



REPÚBLICA DOMINICANA

Promover las Exportaciones para mejorar la Calidad de Vida

Análisis de los mecanismos, instituciones y mejores prácticas para promover las exportaciones y atraer la inversión extranjera directa



Elaborado por: Juan Labraga, Elka Scheker y Pavel Isa
Coordinado por: Ana Arias Urones y Rafael Juliá Villacampa

REPÚBLICA DOMINICANA

Promover las
Exportaciones
para mejorar la
Calidad de Vida

Análisis de los mecanismos, instituciones y mejores prácticas para promover las exportaciones y atraer la inversión extranjera directa

Elaborado por: Juan Labraga, Elka Scheker y Pavel Isa

Coordinado por: Ana Arias Urones y Rafael Juliá Villacampa



**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Labraga, Juan.

República Dominicana: promover las exportaciones para mejorar la calidad de vida: análisis de los mecanismos, instituciones y mejores prácticas para fomentar las exportaciones y atraer inversión extranjera directa / Juan Labraga, Elka Scheker, Pavel Isa ; coordinadores, Ana Arias Urones y Rafael Julia Villacampa.

p. cm. — (Monografía del BID ; 538)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Foreign trade promotion-Dominican Republic. 2. Investments, Foreign-Dominican Republic. 3. Economic development-Dominican Republic. 4. Dominican Republic-Commercial policy. I. Scheker Mendoza, Elka. II. Isa, Pavel E., 1968- III. Arias Urones, Ana. IV. Julia Villacampa, Rafael. V. Banco Interamericano de Desarrollo. Sector de Integración y Comercio. VI. Título. VII. Serie.

IDB-MG-538

Códigos JEL: F14, F21, O43, O47

Key Words: República Dominicana, Exportaciones, Inversión Extranjera Directa, Crecimiento Económico, Clima de negocios

<http://www.iadb.org>

Copyright © [2017] Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0

Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



TABLA DE CONTENIDOS

Lista de acrónimos	vii
Nota de los autores	ix
Resumen ejecutivo	xi
1. Introducción	1
2. El entorno competitivo de República Dominicana.....	7
El clima de negocios en República Dominicana: evidencia.....	8
Una década y media de desempeño exportador dominicano	12
La inversión extranjera directa	18
Resumen.....	19
3. Evolución del marco regulatorio hacia las exportaciones y la IED (1995–2015)	21
4. Mecanismos para regular y promover las exportaciones e inversiones.....	25
Zonas francas	25
Desarrollo industrial.....	27
Asistencia al exportador.....	28
Asistencia al inversionista extranjero.....	29
Facilitación del comercio exterior	30
Financiamiento al comercio exterior.....	30
Incentivos para el desarrollo regional.....	31
5. Estructura organizativa de las políticas de exportaciones e inversión.....	35
6. Análisis de políticas, actividades y funciones del CEI-RD.....	45
Niveles de actuación: operativo, organizativo y estratégico	46
7. Recomendaciones de política	67
8. Impactos y beneficios estimados de la aplicación de las intervenciones propuestas.....	77
Metodología y datos utilizados.....	78
Resultados obtenidos	80
Análisis de sensibilidad	81
Referencias.....	84
Anexos	
Anexo 1: Entrevistas realizadas para el estudio	89
Anexo 2: Cuadro de incentivos fiscales vigentes.....	90
Anexo 3: Comparación con mejores prácticas internacionales: Costa Rica y Uruguay.....	93
Anexo 4: Reformas legales propuestas	99

Índice de cuadros

Cuadro 1:	<i>Doing Business</i> : comparación de República Dominicana con América Latina y la OCDE para indicadores relacionados con el nacimiento de una empresa	9
Cuadro 2:	<i>Doing Business</i> : comparación de República Dominicana con América Latina y la OCDE para indicadores relacionados con el crecimiento de una empresa	9
Cuadro 3:	Ecosistema productivo: desafíos y problemas	10
Cuadro 4:	Acuerdos comerciales de República Dominicana.....	15
Cuadro 5:	Estructura del comercio de bienes según países seleccionados	17
Cuadro 6:	Instituciones con incidencia en el desarrollo de los negocios en República Dominicana	37
Cuadro 7:	Problemas, duplicidades, solapamientos y cuellos de botella observados en el esquema organizativo para la atracción de IED	40
Cuadro 8:	Problemas, duplicidades, solapamientos y cuellos de botella observados en el esquema organizativo para la promoción de exportaciones.....	42
Cuadro 9:	Diferencias operacionales para la promoción de exportaciones y la atracción de IED	52
Cuadro 10:	Factores de recursos humanos	54
Cuadro 11:	Variables calculadas para la evaluación económica (empleo, exportaciones y tasas de crecimiento), 2015.....	80
Cuadro 12:	IED captada en millones de dólares corrientes de EE.UU., 2005-14	82
Cuadro A3.1:	Principales instituciones (públicas y privadas) involucradas en la formulación de las políticas comerciales y de inversión en Costa Rica.....	93

Índice de diagramas

Diagrama 1:	Metodología utilizada.....	5
Diagrama 2:	Organización institucional del comercio exterior en República Dominicana	36
Diagrama 3:	Niveles de determinación de buenas prácticas	47
Diagrama 4:	Costa Rica: evolución institucional de PROCOMER.....	48
Diagrama 5:	Organigrama del CEI-RD	52
Diagrama 6:	Instituciones que actualmente intervienen en la promoción de exportaciones y atracción de inversiones.....	64
Diagrama 7:	Buenas prácticas internacionalmente reconocidas en materia de promoción de exportaciones y atracción de inversiones.....	66
Diagrama 8:	Estructura propuesta para coordinar el Sistema Integrado de Promoción de Exportaciones e Inversión.....	70

Índice de gráficos

Gráfico 1:	Valor real per cápita de las exportaciones de bienes, 2000-15 (en dólares de EE.UU. de 2000).....	13
Gráfico 2:	Composición de las exportaciones de bienes por régimen de exportación (en millones de dólares de EE.UU.)	13
Gráfico 3:	Composición de las exportaciones de bienes por tipo de bien (porcentaje de las exportaciones totales de bienes).....	14
Gráfico 4:	Composición de las exportaciones de manufacturas por año, por grado de tecnología y destreza (porcentaje de las exportaciones de manufacturas).....	14
Gráfico 5:	Porcentaje de las líneas arancelarias liberalizadas de República Dominicana	16

Gráfico 6:	Arancel medio de República Dominicana, 2003-15.....	16
Gráfico 7:	Flujos de inversión extranjera directa	18
Gráfico 8:	Distancia de República Dominicana a los estándares internacionales, 2017	78
Gráfico 9:	Evolución de las exportaciones con y sin proyecto (miles de millones de dólares)	81
Gráfico 10:	Creación de empleo por sector	81
Gráfico 11:	Creación de empleo por sector, con aumento de la productividad por trabajador	82
Gráfico 12:	Captación de IED en millones de dólares corrientes con y sin programa.....	83

Índice de recuadros

Recuadro 1:	Desafíos del contexto internacional para la economía de República Dominicana.....	3
Recuadro 2:	Balance del marco legal y ambiente institucional relacionado con el comercio y la inversión	33
Recuadro 3:	Resumen de las principales limitaciones/desafíos de los servicios de atracción de inversiones del CEI-RD	59
Recuadro 4:	Objetivos del eje estratégico de desarrollo productivo	63

LISTA DE ACRÓNIMOS

AAE	Acuerdo de Asociación Económica
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
API	Agencia de promoción de inversiones
APPRIS	Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones
Bandex	Banco Nacional de las Exportaciones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
Caricom	Comunidad del Caribe
CEDOPEX	Centro Dominicano de Promoción de las Exportaciones
CEI-RD	Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana
CNC	Consejo Nacional de Competitividad
CNNC	Comisión Nacional de Negociaciones Comerciales
CNZFE	Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación
DGA	Dirección General de Aduanas
DGCINE	Dirección General de Cine
DGII	Dirección General de Impuestos Internos
DICOEX	Dirección de Comercio Exterior y Administración de Tratados Comerciales
DR-CAFTA	Acuerdo de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos
DUA	Declaración Única Aduanera
END	Estrategia Nacional de Desarrollo
EPA	Acuerdo de Asociación Económica entre los Estados Miembros del CARIFORO y la Comunidad Europea
FEM	Foro Económico Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
IED	Inversión extranjera directa
IHH	Índice de Herfindhal-Hirschman
ISR	Impuesto sobre la renta
ITBIS	Impuestos a la transferencia de bienes industrializados y servicios
MIC	Ministerio de Industria y Comercio
MIREX	Ministerio de Relaciones Exteriores
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Operador económico autorizado
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONAPI	Oficina Nacional de la Propiedad Industrial

OPI-RD	Oficina de Promoción a la Inversión Extranjera
PIB	Producto interno bruto
PNCS	Plan Nacional de Competitividad Sistémica
PNPSP	Plan Nacional Plurianual del Sector Público
Proindustria	Centro de Desarrollo y Competitividad industrial
Pyme	Pequeñas y medianas empresas
RD	República Dominicana
RNC	Registro Nacional del Contribuyente
SIDOCAL	Sistema Dominicano para la Calidad
SIGA	Sistema Integrado de Gestión Aduanera
TLC	Tratado(s) de Libre Comercio
TLC RD-Caricom	Tratado de Libre Comercio con la Comunidad del Caribe
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
VUCE	Ventanilla Única de Comercio Exterior
VUI	Ventanilla Única de Inversión
WIR	<i>World Investment Report</i>
ZF	Zona franca

NOTA DE LOS AUTORES

Al mes de mayo del año 2017, y tras recibir un borrador preliminar en el mes de noviembre del año 2016, el Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (CEI-RD), en la persona de su nuevo Director Ejecutivo, ha manifestado interés en implementar las recomendaciones de este estudio, por lo que se reconoce que algunos elementos del diagnóstico que se presentan se encuentran en proceso de mejora. En la medida de lo posible se inserta la actualización de los datos en el cuerpo del texto o en las notas al pie. No obstante, esto no modifica las recomendaciones planteadas, debido a que se conservan

los elementos centrales del diagnóstico institucional y del ecosistema de apoyo a las exportaciones e inversiones evaluado entre los meses de mayo y noviembre de 2016.

Asimismo, y en parte debido a los resultados de este estudio, el CEI-RD ha solicitado al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que emitiera un diagnóstico profundo acerca de su funcionamiento, lo que implica una revisión organizacional, así como también el trazado de un mapa de ruta para implementar programas y funciones acordes a los estándares internacionales. Actualmente ese trabajo se encuentra en fase de ejecución.

RESUMEN EJECUTIVO

1. A lo largo de la última década y media, el desempeño exportador dominicano ha sido deficiente. Entre 2000 y 2015 el ritmo medio de crecimiento anual de las exportaciones reales fue de apenas un 1,3%, y el cociente de las exportaciones de bienes y servicios sobre el producto interno bruto (PIB) declinó desde cerca del 37% hasta el 25%. Aunque el flujo de inversión extranjera directa (IED) ha crecido, ha tendido a concentrarse en sectores no transables o vinculados a las dinámicas del mercado interno, y algunos de ellos son, de hecho, demandantes netos de divisas.
2. Si este comportamiento adverso en el sector externo no se ha traducido aún en una falta de divisas que ha estrangulado el desempeño económico agregado de los últimos años es porque ha habido una relativamente abundante disponibilidad de financiamiento externo a bajo costo que ha permitido financiar, junto a los flujos de IED, el déficit de la cuenta corriente. No obstante, la situación monetaria global apunta a una normalización gradual de los mercados internacionales de capital y a un incremento en los tipos de interés. El dinero barato pronto se acabará y con ello es esperable que la escasez de divisas se haga sentir.
3. Si al panorama anterior se le agrega una gran dependencia del mercado estadounidense, el resultado es una inserción internacional sumamente frágil y dependiente. La reducción de los precios del petróleo también ha contribuido, en los últimos dos años, a paliar la restricción externa, pero es improbable que estas circunstancias prevalezcan a largo plazo. Por otra parte, el reciente resultado electoral en Estados Unidos genera incertidumbre sobre las condiciones de acceso de los productos dominicanos a dicho mercado e incrementan de forma imperiosa la necesidad de diversificar los mercados de destino.
4. Por ello, de no revertirse esta situación, a mediano y largo plazo, la economía dominicana se enfrentaría a una importante restricción externa que comprometería su capacidad de mantener el ritmo de crecimiento actual. Esto supone trascender las perspectivas de corto plazo. Urge adelantarse a los acontecimientos, promoviendo reformas que impulsen las exportaciones y que aprovechen el amplio acceso a los mercados de que disfruta el país, y que atraigan inversión extranjera de mayor calidad y orientada al comercio exterior.
5. La necesidad de contar con un régimen robusto de apoyo a las actividades de exportación, con instituciones bien articuladas, roles bien definidos y capacidades fortalecidas de inteligencia de mercado y para promover y acompañar a las empresas exportadoras trasciende el objetivo inmediato de acrecentar sustancialmente las ventas al exterior. También atraería inversión extranjera con vocación exportadora y con un sólido compromiso de largo plazo. Este estudio muestra que una parte relevante de la inversión extranjera no ha estado vinculada al comercio, es intensiva en capital —por lo que genera poco empleo—, no tiene impactos relevantes en la competitividad e incluso es demandante neta de divisas.
6. Si el régimen económico favorece de manera decidida la actividad exportadora, y en particular aquellas actividades que contribuyan a generar empleos de calidad, a articularse con el resto de la economía creando vínculos productivos sólidos, y que participen de cadenas globales de valor en las que tengan potencial para escalar, es muy probable que despierte interés en los inversionistas extranjeros y contribuya no solo a incrementar los flujos de IED sino a redefinir su perfil hacia flujos de esta naturaleza con un mayor impacto en la calidad del empleo, con mayores efectos

multiplicadores, con impactos más amplios y profundos en el aprendizaje y la capacidad de innovación, y con mayores posibilidades de transformación y escalamiento tecnológico.

7. Tanto la literatura académica como la evidencia empírica demuestran cómo las exportaciones y la IED contribuyen al crecimiento económico de un país, mejoran sus dotaciones de capital físico, tecnológico y humano, y ayudan a crear empleo y a optimizar el tejido productivo y empresarial local, contribuyendo de manera decisiva al desarrollo económico y al bienestar de los ciudadanos.
8. El actual marco institucional, estratégico y operativo de República Dominicana presenta un amplio margen de mejora en esta materia, atendiendo a las buenas prácticas observadas a nivel internacional, principalmente aquellas centradas en las actividades de las agencias de promoción de exportaciones y atracción de inversiones (API).
9. Por lo tanto, modernizar la actuación del ecosistema de promoción de las exportaciones e inversiones es una medida necesaria que debe contribuir a enjugar el déficit que presenta la economía dominicana con respecto al volumen de flujos de IED que ha recibido en años recientes.
10. El perfeccionamiento del marco normativo e institucional en materia de promoción de las exportaciones y de captación de inversiones deberá necesariamente verse acompañado de políticas proactivas y selectivas en materia de desarrollo productivo. Implementar una estrategia de desarrollo productivo estratégica, que se caracterice por la proactividad en la focalización de sectores con potencial de escalamiento tecnológico y que promueva los encadenamientos productivos entre las empresas multinacionales y las locales atraería inversionistas adecuados a los objetivos de desarrollo. Esto permitiría concretar mejoras de productividad y competitividad del país. Para que esto se concrete, resultan clave los servicios de post-inversión, dado que contribuyen a maximizar el impacto de la IED promoviendo la re-inversión de utilidades en el país y generando un movimiento ascendente a lo largo de la cadena de valor (*upgrading*). Se sugiere diseñar e implementar planes estratégicos sectoriales de promoción para subsectores considerados prioritarios, con acciones específicas de promoción proactiva y servicios de post-inversión.
11. Estos sectores no se desarrollarán si el país no soluciona los temas logísticos de público conocimiento. Sin una infraestructura adecuada al siglo XXI no es posible desarrollar sectores con alta productividad y competitividad en los mercados globales. Son imperativas otras reformas que trascienden el ámbito del comercio y las inversiones, y se refieren a infraestructura de calidad, la eficiencia en la prestación de servicios públicos, el abaratamiento del costo de la energía, la aplicación de la ley general de competencia, etc.
12. En este trabajo se identifica y se realiza un análisis normativo y funcional de las instituciones intervinientes en el desarrollo de las actividades de comercio exterior y atracción de IED. También se efectúa un análisis y diagnóstico de la estructura institucional y de las interrelaciones entre las instituciones implicadas, que determina la existencia de solapamientos y duplicidades de funciones. A los efectos de proponer reformas, se compara la estructura institucional actual de República Dominicana con prácticas internacionales exitosas. En base al diagnóstico, a las mejores prácticas internacionales y a las entrevistas con expertos, se identifican algunas recomendaciones de política que suponen una mejora sustantiva en el entramado institucional del comercio exterior y de la inversión. Posteriormente se plantean algunas propuestas y un plan de acción en materia de comercio exterior y atracción de inversiones extranjeras.
13. Se plantean acciones en áreas clave, tanto a nivel estratégico como operativo, a partir de que el Estado y las entidades de gobierno reconozcan de forma expresa la prioridad que reviste la promoción de las exportaciones y

la atracción de IED. Estas acciones tienen la capacidad de ser implementadas en el corto y mediano plazo a partir de las bases existentes en las instituciones dominicanas, los instrumentos disponibles y los programas de gobierno puestos en marcha.

14. A nivel estratégico, el gobierno debe impulsar una agenda que ponga a las exportaciones y la captación de IED de calidad como un punto prioritario de la estrategia de crecimiento y desarrollo del país. La prioridad debe implicar empoderar a las instituciones vinculadas al comercio exterior y a las inversiones, integrándolas en un enfoque sistémico que permita coordinar acciones en materia de exportaciones, captación de IED, inversión nacional y turismo. Esto implica asegurar el financiamiento adecuado y recursos humanos calificados para la tarea, además de dotar de independencia técnica a las instituciones.
15. A nivel operativo se deben diseñar instrumentos que generen incentivos acordes al nuevo enfoque sistémico. Esto implica poner a la diplomacia comercial al servicio de este proceso y generar un programa de imagen del país acorde a esta estrategia. A nivel de las organizaciones, se deberá empoderar al CEI-RD y dotarlo de los recursos adecuados para que se posicione como un actor clave del nuevo entramado institucional.
16. Un punto fundamental de este trabajo es la propuesta de modernización del CEI-RD, a fin de convertirlo en una agencia de cuarta generación, con vocación de servicio al sector privado, y con la agilidad, el conocimiento, el equipo y los instrumentos adecuados:
 - De alto nivel para poder influir en la mejora del clima de negocios.
 - Para funcionar con la agilidad de un ente privado, al servicio de las necesidades de las empresas dominicanas y extranjeras.
 - Para que sea estratégico en el aprovechamiento de las sinergias entre IED, exportaciones e inversión local.
 - Para que mantenga una coordinación estrecha con las entidades responsables de promover el turismo y el desarrollo de infraestructura.
 - Para que tenga peso como asesor de políticas en su área de competencia.
 - Para que actúe como un facilitador eficiente mediante una ventanilla única de comercio e inversión.
 - Con mecanismos claramente establecidos de medición de impactos, metas medibles y rendición de cuentas.

INTRODUCCIÓN

Entre 1991 y 2013 República Dominicana (RD) ha registrado un crecimiento promedio del PIB del 5,7% anual, gracias a lo cual ha logrado una posición destacada en comparación con la región. Este crecimiento es producto de que RD experimentó un exitoso proceso de transformación estructural durante las últimas décadas (Banco Mundial, 2015). A partir de la década de 1960, RD ha implementado planes, programas y reformas a los efectos de incorporar nuevos bienes y servicios a su canasta exportable basada originalmente en sus ventajas comparativas estáticas. Al tiempo que contribuyeron a incrementar el valor de las exportaciones, estos programas e incentivos permitieron diversificar la canasta exportadora incorporando nuevos productos agrícolas, manufactura, ensamblado de prendas de vestir, turismo, servicios audiovisuales y servicios asociados al sector de la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC). Para la consolidación del sector manufacturero fue de especial importancia la creación de las zonas económicas especiales (ZEE) o zonas francas de exportación.

Sin embargo, tal como lo señalan Hausmann et al. (2012), el país tiene por delante importantes retos que enfrentar en materia de desempleo y pobreza. Es en este contexto que el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, de la mano de otros actores del sistema dominicano, formuló

la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2010-2030, cuyo cumplimiento requiere un crecimiento promedio del PIB real per cápita de 3%-5% en los próximos 20 años, juntamente con metas de mejoras en los niveles de pobreza, en el mercado laboral, en la sostenibilidad ambiental, entre otros.

Sin embargo, desde 2005 el dinamismo exportador ha decrecido y el sólido crecimiento económico ya no ha estado liderado por el comercio exterior. Esta pérdida de dinamismo de las exportaciones se ha producido por fenómenos tanto externos como internos. Entre las fuentes externas se destaca la eliminación gradual del Acuerdo Multifibra (AMF), lo cual se acordó en la Ronda Uruguay del GATT, y la aparición y consolidación de China, Hong Kong, Vietnam y Bangladesh como los grandes productores actuales de textiles, vestimenta y calzado, con su consecuente aumento en la participación de sus ventas al mercado de Estados Unidos. A este cambio en el entorno competitivo global, se le agrega la crisis económico-financiera internacional de 2008.

Además de que las exportaciones han sido poco dinámicas en los últimos años, y que los indicadores de competitividad y del clima de negocios se muestran rezagados, hay otros elementos de preocupación. El aparato productivo no da muestras de lograr transformaciones tecnológicas y

saltos de productividad sustantivos; a pesar de las notables reducciones registradas en años recientes, la incidencia de la pobreza continúa siendo elevada, ya que más de un tercio de la población tiene ingresos por debajo de la línea de pobreza monetaria.

En ese contexto, el país enfrenta un importante conjunto de amenazas y retos de enorme envergadura, como potenciales cambios en la apertura comercial internacional hacia la profundización o hacia mayores niveles de protección; la intensificación de la competencia internacional y regional; la vulnerabilidad frente al cambio climático, y el incremento de las tasas de interés en el mercado internacional de capitales (recuadro 1).

La situación descrita sugiere que la economía dominicana tiene un elevado riesgo de enfrentar una **importante falta de divisas en el mediano y largo plazo (gran restricción externa) que comprometería su capacidad para mantener el ritmo de crecimiento actual, y con ello la posibilidad de reducir el desempleo, incrementar los ingresos laborales medios y disminuir la incidencia de la pobreza.**

Hay que enfrentar oportunamente las causas de esa insatisfactoria inserción internacional a fin de evitar la falta de dólares con su consiguiente estrangulamiento externo. Lograr esto supone trascender las perspectivas de corto plazo. Urge adelantarse a los acontecimientos, promoviendo reformas que impulsen las exportaciones y que aprovechen el amplio acceso a los mercados de que disfruta el país, y que atraigan inversión extranjera de mayor calidad y orientada al comercio exterior.

Una profundización de la apertura comercial y la intensificación de la competencia internacional son escenarios probables que suponen desafíos relevantes. A pesar de que un elevado porcentaje del comercio de RD está amparado bajo acuerdos de libre comercio, y sus exportaciones disfrutaban de un acceso privilegiado a varios de sus mercados de exportación más importantes, esas preferencias están siendo gradualmente erosionadas y la competencia internacional se está intensificando.

Por otro lado, continúan emergiendo nuevos competidores en el mercado internacional. La normalización de las relaciones diplomáticas entre Cuba y Estados Unidos, y la eventual regularización de las relaciones económicas implicarían la entrada de un nuevo competidor en el Caribe por el mercado turístico estadounidense y por el mercado de bienes seleccionados exportados por RD. Esto puede impactar negativamente el desempeño exportador a largo plazo.

Asimismo, el cambio de gobierno en Estados Unidos muestra lo imprescindible de implementar una estrategia integral de promoción de las exportaciones y atracción de IED que reduzca la dependencia del mercado norteamericano y que diversifique el origen de la IED. Esto permitirá mitigar los riesgos asociados a un posible giro proteccionista en Estados Unidos y/o a una política (especialmente fiscal) más agresiva para retener inversiones.

Creciente vulnerabilidad frente a la volatilidad de los precios de los *commodities*, en particular petróleo y alimentos. En RD, como en otros países de la región, la penetración de las importaciones de alimentos y de hidrocarburos se ha profundizado, y ha hecho a la economía más vulnerable a la volatilidad de precios de los *commodities* en general. La crisis alimentaria de 2008 tuvo impactos importantes en los precios de los alimentos y en el bienestar de la población de menores ingresos compradora neta de alimentos, mientras que la volatilidad de los precios de los hidrocarburos ha cambiado varias veces, y en sentido contrario al balance externo y a las perspectivas económicas de corto plazo. Aunque en la actualidad, los términos del intercambio han mejorado de manera notable, gracias en particular a los precios más bajos del petróleo, una recuperación de dichos precios amenazaría con impactar significativamente el nivel de precios, y los espacios para la inversión y para el crecimiento, así como el balance fiscal.

Cambio climático. El calentamiento global y el cambio climático han emergido como una de las mayores amenazas a largo plazo para las economías del Caribe que, como RD, tienen en el turismo de playa una de sus principales fuentes de divisas

Recuadro 1 | Desafíos del contexto internacional para la economía de República Dominicana

Aunque en años recientes el crecimiento económico del país ha sido espectacular, y algunos de los indicadores sociales más importantes empiezan a mostrar mejoría, el desempeño de la inserción económica internacional en general, y de las exportaciones en particular, continúa siendo problemático. En ese contexto, el escenario internacional parece traer nuevos desafíos:

- La postura de la nueva administración de gobierno en Estados Unidos en materia de comercio podría suponer una política más proteccionista en ese país, o en su defecto, una política más agresiva para retener inversiones. Una respuesta necesaria podría ser disminuir la exposición y el grado de dependencia del mercado y de las inversiones estadounidenses.
- A pesar de eso, la profundización de la apertura comercial continúa estando en la agenda pública internacional, por lo que la intensificación de la competencia internacional y el aumento de la presión competitiva en los mercados de exportación más importantes permanece como un factor relevante para el comercio y el desarrollo a mediano y largo plazo. La mejoría de las relaciones económicas entre Cuba y Estados Unidos pueden pensarse como parte de ese contexto.
- La creciente vulnerabilidad frente a volatilidad de los precios de los *commodities*, en particular petróleo y alimentos.
- El cambio climático, que amenaza a mediano plazo a las ciudades costeras y al turismo, e intensifica los riesgos de desastres naturales.
- La normalización de la política monetaria en Estados Unidos podría implicar la reducción de los flujos de IED y de créditos externos, complicando el panorama fiscal.
- Las relaciones económicas con Haití, que están pasando por tiempos difíciles a medida que ese país define una política comercial que apuesta por ciertos grados de protección industrial y el incremento de las recaudaciones por impuestos aduaneros.

Estos desafíos obligan al país a hacer esfuerzos por incrementar la efectividad de sus iniciativas para promover las exportaciones y consolidar posiciones en los mercados internacionales, al tiempo que atraer inversiones de más calidad, más comprometidas a largo plazo, estrechamente vinculadas a cadenas de valor dinámicas en la economía mundial, y con efectos más intensos sobre el resto de la economía.

y de dinamismo económico. Se prevé que, de continuar la tendencia, los niveles del mar subirían como resultado del derretimiento de los cascos polares, y muchas de las zonas costeras en las que la actividad turística tiene lugar quedarían bajo las aguas. De igual forma, los cambios en los patrones climáticos han provocado sequías más frecuentes y también temporadas ciclónicas más intensas de lo usual, mientras que la pérdida de la protección de las cuencas hidrográficas como resultado de la deforestación por la actividad maderera y

carbonera, así como la expansión de asentamientos humanos, ha acrecentado la frecuencia de las inundaciones en territorios densamente habitados y con actividades económicas importantes. Por ello, la economía y la población se han vuelto más vulnerables al impacto de los desastres naturales. Aunque el efecto que pueda tener el país en las tendencias del calentamiento global y el cambio climático es marginal, las circunstancias ameritan —además de una participación constructiva en el debate mundial sobre alternativas y políticas de

mitigación— acciones preventivas en el ámbito nacional que reduzcan riesgos.

Normalización de la política monetaria en Estados Unidos. RD ha sido beneficiaria del largo período de extrema flexibilización de la política monetaria en Estados Unidos. Esto le ha permitido acceder a los mercados de capitales y financiar cómodamente y a bajos tipos de interés los déficits presupuestarios que desde 2008 han sido relativamente altos. El financiamiento de Venezuela de las compras de petróleo a través del programa Petrocaribe también ha facilitado el financiamiento público. Sin embargo, la caída en los precios del petróleo ha significado una reducción drástica del financiamiento a través de ese programa, mientras que la Reserva Federal de Estados Unidos se mueve hacia la normalización de su política monetaria. Ambos elementos prometen reducir los espacios que tendría el país para acceder a los mercados financieros internacionales y encarecer el crédito, y supondrían mayores esfuerzos locales para disminuir los requerimientos de financiamiento. Esto implica incrementar los ingresos tributarios, achicar el gasto público u optar por una combinación de ambas políticas. En cualquier caso, el escenario aparenta caminar hacia mayores restricciones y decisiones difíciles, que pueden implicar efectos negativos en el corto plazo sobre el ritmo de crecimiento de las actividades económicas.

En ese contexto, potenciar las exportaciones y atraer inversiones de calidad, junto con acciones directas sectoriales en el ámbito del medio ambiente, las finanzas públicas y las políticas alimentarias y energéticas, parecen vías ineludibles para reducir los riesgos. En este momento urge adelantarse a los acontecimientos, explotando de la forma más rápida posible el potencial de oferta exportable actual y logrando una labor de promoción de las exportaciones más efectiva, con mejoras en el clima de negocios, que permitan atraer inversiones de mayor calidad, creadoras de más y mejor empleo, más comprometidas a largo plazo y con menos vocación de movilidad.

Cabe recordar que **para una economía pequeña como la dominicana, una inserción internacional de calidad a través de las exportaciones,**

la inversión extranjera y la participación ventajosa en cadenas globales de valor es pieza imprescindible del esfuerzo por crear más y mejores empleos, incrementar la productividad y la competitividad, beneficiarse de la transferencia de conocimiento y de tecnologías, ampliar las oportunidades de las personas y reducir la pobreza y la exclusión social.

Mención especial merece el caso de las **relaciones económicas con Haití.** Este país se ha convertido en los últimos años en un socio comercial muy relevante y el segundo destino de las exportaciones de bienes, en especial de manufacturas terminadas y semi-procesadas (en particular tejidos). Además, se han intensificado los flujos de inversiones entre ambos países. Sin embargo, el comercio se ha generado de forma reactiva a la demanda, es muy desigual, con intensos flujos de exportaciones pero importaciones muy exiguas. Una estrategia de promoción comercial proactiva con Haití generaría un gran trampolín de lanzamiento para las exportaciones de muchas pequeñas y medianas empresas (pyme) dominicanas, que podrían experimentar sus primeros procesos de internacionalización en un mercado de un tamaño razonable para su escala productiva.

Por otra parte, en los últimos meses Haití ha impuesto una serie de barreras temporales al comercio transfronterizo terrestre, lo que ha reducido las exportaciones. A su vez, los temas migratorios entre ambos países con frecuencia se tornan contenciosos. Tratándose de un mercado de exportación tan importante, asegurar y estabilizar las reglas de acceso al mercado haitiano y crear un marco común de relaciones económicas entre ambos países debería ser un objetivo central de la política comercial dominicana.

El presente trabajo se plantea como **objetivo principal proponer intervenciones concretas a los efectos de que RD enfrente los desafíos que plantea el nuevo contexto internacional, y logre desarrollar una estrategia integral y consistente para mejorar el clima de negocios, promover las exportaciones y atraer inversiones, que permita potenciar el crecimiento y el desarrollo económico del país.** Como **objetivo intermedio** para

realizar recomendaciones aplicables se elabora un **diagnóstico integrado del sistema institucional y regulatorio, y del clima de negocios, del comercio exterior y de la atracción de inversiones en RD.**

La estrategia de intervención para mejorar el marco normativo e institucional en materia de promoción de exportaciones y captación de inversiones parte del fortalecimiento institucional del Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (CEI-RD) como epicentro de los servicios de apoyo a los exportadores e inversionistas, y deberá necesariamente verse acompañada de políticas proactivas y selectivas en materia de desarrollo productivo, las cuales se caracterizan por la focalización de sectores con potencial de escalamiento tecnológico y que promuevan los encadenamientos productivos entre las empresas multinacionales y las locales. Se sugiere diseñar e implementar planes estratégicos sectoriales de promoción para subsectores considerados prioritarios, con acciones específicas de promoción proactiva y servicios de post-inversión. La determinación de los sectores y planes estratégicos a implementar quedan fuera del alcance del presente estudio.

Para cumplir con estos objetivos se realizaron las siguientes tareas:

1. Mapeo de las instituciones con competencias en materia de promoción de exportaciones y atracción de IED.
2. Revisión de la estructura actual de cada una de las instituciones y determinación de las áreas donde es posible que se generen superposiciones y vacíos de competencias.
3. Levantamiento de información de las instituciones con competencias en materia de comercio exterior y atracción de IED, lo que permite detectar competencias cruzadas y duplicidades de funciones.
4. Propuesta de mejoras organizacionales y normativas basadas en buenas prácticas internacionales y adaptadas a la realidad de RD a los efectos de mejorar el desempeño en materia de comercio exterior y atracción de inversiones.

DIAGRAMA 1 • Metodología utilizada



Fuente: Elaboración propia.

5. Estimación del beneficio que generaría para RD el contar con una organización eficaz y eficiente en materia de comercio exterior y atracción y promoción del IED. El beneficio se cuantifica en puestos de trabajo, exportaciones, aporte al PIB, encadenamientos productivos y efectos de derrame.

En el diagrama 1 se presenta la metodología aplicada a los efectos de cumplir con los objetivos propuestos.

Se desarrolló una metodología en varias etapas. En primer lugar se realizó un análisis exhaustivo de la normativa vigente para las instituciones con competencias en materia de atracción de inversiones y fomento de las exportaciones. Esto permitió detectar solapamientos y vacíos en cuanto a las competencias asignadas a cada organismo. A los efectos de relevar el estado de situación en materia normativa en RD, se comparó el marco jurídico vigente con las mejores prácticas internacionales. Se prestó particular atención para seleccionar países con economías pequeñas que han optado por una estrategia de desarrollo aperturista hacia el mundo; en particular se analizaron los casos de Australia, Canadá, Chile, Corea, Escocia, Dubái, España, Hong Kong, Irlanda, Mauricio, Países Bajos y Reino Unido. Además, y en busca de países de tamaño y cultura similares que han optado por estrategias de desarrollo basadas en el fomento de las exportaciones y la atracción

de IED, se analizaron detenidamente los casos de Costa Rica y Uruguay.

En segundo lugar, se relevaron las prácticas que efectivamente realizan los diferentes organismos para promover el comercio exterior y atraer IED. Para esto, se realizaron entrevistas personalizadas con organismos públicos y privados con competencias en materia de promoción de exportaciones y atracción de inversiones en RD. Se entrevistaron autoridades y/o funcionarios con puestos gerenciales tanto en instituciones públicas como privadas. La lista de instituciones entrevistadas incluye las siguientes: Dirección General de Aduanas (DGA); Dirección de Comercio Exterior y Administración de Tratados Comerciales (DICOEXMIC); Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (CEI-RD); Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE); Centro de Desarrollo y Competitividad Industrial (Proindustria); Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPD); Banco Nacional de las Exportaciones (Bandex); Asociación Dominicana de Exportadores (ADOEXPO); Asociación Dominicana de Zonas Francas (ADOZONA); Asociación de Industrias de la República Dominicana; Asociación de Empresarios e Industriales de Herrera; Consejo Dominicano de la Pequeña y Mediana Empresa; Federación Dominicana de Cámaras de Comercio; Cámara de Comercio y Producción de Santo Domingo, y Junta Agroempresarial Dominicana. También se realizaron entrevistas personalizadas internacionales con las siguientes instituciones: Uruguay XXI (Uruguay), CINDE (Costa Rica) y PROCOMER (Costa Rica). Una lista detallada de las instituciones y personas entrevistadas se encuentra en el anexo 1.

Debido a lo imprescindible de analizar la distancia existente entre las competencias establecidas en la normativa y las prácticas reales efectuadas en la tarea diaria, y a los efectos de detectar las principales debilidades de RD en materia de

promoción de exportaciones y atracción de IED, se realizaron actividades de grupos focales (*focus groups*) con los principales sectores empresariales del país. Todas estas entrevistas y reuniones de grupo permitieron realizar un análisis crítico de la información recabada e identificar otros solapamientos además de los establecidos en las normas legales. Este diagnóstico permite sugerir un plan de acción con las prácticas que serían aplicables en el entorno competitivo actual de RD y estimar su impacto económico en términos de exportaciones, IED captada, empleo directo y aporte al crecimiento del PIB.

A partir de estas investigaciones y consultas, se presentan los siguientes resultados:

- **Identificación y análisis normativo y funcional de las instituciones intervinientes** en el desarrollo de las actividades de comercio exterior y atracción de IED.
- **Análisis y diagnóstico de la estructura institucional** y de las interrelaciones de las instituciones implicadas.
- **Comparación de la estructura institucional actual con los estándares internacionales** y en particular con las prácticas adoptadas por **Costa Rica y Uruguay** en materia de promoción del comercio exterior, atracción de IED y mejora del clima de negocios.
- En base al diagnóstico, a las prácticas internacionales, a las entrevistas con expertos y a los intercambios con los actores públicos y privados vinculados a estos temas, se **identifican algunas recomendaciones de política que supondrían una mejora en el entramado institucional del comercio exterior y la inversión.**
- **Diseño de recomendaciones generales y particulares del plan de acción en materia de comercio exterior y atracción de inversiones extranjeras.**

EL ENTORNO COMPETITIVO DE REPÚBLICA DOMINICANA

Aunque ha habido algunos progresos en los últimos 20 años, el clima de negocios en República Dominicana (RD)¹ está lejos de destacarse como capaz de atraer inversiones de alta calidad y con vocación de permanencia a largo plazo. De hecho, su clima de negocios adolece de muchos de los problemas de otros países en desarrollo, y aparece distanciado de las mejores prácticas en esta materia.

De igual forma, el desempeño comercial del país en los últimos años causa preocupación. Las exportaciones de bienes se han diversificado tanto en productos como en mercados, y el país ha asegurado el acceso a sus mercados más importantes a través de varios acuerdos de libre comercio. A pesar de eso, las exportaciones se han mostrado poco dinámicas. Aunque las causas subyacentes tienen que ver con problemas de productividad, desarrollo tecnológico y calidad de la oferta exportable, como se verá más adelante, también **existen importantes disfuncionalidades y déficits institucionales que explican el limitado aprovechamiento de las oportunidades existentes en los mercados de exportación.**

En este apartado se aborda el clima de negocios en RD tal como lo recogen las evaluaciones internacionales de mayor peso. También

En materia de promoción de exportaciones y atracción de inversiones existen importantes disfuncionalidades y déficits institucionales que impiden el pleno aprovechamiento de las oportunidades y desafíos existentes.

se describe y analiza el desempeño exportador a lo largo de la última década y media, y se discute el comportamiento de la IED en ese mismo período. El objetivo de este capítulo es presentar evidencia sobre el desempeño en estos ámbitos, que sirva de base para justificar el impulso de un conjunto de reformas que contribuyan a promover una inserción internacional más dinámica en la economía internacional.

¹ En 2009 el país fue reconocido como uno de los grandes transformadores por el *Doing Business* del Banco Mundial.

El clima de negocios en República Dominicana: evidencia

El clima de negocios en RD tiene características similares a las presentes en muchos otros países en desarrollo o de ingreso medio. El *Doing Business* 2017 del Banco Mundial, el informe por antonomasia sobre el clima de negocios, ubica al país en una posición intermedia en el mundo, en la posición 103 de un total de 190 países, cuando evalúa 11 aspectos de hacer negocios que considera críticos.² El mismo índice coloca al país en una posición similar al estimar el indicador de “la distancia a la frontera” en cuanto a las mejores prácticas, y otorgarle 59,35 puntos de un total de 100, siendo el promedio regional para América Latina y el Caribe de 58,04. Aunque en comparación con el resto de la región las brechas parecen ser reducidas, con respecto a los países que muestran mejores indicadores las distancias son significativas en todas las dimensiones.

En promedio, los aspectos que se valoran de forma más negativa en el clima de negocios son: la resolución de insolvencia, la obtención de crédito, la obtención de electricidad, el cumplimiento de los contratos y la protección de inversionistas minoritarios. En estos aspectos, el *Doing Business* arroja que el país obtiene menores calificaciones que en el promedio de los temas. En el caso de la obtención de electricidad, el país se ubicó muy por debajo del promedio regional de América Latina y el Caribe.

Los aspectos mejor valorados fueron el comercio transfronterizo, la apertura de una empresa, el pago de impuestos, la obtención de permisos de construcción y el registro de la propiedad. En cuanto al pago de impuestos, el país obtuvo la mejor posición en la región y en comercio

transfronterizo la segunda mejor posición, siendo solo superado por Panamá. No obstante, ambos indicadores quedan ligeramente por debajo del promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).³

Clima de negocios y nacimiento de empresas

El cuadro 2 muestra la posición relativa de RD con respecto a los países del resto de la región (América Latina y el Caribe) y los países de la OCDE en los indicadores que inciden en el clima de negocios y que afectan específicamente el nacimiento de una empresa, a saber, la apertura de una empresa, el manejo de permisos de construcción, la obtención de electricidad y el registro de la propiedad.

Como se puede apreciar, el indicador del manejo de los permisos de construcción del país se sitúa en una posición prácticamente equivalente al nivel del promedio de los países de la OCDE, y se ubica moderadamente por encima del promedio de los países de la región. Sin embargo, los procedimientos, el tiempo, el costo y el pago mínimo de capital para la apertura una empresa en RD, así como los procedimientos, tiempos y costos del registro de propiedad distan mucho del promedio de los países de la OCDE, aunque en la comparación regional figuran moderadamente por encima del promedio.

Entre estos indicadores del entorno competitivo relacionados con el nacimiento de una empresa, el que ostenta una considerable distancia de las mejores prácticas mundiales para RD es el de la obtención de electricidad. Este indicador recoge los procedimientos, el tiempo y el costo para conectarse a la red eléctrica, la fiabilidad del suministro de energía eléctrica y el costo del consumo de electricidad. En este renglón, el país se sitúa considerablemente por debajo del promedio

² Estos aspectos son: apertura de una empresa, obtención de permisos de construcción, obtención de electricidad, registro de la propiedad, obtención de crédito, protección de inversionistas minoritarios, pago de impuestos, comercio transfronterizo, cumplimiento de contratos, resolución de la insolvencia, regulación del mercado laboral.

³ El ejercicio incluye 32 de los 35 países miembros de la OCDE; se excluyen Letonia, México y Turquía según lo hace el Banco Mundial en su reporte “Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency. Regional Profile 2016: OECD High Income”. Letonia es miembro de la OCDE desde el 1 de julio de 2016, México se incluye en el cómputo regional y de Turquía no se tienen datos actualizados.

CUADRO 1 • Doing Business: comparación de República Dominicana con América Latina y la OCDE para indicadores relacionados con el nacimiento de una empresa

Indicadores	DTF* RD [1]	Promedio regional [2]	Promedio OCDE [3]	Diferencia regional [1]- [2]	Diferencia OCDE [1]-[3]
Apertura de una empresa	83,34	78,54	91,51	4,8	-8,2
Manejo de permisos de construcción	75,20	65,68	75,60	9,52	-0,8
Obtención de electricidad	51,18	70,35	83,37	-19,17	-32,19
Registro de la propiedad	65,61	54,91	76,60	10,7	-10,99

*Distance to Frontier (DTF) o distancia a la frontera; esto es, al país con mejor indicador.

CUADRO 2 • Doing Business: comparación de República Dominicana con América Latina y la OCDE para indicadores relacionados con el crecimiento de una empresa

Indicadores	DTF* RD [1]	Promedio Regional [2]	Promedio OCDE [3]	Diferencia Regional [1]- [2]	Diferencia OCDE [1]-[3]
Protección de inversionistas minoristas	53,33	48,39	64,62	4,94	-11,29
Pago de impuestos	60,70	58,63	83,08	2,07	-22,38
Cumplimiento de contratos	51,03	53,65	67,48	-2,62	-16,45
Resolución de la insolvencia	23,55	38,81	77,15	-15,26	-53,6

*Distance to Frontier (DTF) o distancia a la frontera; esto es, al país con mejor indicador.

de sus pares en la región y mucho más lejos del promedio de los países de la OCDE. La evidencia coloca al país en la posición número 149 de 189 países, incluso por detrás de Haití (136).

Clima de negocios y desarrollo de empresas

El cuadro 3 muestra la posición relativa del país con respecto al resto de la región y a los países de la OCDE en aquellos indicadores que inciden específicamente en el desarrollo de la empresa: la protección de inversionistas minoritarios, el cumplimiento impositivo, el cumplimiento de contratos y la resolución de la insolvencia.

De cara del resto de la región, el país se muestra modesta o moderadamente por delante del promedio en cuanto a la protección de inversionistas minoritarios y al pago de impuestos. Asimismo, en relación con el cumplimiento de contratos se halla en la zona promedio de la región. Sin embargo, el indicador que mide el tiempo, los

costos, los resultados, las tasas de recuperación y la fortaleza del marco legal en torno a los procesos de resolución de insolvencia en el país, lo muestran marcadamente por debajo del promedio regional.

De cara al promedio de la OCDE, el país se coloca detrás en todos los casos. El indicador menos distante de las mejores prácticas es el pago de impuestos, que se refiere a los pagos, el tiempo y la tasa total de impuestos que debe asumir una empresa para cumplir con todas las regulaciones de impuestos en el país. Moderadamente rezagados se ubican la protección de inversionistas minoritarios y el cumplimiento de contratos. Totalmente rezagados figuran los procesos de resolución de insolvencia, siendo este indicador el más distante, incluso mucho más que la obtención de electricidad.

Otra evidencia

Otra evidencia del clima de negocios del país la reúne el Informe de competitividad global (GCR,

CUADRO 3 • Ecosistema productivo: desafíos y problemas

Acceso a la electricidad	<ul style="list-style-type: none"> • El costo de la energía es alto. • Falta de energía competitiva, alternativa y limpia (atención: pesca, plástico, frutas y vegetales).
Acceso al crédito	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistencia de productos financieros adaptados a los sectores; si los hay en los bancos comerciales, las tasas existentes son muy altas. • Hacen falta nuevos créditos o fondos rotativos y préstamos blandos. • El gobierno ha dado financiamiento vía FEDA-Banco Agrícola, pero no es suficiente.
Cadenas de valor	<ul style="list-style-type: none"> • Muy pobre encadenamiento productivo que permita disponer de materias primas competitivas en calidad-precio y disponibilidad local (atención: plásticos y pesca, en este último con el agravante de que los alimentos locales poseen bajos niveles de proteínas). • Necesidad de implementar estrategias de diversificación de productos y subproductos (por ejemplo: derivados del procesamiento del cacao, como la manteca, el polvo y el licor de cacao; productos con procesamientos frutales como la guanábana, el zapote, la lechosa, entre otros). • Necesidad de atender la tendencia actual que requiere la combinación de productos similares en las mismas cadenas globales de distribución (por ejemplo. las frutas tropicales, rubro donde se están colocando bananos, con rubros como aguacate, mango, piña y lechosa).
Capital humano e investigación y desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Insuficiencia de técnicos (ingenieros agrónomos y exterioristas para la administración de fincas) para buenas prácticas en los procesos productivos (atención: producción, cosecha y post-cosecha en el caso de frutas y vegetales); laboratorio para pruebas (atención: cosméticos); instituciones técnicas y académicas que aporten a los sectores en temas de investigación y desarrollo; escuelas modelo de capacitación (por ejemplo: pesca-azua en el pasado).
Facilitación del comercio exterior	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia estatal de promoción de exportaciones muy deficiente. Los esfuerzos realizados son muy dispersos y volátiles. Se advierte una duplicidad de funciones de las instituciones gubernamentales. Escasas misiones comerciales y publicidad en mercados meta. • Falta del nivel adecuado de presencia en ferias puntuales de trascendencia (por ejemplo: Fruit Logística, líder exportador de banano a Europa; Fruit Attraction en España). • Las certificaciones que validan la calidad de la exportación son costosas para los productores. • Existen dificultades para la obtención de documentos fitosanitarios (atención: pesca no ha podido exportar al mercado europeo). • Se sugiere la creación de una sola institución que unifique, implemente y supervise las estrategias propuestas para el desarrollo de las exportaciones (imitar estrategia que el país ha hecho con el turismo) con más orientación, apoyo y seguimiento directo para así completar correctamente los debidos procesos (por ejemplo: información de acceso inteligente a mercados potenciales, información precisa sobre el etiquetado y los datos nutricionales de los productos, necesarios para las inspecciones de calidad en mercados extranjeros como el FDA, etc.). • Mejorar el tiempo de respuesta por parte de las instituciones del Estado (Ministerio de Salud Pública) para emitir registros sanitarios y demás (atención: harina, cosméticos y farmacéuticos). • Incentivar la protección a través de la propiedad intelectual en las denominaciones de origen o geográficas (atención: ron). • Definir la estrategia marca país.
Transporte, logística e infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> • Existe un monopolio del transporte terrestre que provoca baja competitividad y alto costo logístico (por ejemplo: frutas y vegetales, banano, farmacéutico). • Ineficiencia en el transporte de finca a empacadoras (atención: frutas y vegetales). • Hace falta infraestructura portuaria adecuada para las verificaciones aduanales, fitosanitarias y cuarentenarias de acuerdo con los estándares internacionales. Se deben fortalecer los puertos de Guayubin y Montecristi. • Cadena de frío inexistente (atención: frutas y vegetales). Hace falta la construcción de terminales de frío. • Aumentar la cantidad de hidroeléctricas y mejorar el sistema de riego (el acceso al agua de calidad, en cantidad y frecuencia) (atención: banano). • Carreteras rurales en malas condiciones (por ejemplo: cacao, miel). • Se necesita una mayor sinergia con las navieras, ya que son el principal socio del sector exportador (atención: ron). • Pobre explotación de las bahías y zonas costeras semi-cerradas existentes (maricultura). • Existen extensiones de tierra disponibles en la zona fronteriza para el cultivo (atención: frutas y vegetales, apicultura).

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas especialmente realizadas para este estudio.

por sus siglas en inglés) del Foro Económico Mundial (FEM), el segundo documento de referencia más importante en materia de clima de negocios, cuya aproximación se basa en el análisis de 12 pilares alimentados por un conjunto de indicadores agrupados en tres grandes grupos,⁴ y que ubicó a RD en la posición 92 de un total de 138 países en el mundo en el Índice de Competitividad Global de 2016-17, y le otorgó una puntuación de 3,94 de un máximo de 7 puntos. De acuerdo con el GCR, los factores más problemáticos para hacer negocios en el país son las tasas impositivas, la corrupción y la inadecuada instrucción de la fuerza de trabajo.

Además del GRC, el FEM provee información valiosa sobre el ambiente de negocios y el desempeño del principal sector exportador de servicios en RD, el turismo, a través de su *Travel & Tourism Competitiveness Report* (T&TCR). Este incorpora un número elevado de dimensiones para construir el índice de competitividad de viajes y turismo, entre ellos, el grado de apertura internacional, la priorización del turismo y los viajes, los recursos humanos y el mercado de trabajo, la seguridad pública, la salud, el ambiente de negocios y la infraestructura. En el informe de 2017, el país obtuvo una calificación de 3,6 de 7 (rango de 1 a 7, donde 7 es el más alto) y se ubicó en la posición 76 de 136 países. En el subíndice de “ambiente habilitante” obtuvo un valor de 4,3 y se ubicó en la posición 99.

Por último, cabe mencionar otros dos útiles reportes temáticos del FEM: el *Global Information Technology Report*⁵ y *The Human Capital Report*⁶.

La evidencia provista por el *Doing Business*, el *Global Competitiveness Report* y el *Travel & Tourism Competitiveness Report* alerta sobre los déficits generalizados en el clima de negocios, en comparación con los países con mejores prácticas en el mundo.

El país no cuenta con estudios ni encuestas o barómetros nacionales específicos y abarcadores sobre el clima de negocios prevaeciente y/o sobre la atracción de inversiones. Sin embargo, la evidencia provista por el *Doing Business*, el GCR y el T&TCR llama la atención sobre los déficits generalizados en el clima de negocios, en comparación con los países con mejores prácticas en el mundo.

Por último, es relevante mencionar que en el Índice de Desempeño Logístico⁷ (LPI, por sus siglas en inglés), el cual procura medir la eficiencia de las cadenas de suministro transfronterizo, RD ocupó la posición 69 de un total de 160 países, con un índice de 2,86 de un máximo de 5 puntos. Una vez más, el puntaje sugiere los déficits presentes, aunque en una comparación regional, el país aparece cercano al resto de la región. Sin embargo, el desempeño es diferenciado por tipo de servicio. Mientras la calidad y la competitividad de los servicios logísticos aparecen relativamente mejor posicionadas que el resto, la eficiencia en el despacho aduanero obtiene calificaciones bajas. Aunque el país tiene ventajas de localización importantes, la débil regulación, la falta de aprovechamiento de la infraestructura portuaria, la falta de competencia en el transporte terrestre de carga portuaria y los costos de los trámites aduaneros explican algunas de las falencias más importantes en esta materia.

Queda en evidencia que los índices internacionales, exceptuando el tema eléctrico y logístico, no parecen indicar otros grandes problemas sistémicos. Sin embargo, y a los efectos de confirmar este diagnóstico, **se realizaron grupos focales con empresarios, exportadores y miembros de clústeres que identificaron grandes preocupaciones**

⁴ Estas tres áreas son: requerimientos básicos (instituciones, infraestructura, ambiente macroeconómico, y salud y educación primaria), potenciadores de eficiencia (educación superior y entrenamiento, eficiencia en el mercado de bienes, eficiencia en el mercado laboral, desarrollo del mercado financiero, preparación tecnológica y tamaño del mercado), y factores de sofisticación e innovación (sofisticación de los negocios e innovación).

⁵ Véase el enlace <https://www.weforum.org/reports/the-global-information-technology-report-2016/>.

⁶ Véase el enlace <https://www.weforum.org/reports/the-human-capital-report-2016/>.

⁷ Véase el enlace <http://lpi.worldbank.org/>.

y problemas del clima de negocios. Las entrevistas realizadas mostraron un panorama muy diferente del que arrojan los resultados obtenidos en los índices internacionales. Así, se observa un entorno competitivo con grandes desafíos pendientes. En el cuadro 3 se presentan los principales problemas detectados en las entrevistas personalizadas.

Una década y media de desempeño exportador dominicano

A lo largo de la última década y media, el desempeño exportador de RD se ha mostrado insuficiente para liderar y/o facilitar un crecimiento económico de base amplia. Entre 2000 y 2015, las exportaciones de bienes se expandieron un ritmo medio anual de casi la mitad de las exportaciones mundiales. En ese período, la tasa promedio anual de crecimiento de las exportaciones de bienes ascendió al 4,4% anual. En términos de valor, las exportaciones pasaron de sumar US\$5.740 millones en 2000 a US\$9.520 millones en 2015. Sin embargo, el 73% de ese crecimiento se sucedió a partir de 2010. Desde 2000 hasta 2009, las exportaciones nominales crecieron a tasas reducidas y en 2009 declinaron significativamente por los efectos de la crisis financiera internacional. Entre 2010 y 2012 se recuperaron con vigor, y desde ese momento se han mantenido estancadas o con modestos declives.

No obstante, cuando el valor de las exportaciones se expresa en dólares reales o en dólares reales per cápita⁸, el crecimiento es mucho menos destacado. El crecimiento acumulado real fue de solo un 20% en década y media, para una tasa de crecimiento real del 1,3% por año, y para una tasa de crecimiento real per cápita de solo un 0,1% por año.

Las exportaciones mineras han desempeñado un rol importante para explicar el crecimiento de las exportaciones de bienes en los últimos años. Esto se asocia al elevado precio del oro, que impulsó la inversión en proyectos mineros y las exportaciones. Estas últimas pasaron de sumar apenas US\$114 millones en 2010 a US\$1.360 millones en

El desempeño exportador de República Dominicana se ha mostrado insuficiente para liderar y/o facilitar un crecimiento económico sostenido. A lo largo de la última década y media, las exportaciones de bienes se expandieron a una tasa promedio de casi la mitad de las exportaciones mundiales; la tasa de crecimiento real media por año fue de solo un 1,3% y la tasa real per cápita de apenas un 0,1% por año.

2015. Al descontar esas exportaciones, que son muy sensibles a las fluctuaciones de los precios internacionales, el crecimiento acumulado de las exportaciones reales entre 2000 y 2015 se reduce al 2,7%, mientras que las exportaciones reales per cápita disminuyeron en un 13,5% en ese período.

Este desempeño, combinado con una importante expansión de la producción de no transables, ha contribuido a reducir la participación del comercio exterior en el PIB. En el período 2000–02 este cociente fue, en promedio, de 22,1%. Sin embargo, en 2013–15 se redujo hasta 14,1%. Al mismo tiempo, la participación de las exportaciones de bienes del país en el comercio mundial declinó desde 0,086% en 2000 hasta 0,052% en 2015.

Por otra parte, las exportaciones de bienes sufrieron una importante reestructuración a lo largo de la última década:

- Las exportaciones de las zonas francas (ZF) vieron reducir su participación en las exportaciones totales, especialmente entre 2005 y

⁸ Cuando se habla de términos reales se hace referencia a los precios de un año base. De esta forma se excluyen los efectos de la inflación. Cuando se usan los valores nominales se están comparando momentos del tiempo diferentes y por tanto los valores no son comparables.

GRÁFICO 1 • Valor real per cápita de las exportaciones de bienes, 2000–15 (en dólares de EE.UU. de 2000)

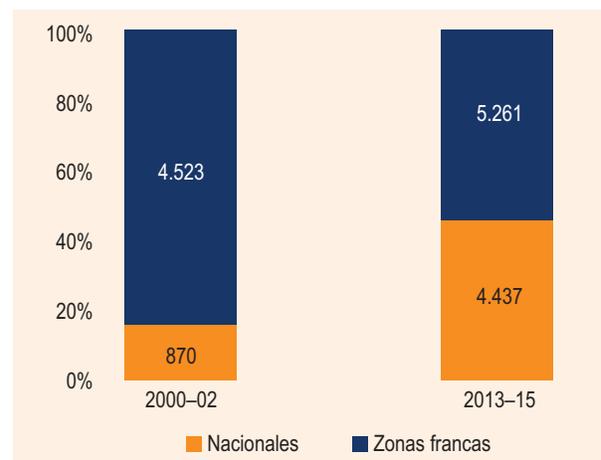
Fuente: Elaborado con información del Banco Central de la República Dominicana, la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) y el US Census Bureau.

2009, debido a los efectos que tuvo el cambio de las reglas globales del comercio de textiles en los flujos de exportaciones de prendas desde la región hacia Estados Unidos. En 2000 estas explicaron el 83% de las exportaciones totales, mientras en 2015 alcanzaron a explicar el 53%.

- Lo anterior implicó una intensa reestructuración de las exportaciones totales del sector. Las exportaciones de confecciones textiles declinaron y dieron paso a nuevos productos y servicios, como equipos médicos, productos farmacéuticos y cigarrillos.
- Las exportaciones nacionales (distintas de aquellas producidas en las ZF de exportación) crecieron y compensaron la caída de las de ZF. En el período 2000–02, representaron el 16% de las exportaciones totales de bienes, pero en 2013–15 explicaron el 46%.
- Las exportaciones de bienes primarios se han mostrado dinámicas, y han incrementado su peso en las exportaciones totales de bienes nacionales al pasar de cerca de un 16% de las exportaciones totales a inicios de la pasada década hasta superar el 42% a partir de 2012. Minerales y metales, bananos, cacao y vegetales han liderado el cambio.
- Entre las exportaciones de manufacturas, han ganado terreno las intensivas en tecnología y

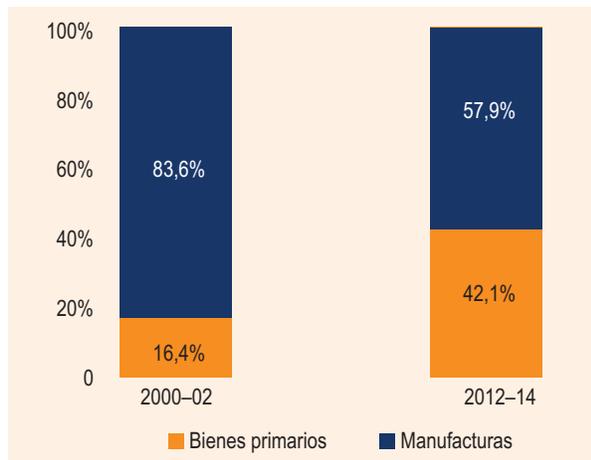
mano de obra altamente calificada, al tiempo que las intensivas en recursos y trabajo, y mano de obra y tecnología de baja calificación han retrocedido, en la medida en que la participación de las confecciones se ha reducido significativamente.

- Como resultado de todo lo anterior, las exportaciones de bienes se han diversificado notablemente y el grado de concentración

GRÁFICO 2 • Composición de las exportaciones de bienes por régimen de exportación (en millones de dólares de EE.UU.)

Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

GRÁFICO 3 • Composición de las exportaciones de bienes por tipo de bien (porcentaje de las exportaciones totales de bienes)



Fuente: Base de datos de UNCTAD Stats.

por productos se ha reducido. Entre 2002 y 2014, el Índice de Herfindhal de concentración de exportaciones (medido a dos dígitos del Sistema Armonizado) se redujo desde 1.569 hasta 876, lo que muestra la creciente diversificación de la economía dominicana.

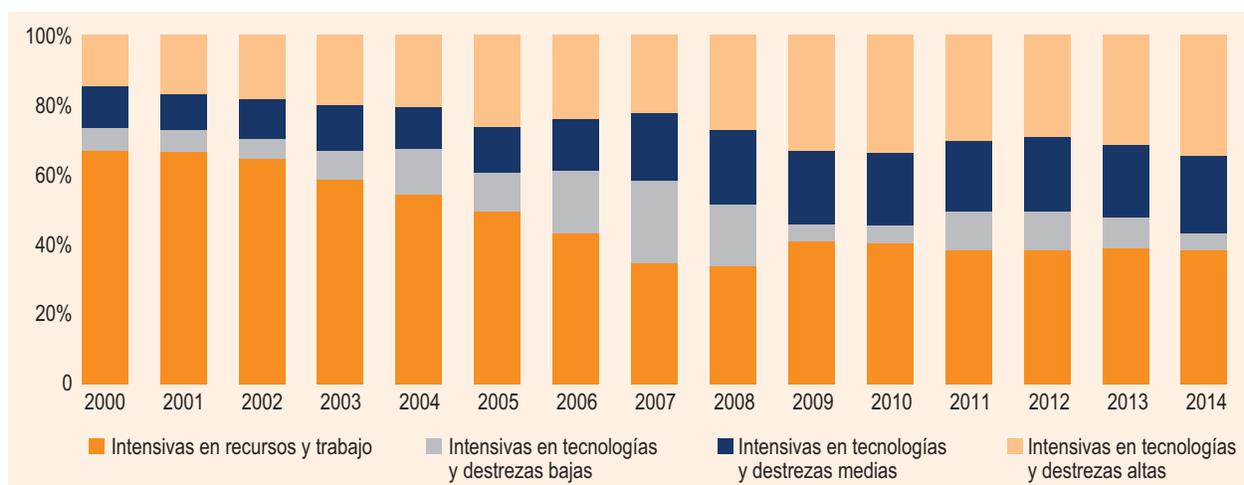
- De la misma manera, los mercados de exportación también se han diversificado en la medida en que el de **Estados Unidos perdió**

importancia como resultado de la reducción del comercio de confecciones textiles, disminuyendo su participación en las exportaciones totales desde un 78,5% en 2002 hasta un 49,1% en 2014. A su vez, el mercado haitiano ganó peso pasando del 2% al 14,3% en el mismo período. Otros mercados como los de Canadá, China y Alemania vieron incrementar moderadamente su importancia. El Índice de Herfindhal de concentración de exportaciones por mercado de destino pasó de 6.272 en 2002 a 2.959 en 2014.

Apertura comercial

Estos cambios tuvieron lugar en el contexto de un creciente proceso de apertura comercial que se inició, sin embargo, hace más de dos décadas y media. En 1990 RD emprendió la reducción de sus aranceles y la simplificación de la estructura arancelaria, llevando la tasa arancelaria máxima hasta el 35%. En 2000 el país reformó nuevamente el arancel, llevando la tasa máxima hasta el 20%. Al mismo tiempo, hacia finales de los años noventa negoció dos acuerdos de libre comercio, uno con los países de Centroamérica y otro con los de la Comunidad del Caribe (Caricom), y en 2003 empezó a implementar un Acuerdo de Alcance Parcial (AAP) con Panamá.

GRÁFICO 4 • Composición de las exportaciones de manufacturas por año, por grado de tecnología y destreza (porcentaje de las exportaciones de manufacturas)



Fuente: Elaborado con información de UNCTAD Stats.

En 2003 RD tomó iniciativas para lograr la adhesión al tratado de libre comercio que Centroamérica negociaba con Estados Unidos. El resultado fue la firma y puesta en vigor, en 2007, del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y la República Dominicana, conocido como DR-CAFTA, que marcaba el paso para la liberalización total del comercio entre las partes, e incluía otro conjunto de disciplinas como el comercio de servicios y las inversiones. Por último, en 2008 finalizaron las negociaciones entre los países del CARIFORO (Caricom y RD) y los de la Unión Europea para implementar el Acuerdo de Asociación Económica (EPA, por sus siglas en inglés), el cual incluye la liberalización de la mayor parte del comercio entre las partes. El EPA entró en vigor en 2009, y fue el último acuerdo comercial negociado y firmado por RD hasta el momento.

En términos generales, el DR-CAFTA y el EPA resultaron en una mejora limitada y una consolidación del acceso preferencial a los mercados de los países socios en la medida en que antes de los acuerdos la mayor parte de las exportaciones dominicanas ya disfrutaban de acceso libre de aranceles a esos mercados.

El cuadro 4 contiene una relación de los acuerdos comerciales vigentes de RD y el número de países socios de cada uno.

Como era de esperarse, el resultado de estos acuerdos ha sido una creciente liberalización del comercio con los países socios. En el caso del DR-CAFTA, en 2014 casi el 100% de las líneas arancelarias estaban libres de arancel, y las principales barreras al comercio se asociaban a contingentes para productos agrícolas. En el caso del EPA, para ese año el 92% de las líneas estaban libres de arancel. El gráfico 5 muestra la evolución de ese proceso.

Además, el arancel medio ha declinado de forma notable desde inicios de la década pasada. En efecto, este pasó de un promedio de 6,4% entre 2003 y 2005 a un valor de 3,6% entre 2013 y 2015.

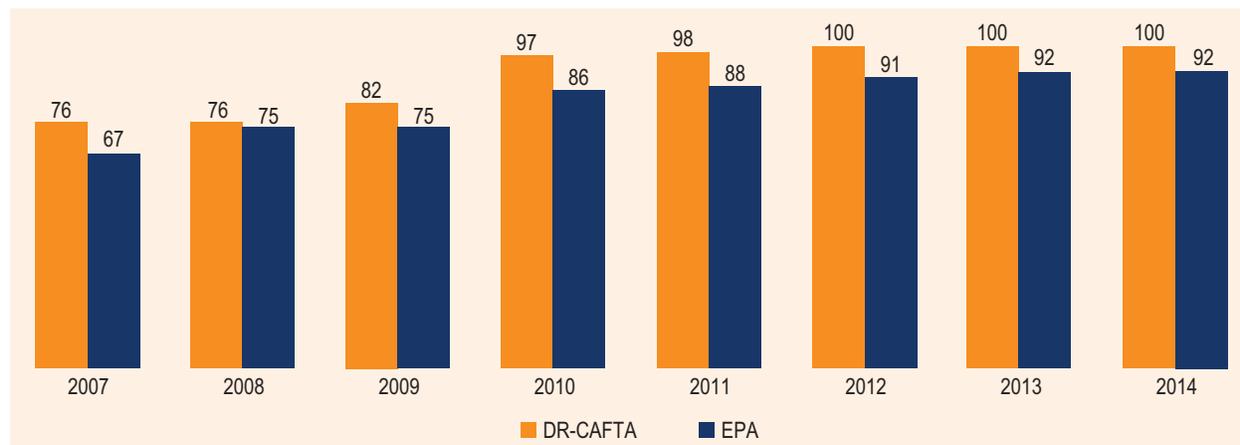
A pesar de eso, el crecimiento de las exportaciones hacia los mercados con acceso preferencial derivado de los acuerdos de libre comercio ha sido reducido. Entre 2003 y 2014, la tasa de crecimiento media anual de las exportaciones hacia

Desde 1990, República Dominicana emprendió el camino hacia una creciente liberalización de su comercio exterior. Hacia el año 2000 había reducido virtualmente a 20% la tasa máxima de su arancel y había negociado dos acuerdos de libre comercio, uno con Centroamérica y otro con los países de la Caricom. En 2007 entró en vigor el DR-CAFTA, un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Centroamérica, y en 2009 se empezó a implementar el EPA, un acuerdo de libre comercio con los países de la Unión Europea y la Caricom. En 2015, el arancel medio fue de 4,1%, y el 64% de sus exportaciones y el 59% de sus importaciones se efectuaron bajo acuerdos de libre comercio.

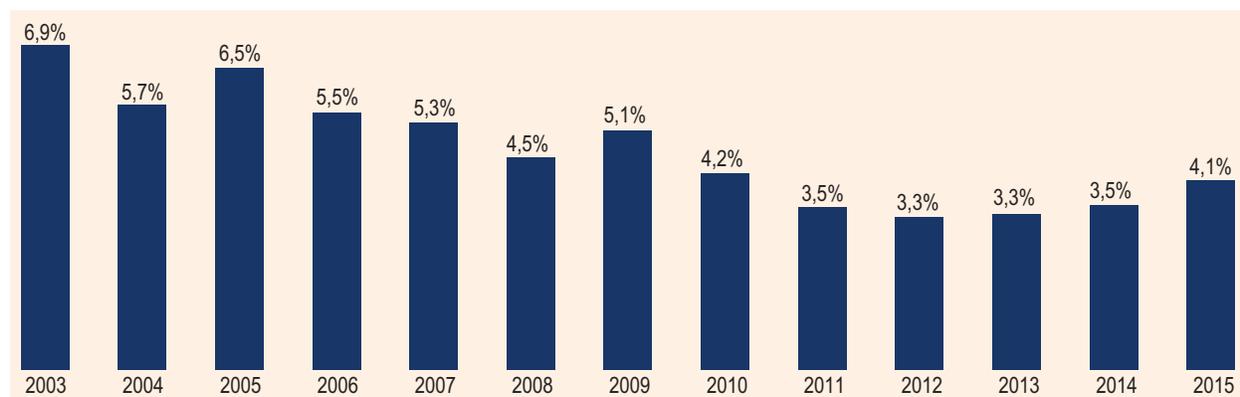
CUADRO 4 • Acuerdos comerciales de República Dominicana

Acuerdo/Socio comercial	Núm. países
1. Acuerdo de Alcance Parcial con Panamá	1
2. Acuerdo de Libre Comercio con los países de la Caricom	13
3. Acuerdo de Libre Comercio con los países de Centroamérica	5
4. Acuerdo de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana (DR-CAFTA)	6
5. Acuerdo de Asociación Económica (EPA) entre los países de la Unión Europea y los países del CARIFORO	43

Fuente: DICOEX, en base a datos de la Dirección General de Aduanas.

GRÁFICO 5 • Porcentaje de las líneas arancelarias liberalizadas de República Dominicana

Fuente: Examen de Política Comercial de la OMC para República Dominicana (2015).

GRÁFICO 6 • Arancel medio de República Dominicana, 2003-15

Fuente: Elaborado con información del Ministerio de Hacienda y el Banco Central.

Nota: Los valores se estimaron excluyendo las importaciones bajo el régimen de zonas francas.

esos mercados fue cercana al 2%. En contraste, las dirigidas a otros mercados crecieron a un ritmo anual de cerca del 20%, en particular hacia Haití, país que se ha convertido en el segundo mercado de importancia para las exportaciones dominicanas. El primero de esos mercados es el de Estados Unidos.

Este desempeño se asocia a que, como se indicó antes, los acuerdos en los que están involucrados los países de la Unión Europea y Estados Unidos no implicaron una significativa mejora de los términos del acceso a esos mercados, ya que el país se beneficiaba del acceso preferencial previsto en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe desde finales de los años ochenta. Por otra parte, el cambio en las reglas globales de comercio de textiles, especialmente a partir de 2005, afectó

significativamente las exportaciones de confecciones a Estados Unidos, al erosionar el acceso preferencial de esas exportaciones originarias de los países de la Cuenca del Caribe en ese mercado. Esto fue determinante en la reducción de las exportaciones totales hacia Estados Unidos, algo que el DR-CAFTA no pudo revertir.

Entre 2012 y 2014, el 64,3% de todas las exportaciones y el 58,8% de las importaciones de RD se dirigieron a u originaron en algún país con el que existe un acuerdo comercial. El 51,3% de las exportaciones se dirigió a Estados Unidos y el 39,3% de las importaciones provino de ese país. Como contrapartida, menos del 36% de las exportaciones se dirigió a países que no tienen acuerdos con RD, y el 41,2% de las importaciones se originó en esos países.

No obstante, varios estudios sobre la dinámica exportadora reciente de RD han apuntado a la insuficiencia de los acuerdos comerciales para mejorar el desempeño comercial, y han puesto énfasis en la necesidad de políticas que por un lado promuevan el incremento de la productividad y la calidad de la producción, y por el otro emprendan reformas y fortalezcan capacidades en las instituciones que participan de la promoción de las exportaciones y la atracción de inversiones (Banco Mundial, 2015; BID, 2009; KDI, 2009; Vodusek, 2012; Molina, Bussolo e Iacovone, 2010). En particular, destacan los problemas de calidad que afectan a la oferta exportadora, la dispersión y las limitadas capacidades de las instituciones responsables de promover exportaciones y atraer inversiones de calidad, la limitada atención a la integración de proveedores a las redes globales de producción, la inadecuada infraestructura física y humana, y la necesidad de focalizar incentivos en actividades prometedoras.

Con respecto a la participación en cadenas globales de valor, al menos dos estudios coinciden en caracterizar la inserción de RD como una continuidad de las plataformas de exportación a través de las ZF de exportación de manufacturas y turismo, las cuales presentan, en general, poco valor agregado y escasos eslabonamientos productivos con el resto de la economía (Paus, 2012; Sánchez-Ancochea, 2012)⁹.

A pesar de los esfuerzos realizados, el crecimiento de las exportaciones hacia los mercados con acceso preferencial se ha reducido. Desde 2003 hasta 2014, la tasa de crecimiento media anual de las exportaciones hacia esos mercados fue cercana al 2%.

⁹ Otros análisis comparativos a nivel internacional en los que se incluye a RD trabajan sobre esa misma línea argumentativa. Algunos de ellos abarcan: Burgaud y

CUADRO 5 • Estructura del comercio de bienes según países seleccionados (en porcentaje)

	Exportaciones	Importaciones
Total	100,0	100,0
Países con acuerdos	64,3	58,8
Estados Unidos	51,4	39,3
Centroamérica	2,2	3,0
Unión Europea (UE 27)	8,5	9,6
Caricom	1,9	6,5
Panamá	0,4	0,4
Países sin acuerdos	35,7	41,2

Fuente: Elaborado con información de UN-Comtrade.

Diversos estudios han apuntado a la insuficiencia de los acuerdos comerciales para mejorar el desempeño comercial, y han puesto énfasis en la necesidad de políticas que por un lado promuevan el incremento de la productividad y la calidad de la producción, y por otro lado acometan reformas institucionales y fortalezcan capacidades en los organismos que participan en la promoción de las exportaciones y la atracción de inversiones.

Farole (2011); Schrank (2011, 2008, 2004); Gereffi y Frederick (2010); Cattano, Gereffi y Staritz (eds., 2010), Sánchez-Ancochea (2006); Kaplinsky (2004); Gereffi y Memedovic (2003); Mathews (2002); Bair y Gereffi (2002); Talbot (2002); Kaplinsky y Morris (2001). Por otro lado, otro hilo conductor que agrupa otros estudios en los que aparece RD vinculada a las cadenas globales de valor son los que tratan los temas de la producción agroexportadora, específicamente los rubros del cacao, la banana y el café (Bamber y Fernández-Stark, 2012; Knowles, 2005; Raynolds, 2008, 2004, 2002, 2001, 1994; Raynolds, Murray y Heller, 2007; Siegel y Alwang, 2004).

La inversión extranjera directa

Los flujos de inversión extranjera directa (IED) recibidos por RD desde la primera mitad de los años noventa muestran tres etapas claramente diferenciadas:

1. 1993-1998: esta etapa se caracterizó por observar flujos modestos, registrando un promedio anual de US\$338 millones.
2. 1999-2006: fueron años de expansión intensa de la IED, en los cuales alcanzó una media anual de US\$1.000 millones, tres veces el nivel experimentado en los seis años previos. La privatización parcial (capitalización) de empresas públicas, así como los efectos de la entrada en vigor de la Ley de Inversión Extranjera, que le otorgó trato nacional, fueron importantes factores que explicaron el comportamiento de la IED.
3. 2007-2015: se registró una aceleración aún más intensa de la IED, que alcanzó una media anual de US\$2.555 millones. Ese período estuvo marcado por una elevada tasa de crecimiento de la actividad económica que atrajo IED con vocación de participar en un mercado interno en expansión, lo que explica los flujos hacia el comercio, la industria, las telecomunicaciones y el sector inmobiliario, así como un

comportamiento sostenidamente positivo del turismo.

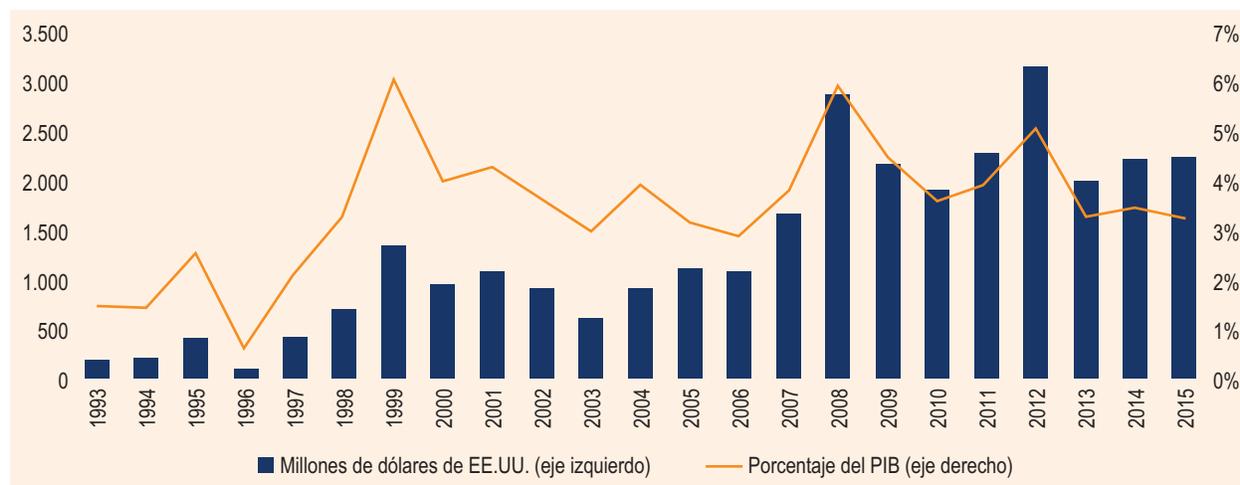
Entre 2000 y 2015, el flujo anual promedio alcanzó US\$1.673 millones, cifra equivalente a un 4,1% del PIB por año, que ha fluctuado desde un mínimo de US\$1.085 millones (2,8% del PIB) en 2006 hasta un máximo de US\$3.142 millones (5,2% del PIB) en 2008.

La minería ha sido la actividad líder en la recepción de flujos de IED entre 2000 y 2013, con US\$4.070 millones o el 18% del total. Sin embargo, el 55% de ese flujo (US\$2.229 millones) se registró solo en 2011 y 2012, años en los que se ejecutó el grueso de la inversión en un proyecto minero de gran envergadura. Para el resto de los años, la inversión media anual apenas superó los US\$15 millones.

Aparte de la minería, el destino de la IED no se mostró particularmente concentrado en sectores específicos. El comercio y la industria han sido las actividades que lideraron la IED en el período, explicando poco menos del 20% del total. Le siguieron las inversiones inmobiliarias, con un 14,6%; el turismo, con un 12,5% del total; las telecomunicaciones, con un 11,5%, y la electricidad, con un 9,9%.

Como se advierte, el principal factor que explica los montos y las actividades del destino

GRÁFICO 7 • Flujos de inversión extranjera directa



Fuente: Gráfico elaborado con información del Banco Central de la República Dominicana.

La dinámica del mercado interno ha sido el principal factor que explica los montos y las actividades del destino de la IED. Entre 2000 y 2013, las actividades de exportación solo dieron cuenta del 36% de los flujos de IED, y si se excluye la minería, el porcentaje se reduce a un 18%.

de la IED parece ser la dinámica del mercado interno antes que la del comercio internacional.

En el período mencionado, el 64% del total de flujos se dirigió a actividades principalmente locales. Las que son explícitamente de comercio exterior (ZF, turismo y minería) dieron cuenta del restante 36%. De hecho, si se excluye a la minería, en la que hay una fuerte influencia del comportamiento de los precios internacionales, el porcentaje de la IED con vocación hacia el comercio internacional se reduce a un 18,3%.

Con respecto a los países de origen, desde 2000 hasta 2013, Estados Unidos, Canadá y España explicaron el 28,0%, 20,6% y 11,6% de la IED, respectivamente, para un total combinado del 60,1%. Sin embargo, en el caso de Canadá, hay que indicar que se trató principalmente del proyecto minero mencionado.

A los efectos de evaluar el impacto de retomar el dinamismo exportador y volver a captar IED dinámica en el mercado internacional debe pensarse por un lado en las reformas horizontales (institucionales y otras) necesarias para generar y sostener dicho dinamismo y, a su vez, en la selección de nichos de mercado en sectores “tradicionales”, así como en sectores de desarrollo incipiente en RD, pero con potencial para su desarrollo.

Resumen

Existe un amplio consenso en cuanto a que el comercio exterior en RD tiene y puede aportar

mucho más al proceso de desarrollo económico del país. Las exportaciones de RD presentan las siguientes características (Banco Mundial, 2015):

1. La mayor parte del crecimiento exportador en las zonas económicas especiales (ZEE) del país (89% en 2010-12) ocurre gracias al desarrollo de relaciones exportadoras establecidas, mientras que fuera de las zonas se encuentra un mayor dinamismo en términos de nuevos participantes y de la exploración de nuevos productos y mercados.
2. Se ha tenido un éxito relativo en la diversificación de productos. El país ha experimentado un incremento destacable en las exportaciones de productos alimenticios, minerales, químicos y plásticos, a pesar de que la ventaja comparativa de estos productos es relativamente pequeña. RD ha conseguido también potenciar su ventaja comparativa en calzado y equipos médicos.
3. Al mismo tiempo, se continúa observando un alto grado de concentración en cuanto a mercados de destino. Si bien la proporción de exportaciones dominicanas a Estados Unidos se redujo de un 87% (2003-04) a un 55% (2012) (Banco Mundial, 2015), Estados Unidos y Haití siguen representando el 70% de las exportaciones totales, lo cual convierte a RD en uno de los países menos diversificados entre los países de la región.
4. La sofisticación de las exportaciones dominicanas es relativamente alta en la comparación regional, pero el grado de complejidad es intermedio y hay diversos aspectos a mejorar en términos de calidad de la producción.
5. Finalmente, la tasa de supervivencia de los exportadores dominicanos parece estar en el promedio para el área DR-CAFTA, si bien es significativamente menor para exportadores fuera de las ZEE. Cuando se calculan las tasas de supervivencia de los exportadores agrícolas, la probabilidad de supervivencia de una relación exportadora empresa-producto en el primer año es de solo un 42% entre las empresas establecidas fuera de las ZEE, comparado con un 53% para los exportadores de las ZEE.

En el quinto año estas probabilidades caen a un 44% y un 21%, respectivamente.

Por su parte, Vodusek (2012), en “República Dominicana: cómo aprovechar la integración en la economía global y regional” (estudio para el BID), refiere, entre otros, los siguientes puntos como fundamentales:

1. Las exportaciones de bienes de RD muestran un desempeño claramente inferior en comparación con los países vecinos de Centroamérica. Este retraso relativo se produjo en particular en el período 2003–08, el cual se caracterizó porque las tasas de crecimiento de las exportaciones fueron inferiores a las obtenidas en los demás países de la región.
2. El estancamiento de las exportaciones durante la década de 2000 coincide con el descenso de la participación de Estados Unidos en las exportaciones totales dominicanas. Sin embargo, este país sigue siendo el principal socio comercial de RD.
3. En términos de estructura, los productos de las ZF siguen siendo el componente principal de las exportaciones, pero su participación ha disminuido drásticamente hasta alcanzar el 57,2% del total en 2011 (versus el 83,2% en 2000).
4. Los productos de exportación con ventaja comparativa proceden de distintos sectores y exhiben dinámicas variadas. Por un lado, sobresalen productos como instrumentos y aparatos de medicina, tabaco manufacturado, joyas y algunos productos especializados de confección y textiles, que presentan una ventaja comparativa revelada (VCR) elevada y en la mayoría de los casos creciente. Estos

productos provienen en gran parte de las ZF. Por otro lado, algunos productos como sémola y harina de trigo, cal, cemento y materiales de construcción, y barras de hierro y acero, entre otros, pertenecen al grupo de exportaciones nacionales y también están evidenciando un alto nivel de competitividad.

5. RD podría aprovechar mejor los beneficios derivados de la integración regional. Las estimaciones de BID-INT indican que **el país ha alcanzado actualmente solo el 40% de su potencial exportador** en el ámbito hemisférico, es decir, en relación con su subregión, el resto de América Latina y América del Norte (BID, Banco Mundial y CEPAL, 2011). El desarrollo de este potencial está vinculado a la inversión tanto en reformas de políticas y marcos regulatorios (*software*) como a la infraestructura de transporte (*hardware*).

Parece ser el momento adecuado para que RD realice una nueva ola de reformas estructurales que permita retomar el dinamismo exportador de los bienes y servicios con su consecuente aporte al crecimiento económico mediante mayores exportaciones, más y mejor empleo de calidad e IED productiva en el país. Este dinamismo exportador deberá a su vez verse acompañado de programas que aumenten el valor agregado dominicano incorporado a los productos a través de más y mejores encadenamientos productivos con la economía local y/o detectando nuevos nichos de mercado que permitan diferenciar bienes y/o servicios.

El siguiente capítulo presenta un resumen de las políticas impulsadas hasta el año 2015 en materia de desarrollo productivo e inversiones y el marco institucional y regulatorio vigente.

EVOLUCIÓN DEL MARCO REGULATORIO HACIA LAS EXPORTACIONES Y LA IED (1995-2015)

Durante la década de 1990, como parte del llamado Consenso de Washington, RD asumió un profundo proceso de reformas dirigidas a lograr una mayor apertura comercial, atracción y promoción de IED y liberalización financiera, entre otros objetivos.

Entre las reformas más importantes de esos años cabe citar la reforma arancelaria y la reforma al régimen de ZF (1990); la reforma fiscal y la reforma al Código Laboral (1992); la reforma del régimen de inversión extranjera (1995); la reforma de las empresas públicas (1997), cambios al marco regulatorio de las telecomunicaciones (1998) y la ley de promoción de exportaciones (1999). Además, a finales de esta década se iniciaron los trabajos de reforma del sistema monetario y financiero.

La Ley Núm. 8-90 de Zonas Francas de Exportación es todavía hoy el principal instrumento legal de atracción de inversiones orientadas a la manufactura para exportación. Su incentivo fundamental es de índole fiscal, ya que concede un régimen de importación libre de aranceles y la exención del impuesto sobre la renta e impuestos municipales. Tales incentivos se conferían por 20 años a las empresas de ZF establecidas en la región fronteriza, y por 15 años a las empresas de ZF establecidas en el resto del país. Se estipulaba que tales derechos podrían ser prorrogados según se considerase necesario, razón por la cual, en la

práctica, los beneficios tributarios han tenido un carácter permanente.

De manera concomitante con la implementación de estas facilidades, en el año 1992 se produjo una reforma tributaria que eliminaba los subsidios fiscales para las demás actividades manufactureras (Ley 290) y reducía los niveles de protección arancelaria de que disfrutaba el mercado interno¹⁰.

Este nuevo entorno de apertura comercial y la preocupación del sector industrial por los efectos de la reducción arancelaria, la eliminación de incentivos y las dificultades para exportar, obtuvieron como respuesta la promulgación en 1999 de la Ley de Reactivación y Fomento de las Exportaciones que intentó conceder a los exportadores nacionales algunos incentivos para liberar de impuestos la actividad exportadora. Estos mecanismos, que se verán en el siguiente apartado, no fueron implementados en su totalidad, lo que contribuyó a la llamada economía dual dominicana, en virtud de la cual las actividades exportadoras tienen

¹⁰ Hasta ese momento, el régimen de política comercial del país se había caracterizado por una compleja red de tasas arancelarias específicas y *ad valorem* situada en un rango que oscilaba entre el 0% y el 200%, juntamente con restricciones cuantitativas a las importaciones y exportaciones. Tras la reforma arancelaria, el abanico de tasas arancelarias se redujo a ocho tasas, con una tasa *ad valorem* máxima del 35% y una mínima del 3%.

un tratamiento fiscal y de facilitación de comercio diferenciado dependiendo de si se encuentran bajo el régimen de ZF o dentro del sistema de producción nacional.

Por otro lado, la atracción de capital extranjero se convirtió en un objetivo prioritario y la inversión extranjera se abrió a prácticamente la totalidad de las actividades económicas. La nueva Ley de Inversión Extranjera Núm. 16-95 del año 1995 permitía la entrada de inversiones a la mayoría de los sectores de la economía, y garantizaba la libre repatriación del 100% de los capitales, regalías y dividendos, los cuales anteriormente no podían superar el 30%. En el año 1997, y como complemento de esta nueva política de atracción de inversiones, se promulgó la Ley General de Reforma de la Empresa Pública Núm. 141-97, que permitió la participación de inversión privada en las empresas estatales, dando paso a la capitalización del sector eléctrico, las concesiones portuarias y aeroportuarias, y la venta de activos hoteleros e ingenios azucareros, etc.

Estos cambios a nivel interno se vieron acompañados de un giro en materia de política comercial externa, el cual se concentró principalmente en una agresiva agenda de negociaciones comerciales que comenzó con la participación en las negociaciones multilaterales en el marco de la Ronda de Uruguay de 1994, a la que le siguió una activa intervención en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y, hacia finales de los años noventa, concluyó sus primeras negociaciones relacionadas con los Tratados de Libre Comercio con Centroamérica y la Caricom (1999).

A nivel institucional se crearon nuevas agencias para llevar a cabo estas políticas, dentro de las que destacan: el Consejo Nacional De Zonas Francas (CNZFE); la Oficina para la Promoción de la Inversión Extranjera (OPI-RD) y la Comisión Nacional de Negociaciones Comerciales (CNNC).

La siguiente década (2000-10) se encuentra marcada por los siguientes acontecimientos:

- El atentado del 11 de septiembre del año 2001 y su impacto en el turismo y el consumo.
- El inicio del desmonte arancelario del Acuerdo Multifibras en la OMC y su impacto sobre las operaciones de manufactura textil en las ZF.
- La crisis bancaria dominicana del año 2003.
- La firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Centroamérica (DR-CAFTA, 2004).
- La crisis financiera mundial del año 2008 y su impacto sobre el turismo y la inversión extranjera.
- Una nueva ola de reformas que toca a sectores tan importantes como el mercado de valores (Ley Núm. 19-00), los derechos de propiedad intelectual (Ley Núm. 20-00 y Ley Núm. 65-00), la creación de una ley y un Ministerio de Medioambiente (Ley Núm. 64-00), nuevos incentivos al turismo (Ley Núm. 158-01), la protección contra prácticas desleales del comercio (Ley Núm. 1-02), la fusión del Centro de Promoción de Exportaciones (CEDOPEX) con la Oficina para la Promoción de la Inversión Extranjera (OPI-RD) para crear el Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (CEI-RD, 2003), así como una serie de iniciativas para promover la competitividad, coronadas en el año 2006 con el lanzamiento del Plan Nacional de Competitividad Sistémica, como estrategia público-privada para enfrentar los desafíos de la globalización representados de manera concreta con la entrada en vigor del DR-CAFTA.

El DR-CAFTA representó en sí mismo un nuevo marco regulador del comercio y la inversión en RD, con sus disciplinas relativas a la facilitación del comercio, el comercio transfronterizo, las inversiones y los mecanismos de protección al inversionista, pero a la vez su puesta en marcha requirió modificaciones a las leyes vigentes, de manera específica las leyes de propiedad intelectual, los procedimientos aduaneros y de facilitación del comercio; el régimen para los representantes de mercaderías, marcas y firmas extranjeras; la adopción de nuevos procedimientos para la obtención de permisos de importación; la puesta en vigor de una nueva ley de compras y

contrataciones públicas, y las discusiones para la modificación de la ley de ZF.

Además, el DR-CAFTA fue catalizador de nuevas leyes e instituciones orientadas a mejorar la competitividad de los sectores productivos:

- Ley 1-06, que Declara Política de Estado la Promoción de la Competitividad y crea el Consejo Nacional de Competitividad (CNC).
- Ley 392-07, que transforma la Corporación de Fomento Industrial en el Centro de Desarrollo y Competitividad Industrial (Proindustria).
- Ley 42-08 sobre Defensa de la Competencia.
- Ley 488-08 sobre Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Promipyme), que crea el Consejo Promipyme.

Todo este desarrollo normativo generado a partir de la necesidad de dar respuesta a desafíos coyunturales (crisis bancaria nacional, crisis financiera internacional) y a nuevos entornos comerciales (tratados de libre comercio), pareado con la proliferación de instituciones y programas, conflujo en una demanda generalizada para contar con una nueva estrategia de desarrollo, que partiera de una reflexión acerca del proyecto de nación dominicana y su visión para el año 2030.

Así, en 2010, y cerrando la primera década del siglo XXI, RD presentó su Estrategia Nacional de Desarrollo (END). La END contiene la visión de nación que se aspira a alcanzar en 2030, la cual incorpora explícitamente los vínculos económicos con el resto del mundo: *“...un país próspero, donde las personas viven dignamente, apegadas a valores éticos y en el marco de una democracia participativa que garantiza el Estado social y democrático de derecho y promueve la equidad, la igualdad de oportunidades, la justicia social, que gestiona y aprovecha sus recursos para desarrollarse de forma innovadora, sostenible y territorialmente equilibrada e integrada y **se inserta competitivamente en la economía global**”*.

La estrategia se convirtió en la Ley Núm. 1-12,¹¹ con el objetivo de darles carácter obligatorio a los compromisos asumidos por el Estado y de que las metas establecidas trasciendan las

administraciones de gobierno. Sin embargo, en 2015 se impulsó una nueva ola de propuestas de reformas normativas desde nuevos espacios para-institucionales:

- La Mesa Presidencial de Fomento a las Exportaciones (Decreto 174-09 de 2009, relanzada en 2015).
- La Mesa Interinstitucional de Seguimiento a las Propuestas del Segundo Congreso de la Industria (Decreto Núm. 157-14).
- La Mesa de Competitividad Nacional (Decreto Núm. 158-14).
- La Iniciativa para la Productividad y la Competitividad Nacional (Decreto Núm. 237-15).

Estos espacios han sido creados en respuesta a la preocupación del sector privado por el insuficiente dinamismo exportador y los limitados avances que se perciben en la reforma de la política de desarrollo productivo, a pesar de la existencia, desde 2006, de un detallado Plan Nacional de Competitividad Sistémica y, desde 2010, de una Estrategia Nacional de Desarrollo.

En cuanto a la IED, el marco regulatorio general no ha variado en los últimos 20 años, aunque a través de leyes sectoriales se han promovido nuevas oportunidades de inversión, y mediante los Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) y los capítulos de inversión de los tratados comerciales se han mejorado las previsiones relativas a la expropiación y los mecanismos de solución de controversias entre los inversionistas y el Estado. Dado el dinamismo internacional, las tendencias en materia de IED, el auge de las fusiones y adquisiciones, resulta importante repensar el marco legal disponible para atraer IED, de modo que se vea alineado con los objetivos de desarrollo nacionales.

En RD muy pocos sectores se encuentran reservados a nacionales para la inversión (transporte aéreo, cabotaje marítimo, algunos servicios profesionales y manejo de desechos tóxicos);

¹¹ Véase el enlace <http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/end/marco-legal/ley-estrategia-nacional-de-desarrollo.pdf>.

El cambiante entorno mundial y la hiper competencia global requieren capacidad de anticipación, para lo cual resulta impostergable: primero, adoptar una estrategia para atraer de forma proactiva inversiones que incidan en el desarrollo productivo y exportador dominicano; segundo, conformar un verdadero ecosistema facilitador de los negocios, mediante el cual se simplifiquen de raíz los trámites actualmente requeridos, se eliminen duplicidades y se obligue a una efectiva coordinación interna de la administración; y tercero, proyectar a nivel internacional un mensaje coherente y unificado sobre la oferta país de República Dominicana.

por lo tanto, la inversión extranjera se encuentra sujeta a los mismos requisitos y trámites que la inversión nacional. Aunque este trato nacional es importante, en tanto no entraña mayor gravamen al extranjero a la hora de invertir, lo cierto es que demuestra que no se está sacando provecho de estos capitales frescos para guiar la inversión hacia sectores en los que la inversión nacional es insuficiente o adolece de la falta de la tecnología y el *know-how* para contribuir de manera decisiva al desarrollo y bienestar ciudadano, así como también impulsar el encadenamiento productivo entre las empresas multinacionales y el sector productivo local, principalmente las pyme con potencial exportador.

La nueva ola de reformas requiere un mayor grado de profundidad y debe atreverse a proponer un nuevo entorno institucional que —de manera radical y decidida— responda a los desafíos del comercio y de la inversión del siglo XXI. En los últimos 20 años las propuestas tanto a nivel institucional como en lo referente a los programas de asistencia e incentivos han sido reactivas y dispersas.

MECANISMOS PARA REGULAR Y PROMOVER LAS EXPORTACIONES E INVERSIONES

En este capítulo se presentan los mecanismos existentes en RD para promover exportaciones, atraer inversiones y potenciar un ambiente de negocios favorable al emprendimiento y al marco institucional que lo sostiene, haciendo hincapié en el Centro de Exportación e Inversión (CEI-RD), entidad que en teoría concentra las competencias para establecer las políticas en materia de promoción de exportaciones y atracción de inversiones.

En sentido general, RD ha apostado a los incentivos fiscales para dinamizar estas actividades pero, como se verifica en la tabla resumen provista en el anexo 2, por cada programa de incentivos hay una creación institucional, lo que contribuye a generar compartimientos estanco que no son óptimos para ofrecer opciones flexibles de acuerdo con el tipo de inversión y el impacto esperado de las mismas en relación con los incentivos ofrecidos.

También cabe destacar que los sectores seleccionados para ofrecer los incentivos fiscales no necesariamente obedecen a un criterio de creación de cadenas de valor o análisis estratégico de las dinámicas internacionales de comercio e inversión.

Zonas francas

El régimen de zonas francas (ZF) constituye el programa más importante que RD ha implementado

para promover sus exportaciones. Está principalmente regulado por la Ley Núm. 8-90 de 1990, su reglamento y las modificaciones introducidas mediante las leyes Núm. 139-11 de 2011 y 253-12 de 2012, a los fines de hacer compatibles las exenciones fiscales otorgadas con las disposiciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC), que requiere la eliminación de los incentivos vinculados a la exportación.

De acuerdo con un reciente informe de la Asociación de Zonas Francas (ADOZONA), la producción de las ZF representó el 3,2% del PIB y el 10,2% de la IED, y el valor de sus exportaciones (incluidos los servicios) fue de US\$5.589 millones, cifra equivalente al 56% del total de las exportaciones nacionales. La cantidad de empresas de ZF ha ido en aumento de forma progresiva, y en 2014 reunía a un total de 614 empresas que se hallaban operando entre los diferentes parques del territorio nacional. Las empresas extranjeras provienen en un 41,4% de América del Norte, 10,9% de Europa y 4,07% de América del Sur, y un 38% de las empresas son locales.¹² A pesar de la contracción sufrida por el sector textil en

¹² “Zonas Francas: Éxito de una Alianza Público-Privada”, elaborado por Analytica, noviembre de 2015. Disponible en http://www.adozona.org/serve/listfile_download.aspx?id=1374&num=1.

2008-12, en 2014 las ZF eran responsables del 33,4% de todos los empleos manufactureros o 153.342 personas.

La Ley Núm. 8-90 sin duda cumplió exitosamente su cometido de generar empleo y atraer inversiones orientadas a la exportación basada en manufactura ligera y de ensamble, y en los últimos años ha registrado una importante diversificación y mayor grado de complejidad de los productos.

En 2013 y 2014, los productos de mayor peso en términos del valor de las exportaciones fueron:

- Aparatos y dispositivos médicos (US\$1.029 millones anuales o 20,2% del valor exportado), esto es: artículos como catéteres y bajantes de suero.
- Cigarros y puros (US\$616 millones o 12,1%).
- Máquinas y aparatos eléctricos (US\$579 millones, 11,4%), esto es: dispositivos eléctricos como interruptores y aparatos de control.
- Prendas y complementos de vestir de punto y no de punto (US\$695,6 millones o 13,7%).
- Calzados y artículos análogos (US\$352 millones o 6,9%).
- Productos farmacéuticos (US\$302 millones o 5,9%).

A excepción de la elaboración de cigarros y puros, que demanda una importante cantidad de insumos locales, en particular hojas de tabaco¹³, las actividades de las empresas amparadas bajo el régimen de ZF tienen relativamente escasos vínculos con el resto de la economía. Se limitan al pago de salarios y las contribuciones sociales obligatorias, y al pago de servicios básicos como energía, agua de la red pública, telecomunicaciones y otros¹⁴.

El informe del Banco Mundial sobre dinamismo exportador (2014) indica que las empresas de IED en RD (algunas de las cuales están establecidas en las ZF) importan cerca del 70% de sus insumos, en comparación con el 49% en el Caribe, 58% en Centroamérica, 43% en América del Sur y México, 54% en Asia Oriental y el Pacífico, y 52% en Europa y Asia Central. **Las empresas dominicanas compran una proporción inusualmente**

pequeña de sus insumos a los proveedores locales, lo que sugiere que los encadenamientos pueden ser particularmente reducidos comparados con otras regiones. Esto parece confirmarse mediante los datos de fuentes nacionales; según el Banco Central de la RD, cerca del 81% de las empresas de las ZF de exportación obtiene sus insumos del exterior, 12% de otras empresas de ZEE, y solo un 7% utiliza proveedores ubicados fuera de las ZF.

Las mejores prácticas internacionales muestran que se requiere que el régimen de ZF fomente un mayor encadenamiento con las empresas nacionales para crear un ecosistema productivo más integrado, que eleve los niveles de productividad. Tal es el caso de las ZF de Dubái, donde los parques se estructuran como clústeres especializados y promueven la atracción de empresas buscando una diversificación de su economía¹⁵. Así, con incentivos similares a los que ofrece la Ley Núm. 8-90, pero escalando hacia la atracción de empresas intensivas en tecnología y conocimiento, en Dubái se han generado los siguientes parques como clústeres especializados, entre otros:

- *Dubai Internet and Media City.*
- *Outsource City.*
- *Science Park.*
- *Knowledge Park.*
- *Commodities Center.*
- *Logistic City.*

En RD el organismo responsable de aplicar la legislación sobre ZF es el Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE). Entre sus funciones está evaluar las políticas aplicadas, formular recomendaciones al Poder Ejecutivo, y examinar y aprobar las solicitudes de las empresas que buscan instalarse en las

¹³ Véase Isa-Contreras (2014).

¹⁴ *DR-Trade Policy Framework*, UNCTAD, diciembre de 2015. (Documento inédito.)

¹⁵ "Attracting Trade-based FDI: The Case of Dubai", A. Mahafe, 2016.

ZF. Este organismo es el principal promotor de inversiones orientadas a la exportación, y ofrece tres tipos de facilidades:

- a. **Las ZF industriales o de servicios**, que pueden establecerse en todo el territorio nacional para acoger actividades de manufactura de bienes o prestación de servicios. Actualmente se concentran en el área de Santo Domingo y Santiago, los principales centros urbanos del país.
- b. **Las ZF de carácter fronterizo**, que deben ubicarse a una distancia no menor de entre 3 km y 25 km de la línea fronteriza que separa la República Dominicana de Haití, y pueden optar por beneficios adicionales, como por ejemplo subvenciones al alquiler. Estas facilidades compiten actualmente con las que de manera general ha establecido la Ley de Desarrollo Fronterizo que administra el Consejo para el Desarrollo Fronterizo y que no requiere vocación exportadora para conceder exenciones fiscales.
- c. **Las ZF especiales**, que por la naturaleza de sus actividades tienen que establecerse fuera de un parque industrial para aprovechar recursos inmóviles y estar cerca de las fuentes naturales necesarias para la actividad, o cuando las condiciones geográficas, económicas o de infraestructura del país las requieran. Desde 2012, esta categoría dejó de aplicarse a nuevas empresas.¹⁶

El esquema de ZF también sustenta el desarrollo de servicios como *call centers* y parques tecnológicos, como el Parque Cibernético de Santo Domingo; sin embargo, ambos sectores confían la promoción de inversiones al CEI-RD. Por otro lado, los servicios logísticos que contribuyen a dimensionar la ubicación geo-estratégica de RD como *hub* comercial en el Caribe, aunque utilizan el marco legal de las ZF, recientemente han confiado a la Dirección General de Aduanas la administración de las instalaciones (Decreto Núm. 262-15 del año 2015, que establece el marco legal que regula el funcionamiento de los centros logísticos en las terminales internacionales de carga que operen en el país).

El instrumento legal de incentivo a las inversiones orientadas a la exportación no ha logrado generar un efecto derrame en el resto del país ni encadenar hacia atrás sus operaciones.

Desarrollo industrial

Después del régimen de ZF, es probable que la Ley Núm. 392-07 de 2007 que administra Proindustria sea el programa de mayor importancia en materia de desarrollo industrial dominicano. Aunque la ley tiene un componente dirigido al sector exportador, su cobertura es mucho más amplia, ya que se orienta al sector manufacturero en general, con el objetivo de mejorar la competitividad industrial del país.

Bajo este régimen, los exportadores calificados por Proindustria tienen derecho al reembolso del impuesto a los cheques, del ITBIS y del ISC (a las telecomunicaciones, seguros y combustibles) en una proporción igual al porcentaje que representen las exportaciones sobre el total de ventas en un período determinado. Para beneficiarse de la Ley Núm. 392-07, las empresas deben registrarse y cumplir ciertos requisitos establecidos por Proindustria. Conviene recalcar que una empresa no puede operar bajo los regímenes de Proindustria y ZF al mismo tiempo, lo cual contribuye a mantener un sistema dual en la producción para exportación.

La Ley Núm. 392-07 recoge en un solo cuerpo normativo las disposiciones provenientes de otras leyes de promoción de exportaciones, y su promulgación en 2007 intentó relanzar los mecanismos de apoyo a los exportadores que contenía la Ley Núm. 84-99, la cual preveía:

¹⁶ Véanse el artículo 6 de la Ley Núm. 8-90, el artículo 36 de la Ley Núm. 253-12 y CNZFE (2014), *Informe Estadístico del Sector Zonas Francas 2013*. Disponible en: <http://www.cnzfe.gob.do/images/transparencia/Estadisticas/InfEst2013Esp.pdf>.

Proindustria es otra propuesta fragmentada para mejorar la competitividad de industrias manufactureras que no estaban orientadas a la exportación (zonas francas) pero que requieren de manera urgente vincularse a las cadenas de valor global.

- a. Un sistema de *drawback* que permite el reembolso de los aranceles y otros gravámenes pagados por la importación de insumos en general, así como de envases, etiquetas y empaques que sean incorporados en bienes de exportación.
- b. Una compensación por un monto de hasta el 3% del valor *free on board* (FOB) de las mercancías exportadas, que no debe exceder el valor de los derechos de aduana pagados.
- c. Un régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo que permite la suspensión del pago de aranceles y del ITBIS sobre ciertos productos importados, incluidos los provenientes de ZF, para que sean procesados y luego reexportados dentro de un plazo de 18 meses.

Pero ni bajo la Ley Núm. 84-99, que administra el CEI-RD, ni con la Ley Núm. 392-07, que administra Proindustria, se ha podido ejecutar el mecanismo de compensación, supuestamente por el elevado costo tributario que significaría para el gobierno acoger dichas exenciones.¹⁷

Asistencia al exportador

En RD los exportadores cuentan con una serie de instituciones y programas dispersos que a menudo no logran satisfacer sus necesidades reales y duplican esfuerzos o repiten actividades de escaso valor.¹⁸

El Ministerio de Industria y Comercio (MIC), a través de la Dirección de Comercio Exterior y Administración de Tratados Comerciales (DICOEX), y también del Viceministerio de Fomento a las PYMES, ofrece capacitación y orientación para aprovechar los acuerdos de libre comercio. El Ministerio de Agricultura desarrolla programas para los exportadores agrícolas. Por su parte, Proindustria tiene el mandato de estimular las exportaciones de la industria nacional fuera de ZF. También asociaciones empresariales como ADOEXPO y AIRD ofrecen servicios de información general y asistencia a los industriales y exportadores, lo que muestra el rol relevante que desempeña el sector privado para fortalecer y desarrollar este tipo de programas. Para los exportadores que se hallan bajo el régimen de ZF, el CNZF y ADOZONA representan los principales canales de información y servicios.

El CEI-RD, institución formalmente a cargo de la promoción de las exportaciones, cuenta con la Dirección de Negocios, en donde se encuentra la Gerencia de Exportaciones, que se encarga de promover la oferta exportable hacia los mercados internacionales y ofrecer asistencia para **el desarrollo y la permanencia** de las exportaciones de productos dominicanos. Para este objetivo se ofrece:¹⁹

- Información estadística.
 - Estadísticas de exportación.
 - Directorio de exportadores.
- Investigación de mercado.
 - Perfiles de productos.
 - Análisis de mercados.

¹⁷ Durante la preparación de este estudio se dio a conocer una propuesta para limitar el alcance de las pocas facilidades puestas en marcha por la Ley 392-07, solicitándose un anticipo del ITBIS equivalente al 50% al momento de importar materias primas e insumos industriales.

¹⁸ Resultado de las mesas de trabajo y *focus groups* realizados a lo largo de 2016.

¹⁹ Tomado de la página web <http://cei-rd.gob.do/exportacion/> (consulta realizada el 17/02/2016). Como se verá más adelante, el CEI-RD se encuentra en una etapa de profundo rediseño y redefinición de sus servicios y programas.

- Asistencia técnica en materia de exportación a pequeños, medianos productores y exportadores.
 - Administración de incentivos:
 - Régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo (Ley Núm. 84-99).
 - Permiso de comercialización y exportación de desperdicios de metales (Decreto Núm. 334-07).
 - Asistencia para la implementación de normas y sistemas de calidad.
 - Asistencia a través de oficinas regionales del CEI-RD en el territorio dominicano.
 - Detección y difusión de oportunidades de negocios en mercados internacionales.
 - Asistencia a través de una red de delegados en el exterior.
 - Asistencia sobre beneficios y aprovechamiento de acuerdos comerciales y esquemas preferenciales de comercio.
 - Participación en actividades sobre promoción de exportaciones (ferias, exposiciones nacionales e internacionales y misiones comerciales internacionales y revertidas).
- Participación en talleres y seminarios relacionados con el comercio exterior.

En la práctica, este amplio menú se reduce a información de carácter muy general disponible en la página web de la institución y ofrece pocos servicios a la medida de las necesidades de los exportadores. El personal de asistencia al exportador del CEI-RD no dispone de conocimientos ni experiencia sobre el proceso exportador de los distintos rubros o sectores productivos, ni de los instrumentos de apoyo exportador que existen en el mercado (seguros, garantías, financiamiento).

Nuevamente, la **gran dispersión de instituciones y la falta de coordinación de sus programas de apoyo** resultan en la prestación de servicios de poca calidad y utilidad para los exportadores. En el capítulo 5 se abordan recomendaciones de mejores prácticas para las agencias de promoción de la exportación que ofrecen servicios reconocidos por los exportadores.

Asistencia al inversionista extranjero

Dependiendo del sector, el inversionista extranjero también encuentra en RD una gran dispersión institucional, y se ve obligado a presentar sus propuestas ante múltiples instancias y ventanillas. Los principales sectores de inversión son regulados en base a diversas normas a cargo de diferentes agencias gubernamentales. No existe un programa proactivo de captación de inversiones, ni una ventanilla única para que el inversionista presente la información necesaria y se establezca un canal de contacto único para proporcionar información y brindar asistencia.

Entre los ministerios que tienen funciones de promoción de las inversiones se destacan el Ministerio de Turismo, de Energía y Minas y de Agricultura. Otras entidades descentralizadas que administran mecanismos para atraer inversiones son: el Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNFZE), la Comisión Nacional de Energía, el Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo y la Dirección General de Cine (DGCINE). El CEI-RD brinda en su portal de Internet pestañas informativas con referencia a los sectores de energía, cine, turismo, ZF, minería, *software* y *call centers*. Con referencia a las instituciones vinculadas, pero sin proveer un enlace directo, existe la posibilidad de descargar formularios o establecer contacto con promotores de inversión sectorial.

En el año 2012 el CEI-RD anunció la creación de una Ventanilla Única de Inversión (VUI). La VUI tiene por objeto unificar en un solo lugar todos los trámites asociados a la aprobación de un proyecto de inversión y reducir de dos años a cuatro meses el tiempo requerido para los trámites correspondientes (OMC, 2013). La VUI-RD está prevista para implementarse en dos etapas: 1) primera etapa: atención telefónica y presencial en las instalaciones del CEI-RD de Santo Domingo; 2) segunda etapa: atención virtual a ser provista mediante un portal de Internet en el que el inversionista podrá realizar las solicitudes en línea cargando los documentos requeridos por las distintas instancias

gubernamentales. **A mayo de 2017 se puede afirmar que la VUI no se implementó.**

Facilitación del comercio exterior

Con el objetivo de disminuir los tiempos y costos de las operaciones comerciales, en los últimos años RD ha venido implementando varias medidas para modernizar y simplificar sus procedimientos aduaneros. Estas medidas incluyen la generalización de la declaración única aduanera, la implementación a nivel nacional del Sistema Integrado de Gestión Aduanera (SIGA), la reducción del tiempo requerido para el despacho aduanero y el establecimiento del programa de operador económico autorizado. El país también es signatario del Acuerdo de Facilitación de Comercio de la OMC.

El régimen aduanero dominicano está principalmente regulado por la Ley General de Aduanas (Ley Núm. 3489 de 1953 y sus modificaciones) y por la Ley Núm. 226-06 de 2006, que otorga personalidad jurídica a la Dirección General de Aduanas (DGA). Desde 2006 se viene discutiendo

un proyecto de ley para reformar y modernizar las aduanas sin que el mismo haya sido aprobado por el Congreso.

Desde 2012 la DUA y demás documentos de importación deben presentarse únicamente a través de la plataforma del SIGA. Las autoridades indicaron que el SIGA incluirá además una Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), que se prevé implementar de manera progresiva. A la fecha solo se encuentra en funcionamiento la DUA de importación, mientras que la de exportación ha comenzado una fase piloto.

En 2012 RD adoptó la modalidad de operador económico autorizado, bajo la cual los operadores económicos que cumplan ciertos requisitos pueden beneficiarse de procesos y controles aduaneros simplificados. La adhesión al programa de operador económico autorizado es voluntaria y está abierta a cualquier persona física y jurídica, nacional o extranjera, legalmente establecida en RD que participe en la cadena logística de comercio. El trámite de certificación es gratuito²⁰. Actualmente, hay 76 operadores autorizados y 100 solicitudes en trámite²¹.

Financiamiento al comercio exterior

Uno de los aspectos más destacados por los exportadores consultados es la **ausencia de mecanismos de financiamiento al comercio exterior**. Recién en 2015, luego de varios años de reclamos por parte del sector industrial y exportador dominicano, el Banco Nacional de Fomento de la Vivienda y la Producción (BNVF) se transformó en el Banco Nacional de las Exportaciones (Bandex), mediante la Ley Núm. 126-15.

Este banco hereda un déficit importante del antiguo BNVF y una empleomanía de personal sin experiencia en el financiamiento exportador, lo

República Dominicana ha introducido importantes mejoras en sus procedimientos aduaneros, con ayuda de la tecnología.

Sin embargo, la Ventanilla Única para el Comercio Exterior lleva 10 años en fase piloto sin que se logren integrar las distintas agencias que intervienen en el proceso exportador.

Es necesario ordenar con un mandato de más alto nivel la vinculación de todas las agencias a los procesos para poder implementar un sistema único.

²⁰ Para ver las últimas seis empresas certificadas, véase el enlace <http://acento.com.do/2016/tv/8326574-8326574/> (consultado el 17/03/2016).

²¹ Información provista por el Lic. Jovanny Feliz, Encargado del Departamento de Operadores Económicos Autorizados de la DGA (10/5/16).

que ha dificultado su operación y la prestación de servicios.

Actualmente muchos países ofrecen servicios como seguros contra los riesgos de exportación y fondos para las pyme: dos notables déficits del ecosistema exportador dominicano. Un modelo recomendado para el Bandex es seguir los pasos del CESCE de España, una corporación mixta, mayoritariamente del Estado, que ofrece novedosos productos para reducir el riesgo de exportación, servicios de seguro, financiamiento sin recursos para pyme y seguros contra riesgos.

Otros mecanismos de apoyo al financiamiento que figuran en varias leyes y cuyo impulso se encomienda a distintas instituciones son los fondos de garantías. Tanto la ley que crea Proindustria como la ley para el desarrollo de las mipyme establecen un fondo para garantizar el acceso al financiamiento de las industrias y pyme. En agosto de 2016 se anunció el establecimiento mediante

fideicomiso del Fondo de Garantía de Proindustria con la Fiduciaria del Banco de Reservas (el Banco del Estado).²²

Existen además pequeños programas de apoyo financiero que no tienen vinculación con el comercio exterior y se aplican de manera discrecional en el marco de las llamadas “visitas sorpresa” del Presidente de la República, y la llamada Banca Solidaria, un programa de microcrédito que promueve el Consejo Nacional de Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Promipyme).

Cabe destacar que, ante el lento proceso de instaurar programas de financiamiento y apoyo exportador gubernamental, la banca privada ha venido generando productos orientados para las pyme exportadoras, incluso con ofertas de capacitación gratuita. Por eso, se sugiere que el apoyo gubernamental sea de segundo piso a través de la provisión de garantías, seguros y otros instrumentos que permitan mejorar el acceso al crédito disponible dentro del sector financiero dominicano.

En resumen: luce que los déficits de financiamiento se han abordado de manera dispersa y a pequeña escala. Hay intentos novedosos de proveer algunos servicios, como el reciente fideicomiso establecido con el Banreservas y Proindustria para garantizar los préstamos a las pyme. Ante el retraso en la creación y puesta en funcionamiento del Bandex, la banca privada ha venido generando programas de financiamiento orientado a las pyme, y posiblemente el Bandex pueda funcionar mejor como banca de segundo piso o como agencia de crédito a la exportación, ofreciendo seguros de crédito y garantías.

Incentivos para el desarrollo regional

RD tiene dos programas para el desarrollo regional: uno para las provincias fronterizas y otro para las provincias con potencial turístico. Ambos son fundamentalmente mecanismos para atraer inversiones. De ellos, el Programa sobre Desarrollo Turístico ha sido el más exitoso, pues ha logrado diversificar las inversiones en oferta complementaria al turismo tradicional de sol y playa. El turismo ha sido un eje central de la inserción económica internacional del país y los incentivos han cumplido un rol importante en ello. Sin embargo, no existen estudios que cuantifiquen el impacto preciso de estos incentivos territoriales en las inversiones, el empleo y la actividad económica a nivel regional.

²² Véase la página <http://www.proindustria.gob.do/index.php/noticias/item/91-proindustria-contrata-fiduciaria-reservas-para-administrar-patrimonio-fondo-de-garantias>.

Bajo el programa de desarrollo turístico, las empresas están exentas del pago del ITBIS y del arancel sobre la importación de maquinarias y equipos, del impuesto sobre la renta, y de los impuestos relativos a la construcción. Para acceder a este programa, las empresas deberán ser aprobadas por el Consejo de Fomento Turístico (Confotur).

El programa para el desarrollo de las zonas fronterizas concede diversos incentivos tributarios a las empresas que se instalen en siete provincias fronterizas. De estos incentivos, se destacan la exoneración del pago de aranceles sobre la importación de materias primas, maquinarias y equipos, del ITBIS sobre la compra de bienes y servicios en el territorio nacional, del impuesto sobre la renta y del pago del ISC (excepto el ISC sobre el alcohol y el tabaco). Este régimen debe estar vigente hasta 2025. Para beneficiarse de él, las empresas interesadas deben obtener la autorización del Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo.

Según los datos citados por el Observatorio Político Dominicano²³ para agosto de 2014 el impacto de este instrumento había sido modesto. Había 95 empresas activas bajo el amparo de esta norma, distribuidas en las siete provincias; se había reportado la creación de solo 9.774 empleos directos y una inversión de RD\$14.913 millones (equivalente a apenas cerca de US\$350 millones). Montecristi es la provincia que tiene la mayor cantidad de empresas (51) amparadas en la Ley Núm. 28-01. Una de las principales razones que explica esta 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. De acuerdo con el tipo de actividad a que se dedican, las 95 empresas mencionadas corresponden a tres sectores productivos o económicos: sector agroindustrial (54), seguido por el sector servicios (22) y por último, el de manufacturas (19). En resumen, luego de 10 años de implementación, apenas 95 empresas se han instalado a lo largo de siete provincias. Es decir, poco más de 12 empresas por

provincia o lo que es igual a una empresa por provincia por año.

Cabe destacar que los proyectos más exitosos en ejecución y carpeta relacionados con la frontera dominicana han sido liderados por el sector privado sin soporte institucional del Consejo para el Desarrollo Fronterizo. El caso del Codevi sirve como ejemplo, pues usa el marco legal de la Ley de Zonas Francas y el soporte del CNZFE, mientras que la iniciativa empresarial binacional Quisqueya²⁴ tiene acercamientos gobierno-gobierno y con organismos internacionales de forma directa.

La frontera dominicana representa una importante oportunidad de inversión y desarrollo de proyectos conjuntos con Haití. El sector privado dominicano y el haitiano están promoviendo el desarrollo de proyectos de inversión e infraestructura. El Consejo Nacional para el Desarrollo Fronterizo carece de estructura y servicios apropiados para liderar este proceso. Se corre el riesgo de perder una importante oportunidad de proyección internacional y captación de inversiones productivas si no se reestructura la institucionalidad en materia de promoción de inversiones.

²³ Véase la página web <http://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>. (Sitio consultado el 10/5/2016.)

²⁴ Véase la página institucional con información: www.cebquisqueya.org.

Recuadro 2 | Balance del marco legal y ambiente institucional relacionado con el comercio y la inversión

Los incentivos fiscales para atraer inversiones y promover exportaciones se consideran preponderantes, sin que medie evaluación previa que indique si se trata de los incentivos más apropiados. De acuerdo con el *World Investment Report* (WIR) 2015, los incentivos tienen todavía un amplio margen de uso como instrumentos de promoción del desarrollo sostenible y para atraer inversión vinculada a objetivos de desarrollo. Por tanto, lejos de sugerir la eliminación de los incentivos de tipo fiscal, **es preciso disponer de un menú de incentivos o facilidades capaces de ajustarse a las necesidades de la inversión y no contar con un marco rígido de incentivos detallados aplicables a cualquier rango de emprendimiento. Estos incentivos fiscales deben evaluarse conforme a metas de desarrollo y no exclusivamente sobre la base del número de empresas atraídas.**

Los programas de apoyo a las exportaciones, particularmente las iniciativas de financiamiento y el establecimiento de fondos de garantía o promoción de exportaciones, a pesar de incluirse como mandatos de ley, no son aplicados; y en el mejor de los casos, se los aplica de manera parcial o selectiva. A pesar de que se cita falta de recursos, lo cierto es que se han identificado fuentes de financiamiento (por ejemplo, el decreto por el cual se crea el Fondo para las Exportaciones), sin que haya existido la voluntad política de impulsarlos. Esto puede deberse a un débil liderazgo del CEI-RD o a la poca capacidad de concertación entre el sector público y el privado. También puede explicarse por la duplicidad de funciones existentes en ambos sectores mencionados.

Hay además una proliferación de decretos por medio de los cuales se crean comisiones, consejos y espacios de diálogo público-privado para referirse a temas de diseño de políticas en las áreas de promoción de exportaciones, competitividad y afines. Estos espacios en realidad restan autoridad a las instituciones para aplicar sus mandatos legales y complican el ambiente institucional. **Las numerosas instituciones que inciden en la política de comercio exterior han conducido a una dispersión institucional y la falta de mecanismos de articulación entre las distintas agencias impide una coordinación efectiva de la gestión del comercio.** A pesar de que en los mandatos institucionales se instruye la coordinación de acciones, en la práctica no se reconoce la competencia jerárquica de la institución que coordina, ni se producen reuniones de titulares para monitorear el desempeño y la articulación de tareas entre las distintas agencias y dependencias. La asignación de algunas competencias institucionales a la esfera de la Presidencia de la República mediante las mesas presidenciales confirma la percepción de que el escaso avance de los programas de apoyo al comercio exterior se debe a la falta de liderazgo institucional y voluntad política.

ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LAS POLÍTICAS DE EXPORTACIONES E INVERSIÓN

Siendo que RD requiere insertarse de manera más efectiva en el comercio mundial, su política de atracción de inversiones no puede estar desvinculada de la generación de exportaciones debido a su pequeño mercado interno y su condición de isla. El país debe proyectarse como *hub* regional y competir en base a la facilidad de su ambiente de negocios y a la eficiencia de sus procedimientos para atraer procesos productivos y de logística ligados a las cadenas globales de valor. Actualmente, el éxito de RD como destino de inversión está apalancado en sus recursos naturales (turismo y minería) y en la generación de servicios no transables (construcción, financieros, telecomunicaciones y energía). Al margen de que RD mantenga sus niveles de apertura a la inversión de forma general, los recursos y esfuerzos de sus organismos gubernamentales deben concentrarse en la atracción focalizada de inversión vinculada al comercio internacional y a sus objetivos de desarrollo.

La ausencia de una política definida y explícita en materia de inversión extranjera y la dispersión de objetivos en materia de políticas comerciales son importantes obstáculos para diseñar una estructura institucional que apoye y dé soporte a los objetivos propuestos.

El Ministerio de Industria y Comercio (MIC) es la entidad que tiene el liderazgo para formular e implementar las políticas comerciales; según su ley orgánica, su rol consiste en: i) formular y

ejecutar políticas comerciales orientadas a incrementar sostenidamente la presencia de bienes y servicios locales en los mercados internacionales; ii) administrar la implementación de los tratados de libre comercio (TLC) y asistir al sector privado para que este aproveche al máximo los TLC.

Dentro de su estructura central, destacan varios organismos que se dedican a la promoción de las exportaciones:

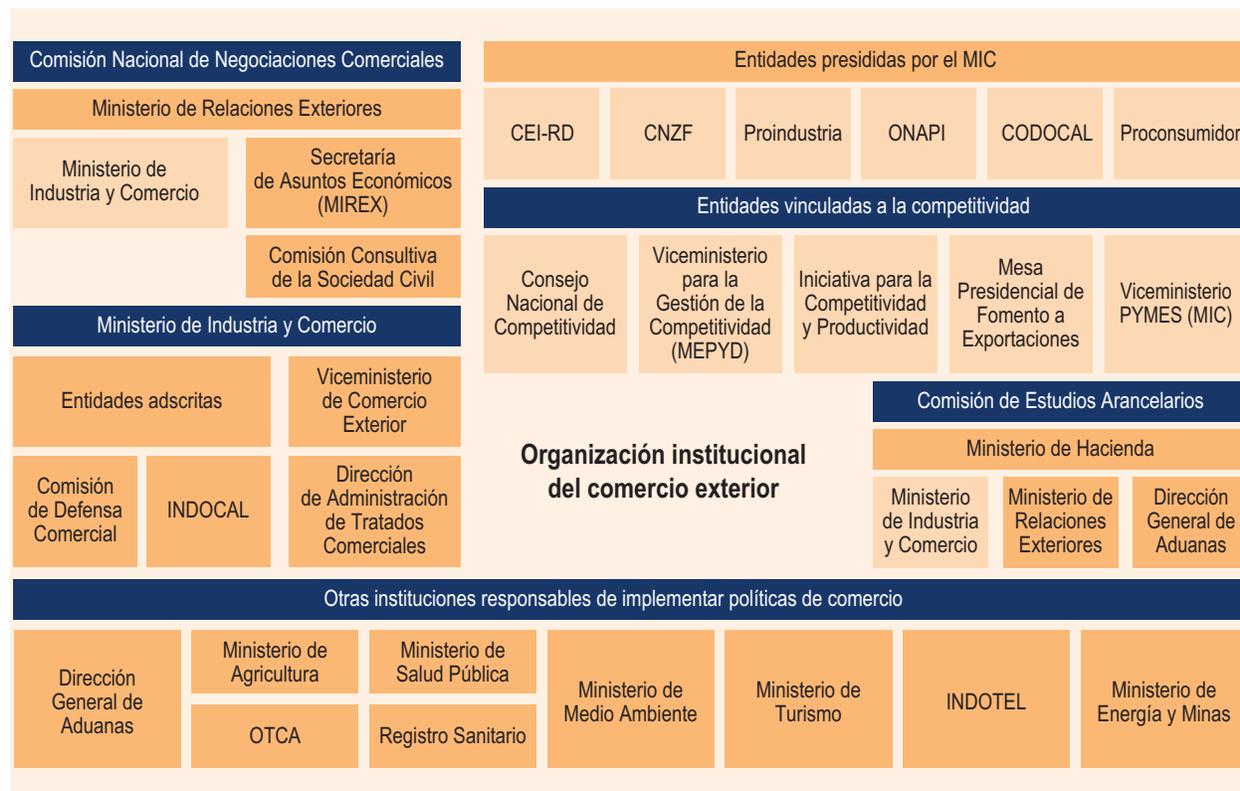
1. La Dirección de Comercio Exterior.
2. El Viceministerio de Fomento a las PYME.
3. El Viceministerio de Comercio Exterior.
4. El Viceministerio de Desarrollo Industrial.

Además, el MIC preside el consejo directivo de entidades descentralizadas con el mandato de promover las exportaciones: el CEI-RD, el CNZF, Proindustria y Propyme.

El Ministerio de Agricultura también dispone de varios programas de apoyo a las exportaciones de origen agropecuario y el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX) ha establecido en su Plan Sectorial objetivos relacionados con el aprovechamiento de los acuerdos comerciales y la promoción de las exportaciones²⁵. De manera concreta, el

²⁵ Plan Estratégico Institucional MIREX: <http://www.mirex.gob.do/pdf/planestrategico.pdf>.

DIAGRAMA 2 • Organización institucional del comercio exterior en República Dominicana



Fuente: Elaboración propia.

Plan Estratégico del MIREX 2015-2020, denominado *La Nueva Política de Relaciones Exteriores*, incluye como uno de sus seis pilares la inversión y el desarrollo comercial, para lo cual establece actividades orientadas a impulsar las inversiones, y fomentar las exportaciones y el comercio exterior, así como también un pilar dedicado a la imagen del país.

Entre los ministerios que cumplen funciones de promoción de las inversiones se destacan el Ministerio de Turismo, de Energía y Minas y de Agricultura. Otras entidades descentralizadas que administran mecanismos para atraer inversiones son el Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNFZE), el Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo y la Dirección General de Cine (DGCINE).

Un informe preparado por la UNCTAD reveló que la coordinación de estas organizaciones

está dispersa y sus actividades de promoción no están armonizadas de una forma que permita presentar un mensaje de promoción coherente al exterior. Las relaciones entre las diferentes instituciones no son sistemáticas ni basadas en una estrategia común. Su interacción toma lugar mediante la participación de los representantes de los diversos organismos en los consejos de supervisión de los demás. El reto es cómo utilizar mejor los recursos de cada organismo y sus experiencias sectoriales de una manera eficiente y cómo presentar al mundo un mensaje coherente sobre las oportunidades de inversión en RD²⁶.

De manera transversal, son muchas más las instituciones con incidencia en el desarrollo de los negocios en República Dominicana:

²⁶ Investment Policy Review-DR, UNCTAD, 2009.

CUADRO 6 • Instituciones con incidencia en el desarrollo de los negocios en República Dominicana

Institución	Funciones
Ayuntamientos	<ul style="list-style-type: none"> Los ayuntamientos están considerados como una división político-administrativa. Se trata de organismos de gobierno, integrados por regidores que constituyen el Concejo Municipal; por un alcalde y un vicealcalde. Cada ayuntamiento cuenta con una Dirección General de Planeamiento Urbano como órgano técnico para regular el crecimiento urbano. Antes de someter un proyecto a la OCTP del Ministerio de Obras Públicas, este debe ser previamente aprobado por el ayuntamiento de la localidad de la que se trate, o por la oficina de la Liga Municipal Dominicana en aquellos casos en que el ayuntamiento correspondiente no posea oficina de planeamiento urbano. Los ayuntamientos son responsables de otorgar los permisos relativos al uso del suelo, los cambios en el uso del suelo, de anteproyectos y proyectos de construcción, de la tramitación de todos los documentos relativos a las aprobaciones sobre los usos del suelo y edificaciones. Cada ayuntamiento comprueba que los expedientes estén debidamente completos para iniciar la tramitación. Se encarga de enviar el expediente a las secciones correspondientes y realiza la inspección inicial y final de la construcción para establecer qué se está construyendo o se ha construido de acuerdo con lo aprobado.
CCP	<p>Cámaras de Comercio y Producción</p> <ul style="list-style-type: none"> Son instituciones con capacidad para acreditar la condición comercial de las personas físicas o morales y los actos y actividades que estas realizan. Son los órganos responsables de emitir el Registro Mercantil. Cada una de las cámaras de comercio reconocidas por el Poder Ejecutivo administra con autonomía el Registro Mercantil.
CEI-RD	<p>Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana</p> <ul style="list-style-type: none"> Organismo autónomo dirigido por un consejo con participación del sector público y privado encabezado por el Ministro de Industria, Comercio y Mipyme. Responsable de la promoción y del fomento de las exportaciones dominicanas y de las inversiones, con el fin de impulsar la inserción competitiva del país en los mercados internacionales de bienes y servicios. Ofrece asistencia técnica y acompañamiento a exportadores e inversionistas durante todo el proceso de negocios, mediante un catálogo de servicios especializados para el seguimiento y la generación de los negocios de exportación, inversión y expansión de los inversionistas establecidos en el país.
CNC	<p>Consejo Nacional de Competitividad</p> <ul style="list-style-type: none"> Organismo autónomo dirigido por un consejo compuesto por representantes del sector público y privado encabezado por el Presidente de la República. Responsable de impulsar iniciativas para mejorar la productividad sectorial y el ambiente de negocios en el país. Entre sus áreas de acción se incluyen: las reformas para la competitividad, la promoción de instrumentos de propiedad industrial, el desarrollo sostenible, la facilitación comercial y logística, la innovación, el desarrollo tecnológico y el desarrollo de clústeres. El CNC monitorea el desempeño competitivo nacional y realiza <i>benchmarking</i> regional e internacional.
DGA	<p>Dirección General de Aduanas</p> <ul style="list-style-type: none"> Dependencia del Ministerio de Hacienda encargada de facilitar y controlar la entrada y salida de mercancías del país. Publica la legislación aduanera y maneja las estadísticas de importación y exportación. Responsable de dar cumplimiento a las disposiciones de facilitación comercial, y aplicar los procedimientos sobre ejecución de medidas de frontera para derechos de propiedad intelectual y las reglas y procedimientos de origen. Emite los certificados de origen para los exportadores. Implementa la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE).
DGII	<p>Dirección General de Impuestos Internos</p> <ul style="list-style-type: none"> Es la institución que se encarga de la administración y/o recaudación de los principales impuestos internos y tasas en RD. En el proceso de creación de empresas la DGII interviene en la concesión del número Registro Nacional de Contribuyente (RNC). Este número sirve como código de identificación de los contribuyentes en sus actividades fiscales y como control de la administración para dar seguimiento al cumplimiento de los deberes y derechos de dichos contribuyentes.
IIBI	<p>Instituto de Innovación en Biotecnología e Industria</p> <ul style="list-style-type: none"> Organismo encargado de conducir la investigación científica, y la transferencia e innovación tecnológica, así como de ofrecer consultoría técnica, en áreas como medio ambiente, energía renovable y biotecnología, a fin de contribuir a mejorar el nivel de competitividad de la nación. Es el principal laboratorio para realizar las pruebas de productos y acreditar los contenidos del etiquetado.

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 6 • Instituciones con incidencia en el desarrollo de los negocios en República Dominicana (continuación)

Institución	Funciones
INDOTEL	<p>Instituto Dominicano de Telecomunicaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> Organismo encargado de regular y supervisar el desarrollo de las telecomunicaciones en el país. Administra las normas y procesos para el establecimiento de empresas telefónicas, de radiodifusión, televisión por cable y servicios de Internet. El presidente de INDOTEL está a cargo además la Comisión Nacional para la Sociedad de la Información y el Conocimiento (CNSIC). Responsable de acreditar a las entidades certificadoras de firmas digitales.
Jurisdicción Inmobiliaria	<p>Jurisdicción Inmobiliaria</p> <ul style="list-style-type: none"> Tiene competencia exclusiva para conocer de los derechos inmobiliarios y su registro en RD, desde que se solicita la autorización para la mensura y durante toda la vida del inmueble. Está compuesta por los Tribunales Superiores de Tierras, los Tribunales de Jurisdicción Original, la Dirección Nacional de Registro de Títulos y la Dirección Nacional de Mensuras Catastrales.
Oficinas de Registro de Títulos	<p>Oficinas de Registro de Títulos</p> <ul style="list-style-type: none"> Son órganos supeditados a la supervisión de la Dirección Nacional de Registro de Títulos que se encargan de expedir los certificados de títulos, que prueban la existencia del derecho de propiedad, a los titulares de los mismos. Asimismo, realizan todos los asientos de cargas, gravámenes, transferencias y modificaciones parcelarias después del saneamiento, cancelando y expidiendo nuevos certificados en los casos que fuere necesario.
ONAPI	<p>Oficina Nacional de Propiedad Industrial</p> <ul style="list-style-type: none"> Entidad autónoma adscrita al Ministerio de Industria y Comercio y dependiente de un Consejo encabezado por el Ministro de Industria y Comercio. Responsable de administrar la ley de propiedad industrial, registrar las marcas y las patentes. Responsable de manejar todo lo relativo a la concesión, al mantenimiento y a la vigencia de los registros de las diferentes modalidades de la Propiedad Industrial en RD. En el proceso de creación de empresas la ONAPI interviene para la concesión del certificado de registro del nombre comercial. Además apoya a Aduanas y la Policía Nacional en materia de medidas en frontera para la aplicación de los derechos de propiedad industrial.
Hacienda	<p>Ministerio de Hacienda</p> <ul style="list-style-type: none"> Entidad encargada de dirigir la política fiscal global del gobierno y sus componentes: ingresos, gastos y financiamiento. Órgano del cual depende la Dirección General de Aduanas y de Impuestos Internos. También se encarga de las compras gubernamentales a través de la Dirección de Contrataciones Públicas.
MIC	<p>Ministerio de Industria y Comercio</p> <ul style="list-style-type: none"> Órgano gubernamental encargado del comercio interno e internacional. Concede las licencias para importar hidrocarburos y establecer estaciones de expendio de hidrocarburos y gas natural. Se encarga de implementar los tratados comerciales (DICOEX). Dispone el registro de pyme para poder calificar a programas de mipyme. Se encuentran adscritas a este ministerio las Oficinas de Propiedad Industrial, el INDOCAL, el Instituto de Protección al Consumidor, la Comisión Nacional de Prácticas Desleales al Comercio y la Comisión de Defensa de la Competencia, entre otras.
MIT	<p>Ministerio de Trabajo</p> <ul style="list-style-type: none"> Es la máxima autoridad administrativa en las relaciones de trabajo asalariado dependiente del sector privado. Responsable de generar, fomentar e implementar políticas, planes, programas y normas laborales en el país. Realiza inspecciones a las empresas. Se ocupa de que sean registradas las nóminas de empleados.
MERN	<p>Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales</p> <ul style="list-style-type: none"> Entidad encargada de formular y aplicar la política para la conservación, protección y regulación de la gestión de los recursos naturales y el medio ambiente. Responsable de otorgar las licencias ambientales para proyectos turísticos.

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 6 • Instituciones con incidencia en el desarrollo de los negocios en República Dominicana (continuación)

Institución	Funciones
MISP	Ministerio de Salud Pública <ul style="list-style-type: none"> • Institución responsable del sistema de salud pública nacional. • Facultada mediante ley para realizar el control sanitario de los procesos industriales, la importación y exportación. • Administra el registro sanitario, requisito indispensable para importar y comercializar productos de consumo humano en el país. • Realiza las inspecciones industriales y emite los certificados de libre venta necesarios para la exportación de productos farmacéuticos y de consumo.
Min Ag	Ministerio de Agricultura <ul style="list-style-type: none"> • Institución responsable de asignar las cuotas y contingentes agropecuarios de productos de origen animal o agrícola sujetos a cuotas o contingentes. • Otorga los certificados fito y zoo sanitarios para las exportaciones. • Valida los certificados fito y zoo sanitarios requeridos para las importaciones. • Otorga los permisos de importación de productos agropecuarios sujetos a licencias.
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones <ul style="list-style-type: none"> • Es la institución encargada de planificar, proyectar, construir y conservar adecuadamente las obras públicas necesarias para el crecimiento económico sostenido del país. Está conformada por la Dirección General de Edificaciones (DGE), que es el organismo del Estado responsable de la regulación e inspección de las construcciones que se realizan en el país, y la Oficina Central de Tramitación de Planos (OCTP), que es la dependencia encargada de recibir y analizar los documentos requeridos para obtener la licencia (permiso) de construcción.
MEM	Ministerio de Energía y Minas <ul style="list-style-type: none"> • Autoriza la exploración y explotación mineras. • Emite las licencias para importar, almacenar, transportar y distribuir hidrocarburos y derivados del petróleo. • Emite los permisos de instalación de refinerías, terminales de almacenamiento y plantas de procesamiento de gas natural y derivados del petróleo, incluyendo biodiesel y etanol. • Preside la Comisión Nacional de Energía, que es la responsable de los incentivos y de la autorización de proyectos de energías renovables.

Fuente: Elaboración propia.

Esta multiplicidad de entidades, mandatos y competencias solapadas para atender los temas de promoción de las exportaciones y de atracción de la inversión de forma descoordinada genera cuellos de botella, retrasa los procedimientos y proyecta una imagen caótica y desorganizada del ambiente de negocios del país.

Más que nuevos programas, incentivos o regulaciones, lo que RD precisa es una mejor coordinación de sus acciones, asignación de metas y responsabilidades concretas y mecanismos de seguimiento interinstitucional y políticas integradas.

El cuadro 7 presenta evidencia de algunas de las áreas donde se identifican duplicidades, vacíos y solapamientos de mandatos en relación con la IED. A su vez, el cuadro 8 exhibe la misma información en relación con las exportaciones.

CUADRO 7 • Problemas, duplicidades, solapamientos y cuellos de botella observados en el esquema organizativo para la atracción de IED

Ámbito	Problema	Descripción
Diseño de políticas de IED	Clarificación de la responsabilidad en el diseño de políticas; falta de definición de lo que implica la "coordinación".	La promoción de IED aparece como un tema sectorial en las distintas atribuciones ministeriales y de entidades descentralizadas. Sin embargo, en el trazado de políticas a nivel nacional, la Ley que crea el CEI-RD indica que es su atribución definir "conjuntamente con los organismos de planificación del Gobierno Central y otras instancias pertinentes la política nacional de promoción de exportaciones de bienes y servicios y de inversiones nacionales y extranjeras"; además señala que "establecerá, para tales efectos, mecanismos de coordinación y colaboración con los sectores público y privado del país". Se trata por lo tanto de un ejercicio de alto nivel e involucramiento interinstitucional, cuya coordinación lleva adelante el CEI.
Dependencia organizativa de CEI-RD	CEI-RD está adscrito al MIC; en su consejo consultivo está ausente el MITUR; no existe una real estrategia de atracción de IED.	El marco legal del CEI entra en conflicto con el nuevo ordenamiento del Estado dominicano, pues establece una dirección ejecutiva con mandatos de diseño de políticas. En su Consejo tampoco están presentes importantes actores de las áreas de promoción que administra. El espacio del Consejo y la participación del CEI en otros consejos y foros no redundan en la toma de decisiones estratégicas ni de políticas para mejorar el ambiente de negocios, reformular programas de apoyo a las exportaciones, y atraer mejor y mayor IED con objetivos de desarrollo. Son espacios formales y en el mejor de los casos puramente operativos. La ausencia de reflexión a nivel de las políticas públicas puede ser la causante de tantos programas fallidos que permanecen en el discurso y la oferta, pero que en la práctica no parecen estar generando mejores resultados.
Atracción de proyectos del sector turístico	Responsabilidad de MITUR, CEI-RD.	El turismo es el principal sector de IED en RD, y esto es así desde mucho antes del establecimiento de agencias para la promoción de inversiones. Por lo tanto, el MITUR tiene una plataforma para la promoción internacional y la participación en ferias, y administra los permisos para inversión turística. Cabe destacar que también los ayuntamientos, ministerios de Obras Públicas y de Medio Ambiente, así como el Registro Inmobiliario desempeñan un papel importante en los trámites para concretar una inversión. El MITUR también maneja un fondo de incentivos a través de CONFOTUR. El CEI-RD, a pesar de los esfuerzos desplegados con la promoción de su ventanilla única para canalizar proyectos de turismo, tiene un rol marginal en la efectiva captación y el aseguramiento de estas inversiones.
Actividad operativa para atraer proyectos	Duplicidad de actividades del CEI-RD y los departamentos de inversión de los ministerios. Tramitología excesiva; ausencia de trámites en línea. Duplicidad de requerimientos entre instituciones gubernamentales.	Varios ministerios tienen departamentos orientados a atraer inversiones además del MITUR: Obras Públicas, Energía y Minas, Industria y Comercio, sin que existan canales de coordinación y retroalimentación con el CEI-RD. También hay entidades descentralizadas como CNZF, que cuentan con presupuesto para atraer inversiones. Son numerosos los ministerios y áreas que tienen responsabilidad en la actividad económica y empresarial, desde la coordinación de sectores estratégicos, la gestión de licitaciones y de proyectos económicos e industriales, hasta proyectos turísticos, gestión de áreas regionales y/o áreas especiales (ZF, frontera), lo que lleva a concluir que CEI-RD no está realizando una verdadera labor de ventanilla única de gestión del inversionista extranjero como exigen las mejores prácticas internacionales de API. Se desarrollan ventanillas de manera independiente sin vinculación con un proyecto de mayor alcance que acelere su implementación y supervise un efectivo funcionamiento.

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 7 • Problemas, duplicidades, solapamientos y cuellos de botella observados en el esquema organizativo para la atracción de IED (continuación)

Ámbito	Problema	Descripción
Incentivos para la IED	Ley general sin capacidad de ofrecer incentivos adaptados a las necesidades de los inversionistas; leyes sectoriales basadas en incentivos fiscales; falta de evaluación del impacto de estos incentivos.	Los potenciales inversionistas extranjeros pueden percibir al CEI-RD como un punto central de contacto con la administración pública; sin embargo, esta entidad no tiene capacidad para evaluar las propuestas de IED y ofrecer un menú ni un servicio ajustado a las necesidades de los clientes extranjeros, de los países y de las empresas. Los incentivos son fundamentalmente tributarios. No hay incentivos para escalar el valor agregado como son los de I+D+I.
Servicios post-inversión	Inexistencia de estos servicios.	Una notable función por parte de las agencias públicas en materia de IED es la de brindar servicios de apoyo a inversionistas ya establecidos que pueden requerir asesoramiento y facilitación de gestiones en otras áreas una vez que ya están desarrollando su actividad en RD. El CEI-RD realiza algunas actividades y sondeos de post-inversión, pero no son sistemáticos ni tiende a profundizarse en sus hallazgos para los fines de promover nuevas inversiones vinculadas a una cadena de valor, o identificar fallas en el sistema que hacen migrar las inversiones.
Imagen del país y diplomacia comercial	Organismos responsables: MIREX, MITUR, CEI-RD, CNC.	La imagen del país puede abarcar muchos ámbitos de acción (turismo, entorno de negocios cultura, ocio), si bien dentro de una misma estrategia coordinada. La promoción de la imagen del país se reconoce como un tema que requiere coordinación interinstitucional, según el Decreto 244-09, y esta ha sido confiada al CEI-RD, pero en la práctica la única entidad con presupuesto para la promoción internacional es el MITUR, que desarrolla su propia promoción y establece para fines de comunicación al público la “marca” RD orientada al turismo exclusivamente. Aunque la Ley 1-06 daba el mandato de desarrollar la marca país al CNC, luego de la elaboración de la estrategia no se utilizó este foro para discusión ni implementación. El CNC forma parte de la Comisión Interinstitucional creada en el año 2012.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 8 • Problemas, duplicidades, solapamientos y cuellos de botella observados en el esquema organizativo para la promoción de exportaciones

Ámbito	Problema	Descripción
Diseño de políticas de comercio exterior	Clarificación de la responsabilidad del diseño de políticas.	Se observa que tanto el Ministerio de Industria y Comercio como el Ministerio de Relaciones Exteriores están habilitados en sus bases legales para el diseño de políticas en materia de comercio exterior. Aunque el segundo tiene un rol más activo en el proceso de negociaciones comerciales, dispone también de instrumentos para realizar inteligencia de mercado, estudios de potencial exportador y fundamentalmente implementar la diplomacia comercial con sus representantes en el exterior. Del mismo modo, la ley orgánica de CEI-RD indica que esta es una competencia del CEI-RD, aunque la nueva Constitución y ley de organización del Estado, ambas posteriores a las leyes orgánicas de las tres entidades, restringen a los ministerios la formulación de las políticas, se mantiene una ambigüedad en torno al diseño de las políticas independientemente de las responsabilidades de implementación que necesariamente deben trascender al ministerio responsable del diseño.
Programas de apoyo al exportador	Multiplicidad de agencias con programas similares. Sobre oferta de programas de formación. Falta de financiamiento a las exportaciones. Disparidad de incentivos (dependiendo de la ubicación geográfica, establecimiento en zonas francas). Débil infraestructura de calidad para apoyar exportaciones.	Se observa que el tema de la capacitación a los exportadores se ofrece en el marco de múltiples entidades tanto públicas (CEI-RD, Viceministerio PYMES, DICOEX, Proindustria) como privadas (ADOEXPO, AIRD, ACIS, etc.), todas ellas con el mismo perfil general y poco escalamiento tanto en la oferta de información como de estudios más profundos sobre oportunidades de mercado, operaciones financieras internacionales, contratos de compra-venta internacional, etc. Tanto Proindustria como Promipyme cuentan con habilitación legal para establecer fondos de garantía, pero en la práctica ninguno está habilitado. El Bandex, de reciente creación, no ha podido lanzar productos orientados a los exportadores por su déficit presupuestario, su elevada nómina y su falta de especialización. Las actividades productivas siguen sujetas a distintos regímenes de incentivos, dependiendo de si se ubican en un parque o régimen de zona franca o frontera, mientras que las que no cuentan con estas facilidades acusan procedimientos largos de importación-exportación y mayores impuestos. Las exportaciones de productos agrícolas siguen viéndose afectadas por restricciones de calidad, poca capacidad de certificación y un deficiente mantenimiento de los programas para enfrentar las plagas.
Estudios de mercado e información comercial	Falta de sistematización y actualización permanente. Dispersión de los estudios realizados. Duplicidad de estudios.	Varias instituciones realizan de manera dispersa estudios de mercado cuya difusión no llega efectivamente a los sectores productivos (DICOEX, MIREX, CEI-RD) y con frecuencia se duplican estudios. También se comisionan varias veces los mismos estudios con diferencias de pocos años, lo que evidencia una falta de capacidad interna para la actualización y sistematización de la información. Las agencias tienen unidades de inteligencia de mercado, inteligencia comercial e inteligencia económica, que a menudo están analizando variables similares, sin atender a criterios de especialización que ofrezcan mayor valor agregado. No hay un punto único o reconocido para recopilar esta información.

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 8 • Problemas, duplicidades, solapamientos y cuellos de botella observados en el esquema organizativo para la promoción de exportaciones (continuación)

Ámbito	Problema	Descripción
Simplificación de trámites	<p>Programas de ventanillas únicas parciales y pilotos.</p> <p>Persistencia de requisitos completos para renovaciones y trámites rutinarios.</p> <p>Retorno a solicitudes físicas y presenciales (retroceso de procesos).</p> <p>Retraso en la implementación de los sistemas de ventanilla única anunciados: Ventanilla Única de Empresas; Ventanilla Única de Registro Sanitario; Ventanilla Única de Comercio Exterior.</p>	<p>Se observan <i>varios</i> programas de ventanilla única, lo que refleja la dispersión de las iniciativas y la contradicción del concepto de “única”. Los procesos suelen requerir varios pasos, por lo que el concepto de “única” queda diluido.</p> <p>Además, recientemente se ha observado que se han vuelto a requerir sellos y documentos físicos, lo cual impide la correcta implementación de trámites electrónicos.</p> <p>No hay criterios para establecer procedimientos más simples según la naturaleza de las operaciones (por ej., renovaciones, permisos de obras menores, permisos ambientales para trámites de exportación, etc.).</p> <p>Todos los programas se mantienen en fase piloto y por falta de recursos y articulación efectiva no han podido derivar en un real espacio que simplifique los trámites.</p> <p>Algunas de estas iniciativas llevan más de 10 años en fase de diseño.</p> <p>Se hacen anuncios reiterados de procesos simplificados, electrónicos o por ventanilla que en la práctica no pueden completarse, lo que ha generado un descreimiento en estos programas.</p> <p>Ha habido múltiples iniciativas para implementar ventanillas “únicas” que evidencian no serlo. No debe existir más de UNA ventanilla para simplificar los trámites.</p>
Promoción internacional	<p>No hay fondos para colocación de promoción internacional de productos de exportación.</p> <p>Falta de determinación estratégica para la selección de ferias y misiones.</p>	<p>A excepción de los fondos que administra el MITUR, las actividades de promoción internacional de otros productos y servicios carecen de financiamiento adecuado.</p> <p>El CEI-RD ha desarrollado dos iniciativas importantes: el Foro INVEST in DR y la feria de exportaciones RD EXPORTA. El Foro no ha sido reeditado luego de su primera entrega en 2014. La feria de exportaciones concluyó en 2016 su primera muestra.</p> <p>RD sigue asistiendo a algunos eventos de manera sistemática sin evaluar el impacto de su participación, mientras faltan criterios para decidir la introducción a nuevos mercados. Las participaciones en ferias y misiones parecen obedecer a criterios muy subjetivos.</p>

Fuente: Elaboración propia.

El CEI-RD aparece como un ente formulador de políticas, ejecutor de programas y facilitador de los procesos de inversión y exportación en el país, pero muchos de sus mandatos se replican en leyes sectoriales a cargo de otras entidades. La especialización no deja de ser útil en materia de comercio exterior, pero debe existir una clara articulación entre las agencias, el flujo de información constante y la capacidad para intervenir de manera

oportuna maximizando las oportunidades para la exportación y la inversión.

En el próximo capítulo se analizará el funcionamiento del CEI-RD en comparación con las mejores prácticas en su campo a los fines de presentar los espacios de mejora que permitan superar la enorme fragmentación institucional que impide el mejor aprovechamiento de los instrumentos e incentivos disponibles en RD.

ANÁLISIS DE POLÍTICAS, ACTIVIDADES Y FUNCIONES DEL CEI-RD

El objetivo de este capítulo es esclarecer y describir ámbitos de acción en materia de promoción de las exportaciones y atracción de IED, con el propósito de mejorar la imagen y percepción internacional de RD.

El análisis se centra en las actividades que desarrolla el CEI-RD a partir de la información disponible en su página web, del mandato legal que tiene, y de las valoraciones de usuarios consultados a través de grupos focales (*focus groups*). Asimismo, se hace un cotejo con buenas prácticas observadas a nivel internacional por las API, y se adelantan recomendaciones de mejora basadas en ellas.

A pesar de la gran dispersión evidenciada en la sección anterior, la Ley Núm. 98-03, por la cual se crea el CEI-RD, le concede a este suficientes atribuciones para **liderar y coordinar la promoción y el fomento de las exportaciones dominicanas y las inversiones** a los fines de impulsar la inserción competitiva del país en los mercados internacionales de bienes y servicios, atribuciones entre las cuales se destacan las siguientes:

- a. Impulsar la inserción competitiva de RD en los mercados internacionales de bienes y servicios, combinando el desarrollo del sector exportador con la promoción y protección de inversiones.
- b. **Definir, juntamente con los organismos de planificación del gobierno central y otras instancias pertinentes, la política nacional de promoción de exportaciones de bienes y servicios, y de inversiones nacionales y extranjeras; para ello, se establecerán mecanismos de coordinación y colaboración con los sectores público y privado del país.**
- c. Impulsar el aumento de las exportaciones dominicanas hacia los mercados internacionales y **fomentar activamente el flujo de inversiones en RD, especialmente en aquellas áreas declaradas prioritarias por las autoridades gubernamentales o que sean consideradas de prioridad y alto beneficio para el desarrollo y crecimiento económico del país.**
- d. **Organizar y dirigir una red externa para promover las exportaciones dominicanas y atraer inversiones directas al país; se contará para ello con el apoyo y la colaboración de las representaciones diplomáticas y consulares de la república y de las instituciones estatales que puedan incidir en estas políticas.**
- e. Fomentar la formación de consorcios, conglomerados o uniones de exportadores e inversionistas, a los fines de asegurar una presencia dinámica y productiva en los mercados internacionales.

- f. Ofrecer asesoría y colaborar en los sectores público y privado para la adopción o el mejoramiento de políticas, regulaciones, mecanismos o acciones que contribuyan a generar la competitividad en la producción, las exportaciones y las inversiones.
- g. **Crear y desarrollar mecanismos de coordinación, con instituciones y organismos tanto del sector público como privado, a nivel nacional e internacional, a los fines de mejorar y optimizar las actividades de promoción de exportaciones e inversiones.**
- h. Participar activamente en la ejecución de programas de financiamiento y asistencia técnica, para la promoción de inversiones y exportaciones.
- i. Promover la aprobación de nuevas inversiones a través de los canales interinstitucionales del país.
- j. **Recomendar al Poder Ejecutivo la adopción de medidas tendientes a incrementar el flujo de exportaciones y mejorar el clima de inversiones, mediante la implementación de cambios, adecuaciones, sustituciones y modificaciones de disposiciones legales vigentes en la materia, así como también promover proyectos de leyes que contribuyan a mejorar el marco jurídico de RD.**
- k. Diseñar e implementar las estrategias de marketing requeridas para la óptima explotación del potencial identificado para los bienes y servicios de la oferta exportable dominicana.
- l. Incidir para que la inversión extranjera directa (IED) cumpla con su responsabilidad social, como ente indispensable en toda inversión.

En definitiva, el marco legal vigente permite que el CEI-RD se convierta en el ente coordinador de los programas e instrumentos existentes para la promoción de exportaciones y la atracción de inversiones, imprimiendo coherencia a las acciones y a la imagen del país, y proponiendo los cambios requeridos para mejorar el clima de inversiones.

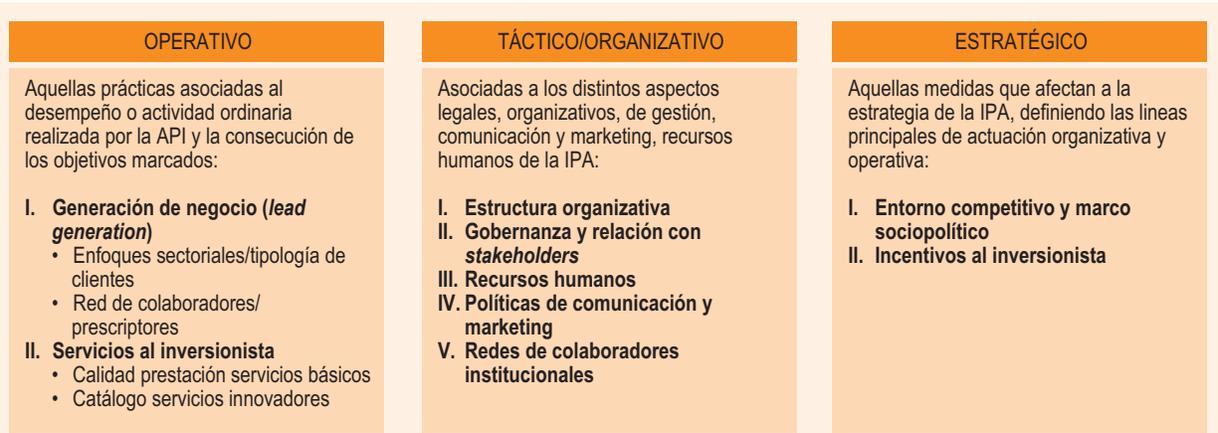
La mayoría de los países hoy dispone de agencias especializadas para la atracción de inversiones y para la promoción de exportaciones.

Actualmente se registra una tendencia creciente a integrar las actividades de promoción, lo cual incluye al turismo. Algunas organizaciones fueron establecidas a través de la fusión de entidades preexistentes: UBIFRANCE (ex CFCE y ex UBIFRANCE), NZTE (Nueva Zelanda Comercio y Nueva Zelanda Industria), ACC10 (COPCA y CIDEM) y PROMPERÚ (PROMPEX y Perú Turismo). En otros casos, si bien han ocurrido cambios similares, no se ha verificado la creación de una nueva organización. Por ejemplo, KOTRA (Corea del Sur) y AUSTRADE (Australia) asumieron responsabilidades en materia de promoción de inversiones en 1995 y 2007, respectivamente. PROEXPORT (Colombia) hizo lo propio en 2004, tomando además a su cargo la promoción del turismo. En suma, esta área de política ha asistido a reformas institucionales intensas en los últimos años.

El tamaño de la economía dominicana no requiere múltiples agencias dedicadas a labores de promoción de exportaciones e inversiones, más aún cuando la tendencia implica que la información y los trámites migren hacia plataformas tecnológicas. El CEI-RD como estructura institucional permite el aprovechamiento de sinergias entre la exportación y la captación de inversiones, siempre que mantenga niveles de actuación claramente definidos en cada campo.

Niveles de actuación: operativo, organizativo y estratégico

Como en cualquier empresa o entidad, las medidas para evaluar el desempeño de una agencia de promoción de inversiones (API) pueden agruparse en torno a tres ámbitos de actuación: operativo, organizativo y estratégico. Para asegurar las buenas prácticas es requisito imprescindible la correcta alineación de los objetivos y fines de los distintos niveles. Los tres son interdependientes, y —por lo tanto— más allá de una mera agrupación de medidas de carácter singular y autónomo de cada ámbito, y de su potencial aplicabilidad, se requiere una implantación y evaluación globales.

DIAGRAMA 3 • Niveles de determinación de buenas prácticas

Fuente: Ecorys (2013).

a) Nivel organizativo

La dimensión organizativa de una agencia de exportaciones e inversiones determina cómo ejecuta y desempeña sus operaciones, toma en cuenta los aspectos legales, la estructura interna de la organización, la relación interinstitucional y la relación con los usuarios y partes interesadas.

i. Jerarquía y evolución institucional

El CEI-RD es administrado por un Director Ejecutivo designado por el Presidente de la República por medio de un decreto. Originalmente el Director del CEI-RD ostentaba el rango de Secretario de Estado (hoy ministros) y de embajador para facilitar su trabajo al más alto nivel de gobierno y tratamiento internacional.

Luego de la Constitución de 2010 y de la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2012, que establece la estructura ministerial dentro del gobierno dominicano, la eliminación de los secretarios de Estado y la obligación de todos los entes descentralizados a adscribirse a un ministerio de tutela, el CEI-RD se encuentra dentro del ámbito de la tutela del Ministerio de Industria y Comercio, el cual ejerce la presidencia de su consejo consultivo.

Experiencia comparada

Las API suelen ser entidades legalmente separadas y autónomas (forma más común), públicas, mixtas o privadas. No obstante, las historias de

éxito se corresponden con entidades fuertemente empoderadas a nivel gubernamental. Las agencias sobresalientes como el EDB de Singapur, el IDA de Irlanda y MIDA de Malasia tienen poder suficiente como para aprobar proyectos de forma directa. Al evaluar la efectividad de las agencias los estudiosos han determinado que la clave no radica en su mandato legal, sino en su poder político y su superioridad:

“In evaluating the particular effectiveness of these agencies, it is key to recognize that they receive their power and effectiveness not through a particularly strong and all-embracing legal mandate, but rather through political clout and seniority. Common to all these cases is that the agencies received the full support from the most senior levels of government, and that all governments made the attraction of FDI a central pillar of their economic development strategies.”²⁷

Recomendaciones

Para el caso dominicano, y visto el grado de dispersión institucional, el caso de Uruguay reviste particular importancia, debido a que Uruguay buscó empoderar a la Agencia de Promoción

²⁷ F. Sader, “Foreign Investment Advisory Service (FIAS): Do OSS work?” Banco Mundial, 2001.

de Exportaciones y Atracción de Inversiones y aumentar la coordinación interministerial sin crear o eliminar instituciones con competencias en la materia. En definitiva, una reorganización institucional culminó en un exitoso proceso sin quitarle competencias a ningún organismo existente, como se detalla en el anexo 3.

Para asegurar este fortalecimiento de la capacidad coordinadora, se recomienda empoderar de manera directa al CEI-RD para que de manera inequívoca pueda ordenar de forma efectiva la articulación de tareas de las distintas agencias identificadas, sean ministerios o entidades descentralizadas.

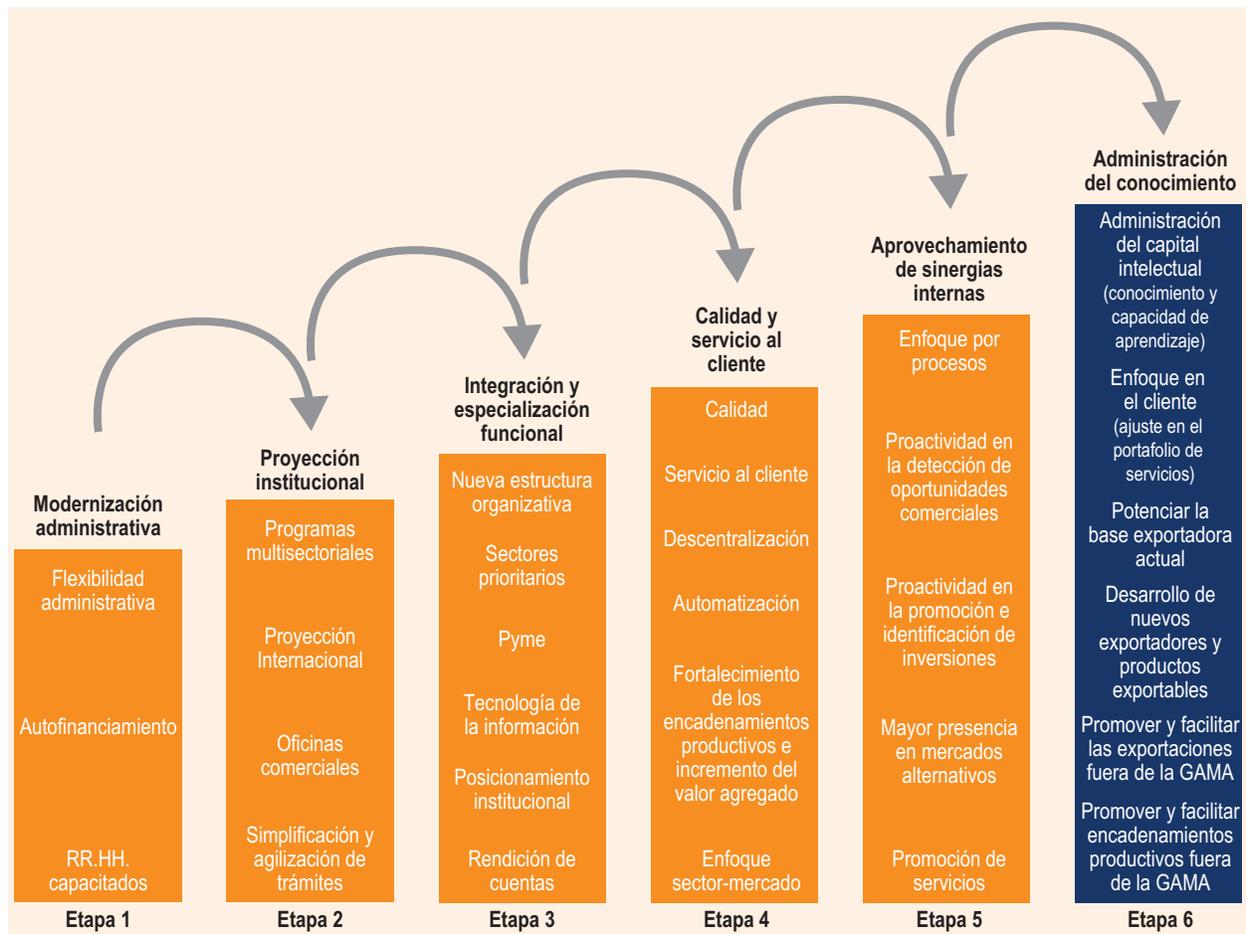
El concepto organizativo del CEI-RD responde a una visión de encadenar y crear sinergias entre la producción nacional y las inversiones extranjeras para insertarse exitosamente en los mercados

internacionales. Esto ha implicado un cambio respecto de la experiencia anterior de mantener dos instancias separadas para atender las exportaciones (CEDOPEX) y las inversiones (OPI-RD). Es muy común que las API evolucionen en su estructura organizativa y enfoque estratégico en el tiempo. Por ello, luego de más de 10 años de operación del CEI-RD, es tiempo propicio para repensar su estructura y sus servicios.

ii. Representación de la esfera privada en la estructura organizativa

El requerimiento de consolidar una API orientada a prestar servicios profesionales con una mentalidad empresarial supone que las estructuras corporativas y sus distintos componentes cumplan esta exigencia (Ecorys, 2013).

DIAGRAMA 4 • Costa Rica: evolución institucional de PROCOMER



Fuente: COMEX (2012), Inserción de Costa Rica en la Economía Mundial.

En general, la mayoría de las API son entidades del ámbito público, con consejos de administración con amplia representación de la administración pública. Aun así, muchas han articulado sistemas que permiten la representatividad del ámbito privado en la gestión al más alto nivel de la agencia.

El CEI-RD tiene un Consejo con funciones más bien consultivas, compuesto por una combinación de funcionarios públicos y privados²⁸. Lo preside el Ministro de Industria y Comercio y lo integran además los ministros de Economía, Planificación y Desarrollo, Relaciones Exteriores, Agricultura y Hacienda, así como también los directores de entidades gubernamentales que trabajan en los temas de desarrollo industrial, exportaciones y competitividad. Una ausencia notable en el consejo es el Ministerio de Turismo, pero es importante resaltar que las funciones de atracción de inversiones turísticas no se contemplaban como una atribución del CEI-RD. Su enfoque debía orientarse a la atracción de inversiones orientadas a la exportación fuera de las ZF, de ahí la fusión con el CEDOPEX.

De sus 16 miembros, la mitad son representantes de gremios empresariales y sectoriales del sector privado:

1. El Presidente de la Asociación de Empresas de Inversión Extranjera (ASIEEX).
2. El Presidente de la Cámara de Comercio y Producción de Santo Domingo.
3. El Presidente de la Cámara de Comercio y Producción de Santiago.
4. El Presidente de la Asociación Dominicana de Exportadores (ADOEXPO).
5. El Presidente de la Junta Agroempresarial Dominicana (JAD).
6. El Presidente del Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP).
7. El Presidente de la Confederación Dominicana de la Pequeña y Mediana Empresa (CODOPYME).
8. El Presidente de la Asociación Dominicana de Zonas Francas (ADOZONA).

La composición del Consejo parecería crear un espacio importante para la discusión del impacto de las políticas, la rendición de cuentas y

la propuesta de mejoras a los programas y al clima de inversiones. Lamentablemente el Consejo ha tenido un funcionamiento deficiente, sin periodicidad establecida ni agenda de trabajo. La falta de diálogo en este espacio ha motivado la creación de varias “mesas” público-privadas para gestionar los temas de exportación, competitividad, inversiones y marca país, lo cual ha contribuido a la fragmentación de las iniciativas y a la poca coordinación y coherencia de sus acciones. Un consejo operativo eliminaría la necesidad de crear espacios ad hoc para la discusión de temas bajo la jurisdicción del CEI-RD.

Experiencia comparada

Aunque en algunas API se observan comités formados únicamente por ministros, las mejores prácticas apuntan a la inclusión del sector privado en sus órganos de gestión. En el caso de la CINDE (Costa Rica), la entidad está integrada por miembros del sector privado.

Las agencias de Alemania (GTAI), Reino Unido (DTI) e Irlanda (IDA) son las que ofrecen una mayor participación de la iniciativa privada en sus órganos de gestión. En todas ellas, los comités de dirección

²⁸ Artículo 20 del Decreto 98-03: El Consejo Directivo del CEI-RD estará integrado por los siguientes miembros: a) el Secretario de Estado de Industria y Comercio, quien lo presidirá; b) el Secretario Técnico de la Presidencia, vicepresidente; c) el Secretario de Estado de Finanzas, miembro; d) el Secretario de Estado de Agricultura, miembro; e) el Secretario de Estado de Relaciones Exteriores, miembro; f) el Presidente del Consejo Nacional de Zonas Francas (CNZF), miembro; g) el Director Ejecutivo de la Corporación de Fomento Industrial (hoy Proindustria), miembro; h) el Director Ejecutivo del Plan Nacional de Competitividad (hoy Consejo Nacional de Competitividad), miembro; i) el Presidente de la Asociación de Empresas de Inversión Extranjera (ASIEEX), miembro; j) el Presidente de la Cámara de Comercio y Producción de Santo Domingo, miembro; k) el Presidente de la Cámara de Comercio y Producción de Santiago, miembro; l) el Presidente de la Asociación Dominicana de Exportadores (ADOEXPO), miembro; m) el Presidente de la Junta Agroempresarial Dominicana (JAD), miembro; n) el Presidente del Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), miembro; o) el Presidente de Confederación Dominicana de la Pequeña y Mediana Empresa (CODOPYME), miembro; y p) el Presidente de la Asociación Dominicana de Zonas Francas (ADOZONA), miembro.

están compuestos por ejecutivos con amplia experiencia profesional en empresas privadas. En otros casos, como en el ICEX Exportaciones e Inversión de España, se cuenta con representación de asociaciones empresariales dentro del consejo de administración.

Recomendaciones

En vista de la necesidad de asegurar que el espacio del Consejo sirva para coordinar de forma efectiva las políticas, los programas y las actividades que actualmente se realizan de forma muy dispersa, se sugiere que el actual Consejo del CEI-RD funcione de manera separada como:

- i. Consejo Directivo: con la presencia de todos los ministerios implicados en exportaciones e IED, que se reúna periódicamente para mantener la coordinación, la actualización de los proyectos a su cargo y actividades a desarrollar.
- j. Consejo Asesor: selección de representación, integrado tanto por empresas nacionales como extranjeras, asociaciones, instituciones nacionales y extranjeras, así como por organismos multilaterales que puedan brindar asesoramiento estratégico y contribuir y difundir propuestas e iniciativas para mejorar el clima de inversiones, e identificar obstáculos al comercio y a la inversión, entre otros.

Para mejorar la calidad de la representación y los aportes del sector privado en los órganos de dirección del CEI-RD, se recomienda además:

- a. Integrar a los representantes gremiales y a empresarios (exportadores e inversionistas destacados) para que integren grupos de trabajo o sectores específicos de modo que sus experiencias puedan ser de utilidad en la creación de servicios y programas de la institución.
- b. Fomentar la presencia de personal directivo y ejecutivo dentro de la estructura funcional de la API, con amplia experiencia en el sector privado. En la actualidad, el carácter generalmente público de las API, igual que del CEI-RD, se traduce en una mayor representación de

ejecutivos con amplia experiencia en las administraciones públicas, pero no de ejecutivos con experiencia en el ámbito empresarial, lo que podría generar puntos ciegos en la institución acerca de los desafíos que rodean la actividad empresarial en el país.

- c. Dar lugar a grupos focales (*focus groups*) con empresas e instituciones privadas nacionales y extranjeras que faciliten la identificación de mejoras en el clima de negocios y las funciones de la API, y por lo tanto la promoción de políticas y reformas (*policy advocacy*) de la API hacia el gobierno.

iii. Red de oficinas nacionales y comerciales en el exterior

La competencia por la captación de inversiones, y la necesidad de conocimiento e información sobre los mercados de exportación, ha promovido la presencia internacional de las API. Las API de los países de otras regiones del mundo tienden a tener una red amplia de oficinas, tanto en el interior como en el exterior. Las organizaciones de América Latina y el Caribe cuentan con un número limitado de oficinas locales, que en muchos casos se circunscribe a la sede central, y —al margen de ciertas excepciones (PROCHILE, PROMÉXICO, PROEXPORT, PROCOMER)— muestran escasa presencia en el exterior. En particular, varias entidades directamente no tienen oficinas propias en el exterior (EXPORTAR, PROMPERÚ, URUGUAY XXI) sino que recurren al apoyo de los funcionarios diplomáticos que trabajan en las embajadas y consulados de sus países.

El CEI-RD tiene sede en Santo Domingo y cuenta con dos oficinas regionales en Santiago de los Caballeros y Puerto Plata.

Aunque el CEI-RD ha sellado un acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores para conformar una red externa para la promoción de las exportaciones dominicanas y la atracción de inversiones extranjeras al país, a través de las representaciones diplomáticas y consulares, mediante la designación de encargados comerciales, en la práctica, este personal proviene sobre todo del Ministerio de Relaciones Exteriores y no tiene un mandato, ni formación, ni metas específicas ni un plan de

acción orientado por el CEI-RD; por lo tanto, no se cumple con las expectativas legales de que el CEI-RD dirija una red de promotores en el exterior con la colaboración de las embajadas, los consulados y las oficinas comerciales²⁹.

Cabe mencionar que RD cuenta con oficinas de turismo en las principales capitales europeas y varias ciudades del mundo, dedicadas a la promoción turística. Estas oficinas y su personal dependen del Ministerio de Turismo.

Experiencia comparada

Agencias como la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER) han mantenido durante años un criterio selectivo de los lugares donde operan sus oficinas de promoción comercial. En principio PROCOMER contaba con 14 oficinas, de las cuales cuatro estaban en Estados Unidos y el resto, a excepción de la que funcionaba en Alemania, se hallaban ubicadas en países latinoamericanos y del Caribe. Hacia el año 2000, únicamente quedó en funcionamiento la oficina de Nueva York.

Agencias exitosas como InvestHK (Hong Kong) y Global Affairs de Canadá no mantienen oficinas, sino que contratan a firmas consultoras especializadas para que les brinden asesoría sobre como captar inversionistas en lugares estratégicos y produzcan información de mercado.

Por su parte, la agencia de promoción de inversiones de los Países Bajos (NFIA) dedica todos sus recursos e interacciones a su página web: clara, interactiva, amigable y adaptada a los clientes, ya que automáticamente y sobre la base del IP conecta a los usuarios con un oficial que habla su idioma.

Recomendaciones

Para países pequeños (véase el caso de Costa Rica), no resulta rentable desde el punto de vista económico tener funcionarios y oficinas que únicamente realizan promoción comercial, sencillamente porque no hay tantos negocios como para asegurar la rentabilidad en un análisis de costo-beneficio. Por eso, la mejor estrategia es que haya funcionarios seleccionados que sean capacitados en estas competencias (los cuales pueden ser funcionarios

del Ministerio de Relaciones Exteriores u otros), y debidamente formados de acuerdo con los lineamientos y criterios establecidos por el CEI-RD. Si a esto se sumasen los recursos y oficinas de turismo que exitosamente promueven el destino de RD, se incrementaría el impacto de la presencia dominicana en el mundo. Estas oficinas deben ser capaces de brindar información y asistencia, generar inteligencia comercial, desarrollar actividades de promoción y servir de apoyo a las misiones comerciales y oficiales desde y hacia RD.

Se recomienda invertir en una buena página web en varios idiomas, interactiva y capaz de brindar asistencia tanto a los empresarios radicados en el país como a aquellos interesados en explorar oportunidades de negocios.

iv. Gestión independiente, pero coordinada, para atraer inversiones extranjeras y promover las exportaciones

Aunque en Costa Rica hay agencias exitosas como CINDE y PROCOMER, que mantienen organizaciones separadas para las actividades de promoción de exportaciones y atracción de inversión extranjera, existen sinergias positivas que se derivan de la gestión administrativa conjunta, así como de la potencial integración de áreas horizontales. Sin embargo, esta estructura organizativa conjunta no debe suponer una interferencia en la autonomía de gestión de cada ámbito debido a que existen diferencias sustanciales entre ambas tareas (cuadro 9).

El CEI-RD tiene dos subdirecciones que reportan directamente al director ejecutivo; sin embargo, estas subdirecciones carecen de un plan de acción que responda a la naturaleza de sus funciones y de un equipo de trabajo especializado. Las mejores prácticas apuntan a la importancia de mantener un equipo profesional con experiencia

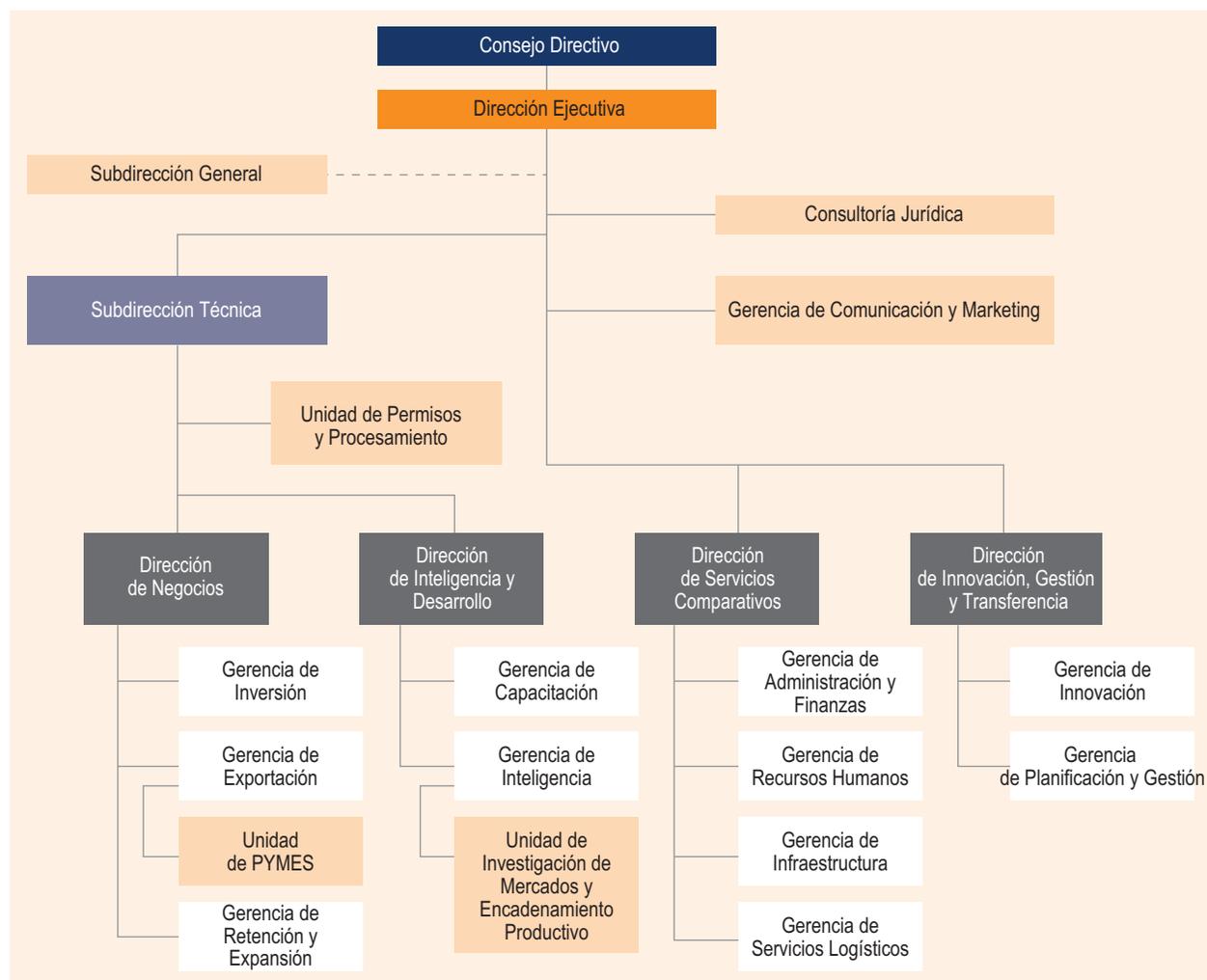
²⁹ El 2 de mayo de 2017 el nuevo director del CEI-RD y el nuevo canciller dominicano renovaron el convenio y el compromiso de impulsar la red de funcionarios diplomáticos al servicio del comercio exterior y de la atracción de inversiones mediante programas de capacitación y tareas concretas a cargo del CEI-RD.

CUADRO 9 • Diferencias operacionales para la promoción de exportaciones y la atracción de IED

	Promoción de exportaciones	Promoción de IED
Fondos	Públicos/privados	Mayoritariamente públicos
Recursos (en caso conjunto)	Gran parte del presupuesto	Menor cuota presupuestaria
Inteligencia de negocios	Producción interna y proveedores	Clima de negocios, condiciones de mercado y proveedores
Cliente objetivo	Exportadores nacionales (generalmente pyme)	Multinacionales/empresas extranjeras
Ciclo de negocio	Decisiones de compra (corto plazo)	Decisiones estratégicas (largo plazo)
Modo de interacción	Ferias comerciales/misiones exportadores	Encuentros individuales
Factores y habilidades del personal	Habilidades de ventas y marketing	Asesoramiento industrial y de localización
Indicadores de rendimiento	Volumen exportaciones Acceso a nuevos mercados Número de clientes	Volumen IED Empleos generados Número de proyectos, tipo y sector

Fuente: UNCTAD (2013).

DIAGRAMA 5 • Organigrama del CEI-RD



en el sector privado y sectorial, y dominio del idioma inglés, que actúen como oficiales de cuentas con los inversionistas, mientras se concentran en unos pocos sectores de alto impacto³⁰.

El organigrama actual del CEI-RD no presenta una estructura en base a sectores prioritarios ni servicios a la medida.

Seguramente este organigrama deriva de la estructura anterior heredada, pero debería repensarse y orientarse hacia una mayor visibilidad del cliente, dando a entender que es el foco de atención de la institución. Habría que dar prioridad a la identificación de los servicios a exportadores e inversionistas, y que así estuviera reflejado en el organigrama.

Este punto es relevante, ya que es la primera indicación de la visión y filosofía con que trabaja una agencia.

No obstante, en cuanto a la integración de las funciones de promoción de exportaciones y atracción de inversiones en la misma institución, la literatura más reciente señala que, en países de pequeña dimensión donde la actividad de los inversionistas extranjeros está además ligada a la actividad exportadora y no al suministro en el mercado interno, la asignación eficiente de recursos aconseja que ambas actividades estén integradas, precisamente, bajo la misma institución. Por lo tanto, no parece que tenga sentido disgregar ambas en el CEI-RD.

Experiencia comparada

La mayoría de las organizaciones son responsables de fomentar tanto las exportaciones como las inversiones. Se verifica una tendencia a integrar todas las actividades de promoción (exportaciones, inversiones, desarrollo empresarial y turismo), probablemente buscando favorecer la coordinación e “interacción cruzada” entre programas. No obstante, esto plantea desafíos en materia de especialización de la entidad.

Para asegurar un buen servicio en ambos campos, las agencias exitosas mantienen personal especializado a cargo de unidades de servicio focalizado orientadas a la atención del exportador y a la captación activa de inversiones estratégicas.

A nivel internacional, se observan casos de éxito en agencias conjuntas que han conseguido mantener la autonomía de cada área de acción. El caso paradigmático de gestión independiente de estas áreas bajo la misma entidad es el de la DTI (Reino Unido), que desde la fusión en 2003 de los dos organismos anteriormente responsables de la promoción exterior y atracción de inversiones (BIS y FCO), ha mantenido un alto grado de independencia en la gestión de cada actividad, compartiendo áreas horizontales bajo la dirección de un mismo Consejo de Administración y Gestión.

Del mismo modo, en 2009 se constituyó GTAI como fusión de Invest in Germany y las agencias responsables de la promoción exterior de las empresas alemanas GFAI y BFAI. A pesar de la integración formal, GTAI sigue dotando de un importante grado de independencia de acción al área de promoción y atracción de inversiones extranjeras, incluso manteniendo sus sedes en diferentes ciudades. Por su parte, ICEX se fusionó con Invest in Spain, y así nació ICEX Exportaciones e Inversión, manteniendo la independencia y gestión de ambas divisiones, pero con sinergias y coordinación eficiente.

Recomendaciones

Sería recomendable estructurar canales de comunicación independientes dentro del CEI-RD, ya que los clientes objetivos son claramente diferentes para las actividades de promoción de exportaciones y atracción de inversiones, pero manteniendo reuniones de equipo para explotar sinergias, ya que muchos de los inversionistas están enfocados en la exportación.

En este mismo sentido, el área de atracción de inversiones debe fortalecerse y dotarse de una mayor proactividad, visibilidad y gestión independiente, de modo que no quede sumida como un objetivo adicional secundario al de la promoción

³⁰ Investment Promotion Essentials. What Sets the World's Best Investment Facilitators (Banco Mundial, 2009). Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/558121468331827295/Investment-promotion-essentials-what-sets-the-worlds-best-investment-facilitators-apart-from-the-rest>.

CUADRO 10 • Factores de recursos humanos**Factores de RR.HH. enfocados hacia el fomento de la cultura empresarial**

Plantilla de personal con experiencia en el sector privado y público

Retribución salarial y rendimiento por objetivos acorde a los estándares de mercado

Plantilla de personal con conocimientos de inglés y amplios conocimientos útiles de cara a los inversionistas

Formación continua y desarrollo del personal

Fuente: Ecorys (2013).

de exportaciones, lo que debe traducirse en una planificación estratégica independiente, aunque interrelacionada e integrada con la estrategia global de CEI-RD y la promoción de la marca país a nivel internacional.

Entre otras cosas, cada dirección deberá disponer de:

- Sus propios planes de negocios.
- Su propio plan de marketing (ferias, eventos, seminarios).
- Unidades de generación de conocimiento (Unidad de Inteligencia Comercial).
- La posibilidad de determinar de manera independiente los objetivos generales del área e individuales del personal responsable.
- La posibilidad de elaborar memorias e informes de resultados propios.

v. Recursos humanos

El perfil del cliente/usuario de los servicios de las API obliga a conformar un **equipo de profesionales con alta capacitación y gran experiencia en entornos competitivos y empresariales**, que puede chocar en algunos casos con la cultura de gestión y recursos del ámbito público heredada en la API, al tratarse en general entidades de la administración pública (UNCTAD, 2013; Ecorys, 2013).

Así, la política de recursos humanos debe orientarse a tal fin, desde la contratación de personal y la política de retribución, hasta el establecimiento de objetivos individuales y colectivos en base a estándares de mercado, y las políticas de inversión en formación y capacitación.

El CEI-RD mantiene una nómina elevada en proporción al tamaño de la economía y los servicios efectivamente prestados.³¹ Hay pocos miembros del personal que manejan varios idiomas y, aunque el sistema ofrece facilidades importantes para la capacitación técnica de sus empleados, hay poca consistencia en los servicios que brindan y la información que manejan. La mayoría de los empleados tiene experiencia en el sector privado. Las oficinas regionales, y los representantes del interior y del exterior no manejan la información adecuada para promover el país de forma óptima.

Experiencia comparada

Las API suelen contratar a su personal a través de concursos públicos que ellas mismas realizan. En un número reducido de casos, una porción del personal es seleccionado por otras organizaciones públicas (APEX, REDIEX), firmas consultoras (EXPORTAR, APEX) o a través de contratación directa (PROMÉXICO, DNPE/VICOMEX). Varias entidades de países de otras regiones del mundo tienen un esquema de remuneración variable basado en el desempeño (por ejemplo, COPCA EI, IES, KOTRA, NZTE). En América Latina y el Caribe, solo dos organizaciones han aplicado un sistema similar (CORPEI y especialmente PROEXPORT).

Las organizaciones de la región tienen personal con maestrías (más del 25% en CORPEI, FIDE, JTI, REDIEX) e incluso doctorados (por ejemplo, PROMENDOZA, APEX, EXPORTAR, PROMÉXICO, REDIEX, PROMPERÚ). La mayoría dispone de una cantidad importante de empleados con experiencia previa en comercio exterior (por ejemplo, PROCÓRDOBA, PROCOMER, PROMÉXICO, PROMPERÚ) y/o que han sido empresarios (por ejemplo, PROCÓRDOBA, EXPORTAR, JTI, PROMPERÚ).

Dentro de las mejores prácticas mundiales se destaca el Department Trade and Industry (DTI) de Reino Unido, que fomenta la integración

³¹ Se reporta que el CEI-RD tiene una nómina excesiva (en la región de América solo 3 organizaciones tienen más de 300 empleados: PROCHILE, PROMÉXICO y PROMPERÚ).

de la cultura y visión empresarial y la ampliación de conocimientos provenientes del sector privado mediante programas de intercambio temporales de personal con empresas privadas (*Secondments* y *Week in Business Programme*), lo cual demuestra ser una vía óptima para dotar a profesionales del ámbito público de los conocimientos específicos de un sector y desarrollar las capacidades y la visión y cultura empresarial orientada al cliente. Asimismo, a los recursos humanos provenientes del ámbito privado esto les facilita contactos y conocimiento de primera mano sobre la gestión interna y la toma de decisiones en la esfera de la administración pública, promoviendo, en el seno de la organización, la interacción entre personal con una amplia experiencia en el sector privado y personal del entorno público.

Recomendaciones

El CEI-RD tiene un personal joven, altamente entrenable y como entidad gubernamental resulta de las más atractivas para profesionales capacitados. Además, cuenta con un Instituto de Comercio Exterior (ICEI) que puede servir para mantener una oferta de capacitación continua.

En el mediano plazo habría que desarrollar un Sistema Nacional de Capacitación para el Comercio Exterior, que debería contemplar la capacitación tanto del sector público (diplomáticos, funcionarios de ministerios sectoriales, personal del propio CEI RD) como del privado (exportadores, cámaras empresariales, asociaciones de productores).

Como un primer paso se recomienda disponer de un programa de formación específico y capacitación de recursos humanos en materia de atracción de inversiones exteriores y gestión de proyectos, asimilando su formación a la propia de consultores profesionales.

En este apartado hay un amplio margen de ideas, que abarcan desde esquemas retributivos atractivos y propuestas de flexibilización de horarios, hasta ideas relacionadas con la compatibilidad con el estudio y otras motivaciones profesionales, la coordinación con el tejido empresarial para la transferencia de conocimientos y los recursos temporarios, etc.

b) Nivel operativo

En el nivel operativo se encuentran los servicios ordinarios que presta la agencia, la medición de sus resultados y la capacidad de introducir mejoras en dichos servicios. Dada la naturaleza especializada de los servicios que requieren un exportador y un inversionista, se presentarán por separado las operaciones de promoción de exportaciones y de atracción de inversiones. Asimismo, se incluirá un apartado para considerar la marca país, ya que es uno de los mandatos confiados al CEI-RD y una gestión de posicionamiento global asumida ya por casi todos los países durante la primera década del siglo XXI.

i. Catálogo de servicios básicos

De acuerdo con el organigrama³² y los decretos que expanden su mandato, las actividades que desarrolla el CEI-RD pueden agruparse en las siguientes categorías: i) creación de la imagen del país; ii) servicios de soporte a las exportaciones (ventanilla única para exportadores, asistencia técnica, servicios de consultoría especializada, servicios para garantizar la correcta aplicación de las normas relativas a la promoción de las exportaciones y la inversión, validación de los certificados de origen); iii) marketing (ferias y misiones comerciales, red de representantes en el exterior); iv) inteligencia de mercado (perfiles de productos y de mercados, información legal y económica).

Estos servicios se corresponden con los que ofrecían entidades homólogas de los años noventa, y aunque no se han adaptado, tampoco se han implementado de manera adecuada; tampoco presentan los niveles de especialización sectorial y capacidad de asesoría a la medida que distingue las mejores prácticas internacionales. Por ejemplo, aunque se promueve, no hay una ventanilla única para la inversión o exportación; la red de representantes en el exterior ejerce funciones diplomáticas e institucionales, más que comerciales; los perfiles de productos y mercados

³² Véase el sitio <http://cei-rd.gov.do/ceird/transparencia/organigrama.aspx> (página consultada el 31/03/2016).

son escasos y no tienen actualización sistemática; no hay inteligencia comercial, ni proactividad. No existe un enfoque orientado a las pyme y *start-ups* extranjeras, y no se ha estudiado una identificación de oportunidades de inversión.

ii. *Servicios a los exportadores*³³

Dominicana Exporta es un programa del CEI-RD para promover la oferta exportable hacia los mercados internacionales y ofrecer asistencia para el desarrollo y la permanencia de las exportaciones de productos dominicanos que ofrece una gran cantidad de servicios ya listados en el capítulo 4.³⁴ En la práctica no tiene capacidad de promover la oferta exportable ni presupuesto. Se limita a ofrecer mera información estadística de comercio, de ferias comerciales y programas de capacitación, incluyendo diplomados.

En el año 1999 se propuso la creación de una Ventanilla Única de Comercio Exterior (SIVUCEX) dentro del CEI-RD, la cual pudo iniciar un programa piloto en 2003. Sin embargo, por su escasa utilización, la falta de conectividad de varias agencias gubernamentales y el costo de la plataforma, el programa cayó en desuso y fue reemplazado por una iniciativa posterior de la Dirección General de Aduanas (2007) para la creación de una Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), con financiamiento y apoyo tecnológico de Corea del Sur. La VUCE es uno de los programas más esperados por los exportadores como mecanismo para la simplificación de trámites y costos asociados a la exportación. Pero al mes de julio de 2016, tras cerca de 10 años de su implementación, continuaba siendo un programa piloto de la DGA.

No hay programas permanentes para el desarrollo de proveedores que promuevan el encadenamiento de la industria nacional con los exportadores de ZF ni con el sector turismo, aunque se han llevado a cabo iniciativas puntuales y pequeñas con el respaldo del sector privado. Los exportadores confirman que en los últimos cuatro años se ha evidenciado un mayor interés del CEI-RD por desarrollar programas de apoyo, como los de Nuevos Negocios de Exportación y Promoción de Exportaciones, unidades previstas en el organigrama pero que no ofrecían servicios. No

obstante, cabe destacar que en 2006 el CEI-RD delegó en la DGA la emisión del certificado de origen y las iniciativas de ventanilla única del comercio, con lo que perdió un valioso espacio de incidencia en la provisión de servicios y el desarrollo de instrumentos para apoyar las exportaciones.

Experiencia comparada

El entorno global del comercio ha cambiado mucho en los últimos 15 años a partir de las negociaciones comerciales internacionales, la reducción de los costos del transporte, la eliminación de muchas barreras arancelarias y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), que han permitido rebajar drásticamente otros componentes de los costos del comercio, como los de coordinar tareas a distancia (Baldwin, 2011). Esto ha incrementado la competencia en los mercados internacionales y muchos países de la región, a pesar de los apoyos desplegados, continúan registrando niveles de comercio y diversificación exportadora por debajo de lo que cabría esperar por su tamaño y nivel de desarrollo económico. Por eso, en este apartado de experiencias comparadas se resaltan los déficits más importantes y los servicios mejor valorados por los exportadores.

1. Información e inteligencia comercial. Cuando las empresas deciden exportar, deben recabar información, entre otras cosas, sobre el proceso formal de exportación en el país, los requisitos, documentos y certificaciones exigidos; los medios de transporte de la mercadería y sus costos correspondientes; los potenciales mercados en el exterior y sus perfiles de demanda; las condiciones de acceso a tales mercados; la mejor estrategia de marketing a través de la cual puede despertar el interés en sus productos; los canales de distribución a través de los cuales puede comercializar

³³ Como ya fue mencionado anteriormente en el informe, el CEI RD se encuentra en un proceso de reestructuración y rediseño profundo, por lo que es posible que muchas de las denominaciones del catálogo de servicios que se presentan en este informe cambien de nombre dentro de poco tiempo.

³⁴ Tomado de la página web <http://cei-rd.gob.do/exportacion/>. (Consulta realizada el 17/02/2016.)

sus productos, y los posibles socios comerciales específicos.

Los problemas de información constituyen una de las barreras de entrada más importantes para los mercados de exportación.

Las mejores prácticas resaltan la labor de las agencias que tienen programas de acompañamiento integral al proceso exportador, tales como “Pasaporte a la exportación”, de DTI, y “Expopyme” y “Plan exportadores”, de PROEXPORT.

Por su parte, Uruguay desarrolló la especialización sectorial, ya que es un país pequeño con una base productiva reducida. Así, se enfocó en productos cárnicos y se apalancó en la atracción de IED para fomentar sectores intensivos en innovación con el lanzamiento de iniciativas exitosas como Uruguay Productivo y Uruguay Innovador.

De acuerdo con la evidencia internacional, las agencias de promoción de exportaciones tienen mayor impacto cuando abordan la falta significativa de información (condiciones de acceso, reglas en materia de etiquetados, envases, etc.) y son también exitosas en aumentar el número de países de destino (Lederman, Olarreaga y Payton, 2010; Volpe Martincus, 2010). Asimismo, las investigaciones indican que las agencias de promoción de exportaciones prestan una mayor ayuda cuando los exportadores son pequeños y no tienen experiencia (Lederman, Olarreaga y Zavala, 2015).

Recomendaciones para este punto: El CEI debe compilar una gran cantidad de información útil, para lo cual el Icei puede ser de gran asistencia como centro de inteligencia comercial, y esa información debe ponerse a disposición del gran público a través de su página web. Además, se debe actualizar y ampliar la difusión de sus perfiles sectoriales, y de sus estudios de mercado y de productos.

Estos son servicios horizontales que deben estar constantemente al día y a disposición de todo interesado. Ahora bien, siguiendo las recomendaciones de las experiencias exitosas, el CEI-RD debe diseñar programas de acompañamiento exportador “customizado” para atender a pequeñas y medianas empresas y clústeres. Se recomienda coordinar acciones con el CNC, CNZF, ADOEXPO, JAD, las misiones en el extranjero, entre otras agencias, para realizar un inventario

de los servicios que ofrecen y llenar los vacíos de información y asistencia para poder intervenir en cada etapa del proceso.

2. Automatización de procesos de exportación.

Este es otro servicio ampliamente valorado y que ya se encuentra disponible en la mayoría de los países. Uno de los referentes regionales es Costa Rica, donde la PROCOMER ofrece:

- Un servicio de tramitación las 24 horas del día, los 365 días del año.
- Un servicio integrado de los documentos.
- La interconexión entre las diferentes dependencias que otorgan documentos de importación y exportación.
- La transmisión electrónica de permisos de importación y exportación a la aduana.
- La transmisión del DUA a la aduana.

La PROCOMER también desarrolló el *software* de **“Certificados de Origen en Línea”** así como el de **“Certificados de Libre Venta en Línea”**.

Nicaragua también ha seguido el modelo costarricense y mantiene una ventanilla de inversión (<http://vui.mific.gob.ni/>) y otra de comercio exterior (<http://www.vucen.gob.ni/es>), que próximamente se unificarán en una sola.

Existen muchos ejemplos de estas ventanillas y evidencia de su importancia para reducir los tiempos, costos y trámites del proceso exportador. El hecho de que en Centroamérica haya experiencias de éxito debe mover a la reflexión para entender por qué en RD no ha podido implementarse este sistema.

Recomendación para este punto: A pesar de que desde hace 10 años la DGA impulsa procesos de automatización importantes, las mejores prácticas indican que las ventanillas tienen efectividad cuando inciden sobre el comercio exterior en general y no únicamente sobre el despacho de aduanas. Se requiere que el CEI-RD, empoderado como sugiere este estudio, asuma nuevamente la visión integral de ventanilla de comercio exterior e incorpore servicios tales como los implementados por la PROCOMER de emisión de certificados de libre venta en línea y de origen.

Este proceso debe ser abordado con determinación y mandato de muy alto nivel, disponer de partidas presupuestarias apropiadas y constantes, y contar con capacidad para mostrar un resultado en el corto plazo, ya que existe gran descreimiento por los constantes anuncios de sistemas de ventanilla “única” que no trascienden las fases piloto.

iii. *Servicios al inversionista*

El CEI-RD ofrece básicamente información general sobre los sectores de inversión, incentivos y marcos legales existentes. No hay plan estratégico, ni sectores identificados para captar inversiones de manera proactiva, ni plan de negocios. El proyecto de Ventanilla Única para la Inversión (VUI) podría ofrecer la facilidad de tramitar con un solo punto de inicio y fin los distintos permisos y requerimientos sectoriales. La VUI sigue sin implementarse; actualmente opera a nivel presencial en la ciudad de Santo Domingo para ofrecer información y recibir documentación únicamente de *call centers*.

Otra función específica del CEI-RD en el área de inversiones es llevar el registro de la IED. Este registro tiene fines estadísticos y no es obligatorio. No obstante, para fines de repatriación de capitales se requiere que la inversión esté registrada.

Otro servicio que ofrece el CEI-RD es el de tramitar un permiso de residencia especial para el inversionista, sus familiares y personal clave de la empresa mediante un procedimiento más expedito y con personal especializado. Este programa se inició en 2002 y se mantiene, aunque la Dirección General de Migración ha asumido un mayor control del mismo en desmedro de la calidad del servicio.³⁵

También el CEI-RD realiza ferias de empleo dirigidas a identificar personal calificado para expandir las operaciones de los centros de llamada y tercerización de servicios (*call and contact centers*) en coordinación con las empresas del sector.

En cuanto al seguimiento y a los servicios de post-inversión o *after care* (se estima que para los países desarrollados hasta un 70% de la inversión se origina como reinversión) (Spee, 2004 y 2005), el CEI-RD no dispone de un plan o programa sistemático para incidir en la expansión de empresas

instaladas. Por ejemplo, para Reino Unido, en 2014-15 las expansiones de empresas extranjeras ya instaladas en el país representaron alrededor del 60% de toda la IED atraída y experimentaron un crecimiento de alrededor del 18%.

El CEI-RD no administra incentivos para la IED, por lo que los inversionistas tienen que presentar sus proyectos y gestionar sus autorizaciones e incentivos con otras entidades gubernamentales, lo que reduce la capacidad del CEI-RD de actuar como agencia nacional para la promoción de las inversiones. Esta es una limitación significativa en relación con los servicios que ofrecen los organismos homólogos en el mundo y lo que se considera como mejor práctica internacional. Un estudio llevado a cabo en 2009 por la Organización de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) permite resumir las principales limitaciones del CEI-RD en sus servicios de atracción de IED (véase el recuadro 3).

Experiencia comparada

Existe una amplia literatura, así como estudios de casos y modelos de servicios que ofrecen las API exitosas. Todas coinciden en brindar asistencia y orientación altamente especializada, de acuerdo con los sectores estratégicos que promueve cada país o región para atraer IED vinculada a sus objetivos de desarrollo. Este departamento se maneja con un criterio de sector privado y las API reconocidas adoptan los mejores principios en materia de buen gobierno organizativo en todas las áreas estratégicas, como gestión de proyectos, recursos humanos, marketing y comunicación. Se trabaja con un plan de negocios anual que tiene líneas de acción prioritarias y objetivos claros en términos de la generación de contactos, la captación de proyectos y participaciones, y la realización de eventos de promoción. Este plan debe ser monitoreado de forma periódica, incluidas auditorías internas de calidad.

La especialización del personal debe abarcar no solo aspectos sectoriales, sino también

³⁵ Consulta realizada a abogados con experiencia en dichos procedimientos.

Recuadro 3 | Resumen de las principales limitaciones/desafíos de los servicios de atracción de inversiones del CEI-RD^a

- Las actividades de promoción son demasiado generales; no hay un plan de trabajo, ni metas de captación de IED definidas.
- No existe proactividad en la captación de proyectos de inversión vinculados a un programa de marca país.
- Ausencia de vinculación de proyectos de inversión extranjera con cadenas de suministro locales.
- Los conocimientos sectoriales específicos son limitados, y al mismo tiempo se necesita contar con la capacidad de desarrollar los servicios de inteligencia comercial.
- Las funciones y responsabilidades dentro de la agencia no están claramente definidas.
- El *after care* (los servicios post-inversión) no se lleva a cabo de manera sistemática y proactiva.
- Faltan mecanismos formales de coordinación entre el CEI-RD y otras agencias.
- No existen programas para desarrollar vínculos entre inversionistas internacionales y locales.
- No hay seguimiento (*tracking*) de los inversionistas, sean ellos potenciales o ya establecidos en RD.
- Poco presupuesto para actividades de promoción (los recursos los absorbe una nómina elevada).
- Falta de análisis de impacto del gasto en promoción y organización sobre la inversión generada.
- Página web deficiente, con pocos enlaces, datos y oportunidades de interacción.

^a Reporte de la UNCTAD (IPR, 2009) y elaboración propia.

el conocimiento de distintas tipologías de nuevos inversionistas potenciales (multinacionales de países emergentes, inversionistas institucionales como fondos soberanos y de *private equity*, capital de riesgo, *start-ups*, etc.).

Como mejor práctica se comparte la experiencia de la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE) de Costa Rica, ya que es un caso fácilmente replicable para RD. Además, como el CEI-RD no maneja incentivos, se correlaciona perfectamente con esta agencia que funciona como *asesora* de inversiones. Costa Rica además ha tenido un mayor éxito relativo en la inserción en las cadenas globales de valor.

A finales de los años noventa, la CINDE decidió centrar los esfuerzos en una **estrategia de atracción de inversión selectiva, concentrada en menos sectores y eligiendo aquellos que necesitaran un nivel de formación relativamente alto**, aspecto en el cual Costa Rica tiene una clara ventaja competitiva. También se concentró en Estados Unidos como país de origen de sus inversiones y esfuerzos de marketing, por lo cual abrió una oficina en Nueva York.

Además, el país apoyó su labor de marketing internacional por medio de enlaces estratégicos

con las embajadas y consulados costarricenses, así como bufetes reconocidos a nivel global y entidades internacionales.

Como complemento de la atracción de inversiones se ejecutaron dos programas: **el Programa de Mejoramiento del Clima de Inversión y el Programa de Mejoramiento de la Industria Local**. El propósito del primero era servir como facilitador de iniciativas de diversos sectores del país, para definir e implementar políticas económicas y sociales que fuesen consistentes con el proceso de globalización, el cual incluye entre otras actividades, la liberalización comercial y la reforma del Estado.

El otro programa relevante de este período fue el **Programa de Mejoramiento de la Industria Local. Este buscó un mayor nivel de transferencia tecnológica de las empresas multinacionales hacia las firmas costarricenses**. Por su medio se pretendía promover el encadenamiento de los productores costarricenses de bienes y servicios al proceso exportador del país, gracias a su constitución como empresas proveedoras de las compañías extranjeras establecidas en el país.

Recomendaciones

Como se pudo apreciar en los capítulos previos, el mercado interno ha sido el principal factor de crecimiento de los flujos de IED; por lo tanto, la labor del CEI-RD debe focalizarse en captar IED orientada hacia los mercados internacionales, a partir del diseño de una estrategia de atracción de IED con la cual no se cuenta en este momento.

Para ello, pueden tomarse como modelo los programas desarrollados por Costa Rica, los cuales pueden ser replicados, ya que contribuyen a promover vinculaciones entre la industria nacional y la IED, y a promover mejoras en el clima de inversiones. En RD han existido algunas iniciativas dispersas en ambos sentidos. Proindustria, el Ministerio de Economía (MEPYD) y el Consejo Nacional de Competitividad llevan a cabo de forma aislada algunas acciones que, por carecer de una estrategia y una meta, no han producido los impactos esperados.

Nuevamente se debe destacar que existe la capacidad de desarrollar mejores servicios dentro del CEI-RD, pero la dispersión de las entidades relacionadas con las distintas etapas del proceso (véase el cuadro 7 del capítulo 5) no permite tener una imagen clara de las oportunidades y prioridades en materia de IED. Para ello, el inversionista nacional y extranjero debe tener un punto de entrada inequívoco, amigable y competente. Dada la importancia de las TIC, este punto debe ofrecer un espacio único a nivel virtual y presencial, que debe abarcar el CEI-RD y el portal de RD para negocios. Esta consolidación e integración de la imagen de RD en el mundo también es un esfuerzo interinstitucional cuya coordinación ha sido confiada al CEI-RD, como se explica en la sección que sigue.

En definitiva, con respecto a los servicios que se prestan, el CEI-RD está en una fase de redefinición en unos casos y de construcción en otros. En general, parece existir un conocimiento claro de los servicios básicos que se deberían ofrecer, lo cual se planifica poner en marcha en el corto plazo. De lo que se trata es de prestar estos mismos servicios de manera más eficiente.

Falta mayor definición en relación con la proactividad de los servicios que tanto exportadores como inversionistas reclaman, y que se observan

en otras agencias tanto en el ámbito mundial como en la región latinoamericana y centroamericana en particular. En todo caso se manifiestan algunos planes para realizar una actividad de carácter más proactivo, planes a los que convendrá hacer un seguimiento detallado en los próximos meses para evaluar su evolución.

Asimismo, se pueden plantear nuevos servicios, algunos de ellos más innovadores, que pueden resultar adecuados para las necesidades de las empresas exportadoras en RD, en especial pyme, en las que, según se describió en la reunión mantenida con los representantes del sector privado, el problema fundamental es de capacidad, tanto en relación con el conocimiento necesario como con los recursos disponibles. En el ámbito de la inversión extranjera, es indudable que la adecuación del CEI-RD a una agencia comparable a las más avanzadas de la región requiere una perspectiva más proactiva e innovadora en cuanto a los servicios y una mayor especialización de los recursos humanos, pero sobre todo requiere una definición estratégica previa con respecto a la IED, a los inversionistas, que se desea atraer.

iv. Creación de imagen/marca país

Desde finales de los años noventa, el desarrollo de una marca país en los mismos términos del *branding* de productos ha tenido un gran auge. La competencia global para atraer IED hace que los países e incluso las provincias o ciudades deban promocionarse resaltando sus elementos singulares. Los países, aunque no lo guíen de manera estratégica, cuentan con una “marca”, un reconocimiento implícito por parte del resto de cuáles son sus fortalezas y debilidades. Por eso, invierten en dirigir esa imagen para robustecer los puntos positivos y atraer las inversiones, el turismo y los negocios que necesitan. En el caso de RD, su marca país natural está profundamente vinculada al turismo de sol y playa.

En 2006 se presentó una propuesta de Estrategia de Marca País cuya implementación se fragmentó entre el CEI-RD y el Ministerio de Turismo buscando aprovechar los recursos económicos de este último. Pero no hubo coordinación entre las agencias, ni dirección estratégica, y aunque se

trató de un ejercicio que contó con amplio respaldo del sector privado, no pudo ser impulsada como proyecto país. En 2009 se creó un fondo para la promoción de exportaciones, atracción de inversiones y desarrollo de la marca país. Su administración se comisionó al CEI-RD, pero el fondo nunca se implementó (Decreto Núm. 244-09). En 2012, mediante un nuevo decreto (Decreto Núm. 22-12), se dispuso la conformación de una Comisión Interinstitucional bajo la coordinación del Ministro de la Presidencia para retomar los trabajos de la estrategia de marca país. **Al CEI-RD se le confió el desarrollo de los trabajos, pero a la fecha no se cuenta con una estrategia de marca país.**

Recientemente la cúpula del sector privado impulsó una iniciativa para la creación de dicha marca, y ha manifestado interés en apoyar económicamente la elaboración de una estrategia y contribuir a la promoción internacional.³⁶

Experiencia comparada

La comparación internacional muestra que ya la mayoría de los países han logrado crear una marca país y posicionarla a través de una estrategia exitosa a nivel mundial. En América Latina destacan los casos de Uruguay, Chile y Colombia. Este último, por ejemplo, supo revertir una imagen de guerra y narcotráfico, y hoy en día ocupa los primeros lugares como destino de interés para la inversión e incluso el turismo de América del Sur.

En América Latina existe un foro de gestores de marca país, ya que es importante que una vez adoptada la marca, esta se utilice de forma consistente y apegada a los lineamientos que se tracen. Una marca exitosa puede generar ingresos a través del licenciamiento de uso como ocurre en Colombia (Colombia es pasión) y Uruguay (Uruguay natural).

La gestión de la marca país es una disciplina reciente que crece en relevancia en la región, dada su injerencia en la identidad competitiva de una nación, y en la generación de acciones y políticas públicas asociadas a robustecer la reputación y el desarrollo del país, por lo que las API con frecuencia delegan este tema en un director o en consejos creados ad hoc para la administración de las marcas.

Recomendación

RD no debe demorarse en establecer de manera estratégica su marca país. El sector privado ha anunciado su interés en cofinanciar la inversión a través de un fideicomiso; sin embargo, el responsable último encargado de impulsar y dirigir la búsqueda de una correcta estrategia de marca país debe ser el gobierno. **Sin el apoyo ni el compromiso institucional es prácticamente imposible que se pueda desarrollar una estrategia de marca país competitiva.** Por lo tanto, y debido a lo anterior, lo primero que tiene que existir es un convencimiento propio y total por parte de los organismos estatales para crear, poner en marcha y desarrollar un plan estratégico referenciado a la marca país.

Ahora bien, como un paso intermedio para la puesta en marcha de esta iniciativa, se recomienda que RD unifique visualmente su proyección internacional. CEI-RD es un *branding* institucional, al igual que MIREX o MITUR que no son los logos o nombres que influyan en el potencial inversionista o visitante. Este último tiene una presencia virtual bajo el nombre GO DR, pero su contenido refiere únicamente a actividades de turismo. No constituye un uso óptimo de una página país. RD debe aprovechar al máximo todas sus ventanas al mundo para enviar sus mensajes de comercio, inversión, turismo y productos estrella.

c) Nivel estratégico

En este nivel se formulan las estrategias que dictarán la organización interna y los servicios de la agencia, pero también se trata del nivel donde se analiza el marco sociopolítico y se determinan los incentivos necesarios para fomentar las actividades relacionadas con el comercio y la inversión. Hoy en día la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) considera que las API son entidades promotoras de políticas activas e integradoras. Activas por las tareas que directamente desempeñan y tienen a su cargo; integradoras porque necesariamente deben

³⁶ Véase el resultado de la VIII Convención Empresarial CONEP 2015 y la propuesta de crear un fideicomiso para la gestión de la marca país.

coordinar su accionar con otras agencias gubernamentales, estar en contacto con los privados e impulsar mejoras que impacten favorablemente en el clima de negocios del país.

En el nivel estratégico es donde el CEI-RD presenta una mayor debilidad en cuanto a su capacidad de incidir sobre la formulación de una estrategia tanto para promover las exportaciones como para atraer inversiones orientadas al desarrollo. Al margen del mandato legal, la confluencia de entidades con mayor poder real para conceder los permisos requeridos y los incentivos disponibles hacen que el propósito de ser un “one stop shop” se convierta en un “one more stop”. Tampoco existe una política expresa y claramente asumida en materia de promoción de exportaciones y atracción de IED, aunque desde 2011 las organizaciones enmarcan sus actividades y programas dentro de la END 2010–2030.³⁷

En su Plan Estratégico 2013–2016 el CEI-RD define áreas de intervención estratégicas para el aumento de la oferta exportable, la promoción de IED y el fortalecimiento institucional. Pero se trata más bien de un plan de acción institucional y no aborda propiamente una estrategia nacional en estas áreas. Tampoco ofrece detalles de nivel meso y se queda en enunciados muy generales, producto de una falta de visión estratégica sobre las necesidades en materia de aumento de las exportaciones y captación de IED de mayor calidad.

De ahí que sea urgente definir una visión coherente y un plan de acciones ordenado mediante el que las instituciones vinculadas organicen de forma más efectiva los recursos disponibles y las acciones a ejecutar, y también se evalúen los distintos requerimientos que generan obstáculos al desarrollo de negocios, y duplicidad de trámites para los exportadores e inversionistas, en aras de mejorar el clima de inversiones y facilitar el comercio.

Experiencia comparada

Las mejores prácticas establecen mecanismos para la generación, el monitoreo, el seguimiento, y las reformas de las políticas y de los programas en estas áreas. Esto conduce a la revisión periódica de los incentivos disponibles y también a la evolución

en el tiempo de las organizaciones, como se ilustró en el caso de Costa Rica (evolución institucional de PROCOMER).

La inserción económica internacional es un fenómeno que involucra cada vez más áreas temáticas y esto impone exigencias a la institucionalidad requerida para su abordaje. El desafío de esta construcción supone lograr el equilibrio entre dos aspectos. Por un lado, una institucionalidad suficientemente amplia para incluir la temática relevante con las instituciones competentes respectivas. Por otro lado, una institucionalidad suficientemente compacta para permitir un abordaje integral de la inserción internacional, reduciendo la dispersión existente de instituciones e instrumentos.

Conscientes de que una de las falencias más destacadas en el ordenamiento del comercio internacional en RD es la falta de institucionalidad manifiesta en la existencia de múltiples agencias, programas e incentivos que funcionan de forma desarticulada, y la falta de coherencia en la proyección internacional, se presenta como buena práctica la solución puesta en marcha por Uruguay para lograr una coordinación de todas las agencias existentes.

El caso de Uruguay reviste particular importancia para RD debido a que Uruguay buscó empoderar a la Agencia de Promoción de Exportaciones y Atracción de Inversiones y aumentar la coordinación interministerial sin crear ni eliminar instituciones con competencias en la materia. En definitiva, una reorganización institucional culminó en un exitoso proceso sin quitarle competencias a ningún organismo existente.

Al igual que RD, Uruguay no cuenta con una ley general que regule el comercio exterior ni tampoco un ministerio específico con competencia exclusiva en la materia. El ministerio responsable de formular y aplicar la política comercial es el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el cual trabaja juntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), que es el que lidera

³⁷ Documento de Planificación Estratégica CEI-RD 2013–2016. Disponible en el enlace de transparencia www.cei-rd.gov.do.

Recuadro 4 | Objetivos del eje estratégico de desarrollo productivo

Eje estratégico: desarrollo productivo. Una economía territorial y sectorialmente integrada, innovadora, diversificada, plural, orientada a la calidad y ambientalmente sostenible, que genera crecimiento alto y sostenido con equidad y empleo digno, y que aprovecha y potencia las oportunidades del mercado local y se inserta de forma competitiva en el mercado global.

Objetivos generales:

1. Estructura productiva sectorial y territorialmente articulada, integrada competitivamente a la economía global y que aprovecha las oportunidades del mercado local.
1. Empleos suficientes y dignos.

Objetivos específicos:

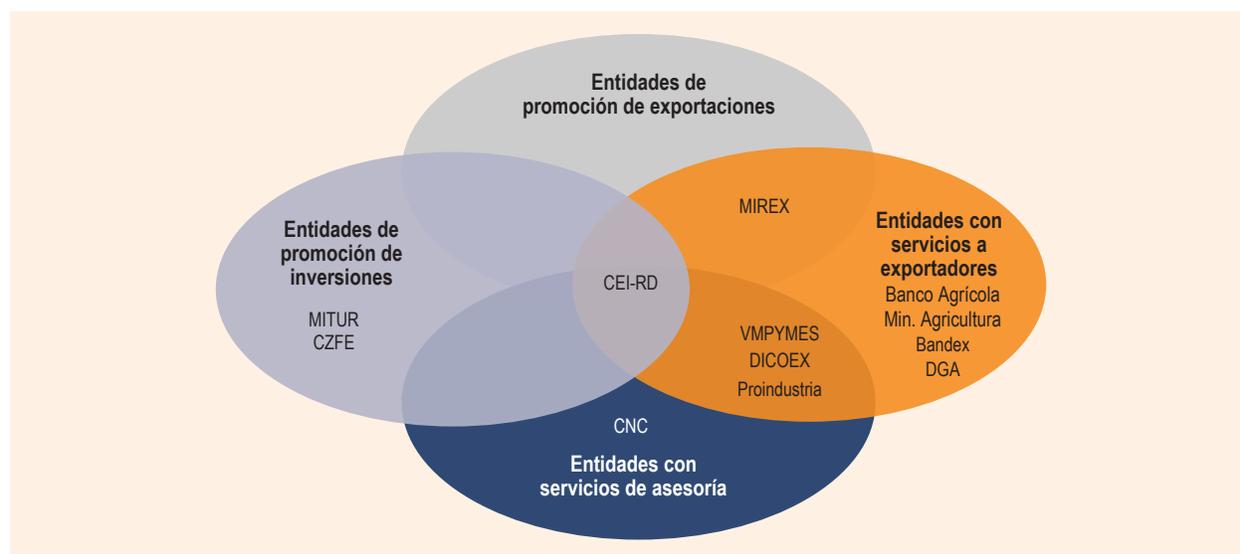
1. Impulsar el desarrollo exportador sobre la base de una inserción competitiva en los mercados internacionales.
2. Propiciar mayores niveles de inversión, tanto nacional como extranjera, en actividades de alto valor agregado y capacidad de generación de empleo digno.

la posición del país en materia de negociaciones comerciales internacionales. También participan, involucrados en la gestión pública del comercio exterior, el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), el Ministerio de Turismo y Deporte (MINTUR) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). A su vez, en el ámbito específico de las operaciones de promoción, actúa el Instituto de Promoción de la Inversión y las Exportaciones de Bienes y Servicios (Uruguay XXI).

El MEF es el encargado de formular y aplicar las políticas comerciales, y también es responsable de coordinar la política nacional uruguaya en materia comercial con las políticas regionales e internacionales. El MRREE tiene competencia sobre la conducción de la política internacional, incluida la negociación internacional. En consecuencia, es la entidad encargada de ejecutar y coordinar la política exterior de Uruguay en toda materia. La conducción de las negociaciones comerciales internacionales se realiza en coordinación con el MEF y con el apoyo técnico de las dependencias del Estado que correspondan.

Con el objetivo de procurar mejorar la coordinación y lograr mayor consistencia sobre la gestión pública en la inserción económica

internacional, en 2006 se creó la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior (CIACEX), con el cometido de definir las principales líneas de acción de Uruguay en lo atinente a la inserción comercial internacional, la negociación internacional, la promoción comercial y captación de inversiones, así como los mecanismos de incentivos. La CIACEX está integrada por el Ministro de Relaciones Exteriores, el cual la preside, y los ministros de Economía y Finanzas; Ganadería, Agricultura y Pesca; Industria, Energía y Minería; Turismo y Deporte, más un representante de la OPP de la Presidencia de la República. A su vez en 2010 se creó la Secretaría Ejecutiva de la CIACEX, que tiene como funciones principales: a) asesorar a los ministros en toda materia contenida en los cometidos de la Comisión; b) elaborar y someter a consideración de los ministros propuestas de acciones en las materias contenidas en los cometidos de la Comisión; c) realizar el seguimiento de la implementación de las definiciones adoptadas por la Comisión, y d) toda otra función que los ministros entiendan pertinente. La Secretaría Ejecutiva de la CIACEX tiene un Secretario Ejecutivo, y funciona en la órbita del MRREE, que proporciona el soporte logístico, técnico y administrativo para el desarrollo de sus funciones. Luego de 10

DIAGRAMA 6 • Instituciones que actualmente intervienen en la promoción de exportaciones y atracción de inversiones

años de esta experiencia, el gobierno uruguayo ha propuesto profundizar aún más la coordinación interinstitucional, buscando mejorar la gestión y aplicando criterios transparentes en la asignación de recursos, de modo de obtener así una total transparencia por parte de los clientes o usuarios. En este sentido, el Poder Ejecutivo envió un proyecto de ley al Parlamento³⁸ con el cometido de crear el Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad (SNTPC). Esta iniciativa promueve la coordinación entre organismos asociados al desarrollo de los factores productivos, y apunta a que Uruguay avance en innovación, calidad del capital humano e incorporación de tecnología.

Recomendación

RD presenta un escenario institucional similar al de Uruguay, con una estructura institucional ya establecida con competencias que difícilmente puedan ser transferidas a un nuevo ente. La conformación de un sistema permite en teoría la organización de todos los actores alrededor de una estrategia definida. RD tiene experiencia en la conformación de sistemas (el Sistema para la Calidad, el Sistema de Innovación, Ciencia y Tecnología, el Sistema de Atención a Emergencias 9-1-1), pero la experiencia

demuestra que sin un ente coordinador fuerte, empoderado y con un sólido respaldo gubernamental no es posible articular las acciones entre distintos órganos de diferentes jerarquías.

Por lo tanto, en este punto se recomienda nuevamente la transformación del CEI-RD para que pueda cumplir no solo su rol operativo de prestador de servicios, sino que también pueda ser el coordinador de un sistema funcional que implemente con eficacia los nuevos parámetros de respuesta y servicio que requiere la promoción del comercio internacional.

El diagrama 6 muestra que el CEI-RD ocupa un lugar clave en el sistema actual, e interactúa con todos los estamentos que inciden en las áreas de comercio e inversión; solo requiere empoderamiento, lo cual resultará del respaldo de una iniciativa tendiente a instaurar un sistema al estilo del 9-1-1 como respuesta urgente a las demandas del comercio exterior, que no han encontrado en los últimos 15 años un impulso decidido, similar al de las reformas implementadas en los años noventa.

³⁸ Proyecto que al 20/07/2016 tenía media sanción.

Las experiencias comparadas y buenas prácticas revisadas permiten extraer valiosas lecciones para el caso de RD en materia de promoción de exportaciones, facilitación comercial y atracción de inversiones, las cuales se detallan a continuación.

Existe una gran cantidad de instituciones, comisiones y organismos (públicos y privados) que trabajan directa o indirectamente con temas relacionados al comercio exterior y a las inversiones. El *benchmarking* internacional muestra la importancia de crear una estructura institucional con coordinación transversal para abordar de forma integral los temas relacionados con el comercio exterior. Esto permite dotar de mayor consistencia a las decisiones adoptadas en materia de política comercial.

Las mejores prácticas internacionales destacan que los servicios más valiosos para los exportadores son aquellos que abordan las significativas limitaciones de información y asisten a las empresas, sobre todo a las pyme, en la exploración de nuevos mercados. Además, las agencias de promoción de exportaciones mejoran su efectividad cuando ofrecen programas integrales en materia de internacionalización y enfoques hechos a la medida.

Los incentivos que se ofrecen para atraer a las multinacionales extranjeras parecen variar ampliamente. La labor de atraer IED está delimitada de manera informal: el CEI-RD se concentra en el sector de bienes no comercializables y el CNZFE usualmente se concentra en las empresas de manufactura. En este contexto de múltiples actores y atribuciones difusas, RD debería establecer una estrategia única sobre políticas e instrumentos de atracción de inversiones. Si bien se han producido una serie de esfuerzos tendientes a lograr una mayor coordinación/priorización, los mismos necesitan consolidarse y sumarse a una estrategia nacional consensuada.

La formulación de una estrategia nacional consensuada por todos los actores públicos y privados relativa a las medidas a tomar a los efectos de mejorar la competitividad comercial, promover las exportaciones, favorecer la atracción de

inversiones, y generar mejoras continuas de la productividad a través de mayores encadenamientos productivos y mayor contenido tecnológico de las exportaciones (innovación) contribuiría a alinear los planes estratégicos existentes y futuros, mejoraría la coordinación interinstitucional, y reduciría la fragmentación de actividades.

Por último, una agencia de promoción moderna debe contar de manera periódica con herramientas metodológicamente rigurosas para rendir cuentas a la ciudadanía y evaluar el impacto de los programas y servicios que brinda. Esto es deseable por cuestiones de transparencia y buena administración pública, pero también porque permite modificar programas en curso y adaptarlos a los requerimientos del empresariado dominicano.

Una agencia de promoción de exportaciones e IED empoderada, tanto en términos de su mandato legal como en materia presupuestal, puede constituir una alternativa interesante para aprovechar las oportunidades que plantea este contexto internacional desafiante. Sin duda, el CEI-RD podría cumplir con esta función, para lo que se requiere una modificación de su ley orgánica y una adecuación de los programas de soporte a los exportadores, las que deben diseñarse de modo integral y en formato personalizado.

Para allanar el camino hacia esa eventual agencia de promoción mejor empoderada, lo óptimo sería preparar un conjunto de políticas y herramientas horizontales bien coordinadas que estén disponibles para todos los interesados. Asimismo, también parece existir margen para especificar políticas verticales enfocadas en sectores estratégicos, sectores que deberían ser definidos en conjunto entre el sector público y el privado. La selección probablemente deba realizarse teniendo en cuenta los sectores con más capacidad de generar encadenamientos productivos e innovación, y que permitan escalar en sectores incorporados en cadenas globales de valor.

En términos generales, las prácticas internacionales ampliamente adoptadas por los países pueden resumirse en el diagrama 7.

DIAGRAMA 7 • Buenas prácticas internacionalmente reconocidas en materia de promoción de exportaciones y atracción de inversiones



RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

En función de lo que se ha expuesto a lo largo del documento, parece quedar claro que existe una oportunidad para que RD logre aprovechar plenamente su potencial de fomento de las exportaciones y atracción de IED, potencial que actualmente no se está utilizando. Esto lleva no solo a que se pierdan oportunidades para generar divisas y empleos, sino también a que se limiten los avances en cuanto a los objetivos de diversificación productiva.

En ese sentido, el reducido tamaño del mercado interno, así como la baja tasa de ahorro, hacen imprescindible atraer mayores y mejores flujos de inversión extranjera que permitan diversificar la oferta exportable de RD y que logren encadenamientos con el sector productivo nacional. La IED podría hacer una contribución importante a los mismos no solo a través de la propia creación de nuevas capacidades productivas, sino también mediante el desarrollo de encadenamientos locales, los procesos de capacitación y transferencia de tecnología, y la generación de redes de conocimiento, siempre que exista una estrategia que impulse la captación de inversiones orientadas al desarrollo productivo y vinculadas a las cadenas globales de valor.

Para poder lograr una internacionalización cada vez más amplia se debe trabajar con un enfoque sistémico de modo de mejorar el clima de negocios, la atracción de inversiones y la promoción de exportaciones. Esto implica realizar

modificaciones en materia normativa, institucional y operativa en el esquema actual de comercio exterior, clima de negocios y atracción de inversiones.

Por lo tanto, a continuación se presentarán, por una parte, recomendaciones de política que requieren un impulso decidido al más alto nivel, que permita adelantar una nueva ola de reformas integrales que contemple políticas proactivas y selectivas en materia de desarrollo productivo, así como también explotar el potencial de oferta exportable y atraer inversiones de calidad. Por otra parte, se detallarán propuestas cuya implementación puede lograrse a corto plazo, con intervenciones puntuales y precisas, a cargo del CEI-RD, el cual se propone que sea completamente reestructurado y renombrado.

Un requisito previo de todas las acciones sugeridas es el reconocimiento expreso de que las exportaciones, la internacionalización de las empresas y sus productos y la IED son una prioridad a nivel país, y esto debe transmitirse a todas las actividades y al ecosistema de instituciones que ofrecen servicios y gestionan trámites conexos a dichas actividades. Las instituciones deben estar al servicio de una visión de RD coherente con su Estrategia Nacional de Desarrollo, por lo que se requiere:

- a. Contar con una estrategia definida e impulsada por todos los actores que intervienen en

la promoción de exportaciones, atracción de inversiones y difusión internacional de RD.

- b. Armonizar acciones internas (medidas para facilitar el comercio, simplificar trámites y gestionar con mayor eficacia los requerimientos para el establecimiento de empresas y la comercialización de productos) con un mejor uso de los recursos destinados a la promoción internacional del país. El tamaño de la economía dominicana no precisa de tan altos costos transaccionales derivados de la multiplicidad de organismos, trámites y procesos que actualmente se exigen.
- c. Dotar de mayor coherencia al actual sistema de promoción de inversiones y exportaciones, a la vez que se generan mecanismos de articulación hoy casi inexistentes entre las agencias involucradas. Esto permitiría no solo evitar superposiciones y eventuales divergencias de criterios en la definición y aplicación de las políticas, sino que también contribuiría a construir un diagnóstico común e intercambiar información respecto de la efectividad de las políticas hacia la IED. Al mismo tiempo, se debe hacer mayor énfasis en actividades que hoy tienen poco desarrollo, pero que son cruciales para el fomento de la IED, como los servicios post-inversión (*after care*) y la promoción de la competitividad, con la asignación de claras responsabilidades en la materia.
- d. Definir sectores prioritarios y encargar a las agencias trabajo focalizado. RD presenta demasiados sectores considerados “estratégicos” a partir de las empresas e industrias existentes y no necesariamente a partir de su potencial a nivel global. Un primer paso podría ser implementar una estrategia secuencial, a partir de la cual se escojan, entre los sectores que hoy son objeto de priorización y/o se consideran estratégicos, algunos sectores en los que existan mayores oportunidades para atraer inversiones en el corto y mediano plazo, y concentrar en ellos los esfuerzos promocionales. Luego, en función del propio aprendizaje, de los resultados de esa estrategia, y de los cambios en el contexto local e

internacional, se podrán ir redefiniendo los criterios de selectividad.

- e. Definir mejores incentivos para atraer las inversiones, que contribuyan al desarrollo y permitan escalar al país en las cadenas de valor global. En el actual escenario, que se caracteriza por la existencia de cadenas globales de valor, sería deseable introducir incentivos que apunten a favorecer el ingreso y escalamiento de RD en algunas cadenas de relevancia actual o potencial para el país, luego de analizar en qué etapas de esas cadenas se cuenta con potencialidades objetivas para una inserción competitiva y que genere efectos positivos sobre las metas de desarrollo nacional. El diálogo y la negociación con las empresas extranjeras puede ser relevante tanto para el diagnóstico como para la materialización de estas estrategias, en tanto dichas empresas dominan los nodos cruciales de la mayor parte de las cadenas globales de valor.

Introducir incentivos que estén ligados al desarrollo de actividades de innovación, capacitación del personal y de los proveedores, e introducción de tecnologías limpias, entre otros. Asimismo, se deben reforzar las políticas de capacitación, calidad, innovación y emprendedurismo, de modo de fortalecer el ecosistema empresarial y mejorar las potencialidades para generar encadenamientos eficientes a partir de la inversión extranjera. En otras palabras, se trata de articular mejor las políticas de desarrollo empresarial con las que buscan promover la inversión en el país.

- f. Reformas normativas. A lo largo de este estudio se ha hecho referencia a los marcos legales e institucionales que de forma reactiva responden a coyunturas nacionales e internacionales. En texto anexo se presenta una matriz que recoge las reformas necesarias para ello. No obstante, para atacar de forma coherente los vacíos y duplicaciones de esfuerzos detectados, hay que revisar y modernizar al menos tres leyes:

- La Ley General de Aduanas, que data de 1954 y es claramente insuficiente para normar y facilitar el comercio exterior. Un

anteproyecto discutido y consensuado espera aprobación en el Congreso dominicano desde hace cinco años.

- Una nueva ley de inversión extranjera. La vigente ley, de 1995, recoge elementos básicos del tratamiento a los inversionistas. No promueve la inversión focalizada, estratégica, ni dispone de un menú de incentivos acorde con los objetivos de desarrollo nacional.
 - La ley que crea el CEI-RD. Esta debe modificarse para adecuar dicho organismo a las mejores prácticas internacionales y darle el carácter de entidad de servicios transversales que amerita su doble función como ente promotor de la IED y de las exportaciones.
- g. Evolución del CEI-RD. La propuesta de intervenir el CEI-RD se relaciona con una nueva concepción del marco institucional que de forma dispersa incide en los temas de comercio e inversión. Las deficiencias del marco institucional vigente, particularmente en tanto carece de articulación, se han puesto en evidencia en todos los estudios realizados, y los sectores productivos lo han denunciado de manera reiterada. Es hora de abordar de forma novedosa, tanto a nivel interno como de imagen internacional, la decisión de RD de insertarse en el comercio mundial.
- Se recomienda transformar el CEI-RD en una agencia especializada, a los efectos de empoderarla y de que sea un punto de apoyo transversal para todos los sectores de la economía. El CEI-RD adoptaría el nombre ProDominicana, fácilmente reconocible a nivel internacional y se constituiría en un espacio/plataforma física y virtual que lidere la estrategia internacional de RD y la promoción de las inversiones, de las exportaciones y del turismo.

No se trata de suplantar a las organizaciones existentes ni las áreas de especialización que tienen, sino de coordinarlas de forma real y efectiva. Como en el caso Uruguay, el CEI-RD actuaría como una secretaría o el organismo coordinador

general de un Sistema Integrado de Promoción de Exportaciones e Inversión que funcione con la capacidad de coordinar acciones, al estilo del 9-1-1³⁹ en las siguientes esferas:

A. DISEÑO DE POLÍTICAS

- A1. Políticas comerciales (Ministerio de Industria y Comercio, y Ministerio de Relaciones Exteriores).
- A2. Políticas para atraer inversión extranjera (Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Turismo, Ministerio de Industria y Comercio).

B. PROGRAMAS E INCENTIVOS

- B1. Incentivos fiscales sectoriales (Consejo Nacional de Zonas Francas, Comisión Nacional de Energía, Proindustria, Comisión de Desarrollo Fronterizo, COFOTUR, Dirección General de Cine).
- B2. Programas de Financiamiento y Fondos de Garantía (Bandex, Proindustria).
- B3. Programas de apoyo a las exportaciones y encadenamientos productivos (CNZF, CEI-RD, MIC, Ministerio de Agricultura, Proindustria).

C. FACILITACIÓN DEL COMERCIO Y DE LA INVERSIÓN

- C.1. Simplificación y armonización de trámites para exportación, importación y comercialización (Ventanilla Única Integral: VUCE, certificaciones sanitarias, fito y zoo sanitarias).

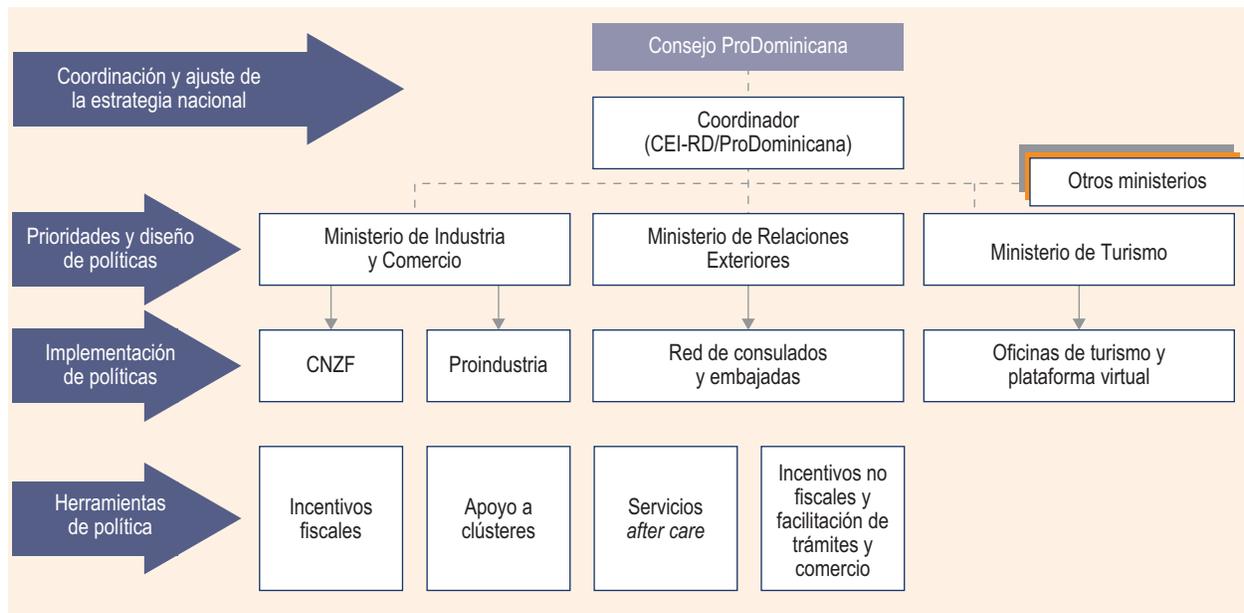
D. CLIMA DE NEGOCIOS

- D.1. Análisis de procesos a los efectos de facilitar, optimizar y simplificar trámites internos (Registro Sanitario, Registro Mercantil, permisos de construcción, permisos ambientales).

Para ello se está proponiendo la estructura que se puede apreciar en el diagrama 8.

³⁹ El 9-1-1 es el sistema de atención a emergencias y seguridad establecido en 2014 a partir de una eficaz coordinación de la respuesta de los cuerpos del orden, equipos médicos, bomberos y otros auxiliares de la seguridad ciudadana.

DIAGRAMA 8 • Estructura propuesta para coordinar el Sistema Integrado de Promoción de Exportaciones e Inversión



A continuación, se abordarán otras recomendaciones de acciones para ser asumidas bajo ProDominicana. La batería de acciones propuestas permitiría llevar a ProDominicana al nivel de los estándares internacionales. Pero obviamente lo óptimo debe incluir a lo posible, por lo que también se presenta un plan de corto y mediano plazo para alcanzar las acciones sugeridas.

A corto plazo se sugiere:

1. **Poner en funcionamiento el organismo denominado ProDominicana.** Buscando maximizar la eficiencia, operativamente se mantendrá un catálogo de servicios, acorde a las mejores prácticas revisadas para este estudio, con especialización en materia de recursos humanos calificados y con la orientación del sector privado para atender las necesidades de los exportadores y los inversionistas. Cada división con su propio plan estratégico y metas definidas se ocupará de:
 - a. Brindar apoyo al comercio exterior, lo cual incluye:
 - Formación y servicios de apoyo (catálogo de programas adaptados a las distintas

necesidades del público; exportadores habituales, primeros exportadores, esporádicos, empresas internacionalizadas, etc.).

- Financiamiento para la internacionalización de empresas.
 - Servicios personalizados para exportadores.
 - Acceso a información de mercados (sectores, países, trámites y gestiones, estadísticas).
 - Visitas a mercados (ferias, foros, misiones y encuentros).
 - Formación y capacitación empresarial (seminarios, becas para estudiantes de comercio exterior, becas para prácticas en embajadas y en empresas extranjeras, aulas virtuales, etc.).
 - Identificación de oportunidades de inversión en el exterior y acceso a licitaciones internacionales; acceso a organismos multilaterales (BID, Banco Mundial, OEA).
- b. Atender la inversión extranjera directa:
 - Además de revisar su estrategia de focalización para atraer IED (según lo expuesto más arriba), CEI-RD/ProDominicana

debe fortalecer el área de promoción de inversiones (con recursos humanos y financieros, capacitación, atracción de talento, etc.), dotarla de una gestión y de canales de comunicación independientes y convertirla en una verdadera ventanilla única de asesoramiento especializado y profesional para los inversionistas extranjeros.

- Asimismo, se debe elaborar un plan de negocios anual con líneas de acción prioritarias y objetivos claros en términos de generación de contactos y captación de proyectos, participaciones y realización de eventos de promoción. Este plan debe ser monitoreado de forma periódica, lo cual implica la realización de auditorías internas de calidad.
 - La especialización del personal debe incluir no solo aspectos sectoriales, sino también el conocimiento de distintas tipologías de nuevos inversionistas potenciales (multinacionales de países emergentes, inversionistas institucionales como fondos soberanos y de *private equity*, capital de riesgo, *start-ups*, etc.).
2. **También se propone desarrollar dentro de la organización una planificación estratégica** que anime y fomente la formulación constante de ideas innovadoras para atraer inversiones, adaptadas a la singularidad de la propia economía dominicana y su estrategia de desarrollo.
 3. **Rebranding.** El CEI-RD, denominado ProDominicana, seguirá siendo la agencia nacional de promoción de la inversión y las exportaciones con dos unidades separadas y altamente especializadas en servicios a la medida para atraer inversión focalizada enmarcada en los objetivos de desarrollo del país y en la vinculación a las cadenas globales de comercio.
 4. **Programa de imagen país y diplomacia comercial.** RD debe tener una imagen reconocible y única a nivel internacional. Sus bienes y servicios, su calidad como destino de turismo e inversión, todo debe estar amparado bajo un elemento visual único y distintivo, en lugar de mantener logos,

denominaciones institucionales y una presencia virtual que sean diferentes e inconexos. Es hora de imprimir un nuevo pulso a la imagen de RD en el mundo a través de la estrategia de marca país y de la diplomacia comercial. Esta última y la asociación a la imagen de un país de actividades, productos y personalidades destacados en el ámbito internacional, con vistas a potenciar su prestigio e influencia, contribuyen a atraer el interés mundial y conforman una línea de trabajo que ya ha sido adoptada de manera decidida por muchos países de nuestro entorno geográfico, cultural y económico.

Las actividades para fomentar la exportación, las inversiones y el turismo de RD requieren un plan para el país, un mandato único, una coordinación muy bien orquestada, presencia exterior y presupuesto suficiente para mantener visibilidad en los mercados internacionales. Actualmente los actores institucionales que invierten en estas actividades y tienen mandato legal para ello son principalmente el Ministerio de Turismo, el CEI-RD y el CNZF, además de la red de embajadas y consulados del servicio diplomático. Todos ellos deben obedecer al fin último de mejorar la imagen de RD y posicionarla exitosamente en los mercados internacionales.

Como primer paso se sugiere realizar un inventario y lograr la puesta en común de presupuestos y oficinas turísticas, comerciales y representaciones diplomáticas dominicanas para crear un nuevo modelo de promoción y servicios bajo el concepto de “**Oficinas RD/ProDominicana**” consagradas a la divulgación de la marca país mediante una estrategia unificada y coherente de promoción del turismo, las exportaciones y las inversiones en el extranjero.

Esto permitiría contar con mayores recursos para:

- Designar agregados comerciales con mayores capacidades en mercados estratégicos.

- Desarrollar y apuntalar la tendencia incipiente de usar la red de embajadas y consulados de RD con un fin de diplomacia comercial.

Para países pequeños (véanse los ejemplos de Uruguay y Costa Rica), no resulta rentable desde el punto de vista económico tener funcionarios que únicamente realizan promoción comercial, sencillamente porque no hay tantos negocios como para asegurar la rentabilidad en un análisis de costo-beneficio. Por eso, resulta una mejor estrategia que se capacite en estas competencias a funcionarios seleccionados (pueden ser funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores u otros), y que estos reciban la formación adecuada, de acuerdo con los lineamientos y criterios establecidos por el CEI-RD. Si a esto se sumaran recursos y oficinas de turismo que promovieran con éxito el destino de RD, el impacto de la presencia dominicana en el mundo se incrementaría. Estas Oficinas RD deben ser capaces de brindar información y asistencia, generar inteligencia comercial, desarrollar actividades de promoción y servir de apoyo a las misiones comerciales y oficiales desde y hacia RD.

5. **Formación y capacitación de los funcionarios del CEI-RD.** Esto implica elaborar los perfiles que se requieren para cada cargo y realizar un relevamiento de las competencias de las que se dispone actualmente, distinguiendo con claridad los servicios de exportaciones de los de inversiones. Posteriormente se determinará la brecha entre los recursos disponibles y los requeridos, y se deberá elaborar un plan de formación y captación de talentos a los efectos de adaptar los recursos humanos a los perfiles que se precisan para una agencia de este tipo.
6. **A mediano plazo se sugiere que sea el ente de ProDominicana ya empoderado el que coordine las acciones generales en materia de promoción comercial y atracción de inversiones.** Esto implica modificar la Ley Núm. 98-03 para prever por lo menos los siguientes

cambios en su organización, su estructura y sus servicios:

- **Organización:** Mayor autonomía funcional para lograr una mayor visibilidad, y una mejor coordinación y lanzamiento al exterior de un mensaje que indica que el país coloca al más alto nivel su compromiso con la apertura de alto nivel.
- **Consejo Directivo:** Que cuente con la presencia de todos los ministerios implicados en exportaciones e IED, y que se reúna periódicamente para mantener la coordinación, y la actualización de los proyectos a su cargo y de las actividades a desarrollar.
- **Creación de un Consejo Asesor:** Selección de amigos de RD (extranjeros y nacionales: empresas locales y foráneas, gobiernos y organismos multilaterales) que puedan brindar asesoramiento estratégico y contribuir con la propuesta de iniciativas para mejorar el clima de inversiones, e identificar obstáculos al comercio y la inversión, entre otras acciones.
- **Presencia virtual unificada para RD:** La presencia virtual consolidada no puede subestimarse; de hecho, el 67% de las técnicas más usadas para invertir es la página web. RD mantiene una presencia dispersa y con información carente de impacto dentro de sus principales puertas de acceso global.

Se recomienda además mejorar los incentivos e instrumentos disponibles para atraer inversiones y considerar, por ejemplo:

- **Contratos de inversión:** Países como Chile, Costa Rica y Perú adaptan los incentivos para grandes proyectos a través de contratos de inversión mediante los cuales se aseguran las contraprestaciones esperadas de las empresas extranjeras en términos de generación de empleo, montos de inversiones, innovación, transferencias de tecnología etc.
- **Criterios para el otorgamiento de incentivos:** Del mismo modo, en lugar de las actuales restricciones para el acceso a ciertos incentivos en función de sectores, zonas geográficas,

tamaño y antigüedad de las empresas, etc., debe haber una nueva ley de inversiones que establezca un listado de criterios que incluyan otras dimensiones relevantes para determinar el impacto de las inversiones. A partir de ese listado se construiría una tabla o un *ranking* de los proyectos por su impacto potencial, y ello permitiría graduar el nivel de incentivos a otorgar en cada caso (esto también podría servir para dejar sin efecto algunos topes existentes relacionados con la deducción de ciertos gastos, y reemplazarlos por un ordenamiento en función del *ranking* recién mencionado). En el diseño de este mecanismo se debería también tener en cuenta la mayor o menor facilidad de verificación de los criterios empleados para la evaluación de los proyectos.

- **Zonas francas:** El esquema de ZF continúa siendo exitoso en muchos países, incluido RD, pero urge establecer un mayor encadenamiento hacia atrás. Para ello se requiere pensar estrategias que tengan más impacto en el país, y hacer estudios de medición de resultados, empleo local y enlaces con las cadenas de valor. La Ley Núm. 8-90, que ha impulsado con éxito las ZF, debe evolucionar hacia un concepto de clústeres, dando mayor énfasis a la logística y los encadenamientos productivos.

Hay otras acciones de impacto, que son propuestas ya formuladas pero que no han logrado implementarse y deben catalizarse bajo el marco del relanzamiento de este nuevo sistema y esta nueva articulación interinstitucional:

- **Vincular turismo con IED.** El turismo es la principal puerta de entrada a RD, por lo tanto no puede ignorarse al turista como potencial inversionista, y se deben mantener enlazados los conceptos Visit DR, Invest DR y DR Export a través de todas las estrategias de promoción internacional.
- **Fomento de los esquemas de alianzas público-privadas,** de acuerdo con los cuales organismos del Estado y el sector privado colaboran para el desarrollo de grandes

proyectos de infraestructura u otros de carácter estratégico.

- **Financiamiento a pyme exportadoras:** La supervivencia de las pyme se torna muy difícil si estas firmas no obtienen liquidez mediante el anticipo del importe de las facturas procedentes de su actividad exportadora o no cubren los costes previos de producción y elaboración de los bienes objeto de exportación. Una preocupación realmente importante en RD es la generación de divisas y, por ello, la importancia de contar con un banco exclusivamente dedicado al comercio exterior. El financiamiento no debe estar exclusivamente centrado en el exportador final sino que también debe enfocarse en las otras empresas que forman parte de la cadena de exportación.
- **Aseguramiento del crédito a la exportación pyme:** El financiamiento de la exportación consiste en una combinación de instrumentos bancarios y de seguro usados como medida para facilitar las exportaciones, y de los cuales puede disponer el exportador para reducir el coste y el riesgo implícito en las operaciones comerciales con el exterior. El crédito y el seguro de crédito están muy directamente relacionados con la exportación, dado que en muchos casos no es posible obtener contratos en los mercados internacionales sin el financiamiento adecuado y en algunos países este no es posible, a menos que se firme una póliza de seguro para ese crédito. República Dominicana carece de una agencia de crédito que realice estas funciones.

El seguro de crédito a la exportación es uno de los instrumentos esenciales que los gobiernos utilizan en la promoción financiera de la exportación. Estos instrumentos de apoyo a la actividad exportadora se pueden clasificar en tres grupos: a) comerciales (información, investigación de mercados, ferias, centros de promoción etc.); b) fiscales (incluyen la reducción de tipos impositivos a la exportación, exenciones fiscales, etc.), y c) financieros (el crédito a la exportación, el seguro de crédito y la ayuda oficial al desarrollo). Ejemplos de agencias de crédito a la exportación son

CESCE (España), COFACE (Francia), EXIM-BANK (Corea y otros países), ECGD (China, Hong Kong, Irak, Nigeria y Sudáfrica), EKN (Suecia) y la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA, por sus siglas en inglés) del grupo del Banco Mundial.

- **Calidad y certificaciones:** Las certificaciones permiten que las empresas accedan a mercados más selectivos. Los precios de los productos cambian porque se está agregando valor y existe una presión internacional para que se ajusten a las normas internacionales. En RD es necesario realizar un mayor esfuerzo para construir la infraestructura de la calidad requerida, capacitar a los exportadores, difundir el detalle de las normas de calidad a cumplir, y tomar las medidas necesarias para ceñirse a ellas.
- **Ventanilla Única de Comercio e Inversión:** Sería deseable reducir el número de organismos involucrados en el proceso de decisiones sobre el acceso a incentivos, creándose a la vez una ventanilla única para canalizar las solicitudes respectivas. ProDominicana, tanto en su presencia virtual como física, es una plataforma de información y servicios, que emula el sistema de atención a emergencias 9-1-1 exitosamente implementado en el país y mediante el cual no se suprimen las competencias de las distintas entidades que tienen el mandato para responder a los diferentes requerimientos, sino que se ofrece una plataforma de respuesta única, oportuna y coordinada de cara a los usuarios.
- **Simplificación de trámites:** Se deberían revisar los actuales procedimientos de aplicación para el acceso a incentivos, de modo de simplificarlos y ayudar a reducir los tiempos de procesamiento de las solicitudes. Una idea fácilmente adaptable es la iniciativa de Costa Rica de generar los certificados de libre venta en línea y los certificados de origen.
- El estudio del posicionamiento y de la integración con las **cadena globales de valor**, la necesidad de potenciar encadenamientos más profundos con empresas locales y en operaciones de mayor valor agregado es de vital importancia. También lo es contar con datos adecuados y comparables, y con información apropiada para la toma de decisiones. Para ello, hay que dotarse de una estructura de inteligencia que considere las posibilidades de dichas decisiones a tomar.
- La operatoria de la agencia debe incorporar el **client targeting** de manera profesionalizada si se quiere fomentar la diversificación sectorial, atraer inversiones complementarias a las inversiones nacionales y ampliar la base exportadora.
- Hay que desarrollar **estructuras imaginativas para la promoción en el exterior**, que aporten conocimientos sobre las tendencias del comercio y los potenciales inversionistas. Aprovechar la diáspora, los expatriados y los contactos en el exterior con este fin, no solo como fuente de remesas.
- Adoptar **servicios proactivos** que resulten facilitadores de la reinversión de las empresas extranjeras ubicadas en el país y que sean tractores del tejido empresarial local.
- Llevar a cabo funciones de **policy advocacy** elaborando un plan de prescriptores y una hoja de ruta clara para mejorar el posicionamiento en los principales informes (*Doing Business*, etc.); conocer las áreas de mejora y detectar cuáles tienen un mayor retorno.
- La **mejora en la rendición de cuentas de la agencia** sobre la base de indicadores y métricas comparables a nivel internacional le proporcionaría a la misma una sólida base para su empoderamiento institucional.
- **Mejoramiento de los sistemas de información:** Por un lado, es necesario mejorar el acceso de los inversionistas (actuales y potenciales) a información relevante para la toma de decisiones (relativa al potencial de RD para atraer inversiones, al marco regulatorio vigente y a los incentivos disponibles), así como para el seguimiento de los trámites relativos a autorizaciones, acceso a incentivos, etc. Lo mismo vale para los formuladores de políticas: modernizar los sistemas de información disponibles para aquellos a cargo de la política para la IED les permitirá efectuar un mejor monitoreo de las oportunidades para

atraer nuevos inversionistas, así como también realizar con mayor eficacia las tareas de servicios de post-inversión de las empresas ya radicadas.

- **Análisis de impacto:** Para una mejor evaluación del funcionamiento de los mecanismos promocionales es necesario avanzar en la recolección de información sobre su uso y nivel de conocimiento, y prever mecanismos para la evaluación periódica de sus impactos (incluidos los costos tributarios respectivos). Este es un insumo fundamental para monitorear las políticas en marcha y evaluar posibles modificaciones. El Icei y el Observatorio de Comercio Internacional (ODCI) pueden contribuir en este sentido.
- **Enfoque exportador regional:** Los países de la región del Caribe y de Centroamérica son mercados relativamente naturales para RD, tanto para las exportaciones de manufacturas como para las exportaciones de alimentos, en particular frescos, que se dirigen especialmente hacia el Caribe insular. La cercanía geográfica debería ser una ventaja por los costos de transporte, como lo demuestra el comportamiento reciente, para el comercio con Haití, y en la medida en que se trata de mercados menos exigentes que los más grandes de Estados Unidos y Europa, las posibilidades de participar exitosamente en ellos son mayores. Sin embargo, el aprovechamiento del potencial de los mercados regionales ha sido muy limitado.

Por ello, debería dársele una alta prioridad a la activa promoción de las exportaciones hacia la región, en particular hacia el Caribe angloparlante y francoparlante, Cuba y Haití. En el caso de Haití, que es el segundo mercado de mayor importancia para las exportaciones dominicanas, la firma de un acuerdo comercial bilateral que imprima certidumbre al acceso debería ser un objetivo de primer orden. En el Caribe angloparlante se enfrentan algunos problemas de acceso, a pesar de

que existen dos acuerdos comerciales, pero el mayor reto consiste en desarrollar una labor de inteligencia comercial que permita identificar potencialidades de mercado, y lograr una mayor presencia de la agencia de promoción y de las empresas dominicanas en dichos mercados.

En el caso de Cuba, en la medida en que hay un significativo potencial de crecimiento de sus importaciones, amerita lograr tener una presencia temprana en ese mercado y promover el reconocimiento mutuo entre empresas de ambos países, y la creación de vínculos entre ellas. En el caso del turismo, vale la pena que se realice un esfuerzo para promover el turismo multidesino entre ambos países a fin de contener el potencial efecto negativo que pudiera causar una participación más activa de Cuba en la atracción de turistas de Estados Unidos que buscan destinos tropicales. De igual manera, es muy relevante fomentar la creación de mercado para las empresas exportadoras de bienes dominicanos en el sector turismo cubano.

Por tanto, para el corto plazo se propone un programa que busque fortalecer al CEI-RD para promover las exportaciones y atraer inversiones de calidad. El objetivo general del programa será contribuir a incrementar las exportaciones y la IED de calidad en RD, con un enfoque sectorial que impulse la generación de empleo y de riqueza. Los objetivos específicos son: i) crear capacidades para la implementación de una estrategia proactiva para fomentar exportaciones e inversiones; ii) adoptar instrumentos de estímulo a las exportaciones, los encadenamientos productivos y las inversiones, basados en los estándares internacionales, y iii) posicionar la imagen del país como lugar para hacer negocios.

El impacto a lograr implicaría un aumento significativo de las exportaciones y la atracción de IED de calidad, con su consecuente creación de empleo directo e indirecto.

IMPACTOS Y BENEFICIOS ESTIMADOS DE LA APLICACIÓN DE LAS INTERVENCIONES PROPUESTAS

Este capítulo desarrolla y aplica una metodología para cuantificar el impacto que tendría para RD la aplicación de un programa que tenga como objetivo la promoción de las exportaciones y las inversiones, la facilitación del comercio y las inversiones, y la mejora del clima de negocios. A los efectos del presente ejercicio se supone que en otras áreas clave para el desarrollo productivo del país, como energía e infraestructura, se implementan las medidas necesarias para no obstaculizar el proceso de crecimiento del sector exportador, ni la captación de inversiones ni el desarrollo de los encadenamientos productivos con empresas locales. Por otra parte, también se supone que RD aplica exitosos planes sectoriales de desarrollo. Se cuantifica el impacto en las siguientes variables de interés: empleo, exportaciones, IED y su impacto en el PIB.

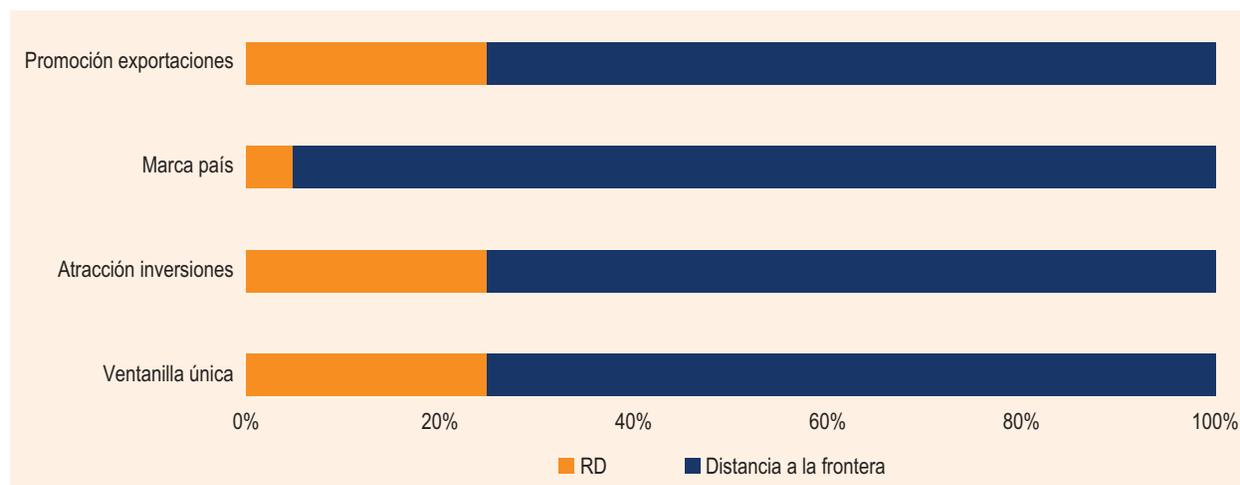
Los capítulos anteriores permiten determinar que la distancia de RD con respecto al estándar internacional es considerable. A continuación, se presenta la brecha con respecto al estándar internacional en materia de promoción comercial, atracción de inversiones, marca país y ventanilla única.

Como metodología se propone cuantificar el beneficio resultante del proyecto. Determinar los beneficios de un proyecto requiere que se establezcan criterios de valoración social de un flujo económico determinado. Para realizar el presente

análisis se adoptarán como criterios de valoración el empleo directo generado, el aumento de las exportaciones y el aumento de la IED. A su vez, se debe tener en cuenta que únicamente deben asimilarse al impacto del programa el crecimiento adicional del empleo, las exportaciones y las inversiones adicionales con respecto a la situación que tendría lugar en caso de que no se llevasen a cabo las reformas propuestas.⁴⁰

Para un país de América Latina estar inserto en el comercio global de tareas tiene múltiples beneficios, entre los cuales se pueden mencionar la generación de exportaciones de sectores tradicionalmente no transables, la captación de IED, la incorporación de progreso técnico y/o nuevas modalidades de organización en las empresas locales, el aumento del empleo calificado y/o el desarrollo de las capacidades de su fuerza laboral. A su vez, esto permite diversificar la matriz productiva y por ende las exportaciones, en particular posibilita incrementar las exportaciones de mayor valor agregado. En un modelo con firmas heterogéneas, las empresas exportadoras (por ejemplo: las insertas en cadenas globales de valor) tienen mayor productividad que las empresas orientadas

⁴⁰ Se trata del problema de la inobservabilidad de las variables de interés “sin programa” de apoyo (contrafactual), problema típico de las metodologías de análisis de impacto. Véase, por ejemplo, Angrist et al. (2009).

GRÁFICO 8 • Distancia de República Dominicana a los estándares internacionales, 2017

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas y comparación con estándares internacionales.

al mercado interno (Eaton y Kortum, 2002; Melitz y Ottaviano, 2008). Por este motivo, una forma de medir los beneficios resultantes del proyecto es estimar el incremento en empleo y exportaciones que produce el programa, y ponderar estas ganancias por la mejora en la productividad del trabajo asociadas a la mayor exposición al comercio internacional.⁴¹

El presente capítulo abarca esta introducción y dos secciones adicionales. En la primera sección se presenta la metodología utilizada y se detallan los datos y supuestos realizados. Esta sección constituye la parte metodológica del ejercicio, por lo que el lector que esté únicamente interesado en los resultados del ejercicio de simulación puede saltarla sin pérdida de continuidad. En la segunda y tercera sección se cuantifican los beneficios económicos y se realiza un análisis de sensibilidad de los resultados obtenidos.

Metodología y datos utilizados

La evidencia empírica ha demostrado que en cada sector i existe un diferencial de productividad del trabajo ϵ_i entre los trabajadores empleados en una empresa exportadora y los contratados por una empresa que solo vende en el mercado interno. Este diferencial de productividad se observa en lo producido por trabajador. Es decir, la evidencia empírica

demuestra que: $pt_i^\epsilon - pt_i^d = \epsilon_i$, $pt_i^\epsilon - pt_i^d = \epsilon_i$, con $\epsilon_i > 0$, $\epsilon_i > 0$, donde pt : producto por trabajador, e : empresa exportadora, d : empresa local.

Para simplificar, se supone que este diferencial de productividad se mantiene constante a lo largo de todo el proyecto, es decir que la evolución de la productividad del trabajo es la misma en ambos tipos de firmas, y los trabajadores que se pasan de una empresa que solo comercializa en el mercado interno a una exportadora no cambian la productividad del trabajo de ninguno de los dos tipos de compañías.⁴²

A medida que las exportaciones de un sector van creciendo, el sector exportador incrementa su demanda de trabajo y recluta trabajadores desde las empresas que se orientan de forma exclusiva al sector interno. Cada trabajador que se recluta, además de las exportaciones adicionales que

⁴¹ Vale la pena aclarar que la metodología propuesta es conservadora en el sentido de que solo tiene en cuenta los efectos estáticos de la mejora en la productividad. Sin embargo, es esperable que una mejora del entorno institucional hacia la facilitación del comercio y la mejora del clima de negocios tenga efectos dinámicos sumamente relevantes en la captación de nuevos sectores.

⁴² Este es un supuesto claramente conservador, pero es preferible utilizarlo a menos que se cuente con una estimación sobre cuánto mejorará la productividad del factor trabajo producto de la aplicación de este tipo de programas.

genera, implica un beneficio adicional de ϵ para la economía, debido a que genera un aumento de la productividad del trabajo.

Para estimar la demanda de empleo en el sector exportador se recurre a la estimación de las exportaciones y además, con datos lo más actualizados posible, se estima la relación entre exportaciones y empleo en cada sector. Por lo tanto, también se supone que la evolución del empleo en el sector exportador sigue a la evolución de las exportaciones en dicho sector.⁴³ Finalmente, la valoración económica de cada dólar adicional generado se hace en función del aumento de la productividad generado debido a la mayor demanda de empleo asociada al programa en cuestión.

La valoración de los beneficios asociados al programa se calcula entonces obteniendo el valor presente neto (VPN) del diferencial del producto por trabajador, multiplicado por el empleo generado en el subsector exportador, con y sin proyecto, lo que se deriva de las exportaciones, tomando en cuenta la razón exportaciones/empleo de cada sector. De este modo:

$$VPN = \sum_{i=1}^n (X_i^{e1} - X_i^{e0}) \frac{\epsilon_i}{\left((1+r)^n \left(\frac{X}{L} \right)_0 \right)} \quad (1)$$

Donde, X_i^{e1} y X_i^{e0} corresponden a las exportaciones estimadas, con y sin proyecto respectivamente, y r es la tasa de descuento. La fórmula (1) puede emplearse a nivel de sectores aplicando un subíndice y luego, al agregar los sectores, se llega a la fórmula general del valor presente neto de los beneficios del programa.

Por lo tanto, lo fundamental es definir para cada sector las exportaciones máximas que serían factibles de alcanzarse de levantarse las restricciones existentes. Estas restricciones se recogerán como distintas tasas de crecimiento de las exportaciones. Sin embargo, también es posible relevarlas como “brechas” entre los niveles efectivamente observados de las exportaciones y su nivel potencial de no existir esas brechas. En este caso, se define que las exportaciones sin proyecto son aquellas con el actual nivel de brechas sin cambios.

Como queda en evidencia también sería posible construir escenarios donde el nivel de exportaciones con proyecto no alcanza su máximo potencial, sino que se define como un promedio entre las exportaciones de máxima y las exportaciones sin proyecto, en cuyo caso el ponderador estaría dado por el margen de reducción de la brecha.

A los efectos de poder aplicar la fórmula establecida en la ecuación (1), se necesita obtener información sobre:

- El diferencial de productividad entre las empresas exportadoras y las que únicamente venden al mercado local.
- La tasa de crecimiento de las exportaciones con proyecto y la tasa de crecimiento de las exportaciones sin proyecto.
- La tasa de descuento.

El Cuadro de Oferta y Utilización (COU) que elabora el Banco Central⁴⁴ provee información sobre el producto por trabajador. Lamentablemente el COU más actual disponible para el público corresponde al año 2010, y esa es la información que se utiliza en este análisis.

Utilizando la producción (VBP) a precios de mercado por trabajador y pasándola a dólares con el tipo de cambio promedio para ese año, se obtiene que en 2010 un trabajador promedio dominicano generaba U\$24.043. Cuando se obtiene el mismo dato, pero únicamente para los sectores de ZF, *proxy* utilizada en este estudio para aproximarse a la productividad asociada a las empresas exportadoras, se obtiene un valor de U\$40.064. Entonces, el diferencial de productividad ϵ entre las empresas exportadoras y las empresas locales para 2010 asciende a U\$16.021 por trabajador. A falta de mejores datos, se supondrá que este valor se mantiene constante a lo largo de todo el período.⁴⁵

⁴³ Nuevamente se opta por el cálculo conservador de que no hay cambio técnico.

⁴⁴ Disponible en http://www.bancentral.gov.do/estadisticas_economicas/real/.

⁴⁵ Los datos públicos disponibles tampoco permiten estimar el ϵ sectorial, pero sería bueno en futuros estudios realizar estas estimaciones con datos sectoriales.

En lo que respecta a la tasa de crecimiento de las exportaciones sin proyecto, se supondrá que se cumple con lo previsto en la programación macroeconómica del gobierno para el período 2017-20. Con respecto a la tasa de crecimiento de máxima de las exportaciones, la tasa sugerida en el cuadro surge de las tendencias mundiales y de información relevada en los grupos focales (*focus groups*) sobre las posibilidades de crecimiento de las exportaciones en RD.

Resultados obtenidos

A continuación, el cuadro 11 refleja los valores del escenario base.

El cuadro deja en evidencia las altas tasas de crecimiento de las exportaciones registradas en el período por las empresas fuera de las ZF y por el turismo. Pese a esto, se plantean interesantes tasas de crecimiento. Con respecto a la diferencia en las tasas de crecimiento del rubro “Otros”, vale destacar que en esta categoría se encuentran los servicios globales de exportación y los demás servicios, por lo que la tasa de crecimiento sería sumamente alcanzable de aplicarse los programas de desarrollo sectoriales adecuados.

Para construir la estimación de la tasa de crecimiento de las exportaciones con proyecto se supuso un proyecto de mínima en el que se reforma el CEI-RD y se le otorgan todas las competencias especificadas en el capítulo anterior.

Asimismo, se supone que la coordinación intergubernamental logra focalizar las iniciativas de promoción en sectores específicos seleccionados, y que se desarrolla la marca país y se la pone a trabajar en conjunto con la estrategia de promoción de exportaciones, captación de inversiones y turismo.

El gráfico 9 presenta la evolución de las exportaciones con y sin proyecto.

El gráfico muestra que el proyecto tiene un potencial de incremento de las exportaciones del 100% en un período de 10 años. Nuevamente merece la pena destacar que el escenario base planteado es sumamente optimista, ya que implica que RD continúa registrando tasas de crecimiento interesantes sin acometer las reformas necesarias y con un contexto internacional que, al menos al momento de escribir este informe, no resulta tan favorable como en la década pasada para las economías de América Latina y el Caribe. Aun en este exigente escenario, el proyecto aumentaría significativamente las exportaciones de RD.

Por su parte, el gráfico 10 muestra la creación de empleo asociada al nivel de exportaciones estimado.

El gráfico presenta un grado muy importante de crecimiento del empleo asociado a los sectores exportadores. A su vez, este crecimiento destacado compensaría por demás el crecimiento previsto de la población y permitiría suponer que aumentaría la productividad del trabajo.

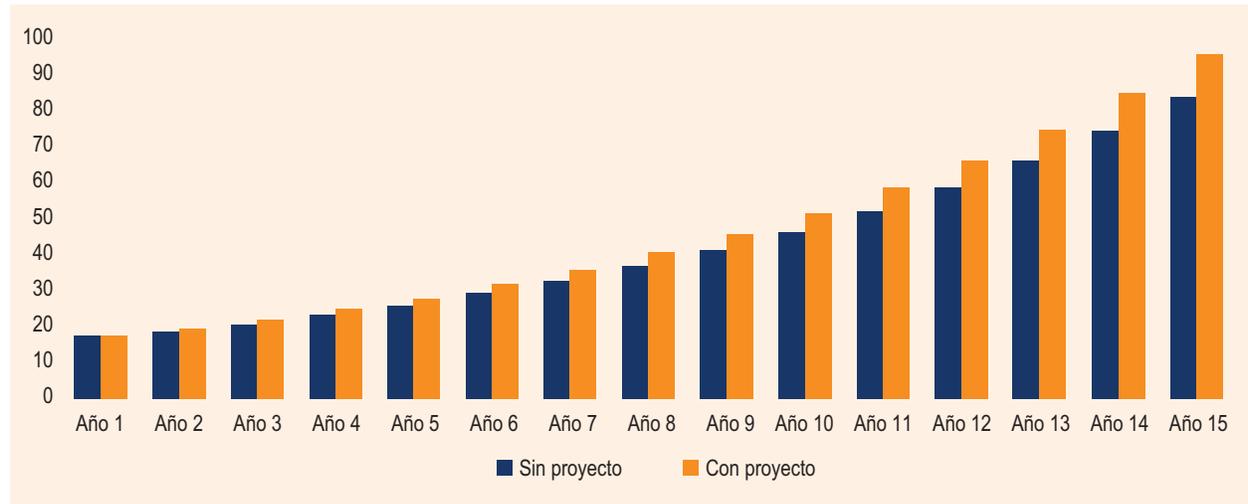
CUADRO 11 • Variables calculadas para la evaluación económica (empleo, exportaciones y tasas de crecimiento), 2015

	Exportaciones	Empleo	Tasa de crec. prom. 2010-15	Tasa de crec. prom. anual con proyecto
Exportaciones	9.523	993.811	—	—
Nacionales	4.011	832.554	9%	15%
Zonas francas	5.512	161.257	6%	12%
Turismo	6.118	675.245	8%	12%
Otros	1.341	1.143.565	2%	15%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del COU del Banco Central y la Oficina Nacional de Estadística.

Notas: Los datos corresponden al año 2015. Las tasas de crecimiento han sido provistas por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo en base a sus estimaciones de programación macroeconómica (entrevistas realizadas en misión de mayo de 2017).

GRÁFICO 9 • Evolución de las exportaciones con y sin proyecto (miles de millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia.

Análisis de sensibilidad

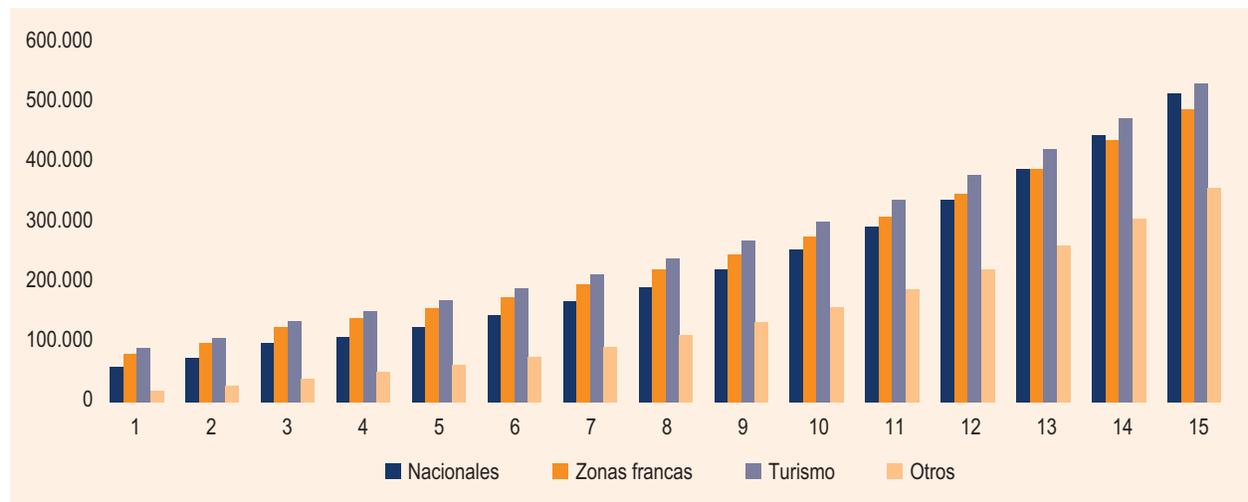
A continuación, y a modo de análisis de sensibilidad, se supone que la productividad del trabajo aumenta a partir del tercer año al nivel de los sectores más productivos instalados en ZF (U\$53.000 por trabajador), nivel similar al observado en países líderes en la materia.

El gráfico 11 muestra que, aun suponiendo un escenario conservador, donde la productividad del

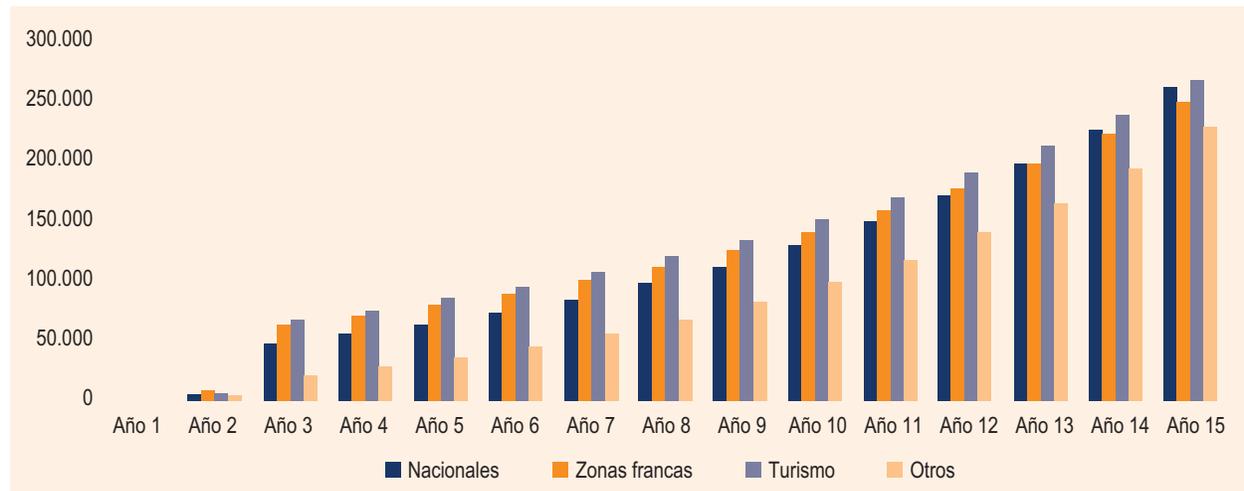
trabajador no se ve afectada en los dos primeros años del proyecto y luego alcanza la productividad del trabajador dominicano del sector más productivo de las ZF, a partir del tercer año se generan casi 200.000 puestos de trabajo genuinos. Este crecimiento del empleo podría compensar con creces el crecimiento previsto de la población.

Para cuantificar los efectos en materia de captación de IED, producto tanto de una mejora en el clima de negocios como de mejores prácticas

GRÁFICO 10 • Creación de empleo por sector



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 11 • Creación de empleo por sector, con aumento de la productividad por trabajador

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 12 • IED captada en millones de dólares corrientes de EE.UU., 2005-14

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Costa Rica	861	1.469	1.896	2.078	1.347	1.466	2.178	2.332	2.677	2.106
Rep. Dominicana	1.123	1.085	1.667	2.870	2.165	2.024	2.277	3.142	1.991	2.208
Uruguay	847	1.493	1.329	2.106	1.529	2.289	2.504	2.536	3.032	2.755

Fuente: Base de datos de UNCTAD Stats.

en materia de incentivos y atracción de IED, en el cuadro 12 se presentan los montos de IED captados por RD, Costa Rica y Uruguay en los últimos 10 años.

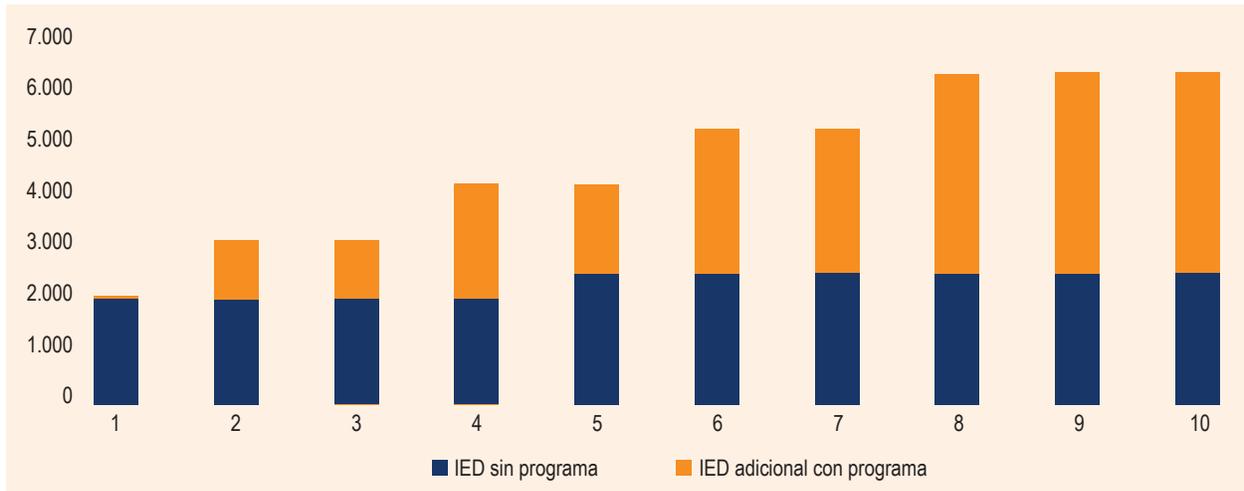
Los datos del cuadro señalan que en términos de los montos obtenidos, RD percibe una cifra más o menos similar a la IED que captan Costa Rica y Uruguay.⁴⁶ RD recibe un 3,14% del PIB en IED. Sin embargo, Costa Rica y Uruguay tienen menos de la mitad de la población que RD. Por otra parte, los países de América Latina líderes en la captación de IED como proporción del PIB, esto es: Panamá, Chile y Uruguay, según el año, en la última década han recibido IED por alrededor del 5% del PIB. Por lo tanto, se supuso que un programa correctamente diseñado y aplicado podría captar el mismo nivel de IED por habitante que el promedio que recibieron Costa Rica y Uruguay en 2014 y que equivaldría al 5% del PIB de RD. A su vez, y dado

que la mejora en el clima de negocios y en la captación de IED no se produce de un día para el otro, se supuso un mejoramiento gradual. Así, en el gráfico 12 se ilustra la mejora en materia de captación de IED.⁴⁷

La evaluación muestra que el proyecto tiene un potencial de incremento del 100% de las exportaciones, de más del 200% del monto de IED captada y de más del 30% en términos de empleo asociado directo en un período de 15 años. Si se

⁴⁶ Se toman Costa Rica y Uruguay como referencia en el entendido de que los flujos de capitales mundiales respetan y siguen ciertas tendencias internacionales regionales. Estos países parecen ser un buen punto al cual aspirar hoy en día en materia de PIB per cápita y nivel de desarrollo para RD.

⁴⁷ El escenario contrafactual mantiene constantes los niveles por habitante actuales en materia de captación de IED.

GRÁFICO 12 • Captación de IED en millones de dólares corrientes con y sin programa

Fuente: Elaboración propia en base a simulaciones.

incorpora el dato suministrado por el CEI-RD de que cada empleo directo asociado a las exportaciones genera en promedio tres puestos de trabajo indirectos, se llega al resultado de que el empleo puede tener una mejora del 90%. Esto implica un aumento de entre un 15% y un 20% del PIB en un plazo de 15 años.

De cara al futuro, para poder realizar un análisis con mayor poder estadístico, sería conveniente que los programas que se apliquen tengan como requisito la generación de las bases de datos, de modo de poder utilizar procedimientos estadísticos robustos en materia de evaluación de impacto.

REFERENCIAS

- Angrist, J. y J. Pischke. 2009. *Mostly Harmless Econometrics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Antalóczy, K., M. Sass y M. Szany. 2011. "Policies for attracting foreign direct investment and enhancing its spillovers to indigenous firms." En E. Rugraff y M. Hansen, *Multinational Corporations and Local Firms in Emerging Economies* (pp. 181-204). Ámsterdam: Amsterdam University Press.
- ATKearney. 2014. "A Wealth of Choices: From Anywhere on Earth to No Location at All." ATKearney Research Studies. Disponible en https://www.atkearney.com/strategic-it/global-services-location-index/2014/-/asset_publisher/LCcgOeS4t85g/content/a-wealth-of-choices-from-anywhere-on-earth-to-no-location-at-all-2014-a-t-kearney-global-services-location-index/10192.
- Baldwin, R. 2011. "21st Century Regionalism: Filling the Gap between 21st Century Trade and 20th Century Trade Rules." Staff Working Paper ERSD-2011-08. Ginebra: OMC.
- Banco Mundial. 2015. "Cómo mantener el dinamismo exportador en la República Dominicana: un diagnóstico del Banco Mundial sobre competitividad comercial". Santo Domingo, RD: Banco Mundial.
- Blyde, J. 2014. *Fábricas sincronizadas*. Washington, D.C.: BID.
- Deloitte. 2014. *Deloitte's 2014 Global Outsourcing and Insourcing Survey: 2014 and beyond*. Londres: Deloitte.
- Eaton, J. y S. Kortum. 2002. "Technology, Geography, and Trade." En: *Econometrica* 70(5):1741-1779.
- Everest Group. 2014. *Service Provider Landscape with PEAK Matrix* (todos los sectores). Dallas, TX: Everest Group.
- García, P. M. y F. Bafundo. 2014. *Best Practices in Finishing School Programs for the Global Services Industry*. Washington, D.C.: BID.
- Geolounge. 2015. *Geography of Fortune: 1.000 Companies in 2015*. Disponible en <http://www.geolounge.com/geography-of-fortune-1000-companies-in-2015/>. (Información consultada el 25-09-2015.)
- Global Partners Consulting. 2015. "Apoyo a las reformas del clima empresarial para fortalecer los lazos comerciales entre las pymes de República Dominicana y los mercados internacionales". Singapur: Global Partners Consulting.
- Hausmann, R., C. A. Hidalgo, J. A. Jiménez, R. Lawrence, E. Levy-Yeyati, L. Pritchett, C. Sabel y D. Schydlosky. 2012. "Construyendo un mejor futuro para la República Dominicana: herramientas para el desarrollo". Informe elaborado por el Centro de Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard a solicitud del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana.
- Hollingworth, L. y A. Harvey-Price. 2013. "Technology and Skills in the Digital Industries." Londres: UK Commission for Employment and Skills.
- Hottenrott, H. y C. Lopes-Bento. 2014. "(International) R&D collaboration and SMEs: The effectiveness of targeted public R&D support schemes." *Research Policy* 43(6), 1055-1066.
- Hunts Point Economic Development Corporation. 2011. "Estudio de mercado de productos agrícolas y agroindustriales en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos de América, en el marco del DR-CAFTA". (Documento mimeografiado.)
- Jordana, J., C. Volpe Martincus y A. Gallo. 2010. "Export Promotion Organizations in Latin America and the Caribbean: An Institutional Portrait." Serie de documentos de trabajo del BID Núm. IDB-WP-198. Washington, D.C.: BID.

- Lederman, D., M. Olarreaga y L. Payton. 2009. "Export Promotion Agencies Revisited." Documento de trabajo de investigación de políticas Núm. 5125. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2010. "Export Promotion Agencies: Do They Work?" *Journal of Development Economics* 91(2): 257-265.
- Lederman, D., M. Olarreaga y L. Zavala. 2015. "Export Promotion and Firm Entry into and Survival." Documento de trabajo de investigación de políticas Núm. 7400. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Melitz, M. y G. Ottaviano. 2008. "Market Size, Trade and Productivity." *Review of Economic Studies*. Wiley Blackwell, vol. 75(1): 295-316.
- Ministerio de Comercio Exterior. 2012. "Inserción de Costa Rica en la Economía Mundial". San José: Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica.
- OMC (Organización Mundial de Comercio). 2014. "Examen de las políticas comerciales de República Dominicana". Informe de la Secretaría. Ginebra: OMC.
- Paolino, C. (coord.), L. Pittaluga y M. Mondelli. 2014. "Cambios en la dinámica agropecuaria y agroindustrial del Uruguay y las políticas públicas". Serie Estudios y Perspectivas Núm. 15 de CEPAL. Montevideo: CEPAL.
- Ravago, M. y M. Bouza. 2013. "Planes estratégicos de promoción. Servicios de procesos y profesionales (BPO-KPO)". Montevideo: Uruguay XXI.
- Rugraff, E. y M. W. Hansen, M. W. 2011. "Multinational Corporations and Local Firms: An Introduction." En E. Rugraff y M. W. Hansen, *Multinational Corporations and Local Firms in Emerging Economies* (pp. 13-37). Ámsterdam: Amsterdam University Press.
- Sass, M. 2011. "The impact of foreign direct investment in business services on the local economy. The case of Hungary." En E. Rugraff y M. W. Hansen, *Multinational Corporations and Local Firms in Emerging Economies* (pp. 51-93). Ámsterdam: Amsterdam University Press.
- Smeets, R. y A. de Vaal. 2011. "Knowledge diffusion from FDI and Intellectual Property Rights." La Haya: CPE Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Spee, R. 2004. "Full Service." *fDi Magazine*, 5 de abril (www.fdimagazine.com).
- . 2005. "Making the Right Offer." En *What's Next? Strategic Views on Foreign Direct Investment*, Invest in Sweden Agency, WAIPA & UNCTAD, p. 118.
- Tambunan, T. 2011. "Do multinational companies transfer technology to local small and medium-sized enterprises? The case of the Tegal metalworking industry cluster in Indonesia." En E. Rugraff y M. W. Hansen, *Multinational Corporations and Local Firms in Emerging Economies* (pp. 75-93). Ámsterdam: Amsterdam University Press.
- Telus International. 2015. "Five trends that will drive the contact center outsourcing industry in 2015."
- Tholons. 2012. "The Dominican Republic. A Strategic Roadmap for the Services Outsourcing Industry." Nueva York, NY: Tholons. (Documento mimeografiado.)
- . 2015. "2015 Top 100 Outsourcing Destinations." Nueva York, NY: Tholons.
- USDA (Departamento de Agricultura de Estados Unidos). 2011. "Assessment of Targeted Food Safety Systems in the Dominican Republic." Washington, D.C.: USDA. (Documento mimeografiado.)
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). 2015. UNCTADStat. Nueva York: UNCTAD. Disponible en <http://unctadstat.unctad.org>. (Información consultada el 08-08-16.)
- Vodusek, Z. 2012. "República Dominicana: Cómo Aprovechar la Integración en la Economía Global y Regional". Washington, D.C.: BID.
- Volpe Martincus, C. 2010. "Odisea en los Mercados Internacionales". Washington, D.C.: BID.

ANEXOS

Anexo 1: Entrevistas realizadas para el estudio

Institución	Siglas	Entrevistado/a (s)
Sector público		
Ministerio de la Presidencia	—	• Juan Ariel Jiménez, Viceministro de Políticas de Desarrollo
Dirección General de Aduanas	DGA	• Eduardo Rodríguez Apolinario, Asesor del Director General
Dirección de Comercio Exterior y Administración de Tratados Comerciales	DICOEX	• Katrina Naut, ex Directora General • Marienna Hyar, Coordinadora de Acceso a Mercados • César Dargam, Director General (2017)
Unidad Asesora de Análisis Económico y Social; Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo		• Alexis Cruz Rodríguez, Director
Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana	CEI-RD	• Paula Salvador, Gerente Senior de Oferta Exportable • Vladimir Hernández, Gerente del Departamento de Desarrollo de Oferta Exportable (2016) • Henry Molina, Director Ejecutivo (2017) • Mildred Santos, Subdirectora Técnica (2017) • Vladimir Pimentel, Director de Inteligencia y Desarrollo (2017) • Lorena Valenzuela, Gerente de Nuevos Negocios de Exportación (2017) • Natalia Vásquez, Subgerente de Nuevos Negocios de Inversión (2017)
Banco Nacional de Exportaciones	Bandex	• Carmen Sancho, Secretaria General
Consejo Nacional de Zonas Francas	CNZF	• Daniel Liranzo, Subdirector Ejecutivo • Ebell de Castro, Encargado de la División de Análisis Económico y Competitividad
Centro de Desarrollo y Competitividad Industrial	Proindustria	• Alexandra Izquierdo, Directora Ejecutiva
Sector privado		
Asociación Dominicana de Exportadores	ADOEXPO	• Álvaro Sousa Sevilla, Presidente • Noelia Alberto, Encargada de Proyectos • Odele Miniño, Vicepresidente Ejecutiva
Asociación Dominicana de Zonas Francas	ADOZONA	
Asociación de Industrias de la República Dominicana	AIRD	
Asociación de Empresarios e Industriales de Herrera	AEIH	
Consejo Dominicano de la Pequeña y Mediana Empresa	CODOPYME	• Isachert Burgos, Presidente • Ruth Estrella, Directora Ejecutiva
Consejo Nacional de la Empresa Privada	CONEP	
Federación Dominicana de Cámaras de Comercio	FEDOCAMARAS	
Cámara de Comercio y Producción de Santo Domingo	CCPSD	
Junta Agroempresarial Dominicana	JAD	
Internacionales		
URUGUAY XXI (Uruguay)		
CINDE (Costa Rica)		
PROCOMER (Costa Rica)		

Anexo 2: Cuadro de incentivos fiscales vigentes

Ley	Fecha	Decreto del reglamento de aplicación	Descripción general	Puntos principales	Comentarios
1 Ley Núm. 8-90 de Fomento de las Zonas Francas	Enero de 1990	Núm. 366-97	Promueve el establecimiento de nuevas zonas francas y el crecimiento de las ya existentes, regulando su funcionamiento y desarrollo.	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivos fiscales de hasta un 100% en el pago de impuestos para renglones como construcción, importación-exportación, patentes, etc. • Regula la incursión de los productos de ZF al mercado local. 	<ul style="list-style-type: none"> • También regula el Parque Cibernetico de Santo Domingo. • Fue modificada por la Ley Núm. 56-07 (art. 5), la Ley Núm. 139-11 (art. 11) y la Ley Núm. 253-12 (art. 35).
2 Ley Núm. 14-93 sobre el Arancel de Aduanas de la República Dominicana	Agosto de 1993	N/A	Fomenta la repatriación de la diáspora dominicana, así como la inmigración extranjera con el objetivo de contrarrestar la "fuga de cerebros".	<ul style="list-style-type: none"> • Exoneración total del pago de impuestos de importación de efectos personales, ajuares del hogar, así como equipos de oficios y profesiones usados, entre otros. • Beneficia tanto a extranjeros que vengan a residir de manera definitiva en RD, como a los nacionales dominicanos que hayan residido en el exterior por un periodo de dos años consecutivos y que regresen para establecer su residencia definitiva en el país. 	<ul style="list-style-type: none"> • La Ley es administrada por la Dirección General de Aduanas (DGA). • Fue modificada por la Ley Núm. 146-00.
3 Ley Núm. 16-95 de Inversión Extranjera	Octubre de 1995	Núm. 950-01	Fomenta la IED a través del beneficio a los extranjeros que realicen una inversión considerable en RD.	<ul style="list-style-type: none"> • Homogeneización de la protección judicial entre extranjeros y nacionales. • Liberalización de los dividendos y repatriación de capitales. • Programa de Residencia a través de la Inversión. 	<ul style="list-style-type: none"> • La Ley es administrada, supervisada y ejecutada a través de la Dirección General de Migración (DGM). • La Resolución Núm. 1-2013 de la DGM regula la vinculación de subcategorías de residentes permanentes.
4 Ley Núm. 84-99 de Reactivación y Fomento de las Exportaciones	Agosto de 1999		Incentiva la competitividad de la oferta exportable del país, vía reducción de costos y otros incentivos.	<ul style="list-style-type: none"> • Establece la compensación de los gravámenes aduaneros pagados por anticipado, por un monto no mayor del 3% del valor FOB de las mercancías exportadas. • Libra a las mercancías importadas que serán incorporadas a los productos de exportación de los impuestos aduaneros. 	
5 Ley Núm. 28-01 para la Creación de una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo	Febrero de 2001	Núm. 539-05	Fomenta la localización de empresas en la zona fronteriza (que abarca las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco), con miras a dinamizar el desarrollo económico y social de la zona.	<ul style="list-style-type: none"> • Exoneración del 100% del impuesto sobre la renta (ISR), del 50% del pago de libertad de tránsito, y de impuestos arancelarios (siempre que los bienes importados atraviesen una transformación significativa en el territorio nacional). 	<ul style="list-style-type: none"> • La Ley es administrada por el Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo. • Fue modificada por la Ley Núm. 236-05, y está pendiente de ser revisada conforme a la Ley Núm. 253-12.

(continúa en la página siguiente)

(continuación)

Le y	Fecha	Decreto del reglamento de aplicación	Descripción general	Puntos principales	Comentarios	
6	Ley Núm. 158-01, de Fomento al Desarrollo Turístico para los Polos de Escaso Desarrollo y Nuevos Polos en Provincias y Localidades de Gran Potencialidad	Octubre de 2001	Núm. 1125-01 y Núm. 74-02	Fomenta la inversión en el desarrollo del sector turismo en puntos y provincias de escaso desarrollo socioeconómico, y la transformación de las mismas en nuevos polos de atractivo turístico.	<ul style="list-style-type: none"> Exoneración del 100% del pago de: ISR, impuestos sobre servicios municipales y permisos de construcción, Impuesto de Transferencias de Bienes y Servicios (ITBIS), e importaciones iniciales. La Ley preestablece las actividades turísticas que aplican para los beneficios que ella contiene conforme a intereses del Estado dominicano. 	<ul style="list-style-type: none"> La Ley es administrada por CONFOTUR y el Ministerio de Turismo. Fue modificada por la Ley Núm. 184-02, la Ley Núm. 266-04 y la Ley Núm. 195-13.
7	Ley Núm. 56-07, que declara de prioridad nacional los sectores pertenecientes a la cadena textil	Mayo de 2007	N/A (Regulado por la DGI)	Incentiva y regula la inversión en empresas de sectores pertenecientes a la cadena textil, confección y accesorios; pieles, fabricación de calzados y manufacturas de cuero.	<ul style="list-style-type: none"> Exoneración del 100% del pago de: ISR en costos de producción, ITBIS, y los demás impuestos contenidos en el Código Tributario (Ley Núm. 11-92). 	<ul style="list-style-type: none"> La Ley es administrada, supervisada y ejecutada por el Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE).
8	Ley Núm. 57-07, de Incentivos al Desarrollo de Fuentes Renovables de Energía y sus Regímenes Especiales	Mayo de 2007	Núm. 202-08	Incentiva y regula el desarrollo y la inversión en proyectos que aprovechen cualquier fuente de energía renovable.	<ul style="list-style-type: none"> Exención del 100% del ITBIS y de los impuestos de importación sobre equipos y maquinarias. Un 40% de la inversión en equipos de energías renovables en viviendas y locales se otorga como crédito al ISR. Facilidades de financiamiento para instituciones de interés social para el desarrollo de energía renovable (siempre y cuando sea por debajo de los 500Kw). 	<ul style="list-style-type: none"> La Ley es administrada, supervisada y ejecutada por el Consejo Nacional de Energía (CNE).
9	Ley Núm. 171-07, de Incentivos a los Pensionados de Fuente Extranjera	Julio de 2007	Núm. 50-13	Otorga a los pensionados o jubilados extranjeros los mismos beneficios y exenciones de los que gozan los inversionistas extranjeros y ciudadanos residentes en el exterior.	<ul style="list-style-type: none"> Homogeneización de la protección judicial entre extranjeros y nacionales. Liberalización de los dividendos y repatriación de capitales. Programa de Residencia a través de la Inversión. Exoneración total del pago de impuestos de importación de efectos personales, ajuares del hogar, así como equipos de oficios y profesiones usados, entre otros. Exención del 50% del Impuesto sobre Ganancia de Capital bajo ciertas circunstancias. 	<ul style="list-style-type: none"> Ley sujeta a: Resolución Núm. DGM-1-2013 que regula la vinculación de subcategorías de residentes permanentes. Reglamento Núm. 631-11 de aplicación de la Ley de Migración.

(continúa en la página siguiente)

(continuación)

Le y	Fecha	Decreto del reglamento de aplicación	Descripción general	Puntos principales	Comentarios
10 Ley Núm. 392-07, que crea el Centro para la Innovación y Competitividad Industrial (Proindustria)	Diciembre de 2007, modificada en 2014 mediante la Ley Núm. 542-14	Decreto Núm. 674-12, que dicta el Reglamento de Aplicación	Otorga facilidades e incentivos a la industria manufacturera nacional.	<ul style="list-style-type: none"> • Pago del ITBIS por concepto de materias primas y maquinaria (listadas en la Ley Núm. 557-05 y en tasa 0) diferido (no se paga en aduana al ingreso de la mercancía). • Exoneración de los impuestos internos a los cheques, selectivos a combustible, seguro y Telecom en proporción a lo exportado. • Depreciación acelerada, del valor de la maquinaria, del equipo y de la tecnología adquiridos. • Exención de impuestos en caso de reinversión de utilidades en la compra de maquinaria, equipo y tecnología y en la expansión de sus instalaciones hasta un 50% de la tasa del impuesto sobre la renta que les corresponda por concepto de dichas utilidades. 	<ul style="list-style-type: none"> • La ley es administrada por Proindustria, institución creada a partir de la eliminación de la antigua Corporación de Fomento Industrial. • Fue suspendida en sus beneficios por dos años y en 2014 se modificó para extender por cinco años más los incentivos en vista de la suspensión.
11 Ley Núm. 108-10 de Fomento de la Actividad Cinematográfica en la República Dominicana	Julio de 2010	Núm. 370-11	Fomenta la inversión en el país a través de largometrajes dominicanos.	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivos en ISR: deducción de hasta el 25% del Valor Real Invertido contra el ISR, exención del 100% al capitalizar la renta de inversionistas dominicanos, exenciones para las salas de reproducción sobre las ganancias del proyecto cinematográfico (50% para el Distrito Nacional y Santiago de los Caballeros, y 100% para el resto del país), exención del 100% para proveedores de servicios técnicos. • Exención del 100% del pago de ITBIS sobre bienes relacionados con la actividad cinematográfica. 	<ul style="list-style-type: none"> • La ley es administrada por la Dirección General de Cine. • Fue modificada por la Ley Núm. 82-13.
12 N/A Decreto sobre Centros Logísticos	Septiembre de 2015	Núm. 262-15	Establece el marco legal que regulará el funcionamiento de los centros logísticos en las terminales internacionales de carga que operen en el país.	<ul style="list-style-type: none"> • Libra temporalmente a las mercancías de origen o procedencia extranjera del pago de los derechos e impuestos aplicables al comercio exterior, mientras se mantengan en el Centro Logístico. • Busca posibilitar el posicionamiento nacional como hub marítimo de transporte de carga, en vista de la ampliación del Canal de Panamá. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley bajo administración de la DGA.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 3: Comparación con mejores prácticas internacionales: Costa Rica y Uruguay

Los problemas mencionados en los capítulos anteriores en materia de diseño institucional, duplicidades y solapamientos de funciones detectados en la gestión del comercio exterior y la atracción de inversiones no constituyen una particularidad exclusiva del caso dominicano, sino que, muy por el contrario, son representativos de una experiencia sumamente común.

Dado el tamaño económico y el grado de desarrollo relativo de RD, el estudio se basa en aquellos programas más innovadores de países de la región que han sido exitosos en términos de promover las exportaciones y atraer IED: Costa Rica y Uruguay. Las experiencias de estos dos países son muy relevantes para RD, ya que en un caso se recurre a una solución descentralizada en materia de atracción de inversiones y promoción de exportaciones (Costa Rica) y en el otro se implementa una solución que implica que una única institución empoderada realiza ambas tareas (Uruguay).

También, y a los efectos de tener en cuenta las mejores prácticas mundiales, se toman los casos exitosos de Australia, Canadá, Chile, Corea, Dubái, Escocia, España, Hong Kong, Irlanda, Mauricio, Países Bajos, Reino Unido, y Ruanda.

Las mejores prácticas internacionales, así como la solución adoptada por Costa Rica y Uruguay, se presentan a los únicos efectos de compararlas con la situación vigente en RD.⁴⁸ Como criterio metodológico, se optó por el relevamiento de las mejores prácticas de los países referentes a nivel mundial, así como por el estado de situación en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe.

En la última década se han verificado grandes progresos en América Latina en materia de desempeño comercial. Pero a pesar de dichos avances, varios países de la región aún continúan registrando niveles de comercio y diversificación exportadora por debajo de lo que cabría esperar en función de su tamaño y nivel de desarrollo económico. También se observa una limitada capacidad de supervivencia de sus empresas en los

mercados internacionales. Estos problemas son claramente compartidos también en RD.

El objetivo del presente anexo es relevar las **mejores prácticas internacionales** en la materia y a partir de ello, derivar **recomendaciones de política para RD**.

Anexo 3.1: Costa Rica y su aplicación a República Dominicana

La solución hallada por Costa Rica consistió en crear instituciones especializadas y empoderarlas con las tareas a su vez que se las dotaba de las capacidades funcionales adecuadas para especializarse en la prestación de sus funciones.

A continuación se presenta en un cuadro resumen la estructura institucional de Costa Rica en materia de comercio exterior y atracción de inversiones.

Con el fin de promover el uso racional de los recursos del sector público y facilitar la inserción de Costa Rica en la economía global, en 1996 se crea la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER). **PROCOMER fue concebida con la finalidad de concentrar en una sola institución las funciones que hasta entonces correspondían a la Corporación de Zonas Francas de Exportación S.A., al Centro para la Promoción de las Exportaciones e Inversiones (CENPRO) y al Consejo Nacional de Inversiones.**

Se definió que su Junta Directiva estaría compuesta por cuatro representantes del sector público y cinco representantes del sector privado. Se creó así una entidad pública de carácter no estatal.

En ese momento a la PROCOMER se le asignaron, entre otras, las siguientes funciones:

⁴⁸ Para tener un análisis al detalle de estas experiencias, se recomienda una lectura de la bibliografía que se cita oportunamente.

CUADRO A3.1 • Principales instituciones (públicas y privadas) involucradas en la formulación de las políticas comerciales y de inversión en Costa Rica

Institución	Responsabilidades
Ministerio de Comercio Exterior (COMEX)	Este ministerio se encarga de dirigir las negociaciones comerciales y de inversión, participa en la definición de la política arancelaria, representa al país en los foros comerciales internacionales, establece mecanismos reguladores de exportaciones, determina (en consulta con otros ministerios) las represalias comerciales que se deriven de los acuerdos internacionales suscritos por Costa Rica, dicta las políticas referentes a exportaciones e inversiones, otorga el régimen de zonas francas, los contratos de exportación y el régimen de admisión temporal o perfeccionamiento activo y dirige y coordina los planes, las estrategias y los programas oficiales vinculados con las exportaciones y la inversión.
Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER)	Entidad pública no-estatal. Se encarga de promover la oferta exportable en el extranjero, de administrar el régimen de zonas francas y de promover los encadenamientos productivos entre empresas locales y multinacionales. Sus actividades incluyen la búsqueda de mercados, la identificación de clientes potenciales y el diseño de programas de capacitación para las PYMEs, a las que proporciona herramientas para su internacionalización y para la racionalización de los procedimientos de importación y exportación.
Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE)	Organización privada que tiene por objeto promover las condiciones necesarias para atraer inversiones nacionales y extranjeras y establecer programas de inversión, incluyendo el monitoreo y el análisis de los negocios y de los mercados, la promoción de Costa Rica como destino de inversión y la prestación de servicios directos a los inversionistas.
Consejo Consultivo de Comercio	Órgano de consulta en materia de comercio exterior e inversión extranjera e instancia de diálogo con los representantes de los distintos sectores económicos de la sociedad. El Consejo Consultivo, presidido por el Ministro de Comercio Exterior, incluye entre sus miembros, a los Ministros de Economía, Industria y Comercio; Agricultura y Ganadería; y Relaciones Exteriores y Culto. Adicionalmente, lo integran varias asociaciones privadas y representantes de la industria, de los PYMEs y de los consumidores. Se reúne cada 2 semanas.
Comisión Interinstitucional de Aplicación de Acuerdos Comerciales	Órgano a través del cual COMEX realiza la coordinación con distintas instituciones gubernamentales, a saber la Dirección de Registros y Controles (Ministerio de Salud), la Oficina de Prácticas Desleales y la Dirección de Mejora Regulatoria y Reglamentación Técnica (ambas del Ministerio de Economía, Industria y Comercio), la Dirección General de Aduanas (Ministerio de Hacienda), y la Dirección de Salud Animal y el Servicio Fitosanitario del Estado (Ministerio de Agricultura y Ganadería). Las reuniones constituyen foros para coordinar las posiciones e informarse de los temas vinculados con la aplicación de los acuerdos comerciales en cada una de las áreas de referencia.

Fuente: OMC (2013).

- Diseñar y coordinar programas relativos a exportaciones e inversiones de acuerdo con las directrices que dicte el Poder Ejecutivo.
- Apoyar técnica y financieramente al Ministerio de Comercio Exterior en la administración de los regímenes especiales de exportación y en la defensa de los intereses comerciales del país en el exterior.
- Administrar un sistema de ventanilla única de comercio exterior, que centralice y agilice los trámites de importación y exportación.

De acuerdo con información recabada para este estudio, actualmente PROCOMER se encuentra en un período de transición entre la quinta y la sexta etapa.⁴⁹ El enfoque por procesos si bien aún no se ha consolidado está siendo fortalecido y promovido como un nuevo estilo de

trabajo entre las unidades y departamentos de la organización.

Al tiempo en que se hacía efectiva la consolidación de la PROCOMER, también se trabajó en la automatización de los procesos de exportación a los efectos de poder lograr para las exportaciones:

- Un servicio de tramitación las 24 horas del día, los 365 días del año.
- Un ahorro de tiempo y dinero.
- Un servicio integrado de los documentos.
- La interconexión entre las diferentes dependencias que otorgan documentos de importación y exportación.

⁴⁹ Para apreciar la evolución de PROCOMER a lo largo de los años, véase el diagrama 4 de este documento.

- La transmisión electrónica de permisos de importación y exportación a la aduana.
- La transmisión del DUA a la aduana.

La PROCOMER también desarrolló el *software* de **“Certificados de Origen en Línea”** así como el de **“Certificados de Libre Venta en Línea”**. Dada la efectividad y la fluidez de los diferentes servicios que se brindan actualmente a través de la VUCE, se ha planteado a futuro cercano, el establecer en forma electrónica un sistema que interactúe con las diferentes entidades públicas que se involucran en todo el ámbito del comercio exterior, de tal manera que el exportador, importador o inversionista obtenga una herramienta para realizar toda su gestión ante las diferentes instituciones de una forma automatizada y oportuna, la cual se denominará “Red Integrada de Logística del Comercio Exterior e Inversión”.

Inversión: de administradores de regímenes especiales a asesores

En 1991 se realizó un diagnóstico exhaustivo de la actuación de la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE) y se determinó que el organismo había crecido mucho y sin visión estratégica, lo que restaba eficacia y eficiencia a sus acciones. Ante este diagnóstico, se planteó la necesidad de un proceso de reestructuración y ajuste presupuestario. Ello implicó la racionalización del gasto de manera tal que el presupuesto se adaptara sin tener que recortar los programas. Entre las medidas más importantes se destaca la reducción de la cantidad de personal y el cierre de las oficinas en Alemania y California, de modo que quedaron cuatro instalaciones en Estados Unidos (Miami, Nueva York, Chicago, Filadelfia), una en Europa (Países Bajos) y una en Asia (Taiwán). Este proceso continuó a lo largo de los años y para el año 2000 solo quedaba en funcionamiento la oficina de Nueva York.

El pasaje a una estrategia de atracción selectiva

En la década de 1990, la CINDE diagnosticó que se estaba perdiendo competitividad en industrias intensivas en mano de obra no calificada (maquilas de ropa). Algunas empresas textiles preferían instalarse en otros países de Centroamérica

que ofrecían mano de obra no calificada más barata. Además, comenzaba a estar latente la perspectiva de un tratado de libre comercio entre Estados Unidos y México.

Ante esta tendencia y ante la evidencia de que algunas firmas del sector electrónico se estaban instalando en el país, la CINDE decidió centrar los esfuerzos en una **estrategia de atracción de inversión selectiva, concentrada en menos sectores y eligiendo aquellos que necesitaran un nivel de formación relativamente alto**, aspecto en el cual Costa Rica tenía una clara ventaja competitiva.

Se pensó que Costa Rica podía ser un buen punto de localización para esos sectores, debido a que **el país reunía una buena oferta de técnicos e ingenieros a relativamente bajo costo, más el conocimiento de inglés en el país, sumado todo ello a la estabilidad política y la democracia, la evolución del sistema jurídico** y los bajos niveles de corrupción. Por otra parte, el país ostentaba una buena calidad de vida, con buen acceso a los servicios de salud y a los recursos naturales.

Entre 1994 y 1995, la CINDE enfocó sus esfuerzos de atracción de inversiones provenientes de Estados Unidos; para ello, concentró sus actividades en una ubicación estratégica, Nueva York. **Además, apoyó su labor de marketing internacional por medio de enlaces estratégicos con las embajadas y consulados costarricenses, así como mediante bufetes reconocidos a nivel internacional y entidades globales.** En este período, la CINDE se especializó aún más en la atracción de inversión industrial y servicios para la exportación.

Como complemento de la atracción de inversiones se ejecutaron dos programas: **el Programa de Mejoramiento del Clima de Inversión y el Programa de Mejoramiento de la Industria Local.** El propósito del primero era servir como facilitador de iniciativas de diversos sectores del país, para definir e implementar políticas económicas y sociales que fuesen consistentes con el proceso de globalización, el cual incluye entre otras actividades, la liberalización comercial y la reforma del Estado.

El otro programa relevante de este período fue **el Programa de Mejoramiento de la Industria Local. Este buscó un mayor nivel de transferencia tecnológica de las empresas multinacionales**

hacia las firmas costarricenses. Por su medio se pretendía promover el encadenamiento de los productores costarricenses de bienes y servicios al proceso exportador del país, gracias a su constitución como empresas proveedoras de las compañías extranjeras establecidas en el país.

La primera década del siglo XXI ha sido para la CINDE una época de consolidación de su modelo para atraer inversión extranjera. Los esfuerzos de los últimos años se han dirigido a crear y apoyar la construcción de conglomerados de empresas en ciertos sectores, definidos como los más importantes: manufactura avanzada, dispositivos médicos, servicios y otros. Para tal fin, la CINDE ha realizado estudios y análisis comparativos (*benchmarking* internacional) que permitan orientar las actividades hacia la consecución de ese objetivo.

Anexo 3.2: La experiencia de Uruguay y su aplicación a República Dominicana

El caso de Uruguay reviste particular importancia para RD debido a que este país buscó empoderar la Agencia de Promoción de Exportaciones y Atracción de Inversiones y aumentar la coordinación interministerial sin crear ni eliminar instituciones con competencias en la materia. En definitiva, la reorganización institucional emprendida por Uruguay culminó en un exitoso proceso sin quitarle competencias a ningún organismo existente.

Hay que destacar que Uruguay no posee una ley general que regule el comercio exterior ni tampoco un ministerio específico con competencia exclusiva en la materia. La cartera responsable de formular y aplicar la política comercial es el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el cual trabaja juntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), que es el que lidera la posición del país en materia de negociaciones comerciales internacionales. También participan, involucrados en la gestión pública del comercio exterior, el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), el Ministerio de Turismo y Deporte (MINTUR) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). A su vez, en el ámbito específico de las operaciones de promoción, actúa

Lecciones para el caso dominicano

Costa Rica: solución descentralizada

- La atracción de inversiones y la promoción de exportaciones son tareas muy disímiles que requieren un gran conocimiento y experiencia.
- Se pueden crear dos instituciones independientes y empoderadas que lideren de forma coordinada estos procesos.
- La creación de dos entidades diferentes es lo que hacen los países pioneros en esta materia.
- Ambas instituciones deberán seleccionar sectores estratégicos específicos en base a la estrategia de desarrollo del país.

el Instituto de Promoción de la Inversión y las Exportaciones de Bienes y Servicios (Uruguay XXI).

El **Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es el encargado de formular y aplicar las políticas comerciales** y también es responsable de coordinar la política nacional uruguaya en materia comercial con las políticas regionales e internacionales. El **Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) tiene competencia sobre la conducción de la política internacional, incluida la negociación internacional.** En consecuencia, el MRREE es la entidad encargada de ejecutar y coordinar la política exterior de Uruguay en toda materia. La conducción de las negociaciones comerciales internacionales se realiza en coordinación con el MEF y con el apoyo técnico de las dependencias del Estado que correspondan.

Con el objetivo de procurar mejorar la coordinación y lograr una mayor consistencia sobre la gestión pública en cuanto a la inserción económica internacional, en 2006 se creó la **Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior (CIACEX), con el cometido de definir las principales líneas de acción de Uruguay en lo atinente a la inserción comercial internacional, la negociación internacional, la promoción comercial y la captación de inversiones, así como también los mecanismos de incentivos.** La CIACEX está integrada por el Ministro

de Relaciones Exteriores, quien la preside, y los ministros de Economía y Finanzas; Ganadería, Agricultura y Pesca; Industria, Energía y Minería; Turismo y Deporte, más un representante de la OPP de la Presidencia de la República. A su vez, en 2010 se creó la Secretaría Ejecutiva de la CIACEX, que tiene como funciones principales: a) asesorar a los ministros en toda materia contenida en los cometidos de la Comisión; b) elaborar y someter a consideración de los ministros propuestas de acciones en las materias contenidas en los cometidos de la Comisión; c) realizar el seguimiento de la implementación de las definiciones adoptadas por la Comisión; y d) toda otra función que los ministros entiendan pertinente. La Secretaría Ejecutiva de la CIACEX funciona en la órbita del MRREE, que proporciona el soporte logístico, técnico y administrativo para el desarrollo de sus funciones. La Secretaría está liderada por un Secretario Ejecutivo.

Uruguay cuenta con varias instituciones para promover las exportaciones y la inversión. El Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones de Bienes y Servicios (Uruguay XXI) tiene como misión internacionalizar la economía uruguaya, fomentando la captación de inversión y promoviendo las exportaciones uruguayas. Este instituto busca también promover al país como una localización estratégica para el desarrollo de negocios en el Cono Sur de América Latina.⁵⁰ Uruguay XXI presta servicios totalmente gratuitos a empresas, ya sean nacionales o extranjeras. A las firmas locales se las apoya para que comiencen a exportar y/o para que accedan a nuevos mercados, a través de la capacitación y del cofinanciamiento de actividades para aumentar las exportaciones. A las empresas e inversionistas internacionales se los apoya en el proceso de instalarse en Uruguay y se les facilita información para hacer negocios desde Uruguay. Asimismo, y para cumplir con estas tareas, Uruguay XXI genera y analiza la información del entorno comercial y económico a fin de identificar nuevos mercados, así como también para difundir las oportunidades de inversión que existen en el país. La institución tiene además el cometido de posicionar la marca país (Uruguay natural).

Los 10 años de funcionamiento del marco institucional han demostrado que llevar adelante

de forma eficiente las tareas relacionadas con el comercio exterior y la atracción de inversiones implica el accionar de una multiplicidad de actores, entre los cuales se incluyen: la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior (CIACEX), el Gabinete Ministerial de Desarrollo Productivo, el Gabinete Ministerial de la Innovación y la Agencia Nacional de Investigación e Innovación. La CIACEX y los dos gabinetes mencionados tienen configuraciones similares, ya que la gran mayoría de sus integrantes forman parte de dos o tres de ellos, lo que favorece la circulación de información respecto de sus actividades respectivas, aunque también genera duplicidades de funciones. La CIACEX y el Gabinete Productivo han realizado avances significativos respecto de la situación anterior, como la creación de instancias de coordinación formales y sistemáticas, que han reducido la compartimentación en la gestión que caracterizaba especialmente los temas relacionados con el comercio exterior y la inserción internacional. Sin embargo, la CIACEX y el Gabinete Productivo consisten esencialmente en reuniones de ministros, y no cuentan con instancias permanentes para profundizar y hacer más efectiva esa coordinación. En el caso de la CIACEX, este aspecto procuró ser atendido a partir de 2010 con la creación de una Secretaría Ejecutiva, con los objetivos de consolidar propuestas con los niveles técnicos de los distintos ministerios y hacer el seguimiento de la implementación de las definiciones adoptadas por la Comisión.

La inserción económica internacional es un fenómeno que involucra cada vez más áreas temáticas y esto impone exigencias a la institucionalidad requerida para su abordaje. El desafío de esta construcción supone lograr el equilibrio entre dos aspectos. Por un lado, una institucionalidad suficientemente amplia para incluir la temática relevante con las instituciones competentes respectivas. Por otro lado, una institucionalidad suficientemente compacta para permitir un abordaje integral de la inserción internacional, reduciendo la dispersión de instituciones e instrumentos.

⁵⁰ Véase la página web de Uruguay XXI: www.uruguayxxi.gub.uy. (Consultada el 10/04/2016.)

En materia institucional, el gobierno uruguayo ha propuesto recientemente minimizar aún más la atomización de programas y la dispersión de recursos, profundizando la coordinación interinstitucional, buscando mejorar la gestión y aplicando criterios transparentes en la asignación de recursos, de modo de lograr una transparencia total por parte de los clientes o usuarios. En este sentido, el Poder Ejecutivo envió un proyecto de ley al Parlamento⁵¹ con el cometido de crear el **Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad (SNTPC)**. Esta iniciativa promueve la coordinación entre organismos asociados al desarrollo de los factores productivos y apunta a que Uruguay avance en innovación, calidad del capital humano e incorporación de tecnología. El SNTPC procurará integrar las actividades de diversos organismos públicos a efectos de proponer objetivos, políticas y estrategias en relación con la inserción económica internacional, el desarrollo productivo y la ciencia, la tecnología y la innovación. El Sistema reemplazará a los gabinetes ministeriales anteriores y generará una Secretaría Técnica que será la encargada de fijar las estrategias de desarrollo competitivo y los planes de trabajo de las agencias pertenecientes al sistema, además de realizar el monitoreo y la evaluación de impacto de las acciones a ejecutar.

En materia de inversiones, Uruguay avanza hacia una **Política de Atracción de Inversiones 2.0**, de acuerdo con la cual, la política para atraer inversiones sea *proactiva, selectiva, y busque maximizar el impacto local* de la IED.

En materia de inversiones Uruguay trabaja en:

- Profundizar la vinculación entre los incentivos para la inversión y los objetivos de desarrollo.
- Adecuar el régimen de ZF a los principios generales del régimen de promoción de inversiones.

Lecciones para el caso dominicano

Uruguay: coordinación interinstitucional

- La atracción de inversiones, la promoción de exportaciones y la gestión de la marca país la realiza un único organismo empoderado.
- Dicho organismo cuenta con funcionarios especializados en promoción de exportaciones, atracción de inversiones y marca país.
- Se creó una Comisión Interministerial para coordinar la política comercial con la promoción comercial y la atracción de inversiones.
- La Comisión también tiene en cuenta las políticas productivas desarrolladas por los ministerios sectoriales correspondientes.

- Diseñar e implementar una función de atracción de inversiones de carácter proactivo con un fuerte foco en los servicios de post-inversión (*after care*).

En estos niveles de sofisticación de las funciones promocionales resulta una buena práctica generalmente aceptada el hecho de que exista independencia entre las funciones de promover exportaciones y atraer inversiones, lo que no contradice la necesidad de una estrecha coordinación entre ambas, sobre todo en el caso de una economía pequeña y abierta como la uruguayana, que además tiene una fuerte presencia de capitales extranjeros en las actividades exportadoras.

⁵¹ Este proyecto contaba con media sanción al 20/07/2016.

Anexo 4: Reformas legales propuestas^a

Temas	Problemas identificados	Reformas efectuadas	Reformas previstas a partir del 31 de diciembre de 2017
Facilitación del comercio (ventanilla única, aduanas, logísticas, procesos de importación/ exportación, organismos relacionados, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> Aduanas: la Ley Núm. 3489, sobre el Régimen de Aduanas, es obsoleta y no responde a las necesidades del comercio internacional. Por lo demás, una nueva Ley de Aduanas deberá consolidar en un único texto legal toda la reglamentación dispersa sobre actividades logísticas (consolidadores de carga, <i>courriers</i>, operadores económicos autorizados, centros logísticos, etc.). Logística: hasta hace poco no existía la figura del centro logístico, el cual permitirá que las empresas aprovechen la situación geoestratégica del país. Los procesos de importación y exportación en los puertos y aeropuertos no se encuentran actualmente conectados entre las diferentes instituciones públicas y privadas que ofrecen los servicios, lo cual provoca un aumento de los costos, tiempo y eficacia en los procesos. Actualmente los puertos cuentan con diferentes tarifas y reglamentaciones para sus operaciones. Los procesos de importación/ exportación siguen siendo tediosos, burocráticos, hay duplicidad de requerimientos, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> Programas de automatización de procedimientos aduaneros. Establecimiento del SIGA. Establecimiento de operadores económicos autorizados (Decreto Núm. 144–12). Logística: promulgación del Decreto Núm. 262–15 sobre Centros Logísticos. Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), creada mediante el Decreto Núm. 470–14. Aprobación de la Ley Núm. 126–15 para la transformación del Banco Nacional de Fomento de la Vivienda y la Producción en el Bandex. Aprobación de la Ley Núm. 166–12, por la que se crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL). 	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo del Puerto de Manzanillo para brindar un mejor acceso a los mercados a los productores de bienes agrícolas y habilitar la infraestructura en la zona norte del país. Revisión y flexibilización de los Reglamentos de Evaluación de Activos (REA) para facilitar los préstamos. Sanidad agropecuaria: proyecto de ley mediante el cual se crea el Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Agroalimentaria, sometido en 2015 con amplio respaldo de la AIRD a las pymes.
Reformas realizadas y previstas desde el 1 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2017 [realizadas (1), previstas con alta seguridad (2), previstas con baja seguridad (3)]	<ul style="list-style-type: none"> Aduanas: aprobar Proyecto de Modificación de la Ley de Aduanas pendiente en el Congreso Nacional. (3) Incluir en la Ley de Aduanas disposiciones sobre centros logísticos para dotar de mayor seguridad a los actores que incursionan en esta actividad. (2) Implementación efectiva de una ventanilla única de comercio exterior con integración de los procesos portuarios y aeroportuarios. (2) Nuevo reglamento de la Autoridad Portuaria Dominicana (APORDOM) acorde con el Plan Nacional de Logística Portuaria. (2) Emisión de un reglamento para el desarrollo y operación de los centros logísticos. (2) Ratificación del Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC, mediante Resolución del Congreso Núm. 696–16. (1) Decreto que crea el Comité de Facilitación del Comercio. (2) Reglamento de Facilitación del Comercio (que disponga los mandatos expresos y los plazos para las instituciones que requieren urgente integración a la ventanilla única. (3) Piloto de Ventanilla de Exportación (relanzado de manera administrativa por la DGA en marzo de 2017 con cuatro productos agrícolas). (1) Ventanilla Única de Servicios de Autorización Sanitaria en el Ministerio de Salud Pública establecida en agosto de 2016. (1) Modificación de la Ley General de Salud para mejorar los procesos del Registro Sanitario. (3) Reglamento de Importación de Productos Perecederos (emana de la ley pro consumidor, en discusión). (2) 	<ul style="list-style-type: none"> Proyectos de Ley de Aduanas pendientes en el Congreso Nacional. Proyecto de Ley de Aduanas para dotar de mayor seguridad a los actores que incursionan en esta actividad. Proyecto de Ley de Aduanas para dotar de mayor seguridad a los actores que incursionan en esta actividad. Proyecto de Ley de Aduanas para dotar de mayor seguridad a los actores que incursionan en esta actividad. Proyecto de Ley de Aduanas para dotar de mayor seguridad a los actores que incursionan en esta actividad. Proyecto de Ley de Aduanas para dotar de mayor seguridad a los actores que incursionan en esta actividad. Proyecto de Ley de Aduanas para dotar de mayor seguridad a los actores que incursionan en esta actividad. Proyecto de Ley de Aduanas para dotar de mayor seguridad a los actores que incursionan en esta actividad. Proyecto de Ley de Aduanas para dotar de mayor seguridad a los actores que incursionan en esta actividad. Proyecto de Ley de Aduanas para dotar de mayor seguridad a los actores que incursionan en esta actividad. 	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo del Puerto de Manzanillo para brindar un mejor acceso a los mercados a los productores de bienes agrícolas y habilitar la infraestructura en la zona norte del país. Revisión y flexibilización de los Reglamentos de Evaluación de Activos (REA) para facilitar los préstamos. Sanidad agropecuaria: proyecto de ley mediante el cual se crea el Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Agroalimentaria, sometido en 2015 con amplio respaldo de la AIRD a las pymes.

^a Para la elaboración de esta matriz se contó con los valiosos insumos proporcionados por Marcos Peña y JCP Abogados.

(continuación)

Temas	Problemas identificados	Reformas efectuadas	Reformas realizadas y previstas desde el 1 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2017 [realizadas (1), previstas con alta seguridad (2), previstas con baja seguridad (3)]
	<ul style="list-style-type: none"> • Lentos procesos de emisión de registros sanitarios (esta queja se mantiene a pesar del establecimiento de la ventanilla única en el Ministerio de Salud Pública). • Financiamiento a las exportaciones: escaso financiamiento para las exportaciones de pyme. • Acceso a mercados: El acceso a mercado es un tema sensible que ha impedido que República Dominicana se beneficie en su totalidad de los acuerdos de libre comercio de los cuales es parte, en especial por la falta de cumplimiento de los requisitos sanitarios y fitosanitarios. • Múltiples problemas de sanidad e inocuidad en las exportaciones dominicanas de productos agroalimentarios y agropecuarios. 		<p>Reformas realizadas y previstas desde el 1 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2017 [realizadas (1), previstas con alta seguridad (2), previstas con baja seguridad (3)]</p> <ul style="list-style-type: none"> • Emitir los reglamentos de operación y financieros del Bandex. (2) • Aprobación del Proyecto de Ley sobre Garantías Mobiliarias y del Proyecto de Ley sobre Sociedades de Garantías Recíprocas como mecanismos para facilitar el acceso al financiamiento de las pyme. (3) • Aprobación del proyecto de la nueva Ley para el Mercado de Valores que dispone mayor transparencia para el mercado OTC y permite participar a las pyme (reintroducida al Senado en abril de 2017). (2) • Aprobar la modificación de la Ley Núm. 166-12, por la que se crea el SIDOCAL, debido a dificultades de implementación por rigidez del texto legal. (3)
<p>Política de la competencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La Ley General de Defensa de la Competencia (Ley Núm. 42-08 de fecha 16 de enero de 2008) lleva ocho años sin implementación. • Competencia desleal de productos falsificados, contrabandeados, que reducen la participación de empresas formales y limitan su capacidad de generar empleos y riqueza. 		<ul style="list-style-type: none"> • En enero de 2017 se nombró a la Directora Ejecutiva de Pro-Competencia y se iniciaron dos investigaciones a los mercados de cerveza y de seguros. (1) • Se sancionó la Resolución Núm. 01-17, que aprueba los Criterios Generales, Técnicos y Económicos para la Evaluación de las Condiciones de Competencia de los Mercados. (1) • Pendiente la aprobación del reglamento de aplicación de la ley donde se aborden los procedimientos a llevar a cabo, se tipifiquen conductas y se prevea la posibilidad de acuerdos. (2) • Proyecto de Ley contra el Comercio Ilícito, introducido el 8 de mayo del 2017 por el Senador Charles Mariotti. (2)

(continúa en la página siguiente)

(continuación)

Temas	Problemas identificados	Reformas efectuadas	Reformas realizadas y previstas desde el 1 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2017 [realizadas (1), previstas con alta seguridad (2), previstas con baja seguridad (3)]	Reformas previstas a partir del 31 de diciembre de 2017
Aspectos fiscales e impositivos relacionados con el comercio y la inversión	<ul style="list-style-type: none"> • Leyes dispersas que aumentan la desconfianza y la inseguridad del sistema. Necesidad de una reforma fiscal integral, esto es, un nuevo Código Tributario. • Las modificaciones legislativas en materia tributaria han afectado los derechos adquiridos de los inversionistas. • El país carece de tratados de doble tributación con sus principales socios comerciales, con excepción de Canadá y España. • El régimen de reconocimiento de exenciones fiscales presenta distorsiones que dificultan su reconocimiento en la práctica de parte de las autoridades competentes, aun cuando se han dado los presupuestos requeridos por el ordenamiento jurídico para su validez. 	<ul style="list-style-type: none"> • El Decreto Núm. 162-11, de fecha 15 de marzo de 2011, dispone que todas las exoneraciones amparadas por leyes especiales deberán ser sometidas al Ministerio de Hacienda para su estudio y tramitación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pacto Fiscal previsto en la Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo (modificación del Código Tributario). • Impulsar una nueva negociación de acuerdos de doble tributación con los principales socios comerciales del país (de interés, Estados Unidos). 	
Atracción de inversión (local y extranjera), ley de inversión extranjera, normativa de instituciones, ZF, exenciones, inmigración, trabajo, etc.	<ul style="list-style-type: none"> • Se requiere contar con un Plan Nacional de Promoción de la Inversión Extranjera que identifique los principales sectores de atracción, así como los pilares y ejes bajo los cuales los mismos deberán desarrollarse. 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de una Ventanilla Única para la Inversión (VUI); Decreto Núm. 626-12) • Decreto Núm. 244-09, por el que se crea el Fondo de la Oferta Exportable y Atracción de IED • Decreto Núm. 22-12, por el cual se crea la Comisión Multisectorial para el Establecimiento de la Marca País. 	<ul style="list-style-type: none"> • Relanzamiento de la Marca País Dominicana (activar comisiones creadas por decreto con mayor consenso y respaldo político). (2) • Aprobación de la Ley sobre Alianzas Público Privadas. (2) • Mediante la Resolución Núm.05-2017, el Ministerio de Trabajo ratificó el aumento del salario mínimo para los trabajadores de empresas privadas fuera de la categoría de "sectorizados". (1) • Aprobación en el Congreso de la Ley de Reclasificación de Empresas. (2) 	<ul style="list-style-type: none"> • Nueva ley de IED. • Aprobación de la nueva ley de zonas francas. • Modificación del Código Laboral. • La Ley Núm. 3-02 sobre Registro Mercantil debe ser modificada de tal manera que las Cámaras de Comercio y Producción encargadas de administrar el registro mercantil en sus respectivas jurisdicciones estén obligadas a respetar las reglas societarias de las jurisdicciones de origen de las sociedades extranjeras que soliciten su inscripción en dicho registro.

(continúa en la página siguiente)

(continuación)

Temas	Problemas identificados	Reformas efectuadas	Reformas realizadas y previstas desde el 1 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2017 [realizadas (1), previstas con alta seguridad (2), previstas con baja seguridad (3)]
	<ul style="list-style-type: none"> • Falta una Estrategia de Marca País que permita posicionar mejor a RD como destino de inversión. • Necesidad de una alianza público-privada para fomentar los proyectos y la inversión. • Faltan reglas claras para potenciar las alianzas público-privadas y un marco legal para las concesiones del Estado, lo que impide canalizar de forma más efectiva las inversiones privadas en los objetivos de desarrollo del país. • La Ley Núm. 8-90 de zonas francas dominicana tiene 20 años de promulgada y ya resulta insuficiente para adecuarse al entorno internacional y a las reglas de la OMC. • Laboral: el Código de Trabajo es un instrumento ya maduro, que casi cumple 25 años desde su promulgación en 1992. Como una manera de fomentar la competitividad de las empresas, un nuevo código debe reconocer que las exigencias de la competitividad internacional requieren mayor flexibilidad de la jornada laboral y exigencias más estrictas en cuanto a la formación y al desempeño profesional. • Los plazos existentes para la constitución de compañías en el país son muy largos en comparación con los de otros países de la región. • La Ley Núm. 3-02 sobre Registro Mercantil contiene requerimientos innecesarios o que no aportan a la actividad registral. 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de la Iniciativa Público Privada para la Competitividad (mediante el Decreto Núm. 237-15). • Promulgación del Decreto Núm. 139-11 para adecuar la Ley Núm. 8-90 a los requerimientos de la OMC. • En virtud del Decreto Núm. 286-13 el Poder Ejecutivo creó una Comisión Especial para la revisión y actualización del Código de Trabajo, la cual sin embargo ha suspendido su actividad por falta de consenso entre los representantes de los empleadores y los trabajadores. • Se creó la ventanilla única electrónica www.fomalizate.gob.do, que incluye todas las agencias necesarias (DGII, ONAPI, Cámara de Comercio y TSS). Solo es válida para algunas provincias. 	Reformas previstas a partir del 31 de diciembre de 2017

(continúa en la página siguiente)

(continuación)

Temas	Problemas identificados	Reformas efectuadas	Reformas realizadas y previstas desde el 1 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2017 [realizadas (1), previstas con alta seguridad (2), previstas con baja seguridad (3)]	Reformas previstas a partir del 31 de diciembre de 2017
Procesos de exportación	<ul style="list-style-type: none"> • Poca formación de las pequeñas y medianas empresas en lo que respecta a la exportación. • Numerosas agencias e instituciones públicas involucradas en los permisos y procesos para exportación. • Falta de información sobre los requisitos, permisos, formularios y tarifas para exportar diferentes productos a diferentes mercados. • Falta de un Plan Nacional de Exportación. 	<ul style="list-style-type: none"> • La Estrategia Nacional de Desarrollo (Ley Núm. 1–12) prevé la Estrategia Nacional de Promoción de Exportaciones. • Mesa Presidencial de Fomento a las Exportaciones (Decreto Núm. 174–09 del 2009, relanzada en 2015). • Mesa de Interinstitucional de Seguimiento a las Propuestas del Segundo Congreso de la Industria (Decreto Núm. 157–14). • Mesa de Competitividad Nacional (Decreto Núm. 158–14). • Iniciativa para la Productividad y la Competitividad Nacional (Decreto Núm. 237–15). 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de ProDominicana, mediante un decreto del Poder Ejecutivo, como programa unificado de promoción de exportaciones y atracción de inversiones e imagen internacional de las distintas agencias dominicanas. (2) • Reactivar el funcionamiento integral de la Ventanilla Única de Comercio Exterior. (2) 	
Clima de negocios	<ul style="list-style-type: none"> • Los inversionistas perciben que la corrupción está arraigada en las instituciones dominicanas y que existe poca fortaleza institucional. Retrasos importantes de la administración pública en la toma de decisiones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Núm. 107–13, que entró en vigor en febrero de 2015, que establece principios y responsabilidades en el marco de las acciones de la administración pública y los funcionarios actuales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer reglamentos de aplicación para la Ley Núm. 107–13. (3) • Ley Núm. 63–17 de movilidad, transporte terrestre, tránsito y seguridad vial. (1) • Reglamentos de aplicación pendientes (se requieren más de 40 reglamentos para la implementación, art. 339 de la Ley Núm. 63–17). (3) 	<ul style="list-style-type: none"> • Se sugiere la creación de un Tribunal de Trámites especializado en materia administrativa, que permita resolver de manera rápida y eficiente las dilaciones de la administración pública en cuanto a la resolución de las solicitudes de todo tipo que esta reciba en el ejercicio de sus funciones. Dentro de este procedimiento de trámite puede preverse una fase de conciliación que permita que la administración pública se descargue rápidamente del reclamo, respondiéndolo o atendiendo la solicitud del usuario.

(continúa en la página siguiente)

(continuación)

Temas	Problemas identificados	Reformas efectuadas	Reformas realizadas y previstas desde el 1 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2017 [realizadas (1), previstas con alta seguridad (2), previstas con baja seguridad (3)]	Reformas previstas a partir del 31 de diciembre de 2017
	<ul style="list-style-type: none"> • Desconfianza en el sistema judicial dominicano, en particular en temas de imparcialidad. • Uno de los principales problemas detectados por los inversionistas es el alto costo de la energía, que en ocasiones provoca que la inversión no sea rentable en comparación con otros países y afecta considerablemente los niveles de competitividad. • Problemas de restricción a la contratación de transporte, falta de regulación del tema de transporte. 			<ul style="list-style-type: none"> • Se sugiere una reforma profunda del sector eléctrico, incluyendo la Ley Núm. 125-01 y su Reglamento de Aplicación y la Ley de Energía Renovable, para lograr que, en base a la experiencia adquirida en estos últimos años, se pueda adecuar la normativa, en particular (i) redefinir el rol de la CDEEE como entidad supervisora de las inversiones del Estado en el sector; (ii) eliminar la superposición de regulación en distintas áreas, entre la SIE, la CNE y el Ministerio de Energía y Minas; (iii) establecer una ventanilla única para otorgar concesiones y permisos, evitando así la realización de trámites sucesivos ante diversas instituciones; (iv) prever la posibilidad de realizar contrataciones a corto, mediano y largo plazo por parte de las distribuidoras; (v) flexibilizar el concepto de generación asegurada vs. demanda, que pueda ser revisado por el regulador; (vi) sincerar la tarifa; (vii) asegurar una adecuada supervisión de la gestión de las generadoras y de las distribuidoras, entre otras áreas.



Julio, 2017