

ARTÍCULO

Ayudas estatales y competencia en la economía dominicana

Rolando M. Guzmán, Mercedes Magdalena Lizardo,
Daniel De La Rosa y Lisselotte S. Gálvez

REVISTA
CEPAL

COMISIÓN
ECONÓMICA PARA
AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Ayudas estatales y competencia en la economía dominicana¹

Rolando M. Guzmán, Mercedes Magdalena Lizardo,
Daniel De La Rosa y Lisselotte S. Gálvez

Recibido: 16/11/2022
Aceptado: 24/03/2023

Resumen

Este documento analiza el impacto económico y social de un programa de ayudas estatales dirigido a incentivar el desarrollo de las provincias fronterizas en la República Dominicana. La modalidad de intervención se basó en exenciones fiscales, lo que genera una posible tensión entre el objetivo de cohesión territorial y el objetivo de defensa de la competencia en los mercados. En el ámbito competitivo, el estudio analiza si los efectos de la referida ley aumentaron el poder de mercado de las empresas beneficiarias. En el ámbito social, se establece un criterio de similitud regional y se compara la evolución de las provincias fronterizas con la evolución de otras provincias similares. Estos elementos permiten obtener una medida global del impacto de la iniciativa. Además de la evaluación del caso particular, el artículo contribuye a la definición de un abordaje metodológico para el análisis económico y social de intervenciones regionales.

Palabras clave

Desarrollo económico, desarrollo regional, economía regional, fronteras, planes de desarrollo, leyes y reglamentos, desarrollo industrial, competencia, condiciones sociales, evaluación, República Dominicana

Clasificación JEL

O18, L53, R58.

Autores

Rolando M. Guzmán es Profesor en el Área de Economía y Negocios del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC) (República Dominicana). Correo electrónico: rolando.guzman@intec.edu.do.

Mercedes Magdalena Lizardo es Profesora en el Área de Economía y Negocios del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC) (República Dominicana). Correo electrónico: mercedes.lizardo@intec.edu.do.

Daniel De La Rosa es Investigador en el Grupo de Consultoría Pareto (República Dominicana). Correo electrónico: ddelarosa@gcpareto.com.

Lisselotte S. Gálvez es Especialista Sectorial en la Dirección de Análisis Macroeconómico del Viceministerio de Análisis Económico y Social del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) (República Dominicana). Correo electrónico: lisselotte.galvez@economia.gob.do.

¹ Este documento se basa en una investigación realizada por los autores con financiamiento de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (PROCOMPETENCIA) de la República Dominicana, mediante licitación de servicios como parte de las atribuciones que le confiere la Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08, para la revisión de actos jurídicos estatales contrarios a la libre competencia y el tratamiento de las ayudas estatales. Los resultados se presentan con mayor detalle en PROCOMPETENCIA (2022). Se agradecen los comentarios e información de Jhorlenny Rodríguez, Liverca A. Gómez y Juan Rodríguez (PROCOMPETENCIA), Pável Isa Contreras (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo), Pamela Ogando y Marvin Cardoza (Dirección General de Impuestos Internos), y Joaquín Cornielle (Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo).

I. Introducción

El 1 de febrero de 2001 se promulgó en la República Dominicana la Ley que crea la Zona Especial de Desarrollo Integral Fronterizo (Ley núm. 28-01), mediante la cual se creó un régimen tributario especial para las empresas establecidas, o que se establecieran posteriormente, en siete provincias del país cercanas a la frontera con Haití. La iniciativa procuraba contribuir a mejorar las condiciones de vida de comunidades rezagadas, mediante la concesión de incentivos a actividades productivas y generadoras de empleo en la región beneficiaria. Sin embargo, la modalidad de intervención plantea una posible tensión entre el objetivo de promoción de cohesión territorial y la promoción de la competencia en los mercados, de modo que la mencionada ley ha sido objeto de intensas controversias desde un primer momento.

La política en consideración constituye un caso representativo de los riesgos y oportunidades de las ayudas estatales, definidas como transferencias de recursos del Gobierno a entidades productivas, y que pueden tener efectos adversos sobre las condiciones de competencia entre las empresas y el nivel de eficiencia de la economía. En ese contexto, el presente estudio tiene por objeto, por una parte, evaluar el caso específico de la mencionada ley, y, por la otra, brindar elementos metodológicos para la evaluación *ex post* de otros programas estatales de similar orientación.

El análisis se basa en el escrutinio de diversos indicadores de las empresas acogidas a la Ley núm. 28-01, con la intención de examinar la hipótesis de que la iniciativa sirvió como variable compensatoria de las condiciones desfavorables de la zona fronteriza, en contraste con la conjetura de que más bien aumentó el poder de mercado de empresas ubicadas en esa región, en perjuicio de competidores ubicados en otras localidades. Además, con el objeto de identificar el impacto social de la iniciativa, se compara la evolución de indicadores socioeconómicos de las provincias fronterizas con los de otras provincias similares, para lo cual se establece previamente un criterio de similitud regional. Esos resultados parciales se combinan en una medida global del impacto de la iniciativa en consideración.

El resto del documento se organiza como se detalla a continuación. En la sección II se describe la Ley que crea la Zona Especial de Desarrollo Integral Fronterizo y en la sección III se resumen algunas controversias y estudios previos sobre la iniciativa. En la sección IV se presenta el concepto de ayudas estatales y se discuten sus posibles efectos, así como la experiencia internacional en su regulación. En la sección V se caracteriza el perfil de las provincias fronterizas, para dar paso a la presentación de los principales resultados, que se incluyen en la sección VI. El documento cierra con algunas conclusiones en la sección VII.

II. La Ley que crea la Zona Especial de Desarrollo Integral Fronterizo: una breve reseña

La Ley núm. 28-01 plantea la necesidad de incentivar la inversión en la denominada “zona fronteriza”, a fin de generar empleos, aumentar los ingresos y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la región. En sus consideraciones se atribuye a la zona fronteriza un valor estratégico para el país y se declara que “hay que recurrir a incentivos especiales para promover y guiar un flujo de inversiones suficientes que [...] provoquen, de manera sostenible, formas más elevadas de vida en la región”.

La Ley otorga beneficios a empresas que se localicen dentro de los límites de la región fronteriza, que, para los fines de la norma, abarca siete provincias: Montecristi, Bahoruco, Elías Piña, Pedernales, Dajabón, Independencia y Santiago Rodríguez. Las empresas recibían una exención del 100% del pago de impuestos internos, aranceles aduaneros sobre materias primas, equipos y maquinarias, así

como la exención de cualquier otro tipo de impuesto, durante un período de 20 años. Esos beneficios estuvieron vigentes hasta 2021, pero se extendieron por un período adicional de 30 años, mediante una nueva norma, la Ley núm. 12-21, que fue promulgada el 23 de febrero de 2021.

La Ley núm. 28-01 no estableció condicionalidades estrictas para que una empresa pudiera recibir los beneficios establecidos, aunque se indicaba que, para poder optar por estas exenciones, las empresas debían someterse a un proceso que incluía la evaluación del cumplimiento de normas ambientales y al análisis de una Comisión de Evaluación, con miras a determinar que pudiesen realizar procesos significativos de transformación productiva. Estudios posteriores e informes de organismos oficiales muestran que, en la práctica, los mecanismos de supervisión fueron casi nulos, por lo que no existen garantías de que las empresas beneficiarias realmente atendieron a los requerimientos².

III. Antecedentes: controversias y análisis

En 2004, la Ley núm. 28-01 fue objeto de una acción directa en declaratoria de inconstitucionalidad por parte de un conjunto de empresas. La acción se fundamentaba en el argumento de que la Ley violaba varios artículos de la Constitución de la República, al otorgar privilegios y desconocer derechos adquiridos. En 2005, no obstante, la Suprema Corte de Justicia, actuando como Tribunal Constitucional, dictaminó que la Ley se ajustaba a la Constitución y que no daba lugar a la creación de monopolios ni situaciones de privilegio, pues sus beneficios se otorgaban a cualquier empresa que se instalase en la zona fronteriza.

Poco después, sin embargo, el Congreso Nacional aprobó la Ley núm. 236-05, que enmendaba el artículo 2 de la Ley núm. 28-01, para dictaminar que las empresas beneficiarias de las exenciones estipuladas por el régimen fronterizo estarían sujetas al pago de varias formas de impuestos. Eso generó una rápida reacción de la Asociación Dominicana de Empresas Fronterizas, que interpuso una acción directa en declaratoria de inconstitucionalidad contra la nueva Ley, por considerar que violaba el principio de irretroactividad de las leyes, entre otros. Frente a tal acción, la Suprema Corte de Justicia determinó que, al suprimir los incentivos fiscales bajo los que se instalaron las referidas empresas beneficiarias de la Ley núm. 28-01, la Ley núm. 236-05 había ciertamente transgredido derechos adquiridos.

En consecuencia, el Régimen Especial de Desarrollo Fronterizo quedó regulado exclusivamente por las disposiciones originales establecidas por la Ley núm. 28-01 hasta 2021, cuando concluyó su período de aplicación. Durante su vigencia, sus efectos fueron objeto de análisis en diversos estudios. DASA (2012) destacó que los beneficios concedidos se encontraban muy concentrados, ya que el 62% de las exenciones del impuesto sobre la renta (ISR) correspondía a cinco empresas y el 83% correspondía a diez empresas. Además, esa fuente argumentó que el impacto agregado de la Ley en las finanzas públicas era relativamente bajo, pero resultaba relativamente alto cuando se segregaba por el número de empresas que se encontraban operando, así como si se evaluaba por las grandes distorsiones que generaba con sus pares en el mercado nacional (DASA, 2012). Roa Chalas (2015) hizo notar una gran asimetría a nivel de las provincias, dada la gran concentración de empresas instaladas en la provincia de Montecristi y la presencia de un número muy bajo de empresas en otras provincias.

A su vez, la Asociación de Industrias de Bebidas No Alcohólicas (ASIBENAS) de la República Dominicana argumentó que, contrario a los objetivos de la Ley, la población de la zona fronteriza había crecido menos que la del resto del país y en algunas provincias se había reducido entre 2000 y 2018 (ASIBENAS, s.f.). Asimismo, cuatro de las provincias beneficiarias (Pedernales, Bahoruco, Independencia

² Véase información sobre deficiencias administrativas en la aplicación de la Ley en Mendoza (2019). Además, el Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (CCDF, 2020) admite que “hasta el 2017, operó con una base institucional débil y de poco apoyo institucional, porque no disponía de asignación presupuestaria, a excepción de una pequeña nómina de empleados básicos”.

y Elías Piña) ocupaban las cuatro peores posiciones según el índice de pobreza multidimensional elaborado en 2018, y, según el *Informe sobre Desarrollo Humano 2016*, eran las únicas provincias del país con un nivel de desarrollo humano “bajo” (PNUD, 2016).

Isa Contreras (2020) estimó el impacto de la Ley núm. 28-01 en términos de generación de valor agregado y creación de empleos. Su estimación identificó tres efectos: i) un efecto directo (que se refiere a los empleos y el valor agregado de las empresas acogidas a la Ley), ii) un efecto indirecto (que se refiere a las empresas proveedoras de las empresas clasificadas) y iii) un efecto inducido (que se refiere al valor agregado de las empresas proveedoras de bienes de consumo final y compras de las personas asalariadas de las empresas clasificadas). Esos resultados se retomarán más adelante como parte de las estimaciones en el presente estudio.

IV. El fundamento de las ayudas regionales y experiencias internacionales en su regulación

Un equilibrio de libre competencia es una situación en la que: i) cada empresa y cada consumidor toman los precios como dados, ii) dados los precios, cada empresa maximiza sus beneficios y cada consumidor maximiza su bienestar, y iii) la cantidad demandada por los consumidores es igual a la cantidad ofrecida por los productores. La teoría económica señala que el equilibrio del mercado competitivo es eficiente, en el sentido de que no es posible aumentar el bienestar de ningún agente a menos que se reduzca el bienestar de algún otro.

Esas condiciones hipotéticas difícilmente se alcanzan en circunstancias reales, de modo que el equilibrio en los mercados puede ser mejorable mediante intervenciones estatales. Una forma de intervención relevante es dada por las transferencias de recursos a regiones específicas, con el propósito de limitar la aglomeración de las actividades productivas en algunas localidades. El fundamento es que tal aglomeración podría reflejar fallas de mercado, en la medida en que las empresas, al decidir localizarse en una determinada región, no toman en cuenta el impacto negativo que eso tiene sobre los agentes que permanecen en las demás regiones. La ayuda estatal sería el instrumento para evitar una concentración geográfica del bienestar.

En última instancia, una ayuda estatal solo sería justificable si puede hacerse a un costo razonable, por lo que la selección de instrumentos es crucial para que estos costos no sean mayores que los beneficios estimados que se procura obtener. Sin embargo, solo existe una experiencia limitada en el control de las ayudas estatales por parte de los países. Un referente en ese sentido es el caso de la Unión Europea, donde los programas de cohesión territorial —establecidos por algunos países como apoyo a sus regiones más atrasadas— han sido objeto de intensos escrutinios. En ese caso, la indagación es motivada por el temor de que las ayudas que brindan los Gobiernos individuales causen distorsiones del comercio entre los distintos países y de que tales distorsiones generen costos económicos superiores a los beneficios. Esto ha llevado a implementar normativas que regulan las políticas de los Estados miembros, siempre que: i) constituyan una transferencia de recursos estatales, ii) involucren a una empresa o ente dedicado a una actividad económica, sea pública o privada, iii) tengan carácter selectivo y iv) tengan implicaciones negativas para la competencia, con vocación de afectar el intercambio entre los Estados miembros (Comisión Europea, 2006 y 2014).

En muchos países se adoptan esos criterios para identificar qué intervenciones estatales deben considerarse como ayudas estatales y, por consiguiente, ser objeto de especial atención con miras a limitar sus efectos negativos sobre la eficiencia de los mercados. En otras regiones o países, como los Estados Unidos, no se tiene un sistema de control de las ayudas estatales a las empresas, y con cierta frecuencia el Gobierno provee asistencia a industrias o empresas individuales para abordar necesidades

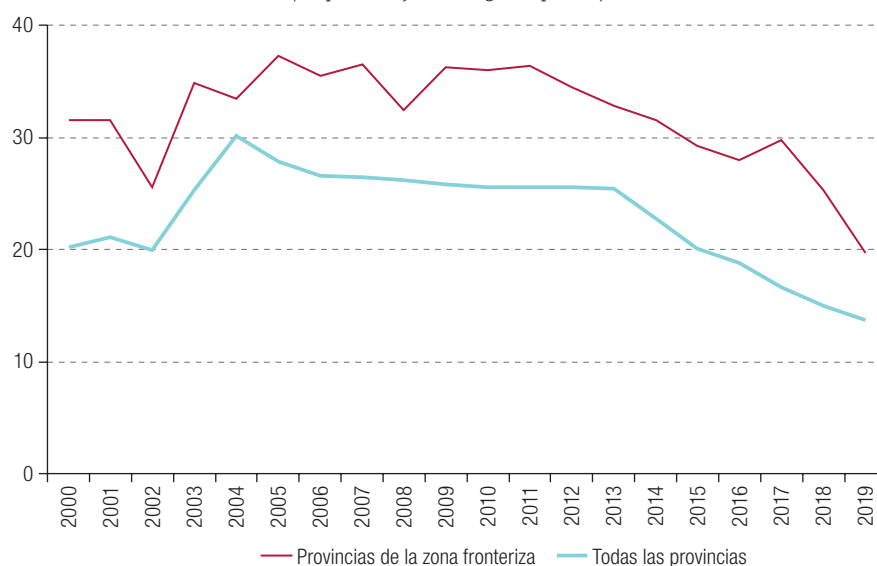
específicas. Sin embargo, como se indica en OCDE (2010), el Gobierno de los Estados Unidos ha tomado medidas para limitar intervenciones de esa naturaleza en términos de duración y extensión, y, de acuerdo con disposiciones de la Constitución, las acciones federales no pueden discriminar entre los estados o perjudicar el comercio entre ellos.

V. Perfil de las provincias fronterizas

En 2002, las provincias fronterizas tenían una población de 460.088 habitantes, y alrededor de 20 años después contaban con 496.877 habitantes, mientras la población dominicana total crecía de 8.562.541 a 10.358.320 habitantes. Por tanto, la población fronteriza creció a un ritmo anual promedio del 0,45%, mientras el resto del país creció a un ritmo del 1,10%. Como resultado, la población en la zona fronteriza se contrajo como porcentaje de la población total del país, del 5,40% al 4,80%, y las proyecciones indican que ese porcentaje se reducirá a alrededor del 4,60% en 2030.

En términos de condiciones de vida, en 2000 las provincias de la zona fronteriza tenían una incidencia de pobreza moderada cercana al 32% de los hogares, mientras la tasa nacional fluctuaba alrededor del 20% (véase el gráfico 1). La brecha entre los niveles de pobreza en las provincias fronterizas y el resto del país se cerró tras la crisis financiera de 2003, debido a que la tasa de pobreza en las demás provincias se elevó más rápidamente que en la zona fronteriza, lo que generó una ecualización con mayores tasas de pobreza en ambas regiones, pero se expandió en los años siguientes. El Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD, 2021) destaca que todas las provincias fronterizas registran un ingreso per cápita inferior al promedio nacional, y que Elías Piña, Independencia, Bahoruco y Pedernales tienen los niveles más bajos de ingresos por persona. El índice de desarrollo humano (IDH) para cualquiera de las provincias fronterizas generalmente ha estado por debajo del promedio nacional.

Gráfico 1
República Dominicana: evolución de la tasa de pobreza monetaria moderada
en las provincias de la zona fronteriza y el total del país, 2000-2019
(En porcentajes de hogares pobres)



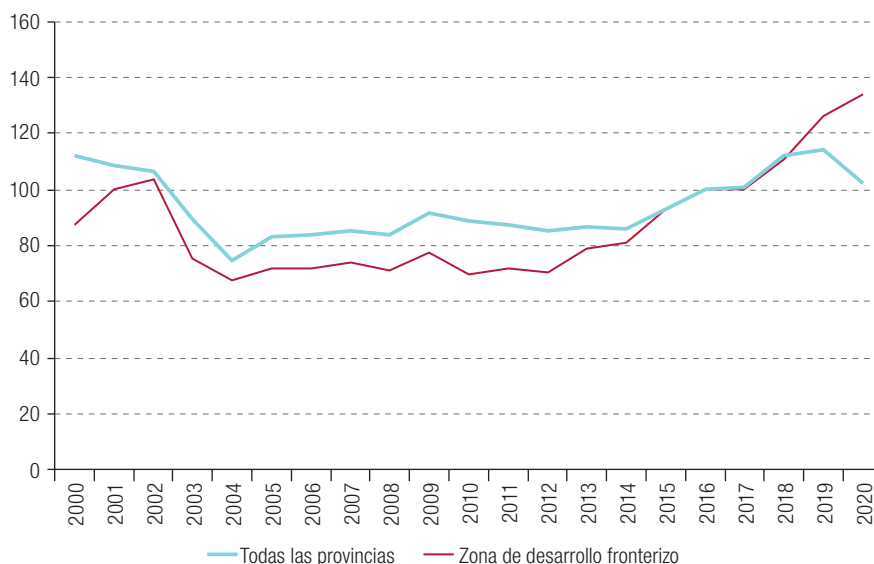
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT) y la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT).

Las provincias fronterizas han tenido —y siguen teniendo— un débil tejido empresarial. Los contribuyentes físicos y jurídicos en la región apenas representan cerca del 2,20% del total de contribuyentes tributarios del país y ocupan alrededor del 1,30% de los asalariados en empresas formales. La débil actividad empresarial se refleja en un bajo nivel de recaudaciones fiscales. Entre 2012 y 2018, las recaudaciones de impuestos directos en las provincias fronterizas fluctuaron entre el 0,17% y el 0,28% de las recaudaciones totales del país. En el caso de los impuestos indirectos, la zona fronteriza aportó apenas el 0,44% del total del país en 2012 y ese porcentaje se redujo al 0,22% en 2018.

En las provincias de la región, las tasas de participación laboral (es decir, la relación entre la población económicamente activa y la población en edad de trabajar) son inferiores a la tasa promedio del país. Esto hace que, aunque la tasa de desocupación en la zona fronteriza es baja en comparación con el promedio nacional³, la población ocupada represente un porcentaje relativamente bajo de la población en edad de trabajar. El ingreso laboral por hora en la región fronteriza es inferior al promedio del país, con una brecha de entre el 20% y el 30% (véase el gráfico 2). Ese reducido nivel salarial no ha servido para atraer un volumen considerable de empresas intensivas en mano de obra barata, como son las empresas maquiladoras. En 2020, las maquiladoras en la frontera ocupaban un porcentaje minúsculo del empleo total generado por las maquiladoras en todo el país.

Gráfico 2

República Dominicana: índice de ingresos por hora promedio de la población ocupada perceptora de ingresos, por grupos de provincias, 2000-2020
(Índice 2016=100)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT), para el período 2000-2015, y la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT), para el período 2016-2020.

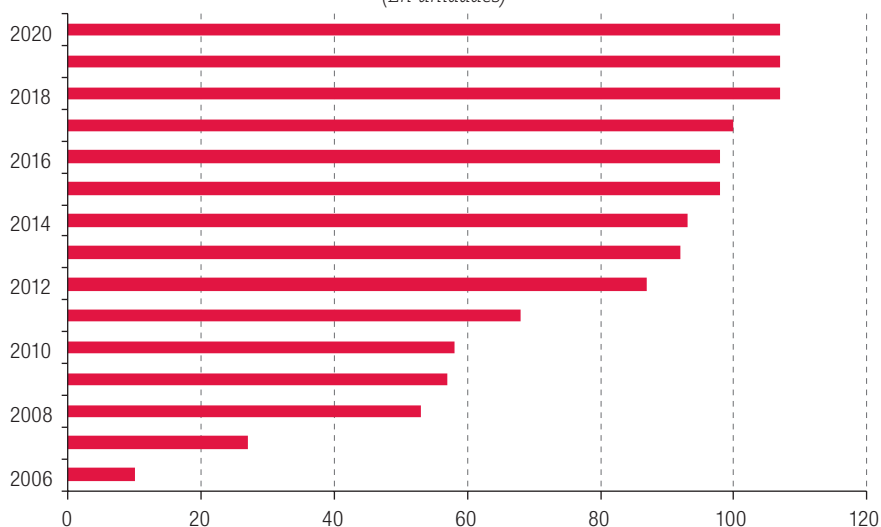
Por otra parte, según datos de la administración tributaria, existen 118 empresas acogidas al Régimen Especial de Desarrollo Fronterizo establecido por la Ley núm. 28-01, de las cuales 107 tuvieron operaciones en 2019. La cantidad de empresas registradas acogidas al régimen aumentó de forma apreciable entre 2005 y 2006, y volvió a expandirse alrededor de 2012, con un crecimiento estable a partir de entonces (véase el gráfico 3)⁴. En la actualidad, las empresas acogidas a la Ley núm. 28-01

³ La tasa de desocupación ampliada en las provincias de la zona fronteriza ha mostrado con frecuencia estar entre 1 y 3 puntos porcentuales por debajo de la tasa nacional. Una brecha similar se presenta en la tasa de desocupación abierta.

⁴ El análisis por lo general abarca hasta 2019, el último año previo a las condiciones especiales derivadas de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19).

representan una fracción ínfima de las empresas formales de la región fronteriza y alrededor del 5% de las empresas del país acogidas a regímenes especiales, pero, a la vez, representan una gran parte de las empresas en la zona fronteriza que se encuentran adscritas a algún régimen tributario especial.

Gráfico 3
República Dominicana: evolución de la cantidad de empresas registradas en la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) para acceder a los beneficios de la Ley núm. 28-01, 2006-2020
(En unidades)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

En el cuadro 1 se muestra la cantidad de empresas registradas en la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) que tuvieron operaciones en 2019, según ramas de actividades desagregadas hasta el segundo nivel en la Clasificación Internacional Industrial Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU), Revisión 4, separadas por regímenes tributarios. La mayoría de las empresas acogidas a la Ley núm. 28-01 realizan actividades industriales y, específicamente, manufactureras, mientras que las empresas de servicios (principalmente comerciales) y agropecuarias (principalmente dedicadas a cultivos tradicionales) representan porcentajes similares del total de empresas en el Régimen Especial de Desarrollo Fronterizo. Las empresas acogidas al Régimen Especial de Desarrollo Fronterizo generaban alrededor de 7.924 empleos, equivalentes al 26,9% de todos los empleos formales en la zona fronteriza, que rondaban los 29.372.

Cuadro 1
República Dominicana: empresas con operaciones registradas en regímenes tributarios especiales, según ramas de actividad, 2019
(En unidades y porcentajes)

Actividades	Desarrollo fronterizo	Otro régimen	Desarrollo fronterizo	Otro régimen
	(En unidades)		(En porcentajes)	
Agropecuaria	30	126	28,04	6,21
Cultivo de cereales	7	11	6,54	0,54
Cultivos tradicionales	15	76	14,02	3,75
Ganadería, silvicultura y pesca	3	29	2,80	1,43
Servicios agropecuarios	5	10	4,67	0,49

Actividades	Desarrollo fronterizo	Otro régimen	Desarrollo fronterizo	Otro régimen
	<i>(En unidades)</i>		<i>(En porcentajes)</i>	
Industrias	44	1 084	41,12	53,43
Construcción	2	97	1,87	4,78
Explotación de minas y canteras	3	10	2,80	0,49
Manufactura	39	977	36,45	48,15
Servicios	33	819	30,84	40,36
Alquiler de viviendas	2	83	1,87	4,09
Comercio	19	321	17,76	15,82
Comunicaciones	1	62	0,93	3,06
Electricidad, gas y agua	3	85	2,80	4,19
Hoteles, bares y restaurantes	3	57	2,80	2,81
Intermediación financiera, seguros y otros	1	17	0,93	0,84
Otros servicios	1	192	0,93	9,46
Servicios de salud	2	...	1,87	0,00
Transporte y almacenamiento	1	1	0,93	0,05
Servicios de enseñanza	...	1	0,00	0,05
Total general	107	2 029	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

VI. Resultados de la aplicación de la Ley núm. 28-01

¿En qué medida la aplicación de la Ley núm. 28-01 ha inclinado el terreno en favor de las empresas que se han acogido a ella, en desmedro de las empresas competidoras, creando así condiciones adversas para la competencia en los mercados? ¿En qué medida la iniciativa de ayudas estatales establecidas mediante la Ley núm. 28-01 ha logrado inducir, directa o indirectamente, cambios favorables en las condiciones sociales y económicas de la zona fronteriza? Esas interrogantes presentan desafíos metodológicos que se abordan a continuación.

1. Metodología

El análisis del impacto de la Ley núm. 28-01 sobre las condiciones de competencia en los mercados puede partir de dos abordajes alternativos. Un primer abordaje sería el análisis detallado de algunos mercados específicos, lo que partiría de la definición de mercados relevantes y la estimación del poder de mercado. En el segundo abordaje, se procedería a una indagación panorámica, diferenciando entre las empresas beneficiarias de las ayudas y las empresas no beneficiarias según sectores o ramas de actividades. El presente trabajo seguirá la segunda opción, que se corresponde con una situación habitual en la que el organismo regulador de la competencia tiene que analizar datos generales antes de invertir recursos significativos en la indagación de un mercado específico.

En lo que se refiere a la medición del impacto de la Ley núm. 28-01 sobre las condiciones sociales y económicas de la zona fronteriza, sería inadecuado limitarnos a la constatación de diferencias actuales entre los indicadores en las provincias de esa región y los indicadores en las demás provincias del país, pues tales diferencias son seculares y no están necesariamente vinculadas a los efectos de la intervención. Por razones similares, tampoco sería suficiente la comparación entre las condiciones de las provincias de frontera en un momento posterior a la concesión de las ayudas estatales y las condiciones de esas provincias antes de la intervención, pues tales diferencias no permiten diferenciar entre el impacto realmente atribuible a la Ley núm. 28-01 y el efecto de tendencias que se presentarían al margen de esa iniciativa.

Nuestro enfoque consiste en identificar provincias que, por sus características inmediatamente antes de la aplicación de la Ley núm. 28-01, pueden considerarse como relativamente similares a las provincias fronterizas, y contrastar entonces la evolución, tras la aplicación de la Ley, de los indicadores sociales y económicos en ambos grupos de provincias. La identificación de las provincias similares se basa en diversas medidas de “similitud”. En el primer criterio, la (falta de) similitud entre una provincia X y otra provincia Y es dada por la distancia euclidiana entre dos vectores, cada uno de ellos con los valores de un conjunto de variables para una provincia correspondiente, alrededor de 2001. Es decir, dadas dos provincias, X e Y , con características socioeconómicas dadas por un vector de n indicadores (X_1, X_2, \dots, X_n) y (Y_1, Y_2, \dots, Y_n) , respectivamente, la distancia entre las provincias es:

$$d_E(X, Y) = \sqrt{\sum_{i=1}^n (X_i - Y_i)^2} \quad (1)$$

En el segundo criterio, la similitud entre la provincia X y la provincia Y se aborda de modo similar, pero la distancia se mide como la sumatoria de los valores absolutos de las desviaciones en cada variable del vector de características. En un tercer criterio, las variables se someten a un proceso de clusterización jerárquica divisiva que, en este caso particular, consiste en tomar todas las provincias e ir separándolas en grupos, de forma que la distancia entre grupos sea máxima y la distancia intragrupo sea mínima. En todos los casos, cada variable se normaliza previamente mediante el criterio minimax, de modo que la provincia con mayor valor adopta un 1 y la provincia con menor valor adopta un 0.

2. Impacto en las condiciones de competencia

Las empresas que no se encuentran acogidas a ningún régimen tributario especial —que constituyen la gran mayoría de las empresas del país— tienen características sustancialmente distintas a aquellas acogidas a algún régimen tributario especial. Por ejemplo, las empresas en el Régimen Especial de Desarrollo Fronterizo y las empresas acogidas a otros regímenes especiales tienen un tamaño promedio de 74 y 165 empleados, respectivamente, mientras que el resto de las empresas tienen un promedio de apenas 6 empleados. Por lo tanto, la comparación que resulta pertinente es entre las empresas acogidas a los incentivos fronterizos y las empresas acogidas a otros regímenes especiales, pues son estos dos segmentos los que probablemente agrupan a los competidores con participaciones significativas en la distribución de los mercados y con capacidad potencial para tomar decisiones estratégicas frente a sus competidores.

Las empresas acogidas a la Ley núm. 28-01 han absorbido alrededor del 2% de las ventas entre 2010 y 2019, aunque hay fluctuaciones notables a nivel sectorial. Por ejemplo, en los ingresos de actividades de servicios agropecuarios, las empresas acogidas al Régimen Especial de Desarrollo Fronterizo aumentaron progresivamente, del 4,20% en 2010 al 18,20% en 2019, mientras que en los cultivos tradicionales, las empresas acogidas a la Ley núm. 28-01 disminuyeron desde 2010 su participación en el mercado formado por las empresas acogidas a regímenes especiales, tras un aumento en un subperíodo previo durante el que varias empresas se acogieron al Régimen Especial de Desarrollo Fronterizo (véase el cuadro 2). En general, tras un aumento entre 2005 y 2010, no ha habido una tendencia marcada hacia un incremento en la participación de las empresas acogidas al régimen de incentivo fronterizo.

Cuadro 2

República Dominicana: participación de las empresas acogidas al Régimen Especial de Desarrollo Fronterizo en los ingresos por ventas, utilidades antes de impuestos y exenciones recibidas en el impuesto sobre la renta, según ramas de actividad, 2005-2019
(En porcentajes)

A. Ingresos por ventas

Actividades	2005	2010	2014	2019
Agropecuaria	1,6	12,8	11,9	9,6
Cultivo de cereales	4,7	2,5	12,6	6,0
Cultivos tradicionales	5,0	35,4	31,0	21,0
Ganadería, silvicultura y pesca	0,0	0,4	0,2	0,3
Servicios agropecuarios	0,0	4,2	10,0	18,2
Industrias	0,3	1,7	2,0	2,1
Construcción	3,0	0,2	0,4	1,1
Explotación de minas y canteras	0,4	1,2	0,8	0,2
Manufactura	0,3	1,7	2,0	2,2
Servicios	0,7	1,1	1,1	1,2
Alquiler de viviendas	0,0	0,1	0,1	0,0
Comercio	1,5	1,8	2,3	2,5
Comunicaciones	0,0	0,0	0,0	0,0
Electricidad, gas y agua	0,0	5,6	5,3	4,5
Hoteles, bares y restaurantes	0,0	0,0	0,0	0,0
Intermediación financiera, seguros y otros	0,0	0,2	0,1	0,4
Otros servicios	2,4	0,7	0,2	0,0
Servicios de salud	...	26,4	20,0	13,6
Transporte y almacenamiento	0,3	0,0	0,0	0,0
Total general	0,5	2,1	2,3	2,2

B. Utilidades antes de impuestos

Actividades	2005	2010	2014	2019
Agropecuaria	-0,4	-19,1	55,9	19,3
Cultivo de cereales	3,7	5,9	2,4	10,2
Cultivos tradicionales	6,7	35,8	7,4	37,6
Ganadería, silvicultura y pesca	0,0	0,0	0,8	5,6
Servicios agropecuarios	0,0	76,1	7,1	-4,1
Industrias	-0,9	1,7	1,9	2,3
Construcción	1,0	0,3	23,4	5,4
Explotación de minas y canteras	0,0	-0,6	0,1	0,3
Manufactura	-1,2	1,7	1,6	2,2
Servicios	0,2	0,6	0,8	0,4
Alquiler de viviendas	-0,5	-1,0	0,0	-0,1
Comercio	1,4	2,4	3,1	1,2
Comunicaciones	0,0	0,0	0,0	0,0
Electricidad, gas y agua	0,0	1,0	0,4	0,2
Hoteles, bares y restaurantes	-0,1	0,0	0,0	0,5
Intermediación financiera, seguros y otros	0,0	-0,1	-0,3	-0,4
Otros servicios	309,6	-2,8	-0,2	-0,8
Servicios de salud	0,0	92,3	51,5	67,4
Transporte y almacenamiento	0,0	-0,1	0,0	0,0
Total general	-0,4	1,6	1,5	1,8

C. Exenciones recibidas en el impuesto sobre la renta

Actividades	2005	2010	2014	2019
Agropecuaria	6,4	48,8	11,4	42,9
Cultivo de cereales	...	100,0	100,0	100,0
Cultivos tradicionales	6,6	9,6	8,0	39,7
Ganadería, silvicultura y pesca	0,0	100,0	...	100,0
Servicios agropecuarios	...	10,1	10,1	34,8
Industrias	92,0	52,9	27,7	5,7
Construcción	7,8	0,2	0,0	1,5
Explotación de minas y canteras	100,0	0,0	100,0	100,0
Manufactura	85,8	65,0	59,9	5,9
Servicios	9,9	0,3	0,0	0,9
Alquiler de viviendas	0,0	0,0	1,8	0,0
Comercio	96,9	0,4	17,3	1,9
Comunicaciones	0,0	0,0	0,0	0,0
Electricidad, gas y agua	100,0	50,0	32,9	31,8
Hoteles, bares y restaurantes	0,0	0,3	14,8	0,1
Intermediación financiera, seguros y otros	0,0	0,0	0,0	9,8
Otros servicios	0,0	2,5	0,0	0,0
Servicios de salud	0,0	0,0	97,3	100,0
Transporte y almacenamiento	0,0	0,8	0,0	0,0
Total general	13,4	40,0	13,5	4,3

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

La tendencia es menos clara en la distribución de las concesiones al ISR. En 2010, las empresas acogidas al Régimen Especial de Desarrollo Fronterizo absorbieron alrededor del 40% de las exenciones totales de ISR concedidas en ese año, pero el porcentaje se redujo drásticamente en los años siguientes, hasta llegar a solo un 4,3% en 2019. Nuevamente se aprecian diferencias notables a nivel de ramas de actividad y fluctuaciones significativas en las distintas ramas, pero no se observan evidencias de un desnivel sistemático a favor de las empresas beneficiarias de la Ley núm. 28-01 en términos del ISR.

Por otra parte, la justificación esencial para el establecimiento de los incentivos en la Ley núm. 28-01 es que las empresas de la zona fronteriza tienen mayores costos, debido a las condiciones adversas que se presentan en esa región, que se manifiestan en distancia hasta los principales mercados, dificultad de contratación de mano de obra calificada e infraestructura deficiente, entre otros factores. Esa presunción supondría que los costos por unidad de venta serían relativamente mayores en las empresas fronterizas en comparación con las demás empresas de una misma rama de actividad. Los datos revelan que, para varias de las ramas de actividad, los costos por unidad de venta en la frontera son superiores a los costos de los otros dos grupos de empresas. Esto es especialmente notable en las empresas de servicios, pero no se presenta de igual forma en las ramas industriales (véase el cuadro 3).

Cuadro 3

República Dominicana: costos de producción, según régimen tributario y ramas de actividades de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU), Revisión 4, a un segundo nivel de desagregación, 2010, 2014 y 2019
(En porcentajes de los ingresos por ventas)

	2010		2014		2019	
	Desarrollo fronterizo	Otro régimen	Desarrollo fronterizo	Otro régimen	Desarrollo fronterizo	Otro régimen
Agropecuaria	71,3	89,1	87,4	89,9	82,0	84,6
Industrias	65,3	67,6	64,1	69,6	64,5	66,8
Servicios	77,2	44,6	73,3	46,2	76,4	42,8
Total	69,0	62,2	72,5	64,2	70,3	60,7

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

La hipótesis compensatoria también lleva a la conjetura de que los beneficios de las empresas fronterizas antes del impuesto sobre la renta deberían ser inferiores a las utilidades de empresas semejantes, mientras que los beneficios después de impuestos deberían llevar a una ecualización. Esto también se corresponde con los datos observados para el caso en consideración. Concretamente, se nota que la relación entre utilidades e ingresos por ventas tiende a ser menor en las empresas fronterizas que en las demás empresas acogidas a regímenes especiales, cuando se miden antes de los impuestos sobre la renta (véase el cuadro 4), pero tiende a igualarse en ambos grupos de empresas cuando se miden después del pago de los impuestos sobre la renta (véase el cuadro 5).

Cuadro 4

República Dominicana: utilidades contables antes de impuestos, según régimen tributario y ramas de actividades de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU), Revisión 4, a un segundo nivel de desagregación, 2010, 2014 y 2019
(En porcentajes de los ingresos por ventas)

	2010		2014		2019	
	Desarrollo fronterizo	Otro régimen	Desarrollo fronterizo	Otro régimen	Desarrollo fronterizo	Otro Régimen
Agropecuaria	3,3	-3,1	0,7	-1,7	5,7	2,4
Industrias	7,9	9,5	6,9	7,6	12,2	11,1
Servicios	6,1	12,4	7,7	13,0	4,3	14,7
Total	6,1	9,6	5,1	8,5	9,4	11,7

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

Cuadro 5

República Dominicana: utilidades contables después de impuestos, según régimen tributario y ramas de actividades de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU), Revisión 4, a un segundo nivel de desagregación, 2010, 2014 y 2019
(En porcentajes de los ingresos por ventas)

	2010		2014		2019	
	Desarrollo fronterizo	Otro régimen	Desarrollo fronterizo	Otro régimen	Desarrollo fronterizo	Otro régimen
Agropecuaria	3,3	-3,5	0,7	-2,1	5,7	1,7
Industrias	7,9	8,4	6,9	6,4	12,2	9,2
Servicios	5,8	9,8	7,7	10,8	4,3	11,7
Total	6,1	8,2	5,1	7,1	9,4	9,6

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

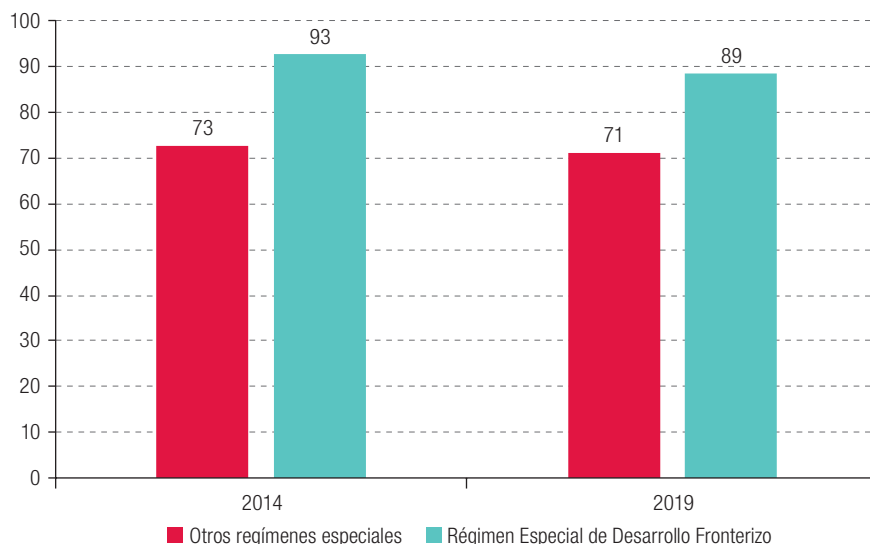
Al nivel de agregación dado, los resultados se ajustan a las premisas de la Ley núm. 28-01. O sea, las empresas establecidas en la zona fronteriza muestran con frecuencia niveles de costos relativamente elevados y, en consecuencia, menores tasas de utilidades antes de la liquidación de impuestos, pero las tasas de utilidades se igualan tras el pago de impuestos. Además, la aplicación de la Ley núm. 28-01 no parece haber generado una recomposición significativa de desbalances en los mercados. Debe notarse, no obstante, que los resultados también coinciden con una hipótesis alternativa, según la cual las empresas son ineficientes por sí mismas, y no solo por estar en la frontera. Si ese fuera el caso, la aplicación de la Ley sería una fuente de especial ineficiencia, en la medida en que se permitiría la supervivencia de empresas que, en aras de un uso adecuado de los recursos, realmente deberían salir del mercado.

Una forma de abordar el tema es comparar empresas que estén localizadas en la misma provincia, pero que pertenezcan a distintos regímenes tributarios, para indagar si las diferencias en términos de la

relación (costos/ventas) o en términos de la relación (gastos de personal/ventas) realmente responden a distintas condiciones en las distintas regiones, o si más bien son un reflejo de las características propias de las empresas. Los datos no permiten atribuir mayores costos a las empresas acogidas al Régimen Especial de Desarrollo Fronterizo. De hecho, el costo por unidad de ingresos por ventas con frecuencia resulta menor en esas empresas que en las demás empresas acogidas a regímenes especiales (véase el gráfico 4).

Gráfico 4

República Dominicana: costos por unidad de ingresos por ventas en empresas localizadas en zonas fronterizas, según régimen tributario, 2014 y 2019
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

Si suponemos que la aplicación de la Ley ha generado desbalances que llevan a una expansión del poder de mercado y la participación por parte de las empresas beneficiarias, ¿cuál podría ser la magnitud de ese efecto sobre el bienestar social? Supongamos que, en un mercado dado, hay una empresa líder con cierta cantidad de empresas seguidoras que no ajustan sus niveles de producción ante las decisiones de las líderes, y digamos que la empresa líder fue favorecida por la Ley de forma tal que logra debilitar a sus rivales, aumentar su participación en las ventas y ejercer un mayor poder de mercado. Siguiendo a Posner y Landes (1981, pág. 954), podemos establecer que (bajo supuestos de demanda lineal para la industria, costos marginales constantes y costos fijos reducidos), la pérdida de bienestar social causada por esas circunstancias es dada por la expresión:

$$D = \frac{S_l^2 PQ_{\text{mercado}}}{2 \eta_{\text{mercado}}} \quad (2)$$

$$= \left(\frac{S_l^2}{2} \right) \frac{I_{\text{mercado}}}{\eta_{\text{mercado}}}$$

donde S_l es la participación de la empresa en el mercado, I es el tamaño del mercado medido por el volumen de ventas y η_{mercado} es la elasticidad de la demanda del mercado. Un aumento en la participación de mercado de la empresa considerada, entonces, llevaría a una pérdida social que es proporcional al volumen del mercado.

A partir de eso, en el cuadro 6 se presenta la estimación de la variación de la pérdida de bienestar social para distintos valores de la elasticidad de mercado y distintas magnitudes de aumento en la participación de la empresa dominante. La estimación surge como la sumatoria de las pérdidas en las distintas ramas de actividades, a un cuarto nivel de desagregación de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU), usando en cada una el volumen de ventas de todas las empresas como una aproximación a *I*. Solo se toma en cuenta las ramas de actividad en las cuales las ventas de esas empresas son más del 20% del mercado formado por todas las empresas acogidas a algún régimen especial, bajo el supuesto de que las empresas con una participación de mercado inferior al 20% difícilmente podrían ejercer un poder de mercado considerable o aumentarlo de manera significativa.

Cuadro 6

República Dominicana: simulación de pérdida de bienestar social respecto del aumento en la participación de mercado de las empresas en régimen fronterizo
(En millones de pesos dominicanos anuales)

Supuestos de aumento en participación de mercado (Puntos porcentuales)	Supuestos sobre elasticidades de demanda			
	1,5	2,0	2,5	3,0
5	285,3	214,0	171,2	142,7
10	570,7	428,0	342,4	285,3

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

En virtud de los supuestos establecidos, la magnitud de la pérdida de bienestar social en 2019 se encuentra entre un valor mínimo de 142,7 millones de pesos dominicanos y un valor máximo de 570,7 millones de pesos dominicanos, lo que representa cifras muy modestas, tanto en valores absolutos como en comparación con los volúmenes de ventas de los mercados en los que participan las empresas acogidas a algún régimen especial, ya sea el Régimen Especial de Desarrollo Fronterizo u otro. Esto no permite descartar la posibilidad de efectos competitivos de otra naturaleza a mayores niveles de desagregación o a partir de una definición más adecuada de los mercados relevantes, en vez de apelar a la clasificación, ciertamente limitada para muchos fines, sobre la base de ramas industriales.

3. Medición del impacto sobre las condiciones sociales

Los efectos de la Ley núm. 28-01 en el ámbito competitivo deben contrastarse con sus impactos económicos y social para tener una apreciación completa de la iniciativa. Isa Contreras (2020) elabora una estimación concreta del impacto económico de la Ley que crea la Zona Especial de Desarrollo Integral Fronterizo. Como ya se indicó, los resultados en ese estudio consideran tres efectos: i) un efecto directo, dado por la creación de empleos y el valor agregado en las empresas beneficiarias; ii) un efecto indirecto, dado por el valor agregado y los empleos generados como resultado de las compras internas intermedias de las empresas beneficiarias, y iii) un efecto inducido, que consiste en el valor agregado y los empleos generados por la demanda de bienes de consumo por parte de los asalariados de las empresas beneficiarias de la Ley núm. 28-01.

Para 2018, esa estimación lleva a un valor total de 16.419,7 millones de pesos dominicanos, divididos en 4.535,2 millones de pesos dominicanos de efecto directo y el resto dividido entre el efecto indirecto y el efecto inducido. El monto total equivale al 0,39% del PIB del país en el año mencionado. Esta es una cifra muy modesta, sobre todo si se toman en cuenta dos consideraciones: i) una gran parte del efecto representa un traslado de actividades que, de todos modos, se hubieran producido en otras localidades del país, aunque se presume que las actividades en la región tienen un valor social especialmente valorado, y ii) la estimación de Isa Contreras (2020) aporta una cuantificación concreta del

impacto sobre dos variables específicas (empleo y valor agregado), pero no permite inferir los efectos que, gracias a la iniciativa de desarrollo fronterizo, pudieran haberse generado en la dinámica social y económica general de la región. Esto último es muy relevante, pues, aunque la pequeña cantidad de empresas acogidas a la Ley núm. 28-01 seguramente no tienen un impacto considerable en primera instancia, existe la posibilidad de que se registren impactos más significativos a través de efectos multiplicadores en distintos ámbitos provinciales.

La exploración de esa posibilidad se basa en el método descrito anteriormente, que radica en la comparación de provincias fronterizas con provincias “similares”. Los resultados de los distintos enfoques guardan un alto nivel de coincidencia y, tras algunos ajustes menores, se considera como grupo de comparación a todas las provincias en el clúster que agrupa a la mayor cantidad de provincias fronterizas. “Similitud” no significa “igualdad” y, para cualquier variable individual, el promedio en las provincias fronterizas en 2001 podría ser distinto al valor promedio en las provincias similares. Como un control de tales diferencias, el análisis no se basará en la simple comparación de los dos grupos de provincias, sino en la observación de si las brechas que existían cuando entró en vigor la Ley núm. 28-01 aumentaron o disminuyeron durante el período de aplicación de la norma. Si, en una variable dada, las provincias fronterizas mejoran con mayor velocidad (o empeoran con menor velocidad) que las provincias similares, esto se interpretará como evidencia a favor de un impacto favorable de los incentivos de la Ley, mientras que si, por el contrario, las provincias fronterizas mejoran con menor velocidad (o empeoran con mayor velocidad) que las provincias similares, esto se interpretará como evidencia en contra de un impacto favorable del régimen fronterizo de incentivos.

En el cuadro 7 se presentan los resultados. En cada caso, se muestra la variación que las provincias fronterizas y las provincias similares han tenido a lo largo de un período determinado, la diferencia entre ambos grupos de provincias en el punto inicial y en el punto final, y la diferencia que experimentó la diferencia. Se usa un código de colores y se identifican con sombreado verde los casos en los cuales las provincias fronterizas tuvieron una evolución considerablemente más favorable que las provincias similares, en el sentido de que la diferencia de diferencias sea superior a 1 punto porcentual, y con un sombreado rojo los casos en los cuales las provincias fronterizas tuvieron una evolución menos favorable que las provincias similares, con una brecha de desempeño superior a 1 punto porcentual.

Cuadro 7

República Dominicana: diferencia de diferencias entre provincias de zona fronteriza y provincias similares, en indicadores sociales y económicos, a lo largo del tiempo
(En valores absolutos y porcentajes)

A. Indicadores demográficos

	2002-2010	2010-2019	Diferencia de diferencias
Tasa de crecimiento poblacional promedio (En porcentajes)			
Provincias similares	4,30	4,12	
Provincias fronterizas	2,77	2,14	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares	-1,53	-1,99	-0,46

B. Indicadores de desarrollo y capital humano

	Alrededor de 2002	2020	Diferencia de diferencias
Mortalidad infantil por cada 100 000 nacidos vivos (2004-2020)			
Provincias similares	9,61	12,69	
Provincias fronterizas	11,02	14,57	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares (En porcentajes)	114,61	114,81	0,00
Tasa neta de matriculación en educación primaria (2010-2020) (En porcentajes)			
Provincias similares	96,12	94,87	
Provincias fronterizas	91,04	94,44	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares	-5,08	-0,42	4,66

	Alrededor de 2002	2020	Diferencia de diferencias
<i>Tasa de alfabetización de jóvenes de 15 a 24 años (2002-2020) (En porcentajes)</i>			
Provincias similares	79,26	80,96	
Provincias fronterizas	75,41	73,91	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares	-3,85	-7,05	-3,21
<i>Tasa de indigencia (2000-2020) (En porcentajes de hogares)</i>			
Provincias similares	14,41	3,34	
Provincias fronterizas	20,15	5,28	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares	5,75	1,94	-3,81
<i>Tasa de pobreza (2000-2020) (En porcentajes de hogares)</i>			
Provincias similares	31,78	18,72	
Provincias fronterizas	32,40	26,22	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares	0,62	7,50	6,88
<i>Índice de desarrollo humano (IDH) (2010-2016)</i>			
Provincias similares	0,36	0,46	
Provincias fronterizas	0,30	0,40	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares	-0,06	-0,06	0,00

C. Indicadores del mercado laboral

	2000-2005	2010-2016	Diferencia de diferencias
<i>Tasa de desocupación ampliada (En porcentajes)</i>			
Provincias similares	15,39	14,49	
Provincias fronterizas	16,40	13,27	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares	1,01	-1,21	-2,22
<i>Tasa de desocupación abierta (En porcentajes)</i>			
Provincias similares	5,01	4,48	
Provincias fronterizas	2,79	2,81	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares	-2,22	-1,67	0,55
<i>Tasa de participación laboral ampliada (En porcentajes)</i>			
Provincias similares	62,17	63,21	
Provincias fronterizas	57,75	60,33	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares	-4,42	-2,87	1,55
<i>Tasa de participación laboral abierta (En porcentajes)</i>			
Provincias similares	55,35	56,59	
Provincias fronterizas	49,59	53,84	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares	-5,80	-2,80	3,00
<i>Ingreso laboral promedio por hora (En pesos dominicanos)</i>			
Provincias similares	25,44	60,16	
Provincias fronterizas	24,30	57,89	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares (En porcentajes)	95,50	96,23	0,73
<i>Ingreso laboral mensual promedio (En pesos dominicanos)</i>			
Provincias similares	4 396,79	10 345,74	
Provincias fronterizas	4 237,58	9 990,29	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares (En porcentajes)	96,38	96,56	0,18

D. Indicadores de actividad empresarial

	2016	2020	Diferencia de diferencias
<i>Monto de beneficios en empresas formales (En millones de pesos dominicanos)</i>			
Provincias similares	2 576,80	4 017,60	
Provincias fronterizas	2 162,60	2 670,60	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares (En porcentajes)	83,93	66,47	-17,45
<i>Monto de ingresos por ventas en empresas formales (En millones de pesos dominicanos)</i>			
Provincias similares	89 712,29	130 025,89	
Provincias fronterizas	36 074,33	46 483,41	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares (En porcentajes)	40,21	35,75	-4,46

	2016	2020	Diferencia de diferencias
Monto de salarios pagados por empresas formales (En millones de pesos dominicanos)			
Provincias similares	607,50	854,80	
Provincias fronterizas	178,60	276,40	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares (En porcentajes)	29,40	32,34	2,94
Cantidad de asalariados en empresas formales			
Provincias similares	68 408,00	94 388,00	
Provincias fronterizas	16 979,00	27 606,00	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares (En porcentajes)	24,82	29,25	4,43
Cantidad de personas jurídicas contribuyentes			
Provincias similares	7 296,00	9 937,00	
Provincias fronterizas	2 306,00	3 033,00	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares (En porcentajes)	31,61	30,52	-1,08

E. Indicadores de actividad financiera

	2012 o 2014	2020	Diferencia de diferencias
Captaciones financieras (En millones de pesos dominicanos)			
Provincias similares	4 142,45	7 574,69	
Provincias fronterizas	784,75	2 565,06	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares (En porcentajes)	18,94	33,86	14,92
Captaciones financieras per cápita (En pesos dominicanos)			
Provincias similares	10 307,81	19 980,71	
Provincias fronterizas	5 521,50	10 520,73	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares (En porcentajes)	53,57	52,65	-0,91
Cajeros automáticos por cada 10.000 habitantes			
Provincias similares	1,30	1,90	
Provincias fronterizas	1,10	1,50	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares (En porcentajes)	84,46	79,12	-5,34
Oficinas bancarias por cada 10.000 habitantes			
Provincias similares	10,7	13,71	
Provincias fronterizas	5,90	9,18	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares (En porcentajes)	54,93	66,95	12,03

F. Indicadores de inclusión digital

	2011	2020	Diferencia de diferencias
Cuentas de Internet fija			
Provincias similares	2 760,30	8 717,10	
Provincias fronterizas	664,60	2 174,60	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares (En porcentajes)	24,08	24,95	0,87
Cuentas de telefonía fija			
Provincias similares	7 234,33	8 086,11	
Provincias fronterizas	1 955,00	2 220,43	
Brecha: provincias fronterizas/provincias similares (En porcentajes)	27,02	27,46	0,44

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) y el Banco Central de la República Dominicana.

En el ámbito demográfico, la tasa de crecimiento de los dos grupos de provincias mantiene el mismo patrón a lo largo del tiempo: entre 2002 y 2010, las provincias fronterizas crecieron a un ritmo del 2,77%, mientras las provincias similares crecieron a un ritmo del 4,30%, con una brecha de un 1,53 puntos porcentuales entre ambos grupos. En el período subsiguiente, que abarca desde 2010 hasta 2019, ambas regiones redujeron el ritmo de crecimiento, y la brecha en las tasas se mantuvo en torno al 1,99 puntos porcentuales, de modo que la diferencia de diferencias no resultó significativa según el criterio adoptado⁵.

⁵ La ASIBENAS (s.f.) destaca que, entre 2000 y 2020, las provincias fronterizas crecieron un 10% mientras el resto del país creció un 25,25%. Sin embargo, es importante indicar que el crecimiento del resto del país en realidad está concentrado en unas pocas localidades, sobre todo Santo Domingo, Samaná y La Romana.

Los indicadores de desarrollo y capital humano tienen tendencias que apuntan en direcciones distintas. Se observa que las provincias fronterizas tuvieron un desempeño mejor que el de las provincias similares en lo que se refiere a la matriculación en la educación primaria y redujeron en mayor medida que las provincias similares su tasa de incidencia de pobreza, pero tuvieron una evolución menos favorable en la tasa de alfabetización de la población joven y la tasa de pobreza moderada.

El desempeño de la región fronteriza frente al de las provincias similares parece ser superior en el ámbito laboral, en el que la mayoría de los indicadores muestra una evolución considerablemente más favorable. En particular, se observan mejoras relativamente significativas en las tasas de participación, tanto ampliada como abierta, y en las tasas de desocupación. No obstante, no resulta evidente ninguna mejora relativa en los indicadores de nivel de ingreso laboral, en los cuales las tendencias de los dos grupos de provincias consideradas mantienen una relación similar a lo largo del tiempo.

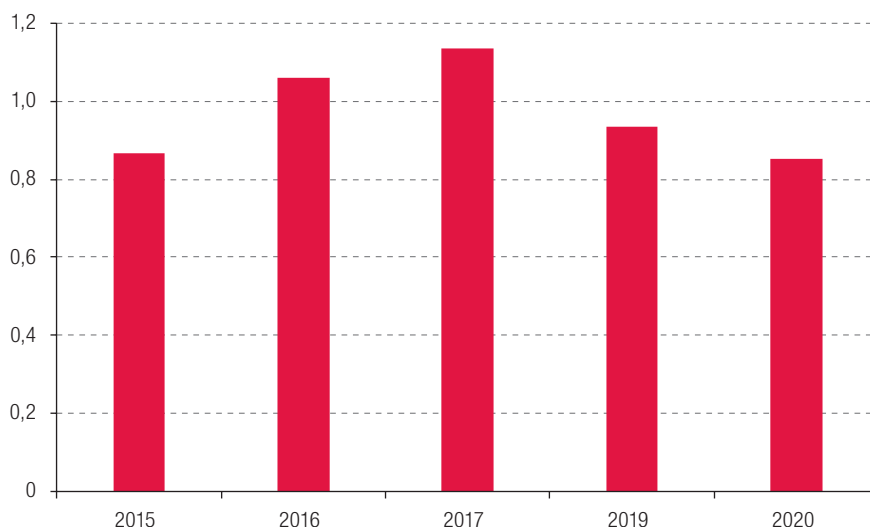
En otro orden, tampoco se observa un patrón de mejora en los indicadores relativos a la penetración de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), y los indicadores de actividad empresarial tienen resultados divergentes según la variable considerada. En general, parece razonable concluir que los datos permiten inferir una leve mejora relativa en la evolución de la zona fronteriza, con una débil tendencia a estrechar las brechas con respecto a las provincias que le sirven de comparación, pero no existen pruebas de que la aplicación de la Ley núm. 28-01 haya generado o haya ido acompañada de un cambio sustancial en la dinámica regional, con respecto al patrón que la región venía mostrando desde antes de la aplicación de dicha ley.

4. Análisis de balance

Los resultados permiten concluir que, tanto en lo relativo al impacto económico y social como a los efectos en el orden competitivo, la Ley núm. 28-01 ha tenido una incidencia limitada. La apreciación sobre la magnitud del impacto no se altera si se suma el costo social adicional generado por el gasto tributario, es decir, las recaudaciones que el Estado deja de percibir como resultado de la aplicación de la Ley núm. 28-01, pues la magnitud de ese efecto también es limitada desde una perspectiva agregada. En 2019, el monto de gasto tributario en el Régimen Especial de Desarrollo Fronterizo fue de alrededor de 1.298 millones de pesos dominicanos, lo que equivale aproximadamente al 0,8% del gasto tributario total (tras excluir la parte que corresponde a personas físicas, organizaciones religiosas, compras por Internet y organismos del Gobierno) y un monto promedio de 12,13 millones de pesos dominicanos por empresa acogida al Régimen Especial de Desarrollo Fronterizo (véase el gráfico 5).

En conjunto, el costo de eficiencia y el costo tributario probablemente no sobrepasan de 2.000 millones de pesos dominicanos por año, que es un monto modesto frente al valor agregado generado por las actividades acogidas a la iniciativa. Además, la indagación muestra evidencias de posibles impactos positivos de la Ley que crea la Zona Especial de Desarrollo Integral Fronterizo, a partir de la evolución relativamente mejorada de variables sociales y económicas de las provincias de la región, en comparación con un conjunto de provincias que, cerca del año 2000, tenían condiciones en cierto sentido similares a las de la región fronteriza. Sin embargo, esas evidencias son débiles y no apuntan hacia un efecto transformador de la Ley núm. 28-01 sobre la dinámica económica y social de la región beneficiaria.

Gráfico 5
República Dominicana: gasto tributario generado por las empresas
del Régimen Especial de Desarrollo Fronterizo, 2015-2020
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

Nota: Excluye exenciones a personas físicas, organizaciones religiosas, compras por Internet y organismos del Gobierno.

VII. Conclusiones

Una conclusión razonable es que el impacto de la Ley núm. 28-01 en la competencia parece ser bajo. A juzgar por la reducida cantidad de empresas acogidas al régimen y por el efecto, probablemente positivo pero débil, sobre la dinámica económica y social de la región, la incidencia de la iniciativa ha sido limitada. Los objetivos de este estudio no incluyen la indagación sobre las causas de ese resultado, pero es inevitable plantear algunas reflexiones al respecto. ¿Qué puede explicar los resultados tan pobres en la aplicación de una política que parece ser tan pertinente?

En primer lugar, la limitada cantidad de empresas acogidas a la Ley núm. 28-01 parece tener dos razones principales. Por una parte, una política deliberada dirigida a limitar la cantidad de empresas beneficiarias. Como se expone en CCDF (2020), el pleno del organismo no se había reunido desde 2014 para clasificar nuevas empresas, pese a tener un número considerable de solicitudes. Concretamente, ya en ese momento, se disponía de una lista con al menos 34 nuevos proyectos para presentación, 15 de ellos precalificados por la Comisión de Evaluación a lo largo de los años previos, pero la reunión del organismo no resultó posible.

La cantidad de empresas acogidas también refleja un limitado atractivo de la iniciativa para el sector empresarial como un todo, dada la ausencia de acciones complementarias para adecuar el entorno a las necesidades empresariales mínimas. Mendoza (2019) presenta datos distintos sobre las fallas en la implementación de la Ley y destaca la ausencia de un programa de inversión en infraestructura de una magnitud tal que pudiera haber complementado la aplicación de dicha Ley. Conviene recordar que la inversión pública en las provincias fronterizas ha sido tradicionalmente escasa y, aunque en el último decenio ha tenido un valor per cápita superior al monto per cápita en el resto del país, aun en los años más favorables no ha sobrepasado el 12% de la inversión pública total.

En términos agregados, hasta el momento, la aplicación de la Ley núm. 28-01 ha sido relativamente insustancial, en lo que respecta tanto a sus beneficios como a sus costos. Con la aplicación de la nueva

Ley núm. 12-21, surge la oportunidad de concretar las expectativas que dieron origen a la ley anterior. Tal vez sea posible afirmar que entre los modestos resultados de la Ley núm. 28-01 se destaca el hecho de ejemplificar los elementos que deben evitarse en el diseño e implementación de un programa de ayuda estatal si se quiere garantizar la combinación de un impacto favorable y, a la vez, evitar efectos adversos sobre la competencia en los mercados.

Bibliografía

- ASIBENAS (Asociación de Industrias de Bebidas No Alcohólicas) (s.f.), “Ley 28/01 sobre la zona especial de desarrollo fronterizo: estudio de impacto”, presentación inédita.
- CCDF (Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo) (2020), *Plan Estratégico 2020-2021* [en línea] <https://ccdf.gob.do/transparencia/phocadownload/PlanEstrategico/PlanEstrategicoInstitucionalCCDF2020-2021.pdf>.
- Comisión Europea (2014), “Metodología común para la evaluación de las ayudas estatales”, *Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión* (SWD (2014)), Bruselas, 28 de mayo.
- _____(2006), “Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional para el período 2007-2013”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 4 de marzo.
- DASA (2012), “La utilización de la ley de incentivos fronterizos 28-01”, documento elaborado para la Asociación de Industrias de Bebidas No Alcohólicas (ASIBENAS), septiembre.
- Isa Contreras, P. (2020), “Evaluación del impacto de la Ley 28-01 que crea una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo. Distrito Nacional: Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD)”, inédito.
- Mendoza, I. (2019), *La ley 28-01: un esquema de incentivo para la zona fronteriza*, Santo Domingo, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD).
- MEPyD (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo) (2021), *Diagnóstico de las brechas estructurales de la zona fronteriza*, Santo Domingo.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2010), *Competition, State Aids and Subsidies: Contribution from the U.S. Federal Trade Commission* (DAF/COMP/GF/WD(2010)67), Global Forum on Competition.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2016), *Informe sobre Desarrollo Humano 2016*, Nueva York.
- Posner, R. y W. Landes (1981), “Market power in antitrust cases”, *Harvard Law Review*, vol. 94, N° 5, marzo.
- PROCOMPETENCIA (Comisión Nacional de Defensa de la Competencia) (2022), *El impacto de ayudas estatales desde la perspectiva de la competencia: el caso de la Ley 28-01 de Desarrollo Fronterizo*, Santo Domingo.
- Roa Chalas, G. J. (2015), “Balance de la Ley de Desarrollo Fronterizo: entre el olvido y la necesidad de progreso”, Santo Domingo, Observatorio Político Dominicano [en línea] <https://www.opd.org.do/index.php/analisis-politicas-publicas/596-temas-economicos-politicas-publicas/1996-balance-de-la-ley-de-desarrollo-fronterizo-entre-el-olvido-y-la-necesidad-de-progreso>.



www.cepal.org/revista



NACIONES UNIDAS

CEPAL

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE