

**INFORME
CONSULTORÍA**

***ASISTENCIA TÉCNICA DE APOYO A LA GESTION
MUNICIPAL DEL MERCADO INTERFRONTERIZO (PLAZA DE
LA FRATERNIDAD) DE PEDERNALES.***

CONTRATANTES

**Fundación Demuca (AECI)
Proyecto Araucaria-Bahoruco (AECI)**

CONSULTORES

**Sobeida de Jesús Cedano
Haroldo Dilla Alfonso**

**31 de octubre de 2002
Santo Domingo, D.N.**

INDICE

	Pag.
Resumen Ejecutivo	4
1. Generalidades	10
2. Metodología de Trabajo	10
3. Los Problemas en Cuanto Mercado Fronterizo	11
4. Los problemas del diseño físico y organizativo del mercado.....	12
4.1 El Diseño Físico y Organizativo del Mercado.....	13
4.2 Diseño Institucional del Mercado.....	14
4.3 Brecha entre lo Binacional y Nacional.....	16
5. Los problemas del funcionamiento del mercado.....	17
5.1 Perfil Sociológico del Mercado.....	18
5.2 El Reglamento del Mercado.....	19
5.3 La Situación del orden Interno en el Mercado.....	20
6. La Cuestión Financiera del Mercado.....	21
6.1 Los Antecedentes.....	21
6.2 Estructura de los Ingresos y Gastos del Mercado.....	22
6.3 Los Datos Estadísticos Disponibles.....	24
6.4 El Arroz.....	26
7. Propuestas.....	27
7.1 El Restablecimiento del Orden y la Rentabilidad del Mercado.....	27
7.2 Actividades en Función del Desarrollo Local.....	28

ANEXOS

ANEXO 1

Propuesta de Reglamento para el mercado “Plaza de la Fraternidad”

Capítulo I: De las Disposiciones Generales

Capítulo II: De la Asamblea de usuarios

Capítulo III: Del Comité Permanente para la Operación del Mercado (COPOM)

Capítulo IV: Del Administrador y sus asistentes

Capítulo V: De los Vendedores

Capítulo VI: Del Ordenamiento Interno del Mercado

Capítulo VII: De los Puestos de Venta

Capítulo VIII: Del Cobro de los Tributos y la Distribución de los Ingresos

Capítulo IX: De las Infracciones y sanciones

Capítulo X: De las Disposiciones Provinciales

ANEXO 2

Mis deberes y derechos como usuario del mercado binacional “Plaza de la Fraternidad”

ANEXO 3

Instrumentos de campo

Encuesta aleatoria entre los que no tienen cubículos

Encuesta aleatoria entre los concesionarios de cubículos

Conteo de vendedores

ANEXO 4

Censo entre los comerciantes con cubículos

ANEXO 5

Relación de ingresos y egresos del Mercado aportados por el ayuntamiento de Pedernales

ANEXO 6

Calendario y entrevistados

ANEXO 7

Términos de referencias

Consultoría: ASISTENCIA TÉCNICA DE APOYO A LA GESTION MUNICIPAL DEL MERCADO INTERFRONTERIZO (PLAZA DE LA FRATERNIDAD) DE PEDERNALES.

Contratantes: Fundación Demuca (AECI).

Proyecto Araucaria-Bahoruco AECI).

Consultores: Sobeida de Jesús Cedano

Haroldo Dilla Alfonso

Resumen ejecutivo:

La construcción de una plaza para el mercado de Pedernales fue sin lugar a dudas una obra positiva. En primer lugar, proveyó a los usuarios de un lugar higiénico y cómodo para realizar sus transacciones en un punto cercano a la frontera y casi equidistante de ambos poblados. De igual manera, colocó sobre la mesa la necesidad de alcanzar alguna institucionalidad que permitiera un diseño estratégico del mercado como promotor del desarrollo local en una dimensión binacional. Por último, intentó una estructura organizativa que incluía a las partes estatales y de la sociedad civil. Con ello la Cooperación Española y el proyecto Araucaria dieron un importante paso para el desarrollo de la actividad mercantil fronteriza, de la que dependen miles de personas en ambos lados de la frontera.

A pesar de todo ello, a la altura de esta consultoría y un año después de fundado, el mercado dista de haber alcanzado un nivel de funcionamiento aceptable, y nada indica que pueda hacerlo si no se producen correcciones sustanciales.

1-El diseño físico y organizativo del mercado no se correspondía con la propia historia local del comercio fronterizo. Es conocido que el mercado fue construido en varias etapas y con la concurrencia de instituciones diversas. Sin embargo, desde sus inicios fue concebido de una manera poco apegada a las tradiciones locales. Esto se evidencia en el tamaño exagerada y la forma inapropiada de los cubículos para el tipo de ventas que se realiza, la reservación de un área

privilegiada para artesanías que no existen y la prohibición de acceso al área techada de los productos agrícolas y el intento de adjudicar los cubículos a vendedores fijos.

2- *Se realizó un diseño institucional de gestión sobrecargado, confuso y poco realista.* El mercado estaba llamado a ser atendido por una comisión de gestión (COPOM). El COPOM era una buena idea, pues fundía actores gubernamentales y de la sociedad civil, y de ambos países, en un solo cuerpo de gestión. Sin embargo, tenía una normación confusa que no delimitaba claramente sus funciones y algunas de sus organizaciones componentes no existían. Esto determinó una traslación de responsabilidades hacia el ayuntamiento de Pedernales, que tampoco convocó al COPOM. Un resultado no deseado fue una suerte de partición de la apropiación de recursos del mercado, cuando el alcalde de Anse a Pitre adjudicó los cubículos destinados a los haitianos previo pago por parte de los beneficiados.

3- *El reglamento del mercado.* Este reglamento, aprobado por el ayuntamiento de Pedernales, nunca fue traducido totalmente al creole y según todos los informantes, algunos aspectos del orden interno fueron divulgados de manera muy precaria mediante altavoces y explicaciones rápidas. Un problema de principios de este reglamento es su redacción confusa, en cuestiones tan elementales como las condiciones que debe tener el administrador para ejercer ese cargo. El reglamento es contradictorio en si mismo y respecto a la realidad del mercado.

El reglamento, en unos casos por ambicioso y en otros por omiso, resulta poco operativo y por ello el orden interno del mercado, salvo en aspectos generales consagrados desde el inicio del mercado, viola el reglamento o sencillamente se ha ido construyendo al margen de este.

4- *La situación del orden interno en el mercado.* Por las razones antes apuntadas, el orden interno del mercado es una mezcla de permisividad, normas generales del reglamento y prácticas individuales y colectivas que han ido adaptando su

funcionamiento a la realidad existente. Entre los principales problemas de orden que hemos observado podemos mencionar:

- El personal administrativo del mercado es excesivo y descoordinado. Aunque supuestamente el administrador es la figura central, en la práctica este no controla realmente un aspecto clave, el cobro, y no quedan claras sus funciones reales, que el define vagamente como atender los problemas que surjan. No está claro el rol de un vigilante cuando los militares hacen guardia en la puerta del mercado y en él no se guardan mercancías. Tampoco el de una persona encargada de la limpieza.
- No hay controles escritos de casi nada, y la administración descansa en la memoria e intenciones de los ejecutantes. Esto es visible en el uso de los cubículos.
- Una alta proporción de los cubículos permanecen vacíos, y aunque el reglamento lo contempla, no se han producido retiradas de derechos de usos o readjudicaciones.
- No se respetan los horarios establecidos para la llegada y posicionamiento de los vendedores, según lo establece el reglamento. Esto es especialmente grave en lo referente a los camiones y camionetas, que llegan tarde y se establecen en el patio trasero entre los vendedores, produciendo una verdadera aglomeración que pone en peligro las mercancías y la propia integridad física de las personas.
- Es usual la circulación de motos dentro de la parte techada del mercado.
- Los servicios infraestructurales están limitados. Aunque existe una conexión de agua, esta fue clausurada porque un camión dañó la tubería conductora. Los servicios sanitarios permanecen parcialmente cerrados y solo se permite el acceso de los haitianos a uno de ellos, a pesar de ser la mayoría de los usuarios.

- Los cobros por usos de espacios se aplican a horas diferentes del día, y a menudo se aplican acciones coactivas como el decomiso de mercancías cuando los usuarios no quieren o pueden pagar.

5. *La cuestión financiera.* El mercado es hoy una actividad subsidiada por el ayuntamiento de Pedernales. Es lamentable que esto se produzca, y que el gasto público tenga que dirigirse a subsidiar una actividad que debería ser rentable, en detrimento de probables gastos sociales que tanto la región necesita. Y de cualquier manera, no cabe dudas de que la única manera de comenzar a trabajar sobre este mercado, es poniendo orden financiero en su administración.

A partir de las observaciones efectuadas, incluyendo conteos de asistentes y de las potencialidades de cobro, no caben dudas que el mercado puede ser no solamente una actividad autosuficiente, sino capaz de pagar su personal, los servicios que el municipio le brinda y quedaría un excedente para ser destinado a inversiones en el mercado y a ser distribuido a los dos ayuntamientos. Nada justifica los actuales niveles de recaudación reportados por la administración del mercado. Según nuestros cálculos, en momentos de asistencia baja y aun sin contar el impuesto sobre la compra de arroz, el mercado puede satisfacer las condiciones antes mencionadas.

6- *Propuestas.* Estas están contenidas en la propuesta de reglamento del COPOM y del mercado. En resumen, se sugiere:

- Divulgación efectiva del reglamento, a partir de la versión simplificada anexa, y mediante reuniones de discusión y carteles bilingües que contribuyan al ornato del lugar.
- Cumplimiento del horario, en particular en lo referente a la hora de llegada e instalación en el mercado de los vendedores.
- Optimización del uso del espacio mediante la distribución diaria de los cubículos vacíos, con la posibilidad de que sean compartidos, así como el impuesto a pagar.

- Mayor rigurosidad y control sobre el proceso de cobro de impuestos, su contabilidad, registro y depósito. Se destaca que los impuestos sobre el espacio deben ser absolutamente obligatorios y deben pagarse a la entrada al mercado.
- Disminución de los gastos corrientes del mercado, mediante la reducción de la plantilla supernumeraria. Solo quedarían tres personas trabajando en el mercado, un administrador y dos asistentes, que se ocuparían de todo el proceso de cobro, orden y limpieza. Deben aumentarse los salarios de estas personas.
- Este personal debe ser nombrado a partir de varias propuestas formuladas por los miembros del COPOM, y es condición que al menos el administrador y un asistente sean bilingües. Debe también ser condición que al menos uno de los empleados sea haitiano.
- Se establece un esquema de prioridades de gastos, comenzando por el pago de personal y los pagos de servicios que presta el ayuntamiento de Pedernales. El dinero excedente debe ser repartido un 40% para acciones del COPOM y un 60% para ser repartido en partes iguales entre ambos ayuntamientos y dirigido a inversiones sociales.
- No es aconsejable en este momento cambiar las tasas establecidas o establecer nuevos impuestos. Es preferible regularizar lo normado y hacer un balance más adelante que permita una tributación más ajustada a los ingresos y ampliar la base tributaria a otras actividades en torno al mercado, como es el caso de los moto concheros.
- El COPOM seguiría formado por instituciones cívicas y estatales de ambas localidades, y por representantes de los vendedores de ambas nacionalidades, hasta tanto se puedan constituir verdaderas asociaciones.
- Es vital la presencia de Araucaria como miembro del COPOM. En la actualidad figura como miembros sin voto, pero es notable la demanda

expresada en actas de los integrantes del COPOM de un rol más activo de Araucaria en este proyecto.

- El COPOM asume la gerencia y administración del mercado, atribución que debe ser transferida de manera condicional por el ayuntamiento.
- El COPOM asume entre sus funciones la implementación progresiva de acciones de desarrollo socioeconómico local y de relacionamiento binacional desde el propio mercado, y que potencialmente le permitiría asumir roles más destacados en la proyección del desarrollo local.
- Debe incluirse la figura de la asamblea de usuarios del mercado, al menos dos veces al año, que actuaría como una asamblea de rendición de cuenta del COPOM a los vendedores y al mismo tiempo un espacio para expresar demandas y buscar soluciones de consenso.

Sin embargo, para lograr este rol, incluso para hacerse cargo efectivamente del mercado en términos administrativos, El COPOM debe ser fortalecido en tres sentidos:

- Es importante proveerle de información técnicamente fundamentada sobre las potencialidades de desarrollo de la región.
- Es necesario fortalecer cada una de sus partes integrantes. Ante todo, ello significa estimular la creación de verdaderas asociaciones de comerciantes, pivotes claves para la coordinación de políticas en y desde el mercado. Pero también fortalecer las capacidades de las instituciones existentes, incluyendo al municipio, mediante programas de capacitación y de provisión de recursos técnicos.
- Fortalecerle en cuanto asociación de asociaciones, como un espacio de concertación y de gestión.

En este sentido es aconsejable un acompañamiento más activo y la programación de actividades de capacitación y desarrollo institucional.

Consultoría: ASISTENCIA TÉCNICA DE APOYO A LA GESTION MUNICIPAL DEL MERCADO INTERFRONTERIZO (PLAZA DE LA FRATERNIDAD) DE PEDERNALES.

Contratantes: Fundación Demuca (AECI).

Proyecto Araucaria-Bahoruco AECI).

Consultores: Sobeida de Jesús Cedano

Haroldo Dilla Alfonso

1- Generalidades.

La construcción de una plaza para el mercado de Pedernales fue sin lugar a dudas una obra positiva. En primer lugar, proveyó a los usuarios de un lugar higiénico y cómodo para realizar sus transacciones en un punto cercano a la frontera y casi equidistante de ambos poblados. De igual manera, colocó sobre la mesa la necesidad de alcanzar alguna institucionalidad que permitiera un diseño estratégico del mercado como promotor del desarrollo local en una dimensión binacional. Por último, intentó una estructura organizativa que incluía a las partes estatales y de la sociedad civil. Con ello la Cooperación Española y el proyecto Araucaria dieron un importante paso para el desarrollo de la actividad mercantil fronteriza, de la que dependen miles de personas en ambos lados de la frontera.

A pesar de todo ello, a la altura de esta consultoría y un año después de fundado, el mercado dista de haber alcanzado un nivel de funcionamiento aceptable, y nada indica que pueda hacerlo si no se producen correcciones sustanciales.

Creemos que a este resultado han contribuido causas muy diversas que incluyen el poco desarrollo de los recursos humanos y de las cadenas productivas de la región, la precariedad institucional y cierto voluntarismo que permeó todo el diseño del mercado y de su funcionamiento.

En el presente informe analizamos los que consideramos son los problemas básicos que obstruyen el funcionamiento del mercado a partir de dos marcos analíticos:

- Los problemas que este mercado comparte con la generalidad de los mercados fronterizos.

- Sus dificultades específicas, a partir del análisis de su concepción original y de su funcionamiento, con especial énfasis en la cuestión financiera.

En la parte final del documento nos detenemos en algunas propuestas, incluyendo las propuestas de reglamentos y del documento educativo para los usuarios, tal y como se solicita en los términos de referencia.

2- Metodología de Trabajo.

Esta consultoría se realizó por un período de dos meses. Al efecto se siguieron las siguientes técnicas:

- Revisión de la bibliografía existente sobre la provincia de Pedernales.
- Revisión de los documentos disponibles, en particular del reglamento y de las actas de las reuniones sostenidas en torno a la inauguración del mercado.
- Observaciones directas en el mercado.
- Encuesta aleatoria de participantes en el mercado (formato anexo).
- Seis conteos de usuarios del mercado (formato anexo).
- Entrevistas abiertas con autoridades municipales, activistas, usuarios, funcionarios del mercado, así como con otros informantes claves (ver lista de personas entrevistadas).

Toda la información colectada fue procesada, constatada y verificada, y posteriormente sometida a análisis.

La recogida de información fue una tarea difícil dada la propia debilidad de las fuentes emisoras. Esto obligó a un arduo proceso de constatación que no siempre puede considerarse conclusivo, lo cual hacemos notar en cada momento. Esto pierde muchos detalles para este informe, pero creemos que al nivel de lo solicitado y de los objetivos de la consultoría la información es suficiente.

Este problema fue especialmente agudo en lo concerniente a los métodos de cobro, contabilidad y uso de los recursos captados del mercado.

Otro problema que confrontó la consultoría fue la impertinencia de los tiempos. En primer lugar, la amenaza del paso de un ciclón por la región, que afectó la concurrencia y demoró el trabajo de campo. Posteriormente, la prohibición del comercio de arroz, que provocó el cierre del mercado por varias semanas.

3- Los Problemas en cuanto a Mercado Fronterizo.

El mercado de Pedernales confronta una cantidad de problemas que son comunes a la mayoría de los mercados fronterizos, pero que adquieren aquí un valor muy específico.

- Son mercados que conectan regiones con niveles diferentes de desarrollo, lo que se hace especialmente agudo aquí, dada la extrema pobreza de Haití y la virtual inexistencia de factores claves de la gobernabilidad (un estado con funcionamiento regular, producción sistemática de políticas públicas, existencia de una política social, etc). *El intercambio desigual se torna aquí especialmente gravoso para una perspectiva de desarrollo local.* Generar lazos solidarios y fraternales entre dos partes conectadas de manera tan conflictiva es siempre muy difícil.
- *Funciona en medio de estructuras productivas y de servicios muy débiles y en ocasiones depredatorias.* Esto es visible en el mercado de Pedernales por el tipo de productos que se ofrecen, que en muy pocos casos son resultados de procesos productivos o de servicios internos. También es visible en la inserción en este mercado de intereses supra-locales que avasallan las débiles estructuras locales, como es el caso de la zona franca de ropas usadas. El planeamiento del mercado como un momento del desarrollo local tiene aquí una dificultad mayor.
- *Operan en un marco legal e institucional muy débil y sujeto a decisiones no regulares.* Ello, por ejemplo, es visible en las disposiciones que cierran y abren el comercio de determinados productos, provocando boicots de los concurrentes. De igual manera, el mercado está afectado por la concurrencia de muchos tipos de autoridades, unos dados su carácter binacional y otros su carácter fronterizo: ayuntamientos de ambos lados con intereses recaudatorios propios, militares, poderes políticos provinciales y nacionales, etc. En tal contexto los gobiernos locales son particularmente débiles. Cualquier diseño de administración y gestión tiene que tomar en cuenta esta variable negativa.
- *Debilidad de la sociedad civil.* Las organizaciones cívicas y asociaciones son muy débiles en sí mismas y no logran una articulación binacional. Ello ha sido visible en el pobre desempeño del COPOM, en las actitudes pasivas asumidas durante la prohibición del comercio del arroz, etc. Aunque existen organizaciones que replican otras similares en otros puntos de la frontera, aquí parecen ser más apéndices de intereses empresariales que asociaciones autónomas, como es el caso muy señalado de la asociación de mujeres vendedoras de ropas usadas.

4- Los Problemas del Diseño Físico y Organizativo del Mercado.

Aún cuando cualquier obra que se hiciera en Pedernales en relación con el mercado estaba obligada a enfrentar estos descomunales obstáculos, *el diseño físico y organizativo del mercado construido por Araucaria distaba de ser un proyecto eficaz en el medio de Pedernales.* Este diseño estaba lastrado por cierta carga de voluntarismo e ingenuidad que finalmente han llevado este proyecto a una situación poco edificante.

El mercado fue anunciado como un paso inicial para propiciar el desarrollo local y mejorar las relaciones binacionales. Esta ambición se observa claramente en el diseño físico del mercado y en la forma como se organizó su funcionamiento. Y ciertamente, la erección de una plaza con tales características pudo haber tenido un valor simbólico para aunar voluntades en función del despegue del desarrollo local. Pero el mercado de por si no es una condición suficiente para favorecer estos objetivos, simplemente es una mejoría física de un mercado que ya existía en su calidad de feria desde hace cerca de una década y como intercambio desde hace mucho más tiempo. Es impensable que una nueva estructura física pueda conmovier la debilidad de las estructuras productivas y organizativas locales y generar nuevas fuerzas productivas.

Si se hubieran perseguido esos objetivos, lo más razonable hubiera sido actuar sobre el fortalecimiento institucional de las organizaciones locales, sobre las estructuras productivas o de servicios que hubieran mostrado potenciales competitivos o de manera más indirecta sobre los servicios educacionales y de salud de la provincia. Pero nada de esto se produjo. Y la propia Araucaria adoptó una posición muy discreta en el manejo de la situación a pesar de los reclamos de los actores organizados en torno al mercado.

En si mismo el mercado, aparte de su valor simbólico, solo ofrecía tres posibilidades realistas: 1-humanizar esa actividad, 2-incrementar los ingresos con fines de inversión y 3-generar nuevas formas de gestión con el consiguiente aumento de las capacidades locales. En la práctica solo se consiguió la primera.

4.1- Diseño Físico y Organizativo del Mercado

El diseño físico y organizativo del mercado no se correspondía con la propia historia local del comercio fronterizo. Es conocido que el mercado fue construido en varias etapas y con la concurrencia de instituciones diversas. Sin embargo, desde sus inicios fue concebido de una manera poco apegada a las tradiciones locales.

- En términos físicos el mercado se compone de 176 cubículos de 9 metros cuadrados que resultan evidentemente muy grandes respecto a las capacidades de venta de la mayoría de los vendedores que

acuden al mercado, lo que implica una alta subutilización del espacio. Por esta misma razón, los cubículos no se adaptan a las costumbres y usos de los mercados tradicionales, y la mercancía queda de espaldas a los vendedores y alejada del paso de los potenciales compradores por el pasillo. Como podrá observarse la respuesta ha sido la erección de estructuras improvisadas de madera que rectifican el diseño original pero arrabalizan el mercado.

- De igual modo, los cubículos fueron construidos con una misma forma, lo que le da una gran rigidez al mercado. La forma de los cubículos no se adaptan a la diversidad de productos que se expenden allí.
- El mejor espacio del mercado fue dejado para una supuesta venta de mercancías que no existen, no han sido producciones tradicionales en ninguna de las dos localidades y no tendrían un mercado seguro de compradores: las artesanías. En la actualidad ese espacio lo ocupan las vendedoras haitianas de ropas usadas.
- En cambio, por razones estéticas e higiénicas, fueron excluidos los productos “sucios”, lo que significaba dejar fuera a los productos agrícolas en una región eminentemente agrícola, y donde la agricultura es un espacio principal de despegue de desarrollo local. La inclusión de algunos de los productos agrícolas en el área techada fue una demanda temprana de los actores en torno al mercado, pero no fue suficientemente atendida. Los vendedores de productos agrícolas se siguen ubicando en el patio trasero del mercado. Principalmente siguiendo los intereses de los grandes vendedores de productos agrícolas quienes llevan sus productos en vehículo. A ellos no les interesaba –y por cierto no es conveniente- entrar dentro de los cubículos. Sin embargo, la situación de los pequeños vendedores de productos agrícolas es diferente, dado que ellos tienen que poner sus productos en el suelo y bajo el sol.
- El uso de los cubículos fue adjudicado totalmente en la inauguración del mercado previo pago de una cantidad variable según se tratara de dominicanos (que pagaron 50 pesos) o de haitianos (que pagaron 50 dólares haitianos) a sus respectivos gobiernos locales. Se partió de la suposición de que los concurrentes eran suficientemente usuales como para mantener los cubículos ocupados todo el tiempo. Pero la realidad era otra, y según nuestras observaciones entre un 40 y un 20% de los cubículos permanecen vacíos, al mismo tiempo que decenas de vendedores se ubican en el piso del patio posterior del mercado. Al no existir una gestión eficiente del mercado y un proceso real de re-adjudicación, los cubículos han quedado como posesiones perpetuas de los adquirentes originales.

4.2- Diseño Institucional del Mercado

Se realizó un diseño institucional de gestión sobrecargado, confuso y poco realista. El mercado estaba llamado a ser atendido por una comisión de

gestión (COPOM). El COPOM era una buena idea, pues fundía actores gubernamentales y de la sociedad civil, y de ambos países, en un solo cuerpo de gestión.

Su primer problema residía en que padecía de una normación confusa y abigarrada.

- Según su reglamento, el COPOM está integrado por 10 personas físicas y/o morales: Ayuntamiento Municipal de Pedernales, Ayuntamiento Municipal de Anse à Pitre, Gobernación Provincial, Fundación para el Desarrollo Integral de la Provincia de Pedernales (FUNDACIPE), un representante de la Iglesia Católica, un representante de la Iglesia Evangélica, un representante de los comerciantes dominicanos, un representante de los comerciantes haitianos, un representante de la sociedad civil organizada (en este caso del club sociocultural de Pedernales) y un representante de FONDICA de Anse à Pitre. Como podemos observar, la composición estatutaria del COPOM es formalmente muy amplia, y en él podemos encontrar representantes de ambos países (Haití y República Dominicana), de las sociedades civil y pública, y actores del mercado. Sin embargo, dos de estas organizaciones sociales, las de comerciantes, fueron creaciones Ad Hoc que nunca funcionaron y hoy sus presidentes afirman que no existen.
- Los procedimientos de desempeño del Comité son confusos y poco democráticos. El reglamento no establece los criterios para su elección, quién los elige, cómo son elegidos o por cuánto tiempo son elegidos. Esto no es un problema cuando hablamos de instituciones únicas y con representantes establecidos legalmente como los ayuntamientos y los gobernadores, pero si es un problema cuando hay que discriminar entre una u otra organización civil organizada (clubes, iglesias, ONGs, etc.) o cuando hay que discriminar entre cientos de vendedores.
- Por otro lado, los objetivos y atribuciones del COPOM son muy generales y escapan a las posibilidades de los miembros del grupo. Por ejemplo, el Comité se propone reglamentar las relaciones comerciales entre Anse à Pitre y Pedernales, objetivo que implica la reglamentación de la política exterior de ambos Estados, lo que es una atribución exclusiva de los poderes ejecutivos de cada país. De igual modo, se propone evitar el contrabando y la extorsión, así como mejorar la economía de ambos municipios (aumento de la productividad y del empleo en la zona).
- Al mismo tiempo, aunque parezca paradójico, el COPOM fue investido de funciones particulares, tales como no permitir entrada de armas blancas y de fuego al mercado, que resultan muy particulares y correspondientes al administrador.

- La prerrogativa básica del COPOM, la gestión del mercado, aparece subsumida y de hecho compartida con la sindicatura, sin un deslinde elemental de atribuciones.
- Aunque el reglamento designa al Sindico de Pedernales como presidente del COPOM, no existe ningún artículo que obligue a la convocatoria del Comité ni que establezca la periodicidad de las reuniones, por lo que no es nada extraño que el COPOM no se haya reunido nuevamente después de la inauguración del mercado, o peor aun, que haya miembros que no sepan de la existencia de dicho Comité y de sus pertenencias.

El vacío institucional y la improcedencia normativa fue llenada por el ayuntamiento de Pedernales, quien asumió la administración directa del mercado (amparado en el reglamento) dejando a un lado una comisión a la que, aún si hubiera querido convocar, hubiera tenido dificultades para hacerlo por sus vacíos institucionales. Esta administración ha sido ineficiente y se caracteriza por la fragmentación de los mecanismos de control, un exceso de empleados, la reducción de los ingresos y un deterioro de los servicios del propio mercado.

4.3-Brecha entre lo Binacional y lo Nacional

Se produjo una brecha entre los propósitos binacionales del mercado y las apropiaciones unipartistas de responsabilidades y recursos. La idea de que el mercado debería funcionar como una institución binacional era una buena formulación. Pero enfrentaba dificultades mayores para su realización, por lo que su enunciado explícito provocó expectativas excesivas en la parte haitiana, así como acciones arbitrarias.

El pobre componente de organizaciones de la sociedad civil debilitó la posibilidad de interrelación binacional, pues usualmente son estas organizaciones las que desempeñan con más éxito estas funciones de comunicación y consenso transfronterizo.

En consecuencia, desde sus mismos inicios, la administración del mercado quedó en manos del ayuntamiento de Pedernales, quien lo asumió como una tarea municipal más. La respuesta del ayuntamiento de Anse a Pitre fue apropiarse por su cuenta de una parte de los ingresos, mediante la adjudicación de una parte de los cubículos a comerciantes haitianos previo pago de 50 dólares haitianos, y sin una política específica y transparente de inversión de estos fondos.

Por otra parte, en el funcionamiento cotidiano del mercado es posible percibir elementos de discriminación y coacción contra los haitianos impensables en un proyecto binacional. Entre otros pudiera mencionarse que se les restringe el uso del baño y se les asignan eventualmente puertas específicas para salir

y entrar. De igual manera es muy lamentable la versión muy extendida entre las autoridades locales de que un problema del mercado es que los haitianos no pagan, sobre lo cual nos detendremos más adelante. Es finalmente, un mercado dominicano al que concurren los haitianos.

Algunos de estos resultados hubieran podido evitarse si se hubiera tomado más en cuenta la propia historia del mercado. Un ejemplo reciente es el caso del comité gestor cívico que se encargó de organizar y administrar el mercado precario que se ubicaba frente a la actual plaza. Es evidente que a pesar de su infraestructura, el mercado actual tiene un resultado menos favorable que el anterior. Entonces el mercado, organizado bajo carpas precarias sobre la tierra, lograba ingresos por 10-12 mil pesos mensuales, sin empleados fijos y sobre la base de la voluntariedad del pago. Sus ganancias netas eran usadas a ambos lados de la frontera en planes de letrización, mejorías de viviendas, etc. Hoy posee la alta cifra de cinco empleados, su recaudación declarada es irrisoria, tiene que ser subsidiado por el ayuntamiento y una parte importante de su instalación permanece vacía.

5- Los Problemas del Funcionamiento del Mercado.

El mercado presenta problemas graves de funcionamiento, que pudiéramos dividir en dos partes: orden interno y finanzas. Pero antes de pasar a explicar estos puntos, conviene analizar brevemente la composición sociológica del mercado.

5.1-Perfil sociológico del mercado.

Durante la consultoría se hicieron una encuesta aleatoria que cubrió la totalidad de los poseedores de cubículos y a una parte de los vendedores que no tienen cubículos y seis conteos.

El principal objetivo de la encuesta aleatoria entre los vendedores que no tienen cubículos fue determinar las razones por lo cual no poseen un cubículo y si estarían interesados en adquirir uno, este sondeo se llevó a cabo el día 20 de septiembre. Por último, dado que nadie disponía de información sobre quien había adquirido los cubículos ni sobre cuales cubículos estaban actualmente desocupados, se realizó un censo entre los propietarios de cubículos para cubrir esta necesidad.

Como su nombre lo indica, los conteos perseguían medir el flujo de vendedores al mercado y en el mismo se hizo una separación por nacionalidad, por productos y por género.

La encuesta, realizada el 20 de septiembre del 2002 directamente por los consultores, cubrió aproximadamente un 60% de los vendedores, en total 210 personas. De ellos:

- Más del 90% era de nacionalidad haitiana y residentes en Anse a Pitre. Solamente 12 personas identificaron otro lugar de residencia diferente al anterior.
- Menos del 10% son dominicanos, la mayoría residente en Pedernales.
- En el mercado predominan las mujeres, lo que resulta más marcado en el caso de los haitianos.
- Las personas que se ubican en los cubículos se caracterizan por haber estado vendiendo en este mercado por más de tres años, y reportaban una frecuencia mayor de asistencia.
- De igual manera reportan niveles mayores de ventas. El 36% reportó venta superiores a los 500 pesos y hasta cuatro mil, y otro 50% entre 200 y menos de 500 pesos. Debe anotarse que por lo general estas declaraciones espontáneas de ventas son subvaluadas.
- Los dominicanos reportaban niveles de venta muy superiores a los haitianos.
- En cambio, los vendedores sin cubículos, que se aglomeraban en el patio trasero, reportaban menor frecuencia de concurrencia, menos tiempo de asistencia al mercado y niveles de ventas muy inferiores.

Las razones que estas personas daban para permanecer en el patio eran, además de la conocida prohibición de acceso a los productos agrícolas, haber llegado tarde a la distribución de los cubículos, el pago muy alto que había que hacer para acceder a uno o en menor medida la falta de interés o de información.

En otras palabras, las áreas techadas y no techadas reúnen segmentos diferentes de concurrentes al mercado. Por razones reglamentarias, la segunda área recoge a todos los vendedores de productos agrícolas, mientras que la primera incluye a exclusivamente vendedores de productos industriales. En otro sentido, en la parte trasera, con excepciones, se ubican los vendedores más pobres. Aunque no se puede trazar una identificación lineal entre vendedores agrícolas y los más pobres, es evidente que hay una amplia franja de coincidencia, lo que debe ser tomado en cuenta en cualquier proyección futura.

Al mismo tiempo, se realizaron otros cinco conteos más limitados en sus aspiraciones, pero que abarcaron a todos los concurrentes. Estos conteos reflejan un problema del mercado: su alta sensibilidad y volatilidad, lo que determina variaciones muy altas de asistencia. También hubo afectaciones por el paso del ciclón Lily. Un resumen de la información recogida se muestra en esta **tabla I**.

	20/sept	23/sept	27/sept	04/oct	07/oct	11/oct
Total asistentes	368	214	190	387	235	245
En cubículos	127	126	78	109	117	117
En patio y pasillos	241	88	112	298	118	128
Cubículos vacíos	49	50	98	67	59	59
Camiones	19	7	7	13	10	11
Camionetas	5	3	9	5	3	4
Cobro reportado (\$RD)	ND	605	450	430	465	430

Como puede observarse, en días normales la asistencia al mercado supera los dos centenares de personas y puede acercarse a los cuatro centenares. Al mismo tiempo puede verse como un gran número de cubículos permanece vacío. Más de una decena de camionetas y camiones de productos agrícolas visitan cada día al mercado. Por último, y en ello nos detendremos más adelante, puede observarse como los cobros reportados, tanto por el uso del espacio como por la compra de arroz, son muy pequeños y no guardan relación alguna con la intensidad de la concurrencia.

- Un aspecto muy importante de la actividad del mercado es cubierto por los moto concheros, que transportan mercancías y personas desde y hacia el mercado. Están agrupados en un sindicato cuya membresía asciende a 205 personas. Los días de mercado hacen hasta 10 viajes diarios. También por la parte haitiana existe esta actividad, así como carretilleros y cargadores, pero no pudimos obtener ningún cálculo numérico al respecto. En un futuro se puede pensar en imponer el pago de una contribución a estas personas.

5.2-El Reglamento del Mercado

Este reglamento, aprobado por el ayuntamiento de Pedernales, nunca fue traducido totalmente al creole y según todos los informantes, algunos aspectos del orden interno fueron divulgados de manera muy precaria mediante altavoces y explicaciones rápidas. Un problema de principios de este reglamento es su redacción confusa, en cuestiones tan elementales como las condiciones que debe tener el administrador para ejercer ese cargo.

De manera general, el reglamento del mercado tiene contradicciones internas y contradicciones con la realidad de este tipo de mercado.

Entre las contradicciones internas podemos mencionar:

- En uno de sus artículos el reglamento atribuye al ayuntamiento la potestad de las concesiones de los cubículos mientras que en otro

artículo le atribuye la misma función al COPOM o al ayuntamiento indistintamente.

- Prohíbe dejar bienes en el mercado, pero habla de los procedimientos para desalojar, embargar y rematar los bienes dejados en los cubículos.
- El reglamento no define los conceptos utilizados produciendo confusiones, por ejemplo en el uso de vocablos como: concesionario-usuario-beneficiario/ local-puesto-área autorizada, etc.
- Presenta detalles innecesarios que permiten una desactualización muy rápida del instrumento y que por demás deberían ser hechas mediante resoluciones, como es el caso de la fijación de la tasa de pago específica, la cual, por regla general, varía con cierta rapidez.
- Plantea las mismas sanciones para casos de indisciplina muy diferentes.

Entre las contradicciones con la realidad tenemos que:

- El reglamento no toma en cuenta a los vendedores que están fuera de los cubículos, que vale decir son la mayoría.
- Habla de la pérdida de los cubículos después de 8 faltas de pago, pero no llevan ningún registro de quien paga y quien no.
- Establece un periodo de 30 días para el remate de los bienes embargados, cuando la mayor parte de los bienes son productos agrícolas perecederos.
- La concesión de los cubículos atribuidas al ayuntamiento o al COPOM implica una burocratización exagerada de un procedimiento que debería ser más simple dado la cantidad de los participantes en el mercado. Quien desee un cubículo debería esperar a las reuniones de estas instituciones y presentar una serie de documentos innecesarios.
- Faltan en el reglamento varios acuerdos importantes a los que llegaron los actores en las discusiones previas a la apertura del nuevo local del mercado, como que los productos agrícolas se ubicarían en la parte trasera, que los camiones y camionetas venderían desde sus vehículos, la no circulación de motores dentro del local, etc.

El reglamento, en unos casos por ambicioso y en otros por omiso, resulta poco operativo y por ello el orden interno del mercado, salvo en aspectos generales consagrados desde el inicio del mercado, viola el reglamento o sencillamente se ha ido construyendo al margen de este.

5.3-La situación del orden interno en el mercado.

Por las razones antes apuntadas, el orden interno del mercado es una mezcla de permisividad, normas generales del reglamento y prácticas individuales y colectivas que han ido adaptando su funcionamiento a la

realidad existente. Entre los principales problemas de orden que hemos observado podemos mencionar:

- El personal administrativo del mercado es excesivo y descoordinado. Aunque supuestamente el administrador es la figura central, en la práctica este no controla realmente un aspecto clave, el cobro, y no quedan claras sus funciones reales, que él define vagamente como atender los problemas que surjan. No está claro el rol de un vigilante cuando los militares hacen guardia en la puerta del mercado y en él no se guardan mercancías. Tampoco el de una persona encargada de la limpieza.
- No hay controles escritos de casi nada, y la administración descansa en la memoria e intenciones de los ejecutantes. Esto es visible en el uso de los cubículos.
- Una alta proporción de los cubículos permanecen vacíos, y aunque el reglamento lo contempla, no se han producido retiradas de derechos de usos o readjudicaciones.
- No se respetan los horarios establecidos para la llegada y posicionamiento de los vendedores, según lo establece el reglamento. Esto es especialmente grave en lo referente a los camiones y camionetas, que llegan tarde y se establecen en el patio trasero entre los vendedores, produciendo una verdadera aglomeración que pone en peligro las mercancías y la propia integridad física de las personas.
- Es usual la circulación de motos dentro de la parte techada del mercado.
- Los servicios infraestructurales están limitados. Aunque existe una conexión de agua, esta fue clausurada porque un camión dañó la tubería conductora. Los servicios sanitarios permanecen parcialmente cerrados y solo se permite el acceso de los haitianos a uno de ellos, a pesar de ser la mayoría de los usuarios.
- Los cobros por usos de espacios se aplican a horas diferentes del día, y a menudo se aplican acciones coactivas como el decomiso de mercancías cuando los usuarios no quieren o pueden pagar.
- Aunque los vendedores están obligados a mantener la limpieza de sus cubículos y existe un personal destinado a la limpieza general, es usual ver el mercado sucio a primera hora de la mañana y regularmente los usuarios no limpian nada al terminar su faena. Es común que barran la basura existente y la depositen en la parte de abajo de algún cubículo vacío o cuyo usufructuario no haya llegado. No obstante, no pudimos apreciar condiciones de insalubridad peligrosa.

6- La Cuestión Financiera del Mercado.

Para los autores de este informe fue una sorpresa encontrar entre las solicitudes de esta consultoría la búsqueda para encontrar una fórmula de

costo cero para el mercado, pues es muy inusual que un mercado sea subsidiado. Esto nos lleva de manera muy especial al asunto de las recaudaciones impositivas, los gastos, la contabilidad y los controles financieros que tienen lugar en torno a las finanzas del mercado. De manera preliminar podemos decir que solamente un mínimo de racionalidad y eficiencia financiera convertirían a este mercado en autosuficiente y tributario del ayuntamiento.

Indagar sobre este punto fue la tarea más difícil de la consultoría. En realidad el esquema financiero del mercado funciona sin controles y se basa fundamentalmente en la confianza. Se expiden recibos, pero tampoco hay constatación sistemática de éstos con las sumas colectadas. Las sumas colectadas son manejadas de manera individual por los cobradores (as) y aunque el ayuntamiento reporta los ingresos y gastos en el mercado, esto se hace de una manera muy precaria. En consecuencia, los datos financieros obtenidos, tanto de ingresos como de gastos tienen un valor aproximado y de ninguna manera pueden considerarse exactos.

6.1-Los Antecedentes.

Durante varios años el mercado funcionó en un terreno baldío frente al actual emplazamiento. Durante parte de ese tiempo su administración estuvo a cargo de un comité gestor. Según uno de sus protagonistas, este comité solamente cobraba un impuesto sobre la compra de arroz. Este cobro era voluntario y basado en la estimulación moral, pues se explicaba a los compradores el fin social de la recaudación. La recaudación total obtenida por mes oscilaba entre 10 mil y 12 mil pesos, como veremos, el doble de lo que hoy se colecta. Este no es un indicador exacto de comparación por las especificidades de este tipo de cobro, pero da una idea acerca de la magnitud posible que puede provenir de este mercado.

Según varios actores de la sociedad civil, en algunos momentos el síndico concesiona por unos días el cobro de este impuesto para actividades benéficas locales. Lo colectado en un solo día, solamente en el comercio de arroz, ha ascendido a sumas oscilantes entre 2500 y 3000 pesos.

6.2-Estructura de los Ingresos y Gastos del Mercado.

Los ingresos del municipio se basan en dos tipos de impuestos, sobre el uso del espacio en el mercado y sobre la compras de arroz:

- Cada camión que vende sus mercancías directamente en el patio paga 50 pesos.
- Cada camioneta que vende sus mercancías directamente en el patio paga 25 pesos.
- Cada vendedor(a) que usa un cubículo para 10 pesos.
- Cada vendedor que vende en el patio paga 5 pesos.
- Cada comprador de medio saco de arroz procedente de Haití (55 libras) paga 5 pesos.

Esta regla puede verse afectada por el hecho de que algún vendedor del patio tenga cantidades mayores de mercancías, en cuyo caso paga 10 pesos. Esto lo determina el cobrador según su entender y se aplica regularmente a los vendedores de productos agropecuarios que no tienen acceso a los cubículos.

Estos cobros, así como los depósitos de lo recaudado son efectuados de la siguiente manera:

- El cobro de los espacios es efectuado por una cobradora a horas diferentes del día de mercado. Esta cobradora entrega un ticket a cada vendedor, pero no queda ninguna constancia seriada de su parte.
- El cobro del impuesto municipal sobre el arroz es realizado por otra cobradora en la puerta de salida del mercado, bajo la supervisión del administrador. Expide un ticket que luego es recogido en la carretera por los inspectores de aduana como constancia del pago. Tampoco ella se reserva ninguna constancia seriada de los tickets emitidos.
- Terminado el día del mercado una cobradora reúne todo el dinero y lo entrega al tesorero, quien le entrega un recibo a nombre del administrador.
- La contabilidad de lo que finalmente se entrega al ayuntamiento es registrado dentro de la contabilidad usual de este como ingreso y los gastos siguen el mismo procedimiento.
- Los egresos municipales en relación con el mercado solo aparecen contabilizados en términos salariales e implican:
 - Un supervisor / administrador con un sueldo de 2 000 pesos mensuales.
 - Dos cobradoras con un sueldo de 1500 pesos cada una, para un total de 3000 pesos.
 - Una persona encargada de la limpieza con un sueldo de 916 pesos.
 - Un guardia con un sueldo de 1 200 pesos.

Lo que significa una erogación mensual de RD\$7,116 pesos.

Aunque solicitamos a la tesorería del ayuntamiento un informe de gastos e ingresos de tres meses, solamente nos fue entregada la correspondiente al mes de septiembre del 2002, lo que no pudo corregirse por encontrarse convaliente el tesorero durante la parte final de la consultoría. El informe entregado afirma que en septiembre el ayuntamiento *percibió RD\$5,500 pesos del mercado y gastó RD\$7,116, para un egreso neto de RD\$1,616 pesos*. Si tenemos en cuenta que el municipio recoge la basura y que el mercado tiene servicio de agua, entonces hay que asumir que los gastos fueron mayores, así como el subsidio. No pudimos obtener ningún cálculo

fiable acerca del posible costo de estos servicios por lo que al efecto de este informe siguen funcionando como gastos invisibles.

El informe del mes de septiembre no puede ser generalizado a todos los meses, pero tampoco puede afirmarse que septiembre haya sido un mes anormal por algún motivo: el comercio funcionó regularmente, incluso el comercio de arroz y no hubo afectaciones de otra naturaleza. Debe observarse que de acuerdo con este informe financiero, *se habría producido un ingreso promedio por día de mercado de menos de 687 pesos.*

Una afirmación usual en personas relacionadas con la administración y contabilidad del mercado es que los haitianos no pagan, y por eso las recaudaciones son bajas. Evidentemente no todas las personas que concurren al mercado pagan el impuesto sobre el uso del espacio. La cuestión es, sin embargo, en que medida estas personas pagan y que significa esto en términos fiscales. En realidad las tasas establecidas son bajas, y salvo excepciones, *todos y todas están en condiciones de pagar a partir de las propias ventas declaradas.*

La afirmación de que los haitianos no pagan es una típica tergiversación que refuerza el estereotipo discriminatorio contra los haitianos. Ante todo es lógico que si hay un porcentaje que no paga, sean haitianos, pues ellos son la mayoría de los concurrentes al mercado y al mismo tiempo entre las personas de esa nacionalidad se ubican los vendedores de menores ingresos, justo aquellos que considerarían excesivo el pago.

Pero en entrevistas efectuadas con vendedores haitianos, estos declararon que si pagan y no consideran alto el impuesto establecido. Según nuestras propias observaciones, los vendedores –haitianos y dominicanos- pagan mayoritariamente el impuesto, Y de igual manera fueron detectadas prácticas ilegítimas de apropiación de productos de aquellos vendedores que se resisten a pagar, lo que pudiera significar o un mayor volumen de pago en rescate de lo confiscado, o una entrada adicional en especie que no se reporta.

Despejada esta cuestión, conviene hacer algunos ejercicios estadísticos a partir de la poca y fragmentada información colectada para demostrar que la baja recaudación en el mercado es el resultado de la debilidad del sistema de cobro y de las prácticas que de ello se puedan derivar.

6.3-Los Datos Estadísticos Disponibles.

El administrador afirma que los recibos entregados por el contador desde el mes de febrero se les han perdido, por lo que solo contamos con los datos entre septiembre del 2001 y febrero del 2002 y algunos datos parciales del tiempo en que se realizó la consultoría.

El primer día del mercado, a fines de septiembre del 2001, fue de una colecta récord de 2260 pesos, ciertamente muy similar a la que se reportaba durante el mercado precario en el terreno baldío. A partir de entonces se produce una caída sistemática de las recaudaciones y muy súbita desde enero con una muy ligera recuperación en febrero. Esto se refleja en la siguiente tabla cuyos valores están dados en pesos dominicanos (**tabla II**):

Mes	Total colectado	Promedio día de mercado
Octubre (2001)	10 156	1 128
Noviembre	9 690	1 076
Diciembre	8 005	890
Enero (2002)	3 547	397
Febrero (sólo cinco días de mercado)	3 357	559

Los días aislados colectados durante la consultoría son (**tabla III**):

Día	Total recaudado
Septiembre 6	825
Septiembre 9	890
Septiembre 23	605
Septiembre 27	450
Septiembre 30	365
Octubre 4	430
Octubre 7	465
Octubre 11	430

Al mismo tiempo contamos con cuatro días informados por aduanas acerca del cobro del impuesto sobre el arroz, cuyos tickets, como antes decíamos, son colectados por un funcionario de esa institución a la salida del mercado. De acuerdo con este informe, el 30 de agosto se colectaron 395 pesos, el 6 de septiembre 590, 490 el día 16, y el 23 de septiembre un total de 445 pesos.

Desafortunadamente solo un día de los mencionados ofrece información completa y fue observado por nosotros: el 23 de septiembre. Sin embargo, resulta suficientemente ilustrativo y al efecto reproducimos aquí la columna correspondiente en la **tabla I**.

Total existentes	214
En cubículos	126
En patio	88
Cubículos vacíos	50
Camiones	7
Camionetas	3
Cobro reportado (\$RD)	605

Este fue un día de asistencia moderada al mercado, pero aun así en el momento de conteo había 214 vendedores, 126 de ellos ubicados en los mostradores. Había diez vehículos entre camiones y camionetas. Si ese día solo se colectaron 825 pesos, y 445 correspondieron al impuesto del arroz, ello significa que solo se cobraron 160 pesos a los vendedores, de un potencial total de 2 125 pesos. De cualquier manera pudiera aceptarse provisionalmente y de manera extrema la afirmación de que los haitianos no pagan. Entonces habría 16 dominicanos en cubículos y 10 vehículos, lo que hubiera totalizado una recolección de 585 pesos, 425 por encima de lo colectado. Y un total, sumando el arroz, de 1030 pesos. Si multiplicamos esta cifra por 9 días de mercado en el mes, obtendríamos 9270 pesos, y por consiguiente en ese mes el mercado, con una eficiencia mínima de cobro, hubiera sido rentable con un excedente de 2 104 pesos por encima de lo reportado como egreso por la tesorería.

Otro escenario, de rendimiento moderado, es que solamente pague el impuesto la mitad de los concurrentes. Según este cálculo, el día 23 de septiembre, debieron colectarse 1 755 pesos (incluyendo el impuesto por el arroz), lo que multiplicado por nueve ferias mensuales arrojaría un ingreso de 15 795 pesos, mientras que si tomamos como dato el día reciente de mayor concurrencia reportado – el día 4 de octubre con 387 vendedores, 13 camiones y 5 camionetas –, tendríamos una colecta de 2 545 pesos y 20 360 mensual. En consecuencia puede creerse que una colecta cercana a los 15 mil pesos mensuales no es nada irreal aún con un bajo nivel de eficiencia en el cobro.

Si en cambio asumiéramos una eficiencia máxima en el pago, 100% de los presentes, y aplicáramos este calculo al día contabilizado de menor concurrencia, obtendríamos más de 20 mil pesos mensuales de colecta.

Que sucede con este dinero y cuales son las responsabilidades individuales en todo ello es un asunto que desborda los objetivos de esta consultoría. Es lamentable que esto se produzca, y que el gasto público tenga que dirigirse a subsidiar una actividad que debería ser rentable, en detrimento de probables gastos sociales que tanto la región necesita. Y de cualquier manera, no cabe dudas de que la única manera de comenzar a trabajar sobre este mercado, es poniendo orden financiero en su administración.

6.4-El Arroz.

Desde los inicios de esta consultoría el mercado fue afectado por la prohibición de venta de arroz. Esta prohibición, que ha estado vigente en varios momentos, fue reinstaurada por el descubrimiento de varios camiones de arroz de contrabando. Huelga anotar que la venta de arroz en el mercado no tiene nada que ver con el contrabando de arroz.

Es indudable que la prohibición ha propinado un duro golpe al mercado. Sin embargo, en los días inmediatos a la prohibición se continuó vendiendo arroz

de manera subrepticia y en cantidades más discretas y el mercado continuó funcionando con una presencia considerable. Aún sin venta de arroz, el mercado funcionaría y buscaría otras formas de adaptación.

Al respecto hay dos cuestiones que se deben precisar.

En primer lugar, el argumento del gobierno dominicano para prohibir el comercio de arroz aquí es poco fundamentado. Como antes decíamos el contrabando de arroz no tiene que ver con el comercio de arroz, y transcurre por canales y niveles de permisividad diferentes a los del mercado. Los argumentos acerca de la alta cantidad de arroz que entre por el mercado es poco fundamentada. Según aduana, estarían entrando por esta vía cada día de mercado unos 96 sacos de 55 libras, para un total de 5 280 libras por día, y un aproximado de 47,5 mil libras en el mes. Es decir, mucho menos que lo que deben consumir los habitantes de Pedernales. Y en cambio, ello reporta ventajas ya que aumenta la capacidad de compra de los haitianos y provee a los habitantes de la región de un arroz más barato y de mejor calidad.

En segundo lugar, debe descartarse la idea de un boicot haitiano al mercado. En realidad una buena parte de los haitianos cruzaron la frontera para vender en el mercado municipal, mientras que un grupo de habitantes de Ansa Pitre permanecieron todo el tiempo sentados en el borde fronterizo en franca actitud de coacción a quienes decidían cruzar. Esto último nos fue confirmado por algunos comerciantes haitianos.

7-Propuestas.

En términos estratégicos, el objetivo de toda acción que se realice en el mercado debe estar dirigida a *rescatar su valor simbólico como punto de arrancada del desarrollo local*. Para hacerlo, es necesario avanzar en dos direcciones simultáneas. Por un lado, lograr un nivel de orden interno y financiero aceptable. Por otro, comenzar a proyectar las estructuras y acciones que, alcanzado este objetivo primero, permita avanzar en un plano más estratégico y de largo plazo.

7.1-El Restablecimiento del Orden y la Rentabilidad del Mercado.

Anexo a este documento se presenta un proyecto de reglamento sencillo, claro y viable para el mercado. Además, recoge las prácticas sociales e individuales que han ido adaptando el mercado a la propia historia local. Es necesario cambiar el concepto general del mercado que hoy aparece como un servicio público administrado y subsidiado por el municipio. En su lugar se impone una concepción empresarial en cuanto a la optimización de los sistemas de cobro y pagos, así como de inversión de los excedentes en función del desarrollo local de ambas comunidades. En esencia lo aquí planteado se puede resumir en:

- Divulgación efectiva del reglamento, a partir de la versión simplificada anexa, y mediante reuniones de discusión y carteles bilingües que contribuyan al ornato del lugar.
- Cumplimiento del horario, en particular en lo referente a la hora de llegada e instalación en el mercado de los vendedores.
- Optimización del uso del espacio mediante la distribución diaria de los cubículos vacíos, con la posibilidad de que sean compartidos, así como el impuesto a pagar.
- Mayor rigurosidad y control sobre el proceso de cobro de impuestos, su contabilidad, registro y depósito. Se destaca que los impuestos sobre el espacio deben ser absolutamente obligatorios y deben pagarse a la entrada al mercado.
- Disminución de los gastos corrientes del mercado, mediante la reducción de la plantilla supernumeraria. Solo quedarían tres personas trabajando en el mercado, un administrador y dos asistentes, que se ocuparían de todo el proceso de cobro, orden y limpieza. Deben aumentarse los salarios de estas personas.
- Este personal debe ser nombrado a partir de varias propuestas formuladas por los miembros del COPOM, y es condición que al menos el administrador y un asistente sean bilingües. Debe también ser condición que al menos uno de los empleados sea haitiano.
- Se establece un esquema de prioridades de gastos, comenzando por el pago de personal y los pagos de servicios que presta el ayuntamiento de Pedernales. El dinero excedente debe ser repartido un 40% para acciones del COPOM y un 60% para ser repartido en partes iguales entre ambos ayuntamientos y dirigido a inversiones sociales.
- No es aconsejable en este momento cambiar las tasas establecidas o establecer nuevos impuestos. Es preferible regularizar lo normado y hacer un balance más adelante que permita una tributación más ajustada a los ingresos y ampliar la base tributaria a otras actividades en torno al mercado, como es el caso de los moto concheros.

7.2- Actividades en Función del Desarrollo Local

Otra cuestión es la proyección de la actividad que puede realizarse desde el mercado en función del desarrollo local. Hay aspectos que ya han sido tratados anteriormente, por ejemplo la existencia de un excedente que puede ser dirigido a inversiones sociales y al mismo tiempo libera al ayuntamiento de la carga de subsidiar al mercado. Pero aquí se trata de convertir al mercado en una organización social en si misma, lo que implica un proceso educativo y de maduración de las conciencias y las instituciones. En primer lugar se trata del fortalecimiento del COPOM como entidad gestora del mercado y en última instancia responsable de su administración. Pero al mismo tiempo como institución colegiada de debate y toma de decisiones en relación con el desarrollo local. Esta intención se refleja en el proyecto de reglamento del COPOM que hemos anexado a este informe.

- El COPOM seguiría formado por instituciones cívicas y estatales de ambas localidades, y por representantes de los vendedores de ambas nacionalidades, hasta tanto se puedan constituir verdaderas asociaciones.
- Es vital la presencia de Araucaria como miembro del COPOM. En la actualidad figura como miembros sin voto, pero es notable la demanda expresada en actas de los integrantes del COPOM de un rol más activo de Araucaria en este proyecto.
- El COPOM asume la gerencia y administración del mercado, atribución que debe ser transferida de manera condicional por el ayuntamiento.
- El COPOM asume entre sus funciones la implementación progresiva de acciones de desarrollo socioeconómico local y de relacionamiento binacional desde el propio mercado, y que potencialmente le permitiría asumir roles más destacados en la proyección del desarrollo local.
- Debe incluirse la figura de la asamblea de usuarios del mercado, al menos dos veces al año, que actuaría como una asamblea de rendición de cuenta del COPOM a los vendedores y al mismo tiempo un espacio para expresar demandas y buscar soluciones de consenso.

Sin embargo, para lograr este rol, incluso para hacerse cargo efectivamente del mercado en términos administrativos, El COPOM debe ser fortalecido en tres sentidos:

- Es importante proveerle de información técnicamente fundamentada sobre las potencialidades de desarrollo de la región.
- Es necesario fortalecer cada una de sus partes integrantes. Ante todo, ello significa estimular la creación de verdaderas asociaciones de comerciantes, pivotes claves para la coordinación de políticas en y desde el mercado. Pero también fortalecer las capacidades de las existentes, incluyendo al municipio, mediante programas de capacitación y de provisión de recursos técnicos.
- Fortalecerle en cuanto asociación de asociaciones, como un espacio de concertación y de gestión.

En este sentido es aconsejable un acompañamiento más activo y la programación de actividades de capacitación y desarrollo institucional, que debe ir acompañado de un diagnóstico básico de estas instituciones.

