



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO DE LA ZONA
FRONTERIZA DOMINICANA: REVISIÓN CRÍTICA DESDE EL
ENFOQUE DE COHESIÓN TERRITORIAL.**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN
GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

VIRMAJOHANNA NINOSKA DISENT DEL ORBE

**PROFESOR GUÍA:
CRISTIAN LEYTON NAVARRO**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
MARÍA PÍA MARTÍN MUNCHMEYER
MANUEL HEREDIA CALZADO**

Este trabajo ha sido realizado con apoyo de la Agencia Chilena de Cooperación Internacional
para el Desarrollo (AGCID)

**SANTIAGO DE CHILE
2023**

**INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO DE LA ZONA FRONTERIZA
DOMINICANA: REVISIÓN CRÍTICA DESDE EL ENFOQUE DE COHESIÓN
TERRITORIAL.**

Las regiones fronterizas representan un segmento de territorio de especial atención debido a las dinámicas que naturalmente se desarrollan en estos espacios. En el caso particular de América Latina, estas áreas se caracterizan por la pobreza y la precariedad. La República Dominicana no es la excepción. Las provincias localizadas en la frontera dominico-haitiana se enmarcan en una historia de subdesarrollo y falta de atención estatal. En respuesta a estas carencias históricas, en las últimas décadas diversos han sido los instrumentos que se han diseñado para el progreso de las provincias fronterizas dominicanas. Sin embargo, los indicadores de desarrollo no muestran resultados positivos importantes.

La presente investigación realiza un análisis crítico de los principales instrumentos diseñados para el desarrollo de la zona fronteriza dominicana, tomando como base para el análisis el enfoque de cohesión territorial como estrategia para el cierre de brechas territoriales. Para lograrlo, se emplea una metodología cualitativa del tipo descriptiva y nos auxiliamos de la revisión documental y entrevistas semi-estructuradas, como instrumentos de recolección de información. Se utiliza la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, la Ley de Desarrollo Fronterizo 12-21 y la Estrategia de Desarrollo para la Zona Fronteriza (MiFronteraRD) como instrumentos sujetos de análisis, además, se examinan los potenciales resultados que se derivan de la aplicación de estos instrumentos.

Los principales hallazgos muestran que los instrumentos analizados contienen los elementos de la cohesión territorial internalizados en su diseño, estando estos elementos presentes a diferente escala. Para el caso de la Ley de Desarrollo Fronterizo 12-21, los componentes de la cohesión se presentan de manera parcial y mínima. En tanto que la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (END) y la Estrategia de Desarrollo para la Zona Fronteriza (MiFronteraRD) contienen todos los elementos de la cohesión territorial definidos, sin embargo, presentan diferencias en términos de operatividad y focalización. La END incorpora en su diseño todos los componentes de la cohesión, pero carece de un mecanismo para operativizar las directrices planteadas para el desarrollo de la zona fronteriza. Por su parte, la estrategia MiFronteraRD además de contener todos los elementos de la cohesión, incluye las iniciativas y programas para materializar los objetivos perseguidos, así como los actores responsables. Por su parte, la Ley 12-21 carece de elementos importantes para la cohesión territorial, reconoce las precariedades del territorio, pero no hace diferencias en la aplicación incentivos fiscales. De igual manera, tampoco se orienta al fortalecimiento del sentimiento de pertenencia limitando la conversación Estado, sector privado y comunidad.

Respecto a los resultados de la aplicación de estos instrumentos, se confirman resultados positivos, pero insuficientes. Los resultados obtenidos tienen mayor presencia en las áreas de infraestructura y conectividad, fortaleciendo la articulación física externa, así como también en términos de empleos con la instalación, aunque mínima, de nuevas industrias en la zona. Los resultados esperados se esperan en las áreas de producción y empleo, condicionados a los avances en términos de infraestructura básica necesaria y la accesibilidad.

A ti mami, todos tus esfuerzos no fueron en vano.

Agradecimientos

Agradezco a mi familia, en especial a mis madres Ramona Del Orbe y Virtudes Álvarez, siempre con los mejores deseos para conmigo. A mi hermano Jenry Del Orbe y mi prima Nicole Cuevas por toda la ayuda a la distancia.

A mi chico, por toda la ayuda, comprensión y esfuerzo desmedido para mantenerme firme cuando las cosas se tornaban difíciles. Gracias mil amor.

A mis amigos, especialmente a Mayelyn Martínez, por todo su apoyo en la montaña rusa que fue este proceso.

A mis jefas y compañeros del VIMICI por la comprensión, apertura y soporte en este trayecto.

Al cuerpo docente y administrativo del Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile, por las enseñanzas, colaboración y ayuda, en especial a Katherine Oliveri por todo el soporte brindado. A mis compañeros del magíster, por su compañerismo más allá de las clases y hacer de la estancia en Chile una bonita experiencia.

A mi profesor guía Cristian Leyton, por la entrega, paciencia y acompañamiento en el desarrollo de esta investigación.

A mis lectores, Manuel Heredia, por toda la ayuda ofrecida en este proceso desde República Dominicana y María Pía Martín, por la guía y los aprendizajes brindados.

A la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID), por permitirme cursar este magíster.

Al Estudio Análisis de Capacidades Regionales (UChile – CAF) por permitirme desarrollar mi tesis en el marco de este proyecto.

¡A todos, gracias totales!

Tabla de contenido

Resumen	i
Introducción.....	1
1. Antecedentes del problema de investigación	3
1.1. Desarrollo, Cohesión Territorial y Regiones Fronterizas.....	3
1.2. Objetivos	11
2. Marco Conceptual	12
2.1. Cohesión Territorial, concepto y aplicación.	12
3. Diseño metodológico.....	19
4. Resultados	24
4.1. Zona Fronteriza Dominicana, aspectos relevantes para la cohesión territorial.....	24
4.2. Instrumentos de política orientados al desarrollo de la zona fronteriza.....	31
4.2.1. Instrumentos seleccionados para el análisis	34
4.3. Presencia del enfoque de cohesión territorial.....	37
4.3.1. Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, Ley Orgánica 1-12.....	38
4.3.2. Nueva Ley de Desarrollo Fronterizo 12-21.....	41
4.3.3. Estrategia de Desarrollo para la Zona Fronteriza (MiFronteraRD).	46
4.3.4. Contraste de información	49
4.4. Potenciales resultados	51
5. Conclusiones	55
Bibliografía.....	59
Anexos.....	62

Índice de tablas

Tabla 1.	Objetivos y dimensiones	19
Tabla 2.	Dimensiones del enfoque de cohesión territorial	20
Tabla 3.	Definición de actores.....	21
Tabla 4.	Dimensiones Pauta de Entrevista	21
Tabla 5.	Dimensiones para examinar los potenciales resultados	22
Tabla 6.	Resumen fases de investigación.....	22
Tabla 7.	Incorporación del enfoque.....	23
Tabla 8.	Instrumentos para el desarrollo de la zona fronteriza	31
Tabla 9.	Presencia del enfoque de cohesión territorial, END.	38
Tabla 10.	Presencia del enfoque de cohesión territorial, Ley 12-21.	41
Tabla 11.	Presencia del enfoque de cohesión territorial, MiFronteraRD.	46
Tabla 12.	Resumen presencia del enfoque de cohesión territorial.	49
Tabla 13.	Contraste de información.....	50
Tabla 14.	Potenciales resultados.....	51

Índice de ilustraciones

Ilustración 1.	Provincias de la Zona Fronteriza Dominicana	4
Ilustración 2.	Mapa político de las provincias fronterizas.	6
Ilustración 3.	Niveles socioeconómicos “bajo” y “muy bajo” de la zona fronteriza	7
Ilustración 4.	Porcentaje de población de origen extranjero en las provincias fronteriza	8
Ilustración 5.	Instrumentos diseñados para el desarrollo de la zona fronteriza.....	8
Ilustración 6.	Elementos esenciales de la cohesión territorial.....	13
Ilustración 7.	Componentes de una estrategia nacional de desarrollo con cohesión territorial	17

Introducción

Las estrategias de desarrollo económico y social se desenvuelven naturalmente en el territorio y entender su papel en las lógicas que subyacen a las relaciones entre crecimiento económico, bienestar social, sostenibilidad ambiental y gobernanza, gana espacio en las nuevas visiones integradoras del desarrollo (Buitelaar et al. 2015). Al agregar esta mirada espacial y dinámica que aporta el territorio, se hace cada vez más visible el enfoque territorial como herramienta para la reducción de brechas territoriales, las cuales se expresan a través de diferencias en el ejercicio de derechos, el acceso a oportunidades y el aseguramiento del bienestar (Berdegué et al., 2013). A tales fines, el desarrollo territorial se concibe como alternativa para afrontar los problemas sociales, ambientales y territoriales del desarrollo, con el fin de armonizar los objetivos de desarrollo para lograr que sea integral y sostenido (Joaquín Farinós et al., 2022).

La mirada territorial implica entender las unidades territoriales como entes diversos, con necesidades diferenciadas y donde las intervenciones deben estar protagonizadas por las autoridades subnacionales (García, 2021). Como resultado de este reconocimiento del territorio surge el concepto de cohesión territorial, entendido como la consecución de un desarrollo socioeconómico equilibrado dentro de un espacio determinado, Región o Estado, a través de la creación de condiciones equivalentes de accesibilidad a servicios públicos, equipamientos e infraestructura, el cual se caracteriza por la ausencia de desigualdades y polarizaciones territoriales (Comisión de las Comunidades Europeas, 2008). El enfoque de cohesión territorial representa el marco de referencia desde donde se deben analizar y proponer las políticas para la cohesión económica, social y el desarrollo sostenible (Secretaría General de Planificación y Desarrollo Territorial de Andalucía, 2009). Además, dicho enfoque se constituye en una condición de igualdad y equidad para todas las zonas que conforman un territorio determinado, incluyendo aquellas zonas con singularidades geográficas y problemas socioeconómicos específicos, como es el caso de las regiones fronterizas.

Las regiones fronterizas representan un segmento de territorio donde se localizan agentes y medios dialécticamente relacionados entre sí, restringido por límites internacionales separadores del territorio de países vecinos y que requieren ser especialmente atendidas o tenderán a convertirse en áreas deprimidas y de gran tensión debido a la presión provocada por la inmigración (Meza, 2011). El enfoque de cohesión territorial adquiere un matiz especial en la atención de estos espacios, debido a que en ellos se configuran realidades y dinámicas económicas particulares, y se desarrollan factores de tipo histórico y social que permiten explicar formas de identidad y de pertenencia que van más allá de los límites Estado-Nación (Guizardi, 2015). En el caso particular de América Latina, gran parte de las áreas de frontera han sido consideradas como subsistemas que guardan en común tener rasgos de aguda pobreza y precariedad, incluso en aquellas áreas donde a través del tiempo se han logrado algunos resultados positivos producto de las políticas específicas implementadas (Meza, 2011).

La República Dominicana no escapa a la realidad antes descrita, las provincias localizadas en la frontera dominico-haitiana se enmarcan en una historia de pobreza y subdesarrollo caracterizada por la falta de acceso a servicios públicos, infraestructura física pobre y permanencia de los niveles de pobreza más altos del país (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 2021). En respuesta a estas carencias históricas, diversos han sido los instrumentos que se han diseñado desde el Estado, a diferentes escalas, para el progreso de las provincias fronterizas, sin embargo, los indicadores de desarrollo no muestran resultados positivos importantes.

La presente investigación tiene como objetivo general realizar un análisis crítico de los principales instrumentos diseñados para el desarrollo de la zona fronteriza dominicana, a partir del enfoque de cohesión territorial. Siguiendo a Berdegué et al. (2013), partimos de la premisa de que una iniciativa de desarrollo a nivel territorial debe contener los componentes de la cohesión territorial internalizados en su diseño y que, de no tenerlos, representaría un factor explicativo de la permanencia de desigualdades territoriales y bajo niveles de desarrollo. El análisis pretende identificar cuáles de estos instrumentos incorporan la cohesión territorial en su diseño y en qué medida están presente todos los elementos definidos en la teoría.

Para lograr nuestro propósito nos auxiliamos de cuatro objetivos específicos: (i) caracterizar la Zona Fronteriza Dominicana a partir de los indicadores socioeconómicos, información ambiental, capital territorial y diversidad, (ii) identificar y categorizar los instrumentos de política diseñados para el desarrollo de la zona fronteriza, (iii) analizar en qué medida los principales instrumentos de política orientados al desarrollo de este territorio incorporan el enfoque de cohesión territorial en su diseño y (iv) examinar los potenciales resultados de estos instrumentos.

La investigación es presentada atendiendo la siguiente estructura: en la primera sección se muestra la motivación de la investigación, los antecedentes asociados al enfoque de la cohesión territorial, así como de las características particulares de la zona fronteriza dominicana, que representa nuestro territorio de interés. Dando paso con esto al planteamiento del problema, el objetivo principal y la forma en que se dará respuesta al mismo a través de los objetivos específicos. Seguido, se muestra en la segunda sección la construcción del marco conceptual, abarcando una revisión de la literatura referente a la conceptualización, puesta en práctica y medición de la cohesión territorial.

La tercera sección da cuenta de la metodología utilizada para el desarrollo de la investigación, los instrumentos de recolección de información y las técnicas utilizadas para el análisis. En la sección cuatro (4) se exponen los resultados y los principales hallazgos obtenidos respecto a la caracterización de la zona fronteriza con base a los elementos relevantes para la cohesión territorial, la identificación y selección de instrumentos para el análisis y la verificación de la presencia del enfoque de cohesión territorial en dichos instrumentos, así como los potenciales resultados de su aplicación. Finalmente, en línea con los resultados obtenidos, en la sección cinco (5) se declaran las principales conclusiones, así como las limitaciones de la investigación y posibles líneas posteriores de investigación.

1. Antecedentes del problema de investigación

1.1. Desarrollo, Cohesión Territorial y Regiones Fronterizas.

La adopción y puesta en práctica del desarrollo sostenible implicó que las estrategias de desarrollo integraran simultáneamente las dimensiones económica, social y ambiental. Dichas dimensiones tienen un escenario natural en el territorio y, en efecto, pensar desde el territorio supone observar variables no económicas para explicar el desarrollo, como el papel de los actores sociales, las relaciones entre ellos y las características históricas y presentes del medio social e institucional en el que interactúan (Yruela et al., 2016).

El desarrollo territorial busca favorecer todas las regiones que conforman un territorio determinado, removiendo, a través de la cohesión económica, los obstáculos de las zonas menos desarrolladas para alcanzar un nivel de competitividad favorable. Adicionalmente pretende equiparar la calidad de vida de todos los habitantes del territorio mediante la cohesión social, favoreciendo las políticas sociales destinadas a los grupos más vulnerables (Secretaría General de Planificación y Desarrollo Territorial de Andalucía, 2009). A partir de este marco reflexivo, el desarrollo territorial toma fuerza en los debates sobre políticas públicas enmarcadas en procesos con objetivos multidimensionales: asignación de recursos para la competitividad territorial de manera eficiente, conservación del sistema productivo, equidad en la distribución de la riqueza, armonía medioambiental y mayor cohesión social y económica (Cuervo & Délano, 2019).

Operativizar el enfoque territorial implica mirar en todas las direcciones y, en consecuencia, observar todas las políticas y sus interrelaciones. En este sentido, se introduce la cohesión territorial como el marco de referencia desde donde se deben analizar y proponer las políticas para la cohesión económica, social y el desarrollo sostenible (Secretaría General de Planificación y Desarrollo Territorial de Andalucía, 2009). De allí que la cohesión territorial se constituye en una condición en la cual todas las personas de un país tienen oportunidades equivalentes de desarrollo y acceso a niveles semejantes de bienestar, independientemente del lugar donde nacen, crecen o viven (Berdegué et al., 2013).

Este enfoque adquiere una atención diferenciada cuando se requiere garantizar el bienestar de los habitantes en zonas con singularidades geográficas y problemas socioeconómicos específicos, como es el caso de las regiones fronterizas. Entendidas como áreas territoriales que se encuentran localizadas en la parte extrema de un país, generalmente marginadas y sujetas de apoyos especiales por parte del Estado (Meza, 2011). Desde otra óptica, las regiones fronterizas pueden ser descritas como espacios determinados por los tipos de procesos sociales que se establecieron en dichos territorios, donde los límites internacionales se convierten en factores que dinamizan las relaciones de intercambio y el comercio fronterizo (Meza, 2011).

Estas áreas han quedado fuera del análisis tradicional de los problemas del desarrollo, siendo muy pocos y parciales los esfuerzos por entender estos espacios como parte integrante de un todo orgánico, que a su vez pueden ser diferenciadas de acuerdo a los procesos económicos y sociales que se dan en ellas y el rol que desempeñan en el proceso de acumulación de capital (Meza, 2011). En América Latina, la mayoría de las áreas de frontera se caracterizan por ser espacios impuestos para ordenar el Nuevo Mundo, demostrando con ello el carácter exógeno de su construcción y una forma de ordenamiento de tipo colonial y occidental que se aleja de la comprensión local de este (Concha et al., 2018). Además, la forma en que estos territorios fueron ocupados, lejos de ser considerados como espacios con posibilidad de desarrollo, fueron

concebidos como parte de la defensa, la soberanía territorial y la estrategia geopolítica (Meza, 2011).

Asimismo, en la mayoría de los casos las fronteras están situadas lejos de los centros, con baja población y bajos niveles de desarrollo respecto a otras zonas del mismo país, en resumen, su ubicación se encuentra en lo que se denomina “zonas extremas”¹ (Concha et al., 2018). Estas zonas representan una importante relevancia para la cohesión territorial, a partir de este enfoque se cuestiona la estandarización de los modelos de desarrollo que derivan en una homogeneización reduccionista de dichos espacios y se impulsa el diseño de políticas que tomen en cuenta las limitaciones y potencialidades existentes, y puedan adaptarse lo mejor posible a las características geográficas específicas (Comisión de las Comunidades Europeas, 2008).

Zona Fronteriza Dominicana.

La importancia del territorio se puede ver expresada a través de la desventaja que constituye, en ocasiones, el lugar de origen, tanto para el desarrollo de las personas como para las actividades económicas que se realizan. En el caso de República Dominicana, la frontera dominico-haitiana se enmarca en una historia de pobreza caracterizada por subsistir en base a una economía de agricultura de baja productividad y la ausencia de actividades industriales (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 2021). Este territorio representa una de las zonas que acumula mayor rezago histórico en el país y se caracteriza por carencias en múltiples dimensiones: bajo acceso a servicios públicos, infraestructura física deficiente o inexistente y los niveles de pobreza más altos del país.

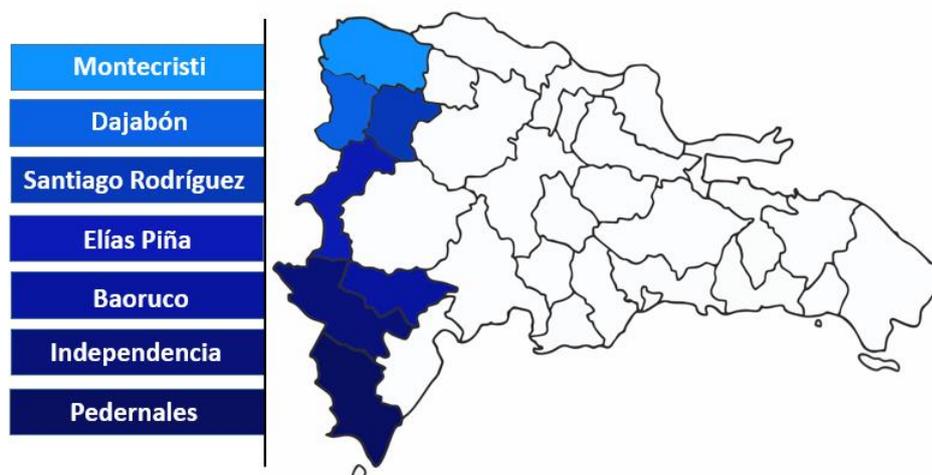


Ilustración 1. **Provincias de la Zona Fronteriza Dominicana**

Fuente: Observatorio de la Zona Fronteriza del Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo (2022)

La zona fronteriza de la República Dominicana abarca más de un quinto del territorio nacional (10,823 km² del total de 48,311 km²), con 390 kilómetros de línea fronteriza en la parte oeste de la frontera terrestre. De acuerdo a la Dirección General de Desarrollo Fronterizo de la Vicepresidencia de la República y el Observatorio de la Zona Fronteriza del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, siete (7) son las provincias que integran la zona fronteriza, cinco (5) provincias limítrofes con Haití: Dajabón, Elías Piña, Independencia, Montecristi y Pedernales, y dos (2) provincias contiguas: Santiago Rodríguez y Baoruco. De

¹ Áreas que se encuentran alejadas del centro del país, y se ubican a los extremos de éste, además poseen una condición limítrofe. Estos territorios también poseen importancia de tipo geopolítico e histórico.

acuerdo con el Censo de 2010, este territorio contaba con una población total de 475,556 habitantes, representando el 4.9% de la población nacional, y una densidad poblacional de 45.6 Hab/ km², muy por debajo del promedio nacional de 205.1 Hab/ km².

Vale la pena mencionar que la denominación “Zona Fronteriza” no existe oficialmente en la división territorial de la Oficina Nacional de Estadística (ONE), sino más bien es una denominación utilizada por la Dirección General de Presupuesto, órgano del Ministerio de Hacienda, para presentar los datos presupuestarios periódicos (Guzmán & Del Rosario, 2020). Así mismo, la Ley de Desarrollo Fronterizo (Ley 28-01) reconoce la existencia de dicho espacio bajo el nombre de “Región Fronteriza” e incorpora las provincias Santiago Rodríguez y Baoruco debido a que mostraban las mismas características de subdesarrollo y pobreza extrema que las otras cinco (5) provincias que hacen frontera con Haití.

Desde su conformación², en la frontera existió el intercambio comercial, aunque de manera muy precaria, y la reproducción económica/cultural entre ambos países. Dicho intercambio se vio interrumpido en 1937, cuando el mandatario Rafael Leónidas Trujillo ordenó el cierre de la frontera en medio de la matanza de haitianos promovida por el mismo tirano (Guzmán & Del Rosario, 2020). Esta situación provocó que el esquema, hasta ese entonces existente, cambiara y fuera sustituido por un modelo “fomentalista y asistencialista, cuyos ejes centrales eran la agricultura de subsistencia y las transferencias gubernamentales” (Dilla, 2010 citado en Guzmán & Del Rosario, 2020). El cierre de la frontera se mantuvo hasta 1990, cuando, producto del impacto de la globalización, factores políticos y humanitarios, se apertura nueva vez, estando el lado dominicano casi tan empobrecido como el haitiano y con una economía sustentada en la agricultura de muy baja productividad.

La reapertura de la frontera configuró una nueva geografía insular, debido a que previo a su cierre los intercambios tenían lugar por un solo paso que conectaba ambas capitales. A raíz de su reapertura se perfilaron múltiples corredores y subcorredores que dieron inicio al enlace entre las regiones y localidades de ambos países. En la medida que estos corredores se intensificaron, fueron moldeando espacios propios y generaron regiones transfronterizas y complejos urbanos a lo largo de toda la franja fronteriza (Dilla Alfonso, 2016).

² Luego de varias convenciones sin éxito, la frontera entre Haití y República Dominicana fue formalmente definida por el Tratado de Fronteras del 21 de enero de 1929, firmado en Puerto Príncipe por los presidentes Horacio Vásquez y Louis Bornó para fijar los límites fronterizos. Dicho tratado fue complementado por el acuerdo del 17 de febrero de 1935 firmado por los presidentes Sténio Vincent y Rafael Leónidas Trujillo para dirimir los litigios de demarcación producto de la primera convención y el protocolo adicional firmado por los mismos presidentes en 1936.

Más adelante, según datos del Censo 2004, la economía de la mayoría de las provincias de la zona estaba dominada por las actividades del Comercio y Servicios, perdiendo el peso que tenían las actividades agrícolas como actividad económica predominante.

En algunos puntos se establecieron inversiones extranjeras enfocadas a explorar condiciones geográficas muy específicas, como el caso de las inversiones bananeras en Montecristi y la minería de bauxita en Pedernales, cuyos impactos fueron localizados, pero no lograron un cambio en la fisonomía subdesarrollada de la zona (Dillia, 2010 citado en Guzmán & Del Rosario, 2020). A lo anterior se adhieren elementos como la ausencia de un proyecto sólido para el establecimiento de planes de inversión y la reiterada ausencia del Estado en la cobertura de servicios sociales como factores que contribuyen a la reproducción de pobreza y marginación de la zona (Guzmán & Del Rosario, 2020).



Ilustración 2. Mapa político de las provincias fronterizas.
Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo

El rezago social y productivo que presenta la zona fronteriza está asociado a factores económicos, sociales y demográficos. En el nivel económico se destaca la concentración espacial de la actividad económica alrededor de los principales polos de desarrollo productivo del país, principalmente en el Gran Santo Domingo, Santiago y algunos polos de desarrollo turístico de la parte este del país. Como consecuencia, este territorio presenta bajos niveles de actividad económica y rezago productivo, lo cual es una expresión de las desigualdades en la distribución de las oportunidades de desarrollo económico en República Dominicana (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 2021).

Los factores sociales se expresan a través del acceso a servicios básicos, vivienda digna y protección social. A niveles generales, según datos de la Encuesta Nacional de Hogares (Enhogar) 2018, el 45.8% de los hogares de las provincias de la zona fronteriza se abastecen de agua a través de acueducto en el patio de viviendas, es decir, casi la mitad del total de hogares no posee abastecimiento de agua dentro del hogar. Respecto a la disponibilidad de energía eléctrica, la zona fronteriza tiene el porcentaje más bajo del país (90.3%) de hogares que usan energía eléctrica para el alumbrado de su hogar. Así mismo, el promedio de los hogares de las provincias fronterizas que tienen disponibilidad de recogida de basura por parte del ayuntamiento es solo del 74.5%, contrastando con el promedio nacional que es de 85.2%.

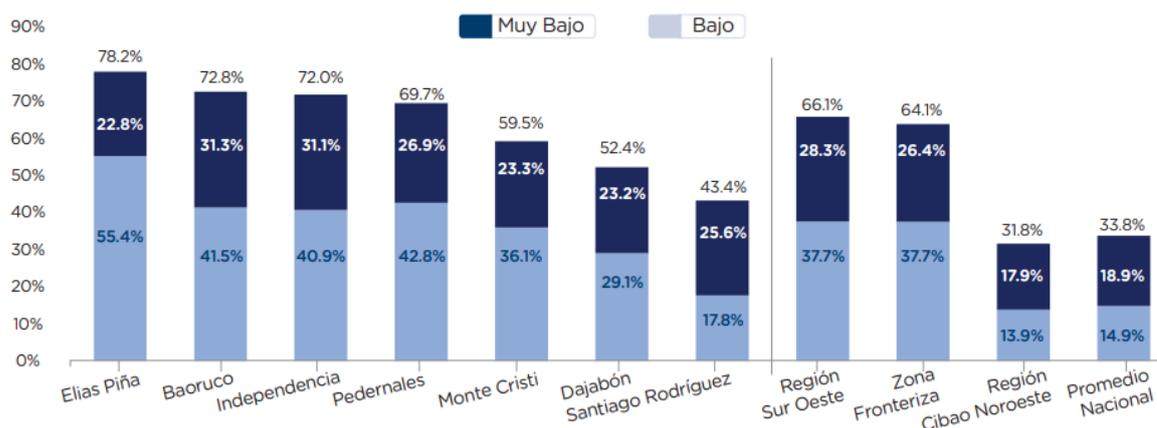
La República Dominicana se ha visto marcada por un acelerado proceso de urbanización, duplicando su población urbana³ y concentrando la población en las zonas de mayor dinamismo económico. Dicha transición demográfica alcanza una mayor dimensión en las provincias fronterizas, donde se presentan oportunidades económicas muy limitadas (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 2018). Las carencias históricas de esta zona desembocan en éxodos masivos por efecto de la migración interna e internacional, por lo que se considera un espacio “expulsor de población”, intensificando con ello la pobreza, desolación y

³ 74.3% según datos del Censo 2010.

marginalidad de la región, atrapando así a la zona en un ciclo vicioso de subdesarrollo (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 2021).

En términos de pobreza, de acuerdo a los datos Enhogar 2018, la zona fronteriza en conjunto presenta en promedio un 64.1% de su población ubicadas en uno de los dos grupos socioeconómicos inferiores, 37.7% bajo y 26.4% muy bajo, quedando muy por encima del promedio nacional, 33.8%. Aun la provincia con el promedio más bajo (Santiago Rodríguez con 43.4%) se encuentra por encima del promedio nacional.

Ilustración 3. Niveles socioeconómicos “bajo” y “muy bajo” de la zona fronteriza⁴



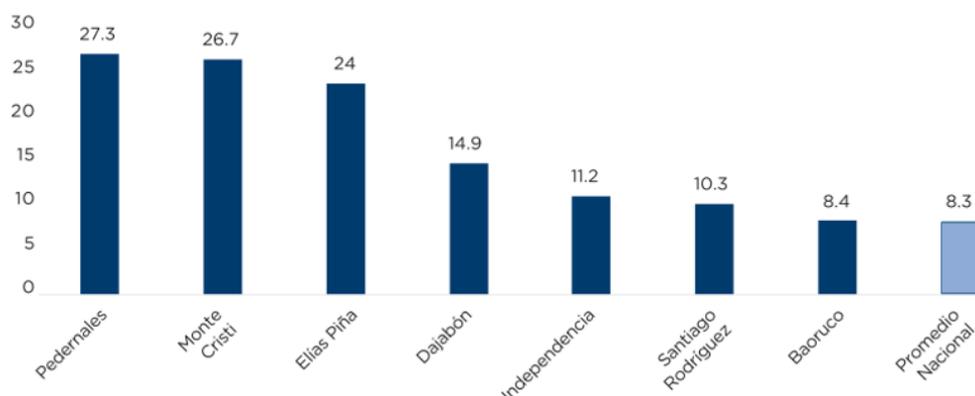
Fuente: Dirección de Políticas de Desarrollo de la Zona Fronteriza del Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo con datos de la Enhogar 2018.

La situación de pobreza de la zona se agudiza con la permanente llegada de población inmigrante. Dada su cercanía natural con la República de Haití, existe una alta participación de habitantes de origen extranjero que entran al país en condición irregular (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 2018). Los nacionales haitianos pasan por la frontera hacia las regiones económicas más importantes de República Dominicana, como es el caso de Santiago de los Caballeros y el Distrito Nacional, sin embargo, una parte importante se asienta en las provincias fronterizas, lo que se traduce en mano de obra barata para las actividades agrícolas y urbanas de la zona (Guzmán & Del Rosario, 2020). Como consecuencia de lo anterior se crea una presión en los servicios sociales, de por sí insuficientes, que están planificados para una determinada cantidad de población oficialmente registrada como residentes de la zona.

Para 2017, de acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Inmigrantes, el 13.2% de la población total de la zona fronteriza y contiguas era de origen extranjero, de estos el 97% era de origen haitiano. A nivel provincial, las siete (7) provincias fronterizas registran una mayor proporción de población migrante en comparación con el promedio nacional (8.3%).

⁴ Porcentaje de personas con nivel socioeconómico «bajo» y «muy bajo» desagregados por región y provincia con datos de la Enhogar 2018.

Ilustración 4. Porcentaje de población de origen extranjero en las provincias fronteriza



Fuente: Dirección de Políticas de Desarrollo de la Zona Fronteriza del Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo con datos de la Encuesta nacional de Inmigrantes 2017

Esta población extranjera, en general de origen haitiano como ya se expresó, presenta en promedio una menor proporción a la tenencia de bienes duraderos, casa propia, acceso a servicios básicos y documentos de identidad. Las vulnerabilidades de esta población, sumadas a las propias de la zona fronteriza, que es la que alberga gran parte de esta población migrante, agudizan las condiciones precarias de dicho espacio y la necesidad de acciones que promuevan e impulsen el desarrollo integral de la zona (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 2021).

Instrumentos⁵ diseñados para el desarrollo de la zona fronteriza.

Las carencias de la zona fronteriza han sido reconocidas a nivel constitucional, el artículo 10 de la Constitución Dominicana declara la apremiante necesidad de alcanzar el desarrollo integral de esta región, estableciendo “de supremo y permanente interés nacional la seguridad, el desarrollo económico, social y turístico de la zona fronteriza, su integración vial, comunicacional y productiva, así como la difusión de los valores patrios y culturales del pueblo dominicano”. En cumplimiento de lo anterior, múltiples han sido los instrumentos diseñados para el progreso de las provincias que componen esta zona.



Ilustración 5. Instrumentos diseñados para el desarrollo de la zona fronteriza

Fuente: Elaboración propia a partir del repositorio de publicaciones del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.

⁵Entendiendo por instrumentos las leyes, estrategias y planes diseñados para el crecimiento y desarrollo de la zona fronteriza.

La Ley 28-01 que crea la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, fue promulgada en el 2001, como una política de incentivo a la inversión en la zona fronteriza, con el objetivo de atender la situación de atraso relativo existente en dicho territorio respecto al resto del país. La iniciativa se constituyó como un instrumento de movilización de recursos locales mediante incentivos tributarios especiales a la inversión privada y operaciones públicas para administrar dichas inversiones y el seguimiento oportuno a los resultados (Mendoza, 2018). Para la formulación de la Ley, la situación de las provincias fronterizas fue observada desde dos perspectivas: ser una zona de alta incidencia de pobreza, colocándose por encima de la media nacional y por representar una zona expulsora de población (baja densidad poblacional y altos niveles de migración interprovincial) (Mendoza, 2018).

Los beneficios contemplados en la ley tenían una vigencia de 20 años a partir de su promulgación. Su aplicación buscaba la generación de inversión en la zona fronteriza a través de la instalación de un número significativo de empresas, de manera que este aumento repercutiera en la expansión de la producción y el empleo local, y con ello aumentar los ingresos de los hogares y desincentivar la movilidad hacia otras zonas del país (Ley de Desarrollo Fronterizo, 2001).

Más adelante, como resultado de un proceso de concertación de múltiples actores para definir las acciones a realizar de cara a los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, nace la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 mediante la Ley Orgánica 1-12, como la hoja de ruta para la construcción de un país próspero, con democracia participativa y justicia social. La estrategia contempla cuatro ejes estratégicos que contienen objetivos y líneas de acción, en los que se define el modelo de desarrollo al que aspira el país y en torno a los cuales deberán articularse las políticas públicas (Estrategia Nacional de Desarrollo 2030).

La vinculación de la Estrategia Nacional de Desarrollo con nuestro tema de interés se encuentra en el Segundo Eje Estratégico que postula la construcción de “Una sociedad con igualdad de derechos y oportunidades, en la que toda la población tiene garantizada educación, salud, vivienda digna y servicios básicos de calidad, y que promueve la reducción progresiva de la pobreza y la desigualdad social y territorial” (Ley Orgánica 1-12), donde se establece la cohesión territorial como objetivo general 2.4. De manera concreta, mediante los objetivos específicos 2.4.1 “Integrar la dimensión de la cohesión territorial en el diseño y la gestión de las políticas públicas” y 2.4.3 “Promover el desarrollo sostenible de la zona fronteriza”. Ambos contienen líneas de acción encaminadas a un desarrollo territorial ordenado, sostenible e inclusivo.

En la misma lógica del desarrollo territorial y con la aprobación del marco legal⁶ vigente en materia de planificación, desarrollo y ordenamiento del territorio, fue considerado como fundamental la creación de instrumentos de carácter regional que contribuyan a territorializar las políticas públicas y, al mismo tiempo, acercar las potencialidades de los territorios con los recursos a ser consignados en las instituciones del Estado (MEPyD, 2021). Es en este escenario que el Ministerio de Economía diseña el Plan Regional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PRODT) como instrumento estratégico para reducir desigualdades a partir del ordenamiento de los subsistemas territoriales y la planificación de la inversión pública.

⁶ La Ley 498-06 crea el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública de la República Dominicana, con ella se conformó un marco legal que regula de forma integral el proceso de planificación e inversión pública, definiendo el órgano técnico-político rector para este proceso, las unidades institucionales responsables de la planificación e inversión pública, las instancias donde los diversos sectores representativos de las comunidades, puedan identificar las prioridades de desarrollo económico y social en el respectivo ámbito territorial y los instrumentos que son necesarios para llevar a cabo esta tarea.

Una primera producción del PRODT fue realizado para la Región Suroeste (PRODT-RSO), con la intención de elaborar un diagnóstico territorial regional, realizar una estrategia de desarrollo y programar la inversión pública estrategia en esta región. Este territorio es de interés en esta investigación debido a que cuatro (4) de las siete (7) provincias que conforman la zona fronteriza se encuentran en la Región Suroeste: Elías Piña, Independencia, Baoruco y Pedernales. Como ya se ha visto, estas provincias se encuentran dentro de las más pobres del país, siendo Elías Piña la provincia con mayor proporción de hogares pobres del país.

Regresando a la Ley de Desarrollo Fronterizo, tras 20 años de vigencia, la Ley 28-01 expiró sin generar grandes inversiones y empleos necesarios para la transformación de las provincias fronterizas. En tal sentido, al culminar su periodo de aplicación, en 2021 entró en vigencia la nueva Ley de Desarrollo Fronterizo 12-21 que crea la Zona Especial de Desarrollo Integral Fronterizo (MEPyD, 2022). Entre los objetivos de esta nueva ley se encuentra aumentar la inversión privada en el territorio y diversificar las fuentes de empleos para los residentes en la zona fronteriza. La ley contempla múltiples beneficios a las empresas clasificadas, dichos incentivos tienen una vigencia de 30 años a partir de su entrada en vigencia.

La nueva Ley 12-21 garantiza el acceso a un régimen tributario especial para las empresas beneficiarias localizadas en la zona, sin embargo, tras las lecciones aprendidas de la pasada ley, se dio un consenso respecto a que los incentivos fiscales son una condición necesaria, pero no es suficiente para lograr un cambio sustancial en la frontera. En consecuencia, se vislumbró la necesidad de complementar esta nueva ley con un instrumento que aportara una visión integral al desarrollo. Ante esta necesidad, el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, a través de la Dirección de Políticas de Desarrollo de la Zona Fronteriza, diseñó la Estrategia de Desarrollo para la Zona Fronteriza (MiFronteraRD) como instrumento para orientar el desarrollo. Para su elaboración fueron tomadas en cuenta las demandas priorizadas por la población, el análisis de las brechas estructurales y el potencial de la zona fronteriza (MEPyD, 2022).

La Estrategia de la Zona Fronteriza constituye un punto de partida para establecer compromisos que reviertan la condición de pobreza histórica de la zona fronteriza. Su formulación consideró tres elementos fundamentales: entender el desarrollo como un proceso que implica el uso de las capacidades individuales en pro del beneficio colectivo. Luego, el desarrollo requiere e implica la construcción de poder ciudadano y, por último, las capacidades y oportunidades se construyen donde reside la gente (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 2022).

Para fines de esta investigación nos interesa dar una mirada crítica a los principales instrumentos diseñados para el desarrollo de la zona fronteriza en distintos niveles: nivel nacional, nivel regional y focalizados territorialmente. Dicha revisión utilizara el enfoque de cohesión territorial como base para el análisis, partiendo de la premisa de que una iniciativa de desarrollo a nivel territorial debe necesariamente contener los componentes de cohesión territorial internalizados en su diseño para lograr el cierre de brechas y que, de no tenerlos, representaría un factor explicativo de la permanencia de desigualdades territoriales y bajo niveles de desarrollo.

¿Por qué el Enfoque de Cohesión Territorial?

La cohesión territorial pone de manifiesto la necesidad de una mirada integradora para abordar los problemas con una escala geográfica adecuada, en la deben intervenir de manera coordinada las autoridades locales, regionales y nacionales (Secretaría General de Planificación y Desarrollo Territorial de Andalucía, 2009). En tal sentido, este enfoque ofrece herramientas para el análisis de las acciones para el desarrollo a nivel territorial, relevando cuestiones

relacionadas a las limitaciones y potencialidades de un territorio, así como sus características geográficas específicas.

Así mismo, este enfoque aporta el elemento de coherencia territorial en la acción pública. Dicha coherencia apuesta a que las decisiones de incidencia territorial de las distintas políticas públicas sean realizadas mediante una determinada coordinación y cooperación intersectorial e interadministrativa, a los fines de que cada capital territorial sea utilizado de manera inteligente y permita aprovechar las complementariedades de cada lugar, generando economías de escala y efectos sinérgicos, evitando con ello las implicancias y altos costes que suponen las decisiones de incidencia territorial que son tomadas de forma aislada, dispersa y/o descoordinada (Comisión de las Comunidades Europeas, 2008).

Una estrategia de desarrollo con cohesión territorial debe apostar a que ningún territorio permanezca en estado de marginación o con niveles de vida inferiores a los mínimos socialmente garantizados. En esa perspectiva, el crecimiento económico y el desarrollo deben apuntar a generarse descentralizadamente. (Berdegué, Fernández, & Mlynarz, 2013).

En este marco de ideas, nos interesa identificar cuáles instrumentos de política desarrollados por el Gobierno Dominicano incorpora la cohesión territorial en su diseño y en qué medida incorporan todos los elementos definidos en la teoría, de manera que podamos responder si ¿Los instrumentos orientados al desarrollo de la zona fronteriza incorporan el enfoque de cohesión territorial como parte de la estrategia necesaria para el cierre de brechas? y si ¿Los que incorporan la cohesión territorial, contienen todos los elementos definidos en la teoría?.

1.2. Objetivos

Objetivo General

Analizar críticamente los instrumentos orientados al desarrollo de la Zona Fronteriza Dominicana a partir del enfoque de Cohesión Territorial como estrategia para los procesos de cierre de brechas territoriales.

Objetivos Específicos

- Caracterizar la Zona Fronteriza Dominicana tomando como base los indicadores socioeconómicos, información ambiental, de capital territorial y diversidad.
- Identificar y categorizar las políticas, estrategias, planes y/o programas diseñados para el desarrollo de la Zona Fronteriza Dominicana.
- Analizar en qué medida los principales instrumentos orientados al desarrollo de la zona fronteriza incorporan el enfoque de cohesión territorial en su diseño como herramienta para el logro de cierre de brechas.
- Examinar los potenciales resultados de los instrumentos de desarrollo con cohesión territorial en la zona fronteriza analizados.

2. Marco Conceptual

2.1. Cohesión Territorial, concepto y aplicación.

El desarrollo económico entendido como un proceso donde la renta real per cápita de un país aumenta durante un largo periodo, incorpora otros términos que incluyen el desarrollo como un proceso socioeconómico integral, que implica la ampliación continua del potencial económico y la sostenibilidad de esa ampliación en el mejoramiento de la sociedad en su conjunto (Martín, 2011). Lo anterior se sitúa como condición necesaria para el desarrollo humano, el cual busca mejorar la calidad de vida de las generaciones actuales y futuras a través de la generación de acciones tendientes a gestionar los componentes ecológico, social y económico (Fonseca Hernández, 2019).

Desde el enfoque económico, las primeras referencias sobre el desarrollo territorial que pueden mencionarse son las realizadas por Alfred Marshall en su libro IV de *Principios de Economía*, donde se menciona “La concentración de industrias especializadas en localidades particulares”, que luego daría lugar al concepto “distrito industrial” que ha sido utilizado en las últimas décadas para estudiar el desarrollo local desde una perspectiva socioeconómica (Yruela et al., 2016). Años después, con el objetivo de establecer un marco referencial justificativo y construir un marco de pensamiento económico coherente para el enfoque territorial del desarrollo, se centra la mirada a la descripción de las características que explican la concentración de industrias especializadas, sus ventajas y problemáticas (Yruela et al., 2016).

Por su parte, la sociología observó la vinculación entre el territorio y el desarrollo de manera menos directa, pero con igual importancia. El análisis fue visto a través de la descomposición de las comunidades rurales y de los territorios que la conformaban a causa de la industrialización y la economía de mercado. Siendo una primera llamada de atención sobre los dramáticos efectos del proceso de concentración de la riqueza (Durkheim, 1996 citado en Yruela et al., 2016). El enfoque territorial del desarrollo surge a partir de los deficientes resultados de las estrategias implementadas hasta finales de la década de 1990 para acabar con la pobreza rural, en un contexto de profundización de esta tras las acciones de ajuste estructural impulsadas en la era neoliberal (Fernández et al., 2019).

Esta mirada territorial supuso una aproximación del análisis para comprender las problemáticas enfrentadas por el mundo rural y una propuesta de acción para la reducción de la pobreza rural. Representando una denuncia de los desequilibrios territoriales producidos por la concentración de las actividades económicas en determinados territorios (Yruela et al., 2016). Más adelante, este enfoque se amplía hacia la reducción de desigualdades y el avance hacia un desarrollo sostenible con cohesión territorial, esto como resultado de las persistentes desigualdades territoriales, que dejaban a las zonas rurales con los indicadores de desarrollo humano más rezagados (RIMISP, 2018 citado en Fernández et al., 2019).

El caso particular de Europa, donde se produjo el proceso de transformación económica antes descrito y donde también fueron sufridos sus efectos, es el primer lugar donde se aplicarían políticas de cohesión territorial a través de inversiones específicas destinada a este fin (Yruela et al., 2016). Desde finales de los noventa, con la referencia explícita a la cohesión territorial de manera breve en el Artículo 16 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea⁷, la Unión

⁷ Donde se señala el papel de los servicios de interés económico general en la promoción de la cohesión social y territorial.

Europea se constituye en la principal fuente de referencia e impulsora del concepto. Más adelante, en 2007, se da el impulso definitivo con la adopción de la Agenda Territorial de la Unión Europea, donde se propone como objetivo reforzar la cohesión territorial utilizando de mejor manera los recursos disponibles en las regiones de Europa, a través de la promoción del desarrollo policéntrico⁸, integrando los territorios y contribuyendo a una Europa sostenible en el ámbito social, cultural, ambiental y económico (Tabales et al., 2009).

Ulteriormente, la Comisión de las Comunidades Europeas dio inicio a un proceso de consulta y clarificación sobre el concepto cohesión territorial y su aplicación en el accionar público. El resultado de este proceso se materializó en la publicación del *Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte* (Tabales et al., 2009). En esta publicación se establece y releva la cohesión territorial como estrategia para garantizar un desarrollo armonioso en todo el territorio europeo, donde sus habitantes puedan aprovechar al máximo sus características inherentes y convertir la diversidad en un activo de desarrollo (Comisión de las Comunidades Europeas, 2008). Dicha cohesión es lograda mediante el uso inteligente del capital territorial⁹, el aprovechamiento de la diversidad de los territorios y la protección patrimonial.

En ese sentido, el enfoque de cohesión territorial introdujo nuevos temas de debate, a la vez que realizaba la importancia de otros ya existentes, constituyéndose así en un principio para las actuaciones públicas comprendiendo tres elementos esenciales¹⁰:



Ilustración 6. Elementos esenciales de la cohesión territorial

Fuente: Elaboración propia a partir del texto *El concepto de cohesión territorial. Escalas de aplicación, sistemas de medición y políticas derivadas*.

Tabales et al. (2009) define estos elementos esenciales como:

Articulación física: consideración cubierta a través de las redes de infraestructuras y del concepto de accesibilidad equivalente.

⁸ Implica un sistema urbano equilibrado, con sistemas de flujos cruzados y un desarrollo de distintas formas de cooperación territorial (Secretaría General de Planificación y Desarrollo Territorial de Andalucía, 2009).

⁹ Capacidades o potencial específico intrínseco a una región, constituye un factor de distinción respecto a otras regiones y no puede ser deslocalizado. Su uso inteligente permite generar cohesión territorial.

¹⁰ Los indicadores diseñados para medir la cohesión deberían reflejar el estado de estos tres elementos esenciales.

Equidad territorial: igualdad de oportunidades para alcanzar el desarrollo de la persona en todas las partes de un territorio. Su plasmación concreta se realizaría al garantizar la igualdad en los niveles de prestación de servicios públicos, equipamientos e infraestructuras en todas las partes del territorio considerado.

Identificación: reconocimiento de la comunidad que puebla un territorio con un proyecto de vida en común. Sentido de identificación y pertenencia entre ciudadanos, agentes económicos y sociales y fuerzas políticas, que da lugar a un compromiso colectivo y un proyecto compartido para el futuro desarrollo del territorio en cuestión.

Identificado como un concepto complejo, la Comisión de las Comunidades Europeas (2008) identifica seis significados principales atribuidos a la cohesión territorial:

- I. Desarrollo socioeconómico territorialmente equilibrado dentro de una región o un Estado, caracterizado por la ausencia de desigualdades y polarizaciones territoriales acusadas en términos de renta, oportunidades de empleo, entre otros.
- II. Grado adecuado de articulación física del territorio a través de las redes del sistema de transporte, tanto entre las diferentes partes del territorio considerado (articulación física interna), como en lo referente a la conexión de este con otros territorios vecinos (articulación física con el exterior)¹¹.
- III. Creación de condiciones equivalentes de accesibilidad de los ciudadanos a los servicios públicos, equipamientos e infraestructuras en las diferentes partes de un territorio (equidad territorial), garantizando la disponibilidad de umbrales adecuados de servicios en todo el territorio y el intercambio de servicios entre las distintas partes del mismo.
- IV. Grado de cohesión del territorio de una Estado federal o descentralizado en un sentido político, lo que supone la existencia de sostenibilidad de los intercambios entre ellos, evitándose que el desarrollo de unos se haga a costa de otros¹².
- V. Existencia en un territorio determinado de un sentido de identificación y pertenencia entre los ciudadanos, agentes económicos y sociales y fuerzas políticas, que da lugar a un compromiso colectivo y un proyecto compartido para el futuro desarrollo de dicho territorio¹³.
- VI. Nacimiento de nuevos espacios de identificación y pertenencia ciudadana a escala subregional o regional.

Desde un punto de vista instrumental, para De La Fuente (2005 citado en Tabales et al. 2007) los mecanismos de cohesión territorial pueden ser definidos como “todas aquellas actuaciones públicas con traducción presupuestaria que contribuyen a reducir las disparidades de renta disponible entre regiones o a mitigar los efectos de tales disparidades sobre la calidad de los servicios públicos”.

¹¹ Este significado representa la mayor aproximación al sentido etimológico del término cohesión: fuerza de atracción que mantiene unidas las partículas de una sustancia.

¹² Esta lealtad y complicidad territorial se encuentra consagrada en la Constitución española de 1978 en la forma del principio de solidaridad interterritorial (artículos 2, 138 y 158).

¹³ Esta definición se aproxima al concepto de capital social: existencia de redes de cooperación entre actores de un territorio determinado basados en la confianza. Este capital social opera como un requisito previo para lograr la cohesión territorial.

El enfoque de cohesión territorial ha generado debates sobre qué nuevos elementos aporta respecto a los enfoques de cohesión económica y social ya existentes. En ese sentido la Unión Europea resalta los nuevos temas que introduce la cohesión territorial y que no son atendidos por la cohesión económica ni social (Secretaría General de Planificación y Desarrollo Territorial de Andalucía, 2009):

- El prisma bajo el que se analizan y/o proponen políticas de desarrollo económico-social-ambiental adquiere coordenadas geográficas o espaciales.
- La coordinación de las políticas y la transversalidad, enfatizando lo territorial y obligando a tener en cuenta todo lo que acontece en el territorio.
- El sentido de pertenencia a un territorio, con una identidad, un proyecto común de futuro y con unos lazos de unión entre sus sociedades integrantes.
- La coherencia territorial, apostando por las decisiones de incidencia territorial agregando coherencia a la acción pública.

Respecto a la aplicación del concepto, la Unión Europea identifica el papel que debe desempeñar el Estado para el fomento de la cohesión territorial, alineado con los tres elementos del concepto antes señalados. Siguiendo a Tabales et al. (2009) son:

- Respecto a la articulación física, las autoridades gubernamentales deben centrarse en contribuir al fortalecimiento de las redes de infraestructuras, a través del establecimiento de prioridades y el apoyo institucional y financiero.
- Sobre la equidad territorial, se debe asumir la función de apoyar las iniciativas dirigidas a garantizar la igualdad de oportunidades para todos los territorios que componen un país determinado en su aspiración de alcanzar el desarrollo.
- En lo relacionado al sentimiento de identidad y pertenencia, se deben dirigir los esfuerzos hacia la intensificación del sentimiento de ciudadanía común y de identificación con el propio país y los valores que lo sustentan. Lo anterior, reconociendo la diversidad territorial y potenciando su conservación.

Aplicaciones y medición de la cohesión territorial.

Veremos el ámbito de aplicación de la cohesión territorial, iniciando con la experiencia de algunos países europeos en la medición de su cumplimiento en las intervenciones públicas.

En España, las acciones más significativas de cohesión y desarrollo territorial expresan un patrón metodológico que se caracteriza por la obtención de un índice sintético Z, elaborado a partir del análisis de variables de información relativas al desarrollo sostenible, para luego aplicar técnicas que simplifiquen la información o delimiten grupos de territorios con comportamientos homogéneos. Los indicadores estratégicos utilizados para el seguimiento de la evolución territorial se relacionan con la competitividad, la cohesión social, la sostenibilidad territorial, el acceso a infraestructura y el conocimiento y gestión del patrimonio natural y cultural, confeccionando un indicador sintético para cada una de estas dimensiones (Pillet et al., 2013).

En el caso del País Vasco, a través del Sistema de Información Municipal de la comunidad autónoma de Euskadi, se diseña un panel de indicadores de sostenibilidad municipal y otro de infraestructura y equipamientos. Cada uno está estructurado en ejes que recogen 23 áreas específicas para el caso de la sostenibilidad y 44 capas de información, para infraestructura y equipamiento. Luego, se realiza una selección de indicadores para realizar el análisis de la cohesión territorial a escala municipal (Pillet et al., 2013).

Otra aplicación metodológica es la descrita en el Boletín No. 68 de la Asociación de Geógrafos Españoles “La medición de la cohesión territorial a escala regional. Una propuesta metodológica y aplicación a Andalucía”. En este se describe una propuesta metodológica basada en dos componentes básicos que caracterizan la igualdad de oportunidades entre ciudadanos y empresas: la accesibilidad a los medios de transporte y la accesibilidad a la atención hospitalaria, y un tercer componente relacionado al grado de equilibrio territorial: las disparidades registradas en los niveles de desarrollo de los distintos territorios. Todos los indicadores son en esencia índices sintéticos expresivos de los objetivos del desarrollo territorial en los tres grandes componentes: ambiental, económico y social (Pita López & Pedregal Mateos, 2015).

Los tres casos abordan la cohesión y el desarrollo respondiendo a los enfoques generales que condicionan la sostenibilidad, realizando modificaciones en el número de indicadores atendiendo a las particularidades del territorio objeto de análisis y, sobre todo, en consonancia con los retos planteados desde la Unión Europea (Pillet et al., 2013).

Ámbito local.

En el análisis y aplicación del enfoque de cohesión territorial en América Latina, se destacan las aportaciones realizadas por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp) a través del *Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo*, con el que se pretende contribuir tanto al cambio institucional como al de políticas públicas, para crear mayores oportunidades y capacidad en las zonas no metropolitanas (Rimisp, 2015). Los documentos desarrollados en la Serie de Estudios Territoriales aportan importantes contribuciones al debate respecto de la cohesión territorial, tanto a nivel conceptual como en el campo de aplicación y medición, sirviendo de base para investigaciones como la presente en cuanto a casos latinoamericanos analizados desde esta perspectiva.

Para Berdegué et al. (2013), el desarrollo con cohesión territorial requiere poner en marcha o acelerar procesos de convergencia donde los territorios más rezagados en oportunidades, ejercicios de derechos o niveles de bienestar, avancen más rápido que los territorios en situación de ventaja. En un país con cohesión territorial, el desarrollo y crecimiento económico son generados descentralizadamente y no desde el centro, de manera que el lugar de nacimiento o de residencia no se traduce en niveles de vida inferiores a los mínimos socialmente garantizados.

En el sentido de lo anterior, el proceso de convergencia puede ser estimulado a través de estrategias integrales que conjuguen cuatro tipos de políticas públicas, de acuerdo con Berdegué et al. (2013) son:

- i. **Políticas sectoriales territorialmente focalizadas** cuyo objetivo es reducir o cerrar brechas de bienestar, de derechos o de oportunidades.
- ii. **Políticas sectoriales de desarrollo económico**, social y ambiental sensibles a las diferencias territoriales en su diseño e implementación.
- iii. **Políticas de desarrollo territorial**, orientadas a fortalecer las capacidades, activos y acción de los territorios.
- iv. **Políticas de descentralización** política, administrativa y fiscal, orientadas a potenciar a los actores sociales en los territorios.



Ilustración 7. **Componentes de una estrategia nacional de desarrollo con cohesión territorial**

Fuente: Documento de trabajo *Una Nueva Agenda Regional para el Desarrollo de Chile*, RIMISP.

Estos elementos han sido utilizados en diversos trabajos posteriores orientados al análisis del diseño y aplicación de políticas para el desarrollo rural. En el caso particular de esta investigación resulta de gran interés metodológico para el análisis crítico de los instrumentos diseñados para el desarrollo de la zona fronteriza dominicana, como se verá más adelante.

En la región, han sido evidente los obstáculos que enfrentan las políticas públicas para superar su sesgo sectorial, lo cual juega en contra del desarrollo territorial de dos maneras: por la persistente ceguera de las políticas sectoriales respecto a las realidades territoriales en que se implementan y por la dificultad de las políticas orientadas al desarrollo rural para transitar del enfoque sectorial a un enfoque territorial (Fernández et al., 2019). En ese sentido, pasar de un enfoque sectorial a uno territorial no implica la eliminación de las políticas sectoriales, por el contrario, se amerita de la decidida confluencia de políticas sectoriales encaminadas a equiparar las condiciones de acceso a bienes y servicios (Fernández et al., 2019).

Diversos esfuerzos se han realizado en el ámbito local para la incorporación de la cohesión territorial, así como también para su medición. Un buen ejemplo de lo primero se encuentra en los Contratos Plan de Colombia¹⁴, el cual constituye un acuerdo marco de voluntades entre la nación y las entidades territoriales o las asociaciones de éstas, estableciendo mecanismos y compromisos para ejecutar programas que estén contemplados en los respectivos planes de desarrollo y que por su naturaleza sea conveniente ejecutarlos en conjunto (Fernández et al., 2019). La configuración de estos contratos es aglomerar recursos de inversión provenientes de fuentes nacionales y territoriales, es decir, dichos recursos no representan en sí mismos una fuente adicional de financiamiento, sino más bien, establecen la articulación de distintas fuentes ya existentes hacia objetivos programáticos específicos, con el consenso de la nación y el territorio.

¹⁴ Contemplados en las Leyes 1450 y 1454 de 2011, y reglamentados por el Decreto 0819 de 2012 del Ministerio del Interior de Colombia.

Estos contratos representan una herramienta para fortalecer la gobernanza multinivel y la gestión del desarrollo regional, adicionalmente han abierto paso a la creación de una Subdirección General Territorial y de Inversión Pública, encargada de elaborar y proponer lineamientos de política, programas e instrumentos dirigidos a lograr una mayor convergencia regional, la articulación entre los distintos niveles de gobierno e impulsar el ordenamiento territorial (Fernández et al., 2019).

Respecto a la medición de la cohesión territorial en políticas públicas implementadas en la región, se destaca el Documento de Trabajo *Políticas de protección social y superación de la pobreza para la inclusión social: una lectura crítica desde el enfoque de cohesión territorial*, elaborado por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) en el marco del Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. En dicho documento se analiza el rol que juegan las políticas sociales en la distribución territorial de la pobreza y en la disminución, eliminación o mantención de las brechas territoriales de pobreza (Fernández et al., 2013).

Para lograr su objetivo, el proyecto analizó cuatro políticas de protección social en cuatro países: México, Colombia, Perú y Chile. Adicionalmente, se realizó una caracterización de cada uno de los programas y fueron formulados objetivos propios, generales y específicos, con sus respectivas estrategias de análisis. Todo lo anterior, partiendo de la premisa de que las políticas de inclusión social existentes en la región se caracterizan por ser espacialmente neutras y que sus impactos son diferenciados en los distintos tipos de territorios (Fernández et al., 2013).

3. Diseño metodológico

La presente investigación fue realizada mediante una metodología cualitativa del tipo descriptiva. En consonancia con los objetivos de investigación planteados, la metodología cualitativa nos ofrece un proceso inductivo que nos permitirá explorar y describir los fenómenos a partir de distintas técnicas de recolección de datos, para posterior delinear algunas consideraciones teóricas sobre el objeto de estudio (Hernández Sampieri et al., 2014).

Para el desarrollo del estudio fueron utilizadas fuentes de información primarias y secundarias a través de la revisión documental y la realización de entrevistas semi-estructuradas. Atendiendo a los objetivos y resultados perseguidos, la estructura metodológica estuvo guiada por los componentes descritos a continuación.

Tabla 1. **Objetivos y dimensiones**

Objetivo General	Objetivos Específicos	Información analizar	Tema de interés	Dimensiones
Analizar críticamente los instrumentos orientados al desarrollo de la Zona Fronteriza Dominicana a partir del enfoque de cohesión territorial como estrategia para los procesos de cierre de brechas territoriales	1. Caracterizar la Zona Fronteriza Dominicana tomando como base los indicadores socioeconómicos, información ambiental, de capital territorial y diversidad.	Indicadores socioeconómicos, información ambiental, de capital territorial y diversidad. Entrevistas realizadas.	Particularidades de la zona fronteriza dominicana	<ul style="list-style-type: none"> • Pobreza • Economía • Migración • Servicios básicos • Recursos naturales • Capital territorial
	2. Identificar y categorizar las principales políticas, estrategias, planes y/o programas diseñados para el desarrollo de la Zona Fronteriza Dominicana.	Políticas, leyes, estrategias, planes y/o programas. Entrevistas realizadas.	Instrumentos de política para el desarrollo de la zona fronteriza	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de instrumento • Escala de aplicación
	3. Analizar en qué medida los instrumentos orientados al desarrollo de la zona fronteriza incorporan el enfoque de cohesión territorial en su diseño como herramienta para el logro de cierre de brechas.	Instrumentos identificados y entrevistas realizadas.	Uso y aplicación del enfoque de cohesión territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Elementos esenciales de la cohesión territorial definidos por la Unión Europea • Ámbitos de la cohesión territorial definidos por la Unión Europea • Tipos de políticas para estimular el desarrollo con cohesión territorial definida por RIMISP
	4. Examinar los potenciales resultados de los instrumentos de desarrollo con cohesión territorial en la zona fronteriza	Entrevistas realizadas.	Potenciales resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Evolución territorial • Igualdad de oportunidades (ciudadanos y empresas) • Equilibrio territorial.

Fuente: elaboración propia

Para operativizar lo anterior, dividimos la estructura de la investigación en tres fases, cada una relacionada a uno o varios objetivos específicos de la investigación:

Fase 1. Caracterización de la zona fronteriza dominicana en las dimensiones relevantes para la cohesión territorial e identificación de los instrumentos diseñados para el desarrollo de este territorio, categorizarlos y seleccionar los instrumentos principales para el análisis.

Para la obtención de información se utilizaron fuentes primarias y secundarias a través de entrevistas semi-estructuradas y la revisión documental (diagnósticos, indicadores, etc.). Para la identificación de los principales instrumentos de política desarrollados solo se contemplaron los realizados a nivel local, es decir, los elaborados por el Gobierno Dominicano. Dichos instrumentos fueron categorizados atendiendo al tipo de instrumento¹⁵, escala de aplicación¹⁶, objetivos y vigencia. Una vez identificados, la selección de los principales instrumentos para el análisis fue realizada en base a tres criterios:

- ✓ Estar vigente
- ✓ Estar en ejecución
- ✓ Contener acciones focalizadas para la zona fronteriza

Fase 2. Análisis de los principales instrumentos e identificación del enfoque de cohesión territorial en su diseño.

Para el desarrollo del análisis contemplado en esta fase se utilizaron fuentes de información primarias y secundarias mediante la revisión documental y la realización de entrevistas semi-estructuradas a actores involucrados en el diseño e implementación de dichos instrumentos, así como también a expertos en la materia, a los fines de robustecer el análisis.

Para ello establecimos las dimensiones, sub dimensiones y componentes, en base al marco conceptual desarrollado. Estas dimensiones guiaron el análisis de los instrumentos, permitiendo identificar el enfoque de cohesión territorial en el diseño y analizar en qué medida dicho enfoque está presente.

Tabla 2. Dimensiones del enfoque de cohesión territorial

	Dimensión	Sub dimensión	Componentes
Elementos de la cohesión territorial*	Elementos esenciales	Articulación física	Articulación física interna Articulación física externa
		Identidad	Identificación y pertenencia entre ciudadanos, agentes económicos y fuerzas políticas.
		Equidad territorial	Igualdad en los niveles de prestación de servicios públicos, equipamientos e infraestructuras.
	Ámbitos de la cohesión	Calidad territorial	Nivel de vida a lo largo de un territorio, tanto en los ámbitos de vida como en los laborales.
		Eficacia territorial	Energía, competitividad del sistema productivo interno, conectividad interna y accesibilidad territorial.
	Tipos de políticas	Sectoriales de desarrollo económico, social y ambiental	Sensibles a las diferencias territoriales en su diseño e implementación.
		Sectoriales territorialmente focalizadas	Reducir o cerrar brechas de bienestar, de derechos o de oportunidades.
		Descentralización política, administrativa y fiscal	Orientadas a potenciar a los actores sociales en los territorios.
		Desarrollo territorial	Orientadas a fortalecer las capacidades, activos y acción de los territorios.

Fuente: elaboración propia a partir del marco conceptual definido para esta investigación.

* El análisis de los instrumentos estará condicionado al ámbito de actuación de los mismos, dependiendo de sus características algunos elementos de la estrategia de análisis quizás no puedan ser aplicados.

¹⁵ Política, Ley, estrategia, plan, programa.

¹⁶ Nacional, Regional, Focalizado territorialmente

La identificación y selección de los entrevistados fue realizada mediante un muestreo no probabilístico de tipo intencional y bola de nieve. De acuerdo a la tipología de actores basada en sistemas de conocimientos de (Pohl & Hirsch Hadorn, 2007), los actores informantes pertenecen a los sectores: agentes del gobierno y comunidad científico-académica. Respecto a los criterios de selección, los entrevistados se escogieron de acuerdo con:

- Tener representación, respecto de los instrumentos a analizar, de actores involucrados tanto en el diseño/formulación como en la implementación de los instrumentos.
- Contar con la opinión experta de actores involucrados en el diseño e implementación de los instrumentos y del ámbito académico/investigación.
- Disponibilidad para contactar y entrevistar.

Tabla 3. **Definición de actores**

Actor	Descripción
Involucrado en el diseño Gobierno Central	Persona del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo ¹⁷ , u otra institución del gobierno central, participante en el diseño de uno o varios de los instrumentos sujetos de análisis.
Involucrado en la implementación Gobierno Local	Persona que labore en alguno de los gobiernos locales de las provincias fronterizas
Experto en desarrollo y cohesión territorial	Académico, investigador y/o consultor experto en temas relacionados al desarrollo territorial y la zona fronteriza dominicana.

Fuente: elaboración propia a partir de los criterios de selección definidos.

De manera complementaria, los entrevistados aumentaron en la medida que se incluyeron nuevos actores a partir de recomendaciones por parte de los contactados inicialmente. El fin último de estas entrevistas era poder complementar la información resultante del análisis de los instrumentos. El diseño de la pauta de entrevista fue realizado a partir de los elementos de la cohesión territorial definidos en la teoría.

Tabla 4. **Dimensiones Pauta de Entrevista**

Dimensiones pauta de entrevista	1 Perfil del entrevistado
	2 Situación de la zona fronteriza y factores explicativos
	3 Instrumentos orientados al desarrollo de la zona fronteriza
	4 Estrategia de desarrollo con cohesión territorial
	5 Potenciales resultados

Fuente: elaboración propia.

Así mismo, las entrevistas fueron realizadas en cumplimiento con los resguardos éticos correspondientes. A tales fines, fue requerida la firma, por parte del entrevistado, de un consentimiento informado¹⁸, previo al desarrollo de la entrevista. Dicho consentimiento fue formulado con un pequeño resumen y aspectos generales de la investigación, seguido de la

¹⁷ Ente encargado de conducir y coordinar la formulación, gestión, seguimiento y evaluación de las políticas macroeconómicas y de desarrollo sostenible para la obtención de la cohesión económica, social, territorial e institucional de República Dominicana.

¹⁸ Ver Anexo A.

opción de realizar la entrevista bajo un carácter anónimo o público y la anuencia para grabar el contenido de la entrevista.

Fase 3. Examen de los potenciales resultados de los instrumentos que incorporan la cohesión territorial en su diseño.

Los potenciales resultados de los instrumentos analizados fueron examinados mediante las informaciones obtenidas de las entrevistas realizadas. Para ello se definieron tres (3) dimensiones que estuvieron contenidas en la pauta de entrevista¹⁹ y permitieron el análisis de los datos resultantes. Los actores entrevistados corresponden a los mismos definidos en la Fase 2.

Tabla 5. Dimensiones para examinar los potenciales resultados

	Dimensión	Sub dimensión
Potenciales resultados	Evolución territorial	Competitividad
		Cohesión social y económica
		Sostenibilidad territorial
		Gestión del patrimonio cultural
	Igualdad de oportunidades	Accesibilidad a medios de transporte
		Accesibilidad a servicios básicos
		Acceso infraestructura y equipamientos
	Equilibrio territorial	Disparidad interna
		Disparidad externa

Fuente: elaboración propia a partir del marco conceptual definido para esta investigación

En esta fase se contempló abordar los resultados obtenidos, y los que se podrán obtener, a partir de la implementación de los instrumentos sujetos de análisis.

Tabla 6. Resumen fases de investigación

Objetivo	Fase	Fuentes de información	Técnicas de recolección
1	Fase I. • Caracterización de la Zona Fronteriza Dominicana. • Identificación y categorización de los instrumentos (leyes, estrategias y planes) diseñados para el desarrollo de este territorio. • Selección de los instrumentos principales para el análisis	Primaria y secundaria	Entrevistas y revisión documental
2			
3	Fase II. Análisis de los principales instrumentos e identificación del enfoque de cohesión territorial en su diseño.	Primaria y secundaria	Entrevistas y revisión documental
4	Fase III. Examen de los potenciales resultados de los instrumentos que incorporan la cohesión territorial en su diseño.	Primaria	Entrevistas

Fuente: elaboración propia

¹⁹ Ver Anexo B.

Estrategia de análisis

Como se ha indicado anteriormente, los instrumentos utilizados para la recolección de información son la revisión documental y el desarrollo de entrevistas semi-estructuradas. La estrategia de análisis se circunscribe al análisis de contenido, entendido como una técnica de investigación que permite formular, a partir de datos, inferencias reproducibles y válidas que puedan aplicarse a su contexto (Krippendorff, 1990 citado en Abela, 2002).

Tal cual establece Abela (2002), el análisis de contenido contempla un plan de investigación que responde a:

1. Determinar el objeto o tema de análisis.
2. Determinar las reglas de codificación.
3. Determinar el sistema de categorías.
4. Comprobar la fiabilidad del sistema de codificación-categorización.
5. Inferencias.

Para la revisión documental, además de utilizar los instrumentos de política, fueron revisados diagnósticos, evaluaciones, evaluaciones de impacto, etc., realizadas por otras fuentes a los instrumentos en cuestión. En el caso de las entrevistas, fue utilizado el análisis de contenido temático, el cual considera la presencia de términos o conceptos, con independencia de las relaciones surgidas entre ellos (Abela, 2002). Dentro de esta técnica, el análisis se enfocó en la identificación y clasificación temática, definiendo dichas temáticas previamente, como se mostró al inicio de esta sección.

Como resultado de la revisión documental y las entrevistas realizadas, se identificó el grado en que los instrumentos incorporan el enfoque de cohesión territorial en su diseño. Para ello, siguiendo a Pita López & Pedregal Mateos, (2015), se indicó la presencia de las dimensiones pre definidas como sigue:

Tabla 7. **Incorporación del enfoque**

Presencia del enfoque	Descripción
Total	incorpora todos los elementos de la dimensión
Parcial	incorpora mas de un elemento de la dimensión, pero no los incorpora todos.
Mínima	incorpora solo un elemento de la dimensión.
Inexistente	no incorpora ningún elemento de la dimensión.

Fuente: elaboración propia

El análisis de los potenciales resultados siguió la técnica del análisis de contenido temático anteriormente declarada. Las informaciones obtenidas son presentadas en relación a los resultados obtenidos y a los que se prevén que se podrán obtener derivados de la implementación de instrumentos de desarrollo con cohesión territorial, o bien los resultados difíciles de alcanzar debido a la falta de este enfoque.

4. Resultados

A continuación, se da cuenta de los principales resultados obtenidos en esta investigación. En coherencia con los objetivos específicos, primero se presenta una caracterización de la Zona Fronteriza Dominicana a partir de la revisión documental sobre las características particulares de este territorio que son relevantes para el análisis de la cohesión territorial, y del análisis de las entrevistas respecto a los factores que, a juicio de los actores entrevistados, explican el bajo desarrollo alcanzado por esta zona.

En segundo lugar, se muestran los instrumentos de políticas producidos por el Gobierno Dominicano para el desarrollo de la zona fronteriza categorizados, seguido de la descripción de los principales instrumentos seleccionados para el análisis. En una tercera parte se exponen los principales resultados obtenidos del análisis documental y las entrevistas realizadas para determinar en qué medida los principales instrumentos incorporan el enfoque de cohesión territorial en su diseño. Por último, se presentan los hallazgos de las entrevistas referente a los potenciales resultados obtenidos, o que se prevén obtener, con la aplicación de los instrumentos analizados.

4.1. Zona Fronteriza Dominicana, aspectos relevantes para la cohesión territorial.

Los diferentes enfoques otorgados a la cohesión, plantean la diversidad territorial como base para el entendimiento del alcance de la cohesión territorial y sus dimensiones físico-ambientales, político-institucionales, económico-productivas y socioculturales, ya que permiten articular las configuraciones territoriales para el análisis espacial de fenómenos sociales y su incidencia territorial (Cabeza-Morales, 2015). En tal sentido, resultó pertinente conocer las condiciones de la zona fronteriza en los aspectos que resultan relevantes para el enfoque de cohesión territorial y obtener una mejor comprensión del contexto en que son aplicados los instrumentos de política sujetos de análisis en esta investigación.

Condiciones físico-ambientales

Naturalmente la superficie que ocupa las provincias fronterizas cuenta con accidentes geográficos importantes que tienen repercusiones directas en las dinámicas económicas y sociales de este territorio. En ella se encuentra la sierra Septentrional, el valle del Cibao, la cordillera Central, el valle de Neiba, la hoya de Enriquillo²⁰ y la sierra de Baoruco²¹. En este sentido, existe consenso entre los entrevistados en que esta realidad representa un elemento importante como factor explicativo de las dificultades de desarrollo que enfrenta la zona fronteriza en términos de producción, acceso y conectividad.

La zona de la frontera no es una región única, entonces, más allá del tema de la heterogeneidad, está el tema de que no es una región. De hecho, hay varias regiones. Entonces ahí el tema de la integridad territorial, de la continuidad territorial. Desde el punto de vista físico, hay unas condiciones físicas que, por suerte o por desgracia, separan a esa región y la dividen en tres partes. Hay tres situaciones geográficas, está la sierra de Baoruco, que es la que limita en gran

²⁰ Mayor depresión orográfica de las Antillas.

²¹ Punto más alto de la zona fronteriza.

medida el tema de la continuidad territorial de la frontera. Entonces, es muy difícil. Pedernales y, por ejemplo, Independencia, son dos provincias continuas, pero para llegar de Pedernales a Independencia tú tardas cuatro horas porque físicamente no hay continuidad territorial. Por ejemplo, si nosotros pensamos en Elías Piña, desde el punto de vista del potencial productivo que tiene, si el mapa de la República Dominicana fuera plano, es una gran llanura. Tú lo que piensas es que Elías Piña es mejor productor que el mercado de Santiago. Sin embargo, es imposible llegar. Entonces, estas limitaciones físicas determinan la conectividad y accesibilidad... Desde el punto de vista de la geografía económica, el tema de la conectividad es importante porque es lo que te permite el acceso al mercado... (Servidor público, Gobierno Central).

De allí que una considerable extensión del terreno es de montaña, aunado a la topografía accidentada y una baja vocación agrícola, condiciona el desarrollo de las actividades económicas productivas en este espacio. En tal sentido, la limitada presencia de terreno de llanura supone un obstáculo natural para el desarrollo de la agricultura mecanizada, en medio de una alta deforestación y erosión de los suelos (Gomera & Del Rosario, 2020).

Lo anterior se suma al aspecto ubicación, tal como indica Meza (2011) la zona fronteriza, al igual que la mayoría de regiones fronterizas de América Latina, la lejanía de este espacio a los centros urbanos y comerciales es un factor que juega en contra del desarrollo. Tanto los documentos revisados como los entrevistados coinciden en que, debido a la lejanía de las provincias fronterizas a los centros industriales, dificulta en gran medida el desarrollo productivo. Principalmente evidenciado en las actividades agrícolas que, a pesar de que algunas provincias fronterizas cuentan con un alto potencial productivo, continúa siendo una actividad de subsistencia debido a las dificultades, en términos logísticos y de costos, que supone el traslado de la producción a los principales mercados domésticos.

Entonces, estar lejos es un factor negativo para la industria y en todos los sentidos, incluso la agricultura también, o sea, no es lo mismo sacar los productos del Cibao, que sacar los productos de Elías Piña y eso te explica cómo Elías Piña tiene mucho potencial agrícola, sin embargo, su agricultura es básicamente de subsistencia y que no ha tenido mucho desarrollo. Entonces, eso es las limitaciones físicas. (Servidor público, Gobierno Central).

Así mismo, en este territorio convergen condiciones socioeconómicas que se relacionan de manera directa a los aspectos físicos, como es el caso de la situación de pobreza existente en los territorios haitianos homólogos a las provincias fronterizas dominicanas y la conexión natural que facilita cruzar hacia el lado dominicano. Esto genera una alta tasa de inmigrantes haitianos que cruzan al país y se asientan en las comunidades fronterizas dominicanas, agudizando la situación precaria ya existente. En tal sentido, impulsar el desarrollo de la frontera amerita entender este escenario, debido a que el éxito de las intervenciones dependerá mucho de las dinámicas históricamente establecidas en este espacio.

Un aspecto importante es que estamos compartiendo frontera con el país más pobre del hemisferio, ya eso es un factor en contra que tenemos... Así mismo, estamos compartiendo una isla. Al compartir una isla, estamos compartiendo un mismo espacio terrestre que nosotros le llamamos frontera dominico-haitiana y eso hace que cualquier tipo de movimiento en tema migratorio, en tema de comercio, pues obviamente tenga como primera fase de expresión el lado dominicano. La economía dominicana es más de siete veces el tamaño de la economía haitiana y esto se contrata cuando tú sales del ámbito de la economía

y entonces nosotros una economía que crece, la economía haitiana, una economía que decrece y las externalidades que esto provoca. (Académico, Universidad Autónoma de Santo Domingo).

En términos ambientales, la zona fronteriza presenta un problema grave de deforestación, perdiendo gran parte de sus bosques nativos, configurándose como la principal problemática de carácter ambiental en este territorio. Dicha situación trae consigo el aumento de la erosión, la reducción del caudal de los ríos y la pérdida de biodiversidad, situando a este territorio con una mayor vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 2021).

Esta problemática se relaciona con el comercio de carbón vegetal y el corte de madera, aunado al desarrollo de cultivos mediante la técnica conocida como conuquismo²², que en su mayoría son realizados en zonas protegidas y bosques nativos. De manera que permanece una contradicción en el desarrollo de actividades productivas necesarias para la vida compitiendo con la preservación de los recursos naturales (Gomera & Del Rosario, 2020).

Existe una situación crítica en términos de deforestación, pero muy muy crítica, nosotros hicimos un análisis crítico e identificamos que las áreas críticas más importantes, con mayores niveles de deforestación en los últimos veinte años están en la zona fronteriza (Servidor público, Gobierno Central).

Con relación al recurso agua, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI), la zona fronteriza cuenta con más de 4000 kilómetros lineales de ríos, arroyos y cañadas, tres presas y siete cuencas. De estas últimas, cuatro son compartidas entre Haití y República Dominicana, a saber: Río Artibonito, Río Masacre, Río Pedernales y los Lagos Enriquillo y Azuei. Como recurso compartido es objeto de constantes conflictos entre las autoridades de ambos países. La situación se agrava con los efectos negativos producto de la deforestación, ya que en los últimos 20 años se ha deforestado un 9% de la superficie total de las zonas productoras de agua de la zona fronteriza, reduciendo con ello la captación de las cuencas y su caudal (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 2021).

Algo que nos afecta también es que la zona es muy calurosa, entonces la falta de agua afecta mucho la producción agrícola que es la mayor actividad económica de la zona. Sobre toda esta zona donde yo estoy que es productora de plátanos y café fundamentalmente, yo creo que eso limita mucho el desarrollo de esta zona (Servidor público, Gobierno Local de La Descubierta, Independencia).

Se agudiza más el problema, ¿tú sabes por qué? Porque hay recursos compartidos, como el agua, por ejemplo. Que lejos de desarrollarse en un marco armonioso, debido a la misma presión que tiene Haití, con la precariedad de servicios básicos como el agua, ¿lo llevan a qué? A inventarse, por ejemplo, la construcción de un canal en territorio dominicano (Académico, Universidad Autónoma de Santo Domingo).

La inexistencia de un marco normativo²³ de carácter binacional para el tratamiento de los recursos hídricos, la repartición del agua y la construcción de presas, canales y embalses, deja

²² Desmante de los bosques seguido de la quema del terreno para la producción agrícola.

²³ El único documento existente es el Tratado de Paz, Amistad Perpetua y Arbitraje de 1929 que prohíbe que Haití o República Dominicana hagan obras que desvíen el curso de alguno de los ríos que corren entre ambas naciones.

a ambos países sin mecanismos de regulación, aumentando con ello las tensiones y conflictos por el preciado bien. En adición, el problema de la deforestación en las cuencas altas disminuye el caudal medio de los ríos, aumentando su sedimentación, como consecuencia algunos cursos de agua pasan la mayor parte del año secos. Esta falta de normativa se relaciona con los aspectos político-institucionales que veremos a continuación.

Condiciones político-institucionales

La condición de rezago mostrado por la zona fronteriza denota una baja institucionalidad y un desinterés histórico por parte de los actores políticos llamados a propiciar el avance y desarrollo de este territorio. Generalmente la situación de la zona suele asociarse a factores económicos y a la baja provisión de servicios públicos, no obstante, es necesario reconocer en su justa medida la baja institucionalidad y las fallas de coordinación que han constituido una restricción importante para el desarrollo de las provincias fronterizas (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 2021).

La realidad de la frontera es una construcción económico-histórica. Es decir que los dos países, por razones tal vez de limitación de recursos, pero también de ideología política, han casi abandonado esa parte fronteriza, ambos países, ambos gobiernos. Así que la parte fronteriza era como un poco abandonado en términos de infraestructura, porque para hacer el desarrollo la infraestructura es como una base, ¿verdad? Y luego la parte legal, los dos países han dado poco interés a esa parte. Es al final del siglo XX que finalmente han firmado convenios, pero convenios sin seguimientos. Así que es la gente que vive en la zona fronteriza que era actor, actores de desarrollo (Académico, Université Quisqueya).

Al margen del contexto de rezago económico-social, creo que es importante destacar la limitada cuota institucional en el desarrollo. La falta de desarrollo dirigido por parte del Estado, en un territorio que tiene muchísima potencialidad económica, y que podría ser una fuente particular de empleo y de seguridad económica (Servidor público, Gobierno Central).

Las instituciones del Estado con presencia en las comunidades fronterizas operan de manera deficiente y con baja capacidad para proveer servicios públicos de forma adecuada, los cuales, por la condición de pobreza de la zona, son altamente demandados. Para algunos actores estas deficiencias se explican en gran medida por las restricciones presupuestarias, la baja capacidad técnica de los ayuntamientos, la falta de un proceso de desarrollo dirigido por el Estado y la ausencia de una estrategia de desarrollo única dirigida para este territorio.

La inversión de los gobiernos en esta zona no es significativa, muchos dicen y yo lo creo así que es por un asunto de política, porque no hay muchos votos entonces lamentablemente no nos dan mucho presupuesto (Servidor público, Gobierno Local de La Descubierta, Independencia).

Entonces, esa sensación de desconexión que ha sido como profundizada por la falta de atención a propósito de servicios públicos, a propósito de infraestructura básica, de profundización del presupuesto, que es donde realmente se ve el interés del Estado. El Estado está marcado en la asignación presupuestaria. Entonces, ese interés no ha sido evidenciado lo suficiente [...] Creo que también hay una cuota institucional y estatal que es importante destacar, o sea, el desarrollo del territorio si bien no es un proceso de la noche

a la mañana, o sea, es un proceso de largo plazo, eso tiene que ser dirigido. Entonces, en ese sentido, creo que hay una cuota que hay que asumir sobre falta de atención directa al territorio (Servidor público, Gobierno Central).

Hay unas brechas estructurales que son los factores fundamentales, de factores institucionales, de que no había una estrategia como tal, que es el principal factor desde el punto de vista institucional, de que había pequeñas iniciativas, pero dispersas, muchas instituciones haciendo muchas algunas cositas, pero de manera desagregada y con bajo impacto y sin hablarse entre ellas, con baja coordinación (Servidor público, Gobierno Central).

Actualmente existen siete (7) instituciones gubernamentales²⁴ que se focalizan de manera exclusiva, o en gran medida, en la zona fronteriza. Estas instituciones tradicionalmente han operado en un marco de duplicidad de funciones, intervenciones llevadas a cabo de forma aislada, con baja coherencia y articulación, y sin la directriz de un plan único integral para el desarrollo fronterizo. De igual manera, tampoco se ha visto una coordinación efectiva en las acciones de las políticas sectoriales y los proyectos de inversión pública dirigidos hacia la zona. Esto se puede explicar debido a la falta de reconocimiento de este territorio como un espacio estratégico, la ausencia de acciones diferenciadas a lo largo de la línea fronteriza y la baja vinculación entre las iniciativas públicas y las demandas territoriales.

Condiciones económico-productivas

La zona fronteriza se caracteriza por una economía sustentada en actividades agrícolas poco diversificadas y de baja productividad. De acuerdo con USAID (2018), la agricultura en este territorio es realizada con una explotación irracional del suelo, los bosques y el agua, constituyendo un factor negativo para el desarrollo sostenible de la zona fronteriza. Así mismo, la actividad agrícola que se verifica en este territorio es de escasa integración a la producción nacional y de reducido valor agregado, con poca o ninguna presencia de innovación y tecnología. En adición, dicha actividad es dominada por pequeños productores con dificultades para acceder a mercados, financiamiento, tecnología y asistencia técnica (Gomera & Del Rosario, 2022).

Este territorio cuenta con muy pocos sectores productivos, en tal sentido, los sectores productivos predominantes en la economía dominicana no tienen presencia en la zona fronteriza. Los sectores determinantes del crecimiento económico del país en los últimos cincuenta años ninguno tiene presencia, o tienen presencia muy baja, en las provincias fronterizas.

La mayoría de las actividades productivas son muy pequeñas, hay muy poca densidad, no hay aglomeraciones. En términos de acceso al financiamiento, no hay acceso al financiamiento, son las provincias que tienen los costos de financiamiento más altos de todo el país, ahí emprender en una de esas provincias es mucho más caro que emprender en cualquier otra provincia del país (Servidor público, Gobierno Central).

²⁴ Dirección General de Desarrollo Fronterizo, adscrita al Gabinete de Política Social; Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo del Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes; Consejo Nacional de Fronteras y Dirección de Fronteras y Límites del Ministerio de Relaciones Exteriores; Dirección General de Promoción de las Comunidades Fronterizas y Cuerpo Especializado en Seguridad Fronteriza Terrestre del Ministerio de Defensa y la Dirección de Políticas de Desarrollo de la Zona Fronteriza del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.

También hay un detalle importante, por ejemplo, el estado libera del encaje legal 60 mil millones de pesos. Cuando tú analizas quiénes se benefician en la zona de la cuota que corresponde por ejemplo en préstamos para la producción o para el desarrollo de la microempresa o la pequeña empresa, la cantidad de personas que se benefician es muy mínima porque todo ese dinero se concentra en aquellos empresarios que son los que más tienen. Eso pasa a nivel nacional, pero en la zona fronteriza se marca más porque es donde hay más pobreza, la situación es más deprimente. (Servidor público, Gobierno Local de Neiba, Baoruco).

Lo anterior evidencia una desigualdad en la distribución de las oportunidades de desarrollo económico en el país, debido a la concentración espacial de la actividad económica en unos pocos polos de desarrollo productivo. Esta distorsión se agudiza cuando se introducen las variables migración, informalidad, infraestructura y conectividad.

Las expectativas en términos de bienestar individual del lado dominicano son mayores que la que el sistema le está ofreciendo, entonces en Haití todavía las expectativas por la misma naturaleza de la sociedad son expectativas de cubrir necesidades básicas, por tanto hay un efecto de expulsión de la población dominicana sobre todo joven económicamente activa por falta de oportunidades de empleo y entonces hay un efecto de atracción de la mano de obra haitiana que viene y se concentra como punto de tránsito en las provincias fronterizas, aumentando con ello el hacinamiento y la presión hacia los servicios públicos (Académico, Universidad Autónoma de Santo Domingo).

Esa emigración interna sobre todo de la población joven a las metrópolis Santiago, Santo Domingo, ahora mismo la zona de Bávaro en busca de trabajo, entonces esa situación de emigración de jóvenes deja esta zona despoblada y muy rezagada (Servidor público, Gobierno Local de La Descubierta, Independencia).

Y un factor clave es el tema de la conectividad y es en última instancia uno de los factores primordiales para el desarrollo. En ese, la zona fronteriza está más lejos de los centros económicos del país, esto condiciona todo lo demás... Un componente adicional es el tema de infraestructura, que era lo que nos decían todos los empresarios de la zona de la frontera, de los motivos más importantes de por qué no llegaban las inversiones ahí, era el tema de que había un déficit importante de infraestructura de transporte, carretera, conectividad, de energía eléctrica, de internet... (Servidor público, Gobierno Central).

Condiciones socioculturales

El análisis del proceso de desarrollo de la zona fronteriza amerita entender las dinámicas sociales que naturalmente allí se producen. Es necesario ver más allá de las divisiones político-administrativas y las provincias que conforman esta área, así como entender las realidades que suponen compartir una isla. En consonancia con lo establecido por Meza (2011), concebir la frontera como una línea divisora solo sirve para el Estado delimitar hasta dónde llega su dominio, esta manera de ver el espacio fronterizo limita el entendimiento e interpretación de los fenómenos fronterizos en toda su complejidad, desembocando generalmente en controversias y conflictos entre los respectivos gobiernos. En ese sentido, se amerita comprender que el éxito de las iniciativas dirigidas al desarrollo de la zona fronteriza estará sujeto al reconocimiento de las dinámicas binacionales que allí se producen.

Cuando tú comparas los servicios públicos desbordados, educación insuficiente, todo eso son elementos que presionan la migración. La ineficacia de las políticas públicas para la migración. La migración interna se manifiesta como un elemento de expulsión migratoria. Cuando tú analizas la migración interna te vas a dar cuenta que las provincias fronterizas son las que más emigrantes registran. Y lo otro es el efecto de atracción de la inmigración haitiana atraído por oportunidades, no nuevas oportunidades de trabajo sino por las existentes ¿qué quiere decir? Que las políticas públicas también han sido insuficientes para generar empleos de calidad y lo que han hecho es sencillamente reproducir el mismo patrón, por tanto, el local no tiene ningún interés, ningún incentivo de quedarse.

[...] Cuando tú hablas de frontera, tú estás hablando del espacio limítrofe entre dos países. Para llevar a cabo iniciativas de desarrollo integrales hace falta contar con el concurso del otro país... Lamentablemente, el espacio de frontera dominico haitiana y las provincias de dominicana y de Haití, ni pertenecen a República Dominicana, ni pertenecen a Haití, pertenecen a un tercer espacio. Por tanto, cualquier intento de una política pública inclusiva con cohesión territorial, tiene que pasar por el concepto de bilateralidad. (Académico, Universidad Autónoma de Santo Domingo).

La gente va a continuar colaborando, comercializando, viviendo e intercambiando. Si el gobierno no lo entiende de esa manera, va a continuar de cualquier manera sin conversar con el país vecino. Y de ahí viene una norma no legal que crea de manera de facto un tercer espacio que se da como de manera natural. Y para evitar eso, pienso que los gobiernos, ambos gobiernos deben asumir que se trata de interdependencia. Así que no se trata de politizar lo que no es político, sino que de regular lo que es político y crear un marco para lo que no es político (Académico, Université Quisqueya).

La pobreza constituye el condicionante más fuerte de la situación de la frontera. Las comunidades fronterizas, de ambos lados de la frontera, representan las zonas con mayor nivel de pobreza en ambos países. Además, a pesar de que los servicios básicos son ofrecidos de manera deficiente en la parte dominicana, en el lado haitiano son prácticamente inexistentes, situación que genera un constante flujo de nacionales haitianos hacia el lado dominicano en busca de dichos servicios (Gomera & Del Rosario, 2022).

A lo anterior se suman elementos históricos como el resentimiento mutuo y el peligro de las rupturas, que han marcado las relaciones bilaterales en el espacio fronterizo. Aspectos culturales articuladores como las prácticas religiosas, el idioma y el arte han jugado un papel disociador y discriminatorio, considerándose como un reflejo de la inferioridad de los haitianos frente a los dominicanos (Dilla Alfonso, 2016b). Otro aspecto reconocido por actores locales de la zona es la falta de empoderamiento individual de los habitantes de las provincias fronterizas, considerándolo como un factor explicativo de la dependencia de este territorio al gobierno y, como consecuencia, parte importante del bajo nivel de desarrollo.

Yo lo resumo en el empoderamiento individual de cada persona, que es lo que ha retrasado el desarrollo, sigue primando esa visión estatal de la dependencia del gobierno. Claro hay una responsabilidad si se quiere del Estado porque hay cuestiones de acceso básicos a ciertos servicios que no se cumplen, que no se tienen por ejemplo un sistema de salud adecuado o que las personas no tengan

que viajar tan lejos para acudir a un especialista, en todas las franjas fronterizas carecemos de ese tipo de servicios que de cierta forma contribuye al desarrollo... En el tiempo que he tenido trabajando con productores agrícolas y grupos sociales, lo que veo es que las personas se ven en esta zona como víctimas del sistema, como que las personas que se han quedado ahí habitando en que somos pobres y que el gobierno debe venir a rescatarnos (Servidor público, Gobierno Local de Neiba, Baoruco).

Como se ha visto, las características de la zona fronteriza en los aspectos relevantes para la cohesión territorial denotan una estrecha vinculación con lo establecido por Meza (2011), Yruela (2016) y García (2021), sobre la configuración de las regiones fronterizas. En correspondencia con lo visto en la teoría, se pudo constatar que el desarrollo de este territorio se ve afectado por sus limitaciones físicas, que se traducen en dificultad para la conectividad y el desarrollo productivo; la lejanía a los centros urbanos y comerciales, que aumentan los costos logísticos de los productores y limita la instalación de nuevas industrias; los aspectos culturales aunados a la falta de institucionalidad y ausencia de un proceso de desarrollo dirigido desde el Estado, que tome en cuenta las especificidades del territorio; y un desarrollo precario basado en métodos productivos de gran impacto al medio ambiente. Dada estas condiciones, a continuación, se examinan los resultados asociados a la respuesta del gobierno ante la precaria situación de la zona fronteriza.

4.2. Instrumentos de política orientados al desarrollo de la zona fronteriza

A partir de la revisión documental fueron identificados aquellos instrumentos desarrollados por el Gobierno Dominicano que contienen acciones orientadas al desarrollo de la zona fronteriza, o bien que por su carácter territorial impactarían de manera positiva este territorio. Vale la pena resaltar que la constitución dominicana declara esta parte del país como un espacio de especial atención para las políticas públicas, estableciendo como apremiante lograr el desarrollo integral de esta zona.

Como resultado, distinguimos seis (6) instrumentos, con diferentes escalas y diversos periodos de aplicación, pero que guardan en común contener acciones dirigidas y/o focalizadas a nuestro territorio de interés.

Tabla 8. Instrumentos para el desarrollo de la zona fronteriza

Instrumento	Año de creación	Escala de aplicación	Objetivos	Vigencia
Ley de Desarrollo Fronterizo 28-01	2001	Territorialmente focalizado	Atender la situación de atraso relativo de la zona fronteriza a través de la generación de inversión e instalación de empresas para expandir la producción y el empleo local mediante incentivos tributarios especiales a la inversión privada y operaciones públicas para administrar dichas inversiones.	20 años a partir de su promulgación en 2001.
Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 Ley Orgánica 1-12	2012	Nacional	Ser la hoja de ruta para la construcción de un país próspero, con democracia participativa y justicia social.	2012 - 2030
Plan Regional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Región Suroeste (PRODT-RSO)	2019	Nacional con foco en los gobiernos locales	Canalizar inversiones conjuntas entre el gobierno central y los gobiernos locales a los fines de cerrar brechas y disparidades territoriales.	Indefinido

Fondo de Cohesión Territorial Decreto 249-19	2021	Regional	Reducir desigualdades a partir del ordenamiento de los subsistemas territoriales y la planificación de la inversión pública.	2021 - 2030
Nueva Ley de Desarrollo Fronterizo 12-21	2021	Territorialmente focalizado	Aumentar la inversión privada en el territorio y diversificar las fuentes de empleos para los residentes en la zona fronteriza.	30 años a partir de su promulgación en 2021.
Estrategia de Desarrollo para la Zona Fronteriza (MiFronteraRD)	2022	Territorialmente focalizado	Coordinar y articular las políticas sectoriales y orientar las iniciativas del sector privado, la cooperación internacional y las asociaciones sin fines de lucro en función de una visión común del desarrollo de la zona.	2022 - 2030

Fuente: Elaboración propia

Para fines de nuestro análisis fueron escogidos aquellos instrumentos que cumplieran con los criterios de selección previamente definidos: estar vigentes, estar en ejecución y contener acciones focalizadas para la zona fronteriza. En consecuencia, la verificación de la presencia del enfoque de cohesión territorial se centró en el análisis de:

- Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, Ley Orgánica 1-12.
- Nueva Ley de Desarrollo Fronterizo 12-21.
- Estrategia de Desarrollo para la Zona Fronteriza (MiFronteraRD).

Previo a describir cada uno de estos instrumentos, precisamos resaltar algunas consideraciones relevantes sobre los demás instrumentos que, como resultado de la revisión documental y las entrevistas realizadas, explican por qué no fueron seleccionados para el análisis.

Ley de Desarrollo Fronterizo 28-01

La ley 28-01 constituye un hito importante en las acciones públicas focalizadas en la zona fronteriza, es el primer instrumento diseñado por el gobierno dominicano dirigido de manera exclusiva a este territorio. Como resultado de su formulación, el área que comprende las siete provincias fronterizas quedó establecida como una “Zona Especial de Desarrollo Fronterizo”. Condición que relevó la importancia de llevar el progreso hacia estas provincias, implementando exenciones tributarias como mecanismo para incentivar la inversión privada en esta zona.

Su puesta en ejecución inició en el año 2001 y los beneficios que de ella se desprendían contemplaban una vigencia de 20 años, culminando su vigencia en el 2021. Al culminar el periodo de implementación, a pesar de no haber generado los resultados que se esperaban, la actual gestión vio como positivo reformular este instrumento, dando como resultado la promulgación de la nueva Ley de Desarrollo Fronterizo 12-21, de la cual hablaremos de manera más detallada más adelante.

Importante mencionar que, aunque la Ley 28-01 no está vigente y no es parte de los instrumentos que serán analizados, los diagnósticos realizados sobre los resultados obtenidos de su implementación nos brindaron información importante para entender el contexto en el que entra en vigencia la Ley 12-21 y los potenciales resultados que pueden resultar de esta actualización.

Plan Regional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Región Suroeste (PRODT-RSO).

Este plan nace como resultado de la priorización ejercida por la actual gestión de gobierno en la territorialización de las políticas públicas y la puesta en marcha de un nuevo marco legal de

planificación e inversión pública. El Plan Regional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial fue diseñado para atender la ausencia de un instrumento de planificación de carácter regional que alineara las necesidades y potencialidades territoriales con la asignación presupuestaria. El primero de estos planes fue realizado para la Región Suroeste, región donde se encuentran la mayor parte de las provincias de la zona fronteriza.

A pesar de ser un instrumento nuevo, elaborado en el 2019, su aplicación no llegó a materializarse. Lo anterior se explica debido a que posterior al proceso de diagnóstico, diseño y aprobación del plan, fue promulgada la Ley Orgánica de Regiones Únicas de Planificación de la República Dominicana 345-22²⁵, donde se establece que en vez de cinco serán diez²⁶ las regiones que conforman el país, resultando en la desaparición de la Región Suroeste contemplada para la aplicación del plan, ameritando su reformulación atendiendo a la nueva configuración político-administrativa.

Ese plan todavía no se ha actualizado, no está en aplicación todavía. Tenemos en carpeta eh trabajar eso, lo que pasa es que la ley tres cuarenta y uno, ahora tres cuarenta y cinco, en vez de cinco regiones manda a diez. Entonces ahora ya no hay un plan regional per se. Nosotros tenemos ahora que comenzar, nos toca en el MEPyD trabajar todos esos planes y este plan será un insumo entonces para los planes de las regiones de Enriquillo y Valdesia (Servidor público, Gobierno Central).

En el caso del plan yo participé en el equipo técnico que lo elaboró y realmente está más off the record, es un plan que no se ha implementado nunca y que realmente yo creo que ya ha sido superado por la Estrategia Mi Frontera. El plan también tiene un problema de base y es que la regionalización con la que se pensaba en aquel momento es diferente a la que realmente ha quedado en la Ley de Regiones Únicas, entonces ese es un instrumento que yo creo que debería abordarlo más como una referencia que como un instrumento realmente de implementación y de formulación para esas provincias (Servidor público, Gobierno Central).

Fondo de Cohesión Territorial, Decreto 249-19

El Fondo de Cohesión Territorial, lejos de ser un instrumento con directrices que orienten el desarrollo de la zona fronteriza, se trata más bien de un fondo concursable que persigue el objetivo de canalizar inversiones conjuntas entre el gobierno central y los gobiernos locales como mecanismo para cerrar brechas territoriales e impulsar la territorialización de las políticas públicas en el país. De manera que el fondo no constituye una iniciativa focalizada a un territorio específico, más bien se convocan territorios que tengan un elevado porcentaje de su población en condiciones de pobreza y pobreza extrema, en tal sentido, las provincias fronterizas están en el foco de esta iniciativa pero no es exclusiva ni directa para esta zona.

Desde la puesta en vigor de este instrumento en 2019, los municipios han sido convocados en dos ocasiones para presentar proyectos y ser apoyados con el referido fondo. En la segunda

²⁵ Esta ley orgánica norma la organización, composición y delimitación de las regiones únicas de planificación en el territorio nacional y tiene como objetivo propiciar un mejor desarrollo a escala nacional, regional y local, que incluye municipios y distritos municipales, en todas las acciones de los diferentes estamentos del Estado, orientando las políticas, planes, programas y proyectos de inversión pública para asegurar una mayor cohesión territorial.

²⁶ Región Cibao Norte, Cibao Sur, Cibao Nordeste, Cibao Noroeste, Valdesia, Enriquillo, El Valle, Yuma, Higüamo y Ozama.

convocatoria, el llamado a presentar proyectos estuvo acompañado de la firma de un acuerdo para el fortalecimiento de capacidades y el acompañamiento técnico para la formulación. Reconocemos que esta iniciativa representa un importante esfuerzo colaborativo entre el nivel central y el nivel local, alineado a la Estrategia Nacional de Desarrollo en la incorporación de la dimensión de cohesión territorial en el diseño y gestión de las políticas, sin embargo, se aleja un poco del foco de análisis de esta investigación.

4.2.1. Instrumentos seleccionados para el análisis

Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, Ley Orgánica 1-12.

Descripción.

La Estrategia Nacional de Desarrollo (END) fue realizada en respuesta al mandato constitucional estipulado en el Artículo 241²⁷ y para suplir la necesidad de un marco orientador para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Una vez agotado el proceso de formulación, una primera versión de la END fue presentada al país en el año 2009, a partir de allí se propiciaron espacios de consultas y creación de consensos con actores del gobierno y la sociedad civil organizada y no organizada. Finalmente, la ley fue aprobada en el año 2011 y promulgada en enero del 2012.

La formulación de este instrumento marca dos hitos importantes en las acciones de desarrollo impulsadas por el gobierno dominicano. Primero, su desarrollo implicó un amplio proceso participativo para construir una definición de desarrollo país y la forma de conseguirlo. El otro hito importante es el cambio en la configuración y conducción del Estado, aportando una visión de largo plazo a la que los planes de gobierno deben adherirse, desplazando con ello la falta de coordinación en el accionar público.

Composición.

La estrategia está configurada alrededor de cuatro ejes estratégicos, estrechamente relacionados. De los cuatro ejes de acción se desprenden 19 objetivos generales, 58 objetivos específicos y 460 líneas estratégicas de acción. A partir del segundo eje estratégico “una sociedad con igualdad de derechos y oportunidades”, se reserva el objetivo general 2.4 para la cohesión territorial y el objetivo específico 2.4.3 para la promoción del desarrollo sostenible de la zona fronteriza, donde se enfatiza la apremiante necesidad de impulsar proyectos de desarrollo integral en este territorio, así como aumentar la presencia estatal en la frontera.

Mecanismo de aplicación y seguimiento.

Para su aplicación fue promulgado en el 2014 el Decreto 134-14 que dicta el Reglamento de Aplicación de la Estrategia Nacional de Desarrollo. Dicho reglamento establece al Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo como ente responsable de certificar que los planes estratégicos sectoriales, institucionales, regionales, provinciales y municipales sean consistentes con los objetivos y líneas de acción contenidas en la Estrategia Nacional de Desarrollo y con las prioridades declaradas en el Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP).

Así mismo, el Ministerio de Economía y la Oficina Nacional de Estadísticas, de manera conjunta, son los responsables del seguimiento al cumplimiento de los objetivos de la estrategia a través de la implementación de indicadores y metas. El cumplimiento, inclusión o

²⁷ El Poder Ejecutivo, previa consulta al Consejo Económico y Social y a los partidos políticos, elaborará y someterá al Congreso Nacional una estrategia de desarrollo, que definirá la visión de la Nación para el largo plazo.

modificación de dichos indicadores son revisados en las reuniones anuales de seguimiento de la estrategia.

Nueva Ley de Desarrollo Fronterizo 12-21.

Descripción.

Como se indicó anteriormente, tras terminar el periodo de vigencia de la Ley 28-01, no fueron generadas las inversiones y los empleos necesarios para cumplir el objetivo de transformar las provincias fronterizas e impulsar un desarrollo integral en este territorio. En tal sentido, luego de agotado el horizonte temporal de dicha ley, el gobierno dominicano trabajó en la reformulación del instrumento, generando una nueva propuesta, materializada a través de la promulgación de la Ley 12-21, con la que se busca generar mayores y mejores resultados que los ya obtenidos, a partir de las lecciones aprendidas del limitado alcance de la ley anterior.

La actual Ley de Desarrollo Fronterizo entra en vigencia en el 2021 y contempla diversos beneficios a las empresas clasificadas. En ella no se hace distinción del tipo de empresa, por lo que cualquier empresa que se encuentre formalizada de acuerdo a las leyes dominicanas y que opere o decida trasladar sus operaciones a la zona fronteriza, puede acogerse a los beneficios de la ley una vez agotados los requisitos establecidos.

Como factor diferenciador, la actualización del instrumento incluyó la reconfiguración del Consejo de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, el cual es el encargado de conocer y aprobar los proyectos propuestos para instalarse en la zona fronteriza, agotando un proceso de verificación de cumplimiento de los requerimientos establecidos. De esta reconfiguración se destaca la inclusión del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo como responsable de realizar el Estudio de Impacto Económico y Social, tanto de las empresas instaladas al entrar en vigencia la ley, como de las empresas que se instalarán bajo el amparo de la misma.

De igual manera, fueron incluidos también los representantes provinciales en el consejo para que también tuvieran voz sobre los proyectos a instalarse en su territorio. En esta nueva versión de la ley se resalta el hecho de proveer a los tomadores de decisiones de un expediente más completo, que les permite obtener una mirada más holística del proyecto. Agregando elementos más allá de los aspectos meramente económicos, como el estudio de impacto social, obligando con ello a tomar en cuenta como la inclusión de una empresa en el territorio puede o no derramar los beneficios.

Composición.

La ley otorga el beneficio de exención de impuestos sobre las operaciones o actividades que se realicen, exclusivamente en las provincias fronterizas, por las empresas clasificadas. Los incentivos otorgados tienen una vigencia de 30 años y contemplan:

1. Cien por ciento del pago de Impuestos sobre la Renta.
2. Cien por ciento del pago del Impuesto Selectivo al Consumo, aplicable sobre los servicios de telecomunicaciones y seguros para las instalaciones del proyecto ubicado en la Zona Especial.
3. Cien por ciento del pago de aranceles e ITBIS sobre las maquinarias y equipos objeto de importación o adquirido en el mercado local.
4. Cien por ciento del ITBIS para la adquisición e importación de insumos y materia prima utilizada en la producción de bienes exentos de ITBIS conforme a la legislación tributaria vigente.

5. Cincuenta por ciento del ITBIS para la adquisición e importación de insumos y materia prima utilizados en la producción de bienes no exentos del ITBIS conforme a la legislación tributaria vigente.
6. Cien por ciento del pago del arancel para la importación de insumos y materias primas utilizados para la producción de bienes, sólo cuando las mismas no se produzcan en el país.
7. Cien por ciento del pago de impuesto de transferencia inmobiliaria y demás impuestos relacionados con las operaciones inmobiliarias sobre los terrenos e infraestructuras donde se desarrollare el proyecto calificado.
8. Exención de la obligación de retener e ingresar a la Administración Tributaria los pagos al exterior de servicios de innovación tecnológica requeridos por los proyectos exclusivamente durante la construcción y puesta en operación.
9. Exención del cien por ciento de los impuestos, tasas y derechos de registros relacionados con el aumento de capital y transferencia de partes sociales en las sociedades comerciales con domicilio social dentro de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo.

Mecanismo de aplicación y seguimiento.

El Decreto 766-21 constituye el Reglamento de Aplicación de la Ley 12-21, en él quedan establecidos los mecanismos administrativos necesarios para la aplicación de incentivos contemplados en la ley, los criterios y procedimientos de clasificación, y las obligaciones de las empresas beneficiadas. Así mismo, queda detallado el funcionamiento y las responsabilidades de las instituciones que conforman el Consejo Coordinador de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo y la Secretaría Ejecutiva, como entes fiscalizadores del proceso.

Como parte de los requisitos que deben ser agotados, las empresas que apliquen para beneficiarse del régimen de incentivos deben presentar ante el Ministerio de Hacienda un estudio de factibilidad, de manera que se pueda constatar los beneficios económicos de la instalación. Con base a la información suministrada el Ministerio de Hacienda realiza un análisis costo-beneficio para poder emitir la No Objeción.

Para el seguimiento oportuno, queda establecido que las personas jurídicas clasificadas al régimen dispuesto por la ley serán revisadas dentro de un plazo de diez años, a partir de la fecha en que se otorga la licencia para operar. De igual forma, dicha licencia estará condicionada a los resultados obtenidos del análisis costo-beneficio realizado por el Ministerio de Hacienda y el estudio de impacto que realiza el Ministerio de Economía.

Estrategia de Desarrollo para la Zona Fronteriza (MiFronteraRD).

Descripción.

La formulación de la Estrategia de Desarrollo para la Zona Fronteriza está estrechamente relacionada a los resultados obtenidos de la aplicación de la Ley de Desarrollo Fronterizo 28-01 y la entrada en vigencia de la nueva Ley de Desarrollo Fronterizo 12-21. Esta relación se explica en el sentido de que los incentivos fiscales representan una condición necesaria para impulsar el desarrollo en la zona fronteriza, sin embargo, por sí solos no son suficientes para lograr un desarrollo integral del territorio.

En tal sentido, la estrategia MiFronteraRD entra en funcionamiento en el año 2022, con la intención de suplir la necesidad de un instrumento que dirija el proceso de desarrollo en la frontera, priorice las intervenciones y que estuviera en consonancia con la territorialización de las políticas públicas impulsadas por el Gobierno Dominicano. Así mismo, la estrategia

responde al mandato de la END sobre integrar la cohesión territorial en el diseño y la gestión de las políticas públicas.

Este instrumento está orientado a impulsar un cambio en el modelo de planificación dominicano, aspirando transitar de una mirada sectorial a una visión interinstitucional y territorial. De allí, que el objetivo perseguido por la estrategia es reducir las brechas estructurales y mejorar la calidad de vida de los habitantes de la zona fronteriza, a través de la configuración de una serie de programas, denominados “Programas sombrilla”, en los que se agrupan iniciativas del sector público diseñadas en conjunto con las instituciones vinculadas.

Composición.

La estrategia contempla un horizonte temporal hasta el 2030 y se encuentra estructurada en cinco (5) grandes dimensiones: institucional, social, productiva, ambiente e infraestructura. Estas dimensiones se desagregan en catorce (14) brechas estructurales identificadas en la zona fronteriza, a saber:

Institucional	Educación
Salud	Pobreza
Servicios básicos	Productividad
Financiamiento	Capital humano
Conectividad	Energía
Agua	Conectividad digital
Ambiente	Riesgos

Además, se agrega una propuesta de zonificación productiva de la zona fronteriza, en la que se identifican las áreas que deben ser priorizadas para lograr un aumento de la productividad a partir de las potencialidades endógenas del territorio. Como resultado, se presenta una zonificación de siete (7) territorios productivos funcionales.

Mecanismo de aplicación y seguimiento.

La operatividad de la estrategia se enmarca en la ejecución de cinco (5) programas sombrilla, en los cuales están alineadas un total de 90 iniciativas priorizadas:

1. Programa Gobernando – Dimensión institucional
2. Programa Pa’ la Gente – Dimensión social
3. Programa Frontera Productiva – Dimensión productiva
4. Programa Conecta.RD – Dimensión infraestructura
5. Programa + Territorio – Dimensión ambiental

La ejecución de las iniciativas contenidas en los diferentes programas deberá ser realizada mediante el trabajo conjunto de las sectoriales, las asociaciones sin fines de lucro y el sector privado, mediante fondos provenientes del presupuesto nacional, la cooperación internacional y financiamiento privado. Para el monitoreo y seguimiento, las iniciativas priorizadas deben ser integradas a los planes estratégicos institucionales, la planificación operativa anual y los presupuestos de las instituciones relacionadas.

4.3. Presencia del enfoque de cohesión territorial

A continuación, se muestran los resultados de la revisión documental y las entrevistas semi-estructuradas en torno a la presencia del enfoque de cohesión territorial en los instrumentos seleccionados. El análisis es presentado atendiendo a las dimensiones declaradas en la metodología y los elementos que la componen, dando cuenta no solo de la presencia del

enfoque, sino también del grado en que se encuentra internalizado en el diseño de los instrumentos.

Para una mejor comprensión del análisis, establecimos cuatro niveles de presencia del enfoque de cohesión para cada una de las dimensiones analizadas.

Presencia del enfoque	Descripción
Total	incorpora todos los elementos de la dimensión
Parcial	incorpora más de un elemento de la dimensión, pero no los incorpora todos.
Mínima	incorpora solo un elemento de la dimensión.
Inexistente	no incorpora ningún elemento de la dimensión.

Fuente: Elaboración propia.

4.3.1. Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, Ley Orgánica 1-12.

Tabla 9. **Presencia del enfoque de cohesión territorial, END.**

Instrumento	Dimensión	Resultado
Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 Ley Orgánica 1-12	Elementos esenciales	
	Ámbitos de la cohesión	
	Tipos de políticas	

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis documental

Elementos esenciales.

Dentro de los objetivos que la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) pretende lograr para el avance de la zona fronteriza, se encuentran presentes todos los elementos esenciales a los que debe orientarse una estrategia de desarrollo con cohesión territorial. En el documento se indica las acciones que deben ser realizadas desde el Estado, sin embargo, vale la pena destacar que el contenido del documento no expone la forma en que dichas acciones se van a materializar en la práctica.

Detallando los componentes que se encuentran dentro de esta dimensión, se constata que, para el caso de la articulación física, la estrategia expresa la necesidad de fomentar el desarrollo del comercio fronterizo a través de la dotación de todos los servicios e infraestructuras logísticas pertinentes. El objetivo específico 2.4.3.4 pone de manifiesto la importancia de otorgar a este territorio los elementos de accesibilidad e infraestructura necesarias para impulsar el comercio. Constituyéndose este elemento como fundamental para la dinamización de la zona, la disminución del desempleo y la mitigación de la migración interna.

La equidad territorial se propone alcanzarla mediante el fortalecimiento de la capacidad productiva de todas las comunidades fronterizas, en tanto que el fomento al desarrollo del comercio antes mencionado, sea efectivo a largo de toda la línea fronteriza, sin dejar ninguna provincia atrás. Este interés de lograr un desarrollo territorialmente equilibrado queda

establecido en el objetivo específico 2.4.3.3, en el que además de proponer el fortalecimiento de la capacidad productiva de las provincias fronterizas, se establece la importancia de impulsar la auto-sostenibilidad de estas comunidades.

Con respecto a la identidad territorial, que sin dudas es un elemento complejo de cuantificar y establecer medidas de actuación. La estrategia dispone el fortalecimiento de la identidad cultural, en un marco de respeto a la diversidad y la valoración del aporte de la población fronteriza a la cohesión del territorio dominicano. A través del objetivo específico 2.4.3.6, la estrategia integra el componente de identidad, propiciando el reconocimiento de la importancia de la zona fronteriza por sus propios habitantes y por el resto del país, como un elemento relevante para el desarrollo de la zona fronteriza.

Ámbitos de la cohesión.

El contenido de la estrategia expresa un reconocimiento del nivel de vida en todo el territorio fronterizo y los recursos con los que cuenta dicho espacio. Denotando con ello, que el proceso de formulación estuvo acompañado de un diagnóstico que incluyó el levantamiento de información sobre la calidad y la eficacia del territorio, los cuales constituyen dos componentes relevantes para el diseño de estrategias que se orienten al fortalecimiento de la cohesión territorial.

En la estrategia se declara que el proceso de elaboración fue realizado contando con el concurso de múltiples organismos y expertos nacionales e internacionales, dicho proceso fue liderado por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo y el Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE)²⁸. Este último, al ser un órgano deliberativo y consultivo de alta y diversa representación, permitió la participación de entes especializados y de la ciudadanía en general, en la elaboración de la propuesta, recogiendo de esta manera información relevante respecto a la realidad y recursos de las diferentes zonas del país.

Tipos de política.

Respecto a los diferentes tipos de política declaradas por Berdegué et al. (2013) que deben estar contenidas en una estrategia nacional de desarrollo con cohesión territorial, la Estrategia Nacional de Desarrollo en varios de sus artículos estipula el diseño y gestión de políticas dirigidas en varias direcciones, haciendo diferenciaciones sobre las políticas sectoriales, descentralizadas y de desarrollo territorial.

En su capítulo 3, referente a las políticas transversales, específicamente en el artículo 14 donde se estipula la cohesión territorial, se instruye al diseño de políticas públicas donde se incorpore la dimensión de la cohesión territorial para promover un desarrollo territorial equilibrado necesario para impulsar el desarrollo de los territorios menos prósperos. Se enfatiza la mirada sectorial focalizada territorialmente, poniendo el énfasis en el aprovechamiento de la diversidad regional y la actuación de los gobiernos locales y actores sociales, económicos y políticos de cada región.

En lo referente a las políticas sectoriales de desarrollo económico, social y ambiental, se destacan los artículos 30 y 31, en los que se dispone la ejecución de la reforma del sector salud

²⁸ Órgano colegiado, en el que encuentran representación numerosas secretarías de la Presidencia, así como diversos sectores de la sociedad civil, entre ellos: Universidades, Iglesias y ONGs. Fue creado en 2001 para reemplazar al anterior Comisión de Reforma y Modernización del Estado de modo tal de dar participación a la ciudadanía en la planificación y la elaboración de propuestas para la reestructuración del Estado Dominicano.

y la reforma de los marcos legales e institucionales relacionados al sector agropecuario y forestal.

Las políticas dirigidas a la descentralización política, administrativa y fiscal, quedan establecidas en la disposición de racionalización y normalización de la estructura organizativa del Estado, a través de una adecuada descentralización y desconcentración en la provisión de los servicios públicos. De manera más específica, en el artículo 29 se insta a que todos los municipios del país cuenten con Planes de Desarrollo Municipal, y que estos elaboren y ejecuten sus propios presupuestos participativos. Así mismo se dispone que el Gobierno Central transfiera a los ayuntamientos los tributos y responsabilidades municipales consideradas pertinentes.

Sobre las políticas de desarrollo territorial, el artículo 31 promueve un nuevo régimen de incentivo y fomento a las actividades productivas dirigidas a fortalecer los eslabonamientos intersectoriales y el desarrollo territorial, el fomento a la innovación y la competitividad sistémica, la generación de empleos y el aumento de la inversión en actividades de mayor escalamiento en la cadena de valor.

Consideraciones más allá del diseño

Con relación al proceso de diseño y la aplicación de la estrategia, los actores entrevistados coinciden en cuatro cuestiones relevantes sobre este instrumento: la primera es que se resalta y se valora positivamente el hecho de ser la END un instrumento elaborado bajo un amplio proceso participativo, sobre todo los actores locales de la zona fronteriza enfatizan en la importancia de este elemento, al sentirse parte del proceso de construcción del desarrollo. El otro aspecto en el que se obtuvo gran consenso es en la necesidad de actualización de la estrategia, ya que, si bien su elaboración fue realizada en un marco participativo, tras once años de aplicación y con una pandemia de por medio, muchas cosas en el país y en la frontera han cambiado y la estrategia, que es el principal instrumento para dirigir el desarrollo, debe ser revisada y adaptada a las nuevas necesidades.

La tercera cuestión guarda relación con la actualización de la estrategia y es la necesidad de que, junto con su revisión y actualización, la END sea regionalizada. Gran parte del contenido de la estrategia no hace diferenciaciones de carácter territorial y, tal cual queda plasmado en el Libro Verde de la Unión Europea (2008), este es un factor fundamental para fortalecer la cohesión territorial y lograr un desarrollo integral. Esta falta de focalización se vincula de manera directa con el cuarto aspecto que es la operatividad del instrumento, debido a que las disposiciones carecen de los mecanismos con los que dichos mandatos se van a ejecutar, dificultando con ello el desarrollo de intervenciones alineadas eficientemente a los objetivos perseguidos por la estrategia. En ese sentido, hace falta una mayor integración de las acciones e intervenciones establecidas con las necesidades y potencialidades de los territorios, así como también el establecimiento de un mecanismo operativo que no deje abierto a criterios particulares la mejor forma de llevar a la práctica las disposiciones establecidas en este instrumento.

Yo entiendo que es un buen instrumento y que realmente cuando se elaboró la Estrategia Nacional de Desarrollo fue muy participativo. Yo recuerdo haber participado en algunos procesos, en algunas consultas, hace mucho tiempo y se recogió la realidad de la frontera. El problema más que en la estrategia yo creo que está en cómo el Estado orienta la inversión pública en la frontera y que muchas veces no necesariamente mira a la Estrategia Nacional de Desarrollo para hacerlo (Servidor público, Gobierno Local de Neiba, Baoruco).

La Estrategia Nacional de Desarrollo, es muy buena pero no está territorializada, como no lo está gran parte de la planificación nacional. La estrategia no está territorializada ni está sectorializada. Sin embargo, sí menciona lo que se tiene que hacer para reducir la disparidad territorial, para mejorar la cuestión territorial, etcétera. Ordena que se haga algo, eso sí hace, y ordena que se haga algo con la zona fronteriza. Pero no tiene, no establece los mecanismos con que se va a operativizar los mandatos, no es más que el mandato. (Servidor público, Gobierno Central).

Como estrategia nacional, es una visión del país, cómo queremos estar en determinado tiempo. En muchos aspectos se tratan temas de manera muy general y siempre sería necesario algún tipo de actualización de la estrategia. Que no he escuchado que se haya planteado todavía y que debería porque después del COVID muchas cosas cambiaron. La gente se comporta diferente, las prioridades de las personas son otras. El COVID desenterró muchos problemas que entendíamos que no teníamos. Entonces yo creo que se hace necesaria una revisión y que se pueda adecuar. Y sí, yo creo que es necesario que se pudiese regionalizar en algunos aspectos, por la dinámica también que sigue cada territorio (Servidor público, Gobierno Local de Neiba, Baoruco).

Solamente son acciones en sentido general, no se va a lo específico de la zona y del territorio. La Estrategia de Desarrollo debería estar alineada a las regiones (Servidor público, Gobierno Local de La Descubierta, Independencia).

Como resultado de la revisión documental y las entrevistas realizadas, se destaca el hecho de que, si bien la Estrategia Nacional de Desarrollo presenta acciones relacionadas a cada elemento considerado de la cohesión territorial, es un instrumento más orientativo que operativo. En el sentido de que se establecen las directrices de lo que se debe hacer, pero deja a cargo del ejecutor la forma en la que se va a operativizar los mandatos, dando lugar a distorsiones respecto a la implementación de iniciativas. Pese a ello, se destaca de manera positiva que la puesta en ejecución de la Estrategia Nacional de Desarrollo ha dado paso al diseño y aplicación de los demás instrumentos presentes en nuestro análisis, representando esto un resultado directo de la aplicación de la estrategia.

4.3.2. Nueva Ley de Desarrollo Fronterizo 12-21.

Tabla 10. Presencia del enfoque de cohesión territorial, Ley 12-21.

Instrumento	Dimensión	Resultado
Nueva Ley de Desarrollo Fronterizo 12-21	Elementos esenciales	
	Ámbito de la cohesión	
	Tipos de políticas	NA

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis documental

Elementos esenciales.

La aplicación de la Ley 12-21 persigue alcanzar de una forma más contundente la seguridad, el desarrollo económico, social y turístico, y la integración vial y comunicacional de todo el territorio que forma parte de la zona fronteriza, declarándolo así en su considerando primero.

Poniendo de manifiesto no sólo el cumplimiento de la Constitución Dominicana en su postulado de “supremo y permanente interés nacional en el desarrollo de la zona fronteriza”, sino también abarcando dos elementos relevantes para la cohesión territorial: la articulación física, con la intención estimular la integración vial y comunicacional de la zona, y la equidad territorial, en el sentido de que las intervenciones tengan lugar en todo el territorio que compone la zona fronteriza.

Así mismo, en el considerando segundo se establece el componente de incentivos fiscales y arancelarios para estimular la inversión privada a los fines de alcanzar el desarrollo a través de la generación de empleos en las comunidades fronterizas. De manera que la aplicación de este instrumento prevé el logro de resultados importantes en el desarrollo de esta zona y que este desarrollo se caracterice por llegar a todas las provincias que la conforman. Sin embargo, el instrumento no contempla alcanzar o estimular el sentimiento de identidad y pertenencia en los habitantes de la zona fronteriza y en los actores que allí desarrollan su labor política y empresarial.

Este último punto representa un elemento importante en el análisis de la cohesión territorial, en el entendido de que las acciones orientadas a lograr un desarrollo armonioso y equilibrado en un territorio dado, si no fortalecen el sentimiento de identificación y pertenencia entre ciudadanos, agentes económicos y sociales, y fuerzas políticas, difícilmente podrá lograr que se establezca un compromiso colectivo y un proyecto común para el desarrollo del territorio. En estos términos sería factible pensar que las acciones que se ejecuten configuren tendencias disgregadoras, lo que de cierta medida ocurrió con la aplicación de la antigua Ley de Desarrollo Fronterizo 28-01.

Ámbitos de la cohesión.

Las consideraciones de la ley resaltan las condiciones socioeconómicas en las que se encuentran las provincias fronterizas, dando cuenta del levantamiento de información referente a la calidad territorial de la zona. Estas consideraciones contemplan el nivel de vida existente y la situación del mercado laboral. Lo anterior cobra relevancia dada las condiciones particulares que caracterizan este territorio, que lo convierten en un territorio que no puede ser intervenido de manera similar al resto del país. El contenido de la ley reconoce estas diferencias intrínsecas y aspira al logro de intervenciones que aceleren el proceso de desarrollo y la disminución de las brechas entre esta zona y el resto del país.

No obstante, el instrumento no da cuenta del levantamiento de información referente a la eficacia territorial de la zona fronteriza, en tanto que carece de consideraciones relacionadas a los recursos con los que cuenta el área, su potencial productivo y capital territorial, no pudiendo con ello aprovechar estos elementos y dirigir las acciones para potencializarlos. Las consideraciones planteadas en el documento están focalizadas en resaltar las falencias existentes en la zona, dejando de lado la importancia de conocer los recursos naturales, productivos, humanos, etc., que se encuentran presentes en las provincias fronterizas.

En resumen, las dimensiones relevantes para la cohesión territorial tienen presencia de manera parcial y mínima en la Ley 12-21. Si bien las consideraciones iniciales resaltan las condiciones de desarrollo presentes en la zona fronteriza y las limitaciones del territorio en su conjunto, la descripción del mecanismo de incentivos e impulso a la inversión privada no contempla diferenciaciones territoriales relacionadas a las desventajas comparativas, la diversidad y las potencialidades de las distintas provincias fronterizas, dejando a criterio del empresario la localidad en la que instalará sus operaciones.

Así mismo, el instrumento declara la importancia del mandato constitucional sobre la atención a la zona fronteriza y las áreas que deben ser priorizadas (producción, infraestructura, accesibilidad), sin embargo, el contenido no deja explícito un mecanismo para direccionar los incentivos fiscales para lograr estas metas. Otro aspecto importante es que la ley no apunta al fortalecimiento de la identidad y la pertenencia de los actores que tienen lugar en la frontera, alejándose con ello de un aspecto importante para el desarrollo con cohesión territorial.

Estas consideraciones resultan importantes de destacar ya que, como continuidad de la anterior Ley 28-01, deberían ser lecciones aprendidas de lo que no debe ser, sin embargo, constituyen falencias repetidas en ambos instrumentos.

Consideraciones más allá del diseño

Del proceso de reformulación y actualización de la ley los actores resaltan los nuevos elementos incorporados en la evaluación y clasificación de las empresas que solicitan acogerse a los beneficios de la ley. Tal es el caso de un proceso más riguroso para la empresa poder obtener la clasificación, la integración del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo en el Consejo de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo para tener voz y voto en las decisiones que allí se toman, así como la incorporación de los representantes provinciales para tener voz respecto los proyectos que aspiran instalarse en la zona.

Pese a lo anterior, los entrevistados coinciden en que el elemento más importante a ser considerado en esta actualización era la incorporación de incentivos fiscales diferenciados, que respondieran a las características de la provincia donde sería instalada las operaciones de la empresa. De manera que, para las provincias con niveles de pobreza más altos, mayores costos logísticos y menor accesibilidad, se ofrecieran incentivos más elevados para impulsar una mayor cantidad de empresas operando en esas comunidades. Lamentablemente, a pesar del interés mostrado por varios actores en esta cuestión en particular, fue una batalla no ganada, condicionando esto en gran medida la obtención de resultados similares, en términos de desarrollo integral de la zona, que la ley 28-01.

La situación descrita, siguiendo a Berdegué et al. (2013), condiciona las oportunidades y el bienestar al lugar donde se nace o vive, perpetuando con ello las desigualdades territoriales y agrandando las brechas territoriales en todo tipo de dimensiones del desarrollo. Como consecuencia, se pierden posibilidades de aumentar el crecimiento y, lejos de representar un oportunidad para acelerar el desarrollo, se constituye en un obstáculo, tanto para las personas, grupo y empresas localizadas en las comunidades más rezagadas, como para el desarrollo en términos general del país.

Lo expuesto con anterioridad, acompañado del bajo número de empresas acogidas por la ley en relación a la cantidad esperada, representa un factor relevante del bajo impacto obtenido en la pasada aplicación de la ley. Debido a que las empresas que trasladaron sus operaciones a la zona fronteriza optaron por instalarse en aquellas provincias que contaban con mayor infraestructura y conectividad, mejores condiciones básicas instaladas y facilidad para el traslado de mercancía a los centros urbanos y comerciales. Dando como resultado que en las provincias con condiciones más precarias no sólo se agrandará la brecha territorial respecto al resto del país, sino también la brecha con relación a las demás provincias fronterizas.

La ley no reconoce las desigualdades y deja abierto la decisión de la inversión con incentivos fiscales y ahí está la gran trampa. Cuando tú analizas la ley de desarrollo fronterizo 28-01 te das cuenta que toda la inversión amparada en esa ley se concentra básicamente en dos municipios Monte Cristi y Santiago Rodríguez, no se registran inversiones en Pedernales, no se registran

inversiones en Jimainí [...] La ley se creó para profundizar las desigualdades en el fondo y no para derramar el progreso. (Académico, Universidad Autónoma de Santo Domingo).

Fíjate, una de las cosas que también se quería era que hubiese incentivos diferenciados territorialmente. Porque la zona es un territorio que no es homogéneo, es algo que estructuralmente va a condicionar la instalación de empresas en la parte norte, porque son provincias que tienen mucha mayor infraestructura básica, una conexión natural a Santiago, una conexión natural hacia Puerto Plata, está el mercado de Dajabón. Entonces hay como una serie de infraestructura logística y del comercio que le hacen una decisión muy obvia para cualquier empresa solicitar incentivo en cualquiera de esas tres provincias. Entonces tú sabiendo eso, lo que yo ofrezca en Santiago Rodríguez, Monte Cristi y Dajabón, no puede ser lo mismo que yo ofrezca en Elías Piña, que está totalmente desconectada intra y extrarregionalmente. Y no puede ser lo mismo que yo puedo ofrecer para la Región de Enriquillo. (Servidor público, Gobierno Central).

Otro aspecto destacado, es en lo referente a las condiciones del capital humano residente en la zona para dar respuesta a la demanda de las empresas. Si bien la instalación de industrias es innegablemente un factor importante para la generación de empleos y elevar el nivel de vida de los residentes, si la demanda de mano de obra no está alineada a la oferta, quienes se verán beneficiados del aumento de puestos de trabajo en la zona serán personas no residentes de allí, generándose un efecto adverso en el que la riqueza se genera en la zona, pero no permanecen en esta. En ese sentido, los entrevistados destacan la presencia de centros de formación, de carácter técnico y universitario, en casi todo el espacio que comprende la zona fronteriza, sin embargo, la oferta formativa escasamente se relaciona a la demanda que solicita el mercado de trabajo.

Como consecuencia, las comunidades que logran ver un aumento de empresas instaladas, no necesariamente disminuirán sus tasas de desempleo, dado que los tiempos de instalación de nuevas empresas y de formación de capital humano difícilmente encuentran un punto de convergencia. Es en estos aspectos donde se amerita un proceso de desarrollo dirigido desde el Estado, en el que se incluya una conversación entre la oferta y la demanda técnica, incentivos para la capacitación y condiciones para residir y permanecer en la zona fronteriza.

Entonces, son de esos sofismas que aquí seguimos creyendo que, con instalar las ofertas, tú resuelve el problema, tú tienes que pensar también en la demanda. ¿Cómo se comporta la demanda? ¿Cómo va a responder? [...] La velocidad a la que va la tecnología en el ámbito de la construcción es demasiado rápida. En la velocidad de un relámpago, ya tú tienes una infraestructura hecha, pero el muchacho que entro al programa de formación no se ha capacitado todavía. ¿Qué va a generar eso? Una presión de demanda de mano de obra calificada y esa mano de obra se va a cubrir con dos cosas, migración interna y migración externa (Académico, Universidad Autónoma de Santo Domingo).

Nosotros tenemos el Instituto de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), que da mucha capacitación. Entonces hay que ver como el empresariado está conectando con el INFOTEP para que la oferta formativa responda a la necesidad del empresariado, que no necesariamente funciona así. Por ejemplo, aquí en Neiba hay una economía de servicio que está creciendo, pero tú analiza en todos los centros colaboradores de INFOTEP cuántos cursos de atención al

cliente se están dando y si lo cuentas con una mano creo que te sobran dedos. Hay un exceso de formación en áreas que, aunque son necesarias, no hay tanta demanda. Y entonces evidentemente lo que provoca es que la gente que se capacita y no ve beneficios se va a la capital. Estamos invirtiendo en formación técnico vocacional o profesional en la frontera para que la gente después se vaya de la frontera (Servidor público, Gobierno Local de Neiba, Baoruco).

Finalmente, aunque el instrumento no toma en cuenta dentro de sus líneas de acción la configuración de realidades y las formas de identidad y de pertenencia que se desarrollan en los espacios fronterizos, expresadas por Guizardi (2015), de manera indirecta ha generado el desarrollo de acciones encaminadas hacia el este fin. Dada la reconfiguración del consejo y la presencia del Ministerio de Economía como parte del mismo, la aplicación de la ley ha generado la necesidad de llevar a cabo procesos de articulación y difusión del instrumento, orientados a que los actores locales, sobre todo los actores políticos de la zona, perciban la ley y los proyectos que se acojan a ella, como un proyecto propio que amerita un trabajo conjunto para lograr mayores y mejores resultados.

Como ejemplo de lo anterior se encuentra la Alianza de las Gobernadoras de la Zona Fronteriza, que representa uno de los primeros instrumentos de coordinación y articulación del Gobierno Central con los representantes del gobierno en el territorio. Siendo las siete (7) provincias fronterizas el primer territorio donde se activó este mecanismo de articulación, el cual sirve como canal entre el territorio y el Consejo de Desarrollo para la definición de prioridades.

Yo creo que ese elemento de pertenencia, es un punto que ha sido más trabajado fuera de la ley. Porque se ha reconocido que es necesario para que los proyectos avancen debe haber una labor ardua de promoción. Esta labor de promoción se lleva a cabo no solamente por esta dirección, sino también por otras instituciones, como la misma Secretaría Ejecutiva, también ProDominicana, etc. [...] Entonces, como te digo, esa parte no se lleva a cabo estrictamente por mandato de la ley, sino que se reconoce que ese proceso no puede dejarse suelto. [...] entonces está todo el trabajo que se hace recurrentemente. No solamente desde la Alianza de las Gobernadoras de la Zona Fronteriza, sino también la coordinación de la formulación y el seguimiento de la articulación con los centros privados y también con las comunidades en el territorio. De dar a conocer las iniciativas que van para el territorio, presentar la inversión pública disponible y visitas constantes para ver el estatus de los proyectos priorizados (Servidor público, Gobierno Central).

Lo expuesto hasta este punto permite inferir que la Ley 12-21 constituye un instrumento importante para dinamizar la economía de las provincias fronterizas, sin embargo, por sí solo no representa el camino más certero para acelerar el proceso de desarrollo de la zona fronteriza. Dados los resultados obtenidos con anterioridad y las falencias repetidas en la actualización de la ley, se amerita de un instrumento adicional que guíe el desarrollo de la zona, que se encamine a potenciar el capital territorial de este espacio y que coloque el énfasis en aquellas comunidades más rezagadas. Estas consideraciones dan paso al siguiente instrumento analizado en esta investigación.

4.3.3. Estrategia de Desarrollo para la Zona Fronteriza (MiFronteraRD).

Tabla 11. Presencia del enfoque de cohesión territorial, MiFronteraRD.

Instrumento	Dimensión	Resultado
Estrategia de Desarrollo para la Zona Fronteriza (MiFronteraRD)	Elementos esenciales	
	Ámbitos de la cohesión	
	Tipos de políticas	NA

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis documental

Elementos esenciales.

La Estrategia de Desarrollo para la Zona Fronteriza contiene en su diseño todos los componentes declarados como elementos esenciales para la cohesión territorial. Los objetivos planteados en este instrumento apuntan a que la zona fronteriza cuente con una mayor y mejor conectividad e impulsar la cohesión social y cultural, así mismo, se espera que la ejecución de los programas establecidos en la estrategia logre el desarrollo en todas las comunidades que componen este espacio, apelando a que los resultados de cada iniciativa se derramen y generen cadenas de valor.

La configuración de la estrategia incluye la Dimensión Infraestructura, en la que se contempla la ejecución del *Programa Conecta.RD* y dentro de este se encuentra la iniciativa “Interconectando las ciudades de la zona fronteriza”, con la que se pretende mejorar la conexión vial entre los asentamientos de la zona fronteriza, con el mejoramiento o la construcción de vías. Esta iniciativa se vincula con el elemento de articulación física interna, dando respuesta a la baja conectividad interprovincial e intermunicipal presente en este territorio. La importancia de este tipo de intervenciones radica en lograr mejoras en las infraestructuras de servicios básicos que permitan la provisión sostenible de agua, energía, saneamiento, etc., mejorando con ello la calidad de vida de los habitantes y generando condiciones básicas para ser receptores de inversión.

Con respecto al elemento de identidad y pertenencia la estrategia incluye la sección de temas estratégicos transversales, dentro de estos temas se encuentra la iniciativa “Cultura y economía naranja”, diseñada para impulsar la cohesión social y cultural de los centros urbanos ubicados en las ciudades cabeceras de la zona fronteriza a través del *Programa para el rescate cultural de los centros urbanos*. A grosso modo con estas intervenciones se busca realzar el talento local y los valores culturales de las provincias fronterizas, a la vez que se fomenta la reconstrucción del patrimonio histórico y cultural del territorio como mecanismo para generar orgullo e identidad, tanto en los habitantes de la zona como en el resto del país.

Ámbitos de la cohesión.

Uno de los aspectos más relevantes de esta estrategia es el detallado proceso de diagnóstico realizado para su formulación, producto de este proceso fue elaborado y publicado el documento “Diagnóstico de las Brechas Estructurales de la Zona Fronteriza”. Para su realización se agotó un proceso articulado con la participación de múltiples instituciones públicas y, una vez culminada su formulación, fue consultado con 72 instituciones del sector público, sector privado, sociedad civil y organismos internacionales. Como resultado se identificaron catorce (14) brechas estructurales que explican la situación de rezago de la zona fronteriza, a su vez estas brechas fueron agrupadas en cinco dimensiones de intervención.

Lo anterior representa el conocimiento de la calidad territorial de la zona fronteriza, la realización de un diagnóstico permitió obtener información sobre los niveles de vida de toda el área que conforma este espacio. Este aspecto constituye un elemento relevante para la cohesión territorial, en el análisis de acciones públicas dirigidas al desarrollo de un territorio con características y condiciones particulares. Así mismo, este reconocimiento debe ir acompañado del levantamiento de información referente a los recursos y las ventajas comparativas con la que cuenta el territorio de interés, su eficacia territorial.

Las informaciones relacionadas a la eficacia territorial se encuentran integradas en el instrumento con el análisis del potencial de cada territorio, identificando siete (7) territorios productivos funcionales dentro del espacio fronterizo. Como resultado, se realiza una distinción de los territorios que tienen potencial para aumentar la producción local, representando una manera de mejorar la articulación territorial de cada subregión económica territorial (SET)²⁹ y una herramienta de focalización territorial de las inversiones y proyectos.

Consideraciones más allá del diseño

Un aspecto relevante que surgió de las entrevistas, y que ya habíamos precisado su importancia en la caracterización realizada para la zona fronteriza, es la necesidad de agregar el carácter bilateral a un instrumento diseñado para el desarrollo de este territorio. De manera que represente una estrategia consensuada entre los actores que tienen lugar en la dinámica fronteriza, es decir, entre ambos países. Los enfoques teóricos sobre los espacios fronterizos coinciden en la idea de que la “frontera” es un punto de convergencia de territorios que, por sus características geográficas y procesos económicos y sociales que allí se desarrollan, configuran un Espacio Regional Fronterizo. Para Meza (2011), el tratamiento político adecuado disminuirá el desarrollo de tensiones y permitirá procesos de desarrollo promovidos de manera conjunta y con responsabilidad compartida.

Lo anterior constituye un factor determinante en la sostenibilidad del desarrollo previsto por la estrategia MiFronteraRD, debido a que el avance en las comunidades fronterizas dominicanas, en términos de salud, empleos, educación, etc., se traduce en una mayor atracción de la migración haitiana hacia esas comunidades, creando un efecto contrario al que se persigue inicialmente.

La Estrategia Nacional de Desarrollo Fronterizo es un instrumento que hay que mantener en constante revisión y que no es con burócratas de agencias que se debe discutir esa estrategia, sino con la gente llana que vive allí, porque si tú quieres hablar de cohesión territorial, tú tienes que hablar de integración. [...] Cualquier intento de una política pública inclusiva con cohesión territorial, tiene que pasar por el concepto de bilateralidad (Académico, Universidad Autónoma de Santo Domingo).

Si hay un plan para la zona, en cualquiera de los dos países, debe ser discutido con el vecino gobierno. Si hay acciones en una parte de la frontera y no en la otra parte, si se pone en marcha un plan unilateral, se va a fortalecer la desigualdad y con ella vienen más conflictos y más tensiones en la zona fronteriza. Esto puede ser un factor que explica por qué fallan los planes (Académico, Université Quisqueya).

²⁹ Subregionalización económica territorial (SET), que subdivide la zona fronteriza en tres áreas geoespaciales, y un corredor transfronterizo, articuladas a las regiones de desarrollo establecidas en el Decreto 710-04. Cada una con sus diferentes grados de articulación interna y externa.

En el sentido de lo anterior, la estrategia, como principal instrumento del Estado dominicano para la zona fronteriza, declara en su contenido el impulso al desarrollo integral y sostenible de este territorio, reconociendo las relaciones de interacción y dinamismo binacional que tienen lugar allí y que inciden en el desarrollo. En consecuencia, se estipula la formulación de programas y proyectos binacionales, bajo el financiamiento de la cooperación internacional en el marco de la Comisión Mixta Bilateral Dominico Haitiana, así como también por asociaciones sin fines de lucro y el sector privado. Sin embargo, en el proceso de diseño no fue propiciado un espacio de diálogo bilateral para discutir a priori los posibles problemas derivados de la aplicación de la estrategia y sus posibles soluciones.

Otra cuestión relevante para los entrevistados, en torno al diseño de este instrumento, es la participación de los actores de las provincias fronterizas en la construcción del documento. Como se ha visto a lo largo de esta investigación y siguiendo a Meza (2011), la mirada territorial pone el énfasis en el potencial de las regiones que cobra vida y un orden propio con la activa participación de los actores locales en las estrategias y políticas nacionales de desarrollo. En tal sentido, la participación de los entes que residen en la zona fronteriza es un elemento esencial para impulsar el sentimiento de pertenencia y ver las intervenciones como parte de un proyecto propio que amerita de un esfuerzo común. En ese contexto, la construcción de la estrategia agotó un proceso participativo con actores del ámbito público, privado, internacional y de la sociedad civil, pero además incluyó visitas recurrentes al territorio, la conversación con actores locales relevantes y, una vez finalizada la formulación, visitas constantes para el correcto seguimiento de las intervenciones.

Nosotros llegamos al territorio y ya nos conocen los periodistas y las personas que residen allí y eso ha sido clave en ganarnos la confianza también de unos actores que en muchos casos no creían en este tipo de instrumentos, porque se iba a la zona a hacer muchos diagnósticos a preguntarle qué era lo que hacía falta pero las soluciones no llegaban, entonces nosotros hemos ido conversando con ellos convenciéndolos con el trabajo y con lo que se ha estado haciendo, pero también aterrizándolo y diciendo pero recuerden que esto es un proceso gradual, nosotros no venimos aquí a levantar falsas expectativas ni a generar que vamos a solucionar todo de inmediato, entonces eso ha sido un tema clave en todo este proceso (Servidor público, Gobierno Central).

Sin embargo, algunos actores cuestionan el proceso de formulación de la estrategia, entendiendo que el documento debió ser discutido con investigadores que llevan largo tiempo investigando y realizando trabajos sobre la zona fronteriza y que gozan de un vasto conocimiento de las realidades, las dinámicas y los conflictos que allí tienen lugar. Si bien se reconoce el uso de diagnósticos e investigaciones previas realizadas por personalidades respetadas en el mundo académico e investigativo de la frontera, se considera como elemento negativo que no se propiciara una mesa de discusión con estos actores previo a la presentación del instrumento final.

Derivado de la revisión documental y las consideraciones de los actores entrevistados, en este instrumento se confirma la presencia total de las dimensiones de la cohesión territorial consideradas para el análisis. Como elemento relevante y en coherencia con García (2021), destacamos el proceso de diagnóstico y consulta agotado para el diseño de este instrumento, reconociendo los entes diversos que componen esta zona y las necesidades diferenciadas que allí tienen lugar. Así mismo, se da cuenta de un amplio consenso respecto a las principales brechas de la zona fronteriza y las iniciativas priorizadas para impulsar su desarrollo. Resaltamos también como elemento importante, que el contenido de la estrategia no se limita al reconocimiento de las precariedades y del capital territorial de la zona, sino que presenta de

manera detallada una serie de programas e iniciativas para dar respuesta a dichas falencias y potenciar los recursos existentes, así como los actores involucrados en cada una de las intervenciones.

4.3.4. Contraste de información

A continuación, se muestra un resumen de los resultados obtenidos respecto a la presencia del enfoque de cohesión territorial en cada uno de los instrumentos analizados.

Tabla 12. Resumen presencia del enfoque de cohesión territorial.

Instrumento	Dimensión	Resultado
Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 Ley Orgánica 1-12	Elementos esenciales	
	Ámbitos de la cohesión	
	Tipos de políticas	
Nueva Ley de Desarrollo Fronterizo 12-21	Elementos esenciales	
	Ámbito de la cohesión	
Estrategia de Desarrollo para la Zona Fronteriza (MiFronteraRD)	Elementos esenciales	
	Ámbitos de la cohesión	

Fuente: Elaboración propia.

En los tres instrumentos analizados, a pesar de tener distintas tipologías y diferentes escalas y temporalidad de aplicación, se establecen relaciones que hacen que la formulación de uno responda a la complementariedad del otro. La Estrategia Nacional de Desarrollo representa la hoja de ruta de largo plazo para el desarrollo que se quiere lograr en el país hacia el 2030, en ella se establece el mandato de atender el rezago de la zona fronteriza, priorizando el desarrollo en este territorio. Como respuesta a dicho mandato es actualizada y puesta en aplicación la Nueva Ley de Desarrollo Fronterizo 12-21, con el objetivo de incentivar la inversión en la zona y se avance más rápido hacia su desarrollo. En este contexto y dado el consenso generado con la aplicación de la anterior Ley de Desarrollo Fronterizo 28-01, en relación a su bajo impacto y la necesidad de una estrategia que direcciona las inversiones y los proyectos en la zona fronteriza, es formulada y entrada en vigencia la Estrategia para el Desarrollo de la Zona Fronteriza.

Ambas estrategias analizadas, una nacional y otra focalizada territorialmente, guardan en común contar en su diseño con todos los elementos relevantes para el análisis del enfoque de cohesión territorial. Sin embargo, cuando se analizan cuestiones más allá del diseño, se obtienen diferencias en la operatividad de ambos instrumentos. Estas diferencias se relacionan a los mecanismos establecidos en ambos instrumentos para materializar las acciones que contienen, en el caso de la Estrategia de Desarrollo para la Zona Fronteriza su contenido incluye el listado de programas e iniciativas priorizadas, así como los actores involucrados y los elementos a tomar en cuenta para su ejecución. Por su parte, la Estrategia Nacional de Desarrollo detalla los objetivos y acciones que deben ser ejecutadas, pero no se precisan las iniciativas y los actores involucrados.

Para el caso de la Ley 12-21, es el instrumento con menor presencia del enfoque de cohesión territorial en su contenido, si bien es una iniciativa diseñada para impulsar el desarrollo de la zona fronteriza, su formulación carece de los componentes necesarios para lograr un desarrollo integral y sostenible en este territorio. Lo anterior puede explicarse debido a la naturaleza de la ley, al ser un instrumento destinado al otorgamiento de incentivos fiscales, la formulación del mismo responde más a una perspectiva privada, en tanto que su redacción implica un mayor cuidado. Dejando de lado cuestiones de carácter más social con la intención de, quizás, no ser un instrumento que genere conflictos con los actores llamados a acogerse de su aplicación. En ese sentido, es factible pensar que la configuración de la ley parte de la premisa de una simplificación de los procesos para los requerimientos tributarios, sin exigencias excesivas, con la finalidad de facilitar el proceso de aplicación al sector privado.

Para una mejor comprensión de los resultados expuestos en la tabla 12, precisamos mostrar de manera conjunta las principales consideraciones y consensos arribados en esta investigación.

Tabla 13. **Contraste de información**

Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, Ley Orgánica 1-12	Nueva Ley de Desarrollo Fronterizo 12-21	Estrategia de Desarrollo para la Zona Fronteriza (MiFronteraRD)
<p>Elementos esenciales:</p> <ul style="list-style-type: none"> Fomento del desarrollo comercial fronterizo y dotación de servicios e infraestructuras logísticas. Fortalecimiento de la capacidad productiva en todas las provincias fronterizas e impulso de la auto-sostenibilidad. Fortalecimiento de la identidad cultural, en un marco de respeto a la diversidad y la valoración del aporte de la población fronteriza a la cohesión del territorio dominicano. <p>Ámbitos de la cohesión:</p> <ul style="list-style-type: none"> Reconocimiento del nivel de vida en todo el área fronteriza y los recursos con los que cuenta dicho territorio. <p>Tipos de políticas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Diseño de políticas públicas que incorporen la dimensión de la cohesión territorial para promover un desarrollo territorial equilibrado. Reforma del sector salud y los marcos legales e institucionales relacionados al sector agropecuario y forestal. Formulación de Planes de Desarrollo Municipal en todos los municipios del país, elaboración y ejecución de sus propios presupuestos participativos. Transferencia de los tributos y responsabilidades municipales desde el Gobierno Central a los ayuntamientos. Promoción de un nuevo régimen de incentivo y fomento a las actividades productivas dirigidas a fortalecer los eslabonamientos intersectoriales y el desarrollo territorial. <p>Otras consideraciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> Se destaca proceso de formulación en un marco participativo, con la participación de actores locales. Contenido expresa sólo el mandato y no plantea un mecanismo de aplicación. Tras más de 10 años en aplicación, se amerita una revisión y actualización. El instrumento necesita ser territorializado y sectorializado, reconociendo las 	<p>Elementos esenciales:</p> <ul style="list-style-type: none"> Fomento de la seguridad, el desarrollo económico, social y turístico, y la integración vial y comunicacional de todo el territorio que forma parte de la zona fronteriza. Establecimiento de incentivos fiscales y arancelarios para estimular la inversión privada y alcanzar el desarrollo a través de la generación de empleos en las comunidades fronterizas <p>Ámbitos de la cohesión:</p> <ul style="list-style-type: none"> Reconocimiento de las diferencias intrínsecas y ejecución de intervenciones que aceleren el proceso de desarrollo y la disminución de las brechas entre esta zona y el resto del país. <p>Otras consideraciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> La formulación no reconoce los recursos con los que cuenta el área, su potencial productivo y capital territorial para direccionar las intervenciones a potencializarlos. Se declara la priorización de la producción, infraestructura y accesibilidad, sin embargo, el contenido no deja explícito un mecanismo para direccionar los incentivos fiscales para lograr estas metas. No reconoce las desigualdades presentes en la zona fronteriza y deja abierto al empresario la decisión de inversión con incentivos fiscales. No implementa incentivos diferenciados atendiendo a las diferencias entre las comunidades fronterizas. Priorización de actividades económicas acorde al potencial del territorio. Hace falta un mecanismo para alinear la oferta formativa a la demanda del mercado, para cubrir los puestos de trabajo producto de la instalación de nuevas empresas. Socialización y promoción del instrumento con los actores locales. 	<p>Elementos esenciales:</p> <ul style="list-style-type: none"> Orientada al desarrollo en todas las comunidades que componen la zona fronteriza. Los resultados de cada iniciativa se derramen y generen cadenas de valor. Mejorar la conexión vial entre los asentamientos de la zona fronteriza, con el arreglo o la construcción de vías. Impulsar la cohesión social y cultural de los centros urbanos ubicados en las ciudades cabeceras de la zona fronteriza. Realzar el talento local y los valores culturales de las provincias fronterizas <p>Ámbitos de la cohesión:</p> <ul style="list-style-type: none"> Elaboración del “Diagnóstico de las Brechas Estructurales de la Zona Fronteriza”. Identificación de catorce (14) brechas estructurales que explican la situación de rezago de la zona fronteriza, agrupadas en cinco dimensiones de intervención. Identificación de siete (7) territorios productivos funcionales dentro del espacio fronterizo. <p>Otras consideraciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> Proceso de formulación participativo pensado para el largo plazo. Articulación del gobierno, sector privado, cooperación internacional, ONG y actores locales. Trabajo conjunto con los representantes del gobierno en la zona fronteriza y la comunidad. Se destaca el amplio proceso de revisión y consenso con los diferentes actores involucrados. Necesidad de fortalecer el carácter bilateral de la estrategia. Se resalta de manera negativa la ausencia de discusión del documento con investigadores especializados en la Zona Fronteriza Dominico-haitiana.

<div data-bbox="229 147 612 199" data-label="Text"> <p>diversidades y distintos potenciales de los territorios.</p> </div> <ul style="list-style-type: none"> <div data-bbox="229 199 612 271" data-label="Text"> <p>Las acciones públicas no siempre se alinean al instrumento, disminuyendo el impacto de los resultados.</p> </div> 		
---	--	--

Fuente: Elaboración propia.

4.4. Potenciales resultados

En esta sección damos cuenta de los principales resultados obtenidos, o que se podrán obtener, con la aplicación de los instrumentos analizados. Estas consideraciones han sido levantadas como resultado de las entrevistas realizadas, en las que se establecieron consensos respecto a las principales áreas donde se han visto materializados, o se verán en una temporalidad más corta, los resultados de las acciones orientadas al desarrollo de la zona fronteriza. Estas áreas son: socioeconómica, infraestructura y producción y empleo.

Tabla 14. Potenciales resultados

Potenciales resultados		
	Obtenidos	Se prevén obtener
Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> Aumento de carreteras asfaltadas, grandes y rápidas que conectan el centro con las provincias fronterizas. Aumento de la conectividad externa. 	<ul style="list-style-type: none"> Ampliación de la infraestructura sanitaria. Mejorar el acceso a servicios básicos a través de infraestructuras para temas de agua, saneamiento y energía. Aumento de la conectividad interna.
Producción y empleo	<ul style="list-style-type: none"> Resultados mínimos respecto al número de nuevas empresas instaladas. Reproducción de los mismos patrones productivos. Impulso al desarrollo turístico. Sector agrícola continúa siendo una actividad de subsistencia. Ausencia de tecnificación de las actividades agrícolas. Insuficiencia en la generación de nuevos empleos de calidad. 	<ul style="list-style-type: none"> Transformación de Pedernales en un polo turístico importante. Desarrollo turístico en Monte Cristi. Potenciar los sectores productivos. Impulsar y consolidar los sectores productivos de mayor potencial. Aumento significativo del número de empresas instaladas en la zona fronteriza y, en consecuencia, aumento del empleo y los ingresos locales. Generación de empleos y captación de divisas. Alianzas público-privada para la generación de empleos, vinculado a un proceso formativo.
Socioeconómica	<ul style="list-style-type: none"> Aumento de la inversión pública dirigida a la zona fronteriza. Niveles de pobreza continúan siendo los más altos del país. Permanencia de las precariedades y deficiencias en la provisión servicios básicos. 	<ul style="list-style-type: none"> Colocar en la agenda de las políticas públicas a la zona fronteriza como prioridad. Aumentar la participación de las provincias fronterizas en el presupuesto público y en la inversión privada. Disminuir las brechas territoriales, fortalecer la cohesión territorial y mejorar las condiciones de vida de los habitantes. Lograr que la zona fronteriza se parezca más al resto del país. Reducir el flujo de la migración interna. Profundización de desigualdades y tensiones en la zona fronteriza, debido a la ausencia del componente bilateral en la estrategia.

Fuente: Elaboración propia.

De la tabla anterior se puede observar que el área producción y empleo es la que contiene, a juicio de los actores entrevistados, mayores resultados, tanto positivos como negativos, y en la que se prevé también una cantidad mayor de resultados en el mediano y largo plazo. Esto puede inferir que el desarrollo previsto para la zona fronteriza está pensado en términos de aumento de la inversión privada y, por consiguiente, aumento de puestos de trabajo, elevando con ello el nivel de vida. Sin embargo, los resultados obtenidos son en su mayoría resultados insuficientes y adversos al desarrollo, de manera que las acciones ejecutadas hasta el momento no han logrado el desarrollo integral de este territorio.

En este punto ameritamos hacer una diferenciación respecto a los resultados que están alineados a la nueva Ley de Desarrollo Fronterizo 12-21 y los que están condicionados a la Estrategia de Desarrollo para la Zona Fronteriza. Previo a establecer esta diferenciación, precisamos acotar que tanto los resultados obtenidos, como los que se prevén obtener, no lo vamos analizar respecto a la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. Debido a que este instrumento constituye la sombrilla en la que se amparan los demás instrumentos analizados, por lo que sus diseños están alineados a las acciones que contiene la END, en tanto que cualquier efecto producido por la aplicación de uno u otro, también constituye un resultado directo para la END.

Los resultados obtenidos se explican, en casi su totalidad, por la aplicación de la Ley de Desarrollo Fronterizo 12-21, esto así debido a dos razones fundamentales: a) representa la continuidad de la Ley de Desarrollo Fronterizo 28-01 y b) constituye el primer esfuerzo del país en diseñar un instrumento destinado exclusivamente a la zona fronteriza. En este sentido, el aumento de nuevas empresas instaladas en esta zona y el aumento de la inversión pública, se explican en gran medida por la entrada en vigencia de esta ley. El interés visto desde el Estado para este territorio, se expresa mayormente a través de la inversión destinada a mejorar la infraestructura y la conectividad externa de la zona, lo cual guarda una estrecha relación con las consideraciones de Meza (2011) respecto a las principales razones de aislamiento de las fronteras, que si bien son múltiples, se destacan como más importantes: la falta de infraestructura vial, la escasa dotación de infraestructura de servicios básicos y la falta de apoyo gubernamental para el desarrollo económico de las áreas fronterizas.

Al interés por el mejoramiento de la infraestructura y conectividad de la zona fronteriza, se agregan las iniciativas de carácter turístico que están en desarrollo, como es el caso del impulso al desarrollo turístico de Pedernales y Monte Cristi. Pese a todo lo expuesto, los resultados positivos obtenidos no han sido suficientes, dado que las provincias fronterizas siguen siendo las que registran mayores niveles de pobreza, menor acceso a servicios básicos y una mayor tasa de migración del país.

Por ejemplo, es innegable, como un elemento que contribuye al desarrollo, no a la cohesión, ni al desarrollo inclusivo, sino al desarrollo, la mejora en la frontera es innegable. Tú hoy llegas a cualquier punto de la frontera por carreteras asfaltadas, buenas y rápidas. Número uno. Número dos, se han estado dando esfuerzo en el ámbito de la inversión pública. Sí se han logrado cosas, peros bastante mínima para lo que se pretendía hacer. Las estadísticas contrastan esos avances porque las provincias siguen siendo las más pobres, y no es porque las otras van más rápidas, sino porque esas se han quedado estancadas. (Académico, Universidad Autónoma de Santo Domingo).

No, aún esos resultados no se perciben. Por lo menos en la zona que yo intervengo no se ha logrado lo que se esperaba inicialmente, lamentablemente porque falta como esa sinergia entre estado, gobierno, y sector privado y sobre todo también eh la inversión extranjera (Servidor público, Gobierno Local de La Descubierta, Independencia).

Puedo decir que ha tenido ciertos cambios, nosotros vamos siguiendo la inversión pública en el territorio, y puedo decir que se han observado cambios significativos en eso, pero no se sabe todavía si son cambios circunstanciales o son cambios duraderos, porque muchos de los proyectos que impactan presupuestariamente son proyectos puntuales, que luego de ese periodo no sabemos si esa asignación presupuestaria se reasigna al territorio de nuevo. (Servidor público, Gobierno Central).

La actualización de la ley prevé resultados encaminados a lograr un mayor número de empresas acogidas al régimen de exención fiscal y, en consecuencia, aumento del empleo y del ingreso local. Así mismo, se espera que desde el Estado se continúen realizando inversiones en esta zona para asegurar las condiciones mínimas que son requeridas para que las empresas operen desde allí, y con ello, pasar de un enfoque sectorial a uno territorial, tal cual lo plantea Fernández (2019), activando la confluencia de políticas sectoriales que ayuden a nivelar condiciones de acceso y servicios.

Siguiendo en la línea de los resultados esperados, la mayoría de los identificados por esta investigación están relacionados a la aplicación de la Estrategia de Desarrollo para la Zona Fronteriza. Lo anterior cobra sentido en el entendido de que la estrategia nace a partir de los limitados resultados obtenidos por la Ley 28-01 y 12-21, en tanto que su formulación considera las lecciones aprendidas de estos instrumentos, así mismo este instrumento marca un hito como la primera estrategia de desarrollo dirigida de manera exclusiva a la zona fronteriza. En tal sentido, una hipótesis no probada es que al ser este un instrumento donde se encuentran integrados todos los elementos relevantes para la cohesión territorial, con su aplicación es posible obtener mayores y mejores resultados.

Con su puesta en marcha se esperan resultados graduales en las distintas áreas presentadas en la tabla 14. En el corto plazo se prevé lograr que la zona fronteriza se mantenga como prioridad en la agenda de las políticas públicas, así mismo, se espera aumentar la participación de este territorio en el presupuesto público y en la inversión privada. En el mediano plazo los resultados previstos por la estrategia se relacionan con impulsar y consolidar los sectores productivos de este territorio. Los resultados esperados en el largo plazo van encaminados a disminuir las brechas territoriales, fortalecer la cohesión territorial y mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes de las comunidades fronterizas. Todo lo anterior sustentado en iniciativas vinculadas a generar avances en la conectividad interna, infraestructura y reducción de la migración interna.

Yo creo que el reto es ese, retener a la gente en la zona y es en lo que se está trabajando justamente en lograr y eso es lo que se quiere. Yo creo que poner en práctica la estrategia mi frontera y el plan eh regional actualizado contribuirá a lograr este objetivo (Servidor público, Gobierno Central).

La lógica es indiscutiblemente potenciar los sectores productivos. Impulsar primero y consolidar esos sectores productivos de mayor potencial en cada una de esas prácticas que hoy en día en la mayoría son inexistentes. O sea, no existen prácticamente. Complementado con políticas sociales que ya se realizan en el gobierno, pero, sobre todo, consolidar esos sectores que se han identificado como los que tienen mayor potencial. (Servidor público, Gobierno Central).

Yo creo que este instrumento va a contribuir mucho a la cohesión territorial y que de ser aplicado en un contexto estratégico debe contribuir a mejorar la calidad de vida en esa zona y con ello detener un poco o reducir el flujo migratorio de la gente. (Servidor público, Gobierno Central).

Las consideraciones levantadas en el examen de los potenciales resultados desprendidos de la aplicación de los tres instrumentos analizados encajan con las consideraciones de RIMISP (2018), respecto a la permanencia de desigualdades territoriales e indicadores rezagados en las zonas rurales, a causa de la ausencia de un desarrollo con cohesión territorial. En este punto, podemos rescatar las ideas de Berdegué et al. (2013) sobre la necesidad de pensar y actuar en función de un objetivo nacional de desarrollo con cohesión territorial, donde no basta, aunque

es una pieza muy importante, con el cierre de brechas de infraestructura, sino que se amerita que el objetivo de la cohesión territorial esté internalizado en todos los instrumentos diseñados para el desarrollo. Si bien existe consenso respecto a los avances registrados en las provincias fronterizas, es importante tener en cuenta que, dadas las falencias existentes en todos los aspectos socioeconómicos, cualquier avance, por mínimo que sea, representa un resultado en favor del desarrollo. Sin embargo, los resultados positivos registrados no han sido homogéneos en toda la franja fronteriza y estos tampoco han logrado mejorar de manera importante los indicadores de desarrollo.

Lo anterior nos lleva a dos consideraciones importantes, primero, la aplicación de instrumentos con una presencia mínima del enfoque de cohesión territorial no ha dejado importantes resultados positivos para los habitantes de las comunidades fronterizas, lo que evidencia la importancia de este enfoque en las intervenciones públicas. Segundo, las limitaciones en el diseño de estos instrumentos han provocado la ampliación de la desigualdad territorial a lo interno de las provincias fronterizas y respecto a las demás provincias del país. En este contexto, se muestran las principales conclusiones arribadas en base a los resultados obtenidos.

5. Conclusiones

Los instrumentos de política pública orientados al desarrollo de la zona fronteriza dominicana, constituyen un hito importante para la territorialización de las políticas públicas y el desarrollo territorial en el país. La formulación de dichos instrumentos en la lógica de la cohesión territorial representa una oportunidad para acelerar procesos de convergencia, lograr que las provincias fronterizas avancen más rápido y se parezcan más al resto del país en términos de desarrollo y oportunidades. En tanto que la cohesión territorial aboga por una atención diferenciada de las zonas que poseen singularidades geográficas y socioeconómicas, de manera que sean tomados en cuenta de forma adecuada las limitaciones del territorio y diseñar actuaciones que se adapten de la mejor manera posible a las características de cada zona.

Lo anterior cobra relevancia, debido a las características inherentes que posee la zona fronteriza dominicana, las cuales condicionan en cierta medida su situación de rezago y el éxito de las intervenciones destinadas a su desarrollo. En tal sentido, el desarrollo productivo y social de este espacio tiene dificultades importantes vinculadas principalmente a sus limitaciones físicas e institucionales, por consiguiente, reconocer y atender estas limitaciones es de vital importancia para un desarrollo integral. Siguiendo a Tabales et al. (2009), las acciones públicas deben adaptarse de manera flexible a las singularidades que posee un área específica (áreas de montaña, rurales, despobladas, fronterizas, periféricas, etc.), en especial cuando estas acciones afectan cuestiones territoriales.

En términos físicos, la zona fronteriza cuenta con importantes accidentes geográficos que limitan su continuidad física, dificultando la conectividad interna y externa y, por consiguiente, el desarrollo productivo se ve afectado debido a la complejidad para el traslado de mercancía que suponen altos costos logísticos. A lo anterior se suma la gran extensión de terreno montañoso y una topografía de baja vocación agrícola, que merman las actividades productivas del territorio. Esta realidad, aunada a otros aspectos de carácter técnicos y de financiamiento, resulta en que la actividad productiva principal sea una producción agrícola de subsistencia.

El aspecto institucional juega un papel importante en la precaria situación de la zona fronteriza, expresado por la falta de atención estatal hacia este territorio históricamente olvidado por la inversión pública. Esta baja institucionalidad ha conllevado a que el desarrollo, así sea precario, que tiene lugar en la zona sea llevado por los propios actores que allí residen, configurando dinámicas de comercio informal con el vecino país Haití y técnicas de producción agrícola altamente dañinas para el medio ambiente. En este contexto, se pudo constatar que en los últimos años se ha registrado un mayor interés desde el Estado por este territorio, desarrollando instrumentos para aumentar la inversión pública, incentivar la inversión privada e impulsar el empleo.

Dada la importancia que representa para este territorio la puesta en marcha de instrumentos dirigidos a su desarrollo integral y la pertinencia de internalizar la cohesión territorial en el diseño de éstos. En esta investigación se llevó a cabo un análisis crítico de los principales instrumentos orientados al desarrollo de la zona fronteriza dominicana, tomando como base para el análisis el enfoque de cohesión territorial como estrategia para el cierre de brechas territoriales. Además del análisis crítico, se examinaron los potenciales resultados que se derivan de la aplicación de los instrumentos analizados.

Respecto a los resultados obtenidos en el análisis de los principales instrumentos y la aplicación de entrevistas a actores claves, se constata que en el diseño de estos instrumentos están presentes

los elementos relevantes para la cohesión territorial. Sin embargo, la presencia de dichos elementos se encuentra en diferentes escalas, en el caso de la Ley de Desarrollo Fronterizo 12-21, los elementos de la cohesión territorial están presentes de manera parcial y mínima. Por su parte, la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 y la Estrategia de Desarrollo para la Zona Fronteriza, presentan los elementos de la cohesión territorial de manera total, no obstante, al profundizar el análisis más allá del diseño, se constatan diferencias sustanciales en términos de operatividad y focalización.

De manera específica, la Estrategia Nacional de Desarrollo contiene los componentes de la cohesión definidos, sin embargo, carece de un mecanismo operativo para materializar las directrices integradas en su contenido. En tanto que, aunque quedan establecidas acciones dirigidas al desarrollo de la zona fronteriza, no se establece un mecanismo para llevarlas a cabo, dejando a criterio del ente ejecutor la mejor manera de realizar las intervenciones en esta zona. Lo anterior se corresponde con lo expuesto por Buitelaar et al. (2015) sobre la existencia de una base institucional amplia e instrumentos de intervención dirigidos a profundizar estrategias de cohesión territorial en América Latina, pero que se requieren estrategias explícitas sustentadas en diagnósticos adecuados de convergencia territorial y en la declaratoria política de estrategias de cohesión territorial aplicables y efectivas. Adicionalmente, sobre la END se resalta la necesidad de actualización acorde a las nuevas necesidades del país y, junto con ello, territorializar y sectorializar la estrategia de cara a integrar especificidades importantes y lograr un desarrollo más sostenible.

Por su parte, la Estrategia de Desarrollo para la Zona Fronteriza también contiene todos los elementos de la cohesión territorial en su diseño e incluye las iniciativas y programas con los que se van a lograr los objetivos perseguidos, así como también los actores vinculados responsables para las intervenciones definidas en la estrategia. Este instrumento marca un hito importante como la primera estrategia de desarrollo focalizada de manera exclusiva en la zona fronteriza. Pese a ello, se declara una falencia importante en la formulación de este instrumento, debido a la inexistencia de un diálogo bilateral entre ambos países en su proceso de construcción. En ese sentido, y siguiendo a Meza (2011), para garantizar el éxito de la intervención es necesario un tratamiento político bilateral que disminuya tensiones y permita que el proceso de desarrollo sea promovido en un marco conjunto y con responsabilidad compartida. En el sentido de lo anterior, cualquier avance registrado en las comunidades fronterizas implicaría un efecto de atracción de una mayor cantidad de inmigrantes irregulares haitianos hacia estas comunidades, que a su vez provoca un efecto adverso al deseado.

Por su parte, la Ley de Desarrollo Fronterizo 12-21 representa el instrumento con una presencia más débil de los elementos de la cohesión territorial, lo que podría ser explicado dada la naturaleza del instrumento. En tanto que aboga por un estímulo a la inversión privada, se espera que su contenido tenga una visión menos social y su elaboración responda a una estructura más simple, limitando la apertura a complicaciones o trabas para el sector privado. En la ley se reconocen las precariedades de la zona fronteriza y las limitaciones que tiene para su desarrollo, sin embargo, las exenciones fiscales no son entregadas de manera diferenciada atendiendo, tal como lo plantea García (2021), al nivel de desarrollo y las necesidades específicas de cada provincia fronteriza.

Así mismo, contrario a la importancia del reconocimiento del territorio de Buitelaar (2015), no se utilizan informaciones referentes al capital territorial con el que cuenta este espacio, de manera que los beneficios tributarios no están dirigidos a potenciar los recursos existentes. Otro aspecto a resaltar es que, al igual que la ley antecesora 28-01, se mantiene ausente el estímulo al fortalecimiento del sentimiento de identidad y pertenencia, dando paso a la ejecución de

proyectos en los que la comunidad difícilmente se ve representada y se involucra, limitando su sostenibilidad en el tiempo y una mínima conversación Estado, sector privado y comunidad.

Respecto a los potenciales resultados sujetos a la aplicación de estos instrumentos, se destaca los avances logrados en los aspectos de conectividad e infraestructura, siendo estas áreas en las que se han dado más resultados positivos, con la construcción de carreteras que conectan el centro del país con las provincias fronterizas, fortaleciendo con ello la conectividad externa. Así mismo, se han logrado resultados positivos en términos de empleo, con la instalación de nuevas industrias en la zona que, si bien no han sido suficientes para alcanzar resultados importantes, representan un avance en el aumento de los ingresos locales, a través de la generación de nuevos puestos de trabajo.

Los resultados esperados también se vinculan al mejoramiento de la infraestructura y el fortalecimiento de la conectividad interna. Estos resultados obtenidos, y por obtener, guardan relación con lo observado en la literatura, en el sentido de que la cohesión territorial aboga por la coherencia interna del territorio y la mejor conectividad con otros territorios vecinos, cubriendo la dimensión de articulación física a través de redes de infraestructura y la accesibilidad equivalente planteadas por las Comisión de las Comunidades Europeas (2008), Tabales et al. (2009), Berdegué et al. (2013), García (2021), entre otros. Esta intención de desarrollo expresada a través de accesibilidad, conectividad e infraestructura, sentaría las bases para los resultados que se esperan lograr en materia de producción y empleo. Asegurando las condiciones básicas para el aumento de la inversión privada mediante la instalación de industrias en la zona fronteriza y el posicionamiento del desarrollo turístico de la zona. Todo lo anterior, acompañado de resultados en el acceso a servicios básicos, capacitación e impulso a los sectores productivos locales.

En resumen, los resultados obtenidos por los instrumentos analizados han sido positivos pero insuficientes para mejorar los indicadores socioeconómicos de las provincias fronterizas. En este sentido, vale la pena resaltar dos elementos adicionales que surgieron de los resultados de esta investigación y que van más allá del diseño y el contenido de los instrumentos. El primero es la debilidad existente en la difusión y promoción de los instrumentos dirigidos desde el Estado para este territorio, provocando que los actores locales no se sientan parte de los proyectos que allí se desarrollan y poniendo en peligro la sostenibilidad de las iniciativas en el tiempo. El segundo aspecto lo constituye la inexistencia de un diálogo bilateral en la formulación de estrategias dirigidas al desarrollo de la zona fronteriza, lo que puede desembocar en efectos adversos a los esperados y crear un círculo vicioso de pobreza y desigualdad, con el aumento de la inmigración y la presión en los servicios básicos disponibles en la zona.

Por su parte, los resultados esperados tienen mayor presencia en las áreas de producción y empleo, los cuales están condicionados a los avances que se pueden generar en la infraestructura básica necesaria y la accesibilidad. Esto permite inferir que el desarrollo esperado en la zona fronteriza está pensado en términos de aumento de la inversión privada, el fortalecimiento de la producción local y la generación de empleos como estrategia para el acelerar los procesos de cierre de brechas territoriales.

En base a todo lo expuesto, podemos precisar la importancia de la adopción del enfoque de cohesión territorial en las intervenciones públicas como una herramienta para disminuir los desequilibrios existentes en términos de desarrollo, más aún cuando la focalización está dirigida al espacio fronterizo que, por sus condiciones naturales e históricas, amerita una mirada distinta en la ejecución proyectos e iniciativas. Tal como lo establece el Libro Verde sobre la Cohesión Territorial (2008), la aplicación de este enfoque aporta la coherencia territorial a la acción pública, donde se apuesta a que las decisiones de incidencia territorial sean realizadas con una

decidida coordinación, con el fin de lograr un uso inteligente del capital territorial. En tanto que la aplicación de este enfoque va más allá de la presencia de los elementos que lo componen en el diseño de los instrumentos de política pública, se amerita que puedan ser adoptadas en la práctica, dotando a los ejecutores de los mecanismos necesarios para operacionalizar este enfoque.

En consonancia con la teoría, las lecciones aprendidas de la anterior ley de Desarrollo Fronterizo 28-01, permiten evidenciar como la ausencia de los elementos de identidad, pertenencia y potencial territorial en los instrumentos orientados al desarrollo de la zona fronteriza, limitan los efectos positivos que se pueden obtener con la aplicación de éstos, representando un resultado consistente con los planteamientos de Guizardi (2015). De igual manera, las consideraciones levantadas respecto a la Estrategia Nacional de Desarrollo, indican que, si bien es importante que un instrumento contenga los elementos de la cohesión internalizados en su diseño, debe también ser operativo y establecer los mecanismos de ejecución para asegurar su correcta implementación y, como consecuencia, avanzar más rápido hacia el desarrollo. Dado el consenso existente para la revisión, actualización y territorialización de este instrumento, sería un buen momento para también establecer una herramienta operativa para la puesta en práctica de sus directrices.

Precisamos acotar que las aseveraciones planteadas en esta investigación estuvieron limitadas por el número de actores entrevistados que, si bien se obtuvo una muestra balanceada respecto a la representación de actores del Gobierno Central, de los Gobiernos Locales y expertos, fue muy acotada, en tanto que los hallazgos pueden ser profundizados con el levantamiento de información de un número mayor de actores. Así mismo, dado el poco tiempo de aplicación de la Ley 12-21 y la Estrategia de Desarrollo para la Zona Fronteriza, no podemos inferir con certeza cuál de los dos instrumentos será generador de mayores resultados, y si el instrumento con mayor presencia de los elementos de la cohesión territorial obtendrá con su aplicación mejores resultados. En tanto que consideramos que estas interrogantes representan una línea importante de continuidad para la investigación de la cohesión territorial en la República Dominicana y de manera específica en la zona fronteriza.

En suma, el análisis de los instrumentos de políticas orientados al desarrollo de territorios con características particulares, como es el caso de las áreas fronterizas, tomando como base el enfoque de cohesión territorial, permite ver más allá de las variables clásicas del desarrollo y da paso a la introducción de elementos como el capital territorial, la coherencia de las políticas públicas, la articulación física y el sentimiento de identidad y pertenencia, en el debate del desarrollo territorial. La aplicación del concepto permite el análisis más allá del diseño y adentrarnos en las acciones encaminadas a la reducción de las disparidades territoriales, potencializando los recursos existentes y reconociendo las limitaciones físicas del territorio, así como el fortalecimiento de un proyecto común de desarrollo entre los habitantes del territorio dado. El fin último de la cohesión se orienta a la configuración de sociedades más justas y, en este sentido, la literatura apunta a resultados más sostenibles y espacialmente más equilibrados.

Los resultados vislumbrados en esta investigación dejan sobre la mesa cuestiones relevantes que deben ser atendidas para la generación de nuevos conocimientos vinculados a la aplicación del enfoque de cohesión territorial en el contexto dominicano. En tal sentido, se hace necesario profundizar en las prácticas públicas llevadas a cabo en otras zonas del país, donde se han obtenidos resultados positivos importantes, valorar las acciones empleadas y ver cómo pueden ser replicadas en la zona fronteriza. Así mismo, revisar casos de éxito en otros países que han alcanzado superar problemáticas similares a partir de la adopción de la cohesión territorial. Lo anterior, sin perder de vista, que no se trata de replicar acciones, sino de adaptar buenas prácticas atendiendo a las características específicas de nuestra zona fronteriza.

Bibliografía

- Abela, J. (2002). *Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada*. Sevilla: Fundación Centro de Estudios Andaluces.
- Berdegú, J., Fernández, I., & Mlynarz, D. (2013). "Una Nueva Agenda Regional para el Desarrollo de Chile. Documento de trabajo N°26. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp. Santiago.
- Buitelaar, R., Echeverri, R., Silva, I., & Riffo, L. (2015). *Estrategias y políticas nacionales para la cohesión territorial. Estudios de caso latinoamericanos*. Santiago: Naciones Unidas.
- Comisión de las Comunidades Europeas. (2008). *Libro verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*. Bruselas.
- Concha, N., Álvarez, C., & Córdova, G. (2018). Procesos de fronterización y desfronterización en territorios latinoamericanos. *POLIS Revista Latinoamericana*.
- Congreso Nacional de la República Dominicana. (2001). *Ley No. 2801 que crea la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo*. Santo Domingo. Obtenido de <https://dgii.gov.do/legislacion/leyesTributarias/Documents/Leyes%20de%20Incentivos%20y%20Fomentos/28-01.pdf>
- Fernández, M., Remy, M., & Scott, J. y. (2013). "Políticas de protección social y superación de la pobreza para la inclusión social: una lectura crítica desde el enfoque de cohesión territorial. Santiago.
- García, C. (2021). *Open Europe. Programa Erasmus. Universidad de Valencia*. Obtenido de <https://www.openeuropeuv.es/las-politicas-de-cohesion-territorial/>
- Guizardi, M. (2015). *Las fronteras del transnacionalismo*. Santiago: Ocho Libros Editores Ltda.
- Meza, N. (2011). *Espacios Regionales Fronterizos. Teoría, política y práctica del desarrollo y la integración fronteriza*.
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. (2012). *Ley 1-12 Estrategia Nacional de Desarrollo 2030*. Santo Domingo.
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. (2018). *La dinámica demográfica de la zona de frontera de la República Dominicana*. Santo Domingo.
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. (2021). *Diagnóstico de las brechas estructurales de la Zona Fronteriza*. Santo Domingo.
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. (2022). *Estrategia de Desarrollo de la Zona Fronteriza*. Santo Domingo.
- Pillet, F., Cañizares, M. d., Ruiz, A., & Martínez, H. &. (2013). *Los indicadores de la cohesión territorial en el análisis de la escala supramunicipal o subregional: policentrismo y áreas funcionales urbanas (fuas)*.
- Secretaría General de Planificación y Desarrollo Territorial de Andalucía. (28 de febrero de 2009). "Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte" Contestación a las preguntas para el debate. Sevilla, España. Obtenido de https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal_web/ot_urbanismo/ordenacion_territorio/sgpdt_contestacion_libroverde_cohesion.pdf
- Berdegú, J. A., Fernández, M. I., & Mlynarz, D. (2013). *Una Nueva Agenda Regional para el Desarrollo de Chile. Documento de Trabajo N°26*.
- Cabeza-Morales, I. (2015). Cohesión Territorial: Organización para reducir los desequilibrios territoriales. *Bitácora Urbano Territorial*, 1(25), 51-56. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v1n25.40147>

- Cuervo, M. L., & Délano, M. D. P. (2019). *Planificación multiescalar, regional y local. Volumen I. I*(N° 91).
- Dilla Alfonso, H. (2016a). La regionalización precaria en la frontera dominico/haitiana. *Si Somos Americanos*, 16(1), 15-41. <https://doi.org/10.4067/S0719-09482016000100002>
- Dilla Alfonso, H. (2016b). La regionalización precaria en la frontera dominico/haitiana. *Si Somos Americanos*, 16(1), 15-41. <https://doi.org/10.4067/S0719-09482016000100002>
- Estrategia de desarrollo para la zona fronteriza. (2022, julio 19). *Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD)*. <https://mepyd.gob.do/publicaciones/estrategia-de-desarrollo-para-la-zona-fronteriza>
- Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (Ley Orgánica No. 1-12) | Observatorio del Principio 10*. (s. f.). Recuperado 24 de junio de 2023, de <https://observatoriop10.cepal.org/es/instrumento/estrategia-nacional-desarrollo-2030-ley-organica-no-1-12>
- Fernández, J., Fernández, M. I., & Soloaga, I. (2019). *Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: Alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe*.
- Fonseca Hernández, R. (2019). El desarrollo sostenible humano local: La evolución de la inclusión del territorio en las teorías del desarrollo. *Economía y Desarrollo*, 162(2). http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0252-85842019000200003&lng=es&nrm=iso&tlng=es
- Gomera, W., & Del Rosario, J. (2022). *Diagnóstico prospectivo de las condiciones socioeconómicas y ambientales de la zona fronteriza de República Dominicana y Haití*.
- Guzmán, S. M., & Del Rosario, J. (2020). *DIAGNÓSTICO Y PERSPECTIVAS DE LA ZONA FRONTERIZA DOMINICANA CON DESTAQUE PARA LA SITUACIÓN FISCAL EN 2019*.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación*.
- Joaquín Farinós, Julia Salom, & Joan Romero. (2022). *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones* (Electronica). Universitat de València. <https://doi.org/10.7203/PUV-OA-983-9>
- Martín, P. C. (2011). *POLÍTICA ECONÓMICA: CRECIMIENTO ECONÓMICO, DESARROLLO ECONÓMICO, DESARROLLO SOSTENIBLE*.
- Mendoza, I. (2018). *La ley 28-01: Un esquema de incentivo para la zona fronteriza*. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD).
- MEPyD. (2022, septiembre 22). Ministerio de Economía destaca objetivos y beneficios de nueva ley que crea una Zona Especial de Desarrollo Integral Fronterizo. *Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD)*. <https://mepyd.gob.do/ministerio-de-economia-destaca-objetivos-y-beneficios-de-nueva-ley-que-crea-una-zona-especial-de-desarrollo-integral-fronterizo/>
- Pita López, M. F., & Pedregal Mateos, B. (2015). La medición de la cohesión territorial a escala regional. Propuesta metodológica y aplicación a Andalucía. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 68. <https://doi.org/10.21138/bage.1852>
- Plan Regional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PRODT). (2021, marzo 10). *Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD)*. <https://mepyd.gob.do/publicaciones/plan-regional-de-ordenamiento-y-desarrollo-territorial>
- Pohl, C., & Hirsch Hadorn, G. (2007). *Principles for Designing Transdisciplinary Research*. oekom verlag. <https://doi.org/10.14512/9783962388638>
- Rimisp N° 30: Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. (2015, noviembre 30). *RIMISP / Centro Latinoamericano Para El Desarrollo Rural*. <http://www.rimisp.org/documentos/rimisp-no-30-programa-cohesion-territorial-para-el-desarrollo/>

- Tabales, A. F., Bonet, A. M., Mateos, B. P., & Naranjo, F. Z. (2007). *RELACIONES ENTRE COHESIÓN, DIVERSIDAD Y DESARROLLO TERRITORIAL. APLICACIONES EN ANDALUCÍA*.
- Tabales, A. F., Mateos, B. P., & Mateos, J. C. R. (2009). *EL CONCEPTO DE COHESIÓN TERRITORIAL. ESCALAS DE APLICACIÓN, SISTEMAS DE MEDICIÓN Y POLÍTICAS DERIVADAS*.
- Yruela, M. P., Sumpsi, J. M., López, E., & Bardají, I. (2016). *EL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO EN ZONAS RURALES: DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA*.

Anexos

Anexo A. Consentimiento informado.



CONSENTIMIENTO INFORMADO

TESIS Instrumentos para el desarrollo de la zona fronteriza dominicana: Revisión crítica desde el enfoque de cohesión territorial

Estimado (a) entrevistado (a):

Por medio de este documento solicito dar su acuerdo a la entrevista cuyo tema a abordar se refiere a la tesis "Instrumentos para el desarrollo de la zona fronteriza dominicana: Revisión crítica desde el enfoque de cohesión territorial", cuya investigadora responsable es la tesista Virmajohanna Disent, estudiante del Magister en Gestión y Políticas Públicas del Departamento de Ingeniería Industrial de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile.

El objetivo de esta investigación es: analizar los instrumentos orientados al desarrollo de la zona fronteriza dominicana a partir del enfoque de Cohesión Territorial como estrategia para los procesos de cierre de brechas territoriales, identificando la presencia de este enfoque en el diseño de los instrumentos y examinando los potenciales resultados de su aplicación. Dicha investigación será desarrollada utilizando una metodología cualitativa a través de entrevistas y análisis documental.

Estas entrevistas tienen por objetivo ser un insumo para el análisis de los instrumentos diseñados para el desarrollo de la zona fronteriza dominicana, por lo que su selección está en relación con personas con expertise y vinculados a las leyes, estrategias y planes diseñados para el crecimiento y desarrollo de la zona fronteriza.

La entrevista se realizará de manera on line con acuerdo de ambas partes y tendrá una extensión aproximada de 30 minutos. La participación es voluntaria, y Ud. puede retirarse en cualquier momento, no existiendo ninguna consecuencia negativa para Ud. No se contemplan beneficios o incentivo monetario, o pago por participar, ni tampoco riesgos para el entrevistado. La grabación de la entrevista se realizará previo consentimiento expreso de ello por parte del entrevistado/a.

Toda la información que usted aporte será tratada de manera confidencial, salvaguardando los derechos presentes en la Ley chilena N° 19.628, sobre protección de la vida privada o la protección de datos de carácter personal. Las grabaciones obtenidas en esta entrevista no serán utilizadas como objetos ajenos a este estudio, ni para fines no autorizados, siendo custodiadas por la investigadora responsable.

Para cualquier duda al respecto, puede contactarse con mi profesor guía, Sr. Cristián Leyton cristianleyton@uchile.cl Subdirector del Magíster en Gestión y Políticas Públicas y académico del Departamento de Ingeniería Industrial FCFM de la Universidad de Chile.

Estoy de acuerdo y otorgo autorización para ser entrevistado, Sin embargo, me abstengo de ser citado con mi nombre (**CARÁCTER ANÓNIMO**).

Daré mi autorización y acuerdo para realizar la entrevista, Además, otorgo mi consentimiento para ser citado con mi nombre (**CARÁCTER PÚBLICO**).

Estoy de acuerdo y otorgo autorización para grabar la entrevista.

No otorgo autorización para la grabación de la entrevista.

Nombre Entrevistado/a:

Fecha y firma del entrevistado:

Nombre y firma investigadores responsables

Anexo B. Pauta de entrevista.

Pauta de Entrevista

Instrumentos para el desarrollo de la zona fronteriza dominicana: revisión crítica desde el enfoque de cohesión territorial.

1. Presentación
2. Agradecimiento.
3. Consulta grabación de entrevista
4. Recordatorio firma del consentimiento informado

BREVE CONTEXTO DE LA INVESTIGACION:

El lugar de origen 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. En el caso de República Dominicana, la frontera dominico-haitiana se enmarca en una historia de pobreza caracterizada por subsistir en base a una economía de agricultura de baja productividad y la **ausencia de actividades industriales**. Este territorio representa una de las zonas que **acumula mayor rezago histórico en el país y se caracteriza por carencias en múltiples niveles: falta de acceso a servicios públicos, infraestructura física pobre o inexistente y los niveles de pobreza más altos del país.**

Es por ello por lo que el propósito del estudio es:

Analizar los instrumentos orientados al desarrollo de la zona fronteriza dominicana a partir del enfoque de Cohesión Territorial como estrategia para los procesos de cierre de brechas territoriales, identificando la presencia de este enfoque en el diseño de los instrumentos y examinando los potenciales resultados de su aplicación.

En esta entrevista nos interesa ahondar en los instrumentos orientados al desarrollo de la zona fronteriza y la presencia del enfoque de cohesión territorial en estos.

Pregunta de apertura

¿Podría presentarse brevemente y comentarnos su trayectoria laboral?

Específicamente, ¿qué hace su dpto./unidad?

- ¿Podría hablarnos brevemente sobre la historia de la zona fronteriza y su proceso de desarrollo?

¿Cuáles factores explican el bajo desarrollo de este territorio?

Elementos auxiliares

- Representa este espacio un territorio de interés para el desarrollo de la República Dominicana.

- Acciones públicas dirigidas al desarrollo de este territorio.

INSTRUMENTOS ORIENTADOS AL DESARROLLO DE LA ZONA FRONTERIZA

- ¿Cuáles instrumentos de política orientados al desarrollo de la zona fronteriza conoce? ¿Puede hablarnos brevemente sobre cada uno de ellos?

Para fines de esta investigación hemos identificado cuatro instrumentos que guardan en común tener acciones dirigidas al desarrollo de la zona fronteriza, a saber:

- a) Ley de Desarrollo Fronterizo 12-21 (antigua Ley 28-01)
- b) Estrategia Nacional de Desarrollo
- c) Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la Región Suroeste
- d) Estrategia de Desarrollo para la Zona Fronteriza MiFronteraRD

En esta etapa de la entrevista se profundizará sobre los instrumentos conocidos por el entrevistado.

- ¿Cuál es su opinión sobre la Ley de Desarrollo Fronterizo 12-21 (antigua Ley 28-01)? ¿Qué elementos destaca y cuáles cree que continúan siendo un desafío? ¿Entiende usted que esta ley ha contribuido verdaderamente al desarrollo de la zona? ¿Qué falta?

- Sobre el Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la Región Suroeste, ¿Podría compartirnos su parecer sobre este plan? ¿Entiende usted que representa un instrumento estratégico para reducir desigualdades y planificar la inversión pública en el territorio?

- ¿Puede profundizarnos sobre la Estrategia de Desarrollo para la Zona Fronteriza (MiFronteraRD)? ¿Considera que representa una buena estrategia de largo plazo para el desarrollo de la zona fronteriza? ¿Qué elementos hacen faltan?

Elementos auxiliares:

- ¿Considera usted que se han fortalecido las capacidades locales para llevar a cabo las acciones establecidas en dichos instrumentos?

- ¿Considera que el bajo desarrollo de la zona se debe a que hacen falta más instrumentos de política, la manera en que fueron diseñados los que ya existen, o se debe a una baja capacidad para ejecutar las acciones establecidas en los ya existente?

ESTRATEGIA DE DESARROLLO CON COHESION TERRITORIAL

- A su parecer, ¿Estos instrumentos han sido diseñados tomando en cuenta las características particulares de la zona (nivel productivo, recursos naturales, etc.), su capital social y su potencial territorial?, ¿En ellos se define el rol que debe desempeñar todos los actores involucrados para lograr el desarrollo?

- ¿Entiende que el contenido de estos instrumentos está orientado a lograr la articulación física entre las partes del territorio, el sentimiento de identidad y pertenencia, y la equidad territorial? ¿En ellos se establecen las acciones que debe desempeñar el Estado para fomentar estos elementos/objetivos?

- En el caso de los instrumentos de alcance nacional, como la Estrategia Nacional de Desarrollo, ¿contienen políticas diferenciadas (sectoriales, descentralizadas o de desarrollo territorial)? ¿Cuáles hacen falta?

Elementos auxiliares:

- A su criterio, ¿la ausencia de los elementos antes mencionados (articulación física, equidad territorial) en el diseño de instrumentos para el desarrollo de la zona fronteriza podría ser un factor explicativo de la permanencia de desigualdades territoriales y bajos niveles de desarrollo en este territorio?

- ¿De qué otra manera entiende que podría estar presente el enfoque de cohesión territorial en los instrumentos?

- ¿Qué otras acciones son necesarias para impulsar el desarrollo con cohesión territorial en la zona fronteriza?

POTENCIALES RESULTADOS

- ¿Con la aplicación de estos instrumentos se han obtenido (o se podrán obtener) avances importantes en el desarrollo de la zona fronteriza?

- ¿En los últimos años la zona fronteriza ha presentado resultados favorables en términos desarrollo, competitividad y accesibilidad? Si los hay, ¿estos resultados se explican por la aplicación de los instrumentos ya mencionados? ¿Qué falta?

- ¿Si el diseño de estos instrumentos se orienta a lograr la articulación física y la equidad territorial de la zona fronteriza se podrían obtener mejores resultados en su aplicación?

- ¿Los instrumentos diseñados representan una estrategia factible para acelerar procesos de convergencia y el cierre de brechas territoriales en la zona fronteriza?