

# 4 Décadas de Políticas de Desarrollo Productivo en República Dominicana

Rolando M. Guzmán  
Manuel Agosin  
Magdalena Lizardo  
Rafael Capellán



Este es un libro trascendental para la definición de un nuevo modelo de crecimiento en República Dominicana. Su contenido escudriña la racionalidad de los esquemas de políticas de desarrollo que el país ha tenido a lo largo de las últimas décadas, identifica los determinantes económicos de cada esquema, discute las razones que han determinado el tránsito de uno a otro y reflexiona sobre la eficacia de distintos instrumentos.

La principal conclusión plantea que el país ha mostrado habilidad para variar sus estrategias de desarrollo ante variaciones en las circunstancias; sin embargo, las políticas han tendido a perpetuarse más allá de las condiciones que les dieron origen y sólo han sido sustituidas tras la ocurrencia de crisis. En general, el proceso de ajuste estratégico ha sido efectivo, pero deficiente. El trabajo concluye con recomendaciones para la formulación y ejecución de políticas de desarrollo en el futuro.

# **4** Décadas de Políticas de Desarrollo Productivo en República Dominicana

# **4** Décadas de Políticas de Desarrollo Productivo en República Dominicana

---

**Rolando M. Guzmán  
Manuel Agosin  
Magdalena Lizardo  
Rafael Capellán**

**INSTITUTO TECNOLÓGICO DE SANTO DOMINGO  
Santo Domingo  
2011**

Cuatro décadas de políticas de desarrollo productivo en  
República Dominicana/

Rolando M. Guzmán...[et al.].— Santo Domingo: Instituto  
Tecnológico de Santo Domingo, 2011

xxv, 185 p.

1. Planificación de la producción - República Dominicana  
2. Planificación económica - República Dominicana 3. República  
Dominicana - Política económica I. Guzmán, Rolando M.

338.97293

C961d

**CEP/INTEC**

© 2011 INTEC

**ISBN:** 978-9945-472-07-3

**Composición y diagramación:**

Aida Aguilera

**Diseño de portada:**

Alejandro Nivar

**Impreso por:**

Editora Búho

---

Impreso en República Dominicana

---

# ÍNDICE

<b>LISTA DE TABLAS</b> .....	9
<b>LISTA DE GRÁFICOS</b> .....	13
<b>SIGLAS</b> .....	15
<b>PRÓLOGO</b> .....	19
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	27
<b>CAPÍTULO 1</b>	
CONTEXTO Y MARCO CONCEPTUAL PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO..	29
<b>CAPÍTULO 2</b>	
POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO: UNA PROPUESTA DE PERIODIZACIÓN	
2.1 La construcción de una nueva plataforma productiva: 1968-1983 .....	39
2.2 La formación de una economía dual: 1983-1992 .....	44
2.3 En búsqueda de horizontalidad: 1993-presente .....	50
<b>CAPÍTULO 3</b>	
POLÍTICAS DE DESARROLLO TRADICIONALES: LA EXPERIENCIA DE ZONAS FRANCAS Y TURISMO	
3.1 Políticas de desarrollo de la actividad de zonas francas .....	57
3.2 Políticas de desarrollo de la industria turística .....	86

<b>CAPÍTULO 4</b>	
LAS VÍAS DE “AUTODESCUBRIMIENTO” FOMENTO DE CLÚSTERES PRODUCTIVOS .....	111
<b>CAPÍTULO 5</b>	
POLÍTICAS HORIZONTALES DE BIENES PÚBLICOS PARA LA COMPETITIVIDAD .....	137
<b>CONSIDERACIONES FINALES</b> .....	147
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	155
<b>ANEXO</b>	
TRES ESTUDIOS DE CASOS DE CLÚSTERES PRODUCTIVOS .....	169

## LISTA DE TABLAS

- Tabla 1** Tasas de crecimiento de indicadores seleccionados de la actividad turística en República Dominicana (1980-2007)
- Tabla 2** Clasificación conceptual de las Políticas de Desarrollo Productivo
- Tabla 3** Incentivos fiscales otorgados al sector industrial mediante Ley 299 de 1968
- Tabla 4** Clasificación de las PDP (1968-1982)
- Tabla 5** Distribución de las importaciones y brecha de tasa de cambio (1970-1983)
- Tabla 6** Clasificación de las PDP (1983-1992)
- Tabla 7** Clasificación de las PDP (1993-2007)
- Tabla 8** Evolución del número de parques, empresas y empleados en las Zonas Francas (1970-2007)
- Tabla 9** Evolución de las exportaciones de Zonas Francas Vs exportaciones No Zonas Francas, en Millones de US\$ (1993-2007)
- Tabla 10** Participación de Zonas Francas en PIB y en Población Ocupada (1994-2007)
- Tabla 11** Evolución de exportaciones Zonas Francas y No Zonas Francas (1970-2007)
- Tabla 12** Composición de las exportaciones de Zonas Francas según productos (1995-2007)
- Tabla 13** Número y composición de los empleados en Zonas Francas, según rama de actividad (2000, 2006 y 2007)

<b>Tabla 14</b>	Número y composición de las empresas en Zonas Francas, según rama de actividad (2000, 2006 y 2007)
<b>Tabla 15</b>	Inversión acumulada en empresas de Zonas Francas según rama de actividad (2000, 2006 y 2007).
<b>Tabla 16</b>	Composición de las exportaciones de Zonas Francas según país-destino (2000-2007)
<b>Tabla 17</b>	Evolución de los salarios semanales (RD\$) en empresas de Zonas Francas (1996-2007)
<b>Tabla 18</b>	Estimación de Beneficios y Costos Tributarios de Zonas Francas (2000-2004)
<b>Tabla 19</b>	Contenido de gasto local como porcentaje de las exportaciones de las empresas de Zonas Francas (1993-2007)
<b>Tabla 20</b>	Porcentaje de empresas de Zonas Francas que declara Usar materias primas de países determinados (1997-2007)
<b>Tabla 21</b>	Porcentaje de República Dominicana en habitaciones y turistas en el Caribe (1985-1998)
<b>Tabla 22</b>	Gasto diario y estadía promedio de los extranjeros no residentes en República Dominicana (1993-2007)
<b>Tabla 23</b>	Porcentaje de República Dominicana en turistas e ingresos en el ámbito mundial y caribeño (1990-2007)
<b>Tabla 24</b>	Porcentaje del turismo en el empleo, producción e IED de República Dominicana (2000-2007)
<b>Tabla 25</b>	Fallas de mercado e intervenciones: la lógica implícita de la intervención estatal en el Turismo de República Dominicana durante (1971-1992)
<b>Tabla 26</b>	Ejecución presupuestaria (en US\$) del Programa de Innovación para el Desarrollo de Ventajas Competitivas, al 30 de abril de 2009
<b>Tabla 27</b>	Lista de clústeres existentes en 2008
<b>Tabla 28</b>	Evolución de las exportaciones No Zonas Francas (2000-2007)

- Tabla 29** Evolución de exportaciones No Zonas Francas (2000-2007)
- Tabla 30** Lista de Leyes impulsadas por el Consejo Nacional de Competitividad
- Tabla 31** Indicadores de gobernanza en República Dominicana y América Central (circa 2006)

## LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1** Índice de exportaciones totales a Estados Unidos desde República Dominicana y Centroamérica (1990-2007)
- Gráfico 2** Grado de apertura de la economía dominicana medido como Exportaciones/PIB (1993-2005)
- Gráfico 3** Composición de las exportaciones de República Dominicana a los Estados Unidos, a cuatro dígitos, según clasificación de la CEPAL (1990-2006)
- Gráfico 4** Tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (1970-2007)
- Gráfico 5** Índice de exportaciones de Zonas Francas y No Zonas Francas Base 1990 (1990-1999) y Base 2000 (2000-2007)
- Gráfico 6** Evolución Índice de Concentración de Herfindahl para las exportaciones de Zonas Francas (1995-2007)
- Gráfico 7** Porcentaje de los dos principales tipos de productos en exportaciones Zonas Francas y exportaciones No Zonas Francas (1995-2007)
- Gráfico 8** Evolución de productividad laboral (exportaciones/número de empleados) en empresas de Zonas Francas (1993-2007)
- Gráfico 9** Productividad laboral y salarios reales en empresas de Zonas Francas (1996-2007)
- Gráfico 10** Gastos locales e importaciones como porcentaje de las exportaciones de ZF (2001-2007)

- Gráfico 11** Estimación de la Contribución Bruta de las Zonas Francas como Porcentaje del PIB (2000-2004)
- Gráfico 12** Estimación del gasto Tributario de las Zonas Francas como Porcentaje del PIB (2000-2004)
- Gráfico 13** Llegada de pasajeros a República Dominicana (1997-2007)
- Gráfico 14** Gasto y Estadía promedio de los turistas (1993-2007)
- Gráfico 15** Tasas de crecimiento de variables seleccionadas de la actividad turística en República Dominicana (1980-2007)
- Gráfico 16** Índice de salarios promedios reales por hora trabajada según sector, Base 2000 (2000-2006)
- Gráfico 17** Salarios promedio reales por hora trabajada según sector, base 2000 (2000-2006)
- Gráfico 18** Clúster turísticos en República Dominicana (2010)
- Gráfico 19** Evolución Índices del Sector Turismo Base 1980 (1980-2007)
- Gráfico 20** Mapa de clústeres agroindustriales
- Gráfico 21** Mapa de clústeres industriales
- Gráfico 22** Obstáculos a la inversión en República Dominicana (ordenamiento realizado por 225 empresas en 2005)
- Gráfico 23** Índice Control de la Corrupción (circa 2006)
- Gráfico 24** Índice de Efectividad Gubernamental (circa 2006)
- Gráfico 25** Índice de Estado de Derecho (circa 2006)
- Gráfico 26** El acceso al financiamiento como obstáculo al desarrollo de una empresa en América Latina (circa 2006)
- Gráfico 27** Tipo de cambio real (1990:1-2008:1)

## **SIGLAS**

<b>ACIS</b>	Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago
<b>ADOZONA</b>	Asociación Dominicana de Zonas Francas
<b>AHPD</b>	Asociación de Hoteles de Playa Dorada
<b>AHPP</b>	Asociación de Hoteles de Puerto Plata
<b>AIRD</b>	Asociación de Industrias de la República Dominicana
<b>AIREN</b>	Asociación de Industriales de la Región Norte
<b>ALCA</b>	Área de Libre Comercio de las Américas
<b>ASHONORTE</b>	Asociación de Hoteles, Restaurantes y Empresas Turísticas del Norte
<b>ASITEC</b>	Asociación de Industrias Textiles del Cibao
<b>ASONAHORES</b>	Asociación Nacional de Hoteles y Restaurantes
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CARICOM</b>	Comunidad del Caribe
<b>CEDAF</b>	Centro para el Desarrollo Agropecuario y Forestal
<b>CEI-RD</b>	Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica Para América Latina y el Caribe
<b>CFH</b>	Corporación de Fomento de la Industria Hotelera y Desarrollo del Turismo

<b>CFI</b>	Corporación de Fomento Industrial
<b>CIDET</b>	Comité Interinstitucional para la Innovación y el Desarrollo Tecnológico
<b>CNC</b>	Consejo Nacional de Competitividad
<b>CNHE</b>	Consejo Nacional de Hombres de Empresa
<b>CNZFE</b>	Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación
<b>CONIAF</b>	Consejo Nacional de Investigaciones Agropecuarias y Forestales
<b>DIGENOR</b>	Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad
<b>DR-CAFTA</b>	Acuerdo de Libre Comercio entre la República Dominicana y Estados Unidos
<b>EE. UU.</b>	Estados Unidos
<b>EPA</b>	Acuerdo de Cooperación Económica de la Unión Europea
<b>EPZ</b>	Zona de Procesamiento para Exportación
<b>FDD</b>	Federación Dominicana de Comerciantes
<b>FEDA</b>	Fondos Especiales para el Desarrollo Agropecuario
<b>FIDE</b>	Fondo de Inversión para el Desarrollo
<b>FOMIN</b>	Fondo Multilateral de Inversiones
<b>FONDEC</b>	Fondo de Competitividad
<b>IDIAF</b>	Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales
<b>IED</b>	Inversión Extranjera Directa
<b>IIBI</b>	Instituto de Investigaciones en Biotecnología e Industria
<b>INAGUJA</b>	Instituto Nacional de la Aguja
<b>INDOTEL</b>	Instituto Dominicano de Telecomunicaciones
<b>INFOTEP</b>	Instituto de Formación Técnico Profesional
<b>INFRATUR</b>	Fondo para el Desarrollo de la Infraestructura Turística

<b>INTEC</b>	Instituto Tecnológico de Santo Domingo
<b>IPISA</b>	Instituto Politécnico Industrial de Santiago
<b>ISR</b>	Impuesto Sobre la Renta
<b>ITBIS</b>	Impuestos de Transferencias Bienes Industrializados y Servicios
<b>ITLA</b>	Instituto Tecnológico de Las Américas
<b>IVA</b>	Impuesto al Valor Agregado
<b>JAD</b>	Junta Agroempresarial Dominicana
<b>MIPYMES</b>	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
<b>NAFTA</b>	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
<b>OMC</b>	Organización Mundial del Comercio
<b>ONAPLAN</b>	Oficina Nacional de Planificación
<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental
<b>ONUUDI</b>	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
<b>PDP</b>	Políticas de Desarrollo Productivo
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PNCS</b>	Plan Nacional de Competitividad Sistémica
<b>PPA</b>	Paridad del Poder Adquisitivo
<b>PROINDUSTRIA</b>	Centro de Desarrollo y Competitividad Industrial
<b>PROINVEST</b>	Programa de Servicios Empresariales de la UE
<b>PROMIPYME</b>	Programa de Promoción y Apoyo a la MYPYMES
<b>PUCMM</b>	Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra
<b>SEA</b>	Secretaría de Estado de Agricultura

<b>SEEPYD</b>	Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo
<b>SEH</b>	Secretaría de Estado de Hacienda
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UNCTAD</b>	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
<b>USAID</b>	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
<b>UTESA</b>	Universidad Tecnológica de Santiago
<b>ZZFF</b>	Zonas Francas

## PRÓLOGO

**H**oy somos parte de una dinámica mundial en donde se hace necesario el diseño de políticas que incentiven la innovación, la productividad y la competitividad en los sectores productivos, sobre todo en el de la manufactura industrial, caracterizado por ser un sector muy dinámico y sensible. Es una cuestión de adaptarse a la vorágine global o morir en el intento.

Frente a este dilema se hizo inminente en el país una discusión trascendental que culminó en la elaboración la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030. Un largo proceso de consultas y participación pública y privada que concluyó enfatizando la importancia de que se incorporen elementos de innovación, de formación de recursos humanos competitivos y de productividad en el modelo económico nacional.

Uno de los cuatro grandes ejes temáticos de la END establece textualmente la necesidad de una *“economía territorial y sectorialmente integrada, innovadora, diversificada, plural, orientada a la calidad y ambientalmente sostenible, que genera crecimiento alto y sostenido con empleo digno, y que aprovecha y potencia las oportunidades del mercado local y se inserta de forma competitiva en la economía global”*.

En ese sentido, **“Cuatro Décadas de Políticas de Desarrollo Productivo en República Dominicana”** constituye probablemente el aporte más pertinente al análisis objetivo de los aciertos y desaciertos de las políticas industriales puestas en marcha en nuestro país en los últimos 40 años, desde el punto de vista académico e investigativo.

Es pertinente por lo atinado de su razonamiento analítico y por lo oportuno de su entrega.

No hay debate más urgente ni demanda más reiterada en la actualidad dominicana que la necesidad de un cambio de rumbo del modelo económico. En mi opinión, se trata más bien de un cambio en las políticas públicas para reencauzar el modelo productivo del país de cara a los retos mencionados anteriormente. Con miras a este desafío, los últimos 40 años de la política industrial dominicana tienen una importancia emblemática.

En efecto, la tarea de replantearnos el futuro económico de nuestro país y sus nuevas perspectivas amerita de mucho análisis del pasado reciente y de los resultados que se han obtenido aplicando las políticas implementadas. Sin embargo, comparado con lo mucho que se ha escrito en República Dominicana sobre temas sociales y políticos, el análisis económico, y específicamente industrial, ha sido escaso. En particular, son muy contados los documentos que se pueden utilizar para analizar objetivamente el cómo hemos logrado las elevadas tasas de crecimiento de las últimas décadas y, más importante aún, el porqué ese crecimiento económico no ha generado el desarrollo social y productivo esperado.

A pesar de los valiosos aportes que en los años noventa hizo el notable historiador e intelectual dominicano Frank Moya Pons con su recuento histórico sobre las políticas de sustitución de importaciones y la formación de los grupos industriales en el país, y de la magnífica obra de Carlos Despradel en su libro “Cuarenta Años de Economía Dominicana”, no contábamos hasta este momento con un estudio detallado de las políticas públicas que han servido para desarrollar determinados sectores de la economía nacional y, a partir de ahí, poder generar el conocimiento de hacia dónde debemos ir.

El libro **“Cuatro Décadas de Políticas de Desarrollo Productivo en República Dominicana”** forma parte esencial de la discusión, toda vez que representa una especie de guía práctica que, de manera llana, más sin perder de vista la rigurosidad técnica e investigativa, presenta cómo se han venido gestando las diferentes políticas de desarrollo productivo de nuestro país, y cómo han evolucionado en el tiempo. Desde la promulgación por el Presidente

Balaguer de la tan mencionada Ley de Protección e Incentivo Industrial No. 299 de 1968, hasta la reciente Ley de Competitividad e Innovación Industrial promulgada por el Presidente Fernández en 2007, se evalúan con claridad las diferentes políticas que han promovido el desarrollo de la industria nacional.

Genialmente, este equipo de cuatro grandes profesionales, y amigos por demás, sintetiza cuatro décadas de políticas en un documento en el que las vivencias prácticas y comparadas de sus autores no hacen sino conceder mayor legitimidad. Se trata de un equipo estelar, coordinado por el Dr. Rolando Guzmán, a quien considero como el investigador económico más riguroso del país, e integrado por la Dra. Magdalena Lizardo, quien suma experiencia práctica en los procesos de diseño de las políticas públicas desde el gobierno; el joven economista Rafael Capellán, quien ha sido pionero en las políticas de apoyo a la competitividad a nivel local; y el Dr. Manuel Agosín, quien brinda su acabada experiencia empírica y académica, tanto desde la perspectiva de un funcionario de organismo multilateral de desarrollo, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así desde la vivencia comparada de su natal Chile sobre buenas y malas prácticas de este proceso de industrialización que no ha sido distinto en otros países de la región.

Desde diversos ángulos y enfoques, los economistas analizan las políticas públicas implementadas y las sintetizan en un cuadrante que presenta las combinaciones de políticas horizontales (que afectan a todos los sectores de manera transversal) con políticas verticales (que inciden directamente en sectores específicos), de una manera muy fácil de entender para los que no son especialistas en las ciencias económicas. A la vez, muestran cómo distintos instrumentos han sido utilizados para incidir sobre el mercado a nivel general, o sobre los insumos de producción de manera particular, para motivar y atraer inversiones a los sectores.

Al recorrer las políticas adoptadas y ejecutadas en los diferentes periodos analizados, podemos concluir de manera muy objetiva, que la mayoría de las políticas de desarrollo productivo rindieron frutos importantes y que, a pesar de sus debilidades en muchos casos, han sido determinantes para alcanzar uno de los mayores niveles de

crecimiento económico por el cual se reconoce a República Dominicana en todo el hemisferio americano.

Lo valioso de este análisis radica no sólo en la evaluación de los antecedentes que han dado pie al “modelo” de desarrollo productivo que hoy tenemos, sino en el hecho de que nos permite ensayar cuál sería el efecto de los instrumentos que se diseñen en lo adelante, hacia los próximos años de vida productiva dominicana, y nos facilita evaluar cómo podemos replantearlos para obtener los resultados que buscamos y que nos merecemos.

La propuesta de “*periodización*” de las políticas de desarrollo productivo con que los autores organizan la cronología, revela que la evolución de las políticas adoptadas responde a una misma característica que se torna mas clara en la retrospectiva: el Estado, a través de sus gobiernos, ha sido quien ha tenido la misión y la visión de detectar y hasta anticipar los cambios necesarios para atraer las inversiones que auspiciaron un crecimiento económico que, como se afirma en la introducción, ha sido relativamente exitoso en el contexto regional y latinoamericano.

Este rol histórico del Estado y sus gobiernos no implica que no haya una clase empresarial productiva y esforzada; sin embargo, si analizamos el comportamiento y los reclamos de este sector, se percibe que en muchos casos ha estado a la espera de las señales del gobierno. Es un empresariado con frecuencia reactivo, que no marca tendencia, detecta oportunidades o innova, sino que espera la inversión estatal para operar bajo los esquemas de rentas o incentivos que se proponen.

Me mueve a profunda reflexión el hecho de que este comportamiento revelado sigue teniendo ecos en el presente, cuando una gran parte de la cúpula empresarial nacional, reclama vehementemente al Estado y al gobierno de turno el “cambio” del modelo económico, admitiendo con ello el patrón que se deriva del análisis de los autores: es decir, que han sido las autoridades gubernamentales quienes evalúan las tendencias globales, diseñan políticas para generar el empleo necesario y las inversiones requeridas para crecer.

No dejo de reconocer que es el Estado la entidad llamada a dictar las políticas públicas y a perseguir el bien común por encima de los intereses particulares; pero, en materia de productividad, industria y desarrollo productivo, se esperaría que sean las presiones de empresarios, emprendedores e innovadores las que demandan del Estado el apoyo a los negocios que desean impulsar, encontrando a veces resistencia en el aparato gubernamental que, en su burocracia, no sabe detectar las estrellas nacies en materia de comercio, industria e inversión.

La reflexión que provoca la lectura de **“Cuatro Décadas de Políticas de Desarrollo Productivo en República Dominicana”** plantea a nivel personal varias interrogantes inquietantes, que comparto a través de este prólogo sin ánimo de inducir al lector a conclusión alguna: ¿Es el ocaso de este “modelo económico” en República Dominicana producto realmente de las crisis internacionales o de los tratados de libre comercio que le han dado formalidad a la globalización y a la competencia mundial, o es el resultado de la incapacidad de detectar las nuevas oportunidades que reclaman poner fin a determinados incentivos y promover otros? ¿Ha sido falta de visión, de interés o de capacidad de los actores privados el no haberse podido anticipar al declive de sus industrias y anteponerse a los cambios globales? ¿Pueden trazarse políticas de desarrollo en consenso con los sectores que se benefician de aquellos instrumentos que deben llegar a su fin? ¿Cuáles son los riesgos de confiar exclusivamente en los gobernantes y políticos la definición de las políticas de desarrollo productivo? ¿Debería el Estado volver a reformular, a contra pelo a veces de generar resistencia de intereses creados, políticas públicas innovadoras para generar un nuevo esquema productivo que tenga la capacidad de crecer como lo hicieron las industrias nacionales en los años 70 y posteriormente el turismo y las zonas francas?

Lo que nos queda muy claro a partir de este estudio, es que desde hace más de diez años el esquema productivo nacional ha estado falto de iniciativas cónsonas con la visión de futuro basada en conocimiento, tecnología e innovación que demanda el esquema global actual. Es hora de que el Estado intervenga con firmeza a través de nuevos instrumentos y políticas publicas, es lo que parece decirnos a manera

de conclusión este documento y el modelo de los cuadrantes debe orientarnos sobre qué tipo de incentivos debemos colocar para el desarrollo de ventajas verdaderamente competitivas a través de bienes públicos que beneficien a toda la sociedad.

Por supuesto, hay que reconocer que por iniciativa del Presidente Leonel Fernández, se planteó en 1999 la creación del Parque Cibernético de Santo Domingo que, unido al Instituto Tecnológico de las Américas (ITLA), formaría un ecosistema que serviría como catalizador o bien detonante para el surgimiento de un nuevo sector en la economía dominicana basado en el conocimiento. Este proyecto logro sin dudas modificar la percepción internacional acerca del país y sus potencialidades. Sin embargo, desde el punto de vista de su impacto en el modelo económico carecía bases sólidas para su crecimiento sostenible, ya que, a diferencia de las anteriores políticas que se sustentaban en mano de obra poco calificada o en recursos naturales, aquí se ameritaba una alta inversión en formación de nuevas capacidades y capital humano. Por eso, a más de 10 años de haberse inaugurado dicho complejo tecnológico, no hay frutos tangibles suficientes, como los hubo a mediados de los ochenta cuando se inició la inversión en hoteles turísticos en la Región Norte del país, los cuales dieron paso a un proceso continuo y acelerado de crecimiento del turismo dominicano en aquellos años, o como sucedió cuando se expandieron a lo largo y ancho del país los parques de zonas francas industriales.

Resulta evidente que replantear el modelo y las políticas de desarrollo productivo de la República Dominicana, requiere de una inversión significativamente mayor, directa y concreta en el sistema educativo a todos los niveles y tanto público como privado, enfatizando la formación técnica y profesional y el impulso y estímulo de aptitudes y vocaciones que aporten valor al individuo como a la sociedad en conjunto. De lo contrario, al igual que algunas industrias de las analizadas en el estudio, estaremos entrando en una especie de síndrome de rendimientos decrecientes agudo como nación.

El libro que el lector tiene en sus manos refleja nuestra historia reciente y permite visualizar la posibilidad de nuestro potencial futuro. Queda muy claro que los sectores productivos nacionales vienen agotándose y exigiendo a gritos herramientas e instrumentos que faciliten su transformación. **“Cuatro Décadas de Políticas de Desarrollo Productivo en República Dominicana”** es una lectura obligada para todo aquel que sienta la pasión y/o tenga la misión o responsabilidad de provocar los cambios que nuestro país requiere para alcanzar, hacia futuro, la nación que todos soñamos.

***Andrés van der Horst Álvarez***

Secretario de Estado

Director Ejecutivo del Consejo Nacional de Competitividad de  
República Dominicana

## INTRODUCCIÓN

**E**l presente estudio realiza una revisión analítica de cuarenta años de Políticas de Desarrollo Productivo (PDP) en República Dominicana y, a partir de dicha revisión, identifica propuestas de reforma. El objetivo de la investigación es múltiple. Por un lado, se pretende escudriñar la racionalidad, eficacia y eficiencia de los esquemas de políticas de desarrollo que han tenido lugar a lo largo de las últimas décadas; por otro lado, se procura entender los determinantes económicos de tales esquemas y las razones que determinan el tránsito de un esquema a otro; por último, se busca reflexionar sobre la eficacia y eficiencia en la aplicación de los distintos instrumentos, lo que requiere, a su vez, indagar la estructura institucional del Estado en la materia analizada.

La investigación fue realizada en el marco de un proyecto financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, que cubrió un conjunto de países de América Latina. Los resultados de contenidos en este libro fueron objeto de discusión en diversas reuniones de trabajo, realizadas en Washington y Santiago de Chile, durante 2009. En ese mismo año, distintos aspectos del caso dominicano fueron presentados en reuniones organizadas por el Consejo Nacional de Competitividad (CNC) y PROINDUSTRIA. Por último, en 2010, la Vice Rectoría de Investigación del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC) organizó un seminario local en el cual un conjunto de expertos en temas económicos y de política industrial aportó comentarios al borrador de trabajo.

Este libro es el resultado de ese proceso. La exposición se inicia con una breve exposición sobre las tendencias del país en materia de competitividad internacional, y con la presentación de un marco conceptual para el análisis de las políticas de desarrollo productivo. Posteriormente se estudia la evolución de tales políticas en el contexto dominicano, para lo que se propone una periodización de la experiencia de los últimos cuarenta años. Esto es seguido de una reflexión en torno a las dos actividades que han constituido el eje exportador del país durante los últimos 20 años: las zonas francas y el turismo. Ese análisis revela que el país enfrenta la necesidad de “autodescubrir” nuevas actividades dinamizadoras, por lo que se aborda la experiencia reciente en la promoción de clústeres productivos. Finalmente, el documento analiza los principales retos de la actualidad e identifica un conjunto de factores que se deberá tomar en cuenta para el diseño y ejecución de nuevos esquemas de políticas de desarrollo. El trabajo incluye un anexo en el cual se presentan tres estudios de caso de clústeres productivos, que se toman como representativos de los clústeres agrícolas, industriales y turísticos; a saber, el clúster del mango, el clúster de confecciones textiles de Santiago y el clúster turístico y cultural de Puerto Plata.

Las evidencias permiten afirmar que República Dominicana ha mostrado habilidad para variar sus esquemas de políticas de desarrollo en función de las circunstancias, como lo muestra la implantación de un esquema de sustitución de importaciones en la década de los sesenta, su posterior sustitución por un esquema de incentivos a enclaves exportadores, la búsqueda de esquemas horizontales a partir de los años noventa y la implantación todavía a tientas de un paradigma de desarrollo industrial a través de los clústeres productivos. En líneas generales, sin embargo, los esquemas han tendido a perpetuarse más allá de las condiciones que le dieron origen, y sólo han sido sustituidos con la ocurrencia de crisis. En general, el proceso de ajuste ha sido efectivo, pero deficiente. El trabajo concluye con recomendaciones para la formulación y ejecución de políticas de desarrollo en el futuro.

# CAPÍTULO 1

## Contexto y Marco Conceptual para el Análisis de las Políticas de Desarrollo Productivo

---

---

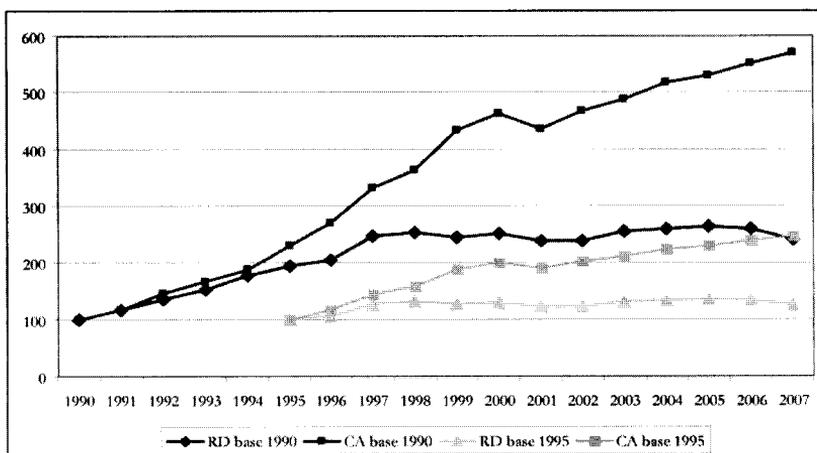
**E**n materia de crecimiento, la trayectoria de la República Dominicana (RD) durante los últimos decenios puede considerarse relativamente exitosa. Desde 1975, la tasa de crecimiento *per cápita* se ha ubicado alrededor de 3,4%, un ritmo de expansión similar al de Chile, que es usualmente visto como el país de mayor crecimiento en América Latina (Fanelli y Guzmán, 2008). Algunos analistas atribuyen ese resultado a la habilidad de “adecuar” la intervención estatal a las diferentes condiciones del escenario económico nacional e internacional (CEPAL, 2000). Por ejemplo, en la década de los setenta la intervención estatal se concretó en la implementación de una política de industrialización mediante incentivos fiscales y el apoyo gubernamental a la generación de infraestructura destinada a aumentar la capacidad productiva; pero un decenio más tarde la República Dominicana era líder en la expansión de las maquilas, lo que representó un impulso exportador significativo; posteriormente, desde mediados de los noventa, el país ha logrado atraer entradas significativas de inversión hacia otros sectores, tales como telecomunicaciones, construcción y turismo.

A pesar de tales logros, en la presente década la economía dominicana ha experimentado una aparente pérdida de competitividad

y el crecimiento de sus exportaciones ha sido inferior al crecimiento promedio de las exportaciones de las economías vecinas. Para citar algunas cifras ilustrativas, entre 1995 y 2005, las economías latinoamericanas expandieron las exportaciones de bienes a un ritmo anual de 9,3%, y en los países centroamericanos las exportaciones de bienes crecieron a un promedio anual de 7,2%, por lo que en ambos casos se duplicó el valor exportado; empero, las exportaciones dominicanas no lograron aumentar en igual proporción durante el mismo período.

En exportaciones de servicios, República Dominicana ha tenido una expansión significativa del turismo, pero en los últimos años se observa una evidente caída de la tasa de crecimiento de visitantes y de los ingresos que estos generan. Así, en la década de los ochenta el número de turistas creció a una tasa anual cercana a 13%, pero ese ritmo se redujo a 9,6% en los noventa y a menos de 5% en la década actual. De igual modo, el ingreso por turismo, que había crecido a una tasa acumulada de 16% en los setenta redujo su ritmo de expansión a 13% en la década siguiente, y a sólo 5% después del 2000. Si se toma como referencia las exportaciones de bienes y servicios como porcentaje del Producto Interno Bruto, la economía dominicana muestra una tendencia levemente negativa, con la excepción del bienio 2003-2004 en el que se observó un aumento causado esencialmente por el efecto de una fuerte depreciación cambiaria. De hecho, aún si se toman en cuenta las fluctuaciones asociadas con los procesos coyunturales de apreciación o depreciación cambiaria, la economía dominicana de hoy no parece ser más abierta que una década atrás.

**Gráfico 1. Índice de exportaciones totales a Estados Unidos desde República Dominicana y Centroamérica (1990-2007)**

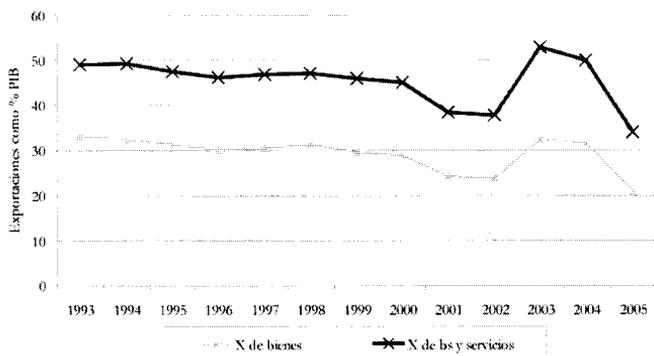


Fuente: Elaborado con datos de la CEPAL.

**Tabla 1. Tasas de crecimiento de indicadores seleccionados de la actividad turística en República Dominicana**

Periodo	Habitaciones Hoteleras	Llegada total de no residentes, vía aérea			Ingresos p/ turismo (millones US\$)	Empleos generados por la actividad		
		Extranjeros	Dominicanos	Total		Total	Personas	
							Directos	Indirectos
1980-1990	13.4	12.3	15.5	13.0	16.8	15.8	15.4	16.0
1990-2000	10.5	9.9	4.0	8.6	13.3	6.8	5.3	7.1
2000-2007	3.2	4.7	1.8	4.2	5.0	1.9	1.9	1.9

**Gráfico 2. Grado de apertura de la economía dominicana Medido como Exportaciones/PIB (1993-2005)**



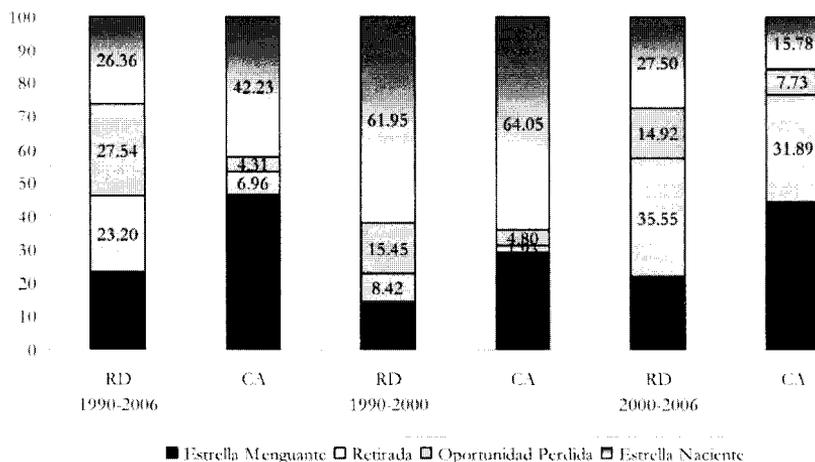
Fuente: Elaborado con datos de la CEPAL.

En ese contexto, es posible identificar los siguientes hechos estilizados: (i) la mayor parte de las exportaciones dominicanas puede ser considerada como de baja tecnología, aunque en el último lustro ha aumentado la participación de bienes que podrían ser considerados como de tecnología media o alta; (ii) el nivel de “sofisticación” de las exportaciones dominicanas, definidas a partir de Hausmann y Klinger (2007), se encuentra rezagado con respecto a competidores cercanos, como Costa Rica; (iii) las exportaciones dominicanas en la década actual muestran una proporción creciente de “oportunidades perdidas” y “retiradas”, en contraste con el predominio de “estrellas nacientes” en la década anterior<sup>1</sup>; y (iv) a pesar de la flexibilidad del país para adaptar sus políticas públicas ante condiciones cambiantes, diversos indicadores de competitividad muestran una cierta desventaja para los últimos años (ver Guzmán, 2008). Estos elementos permiten concluir que las políticas aplicadas hasta el momento podrían ser ineficaces para suplir los incentivos a la productividad e innovación que garanticen un crecimiento sostenido en el largo plazo. Fanelli y Guzmán (2008) se refieren a estas condiciones como el “Síndrome de la Competitividad Declinante”.

---

<sup>1</sup> Esta clasificación, introducida por la CEPAL, se fundamenta en dos criterios: el primero se refiere a si el país exportador está ganando participación en el mercado de un producto determinado; el segundo se refiere a si el mercado de ese producto está expandiéndose o contrayéndose. Si el mercado del producto se expande y el país gana participación en el mismo, el producto se considera una “estrella naciente”; si el mercado del producto se expande pero el país pierde participación, se considera una “oportunidad perdida”. Por otra parte, si el mercado del producto se contrae y el país gana participación en el mismo, se considera una “estrella menguante”, y finalmente, si el mercado del producto se contrae y el país pierde participación en el mismo, se considera una “retirada”.

**Gráfico 3. Composición de las exportaciones de República Dominicana a los Estados Unidos, a cuatro dígitos, según clasificación de la CEPAL (1990-2006)**



Fuente: Elaborado con datos de la CEPAL.

A mediano plazo, el país enfrenta el reto de introducir nuevas transformaciones en su estructura productiva. Como parte de las tareas pendientes, se hace necesario encontrar la forma de transitar desde una economía dual —dividida entre la producción de zonas francas y el resto del sector productivo— hacia una economía más integrada, donde los incrementos de productividad se distribuyan de forma más uniforme. Por consiguiente, resulta pertinente una reflexión en torno a la experiencia dominicana en la implementación de sus Políticas de Desarrollo Productivo (PDP), con énfasis en la racionalidad de tales políticas, la adecuación del marco institucional y sus costos económicos y sociales, entre otros aspectos.

El presente estudio desarrolla una revisión analítica de las Políticas de Desarrollo Productivo en la economía dominicana y, a partir de dicha revisión, identifica propuestas de reforma. En particular, esto requiere indagar el contexto económico, político y social que dio origen a las distintas intervenciones, evaluar la adecuación del marco institucional para el logro de los objetivos perseguidos, analizar los actores institucionales involucrados y, por último, escudriñar las

implicaciones de las políticas desde la perspectiva de eficiencia económica y equidad. El siguiente conjunto de preguntas emerge de manera natural: ¿Cómo han evolucionado las PDP en República Dominicana? ¿Qué instrumentos se han utilizado? ¿Cuáles han sido los resultados y qué factores han contribuido? ¿En qué medida han sido las políticas adecuadas? ¿Cómo ha influido el marco institucional? ¿Quiénes han sido actores relevantes? En suma, ¿qué lecciones pueden recogerse de la experiencia dominicana en esa materia?

El abordaje de tales preguntas requiere un marco conceptual apropiado, que se describe a continuación. En general, las PDP pueden ser categorizadas en función de dos criterios. El primer criterio distingue entre las políticas horizontales (H), que procuran fomentar la actividad productiva en general sin la intención deliberada de apoyar a sectores individuales, y las políticas verticales (V), mediante las que el Estado busca favorecer industrias específicas. Entre las políticas horizontales se encuentran generalmente las políticas de capacitación, el apoyo a la innovación, el acceso al crédito para pequeñas y medianas empresas y la promoción genérica de exportaciones a través del fortalecimiento de la marca país, entre otras. Entre las políticas verticales se encuentra el fomento de la actividad turística o de ciertas ramas industriales.

El segundo criterio de clasificación de las PDP distingue entre la modalidad basada en instrumentos de mercados que alteran los precios relativos a favor de la actividad que se busca favorecer (M) y la modalidad de política basada en el apoyo directo a la provisión de bienes públicos (P). En el primer grupo se encuentra la protección arancelaria y los subsidios al empleo o a la producción; en el segundo, la provisión de infraestructura pública complementaria de la producción privada.

En consecuencia, todas las PDP pueden ubicarse en uno de los cuatro cuadrantes del diagrama que se presenta a continuación. Ellas pueden ser horizontales e implementarse a través de la provisión de bienes públicos (HP), horizontales con apoyo financiero a las actividades favorecidas (HM), verticales con provisión de bienes públicos (VP) o verticales con apoyos de mercado (HM). El diagrama también presenta algunos ejemplos tomados de la realidad dominicana, y algunas de los casos serán analizados con mayores detalles en las secciones siguientes.

**Tabla 2. Clasificación conceptual de las Políticas de Desarrollo Productivo**

	<b>Horizontales (H)</b>	<b>Verticales (V)</b>
<b>Bienes públicos (P)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejoras en el clima de negocios (a través de iniciativas de reforma regulatoria y adecuación del marco jurídico existente)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infraestructura vial y de aeropuertos en las zonas turísticas</li> <li>• Manejo del territorio para fines turísticos</li> <li>• Apoyo del FONDEC a clústeres organizados en sectores específicos bajo el Consejo Nacional de Competitividad</li> </ul>
<b>Apoyos de mercado (M)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidios a la capacitación (INFOTEP)</li> <li>• Exoneraciones del impuesto a la renta para empresas en Zonas Francas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exoneración del impuesto a la renta y del ITBIS al turismo</li> <li>• Subsidio al empleo en maquila de vestuario</li> </ul>

Las políticas en los distintos cuadrantes obedecen a diferentes racionalidades y, en principio, generan efectos distintos sobre la economía. Las políticas (H, P) incluyen un sano ambiente macroeconómico, el imperio de la ley y todos los demás temas relativos a la gobernanza y a la garantía de un buen ambiente para los negocios, entre otros. Se caracterizan por ser bienes absolutamente necesarios para que la actividad económica florezca y para atraer inversiones *en general*. Ellas no requieren de mayor justificación desde un punto de vista económico y está claro que son complementarias a la actividad privada. Todos los esfuerzos por mejorar el clima de negocios facilitando la actividad privada, desburocratizando el establecimiento de empresas y desmantelando trabas innecesarias a su accionar se ubican en este cuadrante.

Las políticas (H, M) están orientadas a subsanar fallas generales de mercado en la economía. Un ejemplo de tales políticas serían los subsidios a la capacitación, mediante los cuales se compensa la renuencia de los empresarios a entrenar a su personal en destrezas generales que no serían aprovechadas por sus empresas en caso de que los trabajadores emigrasen a otras firmas. Sin embargo, para asegurarse de que el Estado está utilizando bien sus recursos escasos, es necesario que el diseño y la ejecución de la intervención estatal no generen alguna distorsión que limite o anule el efecto que se pretende alcanzar.

Entre las políticas (V, P), se ubicarían las ayudas que se dan a sectores específicos, en la forma de provisión de infraestructura necesaria para la producción o exportación de esos bienes. La necesidad de este tipo de intervención se presenta en la siguiente situación ilustrativa: sin una certificación fitosanitaria aceptable en Estados Unidos, no es posible exportar productos alimenticios a ese país, pero ningún empresario individual está dispuesto a invertir para obtener dicha certificación, porque los costos son demasiado elevados para su empresa y porque los beneficios van a ser apropiados por cualquier otra empresa que exporte ese o cualquier otro bien alimenticio de características parecidas. En ese caso, podría ser conveniente desarrollar una agencia pública que se encargue de certificar los productos y de impedir que entren al país plagas que podrían atentar contra esas exportaciones. Estas políticas pueden rendir buenos resultados siempre y cuando los sectores a desarrollar sean los apropiados. Su éxito sólo puede medirse *ex post*, pero existen algunos criterios *ex ante* que maximizan las probabilidades de éxito desde la perspectiva social. Por ejemplo, es bueno que los sectores a desarrollar hayan dado alguna señal de su potencialidad, antes de que el Estado se embarque en una política de apoyo con bienes públicos sectoriales de gran envergadura.

Las políticas (V, M) consisten en apoyos de mercado a industrias específicas que la política de desarrollo productivo haya decidido impulsar. El proteccionismo sustitutivo de importaciones incluye generalmente varias aplicaciones de esta clase de políticas, tales como los subsidios a exportaciones en sectores específicos y las exoneraciones sectoriales del impuesto a la renta. Estas políticas presentan varias

dificultades. En primer lugar, se prestan para la búsqueda de rentas, vale decir, para que grupos empresariales organizados presionen al Estado por el otorgamiento de tratos preferenciales, argumentando beneficios sociales que no son tales. En segundo lugar, estos apoyos pueden ser extraordinariamente costosos en términos fiscales, ya sea en relación con los montos de los subsidios o de los gastos tributarios involucrados. Asimismo, una vez otorgados, estos beneficios son muy difíciles de eliminar, porque fortalecen a grupos de interesados en perpetuarlos. Por tales razones, el uso de estos instrumentos debe ser excepcional, y cada caso debe estar muy bien justificado, con cláusulas de terminación de los beneficios (*sunset clauses*) e indicadores de desempeño claramente especificados.

## CAPÍTULO 2

# Políticas de Desarrollo Productivo: Una Propuesta de Periodización

---

---

**T**ras finalizar la dictadura de Trujillo, en 1961, República Dominicana inició un proceso de redefinición institucional destinado a fortalecer la capacidad del sector público para coordinar sus propias actividades y orientar las actividades del sector privado. Fue en ese contexto cuando se creó un Consejo Nacional de Planificación y Coordinación (Ley 5649-1961), sustituido luego por una Junta Nacional de Planificación y Coordinación (Ley 5788-1962). Más tarde, en 1965, se creó el Secretariado Técnico de la Presidencia (Ley 10) y el Sistema Nacional de Planificación (Ley 55). Ese aparato institucional fue el punto de partida para la acumulación de una amplia experiencia en la aplicación de políticas de desarrollo productivo. En general, la evolución de las políticas de desarrollo en República Dominicana permite identificar tres “períodos” diferenciados que se analizan a continuación.

### **2.1 La construcción de una nueva plataforma productiva: 1968-1983**

El primer período se caracteriza por un amplio conjunto de intervenciones dirigidas a la creación de una estructura productiva privada. Las políticas de ese momento respondían al hecho de que “el Gobierno de la República se ha trazado como objetivo primordial el

dar impulso y orientación al desarrollo económico y social del país”, y partían de la premisa explícita de que el desarrollo “debe ser alcanzado en función de una acción concebida a corto, mediano y largo plazo” (Decreto 2536 del 1968). Ese proceso cobró impulso a partir de la Ley 299 de Protección e Incentivo Industrial, promulgada en 1968<sup>2</sup>. Esta normativa estaba dirigida a fomentar y estimular la producción industrial, para lo cual establecía tres “categorías” de empresas.

La categoría A abarcaba empresas cuya producción se destinaba a la exportación, y que debían estar situadas en parques de zonas francas, excepto en casos especiales en los que se les permitía operar en otras localidades. La categoría B englobaba toda empresa nueva, instalada con el fin de generar bienes de “alta prioridad para el desarrollo del país, que represente un ahorro de divisas, cree fuentes de empleos y, por tanto, requiera un estímulo especial del Estado”. Por último, la categoría C se refería a empresas productoras de bienes dirigidos al mercado doméstico, siempre que los mismos no estuviesen siendo producidos en el país o que las empresas productoras ya establecidas no tuviesen la capacidad suficiente para suplir la demanda. Esa última categoría también abarcaba nuevas empresas generadoras de bienes no producidos previamente en el país y destinados al consumo doméstico, pero que no fueran considerados como de “alta prioridad para el desarrollo industrial del país”.

Se especificaba que la clasificación de una empresa en una categoría u otra tomaría en cuenta factores tales como la proporción de materias primas nacionales usadas en sus procesos, el impacto en la sustitución de importaciones, la intensidad de mano de obra, los encadenamientos hacia atrás y hacia delante, y los efectos esperados sobre la distribución del ingreso y la balanza de pagos. En todos los casos, los beneficios de la ley estipulaban la exoneración total o casi total de impuestos de importación sobre maquinarias, materias primas y otros materiales usados en la elaboración de los productos, y la exoneración de

---

<sup>2</sup> Un antecedente temprano fue la promulgación de la Ley 4 de Protección e Incentivo Industrial, en 1963. Sin embargo, esta ley originó un ambiente político muy convulsionado y no generó ningún impacto apreciable (ver Carozzi (1986, p 182), y CEPAL (2000), p X-3). Además, la exposición de Vilalta en la revista FORUM (1983) indica que el aprovechamiento de los incentivos en esa ley requería “trámites inacabables”, lo que contribuyó a su limitado éxito.

Impuestos sobre la Renta en porcentajes entre que oscilan entre un 50% y un 100%, durante un período de concesión. El costo fiscal de las medidas era justificado en términos de su impacto potencial en materia de empleo y ahorro de divisas. “Este sacrificio —se indicaba— constituye el precio que debemos pagar para que el país se desarrolle y cuente, al cabo de algunos años, con un potencial industrial que le permita, no sólo sustituir muchas de las importaciones que hoy se hacen con merma de nuestras divisas, sino absorber gran parte de nuestra mano de obra desocupada”<sup>3</sup>. La racionalidad, por tanto, era la de industria naciente.

**Tabla 3. Incentivos fiscales otorgados al sector industrial  
Mediante Ley 299 de 1968**

Incentivos y Categorías de Empresas	A	B	C
Exoneración de derechos de importación sobre bienes de capital	100%		
Exoneración de derechos de importación sobre productos intermedios y materias primas	100%	95%	90%
Exoneración de derechos de importación sobre petróleo y combustibles (excluía la gasolina)	100%	90%	90%
Exención o exoneración del impuesto sobre la renta para fines de reinversión	Exención del 100%	Hasta el 50% solo para fines de reinversión	Hasta el 50% solo para fines de reinversión

Fuente: Ley 299.

Si bien representó la medida más emblemática del período considerado, la Ley 299 fue acompañada o seguida de un amplio conjunto de intervenciones verticales. La Ley 532 del 1969 estuvo dirigida a incentivar la producción agropecuaria y ganadera mediante la provisión de apoyo en comercialización, educación agropecuaria, irrigación, asistencia técnica e infraestructura, mientras la Ley 221 del 1971 estableció un régimen de incentivos a la pequeña industria y a la actividad artesanal. En el mismo sentido, la Ley 587 del 1977 y la Ley 481 del 1973 procuraron incentivar la industria de la construcción, exonerando del impuesto a la renta a las inversiones en edificaciones

<sup>3</sup> Discurso del Presidente Joaquín Balaguer, pronunciado en 1973 y citado por Pedro Juan del Rosario (2008).

de valor superior a determinados montos (Carozzi, 1986, p 181). A su vez, la Ley de Reforma Agraria de 1972 dictaminó la distribución bajo ciertas condiciones de terrenos públicos y privados, y acompañada de inversiones significativas en infraestructura de riego, caminos rurales e investigación agropecuaria, procuró reducir las tensiones sociales y abaratar la canasta alimenticia urbana. En la mayoría de los casos, los incentivos incluían exenciones al impuesto sobre la renta y exoneraciones de derechos arancelarios en la importación de maquinarias o materias primas<sup>4</sup>.

En una gran parte de las leyes de incentivos se contemplaba la creación de un Consejo para la administración de los mismos<sup>5</sup>. Los “Considerandos” de las leyes no permiten determinar si los Consejos eran vistos como instrumentos para recoger la información que, en principio, se encuentra diseminada entre distintos agentes públicos y privados, o si respondían más bien al interés de los grupos empresariales de imponer puntos de vistas favorables a sus intereses o de apropiarse de rentas a través de su participación en dichas entidades. En la práctica, empero, muchos de los Consejos acabaron convirtiéndose en instancias anticompetitivas, que servían para impedir el surgimiento de nuevos competidores (ver Moya Pons, 1992). Esa labor se facilitaba en la medida en que, en muchos casos, las instancias técnicas que debían proveer insumos para las deliberaciones de los Consejos eran muy débiles, razón por la cual las consideraciones técnicas no constituían muros de contención efectivos a las luchas de intereses envueltos. En el caso de la Ley 299, por ejemplo, Vega (1975) advertía que la

---

<sup>4</sup> Para una enumeración y discusión de las leyes de incentivos, ver exposiciones de Ariza y Vilalta en revista FORUM (1983) sobre régimen de incentivos en RD, y Carozzi (1986, p 71).

<sup>5</sup> Ver Carozzi (1986) para una lista de los consejos establecidos en las distintas leyes. Como ejemplos: en la Ley 299 se estipuló un Directorio de Desarrollo Industrial formado por varios Secretarios de Estado y por representantes de Asociaciones Industriales; la Ley 532 del 1969, estableció un Comité Nacional de Promoción Agrícola y Ganadera, formado por varios Secretarios de Estado, el Administrador del Banco Agrícola y representantes de la Asociación de Industrias de la República Dominicana y la Asociación Dominicana de Hacendados y Ganaderos; y en la Ley 409 del 1983, que proveía incentivos para la producción agroindustrial se creó el denominado Directorio de Fomento Agroindustrial, formado por varios Secretarios de Estado y representantes del Consejo Nacional de Hombres de Empresa (CNHE), la Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago (ACIS) y la Federación Dominicana de Comerciantes (FDD).

composición y forma de decisión del Directorio de Desarrollo Industrial facilitaba el dominio de los representantes del sector privado, y que la Oficina Técnica Industrial que le servía de soporte carecía del personal necesario para la evaluación de los puntos de vista conflictivos. El análisis en ONUDI (1973) reafirma esas consideraciones.

En algunos casos, las políticas de fomento de este período adoptaron un carácter más horizontal, como el Decreto 582 de 1979, que estableció un sistema de compras nacionales en el que las entidades públicas debían dar preferencia a los productos nacionales que fueran “de calidad igual y precio hasta 30% superior” a los bienes importados. Ya en los últimos años de este período, a medida que se ampliaba la brecha entre el tipo de cambio oficial y el tipo de cambio de mercado, se recurrió con frecuencia al uso de tasas de cambio subsidiadas como instrumento de promoción. Otras veces se adoptaron formas de fomento geográfico, como la Ley de Desarrollo Fronterizo (Ley 128-1983). Ceara (1984) destaca el uso de controles de precios y la administración estatal de la oferta de alimentos como instrumentos dirigidos a elevar la rentabilidad del sector industrial en desmedro de la producción agrícola. Vega (1975) analiza otros instrumentos de fomento, tales como el manejo del tipo de cambio, los controles cambiarios, y las inversiones en infraestructura pública.

Si se excluyen las exenciones tributarias, el instrumento que se usó más ampliamente fue la provisión de crédito subsidiado, especialmente a través de los fondos de desarrollo administrados por el Banco Central (FIDE e INFRATUR)<sup>6</sup>. ONUDI (1973) y ONAPLAN (1975) consideraban que “el financiamiento no ha sido un problema para la expansión industrial”. De hecho, en 1972 una reforma de la Ley Orgánica del Banco Central estableció que el financiamiento de esa entidad a proyectos de desarrollo no estaba sujeto a límite (ver FORUM, 1982). La mayor parte del crédito de FIDE se canalizaba hacia el sector industrial, y se estima que entre 1968 y mediados de la década de los setenta casi la mitad del parque industrial del país había sido beneficiado con dichos recursos. Alemán (1982)

---

<sup>6</sup> FIDE corresponde al Fondo de Inversión para el Desarrollo, creado en 1966, mientras INFRATUR denota el Fondo para el Desarrollo de la Infraestructura Turística creado en 1972.

señala que los recursos FIDE llegaron a financiar proyectos en los que la contribución de la empresa beneficiaria era de sólo un 5%. World Bank (1987), a su vez, destaca que el Banco Central asumía el riesgo cambiario de las operaciones del fondo FIDE, financiado en gran parte con recursos externos.

**Tabla 4. Clasificación de las PDP  
(1968-1982)**

	<b>Horizontales (H)</b>	<b>Verticales (V)</b>
<b>Bienes públicos (P)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Creación de estructura organizacional para planificación (Junta de Planificación, Secretariado Técnico de la Presidencia, etc.)</li> <li>▪ Creación de infraestructura</li> </ul>	Creación de infraestructura para apoyo a actividades seleccionadas (irrigación, asistencia técnica para la ganadería, etc.)
<b>Apoyos de mercado (M)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Compras Nacionales</li> <li>▪ Control de la tasa de cambio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Crédito subsidiado (FIDE e INFRATUR, entre otros)</li> <li>▪ Controles de precios para productos alimenticios</li> <li>▪ Exoneraciones tributarias</li> <li>▪ Exoneraciones arancelarias</li> <li>▪ Exoneraciones para pequeña industria y artesanía</li> <li>▪ Uso de tasa de cambio preferencial para actividades seleccionadas</li> </ul>

## **2.2 La formación de una economía dual: 1983-1992**

La estrategia de fomento vertical logró temporalmente promover la expansión del sector industrial. En palabras de Despradel (1981), la estrategia contribuyó a “crear una clase empresarial prácticamente inexistente (...), a transformar la estructura productiva nacional para hacerla más receptiva a los avances tecnológicos requeridos” y, en última instancia, “a transformar nuestra clase mercantil tradicional en una clase empresaria industrial”. A mediados de los años setenta, el sector industrial se encontraba en franco crecimiento y había elevado su participación en el PIB desde cerca de 16% en 1968 hasta alrededor de 20% en 1975. En particular, Guilliani Cury (en FORUM, 1983)

atribuye las altas tasas de crecimiento de la época a los efectos de la Ley 2996<sup>7</sup>.

Desde sus primeros momentos, sin embargo, el esquema de expansión adoptado comenzó a mostrar varios lados oscuros. En particular, no tardó en evidenciarse que: (i) el sector industrial dependía de forma creciente de insumos y capital importados; (ii) dado el tamaño del mercado, la facilidad de importación de capital generaba capital aparentemente ocioso, con tasas de utilización muchas veces inferiores a 50%<sup>8</sup>; (iii) el valor agregado era relativamente bajo y no tendía a subir, de modo que la estructura industrial predominante seguía siendo “ligera”; y (iv) existían muy pocos incentivos para la integración vertical de procesos industriales y la generación de empleo<sup>9</sup>. El BID (1976, p V-25) es lapidario al establecer que “el resultado principal (de la Ley de Protección e Incentivo Industrial) ha sido impedir que se cumplan los dos objetivos principales que inspiraron la creación de dichos incentivos; o sea, no se ha estimulado lo suficiente el desarrollo de las empresas industriales, ni se han convertido en fuentes de empleo (...). El resultado ha sido una sustitución de importaciones indiscriminada (que ha establecido) muchas industrias de dudoso valor desde la perspectiva económica”.

En palabras de ONAPLAN (s/f), el hecho de que el proceso de industrialización dominicano “no haya logrado superar siquiera la primera fase de las tres etapas clásicas de la teoría convencional de la sustitución de importaciones —o sea, bienes de consumo, luego intermediarios y por último bienes de capital—, pone de manifiesto las deficiencias y limitaciones que siempre trae aparejada la implementación de un política de promoción indiscriminada a la sustitución de importaciones”. La misma fuente (p 6) indica que la dependencia de las importaciones se había profundizado en todas las ramas industriales. A su vez, ONAPLAN (1983, p 5) lamentaba que “los dos sectores productivos más importantes, la industria

---

<sup>7</sup> Ver anexo 4 de esa exposición para una estimación del impacto de la Ley 299 en el crecimiento industrial.

<sup>8</sup> La existencia de altas tasas de capital ocioso lleva a pensar que una parte del capital declarado en realidad no existía, y que su declaración contable servía como mecanismo para tener acceso a algunos incentivos establecidos en la legislación.

<sup>9</sup> Ver BID (1976).

manufacturera y la agropecuaria, funcionan esencialmente desvinculados uno del otro y, a su vez, del resto de los sectores productivos”.

Por otra parte, diversos analistas expresaban preocupación por la creciente asociación entre el financiamiento a las actividades productivas y la expansión del medio circulante (Academia de Ciencias, 1975), mientras otros destacaban el alto costo fiscal del amplio esquema de exenciones —ver exposición de Hugo Guilliani Cury en FORUM (1983). En el orden institucional, Alemán (1983) lamentaba la discrecionalidad en el uso de incentivos, que “se presta a la creación de élites empresariales que pueden resultar funestas para la multiplicación y dispersión de inversiones industriales”. Este peligro se acrecentaba cuando la administración de los incentivos estaba a cargo de organismos mixtos, generando por tanto los clásicos problemas de choque de intereses. En el caso de la Ley 299, dado el concepto de “capacidad instalada ociosa” como criterio para clasificar industrias, se percibía claramente el peligro de facilitar la eliminación de la competencia y la creación de monopolios. “Mi impresión —dice Alemán (1983)— es que los incentivos otorgados (...) han servido para robustecer las industrias ya existentes más que para crear nuevas industrias, y sobre todo, nuevos productos”.

Por último, el esquema de promoción basado en protección arancelaria tenía un fuerte sesgo antiexportador. En palabras de Vega (1975), “en cierta forma, la Ley creó su propia tumba al no generar divisas”<sup>10</sup>. ONUDI (1973) llamaba la atención sobre las altas tasas de beneficio para los productores industriales, y el hecho de que “los precios de ciertas materias primas agrícolas (bajo el control del Estado) duplican holgadamente sus precios internacionales, de forma tal que no hay incentivos para la exportación”. World Bank (1984, p 2) señala que “infelizmente los procesos para exportar fuera de las zonas francas siguen siendo muy engorrosos.”

Ya a finales de los años setenta predominaba la opinión de que el esquema de incentivos vigente se encontraba “agotado” y que era

---

<sup>10</sup> Según este autor, el Estado decía al empresario industrial: “Te estimulo a producir para el mercado interno, no para la difícil tarea de exportar. Tendrás alta protección. No tienes que usar insumos locales, sino al contrario, te financiaré el costo de equipos importados, vía FIDE. No te controlaré los precios siempre que no produzcas alimentos” (Vega, 1981).

preciso modificarlo radicalmente (BID, 1976). E incluso durante esos años, muchas reformas habían sido dirigidas a promover las exportaciones y a limitar el sesgo hacia la importación de bienes de capital y creación de capacidad ociosa. La Ley 346 del 1972, por ejemplo, disminuyó los incentivos de la Ley 299 al gravar con un 5 por ciento adicional a las importaciones de capital, mientras la Ley 597 de 1977 subió a 20% el impuesto *ad valorem* a esas importaciones (ver Vilalta en FORUM, 1983). Más tarde, la Ley 145, promulgada el 22 de junio de 1983, modificó la Ley 299 al eliminar la restricción que impedía al capital nacional invertir en empresas de zonas francas como forma de impedir la “migración” de las empresas locales a un régimen casi totalmente libre de impuestos.

No obstante, esos cambios no alteraron la estructura general del sistema, que sobrevivía en un equilibrio de fuerzas que se prolongó hasta mediados de los años ochenta. Tal supervivencia fue posible gracias a una evolución favorable de los términos de intercambio a mediados de los años setenta, motivada en gran parte por un aumento del precio internacional del azúcar—el principal producto de exportación— que permitió superar la crisis petrolera de 1973 sin grandes percances. Eventualmente, tras un deterioro de los términos de intercambio, las reservas internacionales mermaron, el endeudamiento externo aceleró su tasa de crecimiento y la economía entró en una fase recesiva desde principios de los años ochenta. Entre 1982 y 1983, alrededor de la mitad de las operaciones cambiarias tenía que realizarse al margen del mercado oficial —cuando ya la brecha cambiaria entre el tipo de cambio oficial fija y el tipo de cambio del mercado superaba el 60%. Los ajustes en el modelo resultaban ya impostergables, y esto dio lugar a dos movimientos.

Por un lado, algunas medidas procuraron extender beneficios tributarios a sectores clave que no habían sido favorecidos por la Ley 299 y cuya producción era considerada necesaria para la actividad exportadora. Fue en ese marco donde se promulgó la Ley de Protección y Promoción Agroindustrial (Ley 409 del 1983) que procuraba favorecer con exenciones de impuestos a las empresas agroindustriales encadenadas verticalmente. La Ley 409 estipulaba también el compromiso estatal de realizar inversiones en infraestructura para

favorecer las instalaciones agroindustriales en regiones específicas (ver CEPAL, 2000) y (Carozzi, 1986, p 99). Por otro lado, las políticas de fomento productivo se orientaron a la atracción de capital externo y aumento de la capacidad exportadora. Un paso en esa dirección fue la promulgación de una primera Ley de Inversión Extranjera (Ley 861, promulgada en 1978)<sup>11</sup>. De igual modo, la Ley de Promoción de Exportaciones (Ley 69, promulgada en 1979)<sup>12</sup> introdujo un régimen de internación temporal que exoneraba de los derechos e impuestos a las importaciones que serían usadas en procesos de transformación (ver CEPAL, 2000, p X-6) y (Ceara, 1984). El Decreto 556 del 1982 creó una comisión de promoción de nuevas inversiones extranjeras. Otro instrumento dirigido a incentivar exportaciones fue el otorgamiento de tasas de cambio preferenciales a las divisas generadas por los exportadores.

**Tabla 5. Distribución de las importaciones y brecha de tasa de cambio (1970-1983)**

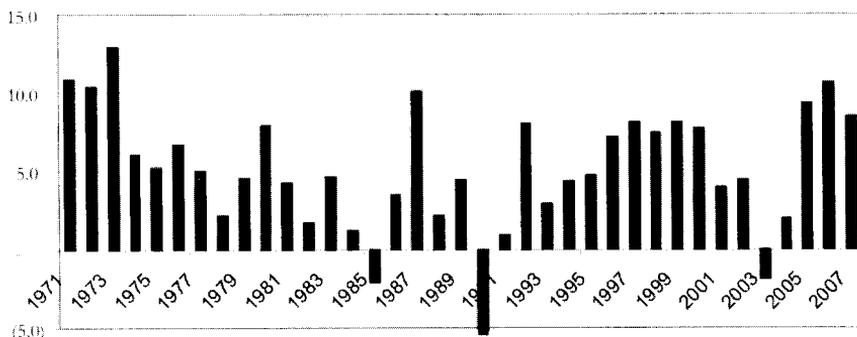
Año	Importaciones en Millones de US\$			Relación (3/1)	Brecha Cambiaria (%)
	Totales (1)	Mercado Oficial (2)	Mercado No Oficial (3)		
1970	278.0	255.6	22.4	8.06%	14.7
1971	311.1	287.3	23.8	7.65%	14.0
1972	337.7	314.9	22.8	6.75%	11.9
1973	421.9	382.9	39.0	9.24%	13.2
1974	673.0	623.0	50.0	7.43%	14.0
1975	772.7	712.2	60.5	7.83%	18.0
1976	763.7	690.4	73.3	9.60%	19.9
1977	847.8	740.1	107.7	12.70%	22.0
1978	859.7	726.9	132.8	15.45%	25.2
1979	1,080.4	920.3	160.1	14.82%	22.5
1980	1,498.4	1,252.7	245.7	16.40%	26.2
1981	1,450.2	1,072.9	377.3	26.02%	28.4
1982	1,255.4	733.8	521.6	41.55%	46.4
1983	1,297.0	628.1	668.9	51.57%	63.6

Fuente: Ceara (1984).

<sup>11</sup> Ver Carozzi (1986, p 174) para una descripción de esta ley.

<sup>12</sup> La ley 595 del 1970 es considerada por algunos como la primera ley de exportaciones propiamente dicho (CEPAL (2000)). Poco después de su promulgación, en 1971, se creó el Centro Dominicano de Exportaciones (CEDOPEX). Ver Carozzi (1986).

**Gráfico 4. Tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (1970-2007)**



Fuente: Banco Central.

Estas medidas no lograron promover la expansión generalizada de la capacidad exportadora del país. En realidad, los resultados de la Ley de Promoción de Exportaciones estuvieron por debajo de las expectativas, acotados por los obstáculos burocráticos y logísticos para la clasificación de las empresas y para los embarques aduaneros, entre otros aspectos<sup>13</sup>. Sin embargo, el nuevo ambiente causó un impacto apreciable en dos actividades —las zonas francas y el turismo— que se expandieron de forma acelerada. Es discutible la medida en que esto fue realmente previsto por los formuladores. El Banco Mundial (1979, p 3) considera que a finales de los años setenta el gobierno no había alcanzado un programa o paquete integral, pero reconocía claramente la necesidad de ajustes en la política de desarrollo. Otros argumentan que la expansión del turismo y de las zonas francas respondió a la influencia de la política norteamericana de distribución geográfica de la producción, expresada en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, más que a decisiones de política local (Ceara, 1984). Se ha afirmado también que “el único documento de diagnóstico elaborado por la administración 1982/1986 sugiere conclusiones de política económica diferentes a los que se están aplicando” (ver discusiones en FORUM, 1986).

<sup>13</sup> CEPAL (2000) señala un conjunto de dificultades y obstáculos que redujeron el impacto de la ley de promoción de exportaciones.

En todo caso, la expansión de esas actividades acabó generando una economía dual, con sectores relativamente dinámicos ligados a la actividad exportadora de bienes (zonas francas) y servicios (turismo), junto a otros sectores poco dinámicos limitados a la producción para el consumo local. Esta dualidad, o combinación de sectores dirigidos a exportaciones con sectores cuya supervivencia parecía depender de mecanismos proteccionistas, acabaría teniendo grandes implicaciones para la economía dominicana, y podría decirse que la superación de ese contexto constituye uno de sus principales retos en la actualidad. Una sección posterior de este trabajo analizará la dinámica de las actividades de turismo y zonas francas, su proceso de expansión, su eventual aminoramiento y las opciones de reforma para dinamizar la economía en su conjunto.

**Tabla 6. Clasificación de las PDP  
(1983-1992)**

	<b>Horizontales (H)</b>	<b>Verticales (V)</b>
<b>Bienes públicos (P)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Unificación cambiaria</li> <li>▪ Liberalización del mercado financiero (incluyendo liberalización de tasas de interés)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Creación de infraestructura para apoyo a agroindustria</li> <li>▪ Creación de infraestructura turística</li> <li>▪ Inversión pública en parques de zonas francas</li> <li>▪ Inversión en promoción turística</li> </ul>
<b>Apoyos de mercado (M)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Crédito subsidiado (FIDE)</li> <li>▪ Ley de Promoción de Exportaciones (mecanismos para exoneración de impuestos sobre insumos)</li> <li>▪ Ley de Promoción de Inversión Extranjera (reglas de trato al inversionista y normas para repatriación de capitales y beneficios)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Crédito subsidiado (INFRATUR)</li> <li>▪ Exenciones tributarias (Ley de Agroindustria)</li> <li>▪ Exenciones tributarias (sector turismo)</li> <li>▪ Exenciones arancelarias (Ley de Agroindustria)</li> <li>▪ Exenciones arancelarias (sector turismo)</li> <li>▪ Uso de tasa de cambio preferencial para actividades seleccionadas, como turismo.</li> </ul>

### 2.3 En búsqueda de horizontalidad: 1993-presente

El inicio de los noventa constituye otro punto de inflexión en la implantación de políticas de desarrollo en la República Dominicana. Esa década se inició con una severa crisis fiscal y cambiaria que condujo a tasas elevadas de inflación y crecimiento negativo del nivel de actividad económica. En ese contexto, en búsqueda de una salida a la

crisis que permitiera el establecimiento de la estabilidad macroeconómica, se adoptó el denominado Nuevo Programa Económico, que consistió en un conjunto de reformas estructurales en el plano tributario, arancelario, laboral y financiero.

El diagnóstico predominante en ese momento indicaba las siguientes “necesidades”: (i) reactivar la producción industrial, incrementando su competitividad y capacidad exportadora; (ii) establecer una estructura arancelaria y tributaria más horizontal, con tasas de protección “razonables”; (iii) atraer capital extranjero como elemento no solo de recursos sino también de tecnología; (iv) fomentar la innovación. Un punto de partida simbólico fue la creación, mediante el Decreto 692 de 1992, del denominado Consejo Nacional de Reestructuración Industrial, para proponer un esquema de incentivo a las exportaciones. En ese marco, surgió el denominado proyecto de Enlaces Industriales, en cuyo marco finalmente se generaron las propuestas de reforma arancelaria y tributaria que habrían de convertirse en los emblemas de ese momento<sup>14</sup>.

La reforma arancelaria contribuyó a reducir los niveles de protección efectiva y a elevar la competencia en el mercado interno. Hasta ese momento, el régimen de política comercial del país se había caracterizado por una compleja red de tasas arancelarias específicas y *ad valorem* situadas en un rango que oscilaba entre 0% y 200%, conjuntamente con la coexistencia de restricciones cuantitativas a las importaciones y exportaciones. Tras la reforma arancelaria, el abanico de tasas arancelarias se redujo a 8 tasas, con una tasa *ad valorem* máxima de 35% y una tasa mínima de 3%. Esa apertura no sólo garantizó el acceso a insumos de mejor calidad, sino que también creó la presión competitiva necesaria para que el productor local aumentara la calidad de su oferta y redujera los precios. Una descripción detallada del entorno económico a mediados de los noventa aparece en CEPAL (2000, p VI-6 y II-6), y en ONAPLAN (2000).

La atracción de capital siguió siendo un objetivo prioritario. En ese sentido, la nueva Ley de Inversión Extranjera, promulgada en 1995, adoptó la premisa de que la inversión extranjera “favorece la generación

---

<sup>14</sup> Ver documentos elaborados en el marco del Proyecto de Reestructuración Industrial, del PNUD.

de empleo y divisas, promueve el proceso de capitalización (...) y aporta métodos eficientes de producción, mercadeo y administración”. El rasgo distintivo de esta Ley con respecto a las que la precedieron es que permitía la entrada de inversiones a prácticamente cualquier sector de la economía, y garantizaba la libre repatriación de capitales, regalías y dividendos. En general, la Ley de Inversión Extranjera garantizaba condiciones de trato nacional al inversionista foráneo—esto es, derechos y deberes idénticos a los inversionistas nacionales—y no contemplaba ninguna subvención directamente asociada a la condición de inversión extranjera.

La Ley de Reactivación y Fomento de las Exportaciones fue promulgada en 1999, con el propósito de “eliminar el sesgo antiexportador originado en el pago de los impuestos aduaneros sobre las mercancías incorporadas a los productos de exportación, dado que los mismos reducen la competitividad de la oferta exportable del país.” Para tal fin, esta ley estableció tres mecanismos administrativos: a) reintegro de los derechos y gravámenes aduaneros; b) compensación simplificada de gravámenes aduaneros; y c) el régimen de admisión temporal para perfeccionamiento de activos<sup>15</sup>. Como las leyes que la precedieron, desafortunadamente, el impacto de esta ley sobre la capacidad exportadora del país ha sido limitado, debido a un conjunto de factores. Las evidencias recogidas en Despradel (2005) identifican las siguientes limitaciones, entre otras: (a) obstáculos administrativos, incluidas las dificultades operativas para la cancelación de cartas de garantía y necesidad de procesos burocráticos largos con participación de varias entidades públicas; (b) ausencia de fomento a la integración vertical de las cadenas de producción, pues los productores de bienes

---

15 El primer mecanismo permite el reintegro de los derechos y gravámenes aduaneros pagados sobre las materias primas, insumos, bienes intermedios, etiquetas, envases y material de empaque importados, cuando los mismos hubieran sido incorporados a bienes de exportación. El sistema de compensación simplificada permite la devolución automática de los gravámenes aduaneros pagados por anticipado por un monto no mayor al equivalente al tres por ciento (3.0%) del valor libre a bordo o valor FOB de las mercancías exportadas. El régimen de Admisión Temporal permite la entrada de determinadas mercancías, con suspensión de los derechos e impuestos de importación, para ser reexportadas en un plazo no mayor de dieciocho (18) meses. La administración de la ley estaba a cargo del Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones (CEDOPEX), creado en 1971 y recientemente transformado en Centro de Exportación e Inversión (CEI-RD).

intermedios que suplen a las empresas exportadoras sólo pueden recibir los beneficios de la ley si la empresa que exporta el bien final le facilita la documentación de exportación; y (c) dificultad en la aplicación de la ley para las exportaciones a Haití, que representa un gran flujo de comercio pero de carácter informal. Y seguía siendo cierto que “fuera del esquema de zonas francas, la internación temporal de materias primas (opera) bajo un tedioso mecanismo de fianza y control de inventario con efectos negativos en la competitividad de los productos de exportación” (Peguero, 2006). Esas condiciones han mejorado tras la implantación de un sistema de ventanilla única para las exportaciones, pero muchos de los problemas identificados aún persisten, como se pone de manifiesto en el comportamiento limitado, aunque creciente, de las exportaciones nacionales.

Por otro lado, en 1997 se promulgó el Decreto 238, mediante el cual se creó el Programa de Promoción y Apoyo a la MIPYMES (PROMIPYME). Sus objetivos incluían promover el financiamiento y formular políticas de apoyo para la actividad de las MIPYMES<sup>16</sup>. A su vez, la Ley 28 de 2001 define una zona especial de desarrollo fronterizo y determina que las empresas ubicadas en la zona favorecida recibirán exenciones tributarias y arancelarias, así como apoyo público en materia de infraestructura, asistencia técnica y asesoramiento<sup>17</sup>. Otros instrumentos verticales han sido usados para responder a coyunturas sectoriales: por ejemplo, como respuesta a la presión competitiva ejercida por la aprobación del NAFTA, el Decreto 367 del 1997 otorgó un tratamiento de zona franca a la industria local textil y de confecciones, y dictaminó tasa cero para diversas importaciones de materias primas, equipos, maquinarias, maquinas de coser y telares.

---

<sup>16</sup> Posteriormente, mediante el Decreto 183 de 2002, se creó el Consejo Nacional de Promoción y Apoyo a las MIPYMES. Este Decreto fue modificado por el Decreto 247 de 2003 y, más recientemente, por una nueva Ley de 2008 que creó un marco regulatorio para las MIPYMES.

<sup>17</sup> Esta Ley ha sido objeto de controversias en el sector empresarial. En un primer movimiento, motivado por grupos empresariales que se sentían perjudicados por la medida, el alcance de los beneficios otorgados fue disminuido mediante la Ley No. 236-05. Esta modificación fue posteriormente considerada como inconstitucional, por lastimar derechos adquiridos de los beneficiarios. Más recientemente, una nueva instancia legal ha solicitado a la Suprema Corte de Justicia considerar la Ley 28 como inconstitucional. La Corte no se ha pronunciado todavía al respecto.

**Tabla 7. Clasificación de las PDP  
(1993-2007)**

	<b>Horizontales (H)</b>	<b>Verticales (V)</b>
<b>Bienes públicos (P)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Servicios de apoyo técnico a clústeres</li> <li>▪ Reforma de la administración pública (nuevas leyes financieras y de planificación)</li> <li>▪ Programas de mejoras en clima de negocios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ley de Competitividad e Innovación Industrial (apoyo a la creación de parques industriales)</li> </ul>
<b>Apoyos de mercado (M)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ley de IED (trato nacional)</li> <li>▪ Ley de Reactivación y Fomento de Exportaciones (varias formas de devolución de impuestos)</li> <li>▪ Reforma tributaria (mayor uniformidad de tasas)</li> <li>▪ Reforma arancelaria (mayor uniformidad de tasas)</li> <li>▪ Ley Mercantil y Ventanilla Única para la creación de empresas</li> <li>▪ Crédito subsidiado y mecanismos de apoyo y garantías a MIPYMES</li> <li>▪ Ley de Desarrollo Fronterizo (Trato tributario preferencial a empresas en zona fronteriza).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ley de Competitividad e Innovación Industrial (exenciones tributarias y arancelarias, acceso a crédito en condiciones preferenciales)</li> <li>▪ Fondos de Garantía para préstamos relacionados con industria</li> </ul>

En términos institucionales, un hecho destacable de este período es la creación del Consejo Nacional de Competitividad (CNC), creado en 2001 con el objetivo de “formular, implementar y desarrollar estrategias competitivas” en la estructura productiva del país, así como “reestructurar la política nacional para viabilizar una reinserción exitosa en el comercio mundial”. Importantes actividades de esta institución han sido la elaboración de un Plan Nacional de Competitividad Sistémica, aprobado en 2007, la redacción de una Ley de Competitividad e Innovación Industrial, promulgada en el mismo año, y la facilitación para la aprobación de las Ley Mercantil y de fomento a las MIPYMES aprobadas en 2008. Por su parte, la Ley de Competitividad Industrial, aprobada en 2008, está destinada a estimular la renovación y la innovación de este sector mediante el fomento de

distritos y parques industriales y la vinculación con los mercados internacionales<sup>18</sup>. Para la administración de este sistema, la ley creó una nueva entidad, PROINDUSTRIA, con la misión de diseñar las políticas industriales y administrar el sistema de incentivos a la producción. Estos aspectos serán abordados más adelante con mayores detalles.

Como un último aspecto llamativo en este período conviene mencionar la implantación de un Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos y los países del Mercado Común Centroamericano (DR-CAFTA). Este Acuerdo es parte de la estrategia de asegurar mercados, pero también constituye un mecanismo para impulsar reformas que, dada la economía política interna, parecería difícil de desarrollar en otro contexto. De esa forma, el Acuerdo ha impulsado reformas recientes en la administración aduanera, en la administración de derechos de propiedad intelectual, y en la administración tributaria, entre otros aspectos.

---

<sup>18</sup> Por parque industrial se entiende un área demarcada en la que operan varias industrias que interactúan y comparten servicios y áreas comunes; por distritos industriales, a la vez, se entiende un conjunto de dos o más parques que integran una cadena de valor.

## CAPÍTULO 3

# Políticas de Desarrollo Tradicionales: La Experiencia de Zonas Francas y Turismo

---

---

**T**ras una mirada general a la experiencia de PDP en la economía dominicana, el siguiente paso es centrar la atención en casos específicos que, por su envergadura, han tenido un impacto esencial. Los casos de zonas francas y turismo representan un punto de parada insoslayable, y como tal son abordados en este capítulo. En cada caso, iniciaremos el análisis con una descripción del marco institucional en el que se gestó la política de incentivos al desarrollo del sector. Esto será seguido de una discusión de los instrumentos de política que fueron usados y de los resultados alcanzados en los aspectos de nuestro interés. Por último, se realizará una discusión de la razonabilidad de las políticas implementadas desde la perspectiva de la teoría económica.

### 3.1 Políticas de desarrollo de la actividad de zonas francas

#### A. Contexto y marco institucional

La figura de “zona franca industrial,” como régimen con tratamiento aduanero especial, fue introducida en República Dominicana mediante la Ley 4315 de 1955. Esta ley se limitó a exonerar del pago de impuestos a las actividades realizadas en

determinadas jurisdicciones, sin definir con precisión un esquema regulatorio para la actividad de las empresas establecidas, y es por esto por lo que el Banco Mundial (1984, p 7) considera que no se trataba propiamente de una Ley de Zonas Francas<sup>19</sup>. La intención era que cada parque creado en el marco de la ley se especializara “en una rama específica”, por considerarse que de ese modo se tendría un mayor poder de mercado, se aprovecharía una base común de infraestructura y se facilitaría la transferencia tecnológica entre empresas (ONAPLAN (1975). Esto sugiere que el aprovechamiento de “derrames tecnológicos” constituía un catalizador, aunque difuso, de la medida.

Fue la Ley de Incentivo Industrial (299) del 1968 la que creó el primer marco bien definido de incentivos para la actividad de zonas francas, al consignar un conjunto de exoneraciones de distintos tipos por un plazo de quince años (renovable) a las empresas que dedicaran su producción exclusivamente a la exportación. Un decenio y medio después, mediante la Ley 145 de 1983, se eliminó una restricción que limitaba la inversión del capital nacional en las empresas de zonas francas<sup>20</sup>, medida esta que facilitó la emigración de empresas ya existentes hacia las zonas francas. El punto final en el proceso de definición de un marco legal para las zonas francas fue la promulgación en 1990 de la Ley de Zonas Francas (Ley 8-90).

Los “Considerandos” de la nueva ley declaraban el interés estatal de promover una política de desarrollo de empresas dirigidas al comercio exterior, y establecían que dichas empresas se desarrollarían “en lugares donde (en ausencia de incentivos) no es usual la generación de otras fuentes de trabajo”. En correspondencia, se demandaba que las empresas de zonas francas no destinasen más del 20% de su producción al mercado local (artículo 17). En nuestra clasificación de políticas de desarrollo productivo, la creación de las zonas francas quedaría comprendida dentro del cuadrante HM y en parte HP. Son horizontales en la medida en que no favorecen a una actividad

---

<sup>19</sup> La Ley estableció una Comisión de Zonas Francas con la misión, entre otras, de recomendar al ejecutivo las regulaciones adecuadas para la actividad. Dicha Comisión, que estaba formada por varios Secretarios de Estado y el Director General de Aduanas, fue derogada en 1956 mediante la Ley 4462.

<sup>20</sup> La Ley 145 es considerada por algunos como la “democratización de la Ley 299” (ver World Bank (1987)).

económica específica. Por otra parte, la provisión de infraestructura para los parques corresponde a la provisión de servicios públicos, mientras la exoneración de tributos condicionado a la exportación de la producción altera la rentabilidad de las empresas y constituye un instrumento de mercado (aunque con un costo en la forma de gasto tributario)<sup>21</sup>.

En términos institucionales, la política de zonas francas está a cargo del Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZF), creado en 1978 mediante el decreto 507 (modificado posteriormente por el Decreto 895 del 1983) y ratificado en la Ley de Zonas Francas del 1990<sup>22</sup>. Observadores de algunos años atrás indicaban que la capacidad administrativa y regulatoria de la entidad parecía ser limitada (Banco Mundial, 1984, p 9). En los últimos años, el Consejo parece haber aumentado su capacidad administrativa y en general constituye un exponente importante de los intereses del sector al interior del gobierno. En consecuencia, tradicionalmente no ha tendido a la definición de políticas que introduzcan cambios significativos en el esquema dual. Otro actor relevante es la Asociación Dominicana de Zonas Francas (ADOZONA), una entidad conformada por asociaciones que agrupan a las diferentes empresas de Zona Franca y a las Operadoras de Parques Industriales Privados. Esta entidad fue creada en 1988 y, en la actualidad, está integrada por unas 15 Asociaciones de Empresas diseminadas en los Parques Públicos y Privados, 24 Operadoras Privadas y 5 Zonas Francas Especiales. Hasta el momento, esta entidad ha sido altamente efectiva en la preservación del esquema de beneficios predominante para sus miembros.

## **B. Instrumentos**

Los beneficios de la Ley 8-90 determinan la exención del impuesto sobre la renta e impuestos municipales. Tales incentivos se confieren por 20 años a las empresas de zonas francas establecidas en la región

---

<sup>21</sup> Vale la pena anotar que en RD existen dos tipos de zonas francas: aquellas administradas directamente por el Estado y otras de administración privada. Estas últimas sí reciben incentivos fiscales para su establecimiento y su funcionamiento.

<sup>22</sup> Ver Banco Mundial (1984, p 9) y Carozzi (1986, p 88) para un análisis de la evolución temprana del CNZFE.

fronteriza, y por 15 años a las empresas de zonas francas establecidas en el resto del país. Se estipula que tales derechos podrían ser prorrogados según se considerase necesario, razón por la cual, en la práctica, los beneficios tributarios han tenido un carácter permanente<sup>23</sup>. Es interesante destacar que, casi en el momento en que la reforma tributaria de 1992 eliminaba los subsidios fiscales para las demás actividades, la Ley 8-90 los preservaba y ampliaba para las actividades de zonas francas. Se autorizaba además a las empresas de zonas francas a obtener préstamos o avales en moneda nacional o extranjera provenientes de organismos financieros nacionales, internacionales, públicos o privados. De esta forma se facilitó la canalización de crédito desde los fondos FIDE hacia inversionistas privados interesados en invertir en las zonas francas (CEPAL, 2000, página 1-4).

Para fomentar una mayor vinculación entre las empresas que operan bajo el régimen de zonas francas, así como entre éstas y las demás empresas del país, se estableció además una exención de impuestos a las importaciones de materias primas producidas por empresas establecidas en territorio dominicano, cuando fueran transformadas en productos terminados o semi-elaborados para uso de las empresas de zonas francas. La política de promoción de zonas francas de exportación englobó también la construcción por parte del Estado de parques industriales. En la actualidad, alrededor de 37% de los parques de zonas francas son de administración pública, 57% son de administración privada y el resto de administración mixta.

En lo relativo a normas laborales, la Ley 8-90 establece la obligatoriedad de las operadoras y empresas de zonas francas a cumplir con lo establecido con el Código de Trabajo, leyes laborales y convenios internacionales suscritos y ratificados por el Gobierno Dominicano al respecto. Por otro lado, el salario mínimo legalmente establecido por la Secretaría de Estado de Trabajo es fijado de forma diferenciada para las empresas de zonas francas, al igual que para las empresas turísticas y otras. Asimismo, las empresas de zonas francas están exentas del pago de la participación anual de los trabajadores en el 10% de los

---

<sup>23</sup> Por otro lado, las empresas de zonas francas están sometidas a las disposiciones del Código de Trabajo y leyes laborales, y deben satisfacer las obligaciones impuestas por la legislación nacional sobre seguridad social (artículo 41).

beneficios de las empresas, el cual está consagrado para los trabajadores fuera del sector de zonas francas.

Una forma adicional de apoyo estatal a las zonas francas tiene relación con la provisión de servicios de capacitación. A principio de los años noventa se creó el Programa INFOTEP/Zonas Francas, que consiste en la creación de un Comité Local dentro de cada parque de zona franca que identifica y coordina el tipo de capacitación que requieren las empresas del parque. En 1992, menos de 1% de los empleados de zonas francas participó en los programas de capacitación del INFOTEP, pero esta proporción ha ido en aumento hasta alcanzar prácticamente el 14% de los empleados de zonas francas en 1999. Más recientemente, una encuesta realizada en 2007 indica que alrededor de 70% de los empleados de zonas francas participó en alguna actividad de capacitación formal durante el año previo, y que alrededor de un tercio de la capacitación recibida por las empresas es provisto a través de INFOTEP (Guzmán, 2008 a).

La relevancia atribuida por el Estado a la actividad de zonas francas se ha puesto especialmente de manifiesto en coyunturas de crisis, en las que se ha intervenido con medidas especiales. Un ejemplo de esto se produjo tras la reducción del empleo en zonas francas después de que caducara, a fines de 2005, el Acuerdo de Textiles y Vestidos, y de que en consecuencia aumentara la competencia procedente de China.

En este caso, mediante el Decreto Presidencial 201-07 se creó una “Comisión de Apoyo” a los sectores de zonas francas considerados prioritarios; esto es, empresas productoras de textiles, pieles y calzados, y confección. Los trabajos de dicha Comisión culminaron en la promulgación de la Ley 56-07, que declaró los sectores indicados como de “prioridad nacional” y determinó un régimen tributario especial para sus empresas. En el caso de empresas de textiles y pieles localizadas en zonas francas, se les eximió de la obligación que tenían por ley de destinar al menos el 80% de sus ventas al mercado externo, siempre que el producto a exportar no fuese manufacturado fuera de zonas francas y tuviese componentes locales en por lo menos un 25%. Esta última medida procuraba incentivar la integración de las empresas beneficiarias con el resto de la producción nacional.

Posteriormente, la Ley 187-07 dispuso una exoneración de los pasivos laborales acumulados por las empresas de zonas francas en general, al estipular que las sumas recibidas y aceptadas cada año por los trabajadores de las empresas de zonas francas fuesen consideradas como saldo definitivo y liberatorio de las obligaciones por concepto de prestaciones laborales. En el mismo sentido, la Ley 174-07 autorizó a la Secretaría de Estado de Hacienda a suscribir un aval financiero para garantizar los préstamos otorgados por los bancos comerciales a las empresas de zonas francas en los sectores considerados prioritarios, por un monto de hasta RD\$1.000,00 millones. Por último, el Decreto Presidencial 552-07 creó un “fondo transitorio para la preservación y creación de empleo en zonas francas”, con el objetivo de paliar los efectos sobre el empleo de la pérdida de competitividad de las empresas en la industria del vestuario. Mediante este recurso, a lo largo de 2008 el Gobierno otorgó un subsidio al empleo de RD\$1.000 mensuales por persona empleada.

### **C. Resultados**

En un primer momento, la expansión de las zonas francas fue relativamente modesta, aunque prometedor. El primer parque de zonas francas se instaló en 1969, en La Romana, aprovechando que los salarios en esa provincia eran alrededor de 20% inferiores al promedio nacional (ver Carozzi, 1986, p 91). Según ONUDI (1973, p 23), dicho parque fue considerado tempranamente como un “éxito” y alentó al gobierno a crear sus propios parques industriales en otras provincias (como San Pedro de Macorís y Puerto Plata). Para 1975, se habían establecido parques industriales y/o zonas francas industriales en tres localidades, aunque los observadores de la época afirmaban que los mismos “suelen carecer de servicios de mantenimientos de equipo, obras de ingeniería industrial especializadas e instalaciones de energía eléctrica para casos de emergencia.” (BID 1976, página V-2).

Todavía en 1984, la actividad de zonas francas seguía confinada a tres parques industriales, y no pasaban de treinta firmas. Es a partir de ese año cuando el dinamismo de las zonas francas fue fortalecido por la devaluación del peso dominicano, lo que permitió cubrir los costos

locales destinando una menor cantidad de dólares para ello; a eso se sumó, el impulso a la demanda dado por la iniciativa para la Cuenca del Caribe, que facilitó el acceso bajo condiciones preferenciales al mercado estadounidense. Ya en la segunda mitad de los ochenta, la demanda externa ampliada se combinó con los subsidios fiscales, líneas de crédito, apoyo de infraestructura y bajos costos salariales y sentó las bases para la proliferación de las empresas en el régimen especial. Los analistas de aquel momento transmiten la idea de que “el ambiente dominicano y el papel del gobierno fueron muy favorables”, y describen la evolución del sector a lo largo de los años ochenta como “espectacular” (ver World Bank (1984), p 10-14). Las exportaciones de zonas francas han sido una fuente de dinamismo desde entonces, y su participación en la producción agregada se mantuvo en aumento hasta alcanzar su punto más alto en 2004, cuando representaron alrededor de 7% del PIB<sup>24</sup>. Posteriormente, la participación de las zonas francas en el PIB se redujo, hasta llegar a su nivel inferior en 2007.

**Tabla 8. Evolución del número de parques, empresas y empleados en las Zonas Francas (1970-2007)**

<b>Año</b>	<b>Parques</b>	<b>Empresas</b>	<b>Empleados</b>
1970	1	2	504
1975	3	29	6,953
1980	3	71	18,339
1985	3	136	30,902
1990	25	331	130,045
2000	46	481	195,262
2001	51	512	175,078
2002	53	520	170,833
2003	54	531	173,367
2004	58	569	189,853
2005	57	556	154,781
2006	56	555	148,411
2007	53	526	128,002

Fuente: Elaborado con datos de Carozzi (1973), World Bank (1984) y CNZFE.

<sup>24</sup> Sin embargo, es necesario destacar que parte del aumento en la participación de las zonas francas durante el bienio 2003/2004 refleja un proceso de depreciación cambiaria durante ese período.

Tabla 9. Evolución de las exportaciones de zonas francas frente a las exportaciones no  
provenientes de zonas francas, en millones de US\$  
(1993-2007)

Año	Exportaciones			Importaciones			Saldos			Indicadores de Zonas Francas		
	Nacionales	ZF	Totales	Nacionales	ZF	Totales	Nacionales	ZF	Totales	Gastos locales	Importaciones/Exportaciones	Saldo/Exportaciones
1993	504	2.609	3.113	2.118	1.875	3.993	(1.614)	734	(880)		71.9	28.1
1994	626	2.716	3.342	2.563	1.912	4.475	(1.937)	805	(1.133)	441.4	70.4	29.6
1995	758	2.907	3.666	2.786	2.006	4.793	(2.028)	901	(1.127)	509.0	69.0	31.0
1996	836	3.107	3.943	3.060	2.146	5.207	(2.225)	961	(1.264)	545.0	69.1	30.9
1997	1.017	3.596	4.614	4.192	2.417	6.609	(3.175)	1.180	(1.995)	701.0	67.2	32.8
1998	880	4.100	4.981	4.897	2.701	7.597	(4.016)	1.400	(2.617)	826.5	65.9	34.1
1999	805	4.331	5.137	5.207	2.834	8.041	(4.402)	1.497	(2.904)	887.3	65.4	34.6
2000	966	4.771	5.737	6.416	3.063	9.479	(5.450)	1.708	(3.742)	1,018.6	64.2	35.8
2001	795	4.482	5.276	5.953	2.826	8.779	(5.158)	1.655	(3.503)	977.1	63.1	36.9
2002	848	4.317	5.165	6.237	2.600	8.838	(5.390)	1.717	(3.673)	886.8	60.2	39.8
2003	1.064	4.407	5.471	5.096	2.531	7.627	(4.032)	1.876	(2.156)	810.8	57.4	42.6
2004	1.334	4.685	6.019	5.370	2.519	7.889	(4.036)	2.166	(1.870)	863.4	53.8	46.2
2005	1.398	4.735	6.133	7.207	2.407	9.614	(5.809)	2.327	(3.481)	1,005.4	50.8	49.2
2006	1.934	4.506	6.440	8.745	2.427	11.172	(6.812)	2.079	(4.732)	973.0	53.9	46.1
2007	2.674	4.563	7.237	11.289	2.528	13.817	(8.615)	2.005	(6.580)	965.0	55.4	44.6

Fuente: Elaborado con datos del Banco Central y del CEI-RD.

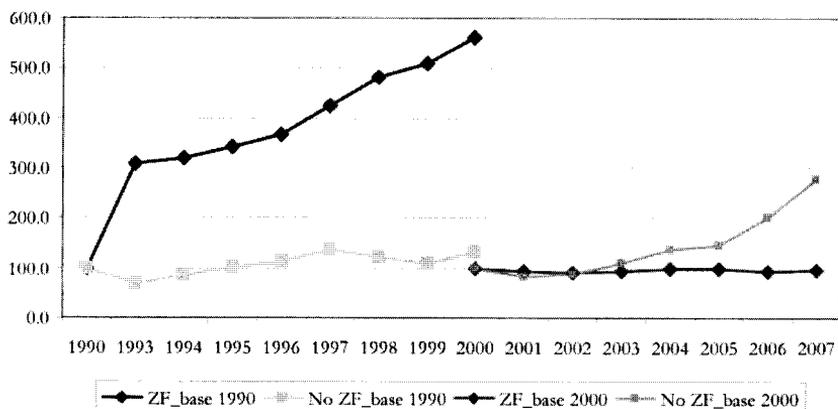
Desde inicios de la década actual, sin embargo, el dinamismo se ha reducido. En términos de exportaciones, el crecimiento de las exportaciones de zonas francas ha sido inferior al de las exportaciones nacionales desde el año 2000, fue negativo en 2006 y casi nulo en 2007; en contraste con el gran dinamismo en los noventa. En materia de empleo, las zonas francas estuvieron por encima del 6% del total de ocupados hasta el año 2000, pero su participación en la fuerza laboral comenzó a caer desde entonces, y en 2007 los empleados en zonas francas apenas representaron un 3,6% de la población ocupada. En cuanto a contribución al PIB, número de parques y número de firmas instaladas, el punto más alto se alcanzó en 2004, y en cada uno de esos indicadores el sector se encuentra actualmente en la mitad del nivel alcanzado en 2004. Todo ello pone de manifiesto una fuerte reducción en el dinamismo del sector.

**Tabla 10. Participación de Zonas Francas en PIB y en Población Ocupada (1994-2007)**

Años	PIB ZF/PIB (%)	Empleo en ZF	Empleo en RD	ZF/Total (%)
1994	4.2	176,311	2,400,587	7.34
1995	4.2	172,311	2,400,681	7.18
1996	4.0	164,639	2,523,781	6.52
1997	4.2	182,174	2,652,035	6.87
1998	4.9	195,193	2,888,949	6.76
1999	4.9	189,458	2,979,492	6.36
2000	5.1	196,924	3,041,092	6.48
2001	5.1	175,078	3,001,724	5.83
2002	5.4	170,833	3,105,458	5.50
2003	7.5	173,367	3,098,443	5.60
2004	7.3	189,853	3,209,932	5.91
2005	4.8	154,781	3,276,373	4.72
2006	4.5	148,411	3,404,177	4.36
2007	3.8	128,002	3,571,472	3.58

Fuente: Elaborado con informaciones del Banco Central y CNZFE.

**Gráfico 5. Índice de exportaciones de Zonas Francas y No Zonas Francas**  
**Base 1990 (1990-1999) y Base 2000 (2000-2007)**



Fuente: Elaborado con informaciones del Banco Central y CNZFE.

**Tabla 11. Evolución de exportaciones Zonas Francas y No Zonas Francas (1970-2007)**

Año	Millones de US\$			Porcentajes		
	Total	Zonas Francas	No Zonas Francas	Total	Zonas Francas	No Zonas Francas
1970	245.3	31.3	214.0	100.0%	12.8%	87.2%
1975	921.2	27.4	893.8	100.0%	3.0%	97.0%
1980	1,079.0	117.1	961.9	100.0%	10.9%	89.1%
1985	943.3	204.8	738.5	100.0%	21.7%	78.3%
1990	1,585.0	850.0	735.0	100.0%	53.6%	46.4%
1995	3,665.6	2,907.4	758.2	100.0%	79.3%	20.7%
2000	5,736.7	4,770.6	966.1	100.0%	83.2%	16.8%
2001	5,276.3	4,481.6	794.7	100.0%	84.9%	15.1%
2002	5,165.0	4,317.3	847.7	100.0%	83.6%	16.4%
2003	5,470.8	4,406.8	1,064.0	100.0%	80.6%	19.4%
2004	6,018.7	4,685.2	1,333.5	100.0%	77.8%	22.2%
2005	6,132.7	4,734.7	1,398.0	100.0%	77.2%	22.8%
2006	6,439.7	4,506.2	1,933.5	100.0%	70.0%	30.0%
2007	7,236.8	4,562.8	2,674.0	100.0%	63.1%	36.9%

Fuente: Elaborado con datos de World Bank (1984 y 1987), CEPAL (2000), CNZFE y Banco Central.

El auge de las zonas francas, al igual que su estancamiento reciente, está íntimamente ligado a la dinámica de la producción de confecciones, que a su vez se encuentra asociada con la competencia proveniente de los proveedores asiáticos en el mercado norteamericano. Las zonas francas han sido utilizadas en forma preferente por empresas de la maquila de vestuario, aunque en los últimos años se ha observado un aumento del número de empresas en otros rubros, particularmente equipos electrónicos, equipos médicos, elaboradoras de tabaco y calzado.

**Tabla 12. Composición de las exportaciones de Zonas Francas por productos (1995-2007)**

Período	Grupos de productos							Total
	Confecciones textiles	Productos electrónicos	Artículos de joyería y conexos	Productos farmacéuticos	Manufacturas de calzados	Manufacturas de tabaco	Otros	
1995	59.5	12.0	3.8	4.3	11.3	4.1	4.8	100.0
1996	56.4	7.8	4.7	5.0	8.5	7.6	10.1	100.0
1997	60.8	8.3	5.3	6.7	8.8	5.6	4.5	100.0
1998	57.3	9.2	5.7	5.5	7.0	6.0	9.3	100.0
1999	55.2	10.5	7.6	7.2	6.6	6.8	6.0	100.0
2000	53.6	11.9	7.4	6.7	5.6	6.9	7.9	100.0
2001	51.6	10.2	8.9	6.8	6.2	7.3	9.0	100.0
2002	51.6	11.6	10.1	7.4	4.7	7.0	7.7	100.0
2003	49.8	13.1	10.6	7.3	4.6	6.5	8.1	100.0
2004	48.0	14.3	13.6	6.5	5.3	7.0	11.4	100.0
2005	40.1	14.7	12.7	6.0	6.6	7.0	12.8	100.0
2006	38.1	15.3	13.7	15.7	6.1	8.1	5.9	100.0
2007	30.0	16.6	14.5	18.4	5.8	8.6	6.1	100.0

Fuente: Elaborado con información del CNZFE.

**Tabla 13. Número y composición de los empleados en Zonas Francas, según rama de actividad (2000, 2006 y 2007)**

Actividad	2000	%	2006	%	2007	%
Confecciones y textiles	554.8	45.4	705.04	28.5	659.75	31.8
Tabaco y Derivados	169.2	13.8	352.90	14.3	400.89	19.3
Prod. Medicos y Farmaceuticos	95.9	7.8	292.47	11.8	289.9	14.0
Productos Electrónicos	124.3	10.2	226.14	9.1	222.87	10.8
Calzados y sus Componentes	77.3	6.3	104.08	4.2	113.58	5.5
Servicios	63.8	5.2	83.93	3.4	87.12	4.2
Productos Agroindustriales	20.5	1.7	75.12	3.0	60.28	2.9
Metales y sus Manufacturas	13.1	1.1	59.80	2.4	74.46	3.6
Artículos de Plástico	5.54	0.5	50.69	2.1	48.8	2.4
Cartón, Impresos y Papelería	6.04	0.5	31.86	1.3	36.39	1.8
Joyería	32.4	2.7	29.68	1.2	21.83	1.1
Artículos de Piel	16.05	1.3	16.62	0.7	17.81	0.9
Otros	43.5	3.6	443.35	17.9	38.88	1.9
Totales	1222.43	100.0	2471.7	100.0	2072.56	100.0

Fuente: Elaborado con datos de CNZFE.

**Tabla 14. Número y composición de las empresas de Zonas Francas, según rama de actividad (2000, 2006 y 2007)**

Actividades	2000		2006		2007	
	Empresas	Participación %	Empresas	Participación %	Empresas	Participación %
Confecciones y textiles	275	57.41	198	35.68	170	35.68
Servicios	59	12.31	60	10.81	69	10.81
Comercializadoras	...	...	56	10.09	52	10.09
Tabaco y Derivados	27	5.63	50	9.01	46	9.01
Productos Electronicos	16	3.34	26	4.68	25	4.68
Joyería	14	2.92	22	3.96	21	3.96
Agroindustria	3	0.63	20	3.60	18	3.60
Prod. Medicos y Farmaceuticos	13	2.71	18	3.24	18	3.24
Carton, Impresos y Papeleria	7	1.47	19	3.42	18	3.42
Articulos de Plástico	7	1.47	14	2.52	16	2.52
Calzados y sus Componentes	18	3.75	14	2.52	17	2.52
Metales y sus Manufacturas	8	1.67	12	2.16	18	2.16
Materiales de Const. y Conservación	...	...	14	2.52	10	2.52
Productos Quimicos	...	...	6	1.08	6	1.08
Articulos de Piel	7	1.47	5	0.90	4	0.90
Alimentos	...	...	3	0.54	3	0.54
Artesanias	3	0.63	3	0.54	2	0.54
Articulos de Pesca	...	...	3	0.54	2	0.54
Productos Electricos	6	1.25	2	0.36	0	0.36
Otras	16	3.34	10	1.83	11	1.83
Totales	479	100	555	100.00	526	100.00

Fuente: Elaborado con datos de CNZFE.

De hecho, si bien al principio de la década la actividad textil absorbía unas dos terceras partes del empleo total de las zonas francas, en 2007 concentró menos de la mitad del total de mano de obra. Es notable que otras actividades, como el tabaco y derivados, productos médicos y farmacéuticos, productos agroindustriales y otras industrias han generado cerca de 18.600 nuevos puestos de trabajo entre 2000 y 2007, pero tales aportes no bastaron para compensar la merma de empleo en el sector de confecciones y textiles, que según los datos del CNZFE sumaría un total de 83.399 empleos directos desde 2000 en adelante.

**Tabla 15. Inversión acumulada en empresas de  
Zonas Francas, según rama de actividad  
(2000, 2006 y 2007)  
Millones de US\$**

<b>Actividad</b>	<b>2000</b>	<b>%</b>	<b>2006</b>	<b>%</b>	<b>2007</b>	<b>%</b>
Confecciones y textiles	554.8	45.4	705.04	28.5	659.75	31.8
Tabaco y Derivados	169.2	13.8	352.90	14.3	400.89	19.3
Prod. Medicos y Farmaceuticos	95.9	7.8	292.47	11.8	289.9	14.0
Productos Electrónicos	124.3	10.2	226.14	9.1	222.87	10.8
Calzados y sus Componentes	77.3	6.3	104.08	4.2	113.58	5.5
Servicios	63.8	5.2	83.93	3.4	87.12	4.2
Productos Agroindustriales	20.5	1.7	75.12	3.0	60.28	2.9
Metales y sus Manufacturas	13.1	1.1	59.80	2.4	74.46	3.6
Artículos de Plástico	5.54	0.5	50.69	2.1	48.8	2.4
Cartón, Impresos y Papelería	6.04	0.5	31.86	1.3	36.39	1.8
Joyería	32.4	2.7	29.68	1.2	21.83	1.1
Artículos de Piel	16.05	1.3	16.62	0.7	17.81	0.9
Otros	43.5	3.6	443.35	17.9	38.88	1.9
<b>Totales</b>	<b>1222.43</b>	<b>100.0</b>	<b>2471.7</b>	<b>100.0</b>	<b>2072.56</b>	<b>100.0</b>

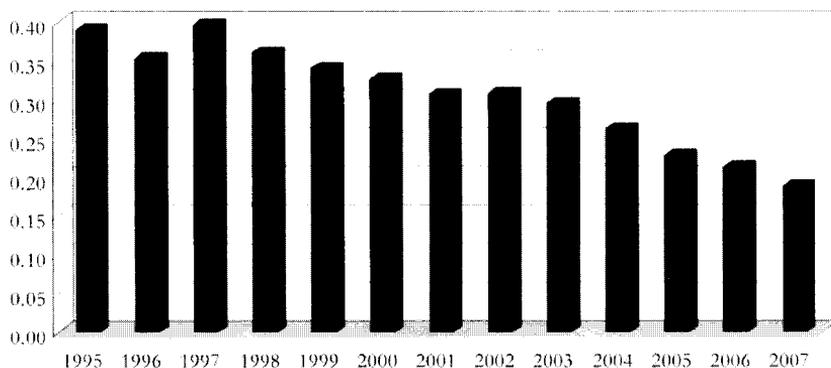
Fuente: Elaborado con datos de CNZFE.

El declive de las exportaciones textiles refleja la pérdida de competitividad tras el levantamiento de las restricciones del mercado estadounidense a las exportaciones de China y otros países. Ahora bien, aunque acelerado por este evento, el declive de los indicadores de zonas francas revelan una tendencia estructural, y no solamente un choque coyuntural. De hecho, dos decenios atrás, diversos autores lamentaban que “la diversificación de la producción y de los productos en las zonas francas ha sido escasa” (Janka, 1986). Esos autores avizoraban que las tendencias del mercado eventualmente harían perder la ventaja comparativa del país que se basaba en la mano de obra barata, y recomendaban “tratar de atraer empresas de otras ramas industriales (fuera del sector textil) para el próximo decenio”. Empero, se hizo caso omiso a esa recomendación, y fue sólo a partir del 2000 cuando comenzó a observarse una tendencia hacia la diversificación de la producción de las zonas francas, en parte como reacción a la tendencia ya perceptible hacia la reducción del mercado textil en Estados Unidos. En todo caso, en 2007, los Estados Unidos aún absorbían más de 75% de la producción de zonas francas.

La tendencia de los últimos años en el mercado textil ha generado diversas reacciones por parte de las empresas de zonas francas. Por un lado, se observa un aumento de la productividad laboral en el sector: mientras en 2000 las empresas de zonas francas exportaban alrededor

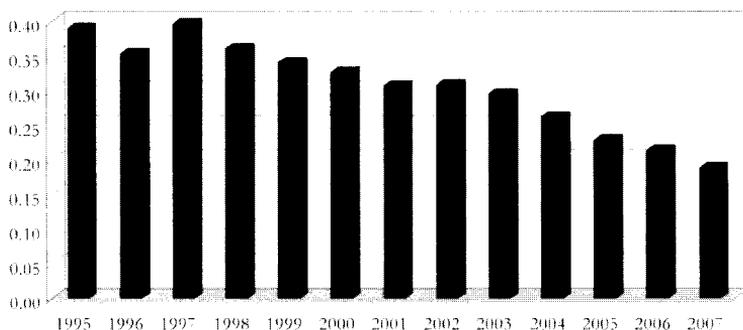
de US\$24.000 por cada empleado, en el período 2005-2006 el valor exportado *per cápita* se elevó a más de US\$30.000, y en 2007 alcanzó el tope de US\$35.000 por empleado. Al mismo tiempo, sin embargo, los salarios promedio de las empresas de zonas francas tendieron a reducirse, abriéndose así una brecha creciente entre salarios y productividad laboral.

**Gráfico 6. Evolución Índice de Concentración de Herfindahl para las exportaciones de Zonas Francas (1995-2007)**



Fuente: Calculado a partir de información de CEJ-RD.

**Gráfico 7. Porcentaje de los dos principales tipos de productos en exportaciones Zonas Francas y exportaciones No Zonas Francas (1995-2007)**



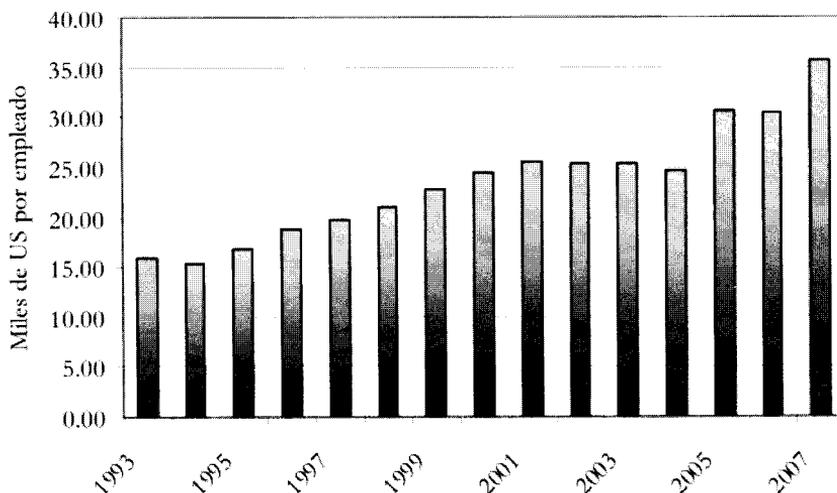
Fuente: Calculado a partir de información de CEJ-RD.

**Tabla 16. Composición de las exportaciones de  
Zonas Francas, según país-destino  
(2000-2007)**

<b>País</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Estados Unidos y Puerto Rico	94.2	93.6	93.1	93.3	88.6	87.6	83.7	76.9
Otros	5.8	6.5	6.9	6.7	11.4	12.4	16.3	23.1
<b>Total</b>	<b>100.0</b>							

Fuente: Calculado con datos de Banco Central y CEI-RD.

**Gráfico 8. Evolución de productividad laboral  
(exportaciones/número de empleados)  
en empresas de Zonas Francas  
(1993-2007)**



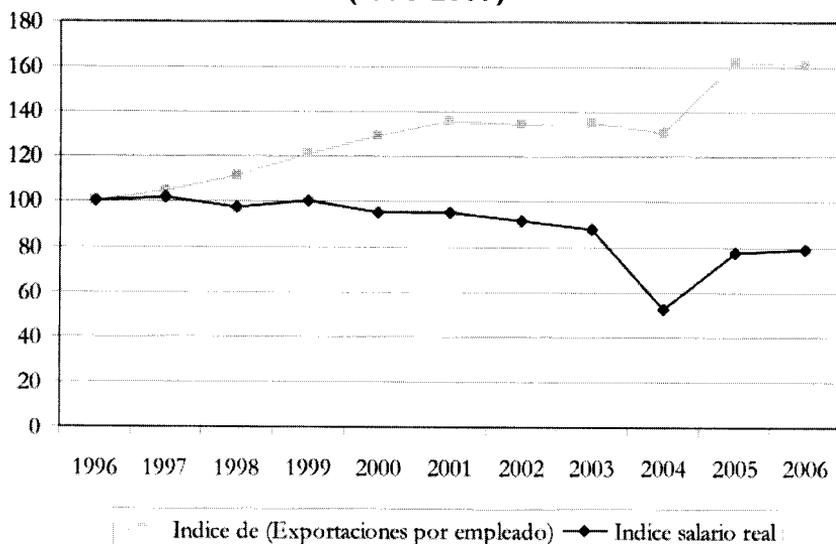
Fuente: Calculado con datos del CNZFE y Banco Central.

**Tabla 17. Evolución de los salarios semanales (RD\$)  
en empresas de Zonas Francas  
(1996-2007)**

Años	Valores nominales		Valores reales		Indice valor real, base 1996		Valores en US\$	
	Operarios	Técnicos	Operarios	Técnicos	Operarios	Técnicos	Operarios	Técnicos
1996	576.92	1,257.00	751.22	1,636.77	100.00	100.00	41.98	91.46
1997	634.27	1,441.12	763.16	1,733.97	101.59	105.94	44.45	100.99
1998	638.32	1,556.90	732.11	1,785.66	97.46	109.10	41.92	102.25
1999	701.21	1,587.22	755.37	1,709.82	100.55	104.46	43.75	99.04
2000	716.51	1,629.85	716.51	1,629.85	95.38	99.58	43.80	99.64
2001	775.49	1,662.93	712.18	1,527.16	94.80	93.30	45.91	98.44
2002	786.56	1,671.53	686.47	1,458.83	91.38	89.13	42.42	90.14
2003	961.34	2,010.79	658.36	1,377.07	87.64	84.13	31.42	65.72
2004	869.5	2131.25	393.14	963.64	52.33	58.87	20.85	51.09
2005	1347.09	2702.67	584.55	1,172.78	77.81	71.65	44.54	89.36
2006	1465.19	3009.97	591.12	1,214.35	78.69	74.19	44.06	90.50
2007	1480.37	3127.22	562.65	1,188.57	74.90	72.62	44.63	94.28

Fuente: Calculado con datos del CNZFE y Banco Central.

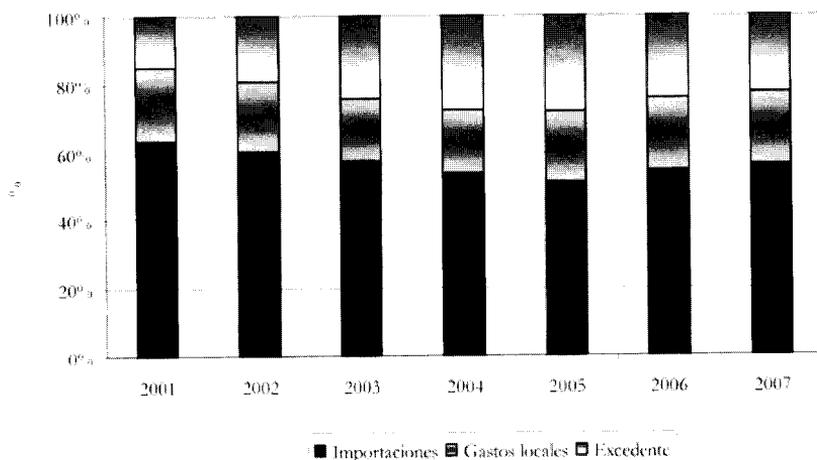
**Gráfico 9. Productividad laboral y salarios reales en  
empresas de Zonas Francas  
(1996-2007)**



Fuente: Calculado con datos del CNZFE y Banco Central.

Por último, entre 2000 y 2005, tanto los gastos locales como el monto de insumos importados en las empresas de zonas francas tendieron a reducirse como porcentaje del valor exportado: en 2001, la importación de insumos representó alrededor de 60% de cada dólar exportado, y los gastos locales absorbieron alrededor de 20%; en 2007, por el contrario, los costos de importación se redujeron a 56,1% del valor exportado, y los gastos locales se situaron en torno a 21%. En consecuencia, el “excedente de exportación” —definido como la diferencia entre el valor exportado y los costos de los insumos locales y foráneos— aumentó desde alrededor de 15% del valor exportado en 2001 hasta alrededor de 22% del valor exportado en 2007.

**Gráfico 10. Gastos locales e importaciones como porcentaje de las exportaciones de ZF (2001-2007)**



Fuente: Calculado con datos del CNZFE.

## D. Discusión

En conjunto, es claro que las exportaciones de zonas francas han perdido el dinamismo de otros tiempos, y que es necesario un nuevo impulso de las mismas, ya sea mediante desarrollo de nuevos productos o mediante una modificación más radical en el esquema de incentivos. A esto se une el requerimiento de la Organización Mundial del Comercio en el sentido de eliminar incentivos condicionados a la actividad exportadora que, pese a no tener un carácter inmediato, en algún momento deberán generar ajustes en el esquema de regulación del sistema<sup>25</sup>. En el mediano plazo, las autoridades dominicanas enfrentan la disyuntiva de perpetuar el esquema de economía dual basado en el tratamiento diferencial a las empresas de zonas francas, o adoptar un esquema alternativo.

Esto lleva a plantear un conjunto de preguntas clave: ¿Cuál es la racionalidad de las zonas francas? ¿Cuál es el balance general de las políticas de fomento a las zonas francas? ¿Cuán razonables son los fundamentos de tales políticas desde la perspectiva económica? Las zonas francas son en realidad un esfuerzo por subsanar problemas de gobernanza y de infraestructura insuficiente. Dentro de las áreas de zonas francas los derechos de propiedad están claramente especificados; no existen los típicos problemas burocráticos para el establecimiento de empresas, la exportación o la importación de insumos; los terrenos donde se ubican las empresas cuentan con todos los servicios básicos<sup>26</sup>; los problemas de infraestructura están resueltos;

---

<sup>25</sup> En principio, la concesión de un tratamiento preferencial condicionado al desempeño exportador está prohibida en el Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial del Comercio (OMC), partiendo de la premisa de que esto distorsiona la asignación eficiente de los recursos en el mercado mundial. Sin embargo, la República Dominicana logró una concesión que permite mantener el esquema por varios años. Esto abre un compás de espera, pero no elimina la necesidad de definir si el esquema dual deberá seguir constituyendo una columna vertebral del proceso de inserción comercial y la estrategia de crecimiento. Entre los puntos de agenda pendientes de decisión se encuentran: a) reforma al sistema del impuesto sobre la renta, b) políticas que incentiven la incorporación de otras fases del proceso de producción textil, c) políticas que fomenten el enlace de las empresas de zonas francas con la producción local, y d) políticas que incentiven la diversificación sectorial, entre otras.

<sup>26</sup> En el contexto dominicano, el acceso a la electricidad durante todo el día es un beneficio importante de la ubicación en los recintos de zonas francas.

y se facilita la importación de insumos libre de aranceles para productos de exportación<sup>27</sup>. En ese sentido, es interesante el razonamiento de ONUDI (1973, p 21), que sostiene que “en un país acostumbrado a vivir de productos foráneos, y donde los impuestos a las importaciones son una fuente importante de recursos fiscales, será difícil adoptar políticas orientadas hacia las exportaciones”.

Se necesitaba, por tanto, un camino alternativo, y las zonas francas cumplieron esa función. Los elementos precedentes llevan a la conclusión de que el esquema de zonas francas constituyó una opción de segundo-mejor adecuado para economías sujetas a serias restricciones en su capacidad exportadora. En suma, la introducción de este régimen especial representó una forma ingeniosa de eludir el sesgo anti-exportador característico de la economía en general, y sin necesidad de pagar el costo político de una reforma estructural de mayores proporciones. Como en otros países, el esquema de zonas francas fue introducido como un “atajo institucional” dirigido a evitar una estructura arancelaria proteccionista y un ambiente legal que no garantizaba certidumbre para el inversionista extranjero.

En esas circunstancias, las exenciones tributarias constituyeron una norma mínima sin la cual, probablemente, el país no hubiese sido capaz de atraer inversión extranjera en la magnitud en que lo hizo. De ese modo, el costo de oportunidad de las exenciones del impuesto sobre la renta a las empresas de zonas francas podría ser ignorado, pues las empresas internacionales que se vieron atraídas hacia las zonas francas no se hubiesen instalado en el país bajo otras condiciones, y el impuesto no se hubiese generado de todos modos. Los resultados, en materia de exportaciones, fueron satisfactorios. CEPAL (2000) establece que: “la principal virtud de ese núcleo de crecimiento (turismo y zonas francas) no solo reside en constituirse en fuente primaria de empleo, sino también en contrarrestar la contracción dinámica de las exportaciones tradicionales y resolver el estrangulamiento externo (...)

---

<sup>27</sup> Sin la exoneración del pago de derechos de aduana, las empresas exportadoras hubiesen tenido que postular a un reintegro de derechos de aduana pagados sobre sus insumos, que se hace difícil en un ambiente burocráticamente trabado, amén de los costos financieros involucrados en el pago primero y la obtención de la devolución después.

En suma, la restricción externa queda atenuada transitoriamente... Los resultados no ocurren espontáneamente, son más bien producto de políticas deliberadas para asentar el crecimiento sobre bases más sólidas”.

Pero, más allá del uso de las zonas francas como “oasis institucionales”, ¿existen razones válidas para el establecimiento de este régimen dentro de un país? ¿Cuál es la evaluación provista por la teoría económica sobre el particular? ¿Se aumenta el bienestar del país anfitrión con el establecimiento de una zona franca, suponiendo que el capital no hubiese venido en ausencia de tal régimen? ¿Cuál es el impacto sobre el bienestar cuando el capital se establece en una zona francas en comparación con la situación en que se establece en la economía doméstica?

La visión neoclásica convencional sugiere que las zonas francas tendrían un efecto negativo sobre el bienestar general del país anfitrión, ya que reducirían los niveles de eficiencia productiva del país al distorsionar sus ventajas comparativas mediante la concesión de incentivos artificiales a ciertas ramas industriales (ver Madani, 1999, p. 21). Hamada (1974) fue de los primeros en abordar el tema de forma rigurosa, a partir de un modelo Heckscher Ohlin de 2 productos y 2 factores. Los supuestos de este abordaje llevaban a la conclusión de que la inversión extranjera directa debía ser reductora del bienestar, al margen del sector en el que se situara, pero que de todos modos la inversión en una zona franca o Empresa Procesadora para Exportaciones (EPZ) resultaba menos lesiva que la inversión extranjera en el resto de la economía. La lógica esencial es que la IED causa una reasignación de los factores de forma tal que el producto de aquellas industrias que en el equilibrio original estaban sobreproduciendo gracias a la presencia de tarifas elevadas, aumentaría todavía más, lo que reduce el valor total de la producción nacional a precios de mercado<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> La conclusión preponderante de Hamada (1974) fue ratificada en Hamilton y Svensson (1982), aunque partiendo de premisas distintas. Este resultado es robusto en lo que respecta a la proposición de que la inversión en EPZ reducía el bienestar general de la economía, pero no así en cuanto a que tal efecto era menor que el impacto de la IED en el resto de la economía. Ver Woon Nam et al. (2005) y Jenkins et al. (1998, p. 12) para exposiciones más amplias al respecto.

En este sentido, Warr (1989) argumenta que la conclusión del modelo neoclásico básico es “altamente irrelevante para la forma usual que adoptan las zonas francas”, porque considera la inmovilidad internacional del capital como en el modelo de producción de Hecksher-Ohlin. Asimismo, podría argumentarse que el supuesto neoclásico de pleno empleo se aparta significativamente de la realidad característica de la mayoría de los países donde las zonas francas constituyen una parte importante de la economía. En general, los resultados de un análisis neoclásico estático dependen críticamente de supuestos alternativos sobre desempleo, movilidad de capital, transabilidad de distintos productos, e intensidades relativas de capital y trabajo en los distintos bienes de la economía del país receptor, entre otros aspectos. Así, otros modelos posteriores han ilustrado la posibilidad de resultados aumentadores de bienestar a través de la inversión en zonas francas, cuando se alteran algunos supuestos del modelo básico.

Un tipo de crítica aún más relevante a las conclusiones neoclásicas enfatiza que la falencia de tales conclusiones radica en que incorporan los efectos de naturaleza dinámica que podrían estar asociados con las zonas francas, incluidas *spillovers* o *efectos derrame*, acumulación de capital humano y efectos de demostración. En tal sentido, varios autores han hecho hincapié en las externalidades que se obtienen por la aglomeración de empresas en parques industriales, que benefician tanto a las firmas dentro como fuera de dichos parques. Un parque de zonas francas, por ejemplo, podría generar una externalidad en la forma de distribución del conocimiento entre sus firmas (efecto Marshall-Arrow-Romer, destacado en Woon Nam et al., 2005) y el uso compartido de la infraestructura es equivalente a un efecto de economía de escala que reduce los costos de los participantes<sup>29</sup>. Es también posible establecer nexos entre la presencia de zonas francas y crecimiento económico, a través de una relación entre productividad, crecimiento y exportaciones, pero la relación de causalidad en esa relación es objeto de debate.

---

<sup>29</sup> Por supuesto, este argumento es válido para cualquier parque industrial, al margen de una orientación exportadora.

Finalmente, otra línea de ideas enfatiza que si una economía tiene restricciones que no pueden ser removidas, las zonas francas constituyen una opción de segundo-mejor (second best) que acrecienta el bienestar con respecto a la situación previa a la constitución de la zona franca. En tales economías, caracterizadas por la presencia de altos aranceles, barreras no arancelarias al comercio, e impuestos indirectos con efectos cascada, entre otras condiciones similares, las empresas que sirven al mercado local tenderían a usar un poder monopólico para traspasar sus costos a los precios, tornándose inmunes a las ineficiencias meso económicas; en cambio, las empresas exportadoras que compiten en un mercado internacional competitivo no tienen tal opción. Esa fue precisamente la racionalidad más comúnmente citada para la instauración de 'islas de libre mercado' en la forma de zonas francas, a pesar del costo fiscal que estas representaban<sup>30</sup>. Como se indicó anteriormente, ese también sucedió en República Dominicana.

Una pregunta inmediata es, ¿en qué medida han logrado las zonas francas los resultados esperados? Si bien nuestro objetivo último es analizar el caso dominicano, es provechoso comenzar con una breve mirada a mediciones en otros contextos. En términos de generación de divisas, en primer lugar, Madani (1999) argumenta que el resultado de las EPZ ha tendido a ser sobrestimado, pues si bien el volumen exportado es muy alto, la generación neta de divisas es considerablemente menor<sup>31</sup>. Por ejemplo, las divisas netas generadas por las EPZ en Filipinas en los años ochenta eran inferiores al 50% de las exportaciones, y en los años noventa ese ratio apenas alcanzaba

---

<sup>30</sup> En esas circunstancias, por demás, podía argumentarse que en realidad el costo de oportunidad de los incentivos a zonas francas era nulo, pues en ausencia de tal esquema, las empresas multinacionales no se hubiesen instalado en el país.

<sup>31</sup> Algunos autores han llamado la atención sobre el hecho de que las firmas extranjeras tienen usualmente una propensión a importar superior a las empresas locales, lo que podría evidenciar el desconocimiento de (o falta de confianza en) el mercado local en cuanto a calidad, confiabilidad, etc. Esto se combina con el punto destacada en Jenkins et al. (1998) según el cual la naturaleza de la producción textil (dominante en muchas zonas francas) podría requerir menos enlaces que otras actividades, como la electrónica. Como evidencia informal, Jenkins et al. (1998) citan el caso de algunas zonas francas en la India y en Corea, donde la participación local en el valor agregado se ha elevado a medida que se incorporan empresas electrónicas.

alrededor de 42%<sup>32</sup>. Jenkins et al. (1998) reportan relaciones semejantes para los países centroamericanos, y similar afirmación podría realizarse en torno a las zonas francas de otros países. En resumen, se concluye que “en cuanto a generación de divisas, si bien algunos países han logrado un alto nivel de exportaciones netas, la meta de generar divisas mediante Zonas Francas no puede considerarse como un éxito generalizado”<sup>33</sup>.

Un segundo aspecto crítico de las zonas francas ha sido su capacidad de generar efecto de derrame (“*spillover*”) sobre las demás empresas. En este caso, la limitación proviene de la usual ausencia de enlaces con las firmas locales (Madani, 1999, p 32). Sin embargo, Granados (2003) apunta correctamente que la restricción podría originarse en la capacidad del resto de las economías para articularse con las empresas de zonas francas, y no en las características de las zonas francas per se<sup>34</sup>. En el mismo sentido, Maloney (2004) enfatiza la existencia de casos fallidos, como México, donde la presencia por períodos prolongados de grandes empresas multinacionales ha sido incapaz de generar efectos de derrame de magnitud apreciable –lo que el autor mencionado atribuye a la ausencia de “*capacidad de absorción*”. En el otro extremo, otros consideran que la ausencia de enlaces es parte de la estrategia deliberada del capital multinacional usualmente establecido en zonas francas, que evita limitar su movilidad estableciendo una estrecha dependencia de los proveedores locales.

Por otra parte, existe un amplio consenso en el sentido de que las empresas de zonas francas tienen un impacto notable sobre la capacidad de generación de empleo de las economías receptoras. Y si bien ese aspecto es objetado por algunos que destacan el bajo nivel de los salarios que suele predominar en los parques de zonas francas, es

---

<sup>32</sup> Ver Madani (1999), p 24.

<sup>33</sup> Madani (1999).

<sup>34</sup> Jenkins et al. (1998, p 46, nota 2) citan evidencias informales según las cuales en Taiwán y Corea la principal razón para la ausencia de enlaces es la falta de confianza en la calidad y tiempo de entrega de los insumos locales. Estos últimos autores también hacen notar que los mayores enlaces se presentan en economías que implementan políticas específicamente diseñadas para fomentar los encadenamientos, tales como los países de Asia Oriental.

probable que los bajos salarios sean, en gran parte, resultado de una baja productividad de la mano de obra. Por otra parte, es necesario tomar en cuenta que tales empleos tal vez no existirían si no hubiese parques de zonas francas. Al conjugar todos estos elementos, es razonable concluir que “aunque las EPZ han traído beneficios significativos, desde la perspectiva teórica podrían tener efectos negativos y la experiencia acumulada indica que el resultado puede ser muy variable” (Jenkins et al., 1998). En general, además, mientras mayor es el beneficio, mayor es el costo tributario.

En el caso de República Dominicana, no existe información detallada que permita una medición precisa de los distintos componentes necesarios para una estimación precisa de costos y beneficios, considerando sobre todo que las empresas beneficiarias no están obligadas a presentar sus resultados operativos o financieros al organismo rector ni a la Dirección General de Impuestos Internos. Empero, es posible obtener una aproximación razonable de los mismos a partir de ciertos supuestos. Concretamente, Guzmán (2006) ha considerado que el beneficio aportado por las empresas puede expresarse mediante la siguiente ecuación:

*Beneficio = Beneficio por salarios superiores a la media + Beneficios por generación de empleo + Gastos Locales no salariales + Utilidades de inversionistas locales en zona franca.*

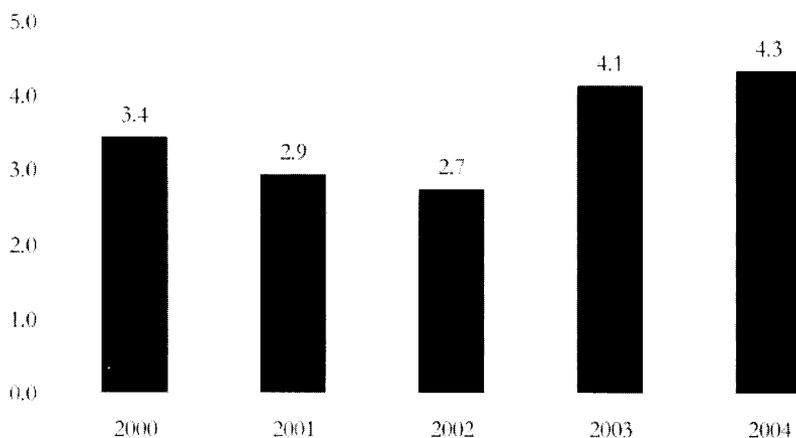
Estos beneficios deben contrastarse con el gasto tributario del gobierno; es decir, el monto de impuestos que se dejan de percibir a raíz de la exoneración del impuesto sobre la renta de que gozan las empresas de zonas francas. Esto equivale a la estimación aproximada del monto de impuestos que serían percibidos en caso de que la inversión actualmente realizada hubiese estado sometida a tasas normales del impuesto sobre la renta, sin someter a discusión el grado en que esto representa un costo de oportunidad real. En este caso, el gasto tributario puede representarse mediante la siguiente ecuación:

*Gasto tributario = (Exportaciones – Importaciones – Gastos Locales)\* t*

donde t representa la tasa nominal del Impuesto sobre la Renta.

Las estimaciones para el período 2000-2004 se presentan en las dos figuras siguientes, mientras que la Tabla a continuación resume el saldo neto. La estimación muestra que la contribución neta de las zonas francas a la economía dominicana ha sido claramente positiva. En realidad, el gasto tributario que ha sido deducido de los beneficios brutos sólo representa un costo de oportunidad real en la medida en que la inversión extranjera en zonas francas se hubiese realizado en ausencia del esquema de exoneraciones vigente. O sea, si se entiende que la inversión de zonas francas se realizaría en ausencia de incentivos, entonces el monto de impuestos que el gobierno deja de percibir constituye un costo de oportunidad, que debería ser deducido de los beneficios brutos del sistema para obtener beneficios netos; si se entiende que la inversión no se hubiese realizado, entonces el costo de oportunidad de los impuestos dejados de percibir sería 0, y el beneficio bruto aportado por las zonas francas al país representa un beneficio neto, que sería entonces ligeramente mayor al estimado<sup>35</sup>.

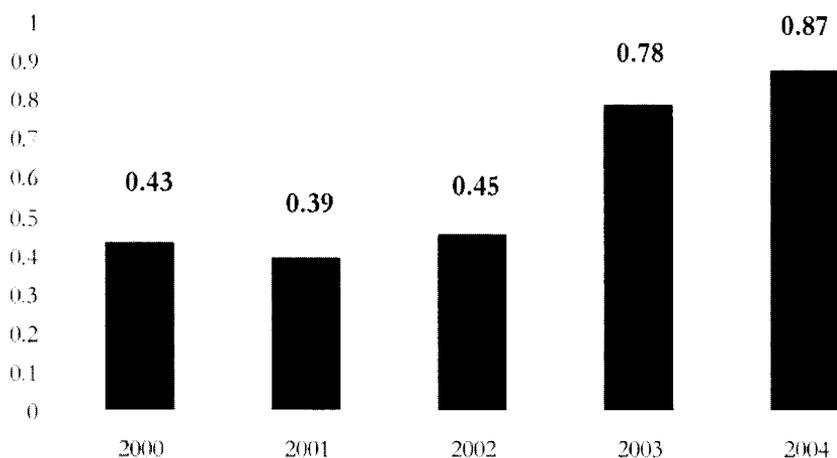
**Gráfico 11. Estimación de la Contribución Bruta de las Zonas Francas como Porcentaje del PIB (2000-2004)**



Fuente: Estimaciones de los autores a partir de informaciones de CNZFE y Banco Central.

<sup>35</sup> Por supuesto, como destaca Madani (1999), los potenciales costos de oportunidad de un esquema de zonas francas no provienen tan sólo de la exención del ISR, sino también de las inversiones de infraestructura realizadas por el gobierno para beneficio exclusivo o esencial de las empresas de zonas francas.

**Gráfico 12. Estimación del gasto Tributario de las Zonas Francas como Porcentaje del PIB (2000-2004)**



Fuente: Estimaciones de los autores a partir de informaciones de CNZFE y Banco Central.

**Tabla 18. Estimación de Beneficios y Costos Tributarios de Zonas Francas (2000-2004)**

Año	Beneficios Brutos (millones US\$)				Total	Costo Tributario (millones de US\$)	Beneficio Neto (millones US\$)
	Por Generación de Empleo	Gastos Locales Excluyendo Salarios	Unidades a Inversionistas locales				
2000	62.2	519.5	87.0	674.6	86.2	588.4	
2001	68.6	468.5	100.7	637.8	84.7	553.1	
2002	58.7	430.7	115.1	622.5	103.8	518.7	
2003	58.5	525.1	138.8	702.3	153.1	549.2	
2004	39.2	575.1	183.3	800.6	162.1	638.5	
<b>Como Porcentaje del PIB</b>							
2000	0.3	2.6	0.4	3.4	0.43	2.9	
2001	0.3	2.1	0.5	2.9	0.39	2.5	
2002	0.3	2	0.5	2.7	0.45	2.3	
2003	0.2	3.1	0.8	4.1	0.78	3.3	
2004	0.2	3.1	1	4.3	0.87	3.4	

Fuente: Estimaciones de los autores a partir de informaciones de CNZFE y Banco Central.

La estimación anterior tiene un carácter retrospectivo, mientras que el punto de mayor interés radica en evaluar lo que podría esperarse de la contribución de zonas francas en el futuro. En general, varios autores se inclinan por pensar que el esquema, tal como lo conocemos, tiene poca razón de ser en el futuro. Por ejemplo, Madani (1999) recomienda que las zonas francas existentes “sean parte integral de un paquete de reforma,” y advierte que la dependencia continuada de regímenes especiales podría ser un ‘colchón adormecedor’ que desincentive la adopción de reformas más generales en búsqueda de competitividad. La conclusión inmediata es que “el tratamiento tributario exageradamente generoso que se ha dispensado a algunas zonas francas (tales como exenciones fiscales permanentes) podrían no constituir un política óptima”. En el mismo sentido, Holland et al. (1998, p. 21) destacan que las experiencias más exitosas de inserción comercial han sido las de países que han procurado mejorar el clima de negocios en general, en vez de depender casi exclusivamente de incentivos tributarios.

Por lo demás, las condiciones que justificaron la existencia de un régimen especial parecen haber desaparecido en muchos países y, como ponen en evidencia diversos autores (ver Jenkins et al., 1998), si bien las zonas francas fueron un instrumento útil para el desarrollo de una etapa transitoria en la implantación de una estrategia exportadora, no parece haber razones sustantivas para la preservación indefinida del sistema. Tras los procesos generalizados de apertura arancelaria y la firma de Acuerdos de Libre Comercio, la prolongación excesiva de esquemas de incentivos especiales podría llegar a constituir una estructura anacrónica, poniendo razonablemente en duda su racionalidad.

En el mismo sentido, CEPAL (2004, p 72) identifica dos riesgos potenciales que enfrentan actualmente los países latinoamericanos en sus esquemas de atracción de la inversión extranjera. Por un lado, el riesgo de que sus políticas para atraer IED en busca de eficiencia no son sostenibles a largo plazo, debido a los incrementos salariales, limitados enlaces industriales y carga fiscal; por otro lado, el riesgo de quedar atrapados en la denominada ‘trampa del bajo valor agregado’ asociada a los bajos niveles de encadenamiento y capacidad de derrame.

La visión reflejada por CEPAL (2004) fortalece la necesidad de alejarse de esquemas en los que las filiales multinacionales son esencialmente vistas como centro de costos, y no como un conjunto de recursos a desarrollar.

En el otro extremo, un interesante argumento en Ibarra et al. (2005) es que los países que estructuraron un amplio sistema de zonas francas han logrado desarrollar sus exportaciones en mayor medida que aquellos países donde dicho régimen no ha sido implantado a gran escala, y que “es abundante la bibliografía que señala que las zonas francas son el enclave ideal para el desarrollo de un país.” La opinión de estos autores es que el crecimiento de las zonas francas de China y otros países (tales como Eslovaquia, India y Tailandia) demuestra que este régimen especial “continúa siendo una herramienta dinámica e importante en las decisiones de inversión y que los incentivos tributarios son importantes.” Curiosamente, el mismo documento destaca que algunas zonas francas han desarrollado capacidades competitivas no basada en incentivos fiscales. Asimismo, es importante enfatizar que algunos de los países con mejor desempeño en materia exportadora apelaron al esquema de zonas francas cuando ya tenían una base exportadora y manufacturera relativamente desarrollada.

En el caso dominicano concreto, hay elementos que apuntan en distintas direcciones. Por una parte, ha habido una convergencia institucional, ya que los procesos aduanales fuera de las zonas francas se han hecho más expeditos, cerrando la brecha que existía veinte años atrás. Por otra parte, puede observarse una mejora en el clima de negocios general, a pesar de la persistencia de barreras nada despreciables. Por otro lado, la capacidad de generación de empleo en zonas francas se ha deteriorado, de modo que los beneficios brutos del régimen especial tienden también a reducirse en comparación con el costo tributario. Todo ello sugiere que la dualidad no tiene el mismo apelativo de años atrás. En el corto plazo, sin embargo, una convergencia total entre el sector de zonas francas y el resto del sector productivo parece inviable, tanto por razones puramente económicas como de economía política. Esto lleva a la necesidad de una estrategia que fortalezca al sistema de producción fuera de las zonas francas, y que a la vez promueva mayores enlaces entre ambos sistemas, como forma de aumentos generales en la productividad de la economía.

Ese último aspecto sigue teniendo relevancia en el caso dominicano, donde la integración de la actividad de zonas francas con el resto de la economía ha sido relativamente baja, aunque levemente creciente. Se observa, por ejemplo, que en 1997 apenas 7,6% de las empresas de zonas francas declaraba que compraba materias primas a empresas locales, y para 2005 tal porcentaje ascendía a 16,4%. En general, el gasto local de las empresas de zonas francas representa alrededor de 25% del gasto total de las mismas, y cerca de 40% de sus exportaciones. El grueso de la materia prima usado en las zonas francas proviene de los Estados Unidos, y una parte importante de la República Popular China y Taiwán.

**Tabla 19. Contenido de gasto local como porcentaje de las exportaciones de las empresas de Zonas Francas (1993-2007)**

	Millones de US\$		Contenido local como Porcentaje de Exportaciones
	Exportaciones	Importaciones	
<b>1993</b>	2,609	1,875	28.13
<b>1994</b>	2,716	1,912	29.62
<b>1995</b>	2,907	2,006	31.00
<b>1996</b>	3,107	2,146	30.93
<b>1997</b>	3,596	2,417	32.80
<b>1998</b>	4,100	2,701	34.13
<b>1999</b>	4,331	2,834	34.56
<b>2000</b>	4,771	3,063	35.80
<b>2001</b>	4,482	2,826	36.93
<b>2002</b>	4,317	2,600	39.77
<b>2003</b>	4,407	2,531	42.57
<b>2004</b>	4,685	2,519	46.24
<b>2005</b>	4,735	2,407	49.16
<b>2006</b>	4,679	2,615	44.11
<b>2007</b>	4,563	2,528	44.59

Fuente: Calculado con datos del CNZFE y del Banco Central.

**Tabla 20. Porcentaje de empresas de Zonas Francas que declara usar materias primas de países determinados (1997-2007)**

Años	EEUU	RD	China	Corea	Taiwan	Puerto Rico	India	España
1997	67.7	7.6	2.7	4.5	4.5	4.3	0.7	0.4
1998	78.0	7.3	4.0	7.3	2.6	5.2	0.0	0.0
2000	85.0	12.5	9.4	6.9	3.1	3.5	1.7	0.6
2001	81.3	11.9	6.6	8.4	3.3	4.3	1.0	1.6
2002	83.7	10.6	6.7	6.2	3.3	4.2	1.2	1.9
2003	80.8	10.7	7.9	6.8	4.3	4.0	1.3	1.9
2004	80.1	14.4	11.8	5.8	3.9	4.0	1.4	1.9
2005	76.6	16.4	13.3	4.3	3.8	4.3	1.1	3.6
2006	74.1	19.5	13.3	4.0	4.5	3.6	1.3	2.9
2007	59.4	17.6	11.8	2.5	2.1	2.8	0.8	3.0

Fuente: CNZFE.

## 3.2 Políticas de desarrollo de la industria turística

### A. Contexto y marco institucional

El interés en desarrollar la industria del turismo en la República Dominicana data de la década de 1970. En una primera etapa se adoptó una serie de acciones aisladas que procuraban identificar, en el ámbito local, los atractivos naturales y monumentales que tuvieran potencial de desarrollo turístico mediante la creación de Comisiones de Turismo en el orden nacional y provincial. Tales Comisiones podían recomendar la construcción de obras de infraestructura necesarias para el desarrollo del turismo, al tiempo que se facilitaba un funcionamiento regulado de los casinos de juego, por entender que contribuían a fomentar la actividad. No obstante, fue a partir de 1968 en que, mediante el Decreto 2536 de 1968, se declara de utilidad pública e interés nacional la promoción estatal del turismo y sus actividades conexas. Este decreto consideraba que, mediante una acción coordinada entre el Estado y el sector privado, el turismo podía desarrollarse en un plazo relativamente corto y generar resultados beneficiosos sobre la balanza de pagos.

En congruencia con la declaración de interés nacional en el desarrollo turístico, en 1969 se procedió a crear una estructura institucional directamente dependiente del Poder Ejecutivo, con el fin de coordinar e impulsar las acciones requeridas para el desarrollo de la industria del turismo. En particular, la Ley Orgánica de Turismo (Ley 541 de 1969) creó la Dirección Nacional de Turismo, con el mandato de coordinar, promover y regular todas las actividades y acciones

asociadas al desarrollo de la industria. La Dirección Nacional de Turismo debía “estimular el ordenamiento y programación del desarrollo de la industria turística en todos sus aspectos”, a través de la coordinación de las actividades de las distintas instituciones públicas con incidencia directa sobre la industria turística, establecimiento de tarifas de servicios turísticos y desarrollo de actividades de promoción en el exterior. También debía realizar estudios necesarios para el diseño de la normativa requerida para el desarrollo del turismo. De esta forma, se estableció la base jurídico-institucional para que el Estado promoviera y coordinara las acciones necesarias, tanto en el seno del propio sector público como con el sector privado, además de regular la prestación de los servicios turísticos. Estas labores de coordinación, promoción y regulación son manifestaciones de políticas verticales públicas de apoyo a la actividad turística (VP)

Asimismo, la Ley 542 de 1969 creó la Corporación de Fomento de la Industria Hotelera y de Desarrollo del Turismo (CFH), como entidad autónoma con patrimonio propio, con la facultad de “adquirir, construir, financiar, mejorar y conservar empresas hoteleras y turísticas”. En su condición de instancia de financiamiento de la empresa hotelera, por vía directa o a través de bancos, la Corporación podía otorgar préstamos por montos ascendentes hasta 40% de la garantía prendaria, por un plazo de hasta 20 años, pudiendo extenderse en casos de excepción hasta 30 años. La CFH era dirigida por una Junta de Directores formada por funcionarios públicos y tres representantes del sector privado que debían ser designados por el Ejecutivo. Con el establecimiento de un mecanismo de financiamiento a largo plazo, se aplicaba una política de desarrollo productivo vertical, mediante instrumentos de mercado, que procuraba sortear las limitaciones asociadas al escaso desarrollo del mercado financiero dominicano. La racionalidad explícita era resolver problemas de coordinación entre los distintos actores necesarios para el crecimiento del sector (hoteles, desarrolladores, tour operadores, transportistas, etc.), tomar en cuenta las externalidades presentes en el desarrollo de bienes públicos y sobreponerse a las restricciones impuestas por un mercado financiero muy poco desarrollado en el momento.

El verdadero punto catalizador del apoyo gubernamental al sector turismo ocurrió en 1971, cuando se aprobó la Ley 153 de Fomento e Incentivo del Desarrollo Turístico. El propósito de la Ley era “establecer un proceso acelerado y racionalizado de desarrollo turístico del país, articulando las bases para la definición de objetivos y metas de interés nacional, a fin de lograr la conjunción de la acción pública y privada en su consecución”. Esta ley reconocía que para acelerar el desarrollo del turismo era necesario y conveniente “brindar el estímulo adecuado a la suma de factores que constituyen la industria del turismo”. Para ese entonces, se explicitaba que la conveniencia del desarrollo del turismo abarcaba ya no sólo su impacto positivo sobre la generación de divisas, sino también su capacidad de estimular y dinamizar renglones tradicionales de la actividad económica. No obstante, la aceleración del desarrollo turístico debía, al mismo tiempo, ser racionalizada, mediante la conjugación (a través de medios “inductivos y orientativos”, como los incentivos contemplados en dicha ley) de los proyectos e inversiones del sector privado con las “metas y objetivos de interés nacional identificados por la acción programada del sector público en materia turística”. En particular, se destacaba la necesidad de preservar los recursos naturales y el equilibrio ecológico en las áreas de potencial turístico, para lo que se consideraba necesario establecer regulaciones que debían ser satisfechas.

En cuanto a los actores relevantes, la Ley 153 instituyó un Directorio de Desarrollo Turístico, presidido por el “Director Nacional de Turismo”, e integrado además por representantes de varias Secretarías de Estado, del Banco Central y tres representantes del sector privado designados por el Ejecutivo. En 1979, mediante la Ley 84-79, la Dirección Nacional de Turismo se convirtió en la Secretaría de Estado de Turismo, como instancia rectora al más alto nivel. Dado que previamente se había dado al Banco Central el mandato de planificar y gestionar el desarrollo de varios polos turísticos (cfr. Decreto 256 de 1975, por ejemplo), acabó estableciéndose una institucionalidad paralela que minaba la coherencia de la política turística estatal. Es interesante el hecho de que el proyecto original de la Ley 84-79 incluía más de 100 artículos, pero la versión finalmente aprobada sólo contenía cinco. Según algunos observadores, esa

reducción era un reflejo de la influencia del Banco Central que, a juzgar por algunos observadores, pretendía asegurarse de que la nueva Secretaría de Estado tuviese un ámbito de poder limitado –ver FORUM (1986). Las diferencias institucionales constituyeron uno de los escollos a lo largo del proceso de expansión turística.

## **B. Instrumentos**

La Ley 153 de 1971 otorgaba al Estado dominicano la responsabilidad de dotar de infraestructura básica de servicios a los polos turísticos declarados por el Poder Ejecutivo y controlar la especulación sobre el costo de la tierra. Al mismo tiempo, contemplaba el otorgamiento de beneficios a las personas domiciliadas en la República Dominicana que desarrollaran proyectos de alojamiento de turismo receptivo, así como al desarrollo de facilidades recreacionales y complementarias al servicio hotelero (exceptuando casinos de juego).

Los beneficios otorgados por la Ley 153 englobaban incentivos fiscales, crediticios y cambiarios, tales como: exención de pago de 100% del impuesto sobre la renta por todos los conceptos emitidos en la ley y sus modificaciones; exención de impuestos sobre la construcción; exención de impuestos sobre constitución de sociedades comerciales o aumentos de capital; exención de impuestos nacionales y municipales de patentes y espectáculos públicos; exención de 100% de todos los impuestos de importación y gravámenes conexos sobre los artículos y materiales no asequibles en calidad y precios competitivos de fabricación nacional, necesarios para la construcción, equipamiento, amueblamiento, así como otros elementos indispensables para la operación. El período de exención sería de 10 años a partir de la fecha de terminación de los trabajos de construcción y equipamiento de la etapa aprobada del proyecto. Ese período de terminación no podía ser superior a los dos años a partir de la fecha de otorgamiento de la exención fiscal. El período de exención podía ampliarse si estaba fundamentado por un estudio de factibilidad que lo justificara, pero no podría ser superior a 15 años.

Otro papel protagónico en la promoción del turismo en los años setenta y ochenta fue el del Fondo para el Desarrollo de la Infraestructura turística (INFRATUR), creada en 1972 en el Banco

Central con el propósito de “formular y ejecutar proyectos de turismo que tuvieron un impacto nacional, como los de Puerto Plata y Boca Chica”. Entre 1971 y 1986, este Fondo financió alrededor de 50% de las habitaciones creadas (ver FORUM (1986), p 58). De hecho, los planes territoriales de desarrollo turístico elaborados con recursos de INFRATUR se convirtieron en una herramienta dirigida a paliar las fallas de coordinación entre las decisiones de inversión pública y privada. En 1975 se formuló el Plan de Ordenamiento Territorial de la Zona Norte, y en 1996 se aprobó el Plan de Ordenamiento Turístico Territorial de la República Dominicana, que anulaba todos los planes que no fueran compatibles con él. Con la declaración de una zona como polo turístico, el Estado estaba facultado a realizar obras de infraestructura, otorgar incentivos, entre otras tareas<sup>36</sup>. El Estado también participó activamente en la creación de infraestructura de comunicaciones de apoyo a la actividad turística: de los siete aeropuertos que dispone el país, seis han sido construidos por el sector público. De igual manera, la red vial que comunica a los polos turísticos con los centros urbanos más importantes ha sido construida por el sector público. Estas han sido políticas de carácter horizontal que, pese a repercutir en todas las actividades económicas realizadas en las zonas turísticas y áreas aledañas, sin duda fueron un factor decisivo para la desconcentración de las actividades turísticas en el territorio nacional.

Por otro lado, con la agudización de las dificultades de la balanza de pagos, asociadas a la crisis de la deuda externa de los años ochenta, las presiones de devaluación condujeron a la conformación de un sistema cambiario dual en el que el turismo y algunos sectores exportadores podían convertir las divisas que generaban en el mercado no oficial. Al mismo tiempo, dadas ciertas condiciones, las autoridades monetarias garantizaban el suministro a la tasa oficial de divisas

---

<sup>36</sup> Si bien todo el territorio nacional se consideraba como zona turística, únicamente podían acogerse a los beneficios de la legislación las zonas declaradas por el Poder Ejecutivo como Polo Turístico. El Polo Turístico de Puerto Plata, establecido en 1972, fue el primero en crearse. Luego le siguieron el Polo Turístico Constanza-Jarabacoa (1977); Polo Turístico Macao-Bávaro (1986), Polo Turístico Ampliado de la Región Sur (1991); Polo Turístico Región Noroeste (1993) y Polo Turístico de la Provincia Peravia (1995), entre otros.

requeridas para las importaciones realizadas por proyectos turísticos, así como para la repatriación de las divisas para dividendos, ganancias de capital, particiones, franquicias, etc.<sup>37</sup>. Por tanto, el turismo fue una actividad altamente beneficiada por este nuevo sistema de cambio dual que, en la práctica, se convirtió en una política vertical que permitió que el turismo lograra alcanzar durante los años ochenta una capacidad de acumulación relativamente mayor a otras actividades.

Fue sólo con las reformas adoptadas en el contexto del Nuevo Programa Económico, diseñado para afrontar la crisis económica de principios de los años noventa, se eliminaron los incentivos fiscales previstos por la Ley 153, así como los otorgados a otras actividades económicas con excepción de las zonas francas. De manera transitoria se mantenían los beneficios de la Ley 153 para aquellos proyectos acogidos a la misma al momento de promulgarse el Código Tributario del 1992<sup>38</sup>. En compensación, durante los noventa, el desarrollo del turismo fue impactado positivamente por la nueva Ley 16-95 de Inversión Extranjera, que facilitó la expansión de la infraestructura hotelera en manos de capital extranjero. Ya a mediados de esa década, era evidente que el sector de turismo demandaba de mecanismos de coordinación y financiamiento de actividades con carácter de bien público, como es el caso de la promoción turística en el exterior o la construcción de infraestructura de servicios de uso común. Así pues, mediante el Decreto 212-96, se estableció un Fondo Mixto entre el Estado Dominicano y el Sector Privado para la Promoción de la Imagen de la República Dominicana en el Exterior, que se nutriría del cincuenta por ciento (50%) de los ingresos generados por concepto de la aplicación de las tasas y derechos aeronáuticos por los pasajeros transportados por las líneas aéreas en vuelos no regulares o charters, así como aportes de empresas, personas físicas e instituciones públicas y privadas.

---

<sup>37</sup> El derecho a total repatriación de beneficios (que no valía para otras actividades) se otorgaba siempre que ocurriese después de diez años de las inversiones en inmuebles o cinco años después de las inversiones en bienes muebles.

<sup>38</sup> No obstante, se estableció que las actividades turísticas podían beneficiarse de exenciones a la renta, otorgadas mediante contratos aprobados por el Congreso Nacional, en el tiempo y condiciones consideradas "convenientes para el desarrollo nacional".

De igual forma el sector privado turístico comenzó a demandar el restablecimiento de una política de incentivos que permitiera desarrollar la infraestructura hotelera en polos de potencial turístico con escaso desarrollo, así como la oferta de servicios complementarios requeridos para transitar hacia un modelo de negocio distinto al “todo incluido”, al que se considera limitado a la hora de lograr una mayor integración de las comunidades locales a los beneficios del turismo y una generación de mayor valor agregado. En consecuencia, el esquema de incentivos fiscales al turismo resurgió en 2001 con la promulgación de la Ley 158-01, la cual partía de la consideración de que el desarrollo alcanzado de la infraestructura turística ha sido regionalmente muy desigual, por lo cual era necesario incentivar a las regiones de escaso desarrollo pero con potencial turístico. Los incentivos fiscales se otorgan a nuevos proyectos y comprenden la exención del 100% de: i) impuesto sobre la renta, ii) impuestos sobre el financiamiento interno y externo y el pago de intereses, iii) derechos de importación de maquinarias y equipos para lograr alto perfil de calidad del servicio al momento de la instalación. El período de exención es de 10 años a partir del momento de la conclusión de la construcción y equipamiento del proyecto y a lo largo del mismo está prohibida la imposición de nuevos tributos, cargas y contribuciones. Los proyectos deberán entrar en plena operación en un plazo no superior a tres años.

Posteriormente la Ley 158-01 fue modificada por la Ley 184-02 de 2002 y la Ley 318-04 de 2004. Las modificaciones ampliaron el número de polos turísticos que se varían beneficiados por los incentivos, y pasó de siete a nueve polos turísticos, al tiempo que, dentro de las actividades que serían beneficiadas, se incluyó la construcción de instalaciones de oferta complementaria en hoteles y resorts ya establecidos en zonas de infraestructura hotelera desarrollada. También se permitió la exención del IVA (ITBIS) y de los derechos de importación en maquinarias y equipos para la modernización, mejoramiento y renovación de las instalaciones hoteleras y de resorts en hoteles con más de cinco años de operación. La Ley 158, con sus modificaciones, es administrada por el Consejo de Fomento Turístico, que a su vez está formado por varias Secretarías de Estado y presidido por el Secretario de Estado de Turismo.

Finalmente, en lo que respecta a la formación de recursos humanos, en trece universidades nacionales existen programas de estudios en turismo dirigido a la formación del personal gerencial y de mandos medios a ser demandado por los establecimientos hoteleros. La formación del personal de base ha estado esencialmente a cargo del Instituto de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), que ha actuado en colaboración aparentemente estrecha con las entidades gremiales privadas, tales como la influyente Asociación Nacional de Hoteles y Restaurantes, ASONAHORES. Es importante señalar que desde su fase de desarrollo inicial se han emitido normas orientas a fomentar y regular la formación de los recursos humanos vinculados con las actividades turísticas, tales como la Ley 541 de 1969 y el Reglamento 1871 de 1971 que establecían la obligatoriedad de que guías de turistas, chóferes y similares conocieran por lo menos dos idiomas.

### **C. Resultados**

World Bank (1979) destaca que, a pesar de sus atractivos naturales, a principios de los años setenta República Dominicana era considerada como un “país rezagado” en el mercado de turismo. En ese momento, el país sólo tenía alrededor de 1,000 habitaciones y recibía apenas unos 63.000 visitantes por vía aérea, mientras Puerto Rico, Bahamas y Jamaica, entre otros, eran ya puntos turísticos importantes. Sin embargo, el turismo era ya visto como una potencial fuente de empleos. El BID (1976) indica que para 1969 el ratio empleo/habitación era cercano a 1,71, y por tanto, relativamente bajo. Empero, la expansión del turismo dominicano resultó ser veloz. Entre 1968 y 1974, de hecho, pasó a representar una de las principales fuentes de divisas del país, sólo por debajo del azúcar, ferroníquel y café (BID, 1976, p VI-1). Ya en la segunda mitad de los años setenta, el país se había erigido como un centro turístico importante en el Caribe, y la actividad representaba alrededor de 10% de sus ingresos totales por exportaciones de bienes y servicios. El número de habitaciones ya rondaba las 4.000.

**Tabla 21. Porcentaje de República Dominicana en habitaciones y turistas en el Caribe (1985-1998)**

Año	Habitaciones	Turistas
1985	9.2	8.9
1986	10.1	9.5
1987	11.6	10.1
1988	14.3	11.8
1989	15.8	12.2
1990	15.5	12.4
1991	16.4	11.2
1992	17.4	13
1993	18.2	13.4
1994	19.3	13.4
1995	20.4	13.4
1996	21.3	14.1
1997	22.6	15.2
1998	ND	15.1280875

Fuente: CEPAL, 2000.

Según estimaciones del BID (1976), en ese momento, por cada dólar gastado por un turista en República Dominicana, el gasto local era de alrededor de 26 centavos, mientras en “otros países vecinos de la región caribeña fluctuaba entre 30 y 50 centavos. Pero según el Banco Mundial (1987), un decenio después el porcentaje de gasto local había subido a casi dos tercios, lo que era ya comparable al promedio de los demás países y, según CEPAL (2000), ya a principios de los años ochenta el turismo generó por primera vez un excedente neto. En ese momento el país tenía polos bien desarrollados (como en Puerto Plata y Macao-Punta Cana), junto a otros polos menores.

Por supuesto, el proceso no ha estado exento de dificultades. ONAPLAN (1983) y el Banco Mundial (1979) permiten identificar los siguientes obstáculos, entre otros: a) alta concentración de la oferta

hotelera en la ciudad de Santo Domingo, mientras que el número de habitaciones en zonas de playa estaba muy por debajo de Jamaica y otros competidores; b) bajo gasto per cápita de los turistas; c) pobres vínculos con la red local de pequeños establecimientos. Esto último reflejaba el carácter de enclave del sistema y los intereses de los operadores que desde entonces lo controlaban. La ausencia de una buena dotación de líneas áreas constituía también un cuello de botella y obligaba a depender del turismo canadiense que era más austero que el estadounidense (ver intervención de Fernando Rainieri en FORUM, 1986). Muchos de los problemas identificados decenios atrás continúan repercutiendo en la dinámica del turismo dominicano.

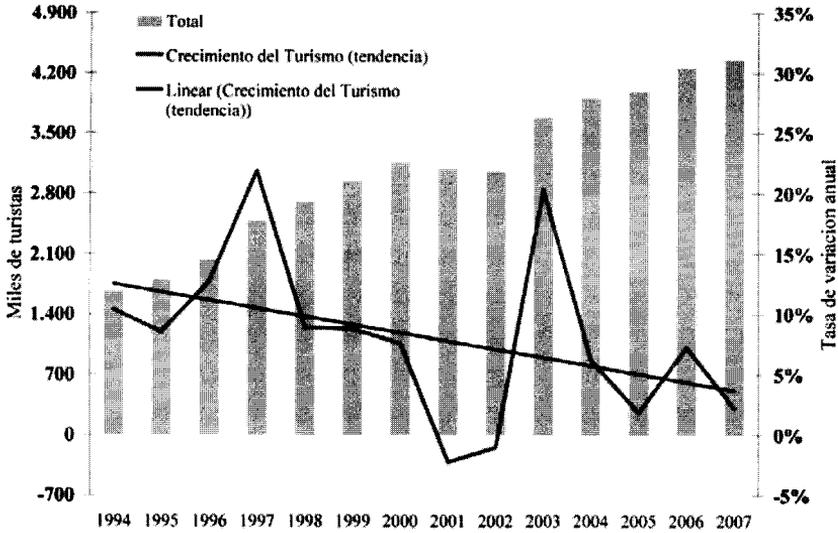
En la actualidad, una mirada global permite observar que el dinamismo del turismo tiende a decaer paulatinamente; en parte, por un proceso natural de madurez aunque también por factores adversos. Por ejemplo, se observa que aunque el gasto diario por turista sube lentamente, la extensión de la estadía se reduce. Como resultado, la tasa de crecimiento acumulativa del ingreso turístico se viene reduciendo de una década a otra.

**Tabla 22. Gasto diario y estadía promedio de los extranjeros no residentes en República Dominicana (1993-2007)**

PERIODO	GASTO PROMEDIO (US\$)	ESTADIA PROMEDIO (NOCHES)
1993	88.15	10.17
1994	89.87	10.87
1995	91.62	10.53
1996	93.71	10.57
1997	96.88	10.83
1998	97.20	10.03
1999	102.54	9.69
2000	101.47	10.00
2001	102.17	9.82
2002	104.15	9.65
2003	104.41	9.32
2004	103.25	8.97
2005	103.27	9.20
2006*	101.94	9.30
2007*	105.12	9.26
2008**	112.18	9.26

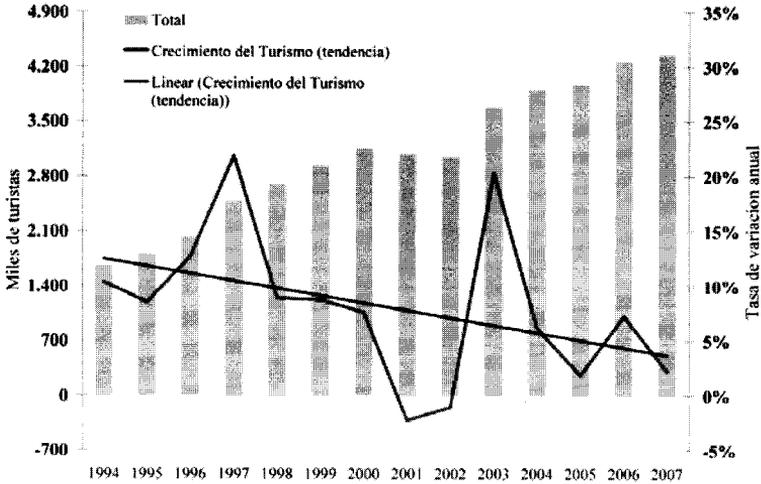
Fuente: Banco Central.

**Gráfico 13. Llegada de pasajeros a República Dominicana (1997-2007)**



Fuente: Elaborado con datos del Banco Central.

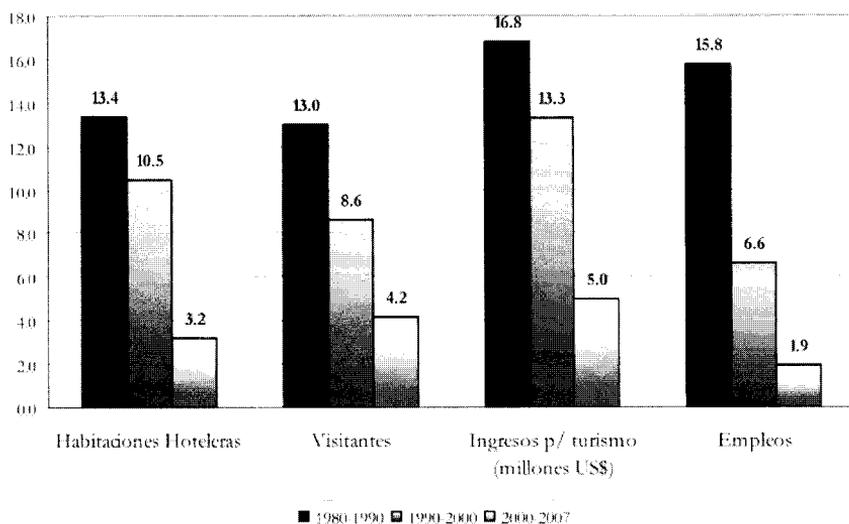
**Gráfico 14. Gasto y Estadía promedio de los turistas (1993-2007)**



Fuente: Elaborado con datos del Banco Central.

Los datos en Villareal y van der Horst (2008) revelan que: a) entre los años 2000 y 2007, República Dominicana ha caído varias posiciones en el ordenamiento de un amplio conjunto de países, atendiendo al desempeño del número de turistas e ingresos por turismo; b) República Dominicana ocupa una posición pobre en los índices relativos a marco regulatorio (posición 50 de 124 países), infraestructura y medio ambiente (posición 71), y una buena posición en materia de recursos humanos, culturales y naturales (posición 29). Entre los elementos positivos, República Dominicana ha aumentado su participación en el número total de turistas, tanto en el ámbito mundial como del Caribe.

**Gráfico 15. Tasas de crecimiento de variables seleccionadas de la actividad turística en República Dominicana (1980-2007)**



Fuente: Elaborado con datos de la Organización Mundial del Turismo.

**Tabla 23. Porcentaje de República Dominicana en turistas e ingresos en el ámbito mundial y del Caribe (1990-2007)**

Año	Llegadas de turistas		Ingresos por turistas	
	RD/Caribe, %	RD/Mundo	RD/Caribe	RD/Mundo
1990	11.50%	0.30%	10.30%	0.20%
1995	12.70%	0.40%	12.80%	0.40%
2000	17.40%	0.70%	16.70%	0.70%
2004	19.00%	0.80%	16.30%	0.70%
2005	19.60%	0.80%	17.20%	0.80%
2006	20.40%	0.90%	18.10%	0.90%
2007	20.40%	0.90%	17.80%	0.90%

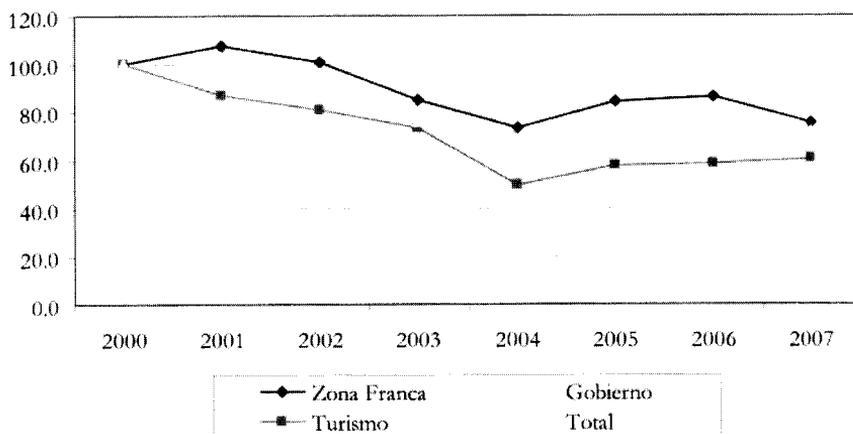
Fuente: Elaborado con datos de la Organización Mundial del Turismo.

**Tabla 24. Porcentaje del turismo en el empleo, producción e IED de República Dominicana (2000-2007)**

Año	Participación del turismo en		
	Ocupados	PIB	IED
2000	5.20%	6.97%	7.73
2001	5.70%	6.75%	14.39
2002	5.50%	6.56%	23.10
2003	5.50%	7.47%	12.81
2004	5.60%	7.61%	15.14
2005	5.80%	7.59%	27.88
2006	6.10%	7.19%	18.63
2007	6.40%	6.87%	31.20

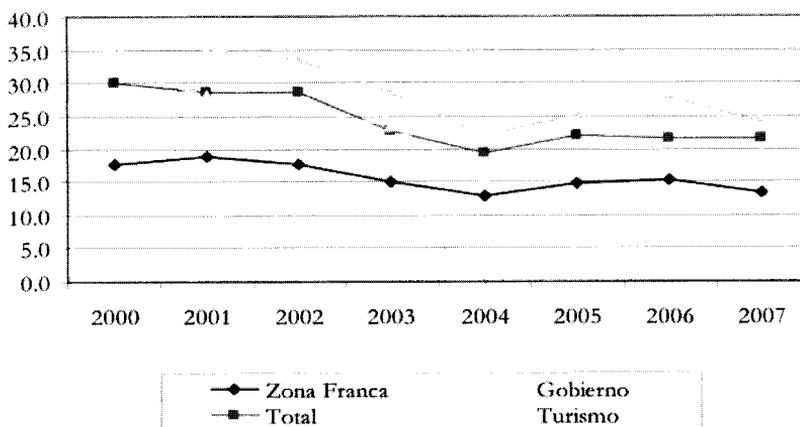
Fuente: Elaborado con datos del Banco Central.

**Gráfico 16. Índice de salarios promedios reales por hora trabajada según sector, Base 2000 (2000-2006)**



Fuente: Elaborado con datos de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo, del Banco Central.

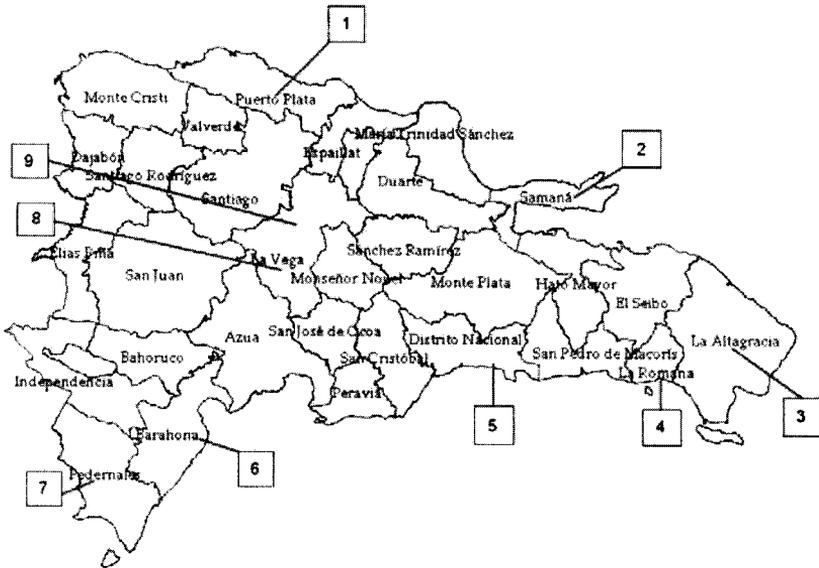
**Gráfico 17. Salarios promedio reales por hora trabajada según sector, base 2000 (2000-2006)**



Fuente: Elaborado con datos de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo, del Banco Central.

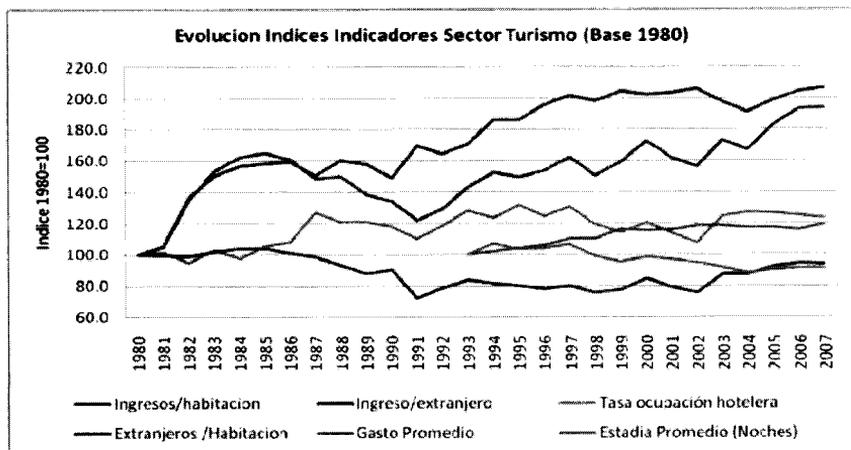
Dada la importancia de la actividad para la generación de divisas y empleo, y considerando las ventajas naturales del país, es evidente que el turismo deberá seguir como un área esencial de las políticas de desarrollo en República Dominicana. El reto, sin embargo, radica en identificar los factores capaces de inyectar un nuevo dinamismo al sector, e identificar las posibles falencias en los esquemas de políticas que se han implantado. Esto permitiría la definición de una nueva generación de intervenciones adecuadas al momento actual. Esos aspectos se discuten a continuación.

**Gráfico 18. Clústers turísticos en República Dominicana (2010)**



Nota: 1. Turístico y Cultural de Puerto Plata; 2. Samaná; 3. la Altagracia; 4. Romana-Bayahibe; 5. Santo Domingo; 6. Barahona; 7. Pedernales; 8. Constanza; 9. Jaraboa.  
Fuente: CNC.

**Gráfico 19. Evolución Índices del Sector Turismo**  
**Base 1980 (1980-2007)**



Fuente: Elaborado a partir de información del Banco Central y SECTUR.

## D. Discusión

Es innegable que la República Dominicana ha logrado desarrollar capacidades productivas en el sector turismo y, de ser considerado a inicios de los setenta como un “país rezagado” en el desarrollo del turismo en el Caribe, en los últimos años se ha posicionado en el cuarto receptor de turistas en América Latina y el Caribe, antecedido por México, Brasil y Argentina. ¿Hasta qué punto estos logros hubiesen sido alcanzados sin incentivos económicos directos a las empresas hoteleras? ¿En qué medida fueron los instrumentos adecuados para el desarrollo del sector y para el resto de la economía?

Al margen de sus defectos o virtudes, el esquema de desarrollo turístico en República Dominicana no se aparta de las tendencias predominantes en la región tres décadas atrás. Ya en 1974 se consideraba que:

“La mayoría de las islas del Caribe parece estar tan ansiosa por atraer inversionistas al sector hotelero que han otorgado concesiones por períodos prolongados sin someter a cuestionamiento la idoneidad de sus inversiones en términos de viabilidad, esquema de implantación, efectos sobre el empleo, diseño, requerimientos de infraestructura, tipo

y tamaño de las instalaciones hoteleras (...). Los hoteles en la región se han construido en gran medida con ayuda de incentivos legislativos, y Bermudas es el único país cuya legislación no contempla tales concesiones especiales. El hecho de que ese país haya sido altamente exitoso en atraer desarrolladores hoteleros hace dudar de la sabiduría convencional aplicada en otras islas, que parecen ofrecer incentivos indiscriminados a inversiones que podrían haber sido atraídos aun en otras condiciones y que podrían haber contribuido aun más a las economías locales mediante el pago de impuestos” (Banco Mundial, 1974, p 83).

La bibliografía económica ha documentado ampliamente que la competencia entre vecinos por atraer la inversión puede conducir a situaciones desfavorables para los países. Pero es válido reconocer que el Estado dominicano debía enfrentar fuertes presiones a favor del uso de incentivos tributarios, dado que el resto de los países competidores apelaba al uso de esas mismas herramientas para atraer inversiones, como era el caso de las exenciones tributarias otorgadas por todos los territorios del Caribe, con la salvedad de Bermudas, durante los años setenta. Esto se verifica aún más cuando en el propio país se consideraba que los beneficios de la actividad a desarrollar eran superiores a los ingresos tributarios que se dejarían de percibir.

Desde la perspectiva de dos décadas atrás, la intervención estatal en el turismo procuraba resolver tres tipos de constricciones. Por un lado, la necesidad de coordinación entre los actores del sector, lo que difícilmente podría hacerse a través del mercado. Por otro lado, la necesidad de resolver la presencia de externalidades en las inversiones turísticas: por ejemplo, el desarrollo de un hotel en una zona dada requiere inversiones que benefician a otros hoteles. Por último, la necesidad de proveer grandes recursos, en un contexto caracterizado por un sistema financiero incipiente. La tabla a seguir presenta un esquema resumido de la lógica de las intervenciones públicas en la primera etapa del turismo dominicano.

**Tabla 25. Fallas de mercado e intervenciones:  
La lógica implícita de la intervención estatal en el Turismo de  
República Dominicana durante 1971-1992**

<b>Falla o Imperfección de Mercado</b>	<b>Intervención</b>	<b>Comentario</b>
Externalidades positivas en las inversiones en la actividad (infraestructura, publicidad, etc)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inversiones estatales en infraestructura</li> <li>▪ Inversiones estatales en publicidad</li> </ul>	Las evidencias indican, sin embargo, que muchas inversiones se realizaron sin atender adecuadamente a análisis de costos y beneficios.
Externalidades negativas en el desarrollo de la actividad (medio ambiente)	Regulación ambiental	Esta área de intervención es una de las menos exitosas.
Problemas de coordinación para la definición de la secuencia óptima en actividades complementarias	Definición de planes de desarrollo territorial	Sin embargo, se observan problemas de coordinación interinstitucional, tanto al interior del sector público como en su relación con el sector privado.
Restricciones de crédito, dado un mercado financiero subdesarrollado	Canalización de recursos externos, vía endeudamiento del sector público.	En los años noventa, una gran parte de esos recursos fueron atraídos mediante cambios en la Ley de Inversión Extranjera, y a través de una mayor apertura del sistema financiero.

Ya en los noventa, el flujo de recursos estatales hacia el turismo se redujo significativamente, al eliminarse los incentivos tributarios de la Ley 153; pero su lugar fue probablemente ocupado por la entrada de capitales extranjeros atraídos por la nueva Ley de Inversión Extranjera aprobada en 1990. Asimismo, la actividad se benefició con circunstancias particulares del mercado turístico español, que convirtieron a la República Dominicana en un foco de atención de la inversión de ese país en localidades caribeñas<sup>39</sup>. Así, de representar entre un 30% a 35% de la inversión total en el sector turístico, la IED pasó a representar entre un 60% y 70% al final de la década indicada (CEPAL 2000). Estas condiciones permitieron que la infraestructura hotelera de la República Dominicana siguiera expandiéndose.

<sup>39</sup> López (2007, p. 22 y 26) hace referencia a la estrategia de los inversionistas de las Islas Baleares ante la saturación del mercado y las restricciones para expandir la oferta hotelera en su propio territorio. Para el año 2002 el 50% de los hoteles en República Dominicana eran de propiedad española. Esta inversión mayormente se concentró en la zona de Punta Cana-Bávaro y ha contribuido a la consolidación de la prevalencia del modelo "todo incluido", así como a la reducción de la estacionalidad y a una mayor diversificación del origen de los turistas, reduciendo la dependencia de los turistas de Estados Unidos y Canadá vigente durante los 80s.

A su vez, la promulgación de una nueva ley de promoción turística en 2001 reflejó varios factores. Por un lado, las presiones provenientes del capital nacional, que continuaba enfrentando escasez de recursos financieros, y que añoraba la experiencia expansiva de los años setenta y ochenta. Para el año 2001, el crédito de la banca local al turismo ascendió a sólo US\$4,1 millones, y se mantuvo muy por debajo de este monto por lo menos hasta 2005. Por otra parte, más de 60% del crédito fue colocado a corto plazo durante el período 2001-2003, proporción que se redujo a menos de 40% en 2004-2005. No obstante, la nueva realidad macroeconómica y de regulación monetaria y financiera de la República Dominicana dificultaba el establecimiento de un esquema de financiamiento similar al existente al amparo de INFRATUR. En esas circunstancias, la gran parte de los recursos para la actividad turística fueron conseguidos a través de la IED, cuyo influjo promedio anual hacia el turismo dominicano fue de US\$179 millones en el período 2001-2005. Por supuesto, el costo de estas inversiones desde la perspectiva estatal estaba determinado por el aumento de las exenciones tributarias.

Las dificultades de los sectores productivos dominicanos— no solamente el turismo— para tener acceso a financiamiento local de largo plazo hace evidente un problema de imperfección de mercado de importancia mayor. En 2005, apenas un 4% del crédito total de la economía era colocado a largo plazo. No obstante, hay que resaltar que en los últimos tres años, algunos inversionistas nacionales han podido tener acceso directamente al mercado internacional de capital, además de incursionar en el relativamente incipiente mercado de valores local. Lógicamente, el acceso al mercado internacional requiere a su vez una serie de precondiciones para que el mismo sea factible y rentable, particularmente condiciones vinculadas con el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, la reducción del riesgo cambiario y el mantenimiento de niveles relativamente bajos de riesgo país.

Por otro lado, la política turística de la década actual revela una fuerte preocupación por el incentivo de regiones geográficas no desarrolladas hasta el momento. ¿Tiene sentido tal orientación desde la perspectiva económica? Es innegable que el desarrollo de la actividad turística había sido muy desequilibrado en términos geográficos,

concentrándose en la Región Este sin que ello necesariamente reflejara condiciones singulares de la misma. Ya desde 1985 la oferta hotelera en las zonas desarrolladas venía expandiéndose a un ritmo mucho mayor que la entrada de visitantes extranjeros y, a partir de 1995, la tasa de ocupación hotelera venía decreciendo, pero resultaba difícil atraer nuevas inversiones hacia los polos de escaso desarrollo, en los que la disponibilidad de una infraestructura de bienes públicos era inexistente o inadecuada. Por último, el interés en proteger los niveles de ocupación y de ingreso en algunas de las instalaciones hoteleras más antiguas llevaba a ofrecer sus servicios a los operadores turísticos a precios relativamente bajos e insuficientes para generar rentabilidades que permitieran la reinversión y el mejoramiento de sus instalaciones con miras a satisfacer las expectativas de los turistas.

Resultaba particularmente preocupante la situación de Puerto Plata que, como resultado de factores internos y externos, evidenció una pérdida de competitividad y disminución alarmante del flujo de visitantes, y colocó al borde del colapso a una parte significativa de su industria turística<sup>40</sup>. En efecto, después de un sostenido crecimiento de la demanda y la oferta turística en sus primeros veinte años (1981-2000), el destino Puerto Plata experimentó desde el año 2001, un declive significativo del flujo de visitantes, cayendo en 2002 al mismo nivel de 1990; es decir que, en sólo dos años (2001-2002), el destino perdió lo que había ganado en los diez anteriores (1991-2000). Fue el caso de Puerto Plata el que motivó la modificación de la Ley 158-01 a fin de incluir dentro de sus beneficiarios a algunas instalaciones hoteleras “con más de cinco años de instalación”.

No obstante, cabe preguntarse qué fallas de mercado pueden existir que impidan la acumulación en estas empresas hoteleras, situadas en un segmento altamente competitivo con característica de *commodities* como el del “sol y playa todo incluido”. Un actor importante en este proceso es el sector de tour operadores, que tiene un poder de mercado considerable para fijar tarifas que no siempre garantizan la

---

<sup>40</sup> Entres estos factores se encuentra el atentado a las Torres Gemelas de New York, y el surgimiento de nuevos destinos con la misma oferta mejorada de sol y playa y paquetes todo incluido. Algunos de tales competidores se encontraban en la región Este del país (Bávaro-Punta Cana y Romana-Bayahibe), y otros en la región caribeña (Cancún).

sostenibilidad de largo plazo de la empresa, y eventualmente del destino turístico (Bramwell, 2001) y (López, 2007). En el marco de la globalización, hay poco espacio para un gobierno poder impedir unilateralmente conductas monopsónicas de empresas localizadas fuera de su territorio que afectan empresas establecidas en su territorio.

La regulación del poder de mercado de los tour operadores es un tema pendiente en las negociaciones multilaterales de servicios. A inicios de la presente década, la República Dominicana, conjuntamente con otros países en desarrollo y bajo la asesoría de la UNCTAD, impulsó en el marco de la OMC la negociación de un Anexo al Acuerdo General sobre Servicios relativo al Comercio de Servicios Turísticos, pero esta iniciativa no prosperó. Pero además, romper la dependencia del operador turístico implica la formulación de una estrategia bien definida y articulada que pocos países en el Caribe se han animado a realizar<sup>41</sup>. Hay que señalar que el desarrollo de Internet puede convertirse en una herramienta que ayuda a romper la dependencia del operador turístico. En ese sentido, los avances en materia de interconectividad impulsados por el Instituto Dominicano de Telecomunicaciones (INDOTEL), contribuyen de manera indirecta a que los establecimientos turísticos que no pertenecen a grandes cadenas hoteleras y las localidades con desarrollo turístico incipiente puedan promocionar sus atractivos de manera independiente.

Ante esta situación se ha planteado la necesidad de impulsar un modelo de desarrollo turístico que permita una mayor diferenciación del producto, posicionándose en ciertos segmentos de mercado que atraigan turistas con mayor poder de compra. En los últimos años la República Dominicana ha apostado por irse alejando del “modelo de sol y playa todo incluido”. Se reconoce que este modelo cumplió su función de posicionar al país como destino turístico. Las nuevas apuestas están orientadas a la formulación de la oferta complementaria, mediante el desarrollo de marinas, campos de golf y parques temáticos, entre otros, así como al desarrollo del turismo inmobiliario y la modalidad de hoteles boutique. Se reconoce que en áreas

---

<sup>41</sup> López (2007) señala el caso de Bahamas como un ejemplo interesante a emular en esta dirección.

ecológicamente ricas aunque frágiles, como es el caso de la región Sur, se requiere un modelo de turismo menos masificado y de baja intensidad, cuyo impacto preserve el medio ambiente. También se han venido adoptando acciones para suplir deficiencias en la provisión de servicios básicos y el mejoramiento del entorno en las zonas turísticas, como es el caso de la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales, desarrabalización de zonas aledañas, restauración de playas y construcción de vías de comunicación, y se reconoce la urgencia de impulsar el desarrollo de planes de ordenamiento territorial en las zonas turísticas.

De igual forma, en el marco de los trabajos del Consejo Nacional de Competitividad se ha ponderado la conveniencia de impulsar un “nuevo modelo de desarrollo competitivo y sostenible”, basado en seis pilares: a) Infraestructura y ordenamiento territorial; b) Formación de recursos humanos; c) Promoción; d) Salud; e) Seguridad; y f) Integración de la comunidad. Villareal y Van Der Horst (2008) destacan la importancia de integrar el sector turismo con las PYMES, como forma de lograr “resultados más equilibrados (...) y reducir la presión en los polos turísticos tradicionales”. No obstante, aun no existe un pensamiento monolítico entre autoridades del Poder Ejecutivo, gobiernos locales, sector privado, organizaciones no gubernamentales y comunidades sobre las características de este nuevo modelo de desarrollo turístico.

Es oportuno recordar que el diseño inicial del desarrollo turístico de la República Dominicana partía de un modelo integral que recogía consideraciones de índole económica, social y ambiental. La propia Academia de Ciencias (1975, p 136) entendía que el “turismo selectivo” estaba agotado y abogaba por la reorientación al turismo de masas basado en playas, que evitaría el surgimiento de enclaves que, por “crear islas artificiales en medio de la miseria” generarían tensiones raciales como en otras islas del Caribe. Y ya en 1974 el Banco Mundial avizoraba la ocurrencia de cambios en el tipo de turista que viajaría al Caribe: hasta ese momento, la mayor parte de los visitantes eran estadounidenses relativamente adinerados, pero en adelante se tendría acceso a una mayor cantidad de turistas estadounidenses y europeos pertenecientes de ingreso medio, que estimulados por la mayor

disponibilidad de paquetes con todo incluido tomarían vacaciones con mayor frecuencia aunque con duración más corta (Banco Mundial, 1974, p 25). Es irónico que muchos de los efectos no deseados que querían ser evitados efectivamente ocurrieron, como es el caso del desarrollo de turismo de enclave, particularmente en la zona de mayor desarrollo de la infraestructura hotelera de Punta Cana-Bávaro, el posicionamiento del turismo sexual en Puerto Plata a finales de los años ochenta, el surgimiento de prostitución infantil en algunas zonas turísticas y el deterioro ambiental asociado al maltrato de los espacios costeros marinos, vertido de aguas residuales y manejo de residuos sólidos, uso ineficiente del recurso hídrico y abuso del uso agroquímicos en los campos de golf.

Esta divergencia entre el diseño original y los resultados posteriores plantean la necesidad de aprender de la experiencia pasada a fin de evitar la repetición de errores, en momentos en que se procura avanzar en la definición e implementación de un modelo de desarrollo turístico diferente. En primer lugar, hay que partir del reconocimiento de que en el sector turismo se evidencia un considerable grado de derrame (*spillover*) entre diferentes actividades económicas y diferentes políticas públicas, así como un alto grado de multidimensionalidad (Bramwell, 2001, p 37), lo que crea problemas en materia de institucionalidad y coordinación de las políticas que inciden en el desarrollo del sector turismo. En el caso de República Dominicana, estos problemas de coordinación institucionales se hicieron evidentes desde los años setenta: mientras, por un lado, se creaba una Dirección General de Turismo y una Corporación de Fomento Hotelero con escasos recursos, por otro lado se creaba un INFRATUR con mandato similar pero con mayores recursos. Algunos observadores se lamentan que el Poder Ejecutivo aparentemente haya tenido un orden de prioridades de los polos distinto al del Banco Central y al recomendado por los consultores que habían trabajado en el tema (ver FORUM 1986). En ese contexto, Mejía Ricart (ver FORUM 1986) consideró que hubiese sido más conveniente fortalecer la CFH, en lugar de crear una “entidad sobre otra” y se quejaba de que no se había dado al sector una política coherente.

Si bien con la creación de la Secretaría de Estado de Turismo se concentró el mandato de rectoría del sector en una única entidad, el proceso no ha sido ajeno a la ocurrencia de conflictos interinstitucionales. Las dificultades de coordinación interinstitucional para la definición de las políticas que inciden en el desarrollo del sector de turismo volvieron a manifestarse con la creación de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales en 2000 y los conflictos posteriormente surgidos a raíz de la modificación de la Ley de Áreas Protegidas en 2004. Y las dificultades para la definición de los mecanismos institucionales adecuados continúan apareciendo en la actualidad. Por ejemplo, el reciente proyecto de ley que procuraba la creación del Instituto de Desarrollo Turístico como instancia descentralizada entraba en conflicto con las competencias otorgadas por ley a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, a la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo y a la Secretaría de Estado de Hacienda. Ese proyecto fue finalmente desestimado por el congreso nacional.

Es necesario crear instancias de coordinación en las que efectivamente se asuma el carácter multidimensional de la planificación en materia de desarrollo turístico. De no hacerse así, se persistirá en el funcionamiento de modelos de gestión de las políticas públicas hacia el sector turismo que no procuran neutralizar los efectos negativos ni potenciar las sinergias entre las decisiones de política. Esto es un desafío para el sector público dominicano, ya que si bien legalmente existen espacios de coordinación, en la práctica no funcionan o lo hacen de manera poco eficiente en la armonización de la variedad de objetivos e intereses de las partes que inciden en el sector (ver Lizardo y Guzmán, 2005).

Hasta el momento, las mayores dificultades de coordinación se han expresado en materia de los objetivos de la política ambiental y los objetivos de la política turística. Si bien la promulgación de la Ley de Medio Ambiente y Recursos Naturales en 2000 dotó al país de normas y regulaciones orientadas a garantizar la sostenibilidad ambiental, las mismas han sido reiteradamente infringidas, y la capacidad de la Secretaría de Medio Ambiente para exigir su cumplimiento ha estado limitada por la poca disponibilidad de recursos

financieros y técnicos, y posiblemente por la escasa voluntad política para hacer cumplir la ley aun por parte de las propias instituciones estatales. De igual forma, en la medida en que el precio de uso de los recursos naturales no reflejan su condición de escasez o no se paga el costo de la acción contaminante, como sucede con los recursos hídricos, se tiende a generar conductas ineficientes en el uso de los recursos o la sobreutilización de factores contaminantes cuyos costos no son internalizados. Así pues, está documentado que los hoteles dominicanos usan dos veces más agua que la cantidad de agua usada en las mejores prácticas en el Caribe, y cuatro veces más que la cantidad considerada eficiente. De igual forma la ausencia de infraestructura pública para el tratamiento de aguas residuales y residuos sólidos ha hecho que quienes no disponen de plantas propias, las viertan de manera inadecuada. La solución de estos aspectos constituye uno de los mayores retos para las políticas de desarrollo turístico en el futuro.

Finalmente, como apreciación sobre los incentivos tributarios que han formado parte destacada de los mecanismos de promoción del sector, conviene recordar que la intención aparente de las piezas legislativas de distintos momentos ha sido otorgar exoneraciones por un período limitado. Empero, la extensión de los beneficios ha sido tradicionalmente un proceso casi automático, y en las normas vigentes, está sólo condicionado a que las empresas demuestren haber realizado alguna ampliación de la inversión primaria, por más pequeña que tal ampliación sea (véase De Vicente, 2009). Por supuesto, las exoneraciones a una actividad establecida como el turismo ya tradicional en el país representan una fuerte pérdida fiscal y no pueden justificarse como una contribución al desarrollo económico. En el caso de las exoneraciones para el turismo no convencional o en áreas que no han sido desarrolladas, que es la intención de la nueva ley de turismo, el punto principal es cuestionar si las exoneraciones tributarias son la manera más efectiva y eficiente de lograr el objetivo propuesto. Más abajo se formulan alternativas a las exoneraciones impositivas que podrían tomar la forma de provisión de bienes públicos para grupos organizados o clústeres de empresas.

## CAPÍTULO 4

# Las Vías de “Autodescubrimiento” Fomento de Clústeres Productivos

---

---

La desaceleración del crecimiento de las zonas francas ha afianzado la necesidad de aumentar la capacidad exportadora de la economía dominicana en su conjunto. Un catalizador de ese proceso a partir del bienio 2001-2002 fue la aparición de balances comerciales crecientemente negativos en el intercambio con los principales socios comerciales del CARICOM, bloque con el que la República Dominicana firmó un acuerdo de libre comercio a fines de los noventa. Este factor activó la atención del sector productivo local, sobre todo en anticipación de otros acuerdos que en ese momento se encontraban en negociación o discusión (ALCA, DR-CAFTA y los EPAs con la UE).

Este capítulo da cuenta de los incipientes esfuerzos que el país ha realizado recientemente con miras al desarrollo de nuevos esquemas de políticas de desarrollo productivo. Específicamente, nuestro interés es analizar los esfuerzos tendentes al desarrollo de clústeres productivos como elemento esencial de productividad y competitividad. Como en el capítulo anterior, la exposición se iniciará con una revisión del marco institucional, seguida de una discusión de los instrumentos aplicados y los resultados alcanzados hasta el momento. Por último, se presentará una discusión de la razonabilidad de las políticas en curso desde la perspectiva económica.

## A. Contexto y marco institucional

La reflexión en torno al aumento de la capacidad exportadora del país mediante aumentos de competitividad tenía ya varios antecedentes. En 1995, AIRD (1995) planteó la idea de aplicar un modelo de desarrollo de clústeres productivos en República Dominicana. Posteriormente, la Secretaría de Estado de Industria y Comercio lanzó en 1998 el denominado Plan Nacional de Competitividad, que en 2000 desembocó en la denominada Estrategia Nacional de Competitividad. En 1999 se formó el llamado Comité Interinstitucional para la Innovación y el Desarrollo Tecnológico (CIDET), que coordinó los trabajos de 27 entidades públicas y privadas para generar el documento estratégico “Dominicana Innova”.

En todas esas iniciativas se resaltaba la idea de que el país requería aumentos de competitividad en un conjunto de sectores clave (como la industria local y la agropecuaria) y cambios significativos en los modelos de negocios de otros sectores (tales como el turismo). Despradel (2008) hace alusión a la creciente relevancia que el concepto de “competitividad” ha venido adquiriendo en República Dominicana: “en 2005, la República Dominicana fue el séptimo país de habla hispana que más búsquedas realizó de esa palabra (a través del buscador Google de Internet); pero un año antes, es decir en 2004, la República Dominicana no se encontraba entre los diez principales países; ya para el año 2006, la República Dominicana pasó a ocupar la quinta posición, y para 2007, se situaba tercera, únicamente por debajo de Ecuador y Colombia”.

Un paso institucional importante fue la creación del Consejo Nacional de Competitividad (CNC), un organismo del Gobierno dominicano con participación mixta de los sectores público y privado. Esta entidad es responsable de coordinar las políticas y estrategias orientadas al fortalecimiento de la capacidad comercial y competitiva de los sectores productivos nacionales. Esto incluye la promoción y el desarrollo de los conjuntos productivos o clústeres como estrategia para asumir la apertura comercial y los acuerdos de libre comercio de los cuales el país forma parte.

El CNC fue concebido a partir de la citada Estrategia Competitiva Nacional, de 2000, y creado mediante el Decreto Presidencial 1091-01 del 3 de noviembre de 2001, posteriormente ratificado por Ley 1 de 2006. A través de esa Ley, por tanto, se encomienda al CNC el mandato de diseñar los instrumentos de política y planes concretos de inversión, con el objetivo de diversificar y fortalecer los principales sectores productivos en el marco de una macro estrategia competitiva nacional. Dicha estrategia se ha llevado a cabo mediante las siguientes actividades:

- i) La promoción de la capacidad de asociación como parte integral del desarrollo del modelo de clústeres en el orden nacional.
- ii) La promoción de la responsabilidad social empresarial como modelo de desarrollo.
- iii) El auspicio de un espacio de diálogo público-privado para la discusión de políticas.
- iv) La promoción de mejoras en el ambiente y clima de negocios.
- v) La promoción de estrategias sectoriales y regionales que contribuyan a incrementar los niveles de competitividad y productividad de las empresas.
- vi) La promoción del uso de nuevas tecnologías y mejores prácticas en materia productiva para propiciar el aumento de las exportaciones.
- vii) La promoción de reformas y modernización del marco jurídico.
- viii) El monitoreo y seguimiento al desempeño competitivo.

Una de las principales tareas del CNC ha sido la elaboración del Plan Nacional de Competitividad Sistémica (PNCS), lanzado oficialmente en 2007, y la promulgación de una nueva Ley de Competitividad e Innovación Industrial (392-07). El PNCS es un plan nacional en materia de políticas, estrategias e iniciativas para lograr la mejora sistémica (a todos los niveles y todos los sectores) de la competitividad dominicana. Para su elaboración se llevaron a cabo más de cien reuniones de trabajo y grupos de enfoque con productores, empresarios, industriales, la comunidad científica y académica, funcionarios, secretarios de Estado y gabinete de gobierno, además de organismos internacionales y encuestas especializadas con los sectores estratégicos. Paralelamente, se realizaron investigaciones sobre los diversos temas considerados relevantes, con miras a un trabajo participativo para la definición de la estrategia y política de competitividad. No obstante, el PNCS ha sido objeto de diversas críticas ya que algunos actores lo entienden como una lista de buenas intenciones, mientras otros objetan que las recomendaciones están muy orientadas al otorgamiento de exoneraciones tributarias adicionales para el sector productivo.

Por su parte, la Ley de Competitividad e Innovación Industrial tiene como meta la adopción y promoción del modelo de clústeres o conglomerados productivos. Los clústeres son definidos en el contexto nacional como conjuntos de empresas, organizaciones privadas e instituciones públicas (usualmente entre 5 y 50 actores en total) los cuales operan dentro de una actividad económica en particular y generalmente dentro de una misma región. Los mismos se asocian a través de relaciones de compra-venta, cliente-proveedor, o mediante un grupo común de clientes, tecnologías, canales de distribución u otros factores similares. El modelo implica la integración estratégica de los actores, entre los cuales figuran: firmas privadas, proveedores especializados, proveedores de servicios, industrias relacionadas, gobiernos locales, e instituciones de apoyo, con el fin de que los mismos cooperen entre sí en un área productiva en particular (ver Porter, 1998). Se supone que un cierto nivel de cooperación entre agentes, en el seno del conglomerado, es esencial para maximizar los beneficios del grupo.

En esencia, esta Ley 392-07 establece que el modelo industrial promovido constituye uno de los métodos más eficientes para impulsar el desarrollo e integración industrial, en cuanto contribuye al desarrollo regional, a la atracción de inversión extranjera directa y a la creación de nuevas empresas. En particular, se considera que el sistema de parques industriales debería favorecer la transferencia de tecnología y, por esa vía, el desarrollo sostenible (Considerando No. 6). Las premisas de la Ley establecen que el modelo industrial promovido constituye uno de los métodos más eficientes para impulsar el desarrollo e integración industrial, en cuanto contribuyen al desarrollo regional, a la atracción de inversión extranjera directa y a la creación de nuevas empresas, que a la vez deberían convertirse en “foco de atracción para otras ya estructuradas”. En particular, se considera que el sistema de parques industriales debería favorecer la transferencia de tecnología y, por esa vía, el desarrollo sostenible.

En materia institucional, la pieza clave de la ley es la creación del Centro de Desarrollo y Competitividad Industrial (PROINDUSTRIA), una nueva entidad generada mediante la transformación de la Corporación de Fomento Industrial (CFI), que a su vez había sido creada durante la época del dictador Rafael Leónidas Trujillo para administrar las empresas del Estado. PROINDUSTRIA ya ha iniciado funciones como entidad de derecho público descentralizada, con personalidad jurídica propia, autonomía funcional, presupuestaria, administrativa y técnica. Junto al CNC, esta entidad está llamada a ser una de las instituciones claves en la política de desarrollo de clústeres productivos a nivel nacional. Su Consejo Directivo está conformado por las principales instituciones públicas y privadas ligadas al desarrollo del sector, incluido el propio CNC. La entidad se encuentra actualmente en un proceso de organización y definición de procedimientos internos.

La promulgación de la Ley de Competitividad e Innovación Industrial fue resultado de un largo proceso de discusión que resulta conveniente resumir por sus enseñanzas sobre el proceso de formulación de políticas en la economía dominicana. La idea seminal provino de una serie de iniciativas impulsadas por el CNC a partir de 2005, que se inició con el denominado proyecto de “adecuación del sector industrial a la apertura económica”, o proyecto de “Convergencia

Industrial”, que procuraba eliminar la política dual de fomento al sector, tomando en cuenta los compromisos asumidos por el país ante la OMC. En el marco de las discusiones, se generaron puntos de vista que abarcaban desde la preservación (con enmiendas mínimas) del esquema dual actual hasta su completa remoción.

Estas posiciones aparecen claramente reflejadas en tres propuestas de reforma de la Ley de Zonas Francas. La primera propuesta fue presentada en Ibarra et al. (2005) y se proponía una modernización del sistema de incentivos que “le permita (al país) mantenerse por lo menos la próxima década a la vanguardia de las legislaciones en América Latina, en especial frente a los países CAFTA-DR, convirtiéndose en el modelo a seguir como lo fue hace más de una década”. En materia de impuestos aduaneros, la propuesta favorecía una preservación del régimen de zonas francas, introduciendo en la legislación la figura de “extraterritorialidad” mediante la cual las mercancías almacenadas en zonas francas se considerarían fuera del territorio aduanero dominicano y, por tanto, no estarían sujetas a las obligaciones arancelarias correspondientes. Se argumentaba que, de este modo, “no se han causado los tributos aduaneros y por tanto esta no causación es totalmente compatible con las normas de la OMC y las normas del CAFTA-DR y los demás acuerdos internacionales” (página ii-2).

El punto central de la propuesta de Ibarra y sus colaboradores (2005) se refería al tratamiento del Impuesto sobre la Renta (ISR). Sobre el particular, se argüía que someter a las empresas de zonas francas a una tasa corporativa de 25% las “apartaría automáticamente de los mercados internacionales”. En consecuencia, se proponía “eliminar las exigencias de porcentajes de exportación y permitir que las empresas ubicadas en zona franca puedan indistintamente exportar o vender su producción en el mercado doméstico”. Esto significaría que el incentivo a las zonas francas estaría dado “más por la ubicación del parque de Zona Franca que por los compromisos de exportación”. Por supuesto, en ausencia de medidas complementarias, tal propuesta implicaría una competencia desigual entre las empresas locales y las de zonas francas, que lesionaría significativamente a las primeras. En atención a esto, Ibarra et al. (2005) proponían diseñar una tarifa especial del ISR, que “teniendo en cuenta la competencia internacional, permita

desarrollar cierta nivelación que (...) equipare las condiciones entre empresarios ubicados en zonas francas y (...) los empresarios ubicados fuera de estas en la República Dominicana”. A partir de esas premisas, el análisis desembocaba en la sugerencia de un proceso progresivo que convergía a una tasa máxima de 10% del ISR para las firmas de zonas francas; el fundamento de esta sugerencia partía de una comparación de las condiciones tributarias y los programas de desarticulación de los esquemas preferenciales vigentes en distintos países que compiten con República Dominicana en los mercados internacionales.

La preocupación principal de la propuesta parecía ser la preservación de un esquema preferencial para las empresas de zonas francas. No obstante, esto era complementado por la sugerencia de una “Ley de Incentivos para Sectores Estratégicos”, mediante la cual se otorgaría un período de gracia tributario de 10 años a un conjunto de “empresas estratégicas”<sup>42</sup>. Asimismo, para fortalecer los vínculos entre zonas francas y el resto de la industria dominicana, se proponía un conjunto de instrumentos entre los cuales se encuentra la creación del mecanismo de procesamiento parcial, mediante el cual un bien cuya producción se haya iniciado en una zona franca podría llevarse al territorio aduanero dominicano, reingresando posteriormente a la zona franca para su exportación o nacionalización definitiva (ver Ibarra et al., 2005, página ii-5).

La segunda propuesta, delineada en un borrador de Ley presentado en Medina (2006), se dirigía a definir procesos que aumentasen los “sistemas de encadenamiento de los parques industriales y de capacidad de asociación entre las empresas en ellos instaladas”. En términos institucionales, esa propuesta creaba un Consejo Nacional para el Fomento Industrial, con la función de fomentar el desarrollo y

---

<sup>42</sup> Entre las beneficiarias se encuentran las empresas pertenecientes a la cadena algodón fibra-textil-confección, así como aquellas que tengan por objeto principal la manufactura de cigarrillos, calzados o cuero, la fabricación o ensamblaje de productos electrónicos, la fabricación o ensamblaje de materiales o instrumentos médicos y la elaboración de joyería y artesanía. Se argumenta (pagina ii-15) que en la actualidad la recaudación tributaria por estos conceptos es mínima, de modo que la “creación masiva de proyectos” podría generar nuevos impuestos derivados de la generación de mano de obra y por concepto de ITBIS.

modernización de la industria del país, promoviendo la creación de nuevas empresas que permitan “la diversificación de la producción nacional”. Este organismo estaría llamado a sustituir a un conjunto de entidades que actualmente regulan el sistema de incentivos a las empresas de zonas francas, a la producción local y a la inversión extranjera —esto es, la Corporación de Fomento Industrial (CFI), el Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación y el Centro de Exportación e Inversión (CEI-RD). El nuevo Consejo tendría representación de agrupaciones empresariales, tales como AIRD y otras.

Una intención explícita de la propuesta considerada era fortalecer los encadenamientos vía clústeres. En tal virtud, las empresas localizadas en parques industriales estarían exentas del pago del ISR e impuestos sobre sus activos por un período de gracia de cinco años, tras lo cual pasarían a tributar bajo condiciones normales. La instalación de los parques requeriría la aprobación del Consejo y las empresas que solicitasen instalarse en los mismos serían evaluadas en función de diversos criterios, tales como la contribución a la creación de empleo, la apertura de nuevos mercados, el aporte al desarrollo regional, la utilización de materias primas o insumos producidos en el área de influencia y la disponibilidad de infraestructura adecuada para el entorno.

A la vez, la propuesta introducía la figura de actividades estratégicas, cuyo “crecimiento y aportes son determinantes a la economía nacional”. Las empresas que se dedicasen a actividades clasificadas como estratégicas estarían exentas del ISR por un término de diez años a partir del momento en que sean clasificadas como tal. Finalmente, la propuesta incluía la provisión de incentivos a las empresas de alta contribución o desempeño en términos de investigación, educación, innovación tecnológica y medioambiente.

Las dos propuestas consideradas representaban polos opuestos: mientras Ibarra et al. (2005) procuraba la preservación de las líneas esenciales del esquema actual, la propuesta en Medina (2006) prácticamente pondría fin a toda forma de trato diferenciado entre las zonas francas y la producción local. Una tercera propuesta, desarrollada en Peguero (2006), intentó retomar elementos de las dos propuestas anteriores, aunque el esquema de incentivos planteado guardaba mayor

semejanza con la primera de ellas. El objetivo explícito de la propuesta en Peguero (2006) era consolidar un régimen legal “que permita, tanto a la industria local como a las zonas francas, junto a las que usan el régimen de internación temporal, funcionar bajo un solo esquema de política de desarrollo”. Ese documento destacaba que no había en el mundo antecedentes de cómo cumplir las exigencias de la OMC al tiempo que se creaba una plataforma de política industrial integrada que asimilase a las zonas francas. En esencia, la propuesta planteaba extender los beneficios de zonas francas a las empresas de producción local consideradas “estratégicas” en términos de generación de empleo, innovación, valor agregado, uso de insumos internos, etc.

En ese contexto, y ante la fuerte oposición al establecimiento de un marco regulatorio común a todo el sector industrial, se decidió dirigir los esfuerzos al diseño de una nueva ley que estableciera un conjunto de incentivos a la producción fuera de zonas francas, pero sin modificar los beneficios otorgados a dichas zonas. Esto dio lugar al borrador de la Ley de Competitividad e Innovación Industrial. También ese borrador encontró oposición de la Secretaría de Estado de Hacienda y, en especial, de la Dirección General de Aduanas, donde se consideraba que la legislación extendería los beneficios de las zonas francas a toda la industria local, mermando así los ingresos fiscales y creando abusos y distorsiones similares a la anterior Ley 299 de 1968. Sin embargo, tras un arduo proceso de negociación y difusión frente al Congreso Nacional y la misma sociedad civil, la Ley pudo ser aprobada en diciembre de 2007.

## **B. Instrumentos**

El tipo de políticas implementadas ha procurado primordialmente incrementar el nivel de valor agregado de las exportaciones a través de la promoción de la asociatividad y articulación productiva. Las principales intervenciones han adoptado la forma de asistencia técnica e inversiones en capacitación e investigación de mercado. Entre las herramientas utilizadas por el CNC y los programas de cooperación internacional que se orientan al apoyo de los clústeres productivos, tenemos: procesos de certificación y mejoramiento de la calidad, solución de problemas de orden tecnológico y fitosanitario, asistencia

en mercadeo conjunto de productos y otras actividades que inducen economías de escala importantes para las empresas beneficiadas.

Estas contribuciones se asumen bajo la modalidad “*demand-driven*” (impulsada por la demanda) y a modo de “*matching-grants*” (contribuciones de equiparación) para garantizar el compromiso e identificación de las iniciativas por parte de los clústeres; en otras palabras, se ha priorizado un enfoque predominantemente “ascendente o *bottom-up*”, esto es, iniciativas impulsadas primordialmente por el sector privado a través de las asociaciones empresariales. No obstante, se han presentado varios casos mixtos de iniciativas “ascendentes/descendentes” donde se combinan la promoción privada y de organismos públicos tales como el CNC, instituciones de desarrollo local como el CEDAF, y agencias internacionales como el BID y la USAID. Hasta el momento ninguna de las iniciativas ha sido completamente impulsada por el sector público, sino más bien por una mezcla de iniciativa privada con posterior apoyo técnico por parte del gobierno y las instituciones de soporte.

La ejecución de proyectos de competitividad en el orden nacional o sectorial, así como actividades de desarrollo de clústeres (estrategias competitivas e iniciativas específicas), han contado con financiamiento del denominado Fondo de Competitividad (FONDEC) que es el instrumento financiero del CNC. El fondo emplea la modalidad de un fondo compartido de equiparación (“*matching grant facility*”), para cofinanciar la ejecución de proyectos de competitividad en el orden nacional o sectorial, así como actividades de desarrollo de clústeres (estrategias competitivas e iniciativas específicas). El objetivo último es contribuir al aumento y/o diversificación de las exportaciones de bienes y servicios. No se suministra fondos a proyectos individuales aislados.

El Fondo se nutre de recursos provenientes de un contrato de préstamo entre el Gobierno dominicano y el BID, denominado Programa de Innovación para el Desarrollo de Ventajas Competitivas, el cual dio inicio conceptual y operativo al FONDEC a partir de 2004. Del mismo modo, se ha contado con recursos de contrapartida provenientes del Estado dominicano, así como recursos de organizaciones internacionales y cooperantes para la competitividad

previo acuerdo con el CNC (Unión Europea, Naciones Unidas, USAID, entre otros). El aporte de los clústeres y asociaciones empresariales privadas a modo de co-financiamiento de los proyectos es también canalizado a través del FONDEC.

**Tabla 26. Ejecución presupuestaria (en US\$) del Programa de Innovación para el Desarrollo de Ventajas Competitivas, al 30 de abril de 2009**

No.	COMPONENTES/CATEGORÍAS DE INVERSIÓN	BID/OC	CONTRAPARTIDA		TOTALES
			GOBIERNO DOMINICANO	PRIVADO	
1	Administración (SEIC) (\$690,000)	853,175	1,600,000	0	2,153,175
2	02.00.00 Componente 1: Diagnóstico de competitividad y marco institucional (\$1,115,000)	858,980	1,109,243	0	1,968,224
3	03.00.00 Componente 2: Elaboración de estrategias y planes de acción	632,827	837,592	0	1,469,819
4	04.00.00 Componente 3: Fondo de Competitividad	5,438,638	2,708,504	2,365,845	11,512,787
	Costos concurrentes	124,180	0	0	124,180
	87.00.00 Costos Financieros	883,000	173,000	0	886,000
6	07.00.00 Sin asignación específica e imprevistos	0	0	0	0
	Total	9,400,000	6,328,340	2,365,845	18,093,985

Fuente: Informaciones del BID y CNC.

Otro instrumento institucional interesante que ha surgido del seno del CNC ha sido la denominada Mesa de Cooperantes para la Competitividad. Mediante este esfuerzo se ha buscado crear un espacio de diálogo y coordinación directa con los distintos organismos donantes y de financiamiento radicados en República Dominicana<sup>43</sup>, con el fin de concertar junto a ellos aquellos proyectos de apoyo y necesidades puntuales tanto de los clústeres como del marco regulatorio de políticas en materia de competitividad. Esta figura inició su funcionamiento a partir del año 2007.

<sup>43</sup> Entre los miembros actuales de la mesa por parte de la comunidad internacional de cooperantes tenemos: El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Delegación de la Unión Europea en RD, el Banco Mundial, la USAID, el PNUD, las Agencias de Cooperación Japonesa, Canadiense y Española; las representaciones comerciales de las embajadas de Corea y Taiwán; y por parte del sector oficial, aquellas instituciones directamente involucradas con el tema de la Competitividad.

Se espera que, en el futuro, los instrumentos básicos de intervención en los clústeres sean aquellos considerados en la Ley de Competitividad, razón por la cual resulta conveniente presentar una descripción de los mismos. La Ley 392-07 asigna una serie de funciones a PROINDUSTRIA, entre las que figuran:

- a. La concesión de préstamos;
- b. El establecimiento de un fondo de garantías para préstamos a pequeñas y medianas empresas;
- c. La exención del cobro en aduanas del ITBIS a los insumos industriales y maquinaria a empresas beneficiarias registradas con PROINDUSTRIA;
- d. La promoción de parques industriales mediante exoneraciones de impuestos de diversos tipos;
- e. la exoneración del pago de impuestos sobre la energía para los parques industriales promovidos por la entidad y a las empresas ubicadas en ellos;
- f. La exoneración del impuesto sobre la renta correspondiente a “las personas físicas o jurídicas extranjeras que brinden servicios profesionales relacionados con desarrollo de productos, materiales y procesos de producción, I&D de tecnología, formación de personal, innovación, investigación, capacitación y protección del medio ambiente, así como servicios de consultoría y asesoría técnica”.
- g. El establecimiento de un sistema transitorio de 5 años para que las empresas clasificadas puedan solicitar depreciación acelerada de sus equipos, reduciendo a la mitad los tiempos actuales estipulados.
- h. La deducción de las inversiones realizadas en compra de maquinaria, equipo y tecnología hasta el 50% de la renta neta imponible del ejercicio fiscal correspondiente al año anterior (Artículo 50).

En el proceso de aplicación de la Ley, actualmente se está llevando a cabo la calificación de aquellas empresas industriales que pueden acogerse a los beneficios contemplados, así como la normativa para la creación de los parques industriales. Hasta el momento, de un total de 300 solicitudes recibidas, han sido calificadas unas 200 empresas, excluyendo las empresas del sector textil que ya han sido exoneradas del pago de impuesto sobre la renta mediante legislación previa. A fines de 2008, se estaba trabajando en nuevas resoluciones sobre los temas de fondos de garantía, y en la normativa para reinversión de utilidades de las empresas y compensación del ITBIS, entre otros.

En materia de fomento a la innovación, la Ley referida se inclina hacia el uso de “incentivos tributarios,” y se abstiene de usar los “subsidiarios directos” como instrumento de intervención. Un punto destacable es la fuerte orientación a fomentar la renovación de equipos importados, y la ausencia de énfasis en la creación y adaptación tecnológica. De ese modo, la legislación corre el riesgo de sostener el patrón de innovaciones observado hasta el momento —limitado a la incorporación de equipos— sin fomentar otras formas más novedosas de innovación. De hecho, a excepción de menciones marginales, la Ley no muestra preocupación por la necesidad de incentivar la inversión en Investigación y Desarrollo (I&D). La conexión entre empresas y centros académicos aparece también marginalmente, al estipularse que la entidad rectora del sistema industrial establecerá “programas de capacitación y fomento de cultura innovadora”, en combinación con otras entidades, tales como el Instituto Tecnológico de Las Américas (ITLA), las escuelas técnicas y el Instituto de Formación Técnico Profesional (INFOTEP).

### **C. Resultados**

Actualmente, la experiencia de clústeres abarca las áreas de manufactura, turismo, agroindustria y servicios (ver Tabla a continuación). Además del apoyo directo a los clústeres, se ha venido implantando una serie de reformas en las áreas de gobernabilidad y clima de negocios, que han fortalecido adicionalmente las capacidades competitivas del sector productivo nacional. Entre estos se encuentran

el Decreto 192-07 que crea el Programa de Mejora Regulatoria, el Decreto 191-07 que crea el Sistema de Atención Integral Unificado para la Formación de Empresas, y la Ley para el Fomento de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (ver Tabla con Leyes Aprobadas, que se presenta más adelante).

**Tabla 27. Lista de clústeres en 2008**

	<b>Clúster</b>	<b>Fecha de creación</b>
1	Clúster Confección de Santiago. (Fusión Textil del Cibao)	2003
2	Clúster del Mueble de Santiago	2004
3	Clúster de Mango Dominicano	2003
4	Conjunto Productivo de Aguacate	2005
5	Conjunto Productivo de Piña	2005
6	Conjunto Productivo de Coco	2005
7	Clúster Ecoturístico de la Provincia Barahona	2003
8	Clúster Hortofrutícola de la Vega	2002
9	Clúster de Café de Jarabacoa	2005
10	Clúster Turístico de Samaná	2005
11	Asociación de Hoteles de Santo Domingo	2006
12	Clúster Turístico de la Provincia La Altagracia	2006
13	Clúster Turístico de Puerto Plata	2002
14	Clúster Turístico de la Provincia La Vega	2002
15	Confederación Nacional de Cacaocultores Dominicanos	2005
16	Clúster de Servicios Tecnológicos	2006
17	Comisión Apícola del Consejo Nacional de Producción	2005
18	Comité Agropecuario Unitario de San Juan	2005
19	Asociación de Viveristas Dominicanos	2005
20	BANAMIEL (Banano)	2006
21	Clúster Ecoturístico de Pedernales	2006
22	Clúster de la Construcción y la Vivienda (CCVRD)	2005
23	Asociación Dominicana de Acuicultores Inc. (ADOA)	2007

Es todavía muy temprano para evaluar el impacto real de la promoción de clústeres productivos sobre los niveles de competitividad/productividad de la economía en su conjunto, o incluso de los grupos específicos seleccionados, y no es posible determinar qué impacto han tenido los mismos sobre el aumento que las exportaciones fuera de zonas francas han tenido en los últimos años; ver tablas a continuación. De hecho, las evidencias concretas que actualmente están disponibles sobre ese aspecto son dispares,

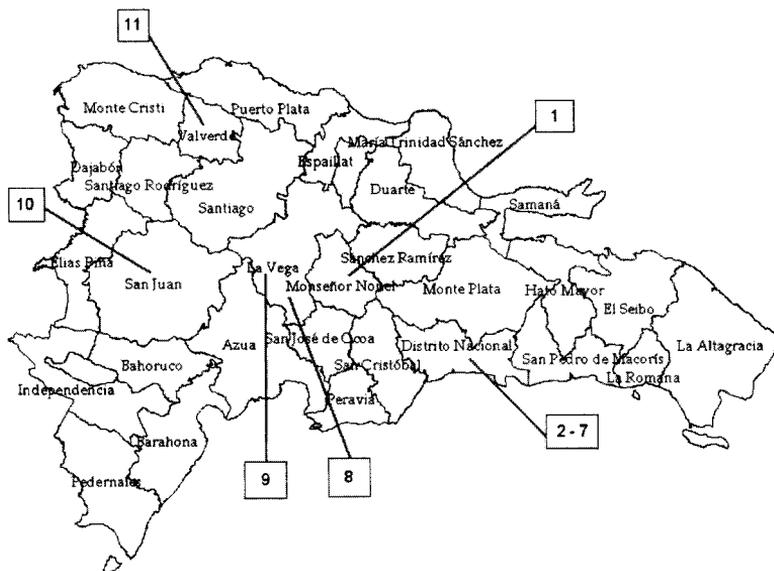
incongruentes y difusas. Concretamente, se evidencia una falta de datos estadísticos confiables, información contradictoria proveniente de integrantes del mismo clúster y, en algunos casos, una renuencia a compartir información a la cual se atribuye valor comercial. La búsqueda de información cuantitativa sobre los clústeres, a partir de sus miembros y directivos, también pone al descubierto que el concepto no es aún entendido por todos los actores involucrados. A modo de ilustración, los datos reportados por algunos clústeres en torno a sus niveles de producción y exportación corresponden únicamente a unas pocas de sus empresas, pues una buena parte de los integrantes no reporta ninguna información, y aun el número de miembros activos parece ser una variable desconocida para algunos de los clústeres. Todo esto constituye, en sí mismo, una evidencia negativa en torno al nivel de desarrollo de los clústeres como generalidad.

Dado el nivel incipiente de los clústeres y las limitaciones estadísticas que acabamos de indicar, en lugar de medir resultados económicos cuantitativo (tales como empleo, ventas, exportaciones, inversión, etc.), resulta mucho más factible evaluar indicadores de capital social y capacidad de asociación (tales como acuerdos de cooperación, actividades en común, gestión conjunta comercial, inversiones en investigación y desarrollo, tipo de entrenamiento recibido, número de patentes, certificaciones, y nuevos productos, entre otros). Casi en la generalidad de los clústeres locales se observa como un rasgo típico la mera división horizontal del trabajo (caso muebles y confecciones) y la amplia disponibilidad de mano de obra semi-calificada e insumos a lo interno de las cadenas, sobre todo las agrícolas (caso mango, aguacate, piña, banano, etc.)

Del mismo modo, los principales clústeres en República Dominicana están compuestos por PYMES (con excepción de los grandes hoteles de los clústeres turísticos). Esto los sitúa en un punto intermedio entre las categorías de clúster de supervivencia o de pequeña escala y los clústeres avanzados o diferenciados, de acuerdo a la clasificación utilizada por Altenburg y Meyer-Stamer (1999) para los conglomerados latinoamericanos. En general, los niveles de especialización y de enlaces industriales entre grupos o entre industrias relacionadas son aún limitados, y los grupos no han logrado migrar

hacia segmentos de mayor valor agregado o intensivos en conocimiento, proceso este que se sustenta en la innovación y la calidad de los productos. Además, en los clústeres dominicanos aún persiste un sesgo importante hacia la política de reducción de costos y no tanto a la transformación productiva<sup>44</sup>.

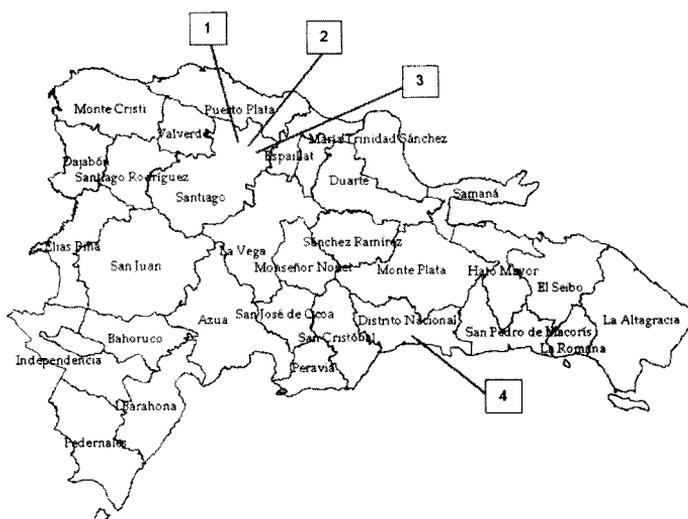
**Gráfico 20. Mapa de clústeres agroindustriales**



Nota: 1. Cacao; 2. Mango; 3. Aguacate; 4. Piña; 5. Apícola; 6. Viviveristas; 7. Acuacultores; 8. Hortofrutícola; 9. Café; 10. Comité Agropecuario Unitario de San Juan; 11. Banano.

<sup>44</sup> En este sentido, si realizamos el análisis del diamante de Porter a la mayoría de los clústeres en RD, los resultados serían bastante similares a los presentados por Meyer Stamer & Harnes (2005) en el caso de análisis hipotético para un clúster de carpintería en Brasil (p. 15).

## Gráfico 21. Mapa de clústeres industriales



Nota: 1. Confección de Santiago, Fusión Textil del Cibao (FUSIONTEX); 2. Mueble de Santiago; 3. Construcción y Vivienda; 4. Servicios Tecnológicos.

### Tabla 28. Evolución de las exportaciones No Zonas Francas (2000-2007)

Grupos de Productos	Millones de US\$, FOB						
	2000	2001	2002	2004	2005	2006	2007
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>746.01</b>	<b>684.62</b>	<b>851.16</b>	<b>897.15</b>	<b>1078.89</b>	<b>1452.8</b>	<b>2256.8</b>
Tradicional	137.95	130.86	153.39	112.82	135.56	156.69	168.80
Minerales	241.91	146.32	160.83	385.30	371.32	606.42	1169.90
No tradicionales	366.15	407.43	536.93	399.03	572.01	689.69	918.00
Agropecuarias	96.31	107.28	125.96	66.80	113.50	128.50	158.40
Agroindustriales	87.38	79.65	90.27	73.69	109.10	130.33	195.80
Artesanías	1.79	1.67	2.18	2.09	2.33	2.46	1.74
Industriales	149.77	171.76	234.78	222.60	310.61	385.47	549.80
Reexportaciones	30.90	47.08	83.75	33.85	36.47	42.93	12.26
Grupos de Productos	Composición						
	2000	2001	2002	2004	2005	2006	2007
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>100.00</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Tradicional	18.49	19.11	18.02	12.58	12.56	10.79	7.48
Minerales	32.43	21.37	18.90	42.95	34.42	41.74	51.84
No tradicionales	49.08	59.51	63.08	44.48	53.02	47.47	40.68
Agropecuarias	12.91	15.67	14.80	7.45	10.52	8.84	7.02
Agroindustriales	11.71	11.63	10.61	8.21	10.11	8.97	8.68
Artesanías	0.24	0.24	0.26	0.23	0.22	0.17	0.08
Industriales	20.08	25.09	27.58	24.81	28.79	26.53	24.36
Reexportaciones	4.14	6.88	9.84	3.77	3.38	2.95	0.54
Grupos de Productos	Relación con exportaciones totales						
	2000	2001	2002	2004	2005	2006	2007
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>13.00</b>	<b>12.98</b>	<b>16.48</b>	<b>15.11</b>	<b>17.56</b>	<b>21.98</b>	<b>31.52</b>
Tradicional	2.40	2.48	2.97	1.90	2.21	2.37	2.36
Minerales	4.22	2.77	3.11	6.49	6.04	9.17	16.34
No tradicionales	6.38	7.72	10.40	6.72	9.31	10.43	12.82
Agropecuarias	1.68	2.03	2.44	1.13	1.85	1.94	2.21
Agroindustriales	1.52	1.51	1.75	1.24	1.78	1.97	2.73
Artesanías	0.03	0.05	0.04	0.04	0.04	0.04	0.02
Industriales	2.61	3.26	4.55	3.75	5.05	5.83	7.68
Reexportaciones	0.54	0.89	1.62	0.57	0.59	0.72	0.20

Fuente: Elaborado con datos de CEI-RD.

Nota: El último bloque se refiere al porcentaje de cada renglón en las exportaciones totales, incluyendo las exportaciones de zonas francas.

**Tabla 29. Evolución de exportaciones No Zonas Francas (2000-2007)**

(1/2)

Grupos de Productos	Millones de US\$, FOB				
	2000	2001	2002*	2006	2007
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>745.76</b>	<b>684.60</b>	<b>851.16</b>	<b>1,452.85</b>	<b>2,256.83</b>
<b>Tradicionales</b>					
Derivados de la caña de azúcar	92.58	82.66	96.63	119.12	115.35
Café verde	12.31	4.71	3.57	5.72	4.78
Tabaco en rama	12.17	8.86	4.99	2.26	3.02
Cacao crudo	20.89	34.62	48.20	29.60	45.70
Minerales					
Ferroniquel	231.14	136.92	153.93	577.10	1,153.95
Yeso en bruto	0	0.00	0.32	20.05	3.57
Piedra caliza	4.97	4.52	2.48	3.33	4.84
Otros	5.81	4.88	4.09	5.94	7.59
<b>No tradicionales, agropecuarios</b>					
Bananos orgánicos frescos (guineos)	13.8	20.19	21.68	25.57	26.33
Bananos frescos (guineos)	7.03	9.76	13.35	28.69	43.80
Aguacate (palpa)	8.31	8.55	10.63	11.05	15.71
Melones frescos	6.36	7.60	8.41		
Cocos secos	5.48	6.37	8.79	10.13	6.59
Yautía coco	4.98	4.73	5.48		
Batata (boniatos camotes)	3.01	3.05	2.92	1.98	3.17
Ajies y pimientos	1.73	2.45	2.82	3.93	6.40
Lechosa fresca	1.47	0.00	0.00		
Platano	2.51	0.00	0.00		
Yautía blanca	1.21	0.00	0.00		
Plátano (banana) fresco	0	1.79	2.79		
Vainitas	0	1.65	1.94	0.86	2.66
Berenjenas frescas refrigeradas	0	1.46	1.62	1.33	3.99
Flores frescas liaris	0	1.29	1.32		
Cundeamor	0	1.01	1.22		
<i>Otros productos agropecuarios</i>	<i>40.42</i>	<i>37.38</i>	<i>42.99</i>	<i>44.96</i>	<i>49.76</i>
<b>No tradicionales, agroindustriales</b>					
Cacao en grano orgánico	5.19	3.32	10.55	0.03	37.58
Cigarros	22	19.48	15.27	19.22	24.01
Café tostado en grano	7.71	4.36	6.85		
Helados incluso con cacao	1.42	1.90	5.40		
Harina de trigo	0	0.86	4.32	12.67	12.81
Leche de coco	2.81	2.79	3.54	5.43	4.52
Crema o emulsión de coco	2.92	3.32	3.91		
Alimentos preparados para aves	2.95	4.11	2.50		
Manteca de cacao	2.19	2.80	2.56	4.74	7.10
Pielés frescas o saladas de animal	2.35	3.20	2.09		
Arroz partido	0.81	1.46	2.40		
Arenques	2.19	1.48	2.32		
Sopas y potajes envasados	2.13	2.42	1.24		
Jugo de naranja	0.59	0.00	0.00		
Alimentos preparados para ganado	4.6	0.00	0.00		5.63
Tabaco despalillado	0.31	0.00	0.00		
Pielés frescas (animal)	0.83	0.00	0.00		
Aceite de soya				2.72	7.46
Furfural Organico					5.47
sazonadores y condimento preparado				3.78	5.39
<i>Otros productos agroindustriales</i>	<i>26.4</i>	<i>28.2</i>	<i>27.3</i>	<i>81.77</i>	<i>85.85</i>

## Continuación tabla 29

(2/2)

Grupos de Productos	Millones de US\$, FOB				
	2000	2001	2002*	2006	2007
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>745.76</b>	<b>684.60</b>	<b>851.16</b>	<b>1,452.85</b>	<b>2,256.83</b>
<b>No tradicionales, artesanías</b>					
Artesanías de barro	0.07	0.44	0.81	0.80	0.47
Pintura de arte hecha a mano	0.23	0.23	0.25	0.41	0.28
Artesanías de cerámica	0.03	0.15	0.20	0.14	0.14
Artesanías de madera	0.05	0.14	0.15	0.17	0.13
Tazas de porcelana	0	0.09	0.24		
Artículos de ambar	0.61	0.08	0.03		
Artesanías de larimar	0.13	0.07	0.08		
Artesanías de joyería	0	0.07	0.01		
Pílonos de madera	0.05	0.05	0.09		
Artesanías de hierro	0.02	0.05	0.01	0.05	0.08
Artesanías de plata y larimar	0	0.04	0.01		
Tarros de barro	0.08	0.04	0.02	0.06	0.10
Productos cerámicos diversos	0.21	0.03	0.01		
Artículos de coral	0	0.03	0.01		
<i>Otros productos artesanales</i>	<i>0.31</i>	<i>0.18</i>	<i>0.26</i>	<i>0.83</i>	<i>0.54</i>
<b>No tradicionales, industriales</b>					
Cervezas	13.07	14.32	21.72	26.58	26.20
Ron de caña	6.42	10.80	14.54	41.36	67.56
Bandejas plásticas	3.84	5.11	5.04	0.63	5.26
Vino tinto	1.66	4.84	3.89		
Jabones de lavar	5.87	4.41	3.57		
Galletas	3.06	4.11	3.68		
Abonos minerales (fertilizantes)	2.09	3.81	2.57	5.60	15.97
Resina alcidica	4.14	3.70	3.26		
Varillas de acero	0.46	3.64	20.82	79.02	84.57
Cemento gris	0.51	3.49	4.48	16.26	42.98
Tuberías plásticas	2.20	3.48	2.55	8.47	6.25
Pilas secas	2.55	3.47	2.43		
Botellas plásticas	1.97	2.88	6.82		
Muebles de madera	2.82	2.80	3.50		
Base para detergente	1.62	2.44	1.99		
Desperdicios de hierro y acero				19.87	39.56
Cajas de cartón corrugado				5.3	8.91
Alambres Galvanizados				3.77	5.19
<i>Otros productos industriales</i>	<i>97.49</i>	<i>98.46</i>	<i>133.92</i>	<i>178.62</i>	<i>247.35</i>
Reexportación	30.64	47.08	83.75	42.93	12.26

Fuente: Elaborado con datos de CEI-RD.

Uno de los elementos comunes a muchos de los grupos para los cuales se cuenta con evaluación es que los mismos han logrado operar con cierta eficiencia y exhibir resultados tangibles únicamente mientras se vieron beneficiados con recursos y asistencia técnica externa. Esto puede estar relacionado al grado de madurez de los mismos ya que, en promedio, ninguno sobrepasa los 5 años de existencia. Uno de los retos que enfrentan tanto las autoridades competentes como la cooperación internacional es lograr que estos clústeres lleguen a una etapa en la cual sean auto-sostenibles. Sólo de esta forma podrá

catalogarse de exitoso el modelo; de lo contrario, estará siempre condicionado a las transferencias de este tipo de PDP, lo que no resulta sostenible en el tiempo.

En general, la estructura y metodología empleada por el CNC y PROINDUSTRIA como entes encargados de la promoción y regulación de clústeres productivos en República Dominicana, se ajustan a las principales líneas de acción sugeridas por Meyer-Stamer et al (2005) para un programa adecuado de apoyo a clústeres por parte de agencias público-privadas. Ahora es menester esperar que el proceso de maduración de los grupos se complete para proceder a la medición de indicadores económicos más objetivos. Hasta el momento, el clúster más antiguo de todos que es Puerto Plata con unos 6 años de operación, aún no ha alcanzado su punto de “maduración” de acuerdo a la teoría de desarrollo de clústeres, situándose todavía en la categoría de iniciativa “en progreso”. La asistencia técnica ha sido definitivamente un buen punto de partida, pero el apoyo a los distintos grupos deberá extenderse hacia la parte de capital de trabajo y acceso a financiamiento productivo. Aún cuando la funcionalidad del CNC puede ser catalogada como positiva, la falta de coordinación, la limitada asignación de recursos y apoyo de otras instituciones y políticas públicas<sup>45</sup>, aún restringen la efectividad de las PDP aplicadas (USAID, 2008a). Y aunque hasta cierto punto las ventajas comparativas exhibidas en el sector agrícola y de turismo podrían garantizar una mayor competitividad en los mercados internacionales, el apoyo técnico a dichos sectores resulta aún imprescindible.

#### **D. Discusión**

El desarrollo de clústeres ha sido reconocido por diversos autores como una de las herramientas más eficientes para generar mayores niveles de productividad a través de las economías de aglomeración (ver Rodríguez-Clare, 2004). En el caso dominicano, las intervenciones públicas a través del CNC en materia de asistencia técnica e inversiones

---

<sup>45</sup> Entre este tipo de política cabe mencionar: infraestructura vial, energía, sanidad, educación básica y técnica, seguridad ciudadana, acceso a financiamiento productivo, derechos de propiedad, entre otras.

en capacitación e investigación de mercado responden a las externalidades en los procesos de “auto-descubrimiento” abordadas por Hausmann et al (2005) y Hausmann y Rodrik (2002), las cuales representan una barrera a la innovación y a la productividad de los empresarios. La forma de operación de la asistencia brindada se ajusta a las recomendaciones de Rodríguez-Clare (2005) quien afirma que el Estado no es el responsable de identificar las fallas de coordinación que afectan a distintos sectores y/o clústeres, sino que las autoridades están llamadas a solicitar de los grupos y organizaciones aquellas propuestas sólidas que ameriten de apoyo para aumentar su competitividad. Así pues, se ha hecho esfuerzo en elegir aquellos sectores que se consideran “ganadores revelados” en base a las ventajas comparativas exhibidas.

En principio, las intervenciones consideradas se justifican desde el punto de vista de la teoría económica y han contribuido igualmente a acelerar las transformaciones exigidas por los sectores en cuestión. No obstante, las mismas no han logrado evolucionar lo suficientemente rápido como para responder a los nuevos retos surgidos de las transformaciones, ni han recibido el respaldo sistémico de parte del tejido institucional existente. Dado que el nivel de calidad de las instituciones es un determinante de los costos relativos y de los patrones de especialización de una economía (Hausmann et al, 2005), para el caso dominicano se hace necesario una verdadera transformación institucional que acompañe la implementación de las políticas específicas diseñadas junto a un adecuado manejo de los recursos naturales y humanos.

El caso de República Dominicana es señalado por Hausmann y Rodrik (2005) como un entorno de instituciones significativamente débiles y reformas económicas limitadas en relación a otras economías de la región tales como El Salvador y Brasil. No obstante, los autores reconocen el modelo dominicano como una alternativa de reformas para el desarrollo institucional inducidas por fallas específicas, identificadas por los actores en el entorno productivo y normativo, las que atentan contra los sectores potenciales y sus tasas de rentabilidad. Aquí el tipo de estrategia debe enfocarse más en los errores de omisión

por parte del gobierno (lo que el sector oficial ha dejado de hacer), en lugar de las fallas de comisión (lo que sí hace o impone al sector productivo).

En ese contexto, es necesario profundizar en las capacidades institucionales de los principales actores identificados encima –el CNC y PROINDUSTRIA. En el caso del CNC, las evaluaciones disponibles son generalmente favorables, aunque sujetas a varias zonas grises. USAID (2008 a) destaca el hecho de que la entidad sea formalmente presidida por el Presidente de la República, considerando que sólo éste tendría el necesario poder de convocatoria sobre los demás miembros. En ese sentido, se recuerda que entre los miembros del CNC se encuentran la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo, la Secretaría de Estado de Industria y Comercio, y la Secretaría Administrativa de la Presidencia, entre otras. En la práctica, sin embargo, el Presidente no participa activamente en el foro. La misma fuente indica que el personal del CNC es técnicamente competente, pero muestra dudas sobre la sostenibilidad financiera de la entidad tras la conclusión de los préstamos que le sirven como financiadores. El hecho de que el CNC sea percibido como apolítico y profesional es considerado como un aspecto favorable.

Por su parte, PROINDUSTRIA aún no parece haber asumido los cambios estructurales que contempla la propia Ley de Competitividad que lo crea, ni se han realizado hasta el momento las inversiones y cambios gerenciales necesarios para transformar la antigua Corporación de Fomento Industrial. Si bien aún resulta prematuro llevar a cabo una evaluación crítica sobre el desempeño institucional de la entidad, dado su corto tiempo de operación, no es menos cierto que el organismo necesita un mayor respaldo por parte del gobierno para lograr su completa funcionalidad.

Asimismo, existen varios vacíos en el aspecto institucional. En la Ley de Innovación y Competitividad Industrial no está claro si las decisiones de PROINDUSTRIA deberán tener el visto bueno de la Secretaría de Estado de Hacienda (SEH), dadas las implicaciones fiscales de algunas de sus atribuciones, o cuál será la relación institucional entre PROINDUSTRIA, la SEEPYD, el propio CNC y otras instituciones públicas que tienen mandatos de promoción de

actividades productivas. Tampoco se establece claramente cómo va a ejercer sus funciones bancarias o cuasi bancarias, en un contexto donde ya existen otras instituciones bancarias públicas (por ejemplo, el Banco Agrícola), ni si ejercerá dichas funciones como institución de primer o segundo orden. Por el momento, el Consejo de PROINDUSTRIA está realizando normalmente sus reuniones aunque, al parecer, la mayor parte del esfuerzo se ha limitado a la clasificación de las empresas que pretenden acogerse a los beneficios contemplados en la Ley de Competitividad e Innovación Industrial.

Es también necesario prestar atención a otros riesgos, tal como la potencial duplicidad de esfuerzos en la ejecución de apoyo sectorial. Un ejemplo de ello es la reciente creación del “Instituto de Excelencia Empresarial” por parte del sector privado, cuando muchas de sus funciones en realidad compiten con las de organismos similares tales como: PROINDUSTRIA, CNC, INFOTEP y el CEI-RD, con su también recién inaugurado “Instituto de Comercio Exterior e Innovación Empresarial”. En ausencia de cuidado sobre ese aspecto, se perpetuaría una situación en la cual múltiples organismos a nivel local, tanto privados como públicos, realizan tareas prácticamente idénticas, lo cual genera serias distorsiones y problemas de coordinación entre los agentes del sector y obstaculiza la creación de procesos eficientes en materia de costos.

**Tabla 30. Lista de Leyes impulsadas por el Consejo Nacional de Competitividad**

Nombre del Proyecto de Ley	Estado Actual	Comentarios
Anteproyecto de Ley que regula el Sistema del Seguro Agropecuario y Fondo de Contingencia del Sector Agropecuario de la República Dominicana	Introducida a través del Senado de la República (pendiente de aprobación)	El sistema de seguro agropecuario permite reducir los riesgos asociados a la actividad agropecuaria, y busca facilitar nuevas y mayores inversiones a través de instrumentos eficaces que permitan la gestión de riesgo a lo interior del sector
Ley de Reestructuración Mercantil y Liquidación Judicial	Introducida a través del Senado de la República (pendiente de aprobación)	Propone la conservación de empresas que afrontan dificultades financieras, mediante una reestructuración de las mismas, preservando de esta forma sus actividades, así como los empleos que generan, mientras se evita que el incumplimiento de los pagos ponga en peligro la vida de las mismas
Ley que crea el Consejo Dominicano de Cruceos	Introducida a través del Senado de la República (pendiente de aprobación)	Esta iniciativa busca incentivar el desarrollo de la actividad de cruceos en República Dominicana, un Consejo Dominicano de Cruceos que se encargue de promover y mejorar las condiciones para el desarrollo de esta industria
Ley sobre Mejoramiento de las Prácticas Comerciales de Productos Agrícolas Perecederos (PACADOM)	Introducida a través del Senado de la República (pendiente de aprobación)	Contribuye a elevar los niveles de competitividad de la producción local de frutas y vegetales frescos y congelados, mecanismos formales para el comercio de productos agrícolas perecederos, y a través del establecimiento y la adopción de prácticas comerciales transparentes y competitivas
Ley de Eficiencia Recaudatoria	Ley Aprobada [173-07]	Contribuye a elevar los niveles de competitividad nacional a través de mecanismos que eficientizan la gestión fiscal del país.
Ley que otorga Autonomía a la DGA	Ley Aprobada [226-06]	Contribuye a fortalecer institucionalmente a la Dirección General de Aduanas como entidad clave para elevar la competitividad nacional y la facilitación del comercio con el resto del mundo
Ley de Competitividad e Innovación Industrial	Ley Aprobada [392-07]	Contribuye a elevar los niveles de competitividad de la producción industrial local, estableciendo incentivos para la innovación y readecuación tecnológica
Ley que sanciona las Prácticas de Polizón en RD	Ley Aprobada [426-07]	Esta iniciativa busca la penalización y castigo del polizón, con miras a garantizar la eliminación de esta práctica que va en detrimento de la economía y la competitividad de los puertos y que pone en peligro la vida de quienes la llevan a cabo
Ley General de Sociedades Comerciales y Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada	Ley Aprobada [479-08]	Incorpora al marco jurídico comercial mecanismos ágiles para la creación de nuevos negocios, simplificando la composición real de las empresas dominicanas, y creando una mayor diversidad de opciones corporativas para organizar negocios tales como las sociedades
Ley que Establece un Régimen Regulatorio para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES)	Ley Aprobada [No. 488-08]	Esta ley crea un marco regulatorio y un organismo rector que promueve estrategias integradas para el desarrollo de las MIPYMES y que contribuye al crecimiento económico y social del país a través de la generación de empleos y el mejoramiento de las capacidades productivas
Ley sobre Arbitraje Comercial	Ley Aprobada [No. 489-08]	Incorpora la adecuación y ampliación del marco jurídico que regula el Arbitraje Comercial en República Dominicana como mecanismo para la adecuada y pronta solución de conflictos que puedan surgir en materia comercial como resultado de incremento en las relaciones y acuerdos comerciales suscritos por el país
Ley de Implementación del DR-CAFTA	Ley Aprobada [496-06]	Contribuye a formalizar el marco legal necesario para la apertura comercial de la República Dominicana con Centroamérica y los Estados Unidos

Por último, las exoneraciones de impuestos (o subsidios) contemplados en la Ley 392-07 merecen algunos comentarios. Estas medidas no siempre incentivan las actividades prioritarias identificadas y, a la vez, suelen ser difíciles de eliminar una vez que ya no son necesarias. Si bien la justificación de las mismas se sustenta en una clara falla de mercado por el lado de incentivos a la innovación y exportación, resulta muy necesario complementar con un análisis del costo fiscal de las medidas, así como otras necesidades de coordinación a nivel institucional y gubernamental para facilitar la instrumentación correcta y sostenible de las políticas.

## CAPÍTULO 5

# Políticas Horizontales de Bienes Públicos para la Competitividad

---

---

Como se discutió en las páginas previas, el país se encuentra en una coyuntura de redefinición de especial dificultad, que Fanelli y Guzmán (2008) han identificado como el “síndrome de la competitividad declinante”. En particular, los dos puntales del crecimiento dominicano en las dos últimas décadas, la maquila de la confección y el turismo todo incluido, están experimentando fuertes presiones competitivas. Por tanto, el país se enfrenta al desafío de encontrar nuevas vías para dar impulso a un proceso de crecimiento sostenible, y eso requiere definir cuáles son los instrumentos más apropiados y cuáles los sectores que podrían volver a liderar el crecimiento.

Hasta el momento, los instrumentos más habituales se han basado en la concesión de exoneraciones fiscales y no se observan evidencias claras de un cambio significativo en esa orientación. De hecho, dada la inviabilidad de reducir tales incentivos para las zonas francas, lo que se ha hecho es extenderlos a otras industrias. Sin embargo, podría ser mucho más efectivo reformar la ley del impuesto a la renta, e imponer una tasa más baja pero uniforme a todos los sectores (ver Guzmán (2007) para amplia discusión al respecto). Para ciertas empresas, en particular las ubicadas en zonas francas, esto implicaría

un aumento en la tasa de impuesto, que al momento es cero<sup>46</sup>; para otras, que no están acogidas a ningún tipo de beneficio tributario a la renta, la reducción de la tasa sería un beneficio.

Pero, más allá de los aspectos tributarios, ¿cuáles áreas deberían ser objeto de atención en una estrategia actualizada de desarrollo productivo para la economía dominicana? La reflexión en el marco del presente trabajo sugiere al menos cinco ámbitos especialmente relevantes: ordenamiento del sector energético, asistencia técnica a la actividad productiva, facilitación del acceso al crédito, garantía de estabilidad macro y fortalecimiento del clima de negocios. Estos elementos son analizados en el resto de esta sección.

### **A. Ordenamiento del sector energético**

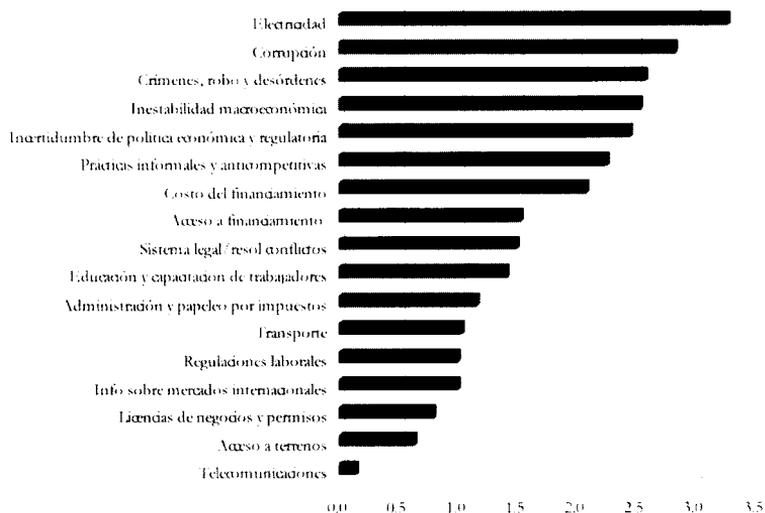
La relevancia del problema eléctrico es claramente el tema más apremiante desde la perspectiva empresarial. En la Encuesta sobre Clima de Negocios (Investment Climate Surveys) efectuada por el Banco Mundial en 2005, por ejemplo, se solicitó a los entrevistados evaluar 17 obstáculos a la actividad empresarial, clasificándolos por el grado de severidad desde 0 (“no es obstáculo”) hasta 4 (“es un obstáculo muy severo”). El problema eléctrico resalta, de lejos, como el obstáculo más importante.<sup>47</sup> Por supuesto, además de su impacto directo sobre los costos de las empresas, el problema de la energía tiene efectos sobre las arcas fiscales, por lo que afecta a la competitividad del país de manera indirecta al desviar recursos que de otro modo podrían haberse utilizado para mejorar la provisión pública de educación, infraestructura vial y otros bienes públicos esenciales para el crecimiento.

---

<sup>46</sup> Por supuesto, cualquier cambio de esa naturaleza tendría que ocurrir una vez vencido el contrato que otorga a cada empresa sus exoneraciones actuales.

<sup>47</sup> Cabe destacar que, en todas las encuestas latinoamericanas levantadas por el proyecto ICS del Banco Mundial, ningún obstáculo a la inversión en ningún país recibió un puntaje tan alto como la electricidad en República Dominicana.

**Gráfico 22. Obstáculos a la inversión en  
República Dominicana  
(ordenamiento realizado por 225 empresas en 2005)**



Fuente: Banco Mundial, *Investment Climate Survey*.

La solución del problema energético es probablemente una mejor estrategia que persistir en incentivos mediante reducción de impuestos, y tiene la ventaja de ser una intervención horizontal. En cambio, no existe ningún conjunto de políticas industriales que pueda contrarrestar por completo el efecto nocivo de la ausencia y el alto costo de la energía eléctrica.

## **B. Clima de negocios y gobernanza**

Las políticas no existen en un vacío, sino en un marco institucional que determina la capacidad de los organismos públicos para diseñar y ejecutar sus intervenciones, y la capacidad del sector privado para aprovechar las políticas implantadas. La calidad de ese ambiente puede ser juzgada a través de distintos indicadores que reflejan la idoneidad del marco institucional vigente. En tal sentido, es obvia la relevancia de las políticas en el cuadrante superior izquierdo del esquema de clasificación de políticas usado en esta investigación; esto es, políticas

que se refieren a la creación de un sano ambiente macroeconómico, el imperio de la ley y todos los demás temas que contribuyen a un buen ambiente para los negocios (H, P).

Si bien durante esta década el país ha dado muestras de mejoras en diversos aspectos, subsisten limitaciones importantes. Una de las evidencias más palpables se encuentra en los indicadores del clima de negocios del Banco Mundial, que se vienen calculando desde 2004 en 187 países. La publicación más reciente, 2009, muestra que República Dominicana está en una posición inferior (97°) con respecto al indicador global de facilidad para hacer negocios que su posición en el ingreso nacional bruto per cápita (85°). El indicador esconde una gran variabilidad con respecto a áreas específicas. Por ejemplo, el número de días para comenzar un negocio y el costo involucrado en hacerlo ha disminuido en forma notable desde 2004; empero, la posición de República Dominicana en este aspecto es prácticamente idéntica a su posición en el ordenamiento en función del ingreso per cápita.

En el área tributaria, el país ha mejorado mucho su posición relativa, al disminuir las apreciaciones negativas en torno a sus tasas de impuestos y el número de impuestos a pagar. En comercio exterior y acceso al crédito, la posición del país aparece como favorable si se la compara con su posición en la escala de ingresos per cápita en el mundo. Los resultados son menos favorables en relación a la protección de los inversionistas, la contratación y despido de trabajadores y los costos de cerrar una empresa. En este último rubro, República Dominicana está entre los países peor ubicados en el mundo.

En el frente microeconómico, República Dominicana muestra una serie de debilidades en lo que hace al clima institucional que implican riesgos para la identificación. El informe de *Doing Business* del Banco Mundial de 2007<sup>48</sup> coloca a República Dominicana en el puesto 97 de un total de 187 países, mientras que ocupa el puesto 85 en el mismo listado de países cuando se los mide por su ingreso nacional bruto per cápita. A su vez, los indicadores de gobernanza desarrollados en el Banco Mundial por Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2006) ubican a República Dominicana muy abajo en el ordenamiento de países en

---

<sup>48</sup> Informe disponible online.

casi todos los indicadores. En particular, los problemas que parecen ser particularmente agudos en República Dominicana son la corrupción, la ausencia de un estado de derecho fuerte y la baja calidad de la estructura gubernamental. El cuadro a continuación muestra una comparación entre República Dominicana y los países de América Central con respecto a los seis indicadores de Kaufmann et al.

**Tabla 31. Indicadores de gobernanza en República Dominicana y América Central (Circa 2006)**

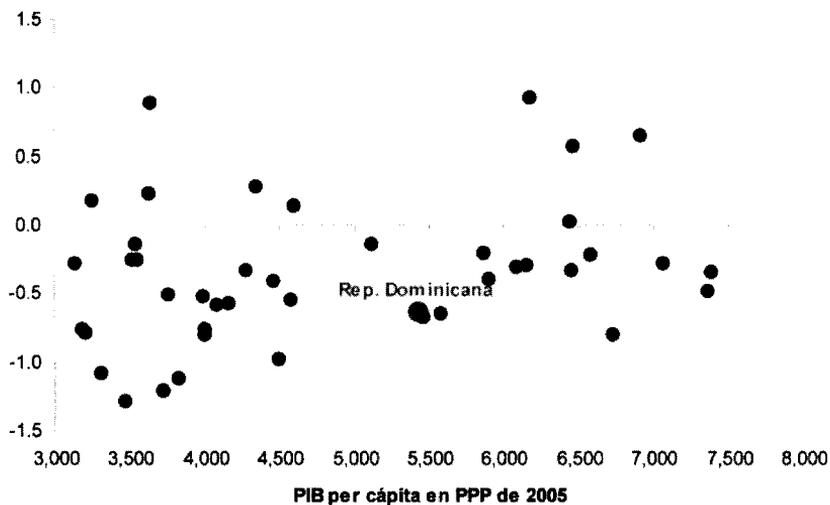
		República Dominicana	Guatemala	Nicaragua	Honduras	El Salvador	Costa Rica
Voz y rendición de cuentas	Índice	0.2	-0.37	-0.01	-0.14	0.26	0.99
	Posición	101	134	111	120	99	50
Estabilidad política	Índice	0.05	-0.89	-0.16	-0.78	-0.14	0.76
	Posición	112	167	129	160	128	64
Efectividad gubernamental	Índice	-0.41	-0.7	-0.78	-0.64	-0.3	0.3
	Posición	124	148	158	144	114	76
Calidad regulatoria	Índice	-0.27	-0.26	-0.31	-0.44	0.12	0.61
	Posición	111	109	117	128	87	64
Estado de Derecho	Índice	-0.66	-1.04	-0.7	-0.78	-0.37	0.54
	Posición	139	178	140	151	117	72
Control de la corrupción	Índice	-0.66	-0.98	-0.62	-0.67	-0.39	0.38
	Posición	138	168	133	140	114	69

Fuente: Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2006).

Nota: Estos índices están normalizados a sus promedios mundiales, que son iguales a cero. Una cifra menos que cero indica un posicionamiento inferior al promedio mundial.

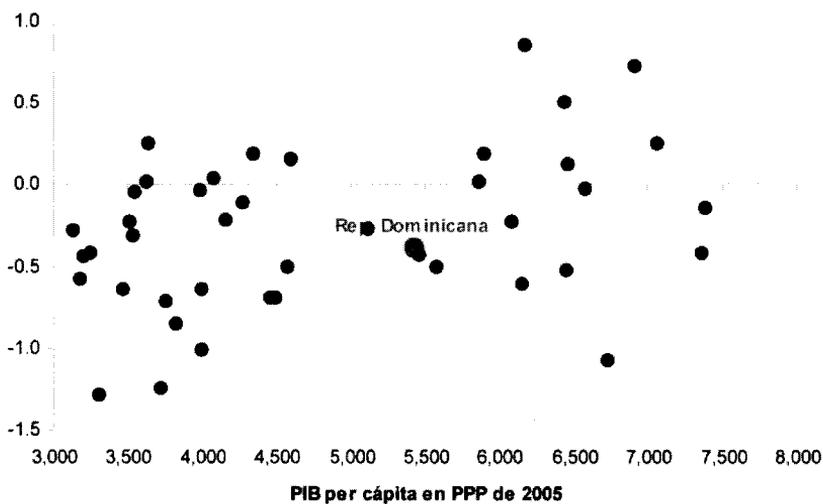
Desde una perspectiva más amplia, que considera a todos los países en desarrollo, el país tampoco aparece bien parado en materias tales como el control de la corrupción, la efectividad gubernamental y la observancia del estado de derecho. Esto se muestra en los gráficos siguientes, que presentan valores para 2005 de los índices para todos los países con ingresos per cápita (dólares de paridad de poder adquisitivo, PPA, en 2005) entre US\$3.000 y US\$8.000. El punto rojo representa a República Dominicana.

**Gráfico 23. Índice Control de la Corrupción  
(Circa 2006)**



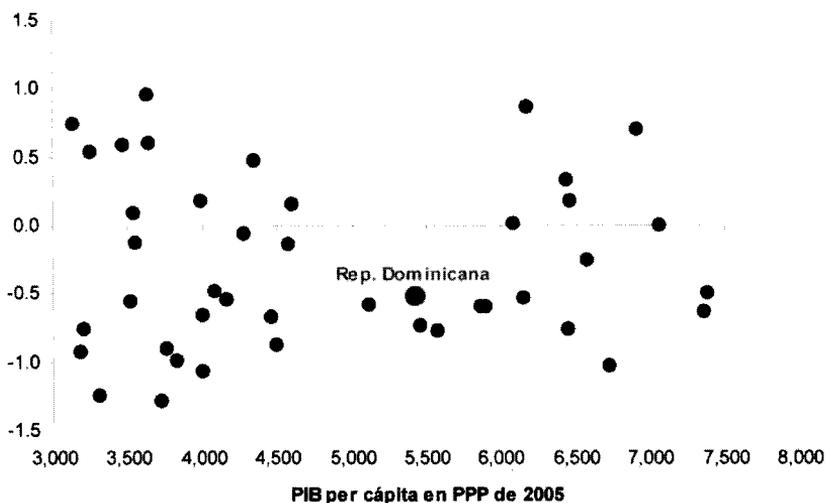
Fuente: Kaufman (2006) y Banco Mundial (WDI).

**Gráfico 24. Índice de Efectividad Gubernamental  
(Circa 2006)**



Fuente: Kaufman (2006) y Banco Mundial (WDI).

**Gráfico 25. Índice de Estado de Derecho  
(Circa 2006)**



Fuente: Kaufman (2006) y Banco Mundial (WDI).

En conjunto, estos datos sugieren que trabajar en estos problemas del entorno que enfrentan todas las empresas sea quizás más importante que desplegar políticas específicas de desarrollo productivo, ya sea a nivel horizontal o vertical.

### **C. Asistencia técnica y coordinación de actividades productivas**

Con la creación del Consejo Nacional de Competitividad (CNC), se dio inicio a un nuevo modelo de asistencia del tipo HM que puede rendir buenos frutos, si se invierten los recursos y la atención que este modelo requiere para ser exitoso. En la actualidad, la labor del CNC es altamente apreciada por los empresarios,<sup>49</sup> pero la entidad tiene muy escasos recursos para garantizar la continuidad de sus actividades.

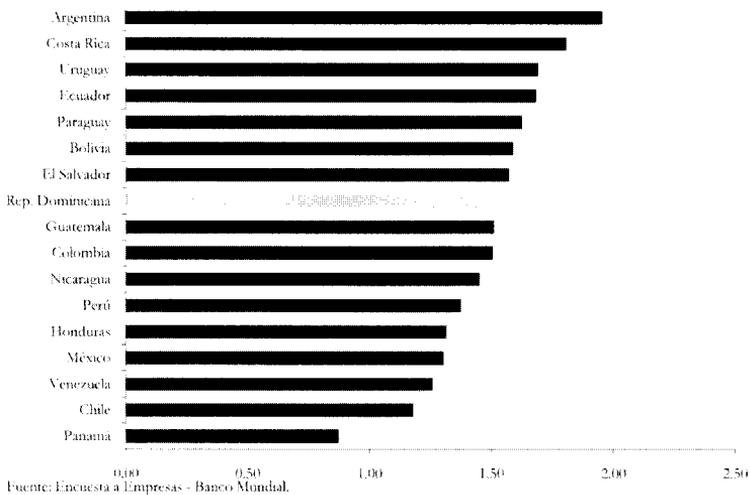
<sup>49</sup> Esta investigación incluyó entrevistas con empresarios y directivos de los clústeres de confección de Santiago, de muebles, cultural de Puerto Plata y del mango (ProMango). Las opiniones vertidas sobre el CNC fueron generalmente elogiosas, y se destacó el predominio de criterios técnicos, y no políticos, en sus intervenciones.

A diciembre de 2007, la cartera del FONDEC era de apenas US\$9.2 millones, claramente insuficiente para las necesidades de un impulso masivo al esquema de promoción de clústeres. Obviamente, cualquier expansión de los recursos invertidos en esa dirección requiere una mejoría significativa en la capacidad del CNC para monitorear la evolución de los clústeres y el impacto de sus intervenciones. Sobre ese aspecto, el CNC es relativamente débil y, como se expuso anteriormente, la entidad carece actualmente de informaciones confiables y comprensivas sobre el desempeño de sus beneficiarios. Obviamente, es probable que esta falencia sea en parte producto de las limitaciones de recursos, pero podría también reflejar deficiencias de gestión.

#### D. Disponibilidad y costo del crédito

Desde una perspectiva global, el acceso al crédito o su costo no parecen ser obstáculos serios a la inversión privada y, en el contexto internacional, el país no se destaca por la magnitud aparente de tal limitación, como se muestra en el gráfico a continuación.

**Gráfico 26. El acceso al financiamiento como obstáculo al desarrollo de una empresa en América Latina (0 no es un obstáculo, 4 obstáculo severo) (Circa 2006)**



No obstante, las entrevistas con dirigentes de distintos clústeres formados al alero del Consejo Nacional de Competitividad indican sin ambigüedad que el costo del crédito y el acceso al mismo — especialmente en lo que respecta a crédito para proyectos de inversión, que necesariamente maduran en períodos superiores a un año— se encuentran entre los principales problemas que enfrenta el pequeño productor. La naturaleza de la restricción varía según el caso. Por ejemplo, en las entrevistas realizadas en el marco del presente estudio, los dirigentes del clúster del mango no se quejan de problemas de acceso sino de su excesivo costo, quizás porque disponen de garantía en la forma de tierra; en cambio, los miembros de clústeres no agrícolas estarían enfrentando fuertes restricciones para acceder al crédito.

La divergencia entre los resultados de la Encuesta de Clima Empresarial y los resultados de las entrevistas con directivos de los clústeres podría deberse a que la mayoría de los miembros de los clústeres entrevistados son empresas pequeñas, algunas incluso informales, para las que el crédito sí podría ser un problema mucho mayor que para otras empresas. Es razonable, por tanto, que las intervenciones relativas a la provisión de facilidades crediticias deben ser esencialmente limitadas al ámbito de las PYMES.

Como ya se mencionó, la Ley de Competitividad Sistémica faculta a PROINDUSTRIA para establecer un mecanismo de garantías de crédito para las PYMES. Si un programa de esta naturaleza es bien administrado, no debería tener un alto costo fiscal, si se considera (a la luz de la experiencia) que las PYMES son generalmente buenas pagadoras y que las primas que pagan por las garantías son más que suficientes para cubrir las moras. El costo para el Estado es esencialmente contingente y se materializa sólo en casos de que ocurran siniestros sistémicos (por ejemplo, una recesión o un desastre natural).

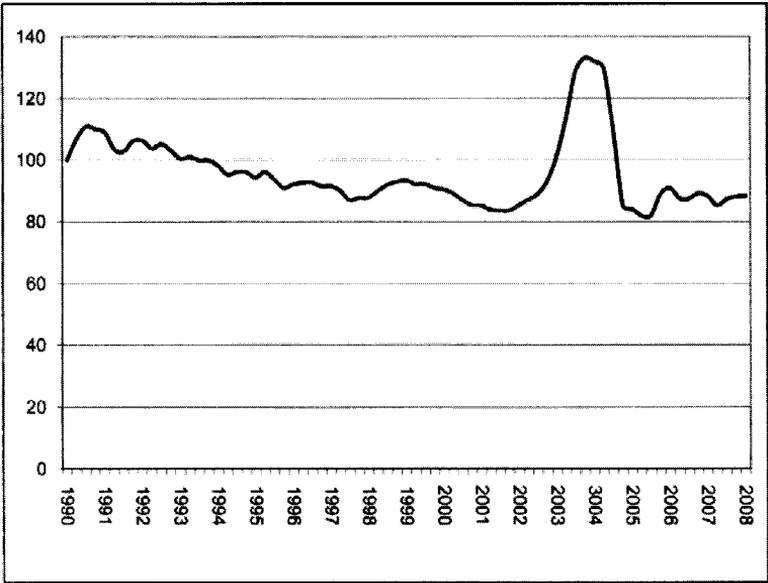
Sin embargo, como también ya se argumentó, probablemente no sea PROINDUSTRIA el organismo ideal para administrar un mecanismo de garantías, el cual requiere de ciertas destrezas de mercado financiero que dicha entidad no posee. De hecho, las garantías no resuelven por sí mismas el problema de acceso al crédito,

ya que, por lo general, se otorgan sobre créditos relativamente cortos. La falta de acceso a recursos de inversión es un problema de distinta índole, que requiere de una efectiva banca de desarrollo.

### E. El sistema de cambio

En una economía pequeña y abierta como la dominicana, el mantenimiento de un tipo de cambio favorable a la producción de transables también debe ser considerado como un bien público que favorece a la inversión en dichos bienes, los que son claves para un crecimiento acelerado basado en la ampliación de las ventajas comparativas. El tipo de cambio real en República Dominicana ha sido bastante fluctuante y por períodos largos no ha sido favorable a la producción de transables. La tendencia de largo plazo del tipo de cambio ha sido a la apreciación, como se ilustra en el gráfico siguiente. Obviamente, la combinación de un tipo de cambio desfavorable para los transables, junto con tasas de interés elevadas y crecientes, no es favorable a la inversión en general.

**Gráfico 27. Tipo de cambio real  
(1990:1-2008:1)**



Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas Financieras Internacionales*

# **Consideraciones Finales**

La reflexión del presente estudio permite abordar, aun sea de forma cautelosa, un conjunto de preguntas clave, de enorme relevancia para la formulación de políticas de desarrollo en República Dominicana. Algunas de esas preguntas tienen un carácter retrospectivo, tales como: ¿Han sido las PDP dominicanas justificadas por fallas de mercado reales? ¿Han sido las intervenciones apropiadas para las fallas de mercado que pretendían resolver? ¿Han sido las PDP ejecutadas de forma eficiente? ¿Ha mejorado el país su capacidad para el diseño y ejecución de PDP? Otras preguntas, en cambio, tienen un carácter prospectivo: ¿qué debería mejorarse en el diseño y ejecución de políticas de desarrollo productivo, a la luz de las lecciones aprendidas?

En general, no caben dudas de que República Dominicana ha mostrado una cierta habilidad para variar sus esquemas de políticas de desarrollo ante variaciones en las circunstancias. La implantación de la Ley de Incentivo Industrial promulgada en 1969 probablemente fue, a pesar de muchas limitaciones, un impulso favorable y hasta necesario para la creación de una estructura industrial que simplemente no existía. Posteriormente, la orientación hacia el desarrollo de las zonas francas y el turismo fue una respuesta oportuna al agotamiento de la capacidad de generación de divisas de las exportaciones tradicionales, tras la caída de la demanda por el azúcar. Y del mismo modo, el fomento de los clústeres productivos, en caso de ser exitoso, podría resultar una salida a las restricciones impuestas por la reducción de la demanda de producción textil de las empresas de zonas francas. En todos los casos, sin embargo, se observa una clara tendencia a la preservación de los paradigmas más allá del momento adecuado, y el cambio de orientación solo ha tenido lugar tras desencadenarse la crisis. En ese sentido, la implantación de ajustes en el modelo de crecimiento ha sido efectiva, pero generalmente lenta.

Asimismo, la implantación de ajustes en los modelos de políticas de desarrollo ha tendido a ser deficiente, probablemente como resultado del equilibrio de las fuerzas en pugna. Fue ese carácter deficiente el que, en el marco de la Ley de Incentivo Industrial, llevó eventualmente a las deficiencias derivadas de las conductas oligopólicas y de la corrupción administrativa. Fue ese carácter deficiente el que llevó a una expansión de zonas francas con muy limitados enlaces con el resto de la economía y a una expansión de la actividad turística con muy limitada conciencia de sus costos ambientales, con implicaciones que sólo han pasado a primer plano en el último decenio. Y, por supuesto, es ese carácter deficiente el que permite la coexistencia actual de una estrategia de fomento al desarrollo de clústeres productivos con los enormes costos derivados de una crisis energética permanente.

En suma, el Estado dominicano ha sido ajustarse a las circunstancias, pero no se ha mostrado capaz para resolver algunos problemas de fondo. Eso explica el hecho de que una gran parte de la discusión actual aborda los mismos temas que ya habían sido puestos en la mesa dos decenios atrás. Por ejemplo, ya en 1992 el diagnóstico predominante identificó un conjunto de necesidades (reactivar la producción industrial, incrementar su competitividad y capacidad exportadora, atraer capital extranjero como elemento no solo de recursos sino también de tecnología, y fomentar de innovación) que siguen siendo igualmente válidas en el momento actual. De la misma forma, gran parte de la agenda de trabajo del denominado Proyecto de Enlaces Industriales, ejecutado a principio de los noventas, continúa aún vigente, aunque una buena cantidad de aspectos han sido ya superados.

De cara al futuro, el país está pasando actualmente por un momento en el que una redefinición de su estrategia y sus políticas se hace impostergable. Los dos puntales del crecimiento dominicano en las dos últimas décadas, la maquila de la confección y el turismo todo incluido, están experimentando fuertes presiones competitivas. En la confección, entre 2000 y 2007 se han perdido más de 60 mil puestos de trabajo; en lo que se refiere al turismo, las tendencias de mediano plazo sugieren una clara reducción en su capacidad de crecimiento sostenido, y es preciso crear mecanismos que aseguren una mayor

atención a los costos ambientales que ponen en peligro la viabilidad de la actividad en el largo plazo.

En otras palabras, el país enfrenta el desafío de dar un nuevo impulso a su tendencia de crecimiento, lo que implica definir cuáles son los instrumentos más apropiados y cuáles los sectores y actividades que pudieran constituir puntas de lanza en ese proceso. Utilizando la clasificación de políticas de desarrollo de este estudio, es posible identificar algunos lineamientos válidos en ese sentido. En materia de políticas HP, los próximos años demandarán atención al tema de la sostenibilidad fiscal, tomando en cuenta que varios análisis han estimado que para hacer sostenibles las cuentas públicas en el largo plazo, se requeriría de un ajuste fiscal de varios puntos del PIB (véase Guzmán y Vergara, 2008).

Con respecto al clima de negocios, los indicadores de las encuestas *Doing Business* del Banco Mundial reflejan un mejoramiento en los últimos años, pero subsisten problemas importantes. Como consecuencia, República Dominicana todavía está más abajo en el ranking agregado de *Doing Business* que en el ordenamiento de países de acuerdo a su PIB per cápita. Por último, el presente trabajo destacó que el problema principal en términos de políticas HP es indudablemente el suministro y costo de la energía eléctrica, y que no existe ningún conjunto de políticas industriales que pueda contrarrestar el efecto nocivo de la carencia y alto costo de la energía eléctrica.

Por otro lado, se ha visto que el Estado dominicano ha implementado políticas industriales preferentemente a través de la exoneración o reducción de los impuestos a la renta y de otros pagos de impuestos (por ejemplo, el pago del ITBIS en aduana por los importadores de insumos). Este estudio ha presentado opciones para un replanteo de ese énfasis tradicional en el aspecto tributario y para el tránsito a esquemas de incentivos basados en otros instrumentos. Desde un punto de vista económico, es más eficiente orientar un subsidio a una falla de mercado específica que otorgar exoneraciones tributarias que no están necesariamente subsanando la falla de mercado que se percibe como merecedora de una intervención estatal.

De hecho, la creación del Consejo Nacional de Competitividad (CNC) puede ser un indicador del surgimiento de un nuevo modelo

de asistencia, del tipo horizontal y basado en instrumentos de mercado, que pudiera rendir buenos frutos si provee de manera más intensa los recursos que este modelo requiere para ser exitoso. Como ha sido indicado, una de las formas de acción del CNC es brindar apoyo a grupos de empresas de un sector determinado, incluyendo a veces a proveedores y usuarios, de modo que puedan organizarse como clústeres y solicitar cofinanciamiento para ciertas actividades que representan bienes públicos sectoriales, con beneficios para todos los miembros del cluster. Una buena apuesta del gobierno podría ser aumentar en forma significativa los recursos financieros y humanos con que cuenta el CNC, junto al fortalecimiento de mecanismos de rendición de cuentas y evaluación del impacto de sus intervenciones.

Por otro lado, República Dominicana tiene una larga y exitosa tradición en la provisión de bienes públicos indispensables para la competitividad de sus sectores líderes. Los aeropuertos y caminos que sirven a la actividad turística y los puertos que requieren las exportaciones de bienes son ejemplos de esta aseveración. Pero existen otras necesidades de bienes públicos sectoriales que no están bien atendidas. En el campo de los controles sanitarios y fitosanitarios, República Dominicana posee una dependencia específica del Ministerio de Agricultura, que se encarga del tema. Sin embargo, la misma no está en condiciones de contribuir a un aumento importante en un rubro exportador que sí debería tener grandes posibilidades de éxito en el mercado de Estados Unidos y quizás también en otros mercados: las frutas y hortalizas. Ya varios productos agroindustriales han demostrado que pueden abrirse espacio en los mercados de exportación, principalmente en el estadounidense: bananos, aguacates, mangos, cacao orgánico, melones, jugos, mermeladas, berenjenas frescas congeladas, vegetales orientales, entre otros. Para que exportaciones de este tipo puedan continuar expandiéndose a las tasas experimentadas en los últimos años, se va a tener que contar con una agencia que vele por la inocuidad alimentaria de estos productos y que certifique que ellos cumplan con todos los requisitos fitosanitarios de los países de destino. Este es un problema de escala: cuando las exportaciones son pequeñas, el objetivo no es difícil de lograr; pero cuando se llega a

exportar grandes volúmenes, se requiere de una entidad altamente especializada, con recursos humanos idóneos y dotada de un financiamiento adecuado. Sería importante que dicha entidad tuviese representación de los sectores interesados y que no estuviera sujeta a la lógica burocrática del estado.

Un último punto de especial relevancia se refiere a la coordinación de los distintos esfuerzos en materia de desarrollo productivo. En general, es evidente que las políticas de desarrollo productivo en República Dominicana enfrentan problemas de coordinación, pero el Estado no dispone de una institución con poder político que cumpla con tal función. En el ámbito de la competitividad, ese papel podría ser jugado por un CNC fortalecido, que sirva como ente coordinador de las acciones del sector público en esa materia. En teoría, la entidad está llamada a cumplir esa función: su Director Ejecutivo tiene rango de Ministro y el organismo es presidido por el Presidente de la República; en la práctica, la institución no ha funcionado como tal, y no parece tener la autoridad para coordinar sistemáticamente las acciones públicas y privadas. En un ámbito más general, se hace necesario un fortalecimiento de las capacidades del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, que por mandato está llamada a coordinar los esfuerzos del país mediante la preparación de estrategias de desarrollo y planes de largo plazo. Hasta el momento, sin embargo, los avances en esa dirección han sido muy limitados. La puesta en marcha de una Estrategia Nacional de Desarrollo, actualmente en proceso de elaboración, podría ser un buen punto de partida para una nueva etapa de avances.

## BIBLIOGRAFÍA

- Academia de Ciencias de República Dominicana (1976). *Economía Dominicana 1975*.
- Alemán, José Luis (1983). Sobre la Política Económica Dominicana. *Revista Estudios Sociales* No. 53, Pág. 73.
- Alemán, José Luis (1982). *27 Ensayos sobre Economía y Sociedad Dominicana*.
- Almonte, Henry. Fondo para el desarrollo: FIDE, INFRATUR y DEFINPRO. Mayo 2007. Artículo en periódico del Banco Central.
- Altenburg, T. y J. Meyer-Stamer (1999). How to Promote Clústeres: Policy Experiences from Latin America. *World Development*, Vol. 27, No. 9.
- Altenburg, T., J. Meyer (1999). How to Promote Clústeres: Policy Experiences from Latin America.
- Artana, D., S. Auguste, J. L. Bour, F. Navajas, M. Panadeiros y R. Guzmán (2005). El gasto público en República Dominicana. *LADB. Serie de Estudios Económicos y Sociales*.
- Asociación de Industrias de República Dominicana (1995) *Manufactura 2005: Plan Estratégico de Acción*. Santo Domingo: AIRD.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1976). República Dominicana: Informe Socioeconómico, una Apreciación de Problemas Seleccionados de Desarrollo. Mimeo.

- Banco Mundial (1974). *Tourism Supply in the Caribbean Region. A study for the World Bank by Shankland Cox Partnership.*
- Bird, Richard M. (2003). *Taxation in Latin America: Reflections on Sustainability and the Balance between Equity and Efficiency. ITP paper 0306.*
- Bird, Richard M. (2006). *The Incentives for Foreign Investment in Latin America and the Caribbean: do they need to be harmonized? ITP paper 0601.*
- Blomstrom, M. y A. Kokko (2003). *The Economics of FDI Incentives. NBER Working Paper N° 9489.*
- Blomstrom, M. y H. Persson (1983). *Foreign Direct Investment and Spillovers Efficiency in an Under Developed Economy: evidence from the Mexican manufacturing industry. World Development Vol. 11.*
- Bona Prandy, Pedro Julio (1987). *Planificación en República Dominicana.*
- Bramwell, Bill (2001). *The Policy Context for Tourism and Sustainability in Southern Europe. In Coastal Mass Tourist. Channel View Publications.*
- Blomstrom, M., A. Kokko, F. Sjöholm (2002). *Growth and Innovation Policies for a Knowledge Economy: Experiences From Finland, Sweden, and Singapore. Mimeo.*
- Carozzi, Federico (1986). *El Desarrollo Industrial Dominicano y la Incidencia Tecnológica. Documento elaborado para la Oficina Nacional de Planificación.*
- Ceara, Miguel (1984). *Tendencias Estructurales y Coyuntura de La Economía Dominicana 1968-1983. Santo Domingo.*

- Ceara, Miguel (1990). *Crecimiento Económico y Acumulación de Capital: Consideraciones teóricas y empíricas en República Dominicana*.
- CEPAL (2004). *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, 2003*. Referencia LC/G.2226-P.
- CEPAL (2004a). *Comercio de Servicios Ambientales Vinculados al Turismo y Revisión de la Sostenibilidad del Turismo en Tres Casos de Estudio*. LC/MEX/L.597/Rev. 1.
- CEPAL (2000). *Desarrollo Económico y Social de República Dominicana: los últimos 20 años y perspectivas para el Siglo XXI*, LC/MEX/R.760.
- Comité Interinstitucional para la Innovación y el Desarrollo Tecnológico, CIDET (2000). *Plan Dominicana Innova: Produciendo con Inteligencia*. Mimeo.
- Congreso Nacional (1971). Ley 153, sobre el desarrollo de la industria turística del país.
- Congreso Nacional (1980). Ley 116-80, que crea el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP).
- Congreso Nacional (1990). Ley 8-90 de zonas francas.
- Congreso Nacional (1995). Ley 16-95 de inversión extranjera
- Congreso Nacional (1999). Ley 84-99 de reactivación y fomento de las exportaciones.
- Congreso Nacional (2001). Ley 139-01 de Educación Superior, Ciencia y Tecnología.
- Congreso Nacional (2001). Ley 158-01 que establece fomento para el desarrollo turístico para los polos de escaso desarrollo.
- Congreso Nacional (2002). Ley 184-02 que introduce modificaciones a la Ley 158-01.

Congreso Nacional (2003). Ley 98-03 que crea el CEI-DR.

Congreso Nacional (2007a). Ley 187-07 que dispone que las sumas recibidas y aceptada cada año por los trabajadores de zonas francas hasta enero del 2005 se consideren como saldo definitivo y liberatorio por concepto de prestaciones laborales.

Congreso Nacional (2007b). Ley 56-07 que declara de prioridad nacional los sectores de cadena textil, confección y accesorios, pieles, fabricación de calzados de cuero, y crea un régimen nacional regulatorio para estas industrias.

Congreso Nacional (2007c). Ley 174-07, para la emisión de un aval financiero como garantía a los préstamos otorgados por los bancos comerciales a las empresas de zonas francas.

Congreso Nacional (2007d). Ley 552-07 que crea el Fondo de Preservación y Creación del Empleo con el objetivo de evitar la reducción de los empleos en las zonas francas.

Congreso Nacional (2007e). Ley de Competitividad e Innovación Industrial.

Consejo Nacional de Competitividad (2006). Diseño de Proyecto de Apoyo a Clústeres Dominicanos. Estudio de Caso No.1: Clúster del Mueble de Santiago.

Consejo Nacional de Competitividad (2006). Diseño de Proyecto de Apoyo a Clústeres Dominicanos. Estudio de Caso No.3: Clúster Turístico y Cultural de Puerto Plata.

Consejo Nacional de Competitividad (2006). Diseño de Proyecto de Apoyo a Clústeres Dominicanos. Estudio de Caso No.4: Clúster Puerto Turístico de Bayahibe (La Romana).

Consejo Nacional de Competitividad (2006). Diseño de Proyecto de Apoyo a Clústeres Dominicanos. Estudio de Caso No.10: Clúster de Banano de Valverde Mao.

- Consejo Nacional de Competitividad (2006a). Diseño de Proyecto de Apoyo a Clústeres Dominicanos. Estudio de Caso No.5: Clúster Turístico de Barahona.
- Consejo Nacional de Competitividad (2006b). Diseño de Proyecto de Apoyo a Clústeres Dominicanos. Estudio de Caso No.7: Clúster del Mango de Peravia.
- Consejo Nacional de Competitividad (2006c). Diseño de Proyecto de Apoyo a Clústeres Dominicanos. Estudio de Caso No.8: Clúster Hortofrutícola de la Vega.
- Consejo Nacional de Competitividad (2007) Plan Nacional de Competitividad Sistémica.
- Consejo Nacional de Competitividad (2007a). Actualización de la Estrategia de Negocios y Plan de Acción del Conjunto Productivo del Banano.
- Consejo Nacional de Competitividad (2007b). Estrategia Competitiva del Clúster Ecoturístico de Pedernales.
- Consejo Nacional de Competitividad/USAID (2006). La Estrategia Competitiva del Clúster del Mango Dominicano (Promango).
- Consejo Nacional de Competitividad/USAID, ADOZONA (2005). Diseño de Mecanismos Legales sobre Zonas Francas de Conformidad con las Regulaciones de la OMC.
- Consejo Nacional de Zonas Francas, CNZFE. *Informe Estadístico*. Diversos volúmenes.
- Del Rosario, Pedro Juan (2008). Entendiendo la Ruralidad Dominicana. En PNUD (2008).
- Dauhajre, Andrés (1987). El Futuro del Sistema Cambiario Dominicano.

- Dauhajre, Andrés (1988). El Sector Privado y el Control de Cambios. Seminario.
- Dauhajre, Andrés (1994). Sesgo Anti-Exportador y Promoción de Exportaciones en República Dominicana.
- Despradel, Carlos (1981). *Trayectoria de un Pensamiento Económico*.
- Despradel, Roberto (2005). Adecuación del Sector Industrial a la Apertura Económica global. Documento elaborado en el marco del Programa para el Desarrollo de Ventajas Competitivas. BID=1474/OC-DR.
- Despradel, Roberto (2008). Aspectos Positivos del Primer Año de Implementación del DR-CAFTA. Documento elaborado para USAID.
- De Vicente, Jorge ( 2009). El Turismo en el Desarrollo Económico Dominicano. Documento preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Dixit, A. K. (2005), Evaluating Recipes for Development Success, World Bank Policy Research Working Paper No. 3859.
- Fanelli, J. M., y R. Guzmán (2008). Diagnostico de crecimiento para República Dominicana. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., borrador inédito, abril.
- FORUM (1982). Los Déficit del Sector Público en República Dominicana.
- FORUM (1983). El Régimen de Incentivos en República Dominicana.
- FORUM (1986). Impacto Económico del Turismo en República Dominicana.
- FORUM (1986). Causas y Manejo de la Crisis Económica Dominicana 1974-1984.

- FORUM (1986). Estrategias de Reactivación Económica para República Dominicana.
- Grupo de Investigación Económica, GIE (1986). Hacia una Reestructuración Dirigida de la Economía Dominicana.
- Fundación Económica y Desarrollo (1989). Impacto Económico de las Zonas francas Industriales de Exportación en República Dominicana.
- Granados, Jaime (2003). Zonas francas y otros regímenes especiales en un contexto de negociaciones comerciales multilaterales y regionales. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) e Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL). Documento de Divulgación No. 20.
- Guzmán, Rolando y Rodrigo Vergara (2008). La sostenibilidad fiscal en República Dominicana. Banco Interamericano de Desarrollo, inédito.
- Guzmán, Rolando (2006). Inversión, Zonas Francas y Tributación. Mimeo preparado para el Consejo Nacional de Competitividad.
- Hamada, K. (1974). An Economic Analysis of the Duty-free Zone. *Journal of International Economics* 4, 225-241.
- Hamilton, C. y L. E. O. Svensson (1982). On the Welfare Effects of a “duty-free zone”. *Journal of International Economics* 13, 45-61.
- Hartman, D.G. (1985). Tax Policy and FDI. *Journal of Public Economics*. 26.
- Hausmann, R. y B. Klinger (2006). Structural Transformation and Patterns of Comparative Advantage in the Product Space. *CID working papers*.
- Hausmann, R. y B. Klinger (2007). The Structure of the Products Space and the Evolution of Comparative Advantage. *CID working papers*.

- Hausmann, R. y D. Rodrik (2002). Economic Development as Self-discovery. *NBER Working Paper*.
- Hausmann, R. y D. Rodrik (2006). Doomed To Choose: Industrial Policy as Predicament. Mimeo.
- Hausmann, R. y Klinger, B. 2007. Structural Transformation in Dominican Republic. No publicado. Diciembre.
- Hausmann, R., J. Hwang y D. Rodrik (2005). What You Export Matters. *CID working papers*.
- Hines, J. R. (1999). Lessons from Behavioral Responses to International Taxation. *National Tax Journal*, 52(2).
- Hines, J. R. y E. M. Rice (1994). Fiscal Paradise: foreign tax havens and American business. *Quarterly Journal of Economics* 109(1).
- Hollard, David y Richard J. Vann (1998). Income Tax Incentives for Investment. Chapter 23 in IMF (ed.). *Tax law design and drafting*, Vol. 2.
- Ibarra, Martín y J. D. Barbosa (2005). *Diseño de Mecanismos Legales sobre Zonas Francas de Conformidad con las Regulaciones de la OMC*. Documento preparado para Chemonics International Inc.
- Janka, Gerold (1986). Estudio de las Zonas Francas Industriales de la Romana. San Pedro de Macorís, Santiago y Puerto Plata.
- Jenkins, M., G. Esquivel y F. Larraín B. (1998). Export Processing Zones in Central America. *Harvard University development discussion paper No. 4*.
- Kaufmann, J., Kraay, A, y Mastruzzi, M. (2006). Governance matters V: Governance indicators for 1996-2005. Policy Research Working Paper Series 3450. Banco Mundial. Washington, D.C.

- Klenow, P., A. Rodríguez-Clare (2004). Externalities and Growth. Mimeo.
- Lizardo, M. y R. Guzmán (2001). Crecimiento Económico, Acumulación de Factores y Productividad en República Dominicana. *LADB. Serie de Estudios Económicos y Sociales*.
- Lizardo, M. y R. Guzmán (2003). Patrones de Integración a la Economía Global: ¿Qué comercializa América Latina? ¿Que producen sus trabajadores? El caso de República Dominicana?. En Jeffrey Lizardo (ed). *Articulación de las políticas económicas y sociales*. INDES/BID/INTEC/STP.
- Lizardo, M. y R. Guzmán (2005). Coordinación de las Políticas Fiscal y Ambiental en República Dominicana. CEPAL. *Serie Medio Ambiente y Desarrollo. No. 100*.
- López M. (2007). Turismo sin Desarrollo: Los Intereses Creados como Amenaza al Sector Turístico de República Dominicana. Intermon-Oxfam.
- Madani, Dorsati (1999). A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones. World Bank Policy Research Working Paper No. 2238.
- Maloney, William (2004). Migration, Trade, and Foreign Direct Investment in Mexico. *World Bank Economic Review. Vol. 19, No. 3*.
- Medina, Fabiola (2006). *Anteproyecto de Ley de Zonas Francas/Convergencia*. Documento preparado para el Consejo Nacional de Competitividad.
- Méndez, Mario. *Reformas y Lucha de Intereses*. 1993.
- Meyer-Stamer, J. and U. Harnes-Liedtke (2005). How to Promote Clústeres. *Mesopartner Working Paper* No. 08/2005. Buenos Aires, August 2005.

- MIGA (2007). *Snapshot Caribbean: Benchmarking FDI Competitiveness in Caribbean Countries*. June 2007.
- Moya Pons, Frank (1992). *Empresarios en Conflicto. Políticas de industrialización y sustitución de importaciones en República Dominicana*. Fondo para el Avance de las Ciencias Sociales. Santo Domingo.
- Oficina Nacional de Planificación (1967). *Plataforma para el Desarrollo Económico y Social de República Dominicana*. Santo Domingo. Vols. 1 y 2.
- Oficina Nacional de Planificación, ONAPLAN (1975). *Estrategia para el Desarrollo Económico Social de República Dominicana 1976-1986*.
- Oficina Nacional de Planificación (1977). *Indicadores Básicos*. 1977.
- Oficina Nacional de Planificación, ONAPLAN (1978). *Indicadores Básicos*. 1978.
- Oficina Nacional de Planificación, ONAPLAN (1983). *Lineamientos de Política Económica y Programa de Inversiones Públicas, 1983/1985*.
- Oficina Nacional de Planificación, ONAPLAN (2000). *El Resultado Exportador de República Dominicana en la Década de los Noventa*.
- OMT (2008) *Tourism Highlights: 2008 edition*. [www.unwto.org](http://www.unwto.org)
- OMT (2008) [www.unwto.org](http://www.unwto.org). Sección Estadísticas.
- ONUDI (1973). *El Desarrollo Industrial de República Dominicana. Informe de la Misión Técnica de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial al Secretariado Técnico de la Presidencia*.
- OTF Group (2006). *Competitividad en el Sector Industrial de República Dominicana*.
- OTF Group (2007). *Construyendo Enlaces Estratégicos entre las Zonas Francas y el Sector Industrial de República Dominicana. Análisis y Recomendaciones*.

- OTF Group (2007). Estimulando Enlaces Estratégicos entre las Zonas Francas y el Sector Industrial de República Dominicana. Resultados de la Encuesta.
- OTF Group y Consejo Nacional de Competitividad (2006). Competitividad en el Sector Industrial. Resumen de Resultados de la Encuesta Industrial.
- Paris, Pierre (2007). Diseño de Proyecto de Apoyo a Clústeres Dominicanos. Guía metodológica.
- Paris, Pierre (2007a) *Proyecto de Apoyo a Clústeres Dominicanos. Estudio elaborado para el Consejo Nacional de Competitividad. Santo Domingo: CNC.*
- Peguero, A. (2006). *Anteproyecto de Ley de Zonas Francas/Convergencia.* Documento preparado para el Consejo Nacional de Competitividad.
- Peralta, Sixto (2008) Informe del Estudio Organizacional y Análisis FODA del Clúster Turístico y Cultural de Puerto Plata. *Informe elaborado para el Proyecto de Fortalecimiento del Clúster Turístico y Cultural de Puerto Plata CNC-PROEMPRESA.* Santo Domingo: Consejo Nacional de Competitividad CNC.
- PNUD (1991). Reforma Tributaria y Reforma Arancelaria. El debate en la prensa. Colección de documentos periodísticos.
- PNUD (2008). *Nueva Ruralidad y Desarrollo Humano.*
- Porter, Michael E. (1998) *On Competition.* Harvard Business Review Book Series. Boston: Harvard Business School Press.
- Presidencia de la República (2007). Decreto 190-07, que crea el Sistema Nacional de Innovación y Desarrollo Tecnológico (SNDIT).

- Presidencia de la República (2007). Decreto 552-07, que crea el Fondo para la preservación y Creación del empleo con el objetivo de evitar la reducción de los empleos en las Zonas Francas. Santo Domingo, República Dominicana.
- Robles C., Edgar A. y Andrés Rodríguez-Clare (2003). Inversión nacional y extranjera en Centroamérica: ¿Cómo fomentarla en el marco de la OMC?. Mimeo.
- Rodríguez-Clare, Andrés (2004). Microeconomic Interventions after Washington Consensus. *Research Department, LADB*, Working Paper No. 524.
- Rodríguez-Clare, Andrés (2005). Coordination Failures, Clústeres and Microeconomic Interventions. *Economía*, Fall 2005, Vol. 6, No. 1, pp.1-29.
- Rodrik, D. (2005). Rethinking Growth Strategies. *Wider annual lecture 8*.
- Secretaría de Estado de Industria y Comercio (1986). Informative Guide of Incentives for Applicants of the Law 409 of Agro industrial Development.
- Secretaria de Estado de Industria y Comercio (1998) Plan Nacional de Competitividad. *Documento elaborado por el consultor Antonio Rodríguez Mansfield para la SEIC*. Santo Domingo: SEIC.
- Secretariado Técnico de la Presidencia (1976). Informe sobre el Empleo durante el Año 1976.
- Senado de la República (2005). Informe Final y Recomendación al Pleno del Senado: Evaluación de impacto y de las perspectivas del Tratado de libre Comercio (CAFTA-RD) suscrito entre Estados Unidos, las naciones de Centroamérica y República Dominicana.
- SIC Desarrollo (2007). Informe de Evaluación Final del Programa de Competitividad de las Mipymes de Santiago de los Caballeros.

*Informe elaborado por el consultor Gabriel Schneider para la Asociación de Industriales de la Región Norte y el Banco Interamericano BID. Santo Domingo: AIREN.*

Tanzi, Vito y Howell H. Zee (2000). Tax policy for emerging market: developing countries. *National Tax Journal* 53(2), 299-322.

USAID (2004). Comercio de Servicios Ambientales Vinculados al Turismo y Revisión de la Sostenibilidad del Turismo en Tres Casos de Estudio.

USAID (2006) La Estrategia Competitiva del Clúster del Mango Dominicano (PROMANGO). *Informe elaborado por la consultora Marsha Krigsvold para el Programa para el Desarrollo de Ventajas Competitivas BID-1474/OC-DR. Santo Domingo: USAID/ Consejo Nacional de Competitividad CNC.*

USAID (2008) A Review of National Competitiveness Councils in Latin America and the Caribbean. *Informe elaborado por el consultor Robert Landmann para la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Santo Domingo: USAID.*

USAID (2008a) The Dominican Republic National Competitiveness Council. Mimeo.

Vega, Bernardo (1975). *Evaluación de la Política de Industrialización de República Dominicana.*

Vega, Bernardo (1980). *Evaluación de la Administración de las Empresas de CORDE 1962-1977.*

Vega, Bernardo (1981). Política Económica y Tributaria y su Efecto sobre la Producción. Exposición presentada ante la Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios (ANJE).

Vial, Joaquín. (2002). The Dominican Initiative: Como Mejorar la Competitividad del Turismo en República Dominicana. Documentos de Trabajo.

- Villareal, R., A. Van Der Horst (2008). Estrategia de Competitividad Turística de República Dominicana. Mimeo.
- Woon Nam, Chang y D. N. Radulescu (2004) Do corporate tax concessions really matter for the success of free economic zones? *Economics of Planning* 37, 99-123.
- World Bank (1979). Documento de Préstamo para el Desarrollo del Sector Turismo.
- World Bank (1984). Documento de Préstamo para el Desarrollo de Zonas Francas.
- World Bank (1987). *Dominican Republic: An Agenda for reform*.
- World Bank (2006). *Dominican Republic Poverty Assessment*. Santo Domingo.

**ANEXO**

**Tres Estudios de Casos de  
Clústeres Productivos**

Este anexo analiza la experiencia de tres clústeres productivos, tomados como ilustrativos. Estos son: (i) el clúster de mango, representativo de los clústeres agrícolas; (ii) el clúster turístico de Puerto Plata, representativo de los clústeres turísticos; y (iii) el clúster de confecciones de Santiago, que ilustra el perfil de los clústeres manufactureros. En cada uno de los casos, el análisis aborda el proceso de evolución y las características actuales del conglomerado, a partir de revisión documental y entrevistas con actores involucrados.

### Características de tres clústeres seleccionados, 2009

Clúster	Fecha de creación	Entidades integrantes	Producción 2003 (Millones US\$)	Producción 2007 (Millones US\$)	Exporta 2003 (Millones US\$)	Exporta 2007 (Millones US\$)	Empleos directos	Empleos indirectos
Clúster Confección de Santiago (Fusión Textil del Cibao)	2003	62.0	7	10.3	0.15	0.36	1,200	N/D
Clúster de Mango Dominicano	2003	500.0	2.1	9.4	0.40	2	4,000	N/D
Clúster Turístico de Puerto Plata*	2002	900.0	60	85.4	0.54	0.55	12,800	32,000

Fuente: Informaciones suministradas por los clústeres.

\*El dato de producción corresponde a la tasa de ocupación hotelera (en %), y las exportaciones corresponden a la llegada de turistas (en millones de personas).

### *Clúster de Mango*

El Clúster del Mango dominicano inicia sus operaciones conjuntas en 2003<sup>50</sup>, año en el cual fueron censados unos 749 productores, para un área de cultivo ascendente a 26.000 tareas. La organización adquiere personería jurídica en diciembre de 2004 denominándose PROMANGO. Para 2003 no existía ninguna asociación de productores y los miembros del clúster eran tan solo 17, número que se elevó a 55 entre los años 2005-2006. En la actualidad, existen cuatro asociaciones de productores de mango en las principales zonas de producción (Peravia, San Cristóbal, San Juan y Azua), siendo este uno de los

<sup>50</sup> El inicio formal de las actividades estuvo precedido por una fase inicial de sensibilización de los actores principales y por estudios de base que contaron con el apoyo técnico del Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF) así como ayuda financiera por parte de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

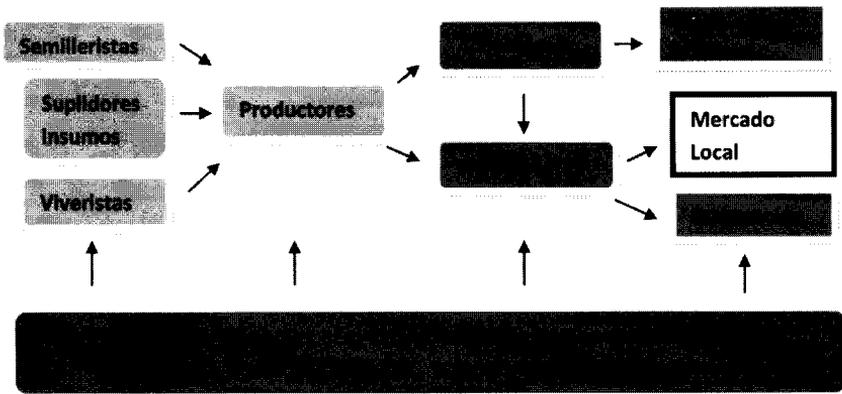
principales logros atribuidos al clúster ya que pudo lograr un mayor nivel de institucionalidad en el sector junto a una reducción sustancial en sus costos productivos.

Si bien este grupo se focaliza principalmente en las provincias de Peravia, Azua y San Cristóbal, dado el alto volumen de producción de mango en las mismas, igual cuenta con productores de otras provincias del país tales como: El Seybo, Dajabón, San Juan de la Maguana y Barahona, con lo cual ha logrado un alcance nacional. De un total de 1,100 productores de mango censados a nivel nacional en 2007, alrededor de 500 pertenecen al clúster. La superficie total bajo cultivo en dicho año fue de unas 50,000 tareas y el valor de la producción ha sido estimado en RD\$300 millones. El clúster está compuesto por: procesadores, suplidores de insumos (como paletas para exportación, abonos, cajas y esquineros), viveristas e instituciones de apoyo, como el Centro para el Desarrollo Agropecuario y Forestal (CEDAF), el Ministerio de Agricultura (SEA), el Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF), el Consejo Nacional de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (CONIAF), la Junta Agroempresarial Dominicana (JAD), el Consejo Nacional de Competitividad (CNC), el Instituto de Investigaciones en Biotecnología e Industria (IIBI) y la USAID.

En 2005 el grupo inició un programa a partir de fondos europeos para reducir el uso de pesticidas. En ese mismo año firmó un acuerdo de cooperación, posteriormente ratificado en mayo de 2006, mediante un contrato de co-financiamiento junto al CNC y a través del Programa para el Desarrollo de Ventajas Competitivas (BID-1474 / OC – DR). Ese mismo año el clúster fue incluido en las subvenciones recibidas por parte del Estado dominicano a través de los Fondos Especiales para el Desarrollo Agropecuario (FEDA) de la Secretaría de Estado de Agricultura (SEA). Están pendientes acuerdos de financiamiento con el Departamento de los Fondos Europeos de Desarrollo de la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD), con PROINVEST (programa de servicios empresariales de la UE) y con otras instituciones interesadas en apoyar este exitoso grupo productivo el cual sirve a modo de ejemplo cuando se habla de política de promoción de clústeres a nivel local.

Cabe citar que el volumen de exportaciones de mango ha crecido significativamente en los últimos 5 años como resultado del proceso de asociación. En efecto, en 2003 se exportaron 49 contenedores de 40', cantidad que se elevó a 80 contenedores en 2005 y a 120 el 2007. Cada contenedor contiene unas 5.000 cajas de cuatro kilos c/u totalizando un estimado superior a los US\$ 2 millones anuales por concepto de exportaciones. Por su parte el número de exportadores pasó de 8 en 2003 a 13 en 2007.

**Cluster del Mango (Red tipo horizontal/Cadena de Valor):**



Aunque el mango dominicano tradicionalmente se ha producido y comercializado de manera local y regional, la exportación de mango fresco hacia Europa y EE.UU. es una actividad relativamente nueva, que estuvo restringida hasta 2005, cuando se superaron las barreras fitosanitarias impuestas a partir de 1985. El mercado europeo del mango es abastecido durante todo el año por más de 15 países, lo cual provoca una alta inestabilidad en los precios, con diferencias de hasta €2 y €3 por caja de 4Kg., situación que podría representar una oportunidad para el mango dominicano. Recientemente se han dado cambios importantes en la oferta internacional con relación al año 2000, ya que las importaciones europeas de mango provenientes de Brasil han pasado de 33,2% a cerca del 50% y el suministro proveniente de Israel aumentó en 67% para colocarse entre los cinco mayores suplidores hacia dicho mercado.

El mercado de los Estados Unidos es abastecido principalmente por México y Perú, pero este último termina la temporada cuando se inicia la cosecha dominicana, la cual tiene lugar en abril hasta principios de septiembre, período de baja oferta en el mercado internacional. El mango de alta calidad tiene buenas oportunidades de exportación en este período por cuanto los productores locales están apostando a los nichos de mango étnico, orgánico y gourmet. En cuanto al número de empleos directos generados por la producción de mango, este pasó aproximadamente de 1.500 en 2003 hasta 4.000 empleos registrados en el año 2007. Del número total de empleo un 61% corresponde a mano de obra dominicana y un 39% es haitiana.

El grupo coordinador del clúster cuenta con unos 30 miembros, conformado básicamente por productores, exportadores, e instituciones de apoyo (tanto públicas como privadas), y gracias al esfuerzo de este núcleo institucional ha sido posible establecer el estatus jurídico propio así como la visión estratégica del grupo, la cual es: “Ser, para el 2015, el exportador líder de Centroamérica y el Caribe de mangos de alta calidad para los mercados étnicos, orgánicos, y ‘gourmet’ de Europa y de Los Estados Unidos”. El grupo persigue alcanzar su visión mediante un producto diferenciado y de alta calidad en los citados nichos de mercado, así como a través de derivados procesados tales como: mermeladas, conservas, jugos, deshidratados, entre otros.

De acuerdo a la estrategia financiada por USAID: El Clúster disfruta de excelentes ventajas de posicionamiento y redes de transporte hacia los dos mercados meta (EE.UU. y Europa), aunque el cumplimiento de los requisitos de exportación se han visto afectados por factores de infraestructura, servicios públicos, escasez de técnicos entrenados, falta de información sobre técnicas productivas y manejo post-cosecha, así como facilidades adecuadas para el procesamiento y exportación de un mango de alta calidad.

Al margen de las cifras que se citan en párrafos previos, es importante destacar que el clúster adolece aún de información estratégica confiable que facilite la toma de decisiones y el diseño de políticas. Entre las informaciones que necesitan profundizarse se encuentra la cantidad y distribución geográfica de productores, producción total, costos, variedades de producto, número de empleos,

etc. Entre los principales retos del grupo se incluye el aumentar el volumen de producción de mango a través de la implementación de políticas y un plan de desarrollo nacional con participación público-privada, lograr un mejor aprovechamiento de las economías de escala y cobertura con beneficio colectivo, y reducir costos y mejorar la calidad del producto a través de la incorporación de nuevas tecnologías.

### ***Clúster Turístico y Cultural de Puerto Plata***

Este grupo surge en el año 2002 como respuesta a la crisis turística generada en la región a partir de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001. La iniciativa del Clúster de Puerto Plata reunió a los principales líderes privados y públicos de la zona, y coordinó una reflexión en torno a las causas del deterioro de la industria turística, tanto en la región como en el polo en particular. Esto dio lugar a una nueva visión de desarrollo sectorial basada en la inclusión comunitaria, la capacidad de asociación de los distintos actores de la cadena y el aprovechamiento sostenible de los activos patrimoniales, culturales y naturales del destino Puerto Plata, todo esto bajo un esquema de acción conjunta y coordinada.

La cadena o conjunto productivo de Puerto Plata comprende instituciones turísticas y culturales entre las cuales cabe citar: hoteles de la zona, tour operadores, cámara de comercio, ONGs culturales, universidades, además de otras instituciones y organismos oficiales de apoyo, junto a la comunidad misma de la provincia<sup>51</sup>. El objetivo del grupo es lograr economías de cobertura que le permitan ampliar los mercados de destino mediante una integración estratégica de sus actores. A su vez estos últimos persiguen atraer mercados de mayor poder adquisitivo para lo cual necesitan realizar inversiones significativas en infraestructura en la ciudad de Puerto Plata y sus alrededores con el apoyo del gobierno. Es importante recordar que la zona de Puerto Plata enfrenta graves problemas de índole social que limitan su atractivo para este mercado, como lo son la prostitución creciente, la venta de drogas, la falta de seguridad, la exclusión

---

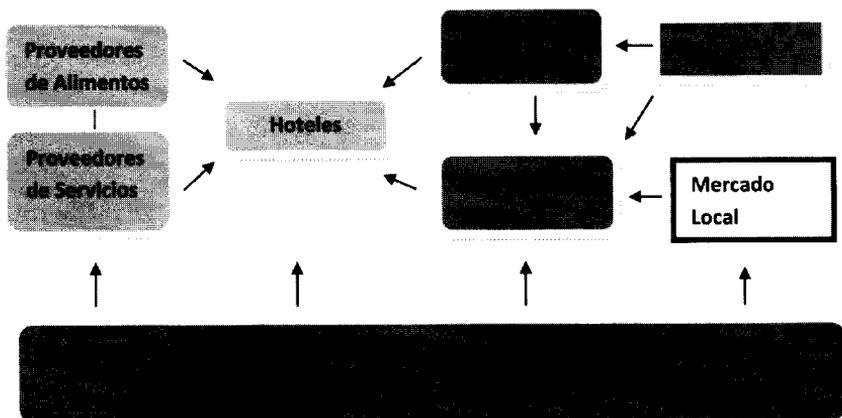
<sup>51</sup> Actualmente el clúster ha logrado su ampliación horizontal incorporando la Asociación de Hoteles de la Zona de Sosúa y Cabarette.

comunitaria, y la contaminación ambiental. El turismo de sol y playa (todo incluido) debe contemplar una oferta complementaria entre la que se ha identificado el turismo de salud, cultural, de aventura, y actividades conexas, tales como el ecoturismo, los deportes extremos, la gastronomía, entre otras.

Hacia 2005, luego de un período de gestación de unos 3 años, el clúster logra establecer una oficina ejecutiva mediante una alianza estratégica entre la Fundación Atlántica, Inc. —una ONG cultural— y la Asociación de Hoteles de Puerto Plata (AHPP), la cual abrió oficinas en el Centro Histórico de la ciudad, e iniciaron la ejecución de varios programas y proyectos para aplicar las estrategias y el Plan de Acción que se había concertado pero que sólo habían avanzado muy lentamente desde el período 2002-2003 debido a fallas de coordinación y carencia de recursos externos al grupo. De hecho, la asistencia de la USAID se detuvo entre los años 2003-2004.

Es pues a partir del año 2005 cuando el clúster dispone de la asistencia técnica del Consejo Nacional de Competitividad (CNC) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través del Programa 1474/OC-DR y el FONDEC. Gracias a estos nuevos recursos, así como a otros provenientes de los Fondos Europeos de Desarrollo, el clúster entra en una nueva etapa de maduración en la cual logra materializar iniciativas tales como la creación del Centro de Gestión Conjunta del Destino y el inicio del proceso de certificación internacional “Bandera Azul” para dos de sus principales playas. La operación del Centro de Gestión estuvo a cargo de un consorcio integrado por la Asociación de Hoteles, Restaurantes y Empresas Turísticas del Norte (ASHONORTE), la Asociación de Hoteles de Playa Dorada (AHPD), la Fundación Atlántica Inc. y el Centro de Contaduría y Consultoría del Caribe S.A, empresa privada en la cual recayó la responsabilidad de la dirección.

**Cluster Turístico de Puerto Plata (Red tipo vertical/Sistema Productivo Territorial):**



Entre los principales retos del grupo se encuentra el tema ambiental, dado el grado de contaminación de los ríos y arroyos que cruzan la ciudad. Otros retos importantes incluyen el fortalecimiento del capital social y lograr la “identificación” de la actividad turística por parte de la comunidad, establecer vías de comunicación con el sector público, basadas en el mejoramiento del destino y el bienestar de la comunidad en sus diferentes aspectos: económico, social, cultural y político, integrar los proveedores de insumos y servicios en la cadena productiva con el fin de establecer alianzas estratégicas y sinergias productivas, ya que en la estructura del clúster no figuran actualmente proveedores de alimentos, bebidas, o suministros, y mejorar la imagen del destino para poder acceder a nuevos nichos de mercado y aumentar la tasa de ocupación y la tarifa promedio de la zona.

En términos cuantitativos, la intervención en el clúster no se refleja en mejorías significativas en los indicadores de desempeño. De hecho, sus principales indicadores económicos, tales como el número de llegadas de visitantes o nivel de empleo, entre otros, no muestran variaciones significativas. No obstante, la iniciativa ha logrado una serie de avances en materia de coordinación y vinculación comunitaria.

## ***Clúster de Confecciones de Santiago***

El sector textil-confecciones de Santiago (excluyendo las ZZFF) presenta ventas superiores a los 5 millones de dólares anuales, y genera cerca de 3.000 trabajadores a la economía local, mujeres en su mayoría. El sector está compuesto por más de 100 MIPYMES, con un empleo promedio de 20 trabajadores por empresa, y cerca de 200 pequeños talleres familiares, que producen básicamente ropa de niño y de mujer para el mercado local. Reciben apoyo de capacitación por parte del INFOTEP y del IPISA, y cerca de la mitad de las MIPYMEs forma parte de la Asociación de Industrias Textiles del Cibao (ASITEC).

En este contexto surgió el clúster de confecciones de Santiago, con la intención de aprovechar la capacidad de asociación de un gran número de empresas de confecciones de la provincia para incrementar la generación de empleo y el valor agregado local. Actualmente el clúster cuenta con un total de 61 empresas registradas y las principales instituciones de apoyo al grupo son: INFOTEP, IPISA, la Dirección General de Normas (DIGENOR), el CNC, la PUCMM, UTESA, la Asociación de Diseñadores de Zonas Francas, y Caribbean Export (programa de apoyo de fondos europeos). Los recursos del clúster son administrados por la AIREN que, a su vez, se apoya en ASITEC y en instituciones del sector público como INFOTEP y el CNC.

La existencia de una capacidad instalada mucho mayor que la aprovechada en la actualidad permitiría crear empresas que respondan a nichos específicos en el mercado local e internacional. Dado que la región de Santiago cuenta con una larga tradición en la fabricación de confecciones, así como la existencia de actores desplazados de las zonas francas a causa de la crisis, se consideró que los mismos podrían constituirse en instituciones y organismos de apoyo para contribuir adicionalmente al desarrollo de la competitividad local.

No obstante, existe la opinión de que el clúster de Santiago constituye más bien un conglomerado orientado a la actividad de confecciones, más que un clúster de textiles propiamente dicho. Esta apreciación obedece al hecho de que las empresas involucradas se dedican principalmente a los procesos de transformación de tejidos, obviando procesos de mayor valor agregado tales como la preparación de la hilaza y las telas, así como los procesos de acabado y el uso de

otras fibras innovadoras a parte del algodón, el cual es su materia prima predominante.

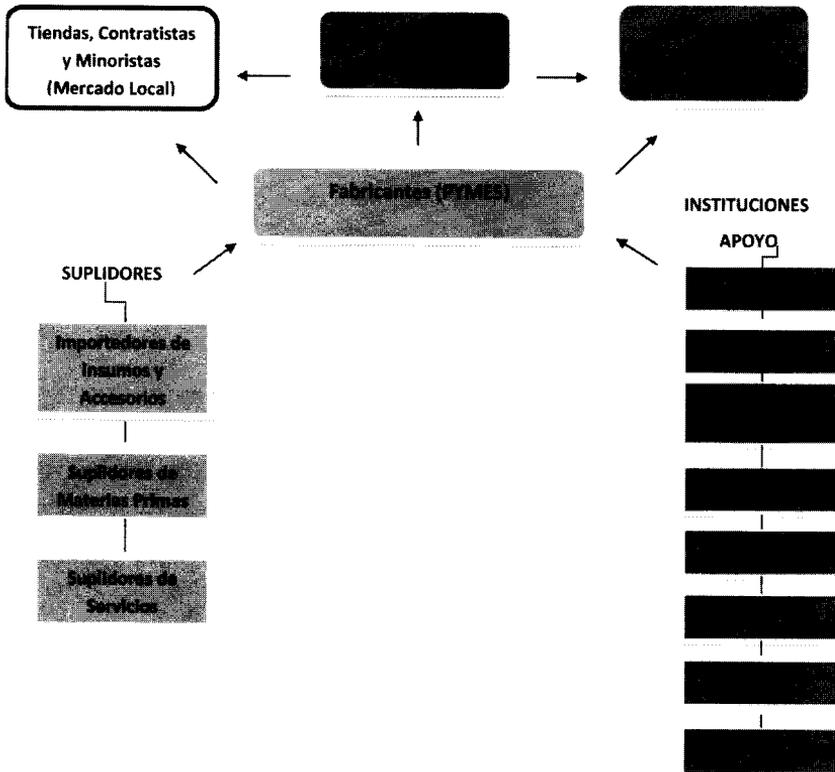
Otro aspecto relevante es la gran asimetría existente con relación al esquema tributario preferencial de las zonas francas, así como el problema del contrabando, subvaluaciones y competencia desleal que enfrenta el sector local de confecciones. Cabe mencionar el caso de las llamadas “pacas”<sup>52</sup>, cuya eliminación no ha sido posible, y junto a los factores anteriores constituyen serias fallas de mercado que hasta el momento no han sido abordadas de manera efectiva. Adicionalmente, el 85% de la producción del clúster está destinado al mercado interno, y sólo un 15% se destina a exportación, principalmente hacia los mercados de Puerto Rico y los EE.UU.

De manera paralela, y vistas las limitaciones que enfrenta el grupo en materia de requerimientos técnicos para la exportación, los productores han redireccionado el enfoque estratégico de la producción hacia el mercado institucional local (básicamente uniformes para empresas nacionales y el sector turismo). Otro enfoque es el de aprovechar nichos específicos donde las importaciones Chinas no tengan oportunidades competitivas, tales como ropa de grandes numeraciones, alta costura, etc. En estos momentos, la mayor parte de la ropa que compite en el mercado local llega a través de Panamá, como una reexportación desde países orientales (China, India, Pakistán, Bangladesh, entre otros).

---

<sup>52</sup> Se refiere a los paquetes de ropa usada o producto de desecho los cuales son enviados al país a través de diversas vías y en ocasiones bajo el concepto de donaciones.

**Cluster de Confecciones de Santiago (Red tipo vertical/Sistema Productivo Territorial):**



Tradicionalmente en la industria local de confecciones, la innovación ha sido realizada casi de manera exclusiva en el área de productos, dejando de lado los procesos productivos y la tecnología utilizada. La innovación se orienta hacia la producción de telas, acabados y texturas, pero estas tecnologías son desarrolladas en su mayoría fuera del país, dado que República Dominicana no cuenta actualmente con una política de investigación e innovación específica para esta rama de la industria. Es ésta otra de las fallas fundamentales a resolver si el Estado entiende que el sector de confecciones es un área prioritaria de su desarrollo como lo ha expresado a través de recientes decretos presidenciales.

Aun cuando existen instituciones del Estado especializadas en el sector de la confección, como es el caso del Instituto Nacional de la Aguja (INAGUJA), no existen programas establecidos de investigación. En décadas pasadas el país producía algodón, procesado principalmente por empresas estatales descentralizadas. En la actualidad la proveeduría local es nula en este tipo de fibras. Si bien existen fibras naturales que pueden jugar un rol importante como materiales complementarios en los tejidos, la realidad es que no se cuenta con una política definida por parte de las autoridades en incentivar el sector al margen de algunas concesiones en materia tributaria para los insumos y maquinarias utilizadas así como el apoyo más bien estratégico y de diagnóstico recibido a través del FOMIN y el CNC. Es necesario complementar las PDP's a través de un plan más holístico y sistémico para relanzar y fortalecer este importante sector.

Ya en cuanto a la dinámica interna del clúster, se presenta un obstáculo adicional en lo relativo a las prácticas y concepciones individualistas. Al tratarse de un grupo relativamente incipiente (menos de cinco años desde su conformación jurídica como FUSIONTEX en 2004) los empresarios aún no logran asumir la cooperación estratégica como herramienta para competir en el ámbito internacional. Luego de más de tres años de múltiples reuniones, talleres, estudios y seminarios facilitados a través de la asistencia técnica al grupo, existe una importante proporción de empresas que aún no cooperan entre sí.

Una situación que limitó la integración inicial de varias empresas del sector fue la iniciativa de integrar una asociación exclusiva para las microempresas del clúster (52% de su membresía), dejando de lado las empresas medianas y grandes que son las más dinámicas del grupo (13%). Lo anterior no logró materializarse y una buena parte de las MIPYMES fue integrada a través de la membresía de ASITEC, o bien de forma directa. Aún cuando un buen número de estas empresas pequeñas no están preparadas para competir en el nuevo escenario mundial, las mismas ofrecen una mayor flexibilidad así como oportunidades de especialización para la cadena en su conjunto.

En este sentido, se confirma que a pesar del importante rol que juegan las asociaciones en promover la cooperación entre los actores de la cadena, para el caso específico del clúster de confecciones se

evidencia cierta resistencia por parte de las empresas de menor tamaño en integrarse a las asociaciones empresariales tradicionales. Esto no conforma un caso aislado para República Dominicana, ya que en el contexto internacional las PYMES igualmente tienden a percibir las asociaciones y las cámaras de comercio como entidades orientadas a las grandes empresas, y que además no están en capacidad de resolver los problemas de las unidades más pequeñas. Este fenómeno se sustenta en el hecho de que las asociaciones usualmente enfrentan limitaciones de recursos que no le permiten satisfacer las expectativas de todos sus miembros y, en ocasiones, se convierten en simples instrumentos de lobby político, a lo cual no escapa la realidad dominicana. Una de las respuestas planteadas por los clústeres ha sido la incorporación formal de los grupos como entidades independientes con personería jurídica. Este ha sido el caso de la mayoría de los grupos locales y de los tres casos seleccionados en esta investigación.

## Indicadores Seleccionados Clúster de Confecciones Santiago:

Componente	Indicadores	Nivel de logros	Observaciones
1. Fortalecimiento de las relaciones de integración del grupo	1.1 Una estrategia de integración productiva	Se elaboró la estrategia de integración productiva	
	1.2 Un agrupamiento identificado para el sector, con al menos 10 empresas comprometidas colectivamente en la estrategia.	Se cuenta con un total de 62 agentes en la cadena productiva vinculadas: 41 fabricantes, 9 suplidores, 11 Instituciones de apoyo.	
	1.3 20 funcionarios de entidades de apoyo y participantes capacitados	23 funcionarios de entidades de apoyo y participantes capacitados	
	1.4 100 empresarios y productores sensibilizados sobre la importancia de la integración productiva.	41 empresarios y productores sensibilizados sobre la importancia de la integración productiva.	
	1.5 Un diagnóstico de oportunidades de integración en el sector.	Se elaboró el diagnóstico de oportunidades de integración en el sector.	
	1.6 Línea de base de la competitividad de las empresas participantes definida.	Línea de base de la competitividad de las empresas participantes definida.	Adicional a la línea de base, se cuenta con unos 29 diagnósticos de empresas con recomendaciones específicas para fines del plan de trabajo y otros indicadores de los sistemas productivos, aportados por el equipo técnico.
2. Mejoramiento colectivo del modo de producción y los niveles de calidad	2.1 Agrupamientos según nichos funcionando efectivamente.	- Mayor conciencia de trabajar de manera conjunta y según nichos.	Se perfilan 5 grupos de integración productiva: Especialización de productos al sector hotelero y uniformes institucionales. PIP de alta costura exportable y PIP de exportación orientada a moda, así como otro grupo potencial de decoración del hogar.
		- Se realizan actividades informales de integración entre empresarios.	
		- Mayor intercambio de información.	
		- Se incrementa la subcontratación entre las empresas, aumentando la capacidad de respuesta.	
		- Mayor especialización de acuerdo al tipo de producto demandado	

Componente	Indicadores	Nivel de logros	Observaciones
<b>2. Mejoramiento colectivo del modo de producción y los niveles de calidad</b>	2.2 Una experiencia piloto de especialización de la producción.	Se ha desarrollado una experiencia piloto de producción conjunta con 15 fábricas del clúster para la producción de uniformes para el sector hotelero.	Por otro lado se están desarrollando nuevos diseños y muestras para la colección del mercado local y el mercado de exportación.
	2.3 30 Empresas han recibido asistencia técnica y capacitación en las temáticas identificadas en las estrategias.	30 empresas ha recibido asistencia técnica básica en temáticas identificadas en las estrategias	Se han realizado 4 módulos del Diplomado " Gestión de Empresas de Manufactura" con 40 participantes
	2.4 Sistema de Información centralizado para manejo de inventarios mejorado y funcionando en ambos sectores.	Aun no se cuenta con un sistema de información centralizado.	Este elemento resulta crucial para el desarrollo del grupo de cara a la exportación
	2.5 Se han capacitado a las empresas beneficiarias en temas de medio ambiente y condiciones de trabajo.	Se ha realizado un seminario taller en materia de medio ambiente y condiciones de trabajo y dos talleres orientados a la implementación del programa de las 5S en las empresas.	Se cuenta con un diagnóstico de Seguridad Industrial de las empresas miembros. Se logró una propuesta del IPISA para una iguala en servicios de mantenimiento para el Clúster, integrando un nuevo agente en la cadena productiva.
	2.6 30 Empresas con sello de calidad en el Sector Textil.	Aún no se cuenta con sello de calidad de las empresas, no obstante se han creado las bases para lograrlo en el futuro próximo (sello local a través de DIGENOR). Y se asistió a las empresas para integrar controles de calidad.	Se cuenta con servicios de consultoría en materia de calidad para el clúster. Se ha creado conciencia de la necesidad de integrar controles de calidad en las empresas, así como un programa que facilite la formación de operarios, de empresarios y mandos medios en materia de calidad.

Componente	Indicadores	Nivel de logros	Observaciones
<p align="center"><b>3. Desarrollo de una promoción comercial conjunta</b></p>	<p>3.1 Se ha promovido la comercialización conjunta de productos a partir del apoyo del CNC en materia de promoción comercial y acceso a nuevos mercados</p>	<p>Se ha participado de manera conjunta en ferias comerciales internacionales: Puerto Rico y Barbados. Se inició la comercialización conjunta a Hoteles locales/ Se conformó la compañía Fusiontex / Apertura de cuenta bancaria conjunta /Se contrató un consultor en Diseño y Desarrollo de Productos para reorientar la producción del clúster a las tendencias de mercado.</p>	<p>Se contrató una entidad comercializadora con el apoyo del CNC.</p>
	<p>3.2 Las empresas que exportan directa e indirectamente han aumentado el volumen de producción en un 20%</p>	<p>De manera colectiva no se ha impactado en este indicador, sin embargo, algunas empresas orientadas al mercado externo (Muma's Pet Fashion e Industria del Yaque), han incrementado sustancialmente sus volúmenes de exportación en alrededor de un 10%.</p>	<p>Es necesario lograr un incremento colectivo de las exportaciones ya que sólo las empresas de mayor volumen de producción lo han logrado</p>
	<p>3.3 De las que no exportaban antes de la iniciativa de clúster, al menos un 15 % lo están haciendo directa o indirectamente de manera permanente</p>	<p>Sólo una de las empresas que no exportaba anteriormente logró inscribirse en los mercados internacionales (Industrias Santiago).</p>	<p>Es importante fortalecer este indicador como resultado de las gestiones de comercialización conjunta</p>
	<p>3.4 Establecimiento de una marca conjunta</p>	<p>El clúster cuenta con 3 marcas registradas y el nombre comercial FUSIONTEX.</p>	
<p align="center"><b>4. Disseminación del modelo asociativo aplicado y sus resultados</b></p>	<p>4.1 Documentación y divulgación de las buenas prácticas en programas de integración productiva</p>	<p>Se realizaron secciones de promoción dirigidas al clúster de Construcción y al clúster incipiente de Confecciones de San Pedro de Macoris.</p>	
	<p>4.2. Preparación de cartillas y folletos de difusión de la experiencia</p>	<p>No logrado</p>	<p>Hasta el momento no se han preparado los materiales citados</p>
	<p>4.3 Realización de talleres de difusión de la experiencia</p>	<p>Se realizaron talleres regionales para motivar la integración de nuevos actores a la red</p>	

Fuente: Evaluaciones preliminares realizadas por el CNC a los grupos seleccionados.

Esta primera edición del libro  
**Cuatro Décadas de Desarrollo Productivo en  
República Dominicana**

escrita por *Rolando M. Guzmán, Manuel Agosin,  
Magdalena Lizardo y Rafael Capellán*

se terminó de imprimir en el mes de agosto de 2011  
en los talleres gráficos de Editora Búho  
Santo Domingo, República Dominicana

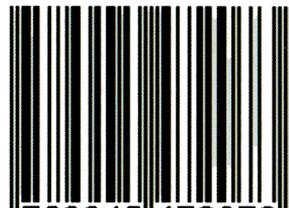
La edición consta de 500 ejemplares

**Rolando M. Guzmán** es Director del Grupo de Consultoría Pareto y docente del INTEC. Es egresado de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, realizó estudios de maestría en la Universidad Federal do Rio Grande do Sul y Fundação Getúlio Vargas, y obtuvo una Maestría en Matemáticas Puras y un Ph.D en Economía en la Universidad de Illinois en Urbana Champaign su investigación se concentra en política macroeconómica, mercado laboral, migración, competitividad, innovación y economía de la educación.

**Manuel R. Agosin** es Decano de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile. Especialista en Economía Internacional y Macroeconomía, ha sido Profesor Titular del Departamento de Economía desde 1992. Entre 2001 y comienzos de 2006 se desempeñó en el BHD como Asesor Económico Regional para América Central, México, República Dominicana y Haití. Es PH.D. en Economía de Columbia University.

**Magdalena Lizardo** es Directora de la Unidad Asesora de Análisis Económico y social del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo y profesora de INTEC. Su actividad se concentra en desarrollo económico, comercio internacional, desarrollo rural y finanzas públicas. Estudió en la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign, la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro y la Universidad Autónoma de Santo Domingo. Ha sido asesora de entidades públicas y consultora de organismos locales e internacionales.

**Rafael Capellán** es economista con una maestría en Desarrollo Económico del Instituto Internacional de Estudios Sociales de la Universidad de Erasmus. Ha participado en consultorías sobre el impacto de la apertura comercial, reforma fiscal desarrollo productivo y PYMES. Ha sido coordinador de diversos programas en el Consejo Nacional de Competitividad (CNC). En la actualidad es Subdirector de Asuntos Cambiarios del Departamento Internacional del Banco Central.



9 789945 472073