

PRIMERA PARTE
SOBRE EL DESARROLLO HUMANO
Y LA GLOBALIZACIÓN





REPÚBLICA DOMINICANA: CRECIMIENTO ECONÓMICO SIN DESARROLLO HUMANO

República Dominicana está en transición hacia una economía y una sociedad globalizadas. Ese tránsito encuentra a sus habitantes sumidos ante grandes desequilibrios. Mientras unos disfrutan de sofisticadas tecnologías, la mayoría se alumbra con velas; mientras unos poseen bienes en exceso, la mayoría carece de lo básico. Además se acumulan grandes deudas institucionales: entidades ineficientes, leyes con aplicaciones defectuosas, una población desprotegida, un Estado improvisador, donde abunda el clientelismo y en muchos casos el dinero vulnera el estado de derecho.

El déficit social es significativo. Los niveles de educación, salud, vivienda y sanidad ambiental registran precariedades y grandes brechas de calidad y cobertura.

Los principales sectores generadores de divisas de la economía dominicana han entrado en crisis estructural. El modelo de desarrollo de turismo de masas debe reajustarse hacia uno más sustentable.

Por su parte, las zonas francas crecieron sobre la base de distorsiones en el comercio mundial que ya son insostenibles. Las remesas, aunque importantes, no pueden ser un soporte económico a largo plazo. Al déficit social e institucional y al agotamiento de las principales fuentes de generación de divisas se le agregan las nuevas exigencias del proceso de globalización.

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 superponen a los estándares locales, aprender a vincular lo local

a lo global, insertarse en el mundo sin desvalorizar nuestra cultura y lo que nos es propio, todo esto teniendo en cuenta que los acuerdos de libre comercio implicarán una redefinición del marco institucional nacional para el desarrollo de las actividades productivas.

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 equitativa distribución del ingreso, de las oportunidades y del poder.

Este informe trata sobre el desarrollo humano en República Dominicana en el contexto de la globalización: de cómo aprovechar las oportunidades que ofrece el paradigma del desarrollo humano para generar un crecimiento incluyente para las personas y sostenible a largo plazo. Por ende, se debe comenzar por entender qué es el desarrollo humano, cuál es la relación entre éste y el crecimiento económico, y qué se entiende por globalización desde el desarrollo humano.

1.1 DESARROLLO HUMANO, CRECIMIENTO ECONÓMICO Y GLOBALIZACIÓN

La economía dominicana ha registrado en los últimos 50 años una tasa de crecimiento promedio ejemplar, por encima de 5% anual. Sin embargo, la ausencia de políticas deliberadas para convertir el crecimiento económico en bienestar social determinó que el nivel de vida de la población no mejorara en la magnitud del crecimiento económico y los avances registrados impactaron de manera desigual según las regiones, el género y los estratos de ingreso de las personas que habitan en República Dominicana.

*República Dominicana
enfrenta el desafío
de organizar la
producción,
las instituciones
y la sociedad de
una manera diferente.*

La situación del país es el resultado de una dinámica económica, social e institucional que genera exclusión, desigualdades y dualismos.

El nivel de desarrollo humano y otras variables sociales muy sensibles al nivel de desarrollo, como la mortalidad infantil, la calidad y cobertura de la educación y de los servicios de salud, los niveles de saneamiento y el cuidado del medio ambiente, entre otras, registran un desempeño peor al esperado⁵ dado el nivel y crecimiento del ingreso de las últimas décadas.

¿Por qué el crecimiento acumulado no se tradujo en una mejoría de los indicadores sociales? La respuesta podemos encontrarla en la dinámica del modelo económico, social e institucional que ha llevado a la situación actual de insuficiente desarrollo humano.

La equivocación está en suponer que el crecimiento económico es condición necesaria y suficiente para mejorar el nivel de vida de las personas, o que el crecimiento a través de los mecanismos del mercado genera un derrame automático que beneficia a la población.

La generación de riqueza es un medio, no es el fin. El ingreso puede aumentar pero estar mal distribuido, y aún peor, el crecimiento del ingreso puede fracasar en ampliar las oportunidades y opciones humanas por el uso que le asigne la sociedad o quienes gobiernan⁶. El error está en no entender que las políticas que fijan la atención en el crecimiento económico y en el derrame son incompletas porque no tienen forma de vincular el crecimiento económico con el progreso humano.

Por lo anterior, nuestro punto de partida para analizar la situación del país es que la misma resulta de una dinámica económica, social e institucional que ha generado un ordenamiento y una forma de operar que han provocado desequilibrios, desigualdades y “dualismos” que deben ser corregidos para generar inclusión social y garantizar “sostenibilidad”. Es decir, el problema está en el modelo, y su corrección depende de la adopción de un paradigma distinto que ordene y disponga una dinámica e interrelaciones diferentes. Nuestra propuesta es que ese nuevo paradigma sea el paradigma del desarrollo humano.

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 disfrutan los individuos”⁷, 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 finés, que son las libertades⁸. 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.

En República Dominicana, la libertad de los hombres y las mujeres se ha visto seriamente obstaculizada por desigualdades estructurales que limitan las oportunidades de la gran mayoría de la población. En este Informe se analizan estos obstáculos, estudiando su dinámica y las opciones para su superación.

I.1.1 ¿Qué es el paradigma del desarrollo humano?

La teoría de Amartya Sen sobre la expansión de las capacidades es el punto de partida del desarrollo humano.

Sen establece una relación entre funciones y capacidades. Las funciones son lo que las personas valoran hacer o ser. Las funciones valoradas pueden ir desde las más elementales, como comer bien y no padecer enfermedades evitables, hasta actividades o estados personales muy complejos, como ser capaz de participar en la vida de la comunidad y respetarse a uno mismo. Las capacidades representan el conjunto de condiciones y posibilidades (tener conocimientos, salud, ingresos y disponer de los medios) que permiten llegar a logros reales, a realizar funciones deseadas. Es decir, las capacidades representan la libertad de lograr distintas combinaciones de funciones entre las que se puede elegir.

Las capacidades de un individuo nos indican las posibilidades reales que éste posee para lograr vivir según lo que valore. Por ejemplo, una persona rica que decida ayunar puede conseguir los mismos resultados funcionales que una persona desfavorecida que se vea obligada a pasar hambre, pero la primera tiene un conjunto de capacidades diferente al de la segunda. La primera puede decidir comer bien y estar nutrida, mientras que la segunda no. Ayunar no es lo mismo que verse obligado a pasar hambre. Como indica Sen, “el hecho de tener opción de comer hace que el ayuno sea lo que es, a saber, decidir no comer cuando uno podría haber comido”.

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 hacer⁹. Se trata de determinar cómo y por cuáles vías el nivel de vida puede mejorar para disminuir las privaciones (ver Gráfico I.1).

El proceso de desarrollo consiste en la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad. 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 comunidad¹⁰.

De aquí que adoptar este enfoque del desarrollo humano implica:

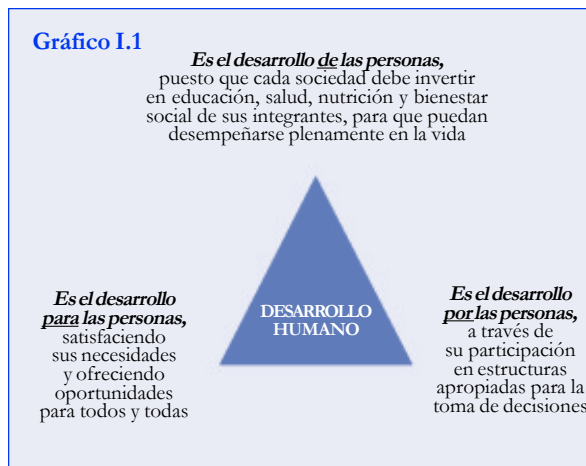
Primero, asumir que las personas son la verdadera riqueza de las naciones, por tanto el objetivo del desarrollo es ofrecer mayores oportunidades a las personas¹¹. Según el primer Informe sobre Desarrollo Humano de 1990:

“...El proceso de desarrollo debe por lo menos crear un ambiente propicio para que las personas, tanto individual como colectivamente, puedan desarrollar todos sus potenciales y contar con una oportunidad razonable de llevar una vida productiva y creativa conforme a sus necesidades e intereses”.

Segundo, el desarrollo humano trata sobre la formación y uso de capacidades humanas.

Una sociedad debe invertir en la formación de las capacidades humanas como en la educación, la salud, la nutrición, estar habilitado para trabajar, etc. Al mismo tiempo el desarrollo se refiere al uso de esas capacidades, como son el empleo, las actividades productivas y políticas, el goce del tiempo libre, entre otras muchas alternativas.

Tercero, el desarrollo es multidimensional no sólo es económico y debe ser evaluado por la expansión de las libertades. El ingreso permite el



acceso a bienes, servicios y, potencialmente, a una mejor calidad de vida. Sin embargo, el nivel de ingreso puede no estar asociado de manera predecible a otras variables igualmente valoradas, como son la seguridad ciudadana, una justicia creíble, la erradicación de la violencia intrafamiliar, la disminución de la contaminación ambiental, la calidad de la educación y de la salud, tiempo libre más satisfactorio, libertades políticas y culturales, entre otras.

Cuarto, el desarrollo humano implica que las preocupaciones de las políticas públicas y su articulación se centran en su efecto sobre las personas, y que el vínculo entre crecimiento económico y desarrollo humano se crea a través de políticas públicas deliberadas. El uso del paradigma puede ayudar a definir y elegir políticas públicas, ofreciendo un marco, pero sin prescribir políticas específicas¹².

Quinto, para el desarrollo humano el empoderamiento de las personas es una forma segura de vincular el crecimiento con el desarrollo¹³. En efecto, si el desarrollo humano se preocupa por la creación de capacidades como base para la expansión de las libertades y la eliminación de las privaciones, entonces la sostenibilidad social y económica del crecimiento depende de la participación de las personas en las decisiones y en la vigilancia de los resultados.

Sexto, el paradigma del desarrollo humano busca avanzar simultáneamente en tres grandes valores éticos: eficiencia, equidad y libertad. La eficiencia garantiza un uso óptimo de los recursos existentes y establece los determinantes de la ampliación de la base material. La equidad responde a la justicia en el reparto y en el acceso a las oportunidades. Por último, la libertad es la ampliación de las capacidades humanas, es la posibilidad de reducir las privaciones, es la

Recuadro I.1

La pobreza en la perspectiva de la capacidad

En el paradigma del desarrollo humano, la pobreza se basa en la perspectiva de la capacidad. En esta concepción, la pobreza de una vida no sólo es la falta de ingresos, sino también es la carencia de oportunidades reales, determinadas por limitaciones sociales y por circunstancias personales, para vivir una vida valiosa y valorada.

El concepto de capacidad fija la atención en los funcionamientos que una persona puede o no lograr, dadas las oportunidades que tenga. Los funcionamientos se refieren a las diversas cosas valiosas que una persona puede hacer o ser, como la vida prolongada y en salud, estar vestido y vivir en forma adecuada, evitar la morbilidad prevenible, hasta logros sociales más complejos, como participar en la vida de la comunidad. Este criterio concilia los conceptos de pobreza absoluta y relativa, ya que la privación relativa de ingresos y bienes puede provocar una privación absoluta de capacidad mínima.

Fuente: PNUD 1997a, p.18.

posibilidad de optar, es el puente crítico entre la eficiencia y la equidad y el fin último del desarrollo.

Séptimo, los beneficios del crecimiento no llegan de igual manera a todas las personas. Existe discriminación de género, edad, color, estrato socioeconómico, por lo que son necesarias políticas públicas que busquen contrarrestar la discriminación y garanticen la igualación de las capacidades y oportunidades de todas las personas, sean éstas mujeres u hombres, jóvenes o ancianos, blancos o negros, ricos o pobres¹⁴.

Octavo, para el desarrollo humano la pobreza es la privación de la oportunidad de vivir una vida tolerable, lo cual va más allá de la ausencia de los bienes que permiten un bienestar material. Las personas pueden estar privadas de una vida larga, de conocimientos, de libertad de expresión, así como perder su dignidad y el respeto por sí mismas y de los demás¹⁵ (ver Recuadro I.1).

Noveno, el desarrollo humano es también un problema de eficiencia institucional y de procesos equitativos y justos de participación. Muchos de los problemas del desarrollo reflejan un fracaso de gobernabilidad¹⁶. Una gestión pública ineficiente, caracterizada por mala calidad en la prestación de servicios, mala orientación de las inversiones públicas, falta de profesionalidad, inadecuados criterios de selección de personal, despido, clientelismo y corrupción extendida afectan principalmente a los grupos con menos poder, y de éstos, a las mujeres, que hacen más uso de los servicios públicos. Finalmente, la eficiencia no es suficiente, es necesario también garantizar procesos justos y equitativos mediante la participación de todos los actores sociales.

Décimo, la democracia es una forma de organizar la sociedad para expandir los derechos y las libertades de la ciudadanía¹⁷. La democracia no sólo es un mecanismo para elegir a las autoridades, sino también es una forma de organización que

debe garantizar los derechos de todas las personas: civiles (garantía contra la opresión), políticos (ser parte de las decisiones públicas o colectivas) y sociales (acceso al bienestar)¹⁸.

Hay una íntima relación entre desarrollo humano y democracia de ciudadanía, ya que el primero fortalece a la democracia, convirtiendo al elector en ciudadano. A su vez, ésta contribuye con el desarrollo humano al utilizar los derechos políticos como palanca para promover el desarrollo humano y una ciudadanía integral (PNUD 2004a).

Ahora bien, el poder democrático se construye, no es un hecho espontáneo, son construcciones voluntarias, formuladas en proyectos, modeladas por liderazgos e investidas del poder que proviene del apoyo popular (ver Recuadro I.2).

La democracia requiere un Estado capaz de cumplir con sus funciones y objetivos, independientemente del tamaño y la forma de organización de sus burocracias. Detrás de todo derecho hay un Estado que lo garantiza, y detrás de todo derecho trunco hay un Estado que no llega a tornarlo efectivo¹⁹.

Décimo primero, bajo el paradigma del desarrollo humano se debe garantizar a las generaciones futuras oportunidades semejantes y el mismo potencial que han gozado las generaciones presentes. Al mismo tiempo, la sostenibilidad no puede implicar mantener condiciones de indigencia y pobreza para la generación actual en beneficio de la generación futura²⁰. Para el paradigma del desarrollo humano el mercado no representa al futuro. El Estado tiene que velar por el interés de las generaciones venideras, lo que justifica su intervención mediante impuestos, subsidios o regulaciones destinadas a asegurar que se preserve el potencial mínimo para el futuro.

Décimo segundo, la libertad cultural es necesaria para poder elegir la identidad propia, lo que uno es, respetando a los demás y sin ser excluido; es una condición para llevar una vida plena. Es necesario que las personas cuenten con la libertad de participar en la sociedad sin tener que desprenderse de los vínculos culturales que han escogido²¹.

Décimo tercero, el desarrollo humano es un paradigma en construcción, crítico, integrador, interdisciplinario y pragmático.

Décimo cuarto, no se puede confundir al desarrollo humano con enfoques convencionales como: formación de capital humano, desarrollo de recursos humanos, bienestar social y necesidades humanas básicas. Los dos primeros ven al ser

Recuadro I.2

Sobre la democracia

La democracia es una forma de organización de la sociedad que garantiza el ejercicio y promueve la expansión de la ciudadanía; establece reglas para las relaciones políticas y para la organización y el ejercicio del poder que son consistentes con la concepción del ser humano como sujeto portador de derechos.

Fuente: Informe para la Democracia en América Latina, PNUD 2004b.

humano como medio y no como fin; el tercero considera a los seres humanos más como beneficiarios del proceso de desarrollo que como participantes en él, y el último se centra en el suministro de bienes y servicios para los más pobres.

El desarrollo humano comparte con otros enfoques la preocupación por invertir en salud y educación como medios para lograr el progreso. Pero va más allá, por lo menos en dos aspectos: la capacidad humana para cambiar las políticas y crear gobernabilidad mediante el establecimiento de compromisos sociales y la utilización del poder de acciones colectivas; y en segundo lugar, la preocupación por los derechos humanos²².

I.1.2 Desarrollo humano y crecimiento económico

Una de las lecciones más amargamente aprendida por las dominicanas y dominicanos es que la calidad de vida puede ser precaria en medio de un acelerado crecimiento económico.

El PNUD (1996) ha llamado la atención sobre las tendencias a la mala calidad del crecimiento económico que generan distorsiones y exclusiones. Puede haber crecimiento sin aumentar las oportunidades de empleo, sin equidad, sin disminuir las privaciones humanas, que expulse talentos, que no se base en un proyecto nacional, sin voz de las comunidades y sin potenciación de la gente, debilitando las instituciones y el estado de derecho, convirtiendo al clientelismo en un instrumento de subordinación. Puede haber un crecimiento económico sin futuro, en el que las generaciones actuales derrochen los recursos que necesitarán las generaciones venideras. Un crecimiento con estas características es excluyente y en largo plazo se autoderrota.

Aún más, sobre la base de una amplia evidencia empírica²³ el PNUD concluye que:

- Un crecimiento económico que no genere desarrollo humano no es sostenible. Puede haber avances en desarrollo humano en el corto plazo, pero no será sostenible sin crecimiento económico. Ambos deben avanzar a la par con fuertes vínculos recíprocos.
- No es válido argumentar que en las etapas iniciales del crecimiento hay un conflicto entre crecimiento económico y equidad. Las evidencias muestran que una distribución equitativa de los recursos públicos y privados puede mejorar las perspectivas de crecimiento futuro.

Recuadro I.3

El paradigma del desarrollo humano

El paradigma del desarrollo humano implica:

1. Asumir que las personas son la verdadera riqueza de las naciones. Quienes se desarrollan son las personas, no las cosas ni los países.
2. Desarrollar capacidades humanas así como también garantizar un acceso equitativo a esas capacidades.
3. Es multidimensional y evalúa el desarrollo por la expansión de las libertades, lo cual no puede ser reducido a una sola unidad de medida (por ejemplo, el PIB).
4. Las políticas se evalúan por el efecto sobre las personas, deben ser deliberadas, pero no prescriben políticas específicas.
5. El empoderamiento de las personas es una forma segura de vincular el crecimiento con el desarrollo.
6. Avanzar simultáneamente en la eficiencia (uso óptimo de los recursos), equidad (justicia en el reparto y en el acceso) y libertad (la posibilidad de optar, es el puente crítico entre la eficiencia y la equidad).
7. Acciones afirmativas para igualar las capacidades y oportunidades de los grupos menos poderosos (mujeres, niños, discapacitados, pobres, ancianos, indígenas).
8. Entender la pobreza como la privación de la oportunidad de vivir una vida tolerable, es decir, la ausencia de capacidades para ser libre.
9. Asumir el desarrollo como un tema institucional y político.
10. Asumir la democracia como una forma de organizar la sociedad para expandir los derechos y las libertades de los ciudadanos.
11. Garantizar para las generaciones futuras las oportunidades y el potencial semejante del que han gozado las generaciones presentes, sin que ello implique mantener privaciones en las generaciones actuales en beneficio de generaciones futuras.
12. Asumir la libertad cultural para poder elegir la identidad propia.
13. Asumir que es un paradigma en construcción, crítico, interdisciplinario y pragmático.
14. No se puede confundir con enfoques convencionales, tales como formación de capital humano, desarrollo de recursos humanos, bienestar social o necesidades humanas básicas.

Fuente: ODH/ PNUD.

Esta simultaneidad se ha comprendido mejor en la medida en que se entienden los factores determinantes del crecimiento económico. El crecimiento económico y la competitividad dependen de la productividad y del uso cada vez más intenso de la tecnología y del conocimiento. Es decir, depende de las habilidades humanas, de la inteligencia y de la capacidad para desarrollar y difundir nuevas tecnologías, ya que el componente adquirido de los bienes es más relevante que el componente material. Lo que vale de una computadora no es la cantidad de materia que tiene, sino lo que puede hacer como resultado del desarrollo tecnológico y de la capacidad inventiva del ser humano.

El portador del conocimiento, de la capacidad inventiva y de la habilidad productiva es el ser humano, y por lo tanto, para poder crecer hay que desarrollar a las personas. Crecimiento y desarrollo humano son dos aspectos de un proceso en donde para poder crecer es necesario mejorar las habilidades y condiciones de los portadores de conocimientos, que son las personas. A su vez, para

Diferentes estudios han mostrado que un cambio en el equilibrio de poder de los hogares que implique un mayor poder de decisión de las mujeres impacta positivamente en el desarrollo humano.

ser sostenible ese crecimiento, debe convertirse en mejoría del desarrollo humano. Así el desarrollo humano genera las condiciones para el crecimiento económico, y el crecimiento económico, para ser sostenible, debe convertirse en desarrollo humano.

Estudios recientes²⁴ establecen cuatro categorías de países:

- Los que en largo plazo logran generar un círculo virtuoso de reforzamiento mutuo entre crecimiento económico y desarrollo humano.
- Los que registran un círculo vicioso, donde un comportamiento deficiente en materia de desarrollo humano tiende a traducirse en resultados mediocres en cuanto a crecimiento económico.
- Los que presentan un vínculo desequilibrado por registrar un sesgo pro crecimiento económico y poco desarrollo humano
- Los que presentan un vínculo desequilibrado con un sesgo pro desarrollo humano y poco crecimiento económico.

La clasificación de los países a largo plazo muestra que República Dominicana tiene un sesgo pro crecimiento económico.

La conclusión de estos estudios sobre la base de un análisis de decenio a decenio durante 40 años es que no es posible pasar de un desempeño sesgado a favor del crecimiento económico a uno que genere un círculo virtuoso. Sin embargo, los países con desempeño sesgado en favor del desarrollo humano sí pudieron pasar a un círculo virtuoso. La consecuencia de esta conclusión es fundamental para decidir sobre la secuencia de las políticas de desarrollo y mostrar lo errado del argumento que sugiere que es necesario primero crecer y después distribuir.

Del crecimiento económico al 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 hogar²⁵.

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, diferentes estudios²⁶ han mostrado que 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, el cual en ocasiones puede alcanzar proporciones gigantescas con impacto insignificante para el desarrollo humano.

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 desventaja²⁷, 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, incluso 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.

La segunda dimensión de las acciones del Estado para fomentar el desarrollo humano está vinculada a las políticas públicas en general y a un grupo específico de ellas:

- El gasto humano prioritario.
- La provisión de los bienes públicos.

- Las acciones afirmativas frente a los grupos con menos oportunidades de participación política y económica.
- La política de empleo.
- La política tecnológica.
- La descentralización.

Estas políticas actúan directamente creando las condiciones para el desarrollo humano, abriendo oportunidades y facilitando la creación de capacidades. También actúan a través de la estructura del gasto familiar y sobre el nivel de pobreza, e indirectamente a través de mejorar la distribución del ingreso.

Del desarrollo humano al crecimiento económico

El desarrollo humano impacta en el crecimiento económico a través de crear y mejorar el capital humano, el capital social y el 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. Hay evidencias empíricas concluyentes²⁸ que muestran el impacto de estas condiciones sobre la productividad del trabajo.

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 economía²⁹. 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 el caso de República Dominicana, la implementación de políticas basadas en el desarrollo humano permitiría reconvertir la economía de enclave (de zonas francas y turismo) y mejorar las exportaciones en términos de su impacto en el producto, el empleo, el ingreso familiar y la distribución del ingreso.

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. Todo esto promueve un producto y exportaciones de calidad y un ahorro con oportunidades productivas. 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.

I.1.3 El desarrollo humano y la globalización³⁰

La globalización es un nuevo ordenamiento internacional que implica cambios en todos los ámbitos en que se desarrolla la humanidad. La cultura, la política, la economía, la tecnología, las leyes, los gobiernos, los valores, el consumo, el transporte y todas las manifestaciones humanas están siendo afectados por el proceso de la globalización. Lo local empieza a recomponerse en el marco de lo global, cambiando las formas y contenidos, estableciendo nuevos parámetros, estándares de calidad y conductas, la mayoría de los cuales implican la adopción de nuevas prácticas culturales, profundizando la tendencia hacia un mercado mundial único.

La globalización es una realidad para la economía y la sociedad dominicanas, con la cual hay que aprender a convivir. Se expresa de diversas

La educación es el principal instrumento de modernización y movilidad social de los trabajadores en el proceso de globalización.

formas, algunas como oportunidades y otras como pérdidas: primero, la presión para la apertura comercial de bienes y servicios a través de la normativa de la Organización Mundial del Comercio (OMC) mientras los países desarrollados se apertrechan con nuevas fórmulas de neoproteccionismo y ponen cada vez más trabas al movimiento del factor trabajo, es decir, a la movilidad de la mano de obra hacia los países desarrollados.

Esta diferencia en el tratamiento de los “factores productivos”, o sea entre la elevada movilidad de los capitales y la restricción de los desplazamientos internacionales de la mano de obra, especialmente de la menos calificada, provoca, como ha señalado Rodrik (1997), asimetrías en la movilidad internacional de los factores productivos que dan origen a sesgos en la distribución del ingreso, perjudicando a los factores menos móviles, en este caso el trabajo.

Por otra parte, las nuevas normas comerciales hacen más excluyente el acceso a la tecnología a través de los derechos de propiedad intelectual, lo cual dificulta las posibilidades de desarrollo y competitividad de los países como República Dominicana. Finalmente, en la práctica de las nuevas reglas comerciales se desconoce el principio del trato especial y diferenciado por las diferencias en tamaño y niveles de desarrollo de los países, lo cual fue consagrado desde la Ronda Tokio del GATT.

Segundo, se profundiza una tendencia a la homogenización de las preferencias, creando un mercado universal, con consumidores que comparten a nivel mundial gustos y aspiraciones. Utilizando los medios masivos de comunicación se crea un patrón “del buen vivir” constituyendo “élites globalizadas” y “clases medias globalizadas”.

Tercero, se armonizan los marcos legales referidos al comercio y al movimiento de capital, como por ejemplo se adoptan las mismas normas para el trato de la inversión extranjera.

Cuarto, no basta la disponibilidad de las leyes, también es necesario garantizar un mínimo de institucionalidad y eficacia de las mismas, así como un mecanismo de arbitraje de los conflictos que sea confiable, transparente y eficiente. El capital en su proceso de acumulación y reproducción a escala mundial necesita árbitros locales lo menos afectados posible por aquellos sistemas políticos basados en una cultura de la ilegalidad e impunidad, generadores de arbitrajes retorcidos. De ahí la necesidad de fortalecer la

institucionalidad y la transparencia, y disponer de un marco legal que pueda arbitrar confiablemente y garantizar un “trato nacional” al foráneo.

Esta forma de globalización ha traído nuevas amenazas como la volatilidad y crisis del sector financiero. Éstos no son fenómenos aislados sino inherentes al hiper-crecimiento del sector. Además, los programas de ajustes y las crisis bancarias, cambiarias y bursátiles regularmente tienen un impacto sobre las personas que persisten mucho más allá de la recuperación financiera y económica, ya que los salarios y el empleo tardan varios años en recuperarse después de “resuelta” la crisis financiera.

Otra amenaza creciente es la inseguridad laboral y de ingresos debido a la reestructuración del aparato productivo y al desmantelamiento de instituciones de protección social. La velocidad con que se introducen las nuevas técnicas de producción envejecen prematuramente el uso de las habilidades y destrezas adquiridas por la población trabajadora, la cual es desechada con extrema facilidad, marginando a un gran número de trabajadores o condenándolos a los trabajos menos productivos y peor pagados.

Los países en desarrollo como República Dominicana son los más perjudicados en este proceso por el alto costo de la continua reeducación y reentrenamiento. La reeducación y la flexibilidad son las normas, pero el costo en el desempleo es elevado, y la escasez relativa de recursos aptos para el manejo de las nuevas tecnologías frente a la demanda de nuevas calificaciones y exigencias tecnológicas crea un abismo creciente.

Asistimos a un avasallamiento cultural desde los Estados Unidos hacia el resto del mundo y con mucha mayor intensidad en países como República Dominicana. No se trata de una asimilación madura de la riqueza cultural de ese país, sino de un proceso anárquico que caricaturiza los patrones culturales y crea desajustes sociales. La ciudad de Miami se convierte en el paradigma a imitar, mientras que Nueva York continúa siendo la tierra de la esperanza, a pesar de los nuevos “ghettos” que allí surgen y de la relativa pobreza del emigrante.

Otra de las consecuencias de esta fase de la mundialización es que se ha globalizado el delito: el tráfico de mujeres y niños, el comercio ilícito de drogas y de armas, así como el lavado de dinero. El crimen organizado dispone de tales volúmenes de recursos que es capaz de arropar a muchos de los gobiernos de la región.

La violencia racial, la violencia social, la violencia criminal y las guerras civiles se han recrudecido en los últimos años. Al mismo tiempo, surgen las xenofobias en los países desarrollados y se agudizan las luchas nacionalistas y fundamentalistas con evidentes contenidos de denuncias del proceso de globalización.

El desafío para un país como República Dominicana que enfrenta el hecho de la globalización es buscar la forma de lograr una inserción que sea incluyente y sostenible en el largo plazo. Ello depende de dos tipos de factores:

- Factores internos, que tienen que ver con la reestructuración productiva basada en el uso intensivo de trabajo calificado, tecnología, servicios con mayor calidad incorporada, etc., así como en arreglos institucionales adecuados que garanticen la creación y uso de capacidades humanas.
- Factores externos, que se vinculan con la promoción de un entorno internacional que flexibilice las normas comerciales para otorgarle mayores grados de libertad a los países para hacer políticas de desarrollo (o política industrial). También, para que prevalezca como principio en las relaciones internacionales el trato especial y diferenciado según el grado de desarrollo de los países.

Amartya Sen ha indicado que este proceso de globalización impulsado por la expansión de los mercados (la apertura de las fronteras nacionales al comercio, el capital, la información) puede ser la mejor garantía para la eficiencia, pero no necesariamente para la equidad (ver Recuadro I.4), y sin equidad no hay desarrollo humano posible.

Los usos del mercado son compatibles con diversas estructuras institucionales, las cuales pueden generar diferentes resultados. Es decir, las “condiciones previas” en las que se desarrolla el mercado son las que determinan su resultado, de aquí que el desarrollo humano puede crear esas condiciones previas alrededor de los mercados a fin de que éstos funcionen lo mejor posible. También se debe actuar en el ámbito internacional, buscando alianzas para crear un marco institucional propicio a la distribución equitativa.

En resumen, la globalización ofrece un conjunto de potenciales oportunidades para un país en desarrollo, sin embargo para que esas potenciales oportunidades se conviertan en reales deben darse un conjunto de circunstancias internas y externas, que no son fruto del azar sino de la voluntad. El

Recuadro I.4

Sobre la globalización de Amartya Sen

“A manera de conclusión: confundir globalización con occidentalización no sólo es un equívoco ahistórico, sino que distrae la atención de los beneficios potenciales que pueden resultar de la integración global. La globalización es un proceso histórico que ha ofrecido en el pasado abundantes oportunidades y dividendos visibles, y continúa haciéndolo hoy. La existencia misma de los beneficios potenciales convierte al dilema de la justicia de su distribución en un asunto nodal.

El problema central no es la globalización en sí, ni la utilización del mercado en tanto que institución económica, sino la desigualdad que priva en los arreglos globales institucionales -lo cual produce a su vez una distribución desigual de los dividendos de la globalización misma.

La pregunta, por tanto, no reside en si los pobres del mundo pueden o no obtener algo del proceso de globalización, sino bajo qué condiciones pueden obtener una parte realmente justa. Urge reformar los acuerdos institucionales -en adición a los nacionales- para erradicar los errores que resultan tanto de las omisiones como de las constricciones, que tienden a reducir drásticamente las oportunidades de los pobres en todo el mundo. La globalización merece una defensa razonada, pero también requiere una reforma razonable.

Fuente: Amartya Sen 2002.

desarrollo humano contribuye a crear las condiciones previas para lograr una inserción mundial incluyente y sostenible.

I.2 ¿QUÉ HA PASADO CON EL DESARROLLO HUMANO EN REPÚBLICA DOMINICANA?

El paradigma del desarrollo humano no estaría completo si no ofreciera una medición que sintetizara las diferentes dimensiones del progreso humano, a sabiendas de que, aún con la mayor precisión estadística que se pueda alcanzar y lo complejo que pueda resultar ese indicador, siempre habrá dimensiones del desarrollo humano que no podrán capturarse en un solo número, incluso cuando se complementara con otros índices.

Para la medición se ha creado una batería de índices. Se destacan principalmente cuatro:

- El Índice de Desarrollo Humano (IDH), sobre las libertades y oportunidades que tienen las personas.
- El Índice de Pobreza Humana (IPH), sobre las privaciones que pueden tener las personas.
- El Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG), sobre las oportunidades y libertades pero corregido por diferencias entre hombres y mujeres.
- El Índice de Potenciación de Género, que mide el nivel de empoderamiento de las mujeres en la esfera política y económica.

Cuadro I.1**Índice de Desarrollo Humano y variables que forman el índice, República Dominicana, años seleccionados**

Variable	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2002
Índice de Desarrollo Humano (IDH)	0.617	0.648	0.670	0.678	0.699	0.731	0.738
PIB per cápita (PPA en US\$)	3,460	4,020	4,110	4,230	4,870	6,370	6,640
Tasa bruta combinada de matriculación primaria, secundaria y terciaria (%)	58.1	64.0	70.2	62.5	64.5	73.5	77.0
Tasa de alfabetismo de adultos (%)	70.6	74.0	76.9	79.4	81.7	83.7	84.4
Esperanza de vida al nacer (años)	60.8	62.3	63.6	65.2	66.4	66.8	66.7

Fuente: PNUD 2004a.

Estos índices se construyen cada año para más de un centenar de países de todo el mundo para ver las posiciones relativas de cada uno de ellos. A continuación analizaremos la situación de República Dominicana en el contexto mundial y nacional.

I.2.1 El desarrollo humano en el contexto mundial

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) no es una medida integral del desarrollo humano, por cuanto omite aspectos importantes del mismo, en especial la habilidad de participar en las decisiones que afectan la vida de las personas y de gozar del respeto de los demás en el seno de una comunidad, aunque sí puede ilustrar con claridad la diferencia que existe entre ingreso y bienestar humano, lo cual es en extremo relevante para República Dominicana

Índice de Desarrollo Humano

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) se concentra en tres dimensiones mensurables del desarrollo humano:

- Vivir una vida larga y saludable.
- Disponer de educación
- Tener un nivel de vida digno.

Combina varios indicadores: la esperanza de vida al nacer, la matriculación escolar, la alfabetización de adultos y el ingreso por habitante medido en términos de poder adquisitivo³¹ (ver Notas Técnicas).

El Índice de Desarrollo Humano presentado en el Informe Mundial de 2004 nos señala cuatro grandes tendencias para República Dominicana:

- El Índice de Desarrollo Humano ha mejorado en el tiempo³², pero en forma volátil por décadas, lo cual se puede apreciar en el Cuadro I.1.
- Este aumento no ha avanzado a la misma velocidad en que ha mejorado el producto interno bruto por habitante. Según el IDH calculado a nivel mundial República Dominicana ocupa el lugar número 98 de 177 países en el mundo en 2002. No obstante, al estimar la posición de acuerdo a su PIB per cápita (en dólares PPA³³) aparece en la posición 71, lo que representa 27 posiciones de diferencia. Es decir, a nivel mundial el país está en mejor posición por PIB per cápita que por IDH, tendencia que se ha agudizado en el tiempo.

Lo anterior muestra que ha habido un desaprovechamiento en el uso de la riqueza nacional para mejorar el bienestar de las

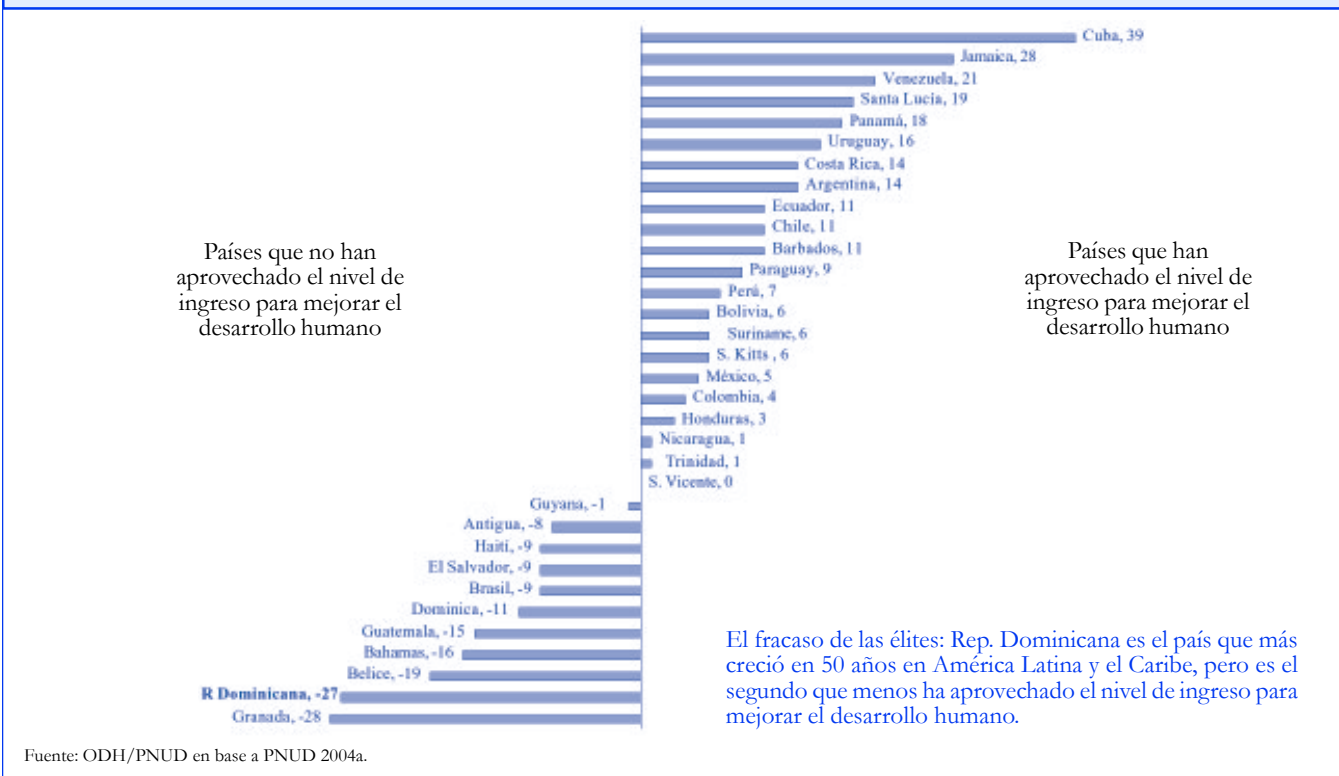
Cuadro I.2**Índice de Desarrollo Humano, República Dominicana y América Latina y el Caribe, 2002**

Región y País	Esperanza de vida al nacer (años)	Tasa de alfabetización de adultos (% de 15 años y mayores)	Tasa bruta combinada de matriculación primaria, secundaria y terciaria (%)	PIB per cápita (PPA en US\$)	Índice de Desarrollo Humano (IDH)
América Latina y el Caribe	70.5	88.6	81	7,223	0.777
Rep. Dominicana	66.7	84.4	77	6,640	0.738

Fuente: ODH/PNUD en base a PNUD 2004a.

Gráfico I.2

Diferencia de posiciones entre clasificación de países según su ingreso y clasificación según su IDH, 2002



dominicanas y los dominicanos, denotando un sesgo pro crecimiento económico que, como ya se ha señalado anteriormente, no ha sido capaz de pasar a un círculo virtuoso entre crecimiento económico y desarrollo humano. Peor aún, ese nivel de desaprovechamiento coloca a República Dominicana en la posición 13 de 177 en 2002, es decir, está entre los primeros 13 países en el mundo que menos aprovechamiento han hecho del ingreso por habitante para mejorar el nivel de desarrollo humano. En América Latina y el Caribe queda en la segunda posición (ver Gráfico I.2).

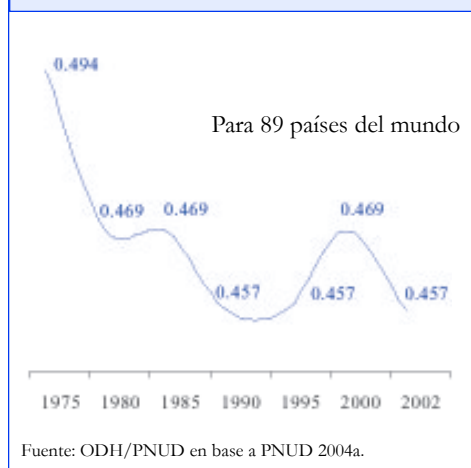
- La mejoría en el IDH ha ido a una velocidad menor de lo que lo han hecho los otros países del mundo. En efecto, tomando en cuenta solamente los mismos 89 países para los cuales aparece información desde 1975 al 2002³⁴ y considerando a 1 como la mejor posición y cero como la peor, se observa que la posición relativa de República Dominicana se deteriora, alejándose de la mejor posición (Gráfico I.3).
- El nivel de desarrollo humano de República Dominicana está por debajo del promedio de América Latina, tanto en el nivel general como en cada uno de los indicadores de bienestar que lo componen (ver Cuadro I.2).

Índice de Pobreza Humana

Mientras que el IDH mide progreso, el segundo indicador de vigilancia del desarrollo humano, el Índice de Pobreza Humana (IPH) mide privaciones. Ambos se construyen tomando en cuenta las mismas dimensiones pero con indicadores que reflejen perspectivas diferentes (ver las Notas Técnicas para mayor detalle).

Gráfico I.3

Posición relativa de República Dominicana en el mundo de acuerdo al IDH, 1975-2002



Cuadro I.3

Índice de Pobreza Humana, República Dominicana y América Latina y el Caribe

Posición IDH	Regiones y países	Índice de Pobreza Humana (IPH-1)		Probabilidad de no sobrevivir a los 40 años (% de cohorte) 2000-05	Tasa de analfabetismo de adultos (% de 15 años y mayores) 2002	Población sin acceso sostenible a fuentes mejoradas de agua (%) 2000	Niños con peso inferior a la media para su edad (% menores 5 años) 1995-2002
		Rango mundial ^a	Valor (%)				
	América Latina y el Caribe ^b	15	11.3	10.3	12.3	13.6	7.5
98	Rep. Dominicana	26	13.7	14.6	15.6	14.0	5.0

a. Se calculó para 94 países para los cuales se disponía de toda la información.
b. El promedio para América Latina y el Caribe se calculó para 24 países de los cuales había información. Los valores promedios fueron ponderados por la población.
Fuente: ODH/PNUD en base a PNUD 2004a.

- Para la dimensión de disfrutar de una vida larga y saludable, su privación implica ser susceptible de morir a una edad temprana, y se mide como la probabilidad de fallecer antes de los 40 años de edad.
- Para la dimensión de disponer de educación, su privación implica ser excluido “del mundo de la lectura y las comunicaciones,” y se mide como el porcentaje de analfabetismo entre adultos.
- Para la dimensión tener un nivel de vida digno, su privación implica la “falta de acceso a suministros económicos generales,” y se mide como el promedio simple del porcentaje de la población sin acceso sostenible a fuentes de agua mejorada y el porcentaje de niños cuyo peso es insuficiente para su edad.

Los resultados para República Dominicana indican que:

- El país ocupa la posición 26 en 94 países en desarrollo.

- El país ocupa la posición 15 de 24 países de América Latina y el Caribe. Además tiene un Índice de Pobreza Humana (13.7%) superior al promedio ponderado de esos 24 países (11.3%), debido a que la mayoría de los indicadores que componen el índice muestran un peor desempeño que el promedio latinoamericano. Solamente el porcentaje de niños y niñas con peso inferior a la media para su edad es inferior que el promedio latinoamericano (ver Cuadro I.3).

Indicadores que vigilan la equidad del género

Las mujeres han sido uno de los grupos más afectados por la forma de inserción de la economía dominicana al proceso de la globalización. Las dos actividades más dinámicas, zonas francas y turismo, son intensivas en la participación de las mujeres como fuerza laboral, lo cual es un hecho positivo para el desarrollo humano. Sin embargo, para toda

Cuadro I.4

Índice de Desarrollo relativo al Género, República Dominicana y América Latina y el Caribe

Posición IDH	Regiones y países	Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG)		Esperanza de vida al nacer (años) 2002		Tasa de alfabetización de adultos (% de 15 años y mayores) 2002 ^a		Tasa bruta combinada de matriculación primaria, secundaria y terciaria (%) 2001/02		Estimación de los ingresos percibidos (PPA en US\$) 2002		Clasificación según IDH menos clasificación según IDG ^b
		Rango	Valores	M ^a	H ^a	M	H	M	H	M	H	
	América Latina y el Caribe ^c		0.766	73.8	67.1	87.3	89.4	82.4	79.8	4207	10469	
98	Rep. Dominicana	78	0.728	69.2	64.4	84.4	84.3	81.0	73.0	3,491	9,694	0

a. M son mujeres y H son hombres.
b. Países para los que hay IDH e IDG.
c. Se calculó mediante una media ponderada la población de 24 países de América Latina y el Caribe para los cuales había información.
Fuente: ODH/PNUD en base a PNUD 2004a.

Cuadro I.5

Índice de Potenciación de Género, República Dominicana y América Latina y el Caribe, 2002

Regiones y países	Índice de Potenciación de Género (IPG)		Mujeres legisladoras, altas funcionarias y directivas (% del total)	Mujeres profesionales trabajadoras técnicas (% del total)	Ingresos estimados de mujeres en relación a ingresos de hombres
	Rango	Valor			
América Latina y el Caribe ^a		0.532	28	46	0.393
Rep. Dominicana	40	0.527	31	49	0.360

a. Se calculó como promedio ponderado de 19 países.
Fuente: ODH/PNUD en base a PNUD 2004a.

la economía y en las nuevas actividades, la remuneración promedio de las mujeres está por debajo del salario de los hombres.

Además, ocupan posiciones de poca movilidad social, es decir, en términos de actividades laborales, siguen segregadas a oficios y profesiones definidas en función a roles estereotipados de género que limitan sus oportunidades de acceso en igualdad de condiciones con los hombres, ello a pesar de que la escolaridad para las mujeres ha mejorado en la última década y es considerablemente superior a la de los hombres para los niveles secundario y terciario.

El desempleo femenino, sobre todo cuando se contrapone a su mayor nivel educativo, también evidencia las menores oportunidades laborales de las mujeres. El desempleo afecta a más de la cuarta parte de las mujeres activas, verificándose una tendencia en donde los hombres presentan tasas de desempleo mucho más bajas.

El Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG), ajusta el IDH para que refleje las *desigualdades* entre hombres y mujeres en los mismos aspectos del IDH. Entre 144 países República Dominicana ocupaba la posición 78 para el año 2002, es decir se encontraba en la mitad inferior de los países (ver Cuadro I.4).

Según el IDH para el mismo grupo de países, República Dominicana se ubica también en la posición 78, lo que significa que los niveles de desigualdad de género en nuestro país están en el promedio mundial. Sin embargo, al analizar los componentes del Índice, comparándolo con los promedios de América Latina y el Caribe, se observa:

- La brecha de género en la esperanza de vida al nacer es más reducida en República Dominicana que en América Latina, pero las mujeres dominicanas tienen una esperanza de vida inferior que el promedio de América Latina y el Caribe.

- No hay prácticamente diferencias en la tasa de alfabetización según género, aunque el nivel de alfabetización de las dominicanas es inferior al de América Latina.
- La tasa de matriculación es un 11% más alta en las mujeres que en los hombres; esta brecha es superior al promedio de América Latina y el Caribe, que es de 3.2%.
- Según el PNUD (2004), en materia de ingresos las mujeres ganan un 36% del ingreso percibido por los hombres³⁵, menor a la brecha promedio de América Latina y el Caribe (40%). Sin embargo, el ingreso promedio de las mujeres en América Latina es un 20% mayor que el ingreso de las mujeres dominicanas. En los hombres esa proporción es 8%.

En resumen, el IDH corregido por género de República Dominicana es inferior al promedio de América Latina y el Caribe.

Por su parte, el Índice de Potenciación de Género (IPG) sirve para medir el grado de empoderamiento que tienen las mujeres. Se refiere más a las oportunidades de las mujeres que a su capacidad, y refleja las desigualdades entre los géneros en tres ámbitos fundamentales:

Recuadro I.5

División del territorio nacional por regiones de planificación

Distrito Nacional	Distrito Nacional y Santo Domingo
Valdesía	Monte Plata, Peravia, San Cristóbal y San José de Ocoa
Norcentral	Españat, Puerto Plata y Santiago
Nordeste	Duarte, María Trinidad Sánchez, Salcedo y Samaná
Enriquillo	Independencia, Bahoruco, Barahona y Pedernales
Este	El Seibo, La Altagracia, La Romana, San Pedro de Macorís y Hato Mayor
El Valle	Azua, San Juan y Elías Piña
Noroeste	Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Valverde
Cibao Central	La Vega, Monseñor Nouel, Sanchez Ramírez

Fuente: ENDESA 2002 en base a ONAPLAN.

- Participación política y poder de decisión, medidos como la participación porcentual de las mujeres en el Congreso, altas funcionarias y directivas.
- Participación económica y poder de decisión, medidos en función de la participación de las mujeres profesionales y técnicas.
- Poder sobre los recursos económicos, medidos según la estimación de los ingresos percibidos por mujeres y hombres.

En República Dominicana, el IPG está en el mismo nivel que el promedio de América Latina y el Caribe, ocupando República Dominicana la posición 7 de 19 países de la región y la posición 40 de 78 países del mundo para los cuales se disponía de información en 2002. Es de notar que el país tenía más mujeres en cargos electivos, altas funcionarias y directivas, y mujeres profesionales, trabajadoras y técnicas que el promedio de América Latina y el Caribe (ver Cuadro I.5).

I.2.2 El desarrollo humano en el contexto dominicano

En el apartado anterior se presentaron un conjunto de indicadores de vigilancia sobre diferentes aspectos para el desarrollo humano, ubicando al país en un contexto internacional. A continuación presentamos los cuatro índices

principales del desarrollo humano pero en un contexto nacional a fin de identificar las posiciones relativas y los niveles diferentes de desarrollo entre las regiones.

Para este cálculo se utilizaron el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2002 y la Encuesta Demográfica y de Salud de 2002, agrupados en nueve regiones según la regionalización del país que hace la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) (ver Recuadro I.5). Para mayores detalles sobre los procedimientos utilizados, ver la Nota Técnica que aparece al final de este Informe.

El Índice de Desarrollo Humano regional

El Índice de Desarrollo Humano no está construido para mostrar distancias entre las regiones o los países en su caso, sino para mostrar posiciones relativas. Esto quiere decir que podemos saber cuál región o país se encuentra mejor posicionado que otro en materia de desarrollo, pero no su nivel absoluto.

La media ponderada por población del desarrollo humano nacional es 0.549. De las 9 regiones del país, 4 se encuentran por encima de la media, concentrando más del 67% de la población. Las demás cinco regiones tienen un IDH inferior al promedio nacional, con el 34% restante de la población (ver Cuadro I.A.6 del Anexo Estadístico).

Cuadro I.6

Índice de Desarrollo Humano regional, República Dominicana, 2002

Rango IDH	Región	Esperanza de vida al nacer (años) 2002	Tasa de alfabetización de adultos (% de 15 años de edad y mayores) 2002	Tasa bruta combinada de matriculación primaria, secundaria y terciaria (%) 2002	Ingreso per cápita (RD\$ mensuales) 2002	Índice de esperanza de vida	Índice de educación	Índice de ingresos	Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2002
1	Distrito Nacional	68.6	93%	76%	3,225	1.000	1.000	1.000	1.000
2	Nordeste	68.1	85%	75%	1,862	0.918	0.642	0.430	0.663
3	Norcentral	67.5	87%	72%	2,134	0.817	0.499	0.572	0.629
4	Valdesia	67.5	84%	75%	1,630	0.813	0.600	0.293	0.568
5	Este	65.8	87%	72%	1,842	0.520	0.511	0.420	0.484
6	Noroeste	67.0	81%	74%	1,534	0.719	0.470	0.230	0.473
7	Cibao Central	64.7	85%	74%	1,845	0.337	0.574	0.421	0.444
8	Enriquillo	63.9	77%	71%	1,229	0.194	0.132	0.000	0.109
9	El Valle	62.8	73%	73%	1,244	0.000	0.135	0.013	0.049
	Promedio ponderado	67.0	87%	74%	1,806	0.726	0.640	0.281	0.549
	Mediana	67.0	85%	74%	1,842	0.719	0.511	0.420	0.484
	Mínimo	62.8	73%	71%	1,229	0.000	0.132	0.000	0.049
	Máximo	68.6	93%	76%	3,225	1.000	1.000	1.000	1.000

Fuente: ODH/PNUD en base a ENDESA 2002 y Censo de Población y Vivienda 2002.

Las cuatro regiones con mayor nivel de desarrollo humano son: Distrito Nacional, Nordeste, Norcentral y Valdesia. Las cinco con más bajo nivel de desarrollo humano son, en orden ascendente: El Valle, Enriquillo, Cibao Central, Noroeste y Este (ver Cuadro I.6).

La distancia entre el mayor y el menor valor regional del indicador esperanza de vida es de 5.8 años, mientras que la mayor brecha en la tasa de alfabetización es de 30%, y en la tasa de matriculación combinada es de 3%.

En cuanto al ingreso, la mayor brecha se encuentra entre Enriquillo y el Distrito Nacional, donde Enriquillo tiene un nivel de ingreso que representa el 38% del nivel del Distrito Nacional. Es importante destacar que las informaciones de ingreso proporcionadas por las principales encuestas del país pueden estar subestimadas, por lo que los niveles de ingreso promedio por regiones pueden ser mucho mayores.

De las 9 regiones, tres tienen mejor clasificación de desarrollo humano que de ingresos, indicando que las condiciones de salud, educación y el nivel de vida de las personas han mejorado en mayor medida que el ingreso. En este grupo se destaca la región Cibao Central, que se ubica según el IDH en tres posiciones por encima del ordenamiento según el ingreso, es decir que sería la región que más habría aprovechado el ingreso para mejorar el desarrollo humano.

Por otro lado, las regiones de Valdesia, Enriquillo, Noroeste y Nordeste reflejaron un desaprovechamiento de las oportunidades que dan los ingresos para mejorar el nivel de vida (ver Cuadro I.7).

Índice de Desarrollo Humano regional sin ingreso

Haciendo un recálculo del Índice de Desarrollo Humano regional, utilizando como valores máximo y mínimo los estándares internacionales³⁶ y no los valores locales, y sacando la variable “un nivel de vida digno” que es medida por el PIB per cápita PPA, se puede obtener un IDH sin ingreso (IDH-SI) que permite comparar los valores regionales dominicanos con otros países del mundo para 2002 en las dimensiones de salud y educación.

La comparación muestra que la región El Valle es la de menor IDH-SI (0.383) y se encuentra dentro de los países con desarrollo humano bajo en la posición 173 de 177 países, por debajo del promedio de África Subsahariana, de los países con

Cuadro 1.7

Diferencias en la clasificación según IDH y según ingresos por regiones, República Dominicana, 2002

Región	Posición según IDH	Posición según ingreso	Diferencia de posiciones según IDH y según ingreso	
Cibao Central	7	4	3	Regiones mejor clasificadas por ingreso que por desarrollo humano
Norcentral	3	2	1	
El Valle	9	8	1	
Distrito Nacional	1	1	0	Regiones con igual clasificación
Este	5	5	0	
Nordeste	2	3	-1	Regiones que tienen una mejor clasificación por desarrollo humano que por ingreso
Noroeste	6	7	-1	
Enriquillo	8	9	-1	
Valdesia	4	6	-2	

Fuente: ODH/ PNUD.

desarrollo humano bajo y de Haití.

Por su parte, el Distrito Nacional es la región con el IDH-SI más alto (0.863), ubicándose dentro de los países con desarrollo humano alto en la posición 34 de 177 países, por encima del promedio latinoamericano y caribeño y de países como Argentina, Chile, Costa Rica, siendo superada únicamente por Barbados.

El Índice de Pobreza Humana regional

Como ya se ha dicho, el IDH es un indicador de las potencialidades medias de una población, mientras que el Índice de Pobreza Humana (IPH) se centra en la proporción de las personas que viven con privaciones relacionadas con los aspectos básicos del desarrollo humano.

El IPH promedio nacional es 12.8%, y hay dos regiones que tienen un IPH inferior a la media, es decir menos privaciones, y que concentran el 49% de la población (ver Cuadro I.A.7 del Anexo Estadístico).

Las regiones con mayores privaciones son: Cibao Central, Enriquillo, Este, El Valle y Noroeste, las cuales están también entre las que tienen menor IDH, pero en distinto ordenamiento. Los resultados de la medición del IPH aparecen en el Cuadro I.A.1 del Anexo Estadístico.

Las regiones pueden ordenarse según las diferencias entre IDH e IPH. Si el resultado es negativo indica que en esa región el desarrollo de capacidades medias (medido por el IDH) no se ha traducido con la misma intensidad en la reducción de las privaciones, en relación al esfuerzo realizado en otras regiones. En cambio, cuando el valor es positivo indica que el nivel de reducción medio de

privaciones alcanzado en la región es de una magnitud relativa superior al alcanzado por otras regiones, dado el desarrollo de las capacidades. Las regiones con mayores privaciones relativas dado los niveles de desarrollo humano alcanzado son Noroeste, Nordeste y Valdesia (ver Cuadro I.A.4 del Anexo Estadístico).

Por la forma en que fue construido, el IPH nos permite hacer comparaciones internacionales de las regiones dominicanas con los países del mundo:

- Un recálculo de este indicador a partir de los datos de la ENDESA 2002 y del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2002 le otorga al país un IPH de 12.8% y no 13.7% como presenta el Informe sobre Desarrollo Humano de 2004 para el año 2002, colocando al país en la posición 21 y no en la 26 de 95 países en desarrollo para los cuales se dispone de información. Es decir, con fuentes de datos nacionales el país presenta un nivel de privación menor que el presentado a nivel internacional.
- El Índice de pobreza humana más bajo (menores privaciones) lo registra la región Distrito Nacional con 10.0%, colocándolo en la posición número 15 de 95 países, estando ligeramente mejor que el promedio de América Latina y el Caribe (11.3%). El peor IPH regional lo tiene El Valle con 20.7%, que lo ubica en la posición 42 de 95 países del mundo. El nivel de privación de El Valle es aproximadamente el 50% del nivel de privación de la población haitiana.

Índice de Desarrollo relativo al Género y de Potenciación de Género regionales

El cálculo realizado para República Dominicana a nivel regional indica que la corrección por género mejora ligeramente el IDH promedio nacional. En efecto, el IDG promedio nacional es de 0.677, con el Distrito Nacional como única región por encima de la media (0.992), y que concentra el 32% de la población nacional (ver Cuadro I.A.2 del Anexo Estadístico).

La diferencia en las posiciones de las regiones de acuerdo con el IDH y el IDG indica el impacto de la igualdad o desigualdad de género en el promedio de la región. Las regiones que mejoran las posiciones por IDG indican que el progreso entre hombres y mujeres es más equilibrado. Sin

embargo, todas las regiones permanecen en el mismo lugar por IDG que por IDH, por tanto no existe un mejoramiento de las posiciones por corrección de género.

Por su parte, el Índice de Potenciación de Género sirve para medir el grado de empoderamiento que tienen las mujeres (ver Cuadro I.A.3 del Anexo Estadístico). Según los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2002 y la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo, el promedio ponderado nacional para las mujeres que ocupan las regidurías es un 28%, para las posiciones de legisladoras, gerentes y oficiales es un 33%, y de las mujeres profesionales y técnicas, un 48%. El ingreso promedio percibido por las mujeres es el 40% del ingreso de los hombres.

Las posiciones por IPG difieren de las posiciones por IDH. La región del Distrito Nacional mantiene su posición, al igual que Valdesia, Cibao Central, Enriquillo y El Valle. Sin embargo, existen cambios bruscos de posición como es el caso de la Nordeste, con segunda posición por IDH y sexta por IPG y la región Este que pasa del quinto lugar por IDH al tercer lugar por IPG.

En resumen

El análisis comparativo mundial de desarrollo humano nos indica que tanto los indicadores de potenciación como los de privación de República Dominicana son más deficientes que el promedio de América Latina y que existe un nivel de aprovechamiento menor de las oportunidades de crecimiento que los demás países del mundo.

A nivel nacional se puede señalar que existen disparidades entre las regiones aunque la mayoría de la población (67%) se ubica en las regiones que están por encima del promedio del IDH. Sin embargo, en términos de privaciones, el 51% de la población dominicana también se encontraría en regiones con mayores privaciones según el IPH. Esto se puede explicar porque las regiones no son las mismas y porque en cada grupo hay diferencias muy grandes entre las regiones que los integran.

El impacto de la equidad de género mantiene el mismo orden de las regiones, y el IDH nacional mejora ligeramente cuando se toman en cuenta las diferencias entre hombres y mujeres. En cuanto al empoderamiento de las mujeres se exhiben grandes diferencias de ordenamiento entre las regiones respecto al Índice de Desarrollo Humano.