



LOS TERRITORIOS FRONTERIZOS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA: LIMITACIONES DEL MODELO PRODUCTIVO PREDOMINANTE PARA EL DESARROLLO ENDÓGENO



PEDRO JUAN DEL ROSARIO

Investigador Titular del Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF). Licenciado en Filosofía. Licenciado en Economía. Magister en Economía.

RESUMEN

La Zona Fronteriza (ZF) dominicana está integrada por siete provincias. Sus economías tienen una fuerte vinculación con Haití, a través de la circulación de bienes, servicios y personas. Son territorios de un reducido número de habitantes y baja densidad, en condiciones socioeconómicas “Muy baja + Baja”. Sus actividades agrícolas y no agrícolas son de pequeña escala y baja productividad. Existe un flujo de población emigrante, sobre todo los más jóvenes. Esto resulta de la dinámica de un modelo productivo (con expresiones territoriales específicas) que se ha constituido en un mecanismo de extracción de riquezas a través de las distintas cadenas de valor, dejando en las comunidades fronterizas beneficios residuales y privaciones extremas. El poder sobre las cadenas de valor trasciende a las comunidades fronterizas. En

ese contexto, entre República Dominicana y Haití existe el comercio formal y los mercados binacionales informales. El primero no tiene vinculación con las comunidades fronterizas. Los segundos constituyen la actividad emblemática de las economías fronterizas. Son la mejor expresión de cómo el capital extraterritorial, a través de las distintas cadenas de valor, ejerce el dominio y apropiación de las economías territoriales. Los mercados binacionales informales favorecen principalmente a grandes mayoristas importadores/exportadores, dominicanos y haitianos, que residen generalmente fuera de la zona fronteriza. Frente a esta realidad, desde un enfoque de desarrollo local, habría que promover un modelo productivo robusto y diversificado vinculado a los recursos naturales, al comercio binacional, a la industria y a los servicios diversos. Esto implica una transformación productiva e institucional radical en el contexto de los territorios fronterizos dominicanos.

PALABRAS CLAVES: territorio, economía fronteriza, modelo productivo, cadena de valor, dominio-apropiación, comercio, desarrollo endógeno.

ABSTRACT

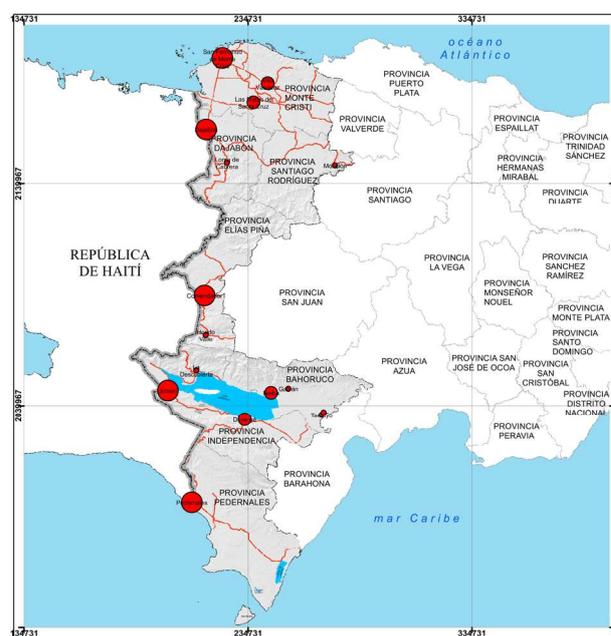
The Dominican Border Zone (ZF) is made up of seven provinces. Their economies have a strong link with Haiti through the movement of goods, services and people. They are territories of a small number of inhabitants and low density, in "Very low + Low" socioeconomic conditions. Their agricultural and non-agricultural activities are small-scale and low productivity. There is a continuous flow of emigrants, especially the youngest. This results from the dynamics of a productive model (with specific territorial expressions) that has become a mechanism for extracting wealth through the different value chains, leaving border communities with residual benefits and extreme hardship. Power over value chains transcends border communities. In this context, formal trade and informal binational markets exist between the Dominican Republic and Haiti. The former is not linked to border communities. The latter are the flagship activities of border economies. They are the best expression of how extraterritorial capital, through the different value chains, exercises the domination and appropriation of territorial economies. Informal bi-national markets favour mainly large

importers/exporters, Dominicans and Haitians, who generally reside outside the border area. Faced with this reality, a local development approach should promote a robust and diversified production model linked to natural resources, binational trade, industry and various services. This implies a radical productive and institutional transformation in the context of the Dominican border territories.

KEY WORDS: territory, border economy, productive model, value chain, domain-appropriation, trade, endogenous development

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con los documentos oficiales, la Zona Fronteriza (ZF) dominicana está integrada por siete provincias: Monte Cristi, Santiago Rodríguez, Dajabón, Elías Piña, Bahoruco, Independencia y Pedernales (Mapa 1). Estas provincias tienen una fuerte vinculación con la vecina República de Haití, a través de la circulación de bienes, servicios y personas. Este trabajo aborda la dinámica de los territorios fronterizos de la República Dominicana.



Mapa 1. Zona Fronteriza de la República Dominicana
Fuente: Elaborado sobre la base de ONE 2016

En 2010, en esta zona había 489.862 habitantes, de los cuales el 47,2 % residía en la parte norte, el 12,8 % en la parte central y el 40 % en la parte sur (Censo 2010). Estas provincias eran, y todavía son, territorios de un reducido número de habitantes y baja densidad (MEPyD 2021). En la actualidad, y según valores absolutos por provincia, se puede confirmar que la población de la ZF se muestra

prácticamente estancada y, en general, seguirá un ritmo de decrecimiento en los próximos cinco años (MEPyD, Presentación 2021). Las proyecciones y estimaciones realizadas por la Oficina Nacional de Estadísticas - ONE (2015) sobre la población de la ZF indican que en 2030 el total de habitantes apenas alcanzará la cifra de 512.129. Es decir, alrededor de 22.000 habitantes adicionales en 20 años, equivalente a una tasa de crecimiento promedio de 0,2 %.

En términos puramente demográficos, hay algunas características comunes relevantes en las provincias fronterizas. Las siete provincias de la ZF se caracterizan por una tasa neta de migración interprovincial negativa. Ello guarda relación con el estancamiento poblacional antes mencionado y con las precarias condiciones de calidad de vida que se observan en toda la zona. Según los datos del MEPyD (Presentación 2021), el 65 % del grupo socioeconómico familiar de la Zona Fronteriza se identifica como “Muy bajo + Bajo”, mientras este mismo grupo apenas representa el 34,7 % en el resto del país.

Esta situación tiene un efecto directo en el continuo aumento de la emigración de la población joven hacia los centros urbanos de mayor importancia o hacia el exterior, debido a las múltiples oportunidades económicas, educativas, sociales, etc., que no están disponibles en la zona, como se constata en los datos de la Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples, ENHOGAR 2008-2018. Este fenómeno implica una pérdida del capital humano requerido para la transformación de la zona.

Por otro lado, la migración de jóvenes entre 15 y 29 años, junto a la reducción del número de hijos por hogar, influye en el envejecimiento acelerado de la población, especialmente en la zona rural. Por estas razones, el relevo generacional en las actividades productivas de la zona fronteriza se hace progresivamente más crítico. Cada vez es menor la cantidad de jóvenes dominicanos que se dedican a la actividad agropecuaria en general, más si se trata de trabajo en zonas de baja densidad y precaria conectividad, con servicios básicos inexistentes, como suele ser en la mayoría de las comunidades fronterizas. La ausencia de un relevo generacional efectivo en la producción hace más compleja la sostenibilidad de las opciones de desarrollo en la zona fronteriza.

En efecto, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo-ENFT (2015) se sabe que las ocupaciones no agrícolas muestran el mayor cre-

cimiento dentro de la ocupación en las zonas rurales; pero estas ocupaciones están en su mayoría ubicadas en los centros urbanos. Es decir, la mayor parte de los trabajadores residentes en la zona rural dependen de ocupaciones no agrícolas fuera de la zona rural. Si se comparan los datos de ENHOGAR 2015 y 2018 con la ENFT 2015, se alcanza a detectar un nivel de intensificación de la ocupación en actividades no agrícolas de la población rural en los últimos años.

La situación demográfica de la ZF es también expresión de la dinámica territorial de las economías fronterizas. Estas han estado entrampadas en un círculo vicioso crónico caracterizado por la permanencia de actividades productivas agrícolas y no agrícolas de baja productividad, escasa capacidad de ahorro e inversión, mercados estrechos, bajos salarios y reducidas oportunidades de empleo que expulsan continuamente a los jóvenes y mujeres de las comunidades fronterizas.

Todo ello es el resultado de la dinámica de un modelo productivo (con expresiones territoriales específicas) que se ha constituido en un mecanismo de extracción de riquezas a través de las distintas cadenas de valor, dejando en las comunidades fronterizas beneficios residuales y privaciones extremas. Ese modelo se ha consolidado sobre la base del abandono histórico al que han sido sometidas esas comunidades a expensas de los intereses de actores externos que solo han visto en los territorios fronterizos un espacio de acumulación sin que implique la retribución adecuada a sus poblaciones.

EL MODELO PRODUCTIVO PREDOMINANTE

En términos conceptuales, el modelo productivo hace alusión a la manera cómo se organizan las fuerzas económicas de la producción y del trabajo en un momento y territorio particular. La organización de esas fuerzas económicas es configurada históricamente por factores internos y externos, ya sea de carácter público o privado, nacional o internacional, a los cuales el modelo productivo responde en mayor o menor medida. Esas fuerzas son las que determinan primariamente la generación de bienes, servicios e ingresos orientados hacia dentro o hacia fuera del territorio, a través de las distintas cadenas de valor (del Rosario 2021).

Las cadenas de valor son tratadas generalmente como secuencias de vinculaciones técnicas entre

distintos componentes (“eslabones”) de la producción, la financiación, el transporte, el mercadeo, la comercialización y el consumo. Aunque este tipo de vinculaciones es parte del análisis de la cadena, desde la perspectiva de la economía política, las cadenas de valor son expresiones de las relaciones de poder que se constituyen por el control de los flujos de los productos e ingresos que configuran las dinámicas económicas territoriales. Como afirman Dilla y Contreras (2020: 10), *“Las cadenas constituyen, sobre todo, relaciones sociales y de poder, dadas en los procesos de producción, distribución y consumo, que son constitutivos de las economías políticas regionales y, en términos heurísticos, conforman oportunidades metodológicas de abordaje de las aglomeraciones económicas regionales. Por tanto, tienen que ser percibidas como cadenas de relaciones sociales contradictorias, y las territorialidades que generan, como la plasmación espaciotemporal de estas relaciones de poder.”*

Las cadenas de valor constituyen el mecanismo a través del cual se distribuyen los ingresos generados en el mercado de los distintos bienes y servicios, desde el productor hasta el consumidor final. Estos ingresos se distribuyen desigualmente dependiendo del poder de los actores que participan en los distintos eslabones de esas cadenas. En consecuencia, el poder de mercado de un sector, grupo o individuo particular es función de su capacidad de control sobre la cadena de valor, para fijar el precio ventajosamente. Este control puede trascender el ámbito nacional en el contexto de relaciones comerciales transfronterizas¹.

En una cadena de valor ocurre un flujo de capital que se “inicia” en los consumidores finales del producto (o los productos) de la cadena y va en la dirección del eslabón final, que en la producción agrícola es representado por los proveedores de insumos. Este flujo está regulado por las transacciones y las relaciones contractuales formales o informales, que existen entre los individuos o empresas constituyentes de la cadena.

Así, el entendimiento de las cadenas de valor permite identificar distintos componentes de su diná-

mica: el comportamiento del flujo de capital, las transacciones socioeconómicas y las cuestiones de apropiación y distribución de beneficios y limitaciones entre los diferentes grupos de actores sociales distribuidos a lo largo de la cadena, dentro y fuera del territorio. La manera como se organizan los flujos de capital, las transacciones socioeconómicas y la distribución de beneficios determina la orientación de las cadenas productivas hacia los actores internos o externos más favorecidos.

Un componente esencial para el control en la cadena de valor guarda relación con la escala de la producción que maneja cada actor dentro de los distintos eslabones de la cadena. Una escala mayor genera economías de aglomeración e incrementos de los rendimientos. Por ello, la escala productiva otorga poder de mercado (Banco Mundial 2009).

En el caso de los territorios fronterizos, la mayoría de los productores (agrícolas y no agrícolas) no tienen escalas productivas suficientes para

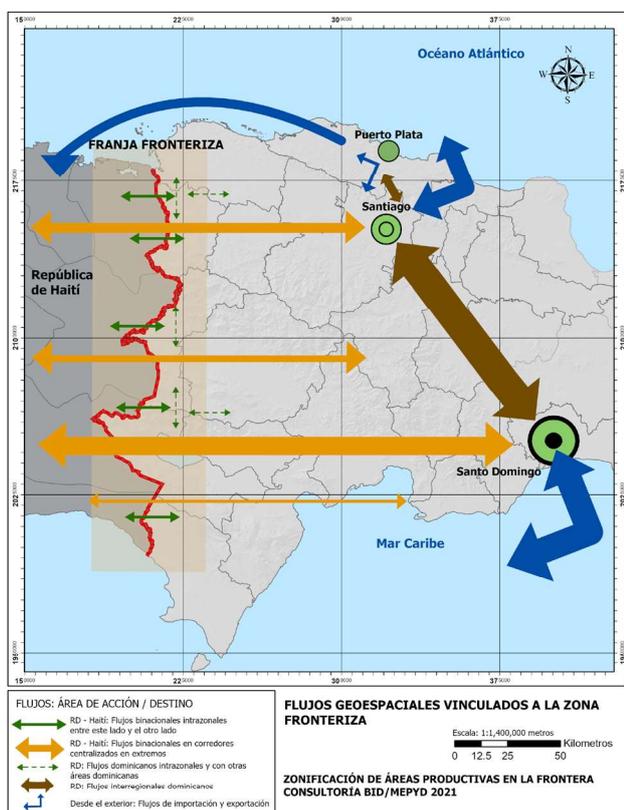
ganar control sobre la distribución del valor agregado y, por tanto, son simples receptores de precios. Son los actores externos los que determinan los precios y obtienen las mayores ventajas de la dinámica económica fronteriza. Hablamos del control de grandes empresas y actores particulares sobre las cadenas de valor, que operan principalmente a través de intermediarios, importadores, procesadores, comercializadores mayoristas, vendedores finales o empresas financieras que dan soporte a la actividad productiva, sobre todo a la comercialización de las grandes empresas y a los mayoristas particulares. Aquí se concentran las mayores partidas del ingreso generado en las distintas cadenas de valor que configuran las economías territoriales transfronterizas o regionales con interés en la frontera.

Dicho de otro modo, las economías territoriales fronterizas han sido configuradas históricamente sobre la base de un esquema extractivo de riquezas a partir de la explotación de los recursos naturales y los actores locales de la zona fronteriza, para el beneficio de actores (nacionales e internacionales), actores particulares y empresas ubicados en los grandes centros urbanos fuera de la zona fronteriza.

" EN CONSECUENCIA, EL PODER DE MERCADO DE UN SECTOR, GRUPO O INDIVIDUO PARTICULAR ES FUNCIÓN DE SU CAPACIDAD DE CONTROL SOBRE LA CADENA DE VALOR, PARA FIJAR EL PRECIO VENTAJOSAMENTE. ESTE CONTROL PUEDE TRASCENDER EL ÁMBITO NACIONAL EN EL CONTEXTO DE RELACIONES COMERCIALES TRANSFRONTERIZAS."

El poder sobre las cadenas de valor está más allá de las comunidades fronterizas.

Ese esquema extractivo se ha consolidado a través de varios flujos binacionales e internacionales de bienes, servicios y personas (Mapa 2). Dentro de los flujos binacionales, hay cuatro ciudades importantes que operan como bisagra para conectar los grandes centros comerciales de República Dominicana y Haití: Dajabón, en la parte norte, Comendador, en el centro, Jimaní y Pedernales en la parte sur de la frontera. En ese sentido, las economías fronterizas son economías orientadas fundamentalmente hacia afuera, no por su capacidad exportadora de bienes y servicios sino debido al flujo de riqueza que se va fuera de las comunidades fronterizas, sin que haya retornos de inversión compensatorios que impulsen el crecimiento sostenido de la zona.



Mapa 2. Flujos geoespaciales vinculados a la zona fronteriza Fuente: CAP 2021.

La ausencia de control de los actores locales (en general a nivel de los productores primarios, artesanales, micro y pequeños comercios) que operan con pequeñas escalas del producto determina que otros actores (generalmente no-locales) que participan en los eslabones más dinámicos (procesamiento, comercialización, mercadeo, financiamiento, etc.)

sean los privilegiados en la distribución del valor agregado dentro de las cadenas particulares. Los actores económicos de las comunidades fronterizas no tienen esa capacidad, en tanto actúan como agentes individuales a expensas de los intermediarios, mayoristas, transportistas, procesadores, etc. que imponen las condiciones del mercado. Se trata de una relación de intercambio desigual entre muchos y pocos, a favor de estos últimos.

Es de notar que la estrechez de la base económica de la zona fronteriza, debido a la dependencia estructural de la actividad agropecuaria de baja productividad y del comercio de pequeña escala, también es el resultado de ese proceso de acumulación y generación de riqueza que no se reintegra a los territorios de la zona. De este modo, la capacidad de *desarrollo endógeno* se minimiza y con ello se inhiben las opciones de diversificación productiva para crear nuevas oportunidades de ocupación de la población, especialmente para los jóvenes y mujeres, y así ampliar la base económica de esos territorios.

Las distintas cadenas de valor vinculadas a las economías territoriales fronterizas se estructuran de distintas maneras, pero todas ellas operan como mecanismos de extracción de riqueza en favor principalmente de actores externos (dominicanos y haitianos). Algunas características de las principales cadenas de valor que involucran a productores de pequeña escala se describen a continuación.

Además de las unidades productivas agropecuarias, en la ZF hay un total de 23.419 establecimientos no agrícolas (comercio, manufactura y servicios), según las cifras del Registro Nacional de Establecimientos (RNE 2014-2015). El 63,2 % está concentrado en la parte norte, el 27,7 % se ubica en la parte sur y el restante 9 % en la parte central. Solamente Monte Cristi concentra el 30,3 % de estos establecimientos. En cambio, Independencia tiene apenas el 6,7 %. Las actividades no agrícolas están concentradas en los centros urbanos cabeceras de las provincias porque ellos tienen la mayor proporción de los habitantes. Además, precisamente por esa razón, son también los nodos de articulación económica más importantes.

Solo en Pedernales (zona franca), Monte Cristi (fabricación de metales y elaboración de alimentos) y en Santiago Rodríguez (embotelladora, plástico, casabe y muebles) se distingue una actividad industrial manufacturera de importancia. El turismo de mar y playa luce todavía una actividad emergente

en Pedernales y Monte Cristi, y el ecoturismo es prácticamente inexistente. En estas provincias, la pesca marina sigue siendo una actividad artesanal.

Dentro de las actividades no agrícolas, el comercio aparece con el mayor peso relativo en la ocupación de la población de todas las provincias de la ZF. Sin embargo, se reconoce que se trata de una actividad mayoritariamente de pequeña escala, familiar, de 1 o 2 empleados, y orientada fundamentalmente a la venta de bienes básicos que demandan los hogares diariamente. El comercio es, en sentido estricto, un conjunto de colmados, “pulperías” y “ventorrillos”, puestos callejeros y en mercados públicos para la venta de alimentos y otros bienes básicos de la canasta familiar (ENHOGAR 2018).

Estas características reflejan la estrechez del mercado fronterizo que no permite una mayor diversificación de los negocios. Fuera de la singularidad de algunas empresas manufactureras relativamente grandes en algunas de las provincias fronterizas, el resto de los establecimientos son mayoritariamente negocios de pequeña escala. De esta forma, se reproduce sostenidamente el círculo vicioso de los territorios fronterizos: **mercado estrecho de bienes y servicios, ausencia de inversiones nuevas, pequeños negocios de subsistencia, bajos salarios, ausencia de oportunidades laborales, y emigración.**

EL COMERCIO BINACIONAL

Entre República Dominicana y Haití existe el **comercio formal** (registrado por la Dirección General de Aduanas - DGA) que opera a través de los principales centros urbanos limítrofes (Pedernales, Jimaní, Comendador y Dajabón). Jimaní es el punto más importante para el paso de mercancías de este tipo de comercio. Según los datos de la DGA para el año 2017², las exportaciones formales hacia Haití ascendieron a US\$ 763,51 millones (RD\$ 36.878 millones); en cambio las importaciones alcanzaron US\$ 40,93 millones (RD\$ 1.977 millones), es decir, el 5,4 % de las exportaciones. Claramente el balance comercial con Haití es altamente favorable a la República Dominicana. Sin embargo, el comercio formal no tiene vinculación significativa

con las economías territoriales fronterizas, fuera de los empleos públicos³ que demandan esas transacciones comerciales y el movimiento de personas de un país a otro en las localidades correspondientes.

Existe otro tipo de actividad comercial con Haití: **los mercados binacionales informales.**⁴ De hecho, la actividad más emblemática de la economía fronteriza está representada por los mercados binacionales informales. Las relaciones desiguales de poder también están presentes en este tipo de actividad. En efecto, estos mercados constituyen el mejor ejemplo de cómo el proceso histórico de construcción social del territorio ha convertido a la ZF en un espacio geográfico de extracción de riquezas a través de distintas cadenas de valor. Esos mercados son la mejor expresión de cómo el capital

extraterritorial ejerce el dominio y apropiación de las economías territoriales, dejando de lado a las comunidades fronterizas. De ser exclusivamente pequeños intercambios con carácter de subsistencia entre las comunidades fronterizas dominicanas y haitianas, los mercados binacionales han pasado a ser espacios de grandes negocios (dominicanos y haitianos) de productos industriales, agroindustriales y agropecuarios manejados por actores de gran capacidad financiera. El predominio de estos sectores económicos se distribuye de forma distinta

en cada uno de los cuatro bloques del comercio fronterizo.

Aunque existen en muchos puntos de la frontera, los mercados binacionales informales tienen presencia significativa en las ciudades de Pedernales, Jimaní, Comendador y Dajabón⁵. El mercado informal de Dajabón es el que mueve el mayor volumen de mercancías y vincula el mayor número de vendedores y compradores. Estos mercados se han convertido en la principal actividad económica de Dajabón.

Tal como señala Del Rosario (2007:13), *“El mercado Binacional de Dajabón es la fuente principal de ingresos para las familias de ambos lados de la frontera, beneficiando fundamentalmente a los empresarios dominicanos, que exportan numerosas mercancías, muchas de las cuales no son competitivas en otros mercados internacionales, favoreciendo de manera margi-*

“LAS DISTINTAS CADENAS DE VALOR VINCULADAS A LAS ECONOMÍAS TERRITORIALES FRONTERIZAS SE ESTRUCTURAN DE DISTINTAS MANERAS, PERO TODAS ELLAS OPERAN COMO MECANISMOS DE EXTRACCIÓN DE RIQUEZA EN FAVOR PRINCIPALMENTE DE ACTORES EXTERNOS (DOMINICANOS Y HAITIANOS).”

nal a los actores económicos locales, debido a factores como la precariedad de la infraestructura del mercado, la pobreza de la región, la debilidad de los recursos humanos, entre otros.”

La economía de las comunidades donde tienen lugar los mercados informales no se puede entender al margen de éstos. Es una actividad que crea un gran dinamismo en las economías locales; pero, a pesar de ello, no ha sido aprovechada con las mejores ventajas por las comunidades fronterizas dominicanas. Se conoce que hay una presencia progresiva de actores y productos de origen externo que se mueven en esos mercados fronterizos para solo dejar los beneficios marginales en las comunidades locales.

En el caso de Pedernales, los productos industriales, tanto exportados como importados, tienen el mayor peso relativo dentro del total comercializado. En Independencia, son los productos agropecuarios los que prevalecen. En cambio, en Elías Piña predominan los productos agroindustriales en las exportaciones y los industriales en las importaciones. Dajabón tiene una estructura similar a Elías Piña: exportaciones mayoritariamente agroindustriales pero mayor peso de productos industriales en las importaciones.

El total de exportaciones a través de los mercados binacionales informales ascendió a US\$ 331,57 millones (RD\$ 16.015 millones a la tasa de cambio de ese año); mientras las importaciones tuvieron un valor de US\$ 98,08 millones (RD\$ 4,737 millones) en 2017. Se trata de un gran negocio de US\$ 429,6 (RD\$ 20.750 millones). Las importaciones en el mercado binacional informal representan el 30 % de las exportaciones. Los mercados informales favorecen principalmente a la República Dominicana. El valor de las exportaciones supera 3,4 veces el valor de las importaciones en el marco de los mercados binacionales informales.

Dajabón constituye el principal punto comercial dentro de esos mercados. Para 2017, según las cifras del Banco Central (2021), las exportaciones a través de ese mercado ascendieron a US\$ 118,4 millones (36 % del total exportado), y las importaciones alcanzaron US\$ 44,9 millones (46 % del total importado). Del valor total del comercio binacional informal (US\$ 429,6 millones) las transacciones por Dajabón representan el 38 %.

Igual como ocurre en el comercio formal, en el caso de los mercados binacionales informales el balance

comercial también favorece en mayor medida a la República Dominicana. El total de las exportaciones formales e informales hacia Haití suma US\$ 1.095,08 millones, mientras el total de las importaciones asciende a US\$ 139,01 millones. Las importaciones formales e informales desde Haití solo representaron el 12,7 % del valor de las exportaciones hacia ese país en 2017. Es decir, por cada US\$ 1 importado hay US\$ 7,9 exportados.

En términos del valor de las transacciones no hay otra actividad económica centrada en la ZF comparable con los mercados binacionales informales en el año 2017⁶. Pero lamentablemente, no son las comunidades fronterizas las que obtienen las mayores ventajas de este comercio.

Es interesante ver la composición de las exportaciones e importaciones en los mercados binacionales informales, en términos de los principales productos (Tablas 1 y 2). En el caso de las exportaciones, el 28,2 % son productos agropecuarios. La habichuela ocupa la primera posición de importancia (US\$ 23,3 millones). En cambio, los zapatos usados (30,1 %) y la ropa usada (2 %) son los productos importados de mayor peso relativo. Ambos productos suman US\$ 52 millones en 2017.

Llama la atención el caso de los zapatos usados. Mientras hay un volumen de exportaciones equivalente a US\$ 10,5 millones, existe otra contraparte importada de US\$ 29,5 millones. Estos datos sugieren que hay un flujo significativo de estas mercancías desde Haití hacia el país y viceversa. Por el alto valor de estas transacciones (y la cantidad de zapatos que implica), resulta evidente que la gran mayoría de esos zapatos usados tienen su origen en donaciones del extranjero. Además, este comercio del orden de los US\$ 40 millones solo se puede explicar por el control de algunos mayoristas haitianos y dominicanos que articulan ese juego económico entre los dos países a través de los mercados binacionales informales.

Los zapatos y ropa usados constituyen el mayor negocio en términos de valor de los mercados binacionales informales. Se sabe, por el valor y la cantidad de unidades que representan, que son productos provenientes de donaciones de Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea principalmente. En muchos casos se trata de productos importados que son reexportados al país vecino. Estos intercambios también se realizan con productos prohibidos, como armas, drogas, bebidas alcohólicas, carbón,

Tabla 1. Principales productos exportados hacia Haití

Productos	Valor (US\$)	%
Habichuelas (rojas, negras, pinta)	28.321.032,07	8,5
Pollos (vivos, frescos, congelados, pi)	20.953.899,15	6,3
Huevos frescos	17.125.328,79	5,2
Arroz (puntilla, blanqueado)	16.388.461,56	4,9
Limonos agrios	10.631.623,71	3,2
Zapatos usados	10.537.273,14	3,2
Embutidos (salchichas, salami)	8.785.781,50	2,6
Cocos secos	7.949.666,14	2,4
Pastas alimenticias	7.201.975,96	2,2
Artículos plásticos (sillas, fundas, rol)	6.553.117,97	2
Plátanos	4.109.560,38	1,2
Total principales	138.557.720,37	41,8
Total exportado	331.567.552,14	100

Tabla 2. Principales productos importados desde Haití

Producto	Valor (US\$)	%
Zapatos usados (zapatos, botas, dep)	29.531.914,35	30,11
Ropa usada	22.527.004,52	22,97
Legumbres (guandules, habichuelas)	11.164.326,19	11,38
Ajo	4.212.579,20	4,3
Bebidas alcohólicas (cerveza, whisky)	3.572.458,98	3,64
Cigarrillos	1.652.922,57	1,69
Aguacate	1.398.561,61	1,43
Chivos	817.215,96	0,83
Total principales	74.876.983,38	76,34
Total importado	98.077.128,37	100

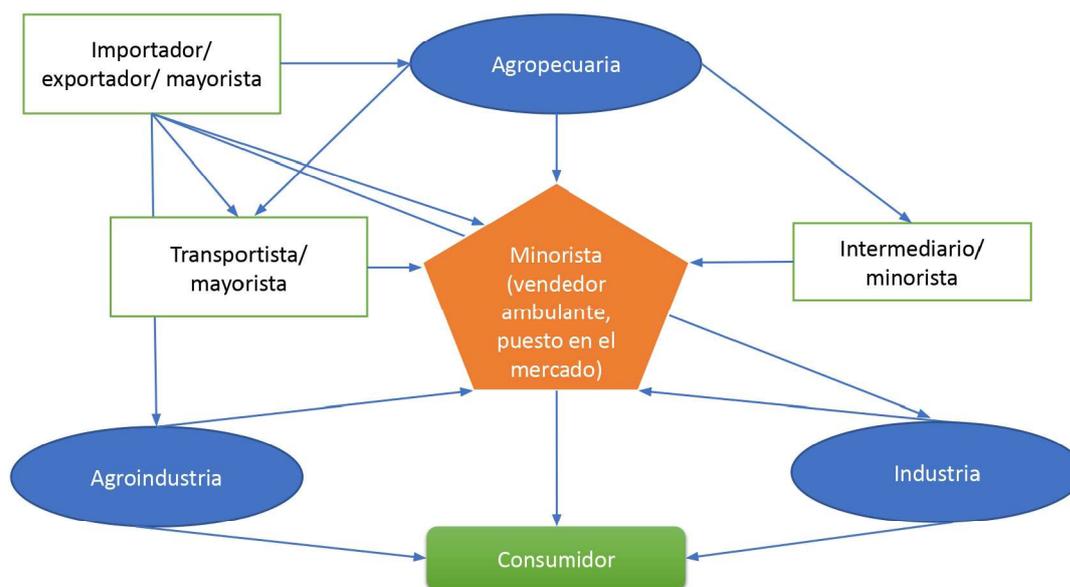
Fuente: Elaborado sobre la base de Banco Central 2021.

vegetales e incluso productos industriales. (Del Rosario 2007, Del Rosario y Gomera 2015, Gomera y Del Rosario 2020).

Una alta proporción de las mercancías que pasan por los mercados binacionales informales fronterizos es renegociada por mayoristas en otros mercados del interior del país, aquí y allá. En la ciudad de Santiago de los Caballeros, como en Santo Domingo, existen puntos comerciales importantes de esas mercancías. De igual manera en Haití, sobre todo en Puerto Príncipe y Cabo Haitiano. Este tipo de relación comercial de amplio alcance es impensable sobre la base de vendedores minoristas que acuden a los mercados a realizar sus transacciones dos veces a la semana, sea como vendedor ambulante o en puestos fijos.

Los mercados binacionales informales favorecen

principalmente a grandes mayoristas/importadores/exportadores que residen generalmente fuera de la ZF. En efecto, como se observa en la Gráfica 1, el flujo de mercancías que son intercambiadas entre República Dominicana y Haití, a través de los mercados binacionales informales, está vinculado a tres grandes sectores productivos (industria, agroindustria y agropecuaria) que configuran múltiples cadenas de valor. Dentro de la dinámica del mercado participan muchos actores (empresas, negociantes particulares y consumidores) dominicanos y haitianos, relacionados con la compra y venta de las distintas mercancías.



Gráfica 1. Cadenas de valor de los mercados binacionales informales
Fuente: elaborado sobre la base de Banco Central 2021; Del Rosario 2007; Gomera y Del Rosario 2020.

Refiriéndose a los argumentos de Silié, Del Rosario (2007:22) dice que “*el comercio insular es desigual en la medida en que la República Dominicana canaliza hacia Haití excedentes de su producción nacional. En cambio, los haitianos compiten en menor medida con productos propios, pero sobre todo con donaciones y productos importados, que debido a sus bajos aranceles compiten con el mercado dominicano de importación, donde los impuestos son mayores.*” Además, agrega, asumiendo las opiniones de Dilla y De Jesús, “*otra característica de este intercambio comercial es que se constituye en una válvula de escape a las ineficiencias de la economía dominicana, al lograr colocar en un mercado externo productos no competitivos, en ocasiones, productos de desechos que no pudieran ser vendidos ni en el propio mercado interno*” (pp. 22-23).

La amplitud de los mercados binacionales informales es notable. Según los registros del Banco Central (2021), había 849 productos distintos, 487 de exportación y 362 de importación en 2017. Dicho de otro modo, en estos mercados “hay de todo lo que usted quiera”. Hay miles de vendedores y compradores minoristas. En promedio, cada comprador minorista gasta entre RD\$ 1.000 y RD\$ 10.000 por visita al mercado. Y las ventas de los minoristas ascienden a RD\$ 10.000 y menos por día de mercado. Lo que sugiere, dado el valor to-

tal del mercado, que existen otros compradores y vendedores que acaparan grandes volúmenes de mercancías y se apropian del mayor valor agregado.

El mayor valor de estas transacciones comerciales queda en manos de los importadores y/o exportadores y/o mayoristas, transportistas e intermediarios que son los que tienen el control de las cadenas de valor. El gran volumen de productos importados, como el caso de los zapatos y ropa usados, pasa directamente desde los importadores y/o exportadores a mayoristas que revenden a otros actores minoristas del mercado binacional informal y también en otros mercados populares (con la presencia de vendedores haitianos y dominicanos) en distintos centros urbanos del país fuera de la zona fronteriza. Los actores (sin incluir a los consumidores) que aparecen en la Gráfica 1 en torno a los vendedores minoristas que operan directamente en el mercado (vendedores ambulantes, en puesto en la calle, en furgones, etc.) acaparan la mayor parte del valor agregado.

Justamente, según el Primer Censo de Vendedores y Segunda Encuesta de Compradores del Mercado Binacional en la Zona Fronteriza del País y la República de Haití 2010, del CEI-RD (2011), había 5.221 vendedores operando directamente dentro de los mercados binacionales. El 51,1 % de estos eran

vendedores haitianos y el 48,2 % dominicanos; y el restante 0,7 % de otras nacionalidades. Según este censo, 181.077 compradores visitaron los mercados durante el año.

Si suponemos (en un escenario hipotético alcista⁷ que el número de vendedores en los mercados aumentó un 50 % en 2017 respecto al 2010, entonces habría 7.832 vendedores en este año. Por otro lado, según los resultados del estudio del Banco Central (2021), el valor total de las transacciones en los mercados binacionales informales en 2017 ascendía a US\$ 429,6 millones (RD\$ 20.707 millones a la tasa de cambio del año⁸). Además, este estudio establece que los vendedores realizan transacciones por un valor promedio de RD\$ 10.000 o menos por día; es decir se trata de un conjunto grande de vendedores minoristas haitianos y dominicanos.

Si se asume que las ventas diarias alcanzan el máximo valor de RD\$ 10.000 por día, como establece el estudio del Banco Central, entonces, el valor de las ventas diarias en el mercado de los 7.832 vendedores sumaría un total de RD\$ 78,3 millones.

Como los mercados se realizan dos veces por semana, entonces hay 104 días de transacciones en el año. Por tanto, el valor total de las transacciones por día de mercado es RD\$ 199,1 millones (RD\$ 20.707 millones / 104 días). Si los vendedores minoristas realizan ventas por RD\$ 78,3 millones por día, se puede establecer que hay RD\$ 120,8 millones por día de transacción que quedan en manos de otros agentes (probablemente transportistas, intermediarios y/o mayoristas).

Así, los vendedores minoristas (7.832) se distribuirían el 39,3 % del valor total de las ventas diarias de los mercados binacionales informales y los transportistas y/o mayoristas (probablemente un número pequeño dada la naturaleza de su negocio) captarían el restante 60,7 %. Es decir, en este escenario, hay una distribución muy desigual del producto de las ventas que favorece a los intermediarios/transportistas y/o mayoristas en el negocio de los mercados binacionales informales. Estos son agentes haitianos y dominicanos que probablemente no residen en las comunidades fronterizas, en su mayor parte. Se sabe que los mercados fronterizos son puntos de tránsito de mercancías que luego se distribuyen en otros mercados del país. Lo mismo sucede en el caso de Haití.

De hecho, el tipo de bienes comercializados en los mercados informales y el valor de estos, tal como lo registra el estudio del Banco Central referenciado, también indica que el control de las cadenas de valor está en manos principalmente de transportistas y/o mayoristas y/o importadores y/o exportadores que en su mayoría no residen ni operan con productos originados en la zona fronteriza, dejando sólo en las comunidades locales las ganancias residuales.

Desde la perspectiva de la captación del valor agregado, los mercados binacionales informales son cada vez menos fronterizos. Aquí solo existe la plataforma o la “pantalla” que legitima el gran negocio de actores y productos de origen externo. Aunque sigue siendo una actividad importante para las comunidades pobres ubicadas en ambos lados de la frontera, “muy pocos bienes producidos a nivel local se están comercializando, lo que en nada contribuye a ayudar a los agricultores a escalar la cadena de valor del sistema de subsistencia a la producción comercial” (Matera et al. 2019: 5).

Efectivamente, la cadena de las habichuelas de exportación está controlada por grandes empresarios importadores y/o exportadores de San Juan y Santo Domingo. Lo mismo ocurre con las habichuelas y guandules que provienen de Haití, y las habichuelas pintas provenientes de los Estados Unidos. El café que se mueve desde Haití está controlado principalmente por la gran industria procesadora dominicana. Las importaciones de ajo se mueven a través de grandes importadores/exportadores/procesadores ubicados en el Cibao y Santo Domingo. Los limones agrios que se exportan hacia Haití son producidos mayormente fuera de la zona fronteriza. El flujo de los huevos y pollos del mercado binacional de Dajabón está controlado por grandes empresas del Cibao Central. Los productos industriales que se exportan a través de Pedernales (excepto el cemento), como abonos y fertilizantes, hierro, tanques de gas, plásticos, son controlados por empresas de Santo Domingo.

Es conocido el caso de las tayotas que son producidas en Jarabacoa principalmente, pero los transportistas tienen el control de esa cadena. Los dueños de factorías y molinos del Cibao y San Juan controlan el negocio binacional del arroz. La ropa y los zapatos usados tienen origen fuera de la isla, pero el flujo interno de estos tiene el control de intermediarios mayoristas haitianos y dominicanos que distribuyen en los mercados binacionales y en otros mercados de los centros urbanos del interior. Es-

tos productos se distribuyen en distintos mercados populares dominicanos. La ciudad de Santiago de los Caballeros es un gran punto comercial de ese tipo de mercancías, al igual que Santo Domingo. Lo mismo sucede en el caso de Haití, sobre todo en Puerto Príncipe y Cabo Haitiano. Muchas de las mercancías que entran a República Dominicana son reexportadas hacia Haití a través de los mercados binacionales, sobre todo desde la zona de Elías Piña.

Tal como señalan Gomera y Del Rosario (2020: 93), *“en la medida en que ha ido pasando el tiempo, se ha registrado un proceso de desplazamiento de estos actores locales por vendedores y compradores procedentes de lugares fuera de las provincias y departamentos fronterizos. Concomitantemente con este proceso se ha venido produciendo un cambio de una actividad mayormente de subsistencia a una actividad con características comerciales a mediana y gran escala.”*

CONCLUSIONES

Como se puede deducir de los argumentos anteriores, tanto por el tamaño y densidad de la población, las condiciones socioeconómicas, el capital humano existente y las características de la actividad productiva local, las provincias de la zona fronteriza tienen una base económica débil y un mercado frágil para consolidar un desenvolvimiento económico vigoroso de manera endógena, a través de una agricultura dinámica, del comercio interno y otros servicios, además de una industria diversificada, para satisfacer la demanda de su población y generar excedentes que puedan ser reinvertidos.

La estrechez de la base material y técnica de la economía de las provincias fronterizas, con una agricultura de pequeña escala y bajo nivel tecnológico, además de micro y pequeños negocios comerciales de carácter familiar e informal, habla de las restricciones para impulsar un proceso de desarrollo sostenido motorizado internamente, con unidades productivas agrícolas y no agrícolas de mayor escala y capacidad para participar favorablemente en los mercados dinámicos nacionales e internacionales.

El empleo es fundamentalmente familiar, informal y de bajos salarios, dependiente de la actividad agropecuaria, el comercio de pequeña escala y, en algunos casos, especialmente en Independencia y Elías Piña, de los empleos gubernamentales de la administración pública y defensa. Bajo estas condiciones es poco probable el surgimiento de una dinámica económica robusta a partir de motores internos, en el contexto del modelo productivo predominante actual.

La estrechez de la base económica de la zona fronteriza, sustentada por una agricultura poco tecnificada y de baja productividad, y vinculado a lo anterior, la ausencia de organizaciones de productores rurales con un nivel adecuado de profesionalización para el negocio colectivo, y la presencia

de una actividad comercial de pequeños negocios familiares en los centros urbanos, que no tienen capacidad para generar empleos y demandar nuevas ocupaciones, competencias y habilidades, expulsa a los jóvenes y mujeres hacia fuera de la zona fronteriza.

Si a lo anterior agregamos la distancia relativamente grande a los centros urbanos de mayor importancia, que reduce la conectividad y la capacidad de oferta y demanda de ciertos bienes y servicios, además de aumentar los costos de transacción, entonces se visualizan de mejor manera las limitaciones de estos territorios para enrolarse en un proceso sostenido de *desarrollo endógeno*.

En ese contexto, una de las fuentes de ingreso más importantes de las comunidades fronterizas son los mercados binacionales informales. Sin embargo, debido al carácter de libre comercio y a la ausencia de políticas gubernamentales, los mercados binacionales informales fueron impulsando una gran demanda de productos, tanto del lado haitiano como dominicano. Esa demanda ha crecido en cantidad y diversidad. No obstante, las comunidades fronterizas dominicanas no han tenido las capacidades para responder a la variedad y volúmenes demandados por el mercado porque los gobiernos tampoco han facilitado el fortalecimiento de esas capacidades.

"AUNQUE SIGUE SIENDO UNA ACTIVIDAD IMPORTANTE PARA LAS COMUNIDADES POBRES UBICADAS EN AMBOS LADOS DE LA FRONTERA, "MUY POCOS BIENES PRODUCIDOS A NIVEL LOCAL SE ESTÁN COMERCIALIZANDO, LO QUE EN NADA CONTRIBUYE A AYUDAR A LOS AGRICULTORES A ESCALAR LA CADENA DE VALOR DEL SISTEMA DE SUBSISTENCIA A LA PRODUCCIÓN COMERCIAL" (MATERA ET AL. 2019: 5)."

Aunque en gran medida las comunidades fronterizas (particularmente Dajabón) dependen de esos mercados, las cifras indican que la mayor proporción del valor de las transacciones favorece desproporcionadamente a algunos agentes externos, dejando en los miles de vendedores minoristas que participan directamente en los mercados una parte reducida del valor total de estas operaciones de compra y venta. Dicho de otra manera, los mercados binacionales informales son una gran fuente de ingresos que se distribuyen desigualmente entre los distintos actores. Dentro de las cadenas de valor que configuran los mercados binacionales informales, los actores y productos de las comunidades fronterizas participan con un peso relativamente bajo en el valor agregado, con respecto a otros actores y productos externos.

Es así como otros actores de gran capital fueron incursionando en el mercado binacional informal aprovechando las ventajas del comercio libre, la gran demanda de productos y la ausencia de políticas claras, dejando al margen a las comunidades fronterizas⁹. Llegado a este punto, no parece posible eliminar o reducir el negocio de las empresas y personas externas que intervienen en el mercado binacional como vendedores y compradores. El gran desafío es cómo lograr que las comunidades fronterizas aprovechen de mejor manera la dinámica de esos mercados, tanto en el caso de productos agrícolas como no agrícolas. Se trata, pues, de una transformación de las relaciones de poder en los mercados binacionales informales para convertirlos en negocios más inclusivos e impulsores de verdaderas economías territoriales fronterizas.

Esto significa que habría que promover un modelo productivo robusto y diversificado que genere nuevos empleos, ingresos y encadenamientos productivos suficientes para dar lugar a un círculo virtuoso de crecimiento, vinculado a los recursos

naturales (agricultura, pesca, minería, turismo de playa y montaña, etc.), al comercio binacional, a la industria y servicios diversos. Lo que implica una transformación productiva e institucional radical en el contexto de los territorios fronterizos dominicanos.

NOTAS

1. “Esta cualidad contradictoria de las cadenas de valor se incrementa cuando estas articulan regiones transfronterizas (RTF), las que pueden definirse como territorios contiguos sobre límites internacionales que llegan a constituir sistemas espacio/temporales de diferentes naturalezas y escalas... se constituyen desde dos fuentes de conflictividad. La primera se deriva de la propia naturaleza de la dinámica de intercambios en las regiones transfronterizas –basada en la asimetría socioeconómica, el intercambio desigual y las ganancias diferenciales–, que las configuran como recursos. La segunda, porque la superposición de territorialidades implica la coexistencia contradictoria de dos soberanías, lo cual incide no solo en la coexistencia de configuraciones identitarias distintas que orientan la acción de los individuos y grupos sociales, sino también de institucionalidades diferentes” (Dilla y Contreras 2020: 10-11).

2. Tomamos las cifras de 2017 de la DGA como referente para compararlas con los datos del mercado informal levantados por el Banco Central en ese mismo año (Banco Central 2021).

3. En los cuatro cruces fronterizos aprobados por ambos países hay un número importante de empleados de la administración pública, defensa y regulación, que tiene un peso importante en la ocupación, principalmente en Jimaní y en menor grado en Comendador.

4. Utilizamos este término “mercados binacionales informales” según el Banco Central (2021) porque resulta más específico que

el término “mercados fronterizos” utilizado en la Ley No. 2016-11.

5. El estudio del Banco Central (2021) define cuatro zonas geográficas denominadas “bloques”. Cada bloque incluye un punto o localidad cabecera y varios mercados secundarios de menor importancia: Bloque I-Dajabón (Dajabón, Loma de Cabrera, Restauración, El Corozo, Tiroly y Guaya-

"LA ESTRECHEZ DE LA BASE MATERIAL Y TÉCNICA DE LA ECONOMÍA DE LAS PROVINCIAS FRONTERIZAS, CON UNA AGRICULTURA DE PEQUEÑA ESCALA Y BAJO NIVEL TECNOLÓGICO, ADEMÁS DE MICRO Y PEQUEÑOS NEGOCIOS COMERCIALES DE CARÁCTER FAMILIAR E INFORMAL, HABLA DE LAS RESTRICCIONES PARA IMPULSAR UN PROCESO DE DESARROLLO SOSTENIDO MOTORIZADO INTERNAMENTE, CON UNIDADES PRODUCTIVAS AGRÍCOLAS Y NO AGRÍCOLAS DE MAYOR ESCALA Y CAPACIDAD PARA PARTICIPAR FAVORABLEMENTE EN LOS MERCADOS DINÁMICOS NACIONALES E INTERNACIONALES."



jayuco); Bloque II-Elías Piña (Comendador, ciudad y el Carizal, Los Cacaos, Bánica, Pedro Santana, Hato Viejo, Las Matas de Farfán, Hondo Valle y Cañada Miguel); Bloque III-Independencia (Jimaní, incluye Malpaso y Tierra Nueva y Cacique Enriquillo; Bloque IV-Pedernales (La Puerta).

6. El conjunto de las empresas de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (ZEDF), acogidas a la Ley 28-01, generaron un ingreso total de RD\$ 19.505 millones (Isa 2020: 35).

7. La literatura existente sobre los mercados binacionales informales da cuenta de que hay restricciones importantes para la entrada de vendedores al mercado, especialmente debido al control de asociaciones de vendedores que operan en esos mercados (Del Rosario 2007; Gomera y Del Rosario 2020). No hay información publicada acerca de quiénes controlan esas asociaciones. Es probable que haya información en los gobiernos municipales quienes cobran arbitrios por espacios y controlan la cantidad de vendedores que pueden comercializar en estos mercados. Además, existen financiadores informales en los mercados que podrían tener gran conocimiento e influencia sobre los vendedores. Esta información daría mucha luz para explicar la existencia de las barreras a la entrada.

8. Tasa de cambio = 48.3.

9. Esta situación crea interrogantes importantes respecto a la eficacia de la nueva ley 12-21. ¿Qué ventajas tiene esta ley cuando se pueden realizar transacciones comerciales a través del mercado binacional informal, sin importar la ubicación de la empresa?

BIBLIOGRAFÍA

- C Banco Central. 2021. Estudio económico. Mercado fronterizo dominico-haitiano 2014-2018. Santo Domingo. DO.
- Banco Mundial. 2009. Una nueva geografía económica. Informe sobre el desarrollo mundial. Banco Mundial. Washington, D.C. US.
- CAP (Consultores y Asesores Profesionales S.R.L.) 2021. Zonificación de Áreas productivas en la Frontera. Consultoría BID/MEPyD.
- CEI-RD (Centro de Exportaciones e Inversiones de la República Dominicana. 2011. Primer Censo de Vendedores y Segunda Encuesta de Compradores del Mercado Binacional en la Zona Fronteriza del País y la República de Haití 2010. Santo Domingo. DO.
- Del Rosario, J.; Gomera, W. 2015. Caracterización del intercambio formal e informal entre la República Dominicana y la República de Haití: 2007-2013. UNAPEC. Segunda Jornada Científica Universidad-Empresa-Desarrollo 2015. Santo Domingo. DO.
- Del Rosario, Juan. 2007. La dinámica comercial entre República Dominicana y Haití en la frontera norte-Dajabón y nordeste-Wanamant. Solidaridad Fronteriza. Dajabón. DO.
- Del Rosario, Pedro Juan. 2021. Territorios y conflictos hidrosociales. Revista Desarrollo y Territorio, No. 10. Julio 2021. Red de Desarrollo Territorial para América Latina y el Caribe (RedDETE).

- DGA (Dirección General de Aduanas). Estadísticas sobre exportaciones e importaciones. Disponible en línea. Santo Domingo. DO.
- Dilla, H.; Contreras, C. 2020. Flujos comerciales agroalimentarios en una región transfronteriza dominico/haitiana: Elías Piña/Departamento Central. Revista de Estudios Fronterizos. Volumen XX, Número 1. Enero-Junio 2020.
- ENFT (Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo). 2015. Banco Central de la República Dominicana. Santo Domingo. DO.
- ENHOGAR (Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples). 2008-2018. Oficina Nacional de Estadísticas. Santo Domingo. DO. Disponible en línea.
- Gomera, W.; Del Rosario, J. 2020. Diagnóstico prospectivo de las condiciones socioeconómicas y ambientales de la zona fronteriza de República Dominicana y Haití. Santo Domingo. DO.
- Isa, Pavel. 2020. Evaluación del impacto de la ley 28-01 que crea una zona especial de desarrollo fronterizo. Documento preparado para el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD). Santo Domingo. DO.
- Matera, M.; Speck, M., Sandin, L.; Schneider, M. 2019. Comercio Transfronterizo y Corrupción en la Frontera Dominico-Haitiana. CSIS Americas Program (Centro para Estudios Estratégicos e Internacionales). USAID. Washington. D. C. US.
- MEPyD (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo). 2021. Diagnóstico de las brechas estructurales de la Zona Fronteriza-Productividad. Santo Domingo. DO.
- MEPyD (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo), 2021. Presentación. Miguel Ceara-Hatton. Retos, desafíos y oportunidades de desarrollo en la Zona Fronteriza. Santiago de los Caballeros. DO.
- ONE (Oficina Nacional de Estadísticas). 2010. IX Censo Nacional de Población y Vivienda. Santo Domingo. DO.
- ONE (Oficina Nacional de Estadísticas). 2015. Estimaciones y proyecciones de la población por región y provincia 2000-2030. Santo Domingo. DO.
- ONE (Oficina Nacional de Estadísticas). 2016. División territorial. Santo Domingo. DO.
- RNE (Registro Nacional de Establecimientos). 2016. Informe General del Registro Nacional de Establecimientos. Volumen I / 2014-2015. Santo Domingo. DO.