

Seguimiento a las solicitudes recibidas para exención bajo la Ley No. 12-21

De acuerdo con [Armendáriz et al \(2025\)](#), los incentivos fiscales bien diseñados, focalizados y gestionados pueden atraer inversiones, dinamizar la actividad económica y generar empleos de calidad.

A raíz de los limitados resultados de la Ley No. 28-01 (Isa, 2020) y la extinción de sus beneficios, surge la Ley No. 12-21, la cual crea la "Zona Especial de Desarrollo Integral Fronterizo" buscando promover el desarrollo de la zona fronteriza a través de captación de inversión privada en el territorio para dinamizar el mercado laboral y con esto, mejorar la calidad de vida de la población.

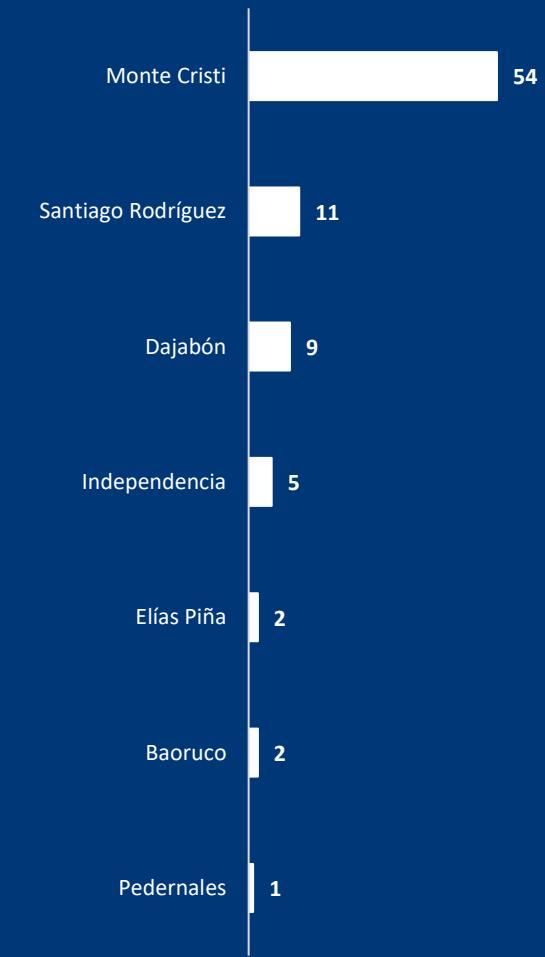
Desde el MEPyD, como órgano rector del sistema nacional de planificación e inversión pública y de ordenamiento territorial, es prioritario el seguimiento a las iniciativas que impactan el territorio.

En la edición de [Septiembre 2023 del Monitor de la Frontera](#) se presentó un monitoreo de los proyectos que solicitaron acogerse bajo el régimen de incentivos de la Ley No. 12-21.

Esta publicación pretende realizar un seguimiento de estos datos incorporando la información de los nuevos proyectos que desean operar bajo dicha ley.

En este sentido, se abordarán aspectos como la actividad económica de las empresas solicitantes, la concentración geográfica de estas y la inversión que realizarán. Asimismo, se analizarán las características de la actividad económica, la generación de empleos y salarios, así como el impacto económico que estas generan.

Distribución territorial de los proyectos aprobados a los beneficios de la Ley No. 12-21, Mayo 2025



Elaborado por la DPDZF-OZF en base a la información vista en los expedientes de las empresas solicitantes

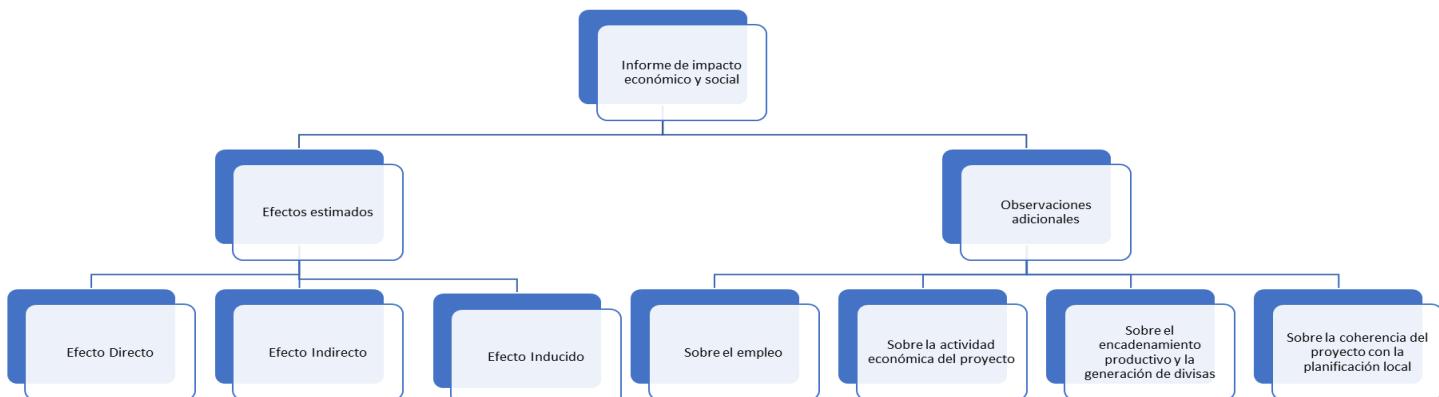
El papel del MEPyD en el marco de la Ley No. 12-21

De acuerdo con el artículo 6 de la Ley No. 12-21, el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo es el responsable de llevar a cabo el Estudio de Impacto Económico y Social tanto de las empresas previamente instaladas como de empresas que se instalarán en el futuro, analizando el efecto que estas tendrán en el territorio donde se instalarán.

Las estimaciones se basan en lo expuesto en la literatura económica sobre impacto económico territorial y la metodología aplicada por Isa (2020)¹. Las informaciones necesarias para realizar las estimaciones y los análisis mencionados para los proyectos que solicitan exenciones en el marco de la Ley No. 12-21 se encuentran en los expedientes de solicitud de las empresas, los cuales son revisados y subsanados por la secretaría del consejo.

En este sentido, se utilizan las relaciones económicas contenidas en la matriz insumo producto (BCRD 2020) para estimar: 1) los efectos directos, que son el valor agregado producido y los empleos creados por las empresas beneficiarias del régimen; 2) los efectos indirectos, que se refiere al originado como consecuencia de las compras domésticas intermedias que hacen las empresas beneficiarias del régimen especial; y 3) los efectos inducidos, que será el impacto que tiene la empresa en la economía a partir del pago de las remuneraciones a sus empleados.

Salidas del Informe de Estimaciones de Impacto Económico y Social



Fuente: Estructura de informe aprobada en la 13va sesión del CCDF en fecha 31/10/2024.

El estudio también utiliza los empleos administrativos y operativos indicados por la empresa, considerando su relación con el salario mínimo de acuerdo con el tamaño de la empresa. Además, se evalúan el encadenamiento productivo en cuanto a la demanda local del proyecto y la generación de insumos para otras actividades, así como la exportación de bienes y servicios.

¹ Isa. (2020). *Evaluación del impacto de la ley 28-01 que crea una zona especial de desarrollo fronterizo*.

Adicionalmente, se analiza la actividad económica de las empresas solicitantes para identificar si pertenecen a las acciones validadas por parte del Consejo de Desarrollo Provincial de la provincia, esto para observar la correspondencia de las inversiones con las prioridades resaltadas por el propio territorio. Por otro lado, en base a la [zonificación productiva](#), es tomada en cuenta la alineación de los proyectos con el desarrollo histórico del territorio y sus potencialidades en base al perfil socioeconómico, demográfico y ambiental.

La emisión del Estudio de Impacto Económico y Social indicaría la recomendación no vinculante al Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (CCDF) de aprobar o rechazar la solicitud de la empresa de acogerse a la Ley 12-21.

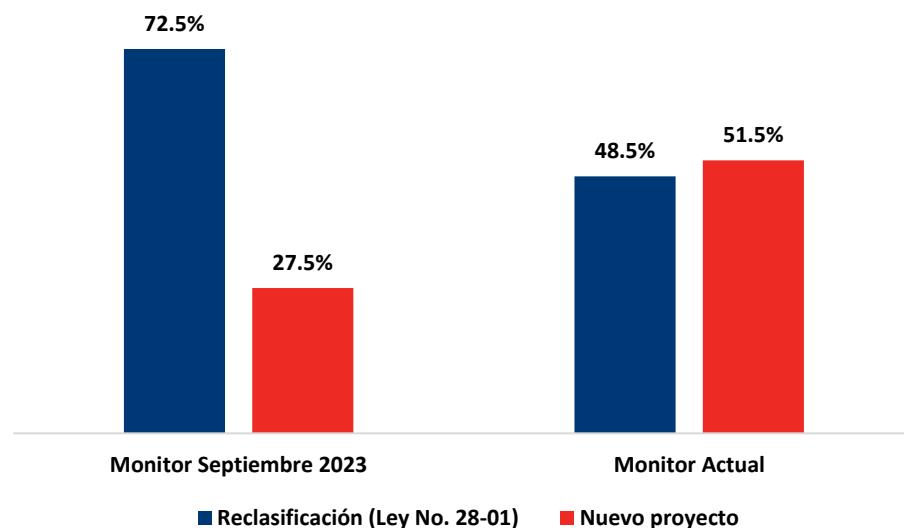
Características de los proyectos que solicitan exenciones

Desde la promulgación de la nueva ley, se han postulado diversas empresas con proyectos que desean operar bajo el régimen de incentivos de la Ley No. 12-21. A mayo del 2025 el MEPyD ha recibido 90 propuestas de proyectos para ser evaluadas, de las cuales el CCDF ha aprobado 84.

De las empresas aprobadas, casi 9 de cada 10 empresas se encuentran dentro de la parte norte de la zona fronteriza, la mayor parte de estas en la provincia Monte Cristi (64.3%), seguida de Santiago Rodríguez (13.1%) y Dajabón (10.7%).

En general, en la zona sur de la zona fronteriza se han postulado pocos proyectos. Igualmente, se destaca el caso particular de la provincia Pedernales, en la que solamente se ha recibido una empresa.

Condición de los proyectos recibidos bajo el régimen de la
Ley 12-21,
Septiembre 2023 y Mayo 2025



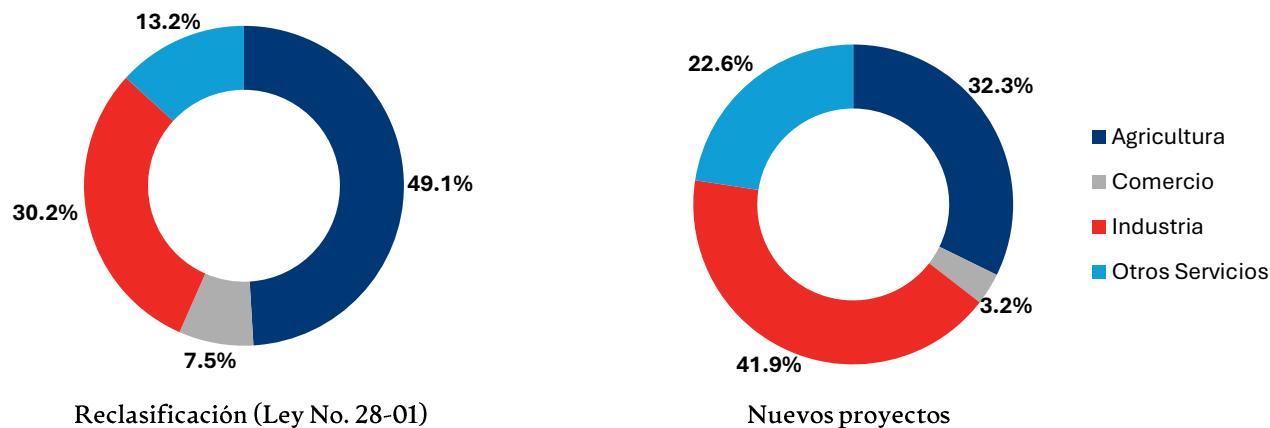
Fuente: Elaborado por la DPDZF-OZF en base a la información vista en los expedientes de las empresas solicitantes. Datos preliminares a mayo 2025.

Si bien la mayoría de los proyectos recibidos corresponden a reclasificaciones (63.1%) -es decir, proyectos que estuvieron bajo la Ley No. 28-01 y que desean incorporarse al nuevo régimen de incentivos-, se destaca el incremento de nuevas solicitudes, las cuales han incrementado en un 51.5% con relación a lo observado en el monitor anterior (Septiembre 2023). En consecuencia, la participación de nuevos proyectos ha aumentado de 27.5% a 36.9%.

En cuanto a la actividad económica de los proyectos postulados bajo el nuevo régimen, la mayor parte de estos se dedican a actividades agropecuarias (42.9%), seguido por aquellos que se dedican a actividades manufactureras (34.5%).

Por otro lado, se observa que desde la última edición del Monitor de la Frontera sobre la Ley No. 12-21, se ha postulado la misma cantidad de empresas de actividades agropecuarias como de actividades manufactureras.

Distribución de los proyectos de inversión recibidos bajo el régimen de la Ley No. 12-21 según su actividad económica por condición del proyecto.



Fuente: Elaborado por la DPDZF-OZF en base a la información vista en los expedientes de las empresas solicitantes. Datos preliminares a mayo 2025.

En esa misma línea, se observa que, de los nuevos proyectos, es decir, las empresas que no operaban bajo el régimen anterior, la mayoría son de industrias manufactureras, dedicándose a actividades como la fabricación de puertas, bebidas no alcohólicas, productos agroindustriales, entre otros.

Adicionalmente, a pesar de que la mayoría de los proyectos en la zona fronteriza se dedican al Comercio al por mayor y al por menor², estas representan aproximadamente el 6% de todos los proyectos postulados.

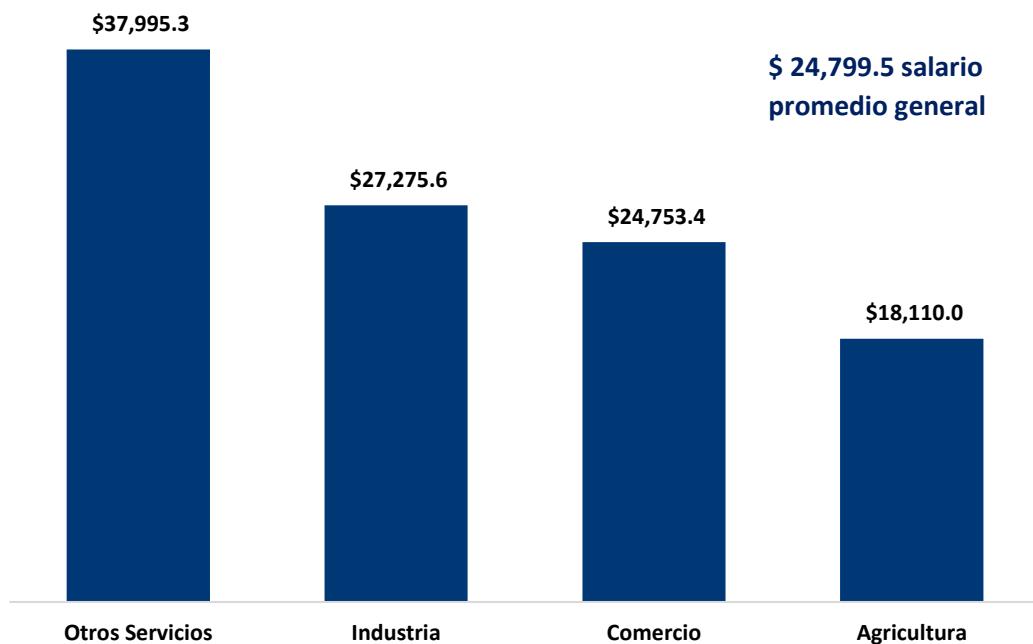
² De acuerdo con el DEE (2023). Disponible en [ONE](#).

Tomando en cuenta la inversión propuesta en los expedientes, se observa que en promedio las empresas invierten RD\$ 434.6 millones³. Dicha inversión va dirigida principalmente a inversiones fijas, es decir, maquinarias, equipos, entre otros. Como era de esperarse, el sector con mayor inversión promedio, es el de industria, ya que este es intensivo en capital, a este le siguen agricultura y comercio.

En esa misma línea, se destaca que, a pesar de que existe una mayor actividad económica en Monte Cristi, la provincia Santiago Rodríguez presenta una mayor inversión promedio, con RD\$ 425.4 millones y RD\$ 643.0 millones respectivamente⁴.

Con respecto a la generación de empleo, se prevé que bajo el nuevo régimen de incentivos se generen un número total de empleos mayor a los 13,500 superando a la cifra de empleos para la ley anterior⁵.

Salario Promedio por actividad de los proyectos recibidos bajo el régimen de la Ley No. 12-21 en RD\$.



Fuente: Elaborado por la DPDZ en base a la información vista en los expedientes de las empresas solicitantes. Datos preliminares a mayo 2025.

Además de los empleos generados, el salario es un componente clave para medir el desarrollo económico y social, ya que refleja en gran medida la calidad del empleo y el retorno que obtienen los trabajadores por su participación en la producción. Adicional al impacto en el valor agregado y la creación de encadenamientos productivos, se espera que las empresas acogidas a la Ley No. 12-21 generen un retorno para sus trabajadores, particularmente a través de remuneraciones dignas.

³ Para el cálculo del promedio se excluyeron empresas cuyas inversiones están muy por encima de lo observado en el resto de las empresas.

⁴ Ver cita 3.

⁵ Ver cita 1.

Sin embargo, como se ha observado previamente, gran parte de estas empresas se concentran en actividades de baja productividad y salarios, como la agricultura y el comercio.

Por otro lado, al analizar la remuneración promedio por actividad, sobresale la categoría de Otros servicios, con un salario promedio de RD\$37,995.3, el más alto entre las actividades evaluadas. Este monto está influenciado por empresas grandes dedicadas al suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado, principalmente vinculadas a la generación de energía, tanto a través de gas como de fuentes renovables, actividades que requieren alta especialización técnica, lo cual se puede traducir en salarios elevados. Cabe destacar que estas empresas están concentradas en Monte Cristi.

En esa misma línea, la comparación entre los salarios proyectados en los estudios de factibilidad y los reportados por la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT) para sectores similares, muestra una consistencia en jerarquías salariales y salario promedio semejante, siendo *Agricultura* el sector con menor salario promedio, seguido por *Otros Servicios, Comercio e Industria*. No obstante, en los datos presentados, *Otros servicios* presenta un monto significativamente superior al promedio, en coherencia con la especialización técnica y el perfil de las empresas de dicho sector.

Adicional a los salarios, una dimensión relevante para considerar es el origen del capital. Históricamente, la mayoría de las empresas acogidas a la Ley No. 28-01 eran de capital nacional, con una concentración importante en el sector agrícola. De manera similar, de las 33 nuevas empresas registradas bajo la Ley No. 12-21, solo 5 son de capital extranjero. De estas, 3 pertenecen al sector de *Otros servicios*, 1 a *Agricultura* y otra a *Industrias*.

Estimación de los efectos económicos preliminares

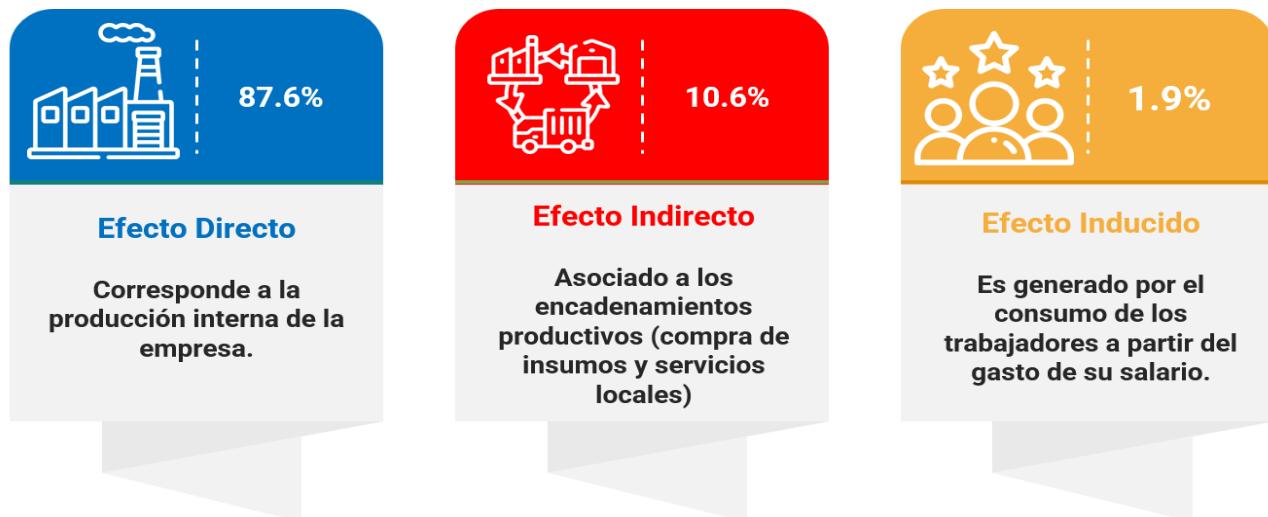
El Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) tiene la responsabilidad de estimar el impacto económico de las empresas acogidas a la Ley No. 12-21, en términos de su contribución al valor agregado, encadenamientos productivos y efecto derrame en los territorios.

Estas estimaciones, basadas en los estudios de factibilidad revisados por la Secretaría Técnica, se proyectan a 10 años, conforme a la normativa que exige una revisión integral en ese plazo.

A pesar del aumento en la participación del sector industrial en los proyectos acogidos por la ley 12-21, un desafío existente es la persistencia y el incremento de las empresas con bajo contenido tecnológico, pasando de 54.9% en el ciclo anterior a 63.6% de los proyectos evaluados en este ciclo. Esta tendencia sigue la estructura de los resultados del monitor anterior, donde predominaban actividades como agricultura y comercio.



**Efectos Estimados Promedio de los proyectos recibidos
bajo el régimen de la Ley No. 12-21, Mayo 2025**



Fuente: Elaborado por la DPDZF en base a estimaciones con la información vista en los expedientes de las empresas solicitantes. Datos preliminares a mayo 2025.

Este predominio de empresas con bajo nivel tecnológico puede tener implicaciones importantes: empleos menos calificados, menor especialización y escaso valor agregado por trabajador. Solo dos empresas presentan una clasificación de alta tecnología, mientras que el resto, particularmente en los sectores Agrícola y Comercial se ubican en la categoría baja.

Además, dentro del análisis de las nuevas empresas registradas bajo este monitor, ninguna corresponde a la clasificación de alta tecnología, y la distribución de empresas en actividades de baja complejidad tecnológica ha aumentado lo que marca un retroceso respecto al registro anterior.

Por otro lado, en cuanto a la vinculación de los proyectos con las prioridades de desarrollo local, 7 de cada 10 presentan actividades alineadas con los lineamientos definidos por los Consejos Provinciales de Desarrollo de cada territorio^{6 7}. La falta de alineación se concentra especialmente en las provincias de Baoruco y Dajabón, lo que sugiere la necesidad de reevaluar los lineamientos vigentes para adaptarlos a las nuevas dinámicas productivas en estas provincias.

⁶ Estos lineamientos corresponden a actividades de interés para el desarrollo local de acuerdo con la validación provista por el Consejo de Desarrollo Provincial de cada provincia.

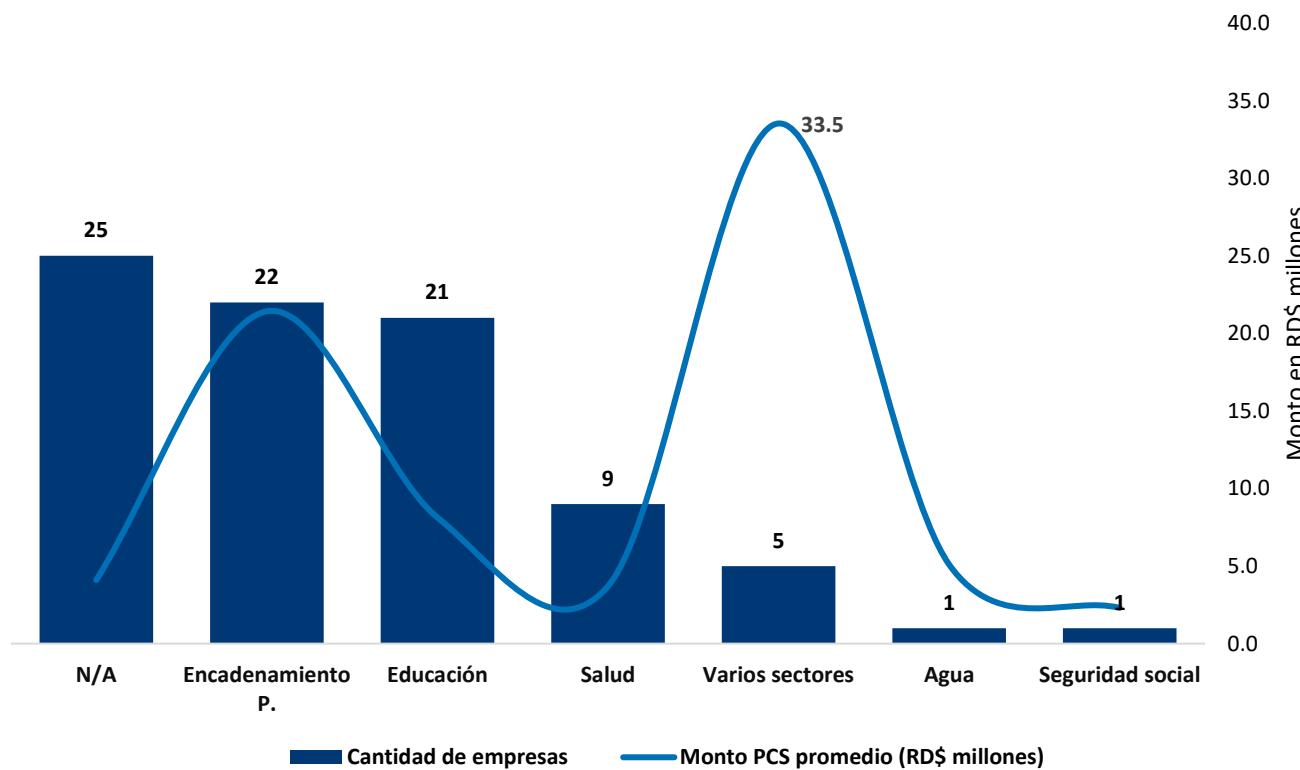
⁷ Los Consejos Provinciales de Desarrollo están compuestos por gobernador, senador, diputados y representantes de la provincia. Los mismos buscan diseñar, promover, analizar y canalizar políticas públicas, demandas ciudadanas ante el gobierno central y gobierno local, entre otros. Ver más en [MEPyD](#).

De igual forma al analizar la adecuación de las actividades empresariales al potencial socioeconómico y logístico de cada territorio, se observa que en casi la mitad de los casos las empresas instaladas bajo la Ley No. 12-21 no corresponden con la estructura productiva existente o potencial del territorio. En el análisis anterior, este porcentaje era de 23.5%; tomando en cuenta solamente las empresas nuevas para este análisis, se ha incrementado el porcentaje a 39.4%. Este desajuste sugiere que una parte creciente de las inversiones no está aprovechando las ventajas comparativas del territorio.

Aspectos relativos a los planes de compromiso social

De acuerdo con lo establecido en la Ley No. 12-21 y su reglamento de aplicación, las empresas beneficiarias están obligadas a formular un Plan de Compromiso Social (PCS). Este instrumento busca generar un impacto positivo en las comunidades aledañas a la zona donde opera la empresa, idealmente alineado con las principales necesidades del territorio.

Cantidad de empresas y monto promedio de los PCS por sector de los proyectos recibidos bajo el régimen de la Ley No. 12-2, Mayo 2025



Fuente: Elaborado por la DPDZF en base a la información vista en los expedientes de las empresas solicitantes. Datos preliminares a mayo 2025.

A la fecha, de las 84 empresas aprobadas por el Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (CCDF), se observa que 29.8% de los proyectos no especifica un sector concreto en su PCS. El 26.2% están orientados al encadenamiento productivo, con acciones dirigidas a promover la integración de pequeños productores al tejido empresarial. Un cuarto de estas se enfoca en el sector

educativo, mediante aportes a escuelas locales, donaciones de útiles, charlas formativas, entre otros. En menor proporción, los PCS están dirigidos a los sectores de salud, agua, seguridad social o abarcan varios sectores a la vez.

En cuanto al componente financiero, el monto total destinado a los PCS por estos proyectos asciende a RD\$ 953.2 millones, con un promedio de RD\$ 11.3 millones por empresa. Llama particularmente la atención que los PCS clasificados como *Varios sectores* presentan el mayor promedio por proyecto, casi igualando al monto total reportado por los proyectos del sector educativo (RD\$ 170.8 millones), lo que sugiere una concentración significativa de recursos en este tipo de iniciativas multisectoriales. Lo anterior es explicado por la inversión y el tamaño de las empresas, donde los proyectos con mayor inversión bajo la Ley No. 12-21 tienden a tener PCS más amplios.

Con el objetivo de reducir los proyectos sin sector definido, estandarizar el proceso de formulación, facilitar el cumplimiento de las obligaciones sociales y maximizar el impacto territorial, el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) ha diseñado la Guía de orientación para formular el Plan de Compromiso Social. A su vez, se desarrollan iniciativas complementarias para brindar mayor acompañamiento a las empresas y fortalecer la alineación de los PCS con los diagnósticos y prioridades territoriales.

Consideraciones a futuro en el marco de la ley 12-21

Los resultados de este análisis muestran que la Ley 12-21 continúa consolidándose como una herramienta relevante para la atracción de inversión privada y el desarrollo económico y social en la zona fronteriza, especialmente con el incremento de proyectos nuevos que no provienen del régimen anterior (Ley No. 28-01). Esta renovación del tejido empresarial representa una oportunidad para diversificar la economía de la región y modernizar sus dinámicas productivas.

Sin embargo, persisten desafíos estructurales importantes. El desequilibrio territorial en la distribución de empresas acogidas sigue siendo evidente, con una marcada concentración en la parte norte, específicamente en Monte Cristi, que alberga más del 60% de las iniciativas. Esto limita el alcance de los beneficios de la ley en otras provincias fronterizas, particularmente en el centro y sur del territorio. Aun así, se valora positivamente la incorporación de nuevas empresas en Baoruco y Pedernales, territorios que anteriormente no contaban con participación.

En cuanto a los sectores económicos, se observa una transición gradual hacia actividades industriales, aunque persiste un bajo contenido tecnológico en la mayoría de los proyectos, lo que restringe el potencial de generación de empleos calificados y de mayor productividad.

Por otro lado, se recomienda un mayor acompañamiento y seguimiento a los Planes de Compromiso Social (PCS). Actualmente, cerca de 3 de cada 10 de las empresas no ha definido con claridad el sector de impacto de su PCS, y muchas iniciativas carecen de una alineación efectiva con las prioridades de desarrollo del territorio. En este sentido, se recomienda fortalecer los mecanismos de acompañamiento

técnico y evaluación, así como promover una mayor articulación entre los proyectos empresariales y los lineamientos provinciales de desarrollo para poder causar un impacto mayor en el territorio.

De cara al futuro, es necesario:

- **Fomentar la desconcentración geográfica** de las inversiones, incentivando la instalación de empresas en provincias con menor presencia actual.
- **Promover sectores de mayor valor agregado y contenido tecnológico**, que puedan dinamizar la economía regional a través del conocimiento y la innovación.
- **Reforzar la calidad y alineación de los PCS** con las prioridades territoriales, garantizando que cada proyecto contribuya efectivamente al desarrollo social y económico local.

monitor de la frontera
#somoseconomía #somosplanificación #somosdesarrollo

MÁXIMA AUTORIDAD EJECUTIVA ALEXIS CRUZ RODRIGUEZ | DIRECTOR DE POLÍTICAS DE DESARROLLO DE LA ZONA FRONTERIZA ERICK DORREJO | COORDINACIÓN ILVIN MENDOZA | REDACCIÓN TÉCNICA NATHANIEL EVE DE LOS SANTOS & RUDDY JAPA | EL MONITOR DE LA FRONTERA ES UNA PUBLICACIÓN MENSUAL DONDE SE DESTACAN TEMAS ESTRATÉGICOS DE LA ZONA FRONTERIZA, COMO APORTE AL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALIZADAS.

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

