

**EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LA LEY 28-01  
QUE CREA UNA ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO FRONTERIZO**

Pável Isa Contreras  
Consultor

Documento preparado para el Ministerio de Economía,  
Planificación y Desarrollo (MEPyD)

Santo Domingo, Agosto de 2020

## Contenido

Resumen ejecutivo .....	3
I. Introducción .....	6
II. Desarrollo económico y social en la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (ZEDF).....	7
2.1. Dinámica poblacional .....	7
2.2. Evolución de la pobreza .....	8
2.3. Indicadores de Desarrollo Humano, salud, educación y vivienda.....	12
2.4. Gasto público y territorio .....	17
2.5. Economía .....	19
2.6. Síntesis general .....	23
III. La Ley 28-01: evolución, descripción de incentivos e implicaciones económicas .....	24
3.1. La evolución de la ley 28-01 y de su aplicación.....	24
3.1.1. La ley original y su reglamento de aplicación .....	24
3.1.2. La modificación a la ley .....	24
3.1.3. Sentencia de la Suprema Corte de Justicia .....	25
3.1.4. La reforma tributaria de 2012 .....	26
3.2. Implicaciones económicas de los incentivos tributarios.....	26
3.2.1. Los costos de operar en las provincias de la ZEDF .....	27
3.2.2. Los incentivos y sus efectos económicos .....	27
3.2.3. Síntesis de las implicaciones económicas .....	30
IV. Efectos económicos de la aplicación de la Ley 28-01 .....	32
4.1. Empresas del régimen de la ZEDF: evolución, actividades, localización y exportaciones	32
4.2. Estimación del impacto económico del régimen especial .....	37
4.2.1. Metodología .....	37
4.2.2. Resultados de los efectos en el valor agregado .....	38
4.2.3. Resultados de los efectos en el empleo .....	48
4.3. El costo privado .....	51
4.4. Conclusiones y reflexiones finales.....	53
V. Los actores, la gobernanza y la reforma de la Ley 28-01 .....	55
5.1. Desempeño socioeconómico de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (ZEDF) .....	57
5.2. Impactos de la ley en las inversiones y la actividad productiva: consensos y disensos...	58
5.3. Los costos fiscales y privados de la ley 28-01.....	60
5.4. La gobernanza de la ley .....	61
5.5. Balances y consensos básicos para la reforma .....	64
VI. Conclusiones y recomendaciones .....	66
Referencias bibliográficas y fuentes de datos.....	69

## Resumen ejecutivo

La Ley 28-01 creó una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (ZEDF) en las cinco provincias cuyos límites occidentales delimitan el borde fronterizo (Monte Cristi, Dajabón, Elías Piña, Independencia y Pedernales) y dos provincias adyacentes a éstas (Santiago Rodríguez y Bahoruco). La ZEDF consiste en un régimen tributario especial que exime de casi la totalidad de las obligaciones tributarias a las empresas acogidas a ella con el objetivo de compensarlas por los costos de operar en esos territorios y generar incentivos para la inversión, la producción y el empleo.

El tratamiento tributario excepcional para las empresas que se instalen y operen en los territorios fronterizos se justifica por el evidente rezago económico y social. La evidencia empírica indica que en las provincias de la ZEDF la incidencia de la pobreza es notablemente más alta, que los niveles de bienestar social son menores, que la actividad económica es más reducida y que las brechas que las separan del resto del país en estos ámbitos no se han reducido a pesar de que, en años recientes, el gasto público ha mostrado un sesgo a favor de ellas.

La ley 28-01 otorga amplias ventajas tributarias a las empresas que se instalen en las provincias: exención del impuesto sobre la renta, a los aranceles e ITBIS a la adquisición de maquinaria, equipo e insumos, al ITBIS a los bienes y servicios finales vendidos en el mercado doméstico y a otras cargas impositivas. Es por ello por lo que esta ha sido muy contenciosa y enfrentó graves escollos para su aplicación. Esto resultó en una dilación en su entrada en vigor y en la erosión, tanto por la vía legal como gracias a la discrecionalidad administrativa, de algunos de los incentivos, especialmente en la exención del ITBIS a las ventas domésticas.

La debilidad en la infraestructura económica y social y en los servicios básicos en la mayoría de las provincias de la ZEDF, así como la erosión efectiva de los incentivos han contribuido a que el impacto de la ley haya sido limitado. En 2018, el número de empresas acogidas a la ley fue de 132 y sólo 92 estaban operando. Al mismo tiempo, se observa sesgos territoriales y sectoriales. 80 de las 92 empresas que registraron operaciones y que estaban acogidas a la ley 28-01 se ubicaron en alguna de las tres provincias del norte de la frontera. Las inversiones en las provincias del sur han sido muy escasas. Además, 36 de las 92 empresas son de manufacturas.

Esta evaluación estimó tres efectos de la ley: el efecto directo referido al valor agregado de las empresas clasificadas, el efecto indirecto que es el valor agregado de las empresas proveedoras de las empresas clasificadas que resulta de la producción y ventas a las empresas amparadas al régimen de la ZEDF y el efecto inducido que se refiere al valor agregado de las empresas proveedoras de bienes de consumo final y que resulta de las compras de las personas asalariadas de las empresas clasificadas. Los efectos indirectos e inducidos no se circunscriben a las empresas clasificadas bajo la ley. También consideró el costo fiscal de la ley estimado por las autoridades y el efecto neto total, así como los efectos directos, indirectos e inducidos en el empleo.

El resultado fue que el efecto total fue bajo pero positivo. En promedio entre 2012 y 2018 fue equivalente al 0.37% del PIB. Del total, el efecto directo fue equivalente al 0.11% del PIB, el indirecto fue equivalente al 0.30% del PIB, el inducido fue de 0.03% y el total fue de 0.45% del PIB. Entre 2014 y 2018 el costo fiscal fue de un monto equivalente al 0.04% del PIB, lo que llevó el efecto neto total estimado de la ley hasta 0.41% del PIB. Además, el costo que la ley tuvo sobre las empresas no clasificadas como resultado del incremento de operaciones de empresa beneficiarias se concentró casi exclusivamente en el sector de elaboración de bebidas no alcohólicas.

El impacto en el empleo directo también ha sido bajo. En 2018, las empresas clasificadas bajo la ley 28-01 apenas agregaron algo más de 8 mil directos. Sin embargo, el efecto total en el empleo, considerando los indirectos e inducidos, fue mayor: más de 36 mil puestos de trabajo en todo el país.

La actividad manufacturera es la predominante entre las empresas clasificadas y explican una alta proporción del valor agregado y del empleo total. En 2018, el valor agregado en manufacturas explicó casi dos tercios del valor agregado directo total y más de un tercio del valor agregado indirecto. Igualmente, en ese año, más de la mitad del empleo directo total fue en manufacturas y entre los indirectos, esa rama de actividad explicó cerca de un cuarto del empleo total.

Otra de los resultados destacados es que los efectos de la ley se han concentrado mucho en unas pocas empresas. En 2018, las cinco empresas con mayor cantidad de personal contratado explicaron el 53% del empleo total, las cinco empresas con mayor excedente bruto de explotación explicaron el 65% del excedente total y las cinco con mayor gasto de personal explicaron el 65% del gasto total en remuneraciones laborales.

El análisis cualitativo mostró que existe un fuerte consenso respecto a la necesidad de que las actividades económicas en las provincias de la ZEDF reciban un tratamiento tributario preferencial que contribuya a incentivar la inversión y el empleo y a cerrar las brechas económicas y sociales que separan a esos territorios del resto del país. Sin embargo, también hay consenso en que un régimen especial es insuficiente para lograr ese objetivo y que se requiere de un plan integral de desarrollo que incluya un programa de inversiones dirigido a fortalecer significativamente la infraestructura económica y social y los servicios básicos como agua y saneamiento, energía y telecomunicaciones. Son precisamente los costos o ausencia de estos servicios lo que encarece la operación de las empresas en esos territorios.

Sin embargo, no hay consensos claros respecto a los problemas y déficits de la ley 28-01, a las causas de sus limitados resultados ni al tratamiento tributario preferencial que debería consignar una nueva ley que la reemplace. Para las empresas clasificadas y los actores sociales y políticos de los territorios fronterizos beneficiarios, el limitado impacto se asocia a que el funcionamiento de la ley fue entorpecido por las empresas industriales afectadas la competencia de las empresas entrantes y por las autoridades fiscales que veían con desconfianza los incentivos tributarios y sus efectos. Para las empresas industriales establecidas, la ley es un cheque en blanco, otorga incentivos indiscriminados, antes que una ley de desarrollo es un juego suma-cero para el país porque los beneficios de unos se traducen en perjuicios de otros, y no cuenta con mecanismos que garanticen que las empresas beneficiarias operen efectivamente en la frontera. Para las autoridades fiscales, la ley no ofrece mecanismos suficientes de control y poder de fiscalización y no tiene requerimientos de desempeño, lo que implica que no ofrece garantías de inversiones para el desarrollo.

Una nueva ley de incentivos para el desarrollo fronterizo deberá contar con sólidos consensos sobre el alcance de las exenciones en términos de figuras impositivas y empresas y actividades beneficiarias, mecanismos efectivos y expeditos de control y fiscalización y efectivos mecanismos de gobernanza. De lo contrario, corre el riesgo de ser cuestionada y de ver debilitado su alcance y funcionamiento.

Con respecto a las exenciones fiscales, estas deberán ser suficientes para atraer inversiones sin que generen desbalances muy grandes entre las empresas acogidas y no acogidas que terminen traduciéndose en procesos desinversión y/o relocalización. En ese sentido, una nueva ley podría mantener las exenciones del impuesto sobre la renta y a los aranceles a la importación de maquinaria, equipos e insumos y eliminar el resto de las exenciones como el ITBIS para bienes finales e insumos e impuestos selectivos al consumo. También podría mantener la exención del ITBIS para las importaciones de insumos para empresas clasificadas que vendan mercancías exentas de ese impuesto.

La nueva ley también debería asegurar que los beneficios del régimen especial sean otorgados exclusivamente a empresas cuyas operaciones tengan impactos deseables, directos y verificables en el territorio fronterizo. Algunas de las opciones serían restringir los beneficios a

actividades específica como manufacturas y agropecuaria, excluyendo el comercio y los servicios e introducir requisitos de desempeño (p.e. empleos directos en el territorio fronterizo).

Por otra parte, una vez definidos, la nueva normativa deberá garantizar que los incentivos sean otorgados de forma cuasiautomática de tal forma que la fiscalización sea ex post. Esto puede implicar la creación de un régimen aduanero especial para la zona especial.

Por último, la instancia para la gobernanza de la ley deberá estar compuesta de manera exclusiva por las entidades gubernamentales relevantes para la actividad (p.e. los ministerios sectoriales correspondientes) y aquellas indispensables para la gestión del régimen tributario. Al mismo tiempo, deberá estar dotada de mecanismos de consulta obligatoria con actores sociales de los territorios y con el sector privado, y deberá especificar mecanismos de rendición de cuentas. Podría contar, además, con una infraestructura técnica institucional de apoyo.

## I. Introducción

El primero de febrero de 2001, fue promulgada la Ley No. 28-01 que crea una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, que abarca las provincias de Pedernales, Independencia, Bahoruco, Elías Piña, Dajabón, Monte Cristi y Santiago Rodríguez. El objetivo de la ley fue contribuir a incentivar las inversiones y las actividades económicas como medio para fomentar el bienestar material en esos territorios cuyos indicadores mostraban un notable rezago con respecto al resto del país.

La ley otorgó un tratamiento tributario preferencial a “las empresas industriales, agroindustriales, agropecuarias, metalmeccánica, de zona franca, turísticas, metalúrgicas y energéticas, así como todo tipo de empresas permitidas por las leyes...que existen...y que se instalen...dentro de los límites de cualquiera de las provincias...”. Dicho tratamiento consiste en la exención de casi todas las obligaciones con el Estado como impuestos, aranceles, tasas o contribuciones vigentes y reduce en 50% la obligación derivada de cualquier otro impuesto que se estableciese en el futuro.

A pesar del fuerte consenso que existía en ese momento, el cual persiste en la actualidad, respecto a la necesidad de que las políticas públicas prioricen el desarrollo de los territorios fronterizos, la Ley 28-01 ha sido fuente de intensos conflictos y ha enfrentado desafecciones en los sectores público y privado y hasta entre algunos actores de la sociedad civil.

Por disposición de la propia ley, los incentivos tributarios que otorgó a las empresas clasificadas expirarán en 2021. Se exceptúa aquellos otorgados a empresas que se instalaron durante los primeros cinco años de vigencia de la ley, para las cuales los incentivos se mantendrán hasta que se complete un período de 20 años desde el momento del inicio de sus operaciones.

Es por ello por lo que este es un momento oportuno para evaluar el impacto económico de la Ley 28-01 en los territorios fronterizos y fuera de ellos, el costo fiscal y económico general y el funcionamiento de las instancias y mecanismos de su aplicación. También es pertinente discutir alternativas para la reforma de la ley, así como instrumentos complementarios imprescindibles para el desarrollo de las provincias fronterizas. Ese es precisamente el objetivo de este documento. Hay pocos documentos, reportes o investigaciones sistemáticas sobre los efectos de la ley. Por esa razón, esta evaluación descansa principalmente en información primaria, en el procesamiento de registros de la administración tributaria y en información estadística de fuentes secundarias.

El capítulo II relata la evolución de la situación económica y social de las provincias de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo y la compara con la del resto del país. Para ello recurre a un análisis comparado de los indicadores sociales, económicos y de pobreza más importantes. El capítulo III describe la incidentada evolución de la Ley 28-01 y de su aplicación y discute la naturaleza de los incentivos que introduce y sus implicaciones económicas.

El capítulo IV presenta los resultados de la evaluación del impacto económico neto total de la Ley 28-01. La estimación utilizó una metodología que usa datos contables de las empresas acogidas y coeficientes técnicos y multiplicadores provistos por la Matriz Insumo-Producto de 2012 para estimar efectos directos, indirectos e inducidos en el valor agregado y el empleo.

El capítulo V es un análisis cualitativo respecto a la gobernanza de la ley a partir de la información provista por actores y testigos clave. Identifica los consensos y disensos respecto a sus costos e impactos en las inversiones y la actividad productiva y la incidencia que en ello ha tenido la gestión. Su objetivo es perfilar alternativas para la reforma de la ley.

El capítulo VI resume los hallazgos principales y puntúa propuestas generales de reforma en cuatro aspectos: alcance de las exenciones, actividades beneficiarias, funcionamiento del régimen especial e institucionalidad para la gobernanza de la ley.

## II. Desarrollo económico y social en la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (ZEDF)

La ZEDF consiste en siete provincias. Cinco de ellas (Monte Cristi, Dajabón, Elías Piña, Independencia y Pedernales) limitan al oeste con Haití y dos de ellas (Santiago Rodríguez y Bahoruco) no tienen límites con ese país, pero se encuentran muy cerca de la frontera y comparten características socioeconómicas con las primeras.

Estas provincias, en total, abarcan un territorio de 10,856 km<sup>2</sup>, lo que equivale al 22.4% del territorio nacional. Las extensiones territoriales de cada una de las provincias oscilan entre poco más de mil kilómetros cuadrados (que corresponde a Dajabón, la más pequeña), y 2,075 km<sup>2</sup> (que corresponde a Pedernales, la de mayor tamaño).

### 2.1. Dinámica poblacional

Una de las características más destacadas de esas provincias es su relativamente baja población. Proyecciones de la ONE indican que, en 2019, la población del conjunto de las provincias fue de 497 mil habitantes, lo que equivale al 4.8% de la población total. En 2000, era de 451 mil personas lo que era equivalente al 5.3% del total (ver Cuadro 2.1.).

**Cuadro 2.1. Superficie, población y densidad población en las provincias de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (ZEDF) - 2000 y 2019**

Provincia	Superficie (km <sup>2</sup> )	Población			Tasa de migración neta interprovincial 2005-2010	Densidad poblacional (# de hab./km <sup>2</sup> )	
		2000	2019	Crec. % anual		2000	2019
Bahoruco	1,282.2	89,742	100,687	0.64%	-12.7	70.0	78.5
Dajabón	1,020.7	60,859	66,249	0.47%	-5.2	59.6	64.9
Elías Piña	1,426.2	62,669	63,437	0.32%	-20.2	43.9	44.5
Independencia	2,006.4	49,869	57,883	0.85%	-8.9	24.9	28.8
Monte Cristi	1,924.4	108,914	116,605	0.37%	-3.7	56.6	60.6
Pedernales	2,074.5	20,804	34,694	3.51%	-7.3	10.0	16.7
Santiago Rodríguez	1,111.1	58,495	57,322	-0.11%	-6.0	52.6	51.6
ZEDF	10,845.6	451,352	496,877	0.55%	-9.1	41.6	45.8
Nacional *	48,442	8,397,802	10,358,320	1.23%	0.5	173.4	213.8
ZEDF / Nacional	22.4%	5.3%	4.8%	...	...	0.253	0.227

\* El dato de la tasa de migración neta interprovincial se refiere a la del resto del país.

Fuente: elaborado con datos de ONE.

El hecho de que la participación de la población de la ZEDF en la población total haya disminuido indica que, entre 2000 y 2019, el crecimiento de la población en esas provincias fue más lento que en el resto del país. Mientras para las provincias de la ZEDF el crecimiento medio anual fue de 0.53%, para todo el país fue de 1.23%. Más aún, en Santiago Rodríguez, la población total declinó en términos absolutos en ese período.

Un factor relevante para explicar el comportamiento población en esas provincias es la migración interprovincial. Las provincias de la ZEDF registran las tasas netas de migración interprovincial más bajas del país, lo que significa que son las de mayor salida neta de habitantes. Entre 2005 y 2010, la tasa fue de -9.1 por cada mil habitantes, siendo las más bajas las de Elías Piña (-20.2), Bahoruco (-12.7) e Independencia (-8.9). En contraste, el promedio del resto de las provincias fue de 0.5 por cada mil habitantes.

Además de un crecimiento de la población bajo y una alta tasa de emigración, las provincias de la ZEDF tienen baja densidad poblacional en comparación con el resto del país. En 2019 fue de 48.5 habitantes/km<sup>2</sup>, menos de un cuarto de la densidad de población nacional. Aunque desde 2000 se incrementó en 10%, en el país lo hizo en 23%.

Por último, es pertinente señalar que en las provincias de la ZEDF la mayor parte de la población se concentra en los municipios cabecera. De acuerdo con los datos del XI Censo de Población y Vivienda (2010), en promedio, en esos municipios reside el 45% de su población. La concentración es particularmente elevada en Pedernales (77%) y Santiago Rodríguez (60%). En cambio, las que presentan menor concentración son Monte Cristi (22%) e Independencia (31%).

## 2.2. Evolución de la pobreza

La República Dominicana cuenta con datos continuos del comportamiento de la pobreza y la indigencia monetaria. Desafortunadamente, su nivel de agregación no permite observar dicho comportamiento en el nivel provincial sino en el regional. Hay tres regiones que incluyen provincias de la ZEDF:

- Cibao Noroeste, que incluye Dajabón, Monte Cristi, Santiago Rodríguez y Valverde. Las primeras tres forman parte de la ZEDF, pero la última, que en 2019 explicó el 42% de la población total de la región, no forma parte de la ZEDF;
- Enriquillo, que incluye Bahoruco, Barahona, Independencia y Pedernales. Barahona es la única que no forma parte de la ZEDF y explica el 49% de la población de la región.
- El Valle, que incluye Elías Piña y San Juan. Esta última, con el 78% de la población total de la región, no hace parte de la ZEDF.

Por lo anterior, aunque los indicadores de incidencia de la pobreza y la indigencia en estas tres regiones proveen una aproximación al comportamiento de estas variables en las provincias de la ZEDF, esta no es suficientemente clara debido a que los datos incorporan el desempeño de provincias que no forman parte de la ZEDF (ver Cuadro 2.2). De hecho, el peso poblacional de las provincias que no forman parte de la ZEDF es muy significativo por lo que las estimaciones de la pobreza deberán estar muy influidas por el comportamiento de esas provincias. Más aún, es conocido que, en cada región, las provincias que no forman parte de la ZEDF tienen un desarrollo relativo mayor que las que forman parte.

De cualquier manera, hay al menos cuatro conclusiones relevantes de los datos de pobreza por región. Primero, en las tres regiones se observa, de manera consistente, tasas de incidencia de la pobreza y la indigencia monetaria superiores a las medias nacionales. En 2017, la incidencia de la pobreza en las tres regiones era entre 42% y 85% más alta que a nivel nacional, y la incidencia de la indigencia era entre 1.5 y 2.4 veces más elevada.

**Cuadro 2.2. Incidencia de la pobreza y la indigencia monetaria en las regiones de planificación seleccionadas - 2002, 2010 y 2017**

	Indigencia			Pobreza		
	2002	2010	2017	2002	2010	2017
	% de la población total					
Nacional	8.5	10.8	3.8	32.4	40.5	25.6
Cibao Noroeste (1)	10.2	18.1	9.1	37.5	56.1	38.7
Enriquillo (2)	15.2	20.9	8.5	54.7	61.1	47.3
El Valle (3)	34.2	24.2	5.6	72.8	64.4	36.4
	Diferencia con respecto a % nacional					
Cibao Noroeste (1)	1.7	7.3	5.4	5.1	15.6	13.1
Enriquillo (2)	6.6	10.1	4.7	22.3	20.6	21.8
El Valle (3)	25.7	13.4	1.8	40.4	23.9	10.8

(1) Incluye Dajabón, Monte Cristi, Santiago Rodríguez y Valverde

(2) Incluye Bahoruco, Barahona, Independencia y Pedernales

(3) Incluye Elías Piña y San Juan

Fuente: elaborado con información de SISDOM 2017 con datos de la ENFT y la ENCFT para 2017.



De hecho, en 2017 las tres regiones ocupan las tres primeras posiciones en incidencia de la pobreza monetaria por regiones y en severidad de la incidencia. En 2002, dos de ellas (El Valle y Enriquillo) ocupaban la primera y segunda posición mientras en Cibao Noroeste la séptima posición en incidencia y la quinta en severidad. En 2017, esa región se unió a las otras dos para encabezar el listado de las regiones con incidencia y severidad más elevadas (ver Cuadro 2.3). Mientras la incidencia de la pobreza monetaria se refiere al porcentaje de la población con ingresos por debajo de la línea de pobreza monetaria, la severidad se refiere al incremento de ingresos necesario para llevar a las personas pobres hasta la línea de pobreza.

**Cuadro 2.3. Posiciones de las regiones de planificación ordenadas de mayor a menor por incidencia y severidad de la pobreza monetaria, 2002 y 2017**

Incidencia de la pobreza monetaria				Severidad de la pobreza monetaria			
2002		2017		2002		2017	
Región	Lugar	Región	Lugar	Región	Lugar	Región	Lugar
El Valle	1	Enriquillo	1	El Valle	1	Enriquillo	1
Enriquillo	2	Cibao Noroeste	2	Enriquillo	2	Cibao Noroeste	2
Valdesia	3	El Valle	3	Valdesia	3	El Valle	3
Higuamo	4	Higuamo	4	Higuamo	4	Higuamo	4
Yuma	5	Valdesia	5	Cibao Noroeste	5	Valdesia	5
Cibao Nordeste	6	Ozama	6	Yuma	6	Ozama	6
Cibao Noroeste	7	Cibao Norte	7	Cibao Sur	7	Yuma	7
Cibao Sur	8	Yuma	8	Cibao Nordeste	8	Cibao Norte	8
Cibao Norte	9	Cibao Sur	9	Cibao Norte	9	Cibao Nordeste	9
Ozama	10	Cibao Nordeste	10	Ozama	10	Cibao Sur	10

Nota: las regiones de las que forman parte las provincias de la ZEDF están sombreadas.

Fuente: elaborado con información de SISDOM 2017.

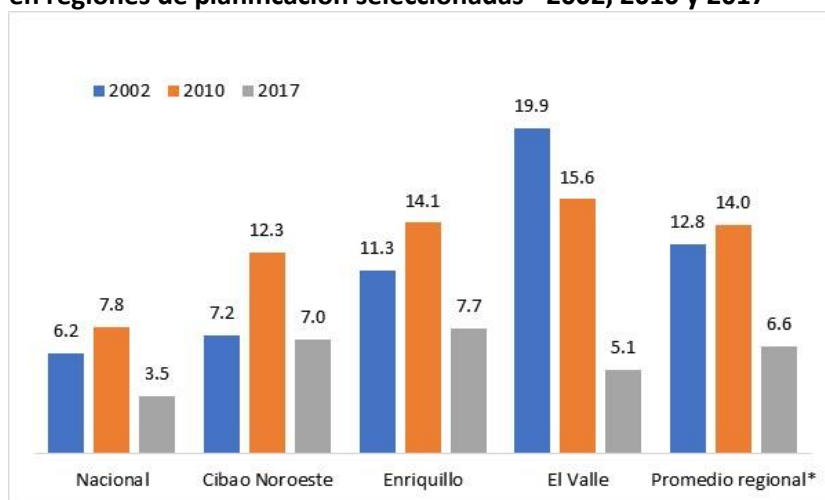
Segundo, tanto a nivel nacional como regional se observa un incremento de la proporción de población con ingresos de pobreza e indigencia entre 2002 y 2010. Esto se asocia a la crisis bancaria y financiera de 2003-2004 que incrementó significativamente la proporción de población viviendo con ingresos de pobreza e indigencia. Aunque a partir de 2005 y hasta 2007 declinó drásticamente, los niveles se mantuvieron por encima de los observados en 2002, antes de la crisis. La excepción fue la región El Valle donde entre 2002 y 2010 disminuyó desde 72.8% hasta 64.4%. Entre 2014 y 2017, las tasas de incidencia se redujeron drásticamente.

Tercero, en una mirada de largo plazo, comparando los datos de 2002 con los de 2017, se observa que sólo en una región de las tres, El Valle, la incidencia de la pobreza monetaria ha declinado de forma significativa. En las otras dos no se ha reducido o lo ha hecho de forma solo moderada. Sin embargo, hay que recordar que en esa región el peso de la provincia San Juan es muy alto por lo que muy probablemente, la dinámica de la pobreza monetaria responda principalmente a esa provincia y no a Elías Piña, que es la que forma parte de la ZEDF. En el Cibao Noroeste las incidencias de la pobreza general y de la indigencia sufrieron pocos cambios y en Enriquillo declinaron de forma moderada, cayendo desde 54.7% de la población en 2002 hasta 47.3% en 2017.

Cuarto, en dos de las tres regiones no hay convergencia con el resto del país. Esto significa que en los quince años transcurridos entre 2002 y 2017, las tasas de incidencia de la pobreza y la indigencia en esas regiones no se aproximaron a la tasa nacional, sino que las diferencias se mantuvieron o ampliaron, a pesar incluso de haberse reducido las tasas mismas. La diferencia entre las tasas de pobreza e indigencia monetaria observadas en el Cibao Noroeste y las nacionales crecieron notablemente entre 2002 y 2017 y en la región Enriquillo no se modificaron de forma significativa. En El Valle, sin embargo, las diferencias cayeron de forma drástica.

Sin embargo, en términos agregados, la proporción que la población pobre de estas regiones representa del total de la población pobre a nivel nacional se redujo. En 2002 fue de 19.7%, en 2010 de 16.7% y en 2017 de 17.1%. Eso significa que la proporción de población viviendo con ingresos de pobreza en esas regiones cayó más rápidamente que en el resto del país. El comportamiento de la incidencia de la pobreza en la región El Valle es el elemento más importante que explica esto, sumado a la reducción de la participación de la población de esas regiones en la población nacional. De igual manera y por las mismas razones, la población en indigencia monetaria en esas regiones como proporción de la población con ingresos de indigencia a nivel nacional pasó desde 26.8% en 2002 hasta 21.6% en 2010 y hasta 22.4% en 2017.

**Gráfico 2.1. Severidad de la incidencia de la pobreza en regiones de planificación seleccionadas - 2002, 2010 y 2017**



Fuente: SISDOM 2017 con datos de la ENFT y la ENCFT para 2017.

Por otra parte, en promedio en las tres regiones, la severidad de la pobreza de ingresos, esto es, la distancia que, en promedio, separa los ingresos de las personas pobres de la línea de pobreza, declinó y lo hizo al mismo ritmo que el promedio nacional. Entre 2002 y 2017 la brecha cayó en cerca de 50% en ambos casos. Sin embargo, en las regiones, la mayor parte se debe al impacto de la reducción de la brecha en El Valle, donde en 2017 fue equivalente a apenas un cuarto del nivel observado en 2002. En el Cibao Noroeste no registró reducción, y Enriquillo cayó en algo más de 30%.

Cuando en la medición de la pobreza se utiliza el método de Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI) y el de Incidencia de la Pobreza Multidimensional (IPM), los resultados son, *grosso modo*, similares a los obtenidos a través del método del ingreso (ver Cuadro 2.4). El INBI no considera la dimensión monetaria de la pobreza sino las condiciones de vida en el hogar como la calidad de los materiales de la vivienda y el acceso a servicios. El método IPM combina la medición de las necesidades básicas insatisfechas con la dimensión monetaria de la pobreza.

Igualmente, en 2017 dos de las regiones (Enriquillo y El Valle) ocupaban el primer y segundo lugares en incidencia de la pobreza multidimensional, y la tercera (Cibao Noroeste) ocupaba el cuarto. En 2020 Enriquillo ocupaba la tercera posición y el Cibao Noroeste la sexta. Esto reitera que, medido por ese indicador, hubo una ampliación de la brecha respecto al resto de las regiones, a pesar de que los porcentajes se redujeron de forma notable. Sin embargo, la evidencia respecto al posicionamiento en pobreza INBI es menos concluyente.

**Cuadro 2.4. Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI) e Incidencia de la Pobreza Multidimensional (IPM) en regiones de planificación seleccionadas - 2002, 2010 y 2017**

	Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI)			Incidencia de la Pobreza Multidimensional (IPM-LAC)		
	2002	2010	2017	2002	2010	2017
	Porcentaje de la población					
Nacional	50.8	45.7	30.0	36.8	35.4	20.9
Cibao Noroeste	55.9	46.5	34.2	44.4	46.7	30.8
Enriquillo	54.7	69.2	34.3	57.2	63.2	41.9
El Valle	84.7	67.3	51.8	85.5	59.1	37.4
	Diferencia con respecto a % nacional					
Cibao Noroeste	5.0	0.8	4.2	7.6	11.2	9.9
Enriquillo	3.9	23.5	4.3	20.3	27.7	21.1
El Valle	33.9	21.6	21.8	48.6	23.7	16.5

Fuente: SISDOM 2017 con datos de la ENFT y la ENCFT para 2017.

Por último, el país cuenta con datos de pobreza a nivel provincial pero solo para los años de censos nacionales: 2002 y 2010. Se trata de pobreza e indigencia medida a través el Índice de Condiciones de Vida (ICV), un indicador parecido al INBI. Tanto para la incidencia de la indigencia como de la pobreza, se advierte que entre 2002 y 2010 se produjo una moderada reducción en las tasas, tanto a nivel nacional como del promedio de las provincias de la ZEDF. A nivel nacional, la indigencia cayó desde 13.7% hasta 10.4% y la pobreza general desde 50.8% hasta 40.4%. En la ZEDF la indigencia cayó desde 34.6% hasta 30.5% y la pobreza general desde 75.8% hasta 67.0%.

Sin embargo, los datos indican que, a pesar de la reducción, no se produjo una mayor convergencia entre la frontera y el resto del país. Eso significa que las tasas medias a nivel nacional y las medias observadas para las provincias de la ZEDF se redujeron a una velocidad parecida, lo que hizo que las diferencias absolutas entre las tasas permanecieran en el tiempo.

**Cuadro 2.5. Incidencia de la indigencia y la pobreza ICV (método ICV) en las provincias de la ZEDF 2002 y 2010, % de la población**

	2002		2010	
	Indigencia	Pobreza general	Indigencia	Pobreza general
	% de la población			
Nacional	13.7	50.8	10.4	40.4
Elías Piña	59.3	88.6	50.1	83.2
Pedernales	35.1	74.8	44.6	74.6
Bahoruco	45.5	85.5	33.5	74.5
Independencia	36.6	80.2	34.5	72.9
Monte Cristi	26.7	72.9	23.5	61.3
Dajabón	19.8	63.8	15.9	53.9
Stgo. Rodríguez	19.1	65.1	11.6	48.3
Promedio ZEDF*	34.6	75.8	30.5	67.0
	Diferencia con respecto a % nacional			
Elías Piña	45.6	37.8	39.6	42.8
Pedernales	21.3	24.0	34.2	34.2
Bahoruco	31.7	34.7	23.1	34.1
Independencia	22.9	29.4	24.1	32.4
Monte Cristi	12.9	22.1	13.0	20.9
Dajabón	6.0	13.0	5.5	13.4
Stgo. Rodríguez	5.3	14.3	1.1	7.9
Promedio ZEDF*	20.8	25.1	20.1	26.5

\* Promedio simple

Fuente: SISDOM 2017

El Cuadro 2.6 muestra la posición de cada una de las provincias de la ZEDF respecto al resto de las provincias del país en términos de la incidencia de la pobreza y la indigencia monetaria en 2002 y 2010, respectivamente. También presenta los resultados agregados para las provincias de la ZEDF como si esta fuera una sola provincia, de un total de 26. El resultado sugiere un rezago persistente de las provincias de la frontera respecto al resto del país, en especial Elías Piña, Bahoruco, Pedernales e Independencia, esto es, las de la zona central y sur de la frontera. Entre 2002 y 2010 estas provincias mantuvieron sus posiciones encabezando la lista de las provincias. En general, se mantuvieron entre las posiciones 1 y 6. Las de la zona norte (Monte Cristi, Dajabón y Santiago Rodríguez) no encabezaron las listas, pero también mantuvieron sus posiciones intermedias. En términos agregados, las provincias de la ZEDF retrocedieron. En el caso de la pobreza general, su posición pasó de la 6 en 2002 a la 3 en 2010, y en incidencia de la indigencia pasó desde la posición 3 en 2002 hasta la posición 2 en 2010.

**Cuadro 2.6. Posición de las provincias de la ZEDF en incidencia de la pobreza y la indigencia respecto al resto de las provincias del país, 2002 y 2010**

Pobreza				Indigencia			
2002		2010		2002		2010	
Provincia	Posición	Provincia	Posición	Provincia	Posición	Provincia	Posición
Elías Piña	1	Elías Piña	1	Elías Piña	1	Elías Piña	1
Bahoruco	2	Pedernales	2	Bahoruco	2	Pedernales	2
Independencia	4	Bahoruco	3	Independencia	5	Independencia	3
Pedernales	9	Independencia	4	Pedernales	6	Bahoruco	4
Monte Cristi	11	Monte Cristi	12	Monte Cristi	12	Monte Cristi	9
S. Rodríguez	14	Dajabón	14	Dajabón	13	Dajabón	15
Dajabón	15	S. Rodríguez	17	S. Rodríguez	14	S. Rodríguez	18
ZEDF*	6	ZEDF*	3	ZEDF*	3	ZEDF*	2

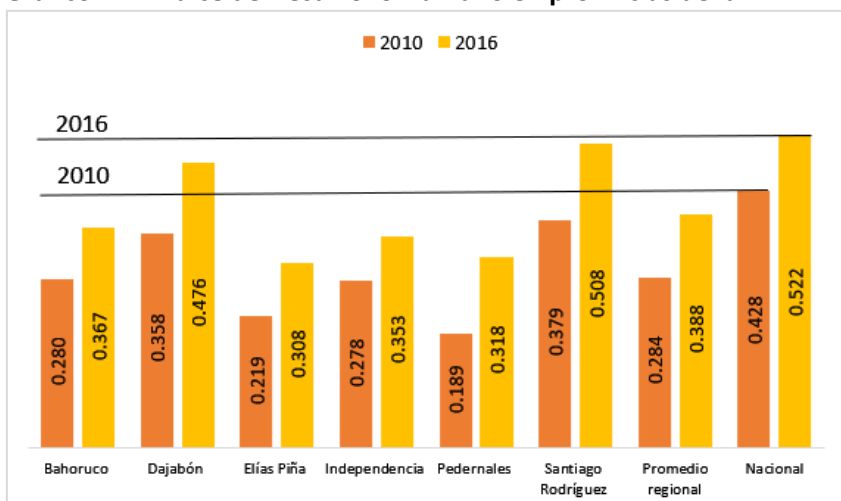
\*Se refiere al conjunto de las siete provincias, considerando la ZEDF una unidad territorial única, lo que reduce las unidades territoriales desde 32 hasta 26.

Fuente: elaborado con información de SISDOM 2017 con datos de las ENFT y ENCFT

### 2.3. Indicadores de Desarrollo Humano, salud, educación y vivienda

Datos del Mapa Interactivo de Desarrollo Humano indican que entre 2010 y 2016 en las provincias de la ZEDF, el Índice de Desarrollo Humano provincial (IDHp) era sensiblemente menor que el resto del país. También que, en ese período, el IDHp aumentó en una proporción similar a la del resto del país. En efecto, en 2010 el IDHp promedio regional para las provincias de la ZEDF fue de 0.284, 0.144 puntos por debajo del promedio nacional que fue de 0.428. En 2016 el IDHp para la ZEDF se incrementó en 0.104 hasta 0.388, mientras el nacional lo hizo en 0.094 alcanzando 0.522.

Esto supone que en las provincias de la ZEDF el bienestar ha aumentado, que lo ha hecho a un ritmo similar que el resto del país y que las distancias que las separan de las otras provincias han permanecido y siguen siendo elevadas. Llama la atención que los índices de Elías Piña y Pedernales son los más bajos entre todas las provincias de la ZEDF.

**Gráfico 2.2. Índice de Desarrollo Humano en provincias de la ZEDF – 2010 y 2016**

Fuente: [https://www.do.undp.org/content/dominican\\_republic/es/home/ourwork/humandevlopment/successstories/mapa-interactivo-de-desarrollo-humano-de-rd.html](https://www.do.undp.org/content/dominican_republic/es/home/ourwork/humandevlopment/successstories/mapa-interactivo-de-desarrollo-humano-de-rd.html)

El Cuadro 2.7 provee evidencia adicional al respecto. Muestra la posición de las provincias de la ZEDF individualmente y en conjunto en el índice de Desarrollo Humano provincial (IDHp) para 2010 y 2016. En el caso de las provincias a nivel individual, el cuadro muestra que en 2010 y 2016, Pedernales, Elías Piña, Bahoruco e Independencia, esto es, las cuatro provincias de las zonas central y sur de la frontera se mantuvieron ocupando las cuatro últimas posiciones en el IDHp. También muestra que las tres provincias de la zona norte se mantuvieron en posiciones intermedias. En conjunto, las provincias de la ZEDF se mantuvieron en la última o penúltima posición.

**Cuadro 2.7. Posición de las provincias de la ZEDF en el Índice de Desarrollo Humano provincial (IDHp) 2010 y 2016**

2010		2016	
Provincia	Posición	Provincia	Posición
Monte Cristi	15	S. Rodríguez	9
S. Rodríguez	16	Dajabón	16
Dajabón	21	Monte Cristi	20
Bahoruco	29	Bahoruco	29
Independencia	30	Independencia	30
Elías Piña	31	Pedernales	31
Pedernales	32	Elías Piña	32
ZEDF*	26	ZEDF	25

\*Se refiere al conjunto de las siete provincias, considerando la ZEDF una unidad territorial única, lo que reduce las unidades territoriales desde 32 hasta 26.

Fuente: elaborado con información del Mapa Interactivo de Desarrollo Humano.

[https://www.do.undp.org/content/dominican\\_republic/es/home/ourwork/humandevlopment/successstories/mapa-interactivo-de-desarrollo-humano-de-rd.html](https://www.do.undp.org/content/dominican_republic/es/home/ourwork/humandevlopment/successstories/mapa-interactivo-de-desarrollo-humano-de-rd.html)

No obstante, hay que indicar que el IDHp en sus dimensiones salud y educación utiliza tanto indicadores de resultados tales como mortalidad infantil y cobertura educativa como indicadores de insumos tales como camas de hospital o maestros/as por alumno/a. Esto se debe a que no hay suficientes indicadores de bienestar disponibles a nivel provincial por lo que se optó por complementarlos con otros que deben contribuir al bienestar humano. Eso significa que el aumento en el indicador, tanto para las provincias de la ZEDF como para el resto del país, no es un reflejo sólo de una mejoría en los indicadores de bienestar, como es el caso de los índices tradicionales de desarrollo humano.

Sin embargo, cuando el IDHp se descompone en los indicadores de salud y educación, se advierte que las provincias de la ZEDF están corriendo a dos velocidades distintas en cada una de esas dimensiones. En el caso del IDHp en salud, el promedio regional aumentó desde 0.459 en 2010 hasta 0.486 en 2016. En contraste, a nivel nacional aumentó desde 0.430 hasta 0.528. Eso significa que en la provincia de la ZEDF el incremento fue menos de un tercio del registrado a nivel nacional, lo que sugiere un rezago importante en materia de salud. El déficit de progreso es particularmente severo en Pedernales, Elías Piña y Bahoruco.

En contraste, el IDHp en educación en las provincias de la ZEDF aumentó más que el promedio nacional, gracias en especial a los avances en Bahoruco, Independencia, Pedernales y Elías Piña. El promedio regional pasó desde 0.272 en 2010 hasta 0.354 en 2016 para un aumento de 0.082. A nivel nacional el aumento fue de 0.061.

**Cuadro 2.8. Índice de Desarrollo Humano (IDH) en salud y educación en las provincias de la ZEDF – 2010 y 2016**

	IDHp salud			IDHp educación		
	2010	2016	Diferencia	2010	2016	Diferencia
Bahoruco	0.479	0.501	0.022	0.212	0.315	0.103
Dajabón	0.444	0.511	0.067	0.380	0.454	0.074
Elías Piña	0.489	0.499	0.010	0.170	0.252	0.082
Independencia	0.466	0.466	-	0.267	0.356	0.089
Pedernales	0.400	0.401	0.001	0.168	0.254	0.086
Santiago Rodríguez	0.459	0.540	0.081	0.435	0.494	0.059
Promedio regional	0.456	0.486	0.030	0.272	0.354	0.082
Nacional	0.430	0.528	0.098	0.421	0.482	0.061

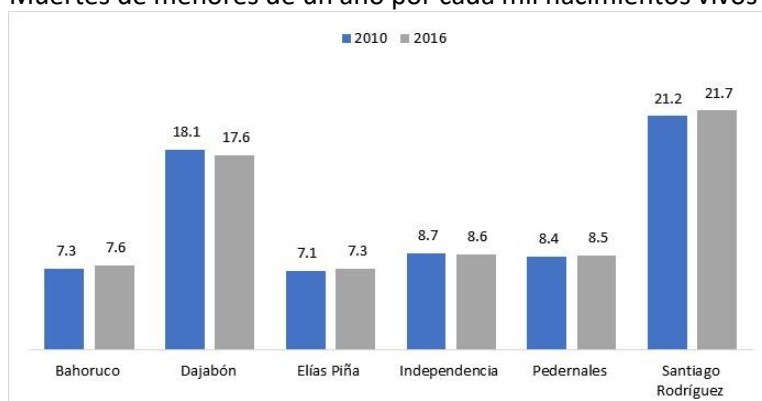
Fuente: Mapa Interactivo de Desarrollo Humano

[https://www.do.undp.org/content/dominican\\_republic/es/home/ourwork/humandevlopment/successstories/mapa-interactivo-de-desarrollo-humano-de-rd.html](https://www.do.undp.org/content/dominican_republic/es/home/ourwork/humandevlopment/successstories/mapa-interactivo-de-desarrollo-humano-de-rd.html)

Otros indicadores en materia de salud como la mortalidad infantil y la desnutrición crónica muestran que persiste el rezago en el bienestar social en las provincias de la ZEDF. Entre 2010 y 2016, la mortalidad infantil no observó cambios en ninguna de las provincias, algo que también se observa a nivel nacional. Además, se advierten notables diferencias entre provincias. Mientras Dajabón y Santiago Rodríguez registran tasas de mortalidad infantil de dos dígitos, en el resto de ellas son de un dígito (ver Gráfico 2.3).

**Gráfico 2.3. Tasa de mortalidad infantil en las provincias de la ZEDF -2010 y 2016**

Muertes de menores de un año por cada mil nacimientos vivos



Fuente: Mapa Interactivo de Desarrollo Humano, con información del Ministerio de Salud Pública

[https://www.do.undp.org/content/dominican\\_republic/es/home/ourwork/humandevlopment/successstories/mapa-interactivo-de-desarrollo-humano-de-rd.html](https://www.do.undp.org/content/dominican_republic/es/home/ourwork/humandevlopment/successstories/mapa-interactivo-de-desarrollo-humano-de-rd.html)

Los indicadores de prevalencia de desnutrición infantil crónica reiteran la persistencia a largo plazo del rezago. Como se aprecia en el Cuadro 2.9, entre 2002 y 2013 la prevalencia en las

regiones de salud IV, VI y VII que, en conjunto incluyen las provincias de la ZEDF, se redujo en 3.5 puntos porcentuales, pasando desde 10.2% hasta 6.7%. A nivel nacional se redujo en 3.7% pasando de 8.9% hasta 5.2%. Los avances más significativos se registraron en las regiones IV y VI (en el sur y centro de la frontera) mientras que en la región VII (norte de la frontera) la reducción fue modesta. Vale indicar que esas regiones de salud incluyen las mismas provincias que las regiones de desarrollo por lo que los indicadores dan cuenta de otras provincias, además de aquellas que forman parte de la ZEDF.

**Cuadro 2.9. Prevalencia de la desnutrición infantil crónica en las regiones y provincias de la ZEDF - 2002, 2007 y 2013**

% de la población menor de 5 años

	2002	2007	2013	Diferencia 2002-2013
IV (1)	12.4	11.3	7.5	-4.9
VI (2)	10.7	11.8	6.5	-4.2
VII (3)	7.4	8.2	6.2	-1.2
Promedio regional	10.2	10.4	6.7	-3.5
Nacional	8.9	7.2	5.2	-3.7
Elías Piña	...	18.2	...	...
Bahoruco	...	12.8	...	...
Pedernales	...	12.3	...	...
Dajabón	...	12.1	...	...
Monte Cristi	...	9.2	...	...
Independencia	...	9.1	...	...
Santiago Rodríguez	...	5.1	...	...

(1) Incluye Bahoruco, Barahona, Independencia y Pedernales

(2) Incluye Elías Piña y San Juan

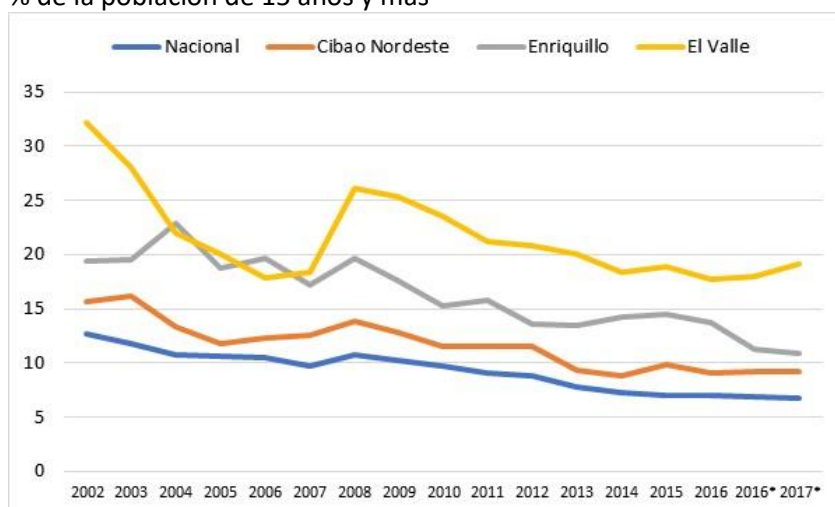
(3) Incluye Dajabón, Monte Cristi, Santiago Rodríguez y Valverde

Fuente: elaborado con información de SISDOM 2017 a partir de las encuestas ENDESA

Por su parte, la situación y evolución del analfabetismo en la ZEDF es consistente con la de indicadores recién discutidos. El Gráfico 2.4 muestra que la proporción de población de 15 años y más que no sabe leer ni escribir es más elevada en esas provincias que en el resto del país. Tanto las nacionales como las regionales (de las regiones de desarrollo que corresponden a las provincias de la ZEDF) han declinado y las distancias absolutas entre éstas dos también lo ha hecho. En 2017 la tasa nacional fue de 6.8% y la tasa promedio simple de las regiones de desarrollo que corresponden a las provincias de la ZEDF fue de 13.1%. La región El Valle registró una tasa de analfabetismo particularmente elevada (19.2%) en comparación con el resto de las regiones.

Sin embargo, los indicadores de cobertura en educación medida por la tasa neta de asistencia escolar sugieren que las provincias de la ZEDF han registrado un nivel moderado de convergencia con el resto del país, aunque se mantienen brechas importantes.

**Gráfico 2.4. Tasa de analfabetismo**  
% de la población de 15 años y más



Fuente: SISDOM 2017 a partir de la ENFT y ENCFT\*

En todos los niveles, la cobertura neta en la ZEDF es más baja que en el resto del país. En educación básica, sin embargo, la brecha es muy reducida. En el año escolar 2017-2018, la cobertura neta en educación inicial en la ZEDF fue de 34%. Esto fue equivalente al 68% de la cobertura nacional, apenas dos puntos porcentuales más que en el año escolar 2010-2011. En el nivel básico, la cobertura se mantuvo en 91%, y en el nivel medio subió desde 41.2% hasta 62.9%. Esto hizo que la relación entre la cobertura en la ZEDF y en el país en su conjunto, en ese nivel, subiera desde 81% hasta 89%.

**Cuadro 2.10. Tasa de asistencia escolar neta por nivel – años lectivos 2010-2011 y 2016-2017**

Región y provincia	Año lectivo					
	2010-2011			2017-2018		
	Inicial	Básico	Medio	Inicial	Básico	Medio
Bahoruco	30.5	97.2	33.5	33.8	100.4	61.9
Dajabón	29.1	91.2	53.4	39.0	94.1	72.3
Elías Piña	24.2	98.4	32.0	31.2	100.9	56.6
Independencia	25.7	95.6	37.2	31.8	90.7	64.7
Monte Cristi	33.2	87.9	50.3	32.1	81.9	65.0
Pedernales	20.6	75.1	28.0	26.0	84.8	47.6
Santiago Rodríguez	35.9	91.9	53.9	44.3	87.5	71.9
ZEDF	28.5	91.0	41.2	34.0	91.5	62.9
Nacional	43.2	95.0	51.1	50.2	92.5	70.6
ZEDF / Nacional	0.66	0.96	0.81	0.68	0.99	0.89

Fuente: elaborado con información del Ministerio de Educación.

Por último, los indicadores de déficit habitacional reiteran que, aunque la situación habitacional ha mejorado a lo largo de la última década y media, entre las provincias de la ZEDF y el resto del país ha existido y persiste una brecha significativa.

El déficit habitacional total, que se refiere al número total de viviendas que sería necesario construir o mejorar para que cada familia tenga un nivel de habitabilidad adecuado, expresado como porcentaje del total de viviendas ocupadas, indica que, a nivel nacional, éste se redujo desde 65.1% en 2002, hasta 39.1% en 2010 y hasta 26.1% en 2017, para una caída acumulada en todo el período de casi 39%. Para el promedio de las regiones de desarrollo que incluyen las provincias de la ZEDF se observaron reducciones similares en magnitud. Sin embargo, persisten niveles más elevados que la media nacional. En esas regiones, el déficit promedio cayó desde



81.4% hasta 43.5%, para una reducción de 37.9 puntos porcentuales. El Cibao Noroeste registró una reducción aún mayor, de 46.5% mientras en Enriquillo la caída fue de 27.6%

En términos de la posición de las regiones, tanto en 2002 como en 2017, Enriquillo y El Valle encabezan la lista de mayores porcentajes de déficit habitacional. La región Cibao Noroeste, que era la tercera de mayor nivel de déficit en 2002, pasó a ocupar la quinta posición en 2017, lo que es consistente con una reducción más significativa de la brecha respecto al resto del país.

A nivel provincial sólo hay datos disponibles para 2002 y 2010. Estos indican que en la ZEDF ocurrió una reducción del déficit promedio similar a la reducción a nivel nacional. Cayó desde 83.2% en 2002 hasta 57.5% en 2010, para una caída de cerca de 25 puntos porcentuales. El nivel observado en 2010 en la ZEDF fue 18.6 puntos porcentuales más alto que el promedio nacional. Además, se observan indicadores de déficit habitacional particularmente elevados en Elías Piña (70%) y Bahoruco (66.9%).

### **Cuadro 2.11. Déficit habitacional total en las regiones y provincias de la ZEDF - 2002, 2010 y 2017**

Como % del total de viviendas ocupadas

	2002	2010	2017	Diferencia*
Nacional	65.1%	39.1%	26.1%	-38.9%
Regiones de Desarrollo	81.4%	55.5%	43.5%	-37.9%
Cibao Noroeste	81.4%	53.5%	34.9%	-46.5%
Enriquillo	82.3%	56.9%	54.7%	-27.6%
El Valle	80.5%	56.8%	44.2%	-36.3%
Promedio provincial	83.2%	57.5%	...	-25.7%
Bahoruco	87.4%	66.9%	...	-20.5%
Dajabón	67.4%	48.7%	...	-18.6%
Elías Piña	87.7%	70.0%	...	-17.7%
Independencia	84.1%	57.0%	...	-27.1%
Monte Cristi	91.2%	55.0%	...	-36.3%
Pedernales	77.4%	47.4%	...	-30.0%
Santiago Rodríguez	74.4%	51.4%	...	-22.9%

\* Para el indicador a nivel nacional, se refiere a la diferencia entre 2002 y 2017 y para el indicador a nivel provincial se refiere a la diferencia entre 2002 y 2010.

Nota: el déficit habitacional total es el número total de viviendas que es necesario construir o mejorar para que cada familia tenga un nivel adecuado de habitabilidad.

Fuente: elaborado con información de SISDOM 2017 a partir de la ENFT, ENCFT, las encuestas ENDESA y los censos de población y vivienda.

#### **2.4. Gasto público y territorio**

Visto el persistente rezago económico y social de las provincias de la ZEDF, es relevante indagar si este desempeño se puede explicar en parte por un sesgo negativo del gasto público o si más bien ocurre a pesar de que existe un sesgo positivo de éste a favor de esos territorios.

Esta sección explora dos grupos de intervenciones con el objetivo de dilucidar si el gasto público ha tenido sesgos territoriales positivos o negativos respecto a la ZEDF: el gasto en inversión pública y el gasto en protección social. El primero ha representado, en la última década, alrededor de 13% del gasto público total y el segundo algo más del 8%. Sería ideal evaluar la estructura territorial del gasto público social total, el cual ha explicado entre el 45% y el 50% del gasto público total en la última década. El 94% de este lo han explicado los gastos en salud, educación y protección social. Aunque los gastos en educación y salud también podrían tener sesgos territoriales, escapa a las posibilidades de este trabajo evaluar este asunto. Además, debido a que, por lo general, el gasto en educación, que explica más del 50% del gasto social total, responde al tamaño de la población escolar, se presume que los sesgos territoriales no

sean elevados. De allí que el esfuerzo se haya concentrado en evaluar la composición territorial del componente de protección social.

Con respecto a la inversión pública, los datos del Cuadro 2.12 sugieren que entre 2012 y 2018, los proyectos de inversión del Estado han tenido un sesgo positivo a favor de las provincias de la ZEDF en la medida en que la inversión pública per cápita ha sido sistemáticamente más alta allí que en el resto del país. En promedio, en ese período, la inversión pública per cápita en la ZEDF fue un 34% más elevada que en el resto del país y un 32% más alta que la media nacional.

La inversión media per cápita ha sido particularmente elevada en Independencia, Monte Cristi y Pedernales con un monto de inversión per cápita entre 49% y 87% más alta que en el resto del país. Sin embargo, en Santiago Rodríguez ha sido más baja. En el período fue equivalente a un 87% de la inversión per cápita del resto del país.

**Cuadro 2.12. Inversión pública per cápita por provincia de la ZEDF y el resto del país**  
RD\$ por habitante

Provincias	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2012-2018
Bahoruco	9,710	9,956	15,972	8,669	5,228	4,304	12,330	9,453
Dajabón	29,704	7,799	9,457	6,747	8,497	5,553	1,662	9,917
Elías Piña	5,426	14,153	9,636	8,747	7,587	8,830	8,682	9,009
Independencia	12,463	12,280	20,606	7,448	5,339	11,122	17,795	12,436
Montecristi	33,256	12,518	21,166	10,342	9,234	15,237	7,362	15,588
Pedernales	22,836	16,645	7,114	6,770	21,586	10,580	8,731	13,466
S. Rodríguez	18,398	6,983	6,620	3,671	3,897	9,810	1,487	7,267
ZEDF	19,512	11,172	14,299	7,955	7,888	9,473	8,401	11,243
Resto del país	10,518	7,291	8,777	8,433	7,388	9,176	6,828	8,344
Total del país	10,966	7,483	9,049	8,410	7,413	9,190	6,903	8,488

Nota: solo incluye la inversión en proyectos registrados en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Fuente: elaborado con información de MEPyD y ONE.

Por otra parte, al menos cuatro de las siete provincias de la ZEDF han estado entre aquellas que mayor inversión pública per cápita han recibido. Como se muestra en el Cuadro 2.13, en 2012 Dajabón, Pedernales, Monte Cristi y Santiago Rodríguez se ubicaron entre las ocho provincias con mayor inversión per cápita. En 2012, Independencia, Bahoruco, Pedernales y Elías Piña se ubicaron entre la tercera y séptima posición a nivel nacional. Si la ZEDF fuese una demarcación territorial en sí misma, en 2012 se hubiese ubicado en la quinta posición de mayor inversión per cápita y en 2018 en la cuarta posición.

**Cuadro 2.13. Posición de las provincias de la ZEDF con respecto al resto de las provincias del país en inversión pública per cápita, 2012 y 2018**

2012		2018	
Provincia	Posición	Provincia	Posición
Dajabón	4	Independencia	3
Pedernales	6	Bahoruco	4
Monte Cristi	7	Pedernales	6
S. Rodríguez	8	Elías Piña	7
Independencia	15	Monte Cristi	15
Bahoruco	19	Dajabón	28
Elías Piña	28	S. Rodríguez	29
ZEDF *	5	ZEDF *	4

\*Se refiere al conjunto de las siete provincias, considerando la ZEDF una unidad territorial única, lo que reduce las unidades territoriales desde 32 hasta 26.

Fuente: elaborado con información de MEPyD y ONE.

Lo anterior supone que las brechas sociales entre las provincias de la ZEDF y el resto del país han permanecido a pesar del sesgo que la inversión pública ha tenido a favor de esos territorios. Esto también puede llevar a suponer que esas brechas han persistido porque el sesgo de la política pública, y en particular, de la inversión pública, ha sido insuficiente y que se requiere niveles más elevados de inversión para empezar a hacer la diferencia.

Por otra parte, las brechas sociales entre la población de las provincias de la ZEDF y el resto del país han persistido también a pesar de que las políticas de protección social han mostrado un sesgo a favor de ellas. Esto se deriva del hecho de que las transferencias monetarias, principal instrumento de la política de asistencia, son asignadas a personas de hogares que califican por su situación de pobreza.

En 2018, el conjunto de las provincias de la ZEDF explicó el 7.8% del total de personas beneficiarias de Comer es Primero y el 8.0% del total de las transferencias, el 7.4% de los beneficiarios de Bonogás y el mismo porcentaje de las transferencias totales, y el 7.6% de los beneficiarios de Bonoluz con el 8.2% de las transferencias de ese programa (ver Cuadro 2.14). Sin embargo, estas provincias explicaron sólo el 4.8% de la población del país.

En promedio, cada una de las provincias de la ZEDF, individualmente, tuvieron 1.6 veces mayor porcentaje de beneficiarios y de montos transferidos por cada uno de esos tres programas que población respecto a la población del país.

**Cuadro 2.14. Participación de las provincias de la ZEDF en la población total del país, en el número de personas beneficiarias respecto al total y los montos transferidos por tres programas de transferencias monetarias, 2018**

	% de población	Comer es Primero		Bonogás		Bonoluz	
		Beneficiarios	Monto	Beneficiarios	Monto	Beneficiarios	Monto
Bahoruco	1.0%	1.6%	1.7%	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%
Dajabón	0.6%	1.1%	1.0%	1.0%	1.0%	1.1%	1.3%
Elías Piña	0.6%	1.1%	1.2%	1.0%	1.0%	1.1%	1.1%
Independencia	0.6%	0.8%	0.8%	0.7%	0.7%	0.8%	0.9%
Monte Cristi	1.1%	1.8%	1.8%	1.7%	1.7%	1.8%	2.1%
Pedernales	0.3%	0.5%	0.5%	0.4%	0.4%	0.3%	0.3%
S. Rodríguez	0.6%	0.9%	0.9%	0.9%	0.9%	0.9%	1.0%
ZEDF	4.8%	7.8%	8.0%	7.4%	7.4%	7.6%	8.2%

Fuente: elaborado con información de ADESS y ONE.

## 2.5. Economía

Además de los sociales, los indicadores económicos deberían ser útiles para conocer la situación de los territorios fronterizos en comparación con el resto del país. El indicador por excelencia para medir el tamaño de la economía de las provincias de la ZEDF es el PIB provincial o regional, del cual, además, se podría derivar un ingreso per cápita provincial o regional. Desafortunadamente, no existen datos de las Cuentas Nacionales desagregados territorialmente.

Frente a ese vacío, se opta por recurrir a algunos datos vinculados al nivel de actividad que están disponible para cada una de las provincias del país. En este acápite se utilizará el número de empresas y establecimientos económicos registrados, la actividad bancaria y las recaudaciones impositivas, con especial atención a las del Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS). Estos indicadores deben contribuir a ofrecer otra aproximación al estado de la situación socioeconómica en esos territorios. Existen otras estadísticas de fuentes oficiales sobre la actividad económica por provincia que se originan en registros administrativos. Sin embargo, no parecen tener la suficiente calidad como para

incorporarlas en este análisis y el nivel de agregación que tienen no permite una aproximación mínimamente aceptable a las provincias de la ZEDF.

Con respecto a las empresas y establecimientos económicos, datos de la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) muestran que, entre 2012 y 2018, en las provincias de la ZEDF el número de establecimientos económicos creció de forma significativa (ver Cuadro 2.15). En ese período de tiempo se multiplicó por 2.7 pasando desde 802 hasta 2,188. En contraste, a nivel nacional, el total de establecimientos se multiplicó por 1.8. Esto hizo que el porcentaje de establecimientos en las provincias de la ZEDF pasara desde 1.4% hasta 2.2%. El crecimiento en el número de establecimientos fue particularmente elevado en Independencia y Elías Piña, donde se multiplicaron por más de 4. En todas las provincias, el crecimiento del número de establecimientos fue más intenso que en todo el país.

Es notable que el número de establecimientos es particularmente elevado en las provincias del norte de la frontera (Monte Cristi, Dajabón y Santiago Rodríguez) comparado con el resto de las provincias de la ZEDF. Mientras en las primeras, el número es de tres dígitos, en las segundas es de dos dígitos. Esto hace suponer que dentro de la ZEDF hay un relativamente elevado nivel de concentración de actividad económica en las provincias del norte comparado con el resto.

A pesar del crecimiento observado en el número de establecimientos en las provincias de la ZEDF, en 2018 el número de establecimientos por cada mil habitantes en esos territorios (4.4) es notablemente inferior al promedio nacional (9.6) lo que es consistente con los indicadores sociales que muestran un importante rezago en el bienestar material en esas provincias.

**Cuadro 2.15. Establecimientos económicos registrados en las provincias de la ZEDF 2012 y 2018**

Provincias	2012		2018		2018/2012
	Número	%	Número	%	
Bahoruco	64	0.1%	219	0.2%	3.42
Dajabón	165	0.3%	383	0.4%	2.32
Elías Piña	28	0.0%	116	0.1%	4.14
Independencia	32	0.1%	153	0.2%	4.78
Monte Cristi	283	0.5%	830	0.8%	2.93
Pedernales	27	0.0%	69	0.1%	2.56
Santiago Rodríguez	203	0.4%	418	0.4%	2.06
ZEDF	802	1.4%	2,188	2.2%	2.73
Total	56,172	...	99,743	...	1.78

Fuente: elaborado con información de la ONE.

No obstante, hay que indicar que el incremento en el número de establecimientos registrados no es enteramente el resultado de un crecimiento en el nivel de actividad. También se deriva del hecho de que la calidad de los registros de la ONE fue mejorando con el tiempo y su cobertura en cada uno de los territorios fue fortaleciéndose, probablemente en especial en los territorios económicamente menos densos como los de la ZEDF. Es por ello por lo que hay que tomar con precaución estos datos.

Penosamente, la información disponible es escasa como para caracterizar los establecimientos en términos de su tamaño. Para 2018, el 42% de ellos no tenía información sobre el número de empleados comparado con 15.7% para el nivel nacional.

Sin embargo, hay suficiente información para caracterizar los sectores de actividad en los que participan las empresas (una empresa puede tener más de un establecimiento). En 2018, la ONE había registrado un total de 1,147 empresas en las provincias de la ZEDF. Esto equivale al 1.4% del total de las 79,627 empresas en todo el país. El Cuadro 2.16 muestra la distribución de las empresas de la ZEDF y a nivel nacional por sectores de actividad. Lo más destacado es:

- a) el alto porcentaje de empresas en las actividades agropecuarias en la ZEDF (9.4% versus 1.9% a nivel nacional) y en menor medida en el comercio y la reparación de vehículos (38.0% versus 33.1%), en actividades de alojamiento y servicio de comidas (9.3% versus 6.0%) y en administración pública (4.4% versus 0.7%); y
- b) los bajos porcentajes relativos en la construcción (1.2% versus 5.8%), las actividades profesionales, técnicas y científicas (3.3% versus 9.8%), la enseñanza (1.1% versus 2.7%) y las inmobiliarias (0.9% versus 5.2%).

Esto podría suponer un alto peso de la agropecuaria, del comercio, el expendio de alimentos y de la administración pública y un bajo peso en actividades de mayor valor agregado como las profesionales y técnicas y la construcción. También sugiere un bajo peso de la educación privada lo que se puede asociar a los bajos ingresos. Es notable, sin embargo, la relativa importancia, al menos medida por el número de empresas, de las actividades manufactureras.

**Cuadro 2.16. Distribución del número de empresas en las provincias de la ZEDF y a nivel nacional por sectores de actividad, 2018**

	ZEDF	Nacional	Diferencia
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	9.4%	1.9%	7.5%
Explotación de minas y canteras	0.1%	0.1%	0.0%
Industrias manufactureras	9.6%	8.4%	1.2%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	0.1%	0.1%	-0.1%
Suministro de agua; gestión de desechos	0.1%	0.2%	-0.1%
Construcción	1.2%	5.8%	-4.6%
Comercio; reparación de vehículos	38.0%	33.1%	4.9%
Transporte y almacenamiento	2.5%	2.8%	-0.3%
Actividades de alojamiento y de servicio de comidas	9.3%	6.0%	3.3%
Información y comunicaciones	1.8%	2.2%	-0.4%
Actividades financieras y de seguros	3.5%	3.9%	-0.4%
Actividades inmobiliarias	0.9%	5.2%	-4.3%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	3.3%	9.8%	-6.5%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	1.9%	3.4%	-1.5%
Administración pública y defensa; seguridad social	4.4%	0.7%	3.7%
Enseñanza	1.1%	2.7%	-1.5%
Atención de la salud humana y de asistencia social	4.1%	4.9%	-0.8%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas	1.6%	1.7%	-0.2%
Otras	7.1%	7.0%	0.0%

Fuente: elaborado con información de la ONE.

Por otra parte, las estadísticas del sector financiero también sugieren que la actividad económica en las provincias de la ZEDF es sensiblemente menor que la del resto del país. El Cuadro 2.17 muestra algunos indicadores de bancarización que son reveladores. En todos ellos, las provincias de la ZEDF, tanto a nivel individual como en conjunto, registran indicadores que demuestran un bajo nivel de bancarización. Con datos de 2018, el número oficinas bancarias, cajeros automáticos, cuentas de ahorro, cuentas corrientes y tarjetas de crédito emitidas por cada diez mil habitantes mayores de 18 años son notablemente menores en esas provincias que en el resto del país.

**Cuadro 2.17. Indicadores de bancarización en las provincias de la ZEDF y el resto del país, 2018**

Provincia						

	Oficinas bancarias *	Cajeros automáticos *	Cuentas de ahorro activas *	Cuentas corrientes activas *	Tarjetas de crédito *	Captaciones per cápita **	Préstamos per cápita **
Bahoruco	1.00	1.50	5,085.0	68.3	645.4	22,933.5	20,261.0
Dajabón	2.32	2.09	6,686.7	506.3	1,438.5	66,220.3	47,673.8
Elías Piña	0.85	1.42	3,142.1	55.1	630.8	12,822.7	19,115.3
Independencia	0.90	0.60	4,081.3	94.9	624.6	60,118.6	20,009.0
Montecristi	1.55	1.68	5,194.4	100.7	922.0	36,876.7	29,568.0
Pedernales	0.96	0.96	2,473.9	46.7	613.3	11,645.4	18,280.3
S. Rodríguez	1.77	1.52	6,325.1	102.8	1,107.7	56,456.0	34,873.1
ZEDF	1.39	1.49	4,990.1	141.8	878.3	38,827.0	27,990.2
Resto del país	2.12	4.67	9,501.0	1,268.5	2,882.7	145,551.1	128,915.2
Total del país	2.09	4.53	9,295.7	1,217.3	2,791.5	140,695.8	124,323.7

\*Por cada diez mil habitantes mayores de 18 años

\*\*En moneda nacional

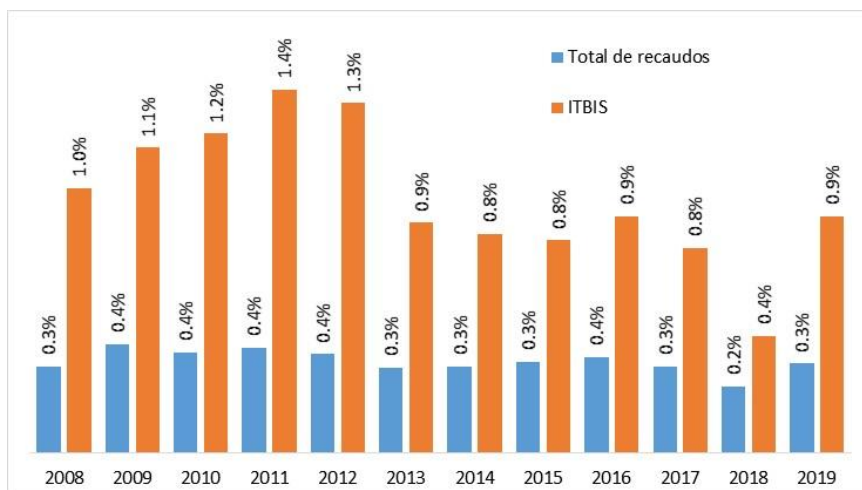
Fuente: elaborado con información de la Superintendencia de Bancos y de la ONE.

En ese año, el número de oficinas bancarias fue un 34% más bajo que en el resto del país, el de cajeros automáticos un 68%, el de cuentas de ahorro un 47%, el de cuentas corrientes un 89% y el de tarjetas de crédito un 70%. Además, las captaciones per cápita en moneda nacional fueron un 73% menores y el monto de créditos otorgados un 78% más bajo. En el caso de las provincias a nivel individual, para la mayoría de ellas los indicadores son menores. Sin embargo, se advierte una notable divergencia entre las provincias del norte (Dajabón, Monte Cristi y Santiago Rodríguez) y el resto. En las primeras, las brechas que las separan del resto del país son menores y por lo general están muy por encima del promedio de la ZEDF.

Por último, las estadísticas de recaudaciones tributarias comparadas reiteran que las provincias de la ZEDF han permanecido económicamente rezagadas. Entre 2008 y 2018 en ellas se colectó el 0.34% de los recaudos totales del país, un porcentaje que apenas fluctuó a lo largo del período. Este porcentaje es notablemente inferior al porcentaje de la población del país en esas provincias (alrededor de 5%) lo que sugiere un volumen de operaciones económicas mucho más reducido. En el caso del ITBIS, las recaudaciones en la ZEDF alcanzaron, en promedio, menos del 1% de las totales a nivel nacional. Se advierte que en 2013 se produjo una caída significativa de la participación, presumiblemente asociada a la reforma tributaria de diciembre de 2012 que, a partir de 2013 convirtió a las empresas acogidas a la ley 28-01 en agentes de retención en vez de contribuyentes directos del ITBIS. Esto pudo haber relocalizado esos ingresos.

Sin embargo, hay que reconocer que el bajo nivel de recaudo puede estar en parte asociado a los efectos de las exenciones que otorga la ley 28-01 en la medida en que la ley haya estimulado un mayor nivel de actividad sin la contrapartida regular en contribuciones impositivas.

### **Gráfico 2.5. Participación de las recaudaciones tributarias y del ITBIS en las provincias de la ZEDF en el total de recaudos a nivel nacional, 2008-2018**



Fuente: elaborado con información de la DGII.

## 2.6. Síntesis general

En resumen, las provincias de la ZEDF verifican un importante rezago económico y social respecto del resto del país. Esas provincias registran un proceso de gradual despoblamiento al tiempo que los indicadores de salud, educación y vivienda muestran que las distancias que les separan del resto del país han permanecido invariables. Los indicadores de pobreza e indigencia sugieren que en las regiones a las que esas provincias pertenecen han ocurrido avances más acelerados que la media nacional. Desafortunadamente, no es evidente que esto sea atribuible específicamente al desempeño en las provincias de la ZEDF.

Los indicadores económicos como el número de empresas y establecimientos, el grado de bancarización y los recaudos impositivos reiteran el rezago en que esas provincias han permanecido, a pesar de que, en los últimos años, el gasto público medido a través de la inversión pública y el gasto en protección social han favorecido a esos territorios en comparación con otros.

### III. La Ley 28-01: evolución, descripción de incentivos e implicaciones económicas

La forma actual que tiene la Ley 28-01 que crea la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo resultó de una evolución relativamente larga que inició en 2001 con la aprobación de la ley y concluyó en 2007 con una sentencia de la Suprema Corte de Justicia que dictaminó que era inconstitucional una modificación a dicha ley. Esta sección discute los cambios que sufrió a lo largo de esos siete años, su forma actual y las implicaciones económicas de los incentivos que la ley provee para las empresas que se acojan al régimen que creó.

#### 3.1. La evolución de la ley 28-01 y de su aplicación

La Ley 28-01 vivió un largo proceso desde el momento de su promulgación inicial en 2001 hasta que ella y su modalidad de operación adoptaron formas definitivas a partir de 2013. Esa inestabilidad afectó su efectividad para atraer inversiones. En lo que sigue se describe esa evolución a partir de algunos hitos importantes.

##### 3.1.1. La ley original y su reglamento de aplicación

La Ley No. 28-01 que crea una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo fue promulgada en febrero de 2001. Esta ley creó un régimen especial para las empresas que se instalen en las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco. Todas ellas colindan con Haití excepto Santiago Rodríguez y Bahoruco, las cuales, a pesar de eso, están muy cercanas a la línea de demarcación internacional y comparten características socioeconómicas con el resto.

El aspecto de mayor trascendencia de la ley es que crea un régimen tributario para empresas que se instalen en esas provincias, el cual provee exenciones al 100% de las obligaciones respecto a impuestos internos, aranceles aduaneros sobre materias primas, equipos y maquinarias y cualquier otro tipo de impuestos. Además, reduce al 50% el pago de libertad de tránsito y uso de puertos y aeropuertos y al 50% cualquier otro tipo de impuesto, tasa o contribución vigente o que se establezca en el futuro.

La ley le dio un plazo de vigencia de 20 años al régimen especial que otorgó exenciones efectivas a partir de la instalación e inicio de operaciones, excepto para aranceles para los que dio efectividad inmediata. Para las empresas instaladas durante los primeros cinco años de la ley, consignó que la vigencia de los incentivos tributarios es de 20 años y para las empresas instaladas con posterioridad, la vigencia es hasta el vencimiento.

Además de otorgar incentivos, la Ley 28-01 creó un Consejo de Coordinación con la responsabilidad de gestionar la aplicación de la ley y promover otras acciones para el desarrollo económico de la zona especial. En ese sentido, mediante Decreto 496-02 de 2002, se aprobó el reglamento de aplicación de la ley, el cual crea la Oficina Técnica (OT) como brazo ejecutivo del consejo y define sus funciones y estructura, define los procedimientos para la clasificación de las empresas como beneficiarias y establece la incompatibilidad entre el régimen que creó la ley y otros regímenes de incentivos.

##### 3.1.2. La modificación a la ley

En 2005, a solicitud del Poder Ejecutivo, el Congreso Nacional aprobó la Ley 236-05 que modificó a la Ley 28-01. El objetivo fundamental de la modificación fue reducir los incentivos tributarios y las ventajas relativas que otorgaba la ley a las empresas acogidas frente a las no acogidas. Fue el resultado de la convergencia de los intereses del sector privado establecido en otras partes del país, especialmente en Santo Domingo, y de la administración de gobierno de incrementar las recaudaciones tributarias.



La Ley 236-05 se limitó a:

- eliminar la exención del Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) para los bienes producidos y vendidos por empresas acogidas al régimen,
- eliminar la exención del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) a alcoholes y productos del tabaco e
- introducir el requisito de “transformación sustancial” de los insumos para que una empresa sea elegible en el régimen.

A la nueva ley le siguió un nuevo decreto de aplicación (Decreto 539-05) el cual adaptó el decreto anterior a la nueva ley e hizo precisiones respecto al funcionamiento del Consejo de Coordinación y la OT y a los procesos de clasificación de las empresas, creó comisiones de evaluación y limitó las exenciones arancelarias a la importación de insumos y equipos a la disponibilidad nacional, excepto en los casos en que existan tratados internacionales que impidan restricciones de este tipo.

### 3.1.3. Sentencia de la Suprema Corte de Justicia

En diciembre de 2005, un conjunto de empresas acogidas a la ley introdujo una instancia ante la Suprema Corte de Justicia solicitando declarar la inconstitucionalidad del artículo 1 de la Ley 236-05. Como se indicó antes, dicho artículo modificó el artículo 2 de la Ley 28-01 restringiendo el espectro de las exenciones tributarias originalmente consignadas. Las entidades actuantes argumentaron que el artículo en cuestión vulneró los derechos a la seguridad jurídica, el principio de irretroactividad de las leyes y el derecho a la razonabilidad de las decisiones de los poderes públicos, entre otros.

En respuesta a esta acción y mediante sentencia, en mayo de 2007 la Suprema Corte de Justicia declaró no conforme con la Constitución el artículo 1 de la Ley 236-05, así como las disposiciones vinculadas del Reglamento de Aplicación de la Ley 28-01.

El significado de la sentencia fue que hizo retornar la ley y el régimen tributario especial para las provincias de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo a su forma original, la cual otorgó exención impositiva total a las empresas acogidas. Esto incluye:

- Impuesto Sobre la Renta (IR). Ese impuesto grava el resultado financiero anual de las empresas con una tasa que, desde 2001, ha oscilado entre 25% y 30%.
- Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), el cual grava con una tasa de 18% la compra o venta de la mayoría de los bienes y servicios transados. Las empresas vendedoras están obligadas a retener el importe correspondiente al impuesto y a liquidar a la administración tributaria la diferencia entre éste y el total pagado por sus compras. El Código Tributario exime del ITBIS la compra y venta de alimenticios y productos básicos del hogar, medicamentos, servicios de educación, salud, energía y agua, y combustibles.
- Impuestos Selectivos al Consumo (ISC). Estos son impuestos específicos y ad valorem sobre mercancías seleccionadas. Las empresas vendedoras están obligadas a retener el importe. Por el volumen de las transacciones y el monto de las recaudaciones, los más importantes sobre los ISC sobre combustibles, bebidas alcohólicas y productos del tabaco y telecomunicaciones. La mayoría de los combustibles, las bebidas alcohólicas y los productos del tabaco están gravados simultáneamente con una tasa ad valorem y un impuesto específico.
- Aranceles aduaneros, los cuales gravan con tasas de 0%, 3%, 8%, 14% y 20% las mercancías. Unas pocas importaciones pagan tasas de 25% y 40%. Las tasas escalan en función del grado de transformación del producto. Las materias primas e insumos básicos tributan 0% y 3%, los

insumos intermedios 8% y 14%, y los bienes terminados 20% del valor CIF de las importaciones. Las mercancías originarias de países con los que existen tratados de libre comercio (los de Centroamérica, Estados Unidos, los de CARICOM y los de la Unión Europea) no están sujetas a aranceles aduaneros.

- arbitrios y tasas municipales, los cuales, generalmente son reducidos.

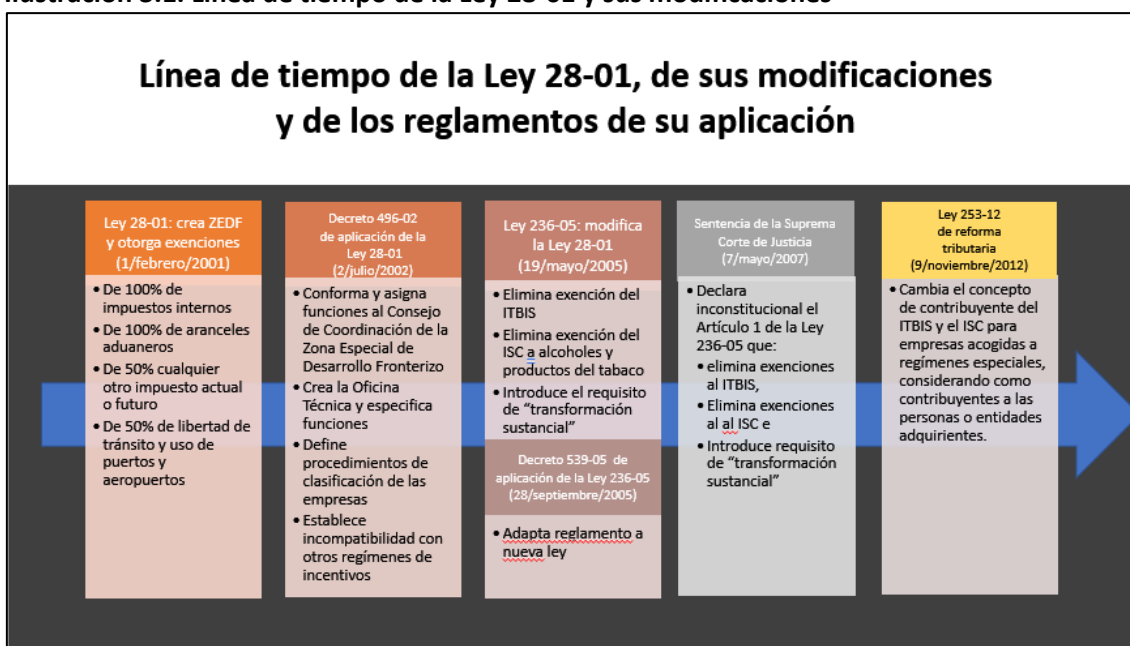
También incluye la reducción del 50% del pago de libertad de tránsito y uso de puertos y aeropuertos.

### 3.1.4. La reforma tributaria de 2012

El último episodio de modificación de la forma en que opera la Ley 28-01 fue la reforma tributaria de 2012. Entre muchos cambios, la llamada Ley 253-12 sobre el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible modificó el concepto del contribuyente para el caso del ITBIS e Impuestos Selectivos al Consumo para las empresas acogidas a regímenes fiscales y aduaneros especiales, considerando como contribuyente a la persona física, jurídica o entidad que adquiere el bien objeto de la transferencia o servicio prestado.

El resultado de esta modificación fue que al ser los compradores quienes tienen la obligación tributaria, aunque la exención del ITBIS a las ventas para las empresas proveedoras acogidas a regímenes especiales como el que creó la Ley 28-01 fue preservada, obliga a éstas a servir de agentes de retención del importe obligado de los compradores. En términos prácticos, la ley terminó haciendo que las ventas de las empresas acogidas al régimen no estén exentas del ITBIS.

### Ilustración 3.1. Línea de tiempo de la Ley 28-01 y sus modificaciones



Fuente: elaboración propia a partir de las leyes, decretos y la sentencia de la SCJ.

### 3.2. Implicaciones económicas de los incentivos tributarios

Generalmente, los incentivos tributarios a actividades económicas en territorios seleccionados tienen el propósito de compensar las desventajas de instalarse y operar en ellos. Se presume que existen obstáculos o desincentivos inherentes a esos territorios que limitan las inversiones.

Esos desincentivos toman la forma de costos de operación más elevados y rendimientos menores o negativos.

### 3.2.1. Los costos de operar en las provincias de la ZEDF

En los territorios de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, hay al menos tres factores que incrementan los costos de las actividades económicas comparado con aquellos de producir en otros territorios:

- a) la distancia de los mercados principales. En efecto, las provincias de la ZEDF se encuentran a distancias relativamente elevadas de los principales mercados del país, específicamente en los grandes centros urbanos como la Zona Metropolitana de Santo Domingo, Santiago y San Cristóbal, y a una distancia significativa del polo turístico de Bávaro-Punta Cana ubicado en el otro extremo del país. Las distancias acrecientan los costos de distribución, más aún en el de productos que requieren refrigeración o que demandan de un soporte de servicios.
- b) costos más elevados de contratación de personal calificado y semi calificado, en particular debido a que las empresas contratantes tendrían que compensar a ese personal por el costo implícito de vivir en esos territorios, los cuales tienen una oferta más reducida de servicios.
- c) mayores costos de servicios provistos por empresas establecidas en territorios distintos o ausencia de oferta de ciertos servicios. Esto puede incluir ciertos servicios profesionales y servicios de energía eléctrica, agua potable, alcantarillado y telecomunicaciones. En el caso de los servicios públicos, la infraestructura disponible en esas provincias es más débil, lo cual restringe la oferta. En algunos casos, obliga a las empresas a la autoprovisión, lo que resultan en costos más elevados.

### 3.2.2. Los incentivos y sus efectos económicos

En este punto, es relevante identificar los efectos específicos que tiene cada uno de los incentivos tributarios que provee la Ley 28-01 para las empresas acogidas al régimen especial en sus costos y rendimientos después de impuestos, comparados con los de las empresas no acogidas y no ubicadas en la ZEDF.

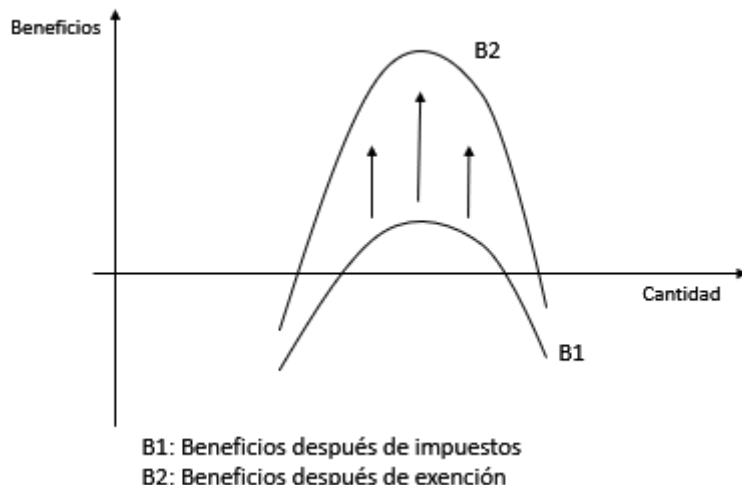
**Impuesto sobre la Renta (IR).** Este impuesto grava los resultados financieros anuales de la empresa. Por ello, la exención eleva los beneficios después de impuestos, incrementando los incentivos para invertir. Sin embargo, ésta no incide en los costos totales de las empresas beneficiarias por lo que no compensa las condiciones adversas de costos que enfrentan. Si como consecuencia de esas condiciones de costos, los resultados financieros son negativos o cercano o iguales a cero, la exención no produce incentivos a la inversión porque la base gravable del impuesto es muy pequeña o no existe y la obligación contributiva que sería eximida sería muy baja o inexistente.

**Impuesto a la transferencia de bienes industrializados y servicios (ITBIS).** El ITBIS grava las compras de bienes y servicios que hacen las empresas y que sirven como insumos o forman parte de los procesos productivos. Esto incluye la adquisición de bienes de capital como maquinarias y equipos. Se exceptúan los bienes inmuebles, pero no los insumos para la construcción y mejoras. También grava la venta de bienes y servicios producidos por las empresas.

Como se puede observar en la Ilustración 3.2, en principio, la exención a los insumos contribuye a reducir los costos de producción y la exención a la producción o las ventas contribuye a reducir el precio final o a incrementar los beneficios. Sin embargo, el hecho de la base imponible del ITBIS no sea universal plantea una diversidad de escenarios respecto a las combinaciones de situaciones respecto a la producción y adquisición de bienes y servicios exentos y gravados. Independientemente de la actividad específica que realicen, de los productos o servicios que

produzca y de si estos están o no gravados por el ITBIS, todas las empresas adquieren alguna combinación de mercancías exentas y gravadas. También podrían producir alguna combinación que incluya productos o servicios exentos y gravados.

**Ilustración 3.2. Impacto de la exención del Impuesto sobre la Renta (IR)**



Para fines analíticos y en aras de la simplicidad, esos escenarios se pueden reducir a cuatro. Estos son, que la empresa principalmente: a) produzca bienes gravados y compre insumos gravados; b) produzca bienes gravados y compre insumos exentos; c) produzca bienes exentos y compre insumos gravados; y d) produzca bienes exentos y compre insumos exentos. Estos escenarios suponen impactos diferenciados en las exenciones al ITBIS para productos gravados como resultado de la Ley 28-01.

**Ilustración 3.3. Efecto de las exenciones de ITBIS a insumos en la producción de bienes no gravados y de las exenciones de ITBIS a la producción o consumo**

		Insumos	
		Exento	Gravado
Producción	Exento		← Costos de insumos se reducen
	Gravado	↑ Precios se reducen o beneficios aumentan	

Veamos las implicaciones de la exención del ITBIS para las empresas acogidas para los casos de: i) compra de bienes y servicios, ii) venta de bienes y servicios, y iii) compra de bienes de capital.

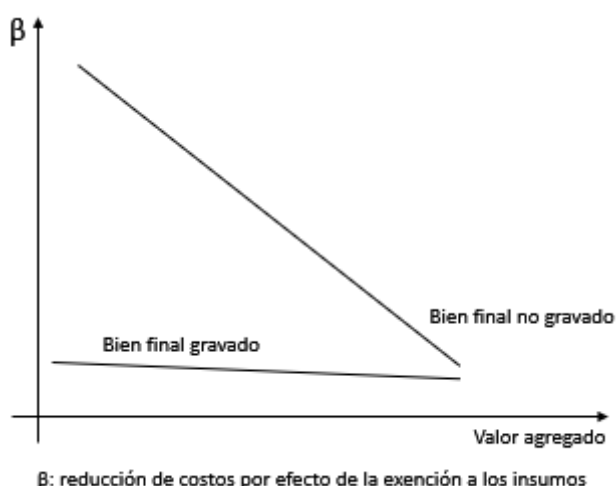
- i) Compra de bienes y servicios. Al eximir a las empresas acogidas al régimen del pago de ITBIS para insumos, la ley 28-01 tiene dos tipos efectos:
  - a) para las empresas cuya producción no está exenta de ITBIS, la exención a insumos gravados representa un beneficio financiero temporal porque, al estar exentas de pagarlo,

no implica un desembolso inmediato de recursos a la administración tributaria. Sin embargo, en la medida en que las empresas están obligadas a retener las obligaciones por ITBIS pagadas por los compradores y a liquidar regularmente la diferencia entre el total retenido y el pagado a sus proveedores, lo que dejó de desembolsar al proveedor como resultado de la exención, estará obligado a liquidarlo a la administración tributaria al final de cada período. Esto hace que el efecto sea relativamente pequeño.

- b) para las empresas cuya producción está exenta de ITBIS, la exención a los insumos gravados reduce sus costos de producción comparado con las empresas no acogidas al régimen, lo cual compensa en parte las desventajas de producir en la ZEDF. Naturalmente, este efecto crece a medida que crece la proporción de insumos gravados en el costo de producción total y decrece a medida que aumenta el coeficiente de valor agregado (ver Ilustración 3.4).
- c) Venta de bienes y servicios. El hecho de que la obligación tributaria, en términos normativos, haya sido trasladada al comprador, la exención del ITBIS a los bienes y servicios producidos por las empresas acogidas no tiene efectos prácticos.
- d) Compra de bienes de capital. La exención sobre la compra de bienes de capital (maquinaria y equipo) tiene el mismo efecto que en el caso de la compra de insumos. En la medida en que, si no estuviese exento, el monto obligado a tributar por la compra debe ser deducido del monto retenido por la venta, la exención reduce la deducción. En la práctica esto implica que, en vez de pagarse el impuesto a través de la empresa suplidora, lo hace directamente a la administración tributaria en un período posterior a la compra. Esto representa un beneficio financiero temporal.

Sin embargo, si la compra del equipamiento se hizo antes del inicio de operaciones y previo a que la empresa haga retenciones regulares cuando vende, la exención del ITBIS implica una reducción de costo de la inversión por un monto equivalente a los impuestos no pagados.

**Ilustración 3.4. Relación entre el coeficiente de valor agregado de las actividades y el impacto de las exenciones del ITBIS a los insumos en el costo total de producción de bienes finales gravados y no gravados**



**Aranceles aduaneros.** Las exenciones de los aranceles aduaneros reducen los costos de importación de insumos y maquinarias y equipos para las empresas acogidas al régimen especial que creó la Ley 28-01 porque, en contraste con el ITBIS, estos no son deducibles de otros impuestos u obligaciones. Esto supone un incentivo a la inversión en la ZEDF porque ofrece

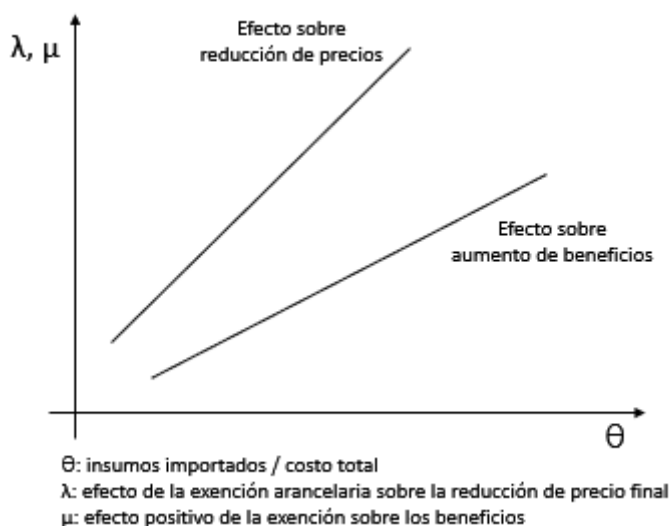
condiciones ventajosas para las empresas beneficiarias en comparación con las empresas no acogidas a este u otro régimen especial. Si fijan precios de mercado, el retorno por unidad vendida es mayor. Alternativamente, tendrían la capacidad de fijar menores precios y capturar una cuota de mercado más elevada que en el caso en que no tuviesen esa ventaja tributaria.

Dada una tasa arancelaria determinada, la ventaja tributaria crece a medida que se incrementa el peso del valor de los insumos importados en el costo total de operación (ver Ilustración 3.5) y a medida que decrece el coeficiente de valor agregado. El efecto es menor si las tasas arancelarias son reducidas.

**Impuestos selectivos.** Igual que en el caso de la exención a los aranceles aduaneros, las exenciones a los impuestos selectivos a combustibles y a alcoholes reducen directamente los costos de producción porque éstos no son deducibles de otras obligaciones tributarias. Esto otorga un incentivo a las empresas que utilizan combustibles o alcoholes como insumos. La mayoría de las empresas utiliza combustible por lo que el tamaño del incentivo depende de cuan intensivamente los use o cuanto peso tenga el costo del combustible en el costo total. En el caso de los alcoholes, por razones obvias, el incentivo sería muy significativo si las empresas acogidas al régimen elaboran bebidas alcohólicas porque no se trata sólo de que el costo de los alcoholes participa directamente en el costo de producción, sino que se trata de un insumo esencial y con un peso muy elevado en el costo total.

La exención del 50% del pago de libertad de tránsito y uso de puertos y aeropuertos actúa en la misma dirección que las exenciones arancelarias, aunque su peso en los costos totales de operación suele ser bajo.

**Ilustración 3.5. Relación entre participación del costo de los insumos importados en el costo total y el efecto potencial de la exención arancelaria en la reducción del precio final o en el aumento de los beneficios**



**3.2.3. Síntesis de las implicaciones económicas**

En resumen, el régimen tributario especial que crea la Ley 28-01 genera incentivos para invertir en la ZEDF y ventajas frente a empresas no acogidas al régimen porque:

- a) exime del impuesto sobre la renta a las empresas acogidas, incrementando la rentabilidad después de impuestos;

- b) reduce costos de instalación por las exenciones a la importación de maquinaria y equipo. Este efecto es particularmente importante cuando los costos de instalación explican una proporción importante del costo total y podría otorgar una ventaja importante a las empresas acogidas para fijar precios inferiores a los de las empresas bajo el régimen ordinario;
- c) reduce los costos de operación y podría otorgar ventajas de precios a las empresas acogidas comparadas con las no acogidas cuando:
  - i. las empresas producen bienes exentos de ITBIS y utilizan insumos que son gravados bajo el régimen ordinario pero exentos en el marco del régimen especial. Este argumento vale para la compra de maquinaria y equipo cuando la empresa está en plena operación y acogida al régimen; y
  - ii. el valor de los insumos importados gravados con aranceles y de los insumos sujetos a impuestos selectivos representan un porcentaje relativamente elevado del costo total de producción mientras el coeficiente de valor agregado es bajo. Este argumento vale para los aranceles que se aplican sobre la importación de maquinaria y equipo cuando la empresa está en plena operación y acogida al régimen.

Sin embargo, al reducir los costos de instalación y los costos de importar maquinarias e insumos genera incentivos para la instalación de empresas más intensivas en capital y con menores coeficientes de valor agregado. También provee incentivos para que las empresas acogidas al régimen especial generen encadenamientos con el resto del mundo antes que con empresas que operan en el territorio nacional.

#### IV. Efectos económicos de la aplicación de la Ley 28-01

El objetivo principal de esta sección es presentar los resultados de la estimación del impacto económico de la aplicación de la Ley 28-01 que crea la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (ZEDF), así como su costo fiscal. Utiliza principalmente datos tributarios y de encadenamientos productivos para estimar, en primer lugar, los efectos directos e indirectos de las actividades de las empresas en el valor agregado y en los empleos. Luego, estima el efecto neto total considerando el costo fiscal de los incentivos que provee la ley a las empresas acogidas al régimen especial.

En la primera subsección se describe la evolución del número de empresas efectivamente acogidas al régimen desde 2003 en adelante, los sectores de actividades de ellas y su ubicación. Además, provee una mirada a la actividad exportadoras de esas empresas. La segunda se dedica a explicar la metodología de estimación de los efectos económicos y provee los resultados. Se desglosan los efectos por sector de actividad.

##### *4.1. Empresas del régimen de la ZEDF: evolución, actividades, localización y exportaciones*

Datos de la administración tributaria indican que en 2018 había un total de 132 empresas acogidas al régimen especial que creó la ley 28-01. De esas, ese año 92 reportaron actividad ante la autoridad. Por su parte, el Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (CCDF) reportó que en 2019 había 77 empresas activas en el régimen. Cualquiera que sea la cifra precisa, se trata de un número reducido considerando que, en 2018, el total de empresas formales registradas en el Directorio de Empresas y Establecimientos elaborado por la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) fue de casi 80 mil y las empresas y entidades jurídicas a nivel nacional registradas y activas ante la administración tributaria era de más de 215 mil.

Entre 2001 y 2018, el crecimiento en el número de empresas acogidas observó dos picos: 2008 y 2012. Para el resto de los años, el crecimiento fue relativamente bajo y estable. En 2005, cuatro años después de promulgada la ley, se habían acogido apenas dos empresas. Hay que tomar en cuenta que no fue posible empezar a aplicar la ley hasta julio de 2002, 17 meses después de promulgada, debido a la ausencia de reglamento y que, 11 meses después de su aprobación, se desató una crisis financiera sin precedentes cuyas consecuencias más graves se extendieron hasta finales de 2004. Esto debió haber desestimulado la incorporación de nuevas empresas al régimen.

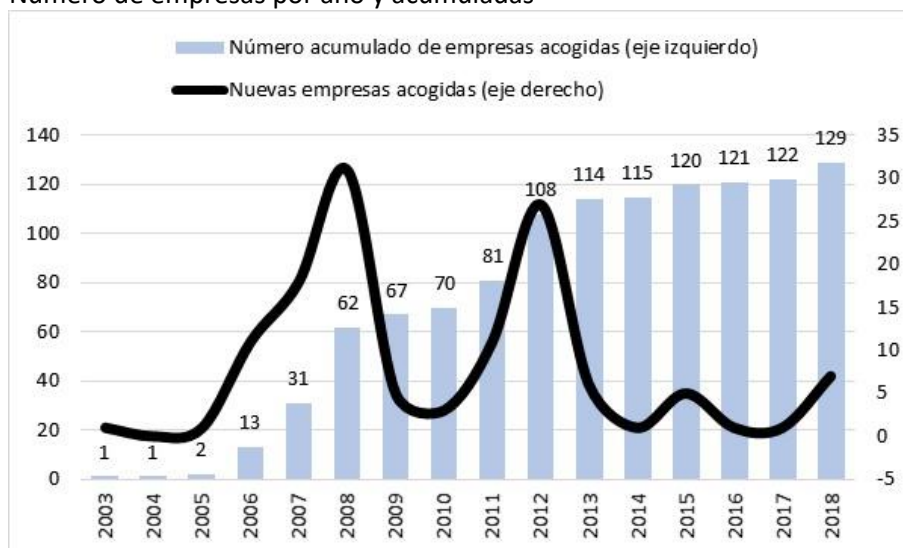
Sin embargo, entre 2006 y 2010 el número creció notablemente, especialmente en 2008 cuando se duplicó, pasando de 31 a 62 empresas. Después de cuatro años de un crecimiento relativamente estable, a razón de poco más de seis empresas por año, en 2012 el número de empresas acogidas observó un segundo pico, pasando desde 81 hasta 108. Desde allí en adelante, los incrementos anuales han sido pequeños.

Es por esa razón por la que, de las 132 empresas registradas como acogidas por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) en 2018, el 82% tenía entre 7 y 13 años amparadas bajo el régimen especial. 28 de ellas (21%) tenían siete años acogidas y 31 (23%) tenían 11 años. El resto, las que tenían menos de 7 o más de 13, representaron sólo el 18%.

Por otra parte, entre las actividades principales a la que las empresas acogidas se dedican, ha habido un marcado sesgo hacia las manufacturas. En 2008, año en el que se inicia la disponibilidad continua de estadísticas de la administración tributaria para las empresas del régimen especial, de las 54 empresas acogidas, 21 (39%) reportaron que las manufacturas eran su actividad principal, nueve (17%) se dedicaban a actividades comerciales y seis (11%) a cultivos tradicionales. El resto se distribuyó en otras actividades como explotación de minas y canteras, construcción, cultivo de cereales, electricidad, ganadería y otras.



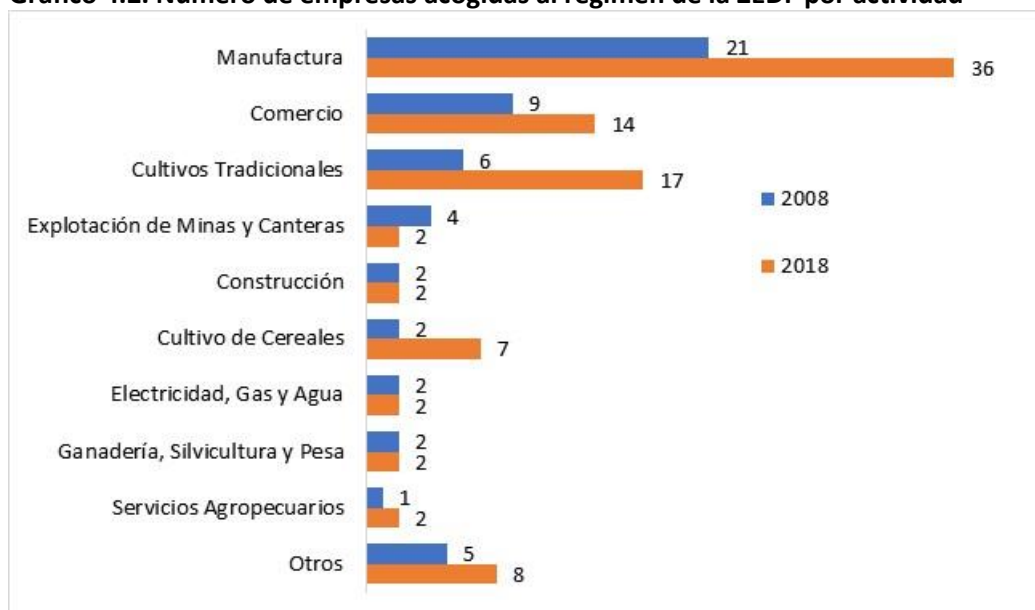
**Gráfico 4.1. Empresas acogidas al régimen de la ZEDF**  
Número de empresas por año y acumuladas



Fuente: elaborado con datos de la DGII

Desde 2008 hasta 2018 el número de empresas acogidas se había expandido. Sin embargo, el sesgo hacia manufacturas, comercio y cultivos tradicionales se mantuvo. En 2018, de las 92 empresas que hicieron declaraciones impositivas, 36 (39%) eran empresas manufactureras, 14 (15%) comerciales y 17 (18%) se dedicaban a cultivos tradicionales. Las restantes 25 empresas (27%) estaban distribuidas en otras siete actividades. Cuando se considera la totalidad de las empresas que la administración tributaria registra como acogidas a la ley 28-01, independientemente de si haya realizado declaración impositiva en 2018 o no, la distribución de empresas por actividad principal es similar: 34% en manufacturas, 17% en cultivos tradicionales y 16% en comercio.

**Gráfico 4.2. Número de empresas acogidas al régimen de la ZEDF por actividad**



Nota: se refiere a empresas que hicieron declaraciones.

Fuente: elaborado con información de la DGII.

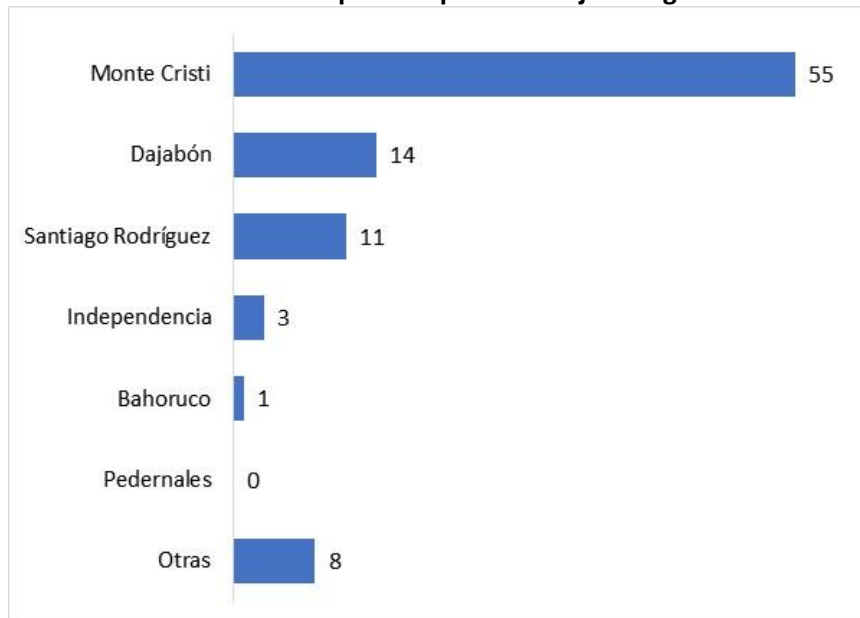
Datos del CCDF indican que las actividades manufactureras se concentran en la elaboración de bebidas gaseosas y alcohólicas, fabricación de productos plásticos, fabricación de puertas, pañales desechables, alimentos procesados (snacks), molienda de arroz y elaboración de casabe y alimentos para animales. Las actividades agropecuarias son principalmente, el cultivo de banano, ganadería, agroforestería y otros cultivos diversos.

Otro sesgo importante es el territorial. 80 de las 92 empresas amparadas bajo el régimen especial en 2018 y que reportaron a la administración tributaria, tenían operaciones ubicadas en una de las tres provincias en el extremo norte de la frontera: Monte Cristi, Dajabón y Santiago Rodríguez. Eso era el 87% de las empresas. Elías Piña, en la región central de la frontera, no tenía empresas registradas, mientras Independencia, Bahoruco y Pedernales, en el extremo sur, apenas tenían 12 empresas o el 13% del total.

Al mismo tiempo, Monte Cristi es la provincia que registra el mayor número de empresas acogidas: 55 o el 60% del total. Le siguen, en ese orden, Dajabón con un número bastante menor (14 o el 15% del total) y Santiago Rodríguez (11 o el 12%). En otras provincias no fronterizas (incluyendo el Distrito Nacional) se ubicaron 8 empresas acogidas, las cuales, presumiblemente, tienen operaciones en las provincias de las ZEDF.

Al respecto, hay que indicar que la legislación vigente exige a las empresas que soliciten acogerse al régimen especial tener el domicilio social o instalaciones dentro del territorio de las provincias que abarca la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo. Esto permite que empresas con domicilio social fuera de la ZEDF, pero con sus instalaciones y operaciones situadas en el territorio de la ZEDF puedan acogerse a los beneficios de la ley 28-01. Sin embargo, como se discute en otra parte, no es claro que el Estado cuente con mecanismos efectivos que garanticen que las empresas acogidas desarrollen sus actividades totalmente o en una elevada proporción dentro de la zona especial.

**Gráfico 4.3. Número de empresas operando bajo el régimen de la ZEDF por provincia, 2018**



Nota: se refiere a empresas que hicieron declaraciones.

Fuente: elaborado con información de la DGII.

La evidencia empírica sugiere, además, que como es de esperar, junto al crecimiento del número de empresas, se ha observado una expansión del nivel agregado de actividad de las empresas acogidas a la ley 28-01. Entre 2008 y 2018, los ingresos operacionales totales de esas empresas

se multiplicaron por 2.8, al pasar desde RD\$ 7.6 mil millones hasta RD\$ 21.6 mil millones. En esos diez años, crecieron a una tasa media anual de 11.7% y pasaron desde el equivalente a 0.46% del PIB nacional hasta 0.51% (ver Cuadro 4.1). Se observa que, como es natural, el ritmo de expansión de los ingresos fue particularmente intenso en los primeros años de la serie, en los cuales el número de empresas acogidas aumentó considerablemente. La última columna del cuadro presenta los ingresos por empresa acogida, los cuales se muestran relativamente estables a lo largo del período.

#### Cuadro 4.1. Ingresos totales de las empresas de la ZEDF, 2012-2018

En millones de RD\$ y en % del PIB

	Total (millones de RD\$)	% PIB	Crec. % anual	Ingresos por empresa (millones de RD\$)
2008	7,666	0.46%	...	123.6
2009	10,088	0.58%	31.6%	150.6
2010	14,014	0.71%	38.9%	200.2
2011	15,583	0.71%	11.2%	192.4
2012	14,462	0.61%	-7.2%	133.9
2013	16,636	0.64%	15.0%	145.9
2014	18,795	0.64%	13.0%	163.4
2015	19,434	0.61%	3.4%	162.0
2016	19,360	0.56%	-0.4%	160.0
2017	19,505	0.51%	0.7%	159.9
2018	21,553	0.51%	10.5%	167.1

Fuente: elaborado con información de la DGII.

Por otra parte, un vistazo a la distribución de las empresas por rango de ingresos y por participación en los ingresos totales indica que la mayoría de las empresas clasificadas por la ley 28-01 son pequeñas. De las 92 que registraron operaciones en ese año, 51 tuvieron ingresos por debajo de 50 millones de pesos y registraron un ingreso medio de solo 9.8 millones de pesos. Además, revela un muy significativo nivel de concentración de los ingresos totales. Las cuatro empresas que registraron ingresos de más de mil millones de pesos explicaron el 56% de todos los ingresos y, en promedio, anotaron ingresos por más de tres mil millones por empresa (ver Cuadro 4.2).

#### Cuadro 4.2. Distribución del número de empresas acogidas a la ley 28-01 por rangos de ingreso, 2018

Número de empresas y millones de pesos

Rango de ingresos	# de empresas	% de los ingresos totales	Promedio de ingresos (millones de pesos)
0-50 millones	51	2.3%	9.8
51-100 millones	16	5.4%	73..6
101-500 millones	14	15.7%	246.7
501-1,000 millones	7	20.7%	649.5
Más de 1,000 millones	4	56.0%	3,079.9
Total	92	100.0%	239.1

Fuente: elaborado con información de la DGII.

Por último, las empresas de la ley 28-01 tienen una marcada orientación hacia el mercado doméstico. Entre 2012 y 2018, período para el cual la administración tributaria cuenta con suficientes datos, el porcentaje de ingresos correspondientes a ventas por exportaciones con respecto a los ingresos totales de las empresas fue de poco menos de 15% y en 2018 fue de 10.7%. En promedio en ese período, las exportaciones de esas empresas fueron apenas equivalente al 0.8% de las exportaciones totales de bienes de país y al 1.5% de las exportaciones nacionales (ver Cuadro 4.3). En 2018, dieciocho de las empresas clasificadas registraron exportaciones por un valor total 46.7 millones de dólares.

#### **Cuadro 4.3. Ingresos por exportaciones totales de las empresas de la ZEDF, 2012-2018**

En millones de US\$ y en % de los ingresos operaciones y las exportaciones

	En millones US\$	Como % de ingresos operacionales de las empresas de la ZEDF	Como % de las exportaciones totales	Como % de las exportaciones nacionales
2012	14.6	4.0%	0.2%	0.3%
2013	69.6	17.5%	0.7%	1.4%
2014	138.4	32.1%	1.4%	2.6%
2015	112.4	26.1%	1.2%	2.1%
2016	102.0	24.3%	1.0%	1.9%
2017	99.5	24.3%	1.0%	1.7%
2018	46.7	10.7%	0.4%	0.8%

Fuente: elaborado con información de la DGII y del Banco Central.

No obstante, hay que indicar que más del 78% de las exportaciones totales de las empresas de la ley 28-01 registradas entre 2012 y 2018 corresponde a actividades de cultivos tradicionales, presumiblemente banano, y apenas el 12.5% del total de los ingresos por exportaciones se originó en la actividad manufacturera (ver Cuadro 4.4). En el Cibao Noroeste, específicamente en dos de las provincias de la región norte de la ZEDF (Monte Cristi y Santiago Rodríguez) se concentra casi la totalidad de la actividad bananera de exportación del país. En ese mismo periodo, las exportaciones de banano explicaron el 3% de las exportaciones totales del país y el 6.8% de las exportaciones nacionales. Varios informantes indicaron que muchas de las empresas bananeras se acogieron a los beneficios de la ley con posterioridad a su establecimiento. Esto podrían suponer que el efecto de la ley en las exportaciones ha sido más limitado de lo que las cifras de exportaciones totales sugieren.

#### **Cuadro 4.4. Ingresos por exportaciones de las empresas de la ZEDF por sector de actividad, 2012-2018**

En % de las exportaciones totales y de los ingresos operacionales

	Como % de las exportaciones totales de la ZEDF	Como % de los ingresos operacionales
Cultivos tradicionales	78.4%	54.4%
Manufacturas	12.5%	3.7%
Servicios agropecuarios	0.6%	9.0%
Construcción	0.2%	4.3%
Minas y canteras	0.1%	76.5%
Otras actividades	8.1%	11.2%
Total	100.0%	14.9%

Fuente: elaborado con información de la DGII y del Banco Central.

#### 4.2. Estimación del impacto económico del régimen especial

Esta subsección explica la metodología usada para estimar el impacto económico neto del régimen fiscal especial que crea la Ley 28-01 y los resultados del análisis.

La literatura económica recoge diversas alternativas para estimar los impactos de los regímenes de incentivos tributarios. Algunos de los más usados son los modelos de equilibrio general computable o CGEM por sus siglas en inglés, modelos de micro simulación o modelos que hacen uso de las matrices insumo-producto. Cada tipo de modelos tiene ventajas y desafíos. Los CGEM permiten estimar los impactos generales y amplios, pero tienden a ser relativamente agregados y complejos, demandando altos niveles de sofisticación técnica. Los modelos de micro simulación permiten cuantificar a un nivel muy desagregado, pero son muy demandantes de información detallada y de alta calidad y su poder de estimación no alcanza niveles de mayor nivel de agregación económica.

Para el caso que nos ocupa, las metodologías que usan los coeficientes de las matrices insumo-producto parecen ser la opción intermedia más eficaz porque al tiempo que alcanzan un nivel de desagregación importante al permitir diferenciar impactos por sectores de actividad, también capturan los efectos ampliados sobre la actividad económica en sentido general. Sin embargo, estas metodologías presentan el inconveniente que para estimar los efectos usan multiplicadores o coeficientes técnicos fijos. Esto supone que las reacciones de las empresas por sector de actividad son las mismas independientemente de sus características, que no cambian en el tiempo ni se modifican por cambios en el entorno. Además, en estos métodos no se considera la posibilidad de producción conjunta de empresas, esto es, la producción simultánea de bienes correspondientes a actividades distintas.

##### 4.2.1. Metodología

En este estudio se replica el ejercicio de estimación del efecto económico total neto de las zonas francas en la República Dominicana de Cardoza, Vidal y Taveras (2019) el cual utiliza los coeficientes técnicos y los multiplicadores de valor agregado y de empleo de la Matriz Insumo-Producto de 2012<sup>1</sup>.

Esa metodología considera tres efectos de las actividades bajo regímenes especiales:

- a) el efecto directo que consiste en el valor agregado producido y los empleos creados por las empresas beneficiarias del régimen especial;
- b) el efecto indirecto que consiste en el valor agregado producido y los empleos creados como resultado de las compras domésticas intermedias que hacen las empresas beneficiarias del régimen especial. Se trata, por lo tanto, de los aumentos en el valor agregado producido y en los empleos creados por las actividades suplidoras de las empresas acogidas a la ley 28-01; y
- c) el efecto inducido que consiste en el incremento en el valor agregado producido y los empleos creados como resultado de las compras de consumo final asociadas a los pagos de remuneraciones laborales de las empresas acogidas al régimen.

##### Efectos en el valor agregado

Siguiendo a Cardoza, Vidal y Taveras (2019), el efecto directo en el valor agregado es la suma del Excedente Bruto de Explotación (EBE) y de las remuneraciones laborales de las empresas acogidas a la ley 28-01. El EBE se estimó descontando de los ingresos operacionales netos de las empresas los costos de venta, los gastos de personal y en suministros, arrendamientos, gastos de representación, donaciones y otras deducciones admitidas por la administración tributaria.

---

<sup>1</sup> Cardoza, M., Vidal, R. y Taveras, H. (2019): "Análisis Costo-Beneficio de los Regímenes Especiales. Caso de Estudio de Zonas Francas en la República Dominicana". Ministerio de Hacienda de la República Dominicana.

Las remuneraciones laborales son equivalentes al gasto de personal de las empresas. Esta estimación, igual que casi todas las restantes, se hizo por año para el período 2008-2018. Los datos utilizados fueron los reportados por las empresas beneficiarias a la administración tributaria.

El efecto indirecto en el valor agregado se estimó a partir del monto total de las compras domésticas de las empresas beneficiarias del régimen especial. Estas compras se agregaron por sectores de actividad de las empresas vendedoras y se usaron los coeficientes técnicos y los multiplicadores de valor agregado de cada una de ellas. El resultado es el valor agregado total generado por esas compras a esos sectores de actividad en toda la economía. Eso incluye el efecto inmediato en el valor agregado de las actividades vendedoras y los efectos posteriores a través de la cadena de aprovisionamiento.

Para estimar el efecto inducido en el valor agregado se usaron las remuneraciones laborales (gasto de personal) de las empresas acogidas a la ley. Estas se distribuyeron de acuerdo con la composición del gasto medio de los hogares en la República Dominicana por rubro de gasto estimados por Cardoza, Vidal y Taveras (2019) a partir de datos de la administración tributaria y los montos por rubro fueron convertidos y reagrupados en gastos por actividad económica. El paso siguiente fue usar los multiplicadores correspondientes del valor agregado para cada actividad para estimar el valor agregado generado por ese gasto en toda la economía.

Por último, se estimaron los efectos netos directo y total. El efecto neto directo resulta de restar al efecto directo en el valor agregado, el costo fiscal representado por el gasto tributario estimado de la aplicación de la Ley 28-01. El gasto tributario asociado a la ley es estimado y publicado anualmente por el Ministerio de Hacienda. El efecto neto total es la suma del efecto neto directo y los efectos indirectos e inducidos en el valor agregado.

#### Efectos en el empleo

Para capturar los efectos directos en el empleo se tomaron los datos del número de personas asalariadas que las empresas reportaron a la administración tributaria.

Para estimar el efecto indirecto en el empleo se usó el monto total de las compras intermedias locales, agrupado por sectores de actividad de las empresas vendedoras, el coeficiente de empleo directo y el multiplicador del empleo total de cada actividad de acuerdo con la Matriz Insumo-Producto.

Igual que en el caso del efecto inducido en el valor agregado, se utilizaron las remuneraciones laborales (gasto de personal) de las empresas acogidas a la ley, convertidas primero a gasto por rubro de la encuesta de ingresos y gastos y luego a gasto por sectores de actividad. Se usaron los coeficientes de empleo directo y los multiplicadores totales del empleo para cada actividad para estimar el número de empleos creados por ese efecto.

El efecto total en el empleo es la suma de los efectos directo, indirecto y total.

#### 4.2.2. Resultados de los efectos en el valor agregado

##### Efecto directo

El Cuadro 4.5 presenta los resultados de la estimación del efecto directo del régimen de la ZEDF en el valor agregado por componente. Entre 2008 y 2018, el efecto directo total creció desde 1,077.6 millones hasta 4,532 millones, para una tasa media anual de 10.2%. El total alcanzado en 2018 fue equivalente a 0.11% del PIB nacional, de los cuales el 60.8% (2,755.2 millones de pesos) correspondió al Excedente Bruto de Explotación (EBE) y 39.2% (1,780.0 millones) a remuneraciones laborales.

Entre 2008 y 2018, el efecto directo promedio anual fue de 3.1 mil millones de pesos o 0.11% del PIB. En ese período, en promedio el 62.4% del efecto total correspondió al Excedente Bruto

de Explotación de las empresas y el 37.6% a las remuneraciones laborales. Esta composición se mantuvo relativamente estable a lo largo del período. Presumiblemente, este es un efecto completamente territorial en el sentido de que el EBE y los empleos se generan, en su totalidad, en las provincias de la ZEDF. No obstante, para tener plena certeza de ello habría que evaluar las operaciones de cada una de las empresas para distinguir entre operaciones en los territorios de la ZEDF y las operaciones fuera de éste.

#### **Cuadro 4.5. Estimación del efecto directo del régimen de la ZEDF en el valor agregado por componente y total**

Millones de RD\$ y % del PIB

	Excedente Bruto de Explotación	Remuneraciones laborales	Efecto directo total	
			Millones de RD\$	% del PIB
2008	720.5	357.3	1,077.9	0.06%
2009	978.3	470.9	1,449.2	0.08%
2010	1,476.9	671.2	2,148.1	0.11%
2011	1,406.2	844.9	2,251.1	0.10%
2012	1,569.9	990.5	2,603.3	0.11%
2013	1,694.2	984.7	2,678.9	0.10%
2014	1,821.0	1,182.9	3,003.9	0.10%
2015	2,281.8	1,410.7	3,692.5	0.12%
2016	2,934.2	1,430.4	4,364.6	0.13%
2017	3,048.6	3,541.4	6,590.0	0.17%
2018	2,755.2	1,780.0	4,535.2	0.11%

Fuente: elaborado con información de la DGII.

El comportamiento del efecto total en el valor agregado se asocia a dos factores: a) la evolución del valor bruto de producción, y b) el coeficiente de valor agregado de las empresas y actividades del sector. Entre 2008 y 2018, el valor bruto de producción de las empresas, aproximado a través de los ingresos operacionales de las empresas creció desde 7.7 mil millones hasta 21.5 mil millones, arrojando una tasa de crecimiento media anual de 11.7%.

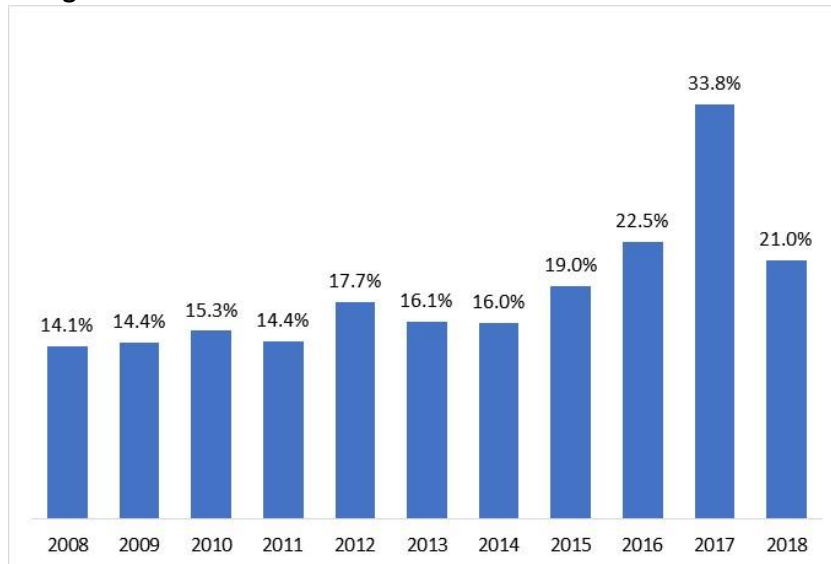
Por su parte, el coeficiente de valor agregado de las empresas acogidas parece ser bajo en comparación con el del promedio de la economía. Una aproximación razonable al coeficiente de valor agregado de las empresas acogidas es dividir la suma del EBE y las remuneraciones laborales entre los ingresos operacionales netos de las empresas. Como se aprecia en el Gráfico 4.4, a lo largo del período 2008-2018, el coeficiente ha estado generalmente por debajo de 20%. En contraste, datos de la Matriz Insumo- Producto (MIP) indican que el coeficiente de valor agregado del conjunto de la economía es de 42%. Aunque las fuentes de información son distintas y las comparaciones son imprecisas, una diferencia tan significativa sugiere que las actividades de las empresas protegidas por la ley 28-01 generan un valor agregado relativamente bajo.

En promedio entre 2008 y 2018, el EBE explicó el 62.4% del valor agregado total de las empresas clasificadas por la ley 28-01 mientras que las remuneraciones laborales explicaron el 37.6%. Estos porcentajes se mantuvieron relativamente estables en todo el período. Comparados con los que ofrece la MIP, estos porcentajes no difieren de forma significativa con los del promedio de la economía.

En el caso de las actividades manufactureras, los datos de la Matriz Insumo-Producto de 2012 indican que el promedio simple del coeficiente de valor agregado promedio de las nueve actividades manufactureras es de 39.5%. Excluyendo la actividad de refinación de petróleo, oscilan entre 33.7% y 54.4%. En contraste, el coeficiente estimado para 2012 de la actividad

manufacturera de las empresas acogidas a la ley 28-01 fue de 24.0% y de 23.7% para el período 2008-2018.

**Gráfico 4.4. Coeficiente de valor agregado de las empresas acogidas al régimen de la ZEDF**



Fuente: elaborado con información de la DGII.

No obstante, hay que reiterar la advertencia hecha respecto a que estos datos son solo indicativos y que deben ser tomados con debida precaución porque las fuentes de datos son muy disímiles. Los datos de las empresas de la ley 28-01 fueron los registros de la administración tributaria que emanan de las declaraciones anuales de esas empresas para sus operaciones de 2018, mientras que los usados para las empresas a nivel nacional fueron los de la Matriz Insumo-Producto de 2012, los cuales fueron capturados a través de encuestas sectoriales y otros instrumentos y estuvieron sujetos a procesamientos distintivos con el objetivo de identificar características estructurales de los procesos de producción a nivel sectorial. Más aún, en el caso específico del coeficiente de valor agregado, el cual, en sentido estricto, resulta de dividir el valor agregado entre el valor bruto de producción, para las empresas de la ley 28-01 el denominador usado fue los ingresos como una aproximación al valor bruto de producción. Aunque ambas cifras podrían aproximarse, no son iguales en sentido estricto. Una advertencia similar podría hacerse respecto a la estimación del valor agregado nominal que, para el caso de las empresas de la ley 28-01, se estimó sumando el EBE y las remuneraciones laborales.



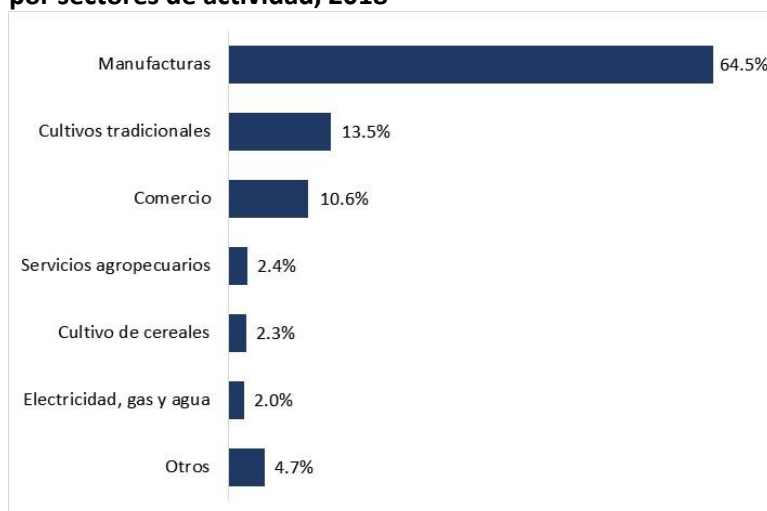
**Gráfico 4.5. Coeficientes de valor agregado estimados en industrias manufactureras a nivel nacional (2012) y acogidas a la ley 28-01**



Fuente: elaborado con información del BCRD y de la DGII.

Por otra parte, en 2018 las actividades manufactureras explicaron casi dos terceras partes del efecto directo total en el valor agregado. Un 64.5% fue resultado de esas actividades. Le siguieron cultivos tradicionales (13.5%) y comercio (10.6%). Esto reitera que del total de inversiones y de actividad económica estimuladas por la ley 28-01, las manufacturas encabezan la lista, con una amplia ventaja sobre el resto.

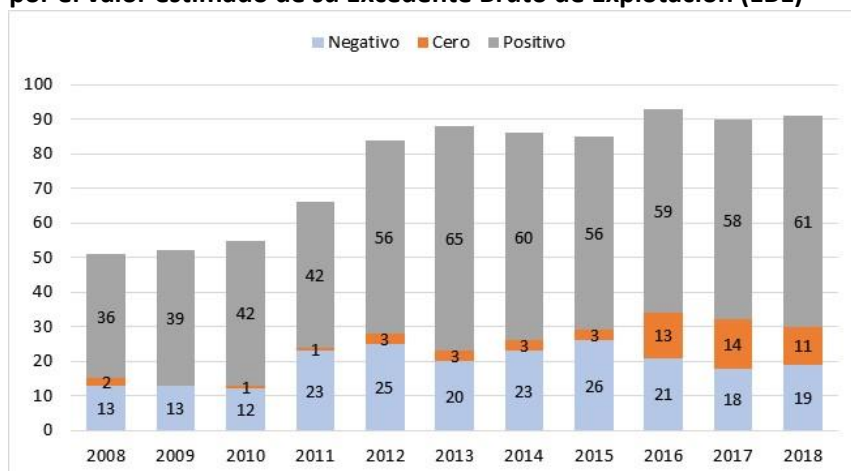
**Gráfico 4.6. Composición del efecto directo total del régimen de la ZEDF por sectores de actividad, 2018**



Fuente: elaborado con información de la DGII.

Hay que indicar, además, que, del total de las 91 empresas en operación en 2018, 61 tuvieron un Excedente Bruto de Explotación (EBE) positivo. Eso significa que el retorno del capital fue positivo. En once de ellas, el EBE fue cero y en 19 fue negativo. Entre las que tuvieron resultados negativos, seis fueron empresas de actividades industriales, principalmente manufacturas, ocho fueron de actividades agropecuarias (cultivos tradicionales y de cereales) y cinco de servicios, principalmente comercio. Entre 2008 y 2018, el porcentaje de empresas con EBE positivo se mantuvo estable, oscilando alrededor de 70% del total.

**Gráfico 4.7. Número de empresas acogidas al régimen de la ZEDF clasificadas por el valor estimado de su Excedente Bruto de Explotación (EBE)**



Fuente: elaborado con información de la DGII.

Por último, hay que indicar que la evidencia empírica indica que el efecto directo de la ley muestra un muy elevado nivel de concentración individual (por empresa). Para 2008, 2012 y 2018, las cinco empresas con mayores niveles de EBE explicaron entre el 64% y el 69% del EBE total de las empresas acogidas a la ley. Las diez empresas con mayor EBE explicaron entre 76% y 81% del total. De la misma forma, las cinco empresas con mayor gasto en personal explicaron entre el 60% y el 70% del total, y las diez con mayor gasto entre el 73% y poco más del 83% del total. Ambos indicadores, denominados Razón de Concentración, se presentan en el Cuadro 4.6 con las notaciones C (5) para las cinco empresas con valores más altos y C (10) para las diez con valores más altos. El cuadro también muestra el Índice Herfindhal-Hirschman (IHH) de concentración para ambas variables.

**Cuadro 4.6. Grado de concentración del EBE y del gasto de personal entre empresas acogidas a la ley 28-01. 2008, 2012 y 2018**

Razón de concentración (C) e IHH

	2008	2012	2018
	EBE		
C (5)	64.0	69.0	65.3
C (10)	80.4	80.1	76.3
IHH	1,268.4	2,614.4	1,861.3
	Gastos de personal		
C (5)	60.2	69.7	64.6
C (10)	73.0	83.2	77.8
IHH	1,560.7	2,037.8	1,917.8

Fuente: elaborado con información de la DGII.

Es de notar que, a juzgar por los tres indicadores, entre 2008 y 2018 el grado de concentración del EBE y de las remuneraciones laborales se incrementaron. Creció tanto la participación de las cinco y diez empresas con mayores valores en cada indicador en el valor total de ambas como

el IHH. Se observa que la concentración creció sensiblemente entre 2008 y 2012, y luego declinó.

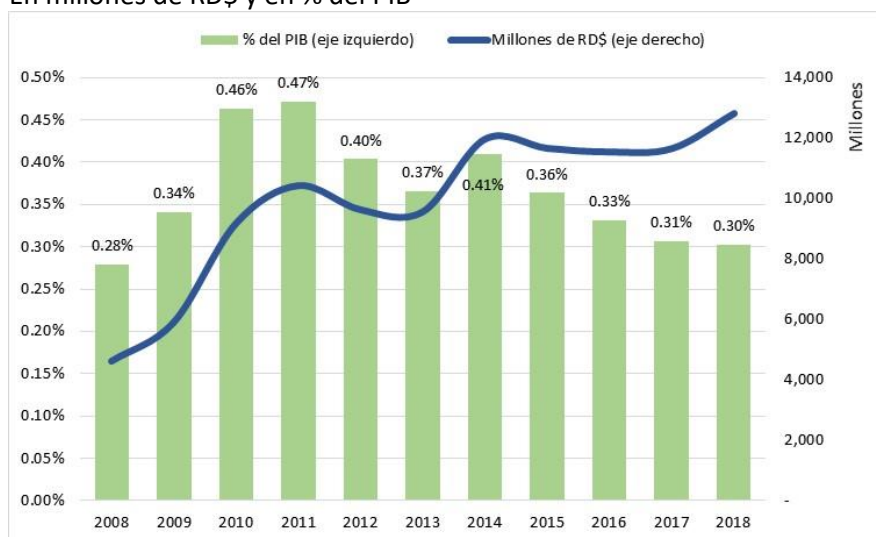
#### Efectos indirecto e inducido

Además del efecto directo en el valor agregado, las empresas acogidas a la ley 28-01 generan un efecto indirecto a través de sus compras intermedias porque estimulan la producción tanto de las empresas directamente proveedoras como de las empresas que forman parte de la cadena de suministros de esas proveedoras.

Datos de la administración tributaria indican que las compras domésticas intermedias de las empresas de la ZEDF pasaron desde RD\$ 4.6 mil millones en 2008 hasta RD\$ 12.8 mil millones, creciendo a una tasa media anual de 12%. En 2018, el valor total de las compras fue equivalente a 0.3% del PIB y a cerca del 60% del total de los ingresos de las empresas del régimen especial.

#### Gráfico 4.8. Compras intermedias domésticas de las empresas de la ZEDF 2008-2018

En millones de RD\$ y en % del PIB



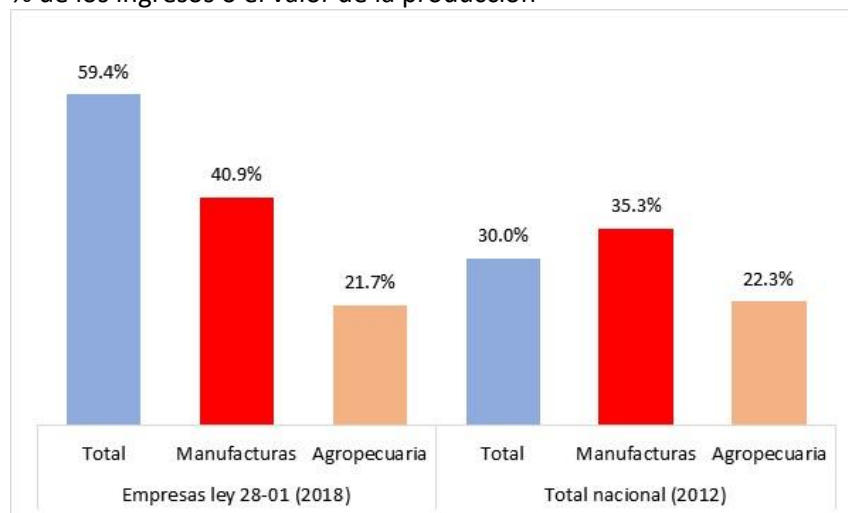
Fuente: elaborado con información de la DGII

Como sugieren los coeficientes de valor agregado estimados, parece razonable pensar que las empresas de la ley 28-01 compran una más elevada proporción de bienes y servicios en el mercado doméstico que sus pares del resto del país. Los datos del Gráfico 4.9 muestran que en 2018 las empresas de la ley 28-01 realizaron compras domésticas por el equivalente al 59.4% de sus ingresos mientras que para el promedio de las actividades en el país fue 30.0%. En las actividades manufactureras de las empresas de la ley 28-01, las compras locales fueron equivalentes a casi 41% de los ingresos, mientras en el promedio de las actividades manufactureras a nivel nacional fue 30.0%. Hay que advertir, sin embargo, que esto último incluye las de zonas francas cuyo coeficiente de compras locales es bajo comparado con la industria manufacturera nacional. Desafortunadamente, las estadísticas de la administración tributaria no proveen información sobre las importaciones de las empresas lo que impide estimar el coeficiente de compras intermedias totales y por origen (doméstico o externo). En la agropecuaria, sin embargo, los porcentajes de compras domésticas se aproximan, lo que podría estar sugiriendo que el tratamiento tributario especial de la ley no tiene efectos estructurales en esa actividad.

No obstante, hay que reiterar la advertencia hecha antes respecto a la comparación de los resultados del procesamiento de los datos acopiados por la administración tributaria con los de la Matriz Insumo-Producto.

**Gráfico 4.9. Compras intermedias domésticas de las empresas de la ZEDF (2018) y promedio nacional (2012)**

% de los ingresos o el valor de la producción



Fuente: elaborado con información de la DGII y del Banco Central.

En 2018, las principales actividades compradoras fueron, en ese orden, las manufacturas, los cultivos tradicionales, el comercio y electricidad, gas y agua. Las empresas de manufacturas realizaron el 49% de las compras totales que hicieron las empresas acogidas a la ley 28-01 (RD\$ 6.3 mil millones). Las de cultivos tradicionales el 27% (RD\$ 3.5 mil millones), el comercio el 13% (RD\$ 1.6 mil millones) y las empresas de electricidad, gas y agua el 5% (RD\$ 698 millones). El resto de las actividades hicieron compras por RD\$ 2.7 mil millones o el 2% del total, e individualmente ninguna superó los RD\$ 300 millones (ver Cuadro 4.7).

Notablemente, tres de las cuatro principales actividades compradoras están entre las cuatro principales actividades vendedoras. Nuevamente, las empresas de manufactura encabezan la lista con RD\$ 5.2 mil millones o el 41% del total. Les siguen “Otros servicios” con RD\$ 2.6 mil millones o 20%, comercio con RD\$ 2.5 mil millones (19%) y cultivos tradicionales (RD\$ 804 millones o 6% del total).

**Cuadro 4.7. Valor total de las compras de y de las ventas a las empresas acogidas a la ley 28-01 por sector de actividad de las empresas, 2018**

## Millones de RD\$

Compras		Ventas	
Manufactura	6,311.7	Manufactura	5,246.9
Cultivos Tradicionales	3,478.1	Otros Servicios	2,562.9
Comercio	1,614.3	Comercio	2,460.2
Electricidad, Gas y Agua	697.5	Cultivos Tradicionales	804.0
Cultivo de Cereales	270.9	Transporte	425.0
Hoteles, Bares, Rest.	134.2	Electricidad, Gas y Agua	353.6
Otros Servicios	132.4	Actividades financieras	299.5
Servicios Agropecuarios	90.6	Cultivo de Cereales	205.1
Construcción	32.8	Servicios Agropecuarios	132.2
Servicios de Salud	26.5	Alquiler de Viviendas	96.8
Minería	7.4	Comunicaciones	68.4
Alquiler de Viviendas	5.7	Construcción	60.9
Comunicaciones	3.2	Hoteles, Bares y Rest.	27.1
Ganadería, Silv. y Pesca	0.6	Ganadería, Silv. y Pesca	22.7
		Administración Pública	21.4
		Servicios de Salud	8.5
		Minerías	7.2
		Enseñanza	3.5
<b>Total</b>	<b>12,805.9</b>		<b>12,805.9</b>

Nota: las celdas sombreadas marcan las actividades compradoras y vendedoras con operaciones de compra de RD\$ 500 millones.  
Fuente: elaborado con información de la DGII

El Cuadro 4.8 muestra la estimación del efecto indirecto en el valor agregado de las compras intermedias de las empresas de la ZEDF. Descompone ese efecto en dos: el efecto indirecto inmediato (columnas segunda y tercera) que se refiere al incremento en el valor agregado de las empresas y actividades vendedoras y el efecto indirecto total (columnas cuarta y quinta) que, además del inmediato, incorpora el efecto de las compras intermedias de las empresas vendedoras en las empresas y actividades proveedoras de ellas, así como las de toda la cadena de suministros (eslabones anteriores). Como se indicó en una sección anterior, para estimar el efecto indirecto inmediato se usaron los coeficientes técnicos de las actividades proveedoras y para estimar el efecto total se usaron los coeficientes insumo-producto domésticos de cada actividad.

**Cuadro 4.8. Estimación del efecto indirecto inmediato y del efecto indirecto total en el valor agregado de las compras intermedias de las empresas de la ZEDF**

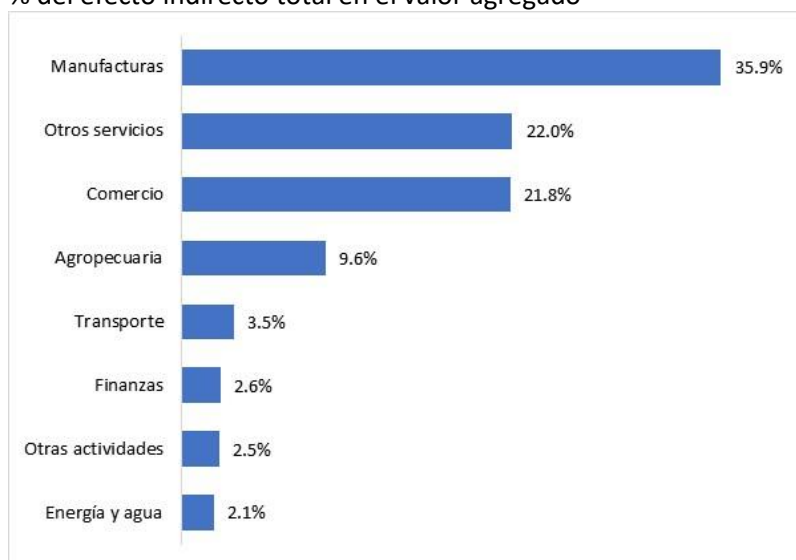
	Efecto indirecto inmediato		Efecto indirecto total	
	Millones de RD\$	% del PIB	Millones de RD\$	% del PIB
2008	2,601.7	0.16%	3,797.2	0.23%
2009	3,422.2	0.20%	4,909.8	0.28%
2010	5,440.6	0.27%	7,690.5	0.39%
2011	6,116.8	0.28%	8,664.1	0.39%
2012	5,445.0	0.23%	7,904.0	0.33%
2013	5,431.9	0.21%	7,914.5	0.30%
2014	6,958.8	0.24%	9,950.0	0.34%
2015	6,735.5	0.21%	9,632.5	0.30%
2016	6,551.6	0.19%	9,452.3	0.27%
2017	6,492.8	0.17%	9,450.6	0.25%
2018	7,232.7	0.17%	10,420.3	0.25%

Fuente: elaborado con información de la DGII

El resultado que arroja la estimación es que, entre 2008 y 2018, el efecto indirecto inmediato se multiplicó por 2.8 pasando de RD\$ 2.6 mil millones hasta RD\$ 7.2 mil millones. En el período, en promedio, alcanzó el equivalente a 0.21% del PIB y en 2018 fue de 0.17%. Por su parte, en términos nominales y como porcentaje del PIB, el efecto indirecto total se comportó de forma similar: pasó desde RD\$ 3.8 mil millones en 2008 o 0.23% del PIB hasta RD\$ 10.4 mil millones o 0.25% del PIB en 2018. En promedio en el período, el efecto indirecto total fue equivalente a 0.30% del PIB. Del efecto indirecto total, cerca del 70% correspondió al efecto indirecto inmediato (en las empresas proveedoras).

Otro resultado muy notable es que, del efecto indirecto total, las actividades manufactureras explicaron casi el 36% (ver Cuadro 4.10). Nueva vez, esto pone a la cabeza a las manufacturas como la principal beneficiaria de la ley. Otros servicios explicaron el 22% del efecto indirecto total, el comercio un porcentaje muy similar y las actividades agropecuarias un 9.6%.

**Gráfico 4.10. Composición del efecto indirecto total por sector de actividad, 2018**  
% del efecto indirecto total en el valor agregado



Fuente: elaborado con información de la DGII

Por último, se estimó el efecto inducido en el valor agregado que es el resultado de las compras de las remuneraciones laborales de las empresas de la ZEDF. Mientras en 2008, el efecto inducido fue de RD\$ 294 millones o 0.02% del PIB, en 2018 alcanzó poco menos de RD\$ 1.5 mil millones o 0.03% del PIB (ver Cuadro 4.9).

#### Efecto total

El Cuadro 4.9 provee los resultados conjuntos del efecto directo, el efecto indirecto, el efecto inducido en el valor agregado de la economía de las actividades de las empresas acogidas al régimen especial de la ley 28-01. En 2018, el efecto total fue de RD\$ 16.4 mil millones o 0.39% del PIB. En comparación, en 2008 había sido de RD\$ 5.2 mil millones o 0.31% del PIB.

En 2018, el 27.6% del efecto total (0.11% del PIB) correspondió al efecto directo, 63.5% (0.25% del PIB) al efecto indirecto total y 8.9% (0.03% del PIB) al efecto inducido. Además de que se observa un incremento de todos los efectos, entre 2008 y 2018 se aprecia un incremento en la contribución de los efectos directo (pasó desde menos de 21% hasta 27.6%) e inducido (desde 5.7% hasta 8.9%) y una reducción del aporte del efecto indirecto total (desde 73.5% hasta 63.5%). En el mismo sentido se comportó la contribución del efecto indirecto inmediato.

Esta distribución de la contribución de cada efecto al valor agregado total es consistente con el comportamiento del valor agregado de las empresas acogidas. Aunque de forma gradual y limitada, ese coeficiente pasó desde 14.1% en 2008 hasta 21.0% en 2018. Eso supone dos cosas. Primero, un incremento en el valor agregado total de la actividad por unidad de producción. Segundo, un aumento de la contribución de las remuneraciones laborales al efecto directo y, por lo tanto, a su efecto total en la economía a través del multiplicador. Esto es consistente con el incremento en la participación del valor agregado directo en el efecto total.

#### Cuadro 4.9. Estimación del efecto total en el valor agregado de las actividades de las empresas de la ZEDF por tipo de efecto 2008-2018

En millones de RD\$, en % del PIB y por composición del efecto total

	Efecto directo			Efecto indirecto		Efecto inducido	Efecto total
Millones de RD\$							
	Excedente Bruto de Explotación	Salarios y otras remuneraciones laborales	Total	En actividades vendedoras	Total		
	1	2	3 = 1 + 2	4	5	6	3+5+6
2008	720.5	357.3	1,077.9	2,601.7	3,797.2	294.0	5,169.0
2009	978.3	470.9	1,449.2	3,422.2	4,909.8	387.4	6,746.5
2010	1,476.9	671.2	2,148.1	5,440.6	7,690.5	552.1	10,390.7
2011	1,406.2	844.9	2,251.1	6,116.8	8,664.1	695.0	11,610.3
2012	1,569.9	990.5	2,560.3	5,445.0	7,904.0	814.8	11,279.2
2013	1,694.2	984.7	2,678.9	5,431.9	7,914.5	810.0	11,403.4
2014	1,821.0	1,182.9	3,003.9	6,958.8	9,950.0	973.1	13,927.0
2015	2,281.8	1,410.7	3,692.5	6,735.5	9,632.5	1,160.5	14,485.5
2016	2,934.2	1,430.4	4,364.6	6,551.6	9,452.3	1,176.7	14,993.5
2017	3,048.6	3,541.4	6,590.0	6,492.8	9,450.6	2,913.2	18,953.9
2018	2,755.2	1,780.0	4,535.2	7,232.7	10,420.3	1,464.3	16,419.7
% del PIB							
2008	0.04%	0.02%	0.06%	0.16%	0.23%	0.02%	0.31%
2009	0.06%	0.03%	0.08%	0.20%	0.28%	0.02%	0.39%
2010	0.07%	0.03%	0.11%	0.27%	0.39%	0.03%	0.52%
2011	0.06%	0.04%	0.10%	0.28%	0.39%	0.03%	0.53%
2012	0.07%	0.04%	0.11%	0.23%	0.33%	0.03%	0.47%
2013	0.06%	0.04%	0.10%	0.21%	0.30%	0.03%	0.44%
2014	0.06%	0.04%	0.10%	0.24%	0.34%	0.03%	0.48%
2015	0.07%	0.04%	0.12%	0.21%	0.30%	0.04%	0.45%
2016	0.08%	0.04%	0.13%	0.19%	0.27%	0.03%	0.43%
2017	0.08%	0.09%	0.17%	0.17%	0.25%	0.08%	0.50%
2018	0.07%	0.04%	0.11%	0.17%	0.25%	0.03%	0.39%
% del efecto total							
2008	13.9%	6.9%	20.9%	50.3%	73.5%	5.7%	100.0%
2009	14.5%	7.0%	21.5%	50.7%	72.8%	5.7%	100.0%
2010	14.2%	6.5%	20.7%	52.4%	74.0%	5.3%	100.0%
2011	12.1%	7.3%	19.4%	52.7%	74.6%	6.0%	100.0%
2012	13.9%	8.8%	22.7%	48.3%	70.1%	7.2%	100.0%
2013	14.9%	8.6%	23.5%	47.6%	69.4%	7.1%	100.0%
2014	13.1%	8.5%	21.6%	50.0%	71.4%	7.0%	100.0%
2015	15.8%	9.7%	25.5%	46.5%	66.5%	8.0%	100.0%
2016	19.6%	9.5%	29.1%	43.7%	63.0%	7.8%	100.0%
2017	16.1%	18.7%	34.8%	34.3%	49.9%	15.4%	100.0%
2018	16.8%	10.8%	27.6%	44.0%	63.5%	8.9%	100.0%

Fuente: elaborado con información de la DGII

Efecto total neto

Por último, el Cuadro 4.10 muestra la estimación del efecto total neto en el valor agregado de las empresas de la ZEDF, el cual corresponde al efecto total descontando el costo fiscal del régimen especial. Ese costo es el llamado gasto tributario, el cual corresponde al total de obligaciones tributarias no pagadas como resultado de las exenciones consignadas en la ley 28-01. El gasto tributario anual para cada uno de los regímenes y tratamientos tributarios especiales es estimado por el Ministerio de Hacienda y forma parte de las leyes de presupuesto correspondientes a cada año. Las estimaciones descomponen el gasto tributario correspondiente a la ley de desarrollo fronterizo en aquellas relacionadas con las exenciones del impuesto sobre la renta, del arancel de aduanas, ITBIS, impuestos sobre los hidrocarburos, impuestos sobre el patrimonio y otros. Los datos se muestran para el período 2014-2018, en el que ha habido aparente consistencia metodológica.

Entre 2014 y 2018, el gasto tributario asociado a la ley de desarrollo fronterizo fue, en promedio, de 0.04% del PIB. Estimaciones del Ministerio de Hacienda indican que, en ese período, el 42.5% de todo el gasto tributario correspondió a exenciones del ITBIS, el 27.6% a exenciones del impuesto sobre la renta, el 12.1% a exenciones arancelarias, el 9.6% a exenciones a los impuestos al patrimonio, el 7.4% a exenciones de impuestos a los hidrocarburos y el 0.7% a otras. Como resultado, entre 2014 y 2018, el efecto total neto promedio por año, esto es, el efecto total descontando el gasto tributario, fue equivalente a 0.41% del PIB. En 2018 alcanzó el 0.37% del PIB.

**Cuadro 4.10. Estimación del efecto total neto en el valor agregado de las actividades de las empresas de la ZEDF 2014-2018**

En millones de RD\$ y en % del PIB

	Gasto tributario para ZEDF	Efecto directo neto	Efecto total neto
	Millones de RD\$		
2014	1,078	1,926	12,849
2015	1,214	2,478	13,271
2016	1,553	2,812	13,441
2017	1,827	4,763	17,127
2018	951	3,584	15,468
	% PIB		
2014	0.04%	0.07%	0.44%
2015	0.04%	0.08%	0.41%
2016	0.04%	0.08%	0.39%
2017	0.05%	0.13%	0.45%
2018	0.02%	0.08%	0.37%

Fuente: elaborado con información de la DGII

**4.2.3. Resultados de los efectos en el empleo**

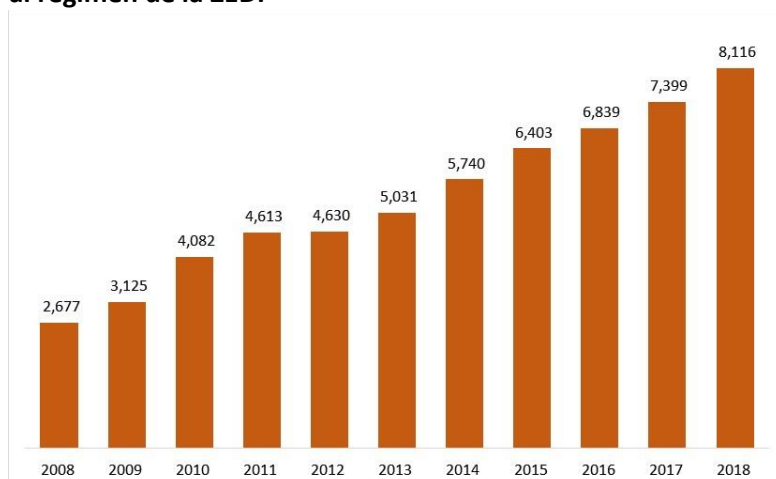
El Gráfico 4.11 muestra la evolución del número total de empleos directos en las empresas acogidas al régimen especial de la ley 28-01. Se observa que entre 2008 y 2018, el total de empleos ha crecido de forma ininterrumpida y que en 2018 alcanzó 8,116. Datos provistos por las CCDF indican que, a fines de 2019, el total de empleos de las empresas activas en el régimen especial fue de 10,391. Desafortunadamente, los datos del empleo no aparecen desagregados por sexo.

De cualquier manera, se trata de un bajo número de empleos, no sólo considerando el tamaño de la fuerza laboral ocupada del país que, en 2019 fue de 4.7 millones, sino del tamaño presunto de ésta en las provincias fronterizas. En ese año, la ONE estimó que la Población en Edad de Trabajar (PET) para todas las provincias de la ZEDF se aproxima a las 340 mil personas. El



reducido efecto en el empleo directo se asocia al relativamente reducido número de empresas acogidas a la ley en comparación con el total de empresas y establecimientos registrados en el país.

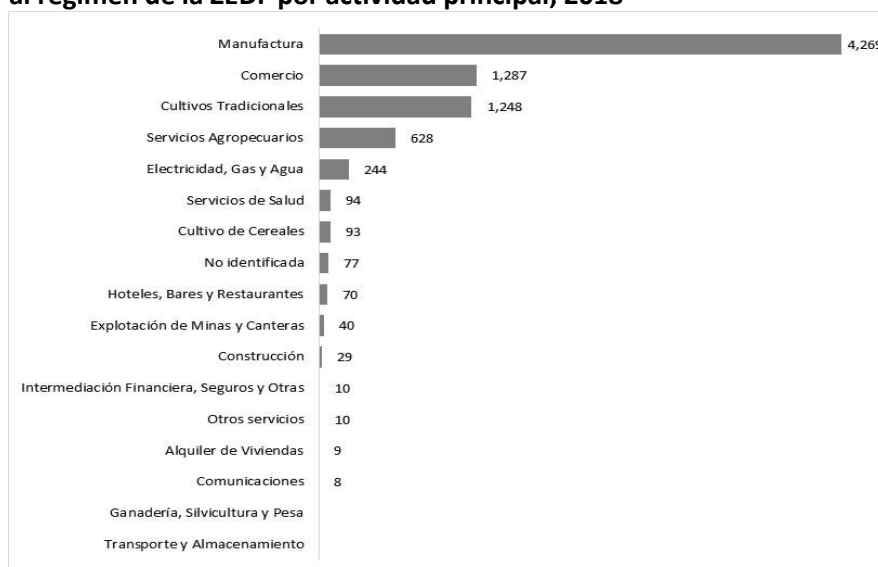
**Gráfico 4.11. Número total de empleos directos de las empresas acogidas al régimen de la ZEDF**



Fuente: elaborado con información de la DGII

Del total de empleos directos generados por las empresas beneficiarias del régimen especial en 2018, 4,269 (53%) fueron en actividades manufactureras, 1,287 (16%) en actividades comerciales, 1,248 (15%) en cultivos tradicionales y 628 (8%) en servicios agropecuarios. El resto de las actividades tuvieron una participación de 3% o menos.

**Gráfico 4.12. Número de empleos directos de las empresas acogidas al régimen de la ZEDF por actividad principal, 2018**



Fuente: elaborado con información de la DGII

Además, de que el número de empleos directos es bajo, se observa un muy alto nivel de concentración de estos en un puñado de empresas. Para 2008, 2012 y 2018, las cinco empresas

con mayor cantidad de personal contratado explicaron entre el 51 y el 57% de todo el empleo y las 10 con mayor cantidad de personal, explicaron entre el 69% y el 71% del total (ver Cuadro 4.11). Esto es consistente con el nivel de concentración observado en el EBE y las remuneraciones laborales discutido en una sección previa.

**Cuadro 4.11. Grado de concentración de los empleos directos entre empresas acogidas a la ley 28-01. 2008, 2012 y 2018**

Razón de concentración (C) e IHH

	2008	2012	2018
C (5)	51.6	57.0	53.3
C (10)	71.3	70.9	69.3
IHH	1,046.4	1,204.3	1,024.6

Fuente: elaborado con información de la DGII

El Cuadro 4.12 presenta la estimación de los efectos directos, indirectos e inducidos en el empleo debido a las actividades de las empresas de la ZEDF. Los efectos indirectos se refieren a los empleos creados en las actividades vendedoras a las empresas del régimen especial y en todas las empresas y actividades que forma la cadena de suministros. Los efectos inducidos hacen referencia a los empleos creados como resultado del gasto en consumo a partir de las remuneraciones laborales en las empresas de las ZEDF. Para estimar ambos efectos se usaron los multiplicadores del empleo provistos por la matriz insumo-producto.

En 2018, el empleo indirecto inmediato creado por el régimen especial en las empresas vendedoras fue de más de 18 mil, y en todas las actividades de la cadena de suministro fue más de 25 mil. Entre 2008 y 2018, los empleos indirectos totales se multiplicaron por 2.7. Por su parte, los empleos inducidos crecieron desde 528 en 2008 hasta 2,632 en 2018.

El empleo total (directo, indirecto e inducido) que resultó de las actividades de las empresas de la ZEDF alcanzó 35,860. Del total, el 70% fue empleo indirecto, el 23% fue empleo directo y el 7% fue empleo inducido.

**Cuadro 4.12. Estimación de los efectos directos, indirectos e inducidos en el empleo de las actividades de las empresas de la ZEDF 2008-2018**

Número de empleos

	Empleo directo	Empleo indirecto		Empleos inducidos	Empleo total
		En actividades vendedoras	En todas las actividades		
2008	2,677	6,641	9,352	528	12,558
2009	3,125	9,087	12,415	696	16,236
2010	4,082	14,956	19,937	992	25,012
2011	4,613	16,762	22,393	1,249	28,256
2012	4,630	13,420	18,987	1,465	25,081
2013	5,031	13,409	18,918	1,456	25,405
2014	5,740	18,421	24,915	1,749	32,404
2015	6,403	17,821	24,059	2,086	32,548
2016	6,839	16,948	23,292	2,115	32,246
2017	7,399	15,992	22,583	5,237	35,219
2018	8,116	18,142	25,111	2,632	35,860

Fuente: elaborado con información de la DGII

Del total de empleos creados en 2018, 30% fue empleo en manufacturas, 23% en “otros servicios”, 21% en el comercio, 15% en agricultura y 12% en otras actividades.

**Cuadro 4.13. Estimación de los efectos directos e indirectos en el empleo de las actividades de las empresas de la ZEDF por sector de actividad, 2018**  
Número de empleos

	Empleos directos	Empleos indirectos		Empleos inducidos	Efecto total
		En actividades compradoras	Todas las actividades		
Manufactura	4,269	2,054	5,548	859	10,676
Agricultura	1,341	3,644	4,121	-	5,462
Comercio	1,287	4,985	6,114	-	7,401
Otros Servicios	10	6,372	7,596	580	8,187
Otras actividades	1,209	1,086	1,732	1,193	4,134
Total	8,116	18,142	25,111	2,632	35,860

Fuente: elaborado con información de la DGII

#### 4.3. El costo privado

Además del costo fiscal, el costo privado que implica el funcionamiento del régimen especial de la ZEDF ha sido una importante fuente de controversia. Para fines de esta evaluación se entiende el costo privado como aquel en que incurren las empresas incumbentes en una determinada rama de actividad como resultado de la entrada de nuevas empresas gracias a las preferencias que le otorga el régimen tributario.

El costo privado lo asumen empresas individuales y no se asocia necesariamente a una pérdida social neta. Los costos individuales de unos (i.e. las empresas incumbentes) pueden ser compensados parcial o totalmente por los beneficios individuales de otros (i.e. las empresas entrantes). Más aún, si la entrada que posibilita el régimen especial contribuye a desconcentrar los mercados e intensificar la competencia, el efecto social neto podría ser positivo. En definitiva, el efecto social neto es incierto.

Existen varias formas de estimar ese costo tales como la contracción en el valor agregado o en el Excedente Bruto de Explotación de las empresas incumbentes como resultado de la actividad de las empresas entrantes o la reducción en la capacidad productiva medida por el stock de capital en las empresas incumbentes. En esta evaluación, se optó por una aproximación más sencilla pero útil vinculada a la preocupación del sector industrial nacional del efecto negativo que sobre las empresas instaladas hayan tenido las amparadas en el régimen especial. Se medirá la participación de mercado de las empresas no acogidas a la Ley 28-01 comparada con las empresas acogidas, con el objetivo de identificar si las empresas incumbentes (no acogidas) perdieron mercado (venta e ingresos relativos) como resultado de la entrada de empresas acogidas a la ley 28-01.

La estimación de las participaciones de mercado se circunscribió a empresas manufactureras debido a su mayor vocación a la formalidad. Esto hace que los datos impositivos reflejen con mayor precisión las dinámicas de mercado que en el caso de otras actividades como la agricultura en la que la informalidad es muy alta y para la que los datos impositivos dicen poco. Además, en contraste con muchas actividades de servicios como el comercio, las cuales tienden a orientarse hacia los mercados locales, las actividades manufactureras tienden a orientarse hacia el mercado nacional. Por ello, el potencial que tienen las empresas entrantes de generar costos por desplazamiento en el mercado a otras empresas nacionales es mayor.

Para fines de delimitar los mercados se usó el nivel de desagregación más alto de las actividades económicas que considera la clasificación de la administración tributaria. Este es el cuarto nivel,

para el cual identifica 16 actividades manufactureras. En ese sentido, se usan las actividades manufactureras como aproximación a los mercados.

Por otra parte, los datos de los ingresos por ventas locales sólo están disponibles desde 2012 en adelante. Por esa razón, para estimar las participaciones de mercado se usaron los ingresos operacionales netos de las empresas que aparecen en las declaraciones impositivas, tanto de las empresas acogidas como de las no acogidas para el período 2008-2018. Estos parecen una buena aproximación a los ingresos por ventas locales. Para el período 2012-2018 explicaron, en promedio, más del 95% de los ingresos operacionales.

El Cuadro 4.14 muestra los ingresos operacionales de todas las empresas manufactureras formales del país y los ingresos de aquellas clasificadas bajo la ley 28-01 para el período 2008-2018. La última columna de la derecha indica la participación de los ingresos de las empresas del régimen especial en los ingresos totales de las actividades manufactureras. Se evidencia que, en el período, la participación se duplicó, pasando desde 3.2% en 2008 hasta 6.4% en 2018. Esto sugiere que, en términos agregados, los ingresos de las empresas manufactureras de la ZEDF han crecido más velozmente que los ingresos de las empresas no acogidas.

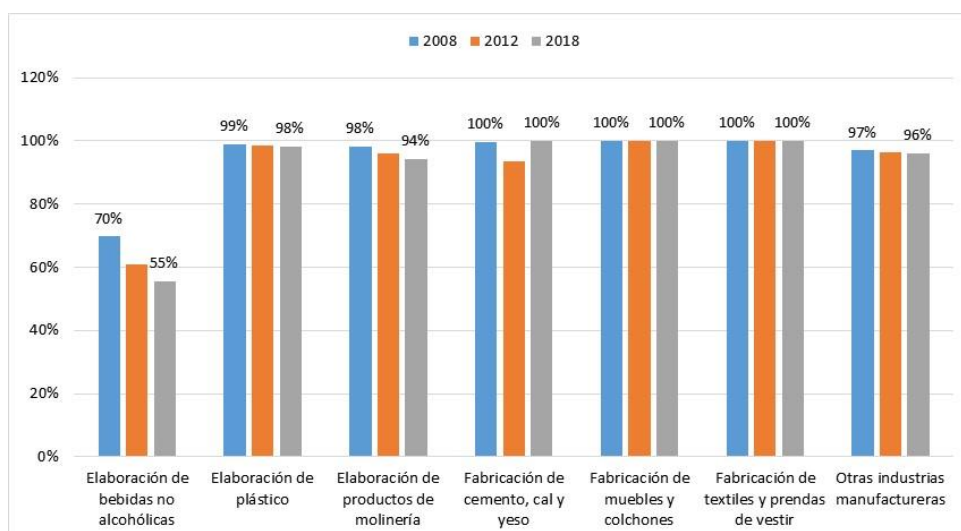
**Cuadro 4.14. Ingresos operacionales netos de las empresas manufactureras del país y de las empresas clasificadas en la Ley 28-01, 2008-2018**

	Total del país	Empresas de la Ley 28-01	%
2008	104,939	3,365	3.2%
2009	113,893	4,601	4.0%
2010	122,413	5,176	4.2%
2011	153,482	6,023	3.9%
2012	139,438	7,305	5.2%
2013	142,508	8,179	5.7%
2014	154,446	9,207	6.0%
2015	163,712	10,210	6.2%
2016	172,085	10,619	6.2%
2017	175,504	11,465	6.5%
2018	197,519	12,708	6.4%

Fuente: elaborado con información de la DGII.

El Cuadro 4.13 presenta la participación de las empresas manufactureras no acogidas a la Ley 28-01 en los ingresos operacionales netos totales de empresas acogidas y no acogidas en siete ramas seleccionadas. En conjunto, estas ramas explicaron el 87.5% de los ingresos totales de las manufacturas entre 2008 y 2018. Como se evidencia, en la única rama en la que las empresas acogidas incrementaron significativamente su participación de mercado y redujeron la participación de las empresas no acogidas fue en la de bebidas no alcohólicas. En esa rama, la participación de las empresas no acogidas cayó desde 70% en 2008 hasta 55% en 2018. Esto supuso un incremento de la participación de las empresas acogidas desde 30% hasta 45%. En el resto de las ramas, las participaciones de las empresas no acogidas (incumbentes) se mantuvieron estables sin que el régimen especial haya supuesto un desplazamiento importante.

**Gráfico 4.13. Participación de las empresas de ramas seleccionadas de las manufacturas no acogidas a la Ley 28-01 en los ingresos operacionales netos totales de empresas acogidas y no acogidas en esas mismas ramas**



Fuente: elaborado con información de la DGII.

Ese resultado sugiere que las pérdidas privadas asociadas a la ley 28-01 se limitan al sector de elaboración de bebidas no alcohólicas. El gremio de esas empresas ha sido precisamente el más activo en objetar la ley 28-01.

#### 4.4. Conclusiones y reflexiones finales

En términos generales, la evidencia que se presenta y se discute en esta sección sugiere que el impacto neto total de la ley 28-01 en la actividad económica en el país ha sido positivo. El valor agregado creado por las empresas acogidas supera ampliamente el costo fiscal de los incentivos otorgados. Sin embargo, el efecto económico global es bajo, especialmente porque el número de empresas acogidas es reducido. Al mismo tiempo, el efecto en las exportaciones es también muy bajo y parece concentrarse en las actividades bananeras, las cuales tienden a preceder a la ley y sus efectos.

Antes que el directo, el mayor efecto de la ley parece ser indirecto, esto es, el efecto de arrastre de las actividades directamente beneficiarias del régimen especial sobre aquellas actividades directa o indirectamente encadenadas. Entre 2008 y 2018, el efecto directo, esto es, el que corresponde al valor agregado de las actividades beneficiarias, fue equivalente a 0.11% del PIB. El efecto indirecto, que corresponde al impacto en el valor agregado de las actividades encadenadas hacia atrás, fue tres veces mayor, equivalente a 0.30% del PIB y el inducido, que resulta del gasto en remuneraciones laborales fue equivalente al 0.03%. El efecto total fue equivalente a 0.41% del PIB y el efecto neto para el período 2014-2018, descontando el gasto tributario, fue de 0.37% del PIB. En ese período, el gasto tributario medio anual derivado de la ley 28-01 alcanzó el equivalente a 0.4% del PIB.

Por su parte, las empresas acogidas apenas crearon poco más de 8 mil empleos en 2018. Fue el año que más puestos de trabajo generaron. Sin embargo, como resultado de sus compras intermedias, se crearon 26 mil empleos y otros 2,600 resultaron de los gastos asociados a las remuneraciones laborales de las empresas. El efecto total en el empleo en 2018 fue de 36 mil puestos de trabajo.

Otra conclusión importante es que se observa un muy alto nivel de concentración de los efectos entre las empresas más grandes. Al mismo tiempo, las empresas beneficiarias están muy concentradas en la zona Norte de la frontera y en particular en Monte Cristi, mientras en la zona central (Elías Piña) y las provincias de la zona Sur, el número de empresas acogidas es muy bajo. Esto supone que los incentivos de la ley son, por sí solos, insuficientes para atraer inversiones y

generar empleos a lo largo de la frontera y que el esfuerzo por desarrollar el resto de los territorios fronterizos ameritaría acciones complementarias que creen en el resto de las provincias condiciones similares a las observadas en la zona norte de la frontera.

No obstante, es notable que el sector manufacturero sea, con mucha claridad, el gran protagonista de los efectos de la ley. Cerca del 40% de las empresas y cerca del 65% del valor agregado total de las empresas de la ley se dedican a actividades manufactureras. Más aún, casi el 40% del efecto en el valor agregado de sus compras intermedias es capturado por empresas manufactureras, así como un cuarto de todo el efecto del empleo indirecto, un tercio del empleo inducido y 30% del empleo total. La evidencia sugiere, sin embargo, que se trata de actividades manufactureras con relativamente elevadas compras intermedias domésticas y de bajo valor agregado en comparación a la media nacional de la actividad.

Por último, el impacto de la ley en el sector privado de las empresas no acogidas parece limitarse al sector de elaboración de bebidas no alcohólicas.

## V. Los actores, la gobernanza y la reforma de la Ley 28-01

La Ley No. 28-01 que crea la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo buscaba responder al prolongado rezago de desarrollo económico y social de las provincias de la frontera. Su objetivo es proveer incentivos fiscales para que las empresas que se acojan a la ley y se instalen y operen en esos territorios logren compensar las desventajas de producir allí. Esas desventajas están asociadas a una baja densidad de población y mercados muy reducidos, mayores distancias y costes de transporte hacia los mercados más grandes, precarios servicios públicos como energía, agua y alcantarillado y una limitada infraestructura básica y de telecomunicaciones.

Además de los incentivos, la ley y sus dos decretos ordenaron la creación de órganos institucionales de aplicación de la ley: el Consejo Coordinador de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo y la Oficina Técnica de dicho consejo conformada por la Dirección Ejecutiva, el Departamento Administrativo, el Departamento de Control de Incentivos y Fiscalización y el Departamento de Evaluación y Clasificación.

El Consejo tiene la responsabilidad de conocer, examinar y aprobar o rechazar los proyectos que se propongan ser acogidos por la ley, facilitar la gestión de las exenciones e intervenir como organismo de conciliación y arbitraje, entre otras funciones. La Oficina Técnica tiene como función recibir, tramitar y evaluar las solicitudes de clasificación y concesión de exenciones, así como supervisar periódicamente, el funcionamiento de los proyectos aprobados.

Aunque la ley fue aprobada en 2001 y el primer decreto de aplicación de la ley fue emitido en julio de 2002, su funcionamiento no fue pleno sino hasta 2007. Como se discutió en un capítulo anterior, en ese período la ley sufrió dos modificaciones. La primera fue sancionada por el Congreso Nacional mediante una ley en 2005 (Ley 236-05) que la modificaba y que eliminaba la exención del ITBIS y de ISC e introducía el requisito de “transformación sustancial” de las mercancías para que un proyecto fuese acogido para recibir los beneficios de la ley. La modificación tenía dos intenciones: reducir el costo fiscal que implicaba la exención del ITBIS a los bienes vendidos en el mercado doméstico, lo cual era del interés de las autoridades fiscales, y reducir las preferencias tributarias que disfrutaban las empresas acogidas a la ley con respecto a las no acogidas. Esto último era del interés de las empresas incumbentes, que enfrentaban una competencia de las empresas acogidas que disfrutaban de algunas ventajas.

La segunda fue derivada de una sentencia de la Suprema Corte de Justicia (SCJ) de 2007 que declaraba inconstitucional la ley que modificaba la ley original. La acción directa en declaratoria de inconstitucionalidad ante la SCJ fue incoada por un conjunto de empresas beneficiarias de la ley y por el gremio que las agrupa y que consideraron que la modificación de la ley violaba el derecho a la seguridad jurídica y al principio de irretroactividad de las leyes, entre otros argumentos.

Además, en ese período la ley fue retada en los tribunales por empresas que sintieron vulnerados sus derechos a la igualdad de competencia. Aunque la acción no prosperó, las presiones de esas empresas se hicieron sentir de manera continua de diversas formas como a través de medios de comunicación objetando lo que consideraban un tratamiento discriminatorio por parte del Estado. Las presiones y el temor de las autoridades fiscales ante la posibilidad de que las empresas más afectadas optaran por trasladar sus operaciones más importantes a la frontera y se acogieran a la ley 28-01 fueron tales que las empresas querellantes lograron obtener concesiones arancelarias a su favor, reduciendo las brechas en el tratamiento tributario.

Por último, en 2012, mediante la ley de reforma tributaria 253-12, la ley 28-01 sufrió una nueva modificación. Esta modificación, en los hechos, eliminaba la exención del ITBIS para las mercancías vendidas en el mercado doméstico por las empresas acogidas a la ley.

Lo anterior indica que, a lo largo de más de una década, la ley 28-01 fue el centro de intensas disputas y que, desde el inicio, sus bases de sustento social y político eran frágiles.

Los actores principales han sido de cuatro tipos:

- a) las empresas acogidas que han procurado defender sus intereses y la letra de la ley ante la opinión pública y el Congreso y en los tribunales. En ese grupo se destacan en particular empresas relativamente grandes de manufacturas y en menor medida empresas agropecuarias ubicadas en las provincias del norte de la frontera. Las empresas beneficiarias se han agrupado en la Asociación Dominicana de Empresas Fronterizas (ADEFRO);
- b) actores sociales y políticos, especialmente de las provincias del norte, incluyendo todos los congresistas, quienes han expresado apoyo irrestricto a la ley. Estos actores han sido efectivos en hacer sentir su voz en la opinión pública, reclamando el derecho de esos territorios al desarrollo y a la prosperidad;
- c) las empresas industriales no acogidas a la ley 28-01 e instaladas generalmente en la zona metropolitana de Santo Domingo o Santiago. Estas empresas, especialmente en mercados y ramas de actividad específicas como las de bebidas carbonatadas, se han opuesto a la ley o a aspectos importantes de ella, argumentado que los incentivos fiscales desbalancean el terreno de juego, introduce distorsiones, fomenta la competencia desleal y se traduce en pérdidas de mercado, producción y empleos para las empresas incumbentes; y
- d) las autoridades fiscales que desde mediados de la década de 2000 han visto la ley como una fuente de transferencia de rentas para algunas empresas, de erosión de ingresos fiscales y de riesgo continuo de fraude fiscal. Algunos casos de uso de la ley con fines fraudulentos o ilegítimos registrados a mediados de la década de 2000, así como algunas prácticas ocasionales de empresas acogidas de solicitar exenciones que son percibidas como difíciles de justificar considerando la naturaleza de los procesos productivos, alimentaron la percepción de que la ley estaba siendo abusada de forma ocasional o sistemática. Esto ha incidido de forma determinante en que las autoridades fiscales hayan participado de forma activa en los intentos de modificación de la ley con miras a restringir las exenciones y que hayan adoptado lo que muchos perciben como una postura extremadamente fiscalista que ha entorpecido el funcionamiento de la ley.

No pocos argumentan que el conflicto alrededor de la ley ha incidido de forma significativa en que, como se vio antes, los beneficios económicos de la ley hayan sido positivos pero limitados y muy concentrados en unas pocas empresas y territorios y que los mayores beneficios hayan sido indirectos antes que directos.

Esta sección tiene dos propósitos. El primero es proveer una radiografía de la visión de los actores relevantes sobre el desempeño socioeconómico de la frontera en las últimas dos décadas, la ley 28-01, su funcionamiento, sus impactos en los territorios fronterizos y las alternativas de reforma. El segundo es presentar un balance que identifique fortalezas y debilidades de la ley y su funcionamiento que permita atisbar rutas para una reforma que cuente con una sólida y amplia base de apoyo.

La fuente de información básica es entrevistas realizadas a actores clave de los sectores público y privado y de las organizaciones de la sociedad civil de la frontera. Se entrevistó a un total de veintitrés personas: diez del sector público, siete del sector privado y cinco de organizaciones civiles y comunitarias.

Entre las instituciones del sector público consultadas estuvieron el Ministerio de Hacienda (MH)<sup>2</sup>, Dirección General de Impuestos Internos (DGII)<sup>3</sup>, Ministerio de Industria, Comercio y

<sup>2</sup> Martín Zapata, Viceministro de Política Tributaria. Ministerio de Hacienda.

<sup>3</sup> Hamlet Gutiérrez, Gerente de Regímenes Especiales. DGII



MiPymes (MICM)<sup>4</sup>, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD)<sup>5</sup>, Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (CCDF)<sup>6</sup> y la Dirección General de Desarrollo Fronterizo (DGMT)<sup>7</sup>. Entre las empresas y entidades del sector privado estuvieron Banamiel<sup>8</sup>, Industrias San Miguel<sup>9</sup>, MACAPI<sup>10</sup> y la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD)<sup>11</sup>. Por último, entre los actores de la sociedad civil consultados estuvieron Radio Marien (en la persona de su director Guillermo Perdomo, s.j.), la Pastoral Social Caritas y, FUNDASUR<sup>12</sup> y el Centro de Promoción Campesina Lemba<sup>13</sup>.

Las entrevistas abordaron la situación socioeconómica de la frontera y su evolución, los impactos de la ley y sus incentivos, la gobernanza de la ley y los procesos de conocimiento y clasificación de proyectos y las alternativas de reforma. El objetivo es responder a preguntas como las siguientes: ¿cómo ha funcionado la aplicación de la ley?, ¿cuáles actores han incidido?, ¿cómo lo han hecho?, ¿Cuáles consecuencias ha tenido para las empresas y para los territorios fronterizos?, ¿qué hay que cambiar?

### *5.1. Desempeño socioeconómico de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (ZEDF)*

En general, los actores entrevistados coinciden en que las provincias de la ZEDF muestran un rezago socioeconómico persistente y que la ley o su aplicación no ha logrado hacer la diferencia en la calidad de vida de la gente de esos territorios.

Sin embargo, igualmente advierten que han ocurrido dinámicas muy diferenciadas entre las provincias del norte de la frontera (Dajabón, Monte Cristi y Santiago Rodríguez) y las provincias del sur (Elías Piña, Bahoruco, Independencia y Pedernales). Mientras en las primeras se ha concentrado una mucho mayor actividad económica, las segundas han quedado marginadas.

La mayoría de los y las informantes coincidieron en que esas dinámicas diferenciadas son explicadas por varios factores y que la ley 28-01 ha sido quizás uno de ellos, pero no el único y quizás no ha sido el más determinante. Como factores explicativos de las divergencias entre la zona norte de la frontera y el resto de las provincias citan:

- el estado preexistente a la ley de la infraestructura económica y social en las tres provincias del norte,
- la calidad de los servicios básicos como energía y agua comparada con la disponible en el resto de la región,
- el impulso que tuvo la actividad bananera para la exportación que emergió y creció por factores distintos a la ley,
- la mayor disponibilidad de tierras hábiles para la producción agropecuaria que en las provincias del sur.

---

<sup>4</sup> Adrian Lebrón. Encargado de la Unidad de Fomento de Regímenes Especiales. MICM.

<sup>5</sup> Mercedes Carrasco. Consultora, asesora del Ministro. MEPyD.

<sup>6</sup> Guarionex Luperón, Subdirector; Santos Bello Benítez, encargado del Departamento Jurídico; Luís Pérez Simón, Encargado del Departamento de Control de Incentivos y Fiscalización. Consejo Coordinación Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (CCDF).

<sup>7</sup> Miguel Bejarán. Director, Dirección General de Desarrollo Fronterizo (DGMT)

<sup>8</sup> José Horacio Estévez, Salvador Estévez y Elnio Durán, directivos de Banamiel y de la Asociación Dominicana de Empresas Fronterizas (ADEFRO).

<sup>9</sup> Mario Medina. Gerente de Administración y Finanzas, Industrias San Miguel.

<sup>10</sup> Priscila Castillo y Manuel Castillo, directivos de Grupo MACAPI.

<sup>11</sup> Circe Almánzar, Vicepresidenta Ejecutiva. Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD).

<sup>12</sup> Antonio Fernández, sacerdote, FUNDASUR; Diana Montes de Oca, Manuel Pérez. Pastoral Social Caritas.

<sup>13</sup> Clara Félix. Centro Lemba.

- la cercanía a un mercado de gran tamaño como el de Santiago y el Cibao Central, y
- el comercio con Haití a través del mercado binacional y del corredor en Dajabón-Ouanaminthe

De hecho, varias personas entrevistadas apuntaron que la calidad de los servicios y la infraestructura vial en las provincias del norte han mejorado en los últimos años. Esto debió haber contribuido a concentrar aún más actividad económica en esas provincias, a atraer más inversiones que en el resto de ellas y a retener más población. En ese sentido, se llamó la atención sobre un crecimiento de la oferta y de la infraestructura educativa y de salud, un crecimiento del número de emprendimientos agrícolas, la intensa actividad manufacturera del parque industrial CODEVI en Dajabón-Ouanaminthe que se traduce en una alta demanda de manufacturas y servicios en el territorio fronterizo, el impulso económico que dio la presencia de Industrias San Miguel a la provincia Santiago Rodríguez y a su municipio cabecera (San Ignacio de Sabaneta) y el fuerte incremento en el tráfico vehicular, incluyendo camiones para el aprovisionamiento. Todo lo anterior, junto a los efectos en atracción de inversiones que pudo haber tenido la ley, se han traducido en un aumento en la calidad de vida en esas tres provincias.

En adición al efecto de concentración de inversiones y actividad productiva que ha generado el mayor desarrollo relativo de las provincias del norte, algunos informantes apuntaron que en esos territorios ha existido un movimiento fuerte en apoyo y defensa de la ley 28-01. Esto permitió un mayor empoderamiento de los actores políticos de esas provincias que integran el Consejo Coordinador y una defensa más efectiva de los proyectos con asiento en ellos y que fueron sometidos para su clasificación. En contraste, se argumenta, los actores políticos de las provincias del sur no han ejercido esa presión ni han tenido esos incentivos políticos.

A pesar de que en los últimos años el Estado ha incrementado la inversión en obras de infraestructura en las provincias del sur de la frontera, ellas, a juicio varios informantes, han estado marginadas del presupuesto nacional y de las inversiones públicas y privadas. Esto se ha traducido en un rezago socioeconómico continuo de esas provincias, una baja capacidad de generar empleos e ingresos y en un proceso de creciente despoblamiento.

Uno de los factores que fueron mencionados con más insistencia para explicar la escasa capacidad de Elías Piña, Bahoruco, Independencia y Pedernales de atraer inversión privada fue la precariedad en los servicios de energía eléctrica y telecomunicaciones y la precariedad de la red vial que no sólo limitaba los vínculos con el resto del país sino también con Haití. Eso, se argumenta, contribuyó a redirigir inversiones hacia el Norte. A pesar de eso, se ha indicado que en los últimos años han ocurrido mejoras en los servicios y la infraestructura básica y en la vialidad.

### *5.2. Impactos de la ley en las inversiones y la actividad productiva: consensos y disensos*

La información cualitativa recogida a través de las entrevistas es consistente con la información cuantitativa respecto a los impactos que ha tenido la ley 28-01 en la atracción de inversiones y el dinamismo económico en las provincias de la ZEDF.

Los informantes coincidieron en que:

- ha tenido un impacto positivo y moderado en la actividad económica de las provincias de la ZEDF;
- el impacto se ha concentrado casi exclusivamente en las tres provincias del norte (Santiago Rodríguez, Monte Cristi y Dajabón), en especial en los territorios del oeste de ellas, los cuales están menos distantes de los mercados grandes, y que no ha tenido implicaciones importantes las provincias del sur y suroeste (Elías Piña, Bahoruco, Independencia y Pedernales);

- los grandes efectos en empleo y producción se concentran en algunas pocas empresas manufactureras;
- estos efectos han intensificado la competencia en las ramas de actividad y en los mercados en los que las empresas manufactureras participan. Esto, en principio, debió haber contribuido a reducir los precios relativos y a impulsar la producción, el consumo y el empleo total en esas actividades;

### Impactos económicos: una perspectiva crítica

- Las actividades manufactureras tienden a ser de baja profundidad y con una limitada transformación de los insumos
- Las actividades tienden a ser intensivas en capital y crean relativamente pocos empleos
- Una parte de las empresas acogidas no surgieron debido a la ley, sino que existían y se reclasificaron para obtener los beneficios

- uno de los factores que explican el limitado impacto agregado y su concentración territorial es la insuficiente oferta complementaria de servicios públicos e infraestructura, así como la restricción en la disponibilidad de personal calificado; y

- uno de los efectos más relevantes ha sido el de arrastre o impactos a través de los encadenamientos hacia atrás (compras domésticas) de las empresas acogidas a la ley. Hay, además quienes a los efectos indirectos suman las externalidades positivas en capacitación que las empresas instaladas han generado.

Sin embargo, hay algunas perspectivas críticas respecto a los impactos que ameritan una mirada. Algunos informantes

de la sociedad civil y el Estado advierten sobre tres elementos:

- algunos actores sociales llamaron la atención sobre la relativamente “baja profundidad” de la industria acogida a la ley 28-01, en donde predominan procesos productivos muy simples y que implican escasas transformaciones. Esto es consistente con la evidencia cuantitativa que muestra que las empresas manufactureras de la ZEDF tienen un relativamente bajo coeficiente de valor agregado;
- desde el ámbito fiscal del Estado, se argumentó que la ley incentiva actividades intensivas en capital antes que en empleos porque provee incentivos para la importación de maquinaria y equipo. El resultado es industrias y actividades productivas técnicamente sesgadas hacia el capital en vez de hacia el trabajo y una generación de empleos inferior a lo posible; y
- desde el Estado también se llamó la atención con relación a que una parte relevante de las empresas acogidas a la ley, especialmente agrícolas como empresas bananeras y algunas factorías de arroz, no surgieron gracias a los incentivos de la ley, sino que eran empresas preexistentes que lograron ser reclasificadas para recibir incentivos. Esto podría suponer que, en esos casos, la ley no supuso un incentivo para la inversión o para la transformación productiva de los territorios, sino que se convirtió en un mecanismo de transferencia de renta. De hecho, algunos argumentaron que la ley no debería otorgar incentivos tributarios a empresas bananeras debido a que sus ventajas competitivas asociadas al clima y las condiciones agroecológicas preceden a la ley, lo que implica que el gasto tributario tiene poco impacto y se trata de una transferencia de renta.

En contraposición a este último argumento, empresas acogidas a la ley y sólidamente cimentadas en la frontera norte reconocen que, si bien la ley ha sido insuficiente para impulsar el desarrollo productivo, ha servido para:

- diversificar la economía de la región, promoviendo el surgimiento de empresas manufactureras y comerciales, y
- promover el crecimiento y la transformación de empresas agropecuarias que, aunque no fueron creadas al amparo de la ley, ésta les ha servido para compensar las desventajas de producir en esos territorios, acelerar inversiones, expandir operaciones y aumentar la generación de empleos. Se argumenta que la ley ha sido relevante para impulsar la expansión de la actividad bananera que genera 30 mil empleos en la zona norte de la frontera.

### Impactos de la Ley 28-01 en la economía de la zona fronteriza

- Positivos y moderados
- Muy concentrados en las provincias del norte
- Muy concentrados en unas pocas empresas grandes
- Insignificantes en el sur como resultado de debilidad de infraestructura y servicios públicos

#### 5.3. Los costos fiscales y privados de la ley 28-01

En general no se apreció que existieran preocupaciones significativas respecto al costo fiscal de la ley, probablemente en parte porque, como se vio en otra sección, el costo fiscal agregado ha sido bajo, oscilando entre 0.02% y 0.05% del PIB.

Desde el sector privado beneficiario de la ley, el costo fiscal vale la pena porque compensa, al menos en parte, los costos de operar en la frontera y ha promovido la inversión y el empleo.

Desde el sector fiscal del Estado no se observó una objeción total a los incentivos de la ley 28-01, sino una preocupación por lograr exenciones más inteligentes y focalizadas, no solo en referencia al régimen de la ZEDF sino a todos los regímenes de incentivos. Al respecto, uno de los informantes del gobierno llamó la atención sobre la necesidad de realizar análisis estandarizados de todos los regímenes que, además de los efectos fiscales, mida los impactos directos e indirectos (derrame) y los impactos sectoriales sobre empresas no beneficiarias.

En general, como dijo un funcionario público no vinculado al área fiscal: “el costo fiscal es insuficiente como criterio para juzgar la ley”. Esta afirmación es probablemente compartida desde todos los ámbitos del Estado y en el sector privado, si bien entre éstos últimos por razones divergentes. Mientras quienes apoyan los incentivos sugieren que los beneficios más que compensan los costos, quienes los objetan no ponen énfasis en los costos fiscales, sino en los daños en el sector privado no beneficiario asociados al tratamiento altamente diferenciado e indiscriminado.

Por lo anterior, y sin desmedro de la validez del argumento de la necesidad de diseñar incentivos más efectivos y focalizados para lograr objetivos deseables, el problema de la ley 28-01 tiene mucho menos que ver con sus costos fiscales y mucho más con el impacto en empresas no beneficiadas. De allí que el conflicto fundamental alrededor de la ley sea entre quienes se benefician directa o indirectamente de ella (empresas acogidas, empresas proveedoras de empresas acogidas y actores políticos y sociales vinculados, todos de las tres provincias de la zona norte de la frontera) y las empresas (y los gremios que las agrupan) que se sienten perjudicadas. Se trata casi exclusivamente de empresas manufactureras en actividades como la fabricación de bebidas gaseosas y cervezas, productoras de ron, empresas que producen textiles y fabricantes de productos plásticos.

#### 5.4. La gobernanza de la ley

Uno de los aspectos más disputados de la ley 28-01 ha sido la forma en que se ha aplicado. A pesar de contar con un reglamento de aplicación instrumentado a través de un decreto presidencial, las empresas beneficiarias y las que se sienten perjudicadas ofrecen lecturas muy disímiles sobre cómo ha operado.

Para las empresas beneficiarias:

- lograr beneficiarse de las prerrogativas consignadas en la ley se ha tornado en un proceso muy difícil y costoso que reduce los beneficios concretos que se obtienen. Tanto que, a veces, las empresas optan por renunciar a algunas de las exenciones y deciden pagar los impuestos correspondientes antes que pagar los costos de la espera. En palabras de un alto ejecutivo de una de las empresas acogidas: “no es una ley lo que tenemos sino una batalla continua. Por eso, la ley no rinde lo suficiente”.

#### *“No es una ley lo que tenemos sino una batalla continua”*

En su visión, esto se deriva del poder discrecional que ha tenido el Ministerio de Hacienda sobre las autorizaciones de exenciones. Con mucha frecuencia, alegan, las autoridades tardan mucho tiempo en conocer y decidir sobre solicitudes de exenciones o simplemente las deniegan argumentando que el o los bienes para los que se solicita la exención no forman parte de los procesos productivos de la empresa, sugiriendo que se trata de una solicitud ilegítima. Las empresas se quejan de que el Ministerio no tiene poder legal para ello ni provee argumentaciones fundamentadas en el conocimiento adecuado de los procesos productivos que involucran las operaciones de las empresas. En su perspectiva, las autorizaciones son procesos burocráticos tardados regentados por un funcionariado escéptico y desconfiado. Reconocen, sin embargo, que los fraudes que operaron en el pasado, especialmente al inicio de la implementación de la ley, contribuyó a generar ese nivel de desconfianza.

Varios informantes llamaron la atención de que la forma tan inconsistente en que opera el régimen de la ZEDF contrasta marcadamente con la que operan el de zonas francas, en el que hay procedimientos expeditos asociados en parte a un régimen aduanero especial que no tienen las empresas de la ZEDF;

- los beneficios de la ley han sido erosionados. La presión de las empresas afectadas, usualmente con operaciones en Santo Domingo y Santiago, sumado a la perspectiva fiscalista del gobierno, ha reducido, en la práctica las exenciones, resultando en que la única exención efectivamente disponible y asegurada es la del Impuesto Sobre la Renta (ISR). Las demás exenciones son inciertas.

Por ejemplo, según uno de los informantes, en el caso de las bebidas gaseosas, como resultado del accionar de las empresas no acogidas, en 2006 y 2007 el gobierno decidió eliminar los aranceles a la importación de insumos de todas las empresas del ramo, descartando de esa forma el tratamiento arancelario diferenciado. Esta fuente informó que algo similar ocurrió con los insumos para la elaboración de cervezas.

Posteriormente, con la puesta en vigencia de la llamada Ley de Proindustria en 2007, la liquidación del ITBIS de empresas acogidas a esa ley (no acogidas a la ley 28-01) para desaduanar las importaciones de insumos se redujo en un 50%, facilidad que redujo la preferencia tributaria a favor de las empresas acogidas al régimen fronterizo. Sin embargo, ese porcentaje fue reducido posteriormente ampliando nuevamente la preferencia.

Por último, como se indicó en una sección previa, la reforma tributaria de 2012 (Ley 253-12) eliminó de hecho la exención del pago de ITBIS para los productos elaborados y vendidos por las empresas acogidas a la ley 28-01, haciendo desaparecer esa preferencia.

De hecho, uno de los informantes de una de las empresas acogidas argumentó que la erosión de los beneficios que otorga la ley ha sido tal, que lo que en realidad ha terminado ofreciendo a las empresas ha sido protección para operar con libertad frente a las empresas incumbentes y dominantes. Sin la ley, dijo, hubiese sido difícil sobrevivir y los mercados hubiesen permanecido tan concentrados como antes. Esa fue la razón, prosigue, por la que las empresas industriales y sus gremios, demonizaron la ley 28-01: la protección de sus beneficios monopólicos.

- el Consejo de Coordinación de la ZEDF ha estado paralizado desde hace varios años y desde entonces no se han aprobado nuevos proyectos. Para varios informantes, incluyendo algunos del Estado, esto ha sido el resultado del accionar del gobierno que ha logrado impedir el conocimiento de nuevas iniciativas al ejercer presión, de forma exitosa, sobre los legisladores que forman parte del consejo. El gobierno ha respondido de esa manera a la presión de las empresas manufactureras (y de sus gremios) que se sienten afectadas. Esos gremios han actuado tanto directamente en los espacios de deliberación técnica en el consejo como a través del gobierno. Es por ello por lo que, se argumenta, que en los últimos años el consejo ha terminado aprobando solamente proyectos agropecuarios o de manufacturas que no compitan con empresas instaladas en otras regiones del país. Eso revela, según esa perspectiva, que el consejo no es verdaderamente autónomo y que el compromiso político con el desarrollo de la frontera es débil. El resultado, dicen, ha sido que el funcionamiento de la ley ha terminado siendo severamente constreñido.

Para los gremios empresariales que representan las empresas no acogidas:

- la forma en que la ley está redactada es muy abierta y se convierte en un cheque en blanco para cualquier empresa manufacturera que desee instalarse y obtener ventajas frente a sus competidores. Esto implica un tratamiento tributario y arancelario preferencial en perjuicio de las empresas instaladas y no clasificadas. La consecuencia es que las empresas instaladas son las que asumen los costos del crecimiento y del incremento en las operaciones de las empresas entrantes que se clasifican bajo la ley 28-01 en la forma de desventajas de costos y precios y menor producción, ventas, empleos y beneficios. Se trata, por lo tanto, no de una política de desarrollo sino una de suma-cero mediante la cual se promueve el traslado de operaciones y de actividades de un territorio a otro y se favorece a unas empresas en desmedro de otras;
- la principal preocupación ha sido la exención que otorga a los impuestos al consumo, en particular el ITBIS y los impuestos selectivos, porque, en su perspectiva, desbalancean drásticamente el terreno de juego entre las empresas acogidas y no acogidas. En ese sentido, no objetan las exenciones al Impuesto Sobre la Renta; y
- la ley y su reglamento ha adolecido de débiles controles para garantizar que las empresas efectivamente operan en las provincias de la ZEDF o que el grueso de sus operaciones es realizado allí. El resultado es, siguiendo sus argumentos, que varias empresas tienen operaciones muy amplias fuera de esas provincias, pero reclaman y le son otorgadas exenciones para importar maquinaria, equipo e insumos que terminan siendo usados fuera de los territorios privilegiados. Por ello, los incentivos resultan inefectivos para fomentar la producción, la inversión y el empleo en la frontera.

En la perspectiva gubernamental y fiscal, la ley:

- es muy general y no tiene acotamientos ni requerimientos, parámetros, requisitos técnicos ni mecanismos efectivos para asegurar el logro de objetivos deseables como empleos, encadenamientos productivos y operaciones que impliquen grados importantes de transformación de los bienes;

- otorga incentivos que, en realidad, y a pesar de la letra de la normativa, no son excluyentes de los beneficios de otros regímenes lo que resulta en duplicidades. Esto se asocia a la falta de controles y mecanismos efectivos de verificación;
- no le ofrece al Ministerio de Hacienda el poder necesario de fiscalización y control. Se argumenta que el ministerio solo exige en cumplimiento de obligaciones procedimentales y regulatorias básicas y no participa ni tiene voz en el Consejo Coordinador;
- no dispone de mecanismos efectivos para el control aduanero, lo que incrementa el riesgo de prácticas fraudulentas o de abuso en el uso de la ley para capturar rentas; y
- no cuenta con instrumentos efectivos de verificación de la ubicación física de las operaciones de las empresas acogidas a la ley lo cual, al igual que en el caso de las debilidades en el control aduanero, genera riesgos para el funcionamiento efectivo de los incentivos.

**Cuadro 5.1. La ley 28-01 y su aplicación: las perspectivas de tres actores clave**

<i>Empresas acogidas a la ley</i>	<i>Gremios empresariales</i>	<i>Entidades fiscales del Estado</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beneficiarse de la ley es muy difícil y costoso</li> <li>- Los beneficios de la ley han sido erosionados</li> <li>- Han bloqueado la aprobación de nuevos proyectos por varios años</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La ley es un cheque en blanco</li> <li>- El principal problema es la exención a los impuestos al consumo</li> <li>- La ley y su reglamento no garantizan que las empresas efectivamente operan en la frontera</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La ley es muy general y no tiene acotamientos ni requerimientos técnicos</li> <li>- No le ofrece al Ministerio de Hacienda el control y el poder necesario de fiscalización</li> <li>- No dispone de mecanismos efectivos de control aduanero</li> </ul>

Sin embargo, la mayoría de los actores parecen estar de acuerdo en que la forma en que se ha conformado el Consejo Coordinador es inadecuada e inefectiva. Esto debido a que:

- incluye a todos los legisladores de las provincias de la ZEDF, cuyas obligaciones constitucionales difieren de las encomendadas al consejo y no tienen necesariamente la formación ni la experiencia para hacer esas labores;
- incluye representantes de organizaciones no gubernamentales de los territorios y de iglesias, cuyas responsabilidades y capacidades también son distintas, en general, a las técnicas requeridas por las labores del consejo;
- no incluye a representantes del sector fiscal gubernamental ni a representantes del Ministerio de Agricultura; y
- el número de integrantes es muy elevado lo que hace difícil su operación.

Todo lo anterior supone que se trata de un consejo sin capacidades técnicas suficientes y con intereses fundamentalmente políticos y sociales. La Oficina Técnica creada por los decretos de aplicación de la ley tiene la responsabilidad de proveer los insumos técnicos necesarios para la toma de decisiones del consejo. Sin embargo, la percepción general es que los criterios políticos de los legisladores prevalecen frente a los técnicos y esto explica la larga paralización que le ha afectado y los problemas que parecen tener muchos proyectos sometidos al consejo.

### 5.5. Balances y consensos básicos para la reforma

A pesar de las divergencias que existen respecto a las bondades de la ley 28-01 y de su aplicación, hay al menos dos sólidos consensos básicos. El primero es que, aunque los resultados han sido positivos para la frontera, estos han sido insuficientes para promover el desarrollo, especialmente para las provincias del sur.

El segundo es que el desarrollo de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo requiere mucho más que una ley de incentivos a la inversión. Necesita de un plan integral de desarrollo que incluya un robusto programa de inversiones públicas en infraestructura y para el fortalecimiento de los servicios básicos que contribuya a reducir los costos de operar en esas provincias. Un plan de ese tipo no sólo contribuiría a proveer incentivos complementarios a la inversión, sino que, en la medida en que privilegie las provincias del sur que son las que menos inversiones han recibido en el marco de la ley, ayudaría a balancear, en términos territoriales, los beneficios de ella.

Por otra parte, la discusión que se desarrolló a lo largo de este capítulo ha revelado la necesidad de que, cualquiera sea la forma que adopte una ley de desarrollo fronterizo que incluya incentivos fiscales y de otro tipo para las inversiones, deberá contar con un apoyo lo suficientemente amplio como para que no se repita la historia de la ley 28-01 en la que los conflictos y la desconfianza terminaron minando su aplicación.

Lo anterior supone que, la discusión para un proceso de reforma de la ley, deberá concentrarse en los siguientes cuatro aspectos:

- Las cargas impositivas y contribuciones de las que estarán exentas las empresas que operen en las provincias fronterizas. Parecería difícil que una nueva ley otorgue exenciones tan amplias como la 28-01. En especial, es poco probable que se otorguen exenciones al ITBIS para las ventas locales, tal como sucedió hasta 2012. Si este es el caso, la exención de este impuesto a las compras no tendría sentido para las empresas acogidas por lo que tampoco se consideraría esta.

Sin embargo, hay otras cargas impositivas cuya exención ameritará una discusión, en particular los aranceles a la importación de maquinaria, equipo e insumos y los impuestos selectivos al consumo (ISC) a los hidrocarburos, los alcoholes y los productos del tabaco. La exención de éstos últimos podría ser particularmente conflictiva porque les otorgaría una ventaja significativa a las empresas acogidas sobre las no acogidas, especialmente a las de elaboración de bebidas alcohólicas.

- Los requisitos para que una empresa sea clasificada como beneficiaria de la ley. La ley 28-01 sólo requiere que las empresas tengan operaciones en las provincias de la zona especial de desarrollo. Sin embargo, la ley ni su reglamento de aplicación define límites al respecto. Tampoco circunscribe los incentivos a actividades específicas de interés particular para el desarrollo ni las características de los procesos productivos más allá de lo especificado en el reglamento respecto a que las empresas manufactureras deberán realizar transformaciones sustanciales de los insumos. Una nueva ley deberá especificar con mucha claridad tales límites, cualesquiera que sean. Por ejemplo, algunos han propuesto que las exenciones estén sujetas a la creación de empleos, que se excluya a las empresas de servicios (incluyendo comercio) y que se restrinja la clasificación bajo la ley a las empresas que operen en los municipios fronterizos y antes que en todo el territorio de las provincias fronterizas. También se ha sugerido poner límites a los incentivos cuando una parte significativa de las operaciones de estas empresas estén fuera del territorio fronterizo.
- Los mecanismos de supervisión, fiscalización y control a los cuales estarán sujetos las empresas clasificadas bajo la nueva ley. Estos mecanismos, además de ser efectivos en el sentido de asegurar que se les otorguen a las empresas que cumplan con los requisitos de la



ley, deberán ser expeditos y cuasiautomáticos, sujetos a auditorías o mecanismos de control ex post.

- Las instancias para la gobernanza de la ley. Es evidente que los sectores beneficiarios o potencialmente perjudicados no deben formar parte de las instancias de decisión respecto a la clasificación de las empresas. Tampoco los y las congresistas ni sectores sociales de los territorios fronterizos. La instancia, sin embargo, deberá contar con mecanismos de consulta a esos sectores y deberá haber mecanismos de participación y rendición de cuentas.

También es relativamente claro que esas instancias deben ser reducidas en tamaño (número de instituciones y personas que las integran), ágiles en los procedimientos, con mandatos técnicos acotados y con las capacidades técnicas necesarias.

## VI. Conclusiones y recomendaciones

La Ley 28-01 que crea la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (ZEDF) fue aprobada en 2001. Dicha ley creó un régimen tributario especial que exime de casi la totalidad de las obligaciones tributarias a las empresas acogidas a ella. Su objetivo es compensar a las empresas clasificadas por los costos de operar en esos territorios y generar incentivos para la inversión, la producción y el empleo.

La evidencia que justifica la necesidad de un esfuerzo especial de la política pública para el desarrollo de la zona fronteriza es muy robusta. Las provincias que componen la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (ZEDF) acusan un persistente rezago económico y social. Comparadas con el resto del país, registran las tasas más elevadas de incidencia de pobreza moderada y extrema, así como indicadores sociales que reflejan niveles de bienestar mucho menores que en el resto del país. Además, las brechas entre esas provincias y el resto del país se han sostenido a lo largo del tiempo.

A pesar de que, en los últimos años, la inversión pública y el gasto en protección social han mostrado un sesgo relativo a favor de esas provincias, los indicadores que se aproximan al nivel de actividad económica cuentan una historia similar. Tanto en términos absolutos como relativos, hay menos establecimientos económicos y menores niveles de bancarización y de recaudos impositivos que en el resto del país. El resultado aparente de una actividad económica restringida y de menores niveles de bienestar social que en el resto del país ha sido que las provincias de la frontera han verificado un proceso de despoblamiento.

Con el objetivo de contribuir a revertir ese rezago, la ley 28-01 otorga amplias ventajas tributarias a las empresas que se instalen en las provincias. Además de conceder exención del impuesto sobre la renta, lo cual eleva los beneficios absolutos, contribuye a reducir los costos de instalación y operación debido a las exenciones a la importación o adquisición doméstica de maquinaria, equipo e insumos del ITBIS y los aranceles, así como del ITBIS para los bienes y servicios finales vendidos en el mercado doméstico. Esto otorga a las empresas acogidas una importante ventaja de costos sobre las empresas no acogidas y debería contribuir a promover la producción, el empleo y los encadenamientos productivos. Hay que reconocer, no obstante, que estos incentivos pueden favorecer actividades y tecnologías intensivas en capital antes que en trabajo y a promover más los encadenamientos hacia afuera que hacia adentro.

Sin embargo, la ley ha sido muy contenciosa, resultando en que su aplicación ha enfrentado serios escollos: la elaboración del reglamento de aplicación tardó más de un año en ser elaborada y aprobada, tres años después fue modificada, dos años más tarde una sentencia de la Suprema Corte de Justicia declaró inconstitucional la ley de reforma y cinco años después, una ley de reforma tributaria eliminó uno de los incentivos más significativos de la ley. Más aún, se aprecia que ha existido discrecionalidad administrativa tanto en la aprobación de la clasificación de empresas bajo la ley como en la aplicación de la ley en el otorgamiento de exenciones a empresas acogidas. En ocasiones, la discrecionalidad y la dilación en el conocimiento de las solicitudes ha llevado a empresas a renunciar al derecho adquirido y a liquidar los impuestos correspondientes antes que pagar los costos que implica la morosidad administrativa.

Eso ha contribuido a que el resultado haya sido que el número total de empresas beneficiarias de la ley sea limitado, que su crecimiento haya sido inconsistente en el tiempo y que sus efectos generales hayan sido menores a lo esperado. En 2018 la administración tributaria había registrado 132 empresas acogidas y sólo 92 estaban operando.

No obstante, esta evaluación indica que, aunque bajo, el impacto neto total de la ley en la actividad económica ha sido positivo. El efecto neto total considera los efectos directos (valor agregado de las empresas acogidas), los efectos indirectos (valor agregado de las empresas proveedoras) y los efectos inducidos (valor agregado de las empresas proveedoras de bienes de

consumo final que adquieren los empleados de las empresas acogidas) y descuenta el costo fiscal. Entre 2012 y 2018 el efecto neto total fue, en promedio, equivalente al 0.37% del PIB. El impacto en el empleo directo también ha sido bajo: unos 36 mil puestos de trabajo en 2018, de los cuales sólo 8 mil fueron directos, creados por las empresas acogidas a la ley e instaladas en el territorio de la ZEDF.

Además, se observan otros dos elementos. Primero, los efectos están altamente concentrados en las empresas más grandes y en las tres provincias del norte, especialmente en Monte Cristi. Las inversiones en las provincias del sur han sido escasas. El análisis cualitativo de esta evaluación sugiere que las severas disparidades en el aprovechamiento de la ley entre las regiones del norte y del sur se deben a la precariedad de la infraestructura económica y de los servicios públicos básicos en estas últimas.

Segundo, entre las empresas clasificadas, la actividad manufacturera es preponderante y explica elevadas proporciones del número de empresas, del valor agregado y del empleo total. A pesar de eso, las actividades parecen ser, en general, de bajo valor agregado.

Existe un amplio consenso respecto a la necesidad de que las provincias de la frontera reciban una atención especial de la política pública con el objetivo de promover las actividades económicas e impulsar el bienestar social. Esto supone la formulación e implementación de un plan integral de desarrollo que incluya un vigoroso programa de inversiones en infraestructura y servicios básicos. Uno de sus objetivos sería lograr que se reduzcan los costos para las empresas de operar en la frontera, especialmente en el sur. Con ello, se reducirían los incentivos necesarios para promover inversiones allí.

También existe consenso de que una ley que provea un tratamiento tributario preferencial a las inversiones en esos territorios debe formar parte del marco de políticas hacia esos territorios. Sin embargo, se necesita lograr mayores consensos respecto al alcance que deben tener esos incentivos (impuestos exentos), a las empresas o actividades que deberían ser beneficiarias, a los mecanismos que aseguren un funcionamiento expedito del régimen junto a una adecuada fiscalización y control y a las instancias de gobernanza de la ley. En otras palabras, el desafío respecto a una nueva ley de incentivos para la frontera es redefinir qué, quiénes y cómo; esto es qué otorga la ley, para quienes y cómo y bajo cuales condiciones se le otorga.

Lograr un sólido consenso respecto a esos temas y que éste quede plasmado en una nueva ley para el desarrollo fronterizo parece crucial. Es la manera de evitar que ella corra la suerte de la ley 28-01 cuya implementación fue gravemente debilitada desde los sectores público y privado. Esto supondría una ley que, en el contexto de un programa más amplio de impulso al desarrollo de las provincias de la frontera, en especial las del sur:

- a) Otorgue exenciones fiscales suficientes para atraer inversiones pero que no desnivelen drásticamente el terreno de juego entre las empresas acogidas y no acogidas.

La nueva ley podría mantener las exenciones del impuesto sobre la renta y a los aranceles a la importación de maquinaria, equipos e insumos y eliminar el resto de las exenciones. Esto supondría mantener el gravamen del ITBIS para bienes finales y para insumos y no introducir exenciones a los impuestos selectivos al consumo de tal forma que, en lo que respecta a esos gravámenes, no existan condiciones desiguales entre las empresas acogidas y no acogidas. Se podría considerar también la exención de ITBIS para las importaciones de insumos, pero esto solo tiene impacto para el caso de las empresas acogidas que vendan mercancías exentas de ese impuesto como agropecuarias que producen alimentos y de manufacturas de consumo básico.

- b) Circunscriba los beneficios a empresas con impacto deseable directo y verificable en el territorio fronterizo.

Esto puede implicar: i) restringir las empresas clasificables a actividades manufactureras y/o agrícolas o con exclusiones explícitas de actividades de comercio y servicios, y/o ii) introducir requisitos de empleo mínimo; y/o iii) introducir requisitos relacionados con la proporción de operaciones (valor de producción, empleo) en los territorios beneficiarios o incentivos específicos limitados a las operaciones en esas provincias.

La restricción de los incentivos a actividades manufactureras y/o agrícolas puede ser defendida considerando argumentos vinculados al empleo y las potencialidades de encadenamientos. Sin embargo, estos pueden ser desafiados con otros relacionados con la necesidad de que las provincias cuenten con una robusta oferta complementaria de servicios y de actividades comerciales que faciliten y apoyen el desarrollo industrial y agrícola. Por su parte, aunque la introducción de requisitos de empleo podría contribuir a garantizar que las exenciones apoyen inversiones con alto impacto en el mercado de trabajo, podría ser contraproducente desde la perspectiva de la equidad porque reservaría los incentivos para inversiones grandes. Por último, pueden existir importantes desafíos prácticos para delimitar territorialmente las operaciones de las empresas, en especial en el caso de empresas grandes y diversificadas.

- c) Cree un régimen en los que las exenciones sean otorgadas de forma cuasiautomática, sujetos a controles y auditorías ex post.

La exención del impuesto sobre la renta no enfrenta dificultades mayores. Sin embargo, en el caso de las exenciones a los aranceles, la nueva ley deberá establecer un régimen aduanero especial que haga expedito el proceso de desaduanaje de las mercancías importadas por las empresas acogidas. Los mecanismos de clasificación de las empresas acogidas en base a méritos (incluyendo posiblemente la exclusión de empresas comerciales) y los controles y auditorías ex post deberán reducir el riesgo de abuso del régimen y de trasvase de mercancías a empresas no acogidas.

- d) Cree una instancia pública (p.e. una comisión técnica) compuesta exclusivamente por representantes de los ministerios y agencias gubernamentales relevantes para la gestión del régimen, con mecanismos de consulta y rendición de cuentas. Podría estar integrada por viceministros/as y/o directores/as generales y contar con una pequeña infraestructura institucional de soporte compuesta por personal técnico y administrativo básico para facilitar tareas como el asiento y archivo del trabajo realizado, la supervisión de campo y el acopio de estadísticas.

Los ministerios y entidades públicas que podrían integrar dicha instancia serían al menos los vinculados a los sectores productivos (Ministerio de Agricultura, Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes) y el Ministerio de Hacienda (y posiblemente sus dependencias recaudadoras: la Dirección General de Impuestos Internos y la Dirección General de Aduanas).

La nueva ley y su reglamento de aplicación deberían definir mecanismos de consulta pública a nivel nacional y territorial que le permita a la comisión técnica retroalimentar su trabajo, ajustar criterios de evaluación y verificar en el terreno los impactos de sus decisiones. También debería definir mecanismos de rendición de cuentas como la preparación de informes periódicos y la evaluación externa periódica de su trabajo, del funcionamiento de la ley y del impacto de ella y de su aplicación en las provincias de la ZEDF.

## Referencias bibliográficas y fuentes de datos

Administradora de Subsidios Sociales (ADESS). <http://www.adess.gob.do/>

Banco Central de la República Dominicana. Estadísticas. <https://www.bancentral.gov.do/>

Cardoza, M., Vidal, R. y Taveras, H. (2019): “Análisis Costo-Beneficio de los Regímenes Especiales. Caso de Estudio de Zonas Francas en la República Dominicana”. Ministerio de Hacienda de la República Dominicana.

Consejo Coordinador de Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (CCCDF). Observatorio de empresas fronterizas. Boletines e informes socioeconómicos. <http://www.ccdf.gob.do/>

Decreto 496-02 de aplicación de la Ley 28-01

Decreto 539-05 de aplicación de la Ley 236-05

Ley 236-05 que modifica la Ley 28-01.

Ley 253-12 para el fortalecimiento de la capacidad recaudatoria del estado para la sostenibilidad fiscal y el desarrollo sostenible.

Ley 28-01 que crea una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, que abarca las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco.

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD). Informes de Rendición de Cuentas de la Inversión Pública. Varios años. Dirección General de Inversión Pública (DGIP). <http://mepyd.gob.do/publicaciones/informe-de-rendicion-de-cuentas-de-la-inversion-publica-2018>

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD). Sistema de Indicadores Sociales de la República Dominicana – SISDOM 2017. <http://mepyd.gob.do/SISDOM>

Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD). Anuario de Indicadores Educativos y Anuario de Estadísticas Educativas. Varios años. <http://www.ministeriodeeducacion.gob.do/sobre-nosotros/areas-institucionales/oficina-nacional-de-planificacion-y-desarrollo-educativo>

Oficina Nacional de Estadística (ONE). Censos <https://www.one.gob.do/censos> y estadísticas demográficas <https://www.one.gob.do/demograficas>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Mapa Interactivo de Desarrollo Humano de la República Dominicana. [https://www.do.undp.org/content/dominican\\_republic/es/home/ourwork/humandevlopment/successstories/mapa-interactivo-de-desarrollo-humano-de-rd.html](https://www.do.undp.org/content/dominican_republic/es/home/ourwork/humandevlopment/successstories/mapa-interactivo-de-desarrollo-humano-de-rd.html)

Superintendencia de Bancos de la República Dominicana. Portal de Transparencia. <https://www.sib.gob.do/transparencia/estadisticas-institucionales>

Suprema Corte de Justicia, Sentencia del 7 de mayo de 2007.