

## INDICE DE CONTENIDO

<b>INTRODUCCION</b> .....	<b>1</b>
<b>1- PROCESO NACIONAL DE PLANIFICACION PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y SU IMPLEMENTACION</b> .....	<b>1</b>
<b>1.1- Descripción</b> .....	<b>1</b>
<b>1.2- Fortalezas y Debilidades del Proceso Nacional de         Planificación</b> .....	<b>3</b>
<b>1.3- Impactos del Proceso Nacional de Planificación</b> .....	<b>7</b>
<b>2- INTEGRACION Y PARTICIPACION</b> .....	<b>8</b>
<b>2.1- Integración de Metas</b> .....	<b>8</b>
<b>2.2- Participación en el Proceso de Planificación</b> .....	<b>9</b>
<b>2.3- Barreras de Política para la Implementación de la         Agenda 21 Local</b> .....	<b>11</b>
<b>2.4- Mecanismos de Participación</b> .....	<b>12</b>
<b>2.5- Fortalezas y Debilidades de los Mecanismos de Participación</b> .....	<b>13</b>
<b>3- ASUNTOS CRITICOS NACIONALES</b> .....	<b>14</b>
<b>Agricultura</b> .....	<b>14</b>
<b>Turismo</b> .....	<b>18</b>
<b>Recursos de Agua</b> .....	<b>23</b>
<b>4- EDUCACION, CAPACITACION Y CONCIENCIA PUBLICA</b> .....	<b>25</b>
<b>5- VISION DE FUTURO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE</b> .....	<b>28</b>
<b>ANEXO</b>	
<b>1- Metodología</b>	
<b>2- Personas Contribuyentes</b>	

**Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**

**REPÚBLICA DOMINICANA:  
INFORME NACIONAL RIO + 10**

## **INTRODUCCIÓN**

En junio de 1992 se celebró en Río de Janeiro la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre para la Tierra), en la que 178 Jefes de Estado aprobaron un nuevo enfoque del desarrollo, basado en el concepto de sostenibilidad, el cual implica una interrelación entre las metas de desarrollo, erradicación de la pobreza y protección ambiental. Entre otros acuerdos, adoptaron la implementación de la Agenda 21, un plan global de acción para el desarrollo sostenible, que todavía constituye la principal plataforma de acción existente hacia el logro de ese objetivo, por lo que la evaluación, diez años después de Río, enfocará en los avances y obstáculos en su implementación.

El examen particular de cada país se centra en un análisis, que le permita evaluar cuán lejos ha llegado en su camino hacia el desarrollo sostenible, cómo ha incorporado a la sociedad en ese proceso, cuáles son los principales obstáculos encontrados y cómo éstos pueden ser resueltos en el futuro, bajo la óptica de la sostenibilidad. En ese marco, resulta imprescindible el examen del *sistema nacional de planificación*, en donde confluyen las políticas y los planes que permiten el logro de las metas de desarrollo, y la evaluación de los *asuntos críticos nacionales*, que permite la definición de los pasos futuros y la identificación de las áreas de mayor necesidad, para canalizar la cooperación internacional que acompaña en ese camino.

## **1- PROCESO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y SU IMPLEMENTACIÓN**

### **1.1- Descripción**

El proceso de planificación nacional ha sido regido por un sistema normado en el año 1965 (Ley 55), el cual ha sido objeto de modificaciones importantes, en su aplicación, en las

décadas de los años 80 y 90. Está estructurado en tres niveles de gestión, conformados por el Consejo Nacional de Desarrollo, el Secretariado Técnico de la Presidencia y las Oficinas de Programación.

*El Consejo Nacional de Desarrollo* es el órgano responsable del proceso, con competencia para orientar, formular y dar seguimiento a la política gubernamental en materia económica y social, y a partir del año 2000, también de los asuntos ambientales. Está encabezado por el Presidente de la República y participan todos los Secretarios de Estado con Cartera, el Gobernador del Banco Central y otros funcionarios decididos por el Presidente. *El Secretariado Técnico de la Presidencia* es la Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo, integrado por cinco Oficinas Nacionales, teniendo como base operativa a las Oficinas Nacionales de Planificación y de Presupuesto. *Las Oficinas de Programación* coordinan su acción con el Secretariado Técnico de la Presidencia y se insertan dentro de instituciones estatales y organismos autónomos, asesorándolos en la formulación de sus planes de desarrollo. Adicionalmente, existen algunos órganos que asesoran y asisten al Presidente de la República, tales como el Consejo Económico y Social, el Gabinete Económico y el Gabinete Social.

Entre los años 1993 y 2000 se introdujeron cambios trascendentes en la aplicación del sistema de planificación, en concordancia con los compromisos internacionales, a fin de hacer más eficiente y participativo el proceso y de desconcentrar y descentralizar dicho sistema. Las incorporaciones más importantes incluyen a los Consejos Provinciales de Desarrollo y a las Oficinas Provinciales de Planificación para el Desarrollo. Estas instancias fueron impulsadas con diferentes programas y estrategias de soporte, siendo los más significativos, el Programa de Desarrollo Humano Sostenible Local, el Programa Capacidad 21, el Programa Red de Desarrollo Sostenible y los Planes de Inversión Pública Concertada, algunos promovidos desde el Gobierno y otros, desde las organizaciones de la sociedad civil.

Los primeros ejercicios de planificación descentralizada se llevaron a cabo sólo en algunas Provincias y sus primeros resultados no fueron satisfactorios en todas, por lo que las

Oficinas Provinciales de Planificación para el Desarrollo se discontinuaron. La insuficiencia de los recursos focales y de los mecanismos que permitieron articular las demandas de la población al proceso de definición de las políticas públicas y al presupuesto, fueron limitantes que no permitieron alcanzar los propósitos de esa estrategia. No obstante, ese paso hacia la planificación focal descentralizada significó un avance importante. Como resultado de las experiencias del proceso, en septiembre del año 2000 se reglamentó la Ley 55, con el propósito de crear una nueva estructura descentralizada para la planificación, de aplicación nacional. En efecto, el Decreto Presidencial 685-00 redirecciona el sistema de planificación, introduciendo el concepto de desarrollo sostenible como eje, e integrando estructuras y mecanismos nuevos o fortalecidos, que se espera facilitarán un proceso más acorde con la nueva visión del desarrollo humano, ampliando el acceso al sistema a toda la población, por medio de la inclusión del nivel municipal.

## **1.2- Fortalezas y Debilidades del Proceso Nacional de Planificación**

El sistema ha demostrado efectividad en varios aspectos. Parte de políticas públicas generales, conocidas por la población. Están determinadas las responsabilidades institucionales, públicas y privadas, en el proceso de formulación de los planes nacionales y su evaluación. Ha permitido la ejecución de proyectos con impactos globales y ha mostrado la flexibilidad suficiente para introducir mecanismos que han aumentando la participación de la sociedad civil y realizar los ajustes que se han requerido, a la luz de los compromisos internacionales asumidos. El incremento de la participación de la población, favoreció, a su vez, que haya habido avances para dejar atrás la visión verticalista en la planificación nacional y se haya acercado más a un proceso descentralizado y participativo.

No obstante, el sistema organizacional de la planificación nacional tiene ante sí grandes retos para lograr una implementación satisfactoria, en alto grado. Aunque ya están incluidos en el Decreto No. 685-00, los objetivos de la sostenibilidad todavía no se expresan claramente en la práctica de la planificación nacional y, por tanto, se observa una falta de articulación, y algunas veces contradicción, entre los lineamientos globales del desarrollo sostenible y los planes sectoriales, así como también, una persistencia institucional en las actuaciones aisladas, tanto en el sector público como en el privado. En

adición, no existe claridad en los parámetros para la evaluación y el monitoreo de los planes nacionales anuales.

Por otro lado, en su implementación, el proceso de planificación continúa siendo normativo, aunque se haya avanzado en abrir nuevas ventanas a la participación de la población. A esto se añade, que la normativa que guiaba al proceso de planificación hasta el año 2000, no incluía el nivel municipal, dejando fuera del proceso a grupos poblacionales mayoritarios que residen en zonas geográficas alejadas de los centros de decisión. Esta exclusión, explica también que sea común que a beneficiarios de obras comunitarias no se les tome en cuenta para consultas y que el sistema adolezca de amplias campañas educativas, que cubran el nivel nacional, de cara a la participación.

Los avances conseguidos en la apertura del proceso de planificación a la participación general, han permitido un resurgimiento del liderazgo estratégico en la sociedad civil, en el empresariado, en los funcionarios públicos y también, en un proceso de consulta espontáneo en los ámbitos político y legislativo.

Los recientes ajustes a leyes y normas que guían la planificación nacional han fortalecido al sistema, institucionalizando los ámbitos de actuación de toda la población, y los espacios de participación para ONGs y empresarios, en las esferas de toma de decisiones, de implementación de planes nacionales y de asesoría y consulta al más alto nivel.

La República Dominicana ha avanzado significativamente en su proceso de Reforma y Modernización del Estado, que ha contado con el apoyo del PNUD. Ya se cuenta con los lineamientos generales y el anteproyecto de Ley Orgánica de la Reforma de la Administración Pública; se ha avanzado en la Reforma Financiera del Gobierno Central, en la aplicación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y el Sistema de Contraloría y Tecnología de Información. Se ha promulgado la Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales (Ley 64-00), que crea a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales y al Consejo Nacional de Medio Ambiente, y ya se cuenta con un Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

Sin embargo, el país debe proseguir en su camino hacia el fortalecimiento de sus capacidades institucionales, para implementar los avances alcanzados en el ámbito normativo y estructural. Algunos importantes nuevos espacios de actuación, tales como los que otorga la Reglamentación de la Ley 55 y el Consejo Nacional de Medio Ambiente, todavía no se han puesto en marcha, por lo que existe lentitud en el proceso de integración y articulación institucional de los actores del desarrollo.

Una de las debilidades del sistema proviene de las instituciones fiscalizadoras del Presupuesto Nacional, que se encuentran imposibilitadas de recomponer la brecha existente entre los planes aprobados, presupuestalmente, y los realmente ejecutados. Si bien el Presupuesto Nacional constituye un importante instrumento de planificación y desarrollo y cuenta con un marco legal que lo regula (Ley 531 de 1969), existe una alta discrecionalidad del Poder Ejecutivo para el uso de los recursos extraordinarios, otorgada por la propia ley, que afecta con frecuencia al gasto social y a obras de inversión social priorizadas por diversos grupos poblacionales, ya que es común que el Presidente de turno dirija los recursos hacia las áreas definidas en su propio Programa de Gobierno. Esta práctica merma la efectividad de los planes de mediano plazo.

El Presupuesto Nacional exhibe una alta concentración en el gasto corriente gubernamental, en tanto que, si bien la asignación presupuestaria para los gastos sociales, como porcentaje del gasto total, se ha ido incrementando en los últimos años, se considera que es bastante baja, dado los altos índices de analfabetismo y de falta de acceso a los servicios de salud que todavía muestran los dominicanos. Adicionalmente, el gasto social presenta grandes disparidades regionales, lo cual atenta contra la equidad que debe promover el desarrollo sostenible.

No existe una definición clara de las políticas de desarrollo de los recursos humanos. La aplicación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa todavía está dando sus primeros pasos, por lo que continúa la alta rotación de personal, coincidente con los cambios de administración, cada cuatro años. El país tampoco ha asumido una política

clara de desarrollo de los recursos tecnológicos. Esto se expresa en la limitada asignación presupuestaria para inversiones tecnológicas, lo cual ha impedido abordar múltiples problemas ambientales y en la producción nacional y ha obstaculizado la función de la investigación al servicio del desarrollo de los recursos humanos y materiales. No obstante, la República Dominicana ya ha dado dos pasos importantes, el primero, crear en 1983 (Decreto 1406) el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y el segundo, presentar una propuesta para crear la Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología.

Se considera que la República Dominicana ha avanzado en el involucramiento de los actores políticos del país en materia de planificación, los cuales han participado activamente en consultas de planes nacionales, han aumentado su apoyo a las nuevas legislaciones y normas que favorecen al desarrollo sostenible y participan en cónclaves internacionales que contribuyen a orientar las acciones nacionales a implementar en ese camino. Sin embargo, las limitaciones y retos surgen en la fase de implementación de esas normativas. Todavía persisten mecanismos deficientes para abordar la representatividad real en los nuevos órganos y estructuras que favorecen al desarrollo sostenible, ya que muchos de sus miembros son nombrados por el Poder Ejecutivo y resultan generalmente sesgados, favoreciendo más a determinados grupos poblacionales que a otros.

Desde el punto de vista legislativo, persiste el interés partidario, el que muchas veces no se corresponde con el interés general del país. Las decisiones en materia legislativa, unas veces se toman a destiempo y otras de manera apresurada, ambas sin la debida ponderación. Un ejemplo palpable es la aprobación de la Ley de Gastos Públicos (presupuesto anual). No obstante, se puede afirmar que los legisladores están enterados sobre los objetivos de la sostenibilidad, ya que han ratificado muchos de los acuerdos internacionales asumidos por el país (Capa de Ozono en 1993, Diversidad Biológica en 1996, Desertificación en 1997, Cambio Climático en 1998). Ahora, esa situación no es igual para las múltiples leyes y reformas internas que deben complementar a los acuerdos internacionales, ya que intervienen luchas de poderes entre las fuerzas político-sociales del país, que obstaculizan su pronta aprobación e implementación.

### **1.3- Impactos del Proceso de Planificación**

El proceso de planificación ha tenido un efecto positivo en políticas cruciales para el desarrollo dominicano. Con la emisión del Decreto 685-00 se ha introducido el concepto de sostenibilidad como eje de los planes nacionales, lo cual ha significado un paso adelante en el camino emprendido para integrar las metas sociales, económicas y ambientales. Asimismo, la incorporación del nivel municipal en la nueva estructura oficial de la planificación nacional, ha dado como resultado lo que se considera es el mayor avance en materia de descentralización y empoderamiento local. No sólo amplía el acceso a la participación de las poblaciones más desfavorecidas, sino que se espera contribuirá a una mejor redistribución del ingreso, al asignar en el Presupuesto Nacional nuevos recursos a los Municipios (7 % de los ingresos fiscales totales <sup>1</sup>) para la ejecución de obras locales.

Las políticas ambientales también están siendo empujadas por el nuevo enfoque del sistema de planificación. La creación, en septiembre del año 2000, de la Secretaría de Estado de Medioambiente y Recursos Naturales se ha traducido, entre otros beneficios, en la representación del ámbito ambiental en el Consejo Nacional de Desarrollo y nuevas asignaciones presupuestarias para abordar los problemas ambientales del país. De hecho, ya el Gobierno Dominicano ha adelantado o iniciado algunos proyectos que favorecerán una mejor gestión de los recursos ambientales nacionales, entre ellos, el proyecto sobre Políticas Nacionales de Medio Ambiente –que incluye generar una Estrategia Ambiental Nacional, complementada por un plan de inversiones- y la Estrategia Nacional de Biodiversidad y Plan de Acción. Asimismo, ya se están elaborando cuatro proyectos de leyes (pesca, aguas protegidas, biodiversidad y vida silvestre y forestal); se ha propuesto la modificación de la Ley 123 de corteza terrestre y se han confeccionado 10 normas, seis forestales y 4 ambientales. Con la ayuda de la cooperación internacional (USAID), ya el país cuenta con un perfil medioambiental actualizado, que servirá de base para la implementación de planes ambientales.

Estos nuevos cambios en las políticas del desarrollo dominicano, apuntan hacia nuevos esfuerzos para dejar atrás prácticas vigentes que obstaculizan su plena ejecución y que

tienen que ver con: la falta de continuidad de las políticas públicas, como consecuencia de los cambios de Gobierno o de la movilidad laboral; la persistencia en la toma de decisiones aisladas sobre inversiones públicas y políticas sectoriales y macro; falta de representatividad real en los mecanismos de planificación; falta de aplicación del conocimiento y la tecnología al servicio de los recursos del desarrollo; ausencia de claridad en los criterios de medición de la efectividad de las políticas y falta de información disponible para los que toman decisiones.

## **2- INTEGRACIÓN Y PARTICIPACIÓN**

### **2.1- Integración de metas**

Con la Reglamentación de la Ley 55 en el año 2000 (Decreto 685-00), el Gobierno Dominicano asumió el compromiso, en el nivel nacional, de integrar las metas del desarrollo sostenible, incluyendo las consideraciones ambientales, las cuales eran las grandes perdedoras en los objetivos de la planificación. Dos decisiones fundamentales están reforzando ese compromiso: la primera, la aprobación de la Ley General de Medio Ambiente, que creó a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Consejo Nacional de Medio Ambiente, y la segunda, el desarrollo de una Cuenta Satélite Medioambiental, actualmente en fase de diseño, que tendrá como resultado la integración de ese ámbito en las actividades productivas nacionales y registrará, en las Cuentas Nacionales, los costos ambientales de las políticas económica y social del país.

La creación de la nueva Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales constituye uno de los mayores pasos de avance para la integración de las metas nacionales de desarrollo. Su mandato institucional la constituye como entidad rectora de las actividades ambientales nacionales, por lo que, en corto tiempo, ha tenido efectos palpables relacionados con la integración horizontal de las actividades ambientales del país, la formulación de políticas ambientales, la eficientización de la gestión ambiental y la formulación de políticas integracionistas con respecto a otras metas del desarrollo.

Aunque el país ha encaminado serios esfuerzos de integración de sus metas de desarrollo después de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social (Copenhague, 1995), a nivel interno todavía no está claramente entendida la interrelación de las metas sociales y económicas con la ambientales. El nuevo enfoque de la planificación centrado en la sostenibilidad como guía y en la descentralización como estructura, tardará un tiempo para ser implementado en su totalidad, pero se espera que su proceso contribuya a concientizar a los actores del desarrollo sobre esa interdependencia. Adicionalmente, el Programa Capacidad 21 está presentando una propuesta de inclusión del concepto de desarrollo sostenible en la Constitución de la República, justo en el momento en que el país está considerando una modificación a la Carta Magna.

Cabe destacar que el sector privado también ha iniciado la incorporación de consideraciones ambientales en sus actividades productivas, como es el caso de las empresas turísticas, las de zona franca y las del sector agrícola exportador. Estas respuestas son el resultado de los estándares internacionales que determina el proceso de globalización mundial y los acuerdos comerciales suscritos por el país (OMC, CARICOM y Acuerdo de Libre Comercio con los Países Centroamericanos).

## **2.2- Participación en el Proceso de Planificación**

Estudios recientes revelan que el involucramiento de la población dominicana en los asuntos sociales y políticos del país se ha incrementado en los últimos años y que la participación es mayor cuando se trata de resolver asuntos sociales en los barrios y comunidades<sup>2</sup>. Esto fue evidenciado en el ejercicio más exitoso de planificación descentralizada (Sub-Región Enriquillo), a través de las Oficinas de Planificación Provinciales para el Desarrollo, en donde tuvieron participación la población general, las ONGs, grupos de mujeres, organizaciones de investigación, científicas y religiosas, sectores empresariales y representantes de los grupos políticos de esas Provincias, entre otros. Otros ejemplos notorios que muestran balances positivos en la solución de problemas por vía de la participación son los de la Junta de San José de Ocoa, el Foro Social de Puerto Plata y el Consejo Provincial de Salcedo.

En el actual proceso de planificación, las autoridades provinciales tienen un espacio de participación, promoviendo y coordinando las consultas conducentes a la elaboración de los planes locales y su presupuesto.

Las ONGs, no sólo participan en consultas nacionales y sectoriales, sino que también presentan planes y proyectos propios que se consignan en el Presupuesto Nacional. Esas organizaciones se han ganado un espacio social con su trabajo y han sido tomadas en cuenta en las recientes reformas normativas, lo que ha fortalecido los vínculos de los sectores público y privado en asuntos del desarrollo. Sin embargo, en la práctica, sus espacios de participación no han sido totalmente efectivos, debido a que la Ley que las ampara (Ley 520) es muy antigua y elástica, dando cabida a grupos no enfocados en programas de interés social, por lo que su credibilidad ha mermado en las altas instancias de decisión<sup>3</sup>.

Con respecto a la población general, su pertenencia a organizaciones es escasa, siendo la más relevante la adherencia a Juntas de Vecinos. El Gobierno ha intentado implementar distintos mecanismos de participación en el último quinquenio, tales como los Consejos Mixtos o Consultivos, los Cabildos Abiertos y los Minicabildos, pero no funcionaron y la población continúa desconfiando de su utilidad, especialmente por la percepción de alta politización en su interior<sup>4</sup>. Sin embargo, se nota una mejoría en la participación social en los últimos años y es cada vez más frecuente que la población participe en consultas sobre asuntos nacionales o sectoriales trascendentes.

Otro avance de importancia para la participación de grupos poblacionales en el proceso de planificación, son los alcanzados por la mujer. En 1982, la República Dominicana ratificó la Convención sobre eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer y en 1999 creó la Secretaría de Estado de la Mujer, resultado del trabajo de la Dirección General de Promoción de la Mujer (1982) y de múltiples ONGs orientadas al trabajo de género. Esa Secretaría ha creado Oficinas Provinciales de la Mujer, junto con los Consejos Provinciales de Desarrollo, a fin de descentralizar sus programas. Entre otras legislaciones, se reestructuró la Ley Electoral, que dispuso una cuota de participación de mujeres de un

40% en los cargos elegibles. En las elecciones de 1998, más de un 20% de los diputados y concejales electos fueron mujeres.

Producto de las experiencias en el proceso de participación, ya el país cuenta con la formulación del anteproyecto de Ley de Participación Social.

### **2.3- Barreras de Política para la Implementación de la Agenda 21 local**

a) La sostenibilidad es un concepto que impacta las grandes decisiones nacionales en todas las áreas, las que, a su vez, tienen un efecto directo en los planes nacionales y las reglas de funcionamiento de toda la sociedad. Esto afecta directamente la vida de los individuos en todos los ámbitos, sean familiares, laborales, culturales o espirituales. Implica un compromiso y una responsabilidad individual y social, por lo que es preocupante que ese concepto todavía no sea entendido por toda la población y que tampoco se refleje en la planificación nacional, que constituye el proceso en donde confluyen las metas del desarrollo sostenible. Esta falta de entendimiento de lo que significa el concepto de sostenibilidad constituye la primera y más importante barrera para que la República Dominicana pueda implementar, exitosamente, la Agenda 21 Local.

b) Partiendo de que la vida de los individuos es efectivamente afectada por las grandes decisiones nacionales, la población tiene el derecho y el deber de participar en el proceso de toma de decisiones. El Gobierno es el principal responsable de propiciar los espacios y los mecanismos que faciliten el ejercicio de ese derecho y de motivar a la población a que concrete ese deber. En un momento en que el país está avanzando en sus metas de crecimiento económico, existen obstáculos políticos, legales y estructurales que desfavorecen que la población pueda acceder al proceso de toma de decisiones que afectan su vida y la de sus descendientes, que se deben eliminar.

c) Las políticas nacionales afectan a toda la población, sin importar en qué parte del territorio viven. Los pobladores rurales resultan tan afectados como los que viven en los centros urbanos, en donde se toman las decisiones. En ese sentido, la descentralización del

aparato gubernamental constituye una de las más imperativas necesidades de rápida solución. Se está avanzando en ese proceso, desde la óptica de la planificación, pero se necesita una pronta implementación y una reafirmación de la voluntad política para asignar los recursos humanos y materiales que requiere su materialización.

d) Se considera que el país ha avanzado en crear muchas de las condiciones clave para una adecuada implementación de la Agenda 21, especialmente en lo relativo a la normativa y a la creación de estructuras y mecanismos que la facilitan. La mayor parte de los obstáculos identificados por la población consultada en lo relativo a su implementación, se relacionan con fallos en la aplicación de las normas y disposiciones. El país tendría que enfocar, con mayor énfasis, en la institucionalización de la normativa, creando los mecanismos que sean necesarios para evaluar su cumplimiento.

e) Una debilidad constante en la valoración del proceso de planificación es la falta de claridad en los mecanismos de seguimiento de las políticas nacionales. Las Oficinas Nacionales de Planificación y de Presupuesto, que constituyen la base operativa del sistema nacional de planificación, no cuentan con mecanismos efectivos, ni suficientemente entendidos por los actores del desarrollo, para corregir en curso los fallos en la aplicación de las políticas, cuestión que había que resolver, al más alto nivel de decisión.

#### **2.4- Mecanismos de Coordinación**

Actualmente, el mecanismo de coordinación nacional de más alto nivel es el Consejo Nacional de Desarrollo. A este Consejo se le añadieron, en 1997, los Consejos de Desarrollo Regionales y Provinciales (Decreto 285), pero estos órganos fueron absorbidos por la nueva estructura de planificación que plantea la reciente Regulación de la Ley 55 (Decreto 685-00). La nueva estructura de planificación añadió el nivel municipal, como instancia de decisión y coordinación de planes.

Los mecanismos de coordinación, nuevos o fortalecidos, incluyen la representación de la sociedad civil entre su membresía, incluyendo al Consejo Nacional de Desarrollo, y

también, está representada en muchos de los órganos sectoriales que auxilian al Presidente, tal como es el caso de los distintos Consejos y Comisiones.

En consonancia con los compromisos asumidos por el país en la Conferencia para la Tierra (1992) y en la Declaración de la República Dominicana sobre la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (1997), el Programa Capacidad 21 elaboró un proyecto de Decreto para la creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo Sostenible, a fin de ser considerado por el Poder Ejecutivo en este año. Entre otras consideraciones, la Comisión propuesta plantea la representatividad de un 40% de sus miembros procedentes de la sociedad civil.

## **2.5- Fortalezas y Debilidades de los Mecanismos de Participación**

La inclusión de nuevos mecanismos de participación ha enriquecido al sistema de planificación al propiciar contribuciones de una mayor parte de la población general en los planes nacionales. La nueva estructura descentralizada de la planificación nacional resuelve aspectos clave de la participación, tales como, la integración de los pobladores al nivel municipal y la representación de la sociedad civil al más alto nivel de la planificación, el Consejo Nacional de Desarrollo.

El proceso mismo de participación ampliada, ha validado el modelo de planificación descentralizado, mostrando el camino a seguir en materia de descentralización gubernamental, al tiempo que arrojó ganancias en cuanto a la educación ciudadana que se requiere ejercitar en la implementación adecuada de la planificación. También, ha resultado en la consignación de obras prioritarias de bajo costo y aceptadas por las comunidades. Adicionalmente, estos mecanismos de participación han contribuido a crear, no sólo un renovado liderazgo de las organizaciones de la sociedad civil en sus localidades, sino también a consolidar a su conjunto como fuerza a tomar en cuenta en los asuntos nacionales.

El gran reto de los nuevos mecanismos de participación será resolver, en su implementación, los cuestionamientos a la representatividad de la sociedad civil y a la efectividad de esa participación en la toma de decisiones.

### **3- ASUNTOS CRITICOS NACIONALES**

Mediante un proceso de consulta nacional,<sup>5</sup> los dominicanos han identificado muchos de los asuntos más apremiantes que el país tiene que resolver para lograr sus metas de desarrollo, resultando ser los más señalados: la actividad turística, la educación nacional, las prácticas agrícolas, el manejo de las cuencas hidrográficas, el deterioro ambiental, el cambio climático, los problemas migratorios, la política eléctrica, la política fiscal y la generación de empleo, entre otros no mencionados aquí. A continuación se revisan tres de ellos.

#### **Tema No.1: Agricultura**

Asunto Crítico: La agricultura es uno de los sectores preponderantes en la economía del país. El 37 % de la población dominicana vive en la zona rural y el 84% de los ingresos de los hogares rurales proviene de las actividades agropecuarias. Sus productos representan el 65% del valor de las exportaciones totales, sin incluir las exportaciones de las zonas francas,<sup>6</sup> y en el año 2000, el sector aportó al PIB un 11.1%.<sup>7</sup> Las actividades agropecuarias utilizan cerca del 53 % del territorio dominicano.<sup>8</sup> *Las prácticas agrícolas actuales están mostrando que no son sostenibles, tanto en términos de los efectos sociales y económicos sobre su grupo meta (persistencia de la pobreza y exclusión social, entre otros), como en términos de los costos globales que impone a la sociedad en su conjunto, especialmente los relacionados con el agotamiento de los principales recursos naturales disponibles para alcanzar las metas de desarrollo sostenible, tales como el agua, los suelos y los bosques, y con la vulnerabilidad del país en el contexto de la globalización de la economía.*

En los últimos años, el Gobierno Dominicano le ha venido otorgando una alta prioridad a la agricultura dentro de sus planes nacionales, por lo que, recientemente, ha decidido aplicar medidas profundas para transformarlo en un sector económico sostenible. En el año 2000 finalizó la Estrategia Decenal y Plan de Desarrollo de Mediano Plazo del Sector Agropecuario, que introduce los principios básicos del desarrollo sostenible y aborda los problemas globales sectoriales más críticos. Ya se inició su implementación en el Plan Operativo del año 2001. Las áreas tomadas en cuenta están contenidas en cuatro ejes estratégicos: 1) el incentivo del crecimiento y la competitividad, incluyendo, entre otras áreas, el desarrollo tecnológico; 2) la mejora de la equidad social rural; 3) la reestructuración de la institucionalidad agropecuaria y 4) la promoción de la sostenibilidad agroecológica. Estos ejes estratégicos están sustentados por un conjunto de políticas, que ya están en aplicación, y que abarcan las siguientes: de Reestructuración Institucional del Sector Agropecuario; de Crecimiento y Competitividad; de Equidad Social para Construir la Nueva Ruralidad y de Sostenibilidad Agropecuaria. El Plan Operativo del año 2001 también definió otras políticas particulares para el sector, que incluyen las siguientes áreas: Presupuestaria, Financiamiento, Producción, Apoyo a la Producción Agrícola y Pecuaria y Comercialización Interna y Externa.

Actualmente, la Comisión para la Reforma y Modernización del Sector Agropecuario está trabajando en una propuesta de descentralización, que incluirá el nivel local y que plantea, entre otros: 1) la ampliación de la participación de los actores sectoriales privados en las instancias de decisión; 2) la capacitación de los recursos humanos y el establecimiento de la carrera administrativa y 3) algunas creaciones estructurales, entre ellas, el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria.

Algunos resultados positivos del Sector Agrícola han sido: la inserción del sector, con carácter prioritario, dentro de los planes nacionales; la concreción de un plan estratégico de mediano plazo, concertado con los actores de su desarrollo; disponibilidad sectorial de un conjunto de políticas y planes de acción coherentes y claramente definidos, que son necesarios para avanzar hacia la sostenibilidad; el avance alcanzado en la modernización de las normas; el firme paso hacia la modernización y tecnificación institucional; la inclusión

de la mujer como sujeto beneficiaria de la Reforma Agraria y de los planes de financiamiento y los avances en el desarrollo de la agricultura orgánica, que ha logrado que la República Dominicana sea el principal exportador mundial de guineo orgánico y el tercero de cacao orgánico y que ya esté participando, con reconocimiento por su calidad, en el mercado internacional de café orgánico.<sup>9</sup>

Algunos fracasos se relacionan con la exclusión resultante de los agricultores en el proceso de toma de decisiones; la exclusión también, de una gran parte de ellos, de los servicios y beneficios sociales de su actividad productiva; la persistencia en la aplicación de una inadecuada política de distribución de la tierra; la falta de disponibilidad de un sistema de información para la clasificación segura del uso de la tierra y para las funciones de monitoreo y evaluación de sus programas y servicios; la permanencia de la vulnerabilidad agrícola con respecto a los cambios climáticos; la persistencia en el uso inadecuado de agroquímicos –pesticidas y fertilizantes- que están contaminando las aguas subterráneas y al medio ambiente; las deficiencias en el desarrollo de tecnologías de apoyo a la producción; la merma en la contribución de las presas al sistema energético del país y la debilidad institucional para detener: el deterioro de ecosistemas, un ritmo de deforestación que ha promediado en los últimos 15 años, como mínimo, 246 km<sup>2</sup>/año<sup>10</sup> y una erosión de los suelos, que se estima en una cantidad superior a las 250 toneladas/ha/año en las principales cuencas del país.<sup>11</sup>

La mayor parte de los resultados con un balance negativo social y económico están siendo abordados mediante la aplicación de los planes operativos anuales, con sus correspondientes asignaciones presupuestarias, los cuales reflejan las estrategias del plan de mediano plazo, y también, a través del plan de reforma institucional que se está llevando a cabo actualmente.

Adicionalmente, la Secretaría de Estado de Agricultura está apoyando a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para cumplir con su mandato de realizar un plan nacional de ordenamiento territorial, lo cual facilitará, entre otros asuntos, las medidas adicionales necesarias para contribuir a la equidad en la distribución de la tierra y

a la protección adecuada de los recursos naturales, con el establecimiento de una zonificación adecuada.

Con respecto al agotamiento y degradación progresivos de los recursos naturales (bosques, agua, suelos, ecosistemas), se ha tomado una medida de fondo, con la promulgación de la Ley General de Medio Ambiente, que crea a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Consejo Nacional de Medio Ambiente.

Otras medidas incluyen: establecimiento, en 1994, del Registro Nacional de Fuentes Semilleras, lo cual ha aumentado, efectivamente, la recolección y disponibilidad de semillas para la reforestación; creación de la Dirección de Reforestación y Manejo de Bosques, dentro de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; implementación de planes exitosos de reforestación; la aprobación de reglamentos y normas ambientales que eran inexistentes; alianzas con ONGs y con organismos internacionales para el manejo racional de los bosques; capacitación de recursos humanos calificados en algunos de esos temas y la ratificación de los principales acuerdos y convenios internacionales ambientales, que ayudan a orientar la medidas nacionales urgentes y adicionales.

Por medio de acciones coordinadas con la nueva Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, se está logrando establecer planes nacionales de capacitación para los pobladores rurales, con miras a la protección de los recursos naturales; se ha avanzado en la propuesta de ley para normar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas; se está trabajando en la revisión de la Ley 311, relativa a la comercialización de agroquímicos y se han firmado algunos acuerdos, tal como el que regula el uso de fertilizantes.

Las medidas tomadas se derivan del compromiso del país, al adherirse como signatario en la Cumbre de Río del 1992, de implementar la Agenda 21, así como también, guardan coherencia con otros acuerdos firmados: Declaración de la República Dominicana en la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible; la Declaración de Barbados de 1994 (Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo); Convenio de Viena (Protocolo de Montreal), relativo a las sustancias

agotadoras de la capa de ozono; Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático; Convención sobre la Diversidad Biológica; Convención de las Naciones Unidas para Combatir la Desertificación; acuerdos con la Organización Mundial del Comercio y el GATT y los acuerdos comerciales con la comunidad del Caribe (CARICOM) y con los países centroamericanos.

## **Tema No. 2: Turismo**

Asunto Crítico: La actividad turística representa para la República Dominicana alrededor del 23 % del PIB,<sup>12</sup> constituye la principal fuente de divisas externas y es uno de los principales generadores de empleo. *El turismo ha desacelerado su ritmo de crecimiento en los últimos años, sus beneficios no están distribuidos con equidad social, ni están favoreciendo suficientemente a los pobladores de las comunidades en donde se desarrolla, y su ejercicio está contribuyendo al deterioro ambiental, destacándose como excepción, la comunidad de Jarabacoa, que está orientada al ecoturismo.*

Para propiciar un incremento de las llegadas turísticas, el Gobierno Dominicano estableció en 1997 un fondo para la promoción turística, que aunque reducido, introdujo la imagen nacional en los principales mercados emisores del turismo dominicano. Asimismo, ha llevado a cabo alianzas estratégicas con el sector privado, con el fin de promocionar los destinos turísticos dominicanos (Consejo Nacional de Promoción Turística, 1997). También, participa en los principales organismos turísticos regionales, lo cual está contribuyendo a la ejecución de programas de promoción turística conjuntos y a que el país sea incluido en iniciativas regionales, tales como el Plan de Acción para la Implementación del Turismo Sostenible, de la Asociación de Estados del Caribe, y el Plan de Acción para la Implementación de la Estrategia Ambiental, de la Organización Turística del Caribe (CTO).

Para contribuir a una mejor distribución de los beneficios del turismo, se aprobó recientemente una nueva Ley para otorgar incentivos fiscales a las empresas turísticas que se ubiquen en zonas desfavorecidas (2001) y el Gobierno ha adelantado obras de

infraestructura en zonas con una fuerte vocación turística, tal como los casos de Barahona y la Península de Samaná.

Las medidas tomadas para lograr equidad social responde al compromiso de implementación de la Agenda 21, asumido en la Cumbre de Río de 1992 y reiterado en las Declaraciones de ALIDES y de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. Por otro lado, la participación en programas regionales es coherente con varios acuerdos regionales e internacionales que ha suscrito la República Dominicana, entre ellos, la Declaración de Barbados de 1994 (Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo) y la Declaración de Santo Domingo de 1999, referente al compromiso para declarar al Caribe como Zona de Turismo Sostenible, suscrita por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe.

Siendo una actividad económica crucial para el país, existe una gran tensión entre el uso de la tierra para fines turísticos y otros usos. La República Dominicana no cuenta con un plan general de ordenamiento territorial, que reduciría las tensiones inter-sectoriales por el uso de la tierra. Además, aunque al interior del sector turístico existe un plan actualizado en el año 1995 sobre el ordenamiento territorial, éste no se ha implementado.

La masificación de la actividad y su concentración en el litoral, traen como consecuencia una sobre-explotación de los recursos costeros-marinos que está contribuyendo a deteriorar los ecosistemas. Algunas de las causas tienen que ver con el establecimiento de poblaciones en polos turísticos no planificados, el dragado de suelos costeros para construcciones, así como la disposición final de esos desechos, el uso indiscriminado de los deportes acuáticos, pero se señala como los principales, las deficiencias en el abastecimiento de servicios básicos de saneamiento -tales como agua potable y la recolección y disposición final de los residuos sólidos y líquidos- y el uso de fumigantes.

Entre las medidas tomadas, el Gobierno ha dispuesto varios correctivos, entre ellos, regular el uso de vehículos acuáticos y zonas de buceo; realizar estudios para recuperación de playas erosionadas; concretar alianzas con ONGs para la vigilancia del litoral y

conservación de los ecosistemas; introducir aspectos ambientales en el sistema de clasificación hotelera; la creación de una comisión para monitorear los asuntos de salud en las áreas turísticas; alianzas con los hoteleros para el financiamiento de obras de saneamiento ambiental y movilización de la cooperación internacional para la construcción de infraestructura turística.

Más recientemente se han introducido otras medidas que tendrán mayor impacto en el marco de la sostenibilidad del turismo. Por parte del Gobierno Dominicano se destacan dos: 1) la promulgación de la Ley General de Medio Ambiente, que estableció especificaciones para exigir estudios de impacto ambiental a los proyectos turísticos y que dispuso el monitoreo ambiental, mandatos que ya están siendo implementados por la Secretaría de Estado de Turismo y 2) la implementación de una Estrategia Nacional de Desarrollo Ecoturístico (1997), por parte de la Secretaría de Estado de Turismo, que ya está produciendo algunos resultados, tales como: aumento del número de proyectos ecoturísticos que están en operación; revisión de los reglamentos que norman las actividades que afectan directamente al medio ambiente (deportes acuáticos, hotelería, vendedores de playa y otros); inclusión de nuevos reglamentos para incentivar los proyectos sostenibles (creación de tipología de hoteles, como el *ecolodge*, reglamentación de los proyectos ecoturísticos, incentivos por vía de las tarifas turísticas),

En tanto, otras medidas han provenido del sector turístico privado, con la adopción de iniciativas de protección ambiental de corte internacional, tales como los de la organización *Green Hotels* y los programas de la Alianza Caribeña para el Turismo Sostenible (CAST) de la Asociación de Hoteles del Caribe (Bandera Azul, *Green Globe 21*). De hecho, la participación del sector hotelero en estos programas, junto a las medidas gubernamentales, están contribuyendo a reducir algunos problemas ambientales causados directamente en las áreas de los hoteles, especialmente en los Polos Turísticos de mayor expansión, Bávaro-Punta Cana y Bayahibe, en donde se nota un más efectivo cumplimiento de las normas ambientales.

Existe necesidad de tomar algunas medidas adicionales para abordar los crecientes problemas en el turismo, tanto en referencia a los aspectos ambientales como los de planificación de la actividad. En el período actual, la visión global del futuro de la actividad turística apunta hacia la sostenibilidad. Este enfoque está fuertemente apoyado por los diversos organismos internacionales que orientan esa actividad, los cuales están poniendo a la disposición de sus miembros numerosos programas para facilitar su camino particular hacia la sostenibilidad. Aunque el país es miembro activo de casi todos esos organismos, la Secretaría de Estado de Turismo no ha incorporado todavía, amplia y formalmente esos lineamientos, entre ellos algunos cruciales para esa actividad, tales como los de la Organización Mundial del Turismo (OMT) sustentado en la publicación *Desarrollo Turístico Sostenible: Guía para Planificadores Locales*, el plan de acción *Agenda 21 para la Industria de Viajes y Turismo: Hacia un Desarrollo Ambientalmente Sostenible*, de la OMT, el Consejo de la Tierra y el Consejo Mundial de Viajes y Turismo, y los indicadores de sostenibilidad para el turismo, generados por el Plan de Acción para la Implementación de la Zona de Turismo Sostenible de la Organización Turística del Caribe (CTO).

Los impedimentos en la adopción firme de esos programas están relacionados con problemas legales, estructurales y presupuestarios. La Ley Orgánica de la Secretaría de Estado de Turismo (Ley 84 del 1979), a más de 20 años de ser promulgada, y aplicándose en un contexto externo globalizado y competitivo, resulta anacrónica, por lo que requiere una pronta adecuación. Existe también una sobreposición de leyes y reglamentos, que entran en contradicción de competencias con el Banco Central (DEFINPRO) y con otras entidades del sector ambiental, destacándose los frecuentes conflictos que surgen en las áreas protegidas.

Por otro lado, son varias las dependencias estatales encargadas de proveer las obras de infraestructura y algunos servicios que demanda la actividad turística, tales como las carreteras, los acueductos, la recogida y disposición final de la basura, los servicios de salud y otros, y sin embargo, el sector turístico no cuenta con un mecanismo intersectorial de planificación y coordinación a alto nivel. Estas coordinaciones se llevan a cabo por vía

de los mecanismos actuales de la planificación nacional, que no resultan efectivos para una actividad tan competitiva y vulnerable. En ese sentido, el Gobierno Dominicano debería implementar un Gabinete Turístico o un Consejo Nacional de Desarrollo Turístico, que resuelva la planificación de la actividad a alto nivel, la coordinación intersectorial y que sea capaz de movilizar a la cooperación internacional para concretar iniciativas que favorezcan al turismo como actividad económica sostenible. Sería recomendable también proponer, formalmente, una Ley de Desarrollo Territorial Turístico, para contribuir a minimizar las tensiones intersectoriales por el uso de la tierra.

Adicionalmente, la estructura de la Secretaría de Estado de Turismo es centralizada, por lo que se necesita una reorientación basada en la descentralización, que sea capaz de incorporar más a las comunidades locales en la planificación e implementación de los planes turísticos, ya que esos mecanismos de participación son débiles, actualmente.

La actividad turística representa para el país la principal fuente de ingreso en divisas y, sin embargo, el presupuesto que efectivamente ejecuta la Secretaría de Estado de Turismo es irrisorio. Esa Dependencia no cuenta con presupuesto suficiente para ejecutar los planes y las obras necesarias. Entre otros efectos, esto trae como consecuencia una gran presión sobre los hoteleros, que en la práctica terminan financiando parte de las obras locales de infraestructura, pero paradójicamente, descuidan el cumplimiento de las que sí tienen que construir, como por ejemplo, las plantas de tratamiento de aguas residuales. El efecto es perdedor para ambos, Gobierno y Sector Privado, ya que los empresarios turísticos elevan sus costos de inversión y obtienen un empoderamiento excesivo que resta poder de negociación al Gobierno, al momento de considerar la implementación de planes turísticos de interés nacional, especialmente los relativos a reglamentaciones y tasas impositivas. Una mayor asignación presupuestaria para proyectos y obras de infraestructura contribuiría a reducir esos efectos en la relación entre los sectores público y privado turísticos y permitiría la adopción de programas enfocados en la sostenibilidad.

Las obras de infraestructuras de saneamiento en las zonas de explotación turística constituyen un área prioritaria donde se debe movilizar más cooperación internacional, así como también, para programas sustentados por estrategias turísticas sostenibles.

### **Tema No. 3: Recursos de Agua**

Asunto Crítico Emergente: *El país está registrando una alarmante disminución y contaminación de las aguas internas y las aguas costeras también muestran un alto índice de contaminación.* La disminución de las aguas internas (subterráneas y cuerpos interiores de agua dulce o salobre) se adjudica a la deforestación, a la erosión de suelos y a las filtraciones hacia las aguas subterráneas, y no tanto a la disminución de las lluvias; su contaminación, a varios factores, siendo los principales los albañales, los residuos industriales, los desechos de la actividad minera, los desechos de dragados para construcciones costeras, la contaminación por agroquímicos y la contaminación por sedimentos. Esta contaminación es especialmente crítica en las fuentes de agua para el consumo humano (principalmente las subterráneas), en un período en que la República Dominicana está experimentando un notorio proceso migratorio hacia los centros poblados de alta concentración, a la par de aumentos considerables en su población, que se suman al déficit en la provisión del servicio de agua potable. En 1995 tenían acceso a agua apta para el consumo humano, un 74% de la población urbana y un 67% de la población rural.<sup>13</sup>

*Con respecto a las aguas costeras, la contaminación es menor que en las aguas interiores, debido a que la plataforma marina es estrecha y cerca de la costa está presente una gran masa de agua oceánica que contribuye a disolver los contaminantes. Sin embargo, existen focos importantes de contaminación del litoral marino, ubicados donde existe concentración de pobladores que vierten en los ríos desechos sólidos y también, en algunos polos turísticos no planificados (Desarrollo Humano en la República Dominicana, año 2000).*

Algunas de las medidas adoptadas incluyen una normativa ambiental moderna y de gran alcance, que junto a la creación de una entidad con mandato enfocado en los asuntos

ambientales, favorece la conservación de los bosques y la reforestación; la creación de la Comisión para la Reforma y Modernización del Sector de Agua Potable y Saneamiento; realización de campañas de educación ambiental; creación de mecanismos de participación de la población general para la gestión ambiental; alianzas con ONGs para la realización de obras de saneamiento ambiental locales; campañas de reforestación y preparación técnica de especialistas en manejo de aguas.

Para preservar la calidad de las aguas costeras, el Gobierno ha dispuesto la aprobación de un plan preliminar para el manejo de los puertos; la creación en 1998 del Instituto Nacional de Protección Ambiental (absorbido por la Sub-Secretaría de Recursos Costeros y Marinos de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales); la movilización de recursos internacionales para la ejecución de obras de infraestructura en los centros poblados aledaños a las zonas de explotación turística; la exigencia de estudios de impacto ambiental a los nuevos hoteles turísticos y el requerimiento a éstos de la construcción de plantas de procesamiento de aguas residuales.

Las medidas tomadas reflejan un acierto con la creación de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Consejo Nacional de Medio Ambiente, que han favorecido la toma de decisiones y la creación de capacidades institucionales para abordar los problemas de las aguas dominicanas. Con estas nuevas estructuras, se ha integrado el proceso de planificación y facilitado las coordinaciones inter-institucionales para su implementación, ya que las principales instituciones públicas y privadas que inciden directa o indirectamente en la conservación y manejo de las aguas, participan en sus instancias de decisión.

Estas medidas guardan coherencia con diversos acuerdos internacionales, ratificados por el país en las fechas que se señalan: Convenio sobre Diversidad Biológica (1996); Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (1997); Convenio Internacional para la Prevención de Descargas de Desechos por Buques /MARPOL 73/78 (1998); Convenio para la Protección y Desarrollo del Medio Marino en el Gran Caribe (1998) y Declaración de Santo Domingo para el Establecimiento del Caribe como Zona de

Turismo Sustentable (1998). Actualmente el país busca su entrada en la Convención Internacional sobre Preparativos, Respuesta y Cooperación para la Contaminación por Hidrocarburos (OPRC), de la Organización Marítima Internacional.

Los retos del país tienen que ver con *la adopción de medidas económicas, legales y políticas que garanticen la armonía con la naturaleza; el aumento del grado de participación de la sociedad civil en el diseño y ejecución de medidas de protección y manejo sostenible de los recursos naturales; la mejora en el manejo de desechos; la mejora del monitoreo de las aguas costeras para prevenir impactos relacionados con la salud humana y la de los ecosistemas marinos; la sustitución de contaminantes químicos por otras alternativas; el desarrollo de un plan maestro actualizado para la planificación del uso de la tierra y el ordenamiento territorial; la vinculación del uso de la tierra con el manejo integrado y sostenible de los recursos de agua; la incorporación de la planificación integrada de uso de la tierra para asegurar una cobertura más estable de bosques; la minimización de los impactos de los desastres naturales; la mejoría de la calidad de las estadísticas ambientales y el desarrollo de una política adecuada de ciencia y tecnología* (Desarrollo Humano en la República Dominicana, año 2000).

La nueva Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales tendría que intensificar los esfuerzos, a fin de conseguir cooperación técnica y financiera de la comunidad internacional, que ayude a resolver algunas de las acciones que requieren los retos señalados.

Adicionalmente, se sugiere que el país ratifique la Convención de las Naciones Unidas sobre Derechos del Mar y la Convención RAMSAR de 1971, relativa a Humedales.

#### **4- EDUCACIÓN, CAPACITACION Y CONCIENCIA PUBLICA**

En 1992 el Congreso Nacional aprobó el Plan Decenal de Educación, que estableció, entre sus objetivos, principios de equidad en el acceso al servicio educativo y de participación de la población en la gestión del proceso educativo. Como resultado de su evaluación de

medio término, en 1997 se promulgó una nueva ley de educación (Ley General de Educación No.66-97) y el Plan Decenal fue continuado, aunque reestructurado, denominándosele Plan Nacional de Desarrollo Educativo. Éste integra, explícitamente, la educación ambiental como eje transversal del sistema, en el marco del desarrollo sostenible.

La temática del medio ambiente ha estado presente en el sistema educativo formal, desde el año 1970 y en el marco del Plan Decenal de Educación, la Secretaría de Estado de Educación creó un programa de educación ambiental que se inserta en la educación básica y media. También ejecuta programas no formales de educación ambiental en las comunidades, tal como el programa piloto llevado a cabo con apoyo de la cooperación internacional (GTZ-Alemana) en 15 escuelas, que integra la escuela a la comunidad, y viceversa, a través de las Asociaciones de Padres y de Comités Ambientales, lo que ha arrojado cambios positivos en las actitudes de los pobladores, para participar en la solución de problemas ambientales, y de otra índole, del desarrollo local. Esos programas educativos, formales y no formales, se están ampliando más con el trabajo coordinado con el Departamento de Educación Ambiental, de la nueva Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

La curricula educativa contiene objetivos y elementos que sirven a los propósitos de la sostenibilidad, incluyendo programas de formación de maestros, manuales de educación ambiental y estructuras que institucionalizan la participación de las comunidades en el proceso educativo, con representación en instancias de decisión, tales como las Juntas Administrativas Regionales.

El proceso emprendido de educación ambiental también ha traído la incorporación de centros superiores de enseñanza en la formación del recurso humano. En el país existen varias universidades que ofrecen carreras en gestión ambiental, particularmente a nivel de post-grado.

Sin embargo, queda mucho camino por recorrer para lograr una satisfactoria implementación de los programas formativos que contempla la Agenda 21. Aunque la

educación representa el gasto social mayoritario (16.2% del Presupuesto Nacional), las inversiones sectoriales son bajas (2.4% del PIB)<sup>14</sup> y el país continúa exhibiendo un alto índice de analfabetismo (15.6% de la población de 15 años o más),<sup>15</sup> así como también, más altas inversiones en las zonas urbanas, en detrimento de los pobladores rurales. Esa falta de recursos impide el desarrollo de prácticamente todos los programas de la Secretaría de Estado de Educación y el monitoreo adecuado de esos programas.

La mayor parte de los docentes de centros educativos públicos no tiene la formación que se requiere para poner en práctica los principios del desarrollo sostenible, establecidos curricularmente, ni tampoco cuentan con los materiales audiovisuales que deben acompañar el proceso de aprendizaje.<sup>16</sup> Debido a la falta de recursos, los planes de educación no formal no se llevan a cabo a lo largo de todo el territorio nacional, ni se hacen amplias campañas de concientización pública, por lo que grandes grupos poblacionales están quedando fuera de la educación para el desarrollo sostenible.

La falta de asignaciones presupuestarias se ha tratado de solucionar movilizandolos recursos de la cooperación internacional, con algún grado de éxito, y también, logrando la colaboración de sectores de la sociedad, tales como los apoyos del sector empresarial, que ha respondido positivamente adoptando financieramente a algunas escuelas públicas, los de las Asociaciones de Padres, que ayudan en la reparación y equipamiento de escuelas y los de ONGs, estudiantes y obreros de las zonas francas, que participan en las campañas de alfabetización de adultos.

Estas estrategias no resultan suficientes. En lo relativo a los asuntos ambientales, existe necesidad de desarrollar campañas de educación pública por medios masivos de comunicación, como la televisión y la radio, acompañadas de materiales educativos adecuados. Las universidades podrían hacer una contribución adicional a la educación ambiental, y de mayor alcance, si incluyeran ese ámbito en una materia básica para todas las carreras.

El Plan Decenal de Educación centró su acción en cubrir los déficits educativos profundizados en la década de los años 80 y, hasta la fecha, se encuentra por debajo de sus metas de cobertura; a esto se añade otro problema, el de la calidad de la educación, que frecuentemente se cuestiona.<sup>17</sup> Las grandes líneas de políticas ya han sido definidas, por lo que la evaluación del camino recorrido, probablemente orientará las acciones futuras hacia esas dos cuestiones.

Cerca de un 26% de la población dominicana vive bajo la línea de pobreza y no puede acceder, por sí misma, a los servicios sociales que mejorarían sus condiciones de vida.<sup>18</sup> El país debe hacer más esfuerzos para aumentar los recursos que le asigna a la educación y movilizar la cooperación internacional para el desarrollo de programas. Existe necesidad de asignar una mayor proporción del presupuesto a la formación de maestros, al seguimiento y evaluación de programas y a la construcción de infraestructura.

## **5- VISION DE FUTURO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE**

La República Dominicana logró altas tasas de crecimiento económico en la década de los años 90, habiendo alcanzado el PIB sus niveles más altos de crecimiento en los años 1997 y 1999 (8.2% y 8.3%, respectivamente), lo que se ha traducido en una mejoría de los principales indicadores sociales y en una dinamización de las fuerzas económicas y sociales que intervienen en la sociedad. Sin embargo el beneficio del crecimiento económico no está equitativamente distribuido entre toda la población, notándose grandes diferencias en la calidad de vida entre los diversos grupos poblacionales, cuyo balance desfavorece a los pobladores rurales.<sup>19</sup>

Las políticas sociales y económicas enarboladas por los diferentes Gobiernos que se turnaron en el país en la pasada década, han tenido como meta una reducción de las disparidades económicas y sociales entre la población, por lo que una de las líneas estratégicas que ha sido continuada, es llevar el mayor número de servicios gubernamentales a lo largo del territorio nacional, con el fin de brindar a todos los dominicanos oportunidades más equitativas de acceso a ellos. En el contexto real, esta

estrategia se ha reflejado en decisiones que conducen a la descentralización gubernamental. Estas decisiones han sido apoyadas por el proceso de Reforma y Modernización del Estado, actualmente en ejecución, y muestran que se sostendrán en el futuro próximo.

En ese contexto, los próximos pasos de la planificación nacional tendrán que estar orientados al acompañamiento del proceso de descentralización de la toma de decisiones y acciones gubernamentales. Esto implica requerimientos adicionales para asegurar que el proceso garantiza la participación de la población, en donde quiera que resida, por lo que deberá consolidar, prontamente, la implementación de los mecanismos de coordinación y participación de los actores del desarrollo, establecidos en el Decreto 685-00. El momento actual, presenta oportunidades para lograr estrategias de participación, ya que la población dominicana ha mostrado en años recientes un creciente interés en participar en los asuntos nacionales,<sup>20</sup> por lo que la representatividad de las nuevas estructuras es un factor de importancia a tomar en cuenta. También, la planificación debe garantizar a la población que los lineamientos que guían el proceso son permanentes, por lo que se requiere institucionalizarlos, mediante una ley de descentralización del gobierno.

La retroalimentación de la participación ampliada redundará en importantes beneficios, para rediseñar las políticas y las grandes líneas estratégicas de la planificación nacional. Una de esas líneas estratégicas probablemente tendrá que apoyar la formulación de políticas diferenciadas, que potencien las ventajas comparativas de los municipios.

Una cuestión de primordial importancia es la inclusión tardía del ámbito ambiental en el proceso de planificación nacional. Las políticas económicas y sociales que se habían venido definiendo, todavía están ejerciendo mucha presión sobre los recursos naturales y el medio ambiente, en algunos casos de forma irreversible. El país no puede esperar más tiempo para internalizar las implicaciones del compromiso hacia la sostenibilidad, por lo que es urgente acelerar las medidas que faciliten el entendimiento de esas implicaciones, de la manera más amplia posible, y apurar la integración de las metas ambientales a las de los ámbitos económico y social, en la práctica de la planificación.

Otra consideración es la necesidad de que el país cuente con un mecanismo de coordinación nacional, cuyo diseño vaya en concordancia con los principios de la sostenibilidad. En ese sentido es crucial la aprobación de la propuesta Comisión Nacional para el Desarrollo Sostenible.

La planificación nacional tendrá que continuar privilegiando las políticas educativas. El proceso de desarrollo emprendido por el país, requiere generar un capital social que lo sostenga, por lo que los planes educativos tendrán que ser reforzados y ampliados, para lograr que un mayor número de dominicanos aumenten sus oportunidades de acceder a los servicios que necesitan para mejorar sus condiciones de vida y puedan aportar al proceso de desarrollo. El país muestra déficits importantes en la cobertura educativa de los distintos grupos poblacionales y una calidad educativa mejorable, por lo que, de no lograrse eliminar esos obstáculos, una importante proporción de la población continuará quedando fuera de los beneficios del desarrollo. La política sobre la ciencia y la tecnología también tendrá que ser reconsiderada, a fin de que pueda apoyar al capital social que se espera generar.

## Notas al Pie

- <sup>1</sup> A partir del Presupuesto Nacional del 2001. Ver publicación de ONAPLAN sobre el Decreto 685-00, pág. 10.
- <sup>2</sup> Desarrollo Humano en la República Dominicana 2000 (DHRD 2000), pág. 119.
- <sup>3</sup> ALIANZA ONG (2000).
- <sup>4</sup> DHRD 2000, pág. 120.
- <sup>5</sup> Diálogo Nacional (1997); Consulta Nacional Hacia Río + 10 (2001).
- <sup>6</sup> SEA (2000).
- <sup>7</sup> Banco Central (2001).
- <sup>8</sup> DHRD 2000, pág. 73.
- <sup>9</sup> Periódico Listín Diario, 12 de junio 2001, pág. 2D.
- <sup>10</sup> DHRD 2000, pág. 72.
- <sup>11</sup> SEA (2000)
- <sup>12</sup> Banco Central (1998).
- <sup>13</sup> DHRD 2000, pág.76.
- <sup>14</sup> Entrevista a Ligia Amado de Melo, ex Secretaria de Estado de Educación 1996-2000.
- <sup>15</sup> DHRD 2000, pág. 32.
- <sup>16</sup> Informaciones provistas por asistentes a la Consulta Nacional Hacia Río + 10 (2001).
- <sup>17</sup> Melo, L. A. (2001).
- <sup>18</sup> DHRD 2000
- <sup>19</sup> DHRD 2000.
- <sup>20</sup> DHRD 2000, pág. 119.

## **BIBLIOGRAFIA**

AEC (1999). *Declaración Política de Santo Domingo sobre la Zona de Turismo Sustentable del Caribe*. Asociación de Estados del Caribe, 3 pp.

ALIANZA ONG (2000). *Relacionamiento Estado-Organizaciones de Servicio*. Propuesta al nuevo Gobierno, ALIANZA ONG, 8 pp.

Herrera, J. M.(2000). *Estudio Situacional de la Planificación Nacional y Medidas para Integrar los Costos de la Implementación de las Convenciones Cambio Climático, Biodiversidad, Desertificación y Capa de Ozono al Presupuesto Nacional*. Informe de consultoría, Comisión Nacional de Seguimiento a la Cumbre Río '92, Secretariado Técnico de la Presidencia, Oficina Nacional de Planificación, Fondo para el Medio Ambiente Mundial, Consejo de la Tierra, 39 pp.

Oficina de Seguimiento de las Cumbres Mundiales (1997). *Informe de la Consulta Nacional Río + 5 de la República Dominicana*. Vice-Presidencia de la República Dominicana, Oficina de Seguimiento de las Cumbres Mundiales, 23 pp.

ONAPLAN (1999). *Cuando Se Quiere Se Puede: Proceso de Sistematización de Experiencias Sociales del Programa de Desarrollo Humano Sostenible Local para la Subregión de Enriquillo*. Secretariado Técnico de la Presidencia, Oficina Nacional de Planificación, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas, 217 pp.

ONAPLAN (2000). *Descentralización del Gobierno Central, Decreto No. 685-00*. Secretariado Técnico de la Presidencia, Oficina Nacional de Planificación, 78 pp.

ONU (1994). *Informe de la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo*. Naciones Unidas, New York, 97 pp.

ONU (1998). *Cumbre para la Tierra, Programa 21, Programa de Acción de las Naciones Unidas de Río*. Publicado por el Departamento de Información de las Naciones Unidas, DPI/1344-96-03967-marzo 1998-8m, 326 PP.

Periódico Listín Diario (2001). *Empresarios cambian de actitud ante la agricultura orgánica*. Javier, José, 12 de junio, pag. 2D.

PNUD (2000). *Desarrollo Humano en la República Dominicana 2000*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ISBN: 99934-0-107-2, Editora Pepín Corripio, CxA, Santo Domingo, 230 pp.

SEA (2000). *Estrategia Decenal y Plan de Desarrollo de Mediano Plazo del Sector Agropecuario*. Secretaría de Estado de Agricultura, enero, 142 pp.

SEA (2001). *Plan Operativo 2001*. Secretaría de Estado de Agricultura, Capítulo II, Políticas Sectoriales Agropecuarias para el Año 2001, pag. 13- 36.

Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2001). *Memorias del Proyecto Capacidad 21 (1997-2001)*. Rodríguez, Miriam. Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Programa Capacidad 21, 26 pp.

SEE (1997). *Ley General de Educación No. 66-97*. Secretaría de Estado de Educación, basada en la publicación de la Ley 66-97, en Gaceta Oficial No. 9951, 10 de abril, 80 pp.

Troncoso, B. (1997). *Propuesta para una Política de Desarrollo Turístico Sostenible*. Documento interno, Secretaría de Estado de Turismo, 9pp.

Troncoso, B. (2000). *El Turismo Sostenible, Alternativa Viable para un Desarrollo Duradero Dominicano*. Documento interno, Secretaría de Estado de Turismo, 9pp.

## **ANEXO**

## ANEXO 1: METODOLOGIA

El presente informe se elaboró utilizando como guía el documento de las Naciones Unidas *Lineamientos para la Evaluación de Río + 10*, tanto en términos de su contenido, como de su formato. El equipo de trabajo del Programa Capacidad 21 de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, sirvió de apoyo institucional a la Consultora en la fase de elaboración del informe, brindando orientación y retroalimentación permanentes.

Los grandes temas del informe, sugeridos en el documento citado de las Naciones Unidas, fueron tres: el sistema de planificación nacional, la educación y los asuntos críticos nacionales. Éstos fueron aceptados por la institución responsable de presentar el informe y se buscó obtener la información pertinente siguiendo también las sugerencias de las Naciones Unidas, en el sentido de lograr la más amplia participación posible de la población. Como resultado, se llevó a cabo una Consulta Nacional el día 9 de mayo del 2001, en la que se contribuyeron 80 representantes de organizaciones no gubernamentales, privadas y públicas.

La Consulta Nacional consistió en una jornada de trabajo de ocho horas y constó de dos partes, una de orientación, para dar contexto a los cuestionamientos, y otra de taller de trabajo, en donde los consultados trabajaron tres temas, guiados por preguntas, e integrando siete grupos de trabajo. Se predeterminaron dos temas a trabajar: la planificación nacional y la educación, los cuales fueron trabajados por dos grupos, cada tema. El tercer tema, los asuntos críticos nacionales, debían ser identificados y trabajados por los tres grupos restantes. Estos tres grupos identificaron dos asuntos críticos, cada grupo, resultando los siguientes: recursos de agua, agricultura, turismo (seleccionado por dos grupos), normativa ambiental y deforestación y erosión.

Los resultados de la Consulta Nacional constituyeron el principal insumo para la elaboración del presente informe. Adicionalmente, se realizaron entrevistas personales a cinco especialistas en los temas incluidos en el informe, con el propósito de complementar aspectos tratados con poca profundidad en la Consulta Nacional. Las informaciones

provistas por las fuentes directas fueron apoyadas por documentación existente, las cuales se detallan en la sección Bibliografía.

La Consultora elaboró un borrador de informe, que recogió las conclusiones de la Consulta Nacional y las entrevistas personales, el cual fue discutido con el equipo técnico del Programa Capacidad 21 y posteriormente revisado por funcionarios de las Secretarías de Estado responsables de los temas incluidos.

## **ANEXO 2: PERSONAS CONTRIBUYENTES**

### **PERSONAL DE LA SECRETARIA DE ESTADO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES**

- 1- Roberto Sánchez, Asistente del Secretario de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales y actual Coordinador del Programa Capacidad 21.
- 2- Moisés Álvarez, Director del Programa Capacidad 21.
- 3- Miriam Rodríguez, Consultora en Planificación, Capacidad 21.
- 4- José Rafael Almonte, Consultor en Legislación y Políticas, Capacidad 21.

### **PERSONAS ENTREVISTADAS**

- 1- Manuel Castillo, Director del Programa de Desarrollo Humano Sostenible Local de la Oficina Nacional de Planificación y especialista en planificación.
- 2- David Luther, Director de la organización de segundo piso ALIANZA ONG.
- 3- Altagracia Pierre González, Encargada de la División de Políticas del Departamento de Planificación de la Secretaría de Estado de Agricultura.
- 4- Bolívar Troncoso, Director del Departamento de Ecoturismo y Medio Ambiente de la Secretaría de Estado de Turismo.
- 5- Ligia Amada Melo, Ex Secretaria de Estado de Educación (1996-2000).

