Adicionalmente hemos consultado y recibido comentarios y observaciones puntuales de profesionales para temas específicos.

El aporte de las personas y entidades consultadas permitió afinar las conclusiones y propuestas que se vierten en este informe, sin embargo el contenido de este informe es responsabilidad exclusiva de la Oficina de Desarrollo Humano y puede no reflejar las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ni del Consejo Consultivo, ni de las personas e instituciones consultadas.

# PRESENTACIÓN DEL REPRESENTANTE RESIDENTE

Desde hace 15 años tomó fuerza un nuevo concepto de desarrollo que cambió la forma de mirar a los países y de analizar las políticas públicas. Es el concepto del desarrollo humano, que pone en el centro de atención a las personas, las cuales son el fin y también el medio que conduce al desarrollo, desplazando la concepción neoliberal de enfocarse solamente en los niveles de crecimiento económico como fuente de bienestar de las sociedades.

Según el paradigma del desarrollo humano, las personas, como agentes de cambio, deben disponer de las oportunidades que le permitan elegir libremente el modo de vida que valoran. Eso implica que los gobiernos deben asegurar a cada ciudadano y ciudadana un nivel de vida digno, a través del acceso a un trabajo bien remunerado, así como la igualdad de acceso a la salud, educación, justicia y seguridad, que le permitan desarrollarse plenamente en su calidad de ser humano.

Sobre esta base, el paradigma del desarrollo humano se encuentra integrado en toda política o programa que promueve el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en los países. De la misma manera, el PNUD aspira a que los conceptos de este nuevo paradigma sean incorporados en los planes, políticas y estrategias nacionales. Sólo así se logrará un país más justo, más equitativo y más próspero.

Asimismo, el PNUD reconoce que la democracia es el ámbito político que debe proveer solución a los problemas que aquejan de manera particular a la región de América Latina y el Caribe, puesto que la democracia debe asegurar a todos y todas la plena vigencia de sus derechos civiles, sociales y políticos.

En base a estos principios, el PNUD apoya a los países en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, puesto que considera que son los lineamientos de base que ayudarán a los países a superar la pobreza, el hambre, las desigualdades, el analfabetismo, las enfermedades y la mortalidad, entre otros problemas que impiden el desarrollo humano de los países.

En este marco, el PNUD en República Dominicana estableció en septiembre de 2003 la Oficina de Desarrollo Humano (ODH) como un espacio intelectual para pensar el desarrollo económico, político y social del país.

Entre las principales líneas de acción de la ODH se encuentran la elaboración y divulgación de informes sobre los múltiples aspectos del desarrollo humano, entre los cuales se encuentra este Informe Nacional de Desarrollo Humano, brindar servicios de asesoría de alto nivel al Gobierno y otras instituciones, la organización de actividades de capacitación sobre desarrollo humano, el fortalecimiento de las capacidades

nacionales para la producción y análisis de estadísticas y la organización de una red nacional de desarrollo humano.

Al cabo de cinco años del primer Informe Nacional, es para mí un gran honor presentarle a la sociedad dominicana este segundo Informe Nacional de Desarrollo Humano, el cual versa sobre las oportunidades y desafíos que enfrenta el país para lograr una inserción en la dinámica global que sea beneficiosa para sus habitantes en términos de desarrollo humano.

El proceso de elaboración del presente informe tomó poco más de un año desde que se concibió el tema central de la investigación y el análisis. A diferencia del informe anterior, se decidió alcanzar una verdadera apropiación del método y del enfoque teórico del paradigma del desarrollo humano por parte del equipo investigador. Este equipo estuvo conformado por un grupo de 35 profesionales e intelectuales, la mayoría dominicanos, que trabajaron directamente en el informe de una manera activa, coordinada y participativa. Asimismo, se pudo garantizar un amplio proceso de consulta a través de más de veinte reuniones y talleres de discusión que involucraron al menos a 500 personas de diferentes sectores económicos, sociales y políticos, incluyendo a Organizaciones No Gubernamentales, movimientos de base, empresarios de zonas francas y del sector turismo, universidades, intelectuales, profesionales, entre otros.

Por la naturaleza del proceso descrito, así como por la apropiación lograda de los principios del paradigma, esperamos que el impacto de este informe supere al de su antecesor. La publicación de este informe es sólo el inicio de un proceso de discusión y diálogo en torno a este tema de trascendental importancia para el presente y futuro del país.

Mi deseo es que todas las personas y sectores que actúan en la sociedad, quienes se desempeñan en funciones públicas, en la sociedad civil, en las empresas privadas, en la academia, en los partidos políticos, en los organismos de cooperación y financiamiento internacional y la ciudadanía en general, dispongan de esta herramienta y puedan utilizarla para discutir y definir líneas de trabajo y planes de acción que contribuyan, a través de un pacto social, a la definición de un proyecto de Nación, por medio del cual se alcance el verdadero desarrollo de República Dominicana, el desarrollo de su gente, amplio y duradero.

**Niky Fabiancic**

*Representante Residente del PNUD y  
Coordinador Residente del Sistema  
de Naciones Unidas*

# PRÓLOGO

La globalización es un nuevo ordenamiento mundial, en un mundo unipolar, que ha implicado cambios en todos los ámbitos en que se desarrolla la humanidad. Es un proceso donde lo local empieza a recomponerse en el marco de lo global, cambiando la forma y los alcances de las actividades humanas en todos los ámbitos, estableciendo nuevos parámetros y estándares, y profundizando la tendencia hacia un mercado universal que homogeniza las preferencias, las normas, los valores y hasta la cultura. Es un proceso que está en marcha y que no espera, pero cuya dinámica al ser mundial incorpora a todas las personas, ya sea como sujetos activos o como sujetos pasivos en el proceso.

La incorporación a este proceso puede ser avasallante, caótica y excluyente de los beneficios, o puede ser administrada, ordenada e incluyente de los mismos, promoviendo una inserción con calidad. Ese debería ser el objetivo.

República Dominicana está en transición hacia una economía y una sociedad globalizada, viviendo en una economía y una sociedad de globalización incompleta, que muestra grandes desbalances, en donde hay sectores que viven en la modernidad del Siglo XXI, mientras otros permanecen viviendo en las condiciones económicas y culturales del Siglo XIX.

Esta transición ha encontrado a República Dominicana con grandes debilidades: un extenso déficit institucional acumulado, instituciones ineficientes, leyes con aplicaciones defectuosas, una población que vive desprotegida, sin seguridad social, una estructura del Estado que responde a prioridades del pasado, en donde la improvisación y la ausencia de políticas de Estado son la norma y el clientelismo es una práctica común en muchas áreas del desempeño público. Se está llegando a un punto en donde muchas de nuestras instituciones y parte de nuestra cultura política ya no son funcionales al desarrollo y muy por el contrario lo obstaculizan.

El déficit social es todavía enorme. Los niveles de educación, salud, vivienda y saneamiento registran grandes brechas de calidad y cobertura. Con el agravante de que el proceso de globalización establece nuevos estándares y calidades más exigentes que se adicionan a las deficiencias ya acumuladas.

Finalmente, los ejes dinámicos generadores de divisas de la economía dominicana han entrado en crisis estructural. El modelo de desarrollo turístico necesita ser reajustado hacia un turismo más sustentable. La apertura de los noventa ha resultado un fracaso en términos de su impacto en las exportaciones y en la competitividad, las exportaciones nacionales se han movido en la

vecindad de los 900 millones dólares en las dos últimas décadas y el éxito de las zonas francas ha dependido de distorsiones en el mercado mundial que están en proceso de desmonte, como el Acuerdo Multifibras, la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y el régimen de incentivos incompatibles con la Organización Mundial del Comercio. Además debe enfrentar la entrada de China en el mercado norteamericano y aunque las remesas de divisas si bien mantienen un buen ritmo de crecimiento no pueden ser un soporte de la economía dominicana a largo plazo.

Frente al desafío de la globalización, frente a la incapacidad de aumentar las llamadas exportaciones nacionales, frente al agotamiento del turismo de masas y el desmonte de las distorsiones que permitieron el desarrollo de las zonas francas, las “élites empresariales y políticas” han respondido buscando más acceso a mercado, donde hay poco que ganar, improvisando acuerdos comerciales y desconociendo los factores internos que no han permitido aprovechar los accesos privilegiados a los mercados más grandes del mundo, de los cuales ha disfrutado República Dominicana por lo menos en la última década.

Entre esos factores internos están los serios problemas institucionales, un nivel educativo insuficiente, un escaso desarrollo tecnológico, bajos niveles en las condiciones de vida de la población, elevadas tasas de interés, bajo nivel de penetración del crédito, infraestructura pública limitada (en muchos casos resultado de corrupción), una elevada concentración del ingreso, un turismo de masas que sobre-explota los recursos naturales, que no incorpora a las comunidades y no es amigable con la cultura. A estos déficit e ineficiencias históricas se les agregan las nuevas exigencias del proceso globalizador.

Estamos frente al desafío de una nueva forma de organizar la producción y la distribución del ingreso en donde el crecimiento económico deberá depender de la productividad, la productividad del conocimiento y el conocimiento de la tecnología y los recursos humanos, para lo cual se necesita desarrollar un nuevo capital humano, institucional y social.

Las opciones son claras: más de lo mismo ni siquiera genera crecimiento económico, se está agotando, por lo tanto, hay que buscar nuevas formas de inserción a la economía mundial que garanticen inclusión social y una renovación del modelo económico. El fundamento de esta renovación está en el desarrollo humano.

**Miguel Ceara-Hatton**

*Coordinador Nacional de la Oficina de Desarrollo Humano del PNUD*



# ÍNDICE DE CONTENIDOS

## UNA PERSPECTIVA GENERAL: HACIA UNA INSERCIÓN MUNDIAL INCLUYENTE Y RENOVADA

### PRIMERA PARTE: *SOBRE EL DESARROLLO HUMANO Y LA GLOBALIZACIÓN*

#### **Capítulo I. República Dominicana: Crecimiento económico sin desarrollo humano**

- I.1 Desarrollo humano, crecimiento económico y globalización
  - I.1.1 ¿Qué es el paradigma del desarrollo humano?
  - I.1.2 Desarrollo humano y crecimiento económico
  - I.1.3 El desarrollo humano y la globalización
- I.2 ¿Qué ha pasado con el desarrollo humano en República Dominicana?
  - I.2.1 El desarrollo humano en el contexto mundial
  - I.2.2 El desarrollo humano en el contexto dominicano

### SEGUNDA PARTE: *UNA INSERCIÓN EXCLUYENTE Y QUE SE AGOTA*

#### **Capítulo II. Exportaciones nacionales: una oportunidad poco aprovechada**

- II.1 Acceso al mercado y competitividad
- II.2 Competitividad sistémica y desarrollo humano
  - II.2.1 Sobre los vínculos entre competitividad sistémica y desarrollo humano
- II.3 Las fuentes de competitividad sistémica en los noventa
  - II.3.1 Productividad del trabajo y de los factores
  - II.3.2 Salarios reales, productividad y competitividad
- II.4 El entorno institucional
- II.5 Educación, capacidades humanas e innovación
- II.6 Mercados de crédito y tipo de cambio
- II.7 Infraestructura pública, energía y telecomunicaciones
  - II.7.1 Puertos y transporte
  - II.7.2 Red vial
  - II.7.3 Electricidad
  - II.7.4 Telecomunicaciones y nuevas tecnologías de la información y la comunicación
- II.8 Dinámica de las exportaciones nacionales y competitividad

- II.8.1 Reestructuración de las exportaciones: declive de las tradicionales y auge de las nuevas
- II.8.2 La competitividad de las exportaciones no tradicionales en el mercado de Estados Unidos: estrellas crecientes y menguantes, oportunidades perdidas y retrocesos
- II.8.3 Intensidad tecnológica de las exportaciones nacionales
- II.8.4 Desarrollo humano y exportaciones nacionales: ¿eslabones perdidos?
- II.9 Cambios en el régimen de comercio: implicaciones para la competitividad y el desarrollo humano
  - II.9.1 Los cambios recientes en el régimen global de comercio y los compromisos ante la OMC
  - II.9.2 Los acuerdos comerciales regionales y bilaterales
- II.10 A manera de conclusión: reformas para competir y promover el desarrollo humano

### **Capítulo III. El turismo: si no se modifica, se agota**

- III.1 Desarrollo del turismo en República Dominicana
  - III.1.1 Los inicios
  - III.1.2 La crisis de los ochenta: reestructuración económica y desarrollo turístico
- III.2 Principales tendencias y patrones del desarrollo turístico
  - III.2.1 Mercado turístico
  - III.2.2 El control de los turoperadores
  - III.2.3 Ausencia de una política de cielos abiertos
  - III.2.4 Hacia una reducción de los ingresos por turista y habitación
  - III.2.5 Una estacionalidad que mejora y una estadia que disminuye
  - III.2.6. Una oferta hotelera concentrada
  - III.2.7 Los hoteles grandes acaparan la mayor ocupación
  - III.2.8 Aportes al PIB
  - III.2.9 Aportes al empleo
  - III.2.10 Características de la fuerza de trabajo y la participación de la fuerza laboral femenina
  - III.2.11 El aporte reducido a los ingresos fiscales
  - III.2.12 Las debilidades institucionales y el turismo
  - III.2.13 Abuso y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes
  - III.2.14 La exclusión de las comunidades
  - III.2.15 Salud y enfermedades de transmisión sexual
  - III.2.16 Cultura y turismo
  - III.2.17 Medio ambiente y turismo
  - III.2.18 El turismo y los desastres naturales
- III.3 A manera de resumen: hacia un medio ambiente sostenible como base del turismo

### **Capítulo IV. Zonas francas: ¿en busca del paraíso perdido?**

- IV.1 La evolución de las zonas francas
  - IV.1.1 Hacia el agotamiento o reinención del modelo (1998-2003)

- IV.2 Perfil de las zonas francas nacionales
- IV.3 Zonas francas y eslabonamientos productivos: el caso del sector textil
  - IV.3.1 Comparación regional de niveles de integración vertical
- IV.4 Zonas francas e indicadores de calidad de vida de sus trabajadores
  - IV.4.1 Indicadores de calidad de vida
  - IV.4.2 Nivel educativo y edad del personal de zonas francas
  - IV.4.3 Zonas francas, feminización de la fuerza de trabajo y transformaciones en los roles de género
  - IV.4.4 Zonas francas y migraciones
- IV.5 Factores explicativos de la dinámica del sector
  - IV.5.1 Políticas públicas de apoyo
  - IV.5.2 Productividad y salarios
  - IV.5.3 Empresariado proactivo que defiende y promueve sus intereses corporativos
  - IV.5.4 Aprendizaje organizacional y cultivo de relaciones comerciales con clientes
  - IV.5.5 Régimen privilegiado de comercio y acceso al mercado
- IV.6 A manera de resumen: hacia la reestructuración de las zonas francas

## **Capítulo V. Las migraciones: la incapacidad de ofrecer una vida digna**

- V.1 La dinámica de las migraciones
  - V.1.1 Emergencia de la diversificación migratoria: 1961-1979
  - V.1.2 Consolidación y expansión avanzada: 1980-2003
  - V.1.3 Continuidades y cambios en la inmigración
  - V.1.4 Tendencias de la migración internacional dominicana
- V.2 Estado y políticas de migración
  - V.2.1 Desarrollos en la política de promoción de la emigración
  - V.2.2 La política de importación de trabajadores: vicisitudes, desencuentros y respuestas
  - V.2.3 De los programas de inmigración a la apertura inmigratoria selectiva
- V.3 La emigración dominicana: perfiles de los migrantes e integración en los países de recepción
  - V.3.1 Emigrantes y países receptores
- V.4 Impacto de las remesas
  - V.4.1 Evolución e importancia de las remesas
  - V.4.2 Remesas y familias: extensión de las interacciones, perfiles y patrones de envío
  - V.4.3 Repercusiones socioeconómicas de las remesas
- V.5 Inmigrantes, mercados laborales y sociedad
  - V.5.1 Perfiles socioeconómicos de los inmigrantes
  - V.5.2 Inmigrantes e inserción socioeconómica
  - V.5.3 Inmigrantes haitianos, pobreza y exclusión
- V.6 Retos y desafíos de un reordenamiento
- V.7 A manera de resumen: hacia un reordenamiento migratorio para ofrecer una vida digna

## Capítulo VI. Identidad y cultura: la valorización de lo propio, el mayor desafío

- VI.1 Hacia una definición de la globalización y la cultura
  - VI.1.1 El papel de los medios y de las tecnologías de comunicación e información
  - VI.1.2 Preguntas e hipótesis en torno a la globalización y la cultura en República Dominicana
- VI.2 El pesimismo, el nacionalismo y la externalidad en la identidad dominicana
  - VI.2.1 La desvalorización de lo propio, la estimación del otro y la externalidad en la cultura dominicana: nuevos arquetipos de lo dominicano
  - VI.2.2 Los efectos de la globalización en la cotidianidad dominicana: medios, trabajo, género y externalidad
- VI.3 El turismo y las zonas francas como espejos de la cultura dominicana
- VI.4 La emigración y la constitución de una diáspora dominicana
- VI.5 A manera de conclusión: el desafío de revalorizar la cultura y la identidad dominicanas

### TERCERA PARTE:

## *¿CONTAMOS CON LO NECESARIO PARA UNA INSERCIÓN ADMINISTRADA, INCLUYENTE Y PARTICIPATIVA?*

## Capítulo VII. Capacidades y oportunidades a desarrollar: educación, salud, agua potable y saneamiento y empleo

- VII.1 Oportunidades sociales en la creación de capacidades
  - VII.1.1 Educación
  - VII.1.2 Salud
  - VII.1.3 Agua potable y saneamiento
  - VII.1.4 Empleo
- VII.2 El sistema de seguridad social y salud
  - VII.2.1 La reforma de salud: el seguro familiar de salud
  - VII.2.2 La reforma de pensiones: el modelo de las cuentas individuales
  - VII.2.3 El financiamiento: aspecto nodal de la reforma
  - VII.2.4 Impacto del nuevo sistema de seguridad social y salud en la equidad
  - VII.2.5 La nueva seguridad social y el sistema de protección social en el país: a modo de conclusión
- VII.3 Gasto social en República Dominicana
  - VII.3.1 Índice Prioritario de Gasto Humano
- VII.4 Pobreza, desigualdad y exclusión en República Dominicana
  - VII.4.1 El mapa de pobreza y los índices de desarrollo humano
- VII.5 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio
- VII.6 Contribución de las oportunidades sociales al desarrollo humano en República Dominicana

## Capítulo VIII. La institucionalidad que debemos construir

VIII.1 La relación entre democracia y desarrollo humano

VIII.1.1 La importancia de las instituciones para el desarrollo humano

VIII.2 El proceso de transición a la democracia: cambios políticos sin reformas formales institucionales

VIII.3 El diseño institucional dominicano

VIII.3.1 Los esfuerzos por democratizar la Constitución

VIII.3.2 El Ejecutivo y la administración pública

VIII.3.3 Características del Poder Legislativo

VIII.3.4 El Poder Judicial

VIII.4 Actores, representación y participación

VIII.4.1 Los partidos políticos y su función de representación de intereses ciudadanos

VIII.4.2 El sistema de partidos como espacio de articulación y consenso de agendas de desarrollo nacional

VIII.4.3 El sistema electoral y el dilema de la participación política y la institucionalidad

VIII.4.4 La sociedad civil en la lucha por la institucionalidad

VIII.5 A manera de conclusión: retos para la institucionalidad dominicana

## CUARTA PARTE: *PODEMOS LOGRARLO*

## Capítulo IX. Elementos para una estrategia de inserción internacional incluyente y renovada

IX.1 Exportaciones nacionales: mejorando la competitividad sistémica

IX.2 Hacia un turismo sustentable

IX.3 Hacia una reestructuración de las zonas francas

IX.4 Hacia un reordenamiento migratorio

IX.5 Hacia la valorización de lo propio

IX.6 La creación de capacidades humanas para enfrentar el desafío de la globalización

IX.7 Hacia una reforma de las instituciones

IX.8 Un proyecto de Nación



## UNA PERSPECTIVA GENERAL: HACIA UNA INSERCIÓN MUNDIAL INCLUYENTE Y RENOVADA

El Informe Nacional de Desarrollo Humano de 2005 analiza la forma de inserción de la economía y la sociedad dominicanas al proceso de globalización actual. En términos generales se reconoce que ha habido progreso social, no obstante éste no ha sido de la magnitud que se podría esperar, dado el crecimiento económico promedio anual de República Dominicana en los últimos 50 años. En este período, el crecimiento del ingreso ha sido ejemplar: el más alto de América Latina y el Caribe, y menos volátil que el promedio regional. A pesar de ello, el país ha mostrado un insuficiente avance en términos de desarrollo humano, menos de lo que avanzó el mundo y por debajo del promedio de los países de la región.

Este informe concluye que República Dominicana se ha insertado en la dinámica mundial de una manera que es social, económica e institucionalmente excluyente, con un modelo que es insostenible en el mediano plazo.

Para el Informe Nacional de Desarrollo Humano la causa principal de la pobreza dominicana y del bajo desarrollo humano relativo no es la falta de financiamiento y de recursos económicos, sino el escaso compromiso con el progreso colectivo del liderazgo nacional político y empresarial durante las últimas décadas y la ausencia de un pacto social, de participación, de solidaridad y de empoderamiento de los sectores mayoritarios de la sociedad dominicana.

La consecuencia de ese escaso compromiso y empoderamiento es que se han agudizado los desequilibrios a pesar de la disponibilidad de recursos, y se ha montado una dinámica social, económica e institucional que refuerza la exclusión. Esta situación se ha motorizado por la búsqueda de una rentabilidad económica y dividendos políticos, ambos de corto plazo, depredadores de las instituciones y del ambiente, comprometiendo el futuro.

Adicionalmente, al déficit de bienestar y a los desequilibrios internos por el escaso desarrollo humano se le agregan nuevas exigencias demandadas por el proceso de globalización, que requiere de estándares más exigentes para las instituciones y las capacidades humanas.

Este informe no analiza el proceso de globalización en sí, sino las condiciones que son necesarias para lograr una inserción incluyente, participativa y administrada en ese proceso. Se hace referencia, en menor medida, a la desigualdad que prima en los arreglos mundiales institucionales que producen una distribución inequitativa de los dividendos de la globalización.

En esta perspectiva, se analizan los principales ejes a través de los cuales el país se conecta con el exterior: las exportaciones nacionales, el turismo, las zonas francas, las migraciones y la cultura, para después evaluar un conjunto de condiciones previas en el ámbito de la creación de capacidades y de las instituciones que son requisito para una inserción internacional con desarrollo humano.

La transformación de la economía dominicana en los ochenta fue intensa y profunda. En menos de una década se desmontó la industria azucarera y la de sustitución de importaciones, produciéndose el paso a una reinsertión sobre la base de las exportaciones de zonas francas, del turismo y en menor medida de las remesas del exterior. En la nueva estrategia, las zonas francas debían proveer empleos, mientras que el sector turismo, las divisas. Esta transición fue acompañada de profundas convulsiones sociales, que reorganizaron completamente la estructura del aparato productivo, la base del poder político, la composición de las fuerzas sociales y la forma de organizar el espacio, incorporando a las mujeres al mercado de trabajo.

Durante los años noventa se consolidó el modelo, exhibiendo un crecimiento económico ejemplar pero que generó un escaso desarrollo humano para la mayoría de la población dominicana. A finales de esa década, el modelo empezó a dar signos de agotamiento debido a cambios en el escenario internacional y a la exacerbación de contradicciones por la dinámica interna.

En la primera década del milenio, se hace evidente la necesidad de reestructurar la dinámica económica-institucional para volver al crecimiento, pero esta vez proponemos que sea sobre la base del desarrollo humano.

*El desarrollo humano  
avanza simultáneamente  
sobre la eficiencia, que  
provee la base material del  
desarrollo, la equidad, como  
condición indispensable  
para darle sostenibilidad, y  
la libertad, como propósito  
último del desarrollo.*

## EXPORTACIONES NACIONALES<sup>1</sup>: UNA OPORTUNIDAD POCO APROVECHADA

A pesar de las reformas económicas implementadas y del alto grado de apertura logrado a través de la reducción de los aranceles durante los años noventa, las exportaciones nacionales han permanecido estancadas en las últimas dos décadas, en cifras del orden de 850 a 950 millones de dólares. La causa principal de este comportamiento es que ha existido una estructura de poder que ha impedido crear las condiciones para mejorar la competitividad sistémica del país, expresado en elevadas tasas de interés, déficit eléctrico, rigidez institucional y falta de recursos humanos de calidad, entre otros muchos factores.

Hasta ahora, la estrategia fundamental de las autoridades dominicanas y del sector empresarial ha sido la de ampliar el acceso a mercados, principalmente en Estados Unidos, y no en modificar las condiciones internas del país para ser más competitivos.

A pesar de haber logrado un mayor nivel de acceso al mercado estadounidense, la participación de República Dominicana en el comercio total de ese país ha decrecido, al extremo de que en 2003 estaba en los mismos niveles de 1990, indicando una pérdida relativa de competitividad.

En este informe sostenemos que las condiciones de competitividad sistémica se han deteriorado o no han podido avanzar lo suficiente como para impactar en las exportaciones de República Dominicana durante las últimas décadas. Veamos:

- Un desarrollo institucional inferior a la mayoría de los países de la región, en especial, en relación con la efectividad del gobierno y con el marco regulatorio.

Estos son aspectos claves para apuntalar: el desempeño económico, el incremento en la productividad y la competitividad, la provisión de bienes públicos, la distribución equitativa del ingreso y el respeto a los derechos humanos.

Más aún, el país muestra indicadores de gobernabilidad y desempeño institucional inferiores a los esperables para un país con su nivel de desarrollo relativo.

- Muchos de los indicadores educativos de la fuerza de trabajo mejoraron, pero están por debajo del promedio de América Latina y el

Caribe y por debajo del nivel esperado, dado el PIB por habitante, según los estándares mundiales.

La creación de tecnología es prácticamente nula, mientras que la difusión de nuevas tecnologías y de antiguas innovaciones, como el servicio telefónico y la energía eléctrica, son relativamente bajas comparadas con otros países de la región. El nivel de escolaridad universitario en ciencias e ingenierías es elevado comparado con la región, pero su calidad es deficiente.

- El entorno financiero, junto a un tipo de cambio sobrevaluado, no han apoyado la competitividad sistémica de la economía dominicana.

El sector financiero dominicano registra un bajo nivel de intermediación dado el tamaño de la economía. Este sector tiende a estar pobremente regulado y supervisado, opera en mercados oligopólicos, con altos márgenes entre las tasas de interés pasivas y activas, y deficiente información sobre los mercados de créditos. Adicionalmente, se ha observado una significativa reducción del crédito hacia los sectores productivos, a la vez que se ha incrementado para el comercio y los servicios personales.

Es de esperar que, a raíz de las nuevas medidas tomadas por las autoridades monetarias como consecuencia del fraude bancario de 2003, se pueda contar con un sector financiero más transparente y eficiente.

El tipo de cambio estuvo sobrevaluado en los noventa al ser utilizado como un ancla de precios y como resultado del flujo neto de divisas provocado por las remesas, el turismo y las zonas francas.

- Se cuenta con una infraestructura de puertos adecuada, aunque con un deficiente marco institucional en el manejo de la tramitación, que puede ser mejorado a fines de reducir los costos de desaduanización. El país posee también una infraestructura de red vial apropiada, incluso por encima de los países de la región, pero que enfrenta problemas de mantenimiento; y un activo sector de telecomunicaciones que ha crecido aceleradamente en la década de los noventa, con diferencias marcadas por tipo de servicio (telefonía básica, celulares e Internet), siendo particularmente preocupante los bajos niveles de intensidad en el uso de Internet.

***El país cuenta con un desarrollo avanzado de infraestructura, sin embargo debe mejorar los servicios de electricidad, profesionalizar el empleo, extender el crédito y mejorar su marco regulatorio para ser más competitivo a nivel internacional.***

<sup>1</sup> Las exportaciones nacionales no incluyen las exportaciones de zonas francas.

En síntesis, se puede afirmar que en materia de infraestructura el país cuenta con una adecuada dotación de recursos. Sin embargo, en materia de electricidad está muy por debajo de sus competidores a causa de los elevados costos y la calidad variable del servicio.

Durante los noventa ocurrieron dos fenómenos importantes en materia de exportaciones: se consolidó la transición hacia una economía exportadora de servicios y se reestructuraron las exportaciones nacionales hacia exportaciones no tradicionales.

En términos de productos individuales las exportaciones no tradicionales registran todavía valores modestos. También se han diversificado los destinos, aunque hay pocas “estrellas nacientes”<sup>2</sup> y de escasa intensidad tecnológica.

De los veinte productos más importantes no tradicionales exportados por República Dominicana a Estados Unidos sólo cinco son “estrellas nacientes” (cervezas, yatuías, ron y otros alcoholes, envases plásticos, y tubos plásticos), y el resto son “estrellas menguantes” (mercados declinantes) y “oportunidades perdidas”. Esta realidad revela una dificultad para aprovechar un mercado dinámico. Además, las nuevas industrias de exportación no son industrias que promueven el uso de tecnología, ya que son productos intensivos en recursos naturales o productos de intensidad tecnológica media o baja.

Esta situación reclama una modificación en el marco institucional de apoyo a las exportaciones nacionales.

Finalmente, a cambio de extender indefinidamente las preferencias unilaterales comerciales otorgadas por los Estados Unidos a través de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe en sus diferentes versiones, República Dominicana se comprometió, en el marco del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana con los Estados Unidos (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés), a iniciar un proceso de apertura comercial sin precedentes, tanto para bienes manufacturados como de origen agropecuario. Asimismo, bajo este marco, renunció a instrumentos que pudieran neutralizar prácticas desleales de comercio, comprometiendo la viabilidad financiera de muchos productores agrícolas.

También se aceptó un estricto régimen de propiedad intelectual que restringe la capacidad de empresas e instituciones para acceder a tecnología y para aprender e innovar. Tampoco se

tuvo en cuenta el trato especial y diferenciado por las disparidades de tamaño y niveles de desarrollo de los países. Las pocas medidas en este ámbito se limitaron básicamente a las diferencias en los ritmos de un plazo perentorio de apertura. De entrar en vigencia el Tratado el país estaría obligado a cambiar parte de la legislación actual en materia comercial sin haber medido el impacto en los sectores más desfavorecidos.

El DR-CAFTA no resuelve el problema más importante que enfrenta el grueso de las exportaciones dominicanas a los Estados Unidos: la intensa competencia asiática y la pérdida de competitividad sistémica. Sobre esta base, se puede decir que el DR-CAFTA no necesariamente es un caso de política comercial que contribuya al fortalecimiento de la competitividad y el desarrollo humano.

## EL TURISMO: SI NO SE MODIFICA, SE AGOTA

El turismo en República Dominicana ha dado saltos gigantescos. Ha contribuido a la generación de divisas, de empleos y de infraestructura. Ha favorecido la descentralización geográfica del crecimiento económico, diversificando las actividades y las ocupaciones. Ha impulsado la actividad agrícola, artesanal y de otros servicios colaterales. Ha ayudado a internacionalizar el país, exportando la cultura y los valores dominicanos, al tiempo que ha puesto en contacto a la población con el mundo.

Se han puesto en marcha numerosos planes de desarrollo turístico, la mayoría de los cuales no pasó de la formulación y otros tuvieron una ejecución limitada, y a pesar de que se dictaron algunas normas y leyes de regulación, la debilidad del Estado para hacerlas cumplir y la ausencia de responsabilidad social empresarial provocaron que el sector se desarrollara en forma poco ordenada y precipitada, sin un marco de regulación adecuado.

La consecuencia de este crecimiento acelerado sin orden y sin la debida planificación ha sido la presencia de un conjunto de externalidades negativas (sobreexplotación de recursos, economía de enclaves, inseguridad ciudadana, etc.) que ha afectado el ritmo de crecimiento de la generación de divisas y ha reducido el rendimiento promedio diario de divisas por turistas y habitaciones.

Entre los factores que explican esa situación están: el dominio monopolístico de los operadores turísticos, una imagen turística estereotipada por

***El turismo es el sector que ha presentado el mayor dinamismo, con un gran impacto directo e indirecto en la economía y los empleos, y que ha contribuido a internacionalizar el país, pero es momento de prestar una mayor atención al cuidado del medio ambiente y a su modelo de organización para su supervivencia.***

<sup>2</sup> En esta clasificación, “estrellas nacientes” son aquellos productos o grupos de productos cuyas importaciones en el mercado estadounidense han crecido como proporción del total de importaciones, mientras la participación de mercado del país exportador (República Dominicana) en ese mercado también ha aumentado. “Estrellas menguantes” son aquellos productos en los que la participación de de nuestro país ha crecido pero el producto ha reducido su participación en el comercio total de EE.UU. Se consideran “oportunidades perdidas” los casos en que las importaciones del producto crecieron como porcentaje del comercio total estadounidense, pero la participación de mercado del socio exportador disminuyó. Finalmente, los “retrocesos” son aquellos en que, tanto el comercio de ese producto con relación al comercio total estadounidense, como la participación de mercado del país en ese producto han decrecido.

<sup>3</sup> Del inglés “sun, sand and sea”, que en español significa “sol, arena y mar”.



**La finalización de las condiciones internacionales favorables que auspiciaron el desarrollo de las zonas francas de exportación dominicanas impone al sector una fuerte reorganización para mejorar su competitividad en el mercado norteamericano, así como la búsqueda de nuevos mercados.**

las tres “S”, y un producto turístico homogéneo y con poca tendencia a la diversificación de la oferta. También se agrega un desarrollo del turismo concentrado en las costas, con un predominio de los hoteles de gran tamaño, facilidades turísticas concebidas a espaldas de las comunidades y de la cultura nativa, con playas privatizadas y escasa regulación estatal. Igualmente, fuerte carga y deterioro ambiental de los destinos y su entorno, creciente inseguridad ciudadana, pocas actividades culturales y de entretenimiento para complementar la oferta hotelera, y el predominio de enclaves, con escasez de capital social y tendencia a competir cada vez más por precios.

Finalmente, cabría preguntarse si es deseable recibir inversiones extranjeras a cualquier precio.

En la última década se han producido serios problemas en materia de abastecimiento de agua potable, en el mantenimiento de las playas, de los arrecifes de coral y de las áreas protegidas.

Por las características de la actividad, el desarrollo del turismo ocurre en zonas ecológicamente frágiles, donde muchos hoteles fueron construidos violando sistemáticamente las normas ambientales y teniendo un manejo inadecuado de desechos líquidos y sólidos.

En estas circunstancias, la sostenibilidad de la actividad requiere de una ruptura con estos patrones indeseados. De no modificarse estas tendencias se agudizarán un conjunto de tensiones que tienden a provocar el agotamiento del modelo en términos social, ambiental y económico.

El gran reto es: ¿cómo crear una responsabilidad social empresarial que asuma e internalice el cumplimiento de las normas ambientales, de ordenamiento y fiscales? ¿Cómo cambiar la cultura política para que el Estado asuma su papel de regulador? y ¿cómo generar un capital social que empodere a las comunidades para garantizar solidaridad y sostenibilidad?

## **ZONAS FRANCAS: ¿EN BUSCA DEL PARAÍSO PERDIDO?**

En los últimos 20 años las contribuciones de las zonas francas al país han sido significativas. Han favorecido el crecimiento económico, la generación de divisas, la creación de empleos, la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, la descentralización regional del crecimiento, y la reestructuración del poder económico y político, entre otras muchas dimensiones.

En la última década, las zonas francas han mejorado las condiciones de acceso a mercado a los Estados Unidos, han avanzado en la organización de la producción haciéndola más compleja, aumentando la modernidad y la escala de producción. A pesar de estos progresos, la actividad económica de las zonas francas se ha estancado. Está disminuyendo en términos relativos y absolutos la generación de empleos y divisas, está perdiendo competitividad frente a países competidores y enfrenta un reto formidable para recuperar el crecimiento.

Este informe concentra el análisis de las zonas francas en los textiles por representar la mitad de las exportaciones del sector y las tres quintas partes del empleo.

Las ramas textiles de exportación están perdiendo cuota de mercado. En 2003 la participación de mercado en los Estados Unidos estaba en los mismos niveles de una década atrás. Esta pérdida en la cuota de mercado no puede explicarse por una caída en la demanda de Estados Unidos, ya que un choque de demanda generaría una disminución de las importaciones totales del país destino (en este caso Estados Unidos), pero no tiene por qué reducir la cuota de mercado de las exportaciones dominicanas, la cual depende de la competitividad relativa frente a otros competidores.

La estrategia de expansión de las zonas francas ha sido la integración vertical cada vez más intensa con las empresas norteamericanas, en una magnitud superior al comportamiento de las empresas ubicadas en otros países de la región. El resultado de tal estrategia ha sido la falta de eslabonamientos internos, un reducido impacto en el producto y en la calidad de los empleos, promoviendo una economía de enclave.

El porcentaje de empresas con paquete completo<sup>4</sup> es reducido en República Dominicana si se compara con otros países de la región.

Los trabajadores de zonas francas tienen un nivel de ingreso promedio inferior al promedio nacional y unas condiciones de vida similares.

Las zonas francas siguen siendo un nicho importante de mercado laboral para las mujeres dominicanas, pero su dinamismo y peso relativo dentro de la población ocupada femenina viene disminuyendo a partir de 1997-1998. Al interior de las zonas francas, el grueso del empleo femenino se ubica en la rama de vestuario/textil, precisamente uno de los sectores más vulnerables a los inminentes cambios en las reglas del comercio mundial.

<sup>4</sup> Paquete completo es cuando el fabricante local recibe del comprador final las especificaciones detalladas de las prendas de vestir requeridas; el proveedor es responsable de adquirir los insumos y coordinar todas las etapas del proceso productivo (compra de textiles, corte, confección, lavado, terminación, empaque, y distribución).

Finalmente, las empresas de zonas francas han intentado recomponer su competitividad en base a mejorar las condiciones de acceso al mercado estadounidense, junto a otros esfuerzos para lograr una mayor eficiencia interna y un tipo de cambio ligeramente subvaluado o por lo menos de equilibrio.

Sin embargo, se trata de un vano esfuerzo de recomponer, aunque sea parcialmente, las condiciones de acceso privilegiado que permitieron el auge del sector en la década de los ochenta e inicios de los noventa, puesto que esas condiciones internacionales no son previsible en el futuro inmediato.

Ahora se enfrenta a la competencia con países de mucho menor costo laboral (China, India, Vietnam, Centroamérica), con mejores condiciones de competitividad sistémica (México), o mayor integración vertical interna (China, India, México, algunos países centroamericanos) en base a profundizar el grado de integración productiva con los Estados Unidos. Esto trae aparejado el aumento de la dependencia nacional de los tejidos norteamericanos, que cada vez son menos competitivos a nivel internacional.

Los escenarios antes descritos plantean la necesidad de reestructurar el sector bajo nuevas condiciones institucionales y ése es el gran desafío del futuro inmediato.

## **LAS MIGRACIONES: LA INCAPACIDAD DE OFRECER UNA VIDA DIGNA**

Durante las últimas cuatro décadas, la movilidad internacional de las poblaciones y el proceso migratorio dominicano experimentaron apreciables transformaciones y un acelerado dinamismo, incluso en el contexto del Caribe, área de una elevada y tradicional propensión migratoria.

En República Dominicana, la tasa de movimiento internacional de personas, medida en términos del total de entradas y salidas con relación a la población del país se elevó de 1.9% en 1960 a 48.5% en 2002. Por su parte, la tasa de salida de nacionales respecto a la población del país, ascendió de 2.8 por mil a 105.7 por mil en esos años.

Por este proceso migratorio el país pasó desde un relativo aislamiento, donde predominaba una emigración reducida y una inmigración regulada, selectiva y estacional, a la conversión en un país simultáneamente emisor-receptor, con un alto

grado de apertura a la circulación de personas.

Este proceso expresa por un lado la incapacidad de la dinámica económica, social e institucional interna de proporcionar una vida digna a dominicanas y dominicanos, y, por otro, representa un soporte esencial para la estabilidad macroeconómica al constituirse en una fuente de ingresos para muchas familias en todo el territorio nacional.

El impacto de los emigrantes en la sociedad dominicana es diverso y trasciende con creces la dimensión económica, transformando la cultura y los valores. Es de notar el nivel de solidaridad y compromiso de estos emigrantes con el destino del país.

El impacto de la inmigración haitiana también ha sido diverso en aportes y costos. En los últimos años, los costos tienden a crecer en la medida de que se trata de una inmigración ascendente con muy bajo nivel de desarrollo humano y que resulta de las condiciones excepcionales de deterioro institucional, económico, social y político de Haití. El bajo nivel de instrucción de la gran mayoría de los inmigrantes haitianos aporta muy poco al acervo de habilidades y conocimientos necesarios para superar el modelo económico-institucional vigente en República Dominicana.

Por su parte, los haitianos y haitianas viven en el país en condiciones muy precarias y de extrema pobreza. La mayoría está indocumentada y debe enfrentarse a una actitud política y social generalmente hostil, sin posibilidad de asistencia legal y con limitado acceso a servicios de salud, sanidad y educación, que incluye a los hijos de los haitianos nacidos en el país. Cabe señalar, que las limitaciones en el acceso a los servicios públicos y el problema de la falta de documentos de identidad son generalizados entre los segmentos más pobres de la población dominicana.

Las remesas enviadas por los dominicanos registran un aumento notable, especialmente a partir de inicios de los años noventa. Ese incremento sostenido ha dependido de cuatro factores: la notable y constante expansión migratoria, las mejorías en el ingreso de los dominicanos en los principales países de recepción, los procesos de devaluación registrados en el país y el desarrollo de entidades y agencias dedicadas a esta actividad, con las consiguientes facilidades para los envíos.

Según los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2002, el 10.2% de los hogares recibe remesas, es decir, unos 224,868

***Las remesas enviadas por los dominicanos y dominicanas de la diáspora representan un soporte muy importante para sus familias y la economía nacional, pero no tienen en cuenta el elevado costo social de los emigrados.***

***El cambio de modelo económico desde uno productivo hacia uno de servicios ha reforzado en la sociedad dominicana la autopercepción de vulnerabilidad y externalidad, disminuyendo su capacidad de “agencia”.***

hogares dominicanos, con una población de 879,896 personas, concentrado en las zonas urbanas. Aproximadamente el 6% de los ingresos totales de los hogares proviene de las remesas, y en los hogares receptores de remesas, las mismas representan cerca del 30% de los ingresos. No obstante este aporte a los residentes en la Isla hay que considerar el costo humano pagado por los emigrantes y sus familias en materia de rupturas, separaciones y difíciles condiciones de vida en el país de destino. Por ejemplo, en Estados Unidos las familias dominicanas registran la mayor incidencia de la pobreza que cualquier otro grupo emigrante.

Finalmente, en República Dominicana prevalecen desencuentros y vacíos muy marcados entre, por una parte, las realidades y tendencias migratorias, y, por otra, las políticas, normas e instituciones relacionadas con las migraciones. Las políticas de migración apenas han sufrido parciales transformaciones, impulsadas mayormente en forma reactiva, careciéndose de políticas de migración integrales y explícitas.

Es necesario un reordenamiento interno en materia inmigratoria que reconozca estas realidades. También es imprescindible crear condiciones de apoyo para el emigrante que se mantiene en el extranjero, para facilitar el envío de remesas, y para el que retorna.

## **IDENTIDAD Y CULTURA: LA VALORIZACIÓN DE LO PROPIO, EL MAYOR DESAFÍO**

Nunca como en las últimas décadas, República Dominicana ha estado tan expuesta a los flujos económicos, culturales y sociales internacionales. Este fenómeno no es privativo del país, sin embargo, la intensidad con que se ha producido, probablemente sea única por el gran movimiento de personas que ha involucrado, dada la forma de inserción en la economía mundial. Millones de personas de todos los confines del mundo han visitado el país a través de la actividad del turismo, otros han emigrado hacia múltiples destinos y las actividades comerciales orientadas a la exportación han permitido el desarrollo de nuevas habilidades empresariales y laborales. Este flujo de información y de construcción de nuevas relaciones ha estado distribuido a lo largo del territorio nacional y ha involucrado a todos los estratos sociales y económicos.

El resultado ineludible ha sido influenciar la cultura y los valores de la sociedad dominicana. Estos cambios han ocurrido en un período de tiempo menor al de una generación, por lo tanto, aún no están estabilizados ni han madurado, por lo que su alcance está en proceso de definición.

Los cambios del modelo económico, desde una economía de producción de bienes a una economía de servicios, vulneraron el sentido de lo dominicano, como una identidad nacional y cultural dotada de autonomía. Antes de la década de los noventa los dominicanos y dominicanas eran instruidos en las escuelas con la noción de que eran un país productor, exportador de bienes agrícolas y con una industria emergente de magnitud significativa, lo cual contribuía a la formación de una identidad nacional-cultural autónoma.

La transición a un modelo económico de servicios, representado como altamente dependiente de variables que la sociedad controla menos, como son la demanda turística, de bienes industrializados en las zonas francas y las remesas, reforzó en la sociedad dominicana una autopercepción marcada por la incertidumbre, la inestabilidad y la externalidad (la percepción de que la conducta y las cosas que le ocurren a la gente están determinadas por elementos externos). Esto explica que aún hoy, visto el éxito de estos sectores, predomine la percepción en el imaginario colectivo de que el turismo y las zonas francas son sectores frágiles y riesgosos. Mientras que con las remesas, al ser una ayuda, no se sabe cuánto más pueda durar.

Adicionalmente, la transformación del aparato productivo produjo grupos y sectores excluidos que ya no forman parte del antiguo modelo ni del modelo de servicios, reforzando el sentido de la vulnerabilidad.

Por otra parte, la identidad nacional se ha construido sobre la base de una hibridación, mezcla de etnias, que genera grandes tensiones sociales entre definiciones, pugnas y aceptación de la diversidad por el impacto de la inmigración haitiana, el dominicano de la diáspora, el turismo extranjero, en donde los dominicanos se ven empujados a adoptar componentes “cosmopolitas” en su identidad cultural.

La corriente pesimista presente en la historia dominicana se ha visto reforzada por el rechazo del hibridismo, lo que conduce a la desvalorización de lo propio.

La externalidad predispone a las dominicanas y dominicanos a confiar su destino a fuerzas que están más allá de su control. La salida a los dilemas

de la externalidad es aspirar a ser “otro” o al menos parecer “otro” y a ello ayudan ciertas corrientes de la globalización que generalizan, sobre todo en el plano del consumo, estilos de vida que implican la noción de “ser desarrollados”. Una consecuencia directa de la externalidad en la conducta social es disminuir la capacidad de agencia de las personas, es decir, la capacidad de influir individual o colectivamente sobre su futuro.

La externalidad y la falta de agencia individual y social no contribuyen a fortalecer la autoestima del dominicano, a quien muchas veces se le considera como “atrasado”, “dado al desorden”, “quien no cumple la ley sino hay macana”, “sin cultura”, “vago”, “lambón”, “chivo”, “sin identidad”, “tíguere”, “con complejo de Guacanagarix”, “limpia saco”, “tumba polvo”, “que se la busca”, y “si no hay un padrino no se avanza”, entre otras muchas cosas.

Esta desconfianza en la capacidad del colectivo dominicano para construir un orden social satisfactorio ha justificado el clientelismo, el paternalismo, el asistencialismo y el autoritarismo. Considera normal un estado de derecho defectuoso, la arbitrariedad en la aplicación de la ley, la privatización del Estado y la reducción de los espacios públicos, como ha sido mencionado en el Informe de la Democracia para América Latina, publicado por el PNUD en 2004.

Otro rasgo cultural que ha empezado a ser modificado a raíz de la incorporación de la mujer al mercado laboral y a los puestos gerenciales es la lógica del patriarcado, en términos de la definición de mando en ámbitos empresariales, la cual, esperamos y alentamos, deberá convertirse en una noción no marcada por género. Asimismo, se ha demostrado que cuando las mujeres tienen mayores capacidades por medio de la educación y mayores oportunidades de empleo, repercute en una menor propensión a la externalidad, es decir, refuerza la capacidad de agencia. También repercute en una menor incidencia de la violencia doméstica.

En resumen, la hibridación cultural es una oportunidad. Sólo si se reconoce la diversidad, es decir, las raíces africanas, la presencia haitiana, la hispanidad y la diáspora estaremos en condiciones de valorar lo propio. Pero, además, es necesario un plan sistemático de desarrollo cultural, un esfuerzo de institucionalización coherente y modernización del Estado, la creación de capacidades y oportunidades para la población y el empoderamiento de las personas para

incrementar la autoestima del dominicano y la dominicana. Sólo así se podrá remover el peso de la externalidad, el clientelismo y el autoritarismo en la sociedad dominicana.

## ¿CONTAMOS CON LO NECESARIO PARA UNA INSERCIÓN ADMINISTRADA, INCLUYENTE Y PARTICIPATIVA?

En la segunda parte de este informe se analiza la forma de inserción económica y social de República Dominicana al proceso de la globalización, destacando el carácter de enclave de los sectores dinámicos y los problemas de competitividad sistémica del aparato productivo e institucional, lo cual genera un desaprovechamiento de las oportunidades del crecimiento para promover el desarrollo humano. Así como los aportes, costos, vacíos y desencuentros de las migraciones, también se discute la necesidad de reconocer la hibridez de la identidad y la cultura dominicanas.

En la tercera parte se analiza el acervo de capacidades humanas e institucionales para enfrentar el desafío de una inserción mundial que sea administrada, incluyente y participativa.

## CAPACIDADES Y OPORTUNIDADES A DESARROLLAR: EDUCACIÓN, SALUD, AGUA POTABLE Y EMPLEO

Uno de los grandes desafíos de la sociedad dominicana es enfrentar el déficit social acumulado y la creciente pérdida de oportunidades para una parte importante de dominicanos y dominicanas. También enfrentar los desafíos que implica la globalización para lograr una inserción internacional con desarrollo humano. Satisfacer esas aspiraciones demanda el desarrollo de nuevas oportunidades y capacidades. Por ello, es importante preguntarse en dónde estamos.

### Educación

Aunque la buena educación no sólo depende del gasto en ella, es evidente que el nivel y la estructura del gasto público en educación revelan la prioridad que ésta tiene en la estrategia de desarrollo. República Dominicana se caracteriza

*El proceso de la globalización demanda la incorporación de nuevos conocimientos que se agregan al déficit acumulado en materia de calidad y niveles de retención de los centros educativos.*

**Mejorar el estado de salud y sanidad de la población es una de las principales deudas del Estado dominicano. La mayoría de los indicadores se encuentran por debajo de los niveles esperados según el nivel ingreso real por habitante, dando cuenta de que es un problema de gerencia y no de recursos.**

por tener uno de los niveles más bajos de gasto en educación como porcentaje del PIB de América Latina y el Caribe. Además, representa en términos relativos sólo la mitad del gasto esperado dado el nivel de actividad económica.

A la insuficiencia relativa en la magnitud del gasto se le agrega la ineficiencia en su uso. Ello implica que mayores gastos no conducen necesariamente a mejores resultados. Basta indicar que el 50% de los que ingresan al primer grado sólo alcanza a completar 4 años; un 22% completa el ciclo de primaria de 8 años, y sólo un 10% termina la secundaria. Además se presentan grandes desequilibrios en los niveles de retención por zona geográfica y estrato socioeconómico.

Hay también serias dificultades con los maestros debido a la presencia de clientelismo político y a las deficiencias en la preparación y capacitación que reproducen en la enseñanza. Se crea un círculo en donde la baja capacitación de los maestros es reforzada por los bajos salarios, que a su vez son usados para justificar un desempeño deficiente y poca exigencia, tanto de los directivos a los maestros como de éstos a los alumnos.

Finalmente, hay que destacar los desafíos que enfrenta la educación dominicana. No sólo es necesario alcanzar la cobertura del cien por ciento a nivel de la educación básica para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2015, sino satisfacer la deuda acumulada de calidad en la enseñanza. Además, es necesario encarar las nuevas demandas de conocimientos y habilidades vinculadas a un manejo creciente de la tecnología, a nuevas destrezas y de adaptabilidad al cambio. Cada vez más se requieren nuevos “saberes” que se agregan a los déficits acumulados de la educación formal.

### Salud

Al igual que la educación, la salud es considerada como un componente clave del desarrollo humano, que se traduce en la dimensión “una vida larga y saludable”.

El servicio de salud en República Dominicana es de mala calidad, lo cual no es consecuencia de la falta de recursos humanos ni de infraestructura. Se trata, más que nada, de un problema de gerencia y de falta de institucionalidad, que se traduce en ineficiencia en el gasto, en escasez de financiamiento corriente y en serios problemas éticos debido a la falta de sanciones y al régimen de complicidades de la sociedad dominicana.

Un ejemplo de ello es que República

Dominicana tiene más del triple de mortalidad materna que debería tener según los estándares internacionales, dado que el 98% de los partos son asistidos por personal sanitario. Cabría preguntarse: ¿quién es responsable de esta dramática situación? ¿Cómo han respondido las autoridades oficiales y el Colegio Médico Dominicano?

Adicionalmente, el servicio de salud es poco equitativo en la medida en que es costoso, pagado básicamente por las familias y de calidad cuestionable.

En el ámbito de la salud se repite el esquema de reforzamiento entre la calidad del servicio prestado por los profesionales de la salud, su capacidad y sus salarios. Los bajos salarios conducen a relajar, sino es que a simular, la prestación de los servicios y no incentivan a mejorar la formación y capacitación. A su vez, la mala calidad de los servicios genera resistencia para mejorar la retribución de los profesionales de la salud.

Persisten grandes brechas en el ámbito urbano y rural, así como en materia de género. Además, se ha creado una distorsión en la estructura profesional donde hay más médicos y médicas que personal de enfermería.

Aunque se han mejorado la mayoría de los indicadores que dan cuenta de un aumento en la capacidad para tener una vida sana y duradera, todavía están por debajo del promedio de América Latina y el Caribe, y de los niveles que se deberían tener dado la magnitud de la actividad económica alcanzada por el país.

### Agua potable y saneamiento

La infraestructura para la distribución de agua a la población ha mejorado significativamente. La brecha entre las zonas rurales y urbanas se ha ido cerrando, pero aún permanece elevada, haciendo más vulnerable la población rural a la incidencia de enfermedades. La cobertura está en el promedio de América Latina y el Caribe y registra un nivel del orden esperado dado el PIB por habitante.

Existe un rezago importante entre la infraestructura con que se cuenta y la calidad del agua, medida por el índice de potabilidad, el cual se encuentra por debajo de estándares internacionales.

En materia de saneamiento, los resultados muestran menos progreso, mayor inequidad y las coberturas alcanzadas están por debajo del promedio de América Latina y del valor esperado según el ingreso real por habitante.

## Empleo

Una de las consecuencias más importantes del modelo de inserción mundial basado en los servicios es el comportamiento de enclave y los bajos encadenamientos internos. Esto se traduce en poco empleo por unidad de producto.

Adicionalmente, el empleo que más ha crecido en la economía dominicana es el empleo informal, alcanzando casi el 56% del empleo total. La consecuencia principal de este comportamiento es que la calidad del empleo y las condiciones de vida se ven deterioradas para la mayoría de la población empleada.

El nivel educativo promedio de la fuerza de trabajo ocupada es el primario. Se observa una relación inversa entre nivel educativo y nivel de empleo, es decir, los grupos con mayor nivel educativo registran mayor desempleo. Esta tendencia es más pronunciada en las mujeres que en los hombres.

Esta situación puede llevar a los jóvenes a preguntarse para qué estudiar y capacitarse, convirtiéndose en un incentivo para emigrar, privando al país de recursos humanos de calidad.

En materia de inserción en el mercado laboral, distintos estudios reflejan que las zonas rurales son las que presentan mayor precariedad en materia de empleo, reduciéndose su participación dentro de la población ocupada. Para el año 2000, alrededor de 436 mil niños, niñas y adolescentes (NNA) entre 5 y 17 años trabajaban, representando el 18% de los NNA. Esta tasa de participación era mayor para los hombres que para las mujeres, y aumentaba con la edad y en las áreas rurales.

La participación de la mujer en la población económicamente ocupada se mantuvo constante entre 1991-1997 en el orden del 29% y a partir de 1998 ha registrado una participación creciente hasta colocarse en 34% en 2002.

La fuerza de trabajo femenina se concentra en el sector terciario de la economía, y en actividades que normalmente refuerzan la división sexual del trabajo y la consecuente segregación ocupacional, percibiendo menores ingresos a pesar de tener un mayor nivel de educación que los hombres.

### El sistema de seguridad social y salud

En el año 2001 fue aprobada en el Congreso la reforma a la seguridad social y la salud, introduciendo grandes cambios estructurales al

modelo de protección social vigente en el país y al sistema dominicano de salud.

Ambas reformas buscan de manera complementaria proteger a la población contra los riesgos asociados a las enfermedades, la vejez, la muerte del proveedor principal, los accidentes de trabajo, la pérdida de empleo a edad tardía, la discapacidad temporal o permanente y, en cierta manera, contra los riesgos asociados a las precariedades económicas.

A lo largo de los últimos tres años, la implementación de las reformas de seguridad social y de salud ha sido muy lenta. Hasta ahora sólo ha sido efectiva en el área de pensiones, protegiendo a la población de mayor poder contributivo.

La seguridad social, tanto en salud como en pensiones, se constituye en el más importante sistema de protección social en el país. Sin embargo, este modelo todavía coexiste con múltiples instituciones en el área de asistencia social, muchas de ellas ineficientes y con estructuras clientelistas que son anacrónicas.

En el caso de la salud, el nuevo modelo de aseguramiento universal impone cambios organizacionales de importancia, el uso eficiente de los recursos disponibles (tanto físicos como humanos), un personal técnico capaz para llevar a cabo la compleja reforma y, lo más importante, más recursos. En pensiones, el gran desafío es el financiero, en lo que hace a las posibilidades de canalizar más recursos de los fondos públicos para asegurarle a la población un mínimo vital. Sin estos cambios, la reforma se quedará reproduciendo la exclusión e inequidad, limitando así las potencialidades de la población dominicana.

### ¿Cómo se ha hecho la política social en República Dominicana?

En República Dominicana el ejercicio de política social ha estado divorciado de un proyecto estratégico de desarrollo de la nación y más bien, lo que muestra el análisis de los hechos, es que la política ha estado asociada a prácticas clientelistas y de asistencialismo, destinada a remediar la exclusión que genera el modelo económico-institucional. Esta aproximación dificulta el avance en el desarrollo humano del país, así como mantener los logros obtenidos, para cuando el dinamismo de la economía se revierta.

Lamentablemente no se ha entendido la política social como un elemento constitutivo de

*Las mujeres se han insertado de manera creciente en el mercado laboral, sin embargo lo han hecho en actividades que refuerzan la división sexual del trabajo, y perciben menores ingresos que los hombres aún teniendo una mejor educación.*

la política de desarrollo, en la medida en que el ser humano es el portador del conocimiento y habilidades que, junto con las tecnologías necesarias, pueden transformar la función de producción.

## LA INSTITUCIONALIDAD QUE DEBEMOS CONSTRUIR

*La democracia de ciudadanía se ve limitada principalmente por la excesiva centralización en torno al Ejecutivo, la falta de una gestión moderna en la administración pública, la ineficiencia funcional de los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas, y los débiles mecanismos de control ciudadano de las acciones del Estado.*

El informe concluye que las reformas a la Constitución realizadas en los últimos años han respondido a crisis y conflictos momentáneos, a la contención del descontento popular o para alimentar ambiciones personales e intereses partidistas, más que al bien público. De hecho, los esfuerzos realizados por la sociedad civil, cuando llegan a ciertos espacios institucionales se convierten en contrarreformas empujadas por la corrupción, el tráfico de influencias y la ausencia de un proyecto nacional que trascienda lo inmediato.

En el ámbito del Ejecutivo y la administración pública se concluye que éste tiene cuatro características principales que limitan el logro de una democracia de ciudadanía: una alta centralización articulada en torno al Ejecutivo, la carencia de componentes de gestión moderna en la administración pública, la ineficiencia funcional de los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas, y débiles mecanismos de control ciudadano de las acciones del Estado.

Por su parte, existe insatisfacción con el rol que ha venido ejerciendo el Poder Legislativo, sin cumplir a cabalidad la representación del interés general de la población votante. Muchos de los procesos deliberativos sobre temas claves tienen lugar en ámbitos diferentes a los constitucionalmente establecidos. Existen también debilidades administrativas en el desempeño de sus funciones y reconocidas prácticas de recibir prebendas, de clientelismo y falta de transparencia.

El desempeño del Poder Judicial dominicano refleja en su conjunto el defectuoso estado de derecho en que vive la mayoría de los ciudadanos. Cabe señalar que ha habido progreso en la búsqueda de una mayor independencia de la Suprema Corte de Justicia.

Ser pobre, vivir en un barrio marginal, tener dificultad en el acceso a una adecuada formación educativa, disponer de bajos niveles de ingresos para llevar a cabo una vida digna, son situaciones

que se agravan por el hecho de que ellas determinan una desventaja en relación a las posibilidades de hacer valer los derechos que para todos reconocen por igual la Constitución y las leyes. Además, el sistema judicial es lento y altamente ineficiente.

Quizás, el ejemplo más patético de la Justicia dominicana se manifiesta en el caso del reciente fraude bancario que provocó una pérdida del 20% del PIB y causó una grave crisis económica, generando cerca de un millón de pobres adicionales entre abril de 2000 y octubre de 2003. Después de casi dos años de la denuncia, ninguno de los responsables de los fraudes ha sido sancionado, todos disfrutaban de libertad. Otro caso patético de la Justicia dominicana es que en veinte años solamente ha habido un solo caso juzgado y sentenciado por corrupción.

Los partidos políticos han desempeñado un papel clave en la gobernabilidad política, por cuanto son canales principales de representación. Pero junto a este papel destacado hay que mencionar también que los partidos cuentan con una débil institucionalización democrática y son objeto de una fuerte desafección social. En general, en ellos predomina una cultura rentista de la política y del poder: los partidos tienden a no concebir la política como un espacio público, sino como una extensión del espacio privado, como una plaza que permite satisfacer intereses particulares. Ésta concepción patrimonialista está en la raíz de las principales características de los partidos dominicanos, a saber: clientelismo, bajo perfil ideológico, caudillismo y déficit de democracia interna.

En materia electoral ha habido progresos significativos, pero todavía hay sobresaltos y episodios de tensiones como los vividos en la última elección presidencial.

Finalmente, la participación y aportes de la sociedad civil a la institucionalidad democrática han sido diversos. A partir de 1990 las organizaciones de la sociedad civil irrumpieron en el escenario político dominicano como un nuevo actor capaz de negociar con el Estado, desde espacios de presión, proposición y articulación en proyectos específicos. Surgieron nuevos movimientos sociales -mujeres, organizaciones territoriales, religiosas, ambientalistas- que partieron de la crítica de la falta de representatividad y burocratización de los partidos políticos, del Congreso y de las representaciones sindicales. Es decir, de las

instituciones representativas tradicionales, buscando introducir elementos de transformación de la vida pública y nuevos espacios de derechos ciudadanos y en el ejercicio de la ciudadanía.

## EN CONCLUSIÓN

El Informe Nacional de Desarrollo Humano de República Dominicana de 2005, al analizar el comportamiento de los principales ejes de inserción de la economía y la sociedad dominicana al proceso de globalización, ha identificado las principales líneas de problemas que han impedido una inserción incluyente y sostenible en el mundo globalizado.

Primero, el bajo nivel de desarrollo humano relativo no es consecuencia de escasez de recursos, porque República Dominicana es el país de América Latina y el Caribe que registró la más elevada tasa de crecimiento económico promedio en los últimos cincuenta años.

La escasez relativa de desarrollo humano es el resultado de la combinación de una actitud rentista, depredadora y la falta de compromiso y solidaridad de una élite política, económica y social que ha buscado una rentabilidad de corto plazo sin un proyecto nacional que sea socialmente incluyente. Por otro lado, es la consecuencia de la falta de participación y empoderamiento de los actores sociales para forzar un pacto social que garantice equidad.

En segundo lugar, y vinculado a lo anterior, está la forma de desarrollo de los sectores dinámicos, armados fundamentalmente como enclaves con bajos encadenamientos internos, que disfrutaron de condiciones excepcionales en décadas pasadas e irrepetibles en el presente y en el futuro inmediato, o que han sobreexplotado los recursos en una forma no sostenible y necesitan urgentemente ser reestructurados.

En tercer lugar, la falta de institucionalidad, un estado de derecho defectuoso y una forma de hacer la política que ha llevado a la pérdida de los

espacios públicos y a la privatización del Estado en manos de partidos y grupos políticos y empresariales.

Estos problemas demandan un cambio radical y profundo en los fundamentos de la sociedad dominicana sobre la base de una intensa participación social y un proceso de empoderamiento de las personas que fueren la voluntad para aplicar políticas socialmente incluyentes, que restituyan el pleno estado de derecho, que recupere el espacio de lo público, que revalorice lo propio y sustente el crecimiento en las capacidades humanas.

Para reconstruir el modelo social-económico-institucional proponemos unos fundamentos diferentes basados en el desarrollo humano, es decir, en la posibilidad de ampliar la capacidad de elección de las personas, en la “expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos”. Aumentar las libertades implica la reducción de las privaciones. La pobreza, el desempleo, la falta de educación, de salud, de nutrición, el hambre, el clientelismo, un estado de derecho defectuoso e incompleto, entre otras, son privaciones que reducen las posibilidades de elección de las personas.

Desde la perspectiva metodológica, el desarrollo humano es multidimensional, evaluando las políticas por su impacto en la calidad de vida de la gente. Se apoya en el “empoderamiento” de las personas y en la voluntad para ejecutar políticas deliberadas que fomenten y expandan el desarrollo de capacidades humanas y el acceso equitativo a las mismas, estableciendo como condición la equidad de género y social. Avanza simultáneamente sobre la eficiencia, que provee la base material del desarrollo, la equidad, como condición indispensable para darle sostenibilidad, y la libertad, como propósito del desarrollo.

Sólo cambiando los fundamentos en los que se ha venido sosteniendo la sociedad dominicana hasta ahora estaremos en capacidad de promover un desarrollo humano que garantice una inserción internacional incluyente, administrada y participativa.

***La causa principal del relativamente bajo desarrollo humano no ha sido la falta de recursos o de financiamiento, sino el escaso compromiso de los sectores más poderosos y la ausencia de un pacto social.***



## ¿QUÉ ES EL PARADIGMA DEL DESARROLLO HUMANO?

El desarrollo humano es un proceso que amplía las opciones de las personas y fortalece las capacidades humanas, para llevar al máximo posible lo que la persona puede ser y hacer. Se trata de determinar cómo y por cuáles vías el nivel de vida puede mejorar, en el sentido disminuir las privaciones.

El desarrollo –dice Amartya Sen, Premio Nobel de Economía y uno de los principales teóricos del desarrollo humano– se define como la “expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos”, lo cual implica mover la atención desde los medios, que permiten la expansión de las libertades, como son el crecimiento económico, el aumento del ingreso personal, los avances tecnológicos o la modernización social, a los fines, que son las libertades. La libertad se convierte en el principal fin y el principal medio para lograr el desarrollo. Es un valor constitutivo e instrumental del desarrollo.

Aumentar las libertades implica la reducción de las privaciones. La pobreza, el desempleo, la falta de educación, de salud, de nutrición, el hambre, la ausencia de libertad de expresión, la opresión política, el clientelismo, y la ausencia de un estado de derecho, entre otras, son privaciones que reducen las posibilidades de elección de las personas.

Sen indica que a veces la falta de libertades fundamentales está relacionada directamente con la pobreza económica, que priva a las personas de conseguir un nivel de nutrición suficiente, de curar enfermedades tratables, de vestir dignamente, de tener una vivienda aceptable y disponer de agua limpia y servicios de saneamiento. En otros casos, la privación de la libertad está relacionada con la falta de servicios públicos como son la atención de salud, de educación o la existencia de instituciones eficaces para el mantenimiento de la paz y el orden local.

También la violación de la libertad se relaciona directamente con la negativa de los Estados a reconocer las libertades políticas y civiles y a la imposición de restricciones para participar en la vida social, política y económica de la comunidad.

### Vínculos entre el crecimiento económico y el desarrollo humano

El vínculo entre crecimiento económico y desarrollo humano no es automático. El desarrollo humano requiere de políticas públicas que induzcan una mejoría en las prioridades del gasto de las familias.

El impacto de los ingresos de las familias sobre el desarrollo humano depende de cuatro elementos: el nivel de ingreso de los hogares, la estructura de gasto de los hogares, la tasa de pobreza y la estructura de poder al interior del hogar.

Un aumento del nivel de ingreso de las familias y la adecuada distribución del gasto priorizando en educación, salud, alimentación, agua potable y vivienda, frente a otras opciones (alcohol, juego, etc.) puede inducir a una ampliación de las capacidades o a una reducción de las privaciones. Asimismo, un cambio en el equilibrio de poder en los hogares que implique un mayor “empoderamiento” o poder de decisión de las mujeres en torno a cómo se va a gastar el dinero podría impactar positivamente en el desarrollo humano.

El otro componente de la cadena que va del crecimiento económico al desarrollo humano es la acción del Estado y las políticas públicas. El Estado debe realizar un conjunto de funciones, tales como crear institucionalidad, promover la equidad, la democracia, remover barreras de entrada de capitales y asegurar la plena competencia en el mercado, además de la provisión de ciertos bienes que no se producen aunque el mercado funcione bien. En este sentido, lo importante es cómo se ejecutan esas funciones y no el tamaño del Estado.

Los mercados libres y abiertos contribuyen a desencadenar la creatividad humana y la capacidad empresarial. Sin embargo, el desequilibrio de capacidades o la simple presencia de grandes privaciones hacen que un segmento importante de la sociedad entre a los mercados en condiciones de desventaja, ya que la principal imperfección del mercado es la existencia de la pobreza. Estamos pues en presencia de grandes desequilibrios en donde las personas entran a los mercados con recursos (y poderes) desiguales, y dejan los mercados con ganancias también desiguales, aun cuando los mercados funcionan de forma neutral.

De ahí que sea necesaria la intervención estatal para “nivelar el campo”, no para reemplazar los mercados, sino para permitir que más personas puedan acceder en condiciones justas. Además, el Estado debe servir de árbitro, evitando la explotación de generaciones actuales y futuras para asegurar ganancias. La acción del Estado es la garantía para que los mercados funcionen, porque el mercado por sí solo no crea la institucionalidad que requiere para funcionar.

El desarrollo humano impacta en el crecimiento económico a través de la creación y el mejoramiento del capital humano, del capital social y del capital institucional, creando una nueva función de producción más sostenible y menos excluyente.

El capital humano se crea a partir de mejor salud, nutrición y educación. La educación es el principal instrumento de modernización y movilidad social de los trabajadores en el proceso de globalización, en donde las nuevas exigencias de competitividad demandan aún un mayor esfuerzo de readaptación, reentrenamiento y el desarrollo de nuevas habilidades y condiciones profesionales.

Por otra parte, en relación con el capital social, el desarrollo humano promueve una mayor participación social y poder comunitario, levantando redes de solidaridad que mejoran el apoyo mutuo. Se vigila la calidad de los servicios, la disponibilidad y el uso de los bienes públicos, y se demanda una mayor regulación por parte del Estado para garantizar que los mercados funcionen bien. Ello a su vez mejora la calidad de las intervenciones del Estado; es decir, el capital institucional, el cual también se mejora por el autoaprendizaje de las instituciones mismas.

Es evidente que el desarrollo humano por sí solo no puede transformar una economía. Incluso la gente saludable, capacitada y “empoderada” necesita maquinaria y edificios para lograr crecimiento económico, es decir necesita capital físico. En este sentido, el aporte del desarrollo humano es crear capacidades en administradores y formuladores de políticas para que tomen las mejores decisiones.

Una vez que se combinan el capital humano, social, institucional y físico, es posible modificar la función de producción, en busca de un mayor valor agregado, más encadenamientos, más productividad y mayores empleos.

En síntesis, el desarrollo humano crea y expande capacidades que se convierten en capital humano, al tiempo que promueve la solidaridad y la participación desarrollando un capital social que conduce a una nueva institucionalidad. La acción conjunta del capital humano, social e institucional contribuye a modificar la función de producción, haciendo recaer la productividad en la innovación tecnológica y en las destrezas humanas, mientras que la competitividad depende de la flexibilidad en la producción. Este crecimiento del producto a través de las políticas públicas y del gasto de las personas se convierte en desarrollo humano, dando lugar a un círculo virtuoso donde el desarrollo humano genera crecimiento, y el crecimiento apoya al desarrollo humano.



## ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE INSERCIÓN INTERNACIONAL INCLUYENTE Y RENOVADA

Para que República Dominicana pueda insertarse en el mercado internacional con calidad será necesario definir una nueva forma de incorporación en la economía mundial que se sustente en un uso intensivo de mano de obra calificada, que promueva exportaciones de bienes y servicios de calidad, y que remueva un conjunto de obstáculos internos que afectan a la competitividad.

También serán necesarias instituciones más eficientes para satisfacer las nuevas exigencias de los estándares internacionales que se sobreponen a los estándares locales.

Como se indica en el Capítulo I, República Dominicana enfrenta el desafío de organizar la producción, las instituciones y la sociedad de una manera diferente, en donde las personas deberán ser el centro de la mejoría del crecimiento económico, convirtiendo la creación de capacidades humanas en el motor del desarrollo. Esto demanda una más equitativa distribución del ingreso, de las oportunidades y del poder.

Este informe propone que el fundamento de la reorganización que requiere la sociedad y la economía dominicana sea el desarrollo humano.

El desarrollo humano es un proceso mediante el cual se amplían las libertades de las personas a partir de aumentar las capacidades y oportunidades, en el entendido de que el proceso de desarrollo debe por lo menos crear un ambiente propicio para que las personas, tanto individual como colectivamente, puedan desarrollar todas sus potencialidades y contar con una oportunidad razonable de llevar una vida productiva y creativa conforme a sus necesidades e intereses.

El paradigma del desarrollo humano no prescribe medidas, pero sí da criterios para seleccionar el conjunto de políticas, acciones y proyectos que en cada momento y bajo cada circunstancia pueden lograr sus objetivos. Ahora bien, el desarrollo humano es mucho más que una formulación técnica. La especificación técnica es una condición necesaria, pero se requiere adicionalmente el empoderamiento, la participación de la sociedad, de los partidos políticos con una vivencia ética, de las mayorías,

de los desposeídos, para forzar un pacto social que doblegue o armonice voluntades y genere el compromiso y la decisión del liderazgo político y empresarial para asumir los costos de corto plazo que implicará el establecimiento pleno del estado de derecho, el reforzamiento del espacio público, la transparencia y la vocación de un proyecto nacional compartido e incluyente. Sólo así las propuestas técnicas tendrán la oportunidad de construir un futuro diferente.

En lo que sigue presentaremos algunos lineamientos generales de propuestas que en conjunto contribuyen a fortalecer el desarrollo humano en las circunstancias concretas y en el momento actual del país. La exposición de las propuestas sigue el orden en que se presenta el informe y muchos de los argumentos resumen ideas que fueron analizadas en esos capítulos.

### EXPORTACIONES NACIONALES: MEJORANDO LA COMPETITIVIDAD SISTÉMICA

Para República Dominicana el crecimiento de las exportaciones juega un papel central en el desarrollo de largo plazo. Determina el nivel y ritmo de la actividad económica, directamente a través del empleo y los encadenamientos internos, e indirectamente al financiar la tecnología y las importaciones de capital e insumos. Si el desempeño exportador depende del nivel de competitividad, difícilmente se pueda exagerar la importancia de la competitividad para el crecimiento de largo plazo.

Pero no solamente es importante aumentar las exportaciones, sino que es necesario que ese aumento de las exportaciones genere desarrollo humano. Entonces, las preguntas obligadas son: ¿cuáles condiciones deben cumplirse para que el crecimiento del comercio genere y sea compatible con el desarrollo humano? ¿y cómo influye éste en aquél?

La liberalización comercial puede ser una oportunidad si existen las condiciones internas del

***Para que la liberalización del comercio tenga repercusiones positivas sobre el desarrollo humano de un país deben cumplirse una serie de requisitos previos sociales e institucionales, internos y externos.***

aparato productivo e institucional para ello. La liberalización del comercio por sí mismo no garantiza el desarrollo humano, ni su expansión tiene siempre efectos positivos o neutrales sobre ese desarrollo. Existen requisitos previos sociales e institucionales, internos y externos, además de ciertas condiciones simultáneas y de corrección que determinan en gran medida si un país o un grupo de la población se beneficia con el comercio y, en caso afirmativo, hasta qué punto.

Como condiciones previas en el ámbito interno se requiere un ambiente propicio que estimule la competitividad sistémica. En efecto, como se argumenta en el Capítulo II, la competitividad sistémica es consustancial al desarrollo humano y viceversa. El desarrollo humano (creación de capacidades y libertades) y la competitividad sistémica se refuerzan mutuamente. Los esfuerzos por promover el desarrollo humano aumentan la productividad y la competitividad, mientras que las políticas de competitividad deben ser entendidas como vitales para alcanzar el desarrollo humano.

Entre las condiciones previas internas están:

- El fortalecimiento de las instituciones, a través del empoderamiento ciudadano y de una mejora de la calidad de los servicios públicos que presta el Estado. En este sentido, la capacidad de regular la actividad y hacer cumplir las normas es esencial en un mercado que se liberaliza. El empoderamiento de la sociedad y la creación de capital social son una garantía de que el Estado va a cumplir con sus funciones
- Una política de aprendizaje e innovación tecnológica de apoyos a nivel de empresas y a nivel sectorial, que cuente con un marco institucional adecuado.
- Políticas dirigidas a la creación de capacidades y oportunidades en tres dimensiones: de corto plazo, para reeducar la fuerza de trabajo según los nuevos requerimientos y estándares del mercado internacional; de mediano plazo, para reajustar la educación media y universitaria a los nuevos requisitos de la globalización; y en el largo plazo, para mejorar los niveles en la educación básica. Adicionalmente, es necesario mejorar las condiciones de bienestar (salud, agua y saneamiento, entre otras) de las personas, portadoras de las habilidades y conocimientos que incorpora la tecnología en el proceso productivo.

- Cumplimiento de las leyes y del estado de derecho, y el desmantelamiento del clientelismo político. Finalmente, es esencial la recuperación de la política como un espacio de lo público.
- La dotación y mantenimiento de la infraestructura, en especial energética, de telecomunicaciones, y de transporte doméstico e internacional. Los problemas de mantenimiento en República Dominicana son en muchos casos más importantes que los de creación de infraestructura.
- Una estructura financiera transparente y competitiva en donde se cumplan las normas según los estándares internacionales.

Por su parte, las condiciones simultáneas suponen un adecuado clima macroeconómico (equilibrio fiscal, monetario y cambiario), indicaciones correctas sobre precios, régimen fiscal justo y recompensas adecuadas al trabajo y a la empresa; así como la eliminación de controles y reglamentaciones gubernamentales arbitrarias o complacientes con intereses particulares.

Las medidas de corrección implican dotar al Estado de recursos y capacidad para que pueda cumplir con funciones de rector, orientador, dinamizador, habilitador y administrador, para garantizar la competencia en los mercados, proteger a los consumidores, a los trabajadores, a los grupos especiales y al medio ambiente. Al mismo tiempo, para actuar contra los monopolios, las malas prácticas financieras y comerciales, frente a la ausencia de normas de seguridad, prácticas publicitarias falsas, la contaminación ambiental y otros vicios que perjudican a la ciudadanía y que son contrarias a las normas internacionales y al derecho.

Finalmente, son necesarias disposiciones adecuadas para atender a las víctimas transitorias de las fuerzas del mercado con el objeto de reintegrarlas en los mercados, fundamentalmente mediante la inversión humana, el readiestramiento de los trabajadores y el acceso a las oportunidades de crédito, así como un apoyo más permanente a grupos como los discapacitados y los ancianos.

Este conjunto de condiciones previas, simultáneas, de corrección y redes de seguridad o protección social engloban lo que se conoce como competitividad sistémica o estructural.

En el ámbito internacional es necesaria una política de negociaciones comerciales organizadas, con objetivos claros por encima de intereses económicos inmediatos, donde las decisiones se

hagan sobre la base de análisis y no de anécdotas, con perspectiva de largo plazo, con un equipo técnico profesional y estable. Esto, en el entendido de que un acuerdo comercial no es bueno ni malo, sino que puede estar bien o mal negociado.

Finalmente, es necesario comprender que el comercio internacional es un medio, no es el fin. El diseño del régimen multilateral de comercio tiene que pasar de un sistema basado en el acceso a los mercados a otro que persiga el desarrollo humano, ya que lo importante para un país es saber cuánto mejora el desarrollo humano y no cuánto aumentan o disminuyen las exportaciones e importaciones.

## HACIA UN TURISMO SUSTENTABLE

La diferencia entre un desarrollo turístico sostenible y cualquier otra forma de explotación de la actividad es el desarrollo humano.

Siempre va existir un nicho de mercado para un turismo barato y de masas, depredador de la sostenibilidad. Estamos ante la presencia de una oportunidad excepcional, porque las preferencias del consumidor a nivel mundial se dirigen hacia un turismo respetuoso del ambiente, la cultura y la comunidad. Estos elementos refuerzan los atributos del desarrollo humano y además constituyen una oportunidad de mercado a satisfacer.

Por el lado de la oferta, los ajustes necesarios para tener un turismo promotor del desarrollo humano implican, primero, establecer y hacer cumplir las normas y las leyes en materia ambiental y fiscal. Segundo, crear una dinámica al interior de la actividad que sea capaz de incorporar a las mujeres y a los hombres, no como consumidores, inversionistas o trabajadores, sino como agentes capaces de producir relaciones, bienes y recursos de alto valor, es decir, cultura, conocimientos, comunidad; lo que se denomina “capital social”.

El capital social es la base a partir de la cual se crean las instituciones; da sentido de pertenencia y propiedad a hombres y mujeres, creando una responsabilidad colectiva en la protección del destino turístico, y reduciendo las externalidades negativas. La prioridad es lograr incluir a la sociedad, a la comunidad, en la creación de valor y en los beneficios de la actividad turística, para que la comunidad contribuya a cuidar el entorno ambiental y la cultura.

Por otra parte, se deben dar respuestas a los problemas ambientales detectados, para propiciar

un medio ambiente limpio que garantice el crecimiento sostenido, para controlar el impacto de la degradación ambiental sobre los pobres, mejorar la relación entre medio ambiente y salud, y disminuir el poder de destrucción de los desastres naturales.

Los problemas de sostenibilidad no se circunscriben a las frágiles costas. Los ríos y montañas necesitan una sociedad que los maneje de forma más sostenible, de lo contrario el potencial ecoturístico está en juego.

La educación ambiental es estratégica como formación de capacidad para la preservación del ambiente. La mayoría de los que viven del turismo y las comunidades costeras en general en muchas ocasiones no tienen conciencia de lo que acontece con el ambiente. Este informe entiende que una parte de las cuantiosas pérdidas de ecosistemas se deben a la ignorancia sobre el manejo de los recursos naturales.

Hay que cambiar y hacer más estrictos los parámetros de exigencias ambientales y asegurar su cumplimiento. Además de sanciones, se debe incentivar la creación de un movimiento ambiental ligado a organismos internacionales privados que practiquen auditorías independientes, creando con esto una clasificación como Green Globe o Blue Flag de carácter regional que categorice y premie a los hoteles que cumplan. La generación de beneficios dependerá, evidentemente, de la calidad del producto y de los servicios turísticos, así como del mercado nacional e internacional. Lo que se propone es fomentar las conexiones entre el sector empresarial y los productores locales de bienes y servicios turísticos.

El éxito en la aplicación de este tipo de estrategias requerirá la colaboración local e internacional y la potenciación de la presencia de las comunidades locales en el proceso de desarrollo turístico en los destinos. También hay que fortalecer la capacidad de gestión de los municipios para manejar la cosa pública, de manera que puedan regular el uso de la tierra a través de un plan de ordenamiento del municipio, que pueda realizar inspecciones ambientales, sanitarias y de infraestructura, así como poseer capacidad de sanción.

Se deben incorporar nuevos criterios para evaluar los proyectos de desarrollo turísticos, tales como mediciones sobre los efectos en el desarrollo sostenible local y en la reducción de la pobreza.

Es una falsa ilusión y es incompleto medir el

### ***Nuevas tecnologías para solucionar los impactos ambientales***

1. Plantas de tratamiento de aguas negras de ciclo cerrado.
2. Reciclado de aguas grises.
3. Lavanderías sin detergentes y con inyección de ozono, que reducen la emisión de contaminantes en un 80%.
4. Piscinas sin cloro y con un generador de agua salada.
5. Uso de controles biológicos para vectores en vez de pesticidas químicos.
6. Fertilizantes orgánicos para jardines y campos de golf.
7. Energía solar y eólica, no sólo para calentar agua sino para aires acondicionados.

***La República Dominicana  
debe asumir el control de  
su imagen turística,  
enfrentando el reto de  
derivar más valor agregado  
del turismo sin incrementar  
el volumen de visitantes y  
generando capital social.***

éxito sólo por el aumento en la llegada de turistas. El país está retado a derivar más valor agregado del turismo sin incrementar el volumen de visitantes. El aumento del ingreso por turista y habitación es el primer eslabón para la sostenibilidad económica.

Para lograr esto es importante que República Dominicana asuma el control de su imagen turística. La promoción institucional debe recuperar la diferenciación de la oferta turística. El país tiene que definir una estrategia de diversificación de sus mercados emisores para: disminuir las estacionalidades, disminuir los ciclos, aumentar la estadia y mejorar los ingresos por turistas.

Es necesaria una estrategia agresiva que combine vuelos “charter” y disponibilidad de asientos regulares a precios atractivos. La estrategia implica traer al país la mayor cantidad posible de operadores independientes, apostando a la pluralidad de mercados, lo cual dará más independencia.

Es un imperativo generar alianzas internacionales para que los hoteles que se instalen en el país posean los últimos avances en tecnología de tratamiento de desechos y minimización de impactos. Pero estas alianzas deben incluir formas de monitoreo y denuncia para los que no cumplan. A los hoteles ya instalados se les debe preparar un sistema de certificación con incorporación paulatina al nuevo estándar de calidad.

Finalmente, un turismo basado en el desarrollo humano debe reconocer los valores o aportaciones que puede tener el turismo para la cultura y viceversa. El turismo se puede comportar como un elemento dinamizador del patrimonio y las comunidades, generar reconocimiento y creación de sentimiento de orgullo comunitario, y ser factor de divulgación del patrimonio. Como valor para la cultura, genera recursos para la conservación y beneficia a las comunidades receptoras, motiva a las comunidades en la gestión de su patrimonio y crea conciencia del valor de los diferentes “patrimonios locales” entre los turistas.

## **HACIA UNA REESTRUCTURACIÓN DE LAS ZONAS FRANCAS**

Las zonas francas enfrentan tres amenazas inminentes:

- La pérdida de competitividad debido a factores internos reflejada en una disminución en el mercado estadounidense a pesar de tener mayores niveles de acceso a mercado.

- La entrada de China y otros países al mercado estadounidense y la pérdida del régimen preferencial.
- La pérdida del régimen de incentivos fiscales o regímenes tributarios especiales como lo establece la Organización Mundial del Comercio (OMC) para las empresas de zonas francas a partir de 2009.

En materia de creación de competitividad aplican los mismos criterios expuestos anteriormente en el acápite sobre “Exportaciones nacionales: mejorando la competitividad sistémica”, ya que este sector, a pesar de haber disfrutado de condiciones excepcionales de acceso a mercado, está perdiendo participación en el mercado norteamericano antes de que entrara China a la OMC y de los acontecimientos que registró la economía de Estados Unidos en 2001.

Para dar respuesta al desmantelamiento del régimen de incentivos fiscales en 2009, entendemos que es un imperativo ir armonizando gradualmente los regímenes tributarios de las empresas ubicadas dentro y fuera de zonas francas para evitar una eliminación abrupta que puede ser extremadamente costosa al final.

### **La búsqueda de nuevos mercados**

El depender exclusivamente de un mercado, por importante que sea, aumenta la vulnerabilidad ante choques de demanda, modificaciones en la política comercial del país-destino, o volatilidad en los tipos de cambio. Igualmente, desaprovecha los mercados potenciales, limitando el “know-how” del empresariado nacional a un único entorno cultural e institucional. En este sentido, resulta perentorio explorar y explotar nuevos mercados, como el de la Unión Europea (sacando provecho del acuerdo de Cotonou), así como la región caribeña y los países latinoamericanos.

Ante la liberalización inminente del mercado mundial de textiles y vestuario, resulta urgente que se fortalezca el proceso de diversificación de las empresas de zonas francas hacia sectores cuya competitividad no dependa fundamentalmente de restricciones cuantitativas al comercio, ni del acceso preferencial al mercado estadounidense.

En este sentido, se impone una estrategia que combine la diversificación extra e intra-vestuario. La primera consiste en ampliar la oferta exportable hacia productos distintos de prendas de vestir. La segunda consiste en migrar dentro de los productos de vestuario desde bienes cuya principal ventaja

comercial se deriva de la existencia de cuotas, hacia bienes cuya ventaja comercial es la vigencia de altas tarifas arancelarias. Dicho tipo de ventaja permanecerá, aún después de la eliminación de las cuotas de vestuario.

### **Incremento del nivel de integración vertical y valor agregado nacional**

Como ya fue señalado, República Dominicana exhibe los niveles regionales más bajos de integración vertical y producción de paquete completo. La otra cara de la moneda es que también, es el país que disfrutó de mayores niveles de acceso preferencial en los Estados Unidos comparado con Centroamérica, es decir, con mayor proporción de exportaciones libres de impuestos y pagó la tasa arancelaria efectiva promedio general y del sector vestuario más baja.

Las empresas de zonas francas han privilegiado intercambiar valor agregado, integración vertical y diversificación de las fuentes de aprovisionamiento por obtener condiciones más favorables de acceso al mercado norteamericano. Dicho intercambio resultaba racional en un mundo regido por las cuotas de vestuario y textiles. Pero en un mundo post-cuotas, ese ordenamiento productivo e institucional es vulnerable, insostenible e ineficiente.

Los productores locales de zonas francas enfrentan la perspectiva de una auténtica crisis de desabastecimiento por una situación desfavorable de la industria textil estadounidense, si antes no los abate un choque de demanda a través de una cancelación masiva de los acuerdos de subcontratación de largo plazo, o un choque de oferta vía el cierre de las subsidiarias locales de las corporaciones transnacionales del vestuario. A este respecto el Representante Comercial de Estados Unidos (USTR) proyecta que con la eliminación de las cuotas se verificará una disminución de 66% en el número actual de proveedores al mercado de los Estados Unidos. El criterio fundamental de selección de los proveedores será la capacidad de proveer servicios de paquete completo<sup>5</sup> y el nivel de costos del bien puesto en puerto de destino o almacenes de la firma compradora.

A continuación, algunas opciones para aumentar el valor agregado local y/o los niveles de integración vertical:

- Instalación de empresas textiles de capital norteamericano o dominico-estadounidense que produzcan localmente telas de tejido de

punto<sup>6</sup>. Aumentar el cluster de vestuario/textil requiere mejorar el suministro de energía eléctrica y agua.

- Instalación de empresas que fabriquen accesorios y componentes no textiles<sup>7</sup> propios de la fase de terminado: botones, zippers, encajes, elásticos, etiquetas, etc. Desarrollo de un agresivo programa de reconversión productiva desde sistemas de ensamblaje y medio paquete hacia sistemas productivos de paquete completo.
- Conformación de conglomerados (clusters) de firmas de mediana y pequeña escala, en las cuales se realicen alianzas estratégicas (intercambio de recursos y conocimientos) entre empresas locales y/o regionales de manera que se adquieran las economías de escala necesarias para competir en condiciones de igualdad con firmas textiles integradas de gran tamaño.<sup>8</sup>

### **Requerimientos de educación y capacitación especializada**

La diversificación de la oferta exportable hacia bienes de mayor contenido tecnológico y la migración del sector vestuario hacia sistemas productivos de paquete completo, exigirán una fuerza laboral más capacitada que la actual.

Se necesitarán además políticas específicas de capacitación e investigación y desarrollo en las ramas de actividad de zonas francas de exportación que se quieran fomentar de manera especial, ya sea por su aporte en empleo y divisas, su capacidad de transferencia de tecnología, o su potencial competitivo en los mercados mundiales.

### **Redefinición del patrón de competitividad**

Las empresas de zonas francas de exportación de República Dominicana han competido hasta el momento en base a un trípode fundamental: minimización de costos, acceso privilegiado al mercado estadounidense, y un sistema de cuotas discriminatorias en contra de productores asiáticos de menor costo de producción pero que protegía a los países de la Cuenca del Caribe. Esas ventajas ya están agotadas.

Existen países de la región (El Salvador y Guatemala) y fuera de ella (China) con menores costos; el acceso privilegiado no contrarresta el diferencial de costos ni la pérdida de competitividad

***La reestructuración de las zonas francas de exportación debe enfocarse en la búsqueda de nuevos mercados, el incremento de valor agregado nacional y de integración vertical, la capacitación y profesionalización de los trabajadores, y la diferenciación del producto.***

<sup>5</sup> USTR 2004

<sup>6</sup> Vial 2002

<sup>7</sup> Ibidem

<sup>8</sup> Nathan Associates 2003

*El fortalecimiento de los vínculos con los dominicanos emigrados y el desarrollo de mecanismos para que éstos puedan tener una mayor participación en la vida de la nación son medidas prioritarias que deben impulsarse y profundizarse.*

de la industria textil de Estados Unidos - contraparte fundamental del esquema preferencial. Además, el sistema de cuotas discriminatorias finalizó el primero de enero de 2005.

Se requiere de un nuevo patrón de competitividad que se fundamente tanto en costos como en diferenciación de producto. La competitividad de costos o bajos precios no es sustentable<sup>9</sup>; se requiere diferenciación, así como identificación y explotación de un nicho de mercado diferenciado.

- **Competitividad por costos**

Las variables más importantes que inciden en la competitividad por costos son: costo de la mano de obra, costo y calidad de la electricidad, financiamiento bancario, infraestructura, costo del transporte, costo total de manufactura.

República Dominicana muestra fortaleza relativa en lo referido a la infraestructura de los parques industriales de zonas francas (INCAE 2004) y muestra debilidad relativa frente a sus principales competidores en los factores relacionados con electricidad y financiamiento; exhibe un nivel medio en los factores de costos de mano de obra, transporte y costo total de manufactura.

- **Competitividad por diferenciación**

Las variables más importantes que inciden en la competitividad por diferenciación son: proximidad geográfica a Estados Unidos, tiempo de respuesta (“lead time”), es decir, el tiempo transcurrido entre poner una orden y recibir el producto solicitado; puntualidad, calidad y confiabilidad; tecnología; propiedad intelectual, y desarrollo del “cluster” textil y de vestuario.

República Dominicana, según INCAE 2004, muestra debilidad relativa a sus principales competidores en los factores relacionados al desarrollo del “cluster” textil/vestuario, uso de tecnología de punta, y puntualidad/calidad/confiabilidad. Exhibe un nivel medio en lo referido al tiempo de respuesta, propiedad intelectual y cercanía a los Estados Unidos. (México está considerablemente más cerca y Centroamérica está ubicada a una distancia similar). Actualmente República Dominicana no exhibe ningún factor de fortaleza relativa dentro de los factores de diferenciación.

El reto competitivo de las empresas dominicanas de zonas francas de exportación es

significativo. El nicho de mercado más promisorio es el de constituirse en un proveedor flexible y de respuestas rápidas, de manera que pueda responder con ventaja a los cambios y fluctuaciones en los patrones de moda y tendencias de consumo.

## **HACIA UN REORDENAMIENTO MIGRATORIO**

Tal como señala el Capítulo V, una política de migraciones consistente con el desarrollo humano, dadas las circunstancias actuales del país, puede establecerse según estas cinco líneas de acción:

### **Creación de oportunidades y retención de las personas**

Dadas las disparidades internacionales de desarrollo, las tendencias migratorias dominicanas, las redes migratorias transnacionales conformadas y las políticas estatales implícitas de apertura emigratoria, la migración internacional dominicana parece tener un carácter incontenible. Sólo un genuino cambio de rumbo, que otorgue prioridad al desarrollo humano y la participación democrática de las personas, podrá incidir en la reversión de esta dinámica expansiva.

- **Políticas globales y sectoriales con efectos de retención**

El crecimiento económico por sí mismo y de modo automático no aminora las tendencias emigratorias si no se vincula a políticas globales y sectoriales dirigidas a fomentar la inclusión social, reducir inequidades y ampliar las libertades humanas.

- **Acciones contra el tráfico de migrantes y la migración clandestina**

Debe ser enfrentado en forma decidida el negocio de la migración irregular, con sus redes y ramificaciones en el país, debiendo eliminarse las impunidades y las actitudes permisivas de autoridades en el terreno que protegen estas prácticas.

- **Cooperación internacional**

La cooperación internacional puede contribuir a aminorar las presiones emigratorias a escala insular, pero tal contribución es crucial y prioritaria en lo que respecta a Haití, dados los agravados niveles de pobreza de la sociedad haitiana y la profunda crisis sociopolítica que atraviesa.

<sup>9</sup> Porter 1990

## Reformas legislativas e institucionales

Desde hace más de quince años se han estado realizando esfuerzos para la reforma de la Ley 95 de Migración y su reglamento, lo que ha implicado varias tentativas de revisión e introducción a las Cámaras para su aprobación. El 15 de agosto de 2004, sin que mediara discusión, vistas públicas y con escasa publicidad fue aprobada la nueva Ley de Migración.

Esta Ley de Migración contiene importantes elementos para el reordenamiento normativo e institucional en materia de las migraciones, pero también integra prescripciones regresivas y elementos que, sin duda, generarán críticas y debates.

Entre los primeros, cabe señalar que no es una mera ley de extranjería sino de migración en general, incluyendo disposiciones sobre la emigración y el retorno. Establece un marco institucional para la formulación de políticas y gestión de las migraciones y dispone la realización de una regularización migratoria.

Entre los segundos pueden destacarse las carencias respecto al debido proceso, prescripciones objetables en las no admisiones, establece una extendida e inusual concepción del tránsito migratorio y algunas disposiciones no del todo coherentes con la gestión de las migraciones laborales, entre otros aspectos. Estos vacíos deben ser llenados.

### Vínculos con los dominicanos emigrantes

El fortalecimiento de los vínculos con los dominicanos emigrados y el desarrollo de mecanismos para que éstos puedan tener una mayor participación en la vida de la nación son medidas prioritarias que deben impulsarse y profundizarse.

Es necesario que República Dominicana realice sustanciales renovaciones en su servicio exterior y formule un conjunto de programas para prestar la asistencia y los apoyos necesarios a los migrantes y sus familias. Existe una amplia y conocida experiencia internacional en esta materia.

Los programas de inclusión de los migrantes en la vida del país deben ser fortalecidos y diversificados.

Se podrían desarrollar estrategias para aprovechar los talentos y formación profesional de los nacionales que han emigrado mediante acuerdos de intercambio, acuerdos intergubernamentales, con universidades, entre otros.

En el ámbito de las remesas familiares se deben tomar iniciativas para formalizar y transparentar el negocio, establecer vigilancia y para reducir los costos de transacción.

Con respecto al retorno de los migrantes dominicanos, y en adición a las medidas facilitadoras antes mencionadas, se impone la formulación de un programa más integral que posibilite una adecuada reinserción de los mismos, para garantizar la estabilidad del retorno. De igual modo, fomentar programas de circulación o visitas periódicas de los hijos de emigrantes para fortalecer vínculos.

El Estado podría servir de puente para propiciar y facilitar las relaciones y espacios de encuentros entre sectores sociales diversos, cuyos mayores vínculos aportarían experiencias e iniciativas enriquecedoras para el país, tanto a nivel económico entre pequeños y medianos empresarios y comerciantes, como en el ámbito científico, tecnológico y cultural, y en el ámbito de las organizaciones sociales no gubernamentales.

### Integración social de los inmigrantes

Las reformas normativas e institucionales otorgarían las bases reglamentarias para la regulación de las inmigraciones laborales en lo que respecta, entre otros aspectos, al sistema de restricciones numéricas, requisitos y documentación migratoria, régimen y procesos de intermediación, contratación, regulación de mercados y deportaciones. Existen, sin embargo, dos importantes vertientes que deben ser priorizadas: la regularización y el fomento de la integración social.

La regularización de inmigrantes es un procedimiento fundamental en el ordenamiento migratorio, sobre todo porque durante décadas ha sido fomentado y transigido el asentamiento indocumentado de los inmigrantes haitianos, por lo cual prevalece una situación de ilegalidad en lo formal, pero con derechos adquiridos durante años, con familias formadas y sólidos nexos sociales.

La segunda vertiente implica varias dimensiones orientadas a enfrentar la exclusión de los inmigrantes y sus descendientes, entre ellas, la aplicación de los preceptos constitucionales sobre ciudadanía de los hijos de inmigrantes nacidos en el país, garantizar los derechos de estos colectivos, abatir la estructura de xenofobia y discriminación, y fomentar la tolerancia frente a la diversidad de los modos de vida.



## Acciones complementarias

Los procesos de reordenamiento migratorio necesariamente deben acompañarse de múltiples acciones complementarias, de seguimiento y apoyo. Entre tales acciones se deben crear y fortalecer las capacidades del país en el área de las estadísticas de migración, investigación aplicada, creación de foros para la sensibilización y discusión de problemas, entre otros.

*La introducción del tema cultural en la enseñanza básica no es la reproducción de una herencia en forma no crítica, sino adecuada al respeto a la diversidad y la convivencia en el marco de los derechos humanos, para ajustar la herencia a las nuevas circunstancias sin desprendernos de lo que somos.*

## HACIA LA VALORIZACIÓN DE LO PROPIO

La cultura es un medio para incrementar el desarrollo humano en República Dominicana si está dirigido a fortalecer la capacidad de agencia de la sociedad y la valorización de lo propio. Se puede tener la mejor formulación técnica para el desarrollo humano, pero si no hay una valorización de lo propio, difícilmente se pueda alcanzar el objetivo.

Entre las acciones más urgentes para lograr la valorización de lo propio es necesaria la incorporación de la dimensión cultural en todas las políticas de Estado, dado que es desde esta dimensión que la gente va a valorar los programas y metas encaminadas al desarrollo nacional.

Para ello es necesario fortalecer a la Secretaría de Estado de Cultura como eje articulador de todas aquellas instituciones que gravitan en las actividades definidas primordialmente como culturales.

La coordinación con la Secretaría de Estado de Turismo es prioritaria para fortalecer los vínculos entre cultura y turismo, que garantice una imagen fidedigna de lo dominicano y de la “dominicanidad”, a la vez que se le agrega valor agregado a la economía del turismo.

En este sentido es importante saber cuánto representa la cultura en el Producto Interno Bruto, y además construir un sistema de estadísticas e indicadores culturales que brinde a los gestores culturales una base empírica fiable a la hora de evaluar, diseñar e implementar programas de gestión e investigación cultural.

Es un imperativo revisar el currículo del sistema educativo haciendo una lectura crítica de valores y actitudes. La introducción del tema cultural en la enseñanza básica no es la reproducción de una herencia en forma no crítica, sino adecuada al principio del respeto a la diversidad y la convivencia en el marco de los derechos humanos. De esta

forma, la herencia se ajusta a las nuevas circunstancias sin desprendernos de lo que somos.

De lo anterior surge la necesidad de reformular los libros de textos que aún no incluyan a la negritud, la africanía y nuestra convivencia con los haitianos como factores fundamentales que determinan nuestro modo de vida y la experiencia con el pueblo vecino. Reivindicar en la historia nacional los momentos de solidaridad entre los dos pueblos, de modo que la historia no esté sólo basada en las batallas y guerras que nos han opuesto, sino también en aquellas que nos han unido. También debieran enfatizarse aquellos aspectos de la cotidianidad en las que las poblaciones de ambos pueblos, aún con sus problemas y prejuicios, logran construir puentes de solidaridad y colaboración.

Debemos construir y difundir por los medios de comunicación imágenes positivas de los dominicanos y las dominicanas de la diáspora, mediante campañas que ataquen las premisas de pureza cultural y racial, y la promoción de los dominicanos que han progresado en el exterior en diferentes campos profesionales, artísticos y deportivos. Asimismo, debe considerarse seriamente incorporar la “historia de la diáspora dominicana” a la historia dominicana en su conjunto, de forma que los dominicanos construyan una relación positiva con la misma desde la edad escolar.

Solamente aceptando nuestras raíces africanas, entendiendo el “mulatismo”, redimensionando nuestra hispanidad, aceptando a la diáspora y comprendiendo las múltiples influencias que genera el movimiento de personas a través del turismo, estaremos en condiciones de aceptar y gozar el hibridismo dominicano.

Un país que no se reconoce como lo que es, no sabe quién es y nunca tendrá un turismo sostenible ni la oportunidad de desarrollar a su gente. La influencia externa puede ser positiva, pero no puede confundirse con homogeneidad, con falta de originalidad o pérdida de identidad que impliquen despojarse de lo propio y de lo diverso. Aunque parezca una ironía, el caso es que mientras más original y segura de sí misma sea una población en términos culturales, mayor será su capacidad para aprovechar positivamente las inevitables y hasta necesarias influencias culturales externas.

No puede haber desarrollo humano sin equidad de género. Por lo tanto, debemos trabajar la cultura machista del país, no sólo desde la Secretaría de la Mujer, sino desde todas las

instancias nacionales: gobierno, Congreso, iglesias, medios de comunicación, la familia, la escuela, las universidades, los grupos comunitarios, y no sólo con propaganda, sino asumiendo la independencia física y mental de la mujer como un hecho, como un estilo de vida, a través de la interacción entre las instancias más altas, las de base comunitaria y los medios de comunicación.

Hay que propiciar la aplicación de políticas de inclusión social, de justicia, y de combate efectivo a la corrupción y al clientelismo, para motivar a la dominicana y el dominicano a tener una buena estima de lo propio.

Es necesario crear ciudadanía a través de educación cívica, que ayude a formar normas armónicas de convivencia, respeto a la mujer, a los envejecientes, a las normas de tránsito, al cumplimiento de los deberes de ciudadanos como el pago de impuestos, el cuidado del ambiente, entre otros. En este ámbito de creación de ciudadanía es esencial el fortalecimiento de la estructura familiar, independientemente de la definición de ésta, como forma de transmitir valores de respeto a las normas de convivencia, de respeto y tolerancia de la diversidad, respeto a la mujer, la valoración del trabajo y del esfuerzo, entre otros valores.

Finalmente, un conjunto de acciones complementarias ayudan a los objetivos del desarrollo humano como son: dotar a todas las provincias, municipios o regiones de escuelas de bellas artes y de institutos de folklore, fortalecer los hábitos de lectura, promover círculos literarios, eliminar los impuestos a los libros, fomentar la cultura de la autogestión, utilizando el capital social de las comunidades con los fines de animar actividades culturales, de manera que refuercen la identidad y la autoestima. También compatibilizar la cultura deportiva con la cultura educativa, de manera que el deporte y la educación se refuercen y complementen mutuamente, entre otras muchas acciones de apoyo a la autoestima y a la valorización de lo propio.

## LA CREACIÓN DE CAPACIDADES HUMANAS PARA ENFRENTAR EL DESAFÍO DE LA GLOBALIZACIÓN

La creación de capacidades es un tema central en el desarrollo humano. Tener la posibilidad de una vida larga y saludable, de tener conocimientos, de tener un empleo digno, de tener ingresos, de

participar en la vida pública y social, de no avergonzarnos de lo que somos, son capacidades básicas que crean oportunidades y dan libertad para elegir lo que se tiene razones para valorar.

En la medida en que progresa la humanidad los requerimientos de capacidades se hacen más complejos. Ya no basta con saber leer y escribir, ahora se requiere estar alfabetizado en el uso de la computadora, saber idiomas, desarrollar nuevas habilidades más acorde con un mundo globalizado.

La consecuencia de lo anterior es que a la deuda de capacidades básicas se le agregan nuevas deudas, originadas por el proceso globalizador.

### Educación

El reto es reestructurar la educación, hacerla más eficiente y modificar sus contenidos para hacerla más funcional a las nuevas exigencias del desarrollo.

Ello requiere un rediseño del sistema educativo, que además de satisfacer la dimensión ética de derecho al acceso a la educación de la población, pueda adecuarla a los nuevos requerimientos de un modelo de desarrollo cuya dinámica depende de la calidad, del componente adquirido de los bienes y servicios, más que de las características naturales. Es necesaria la alfabetización tecnológica y generar las capacidades para manejar las nuevas tecnologías. En este sentido, algunas acciones son de vital importancia si se quiere hacer de la educación el eje central del desarrollo en República Dominicana:

En primer lugar, aumento del gasto público en educación. Esto debe ir acompañado por dos elementos fundamentales:

- Aumento de la calidad a través de invertir más en los maestros, en sus condiciones de vida y en su capacidad profesional, desterrando el clientelismo político que no permite premiar la capacidad profesional y vincular el desempeño con la calidad académica.
- Por el lado de la gestión se necesita mejorar la gerencia educativa. Hay evidencia de que en ocasiones la mala calidad no es el resultado de la falta de recursos, sino de la administración de éstos.

Con miras a lograr una mayor equidad, se necesita trabajar con un enfoque hacia las aulas. En tanto la escuela y las aulas se constituyen en el espacio donde una persona pasa gran parte de su vida y lo que allí vive le transmite valores y puede ser un elemento transformador de la calidad de vida.

*Políticas de inclusión social, de justicia, y de combate efectivo a la corrupción y al clientelismo servirán de motivación a dominicanas y dominicanos a tener una buena estima de lo propio.*

***Una mayor participación comunitaria creará sentido de pertenencia de las comunidades sobre las escuelas y creará un capital social de solidaridad que mejorará sus niveles educativos, de salud y saneamiento.***

Lo que pasa en las aulas permitirá contar con ciudadanas y ciudadanos que se identifiquen con un proyecto de nación de largo plazo.

Es necesario aumentar la participación comunitaria para crear sentido de pertenencia y posesión de las comunidades sobre la escuela.

Es necesario avanzar en otras áreas de igual importancia: aumentar las horas de clase por año, educar en el uso de las nuevas tecnologías y reducir el déficit de la educación media. Igualmente, se necesitan políticas focalizadas que puedan discriminar positivamente hacia los más pobres y hacia las zonas rurales, a fin de remover las barreras de inequidad en el sistema educativo. Por último, son necesarios programas especiales para reentrenar a la fuerza de trabajo y modificar la educación a todos los niveles haciéndola más funcional al proceso de globalización.

### **Salud**

En materia de salud persisten grandes brechas en el ámbito urbano y rural, así como en materia de género. Aunque han mejorado la mayoría de los indicadores de salud, todavía persisten desequilibrios geográficos, por género y por estrato socioeconómico. Pero lo más lamentable es que muchos indicadores están por debajo de los promedios de América Latina y el Caribe, o por debajo del valor esperado dado el nivel de actividad económica.

En este sentido, las políticas deben ir dirigidas a elevar el gasto público en salud, lo cual debe ir acompañado por una modificación de la estructura del gasto, pasando de la atención curativa a la atención preventiva.

Se deben enfrentar los problemas de gerencia, institucionales y éticos, los cuales pueden ser abordados de manera inmediata y tendrán un impacto importante en las condiciones de salud de la población, como en el caso de la mortalidad materna.

Frente a esta situación, las leyes de seguridad social y de salud ofrecen la oportunidad de avanzar en materia de equidad, puesto que implica una reforma del sistema con una nueva estructura de atención primaria, que garantiza un mínimo de acceso de la población a una canasta básica de salud.

Finalmente, es necesario garantizar la participación comunitaria y crear un capital social de solidaridad, generando una responsabilidad colectiva en la mejora de la salud.

### **Agua potable y saneamiento**

Este sector es estratégico para mejorar el estado de salud general de la población por su elevada incidencia en la prevención de enfermedades prevenibles y que afectan la posibilidad de tener una vida prolongada y en salud.

En esta perspectiva debe continuar el proceso de reforma, el cual no sólo dote al sector de un marco regulador y un organismo rector, sino también que permita la participación de nuevos actores en la prestación y administración del servicio. Es necesario crear mecanismos que faciliten la toma de decisiones al nivel local en el establecimiento y cumplimiento de los planes y políticas sectoriales así como en la certificación de la calidad de los servicios.

Se requiere mayor inversión en agua potable y saneamiento para extender el servicio a toda la población con una calidad aceptable, tomando en cuenta una mejoría en la recuperación de los costos vía un incremento en la cobranza de la tarifa. Esto último no sólo necesitará de empresas más eficientes en la cobranza o en la disposición de la infraestructura física necesaria (como medidores de agua), sino de educación a la población con respecto al uso eficiente del agua.

### **Empleos**

El empleo es una oportunidad para tener una vida digna, es la vía por la cual las personas obtienen el ingreso para el aumento de sus condiciones materiales. En República Dominicana las evidencias muestran que a pesar del elevado crecimiento económico, el desempleo abierto no disminuyó lo suficiente, porque la estructura productiva vigente produjo un impacto reducido. El empleo que más creció es el empleo informal de mala calidad, el cual no reduce las privaciones. Estas privaciones son más graves para las mujeres debido a que en ellas hay un desempleo mayor así como la persistencia de patrones culturales que refuerzan la segregación y discriminación laboral por género.

No hay prescripción única para formular una política de creación de empleos, pero dentro del desarrollo humano se han establecido algunos criterios que contribuyen con este objetivo. Entre esos criterios están: un compromiso político claro en pro del pleno empleo; un manejo adecuado de las políticas macroeconómicas (tasa de interés positiva, una tasa de cambio no sobrevaluada y para

no subsidiar las importaciones); la promoción de exportaciones que privilegie el talento humano; la inversión sostenida en la gente para aumentar los conocimientos, aumentar la productividad y el salario; crear un marco institucional que promueva el empleo y una legislación laboral flexible; acciones de apoyo al sector informal; acceso al crédito fácil pero no subsidiado; igual acceso a las oportunidades y aumento de éstas para los grupos en situación de desventajas.

### **Gasto de prioridad humana y reforma fiscal**

Hasta ahora las reformas fiscales ejecutadas por el gobierno dominicano han sido dirigidas a resolver apremiantes situaciones de déficit fiscal, consecuencias de excesivo gasto público o deudas acumuladas poco productivas. Nunca se ha planteado la necesidad de una reforma para el desarrollo humano. Una reforma para el desarrollo humano no implica necesariamente aumentar los ingresos fiscales, dado que la tributación por sí misma no reduce la pobreza o acelera el desarrollo humano, sino la forma en que son asignados los recursos. Es decir, una reforma fiscal debe estar acompañada de una buena asignación del gasto.

Para que la reforma fiscal sea exitosa, dos puntos se deben tomar en cuenta: cómo la tributación puede utilizarse para aumentar ingresos adicionales cuando los recursos existentes son inadecuados, y cómo debe ser reformado el sistema tributario si está funcionando como obstáculo al desarrollo humano. Para esto, es necesario determinar cuál es la mejor combinación de impuestos para un país en desarrollo, que sea menos regresiva (que afecte menos a los pobres), más equitativa y justa; es decir, consistente con el desarrollo humano.

En definitiva, se debe tener en consideración que el sistema tributario no empobrezca aún más a los pobres ni interfiera en las metas del desarrollo humano.

Adicionalmente, la reforma fiscal será eficiente si viene acompañada de una reforma del Estado, que permita la descentralización del poder, devolviendo autoridad a los niveles administrativos bajos, como son los gobiernos municipales y los ayuntamientos.

En otras palabras, debe permitir empoderar a las personas para que sean capaces de gestionar su propio desarrollo. Conjuntamente, la estrategia del desarrollo humano propone la movilización de

recursos internos, incluyendo las habilidades, la creatividad, los conocimientos y la energía de su gente, y no necesariamente es intensiva en el uso de recursos externos.

Finalmente, el paradigma del desarrollo humano provee el indicador de gasto de prioridad humana que resulta de combinar el gasto público en el PIB, cuya recomendación es que sea del orden del 25%, el gasto social en porcentaje del gasto público, que se estima conveniente alcance un 40%, y el gasto de prioridad humana en porcentaje del gasto social, que debería alcanzar un 50%. La combinación de estos tres componentes implica un nivel de gasto de prioridad humana que debería estar en 5% del PIB.

El gasto de prioridad humana varía en el tiempo. En el informe se propone que la prioridad esté centrada en salud básica y preventiva, en materia de educación en básica y de adultos, y finalmente en agua potable y alcantarillado.

## **HACIA UNA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES**

Uno de los problemas principales de la sociedad dominicana actual es la debilidad de las instituciones y el defectuoso estado de derecho. La improvisación, la ineficiencia y la corrupción pública son prácticas comunes. Las complicidades son muchas veces la base para los acuerdos entre políticos, y entre éstos y los empresarios, para crear un estado de impunidad.

En este tema, hay claras propuestas hechas desde varias instancias de la sociedad civil y, al igual como en otros temas tratados por este informe, no son problemas de recursos y de alternativas de cómo hacer las cosas bien, sino es la resistencia al cambio de quienes se benefician de esta situación y la falta de poder de la sociedad para forzar estos cambios.

En este contexto, la institucionalidad dominicana amerita de cambios importantes en cinco grandes áreas, de tal forma que la hagan más incluyente y representativa de los valores de la democracia, y permita una inserción internacional administrada y participativa.

### **Reforma constitucional a través de una Asamblea Constituyente**

La Constitución amerita de una reforma sustantiva del orden social, político y económico y debe hacerse a través de «actores» con representatividad social, proyectos estratégicos

***Una inserción internacional incluyente y administrada de República Dominicana demanda que se realicen de manera incluyente las reformas pendientes en el ámbito institucional, político y regulatorio del Estado.***

***La participación social y política de la ciudadanía y la voluntad de los que tienen el poder son los elementos fundamentales de cualquier propuesta para construir un proyecto social y económicamente incluyente sobre la base del desarrollo humano.***

consensuados, agenda clara y mandatos expresos, que es precisamente de lo que carece el actual sistema político. Cualquier acuerdo realizado en el contexto actual carecerá de legitimidad y reiterará la práctica elitista de entender el consenso como acuerdos de aposentos realizados de espaldas a la sociedad. El peligro de que los cambios en la Constitución vayan en contra de la gobernabilidad y la paz social es real, la historia así lo sugiere.

En temas más sustantivos es necesario hacer una agenda que garantice fórmulas institucionalizadas de participación directa del pueblo en las grandes decisiones nacionales (referéndum, plebiscito, revocación del mandato), la necesidad de inclusión de derechos sociales, económicos, culturales y ambientales; replantear el tema de la representatividad y deslindar que debe ser materia constitucional y que puede ser tratado mediante leyes, entre otros aspectos.

**Adecuar la administración pública a los principios de equidad y eficiencia**

Uno de los grandes retos para la administración pública nacional está relacionado con la concreción de un pacto entre los partidos políticos y el Estado para la implementación, de forma gradual, de la Ley 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa. La inestabilidad del cuerpo de funcionarios limita el logro de la eficiencia y la equidad de las políticas públicas y debilita las posibilidades de una inserción mundial de calidad. Al mismo tiempo fomenta el clientelismo, la improvisación, la ineficiencia y la corrupción pública.

De igual modo se hace perentorio reformar la Ley General de Presupuesto y Gastos Públicos, con el objetivo de disminuir la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en el manejo de excedentes y transferencias de partidas.

Este proceso debe acompañarse por un mecanismo de descentralización de responsabilidades sociales y recursos económicos desde el gobierno central hacia los gobiernos locales, como parte del empoderamiento de las personas dentro de un esquema de desarrollo humano.

La descentralización de los gobiernos locales debe darse de manera gradual y sobre la base de los principios de la eficiencia, la equidad y la participación social, acompañados con el fortalecimiento de la estructura de gestión de los ayuntamientos. De igual modo, sería política y estratégicamente conveniente conectar las reformas

anteriores con la aprobación de una ley de participación social, ya que los gobiernos locales son uno de los espacios más genuinos para la participación ciudadana, el control social y la eficiencia pública.

En otro orden, la aprobación de leyes que fomenten la transparencia y eliminen la corrupción se constituye en un desafío medular para la eficiencia de la administración pública dominicana y para la legitimidad del sistema político en su conjunto. Así como la adecuación de la estructura administrativa a los principios de transparencia de una gerencia pública moderna, y a las exigencias y expectativas de la ciudadanía.

**Los desafíos de la Justicia en la protección de los derechos de ciudadanía**

Para lograr que la justicia garantice los derechos y libertades de la ciudadanía en condiciones de equidad y eficiencia, debe mejorar sustancialmente los dispositivos de acceso, tanto en sus aspectos formales como informales. Esto supone, entre otros elementos, el desarrollo de un amplio programa nacional de educación ciudadana sobre derechos fundamentales y sistema de justicia; el fortalecimiento institucional y funcional del sistema de defensa pública; la existencia de un Ministerio Público independiente y modernizado; la agilización de los procesos judiciales para que la ciudadanía cuente con soluciones prontas a los problemas que cotidianamente enfrentan en el sistema de administración de justicia, y la profesionalización y modernización del cuerpo policial.

El acceso a los derechos fundamentales en una sociedad con altos niveles de pobreza, como República Dominicana, amerita de una decidida intervención estatal encaminada a garantizar un sistema nacional de asistencia legal gratuita que permita a los más pobres, que no tienen la posibilidad de pagar los servicios profesionales de un abogado, tener una adecuada representación de sus derechos ante la administración de justicia.

**El sistema electoral y los partidos políticos**

Aunque el sistema electoral ha sido uno de los componentes institucionales con más reformas, el mismo amerita de nuevos cambios que posibiliten una mejor calidad en la participación política de la ciudadanía.

El respeto a los derechos políticos pasa también por fortalecimiento en la administración del órgano electoral.

Los partidos políticos dominicanos están sumergidos en una de sus peores crisis de credibilidad. Los estudios empíricos realizados en el país señalan que la misma está relacionada con la percepción de la ciudadanía, del alto nivel de corrupción imperante en las organizaciones políticas, la inexistencia de democracia interna y la preponderancia de intereses particulares por encima de los intereses generales. Esto es, las organizaciones políticas no están cumpliendo con una de sus funciones fundamentales: canalizar las aspiraciones y demandas de la ciudadanía. En este orden, la elaboración y aprobación de una ley de partidos que, sin violentar su autonomía, regule lo relativo al financiamiento de las campañas por parte del sector privado y la fiscalización de las primarias, se posiciona en un lugar privilegiado de reforma de los partidos.

### **Las reformas legales y el dilema de su aplicación**

En los últimos diez años nos hemos dotado de nuevos cuerpos legales en las más diversas áreas. Si bien es cierto que los cambios institucionales necesitan de tiempo para su impacto en la práctica del Estado y en la sociedad, también es verdad que nunca será posible si no se toman en consideración dos elementos básicos para lograr este cambio: voluntad política y proceso de aplicación eficiente.

En otras palabras, es necesario darle vigencia práctica a los principios de legalidad y de supremacía constitucional y funcionamiento institucional que atraviesan todo el ordenamiento normativo dominicano. Para ello se precisa de un elevado nivel de presión ejercido desde todas las instancias de la sociedad y una conciencia crítica por parte de las instituciones estatales y de la élite política en el sentido de que el funcionamiento y profundización de la democracia amerita del cabal cumplimiento de las normas existentes.

## **UN PROYECTO DE NACIÓN**

Estas propuestas son líneas de trabajo que requieren mayor elaboración y precisión técnica. Pero requieren más que nada el empoderamiento, la participación social y política de la ciudadanía, y la voluntad de los que tienen el poder para construir un proyecto social y económicamente incluyente.

En esencia, esta propuesta requiere poder político y la voluntad de utilizar ese poder en beneficio de las mayorías. Requiere un pacto social para construir una sociedad incluyente y participativa, un Estado en función de la ciudadanía. Se trata de construir ciudadanía, democracia y un estado de derecho. Esa es la oportunidad que ofrece el desarrollo humano.

Es la oportunidad de construir un pacto social que se sustente en:

- Una reforma del aparato productivo que pueda competir internacionalmente pero con inclusión social; que incorpore al individuo como portador de conocimiento y las habilidades necesarias para mejorar la productividad.
- Una reforma constitucional que consagre los derechos la ciudadanía, que incorpore los derechos sociales y ambientales, que establezca mecanismos de participación para las grandes decisiones nacionales, establezca un poder revocatorio del pueblo y reconozca derechos de los dominicanos en el exterior.
- Una reforma institucional que garantice eficiencia del Estado y participación de la sociedad en los procesos mediante la descentralización, que le devuelva capacidad reguladora al Estado y fortalezca el estado de derecho y la autoestima de las dominicanas y dominicanos. Una reforma institucional que traspase la democracia electoral y que convierta a la democracia en una forma de organizar a la sociedad, que garantice y promueva la expansión de los derechos y las libertades de la ciudadanía, es decir, la garantía contra la opresión, la participación en las decisiones públicas o colectivas y el acceso al bienestar. Una reforma institucional que permita la reestructuración de los partidos, que los democratice, que los devuelva a los espacios públicos, que los convierta en verdaderos instrumentos de la democracia de ciudadanía.
- Una profunda reforma fiscal para el desarrollo humano, para mejorar el nivel educativo, para mejorar la salud, para mejorar la seguridad y para proveer de una vida digna a las dominicanas y dominicanos.

Sólo un pacto social permitirá doblegar las voluntades y construir un futuro. El paradigma del desarrollo humano ofrece la ocasión para organizar una propuesta global de transformación de la sociedad dominicana. El debate está abierto, aprovechemos la oportunidad.

***El paradigma de desarrollo humano nos ofrece la oportunidad de construir un proyecto de nación a través de un pacto social. Este pacto social deberá construirse a partir de una reforma del aparato productivo, una reforma constitucional, una reforma institucional y una reforma fiscal orientadas al desarrollo humano.***





“Para el Informe Nacional de Desarrollo Humano la causa principal de la pobreza dominicana y del bajo desarrollo humano relativo no es la falta de financiamiento y de recursos económicos, sino el escaso compromiso con el progreso colectivo del liderazgo nacional político y empresarial durante las últimas décadas y la ausencia de un pacto social y de empoderamiento de los sectores mayoritarios de la sociedad dominicana.

“La consecuencia de ese escaso compromiso es que se han agudizado los desequilibrios a pesar de la disponibilidad de recursos, y se ha montado una dinámica social, económica e institucional que refuerza la exclusión. Esta situación se ha motorizado por la búsqueda de una rentabilidad económica y dividendos políticos, ambos de corto plazo, depredadores de las instituciones y del ambiente, comprometiendo el futuro.”