

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

Primer período de sesiones ordinario  
de la Junta Ejecutiva

Roma, 4 - 6 de febrero de 1998

## PERFILES DE LAS ESTRATEGIAS EN LOS PAÍSES

Tema 7 del programa



Distribución: GENERAL

**WFP/EB.1/98/7**

8 diciembre 1997

ORIGINAL: INGLÉS

## REPÚBLICA DOMINICANA

### RESUMEN

En la clasificación de países del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD correspondiente a 1996, la República Dominicana - país de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA), con una renta per cápita de 1 460 dólares, un índice de desarrollo humano del 0,701 y una población de 7,8 millones de personas-, ocupa el lugar 87 de un total de 174 países. Las limitaciones económicas estructurales y los vaivenes de las políticas han minado las condiciones de vida de una gran parte de la población. La República Dominicana presenta una sociedad caracterizada por una distribución desigual de los ingresos, en la que gran parte de la población es pobre o muy pobre y en la que el medio ambiente sufre un deterioro notable. Las condiciones de vida en la frontera con Haití y en los barrios periféricos son peores que en el resto del país. La producción de alimentos per cápita ha disminuido en los últimos 20 años, lo que ha generado un exceso de la demanda de alimentos que se ha satisfecho mediante las importaciones. Este hecho es digno de consideración si se tiene en cuenta que el 20 por ciento más pobre de la población gasta más del 60 por ciento de sus ingresos en alimentos. El deterioro del medio ambiente ha ocasionado un aumento de las tasas de morbilidad y mortalidad infantiles, que en las zonas más pobres del país han llegado a alcanzar niveles preocupantes. Entre los objetivos del Gobierno, que entró en funciones en 1996, se encuentran el de luchar contra la pobreza y aumentar la capacidad de generar ingresos de la población pobre. La estrategia de cooperación adoptada por el PMA para el período comprendido entre 1998 y el año 2002 está de conformidad con los planes del Gobierno e incluye actividades de alimentos por trabajo; apoyo a la población infantil, en edad escolar y preescolar; y asistencia para sanear el medio ambiente. Conforme a dicha estrategia se movilizarán recursos humanos en las zonas más pobres del país, a la vez que se facilita su acceso a los bienes productivos y sociales. Para ello se utilizarán técnicas de organización comunitaria que permitan a la población explotar los recursos naturales sin dejar de protegerlos, lo que se traducirá en un aumento sostenido de los ingresos de las personas afectadas por el hambre y la pobreza. Los beneficiarios de las actividades serán los campesinos pobres - especialmente mujeres del medio rural- las poblaciones que viven en los barrios periféricos, y los niños en edad preescolar. La cooperación del PMA se inscribirá en el marco de los programas coordinados con otros donantes internacionales, especialmente otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Se ha previsto un programa para el país por un valor de 7,5 millones de dólares, de los cuales 1,5 millones de dólares al año corresponderán a recursos del PMA; los recursos restantes se obtendrán de los fondos de contraparte del gobierno y de donantes externos.

Se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Por lo tanto, se ruega a los delegados y observadores que lo lleven consigo a las reuniones y se abstengan de pedir otros ejemplares.

## NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

### **El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su examen.**

De conformidad con las decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva en su primer período de sesiones ordinario de 1996, acerca de los métodos de trabajo, la documentación que prepara la Secretaría para la Junta es concisa y se centra en aquellos aspectos que facilitan la toma de decisiones. Las sesiones de la Junta Ejecutiva han de tener una orientación práctica y propiciar el diálogo y el intercambio de ideas entre las delegaciones y la Secretaría. La Secretaría no cejará en su empeño de impulsar estos principios rectores.

Por consiguiente, la Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse al personal del PMA que se indica a continuación, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta. Este procedimiento facilitará el examen del documento durante la sesión plenaria de la Junta.

Los funcionarios del PMA encargados de coordinar el presente documento son los siguientes:

Director regional: J. Conway tel.: 6513-2207

Coordinador de programas: R. I. Antolin tel.: 6513-2368

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase al Empleado de documentos y reuniones (tel.: 6513-2641).



## LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA, EL HAMBRE Y LA POBREZA

1. La República Dominicana es un país pequeño (48 000 kilómetros cuadrados) que comparte la isla de la Hispaniola con Haití. Su población asciende a 7,8 millones de habitantes, tiene una renta per cápita anual de 1 460 dólares<sup>1</sup> (1995), y un índice de desarrollo humano de 0,701, lo cual lo sitúa en el puesto 87 de un total de 174 países, según el Informe sobre Desarrollo Humano, 1996, del PNUD. Entre 1985 y 1995, la economía dominicana sufrió un cambio estructural, consistente en un aumento del turismo y de las zonas francas, que ha representado la principal fuente de divisas extranjeras y ha provocado un cierto grado de expansión económica. El índice de crecimiento del producto interior bruto (PIB) real ha oscilado entre el 11 por ciento, en el decenio de los setenta, y un nivel inferior al cinco por ciento a finales de los ochenta, para volver a recuperarse en los noventa hasta alcanzar un nivel máximo del siete por ciento. El Gobierno ha fijado como prioridades más importantes la reducción de la pobreza y la mejora de la calidad de vida de la población.

### La inseguridad alimentaria a nivel nacional

2. Entre 1986 y 1990, la aplicación de una política de inversión pública masiva ocasionó una rápida inflación que llegó al 80 por ciento. Esta situación provocó una disminución de los ingresos de los segmentos más pobres de la población, un aumento del número de personas que vivían en la pobreza extrema, y una distribución asimétrica de los ingresos. En 1990, el Gobierno puso en marcha un estricto programa de estabilización, acompañado de una serie de medidas de reforma económica estructural, cuyos objetivos eran crear unas condiciones favorables para el crecimiento económico, mejorar la eficacia, fomentar la producción y aumentar la competitividad. Durante el período comprendido entre 1991 y 1994, el Gobierno de la República Dominicana también llevó a cabo una serie de iniciativas en el sector social encaminadas a mejorar el nivel de bienestar de la población y centradas en la reforma del sistema educativo, la modernización del sistema nacional de salud pública y la constitución de un fondo social.
3. Entre 1991 y 1996, la República Dominicana alcanzó índices de crecimiento económico que rondaban, como promedio, el 4,7 por ciento, cifra superior al índice anual de crecimiento demográfico del 1,8 por ciento. La expansión económica se debió a un aumento de la exportación de servicios (zonas francas y turismo), a un repunte del sector de las telecomunicaciones y a una política dinámica de inversión pública. El envío de dinero de las familias dominicanas en el extranjero también representó un importante apoyo económico. Durante el período indicado la tasa de inflación descendió al 7,2 por ciento.
4. Pese a todo, el crecimiento económico unido a la estabilidad de los precios todavía no han logrado compensar completamente el deterioro de los ingresos ocasionado por la inflación precedente sino que, de hecho, el 57 por ciento de la población sigue viviendo por debajo del umbral de pobreza. En los últimos 30 años, el país ha atravesado un espectacular proceso de urbanización y se calcula que, prácticamente, dos tercios de la población vive en centros urbanos.

<sup>1</sup> Salvo indicación en contrario, todos los valores monetarios se expresan en dólares EE.UU. En septiembre de 1997, un dólar equivalía a 14 pesos.



## La inseguridad alimentaria y el estado nutricional

5. La participación del sector agropecuario en el PIB ha ido disminuyendo en las últimas décadas del 23,6 por ciento, en 1970, al 12,7 por ciento, en 1995. El crecimiento de la producción agrícola en el período de 1980-1993 alcanzó un promedio del 0,4 por ciento anual. Esos datos contrastan con el promedio de los países de América Latina, ya que en ese mismo período, solamente Nicaragua tuvo un rendimiento inferior. Los malos resultados del sector agropecuario han provocado una reducción del 0,9 por ciento anual de la producción de alimentos per cápita.
6. Los estudios realizados por diversas organizaciones internacionales<sup>1</sup> revelaron que la política agroeconómica de los últimos 20 años ha provocado una transferencia masiva de recursos del sector agropecuario al resto de la economía. La política de control de precios llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estabilización de Precios (INESPRE) desincentivó la producción agropecuaria y perturbó los canales de comercialización. La República Dominicana ha adoptado una política de protección de la producción local de alimentos mediante restricciones a la importación de productos. Sin embargo, dicha estrategia no ha logrado aumentar la eficacia de la producción interna de alimentos.
7. La tenencia de tierras está muy concentrada: el Estado posee el 22 por ciento de las tierras agrícolas; un tres por ciento de los propietarios de tierras poseen un tercio de la superficie total, con explotaciones superiores a 200 hectáreas; el 12,2 por ciento de la tierra está en manos del 81,7 por ciento de la población en forma de explotaciones inferiores a cinco hectáreas. La mayor parte de los alimentos se producen en explotaciones pequeñas. La Reforma Agraria de los años setenta limitó el tamaño de las parcelas de arroz a un máximo de 31,25 hectáreas (497 tareas<sup>2</sup>). Actualmente, los campesinos del Instituto Agrario Dominicano suministran más del 50 por ciento de la producción de arroz. En el marco de la Reforma Agraria se distribuyó la tierra entre las personas que la trabajaban pero no así los títulos de propiedad de la misma, con lo cual se redujeron los incentivos para invertir en la agricultura y mejorar la productividad. Los bancos privados dieron escasa prioridad a la financiación del sector agropecuario y el Banco Agrícola no está en condiciones de facilitar dicha financiación, dado que se enfrenta permanentemente a problemas de falta de liquidez. Por ese motivo, el Gobierno se ha visto obligado a transferir recursos a ese fin o a prestar fondos de emergencia.
8. También la deforestación ha afectado al país. Se estima que de continuar al mismo ritmo la actual tasa de deforestación (25 000 hectáreas al año), el país quedaría totalmente deforestado en menos de dos décadas. El proceso de deforestación ha ocasionado la erosión del suelo y una reducción de los rendimientos de las explotaciones. En la Cuenca de Ocoa, la producción de habichuelas ha disminuido en 0,26 kilogramos la hectárea por cada tonelada de suelo perdido, y en 2,1 kilogramos por guandú. La erosión del suelos la causa de la sedimentación en las presas y de una reducción de 20 años en cuanto a su tiempo de vida útil, lo que, a la vez, ha puesto en peligro la producción de alimentos, especialmente por lo que se refiere al arroz.
9. La evolución de los índices de nutrición y salud en las últimas décadas revela los avances conseguidos en la República Dominicana. La mortalidad infantil ha disminuido de 79 por cada mil nacidos vivos, en el período comprendido entre 1970 y 1974, a 43 en los

---

<sup>1</sup> Véase Alberto Valdés (1996), *Surveillance of Agricultural Price and Trade Policy in Selected Latin American Countries at the Time of Major Policy Reform*, Banco Mundial, Washington, D. C..

<sup>2</sup> Una unidad local de medición de tierras que equivale a 629 metros cuadrados.



años noventa. Durante esa década, la esperanza de vida al nacer ha aumentado a 63,9 años, en el caso de los varones, y 68,1 años, en lo referente a las hembras, frente a los 60,3 y 63,3 años, respectivamente, registrados en el período de 1975-80. La prevalencia de la desnutrición crónica (déficit de talla para la edad) ronda el 20 por ciento, tanto en los niños en edad preescolar como en los de primer grado. A pesar de los avances globales, en el medio rural y en los barrios periféricos el deterioro nutricional se ha duplicado (según se detalla en el Censo de Talla de 1993). La tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años es de 45 por cada mil nacidos vivos, mientras que en la zona fronteriza la cifra supera los 60. El índice de seguridad alimentaria familiar relativo al país es del 77,7 (1990-92).

10. La República Dominicana es deficitaria en cuanto a la producción de alimentos, y depende de las importaciones, sobre todo de trigo y productos lácteos. Pese a las fuertes políticas proteccionistas, algunos años se ha llegado a importar arroz. El déficit en la producción de arroz equivale al 20 por ciento del consumo; el correspondiente a la producción de habichuelas, al 30 por ciento del consumo anual; y el relativo a la producción de leche, al 60 por ciento<sup>1</sup>. Se importan asimismo otros productos tales como pollo, ajo, maní y algunos más.
11. El arroz es el cultivo alimentario básico de la población de la República Dominicana. Las personas más pobres obtienen el 28,7 por ciento del aporte energético diario del arroz, el 13,6 por ciento del aceite, el nueve por ciento del guineo verde, el 6,7 por ciento del plátano y el 5,9 por ciento del azúcar. En cuanto a las proteínas, el 22,8 por ciento procede del arroz, el 20 por ciento de las habichuelas, el 11,6 por ciento de la leche y el 10,8 por ciento de la carne de pollo. La ingesta calórica corresponde al 82,4 por ciento de las necesidades mínimas. En el medio rural y en las zonas fronterizas la ingesta es notablemente inferior, dado que dichas zonas cuentan con el porcentaje más bajo de satisfacción de las necesidades básicas y la mayor incidencia de pobreza. En 1993, las importaciones de alimentos representaron el 11 por ciento de las importaciones totales (328 millones de dólares); y en 1996 llegaron a representar el 25 por ciento (792 millones de dólares).
12. El 20 por ciento más pobre de la población invierte el 60 por ciento de sus ingresos en alimentos, lo que supone que la modalidad de consumo de alimentos de una parte importante de la población está sujeta a los cambios repentinos en los ingresos. La seguridad alimentaria en los hogares depende de la capacidad para adquirir alimentos con un contenido nutricional adecuado, así como para satisfacer las necesidades de los miembros más vulnerables del círculo familiar.
13. Las consecuencias de la inseguridad alimentaria son el deterioro del estado nutricional y de la salud del individuo. En la República Dominicana hay un marcado déficit de micronutrientes básicos que hace que las personas sean más propensas a contraer enfermedades. Las infecciones respiratorias agudas y la diarrea son habituales entre los lactantes y, a menudo, llegan a provocar la muerte de los más pequeños. Las malas condiciones ambientales explican, en parte, la prevalencia de esas enfermedades. El cuarenta por ciento de la población no tiene acceso al agua potable en sus hogares, y en las zonas periurbanas no existen servicios regulares de recogida de basuras ni de evacuación sanitaria de desechos y aguas residuales. Estos problemas se agravan aún más en las zonas rurales donde los servicios de salud pública escasean o ni siquiera existen. El Gobierno ha

---

<sup>1</sup> Véase A. Ortiz (1993) "Evolución de la Agropecuaria, Balance y Retos para el año 2000". Documento preparado para el Seminario hacia una Política Nacional de Desarrollo Agropecuario, celebrado en el Instituto Superior de Agricultura, en Santiago D. R. 1993.



manifestado su interés en la experiencia del PMA en el ámbito de actividades de saneamiento del medio ambiente y de producción de alimentos. Las autoridades competentes han pedido que los productos suministrados por el PMA estén enriquecidos con micronutrientes, tales como hierro y yodo, que escasean en la dieta diaria de las familias pobres.

14. En la zona fronteriza con Haití, así como en zonas montañosas remotas, el grado de desnutrición es superior a la media nacional. A pesar de que la política agrícola nacional fomenta la producción de alimentos, no se prevén mejoras sustanciales a medio plazo en cuanto a la disponibilidad de alimentos en las zonas más deprimidas del país, debido a que el suelo de las zonas fronterizas está muy erosionado y, en consecuencia, es imposible producir alimentos suficientes.

### Localización de la pobreza y selección de la población

15. A principios de los años noventa, el 57 por ciento de la población de la República Dominicana vivía por debajo del umbral de pobreza. En las zonas rurales y fronterizas, dicho porcentaje oscilaba entre el 61,3 por ciento y el 87,9 por ciento. El 40 por ciento de la población infantil padece de desnutrición.
16. En 1992, el 27,1 por ciento de los hogares urbanos estaban encabezados por una mujer, mientras que en las zonas rurales el porcentaje era del 15,8 por ciento. A pesar de la pobreza de los hogares encabezados por mujeres, los hechos ponen de manifiesto que entre 1986 y 1992 las mujeres a cargo del hogar habían obtenido mejores resultados que sus homólogos masculinos a la hora de aliviar la pobreza de sus hogares.<sup>1</sup> Su gran habilidad para escapar de la pobreza ha sido consecuencia del aumento de la población femenina empleada en las zonas francas industriales de exportación. Además, se ha demostrado que las microempresas establecidas por los hogares encabezados por mujeres consiguen una mayor tasa de acumulación de capital y tienen mayores oportunidades de expansión futura.<sup>2</sup> Esto pone de manifiesto que una estrategia según la cual la asistencia se dirija a los hogares pobres encabezados por mujeres daría una tasa de rendimiento económico y social muy elevada, ya que aumentaría su capacidad de generar ingresos y de mejorar su calidad de vida.

## PRIORIDADES Y POLÍTICAS DEL GOBIERNO

### Política general

17. Durante el período de 1991-96, los objetivos estratégicos del Gobierno fueron los siguientes: a) mejorar y modernizar el funcionamiento del sector público; b) conseguir una participación activa y una presencia protagonista del sector privado en el proceso de desarrollo; c) acelerar el proceso de desarrollo humano; y d) explotar los recursos naturales de manera sostenible, sin dejar de protegerlos.

<sup>1</sup> Véase A. Dauhajre et al. (1994), *Estabilización y Pobreza en la República Dominicana: 1986-1992*. Fundación Economía y Desarrollo. Santo Domingo, págs. 38-40.

<sup>2</sup> Véase J. Aristy Escuder (1995). *Ahorro y Producción de las Microempresas y Pequeñas Empresas en la República Dominicana: Un Análisis Económico*. FondoMicro, Santo Domingo.



18. Entre 1991 y 1993 las autoridades aplicaron una serie de medidas de reforma económica, tales como la reforma del sistema tributario, los aranceles y el sistema financiero, cuyo objetivo era mejorar las condiciones para lograr el crecimiento sostenido y fomentar la estabilidad de la economía. Los resultados fueron positivos ya que, gracias a las reformas se alcanzaron tasas de crecimiento más elevadas y se redujo la inflación. Asimismo, el Gobierno emprendió un ambicioso programa de reforma del sector educativo. Los objetivos principales del Plan Decenal de Educación son mejorar considerablemente la calidad de la enseñanza primaria y aumentar el acceso a la educación de los niños dominicanos. Se concibió un Plan de Reforma Social, en el que se tuvieron en cuenta las cuestiones de género, basado en un amplio consenso entre los principales líderes políticos y demás representantes de la sociedad civil. La finalidad de la reforma social es incorporar programas y políticas sociales en una estrategia de desarrollo integrado con miras a sentar la base para un proceso de crecimiento equitativo. Dichas políticas se centran en cuatro aspectos relacionados con el desarrollo humano sostenible: el crecimiento económico y la creación de empleo, el gasto público social, la creación de un Estado más eficiente y moderno, y el fortalecimiento de la sociedad civil.
19. Las políticas sociales y económicas aplicadas en el decenio de 1990 han beneficiado a toda la población. Se ha reducido el porcentaje de dominicanos que vive por debajo del umbral de pobreza, si bien el número de personas pobres o muy pobres sigue siendo elevado, sobre todo en las proximidades de la frontera con Haití y en las zonas rurales y periurbanas.
20. Entre los principales objetivos del Gobierno, que entró en funciones en 1996, cabe destacar la reducción de la pobreza y el aumento del bienestar de la población mediante el desarrollo de los recursos humanos y la mejora de la infraestructura física. Para sufragar el aumento del gasto social, el Gobierno presentó una serie de reformas tributarias y arancelarias complementarias al Presupuesto de Ingresos del Gobierno y a la Ley de Gastos Públicos. Esas reformas estuvieron precedidas de un aumento de los precios de los combustibles y la unificación del tipo de cambio oficial con el del mercado libre. La aplicación de dichas medidas iniciales provocó un aumento de los precios que redujo el poder adquisitivo de los segmentos más pobres de la población. Recientemente, el Gobierno ha promulgado una ley por la cual se otorgan mayores recursos y autonomía a los gobiernos municipales, lo cual se reforzará su capacidad de ejecutar proyectos en pro de sus respectivas comunidades.
21. En todos los sectores se ha dado prioridad a la equidad en materia de género. El Gobierno y el Grupo Interinstitucional de Acción sobre la Mujer, el Género y el Desarrollo, de las Naciones Unidas, están colaborando y emprendiendo programas que garanticen la igualdad de oportunidades para todos y fomenten la participación activa de la mujer en el sector económico.

### **Políticas de seguridad y ayuda alimentaria**

22. En los años sesenta se crearon comisiones y consejos con el fin de fomentar la seguridad alimentaria y mejorar el estado nutricional de la población. En 1982, la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) preparó el Primer Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, en el cual se definían las prioridades, las estrategias y las políticas del país en dichos sectores. En 1989, la Secretaría de Agricultura elaboró un documento titulado “Seguridad Alimentaria: Lineamientos de Estrategia para Corto y Mediano Plazo”.
23. En 1994 se estableció la Comisión Nacional para la Formulación del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición: 1995-2001. Dicho Plan incorpora un análisis de la situación alimentaria y nutricional, además de una serie de políticas y medidas que están en fase de



aplicación en el país. En él se detallan los objetivos, las metas, los planes de acción y las estrategias de ejecución para lograr la seguridad alimentaria, nutricional y sanitaria.

24. Hasta finales de los años ochenta, las políticas alimentarias del gobierno se aplicaban por conducto del Instituto Nacional de Estabilización de Precios (INESPRE), el cual garantizaba que los alimentos se vendieran a precios adecuados y trataba de reducir las fluctuaciones excesivas de los mismos. La crisis fiscal experimentada en el decenio de 1980 redujo la capacidad de intervención del INESPRES a la hora de adquirir y vender productos alimenticios, debido a los costos y las pérdidas implícitas en dichas operaciones. Claro ejemplo de lo anterior es la reducción de las importaciones de alimentos realizadas por el INESPRES, que pasaron de 78,3 millones de dólares, en 1984, a 11,3 millones de dólares, en 1992. Las intervenciones del INESPRES no contribuyeron a superar la inseguridad alimentaria, puesto que no lograron garantizar realmente el acceso a los alimentos a las personas con bajos ingresos.
25. La asistencia del PMA debería servir de apoyo a los programas prioritarios orientados a aliviar la pobreza y aumentar la sostenibilidad del medio ambiente. Si la asistencia del PMA, además, se combina con los programas que el Gobierno tiene en funcionamiento, los efectos de la misma serán mayores: por ejemplo, las repercusiones sobre la población beneficiaria de un programa de alimentación serán mayores si éste se engloba en el marco del programa de reforma educativa del Gobierno.

## EVALUACIÓN DE LA ACTUACIÓN DEL PMA HASTA LA FECHA

### Evolución de la asistencia prestada por el PMA a la República Dominicana

26. El 8 de agosto de 1967, el Gobierno y el PMA firmaron un Acuerdo Básico de Cooperación que comprendió la prestación de asistencia del PMA a un proyecto de viviendas y a operaciones de urgencia entre 1969 y 1979. En 1986, se volvió a establecer la colaboración a través de una serie de proyectos de desarrollo, algunos de los cuales están todavía en proceso de realización. El PMA ha concentrado sus esfuerzos en mejorar el hábitat en las zonas periurbanas y rurales, fortalecer la producción en el ámbito de los planes de alimentos por trabajo y apoyar el programa de alimentación escolar. La asistencia en casos de urgencia ha estado relacionada principalmente con los huracanes y los ciclos de sequía que anualmente asolan la isla, y se han centrado en las zonas más pobres del país.
27. La asistencia del PMA se ha enmarcado en el contexto de un programa, cuyo objetivo principal era aumentar la eficacia a la hora de utilizar los recursos. Todos los proyectos en curso de ejecución benefician a las mismas zonas geográficas y a los mismos sectores sociales, lo cual ha permitido aumentar considerablemente los efectos de los mismos en las comunidades que reciben ayuda alimentaria.

### Recursos aportados por el PMA

28. Entre 1969 y 1996, el PMA facilitó productos alimenticios para ejecutar seis proyectos de desarrollo y tres operaciones de urgencia, por un valor total de 22,5 millones de dólares. Asimismo, el PMA ha suministrado artículos no alimentarios (materiales de construcción, equipo agrícola, vehículos, cocinas de gas y cilindros de gas) por valor de 700 000 dólares. Tres de los proyectos de desarrollo siguen en curso de ejecución, con un costo total para el PMA de 14 millones de dólares. A continuación figura una descripción de los mismos:



- a) **Desarrollo de la Sierra (N° 2798.01)**—con un costo total para el PMA de 2,2 millones de dólares—fomenta un aumento de la producción de alimentos, actividades generadoras de ingresos, la conservación de suelos, la protección del medio ambiente y de las cuencas hidrográficas, y la capacitación de los agricultores en prácticas mejoradas de cultivo y técnicas agroforestales. Este proyecto empezó a funcionar en noviembre de 1991 y está previsto que termine en diciembre de 1997.
  - b) **Apoyo al saneamiento de zonas de tugurios (N° 4549)**— con un costo total para el PMA de 7,8 millones de dólares—fomenta la mejora y la rehabilitación de las zonas más pobres (la frontera con Haití y los barrios periféricos) mediante la construcción de infraestructura básica de saneamiento. Apoya, además, la capacitación de los dirigentes de comunidades y las mujeres en materia de organización de comunidades, nutrición y sanidad, haciendo que los beneficiarios participen en los trabajos comunitarios. Gracias al componente de participación comunitaria 100 000 familias se benefician de las actividades de alimentos por trabajo. El proyecto se ejecuta con la colaboración del Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas/PNUD (Red de Acción Comunitaria (REDAC)) con el propósito de apoyar a las organizaciones de base comunitaria y a los proyectos del PMA en la región noroccidental del país. El proyecto empezó a funcionar en marzo de 1994 y está previsto que termine en febrero de 1999.
  - c) **Alimentación escolar en las zonas pobres y deprimidas económicamente (N° 5276)**—con un costo total para el PMA de 5,7 millones de dólares—fomenta la educación básica en la zona fronteriza. El objetivo de mejorar la capacidad de atención de los alumnos y el índice de asistencia se ha logrado gracias a la distribución de un refrigerio y un desayuno en las escuelas con el apoyo de las Asociaciones de Padres, Madres y Amigos de las Escuelas. El proyecto empezó a funcionar en abril de 1995 y debe terminar en marzo de 1998. Los beneficiarios del mismo son 100 000 alumnos de escuelas primarias, de los cuales la mitad son niñas.
29. La ayuda alimentaria no ha constituido un desincentivo para la producción nacional ya que no ha superado el dos por ciento del total de la producción local. El volumen de ayuda alimentaria importada tampoco representa un porcentaje excesivo de las importaciones totales de alimentos, por lo que no ha supuesto una perturbación para los mercados. Esto pone de manifiesto que la contribución suministrada por el PMA permite que los beneficiarios de la ayuda alimentaria aumenten su nivel de consumo de alimentos. El PMA ha monetizado algunos de los productos suministrados para comprar alimentos producidos localmente. Algunos materiales, que resultaban imprescindibles para poder ejecutar debidamente el proyecto y que complementaban los escasos recursos proporcionados por el Gobierno, se adquirieron localmente por conducto de la Dependencia de artículos no alimentarios del PMA.

### **Eficacia en función de los costos de la administración del PMA**

30. Los costos de operación del PMA se han mantenido dentro de las normas internacionales. La monetización de productos se realiza conforme a los precios internacionales de manera que siempre sea igual o superior a los gastos de c.i.f. El Gobierno se ocupa de tal procedimiento con la participación del PMA. El método de adquisición de los productos alimentarios locales también ha sido eficaz. Las ventas y las compras de productos se realizan mediante procedimientos de licitación pública. Las pérdidas ocurridas durante la entrega de los alimentos no han superado el uno por ciento y, por lo general, han tenido lugar durante el transporte de los mismos. Se han establecido los mecanismos logísticos apropiados para la distribución de los alimentos. En ocasiones, ha habido cierto retraso en



el despacho aduanero de los productos debido a la falta de fondos de contrapartida del Gobierno disponibles de inmediato; esto, a su vez, ha provocado retrasos en el traslado de los productos desde el puerto a los almacenes del PMA.

## **Resultados y repercusiones de la ayuda del PMA**

### **Desarrollo de recursos humanos**

31. Durante los últimos cinco años, un promedio de 19 000 familias pobres al año se han beneficiado de la ayuda alimentaria suministrada por el PMA mediante sus proyectos de alimentos por trabajos. En el contexto del proyecto de desarrollo de la sierra, se impartió capacitación a 3 876 familias, gracias a lo cual han aumentado los recursos humanos de la comunidad y se han mejorado las condiciones de vida de la población. La ayuda alimentaria ha favorecido la asistencia regular a la escuela mediante la distribución de raciones individuales a más de 100 000 alumnos. Se ha prestado apoyo para fomentar la capacitación de los padres, los miembros de asociaciones escolares y los dirigentes de la comunidad, a quienes se impartió formación en materia de reparación y mantenimiento de las escuelas, administración de recursos financieros, distribución de libros de texto y preparación de comidas, entre otros. Las mujeres de la comunidad han participado en las actividades dirigidas a mejorar el bienestar de los niños, así como en aspectos relacionados con la salud y la nutrición.

### **Generación de ingresos y empleo en las zonas rurales**

32. La ayuda alimentaria facilitada a las familias pobres, cuyos ingresos anuales no superan los 600 dólares, ha representado una transferencia de ingresos importante. La ración de alimentos ha estabilizado la modalidad de consumo de alimentos de los beneficiarios. A mediano plazo, la capacitación impartida en técnicas adecuadas de cultivo y saneamiento ambiental producirá un aumento de los ingresos y del poder adquisitivo de la familia. En el plano comunitario, se ha observado una mejora de las condiciones de vida de los beneficiarios, además de una reducción de la deforestación y la erosión de los suelos.
33. Los proyectos del PMA han fomentado la participación de la mujer en los planes de producción y en los cursos de capacitación. Este es un modo de asegurar que la mujer mejore su nivel educativo y su capacidad para generar ingresos, lo que supone un primer paso para reducir el grado de desnutrición de los niños. Por lo tanto, cabe decir que la contribución del PMA va más allá de la mera ayuda inmediata.

### **Creación de bienes productivos y sociales**

34. Las actividades de alimentos por trabajo han creado una serie de bienes productivos y sociales de gran valor para la comunidad. Concretamente, gracias a la modalidad de alimentos por trabajo ha sido posible reparar o construir, en su caso, caminos vecinales (1 091 kilómetros), puentes (19 unidades), acueductos (168 kilómetros), sistemas de riego, pequeñas presas, sistemas de mejora de cultivos y conservación de suelos (5 019 hectáreas de tierra), muros de contención (7 013 metros cuadrados), viviendas (4 298), centros comunitarios y reparación de aulas (1 645), fosos sépticos (13 224 metros cuadrados), letrinas (5 884 unidades), y red de alcantarillado (20 006 metros de tuberías). La infraestructura de reciente construcción ha aumentado la capacidad productiva de las comunidades y mejorado las condiciones de vida en las zonas rurales pobres. El acceso de la mujer a los bienes productivos se ha incrementado, lo que ha contribuido cada vez más al crecimiento económico de la comunidad.



### **Organización y desarrollo de la comunidad**

35. El trabajo comunitario en equipo fomentado por los proyectos ha producido una mejora de la capacidad organizativa de la comunidad y aumentado su participación en el diseño y el seguimiento de las actividades del proyecto. De hecho, las comunidades ayudaron a identificar cuáles eran sus necesidades básicas, de lo cual el proyecto se benefició enormemente.
36. Los cursos, talleres y seminarios (aproximadamente 550 en un año) han incrementado la capacidad de autonomía de las comunidades. Se han movilizado un total de 722 asociaciones escolares para que participen en las actividades del proyecto. Los miembros de dichas asociaciones se encargan de supervisar, distribuir y cocinar los alimentos, así como de los microproyectos (huertos, cría de aves, etc.)
37. Las respectivas comunidades han elegido las actividades que deseaban realizar para mejorar las condiciones ambientales y han participado activamente en las fases de planificación y ejecución de los proyectos. En los cursos de capacitación destinados a los dirigentes de la comunidad (7 549) han participado un gran número de mujeres (4 105), cuyos conocimientos acerca de la salud, la nutrición y el saneamiento ambiental han aumentado considerablemente.

### **Medio Ambiente**

38. El programa del PMA ha reducido el abuso en la explotación de los bosques dominicanos. En lugar de centrarse solamente en mitigar las consecuencias de la mala utilización ha tratado de abordar las causas subyacentes de la degradación ambiental. Las comunidades en su totalidad han identificado, establecido y aplicado sistemas mejorados de producción sin que hubiera actividades aisladas realizadas por individuos dispersos. Esto ha hecho que los resultados, ya positivos, de los proyectos fueran más duraderos. Se han promocionado métodos para cocinar los alimentos, tales como cocinas de gas en la preparación de comidas escolares, que no degradan el medio ambiente.
39. El PMA también ha colaborado en el saneamiento de la red de alcantarillado, la reparación de los sistemas de distribución de agua y en la construcción de nuevos sistemas en los barrios, asimismo ha aumentado el acceso al agua potable (106 200 metros de tuberías) de una parte importante de la población con menores ingresos. Se han construido sistemas de evacuación de aguas negras y residuales, a saber: 5 884 letrinas y 20 006 metros de red de alcantarillado. Estas obras se han concentrado en 40 de las zonas de tugurios de Santo Domingo, así como en otras ciudades principales donde el suministro de agua potable era insuficiente y los servicios de saneamiento y las redes de alcantarillado inadecuadas.

### **Seguimiento y evaluación**

40. En el ámbito de los proyectos que reciben asistencia del PMA se establecieron sistemas de seguimiento que permitieron administrar y evaluar eficazmente los avances para alcanzar los objetivos previstos. Dichos sistemas se utilizan para calibrar el caudal de recursos asignados a los proyectos en forma de ayuda alimentaria, contribuciones financieras y aportación de personal suministrados y recibidos, actividades realizadas y resultados de las mismas. En los informes que se presentan periódicamente se incluyen indicadores clave de las zonas del proyecto, tales como saneamiento ambiental, capacitación, familias beneficiarias, mujeres y niños beneficiarios. Con la información disponible, se proponen recomendaciones para conseguir una ejecución más eficaz del proyecto.



41. El Gobierno reconoce que el hecho de que los proyectos se concentren geográficamente en las zonas más pobres del país ha permitido que la ayuda alimentaria se destine más concretamente a mejorar las condiciones de vida de la comunidad. Gracias a dicha concentración es posible simplificar las actividades de seguimiento y la logística de la distribución de los alimentos. Se ha reconocido que la monetización de alimentos es un componente importante para apoyar satisfactoriamente la ejecución del proyecto. El resultado de la ayuda prestada por el PMA ha sido la mejora de la capacidad de la población para generar ingresos y, en consecuencia, la sostenibilidad de las realizaciones de los proyectos.

## ORIENTACIÓN DE LA AYUDA DEL PMA EN EL FUTURO

### Estrategia propuesta

42. La finalidad primordial de la asistencia que el PMA preste en el futuro será lograr el desarrollo socioeconómico de la población más pobre y el aumento de la seguridad alimentaria mediante intervenciones destinadas a los hogares que permitan mejorar la seguridad alimentaria y generar ingresos.
43. Mediante las actividades del proyecto se suministrarán alimentos de alto valor nutritivo que ayuden a atenuar las deficiencias de proteínas y micronutrientes en los niños menores de cinco años y los alumnos de escuelas primarias. Las actividades de alimentos por trabajo realizadas en las zonas rurales y periurbanas seguirán siendo importantes si bien en menor medida que antes. La estrategia principal de un futuro programa para el país residirá en fomentar la participación activa de la población, en especial las mujeres y los asociados gubernamentales y no gubernamentales, en las actividades del proyecto.
44. Habida cuenta de lo importante que es mejorar los niveles de ingresos de los beneficiarios pobres que reciben la asistencia del PMA, el principal objetivo de la ayuda alimentaria del PMA seguirá consistiendo en apoyar el desarrollo sostenible de las comunidades urbanas y rurales más pobres mediante programas destinados a generar ingresos y empleo, la creación de bienes y medios de producción, y el desarrollo de los recursos humanos (apoyo de las comidas escolares destinadas a niños de escuela primaria y preescolar). El PMA seguirá estando dispuesto a colaborar en las situaciones de urgencia que se presenten, para las cuales sea imprescindible el suministro de ayuda alimentaria.

### Elementos fundamentales de la estrategia de cooperación del PMA

45. **Participación de la comunidad y sostenibilidad.** La comunidad debe participar activamente en la identificación de sus propios problemas y la búsqueda de las soluciones correspondientes. La participación de la mujer en el proceso de toma de decisiones y en la administración de los beneficios del proyecto será un aspecto de máxima prioridad que contribuirá a aumentar los ingresos. Es imprescindible que los proyectos no creen dependencia, sino que ayuden a la población a mejorar sus condiciones de vida de manera sostenible mediante su propio esfuerzo.
46. **Apoyo técnico.** La cooperación entre el PMA, otras organizaciones de las Naciones Unidas, las ONG y las instituciones gubernamentales encargadas de la ejecución de los proyectos es un elemento indispensable. El PMA está dispuesto a facilitar el apoyo técnico necesario en coordinación con otros organismos internacionales de cooperación, a fin de aumentar lo máximo posible la tasa de rendimiento económico y social de la ayuda



recibida por el país. El PMA recabará el apoyo del Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas para poder beneficiarse de su apoyo técnico.

47. **Monetización.** La experiencia ha demostrado que el mecanismo monetización es de vital importancia para ampliar las repercusiones de las actividades del proyecto. Gracias a dicho mecanismo ha sido posible comprar productos imprescindibles para la realización de los proyectos, que complementaban los recursos comprometidos por el Gobierno. Ha permitido, también, que los beneficiarios recibieran alimentos que se adaptaban a sus preferencias alimentarias además de proporcionarles las proteínas y calorías que necesitaban. Sin embargo, cabe señalar que el costo administrativo de la monetización de productos debería mantenerse en el mínimo imprescindible, y evitar que perturbe los mercados internos.

### **Grupos beneficiarios y zonas clave de asistencia**

48. Los beneficiarios de la ayuda del PMA serán las familias de campesinos pobres (aproximadamente 100 000), y en especial las mujeres del medio rural, las mujeres cabeza de familia, los grupos que viven en condiciones de pobreza extrema, y 100 000 alumnos de enseñanza primaria. El Gobierno ha establecido como su principal objetivo la lucha contra la pobreza. La colaboración del PMA deberá englobarse dentro de dicho objetivo, según el cual se garantizará la disponibilidad de alimentos a aquellas zonas geográficas con mayores focos de pobreza y cuyos medios de producción sean más limitados. Entre las zonas seleccionadas se incluyen la frontera con Haití, las zonas montañosas remotas, las zonas rurales deprimidas y los barrios periféricos. La experiencia del PMA en dichas zonas pone de relieve que la continuación del programa contribuirá a mejorar de manera constante y sostenible la calidad de vida de sus pobladores.
49. Con el fin de identificar correctamente a los grupos vulnerables, se realizarán encuestas sobre los ingresos y los gastos, además de estudios concretos sobre la pobreza y la situación de la mujer. La información obtenida de esa manera se utilizará en la elaboración de proyectos que estén de conformidad con los planes del gobierno de luchar contra la pobreza y la inseguridad alimentaria.

### **Programa Nacional de Desarrollo**

50. La ayuda del PMA se programará de manera tal que sea compatible con el Programa Nacional de Desarrollo. Éste comprende el Plan de Desarrollo Social y el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, que el nuevo Gobierno ejecutará desde 1996 al año 2000. La asistencia del PMA se basará en el enfoque programático y, a ese respecto, se tendrá en cuenta la información que proporcionen los habitantes de las zonas seleccionadas, además de los planes elaborados por el equipo económico del Gobierno. En el ámbito de la cooperación, se prestará atención prioritaria a las actividades que mejoren sustancialmente las condiciones de las mujeres cabeza de familia. La contribución del PMA se adaptará a los planes de desarrollo del país dirigidos a los grupos más vulnerables en sectores tales como la seguridad alimentaria, el desarrollo de recursos humanos, la protección del medio ambiente y la creación de ingresos y empleo.

### **Cooperación con otras organizaciones de las Naciones Unidas y relación con el proceso de la Nota sobre la estrategia del país**

51. El PMA ha coordinado sus actividades con otras organizaciones de las Naciones Unidas tales como la OMS/OPS, el FNUAP, el UNICEF y el PNUD. Se ha prestado especial atención a la labor interinstitucional y a la coordinación de esfuerzos en el contexto del



sistema de coordinadores residentes. Entre los ejemplos de dicha coordinación cabe destacar el establecimiento de grupos temáticos sobre el SIDA, el género, el agua el saneamiento; la relación entre los programas y proyectos del PNUD (tales como el Proyecto de Desarrollo Humano Sostenible de la Subregión de Enriquillo) y las actividades del PMA, mediante la participación de la Red de Acción Comunitaria (REDAC) del Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas y del Instituto Nacional de la Vivienda en trabajos conjuntos en zonas geográficas concretas. Además se está ejecutando, por conducto del PNUD y con el apoyo del Gobierno de Italia, un programa para hacer frente a los problemas de la región norte, en cuyo ámbito la asistencia del PMA reviste especial importancia. Está en marcha una iniciativa de ámbito nacional para reducir la mortalidad materna e infantil, en cuyo contexto el PMA colabora con el UNICEF, la OMS/OPS, el FNUAP y el PNUD.

52. El PNUD está preparando en la actualidad un marco de cooperación para el período de 1997 - 2001, en el cual se establece claramente su función en la lucha contra la pobreza. El PMA está elaborando una estrategia complementaria que beneficiará directamente a los sectores más pobres de la población, y tiene en marcha, asimismo, un programa a medio plazo, coordinado con el sistema de las Naciones Unidas, especialmente con el Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas (GCMP). El PMA ha participado en proyectos que reciben apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, suministrando ayuda alimentaria para complementar la ayuda financiera suministrada por esas dos organizaciones. Asimismo, la ayuda alimentaria ha sido un elemento que ha aumentado la viabilidad económica y social de los proyectos.
53. El PMA también cuenta con excelentes asociados de contraparte en las ONG. Los proyectos del PMA ejecutados por ONG han dado buenos resultados gracias a la experiencia de estas últimas en las zonas abarcadas y en las actividades realizadas, así como por los sistemas de seguimiento y evaluación aplicados.
54. El Gobierno en funciones se ha comprometido a elaborar una Nota sobre la estrategia del país, que establecerá el marco de referencia para una cooperación eficaz en el seno de las Naciones Unidas encaminada a aplicar las políticas de desarrollo del país.

### **Recursos necesarios para un Programa en el País**

55. Se estima que para el período de cinco años (1998-2002) se necesitarán aproximadamente 7,5 millones de dólares en recursos del PMA, además de los recursos procedentes de los fondos de contraparte del gobierno y los donantes externos. En las actividades relativas a los recursos naturales se tendrá en cuenta el nuevo Plan Nacional Quisqueya Verde, formulado por el Gobierno, cuyo objetivo es lograr la protección, rehabilitación y sostenibilidad de los recursos naturales. El proyecto República Dominicana 2798.01—“Desarrollo de la Sierra”, que está a punto de terminar—se prorrogará con el fin de englobar dichos objetivos. Se prevé, asimismo, una ampliación de tres años del proyecto República Dominicana 5276—“Alimentación escolar en las zonas pobres y deprimidas económicamente”, sobre la base de los resultados obtenidos hasta la fecha. Además, el PMA tiene intención de formular un proyecto integrado de cuatro años de duración destinado a los niños menores de seis años de edad.



---

## CUESTIONES ESENCIALES Y RIESGOS

56. Un problema fundamental, como consecuencia de limitaciones presupuestarias anteriores, fue recabar el debido apoyo financiero de contraparte del Gobierno para los proyectos. Este hecho ha afectado al funcionamiento de los proyectos en el pasado y podría tener consecuencias negativas en el futuro. La falta de recursos presupuestarios adecuados para trasladar los productos desde el puerto a los depósitos ha afectado negativamente al PMA. El nuevo Gobierno está mejorando su capacidad financiera para poder satisfacer la parte de los costos que le corresponde y agilizar la ejecución del proyecto. Las nuevas autoridades han demostrado interés en colaborar más intensivamente con los proyectos del PMA.



## ANEXO I

## INDICADORES SELECCIONADOS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

	1984	1990	
<b>Pobreza Total</b> (porcentaje)	39,2	57,0	
Urbana	27,4	53,1	
Rural	51,6	62,2	
	<b>1989 - 1994 (promedio)</b>		
<b>PIB per cápita</b> (dólares)		1 320,0	
	1985	1990	1994
<b>Gasto social del Gobierno</b> (como porcentaje del PIB)	4,6	4,7	6,7
	1985	1990	1994
<b>Salario básico mensual</b> (dólares)	113,0	104,8	117,5
<b>Cereales básicos</b>	1970-75	1980-85	1989-94
Importaciones totales (miles de toneladas)	226	426	961
Ayuda alimentaria (miles de toneladas)	16	107	7
Producción de cereales per cápita (toneladas) (1987=100)	108	101	99
como porcentaje del PIB en agricultura	21,5	19,7	14,9



## ANEXO II

<b>DISTRIBUCIÓN PREVISTA DE ALIMENTOS (1998-2002) (en toneladas)</b>						
<b>Actividad</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>Promedio</b>
Rehabilitación de tugurios	2 400	2 000	2 000	2 000	2 000	2 080
Alimentación en escuelas primarias y menores de cinco años	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200
Conservación de suelos y rehabilitación de la agricultura	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
<b>Total</b>	<b>4 600</b>	<b>4 200</b>	<b>4 200</b>	<b>4 200</b>	<b>4 200</b>	<b>4 280</b>

## ANEXO III

<b>NÚMERO DE BENEFICIARIOS DIRECTOS</b>						
<b>Actividad</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>Promedio</b>
Rehabilitación de tugurios	50 000	45 000	45 000	40 000	40 000	44 000
Alimentación en escuelas primarias y menores de cinco años	100 000	95 000	90 000	85 000	80 000	90 000
Conservación de suelos y rehabilitación de la agricultura	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
<b>Total</b>	<b>160 000</b>	<b>150 000</b>	<b>145 000</b>	<b>135 000</b>	<b>130 000</b>	<b>144 000</b>

