



## 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: 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.*

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>22</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, yautías, 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 monopólico 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.*

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.

*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.*

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 previsibles 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, 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 disfrutan 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. Esta 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.*

