



OBSERVATORIO POLÍTICO
DOMINICANO

CUADERNOS DEL OPD

Balance de la Ley de Desarrollo Fronterizo: entre el olvido y la necesidad de progreso

Greidys Joel Roa Chalas

Serie Políticas Públicas



**FUNDACIÓN GLOBAL
DEMOCRACIA Y DESARROLLO**

Institución privada sin fines de lucro dedicada a formular propuestas innovadoras de naturaleza estratégica sobre temas de interés nacional, elevar la calidad del debate nacional y elaborar políticas públicas para la gobernabilidad y el desarrollo económico y social del país.

**Balance de la Ley de Desarrollo Fronterizo:
entre el olvido y la necesidad de progreso**

Roa Chalas, Greidys Joel

Balance de la ley de desarrollo fronterizo: entre el olvido y la necesidad de progreso / Greidys Joel Roa Chalas. Santo Domingo: Fundación Global Democracia y Desarrollo (FUNGLODE); Observatorio Político Dominicano - OPD, 2015.

40 p.

ISBN: 978-9945-590-30-2

1. Planificación regional-República Dominicana. 2. República Dominicana- Condiciones sociales 3. República Dominicana-Política social. 4. Desarrollo de la comunidad-República Dominicana. 5. Desarrollo sostenible-República Dominicana. I. Observatorio Político Dominicano.

LC HN220.2

Dewey 309.26

© Editorial Funglode, Fundación Global Democracia y Desarrollo
Av. César Nicolás Penson 141, La Esperilla, Santo Domingo, República Dominicana
www.editorialfunglode.com
Octubre de 2015

Todos los derechos de la obra están reservados.
Queda prohibida su reproducción total o parcial, sea por
medios mecánicos o electrónicos, sin la debida autorización.

Título: Balance de la Ley de Desarrollo Fronterizo: entre el olvido y la
necesidad de progreso

Autor: Greidys Joel Roa Chalas

Cuadernos de política: Serie Políticas Públicas

Impresión: Serigraf

Impreso en la República Dominicana

SERIE
POLÍTICAS PÚBLICAS

**BALANCE DE LA LEY DE DESARROLLO
FRONTERIZO: ENTRE EL OLVIDO Y LA
NECESIDAD DE PROGRESO**

GREIDYS JOEL ROA CHALAS
INVESTIGADOR UNIDAD DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Observatorio Político Dominicano

Nathanael Concepción

Director

Glenys Comas

Gestión Administrativa

Engels Villanueva

Coordinador de Proyectos

Modesto Cuesta

Gestor Editorial

Saiury Calcagno

Dirección de Comunicaciones y Relaciones Públicas

Miguel Morrobel

Webmaster

Héctor Nicolás

Coordinadora Unidad de Ciberpolítica

Marjorie Félix

Coordinadora Unidad de Comunicación Política

Diuris Betances

Coordinadora Unidad de Gobierno Local

Omar Pérez Rubiera

Coordinador Unidad de Partidos Políticos y Sistema Electoral

Gaudy Esther Ciprián Mora

Coordinadora Unidad de Poder Legislativo

Fanny Vargas

Coordinadora Unidad de Políticas Públicas

Dilenia Medina

Coordinadora Unidad de Sociedad Civil

El Observatorio Político Dominicano (OPD) es una iniciativa de la Fundación Global, Democracia y Desarrollo (FUNGLODE) que se enmarca en su misión de:

- a) Analizar temas vitales para promover el desarrollo humano y el fortalecimiento democrático.
- b) Desarrollar propuestas de políticas públicas y planes de acción que ofrezcan respuestas a los problemas nacionales desde una perspectiva multidisciplinaria e integral.
- c) Contribuir a la formación de un núcleo crítico de la sociedad dominicana.

Observatorio Político Dominicano (OPD)

Avenida César Nicolás Penson 127, La Esperilla, Santo Domingo,
República Dominicana.

Tel. (809)685-9966 • opd@funglode.org

Contenido

Resumen	9
Introducción	11
1. Pobreza en la zona fronteriza	13
1.1. Índice de Calidad de Vida (ICV) en la frontera	13
1.2 Características de los hogares y viviendas de la zona fronteriza	14
2. Resultados de la Ley núm. 28-01	16
2.1 Empresas instaladas	16
2.1.1 Distribución geográfica de las empresas	16
2.1.2. Tipo de empresas instaladas	17
2.2. Empleos generados	19
2.2.1. Empleos directos	19
2.2.2. Empleos indirectos	21
2.3. Inversión realizada	22
2.4. Resultados por región	23
3. Gasto tributario	25
3.1. El gasto tributario en la Ley núm. 28-01	25
3.2. Gasto tributario en diferentes sectores de producción	26
4. ¿Impulsa la Ley núm. 28-01 a una competencia desleal?	28
4.1. Opinión del sector privado opuesto a la ley	28
4.2. Opinión de empresas beneficiadas	29
4.3. Opinión de los legisladores	32
5. ¿Debe ser modificada la ley?	33
5.1. Opinión de los legisladores	33
5.2. Opinión del sector privado opuesto a la ley	35
6. El futuro de la frontera	37
7. Conclusiones y recomendaciones	38
Referencias	41

Lista de tablas

Tabla núm. 1. Índice de Calidad de Vida (ICV) en las provincias fronterizas, años 2005 y 2014	13
Tabla núm. 2. Características de los hogares y viviendas de la zona fronteriza	15
Tabla núm. 3. Cantidad de empresas instaladas en la frontera bajo el amparo de la Ley núm. 28-01	17
Tabla núm. 4. Clasificación de las empresas bajo el amparo de la Ley núm. 28-01, por actividad económica	17
Tabla núm. 5. Clasificación de las empresas bajo el amparo de la Ley núm. 28-01, por actividad económica y provincia	18
Tabla núm. 6. Porcentaje de empleos directos creados por las empresas instaladas en la frontera bajo el amparo de la Ley núm. 28-01	19
Tabla núm. 7. Población ocupada (PO) con empleos directos bajo el amparo de la Ley núm. 28-01, por provincias	20
Tabla núm. 8. Porcentaje de empleos indirectos creados por las empresas instaladas en la frontera bajo el amparo de la Ley núm. 28-01	21
Tabla núm. 9. Porcentaje de capital invertido para la instalación de empresas amparadas bajo la Ley núm. 28-01	22
Tabla núm. 10. República Dominicana. Resultados de la Ley núm. 28-01, por región	23
Tabla núm. 11. Gasto tributario estimado, total país y total Ley núm. 28-01 (2009-2015)	25
Tabla núm. 12. Gasto tributario estimado, por sectores beneficiados, 2009-2015	27

Resumen

A catorce años de su promulgación, la Ley núm. 28-01, de Desarrollo Fronterizo, continúa siendo un instrumento de desarrollo controversial. Este análisis se apoya en los datos disponibles para establecer si la ley ha cumplido su cometido, cuáles han sido los resultados en términos de desarrollo productivo y empleo, cuáles han sido los problemas de su implementación y cómo se contrastan estos datos con la opinión de los actores involucrados. En esta investigación se comprobó que los argumentos a favor y en contra de la ley tienen fundamento, y que la misma se ha quedado corta en la consecución de sus objetivos, por lo que amerita una reforma integral que considere el cambio ocurrido en las circunstancias del país en la actualidad.

Descriptores: Frontera, Ley núm. 28-01, exenciones, costo fiscal, desarrollo

Introducción

República Dominicana presenta diferentes niveles de desarrollo disseminados en sus treinta y una provincias y el Distrito Nacional. Las desigualdades sociales, culturales y económicas son bastante marcadas entre unas provincias y otras, en especial, entre las demarcaciones de la zona fronteriza y el resto del país. Históricamente, esas provincias se han caracterizado por ser las más pobres y marginadas de toda la nación, lo cual es un reflejo de la ausencia de políticas públicas encaminadas al desarrollo de esa importante región.

El Congreso Nacional, consciente de esa realidad y en busca de impulsar el cumplimiento del artículo 7 de la Constitución dominicana del año 1994 (“es de supremo y permanente interés nacional el desarrollo económico y social del territorio de la República a lo largo de la línea fronteriza”), promulgó en 2001 la Ley núm. 28-01, que crea la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo que abarca las provincias Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Monte Cristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco.¹

La parte central de esta ordenanza se resume en sus artículos 2 y 3. El párrafo único del artículo 2 sostiene:

¹ Santiago Rodríguez y Bahoruco no forman parte de la línea fronteriza, pero presentan las mismas características de subdesarrollo y extrema pobreza que las demás provincias, razones por las que han sido incluidas en la Ley núm. 28-01.

Las empresas industriales, agroindustriales, agropecuarias, metalme-cánica, de zonas francas, turísticas, metalúrgicas y energéticas, y de todo tipo de empresas permitidas por las leyes dominicanas establecidas y que se establezcan en el futuro, que operen dentro de los límites de las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Monte Cristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco, disfrutarán de una exención de un cien por ciento (100 %) del pago de impuestos internos, de aranceles aduaneros sobre materias primas, equipos y maquinarias, así como cualquier tipo de impuesto, durante un período de veinte (20) años. Se les otorga, además, un cincuenta por ciento (50 %) en el pago de libertad de tránsito y uso de puertos y aeropuertos.

En adición, mientras estén vigentes los 20 años de exenciones, el artículo 3 de la ley le otorga a las empresas “una reducción del cincuenta por ciento (50 %) de cualquier otro impuesto, tasa o contribución vigente a la fecha o que se establezcan en el futuro”.

En sus catorce años de vigencia esta ley ha sido objeto de muchos debates, muchos de los cuales cuestionan su eficacia en el objetivo de impulsar el desarrollo de la frontera y las distorsiones que genera en el mercado nacional. Este análisis, que busca esclarecer el panorama debido a la polarización de las opiniones, inicia con un diagnóstico de la situación de pobreza que exhibe la zona fronteriza, motivo de la promulgación de la ley; luego analiza los resultados de esta ordenanza, cómo ha impactado en las provincias objetivo y cuál es la base de las opiniones opositoras. Para tales fines, se estudian algunos de los indicadores económicos y sociales de cada provincia y el país, se consulta la opinión de los diferentes sectores involucrados y finalmente se hace una comparativa entre la ley y otras normas que favorecen a sectores económicos con exenciones del pago de impuestos.

1. POBREZA EN LA ZONA FRONTERIZA

1.1. Índice de Calidad de Vida (ICV) en la frontera

De acuerdo con los mapas de pobreza de República Dominicana de los años 2005 y 2014, las provincias más pobres del país se encuentran en la frontera. La Tabla núm. 1 presenta el Índice de Calidad de Vida (ICV)² para estas demarcaciones durante los años indicados.

TABLA NÚM. 1 ÍNDICE DE CALIDAD DE VIDA (ICV) 2005 / 2014

Provincia	Años	
	2005	2014
Elías Piña	38.2	49.1
Bahoruco	44.6	57.1
Independencia	48.5	57.8
Pedernales	49.0	52.3
Santiago Rodríguez	51.2	63.0
Monte Cristi	51.8	58.3
Dajabón	52.3	62.4
Promedio país	53.4	64.6

Fuente: Fuente: Elaboración OPD-FUNGLODE, 2015, con datos del Mapa de Pobreza 2005 y 2014, MEPyD.

Se observa que la provincia más pobre del país en ambos años es Elías Piña, con un ICV promedio de 38.2 en 2005 y 49.1 en 2014. La provincia fronteriza de más alto ICV para 2005 fue Dajabón (52.3), desplazada en 2014 por Santiago Rodríguez, con un promedio de 63. Las cifras indican que los bajos niveles de calidad de vida de esa región

² El indicador por excelencia para medir la pobreza es el Índice de Calidad de Vida (ICV), el cual “es un índice sintético en escala 0-100 que agrupa un conjunto de variables que establecen las condiciones de vida de cada hogar, los cuáles tienen más baja calidad de vida cuanto más su ICV se acerque a cero y más alta cuanto más se acerque a cien” (Morillo, A).

son persistentes: todas las demarcaciones quedan por debajo del ICV promedio del país en ambos años.

1.2 Características de los hogares y viviendas de la zona fronteriza

La pobreza es una situación multifactorial, cuyas circunstancias específicas hacen difícil su definición universal y su medición. La magnitud de la pobreza de los ciudadanos de la frontera dominicana se puede percibir con cierta facilidad al analizar las características de sus hogares y viviendas, muchos de los cuales presentan profundas particularidades de sub-desarrollo, con condiciones de indigencia que contrastan con la modernidad imperante en pleno siglo XXI.

La tabla núm. 2 brinda información sobre algunas características de las viviendas de esta zona. Entre las más impactantes cabe señalar el acceso al servicio sanitario: el 53 % de los hogares aún usa letrina y peor aún, el 17 % no tiene ningún tipo de servicio sanitario. En cuanto al combustible que utilizan para cocinar, el 23 % todavía cocina en leña y el 10 % con carbón. El 64 % de los hogares de la frontera no tiene servicio de agua dentro de la casa, el 48 % tiene paredes construidas de madera u otro material de menor calidad y 14 % posee piso de tierra. De igual forma, el 17 % de las viviendas no tiene acceso al suministro público de energía eléctrica, por lo que sus habitantes tienen que suplir sus necesidades de alumbrado con el uso de lámparas de gas (propano o kerosene) o abastecerse de una planta eléctrica propia.

Esas deprimentes condiciones reflejan el nivel de vulnerabilidad de una gran cantidad de personas que está expuesta a contraer diversas enfermedades intestinales y respiratorias, así como el gran daño que se le hace al medio ambiente con la deforestación que causa la tala de árboles utilizados para encender los fogones y anafes, sin dejar de lado la incidencia de incendios forestales.

TABLA NÚM. 2 CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES Y VIVIENDAS DE LA ZONA FRONTERIZA

Características	Cifras (%)
Uso de letrinas	53
No dispone de servicio sanitario	17
Uso de leña para cocinar	23
Uso de carbón para cocinar	10
No dispone de agua potable dentro de la vivienda	64
Paredes de madera o de menor calidad	48
Piso de tierra	14
No dispone de energía eléctrica pública	17

Fuente: Fuente: Elaboración OPD-FUNGLODE, 2015, con datos del IX Censo Nacional de Población y Vivienda de la ONE.

Las siete provincias que forman la zona fronteriza beneficiada por la Ley núm. 28-01, ocupan una extensión territorial de 10,823 km², equivalentes al 22 % de la geografía nacional. Sin embargo, su población es apenas de 475,556 habitantes (ONE, 2010) con una densidad poblacional de 44 habitantes por km², muy por debajo de la densidad nacional, que es de 195 habitantes por km². Las mermaidas condiciones de vida de dicha región y las pocas oportunidades de desarrollo económico que presenta la zona provocan que muchos de sus habitantes emigren a otras ciudades en busca de mejoría.

La situación antes expuesta es ratificada por Dionis Sánchez, senador de la provincia Pedernales, quien señala que

(...) el que se hace profesional y es fronterizo tiene que emigrar, la frontera se ha ido quedando sola y no nos damos cuenta de la parte social que implica esa situación. Los espacios que son cedidos por los fronterizos son ocupados por los haitianos. La frontera juega un papel que no ha sido entendido por el país todavía. Tenemos comunidades pequeñas en las que más del 70 % de su población es haitiana. El problema haitiano lo estamos sufriendo ahora porque ya es un problema nacional, antes solo nosotros los

fronterizos hablábamos del problema haitiano. Yo me alegro que ya sea un problema nacional para que el país se preocupe por el tema.

El bajo nivel de desarrollo presente en la zona fronteriza provoca que los cordones de miseria se extiendan y se incremente la delincuencia en las grandes ciudades receptoras del flujo migratorio, tal como lo manifiesta el señor Manuel Antonio Paula, senador por la provincia Bahoruco, quien expresa:

(...) cuando tú vienes de un pueblo pobre, y tú no tienes ninguna capacidad de desarrollo, no eres profesional, no eres técnico, no eres nada, y te instalas por ahí en una de esas riberas bastante pobres, ¿qué vas a hacer? Lo que haces es que te tiras a la calle a delinquir. Por tal razón, disminuir la gran delincuencia y aumentar la seguridad ciudadana se va a garantizar cuando nosotros garanticemos que la frontera tenga desarrollo, que gente pueda invertir en la frontera y que los estudiantes, los jóvenes y profesionales puedan dedicarse a trabajar en la propia frontera.

2. RESULTADOS DE LA LEY NÚM. 28-01

Según los datos del Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (CCDF), para agosto de 2014 había 95 empresas activas bajo el amparo de esta norma, distribuidas en las siete provincias; se había reportado la creación 9,774 empleos directos y una inversión de \$14,913 millones de pesos dominicanos.

2.1 Empresas instaladas

2.1.1 Distribución geográfica de las empresas

La distribución de esos negocios presenta una gran asimetría a nivel de las provincias, tal como se observa en la Tabla núm. 3. Monte Cristi es la provincia que tiene la mayor cantidad de empresas amparadas en la Ley núm. 28-01, con 51. Una de las principales razones que explica esa situación es el fácil acceso al puerto de Manzanillo, lo que sirve de

atractivo para que empresas con vocación exportadora se instalen en su territorio. En el otro extremo, Elías Piña es la demarcación que tiene menos empresas beneficiadas por la referida norma: apenas dos.

TABLA NÚM. 3 CANTIDAD DE EMPRESAS INSTALADAS EN LA FRONTERA BAJO EL AMPARO DE LA LEY NÚM. 28-01

Provincia	Cant.
Monte Cristi	51
Dajabón	19
Santiago Rodríguez	12
Independencia	5
Bahoruco	3
Pedernales	3
Elías Piña	2

Fuente: Elaboración OPD-FUNGLODE, 2015, con datos del Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (datos actualizados a agosto de 2014).

2.1.2. Tipo de empresas instaladas

De acuerdo con el tipo de actividad a que se dedican, las 95 empresas beneficiadas por las exenciones de la Ley núm. 28-01 corresponden a tres sectores productivos o económicos: agroindustrial, manufacturero y de servicios. La Tabla núm. 4 ofrece información de la cantidad de empresas que corresponden a cada uno de ellos: se observa un predominio del sector agroindustrial (54), seguido por el sector servicios (22) y por último, el de manufacturas (19).

TABLA NÚM. 4 CLASIFICACIÓN DE LAS EMPRESAS BAJO EL AMPARO DE LA LEY NÚM. 28-01, POR ACTIVIDAD ECONÓMICA

Tipo de industria	Cant.	Tipo de industria	Cant.	Tipo de industria	Cant.
Agroindustriales	54	Servicios	22	Manufacturas	19

Fuente: Elaboración OPD-FUNGLODE, 2015, con datos del Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (datos actualizados a agosto 2014).

Entre las principales actividades del sector agroindustrial, se destacan la producción de bananos, aguacates, café, cacao, tomates, melones, arroz y otros cereales.

En el sector servicios, las actividades más frecuentes corresponden a la hotelería, medios de comunicación (emisoras de radio y canales de televisión) y al comercio, como ferreterías y almacenes.

Las actividades del sector manufacturero están compuestas por la fabricación de puertas y estructuras metálicas, producción de cosméticos, bebidas gaseosas y alcohólicas, elaboración de jugos, embotellados, plásticos, ensamblaje de motocicletas, fabricación de pañales desechables y calzados, ensamblaje de electrodomésticos, y la explotación de rocas calizas y arcillas.

La Tabla núm. 5 presenta la distribución de empresas por provincias. Se puede apreciar que el área agroindustrial está presente en todas las demarcaciones de la zona, excepto en Bahoruco, donde las tres empresas que se benefician de la Ley núm. 28-01 son manufactureras; en Elías Piña es el único presente, con tres empresas y en Pedernales hay una empresa de cada sector.

TABLA NÚM. 5 CLASIFICACIÓN DE LAS EMPRESAS BAJO EL AMPARO DE LA LEY NÚM. 28-01, POR ACTIVIDAD ECONÓMICA Y PROVINCIA

Provincia	Tipo de empresa / cantidad			
	Agroindustria	Manufactura	Servicios	Total
Monte Cristi	30	9	12	51
Dajabón	9	2	8	19
Santiago Rodríguez	8	3	1	12
Independencia	4	1	0	5
Pedernales	1	1	1	3
Elías Piña	2	0	0	2
Bahoruco	0	3	0	3

Fuente: Elaboración OPD-FUNGLODE, 2015, con datos del Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (datos actualizados a agosto 2014).

2.2. Empleos generados

2.2.1. Empleos directos

El 74 % de los 9,774 empleos directos creados por estas empresas está en manos dominicanas, mientras que el 26 % restante está ocupado por extranjeros, principalmente nacionales haitianos, y por ciudadanos de otras nacionalidades que constituyen mano de obra calificada traída por inversionistas extranjeros para operar algunas maquinarias especiales.

La distribución de estos puestos de trabajo presenta una marcada asimetría que a su vez refleja la distribución geográfica de las empresas. En ese sentido, Monte Cristi es la provincia más beneficiada, con el 43.3 % de los empleos directos creados, mientras que Independencia presenta el menor porcentaje: 2.1 %.

TABLA NÚM. 6 PORCENTAJE DE EMPLEOS DIRECTOS CREADOS POR LAS EMPRESAS INSTALADAS EN LA FRONTERA BAJO EL AMPARO DE LA LEY NÚM. 28-01

Provincia	Cantidad de empleos	% del total
Monte Cristi	4,234	43
Santiago Rodríguez	1,951	20
Elías Piña	1,891	19
Pedernales	695	7
Dajabón	521	5
Bahoruco	279	3
Independencia	203	2
Total Zona Fronteriza	9,774	100

Fuente: Elaboración OPD-FUNGLODE, 2015, con datos del Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (datos actualizados a agosto 2014).

Existe una relación directa entre la cantidad de empleos y la cantidad de empresas instaladas; sin embargo, es importante señalar que la provincia Elías Piña es atípica, ya que a pesar de ser la que ostenta la menor cantidad de empresas es la tercera en cuanto a empleos se refiere. Ese comportamiento se debe a la importancia del grupo

agroforestal MACAPI,³ una empresa productora, comercializadora y exportadora de aguacates de la variedad Hass y de la pasta “guacamole” para mercados tan exigentes como el europeo y el estadounidense, y que aporta 1,891 empleos directos (CCDF, 2014). El fuerte peso que tiene la empresa MACAPI se debe a la combinación de una significativa cantidad de empleos generados y poca población ocupada en la provincia.

La cantidad de empleos que actualmente aportan las empresas amparadas bajo la Ley núm. 28-01 podría parecer, a primera vista, un número modesto. Sin embargo, si se compara la cantidad de empleos generados en cada provincia con su población ocupada (PO)⁴, se podría comprender mejor la situación real. Los resultados de tal acción se muestran en la Tabla núm. 7, que refleja, en términos generales, que las empresas que se benefician de la Ley núm. 28-01 tan solo emplean ocho de cada cien habitantes de los que tienen trabajo en la zona fronteriza.

TABLA NÚM. 7 POBLACIÓN OCUPADA (PO) CON EMPLEOS DIRECTOS BAJO EL AMPARO DE LA LEY NÚM. 28-01, POR PROVINCIAS

Provincia	Población total	Población en edad de trabajar	Población ocupada (PO)	% PO con empleos directos Ley núm. 28-01
Monte Cristi	109,607	79,267	33,809	13
Elías Piña	63,029	38,612	11,361	17
Santiago Rodríguez	57,476	41,742	15,609	12
Pedernales	31,587	20,415	10,451	7
Dajabón	63,955	44,183	19,016	3
Independencia	52,589	33,602	12,164	2

³ Los datos reportados para Elías Piña corresponden solo a Agroforestal MACAPI. A agosto del 2014 la otra empresa instalada en Elías Piña no había enviado su información al CCDF.

⁴ Personas de 15 años y más de edad, residentes en la provincia, que aportan su mano de obra a la producción de bienes y servicios económicos, por lo menos una hora, durante la semana anterior a la realización de la entrevista.

Bahoruco	97,313	62,493	21,426	1
Total Zona Fronteriza	475,556	320,314	123,836	8

Fuente: Elaboración OPD-FUNGLODE, 2015, con datos del Directorio de empresas del CCDF y del IX Censo Nacional de Población y Vivienda de la ONE.

La tabla anterior muestra que 17 de cada cien empleos que hay en Elías Piña están amparados por la Ley núm. 28-01; le siguen Monte Cristi y Santiago Rodríguez, con 13 y 12 %. Para las provincias del sur de la frontera el impacto de esta ley sobre el empleo ha sido escaso, ya que Independencia y Bahoruco apenas llegan a 2 y 1 por cada cien ocupados.

2.2.2. Empleos indirectos

La instalación de nuevas empresas en la zona fronteriza tiene una repercusión favorable para el desarrollo de la región, no solo por los puestos de trabajo que crean directamente, sino también por los empleos indirectos que generan, los cuales ayudan a dinamizar la economía de la zona. Para agosto de 2014, las empresas beneficiadas por la Ley núm. 28-01 habían aportado 4,838 empleos indirectos, cuya distribución porcentual se muestra en la Tabla núm. 8.

TABLA NÚM. 8 PORCENTAJE DE EMPLEOS INDIRECTOS CREADOS POR LAS EMPRESAS INSTALADAS EN LA FRONTERA BAJO EL AMPARO DE LA LEY NÚM. 28-01

Provincia	% de empleos indirectos
Monte Cristi	32.1
Santiago Rodríguez	27.2
Elías Piña	19.9
Pedernales	9.5
Dajabón	8.0
Bahoruco	2.3
Independencia	0.9

Fuente: Elaboración OPD-FUNGLODE, 2015, con datos del Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (datos actualizados a agosto 2014).

En la tabla anterior se observa que Monte Cristi es la provincia en la que más empleos indirectos se han creado: el 32.1 % del total de toda la zona fronteriza. Llama la atención que siendo Pedernales una de las que menos se ha beneficiado de la ley, ocupe el segundo puesto en empleos indirectos creados (27.2 %). Las cifras de esa provincia del sur de la frontera son ampliamente favorecidas por la empresa Cementos Andino Dominicanos, la cual ha influido en la creación de 1,300 empleos indirectos. Las provincias en que se ha generado menor cantidad de empleos de este tipo son Independencia y Dajabón, con 0.9 y 2.3 % respectivamente. Al agregar los empleos indirectos a los directos, la suma refleja que aproximadamente 14,600 empleos han sido creados por la Ley núm. 28-01.

2.3. Inversión realizada

La instalación de las 95 empresas amparadas bajo la Ley núm. 28-01 ha significado una inversión de \$14,913 millones de pesos, que ha dinamizado la actividad económica de la frontera. Sin embargo, el impacto que ha provocado ese flujo de divisas ha sido muy dispar entre unas provincias y otras, tal como se observa en la Tabla núm. 9, el cual muestra que la provincia que ha recibido la mayor parte de ese capital es Santiago Rodríguez, con 29.3 %, seguida bien de cerca por Monte Cristi y Pedernales, con 29.2 y 28.2 % respectivamente. Las demarcaciones que menos inversión han recibido son Elías Piña (2.5 %), Independencia (2.7 %) y Bahoruco, que ha logrado captar el 3 % de la inversión total.

TABLA NÚM. 9 PORCENTAJE DE CAPITAL INVERTIDO PARA LA INSTALACIÓN DE EMPRESAS AMPARADAS BAJO LA LEY NÚM. 28-01

Provincia	%
Santiago Rodríguez	29.3
Monte Cristi	29.2
Pedernales	28.2
Dajabón	5.1
Bahoruco	3.0

Independencia	2.7
Elías Piña	2.5

Fuente: Elaboración OPD-FUNGLODE, 2015, con datos del Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (datos actualizados a agosto 2014).

2.4. Resultados por región

Los datos ofrecidos por el Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (CCDF) revelan la existencia de una marcada diferencia de avance económico entre las regiones norte y sur de la frontera dominicana, inclinando la balanza de manera significativa hacia las provincias del norte. La diferencia entre una zona y otra se puede percibir con mayor claridad en la Tabla núm. 10, en el que se compara el impacto de la Ley núm. 28-01 en las regiones noroeste (Monte Cristi, Dajabón y Santiago Rodríguez) y suroeste (Pedernales, Independencia, Elías Piña y Bahoruco).

TABLA NÚM. 10 REPÚBLICA DOMINICANA RESULTADOS DE LA LEY NÚM. 28-01, POR REGIÓN

Región	% empresas	% empleos	% inversión
Suroeste	14	31	36
Noroeste	86	69	64

Fuente: Elaboración OPD-FUNGLODE, 2015, con datos del Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (datos actualizados a agosto 2014).

La región noroeste, a pesar de ser menor en cantidad de provincias y extensión territorial, domina a la suroeste en los tres renglones económicos desde los que se evalúa el impacto de la Ley núm. 28-01. El 86 % de las empresas se han instalado en el noroeste, mientras que solo el 14 % radica en el suroeste. El hecho de que la mayor cantidad de empresas se encuentre instalada en el norte provoca que también sea la zona que ha generado mayor empleomanía, con 69 %, mientras que la zona sur ha tenido que conformarse con el 31 % de los empleos.

Ante esta situación cabe preguntarse ¿por qué las demarcaciones de la parte sur se han quedado tan rezagadas en comparación con las del norte? Para buscar respuesta a esas interrogantes, el OPD decidió contactar a los senadores de cada provincia, quienes en entrevistas por separado realizadas en marzo del presente año 2015 en el Senado de la República, expresaron sus puntos de vista.

Adriano Sánchez Roa (Elías Piña) señala que “en el caso de Elías Piña, había un problema original, pero ya superado, era que tenía una energía eléctrica de muy bajo voltaje, lo que provocaba que las empresas que quisieran instalarse tuvieran que invertir en una planta de energía, lo cual incrementaba sus costos”.

Los senadores de la parte norte de la frontera expresan que la causa por la que sus provincias se han beneficiado más de la ley obedece a las condiciones favorables que presentan sus demarcaciones. En tal sentido, el senador Antonio de Jesús Cruz Torres (Santiago Rodríguez) sostiene:

Lo que pasa es que el que va a invertir su dinero busca la parte más estratégica para poder desarrollar su mercado y el acceso a los muelles, en la parte norte de la frontera tenemos el muelle de Manzanillo. El mundo es abierto y la democracia, tanto en la política como en el comercio, es libre.

Rosa Sonia Mateo Espinosa (Dajabón) indica que

(...) cuando se creó la ley, la mayoría de los funcionarios que dirigían el Consejo de Desarrollo Fronterizo eran de Monte Cristi, por lo que dirigieron casi todos los empresarios a Monte Cristi. Y en el sur no hubo en ese momento una intención de una lucha para globalizar y mejorar toda la zona fronteriza.

Salta a la vista que la ley no focaliza incentivos para las áreas del sur ni toma en cuenta las condiciones especiales en cada provincia que determinan la realización de inversiones, como la provisión de bienes públicos (electricidad, carreteras, comunicaciones, educación y seguridad), facilidad de transporte, calidad de la mano de obra.

3. GASTO TRIBUTARIO

3.1. El gasto tributario en la Ley núm. 28-01

El beneficio que han recibido las provincias de la zona fronteriza gracias a la Ley núm. 28-01, ha significado un gasto para el país, el cual es medido a través de la participación de las exenciones a la Ley de Desarrollo Fronterizo en las estimaciones del gasto tributario (GT) de la nación. Este tipo de gasto es definido como el total de ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar concesiones tributarias que benefician de manera particular a algunos contribuyentes, actividades o regiones y que tienen por objetivo financiar determinadas políticas públicas (CEPAL).

Según los datos de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), desde 2009 a 2015 la Ley de Desarrollo Fronterizo le ha costado al país \$12,432.7 millones de pesos, significando eso el 1.6 % del gasto tributario total para ese período y el 0.09 % del PIB, tal como lo refleja la Tabla núm. 11, en la que se presentan también los datos de este tipo de gasto a escala general.

TABLA NÚM. 11 GASTO TRIBUTARIO ESTIMADO, TOTAL PAÍS Y TOTAL LEY NÚM. 28-01 (2009-2015)

Año	Gasto tributario destinado a la Ley núm. 28-01			Gasto tributario total país	
	Total (millones RD\$)	% del GT total	% del PIB	Millones RD\$	% del PIB
2009	2,618.4	2.5	0.15	104,778.2	5.9
2010	258.2	0.2	0.01	104,691.4	5.8
2012	5,349.7	4.5	0.23	118,882.7	5.0
2013	1,913.5	1.3	0.08	147,188.7	5.9
2014	1,078.6	0.6	0.04	181,455.2	6.6
2015	1,214.3	0.6	0.04	201,751.9	6.7
Total/ promedio	12,432.7	1.6	0.09	858,748.1	6.0

Fuente: Elaboración OPD-FUNGLODE, 2015, con datos de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

A pesar de que la Ley 28-01 exonera del pago del impuesto sobre la transferencia de bienes industrializados y servicios (ITBIS) a las empresas fronterizas, las mismas afirman que han tenido que pagar dicho tributo, según lo expresado por el señor Manuel Taveras, presidente de la Asociación Dominicana de Empresas Fronterizas (ADEFRO), quien sostuvo que aportan RD\$700 millones anuales al Gobierno, tras argumentar que este pago lo realizan porque fueron obligados por el ex director de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), Juan Hernández (*El Caribe*, 2013).

No fue posible confirmar estas declaraciones; de ser ciertas, al costo que ha significado para el Estado la ley de Desarrollo Fronterizo habría que restarle esos 700 millones de pesos, lo que significa que el gasto tributario por concepto de la misma es menor que el estimado por la DGII.

3.2. Gasto tributario en diferentes sectores de producción

Es importante prestar atención a la composición del gasto tributario de República Dominicana para ver el costo fiscal de la Ley núm. 28-01 en contexto, ya que existen 30 disposiciones legales que otorgan incentivos tributarios a distintos sectores.⁵

En la Tabla núm. 12 se presenta el gasto tributario para las zonas francas, el sector industrial, la Ley núm. 28-01 y la manufactura textil durante el período 2009-2015.⁶ Estos cuatro sectores tienen en común que son operados por instituciones empresariales de índole privada, tanto de capital nacional como extranjero o mixto. Se observa que el sector zona franca, beneficiado a través de la Ley núm. 8-90 de Fomento de Zonas Francas de Exportación, es el que más se ha beneficiado de las exenciones fiscales: en 2012 representó el 30.8 % del gasto tributario y en 2015 el 18.7 %.

⁵ Estimación de Gastos Tributarios para el Presupuesto General del Estado del año 2015. Ministerio de Hacienda.

⁶ Sin datos disponibles para el año 2011.

TABLA NÚM. 12 GASTO TRIBUTARIO ESTIMADO POR SECTORES BENEFICIADOS (2009-2015)

Sector	Años					
	2009	2010	2012	2013	2014	2015
Zonas francas	5.3	4.0	30.8	27.8	25.3	18.7
Industrial	2.7	6.2	5.1	3.5	2.9	1.4
Desarrollo fronterizo	2.5	0.2	4.5	1.3	1.2	0.6
Manufactura textil	0.6	0.1	2.2	0.4	0.3	0.2

Fuente: Elaboración OPD-FUNGLODE, 2015, con datos de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

El sector industrial amparado por la Ley núm. 392-07 sobre Competitividad e Innovación Industrial, también ha obtenido beneficios de las exenciones, reflejando su mayor importancia en el año 2010, cuando fue respaldado con el 6.2 % del gasto tributario. En 2015 este sector representa el 1.4 %, mientras que el apoyo a la Ley núm. 28-01 logró su mejor momento en 2012, con 4.5 % y en la actualidad representa solo el 0.6 % del gasto tributario. El sector manufactura textil, favorecido por la Ley núm. 56-07, sobre Cadena Textil y Calzados, es el que menos se ha beneficiado de exoneraciones de impuestos.

El gasto tributario de República Dominicana enfrentará cambios estructurales empujados por la Estrategia Nacional de Desarrollo (END 2030), que en su artículo 36 plantea “la necesidad de que las fuerzas políticas, económicas y sociales arriben a un pacto fiscal orientado a financiar el desarrollo sostenible y garantizar, la sostenibilidad fiscal a largo plazo”.

Ese pacto fiscal debe provocar una disminución de las exenciones fiscales, ya que uno de sus objetivos es elevar la presión tributaria para viabilizar el logro de los objetivos de desarrollo sostenible formulados en la END. Dada la oposición de los sectores económicos y de la sociedad civil ante el incremento de la carga impositiva, es muy probable que las autoridades correspondientes intenten disponer de mayores recursos para el Estado a través de la eliminación de ciertas exoneraciones. Las declaraciones de Guarocuya Félix, director de la Dirección

General de Impuestos Internos (DGII), apuntan a lo señalado: “La cantidad de exenciones fiscales que tiene actualmente el país hace difícil el trabajo de la administración tributaria” (Atento RD, 2013).

4. ¿IMPULSA LA LEY NÚM. 28-01 A UNA COMPETENCIA DESLEAL?

Las exoneraciones del pago de impuestos otorgadas por la Ley núm. 28-01 a las empresas que se instalen en la zona fronteriza han abierto un debate que cuestiona su constitucionalidad y provoca el enfrentamiento de diversos actores de los sectores público y privado. Dentro de este último, algunas opiniones han llegado a considerar que dicha ley impulsa a una competencia desleal.

4.1. Opinión del sector privado opuesto a la ley

La señora Sarah Burgos, gerente técnica de la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD), manifestó en una entrevista realizada en diciembre de 2014 por la Unidad de Políticas Públicas del OPD, la opinión de dicho gremio sobre la Ley núm. 28-01: “La ley es discriminatoria y discrecional y representa una amenaza comercial para las demás industrias que cumplen con sus obligaciones; constituye un ejemplo de lo que significa inequidad fiscal y competencia desleal”.

La AIRD sostiene que esta ley

(...) ha mermado la capacidad recaudadora del Estado, dejando de percibir millones de pesos que pueden ser invertidos en programas de bienestar social en dichas zonas u otras zonas, lo cual desvirtúa el objetivo de la Estrategia Nacional de Desarrollo de racionalización de los incentivos fiscales y la minimización de los efectos negativos de estos en la recaudación.

Al preguntarle que si la AIRD ha aprovechado los incentivos que ofrece la ley para impulsar a que sus empresas miembros se instalen en la frontera, Burgos expresó que “la Ley núm. 28-01 de Desarrollo

Fronterizo tiene fallos e inadecuaciones de sus incentivos para atraer inversiones de calidad en la zona fronteriza”. Entre las causas que fundamentan su respuesta indicó que “no garantiza la sostenibilidad de los proyectos de inversión en el largo plazo y representa un obstáculo para las inversiones ya existentes fuera de su zona geográfica de aplicación”.

La AIRD y empresas privadas han presentado varios recursos de amparo ante la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Constitucional, en los que procuran que la ley sea declarada inconstitucional y se retire la exoneración del pago de impuestos a las empresas instaladas en la frontera, por considerar que dichas exenciones constituyen una competencia desleal y violan el artículo 50 de la Constitución de la República, el cual versa sobre la libertad de empresa.

Esas acciones en contra de la Ley de Desarrollo Fronterizo lograron que en el año 2005 el Congreso Nacional modificara el artículo 2 mediante la Ley núm. 236-05, la cual introdujo varios párrafos que establecen el pago del ITBIS a las transferencias nacionales de bienes elaborados y servicios prestados. Se limitó además la exención del pago de comisión cambiaria en la importación de bienes de capital.

Sin embargo, el artículo 1 de la Ley núm. 236-05 fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia (SCJ) mediante sentencia del 7 de marzo de 2007. Más recientemente, la Asociación de Industrias de Bebidas Gaseosas y la AIRD solicitaron la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 2 de la Ley núm. 28-01, pero dicha acción fue declarada inadmisibile por el Tribunal Constitucional mediante la Sentencia TC/0 184/14.

4.2. Opinión de empresas beneficiadas

Con la intención de presentar todos los puntos de vista, se buscó la opinión de algunas de las empresas que han decidido acogerse a la Ley núm. 28-01. Entre las que accedieron a contestar está Industrias San Miguel del Caribe, una productora de bebidas gaseosas instalada en la provincia Santiago Rodríguez, que se ha dado a conocer en el país por su marca Kola Real.

El gerente de Administración y Finanzas de Industrias San Miguel del Caribe, el señor Mario Medina, favorece la Ley núm. 28-01 y su principio de desarrollar la frontera, indicando que se ha fortalecido y dinamizado la economía de la zona. Medina señala que

(...) ese fortalecimiento económico se evidencia en nuestra provincia Santiago Rodríguez, donde más del 40 % de los empleos formales de la provincia pertenecen a nuestra entidad, devengando un salario promedio de \$22,000 mensuales, sin contemplar los beneficios de capacitación y programas de salud y educación que tenemos como empresa. Aunque la Ley en teoría cumple este principio existen intereses económicos de otros sectores, que han ejercido presión para que la ley no funcione como lo establece.

Al solicitar la opinión de Industrias San Miguel del Caribe en torno a los argumentos que califican a la ley como un instrumento que impulsa la competencia desleal, el señor Medina respondió:

Es un argumento distorsionado, ya que esta ley ha sido un mecanismo de compensación por falta de recursos, servicios básicos y mano de obra especializada en la zona fronteriza. El beneficio final de la ley ha sido para el consumidor final que ha tenido la oportunidad de tener a su alcance un producto de calidad; el otro beneficiado ha sido el Estado con el incremento de la recaudación de impuestos (ITBIS) ya que el sector de bebidas se ha duplicado en los últimos diez años.

Por su lado, la Asociación Dominicana de Empresas Fronterizas (ADEFRO), en voz de su presidente Manuel Taveras, ha manifestado en el pasado que “no se entiende cómo se habla de competencia desleal cuando las empresas instaladas en la frontera tienen que producir asumiendo elevados costos de producción, y cuando no tienen un personal calificado. Además cuando se tiene una calidad y un suministro de energía eléctrica no sostenible” (*El Caribe* 2013).

Taveras opina que

(...) fuera competencia desleal si tuviéramos privilegios y exenciones que cubrieran estos sobrecostos, pero actualmente la Ley núm. 28-01 solamente nos diferencia de la legislación de Pro-Industria en el impuesto sobre la renta. Llevar un contenedor con materia prima, desde los muelles a los centros de producción en la frontera, representa un costo de \$35,000, mientras que para trasladar igual mercancía a los centros de producción en la capital el costo es de \$7,000. La ley no es excluyente, todo el que quiera se puede instalar en la frontera (*El Caribe*, 2013).

Según la opinión de Industria Licorera La Altagracia, el desarrollo fronterizo que busca la ley se ha visto afectado por los recursos judiciales que fomentan facciones del sector privado y que han creado un clima de incertidumbre para las empresas que consideren instalarse en la frontera.

Licorera La Altagracia se dedica a la producción, comercialización, importación y exportación de bebidas alcohólicas y rones, cuya planta de producción está ubicada en Galván, provincia Bahoruco. Esta empresa fabrica nueve tipos de rones agrícolas que comercializa bajo la marca GROG; inició sus operaciones en Bahoruco en 2011. El señor Omar Bros, en representación de ella, señala que esa empresa recibió los incentivos de la Ley núm. 28-01 en julio de 2012, pero que debido a los obstáculos que ha enfrentado, no ha podido usar los beneficios que de ellos se desprenden.

En un documento facilitado por Industria Licorera La Altagracia en el que se resume el recuento secuencial de esa institución dentro de la Ley núm. 28-01, se presentan las dificultades que ha enfrentado esta empresa para poder beneficiarse de la norma, lo que aducen ha provocado la necesidad de aplicar políticas de disminución de sus costos de producción hasta llegar a la reducción de su personal. El documento señala que “la empresa operaba con 157 empleados dentro de la Tesorería de la Seguridad Social a inicios del 2014 y hoy en día, por los problemas causados por no permitirle importar materia prima libre de impuestos, tiene 84 empleados, todos de nacionalidad dominicana, en su mayoría mujeres”.

Esas dificultades son ratificadas por Manuel Antonio Paula, senador de la provincia Bahoruco, quien señala que

(..) los obstáculos que ha tenido que enfrentar la ley, fruto de varios recursos de amparo, han influido negativamente en que nuevas empresas se decidan a instalarse en Bahoruco y el resto de la frontera sur, y al mismo tiempo ha limitado que las empresas ya existentes tengan una mayor expansión, lo cual se traduciría en desarrollo para la provincia.

Sin embargo, el senador espera que los fallos de las sentencias que han emitido la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Constitucional a favor de la ley sirvan de estímulo y garantía para que las empresas que aún están indecisas se sientan seguras de instalarse en la frontera.

4.3. Opinión de los legisladores

La posición del sector público, representado por los senadores de las provincias que conforman la zona fronteriza, es que el objetivo de la Ley núm. 28-01 y su contenido no impulsan a una competencia desleal. El senador por la provincia Independencia, Juan Orlando Mercedes Sena, sostiene que “no hay ninguna competencia desleal porque a nadie se le impide que vaya a instalarse, cualquier empresa del sector privado puede entrar dentro del régimen de exenciones de la Ley núm. 28-01. Lo que pasa es que a algunos no les interesa instalarse en la frontera porque los costos de instalación son altos”.

A esta posición se suma el senador Paula, al decir que “las puertas de la frontera también están abiertas para que ellos se instalen allá, con las mismas condiciones que da la Ley núm. 28-01, pero no lo hacen”.

La opinión del senador Dionis Sánchez (provincia Independencia) es que

(..) el sector empresarial del país ha atacado de manera despiadada esta ley, inclusive, han sometido recursos ante la Suprema Corte de Justicia... si fuera una competencia desleal, tan beneficiosa para los que se

instalan en la frontera, ellos mismos estuvieran metidos allá. La ley busca una forma de balancear, porque los que más tienen y los que más ganan no se dan cuenta que en este país tenemos dos y tres países en un mismo territorio. La ley no ha afectado en nada al sector privado.

Adriano de Jesús Sánchez Roa, senador por Elías Piña, al referirse a los representantes del sector privado que se oponen a la Ley núm. 28-01, indica que “ellos producen en la capital y saben que producir en la frontera, aún con la ley, el costo es más alto. Las empresas que critican la ley tienen muchas exenciones y como quiera su producción es cara. Yo estaría de acuerdo con que quitemos todos los incentivos al mismo tiempo, ¡a que no se atreven a aceptar eso!”.

5. ¿DEBE SER MODIFICADA LA LEY?

Los frutos que en sus catorce años de vigencia ha dado la Ley núm. 28-01 y los señalamientos de que impulsa a una competencia desleal han traído la discusión de si dicha norma precisa de una modificación. En tal sentido, el Observatorio Político Dominicano (OPD) ha consultado a los sectores involucrados y todos coinciden en que debe ser reformada. Igualmente, todos plantean posiciones diferentes en cuanto al sentido en que se deben hacer los cambios.

5.1. Opinión de los legisladores

Los congresistas consultados por separado presentan posiciones comunes; favorecerían una modificación a la ley basada en dos objetivos: 1^{ro}: incrementar los incentivos, de manera que sean más atractivos para que más empresas se motiven a instalarse en la frontera; y 2^{do}: distribuir de manera más equitativa las empresas que se vayan a instalar en la frontera, de forma que toda la zona fronteriza se beneficie, no solo una parte de ella.

En tal sentido, Adriano de Jesús Sánchez Roa expresa que

(...) lejos de quitarla, como han querido algunos, nosotros necesitamos ampliar el contenido de exenciones de la ley; ya no es tan motivadora como lo fue en sus inicios, debe revisarse para que mejore, se deben ampliar los incentivos para que se desarrolle la zona fronteriza, porque la lejanía de la frontera con los grandes centros de ventas provoca que las empresas de la frontera tengan un alto costo para transportar sus productos.

Por su parte, Antonio Cruz Torres (Santiago Rodríguez) señala que

(...) si se va a reformular debe ser para bien, no para quitar nada de lo que hemos conquistado, siempre para proteger lo que tenemos y motivar más a que la gente vaya a invertir a nuestro pueblo. A la ley le faltan seis años de vigencia, nosotros queremos prolongarla porque en la provincia Santiago Rodríguez se han instalado varias empresas que han dinamizado la economía de nuestro pueblo y han ayudado a disminuir la pobreza de esta provincia. Yo creo que es una ley muy importante para el desarrollo de los pueblos de la zona fronteriza.

Manuel Antonio Paula (Bahoruco) impulsa una modificación a la ley orientada tanto a incrementar los incentivos como a que todas las provincias de la frontera sean beneficiadas en la misma medida:

Nosotros entendemos que la ley debe ser reformulada, pero para bien de la frontera, colocar cosas que le faltan a la frontera todavía, no para quitarle. Tener mayores incentivos para la frontera... legislar para que los empresarios que vayan a instalarse en la frontera bajo el amparo de la Ley núm. 28-01 sean distribuidos en todo lo largo y ancho de la frontera, que no sea únicamente en dos lugares: Monte Cristi y Santiago Rodríguez.

Dionis Sánchez (senador por Pedernales) sostiene que la ley debe ser reformulada en dirección de equilibrar sus beneficios en todas las provincias:

Debe tratarse de hacer un equilibrio porque los empresarios, siempre con su intención de ganar más, se han instalado básicamente en la parte que está más cerca a Santiago, como es el caso de Monte Cristi. Debe equilibrarse de forma que queden distribuidas en toda la línea fronteriza, porque la frontera más pobre y más extensa del país es la del sur y es donde menos se han instalado empresas fronterizas.

El representante de la provincia Independencia, Juan Orlando Mercedes Sena, declaró: “Yo he sugerido hacer una modificación a la ley para que en la medida que se vayan a instalar empresas puedan ser discriminadas en las provincias iguales, siempre y cuando las provincias llenen los requisitos necesarios para que la empresa sea instalada”. Señaló que se debe buscar un método efectivo para distribuir las, porque de lo contrario “los mismos amigos socios se llevan las empresas para la misma zona, lo que provoca que algunas provincias sean desfavorecidas, lo cual no es el espíritu de la ley, el cual es lograr el desarrollo de la frontera, igualitario en todas las provincias”.

La senadora de la provincia Dajabón, Rosa Sonia Mateo Espinosa, indicó que una posible reforma a la ley debería abordar el tema del personal empleado en las empresas bajo el amparo de la 28-01. La señora Mateo comentó que “la ley ha ayudado a dinamizar un poco la economía de la frontera, pero hay que tratar de mejorar algunas cosas. Las compañías no deben traer tantos extranjeros a trabajar en ellas, ellos traen mucha gente de fuera, nosotros tenemos muchos dominicanos preparados”.

5.2. Opinión del sector privado opuesto a la ley

El sector privado mantiene una postura diferente a la de los legisladores en el debate sobre la reformulación de la Ley núm. 28-01. En tal sentido, la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) indica que

(...) durante más de una década, las organizaciones empresariales, en representación del sector industrial del país, hemos aclamado por la

modificación de la Ley núm. 28-01, es de prioridad nacional modificarla, debido a que los resultados de su aplicación han provocado mayores daños al país que beneficios. La Ley núm. 28-01 no ha beneficiado a la frontera de modo real, ha perjudicado a la industria nacional.

Al preguntarle qué se le debería cambiar a la ley en discusión, la representante de la AIRD expresó: “Ante condiciones fiscales diferentes para empresas similares y compitiendo en un mismo mercado, las organizaciones industriales han sido coherentes con su planteamiento de que el sector productivo nacional no puede desarrollarse de manera sostenible”. En ese sentido, propone que la ley sea modificada en los siguientes aspectos:

1. El incentivo debe estar destinado a la producción de bienes distintos a los que se producen en el país para no provocar el desplazamiento o desaparición de las empresas ya existentes, las cuales contribuyen con el fisco.
2. Se deben eliminar las exenciones arancelarias que atenten contra la producción nacional y los encadenamientos productivos. No debe permitirse que las empresas importen productos que se fabrican en el país.
3. Garantizar que los incentivos fiscales sean destinados al fomento de la inversión y el empleo en la frontera y no dirigidos a la comercialización y distribución de los productos en todo el territorio nacional.
4. Fortalecer y mejorar la administración y los controles en la aplicación de la ley, de forma tal que las decisiones sobre las empresas beneficiarias de la ley sean tomadas por instituciones gubernamentales encargadas constitucionalmente de ejecutar las políticas públicas al respecto.
5. Debe cambiarse la composición del Consejo Fronterizo que aprueba las empresas, ya que está compuesto por legisladores de la frontera, lo que significa una intromisión de un poder en otro poder del Estado, lo que es inconstitucional.

6. EL FUTURO DE LA FRONTERA

En el marco de la difícil realidad socio-económica que viven las provincias fronterizas surge el Consejo Económico Binacional Quisqueya (CEBQ), una iniciativa empresarial dominico-haitiana para promover y fomentar proyectos de inversión conjunta entre los sectores privados y los gobiernos de ambas naciones, que fortalezcan y desarrollen el comercio, la infraestructura, la seguridad, la logística y el desarrollo social de la zona fronteriza.

Según un documento explicativo del proyecto, su propósito fundamental es catalizar de manera efectiva el potencial económico que ofrece la frontera a través de inversiones sostenibles e inclusivas, en una superestructura con componentes logísticos y productivos que permitan crear oportunidades de empleos y riquezas en la zona; implementar políticas sostenibles y de respeto al medio ambiente, que ayuden a dinamizar la economía y a disminuir la concentración demográfica de las grandes urbes dominicanas como fruto del alto flujo migratorio (*El Dinero*, 2015).

El CEBQ tiene cuatro áreas definidas para el desarrollo inclusivo que se persigue a ambos lados de la frontera. La primera estaría en Dajabón-Ouanaminthe-Pepillo Salcedo-Fort Liberté, donde estaría planteado el desarrollo industrial, clúster de tejidos Codevi, paneles solares, zona de libre comercio Manzanillo, energía solar, viviendas solares y comercio.

La segunda zona a desarrollar estaría conformada por Belladerie y Comendador, la cual tiene su enfoque en la agricultura: cultivos de mangos para la exportación, aceite de palma, invernaderos, agricultura intensa con guisantes, tomates y otros; guineos y actividades ganaderas: chivos, ganado vacuno y tilapia.

La tercera zona es Jimaní-Malpasse, enfocándose en energía a través de proyectos hídricos, recursos potenciales de energía solar y eólica, así como líneas de transmisión. Se incluye también ganadería, carretera de peaje y el mercado binacional.

La cuarta zona sería Pedernales-Anse-a-Pitres, en la cual se pretende desarrollar el turismo, un festival internacional, desarrollo de

turismo especializado y energía, aprovechando el potencial eólico que tiene esa zona de la frontera.

Diferentes sectores de la población ven como positivo el objetivo que busca el Consejo Económico Binacional Quisqueya (CEBQ). El Senado de la República, en voz de su presidenta, Cristina Lizardo, entiende que “esa iniciativa busca el bienestar de todos los dominicanos y que es un proyecto que está lleno de sabiduría, porque pone por encima de todos los intereses particulares el interés nacional y conlleva la defensa de la soberanía” (CDN, 2015).

Algunas instituciones, a pesar de que también han manifestado su apoyo al CEBQ, presentan ciertas interrogantes que les gustaría fueran esclarecidas. Tal es el caso de la Fundación Gerencia en Acción (FUGAC), organización sin fines de lucro con incidencia en la región sur del país, que pregunta: ¿De qué lado de la frontera se harán las empresas?, ¿bajo qué criterio se contrataran los empleos que se crearán?, ¿se favorecerá la mano de obra haitiana barata?, ¿cuál es la participación del Estado dominicano en esta iniciativa privada?, ¿el Estado dominicano dejará en manos del sector privado las iniciativas de desarrollo de la frontera en un consejo binacional?, ¿cuál es el marco legal que se usará para esas inversiones? ¿El Estado dominicano renunciará a su responsabilidad de dirigir la política de desarrollo del país? (*Tirapiedras*, 2015).

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Al observar con objetividad los resultados de la Ley núm. 28-01 se puede apreciar que en sus catorce años de existencia ha servido de impulso para generar mejores condiciones de vida de los habitantes de las provincias fronterizas, aunque no a los niveles esperados. Si se quiere medir a partir de la cantidad de empleos a escala general, se puede decir que su impacto no ha sido tan significativo. Sin embargo, si se ve a escala provincial, se observa que en algunas demarcaciones la ley ha contribuido a mejorar las condiciones de vida, logrando empleomanía para una considerable porción de sus ciudadanos.

Las marcadas brechas de aprovechamiento de la ley entre las zonas norte y sur de la frontera son una señal que no debe ser obviada por las autoridades correspondientes a la hora de diseñar políticas encaminadas a dinamizar la frontera sur. Los resultados reflejan la necesidad de crear mecanismos e incentivos que puedan distribuir con mayor equidad las inversiones en todas las provincias.

Para lograr lo antes expuesto, se propone sectorizar los incentivos, tomando en cuenta la actividad económica y las características de cada provincia, de forma que se puedan identificar y explotar los potenciales mercados de cada zona. Un sector prometedor a explotar en el sur es el turismo, por ser un sector virgen en una zona favorecida por numerosas y atractivas playas. Impulsar el desarrollo del ecoturismo del sur ayudaría a dinamizar la economía de manera directa y generaría mercados comerciales que, aprovechando las ventajas de la Ley núm. 28-01, atraería mayor cantidad de inversionistas.

En adición, tanto el Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (CCDF) como los senadores de las provincias de la parte sur de la frontera deben incrementar su esfuerzo de publicitar los beneficios de la ley y vender las oportunidades de negocios de esas provincias, tanto en el país como en el exterior.

Representantes del sector privado señalan que sería más beneficioso si los ingresos que el Estado deja de percibir por exoneraciones de impuestos se cobraran y fueran invertidos en obras de servicios sociales en la frontera y el resto del país. Es obvio que la carencia de servicios básicos tiene un fuerte impacto sobre las oportunidades de la zona fronteriza.

Sin embargo, no existe garantía de que los habitantes de esa zona se beneficien significativamente de los impuestos que recaude el Estado, dado el notable sesgo que existe en la distribución de las inversiones públicas; mientras que con la instalación de empresas se generan empleos que repercuten de forma directa en mejorar la condición de vida de los habitantes de esas provincias.

Así mismo, resulta evidente que uno de los principales problemas de la frontera es el olvido y que no es solo la adecuación de los incentivos lo que limita el despegue de estas provincias. En el objetivo de

desarrollar la frontera, el Estado no debe pretender delegar en el sector empresarial el rol protagónico que le corresponde, debe actuar más como jugador y no como árbitro, lo cual implica dejar atrás las concepciones neoliberales y poner en práctica la política intervencionista keynesiana, enfocada en alentar el gasto público.

Se requiere mayor y mejor gasto público social en educación, salud e infraestructura; la provisión de los bienes públicos necesarios haría mucho más atractiva la zona fronteriza para la inversión y aliviaría grandemente la marginalidad de estas poblaciones. Esto implica mejora del servicio eléctrico, la seguridad ciudadana, la capacitación laboral y el mantenimiento de carreteras, calles, puentes y embalses.

Si bien es cierto que desde el punto de vista estratégico y de mercado, las observaciones del sector privado opuesto a la Ley núm. 28-01 son válidas, no menos cierto es que la situación de pobreza y atraso que por años ha venido sufriendo la zona fronteriza amerita de la implementación de políticas públicas adecuadas que repercutan en cambiar el rostro de esa región, aun cuando eso signifique sacrificio económico para el país.

La ley núm. 28-01 es la iniciativa que, por el momento, más ha ayudado a lograr ese objetivo. Sin embargo, salta a la vista la necesidad de su modificación y adecuación, con la racionalización de los incentivos, que deben ir enfocados a reforzar las estrategias de atraer mayor inversión en toda la zona fronteriza, de forma que se incrementen sus resultados.

El análisis de la composición del gasto tributario del país y los sectores que lo componen permite considerar que los beneficios fiscales provistos por la ley de desarrollo fronterizo no parecen ser desproporcionados en comparación con iniciativas similares que se concentran en otras regiones del país; sin embargo, una investigación más a fondo sobre las exenciones fiscales y sus efectos sobre la organización industrial del país sería adecuada para arrojar esclarecer la cuestión de la competencia desleal.

Para lograr incrementar los niveles de desarrollo de las provincias fronterizas se hace necesario un consenso entre el sector privado y el

Estado, de forma que se pueda implementar un adecuado programa de desarrollo sostenible, con respaldo de todas las áreas productivas de la nación, que genere mejores condiciones de vida en la región y que estimule el regreso de muchos de los que ya han emigrado y el asentamiento de nuevas familias y empresas.

La ausencia del referido pacto entre los sectores involucrados limita la explotación y el provecho de la diversidad y abundancia de recursos que tienen las provincias de la frontera, lo que provoca éxodos masivos, que van impulsando la despoblación, la intensificación de la pobreza y el aumento de los riesgos que la desolación de una zona de tanta trascendencia pudiera engendrar para todo el pueblo dominicano.

REFERENCIAS

- AMÍLCAR, N. (2013, 25 de febrero). Empresas fronterizas pagan más de RD\$700 MM de ITBIS. *El Caribe*. Recuperado de <http://www.elcaribe.com.do/2013/02/25/empresas-fronterizas-pagan-mas-700-itbis>
- Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD). Entrevista a Sarah Burgos, gerente técnica AIRD, realizada por Greidys Roa (Unidad de Políticas Públicas, OPD) en diciembre de 2014.
- CDN. (2015, 21 de julio). Senado escucha al Consejo Económico Binacional Quisqueya. Recuperado de <http://www.cdn.com.do/noticias/2015/07/21/senado-escucha-al-consejo-economico-binacional-quisqueya/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/34081/gastos_tributarios.ppt
- Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (CCDF). (2014). Directorio de empresas fronterizas activas.
- Constitución de la República Dominicana del 1994. Recuperado desde: Enciclopedia de Economía. Recuperado de <http://www.economia48.com/spa/d/competencia-desleal/competencia-desleal.htm>
- Entrevistas a Adriano de Jesús Sánchez Roa, senador de la provincia Elías Piña; Antonio de Jesús Cruz Torres, senador de la provincia Santiago Rodríguez; Dionis Alfonso Sánchez Carrasco, senador de la provincia Pedernales; Juan Orlando Mercedes Sena, senador de la provincia Independencia; Manuel Antonio Paula, senador de la provincia Bahoruco y Rosa Sonia Mateo Espinosa, senadora de la

- provincia Dajabón, todas realizadas por Greidys Roa y Gaudy Crispín (Observatorio Político Dominicano), marzo de 2015.
- JAIRO, S. (2015, 27 de julio). CEBQ: Sector privado de RD enfocado en el desarrollo fronterizo. *El Dinero*. Recuperado de <http://www.eldinero.com.do/14734/cebq-sector-privado-de-rd-enfocado-en-el-desarrollo-fronterizo/>
- Ley núm. 28-01, que crea una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo. Recuperado de <http://www.sice.oas.org>
- Ley núm. 1-12 Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (END 2030). Recuperado desde: <http://economia.gob.do>
- Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo (MEPYD). Apéndice Estadístico del Mapa de Pobreza 2014. Santo Domingo.
- Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo (MEPYD). (2015). Sistema de Indicadores Sociales de la República Dominicana (SISDOM).
- NELSON, F. (2013, 14 de agosto). Director DGII revela exenciones fiscales crean perdidas en base tributaria. Diario digital *Atento RD*. Recuperado de <http://atentord.com>
- Oficina Nacional de Estadística (ONE). 2010. IX Censo Nacional de Población y Vivienda. Volumen I. Informe General. Santo Domingo
- Oficina Nacional de Estadística (ONE). 2010. IX Censo Nacional de Población y Vivienda. Volumen II. Características de la Vivienda y del Hogar. Santo Domingo.
- Sentencia TC/0184/14, de 15 de agosto de 2014, emitida por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Recuperado de <http://www.tribunalconstitucional.gob.do>
- Tirapiedras.com. (2015, 31 de julio). Fundación Gerencia en Acción felicita sector empresarial por inversión en la frontera. Recuperado de: <http://tirapiedras.com/fundacion-gerencia-en-accion-felicita-sector-empresarial-por-inversion-en-la-fruntera/>



OBSERVATORIO POLÍTICO
DOMINICANO

Calle César Nicolás Penson 127, La Esperilla,
Santo Domingo, República Dominicana.
Tel. (809) 685-9966 • comunicaciones@opd.org.do
www.opd.org.do