

**ESTUDIO SOBRE EL DESARROLLO
DE CAPACIDADES
PARA EL MANEJO EFICIENTE DE PROGRAMAS
DE DESARROLLO SOSTENIBLE
EN
LA ZONA FRONTERIZA
DE LA REPÚBLICA DOMINICANA**

**INFORME FINAL
RESUMEN**

OCTUBRE 2008

AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL JAPÓN (JICA)

CENTRO DE DESARROLLO INTERNACIONAL DEL JAPÓN (IDCJ)

RD
JR
08-37

Tasa de Cambio Extranjero
utilizada en este informe:

Tasa Promedio del 2007
1 US\$ = 30.0995 RD\$

Se excluyen otras especificaciones.

PREFACIO

En respuesta a la solicitud del Gobierno de República Dominicana, el Gobierno del Japón decidió realizar el Estudio sobre el Desarrollo de Capacidades para el Manejo Eficiente de Programas de Desarrollo Sostenible en la Zona Fronteriza de la República Dominicana y encargó dicho estudio a la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA).

JICA envió a la República Dominicana un equipo de estudio encabezado por el Dr. Jinichiro Yabuta de International Development Center of Japan (IDCJ) entre diciembre de 2006 y octubre 2008.

El equipo sostuvo discusiones con las autoridades relacionadas del Gobierno de la República Dominicana y realizó las investigaciones en los lugares destinados al Proyecto. De regreso a Japón, el equipo llevó a cabo más estudios y preparó el presente informe final.

Espero que este informe sirva al desarrollo del proyecto y contribuya a promover las relaciones amistosas entre los dos países.

Deseo expresar mi profundo agradecimiento a las autoridades pertinentes del Gobierno de la República Dominicana, por su estrecha cooperación brindada a las misiones.

Octubre, 2008

Ariyuki MATSUMOTO
Vice-Presidente Interino
Agencia de Cooperación Internacional del Japón

30 de septiembre del 2008

Mr. Ariyuki MATSUMOTO
Deputy Vice Presidente
Agencia de Cooperación Internacional del Japón

Carta de Presentación del Informe Final

Distinguido Señor:

Por este medio hacemos la entrega formal del Informe Final del "Estudio sobre el Desarrollo de Capacidades para el Manejo Eficiente de Programas de Desarrollo Sostenible en la Zona Fronteriza de la República Dominicana." , ejecutado por el Equipo de Estudio contratado por la JICA durante 22 meses desde diciembre del 2006 hasta septiembre del 2008.

Este estudio tuvo el objetivo de identificar las medidas y políticas de desarrollo de la Región Fronteriza, marcada con su gran pobreza, para impulsar su desarrollo de una manera sostenible, eficiente y efectiva. El Equipo de Estudio estableció las estrategias de desarrollo como indicativo común para los actores involucrados. Además, a través del proceso de la implementación, el Equipo de Estudio ha incitado SEEPYD, DGDF y otras agencias gubernamentales en sentido de elevar su capacidad de gestión de los programas de desarrollo de la Región Fronteriza.

Como resultado del Estudio se han identificado los temas y soluciones esenciales basadas en el análisis de la situación socioeconómica de la región, con especial énfasis en los programas y proyectos en ejecución, necesidades de desarrollo y mejoría en la capacidad de gestión. Se han ejecutado dos proyectos pilotos, uno del Sistema de Información y otro, de Desarrollo de Capacidades, con el propósito de examinar la viabilidad de las ideas y estrategias planteadas con carácter preliminar. Tomando en cuenta los resultados de estas actividades, el Equipo de Estudio propone en este Informe Final, las estrategias de desarrollo, régimen administrativo y guías operacionales sobre el desarrollo de la Región Fronteriza.

Al concluir este Estudio, quisiéramos aprovechar la ocasión para extender nuestro agradecimiento a los funcionarios de JICA y a todas las instituciones dominicanas relacionadas, por haber brindado su ayuda y colaboración a nuestra misión. Esperamos que este Informe contribuya en el desarrollo sostenible de la Región Fronteriza.

Sin otro particular, queda de usted con alta estima y consideración, le saluda

Muy atentamente,

Jinichiro YABUTA
Líder del Equipo de Estudio de JICA
del "Estudio sobre el Desarrollo de
Capacidades para el Manejo Eficiente
de Programas de Desarrollo Sostenible en la
Zona Fronteriza de la República Dominicana"



Zona Fronteriza /
Border Region



República Dominicana /
Dominican Republic



Mapa Zona Fronteriza / Border Region Map

**Estudio sobre el Desarrollo de Capacidades para el Manejo Eficiente de
Programas de Desarrollo Sostenible en la Zona Fronteriza
de la República Dominicana**

Informe Final

RESUMEN

Contenido

I	Antecedentes y Objetivos del Estudio.....	1
II	Análisis de la Situación Actual y Resultados de los Proyectos Pilotos.....	2
III	Estrategias Propuestas para el Desarrollo de la Zona Fronteriza	6
	VISION	6
	OBJETIVO	6
	ENFOQUES: "Enfoque para estimular la autonomía económica"	6
	ESTRATEGIAS DE DESARROLLO	7
IV	Esquema de la Implementación de las Estrategias	12
	Metodología de Implementación de las Estrategias de Desarrollo: Modelo de Desarrollo de las Capacidades con Iniciativas Locales.....	13
	Plan de Acción para la Concretización e Implementación de las Estrategias de Desarrollo.....	14
	Esquema de Disposición Organizacional para la Implementación de las Estrategias.....	15
	Perspectiva a Largo Plazo	16
V	Propuesta de la Directriz de Disposición Operacional.....	17
	Directriz sobre la Formulación de los Planes de Acción "de abajo hacia arriba"	17
	Directriz sobre la Implementación de las Distintas Estrategias	17
	Directriz sobre la Formación y el Aprovechamiento de Recursos Humanos.....	18
	Directriz sobre el Marco el Mejoramiento de la Disposición Legal e Institucional.....	18
	Directriz de la Administración del Sistema de la Información	19

Lista de figuras y cuadros

RESUMEN

Figura S.1	Pirámide Demográfica	4
Figura S.2	Densidad Poblacional de la Isla Hispaniola	4
Figura S.3	Vertiente de Desarrollo Futuro de la Zona Fronteriza Proyectada en el Marco de la Relación RD - Haití.....	5
Figura S.4	Modos de Abordaje al Desarrollo	7
Figura S.5	Estrategias de Desarrollo de la Zona Fronteriza	12
Figura S.6	Lineamiento para la Implementación de las Estrategias de Desarrollo.....	13
Figura S.7	Propuesta de la Disposición Organizacional para el Desarrollo Fronterizo.....	16
Figura S.8	Grupo Núcleo del Desarrollo con Iniciativa Local	18
Cuadro S.1	Plan de Acción para la Implementación de las Estrategias de Desarrollo.....	14
Cuadro S.2	Perspectiva a Largo Plazo	17

Lista de Abreviaciones / List of Abbreviations

Abreviación/ <i>Abbreviation</i>	Español/Spanish	<i>Inglés/English</i>
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional	Spanish Agency of International Coordination
AIAI	Índice de Evaluación de la Información Administrativa	Administrative Information Assessment Index
CEI-RD	Centro de Exportación e Inversión de la Rep. Dom.	Exporting and Investment Center of the Dominican Rep.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y Caribe (UN)	Economic Commission for Latin America and the Caribbean (UN)
CONARE	Consejo Nacional de Reforma del Estado	National Council of State Reform
COPDES	Comisión Presidencial de Objetivos del Milenio y Desarrollo Sostenible	Presidential Commission of Millennium Dev. Goals and Sustainable
DGDF	Dirección General de Desarrollo Fronterizo	General Directorate of Border Region Development
ERP-RD	Estrategia para la Reducción de la Pobreza en la Rep. Dom.	Poverty Reduction Strategy in the Dom. Rep.
ET	Equipo Técnico	Technical Team
FUDECO	Fundación para el Desarrollo Comunitario	Community Development Foundation
GCPS	Gabinete de Coordinación de Política Social	The Social Policy Coordination Cabinet
GDR	Gobierno de la República Dominicana	Dominican Republic Government
GTI	Grupo Técnico Interinstitucional	Inter-Institutional Technical Group
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica	Technical Cooperation German Agency
IAD	Instituto Agrario Dominicano	Dominican Agrarian Institute
ICT	Tecnología de la Información y Comunicación	Information and Communications Technology
IDB(BID)	Banco Interamericano de Desarrollo	Inter-American Development Bank
IDIAF	Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales	Dominican Institute for Agricultural and Forestry Research
IFAD	Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura	International Fund for Agricultural Development
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública	Public Administration National Office
INDRHI	Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos	National Institute of Water Resources
INFOTEP	Instituto de Formación Técnico Profesional	Technical-Professional Institute
INUVA	Instituto Nacional de la Uva	Grape National Institute
INVI	Instituto Nacional de la Vivienda	Housing National Institute
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón	Japan International Cooperation Agency
OAS	Organización de los Estados Americanos	Organization of American States
ONAP	Oficina Nacional de Administración y Personal	Administration and Personnel National Office
ONAPLAN	Oficina Nacional de Planificación	National Planning Office
ONE	Oficina Nacional de Estadísticas	National Statistics Office
ONFED	Oficina del Ordenador Nacional para los Fondos Europeos de Desarrollo	National Office for the European Development Fund
OPP	Oficinas de Planificación Provincial	Provincial Planning Offices
PADF	Fondos para el Desarrollo Panamericano	Pan-American Development Fund
PAN	Programas de Acción Nacional	National Action Programs
PAN-FRO	PAN Fronteriza	PAN of Border Region
PARME	Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado	Support Project for the Reform of the Modernization of the State
PARTCA	Proyecto de Apoyo a la Transición Competitiva Agroalimentaria	Support Project for Competitive Transition of the Feeding and Agriculture Industry
PROCOMUNIDAD	Fondo de Promoción a las Iniciativas Comunitarias	Community Initiative Promotion Fund
PROREFORMA	Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo	Support Project for the Reform and Modernization of the Executive Branch
PRSP	Estrategia para la Reducción de la Pobreza	Poverty Reduction Strategy Paper
PVC	Cooperación Privada y Voluntaria	Private and Voluntary Cooperation
SEA	Secretaría de Estado de Agricultura	Ministry of Agriculture
SEE	Secretaría de Estado de Educación	Ministry of Education
SEEPYD	Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo	Ministry of Economy, Planning and Development
SEMARN	Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Ministry of Environment and Natural Resources
SEOPC	Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones	Ministry of Public Works and Communications
SEIC	Secretaría de Estado de Industria y Comercio	Ministry of Treasury
SEREX	Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	Finance Management Integrated System
SHE	Secretaría de Estado de Hacienda	International Cooperation Department
SIGEF	Sistema Integrado de Gestión Financiera	Planning Department
SSECI	Subsecretaría de Estado de Cooperación Internacional	International Cooperation Department
SSEPLAN	Subsecretaría de Estado de Planificación	Technical Secretariat of the Presidency
SSTCI	Subsecretaría de Técnico de Cooperación Internacional	United Nations Convention to Combat Desertification
STP	Secretariado Técnico de la Presidencia	United States Agency for International Development
UNCCD	Convención de las Naciones Unidas para Combatir la Desertificación	Ministry of Treasury
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional	Finance Management Integrated System

The abbreviations in *italic* are written in English

"Estudio sobre el Desarrollo de Capacidades para el Manejo Eficiente de Programas de Desarrollo Sostenible en la Zona Fronteriza de la República Dominicana."

RESUMEN

I Antecedentes y Objetivos del Estudio

La República Dominicana ha registrado un alto crecimiento económico en la década de los noventa e ingresó en el grupo de países con medianos ingresos, no obstante, este logro no repercutió a plena escala en beneficio de la clase indigente ni ha contribuido a reducir la disparidad regional. En particular, la Zona Fronteriza tiene alto índice de pobreza. El Gobierno Dominicano ha designado la Zona Fronteriza como zona prioritaria para el combate de la pobreza y ha hecho diversas intervenciones para paliar este mal social. Sin embargo, la reducción de la pobreza ha sido uno de los problemas sociales que han registrado avances muy lentos. Se señalan como factores negativos, la ausencia de las políticas de desarrollo unificadas, la deficiencia de la coordinación interinstitucional y la falta de un proceso sistemático de planificación y ejecución de las acciones de desarrollo, la falta de un sistema de información integrado, entre otros. De hecho, se sostiene que la falta de eficiencia y efectividad de las actividades de desarrollo implementadas hasta ahora se deben a su gran medida, a estos puntos.

En esta circunstancia, el Gobierno de la República Dominicana hizo una solicitud al Gobierno del Japón para la ejecución de un "Estudio de Desarrollo" con la finalidad de formular las estrategias de desarrollo que sirvan como lineamientos básicos del desarrollo de la Región Fronteriza y promover el Desarrollo de Capacidades de los actores locales, el cual es necesario para poner en práctica dichas estrategias y planes de desarrollo.

En respuesta a esta solicitud, la Agencia de Cooperación Internacional (JICA) envió una misión de estudio preliminar en marzo del 2006. Ambos gobiernos acordaron ejecutar el proyecto denominado "Estudio sobre el Desarrollo de Capacidades para el Manejo Eficiente de Programas de Desarrollo Sostenible en la Zona Fronteriza en la República Dominicana" y procedieron a acordar el Alcance de Trabajo del mismo en septiembre del 2006.

Este estudio inició en enero del 2007 y se estableció un equipo técnico conformado por los miembros de la SEEPYD, DGDF y JICA. Se formó también el Comité de Dirección presidido por el Secretario de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD) al cual el equipo técnico ha estado rindiendo los avances del estudio desde la etapa inicial. El Equipo de Estudio de JICA elaboró este Informe Final (borrador) que resume los resultados alcanzados.

El Estudio abarcó las provincias que constituyen la Zona Fronteriza (Montecristi, Dajabón, Santiago Rodríguez, Elías Piña, Independencia, Bahoruco y Pedernales) para alcanzar los siguientes objetivos:

- 1) Establecer una estrategia de desarrollo de la Zona Fronteriza como lineamiento común indicativo del Gobierno de la República Dominicana para todos los actores involucrados. El año 2030 se tiene como año meta de la misma.
- 2) Determinar las medidas y políticas para llevar a cabo las acciones de desarrollo de la Zona Fronteriza de manera sostenible, eficiente y efectiva.
- 3) Durante el Estudio, elevar la capacidad de gestión pública de los programas de desarrollo, por parte de la SEEPYD, de la Dirección de Desarrollo Fronterizo (DGDF) y de otras instituciones públicas involucradas en el desarrollo de la Zona Fronteriza.

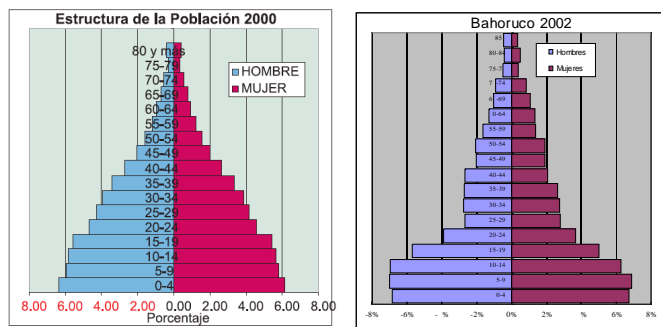
Muchas instituciones gubernamentales, organizaciones de cooperación internacional y ONGs han hecho análisis y propuestas sobre el desarrollo fronterizo, por lo que el presente Estudio ha utilizado como referencia estas informaciones existentes.

II Análisis de la Situación Actual y Resultados de los Proyectos Pilotos

1. Se analizaron la situación socioeconómica de la Zona Fronteriza, programas, proyectos y acciones en ejecución, necesidades y gestión de desarrollo y medidas aplicadas por el Gobierno Dominicano. Los resultados indican que el fomento de la "iniciativa local" hacia la "autonomía económica" es la clave del desarrollo de la Zona Fronteriza.
 - 1) La pobreza es el mayor problema de la Zona Fronteriza, causada principalmente por un "círculo vicioso" formado por la fuga de la población joven y la falta de empleos. Por tanto se hace necesario "generar empleos para evitar la fuga de jóvenes y crear una región que garantice la autonomía económica".
 - 2) La forma de ayuda que ha predominado hasta ahora ha sido la "ayuda asistencial" para completar la carencia procedente de la pobreza. De ahora en adelante será más necesario desplegar acciones con enfoque al logro de la autonomía económica.
 - 3) Otro problema señalado es la falta de dirección unificada y continuidad de las políticas de desarrollo aplicadas para la Zona Fronteriza. Se hace más necesario impulsar un desarrollo coherente a una dirección unificada bajo coordinación y continuidad.
 - 4) Después de analizar el flujo de información sobre el desarrollo de la región, el cual es señalado como uno de los factores que influyen grandemente en la eficiencia de la gestión de

desarrollo, se comprendió que existe una gran necesidad de crear un sistema para compartir la información entre los actores claves y suministrar la información a la población local en general.

- 5) El problema fundamental del desarrollo de la Zona Fronteriza es el hecho de que la "población local no ha desempeñado una función central en la planificación ni ejecución del desarrollo local". Muchas personas relacionadas o involucradas están conscientes de esta realidad. Con la entrada en vigor de la Nueva Ley de Inversiones Públicas han iniciado diversas acciones que encaminan hacia el desarrollo con iniciativa local. Estas acciones necesitan ser fortalecidas y apoyadas a medida que se vayan ejecutando.
-
2. De acuerdo a los resultados del análisis sobre las ventajas particulares de la Zona Fronteriza, aprovechando la cercanía con Haití, existe la posibilidad de vincular el comercio fronterizo con el país vecino y generar impacto que conlleve el progreso de la economía local y encaminar hacia la autonomía económica regional. Esto implica la transformación de la Zona Fronteriza desde un "simple punto de paso" hacia un "punto estratégico de la comercialización", y de un "callejón sin salida" de la República Dominicana hacia un "enlace estratégico de articulación" entre las cuatro direcciones (este-oeste-norte-sur) de la Isla Hispaniola.
 - 1) **Situación Actual:** La disminución del número de habitantes y el envejecimiento de la sociedad local han hecho que la Zona Fronteriza ha ido perdiendo la posición socioeconómica dentro del país. En el contexto de la Isla Hispaniola, es la región más susceptible a la presión migratoria desde el país vecino. Además, las ciudades son pequeñas y no son suficientemente potentes para funcionar como "puntos de transacciones económicas" ni "rutas de acceso hacia mercados extraterritoriales". Esta limitación restringe también el desarrollo de la industria agropecuaria y otras industriales conexas. Esta región ha tenido poco vínculo con los sectores productivos más potentes del país, comercio exterior y turismo (especialmente de "Sol y Playa"). En consecuencia, se ha producido un círculo vicioso formado por el estancamiento de la economía y la fuga de la generación joven que es la fuerza principal del desarrollo de la región.



A nivel nacional Año 2000 Provincia Bahoruco (2002)

Fuente: Censo nacional ONE 2002 etc

Figura 1 Pirámide Demográfica

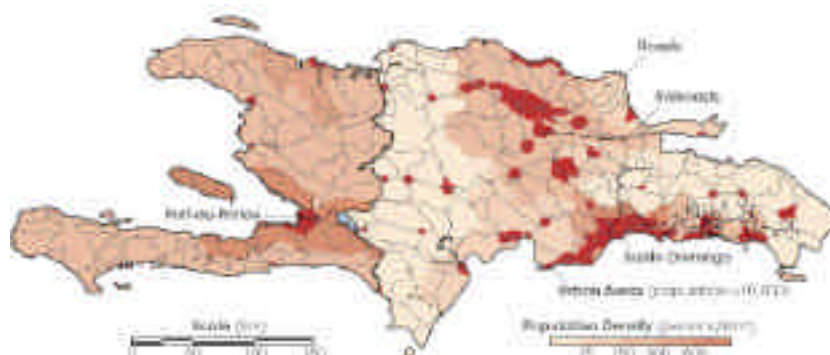
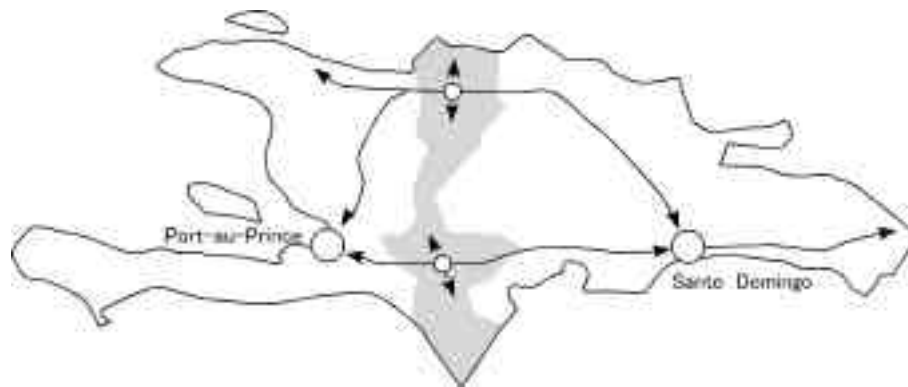


Figura 2 Densidad Poblacional de la Isla Hispaniola

- 2) **Posibilidades:** Esta región también tiene varias oportunidades que insinúan posibilidad de crecimiento. En el primer lugar, el comercio exterior con Haití ha estado incrementándose debido a la mejoría del clima político del mismo y el mercado fronterizo tiene una gran potencialidad, al considerar Haití como mercado latente en expansión. En el segundo lugar, por las facilidades que otorgan la Ley No. 28-01, la inversión hacia esta región ha aumentado, pudiendo generar oportunidades para el desarrollo de la Zona Fronteriza. En el tercer lugar, en esta región tiene dos puertos marítimos en ambos lados de la frontera que sirven como "rutas" hacia y desde los Estados Unidos de América. Por último, esta región posee recursos naturales abundantes como áreas de reserva científica, las cuales podrán ser desarrolladas como destinos de ecoturismo. Incluso, se puede visualizar desde ahora la posibilidad de desarrollar diversos destinos ecoturísticos en coordinación con Haití, que también posee recursos endémicos de la Región del Caribe.



Fuente: Equipo de Estudio de JICA

Figura 3 Vertiente de Desarrollo Futuro de la Zona Fronteriza Proyectada en el Marco de la Relación RD - Haití

3. La capacidad de recursos humanos, la capacidad institucional y la capacidad socioeconómica tienen una vital importancia en el desarrollo de la iniciativa local. A nuestro entender, la capacidad para el desarrollo es "la habilidad para establecer y cumplir las metas, identificar los temas de desarrollo y solucionar los problemas". Los protagonistas del desarrollo de la Zona Fronteriza son gente y las gobernaciones locales (municipios y provincias). Las instituciones gubernamentales especializadas como SEEPYD y DGDF apoyan estas iniciativas locales.

La población local (protagonista de la planificación participativa) y las instituciones gubernamentales de apoyo tienen necesidades de elevar su capacidad respectiva como se describe a continuación:

- 1) La gente y las autoridades públicas locales muestran la tendencia de depender de los recursos externos. Es necesario fomentar el sentido de apropiación del desarrollo de su región o comunidad.
- 2) Muchas instituciones gubernamentales han ejecutado proyectos o acciones para desarrollar la Zona Fronteriza, sin coordinación ni continuidad requerida. Debido a baja eficiencia de las intervenciones de desarrollo, el Gobierno Dominicano estableció una nueva Ley de Inversiones Públicas que tiene el "sistema participativo" como eje central de las políticas de desarrollo del país. Sin embargo, aunque el marco legal esté establecido, actualmente, se encuentra en proceso de elaboración de los regímenes y medidas concretas para una efectiva paliación de este procedimiento de planificación participativa bajo iniciativa local. Es importante acumular, retroalimentar y compartir las experiencias prácticas tanto a nivel local como central.
- 3) En la República Dominicana todavía persiste de manera parcial, el paternalismo y clientelismo y se hace necesario crear una sociedad con administración pública

imparcializada desde el punto de vista política. También es necesario analizar las medidas efectivas para evitar la fuga de la generación joven que es el motor del desarrollo de la Zona Fronteriza.

4. Los resultados de los Proyectos Pilotos mostraron que el sistema de desarrollo con iniciativa local contribuye a elevar la capacidad de los actores involucrados en conjunto.
 - 1) Proyecto del Sistema de Información: Fortalecer el vínculo entre los actores de desarrollo al compartir la información.
 - 2) Proyecto de Desarrollo de Capacidades: Hacer ensayos de la planificación de desarrollo con iniciativa local.

Por tanto, se considera que aprovechar las experiencias adquiridas a través de los proyectos piloto, será la llave de éxito de las estrategias de desarrollo propuestas como se describen a continuación:

III Estrategias Propuestas para el Desarrollo de la Zona Fronteriza

VISION

“ Prosperidad y bienestar basados en el Desarrollo Integral Sostenible ”

La visión expresada arriba ha sido presentada como propuesta acordada entre los participantes de una serie de talleres participativos celebrados como ensayo práctico del presente Estudio. Representa el deseo de la gente y comunidad local por alcanzar por su propia cuenta, una sociedad próspera con salud, armonía social, oportunidades de crecimiento y calidad de vida

OBJETIVO

“ Reducir el índice de pobreza de la Zona Fronteriza desde el 64% del 2002 al 40 % para el 2015 y al 15 % para el 2030.”

Para la interpretación de la referida Visión, se aplica el índice de pobreza como indicador común entre los diversos actores que intervendrían en el proceso del desarrollo comunitario. Teniendo en cuenta los antecedentes de las intervenciones realizadas y las metas globales del desarrollo nacional, se establecen los siguientes indicadores comunes:

ENFOQUES: "Enfoque para estimular la autonomía económica"

El enfoque tradicional ha sido con carácter asistencial para complementar la carencia producto de la pobreza, pero de ahora en adelante, se debe incorporar otro enfoque que facilita la independencia económica individual, institucional o social.



Fuente: Equipo de Estudio de JICA

Figura 4 Modos de Abordaje al Desarrollo

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

Estrategia 1: Aprovechar al máximo la dinámica comercial que se produce en la zona.

En la Zona Fronteriza existen muchos mercados fronterizos y el volumen comercial ha registrado incrementos muy notables. En ese sentido, el comercio fronterizo marca un valor trascendental en la economía dominicana. Sin embargo, la misma región y el pueblo local no han percibido tantos beneficios directos como se esperan. Esto se debe al hecho de que los productos y productores locales no han logrado insertarse en el comercio fronterizo. Los beneficios económicos no se retribuyen a las comunidades locales, sino que se desvían a otros destinos. Por otro lado, el mercado fronterizo también enfrenta múltiples problemas en cuanto a la variedad de mercancías manejada, sistema de operación y administración, infraestructuras, etc.

Entonces, esta estrategia tiene el propósito de fomentar las actividades de los mercados fronterizos para expandir el área de incidencia hasta otras zonas aledañas y conectarlas a las diversas actividades productivas para estimular la dinámica económica de la región en conjunto, además de promover la inversión como efecto multiplicador del desarrollo del comercio fronterizo.

Programa 1.1: Modernizar las funciones del mercado fronterizo, especialmente, mediante la diversificación de mercancías, el fomento de los negocios relacionados con el comercio y las mejoras de las instalaciones del mercado.

Programa 1.2:Fomentar la inversión privada a la zona fronteriza, para lo cual, se promoverán el máximo aprovechamiento de los privilegios fiscales para las inversiones hacia la Zona Fronteriza y la inserción de negociantes locales, así como invitar la inversión para disponer un mejor ambiente urbano e infraestructuras productivas.

Programa 1.3:Incrementar la oferta de productos locales al mercado fronterizo, para lo cual, se fomentarán la mayor dinámica operacional de los vendedores y los que intervienen en los canales de comercialización, mayor inserción de estos negociantes locales al mercado fronterizo, así como el mejoramiento vial.

Estrategia 2: Compartir las Prioridades con el País Vecino

La solidaridad RD - Haití constituye una base fundamental para el progreso del mercado fronterizo y requiere aplicar medidas políticas binacionales. Aunque existe una confianza mutua entre ambos jefes de Estado y se han emprendido acciones individuales para consolidar las relaciones bilaterales tanto en el sector público como el privado, carece de un mecanismo para analizarlo y dar seguimiento necesario de manera sistemática. Entonces, se propone llevar la relación binacional hasta compartir las prioridades de desarrollo en el plano de administración pública, para lo cual se proponen los siguientes programas:

Programa 2.1:Promover el entendimiento mutuo en las relaciones bilaterales mediante el reforzamiento de las funciones secretariales para apoyar a la Comisión Bilateral DR-Haití, la revisión del funcionamiento de muchas organizaciones que intervienen en los asuntos fronterizos y la promoción de apoyo a la capacitación de recursos humanos del país vecino.

Programa 2.2:Impulsar el desarrollo de infraestructuras, especialmente las mejoras viales y por puertos marítimos que sirven de acceso entre dos países, además de mejorar la gestión de control de tránsito vial.

Programa 2.3:Llevar un justo control y vigilancia de la frontera.

Programa 2.4:Continuar trabajando conjuntamente con los asuntos comunes que afectan toda la Isla Hispaniola, tales como conservación de cuencas hidrográficas, sistemas de prevención de desastres, etc.

Estrategia 3: Conservar el Medio Ambiente para Disponerlo al Desarrollo Ecoturístico

Como una manera de integrar el progreso económico de la Zona Fronteriza en las estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo, se propone incentivar el desarrollo del ecoturismo, para lo cual debe haber una conservación ambiental como condición previa. Los complejos turísticos en los alrededores del área metropolitana del Distrito Nacional, ya no son destinos novedosos, y

están siendo reemplazados por otros destinos turísticos que han surgido posteriormente en la Región Este. De la misma manera, se seguirá surgiendo otros nuevos destinos en el futuro. El ecoturismo, en ese sentido, es el mercado que va en vanguardia de las estrategias de desarrollo turístico del país con una visión futurista. En el panorama turístico del país, es altamente promisorio el aprovechamiento de recursos turísticos potenciales en la zona fronteriza debido a la abundancia de recursos naturales locales. Al mismo tiempo, es preciso conservar los recursos naturales existentes. Se proponen los siguientes programas para fortalecer esta estrategia.

Programa 3.1: Gestión comunitaria de los recursos naturales. Las actividades prioritarias son la elaboración de inventarios de los recursos biológicos y áreas de reserva, actividades de concientización y monitoreos periódicos. Las autoridades públicas, escuelas, iglesias, representantes del sector económico local, ONGs, entre otros, organizarán estructuras o sistemas para realizar estas actividades. Se dinamizarán las actividades de reforestación ya que generan beneficios económicos directos a las comunidades locales.

Programa 3.2: Revisión y valoración de recursos turísticos locales. Se formularán estrategias de desarrollo del ecoturismo local, identificando claramente los mercados de fuente objetos, normas medioambientales, normas sobre el uso de terrenos y productos locales para su promoción.

Estrategia 4: Fomentar el Desarrollo de Ciudades Centrales y Establecer el Vínculo con las Áreas Rurales para Alcanzar un Desarrollo Integrado

Las ciudades de la Zona Fronteriza todavía no tienen suficiente nivel de aglomeración de actividad económica ni las condiciones de vida urbana. Esta situación ha hecho que los jóvenes de la Zona Fronteriza opten por emigrar al capital u otras grandes ciudades fuera de la Región, en vez de ir a otras ciudades de la misma región. Ha sido muy limitado el efecto de repercusión económica del comercio fronterizo en la economía de la Zona Fronteriza.

Esta estrategia consiste en identificar las ciudades centrales que son eje de tránsito y comercialización de la Zona Fronteriza y fortalecer el vínculo entre estas ciudades con las áreas rurales, a fin de incrementar el impacto económico que genere el comercio fronterizo hacia otras zonas de la región. Esto facilita el acceso de las áreas rurales a los beneficios del mercado fronterizo y los servicios sociales que inciden en la región, además de incentivar la permanencia de la población joven en esta región.

Programa 4.1: Desarrollar ciudades centrales.

- 1) Reactivación de la economía y actividades productivas que conectan los mercados fronterizos con la economía regional (industrias relacionadas a la comercialización,

industrias alimentarias e industrias de fabricación, ensamblaje y procesamiento de los materiales de construcción que tienen alta demanda en Haití, provisión de materiales semi-elaborados dentro del esquema de exportación asociada entre RD y Haití, con una inversión intensiva de las manos de obra haitianas.

- 2) Mejoramiento del ambiente de vida urbana (medicina, educación vocacional, educación media, planificación e infraestructura urbana)
- 3) Vinculación entre líderes comunitarios y las autoridades de administración pública.. La identificación y desarrollo de las ciudades centrales se hacen conjuntamente bajo la asociación (vinculación) entre la sociedad civil (ciudadanos, ONGs, iglesias, principales figuras del sector económico local) y las autoridades de administración pública. Los líderes comunitarios tendrán rol principal en la construcción de redes comunitarias que abarquen a toda la región.

Programa 4.2: Fortalecer la Vinculación entre las Áreas Urbanas y Rurales. En especial, impulsar la reparación y mejoramiento de las vías de tránsito existentes.

Estrategia 5: Fortalecer la capacidad productiva a fin de garantizar la auto-sostenibilidad de las comunidades fronterizas

El hecho de que la "iniciativa local es la clave de un desarrollo sostenible" se ha reconocido tanto en la nueva orientación de la política de desarrollo del Gobierno Dominicano que impulsa la planificación de desarrollo con la participación de una amplia gama de los sectores y personas relacionadas, así como en los resultados de los proyectos pilotos. No obstante, al no lograr todavía un estado de autonomía económica, parecería existir una gran inclinación hacia la dependencia por parte de los habitantes de la Zona Fronteriza. El mayor reto actual de la Zona Fronteriza es crear una región económicamente independiente, para lo cual es necesario elevar los ingresos que reciben las comunidades y fortalecer la capacidad productiva para desenvolver actividades económicas en las comunidades fronterizas. La gran mayoría de los residentes en la Zona Fronteriza se dedica a la agricultura o procesamiento agrícola. Es indispensable fortalecer la capacidad productiva, tomando en cuenta lo dicho anteriormente. Sin lugar a dudas, la mejor manera de garantizar la autosostenibilidad es mejorar los ingresos a nivel comunitario, y en el caso de la Zona Fronteriza para alcanzar este objetivo es necesario incrementar la capacidad productiva de la misma, tomando en consideración que la mayoría de los dominicanos que viven en la zona dependen de su producción ya sea de la cadena agropecuaria o agroindustrial..

Cuando se habla de la capacidad productiva de la Zona Fronteriza, se refiere a la deficiencia de la capacidad de gestión, capacidad técnica y económica de las comunidades y productores locales. Las infraestructuras viales y sistemas de información no han sido habilitadas de manera más

estratégica para fortalecer las actividades económicas locales (capacidad productiva local). Tampoco se han dispuesto mecanismos o reglas necesarios.

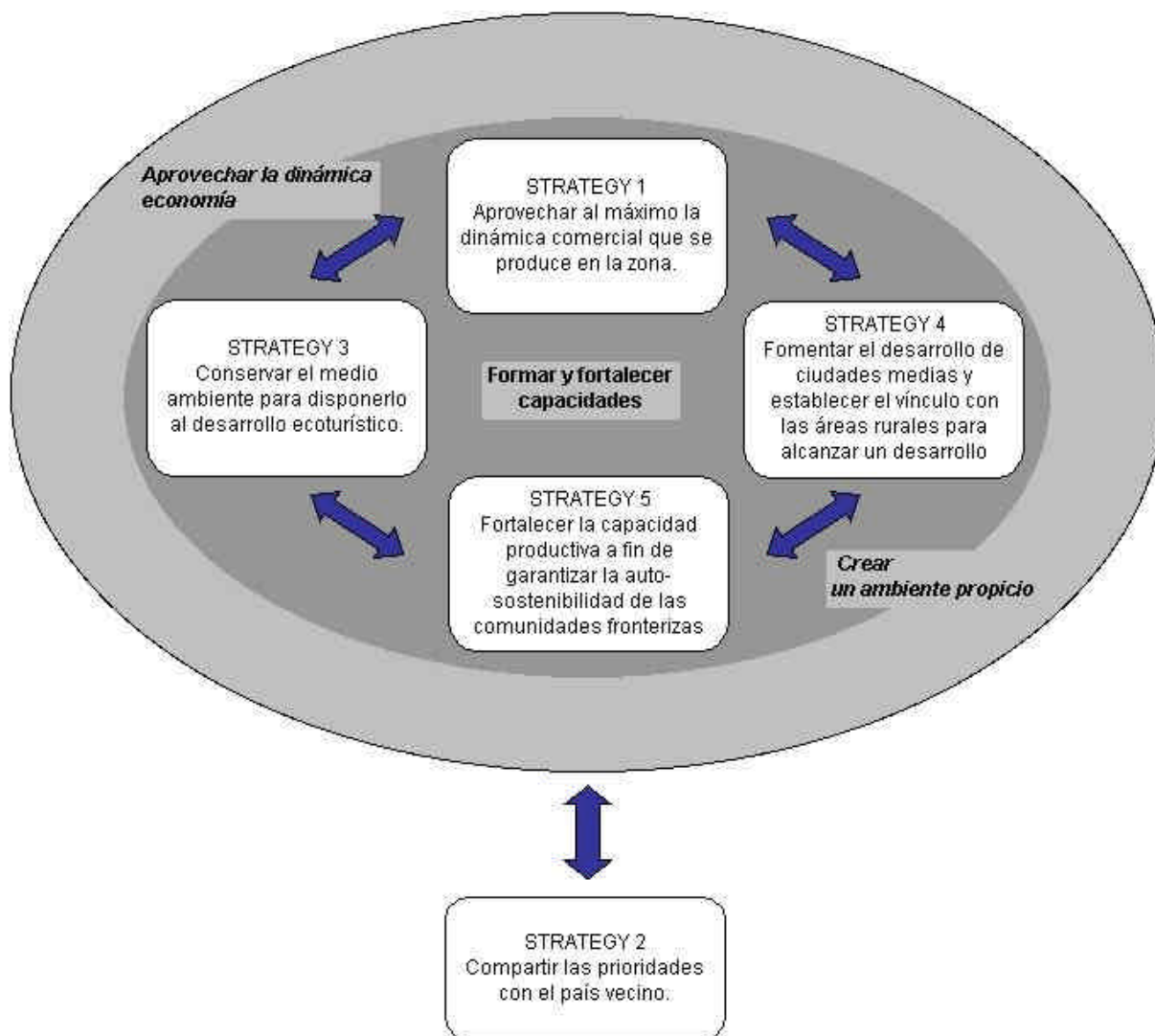
Para enfrentar estos inconvenientes, se proponen los siguientes programas:

Programa 5.1: Incrementar las capacidades de gestión, técnicas y financieras de los grupos productivos locales. Se refieren al fortalecimiento de la capacidad de gestión, capacidad técnica y económica de las comunidades fronterizas, especialmente para reforzar su capacidad de negociación de las comunidades y grupos de productores. Se fortalecerá también la educación básica y ocupacional para formar a recursos humanos para el futuro. Incluso, la educación ocupacional tendrá más importancia por suplir técnicos especializados (como los graduados de la Bachillerato técnico y los Politécnicos), para el desarrollo comunitario, en comparación con los que terminan solamente el Bachillerato normal.

Programa 5.2: Desarrollar la infraestructura productiva de manera estratégica de toda la zona fronteriza para elevar la capacidad productiva de la Zona Fronteriza. Se formulará un plan de desarrollo de infraestructuras que permite la expansión de mercados y actividades económicas locales de toda la Zona Fronteriza. Se utilizarán las maquinarias de construcción que poseen DGDF y otras instituciones públicas para llevar a cabo estas obras civiles.

Programa 5.3: Disponer las reglas y mecanismos para fortalecer la capacidad productiva. Se refiere a la difusión de los mecanismos y reglas transparentes sobre el comercio fronterizo, además de la implementación de los mecanismos de control de calidad necesarios para elevar la competitividad local.

A continuación se describe la correlación de las cinco estrategias de desarrollo:



Fuente: Equipo de Estudio de JICA

Figura 5 Estrategias de Desarrollo de la Zona Fronteriza

IV Esquema de la Implementación de las Estrategias

No se espera aplicar estas estrategias de manera estricta a lo expresado textualmente, sino deben interpretarse como lineamientos indicativos de un proceso participativo a fin de formular bajo coordinación mutua entre las autoridades y la población local, las estrategias más concretas y viables para sus comunidades. Se propone aquí un esquema de ejecución para corresponder al propósito fundamental explicado anteriormente. Se refiere a un mecanismo de coordinación para la vinculación, coordinación y distribución de las funciones entre los actores del mismo nivel o de diferentes niveles del sistema de planificación y ejecución con participación local. Por tanto, el fomento y la concretización de las acciones de desarrollo bajo la iniciativa local." serán consideradas como "principio básico" para la implementación de las estrategias de desarrollo. Se espera que la realización de las estrategias de desarrollo permite elevar la capacidad de cada actor,

llegando a adquirir suficiente capacidad para buscar solución por su cuenta, lo cual finalmente, hará posible implementar un desarrollo sostenible de las comunidades locales.

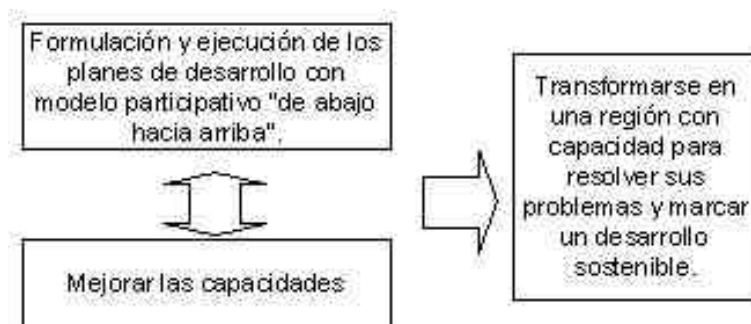


Figura 6 Lineamiento para la Implementación de las Estrategias de Desarrollo

Fuente: Equipo de Estudio de JICA

Metodología de Implementación de las Estrategias de Desarrollo: Modelo de Desarrollo de las Capacidades con Iniciativas Locales

En los Proyectos Pilotos en las provincias seleccionadas, a través de los ejercicios prácticos, las personas involucradas en el proceso de desarrollo adquirieron la capacidad para elaborar e implementar las estrategias de desarrollo, así como determinar las metas de desarrollo y solucionar los problemas. Como metodología para implementar las estrategias de desarrollo de la Zona Fronteriza, se propone el “Modelo de Desarrollo de las Capacidades con Iniciativas Locales”, establecido en el ensayo práctico experimentado en los referidos Proyectos Pilotos. La implementación de las estrategias de desarrollo significa extender este modelo a toda la región fronteriza e implica establecer los canales oficiales para la validación de los mismos a nivel central. A continuación se describe el régimen de ejecución de acuerdo al referido modelo:

- 1) Dar importancia a la iniciativa local y formular los planes de desarrollo "de abajo hacia arriba", partiendo del nivel municipal y provincial. Contar con el apoyo de la "facilitación" por parte de las autoridades públicas (DGDF, por ejemplo) para completar los conocimientos y experiencias de los proyectos de desarrollo.
- 2) Reflejar las necesidades locales en la formulación de los proyectos de desarrollo. El involucramiento de diversas instituciones locales, permite realizar, no solamente, un análisis específico en el plano de la Zona Fronteriza, sino también un análisis global en base a los criterios de desarrollo nacional. (Integración de los puntos de vista del análisis lógico y el concepto de apropiación por parte de personas e instituciones locales.)
- 3) Involucramiento de la mayor cantidad de personas e instituciones locales para el logro de los propósitos comunes.

- 4) Establecer un mecanismo de coordinación y comunicación entre las comunidades locales - autoridades municipales y provinciales - Gobierno Central, para ajustar gradualmente la ejecución presupuestaria del Estado, manteniendo la coherencia con los planes de desarrollo municipal y provincial.
- 5) Compartir las experiencias locales a fin de producir efectos extensivos o conjugados a otras comunidades de la región.

Plan de Acción para la Concretización e Implementación de las Estrategias de Desarrollo

Se propondrá el "Plan de Acción" para mostrar el proceso de implementación de manera más concreta. Para impulsar el desarrollo con iniciativa local, se propone llevar a cabo este plan de acción y a través de su ejecución, analizar y sistematizar las metodologías y procedimientos de coordinación entre los actores involucrados.

Cuadro 1 Plan de Acción para la Implementación de las Estrategias de Desarrollo

NIVEL	ACCIONES
MUNICIPIO Y PROVINCIA	<ol style="list-style-type: none"> 1 Revisión y mejoramiento de las estrategias de desarrollo <ol style="list-style-type: none"> 1.1 Involucrar a una mayor diversidad de personas en el proceso de planificación 1.2 Incorporar los puntos de vista del análisis lógico. 1.3 Planes a corto, mediano y largo plazo y priorización 1.4 Autorización en los Consejos de Desarrollo 1.5 Solicitar la aprobación por la SSEPLAN 1.6 Priorización y ejecución de los Planes de Acción 2 Extender a otras provincias. 3 Aplicar este modelo a nivel municipal.
REGIONAL	<ol style="list-style-type: none"> 4 Discutir los asuntos que no se solucionan a nivel provincial o aquellos comunes de la región. Concertar visiones, estrategias y acciones comunes.
NIVEL CENTRAL	<ol style="list-style-type: none"> 5 Guiar las acciones de cada provincia en coherencia con las políticas del Gobierno Central. 6 Asistir a las autoridades locales en la formulación de los planes de acción a corto, mediano y largo plazo. 7 Coordinar las iniciativas y la prioridad de desarrollo a nivel central. 8 Ejecutar las decisiones políticas tomadas por el Nivel Central sobre los asuntos que inciden a toda la Zona Fronteriza, con el involucramiento de las distintas instituciones gubernamentales relacionadas. 9 Facilitar la formulación de las estrategias de desarrollo locales y monitorearlas. 10 Autorizar las estrategias de desarrollo locales. 11 Hacer la coordinación con las Secretarías de Estado. 12 Hacer la coordinación con los donantes y ONGs.

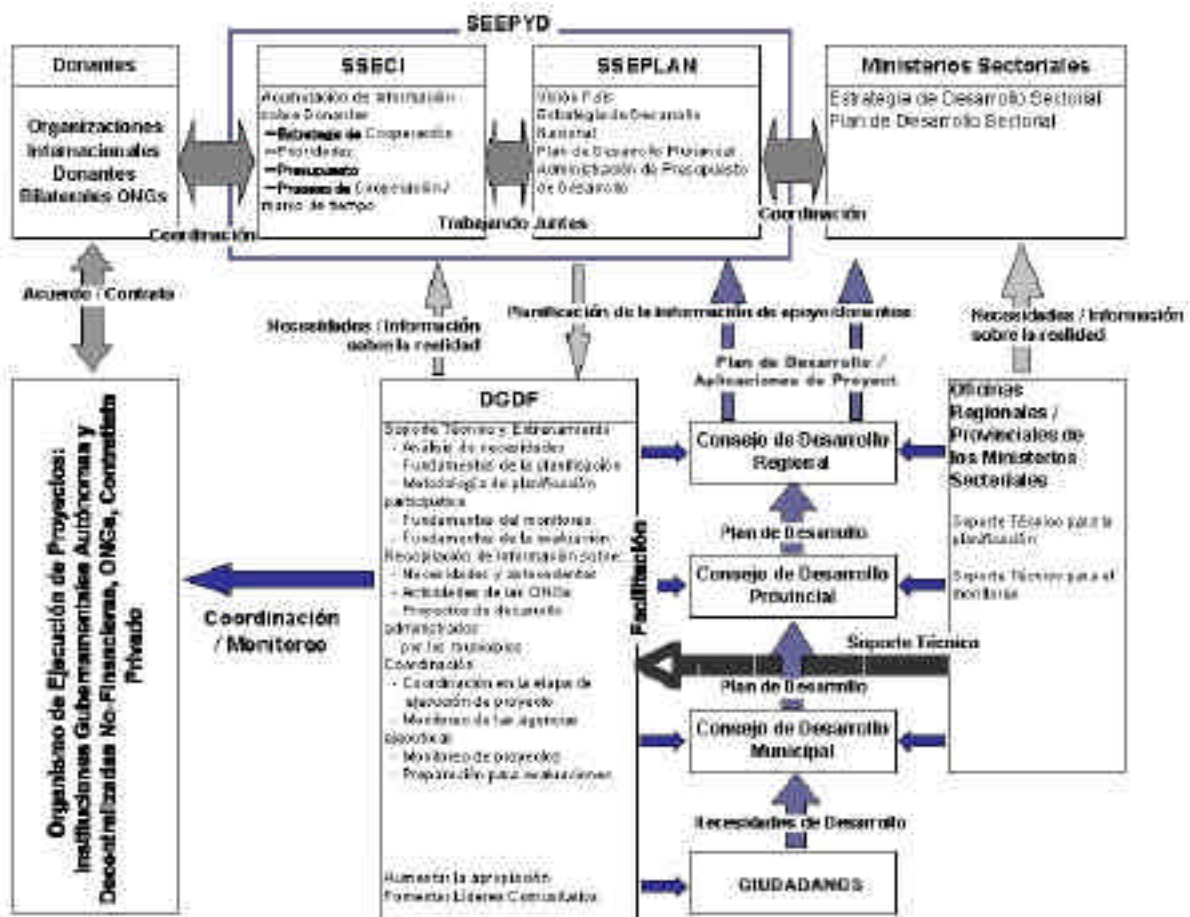
Fuente: Equipo de Estudio de JICA

De inmediato se planificarán las actividades para cuatro años. En ese período se mejorarán las estrategias de desarrollo provinciales que se propusieron en los ensayos prácticos realizados en el presente estudio. Como primer paso, se sugiere la elaboración de un plan de desarrollo urbanístico de la ciudad de Dajabón, como modelo de desarrollo de una ciudad central de la Zona Fronteriza. Los avances y resultados del caso de Dajabón serán considerados como referencias para extender hacia otras provincias fronterizas hasta compartir las experiencias a nivel de toda la

Zona Fronteriza.

Esquema de Disposición Organizacional para la Implementación de las Estrategias

Según la nueva Ley de Inversiones Públicas, se establece que la SEEPYD tiene la misión de consensuar y coordinar el proceso de desarrollo con la iniciativa local. No obstante, su estructura organizacional y personal a nivel local se ve muy limitada por carecer de brazos regionales. Por tanto, en el proyecto piloto, se experimentó el modelo del proceso de planificación bajo la orientación política de la SEEPYD, y la DGDF operaba como facilitadora y brazo regional de la primera. De acuerdo a las experiencias adquiridas, se propone un esquema de la disposición organizacional para la ejecución de las estrategias de desarrollo fronterizo como se describe más abajo. Con la puesta en ejecución de este esquema, se establecerá un mecanismo que permita que las necesidades locales sean tomadas en cuenta en la formulación de los planes de desarrollo con participación comunitaria y estos, a su vez, en la formulación de las políticas y estrategias de desarrollo nacional. También este esquema es un mecanismo de coordinación institucional para asegurar que las políticas y estrategias nacionales validadas sean ejecutadas debidamente a nivel local. Este esquema funciona sobre la base de dos canales importantes; los consejos de desarrollo y la DGDF. Los consejos de desarrollo municipal y provincial son instancias donde se deliberarán y se tomarán decisiones en los niveles correspondientes. La DGDF finge como facilitador y su principal rol es proporcionar asistencia técnica a los consejos de desarrollo.



Fuente: Equipo de Estudio de JICA

Figura 7 Propuesta de la Disposición Organizacional para el Desarrollo Fronterizo

Perspectiva a Largo Plazo

Por lo inmediato, se ejecutarán los componentes de las estrategias elaboradas por los que se puedan implementar de una vez. A mediano y largo plazo, se buscarán que haya una coherencia y continuidad entre las estrategias formuladas, acorde a la situación socioeconómica, política y financiera del país en cada fase. En ese contexto, se describe la perspectiva a largo plazo del desarrollo fronterizo en el siguiente cuadro:

Cuadro 2 Perspectiva a Largo Plazo

A CORTO PLAZO (2008-2012)	A MEDIANO PLAZO (2013-2020)	A LARGO PLAZO (2021-2030)
<p>Implementación de casos modelos</p> <p>Contar con la iniciativa de las ONGs y los representantes del sector económico local.</p> <p>Máxima utilización del régimen, instituciones y facilidades existentes.</p>	<p>Extensión de casos modelos. Reflejar las experiencias prácticas a las políticas de desarrollo nacionales.</p> <p>Aumento de las funciones y rol que juegan las autoridades públicas locales.</p> <p>Inversiones nuevas acorde a la expansión de la capacidad económica local.</p>	<p>La Zona Fronteriza será mostrada como modelo de la planificación participativa "de abajo hacia arriba".</p> <p>Establecer un régimen de la política de desarrollo con iniciativa local como consecuencia de la permanencia de la generación joven y aumento de la capacidad de las autoridades públicas locales.</p> <p>Diversificación de actividades acorde a los avances del intercambio económico entre RD y Haití</p>

Fuente: Equipo de Estudio de JICA

V Propuesta de la Directriz de Disposición Operacional

En el esquema de ejecución de las estrategias propuesto anteriormente, todos los actores que intervienen al desarrollo fronterizo con diferentes funciones y desempeños, actuarán bajo un entendimiento mutuo compuesto por los siguientes cinco directrices, el cual debe ser respetado por todos:

Directriz sobre la Formulación de los Planes de Acción "de abajo hacia arriba"

- 1) Fortalecer los métodos y procedimientos de la formulación de los planes de acción "de abajo hacia arriba".
- 2) Fortalecer las funciones de apoyo locales.
- 3) Fortalecer la función de la coordinación.
- 4) Promover la recolección e integración de la información para compartirla.
- 5) Fortalecer la función de los ayuntamientos municipales, como unidades de administración pública más cercanas a la población local.
- 6) Definir claramente las funciones institucionales y fortalecer la especialización de sus servicios.

Directriz sobre la Implementación de las Distintas Estrategias

La aplicación de estas cinco estrategias implica la intervención de una gran diversidad de los actores y los campos de desarrollo, en consecuencia, habría una mayor cantidad de conflictos de

intereses. Por tanto, hay que mantener el principio de "equidad" o "imparcialidad" a la hora de ejecutar las estrategias. En el acápite 8.2, se describen las consideraciones al respecto por estrategia:

Directriz sobre la Formación y el Aprovechamiento de Recursos Humanos

- 1) Formar y aprovechar los recursos humanos que serán actores claves del desarrollo participativo local. (Ver la Figura S.6).
- 2) Priorizar la formación de recursos humanos según las necesidades locales, en vez de las necesidades institucionales.
- 3) Priorizar la especialización de recursos humanos, el mejoramiento de sus habilidades prácticas y de la capacidad de facilitación.

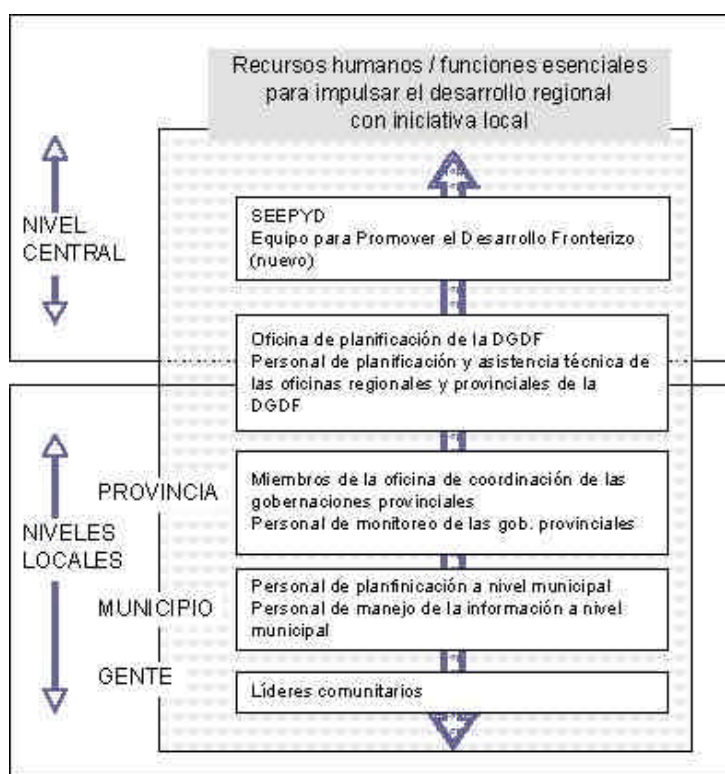


Figura 8 Grupo Núcleo del Desarrollo con Iniciativa Local

Fuente: Equipo de Estudio de JICA

Directriz sobre el Marco el Mejoramiento de la Disposición Legal e Institucional

Cuando se aplica un nuevo esquema de desarrollo participativo con iniciativa local, mientras avanza, es probable que surjan situaciones que no concuerdan con las disposiciones legales existentes. De antemano, se sugiere mejorar las legislaciones relativo a los siguientes aspectos:

- 1) Organización, manejo personal y métodos de gestión de los consejos de desarrollo.

- 2) Administración de cargos públicos, Especialmente, la especialización de recursos humanos y la sostenibilidad de la administración pública.
- 3) Imparcialidad política de la administración pública; esto es importante para alcanzar a largo plazo, las consecuencias lógicas y naturales del desarrollo de la consciencia popular a través de la dinámica de las iniciativas locales.
- 4) Definición de las funciones de las instituciones involucradas, especialmente, de las funciones de la DGDF en el manejo de la información, provisión de consejos y coordinación.
- 5) Regionalización unificada para mejorar la eficiencia de la coordinación entre las instituciones gubernamentales, lo cual es indispensable para el fortalecimiento de las iniciativas locales.
- 6) Posibilidad de incrementar la capacidad administrativa y financiera de las autoridades municipales como consecuencia de la expansión de sus funciones.
- 7) Disposición legal para atraer las inversiones en beneficio de la economía local, en especial, relativo a empleos, impuestos locales, gestión ambiental, etc.
- 8) Coherencia entre las legislaciones, especialmente, la nueva Ley de Inversiones Públicas, Ley del Distrito Nacional y Municipios, entre otras.

Directriz de la Administración del Sistema de la Información

La gestión del Sistema de la Información, diseñado y puesto en ejecución en el proyecto piloto del presente estudio, determinará la eficiencia de su utilización en el proceso de desarrollo participativo con iniciativa local, especialmente, en los siguientes puntos:

- 1) Fortalecimiento y consolidación de la Base de Datos del Centro de la Información, asegurando la compatibilidad de los datos suministrados por distintas organizaciones.
- 2) Creación de un sistema de gestión de la información a nivel municipal (especialmente, lo que concierne al manejo de datos estadísticos básicos y a la planificación de proyectos)
- 3) Divulgación y promoción del Sistema de la Información a nivel local de la Zona Fronteriza.

Es más importante arreglar un plan que hacerlo. Lo mismo se puede decir con las estrategias de desarrollo y el régimen de ejecución propuestos aquí. Se espera que los mismos se sometan a un proceso de revisión y adecuación continua hasta el año meta (2030), avanzando paso a paso para lograr el desarrollo fronterizo esperado. Al mismo tiempo se espera elevar la funcionabilidad de las instituciones gubernamentales a nivel central y los avances de la cooperación internacional.