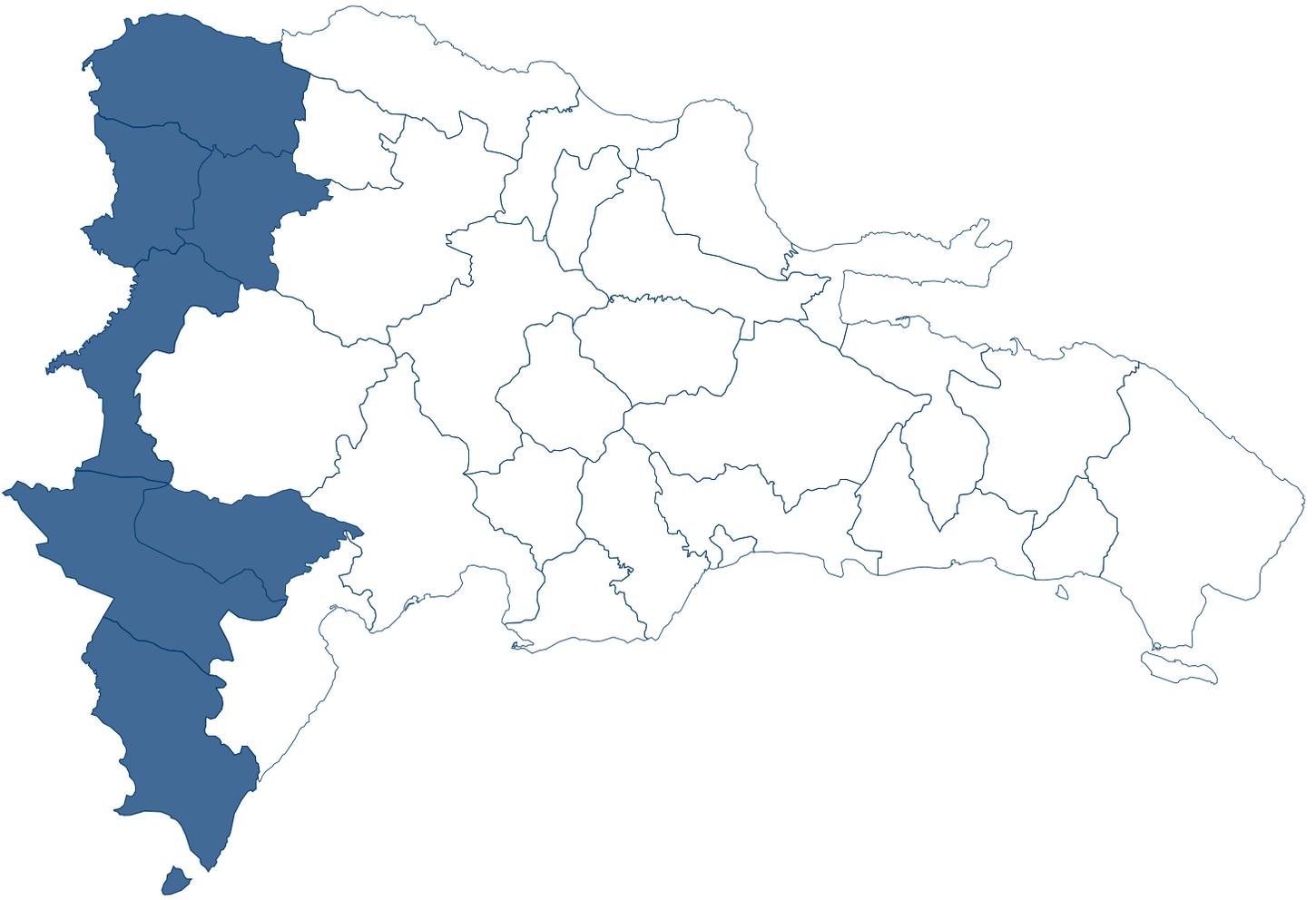




GOBIERNO DE LA
REPÚBLICA DOMINICANA

**ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN
Y DESARROLLO**



DIAGNÓSTICO DE LAS BRECHAS ESTRUCTURALES DE LA ZONA FRONTERIZA

BRECHA INSTITUCIONAL

Elaborado por:
Roberto Verrier (MEPyD)

Santo Domingo, República Dominicana
Noviembre 2021

Créditos

Miguel Ceara Hatton
Ministro de Economía, Planificación y Desarrollo

Erick Dorrejo
Director de Políticas de Desarrollo de la Zona Fronteriza del MEPyD

Roberto Verrier
Coordinador de Formulación
Dirección de Planificación y Desarrollo de la Zona Fronteriza del MEPyD

Dirección de Comunicaciones
Apoyo editorial

El **Diagnóstico de las brechas estructurales de la zona fronteriza** fue realizado por la Dirección de Políticas de Desarrollo de la Zona Fronteriza (DPDZF) del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD). En su elaboración participaron también el Viceministerio de Análisis Económico y Social (VAES), el Viceministerio de Planificación (VIPLAN) y el Viceministerio de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Regional (VIOTDR), así como el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL). Este documento ha sido coordinado por Erick Dorrejo y redactado por Roberto Verrier, Ilvin Mendoza, Margaret Castillo, Kirsis Roa, Johanna Vázquez, Kersthin Paniagua, José Gabriel Escarramán, Ángeles Calzada, Elibeth López y Javier Tavares (MEPyD), Amparo Arango (INDOTEL), Leonardo Cortés (Consultor OIM) y un equipo de la Dirección de Gestión de Riesgo de Desastre y Cambio Climático (VIOTDR). En la recolección de información y el procesamiento estadístico participaron Glenys González, Federico Castro, Mariel Hidalgo y Yasiris Alcántara. El apoyo logístico fue coordinado por Sarah Caram y Omayra Díaz. El diseño y la diagramación fue realizado por Patricia Carolina Manzueta Peña.

La Oficina Nacional de Estadística, el Instituto Geográfico Nacional “José Joaquín Hungría Morell” y el Banco Mundial suministraron información estadística y cartográfica. La cartografía de todos los documentos y las Notas de Discusión de Ambiente y Riesgo se ha realizado en el marco de una Consultoría financiada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Este documento fue consultado con 72 instituciones del sector público, sector privado, sociedad civil y organismos internacionales. Se recibieron valiosos aportes y comentarios a diferentes secciones del documento de Omar Herrera, Alberto Veloz y Gilberto Reynoso (MEPyD), Ching Ling Ho (PROPEEP), Ana Gabriela Then, María Terrero y Oscar Rafael Moquete (Ministerio de Industria, Comercio y MIPYMES), Robert Estrella (Empresa de Transmisión Eléctrica Dominicana), José Raúl Pérez (INDRHI), Alicia Sangro (OIM), Barbara Cristina Noronha Farinelli, Josef Stig Trommer, Francesca Recanatini, Fadwa Bennani, José Antonio Mola Ávila, Mónica Yanez Pagans, Rohan Shah, Rocío Sánchez Viguera, David John Santley, Katie O´Gara, Cristian A. Herrera, Carmen Amaro, Edouard Ereno Blanchet, Paula Restrepo y Diana Tello (Banco Mundial), Manuel Rodríguez Porcel, Bruno Jacquet, Jennelle Thompson y Deyanara Matos (Banco Interamericano de Desarrollo) y Andrés Rodríguez-Pose (London School of Economics).

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
Tel. (809) 688-7000. Ext. 2225
Oficinas Gubernamentales, Bloque B. Av. México, Gazcue.
Santo Domingo, República Dominicana
www.economia.gob.do

INSTITUCIONES PARTICIPANTES

1	ADESS	Administradora de Subsidios Sociales
2	ABA	Asociación de Bancos Comerciales
3	AIRAC	Asociación de Instituciones Rurales de Ahorro y Crédito, Inc.
4	ADIE	Asociación Dominicana de la Industria Eléctrica.
5	APORDOM	Autoridad Portuaria Dominicana
6	ADOPEM	Banco Adopem de Ahorro y Crédito
7	BANCO CENTRAL	Banco Central de la República Dominicana
8	BID	Banco Interamericano de Desarrollo
9	BM	Banco Mundial
10	BANRESERVAS	Banreservas
11	Centro de Promoción Campesina Lemba	Centro de Promoción Campesina Lemba
12	CENADARTE	Centro Nacional de Artesanía
13	CEDAF	Centro para el Desarrollo Agropecuario y Forestal
14	CODEVI	Compagnie de Développement Industriel S.A.
15	CNE	Comisión Nacional de Energía
16	CCDF	Consejo de Coordinación Zona Especial de Desarrollo Fronterizo
17	PROMIPYME	Consejo Nacional de Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
18	CNZFE	Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación
19	CNCCMDL	Consejo Nacional para el Cambio Climático y Mecanismo de Desarrollo Limpio
20	Defensa Civil	Defensa Civil de la República Dominicana
21	DGCINE	Dirección General de Cine
22	DGDF	Dirección General de Desarrollo Fronterizo
23	PROPEEP	Dirección General de Proyectos Estratégicos y Especiales de la Presidencia
24	FODEARTE	Dirección Nacional de Fomento y Desarrollo de la Artesanía
25	EDUCA	EDUCA Acción Empresarial por la Educación
26	ETED	Empresa de Transmisión Eléctrica Dominicana
27	EDENORTE	Empresa Distribuidora de Electricidad del Norte S.A
28	EDESUR	Empresa Distribuidora de Electricidad del Sur S.A.
29	FEDODIM	Federación Dominicana de Distritos Municipales
30	FEDOMU	Federación Dominicana de Municipios
31	Fundación Sabores Dominicanos	Fundación Sabores Dominicanos
32	Fundación Sur Futuro	Fundación Sur Futuro
33	GPS	Gabinete de Política Social
34	Gabinete del Sector Agua	Gabinete del Sector Agua
35	Greenenergy Dominicana	Greenenergy Dominicana
36	IDECOOP	Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo
37	IDAC	Instituto Dominicano de Aviación Civil
38	IDEICE	Instituto Dominicano de Evaluación e Investigación de la Calidad Educativa
39	INDOTEL	Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones
40	INAPA	Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados
41	INAIFI	Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia
42	INFOTEP	Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional
43	INVI	Instituto Nacional de la Vivienda
44	INM RD	Instituto Nacional de Migración
45	INDHRI	Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos
46	INTRANT	Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre
47	LMD	Liga Municipal Dominicana
48	MAPRE	Ministerio Administrativo de la Presidencia
49	MAP	Ministerio de Administración Pública
50	Ministerio de Agricultura	Ministerio de Agricultura
51	Ministerio de Cultura	Ministerio de Cultura
52	MINERD	Ministerio de Educación

INSTITUCIONES PARTICIPANTES

53	MESCYT	Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología
54	MEM	Ministerio de Energía y Minas
55	MICM	Ministerio de Industria Comercio y MiPymes
56	MINPRE	Ministerio de la Presidencia
57	MIMARENA	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
58	MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
59	MSP	Ministerio de Salud Pública
60	MT	Ministerio de Trabajo
61	MITUR	Ministerio de Turismo
62	OGTIC	Oficina Gubernamental de Tecnologías de la Información y Comunicación
63	OC - SENI	Organismo Coordinador del Sistema Eléctrico Nacional Interconectado
64	UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
65	OIM	Organización Internacional para las Migraciones
66	SUPÉRATE	Supérate
67	SENASA	Seguro Nacional de Salud
68	SNS	Servicio Nacional de Salud
69	SIUBEN	Sistema Único de Beneficiarios
70	SIE	Superintendencia de Electricidad
71	UTEPDA	Unidad Técnica Ejecutora de Proyectos de Desarrollo Agroforestal
72	World Vision	World Vision Dominican Republic

Índice

Presentación	6
Brecha Institucional	7
Resumen Ejecutivo	8
Brecha institucional: Bajo desempeño institucional.....	8
Ausencia de un plan integral de desarrollo para la zona fronteriza.....	8
Fallas de coordinación de las políticas sectoriales (horizontales) y entre niveles de gobierno (verticales).....	9
Baja capacidad institucional de los gobiernos municipales.....	10
La baja capacidad colectiva para la toma de decisiones.....	14
Baja disponibilidad de información estadística y espacial desagregada a nivel territorial.....	15
Referencias bibliográficas.....	17

Índice de tablas

Tabla 1. Evaluación de la Gestión de los 33 Ayuntamientos de la zona fronteriza, por área de gestión.....	10
Tabla 2. Evaluación del indicador Presupuesto Participativo de los 33 Ayuntamientos de la zona fronteriza 14	
Tabla 3. Desagregación territorial de la información estadística en 120 operaciones estadísticas de 6 sectores, 2013.....	16
Tabla 4. Uso de la división político-administrativa de la información estadística en operaciones estadísticas, por sectores, 2013.....	16
Tabla 5. Desagregación territorial de operaciones estadísticas de actividad económica y ocupación, 2019 16	

Índice de gráficos y mapas

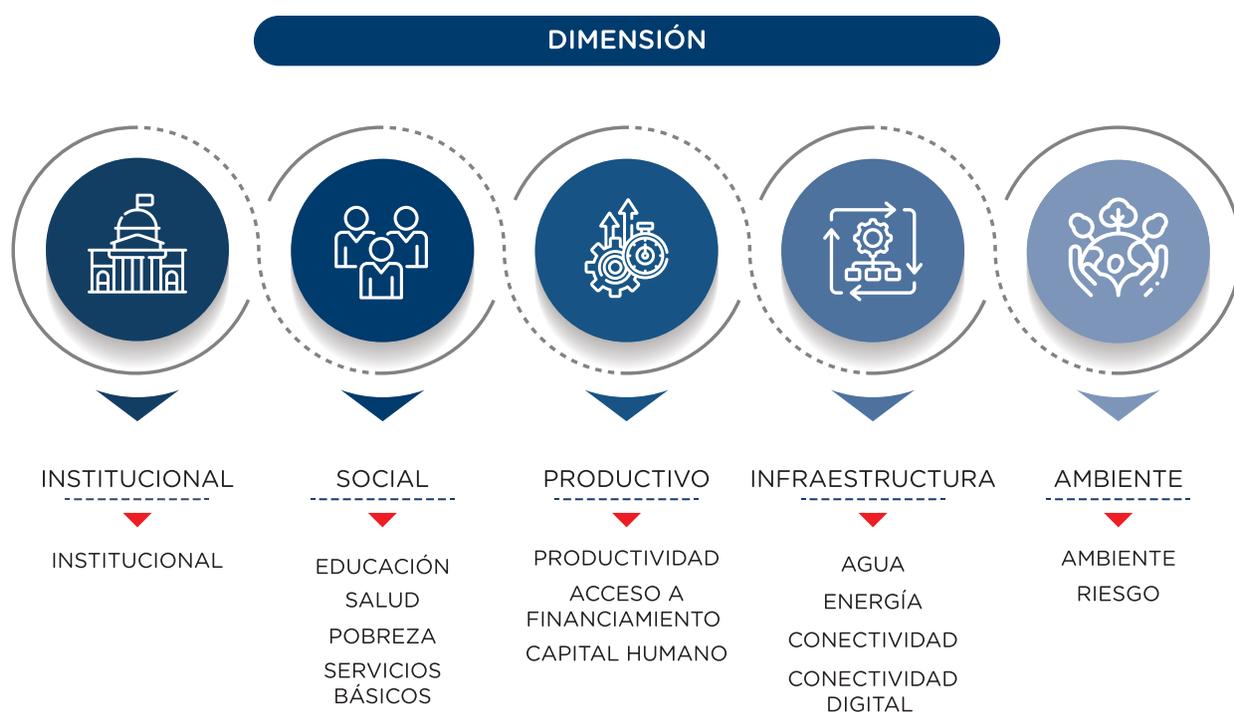
Gráfico 1. Ayuntamientos: clasificación por objeto del ingreso, 2019 (%).	11
Gráfico 2. Cantidad de ASFL por provincia de la zona fronteriza.....	14
Mapa 1. Islas Municipales, zona fronteriza.....	13
a. Castañuelas y Palo Verde.....	13
b. Postrer Río y Guayabal.....	13
c. Neiba y El Palmar.....	13
d. Tamayo y Santa Bárbara el 6.....	13
e. Duvergé y Vengan a Ver.....	13
f. Río Limpio y Pedro Santana.....	13

Presentación

El lugar de origen se constituye en ocasiones un factor de desventaja para el desarrollo de las personas y de las actividades económicas que se realizan, lo que determina la importancia del territorio. Una de las zonas en el país que acumula un mayor rezago histórico es la zona fronteriza, lo cual acentúa las divergencias entre este territorio y el resto de la República Dominicana.

En tal sentido desde el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo hemos realizado un proceso coordinado por la Dirección de Políticas de Desarrollo de la Zona Fronteriza para identificar el estado de situación de la zona fronteriza, integrada por las provincias de Monte Cristi, Santiago Rodríguez, Dajabón, Elías Piña, Baoruco, Independencia y Pedernales; que nos permita diseñar políticas públicas focalizadas.

El estado de situación ha sido estructurado en cinco dimensiones (institucional, social, productiva, infraestructura y ambiental), las cuales están integradas por catorce brechas estructurales (Institucional, pobreza, salud, educación, servicios básicos, productividad, acceso a financiamiento, capital humano, agua, energía, conectividad, conectividad digital, ambiente y riesgo), en atención a la siguiente relación:



La siguiente Nota de Discusión presenta el resultado del proceso de levantamiento y análisis realizado donde fueron consultadas más de setenta entidades públicas y privadas, lo cual permitió validar los principales determinantes que inciden en cada una de las brechas estructurales y a su vez resaltar las prioridades de políticas que son necesarias para este territorio.

Todo este análisis forma parte de la Estrategia de Desarrollo para la Zona Fronteriza que servirá como hoja de ruta para la implementación de iniciativas en las siete provincias identificadas, bajo un esquema multisectorial localizado en el territorio.

Miguel Ceara Hatton
Ministro de Economía, Planificación y Desarrollo



BRECHA INSTITUCIONAL

Resumen Ejecutivo

El mayor rezago social y productivo de las provincias de la zona fronteriza generalmente se asocia a factores de carácter económico, por la insuficiencia de capital físico y humano y la baja provisión de servicios públicos. Sin embargo, no se reconoce en su justa medida, que la baja institucionalidad y las fallas de coordinación han constituido una restricción fundamental del desarrollo fronterizo¹.

En este sentido, se considera el **bajo desempeño institucional** como una **brecha estructural** que incide en el menor desarrollo de las provincias fronterizas, determinado por i) la ausencia de un plan integral de desarrollo para la zona fronteriza; ii) las fallas de coordinación de las políticas sectoriales (horizontales) y entre niveles de gobierno (verticales); iii) la baja capacidad institucional de los gobiernos municipales; iv) la baja capacidad colectiva para la toma de decisiones; y, v) la baja disponibilidad de información estadística y espacial desagregada a nivel territorial.



Brecha institucional: Bajo desempeño institucional

En los últimos años, las intervenciones públicas para promover el desarrollo sostenible de la frontera han generado resultados inferiores a los esperados, entendiendo a estas como mecanismos de decisión y acción colectiva cuyo diseño, articulación, calidad de funcionamiento y evolución en el tiempo son determinantes para explicar las brechas entre las metas propuestas y las alcanzadas (Lerda et al, 2003).

En este sentido, se considera el **bajo desempeño institucional** como una **brecha estructural** que incide en el menor desarrollo de las provincias fronterizas, explicado por los siguientes determinantes:

Ausencia de un plan integral de desarrollo para la zona fronteriza.

La antigua ley 28-01, que crea la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (ZEDF), modificada actualmente por la ley 12-21, ha constituido el principal instrumento de política para promover el desarrollo de esas provincias de la frontera y cerrar las brechas con el resto del país en las últimas dos décadas. Esta ley, única de su tipo para una región rezagada, crea un régimen tributario especial que exime casi en su totalidad las obligaciones tributarias a las empresas acogidas, con el objetivo de compensar por los mayores costos de operación en esos territorios y generar incentivos para la inversión, la producción y el empleo, como vía para reducir la pobreza.

En los 20 años de vigencia de la ley, se puede concluir que ha sido eficiente con beneficios sociales superiores a los costos. El impacto neto total² de las empresas acogidas en la actividad económica de las provincias de la frontera fue positivo -aunque bajo-, alcanzando el 0.37% del PIB entre 2012 y 2018.

¹ Existe una amplia literatura que analiza la importancia de las instituciones en el desarrollo regional, entre la que destaca Rodríguez-Pose, 2013; Rodríguez-Pose, 2020; Ketterer & Rodríguez-Pose (2016), Aristizábal & García, 2020.

² Considera los efectos directos (valor agregado de las empresas acogidas), los efectos indirectos (valor agregado de las empresas proveedoras) y los efectos inducidos (valor agregado de las empresas proveedoras de bienes de consumo final que adquieren los empleados de las empresas acogidas) y descuenta el costo fiscal.



BRECHA INSTITUCIONAL

DIAGNÓSTICO DE LAS BRECHAS ESTRUCTURALES
DE LA ZONA FRONTERIZA

El impacto en el empleo ha sido de 36,000 puestos de trabajo en 2018, de los cuales sólo 8,000 fueron directos (Isa, 2020).

Algunos factores incidieron en la baja eficacia de la ley para alcanzar las metas y los objetivos, destacando los obstáculos legales (demora en la aprobación del reglamento e introducción de varias modificaciones) y administrativos (discrecionalidad para aprobar nuevas empresas y otorgar exenciones a las empresas acogidas), así como una fuerte oposición de algunos grupos del sector privado no beneficiarios de la ley. También por las propias limitaciones de la ley, dado que se sobrevaloraron sus posibilidades de incentivar la producción y el empleo como vía para reducir la pobreza. La creación de un régimen tributario especial es **condición necesaria** para el desarrollo de la zona fronteriza, pero **no es suficiente**.

Para superar el mayor rezago de las provincias de la ZEDF se requiere de un plan integral de desarrollo fronterizo, articulado con la Estrategia Nacional de Desarrollo (END-2030) y el resto de los instrumentos de planificación, que establezca los lineamientos y objetivos estratégicos en función de las necesidades prioritarias y las potencialidades del territorio, sobre la base de los tres pilares del desarrollo sostenible: el crecimiento económico, el desarrollo social inclusivo y la sostenibilidad ambiental.

Asimismo, se requiere complementar el régimen de exenciones tributarias con otras políticas sectoriales (incluida la política social), que permitan una mayor y mejor provisión de infraestructura, inversión en capital humano, acceso al financiamiento, acceso a servicios básicos, entre otras.

Finalmente, es importante destacar que la ley 28-01, como instrumento principal de la política de desarrollo de la zona fronteriza, nació con un problema de diseño y fue la no consideración de las desigualdades territoriales entre sus provincias. De las 77 empresas que actualmente permanecen activas, sólo hay 8 localizadas en la parte sur de la frontera (ninguna en Pedernales), determinado fundamentalmente por la mayor accesibilidad de Montecristi, Dajabón y Santiago Rodríguez a los principales mercados domésticos (Santo Domingo y Santiago principalmente). La cohesión territorial debe constituir una política transversal en las políticas de desarrollo territorial para la zona fronteriza, con acciones diferenciadas y priorizadas para las provincias más rezagadas de la parte sur de la frontera.

Fallas de coordinación de las políticas sectoriales (horizontales) y entre niveles de gobierno (verticales).

El segundo determinante son las **fallas de coordinación**³ de las políticas de desarrollo para la zona fronteriza. La provisión sub-óptima de coordinación en la gestión de las políticas de desarrollo fronterizo ha incidido negativamente en su eficacia. Estas políticas se ejecutan, en primer lugar, a través de seis agencias gubernamentales⁴, que tienen su ámbito espacial focalizado exclusivamente en la frontera, pero que generalmente han operado a través de acciones aisladas e independientes, con muy baja integración, coherencia y articulación entre ellas.

De la misma manera, no ha existido una coordinación regular y efectiva de las acciones de las políticas sectoriales y los proyectos de inversión pública que inciden en el desarrollo de la zona fronteriza, ni de la vinculación de estas con las acciones de los gobiernos locales. En el caso de las políticas sectoriales, en muchas ocasiones no implementan acciones diferenciadas que consideran las desigualdades territoriales y no están desagregadas a nivel provincial.

La implementación efectiva del plan integral de desarrollo de la zona fronteriza requiere **la coordinación de todas las entidades en el territorio, alineadas a una visión integral del desarrollo fronterizo**, con la misión de integrar, cohesionar y coordinar la formulación, implementación y evaluación de las políticas de desarrollo para la zona, articuladas con el resto de los instrumentos del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública. En particular, deben estar relacionadas con la Estrategia Nacional de Desarrollo (END)

³ La coordinación de políticas se puede considerar como un bien público, ya que, si la coordinación existe y es efectiva, genera externalidades positivas para beneficio de actores y niveles de gobierno, aun cuando no hayan sido participantes activos en los procesos de formulación, diseño e implementación de las políticas (Lerda et al, 2003).

⁴ Dirección General de Desarrollo Fronterizo (Gabinete de Política Social), Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (Ministerio de Industria Comercio y MIPYMES), Consejo Nacional de Fronteras y Dirección de Fronteras y Límites (Ministerio de Relaciones Exteriores), Dirección General de Promoción de las Comunidades Fronterizas y Cuerpo Especializado en Seguridad Fronteriza Terrestre (Ministerio de Defensa).

2030, el Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP), la programación de la Inversión Pública y los proyectos de Cooperación Internacional.

Además, se sugiere la creación de dos espacios de vinculación institucional, justificado en la prioridad y el carácter estratégico que le otorga la Constitución de la República en su artículo 10 al desarrollo fronterizo: i) la creación de un **gabinete interinstitucional de la zona fronteriza**⁵, que integre las entidades del gobierno central con mayor incidencia en el desarrollo fronterizo, con el objetivo de garantizar mayores niveles de coordinación y aumentar la eficiencia y eficacia en la toma de decisiones; y, ii) la suscripción de Alianzas con gobiernos locales (provincial, municipal) para alinear las acciones de las políticas sectoriales con las demandas prioritarias de los territorios.

Baja capacidad institucional de los gobiernos municipales.

La baja capacidad institucional de los gobiernos locales para dar respuesta a los problemas del territorio y las demandas de la sociedad constituye otro determinante que ha incidido en la baja eficacia de las políticas públicas para el desarrollo fronterizo, explicado por tres factores fundamentales.

En primer lugar, los **bajos niveles de desarrollo de la gestión interna** de la mayoría de los ayuntamientos de la zona fronteriza, dado por baja capacidad técnica, de organización y gerencia de los recursos humanos de los ayuntamientos. Como consecuencia, 28 de los 33 gobiernos municipales⁶ registran **poco o ningún avance** (<60 de 100 puntos posibles) en la calificación general del indicador agregado del Sistema de Monitoreo de la Administración Pública (SISMAP).

En todas las áreas de gestión institucional se registran bajos niveles de desempeño -con la excepción de compras y contrataciones-, con el peor desempeño en las áreas de Presupuesto Participativo y Declaraciones Juradas al Patrimonio, con 22 y 20 ayuntamientos respectivamente evaluados con **ningún avance** (<10 puntos); así como Presupuesto, con 31 de los 33 municipios evaluados con **poco o ningún avance** (<60 puntos).

Asimismo, se evidencia la debilidad en los procesos de planificación, con 27 de los 33 ayuntamientos con **poco o ningún avance** (<60 puntos), y con sólo 3 Planes Municipales de Desarrollo (PMD) vigentes, en el caso de los municipios de Guayubín (Montecristi), Villa Jaragua (Baoruco) y Bánica (Elías Piña). El resto de los ayuntamientos tiene los PMD vencidos o en proceso de formulación.

Tabla 1. Evaluación de la Gestión de los 33 Ayuntamientos de la zona fronteriza, por área de gestión.

Indicador	Objetivo logrado (90.01-100)	Avance significativo (80.01-90)	Mucho avance (70.01-80)	Cierto avance (60.01-70)	Poco avance (10.01-60)	Ningún avance (0-10)
Calificación General	1	1	3	0	27	1
Recursos Humanos	1	1	3	0	27	1
Planificación	1	1	2	2	26	1
Presupuesto	0	1	1	0	25	6
Compras y Contrataciones	15	2	4	0	10	2
Acceso a la Información Pública	1	3	0	2	25	2
Calidad del Gasto	1	1	0	4	20	7
Presupuesto Participativo	4	3	2	0	2	22
Declaraciones Juradas Patrimonio	2	2	1	1	7	20

Elaboración propia con datos de SISMAP Municipal. Datos obtenidos el 9 de febrero de 2021.

En segundo lugar, **las restricciones presupuestarias y la baja autonomía financiera** de los gobiernos locales de la zona fronteriza limitan la capacidad de los gobiernos locales de realizar inversiones sociales y de infraestructura, que respondan a las múltiples demandas de los territorios y permitan mejorar las condiciones socioeconómicas de la población.

⁵ El Decreto 498-20 establece la creación de consejos consultivos bajo la denominación de "gabinetes", con el objetivo de garantizar mayores niveles de coordinación en la toma de decisiones en la administración pública. El presidente de la República puede crear otros gabinetes a los definidos inicialmente.

⁶ No se considera el desempeño en la gestión de las juntas de distritos municipales, debido a que el SISMAP sólo tiene información disponible de 5 de los 33 distritos municipales, con indicadores sin evaluaciones debido a la falta de evidencias.



BRECHA INSTITUCIONAL

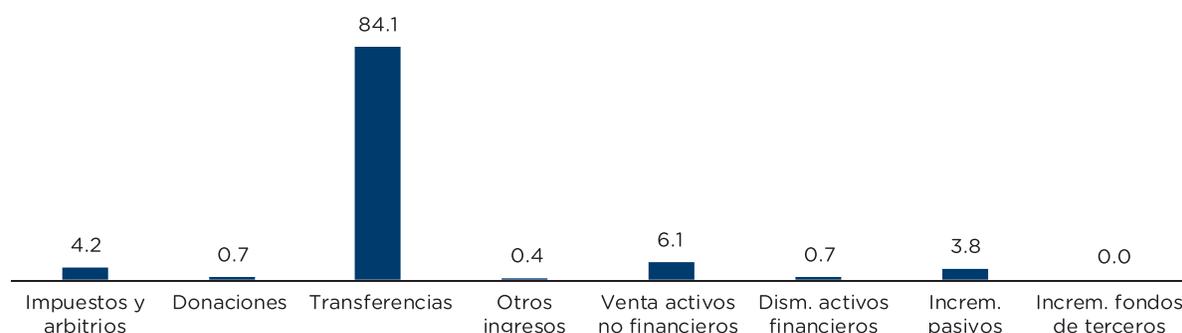
DIAGNÓSTICO DE LAS BRECHAS ESTRUCTURALES DE LA ZONA FRONTERIZA

Esto ha estado determinado por la baja captación directa de ingresos a través de impuestos y arbitrios municipales. En 2019, esta partida sólo representó el 4.2% de los ingresos totales de los 26 ayuntamientos municipales y el 1.6% de los ingresos de las 17 juntas de distritos municipales, que registraron su ejecución de ingresos todos los meses del año⁷.

Solo el ayuntamiento de Dajabón (Dajabón) y la junta de distrito municipal de Santiago de la Cruz(Dajabón) registraron impuestos y arbitrios por un monto superior al 10% de los ingresos (para el caso de los ayuntamientos) y de las transferencias del gobierno central (para el caso de las juntas de distritos municipales), como lo establece la Ley No. 176-07⁸.

Las transferencias constituyen la principal fuente de financiamiento de los gobiernos locales, representando el 84.1% de los ingresos de los ayuntamientos y el 94.2% de los ingresos de las juntas de distritos municipales, principalmente transferencias del gobierno central. De los 43 gobiernos locales analizados, 18 reportaron transferencias superiores al 95% de los ingresos, incluyendo el ayuntamiento de Galván (Baoruco) y las juntas de distritos municipales de Mena y Santa Bárbara el 6 (Baoruco) y Guanito (Elías Piña), en que las transferencias representaron el 100% de los ingresos.

Gráfico 1. Ayuntamientos: clasificación por objeto del ingreso, 2019 (%)



Elaborado con datos de DIGEPRES

La baja disponibilidad de ingresos limita la capacidad de los gobiernos locales de realizar inversiones sociales y de infraestructura, que respondan a las múltiples demandas de los territorios y permitan mejorar las condiciones socioeconómicas de la población. Esto ha llevado a los gobiernos locales a acudir a endeudamiento público, lo que ha implicado gastos por amortización de la deuda y pago de intereses superiores al 15% de los gastos totales de 14 de los 42 ayuntamientos y juntas de distritos analizados⁹. Se registra una muy alta participación de estas partidas en las juntas de distrito municipal de Batey 8 (Independencia) con 47.8%, Santana (Baoruco) con 32.3% y Mina (Baoruco) con 30.6%, y el ayuntamiento de Tamayo (Baoruco) con 30.6%, entre otros.

⁷ Ayuntamientos de Galván, Los Ríos, Neyba, Tamayo, Villa Jaragua (Baoruco), Dajabón, El Pino, Loma de Cabrera, Partido, Restauración (Dajabón), Bánica, El Llano, Juan Santiago (Elías Piña), Cristóbal, Duvergú, Jimaní, La Descubierta, Mella, Postrer Río (Independencia), Castañuelas, Las Matas de Santa Cruz, Pepillo Salcedo (Montecristi), Oviedo, Pedernales (Pedernales), Los Almácigos, Monción (Santiago Rodríguez); y, las juntas de distrito municipal de Cabeza de Toro, El Salado, Mena, Santa Bárbara el 6, Santana (Baoruco), Manuel Bueno, Santiago de la Cruz (Dajabón), Gaunito, Rancho de la Guardia (Elías Piña), De Batey 8, Guayabal, La Colonia (Independencia), Hatillo Palma, Santa María, Villa Elisa (Monte Cristi), José Francisco Peña Gómez y Juancho (Pedernales).

⁸ Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y 10s Municipios.

⁹ En el análisis de gastos no se incluye el ayuntamiento de las Matas de Santa Cruz (Montecristi), porque no fueron reportados los gastos de todos los meses de 2019.

Como consecuencia, en un contexto de bajos ingresos y baja capacidad para cubrir las demandas de la población, se registraron déficits presupuestarios en 11 de los 42 ayuntamientos analizados de la zona fronteriza en 2019, destacando los ayuntamientos de Pepillo Salcedo (Montecristi) y Pedernales (Pedernales), con déficit del 31.0% y 16.6% de los ingresos totales del periodo, respectivamente; y, las juntas de distrito municipal de Juancho (Pedernales) y Batey 8 (Independencia) con 6.9% y 5.5% respectivamente, entre otros.

Finalmente, otro factor lo constituye la ruptura de la continuidad territorial de algunas demarcaciones municipales, de forma que la división político-administrativa actual genera islas municipales que limitan la gestión del territorio.

En la zona fronteriza se manifiestan seis de estos casos:

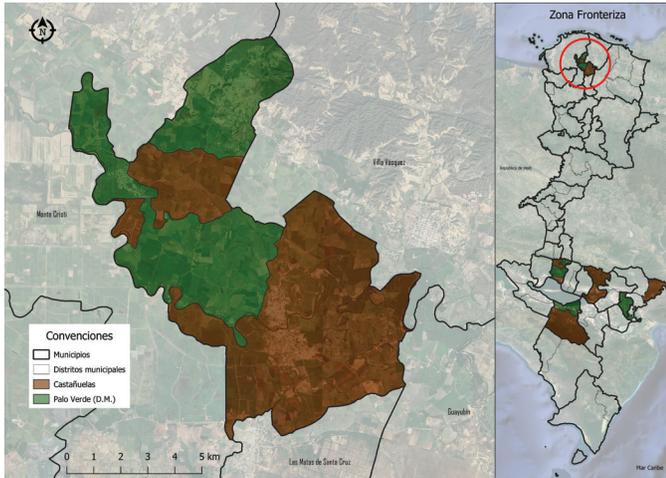
- a. En la provincia de Montecristi, el distrito municipal de Palo Verde y el municipio de Castañuelas están constituidos por dos polígonos independientes que no tienen continuidad territorial.
- b. El municipio de Postrer Río y el distrito municipal de Guayabal, en la provincia Independencia. Cada uno está compuesto por dos polígonos independientes sin continuidad territorial.
- c. En la provincia de Baoruco, el municipio de Neyba se encuentra completamente separado del distrito municipal El Palmar, con el municipio de Galván ubicado entre ellos.
- d. En la misma provincia, en el municipio de Tamayo, el distrito municipal de Santa Bárbara el 6 está compuesto por dos polígonos independientes sin continuidad entre ellos. En el caso de Tamayo, el casco urbano de 3.26 km² está desconectado del municipio.
- e. En el municipio Duvergé, de la provincia Independencia, el distrito municipal de Vengan A Ver separa al municipio en dos partes, quedando aislada una isla de 3.77 km² correspondiente al casco urbano del municipio de Duvergé.
- f. En el caso del distrito municipal de Río Limpio, aunque no hay discontinuidad territorial entre ambos, en la práctica solo se comunican a través del municipio de Restauración, en la provincia de Dajabón. Las cabeceras de Pedro Santana y Río Limpio se encuentran a sólo 24 km lineales entre sí, pero actualmente toma más de cuatro horas comunicarse entre ambos puntos, debido a los 93.7 km de difícil acceso a través de la Carretera Internacional.

BRECHA INSTITUCIONAL

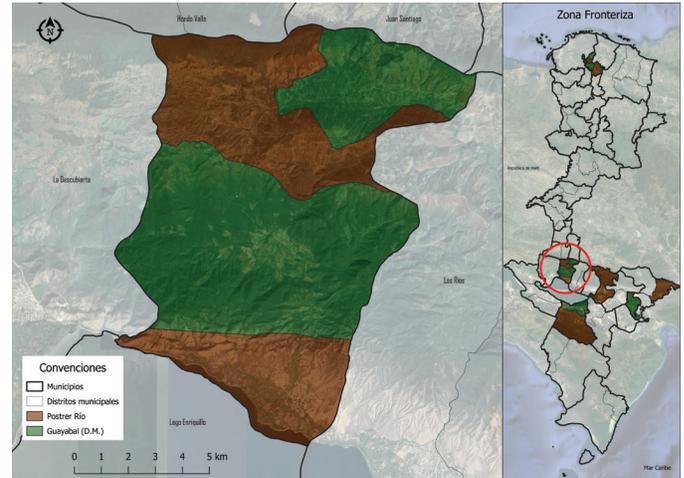
DIAGNÓSTICO DE LAS BRECHAS ESTRUCTURALES
DE LA ZONA FRONTERIZA

Mapa 1. Islas Municipales, Zona Fronteriza

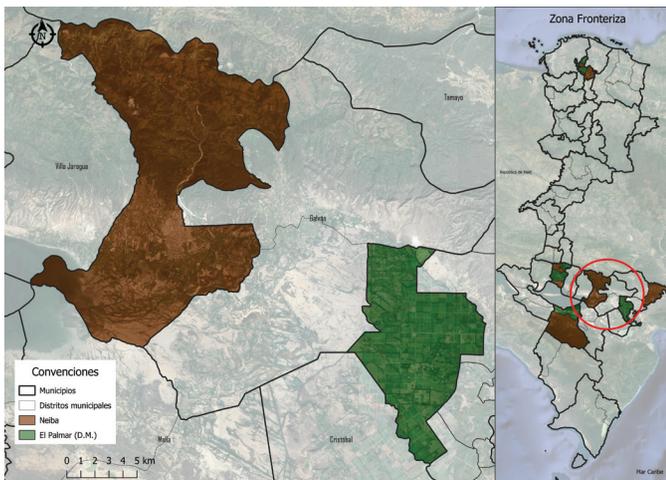
a. Castañuelas y Palo Verde



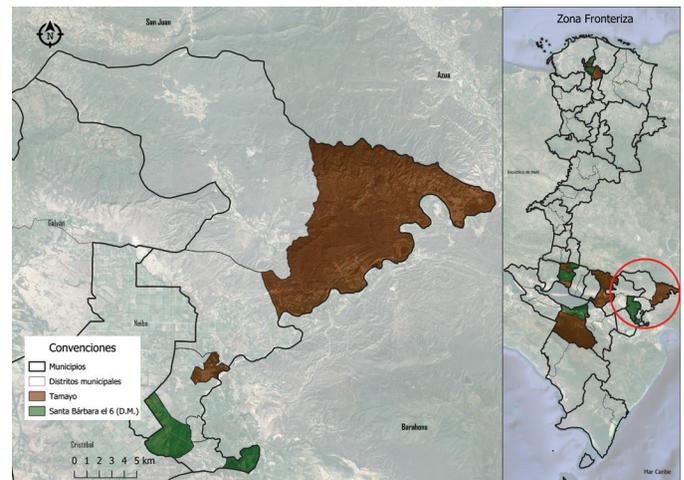
b. Postrer Río y Guayabal



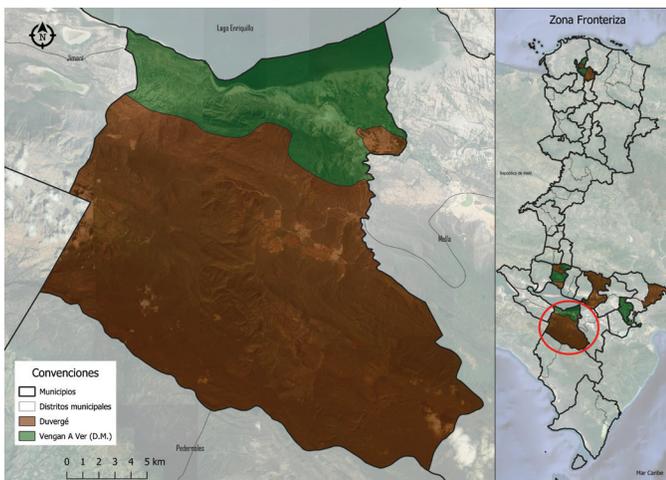
c. Neiba y El Palmar



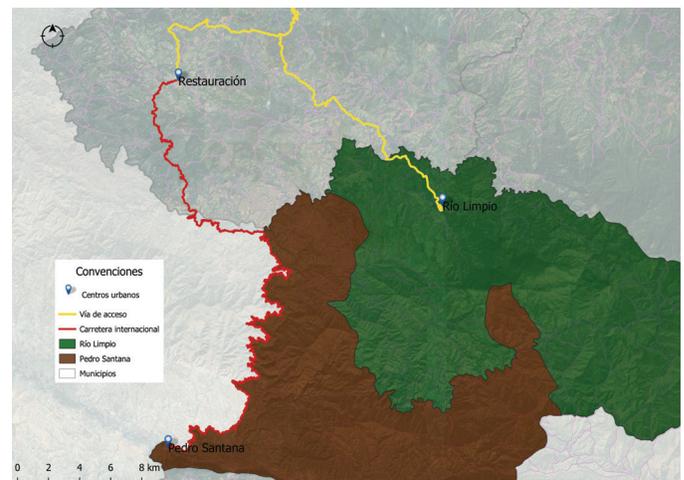
d. Tamayo y Santa Bárbara el 6



e. Duvergé y Vengan a Ver



f. Río Limpio y Pedro Santana



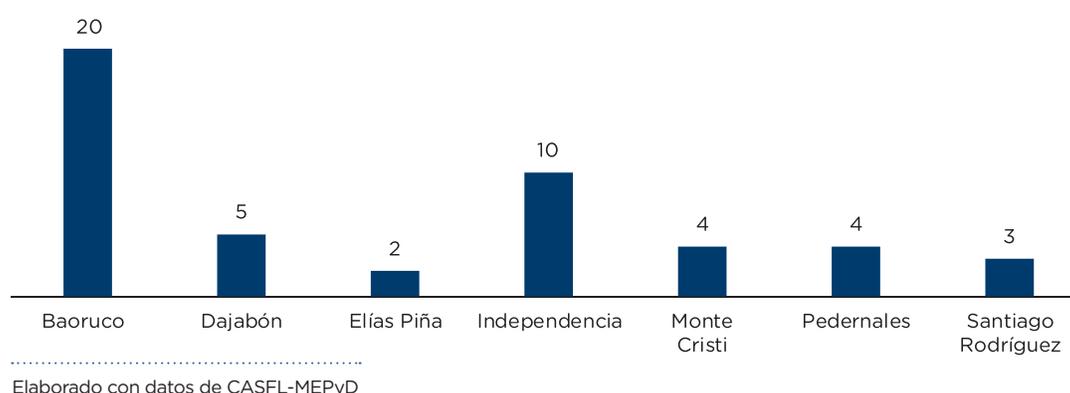
Elaborado por la Dirección de Políticas de Desarrollo de la Zona Fronteriza - MEPyD, con información suministrada por el IGN-JJHM, 2021.

La baja capacidad colectiva para la toma de decisiones.

Un elemento clave del desarrollo es la capacidad de la sociedad de actuar como un colectivo en busca de metas y beneficios definidos en conjunto. Esto implica no sólo la definición de una mirada colectiva común, sino también la participación de los sujetos/actores a través de formas institucionalizadas y el involucramiento en la toma de decisiones de los asuntos públicos, tanto en niveles de información como de opinión vinculante y control social, de tal forma que el territorio y sus actores lideren el proceso de transformación local (Morales et al, 2020; Sandoval et al, 2015).

En la zona fronteriza se manifiesta una baja densidad del tejido social, con una sociedad civil poco organizada formalmente, con baja capacidad de asociación y de crear redes sociales. Incluso, en algunos lugares se manifiesta un declive del capital social, determinado por la falta de confianza en las personas y las instituciones y por la desilusión de procesos de participación en el pasado, en los cuales se prometieron transformaciones sociales que no se concretaron. Actualmente la zona fronteriza tiene sólo el 4.8% de las Asociaciones sin Fines de Lucro (ASFL) registradas y con asignaciones de fondos del Estado para 2021, con un monto asignado de RD\$ 35,195,975, el 1.9% del total nacional.

Gráfico 2. Cantidad de ASFL por provincia de la zona fronteriza



Una expresión de esta situación es la baja participación de la sociedad civil en los procesos de planificación. El Consejo de Desarrollo constituye un espacio institucionalizado de participación de los agentes económicos y sociales a nivel municipal, provincial y regional, según lo establece el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, con el objetivo de articular y canalizar las demandas de los ciudadanos con el gobierno central y municipal y formular los Planes de Desarrollo Territorial.

Sin embargo, y aunque la mayoría de los municipios de la zona fronteriza tienen formalmente creados sus Consejos de Desarrollo (29 de 33 municipios), en la práctica sólo están vigentes tres Planes de Desarrollo Municipal, como se mencionó anteriormente. A nivel provincial, los Consejos y los Planes de Desarrollo están pendientes de activación luego de la toma de posesión de nuevas autoridades a partir de agosto de 2020.

Tabla 2. Evaluación del indicador Presupuesto Participativo de los 33 Ayuntamientos de la zona fronteriza

Indicador	Objetivo logrado (90.01-100)	Avance significativo (80.01-90)	Mucho avance (70.01-80)	Cierto avance (60.01-70)	Poco avance (10.01-60)	Ningún avance (0-10)
Presupuesto Participativo	4	3	2	0	2	22
Hitos de participación social en proceso de asignación presupuestaria del Presupuesto Participativo Municipal	2	1	2	2	6	20
Asignación de Fondos y Mecanismos de Seguimiento del Presupuesto Participativo en el Presupuesto Municipal	7	1	0	0	3	22
Ejecución y Rendición de Cuentas sobre lo comprometido en el Presupuesto Participativo	2	3	0	0	6	22

Elaboración propia con datos de SISMAP Municipal. Datos actualizados el 21 de febrero de 2021.



BRECHA INSTITUCIONAL

DIAGNÓSTICO DE LAS BRECHAS ESTRUCTURALES
DE LA ZONA FRONTERIZA

Asimismo, los ayuntamientos de la zona fronteriza registran un bajo desempeño en los procesos de participación a través del mecanismo de **Presupuesto Participativo** del SISMAP, con 27 de los 33 ayuntamientos registrando **ningún o poco avance** (<60 puntos) en este indicador, que refleja el grado de compromiso con la comunidad en la distribución del porcentaje de inversión que establece la ley para la formulación y ejecución del presupuesto participativo.

Igualmente la mayoría de los ayuntamientos registran **poco o ningún avance** en los sub-indicadores de **Presupuesto Participativo**, en cuanto a i) la participación de la ciudadanía en la definición de las acciones del presupuesto participativo del gobierno local, ii) la inclusión de los compromisos del presupuesto participativo en el presupuesto aprobado por el gobierno local para un año fiscal, y, iii) la ejecución y rendición de cuentas del presupuesto participativo ejecutado por el gobierno local.

Finalmente, la participación colectiva para la toma de decisiones no solo es necesaria en los procesos de planificación a nivel municipal, sino que también hay que revertir la tendencia histórica a concebir el desarrollo fronterizo desde la capital, en ocasiones desconectado de las lógicas del territorio y las necesidades y aspiraciones de los habitantes de la zona. El empoderamiento y la apropiación por parte de los actores del territorio es un elemento importante para la legitimidad y sostenibilidad del proceso de planificación del desarrollo fronterizo, que permita un proceso de coordinación de doble vía, desde abajo hacia arriba y desde arriba y hacia abajo.

Baja disponibilidad de información estadística y espacial desagregada a nivel territorial.

La necesidad de avanzar en la territorialización de las políticas públicas y la planificación del desarrollo territorial en el país implica necesariamente tener más y mejores estadísticas a nivel territorial. La desagregación territorial o demarcación geográfica de las estadísticas es un atributo de especial relevancia para la toma de decisiones, permitiendo la elaboración y ejecución de políticas públicas enfocadas en un territorio específico (ONE, 2020).

La producción de información estadística en el país es muy frecuente que no presente detalle territorial, en gran medida por la limitada capacidad de las instituciones del gobierno central para ofrecer la información con ese nivel de desagregación y los problemas de calidad de los datos de los registros administrativos, que se agudizan en los niveles territoriales inferiores. Pero incluso, se presentan algunos casos en que, aun existiendo la posibilidad de desagregar, no se realiza por falta de interés de las instituciones (ONE, 2013).

También afecta la existencia de varias regionalizaciones utilizadas por diferentes ministerios e instituciones para realizar sus intervenciones en el territorio, presentándose la información en función de estas regionalizaciones (Ministerio de Educación, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Salud Pública, etc.). Esto dificulta la estandarización y comparabilidad de la información. La Ley de Regiones Únicas, pendiente de aprobación por parte del Congreso, crearía un marco único para la regionalización del país, a la que se acogerían todas las instituciones públicas.

Además, la mayoría de las encuestas nacionales, fundamentalmente del sector económico, sólo tienen representatividad a nivel nacional o regional, como son los casos de la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT), la Encuesta Nacional de Actividad Económica (ENAE) y la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares (ENGIH). También se evidencian debilidades en la producción estadística a nivel municipal, con muy baja capacidad por parte de los ayuntamientos, en la mayoría de los casos sin contar con sistemas de información estadística.

Tabla 3. Desagregación territorial de la información estadística en 120 operaciones estadísticas de 6 sectores, 2013

Sector	No. Operaciones	No desagrega información	Desagrega información	
	Utilizando división territorial de la institución		Utilizando división político-administrativa	
Económico	30	15	5	10
Educación	9	2	1	7
Medio Ambiente	16	0	12	4
Salud	16	0	1	15
Agropecuario	38	13	18	7
Seguridad Social	11	2	4	5
Total	120	32	41	48

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas.

Tabla 4. Uso de la división político-administrativa de la información estadística en operaciones estadísticas, por sectores, 2013

Sector	Desagrega usando división política administrativa	Zona (rural/urbana)	Regional	Provincial	Municipal	Sección
Económico	10	2	6	4	1	0
Educación	7	2	3	6	3	0
Medio Ambiente	4	0	0	2	2	0
Salud	15	2	6	14	5	0
Agropecuario	7	3	3	4	1	1
Seguridad Social	5	2	0	5	0	0
Total	48	11	18	35	12	1

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas.

Según un diagnóstico realizado en 2013 sobre la desagregación territorial de 120 operaciones estadísticas del país, se evidenciaba que el 27% de las operaciones estadísticas no tenían desagregación territorial de la información y el 34% tenía una desagregación territorial propia de la institución, que no coincidía con la división territorial político-administrativa. Sólo el 39% de la información tenía una desagregación a nivel provincial o municipal. En el caso de los sectores económico y agropecuario, el 50% y el 34% de sus operaciones estadísticas no tenían desagregación territorial respectivamente.

Esta situación se mantiene actualmente. Según un diagnóstico de las operaciones estadísticas de los subsectores de actividades económicas y de ocupaciones, del sector económico, de un total de 47 operaciones estadísticas, en 2019 existían 15 operaciones sin desagregación territorial y 21 operaciones con una división propia de la institución.

Tabla 5. Desagregación territorial de operaciones estadísticas de actividad económica y ocupación, 2019

Operaciones estadísticas	Nivel de desagregación territorial					No Aplica	Total
	Regional	Provincial	Municipal	División propia de la institución	Ninguna		
Actividad económica	2	2	1	9	14	10	26
Ocupación	6	6	2	12	1	0	21

Fuente: ONE, 2020

Referencias bibliográficas.

- Aristizábal, J. M.; Gustavo García (2020). *Regional economic growth and convergence: The role of institutions and spillover effects in Colombia. Regional Science Policy & Practice.*
- CEPAL (2019). *Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe.* CEPAL.
- DIGEPRES (2020). *Relación de ingresos y gastos gobiernos locales de la Zona Fronteriza (2018-2020).* Dirección General de Presupuesto, Ministerio de Hacienda.
- Ketterer, T., A. Rodríguez-Pose (2016). *Institutions vs. 'first-nature' geography: What drives economic growth in Europe's regions?* Regional Science Policy & Practice. Vol. 97.
- Lerda et al (2003). *Integración, coherencia y coordinación de políticas públicas sectoriales (reflexiones para el caso de las políticas fiscal y ambiental).* Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Morales et al (2020). *Desarrollo territorial sostenible y nuevas ciudadanía: consideraciones sobre políticas públicas para un mundo en transformación.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- ONE (2013). *Diagnóstico de la estadística nacional desde la perspectiva territorial y local.* Oficina Nacional de Estadística.
- ONE (2020). *Diagnóstico del estado de las fuentes de datos de las estadísticas de actividades económicas de República Dominicana.* Oficina Nacional de Estadística.
- ONE (2020). *Diagnóstico del estado de las fuentes de datos de las estadísticas de ocupación de República Dominicana.* Oficina Nacional de Estadística.
- Rodríguez-Pose (2013). *Do institutions matter for regional development?* Regional Studies. Vol. 47, pp. 1034-1047.
- Rodríguez-Pose (2020). *Institutions and the fortunes of territories.* Regional Science Policy & Practice. Vol. 12, pp. 371-386.
- Sandoval et al (2015). *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

#**somoseconomía** #**somosplanificación** #**somosdesarrollo**

     MINECONOMIARD





GOBIERNO DE LA
REPÚBLICA DOMINICANA

**ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN
Y DESARROLLO**

#sosomeconomía #somosplanificación #somosdesarrollo



MINECONOMIARD