

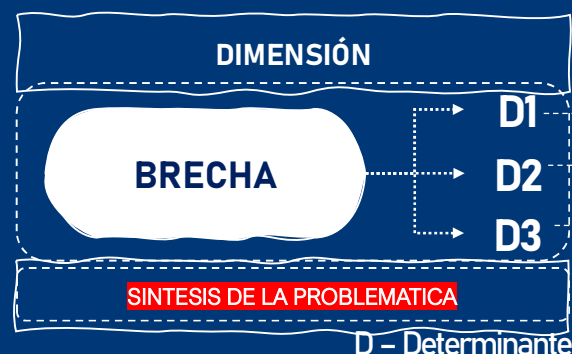
Diagnóstico de la Estrategia de Desarrollo para la Zona Fronteriza

La edición anterior del Monitor abordó los aspectos generales de la Estrategia de Desarrollo para la Zona Fronteriza (**MIFRONTERARD**) haciendo referencia a su definición, estructura y programación. **MIFRONTERARD** constituye un punto de partida y un compromiso, que pretende revertir la situación de vulnerabilidad de los habitantes en el territorio.

Se recuerda que la Estrategia es un instrumento de gobierno diseñado para orientar el desarrollo de las provincias de la zona fronteriza. Su efectividad está basada en el reconocimiento de la gradualidad del desarrollo, entendiendo que sus limitaciones requieren de la implementación de políticas y acciones integrales para superar obstáculos de mediano y largo plazo.

Las intervenciones contenidas en **MIFRONTERARD** han sido diseñadas para reducir las brechas estructurales, presentadas en los [14 diagnósticos formulados con los sectores y actores claves del territorio](#). Las brechas se agrupan en cinco dimensiones: institucional, social, productivo, infraestructura y ambiental, que estructuran todo el contenido de la Estrategia. La dimensión institucional, social, productiva y ambiental coinciden con los cuatro ejes estratégicos de acción de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END 2030), focalizando los aspectos de infraestructura en una dimensión específica en atención su importancia en la zona fronteriza.

La síntesis del diagnóstico de **MIFRONTERARD** presentado en esta edición resaltan la necesidad de incorporar el enfoque multisectorial en el análisis y respuesta a la situación evidenciada en el territorio.



- Proyecto 1 (institución A)
- Proyecto 2 (institución B)
- Proyecto 3 (institución C)

Principales hallazgos del diagnóstico



Dimensión Institucional	
Brechas analizadas	1
Programa sombrilla	GOBERNANDO
Iniciativas	9

Los enfoques tradicionales del análisis de brechas y dimensiones, mayormente, se centran en variables como la insuficiencia de capital físico y humano, y la baja provisión de servicios públicos para determinar el estado de situación de un territorio, dejando a un lado la incidencia de los factores institucionales y las fallas de coordinación en el desarrollo.

En este sentido, esta dimensión considera el bajo desempeño institucional como una brecha estructural, determinado por la ausencia de un plan integral de desarrollo para la zona, fallas de coordinación de las políticas sectoriales (horizontales) y entre niveles de gobierno (verticales), baja capacidad institucional de los Gobiernos municipales, baja capacidad colectiva para la toma de decisiones; y, baja disponibilidad de información estadística y espacial desagregada a nivel territorial.

En la actualidad, existen siete instituciones gubernamentales focalizadas exclusivamente o en gran medida en la zona fronteriza, pero que, tradicionalmente, han operado con duplicidad de funciones, y en ejecución de acciones de manera aislada, con muy baja coherencia y articulación, sin una visión de desarrollo ni un plan de acción integral para conducir la política de desarrollo fronterizo.

A nivel local, se evidencian limitadas capacidades de gestión. 28 de 33 gobiernos municipales 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).

Tabla I. 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

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)
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 data del SISMAP Municipal. Datos obtenidos inicialmente el 9 de febrero del 2021.

Se destaca que en una revisión a febrero del 2022 no se observaron cambios significativos en los indicadores evaluados.

La recién expirada Ley 28-01 (actual Ley no. 12-21) de incentivos fiscales ha constituido el principal instrumento de política para el desarrollo de las provincias, pero en los 20 años de su aplicación se ha evidenciado la necesidad de complementarla con otras políticas públicas.

Tampoco ha existido una coordinación regular y efectiva de las acciones de las políticas sectoriales y los proyectos de inversión pública para el desarrollo de la zona. Las políticas sectoriales, en muchas ocasiones, no han reconocido el carácter estratégico de la zona fronteriza, no han implementado acciones diferenciadas para considerar las desigualdades territoriales entre la parte sur y norte de la zona, y en gran medida, no han estado vinculadas a las demandas del territorio.



Dimensión Social	
Brechas analizadas	3
Programa sombrilla	<i>Pa' La Gente</i>
Iniciativas	17

El bajo acceso a servicios básicos y las deficiencias de la cobertura y calidad de los servicios de educación y salud, determinan, junto a la falta de oportunidades en la zona, el muy bajo desarrollo humano y calidad de vida de estas provincias.

En términos de salud, resalta la precaria materialidad de la vivienda (4 de cada 10 hogares sin paredes de block, 8 de cada 10 sin techo de concreto); el hacinamiento en 17 % de los hogares; la falta de acceso al agua potable en 6 de cada 10 hogares; y saneamiento básico,

con 5 de cada 10 hogares sin inodoro (Enhogar 2018). Lo anterior aumenta la propensión al padecimiento y propagación de enfermedades respiratorias, gastrointestinales, además de aquellas asociadas a la inadecuada gestión del agua.

Estas condiciones se suman a un sistema de salud que prioriza el enfoque curativo y que, en las provincias de la zona fronteriza, no ha superado el rezago epidemiológico. Indicadores de calidad básicos, como la mortalidad materna (158 muertes por 100 mil nacidos vivos) e infantil (24 por cada mil nacidos vivos) son los más altos del país (104 y 17 respectivamente) (MSP, 2019). En términos de cobertura, la asignación de personal médico (12 por 10 mil habitantes) y de enfermería (3.7 por habitantes) se encuentran por debajo del promedio nacional y no cumple con los lineamientos de paridad de la OMS (MSP, 2019).

Indicadores seleccionados de la Dimensión Social



En cuanto al sector educativo, se destaca el rezago de cobertura en los niveles inicial y secundario con una brecha promedio estimada en 60 de cada 100 niños/as en el nivel inicial y de más de 30 adolescentes por cada 100 en el nivel secundario (MINERD, 2019). Adicionalmente, se identificaron 14 territorios que no cuentan con servicios de educación a la primera infancia. Se evidenció que las limitaciones de cobertura se desarrollan en un contexto de mayor abandono escolar en el territorio.

Por otro lado, la zona fronteriza presenta los resultados educativos más bajos del país en términos de desempeño escolar y calidad del profesorado. En el territorio, 4 de cada 10 profesores no reúnen las competencias mínimas para impartir docencia (Evaluación Desempeño Docente 2017). En un contexto donde en promedio, a nivel nacional los conocimientos adquiridos de los estudiantes no sobrepasan el nivel elemental (promedio 294.1 puntos), en la zona fronteriza se ubica incluso por debajo de estos umbrales (promedio 286.5 puntos) (Evaluación Diagnóstica 2019).

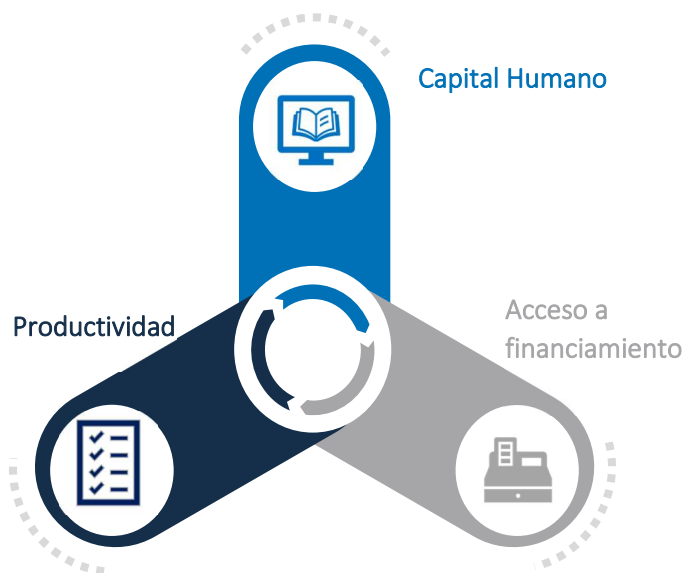


Dimensión Productiva	
Brechas analizadas	3
Programa sombrilla	FRONTERA PRODUCTIVA
Iniciativas	16

Los bajos niveles de actividad económica y el rezago productivo de las provincias fronterizas son una expresión de las desigualdades en la distribución de las oportunidades de desarrollo económico nacional. Esta heterogeneidad territorial se caracteriza por una concentración espacial de la actividad económica alrededor de los principales polos de desarrollo (Santo Domingo, Santiago y zonas turísticas del este) y, persistentes desigualdades en el acceso a las oportunidades entre las diversas regiones del país.

El rezago productivo de las provincias de la zona fronteriza está determinado fundamentalmente por tres brechas estructurales: productividad, acceso a financiamiento y capital humano.

Brechas estructurales que determinan el rezago en Productividad en la Zona Fronteriza:



De acuerdo con la OCDE (2021), el crecimiento de la productividad es el principal impulsor de los niveles de vida¹. En este sentido, las provincias fronterizas tienen un débil tejido productivo, con muy pocas empresas (1.8% de las empresas a nivel nacional²), baja inversión privada³ (0.1% de la inversión privada en construcción) y escasos empleos (46.6% de los empleados se desempeña por cuenta propia). La agropecuaria, el comercio y los otros servicios, actividades de menor productividad a nivel nacional,

¹ Brichetti, Mastronardi et al. (2021). *La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe: estimación de las necesidades de inversión hasta 2030 para progresar hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Accesible en [BID](#).

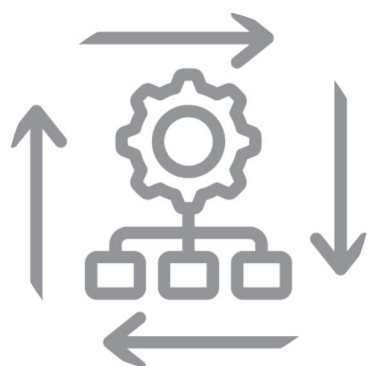
² De acuerdo con el Registro Nacional Establecimientos (2014).

³ En vista de la carencia de data de inversión privada, se utilizó como proxy la inversión en construcción, la cual representa aproximadamente el 80% de la inversión total por sectores productivos.

representan aproximadamente el 75% de los ocupados de la zona fronteriza, muy superior que en el resto del país. Las unidades productivas se caracterizan por ser muy pequeñas, con una mayor participación de trabajadores por cuenta propia y más altos niveles de informalidad⁴.

Asimismo, el territorio acumula rezagos importantes en términos de inclusión financiera, acceso a financiamiento (menor presencia del sistema financiero consolidado por habitante) y su costo (todas las provincias fronterizas registran tasas de interés más altas para las actividades productivas, por encima del promedio nacional⁵).

Finalmente, en términos de capital humano, el análisis plantea que la brecha se determina por: i) baja disponibilidad (stock) de población con niveles de escolaridad avanzados, ii) baja presencia de población con capacidades técnicas, iii) baja calidad de la escolaridad adquirida. En el territorio, el promedio de escolaridad de la población en el territorio es de 10 años, equivalente al nivel primario. El 80 % de la población potencialmente activa no llega a cursar o terminar una carrera universitaria y el 73 % no posee ninguna formación técnica. Alrededor de 7 de cada 10 personas no tenía ningún conocimiento de informática, ni tampoco habilidades básicas como navegar en internet o usar redes digitales (Enhogar, 2018).



Dimensión Infraestructura	
Brechas analizadas	4
Programa sombrilla	CONECTA.RD
Iniciativas	28

Garantizar el acceso a una infraestructura que permita brindar servicios sostenibles y de calidad a hogares y empresas en un territorio es una condición necesaria para generar una economía dinámica y digitalizada que brinde oportunidades para la innovación y el crecimiento (BID, 2021).

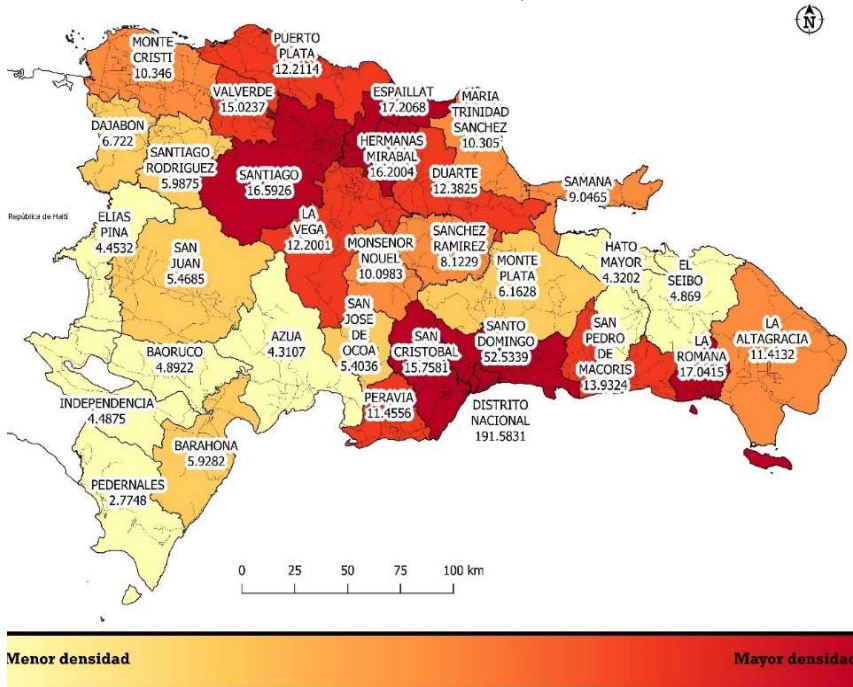
En este contexto, la zona fronteriza ha estado afectada históricamente por bajos niveles de inversión pública, determinado por la mayor rentabilidad de esta inversión en los centros urbanos de mayor densidad demográfica y concentración de la actividad económica. Como resultado, estas provincias presentan un déficit de infraestructura de agua y saneamiento, riego, carreteras, puertos, aeropuertos, energía, conectividad digital, entre

⁴ Ver [Monitor de la Frontera, Octubre 2021](#).

⁵ No contempla la canalización de crédito al sector agropecuario a través del Banco Agrícola.

otros, que limita la competitividad de las actividades existentes y la localización de nuevas inversiones, reproduciendo las desigualdades territoriales.

Densidad de carreteras por provincia (km carreteras/km²)



El déficit de infraestructura de transporte (brecha de conectividad) aumenta los efectos de las características geoespaciales desfavorables de la zona fronteriza y desincentiva las inversiones privadas, sobre todo en las provincias fronterizas de la región suroeste.

También se evidencia un bajo acceso a servicios básicos en los hogares más vulnerables. En el territorio existen 6,472 viviendas sin electricidad, el 18 % del total levantado en el territorio nacional por el SIUBEN (2018), una sobrerrepresentación de viviendas con carencia de este servicio.

Elaborado por la DPDZF con información de OpenStreetMap (2021).

El análisis evidencia que estas viviendas se encuentran en comunidades que adicionalmente presentan caminos vecinales en malas condiciones, sin servicio de agua del acueducto y con baja cobertura de internet, por lo que no es suficiente con la ejecución de acciones sectoriales, sino que se requieren intervenciones integrales en programas multisectoriales.

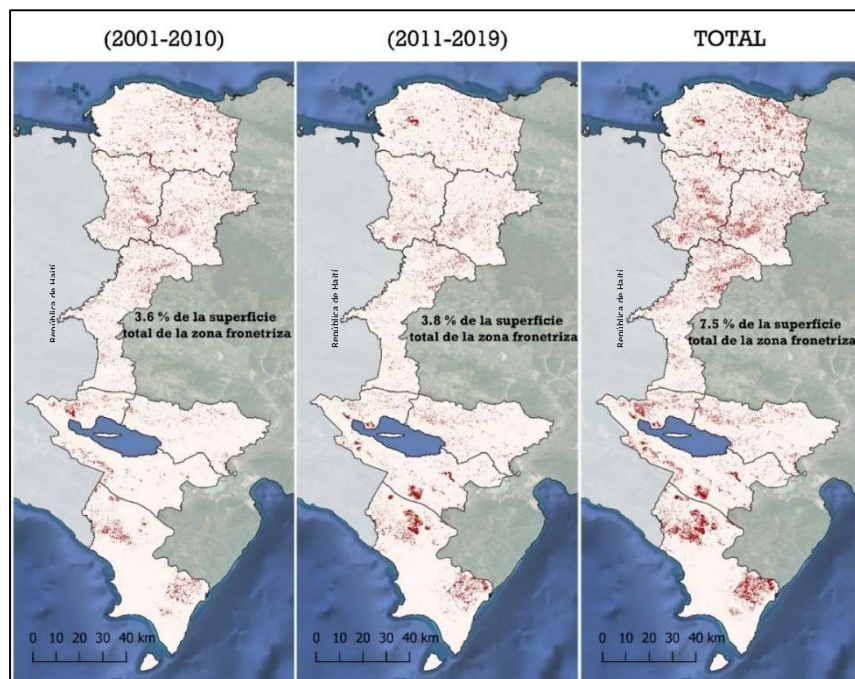


Dimensión Ambiente	
Brechas analizadas	2
Programa sombrilla	+ TERRITORIO
Iniciativas	6

La zona fronteriza alberga 1/3 del total de las áreas protegidas del país (4,025.7 km²), las que cuentan con los mayores niveles de endemismo y una representación de casi todas las

zonas de vida. Pero a su vez, presenta los mayores niveles de deforestación debido a la abundancia de recursos, el aumento de la presión por parte de una población con altos niveles de pobreza y la reducida fiscalización estatal.

Pérdida cobertura forestal por décadas, zona fronteriza, 2001-2019



Elaborado por la Dirección de Planificación y Desarrollo de la Zona Fronteriza – MEPyD con información de Global ForestChange-MU, 2019.

deforestación y pérdida de diversidad genética. La única reserva de la biosfera con que cuenta el país -Jaragua-Baoruco-Enriquillo- concentra las mayores superficies de área deforestada, especialmente en los últimos seis años.

En la zona fronteriza no existe ningún tipo de tratamiento de aguas residuales, tanto urbanas como agrícolas, lo que no solo limita el acceso al recurso, sino que compromete los ecosistemas costero-marinos. Por otro lado, el mal manejo de los residuos sólidos reduce la calidad de vida y aumenta las morbilidades de los rangos etarios más vulnerables.

En respuesta a los hallazgos del diagnóstico, **MIFRONTERRA** contempla 85 intervenciones de carácter multisectorial para el territorio, agrupadas en 5 programas sombrilla, que están siendo coordinadas en conjunto con las instituciones ejecutoras de cada tema particular.

monitor de la frontera
#somoeconomía #somoplanificación #somodesarrollo

MINISTRO DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO MIGUEL CEARA-HATTON | DIRECTOR DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DE LA ZONA FRONTERIZA ERICK DORREJO | COORDINACIÓN ILVIN MENDOZA | REDACCIÓN TÉCNICA JOHANNA MONSERRAT VÁSQUEZ, KERSTHIN PANIAGUA | EL MONITOR DE LA FRONTERA ES UNA PUBLICACIÓN MENSUAL DONDE SE DESTACAN TEMAS ESTRATÉGICOS DE LA ZONA FRONTERIZA, COMO APORTE AL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALIZADAS.

MINISTERIO DE ECONOMÍA, PLANIFICACION Y DESARROLLO - DIRECCIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO DE LA ZONA FRONTERIZA



A nivel nacional, los únicos reductos que mantienen el equilibrio de la biosfera y sirven de hábitat para las especies que se han desarrollado en la isla son las áreas protegidas. Estas áreas se encuentran amenazadas por la deforestación y el aumento de la frontera agrícola.

En los últimos 20 años, las áreas protegidas de la zona fronteriza han perdido una superficie similar al municipio La Descubierta. Los parques nacionales, como Nalga de Maco y Sierra de Baoruco, que cuentan con bosques nativos esenciales para el desarrollo de los ciclos naturales, la producción de agua y de alimento, son las zonas con los mayores niveles de