

Generalidades de los proyectos de inversión amparados bajo la ley 12-21

De acuerdo con la CEPAL (2020), los incentivos tributarios se consideran una herramienta ampliamente utilizada, a través de la cual se puede incentivar el desarrollo de territorios rezagados mediante la atracción de inversión privada, que contribuirá en aumentar los indicadores de empleo, las exportaciones y la transferencia de tecnológica, como también, el desarrollo del capital humano disponible.

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

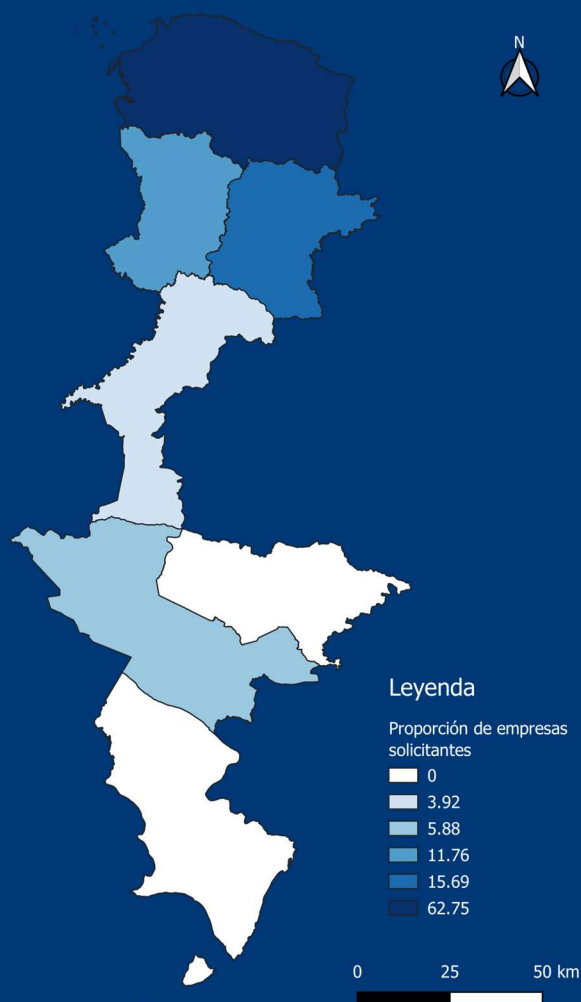
Desde el MEPyD, como órgano rector de los sistemas nacionales de planificación e inversión pública y de ordenamiento territorial, es prioritario el seguimiento a las iniciativas que impactan el territorio.

Esta publicación presenta un análisis general de los proyectos que solicitan exenciones bajo esta ley.

En este sentido, se abordarán aspectos como la actividad económica de las empresas solicitantes, la concentración geográfica de estas y la inversión que realizarán. Asimismo, se analizarán las características de la actividad económica, el tipo de empleo que estas requieren y las implicaciones de los salarios reportados.

Distribución de empresas solicitantes a los beneficios de la ley 12-21, Por provincias

Al 29 de septiembre del 2023



Elaborado por la DPDZF en base a la información vista en los expedientes de las empresas solicitantes al 29/09/2023

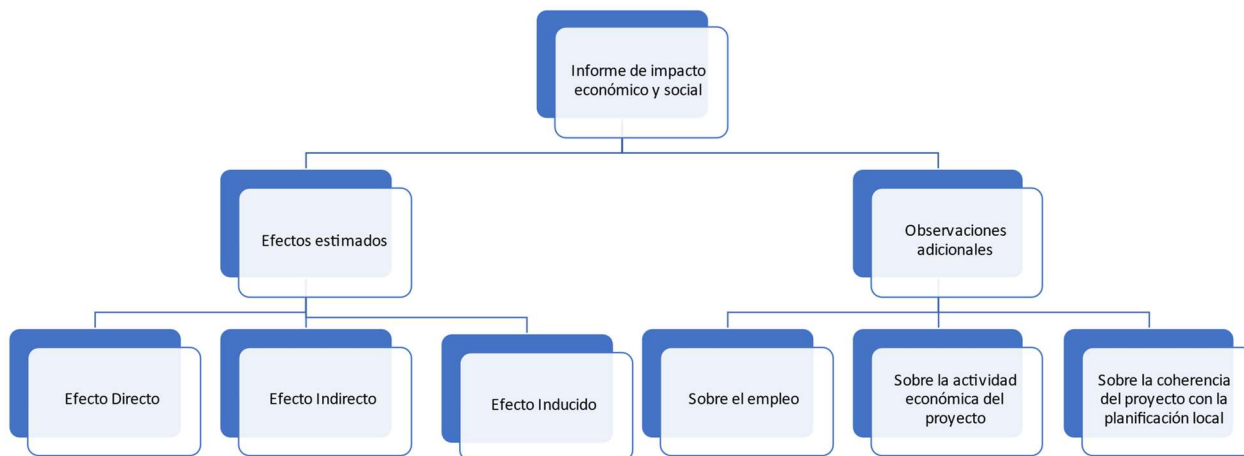
El papel del MEPyD en el marco de la ley 12-21

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

Las estimaciones se basan en la literatura económica sobre impacto económico territorial y la metodología aplicada por Isa (2020)¹. **Las informaciones necesarias para realizar las estimaciones y los análisis mencionados para los proyectos que solicitan exenciones en el marco de la ley 12-21 se encuentran en los expedientes de solicitud de las empresas.**

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

Diagrama 1. Salidas del Informe de Estimaciones de impacto económico y social



Elaborado por la DPDZF-OZF al 29 de septiembre del 2023

El estudio también utiliza los empleos administrativos y operativos indicados por la empresa y en relación con el salario promedio de la actividad económica relacionada. De igual forma, estos salarios

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

se comparan con la canasta de referencia para el quintil de menor ingreso nacional. Lo anterior, con la finalidad de resaltar la capacidad de la remuneración de proveer una vida digna a los empleados.

Adicionalmente, se analiza la actividad económica de las empresas solicitantes para identificar si pertenecen a las acciones validadas por parte del Consejo de Desarrollo Provincial de la provincia, esto para observar la correspondencia de las inversiones con las prioridades resaltadas por el propio territorio.

El resultado del Estudio de Impacto Económico y Social indicaría la recomendación no vinculante al Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo de aprobar o rechazar la solicitud de la empresa de acogerse a la Ley No. 12-21.

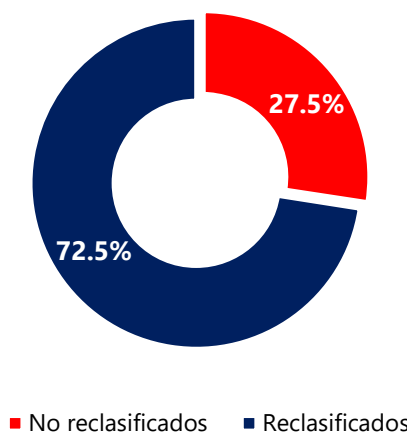
Características de los proyectos que solicitan exenciones

A partir de la promulgación de la nueva ley, se han postulado diversas empresas con proyectos que desean operar bajo el nuevo régimen de incentivos. **A septiembre del 2023 el MEPyD ha recibido 51 propuestas de proyectos para ser evaluadas.**

Los proyectos de inversión privada postulados para acogerse al régimen se caracterizan, en promedio (de acuerdo con la cantidad de empleados) por ser empresas medianas (47.6%) y grandes (38.1%), con rango de empleos que van desde 27 empleados hasta 2,120.

Estas **empresas proponen realizar sus actividades principalmente en las provincias situadas en el norte** de la zona fronteriza (90.2%). Respecto a esto, el porcentaje mayor se concentra en la provincia Montecristi (62.8%). Cabe destacar que, hasta la fecha no se han recibido postulaciones de proyectos de inversión en las provincias de Baoruco ni en Pedernales, posiblemente relacionado a las limitaciones

Gráfico 1. Condición de los proyectos recibidos bajo el régimen de la ley 12-21, al 29 de septiembre del 2023.



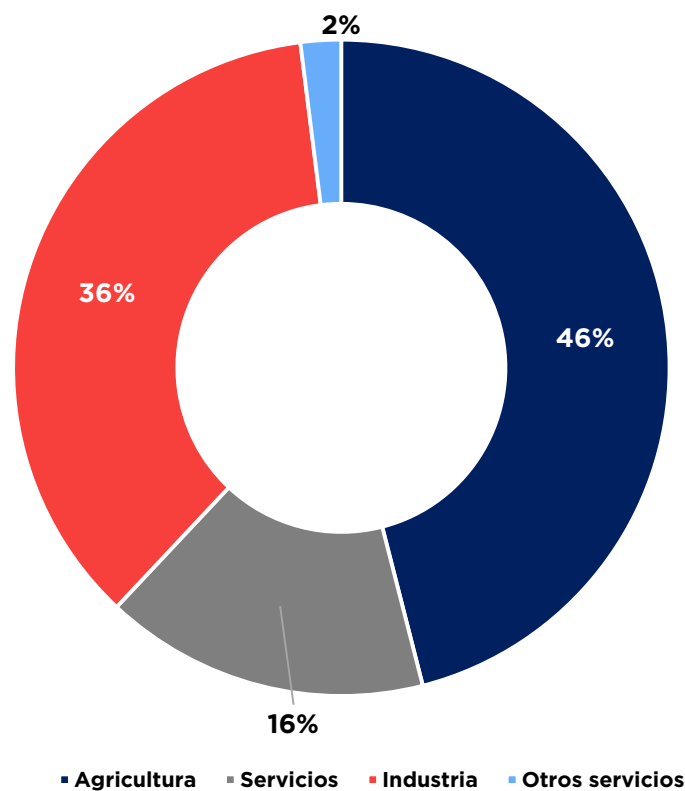
Elaborado por la DPDZF en base a la información vista en los expedientes de las empresas solicitantes al 29/09/2023

considerables que posee la zona sur de la frontera, y su bajo tejido productivo evidenciado en las estadísticas del Directorio de Empresas y Establecimientos de la ONE².

Considerando la procedencia de las propuestas de inversión recibidas, se muestra una **predominancia de proyectos reclassificados (72.6%)**, es decir, proyectos que estuvieron bajo la Ley No. 28-01 y que desean acogerse al nuevo régimen de incentivos. De incorporarse todas las empresas en operación al cierre del antiguo régimen (82) a la nueva ley de incentivos, restarían 45³ empresas por presentar postulación de sus proyectos de inversión para su posterior evaluación por parte del Consejo de Coordinación Zona Especial de Desarrollo Fronterizo.

Al analizar las actividades económicas de los proyectos que estaban bajo la Ley No. 28-01, se observó que aproximadamente **6 de cada 10 empresas se desempeñaban en actividades manufactureras**. Estas actividades se concentran principalmente en: la elaboración de bebidas gaseosas y alcohólicas, fabricación de productos plásticos, fabricación de puertas, pañales desechables, alimentos procesados (snacks), molienda de arroz y elaboración de casabe, y alimentos para animales.

Gráfico 2. Distribución de los proyectos de inversión recibidos bajo el régimen de la Ley No. 12-21 según su actividad económica, al 29 de septiembre del 2023



Elaborado por la DPDZF en base a la información vista en los expedientes de las empresas solicitantes al 29/09/2023.

² De acuerdo con el DEE (2021) se registran 1,307 empresas en la zona norte vs 345 en la zona sur. Extraído de la Oficina Nacional de Estadística. Accedido el 04/10/2023. Disponible en [ONE](#)

³ De acuerdo con información enviada por el Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (CCDF) del Listado de empresas activas de la Ley 28-01 actualizado al 30 de junio del 2022.

Sin embargo, para el caso de los proyectos acogidos bajo el nuevo régimen de exenciones, **la mayor parte de las empresas se dedican a actividades agropecuarias**, principalmente al cultivo de banano, seguido de las actividades manufactureras. **Igualmente, se destaca las solicitudes de nuevas actividades económicas no antes recibidas. De manera específica, el 5.88% de los proyectos recibidos planean dedicarse a la generación de electricidad a través de gas natural.**⁴

De acuerdo con la literatura vista en Khan & Reinhart (1990), la inversión privada tiene efectos mayores en el crecimiento que la inversión pública, por lo que es de importancia dar una mirada al monto que las empresas solicitantes planean invertir.

Gráfico 3. Inversión promedio propuesta por actividad económica de las empresas bajo la ley de incentivos No. 12-21
En RD\$ millones. Al 29 de septiembre del 2023



Elaborado por la DPDZF en base a la información vista en los expedientes de las empresas solicitantes al 29/09/2023

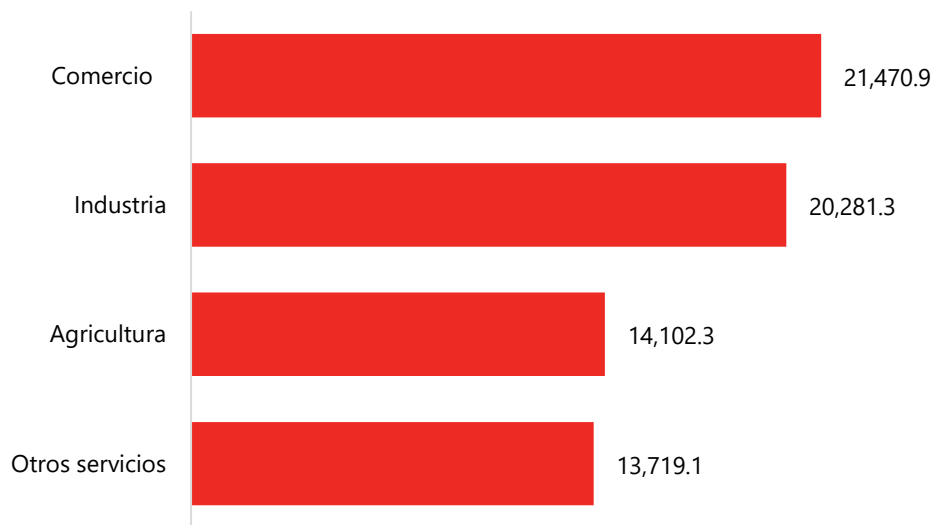
Tomando en cuenta la inversión propuesta en los expedientes, se observa que en promedio las empresas invierten RD\$ 406.7 millones. Dicha inversión va dirigida principalmente a inversiones fijas, es decir, maquinarias, equipos, entre otros. Como era de esperarse, el sector con mayor inversión propuesta es el de Industria, ya que este es intensivo en capital, a este le siguen agricultura y comercio.

Los proyectos de inversión representan una oportunidad de expandir la oferta laboral del territorio, lo cual tendría un impacto directo significativo tanto en el desarrollo del aparato productivo como la empleomanía e inserción de la población a las actividades productivas.

⁴ De acuerdo con la cantidad de propuesta de proyectos recibidas por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo al 29/09/2023

En línea con lo anterior, Isa (2020) refiere que el número total de empleos directos de las empresas acogidas a la Ley No. 28-01 para el año 2018 eran unos 8,116⁵. Por otro lado, en el nuevo marco del régimen de incentivos (Ley No. 12-21) se observa cómo **a partir de las 51 propuestas de proyectos de inversión recibidas se prevé** (considerando las estimaciones de impacto) **un número total de empleos directos mayor a 9,700** superando la cifra de empleos directos para la ley anterior. No obstante, al igual que en el régimen de incentivos anterior, se estima que la mayor parte de la fuerza de trabajo requerida para absorber esas ofertas laborales sea mano de obra poco calificada.

Gráfico 4. Salario promedio por actividad económica de las empresas bajo la ley de incentivos 12-21, en RD\$, al 29 de septiembre del 2023



Elaborado por la DPDZF en base a la a la información vista en los expedientes de las empresas solicitantes al 29/09/2023

Esto se evidencia en base a los expedientes de las propuestas de proyectos recibidas, de los cuales **8 de cada 10 proyectos reportan que la mayoría de sus empleados son trabajadores no calificados**. Esto resulta en un promedio general de 74.1% de mano de obra directa no calificada para las empresas acogidas en la Ley No. 12-21.

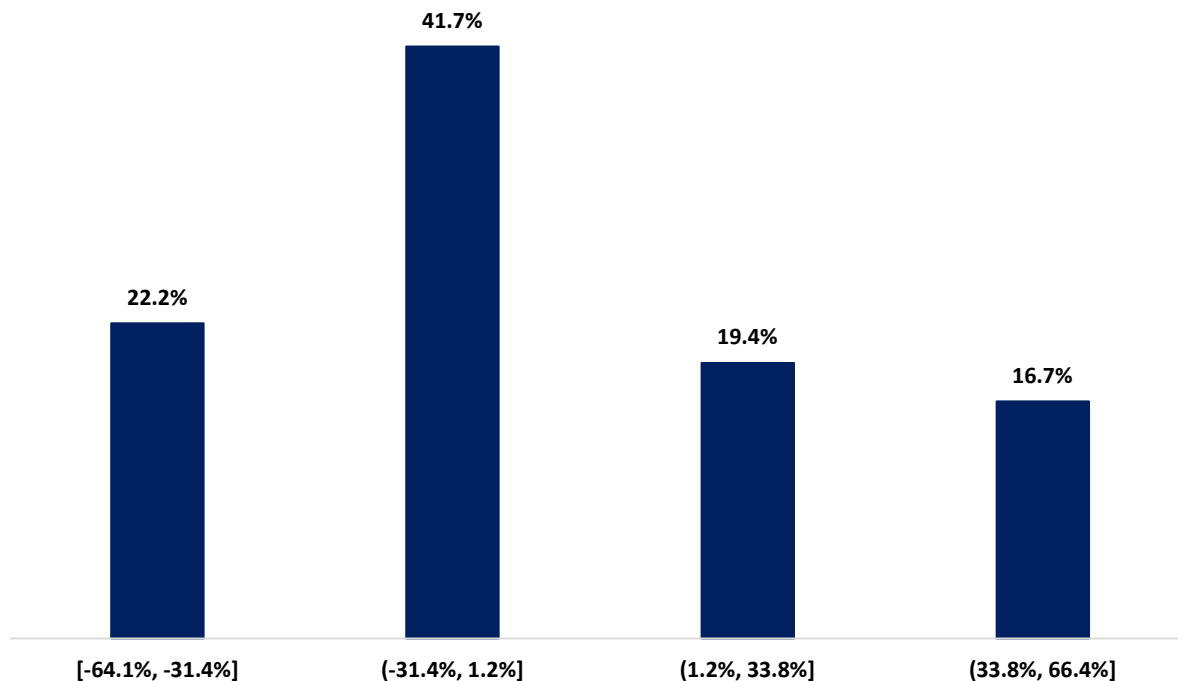
La presencia de mano de obra de baja calificación sigue estando presente en ciertos sectores de la economía (agricultura, construcción, etc.), pero se observa tendencia a la baja a nivel global de la demanda de trabajadores poco cualificados, adicional que la oferta laboral se está inclinando hacia personas con niveles más altos de educación.⁶

⁵Isa. (2020). *Evaluación del impacto de la ley 28-01 que crea una zona especial de desarrollo fronterizo*.

⁶ Huesca Reynoso; Rodríguez Perez. (2008). *Salarios y calificación laboral en México*.

Es importante resaltar las implicaciones de una mano de obra poco calificada para el desarrollo y crecimiento de un territorio. La falta de habilidades y capacitación adecuada generalmente conduce a una productividad más baja, a percibir menores salarios para los trabajadores dado la naturaleza del trabajo desempeñado y de la poca especialización requerida, además del bajo valor agregado que representan estos productos a la cadena de valor y al sector industrial y productivo.

Gráfico 5. Proporción del salario promedio del empleo no calificado de los proyectos solicitantes respecto al salario promedio de su actividad, al 29 de septiembre del 2023



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

Adicionalmente, se observa cómo los salarios para estos trabajadores van desde los RD\$ 10,669.2 hasta los RD\$ 21,470.9, con un promedio general de unos RD\$ 16,550.0. **Incluso tomando los salarios más altos ofrecidos, estos no son lo suficientes para cubrir la canasta de referencia del quintil de menor ingreso nacional usando las estimaciones del costo de la canasta familiar del Banco Central (2023)**⁷.

Tomando en cuenta los proyectos recibidos, **solamente el 3.9% reportó salarios capaces de cubrir este umbral**, sumado a esto, 63.9% de las empresas reportaron salarios para sus empleos no calificados menores al promedio salarial de la actividad económica en la que se desempeña la empresa de acuerdo con la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT)⁸. Sin embargo, todos los salarios se encuentran dentro del rango salarial de la actividad económica.

⁷ Extraído del Banco Central de la República Dominicana. Accedido el 04/10/2023. Disponible en [BCRD](#)

⁸ Extraído del Banco Central de la República Dominicana. Accedido el 04/10/2023. Disponible en [BCRD](#)

Cabe destacar que, para el caso específico de los salarios en la actividad de agricultura, si bien los salarios ofrecidos por las empresas que desean acogerse a la ley son menores al salario promedio de la actividad de acuerdo con la ENCFT, este último salario es muy bajo, representando unos RD\$ 13,771.4 para el trimestre Enero-marzo del 2023⁹. Esto significa que las empresas actúan de acuerdo con un problema estructural presente en esta actividad.

Acercamiento a los resultados de las estimaciones del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo sobre los proyectos solicitantes

Las estimaciones del MEPyD se realizan tomando en cuenta el Estado de Resultados proyectado para los primeros 10 años de operación de la empresa solicitante. Este período se observa para fines de estimaciones de manera que sirva como complemento, junto con la supervisión de cumplimiento de objetivos por parte de la Oficina Técnica del Consejo de la Ley, para el análisis que esta última debe de realizar cada 10 años de vigencia del régimen.

De acuerdo con las estimaciones de impacto realizadas se observa que, **de los efectos estimados, el predominante es el efecto directo.** Esto supone que la mayor parte de los beneficios por la realización de la actividad económica de la empresa lo recibe misma, con efectos mínimos sobre otros sectores de la economía.

Gráfico 6. Promedio de los efectos estimados, en RD\$ millones, al 29 de septiembre del 2023.

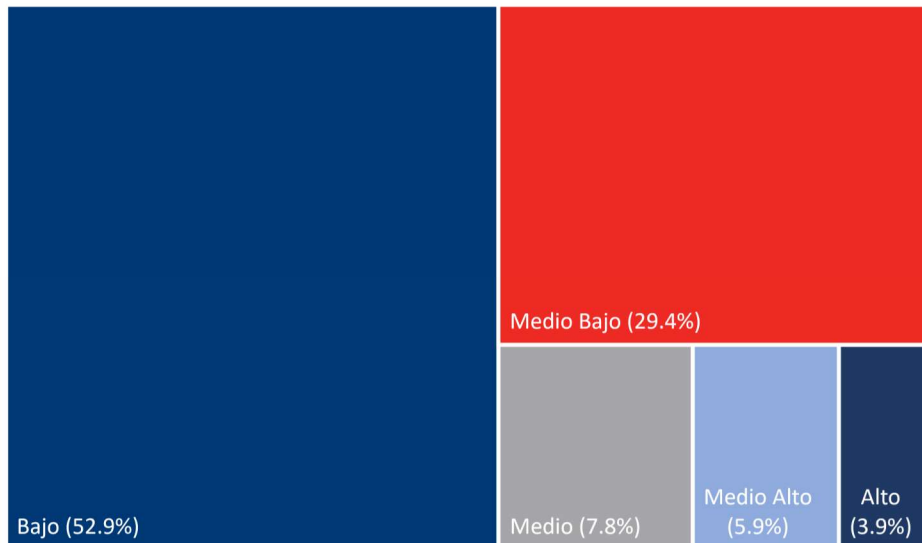


Elaborado por la DPDZF en base a la a la información vista en los expedientes de las empresas solicitantes al 29/09/2023.

⁹ Ver cita 7.

Para el caso del efecto indirecto, este es bajo en comparación con el efecto directo debido a las compras de insumos intermedios locales no significativas por parte de las empresas. **Se observa que el 17.07% de las empresas reportaron que la totalidad de sus insumos intermedios provienen del exterior.** Esto significa que se refiere a relaciones intersectoriales de bienes por parte de estas empresas aisladas de la economía nacional. En cuanto al efecto inducido, valores bajos de este efecto se relacionan igualmente a los bajos salarios ofrecidos.

Gráfico 7. Distribución de las empresas solicitantes por contenido tecnológico de la actividad
Al 29 de septiembre del 2023



Elaborado por la DPDZF en base a la información vista en los expedientes de las empresas solicitantes al 29/09/2023 y Galindo-Rueda & Verger (2016) OECD Taxonomy of Economic Activities Based on R&D Intensity.

Considerando que la agricultura es la actividad en la que la mayoría de las empresas solicitantes se desempeñan, estas son principalmente de contenido tecnológico bajo y medio bajo¹⁰ lo que significa que en general, la mayor parte de los proyectos no representan una transferencia de conocimientos para el territorio.

Sin embargo, el 76.2% de las empresas se dedican a actividades económicas que son parte de las acciones que han sido validadas y respaldadas por

el Consejo de Desarrollo Provincial de cada una de las provincias, como los sectores de desarrollo productivo priorizado; realizado como parte de las Consultas Territoriales en el proceso de diseño y formulación de la Estrategia: MiFronteraRD

Dentro del 9.8% de empresas cuya actividad es de contenido tecnológico alto y medio alto, 4 de 5 presentan un efecto indirecto nulo o muy bajo para los primeros 10 años de la estimación de impacto. Esto significa que a pesar de que representan una transferencia de conocimientos en la zona fronteriza, la actividad de la empresa no tendrá ningún efecto sobre otros sectores de la economía.

Conclusiones y recomendaciones

Al igual que el marco normativo anterior, la ley No. 12-21 intenta impulsar el desarrollo y crecimiento a través de la atracción y captación de inversiones que permitan el desarrollo de actividades productivas en el territorio.

¹⁰ Galindo-Rueda & Verger (2016). OECD Taxonomy of Economic Activities Based on R&D Intensity.

En primer lugar, se observa que la mayoría de las solicitudes recibidas son de empresas instaladas o que planean instalarse en la parte norte de la zona fronteriza. Por otro lado, las solicitudes desde la parte sur han sido mínimas, especialmente de las provincias Pedernales y Baoruco, de las cuales no se han recibido solicitudes.

La mayor parte de propuestas recibidas se relacionan a actividades poco productivas como la agricultura, que requieren principalmente de mano de obra no calificada. Además, se destaca que los salarios de estos empleados son menores al promedio de su actividad económica, y en promedio, no son suficientes para cubrir la canasta de referencia del quintil de menor ingreso.

De continuar así, se seguiría el patrón visto en el anterior régimen de incentivos de una concentración de empresas en la zona norte, además de que se perpetuaría la baja actividad económica en la zona sur. De igual forma, la prevalencia de actividades en sectores de baja productividad, además, acentuaría las situaciones de vulnerabilidad de la población del territorio.

Es recomendable considerar la diferenciación de incentivos para las provincias menos provistas de empresas instaladas, en particular la zona sur, que permita una mejor distribución de la estructura empresarial bajo el régimen de incentivos en toda la zona fronteriza. Se sugiere habilitar una línea de trabajo orientada a la identificación y captación de nuevas empresas para localizarse en la frontera sur.

Sobre esto, de acuerdo con Mazzucato & Rodrik (2023), la utilización de condicionantes es una herramienta útil para que los beneficios de las inversiones realizadas sean distribuidos de una forma equitativa dentro del territorio. Por ende, es recomendable contemplar la inclusión de condicionantes más específicas dentro próximas revisiones de la ley que beneficien a las zonas y empleados menos favorecidos.

Adicionalmente, es importante aunar esfuerzos para profundizar en la tecnificación de las actividades productivas y el capital humano vinculado a estas actividades. En especial atención, crear las condiciones que permitan la calificación y especialización de la mano de obra disponible para absorber las ofertas laborales derivadas de la instalación de las empresas en el territorio. En este sentido, MIFRONTERARD contiene 2 iniciativas para fomentar estos procesos: El programa de apoyo a la empleabilidad y tecnificación del desarrollo humano en la zona fronteriza y el programa para la tecnificación de riego en las zonas con vocación agrícola.

monitor de la frontera

#somoseconomía #somosplanificación #somosdesarrollo

MINISTRO DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO **PAVEL ISA CONTRERAS** | DIRECTOR DE POLÍTICAS DE DESARROLLO DE LA ZONA FRONTERIZA **ERICK DORREJO** | COORDINACIÓN **ILVIN MENDOZA** | REDACCIÓN TÉCNICA **KERSTHIN PANIAGUA & NATHANAEL EVE DE LOS SANTOS** | EL MONITOR DE LA FRONTERA ES UNA PUBLICACIÓN MENSUAL DONDE SE DESTACAN TEMAS ESTRATÉGICOS DE LA ZONA FRONTERIZA, COMO APORTE AL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALIZADAS.

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

