

RESUMEN EJECUTIVO

Introducción

Al inicio de la actual gestión gubernamental cerca de la mitad de la población dominicana se encontraba en condiciones de pobreza. El Gobierno, presidido por el Agrónomo *Hipólito Mejía*, asumió el reto de mejorar la situación social heredada y denominó el año 2001 como “*Año de Lucha Contra la Pobreza*”. Con esos fines formuló y puso en ejecución una *Política Social* orientada al mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos y ciudadanas, enfatizando en la reducción de la pobreza. Mediante dicha política se busca encaminar el país hacia un estilo de desarrollo humano sostenible, con mayor oportunidad de superación para los individuos, basado en los principios de equidad y solidaridad.

Reconociendo el papel relevante que debe desempeñar el Estado frente a la deuda social acumulada, el Gobierno formula la *Estrategia para la Reducción de la Pobreza en la República Dominicana (ERP-RD)*, la cual responde a una decisión de la máxima autoridad de la nación, no al interés de canje de deuda. La disposición de formular la *ERP-RD* tiene su origen en estudios realizados por el equipo técnico del partido en el poder, en períodos previos a la actual gestión, los que diagnosticaron la gravedad de la pobreza en el país e identificaron entre sus causas la inequidad económica y de género. Reconociendo que el problema no puede ser enfrentado por un hombre, un partido, ni un gobierno, se determinó que las soluciones debían provenir de la sociedad en su conjunto, implementando un modelo de gestión política, económica y social que traduzca el ideal de construir un Gobierno Compartido.

La ERP-RD fue elaborada por el *Gabinete Social* y la *ONAPLAN*, instancias que realizaron una *Consulta Social* de la versión preliminar con los(as) principales actores(as) de la vida nacional. La Consulta fue convocada de manera co-participativa por el Gobierno, que la lideró y condujo, y por la Sociedad Civil, representada en el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil (CCSC) del Gabinete Social. El CCSC participó con la visión de que mediante una intervención sostenida y orientada a los sectores más pobres de la sociedad se puede avanzar hacia una mayor equidad social. En el nivel local fueron consultadas las Organizaciones Comunitarias de Base (OCB) y en el nivel nacional el sector empresarial, los sindicatos y asociaciones de trabajadores/as, las iglesias, universidades y asociaciones de profesionales, partidos políticos, organizaciones de mujeres, grupos vulnerables, medios de comunicación masiva y otras entidades públicas y privadas. Con las recomendaciones de la consulta se elaboró esta versión de la ERP-RD.

En la ERP-RD se recogen los lineamientos de la política que ejecutará el Gobierno en el corto, mediano y largo plazo para reducir la pobreza a la mitad en el 2015 y cumplir a la vez con los acuerdos asumidos por el Gobierno en la *Cumbre del Milenio*, celebrada en las Naciones Unidas en el 2000. Los objetivos generales de la ERP-RD al 2015 son: (i) disminuir la pobreza a la mitad; (ii) aumentar la supervivencia infantil; (iii) promover la maternidad sin riesgos; (iv) aumentar la salud y supervivencia de la población; (v) universalizar la enseñanza primaria; (vi) reducir el analfabetismo; (vii) aumentar la capacidad técnica para el empleo; (viii) promover la equidad de género; (ix) mejorar las condiciones habitacionales y de servicios básicos; (x) universalizar el acceso al agua potable; (xi) garantizar la sostenibilidad ambiental; (xii) mejorar las condiciones de empleo y generación de ingresos; (xiii) implementar el sistema de información para el seguimiento y monitoreo de la ERP-RD.

El contenido de la ERP-RD se presenta en 6 secciones: (1) *antecedentes*, (2) *la pobreza en la República Dominicana*, (3) *la contribución de la consulta a la ERP-RD*, (4) *los lineamientos y acciones estratégicas*, (5) *el plan de acción* y (6) *el seguimiento y evaluación de la estrategia*.

Antecedentes

En el país se han venido realizando esfuerzos para desarrollar acciones de lucha contra la pobreza, destacándose la creación de un conjunto de instituciones y programas dirigidos a reducirla. Asimismo, se han firmado compromisos en diferentes cumbres y conferencias mundiales, definiendo acciones para su seguimiento. El actual Gobierno ha asumido el compromiso de luchar contra la pobreza, para lo cual se realizan esfuerzos para resolver la dispersión institucional, mediante la creación de estructuras para coordinar e implementar la política social y la ERP-RD. Entre las estructuras creadas, se resaltan la creación en el 2001 del *Gabinete Social*, la *Comisión Coordinación y Seguimiento a la Política Social* y la *Unidad de Seguimiento a la Política Social (USPS)*.

La Pobreza en la República Dominicana

La pobreza se define como una problemática multidimensional que conduce a una situación de privación, impotencia y vulnerabilidad. Como respuesta, la ERP-RD se fundamenta en el paradigma de desarrollo humano sostenible, en el cual el crecimiento económico y el aumento del capital humano son condiciones necesarias, pero insuficientes para reducir la pobreza. Siguiendo estos planteamientos, la situación de la pobreza se analiza considerando los condicionantes contextuales y la evolución y situación de la problemática en el país. Entre las condicionantes del contexto se analizan la dinámica demográfica y del mercado de trabajo, el desempeño macroeconómico, la evolución del gasto social y la distribución del ingreso.

De acuerdo con la dinámica demográfica, a mediados del 2002 la población dominicana alcanzó una cifra de 8.7 millones de habitantes. La tasa de crecimiento de la población descendió de 3.5% promedio anual a comienzos de los años 60 hasta 1.6% en la actualidad, debido a una drástica reducción de la fecundidad en los últimos 40 años. La distribución territorial de la población ha sido determinada por la migración interna, presentándose una mayor concentración demográfica en las zonas urbanas y en algunas ciudades, como Santo Domingo y Santiago. De acuerdo con el análisis del mercado de trabajo, el desempleo alcanza una tasa de 16%, afectando más a mujeres y jóvenes. La distribución del ingreso es muy desigual. En 1998 los ingresos del quintil 5 (20% de mayores ingresos), equivalen a diez veces los del quintil 1 (20% más pobre), siendo esta concentración de las más altas de la región latinoamericana.

El análisis del desempeño macroeconómico revela que en la década de los 80 hubo un fuerte desequilibrio y que las reformas económicas y estructurales implementadas en los años 90 permitieron la recuperación del crecimiento. En el período 1991-2000 el PIB creció con una tasa promedio anual de 5.5%, frente a 2.3% del 1980 al 1990, generando dos fases distintas de expansión. Entre 1980 y 1991 el PIB por habitantes se mantiene alrededor de RD\$30,000 anuales (en pesos del 2002) y en el 2002 alcanza la cifra de RD\$44,000, para un crecimiento cercano al 50%. El crecimiento económico se vio menguado en 2001 y 2002, por el fuerte impacto de la desaceleración de la economía mundial y la crisis en los principales socios comerciales del país, pero los niveles logrados son de los mayores de la región latinoamericana. Por otra parte, el Gasto Social es muy bajo en el país. En el período 1990-91, el gasto público social por habitante alcanzaba la cifra de US\$64 y aumentó a US\$135 en 1998-99. Si bien en los últimos años ocurrieron importantes aumentos, sobre todo en educación y salud, el Gasto Social sigue siendo de los más bajos de la región.

Este contexto ha permeado la evolución y situación de la pobreza en la República Dominicana. De acuerdo con las estimaciones multidimensionales de la ONAPLAN, la *pobreza en general* creció a inicio de los 90s, aumentando el porcentaje de hogares pobres de 54.8% en 1991 a 59.6% en 1993, descendiendo a 51.8% en 1998; la *pobreza extrema* se redujo de 19.7% a 14.6% entre 1991 y 1998. La población pobre alcanzó la cifra de 4.2 millones en 1991, 4.7 en 1996 y 4.4 en 1998. En relación con la *pobreza de ingreso*, las estimaciones de la ONAPLAN indican que en 1998 la *pobreza en general* alcanzaba el 44.2% de la población y la *pobreza*

extrema el 12.8%. Estas dos últimas cifras son coherentes con la situación de los países latinoamericanos y el *Gabinete Social* las ha asumido como oficiales para el seguimiento a las metas de la ERP-RD.

Los datos revelan que la pobreza es muy desigual a nivel territorial. De acuerdo con las estimaciones de la ONAPLAN, en 1998 las regiones con mayor porcentaje de hogares pobres eran Del Valle (78%) y Enriquillo (76%). Las 5 provincias más pobres eran Elías Piña (92%), El Seibo (88%), Bahoruco (87%), Monte Plata (84%) y Samaná (84%); y las cinco menos pobres: el Distrito Nacional (32%), Santo Domingo (42%), La Romana (52%), Santiago (54%) y San Pedro de Macorís (60%). Si bien los porcentajes más bajos se observan en el Distrito Nacional y la provincia Santo Domingo, éstas concentran cerca de 200 mil hogares pobres en “bolsones” de pobreza urbanos; situación similar se presenta en Santiago. Por zona de residencia existen grandes contrastes. En la zona urbana la población pobre era de 35.5% y en la rural 58.7%; la población urbana pobre alcanza la cifra de 1.8 millones, de los que 401 mil son indigentes. La población rural pobre también alcanza 1.8 millones y 634 mil son indigentes. Los contrastes más significativos por zona se presentan en las regiones Yuma, donde la pobreza urbana alcanza 39.8% y la rural 95.7%; y Del Valle con 58.7% y 91.2%, respectivamente.

El análisis del perfil socio-económico y demográfico de la población pobre revela que la pobreza es mayor en los hogares con jefatura femenina, en la población infantil y en los envejecientes. La población pobre presenta bajos niveles de escolaridad, menor participación en el mercado de trabajo, bajos niveles salariales, bajos niveles de consumo, bajo acceso a los servicios de salud y de seguridad social, y baja satisfacción de las necesidades básicas. Estas desventajas son mayores en la población rural, principalmente cuando en el sexo femenino.

La pobreza en el país se mueve alrededor de un círculo vicioso que se reproduce de generación en generación. Una familia pobre tiene ingresos insuficientes para adquirir los bienes y servicios, provocando la insatisfacción en las necesidades de alimentación y educación, desnudez y hacinamiento. Esta situación conlleva a la desnutrición, insalubridad, analfabetismo e ineficiencia de los servicios públicos. Estas adversas condiciones no permiten a la población pobre acceder a la capacitación para convertirse en recursos humanos calificados, restringen la oportunidad de empleo y la obtención del ingreso necesario para confrontar este círculo vicioso. En este esquema, la educación es uno de los factores esenciales para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, debido a que mediante la misma se alcanzan mayores niveles de capacitación, permitiendo incrementar la productividad de las personas y posibilitando el acceso a mercados de trabajo mejor remunerados.

Lineamientos y Acciones Estratégicas

La ERP-RD se sustenta en tres lineamientos o pilares básicos: i) un entorno macroeconómico estable, ii) el aumento sostenido del monto y la eficiencia del gasto público social, y iii) el desarrollo rural-regional sostenible. Como ejes transversales fundamentales para su implementación la ERP-RD contempla: i) la participación ciudadana, ii) la equidad de género, iii) la descentralización del

Estado, iv) la coordinación interinstitucional, v) la sostenibilidad ambiental y vi) la protección ante los desastres naturales. Algunos de estos ejes fueron sugeridos y otros avalados en la Consulta Social de la ERP-RD.

Para mantener el entorno macroeconómico estable se plantean medidas que garanticen un crecimiento del PIB de por lo menos 4% promedio anual hasta el 2015, en un marco de estabilidad de los principales indicadores macroeconómicos. *La Estrategia de Competitividad* que están formulando el Gobierno y la sociedad civil puede acelerar un crecimiento equitativo, considerando que sus objetivos generales buscan desarrollar el sector privado, mantener la estabilidad macroeconómica, generar oportunidades de ingresos y empleos con énfasis en los grupos pobres y mejorar la distribución del ingreso. Para mantener dicho entorno el Gobierno

está impulsando otras medidas relacionadas con reformas económicas acompañadas de políticas fiscales y monetarias y tasas de interés competitivas.

Para aumentar sostenidamente el monto y la eficiencia del gasto social el Gobierno implementa medidas que buscan incrementarlo hasta alcanzar un 15% del PIB en el 2015. En la ERP-RD se reconoce que aún logrando un crecimiento económico del PIB del 4.5% e incrementando sostenidamente el gasto social, se hace necesario mejorar la calidad del gasto, para lo cual se considera imprescindible su priorización y un conjunto de reformas que se encuentran en ejecución. Estas incluyen: la protección de la inversión en educación y salud y otras reformas de estos sectores, la seguridad social, la reformas de la administración financiera del Estado, el desarrollo de un Sistema de Inversión Pública Territorial, el proceso de descentralización del gobierno con la incorporación de los gobiernos locales en la toma de decisiones y el reordenamiento del Sector de Desarrollo Social.

Dados los altos niveles de pobreza y las limitaciones de los recursos, el gasto público social se ha priorizado hacia seis sectores que se consideran claves para la reducción de la pobreza: educación, salud y seguridad social, vivienda y saneamiento, agua potable, alimentación y nutrición y empleo e ingresos y se ha decidido dar mayor prioridad en la asignación presupuestaria a los sectores de salud y educación, por considerar que son los que hacen los mayores aportes a la creación del capital humano. En el marco de las acciones sociales para los sectores priorizados y otros considerados en la ERP-RD, se definen un conjunto de programas y proyectos clasificados en las vertientes de Asistencia Social, con acciones que buscan proteger a los(las) pobres en pobreza extrema; de Bienestar Social, para garantizar los derechos de todos los ciudadanos y ciudadanas, y de Reducción de la Pobreza, para confrontar las desigualdades de capacidad y oportunidad que enfrentan los(las) pobres. Para lograr mayor eficiencia en la implementación del gasto, se ha decidido orientarlo hacia la población más pobre, mediante el Sistema de Focalización, y el establecimiento de un Sistema de Seguimiento y Evaluación.

El sistema de focalización contempla dos grandes etapas: i) la focalización geográfica, la cual fue desarrollada por la ONAPLAN y mediante la cual se identificaron los espacios geográficos (regiones, provincias, municipios, barrios, secciones y parajes) con mayores porcentajes y número de hogares pobres; y, ii) la focalización familiar-individual, seleccionando, en las áreas geográficas priorizadas previamente, las familias y personas más pobres y otros grupos especiales de población vulnerable, para beneficiarlos/as con los subsidios de la ERP-RD. Esta segunda etapa está prevista para el segundo semestre del año 2003.

El sistema de seguimiento y evaluación se encuentra en proceso de diseño e iniciará su implementación también en el segundo semestre del 2003. El mismo está orientado hacia la medición del impacto y el seguimiento y evaluación a los resultados a nivel sectorial, y se complementará con los sistemas de seguimiento y evaluación por resultados de la gestión a nivel de programas y proyectos que cada institución ejecutora desarrollará con la asistencia técnica de ONAPLAN. El Sistema contempla un amplio proceso participativo, a través de las Auditorías Sociales. El mismo será aplicado bajo el principio de gradualidad, valorando la multi-dimensionalidad de la pobreza y la integralidad de los programas, para seguir la programación, la ejecución y los impactos diversos en busca del fortalecimiento institucional, a fin de lograr su sostenibilidad. Se ha previsto iniciarlo con las informaciones disponibles en los sectores de Salud y Educación y posteriormente ir integrando, de forma gradual, los diferentes sectores priorizados en la ERP-RD.

El Desarrollo Rural-Regional sostenible constituye un lineamiento estratégico fundamental de la ERP-RD. El Gobierno lo ha asumido como la base central de su gestión, considerando que es en la zona rural donde existen los mayores niveles de pobreza del país. En el mediano y largo plazo el Gobierno pretende dar mayor impulso al desarrollo rural-regional, con la finalidad de que el mismo se convierta en eje ponderante para lograr los objetivos y metas de la ERP-RD. De esta forma a los/as pobres se les otorgarán oportunidades de empleos

productivos y se les entregarán activos, por ejemplo, tierra para cultivar, viviendas, asistencia técnica y micro-créditos, entre otros. Para impulsar el desarrollo rural-regional se promoverá el sector agropecuario nacional; se buscará modernizar y transformar las actividades productivas de ese sector mediante una reconversión tecnológica que mejore los niveles de competitividad y favorezca su inserción en el mercado local e internacional y se promoverá la organización social y empresarial de los/as pequeños/as agricultores/as y de la población rural.

Estrategia y Plan de Acción

El *Plan de Acción* que conforma la ERP-RD incluye los objetivos y metas; el marco programático, el marco lógico y su estructura; el plan de implementación, presupuesto y fuentes de financiamiento, y la evaluación del impacto anticipado. Para cada objetivo general han sido formulados objetivos específicos, los que tienen como base para su enunciado la búsqueda de soluciones a las causas que generan la pobreza. Con el cumplimiento de los objetivos propuestos se logra el *propósito general* de la ERP-RD de disminuir el número de hombres y mujeres pobres y así contribuir al desarrollo económico y social con equidad en la República Dominicana, considerado el *fin de la ERP-RD*.

El *Plan de Acción* se inicia a mediados del 2003, una vez que la ERP-RD sea aprobada y puesta en marcha por el Poder Ejecutivo. Esta ejecución se ha planificado considerando que en el presupuesto del 2003 están contenidos aproximadamente el 54% de los programas y proyectos de ERP-RD y que el 46% restante será programado, para incluirse en la formulación presupuestaria del 2004. La inversiones sociales del *Plan de Acción* están orientadas hacia los programas y proyectos de *bienestar social y reducción de pobreza*, con efectos medibles en el mediano y largo plazo y para los que se ha elaborado una matriz de marco lógico que sustenta la ERP-RD.

La implementación y desarrollo de la ERP-RD se ha previsto en tres etapas: *Etapa 1: Preparación e inicio*, a desarrollarse entre el 2003 y 2004; *Etapa 2: Inicio de la ejecución y consolidación de los procesos*, a desarrollarse entre el 2004 y 2007, *Etapa 3: de institucionalización de los mecanismos definidos*, que se inicia a partir del quinto año de ejecución y hasta el 2015. Los recursos financieros para la implementación provendrán principalmente de fuentes de recursos públicos y en especial del presupuesto del Gobierno Central, los que dependen, en alta proporción de las recaudaciones tributarias. Otras fuentes de recursos procederán del sector privado, de la cooperación y financiamiento internacional, como son los préstamos y donaciones del BID, del Banco Mundial y otras fuentes.

El costo total de la ERP-RD estimado para el período 2003 al 2015 asciende a un promedio per cápita anual de RD\$4,787, equivalente a 7.5% del PIB. Para que se puedan obtener los recursos económicos para implementar los programas y proyectos contemplados en la ERP-RD y ésta pueda ser sostenible financieramente, el PIB debe mantener una tasa de crecimiento promedio anual de 4.5% durante los próximos quince años. Por otra parte, el Gasto Público en relación con el PIB debe incrementarse progresivamente a partir del 2005 hasta alcanzar la cifra de 25% y el Gasto Público Social en relación con el Gasto Público a 60% en el 2015. Con estas metas el Gasto Público Social alcanzará en el 2015 el 15% del PIB. El costo total de la ERP-RD fue estimado asumiendo que hasta el 2015, como ocurrió en el presupuesto del 2003, el 69% del Gasto Público Social corresponderá a programas y proyectos de la ERP-RD.

El análisis de impacto anticipado indica que para el cumplimiento de las metas de la ERP-RD también es necesario mejorar la distribución del ingreso. Si la misma se mantuviera constante, aún con el crecimiento económico de 4.5% la cifra de pobreza de ingreso proyectada para el 2015 se reduciría apenas a 30.2%, en lugar del 22% asumido como meta. Este resultado revela la importancia del mejoramiento en la distribución del ingreso para lograr los objetivos de la ERP-RD. Con esos fines la ERP-RD contempla una diversidad de acciones y líneas estratégicas.