



**Universidad Iberoamericana**  
**Escuela de Derecho**

**Las Exenciones Fiscales a las Zonas Francas de Exportación en la República Dominicana: Un Análisis de su Costo-Beneficio Social**

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar por el título de Maestría en Derecho Tributario y Asesoría Fiscal

Autor:

Denny Frey Silvestre Zorilla

24-1369

Asesor:

Oscar Valdez Guillen, M. A.

Santo Domingo, República Dominicana

14 de diciembre de 2025

## ÍNDICE GENERAL

TEMA .....	- 6 -
JUSTIFICACIÓN .....	- 7 -
DELIMITACIÓN DEL TEMA .....	- 9 -
1. Delimitación temporal.....	- 9 -
2. Delimitación espacial.....	- 9 -
3. Delimitación sustantiva.....	- 9 -
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	- 10 -
INTERROGANTES CLAVES.....	- 11 -
MARCO TEÓRICO.....	- 12 -
1. Breves referencias de estudios anteriores al tema. ....	- 12 -
2. Desarrollos teóricos atinentes al tema.....	- 13 -
3. Definición de términos básicos.....	- 18 -
HIPÓTESIS .....	- 20 -
OBJETIVOS .....	- 21 -
1. Objetivo general .....	- 21 -
2. Objetivos específicos.....	- 21 -
METODOLOGÍA.....	- 22 -
1. Tipo de investigación.....	- 22 -
2. Métodos.....	- 22 -
INTRODUCCIÓN .....	- 24 -
CAPÍTULO 1: ESTUDIOS Y MEDICIONES SOBRE EL IMPACTO SOCIAL DE LA LEY 890.....	- 28 -
1.1. Situación actual de las zonas francas en República Dominicana .....	- 28 -

1.2. Investigaciones previas sobre impacto social y económico .....	- 31 -
1.3. Vacíos de información y limitaciones en la literatura.....	- 34 -
1.4. Experiencias comparadas en América Latina .....	- 35 -
CAPÍTULO 2: CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DE EMPLEO E INGRESOS-	38 -
2.1. La Ley 890: objetivos fundamentales y alcance inicial .....	- 38 -
2.2. Generación de empleos: cantidad y calidad .....	- 39 -
2.3. Ingresos económicos y aportes al PIB.....	- 45 -
2.4. Evaluación de sostenibilidad de los resultados.....	- 48 -
CAPÍTULO 3: SECTORES BENEFICIADOS Y DISTRIBUCIÓN DE INCENTIVOS	
.....	- 50 -
3.1. Sectores económicos favorecidos por la Ley 890.....	- 50 -
3.2. Equidad en la distribución de incentivos .....	- 53 -
3.3 Comparación con otros regímenes especiales .....	- 56 -
CAPÍTULO 4: RETORNO SOCIAL VS. COSTO FISCAL.....	- 58 -
4.1. La política fiscal y las exenciones tributarias .....	- 58 -
4.2. Evaluación de eficiencia y equidad del régimen .....	- 61 -
4.3. Comparación internacional de regímenes fiscales similares .....	- 63 -
CAPÍTULO 5: SEGUIMIENTO Y CONTROL INSTITUCIONAL DE LA LEY 890-	65 -
5.1. Mecanismos de supervisión y control establecidos .....	- 65 -
5.2. Distorsiones y debilidades en la implementación .....	- 66 -
5.3. Transparencia y gobernanza fiscal .....	- 68 -
5.4. Hacia un fortalecimiento del marco institucional .....	- 70 -
CONCLUSIONES.....	- 72 -
RECOMENDACIONES .....	- 74 -
BIBLIOGRAFÍA .....	- 77 -

ANEXOS .....	- 83 -
--------------	--------

### **Índice de ilustraciones**

<b>Ilustración 1:</b> Indicadores claves del Sector Zonas Francas al año 2023 República Dominicana. ....	- 44 -
<b>Ilustración 2:</b> Actividades Económicas que desarrollan las Zonas Francas en República Dominicana – Año 2024. ....	- 53 -

### **Índice de tablas**

<b>Tabla 1:</b> Evidencia estadística reciente (CNZFE 2023–2024).....	- 33 -
<b>Tabla 2:</b> Cuadro comparativo de experiencias fiscales a nivel internacional.-	37 -
<b>Tabla 3:</b> Generación de empleos en Zonas Francas Años 20152024. República Dominicana. ....	- 40 -
<b>Tabla 4:</b> Evolución del salario promedio semanal de operarios y Técnicos (en RD\$), 20052024.....	- 42 -
<b>Tabla 5:</b> Evolución de la participación de zonas francas en el PIB, 20072024.-	47 -

### **Índice de anexos**

<b>Anexo 1:</b> Evolución de las principales variables de las zonas francas 2005-2024 .....	- 83 -
<b>Anexo 2:</b> Inversión acumulada de las empresas de zonas francas por región y por provincia al 2024. ....	- 84 -



## TEMA

El tema elegido para la investigación que ha de constituir el trabajo final de esta maestría en Derecho Tributario y Asesoría Fiscal es *“Las Exenciones Fiscales a las Zonas Francas de Exportación en la República Dominicana: Un Análisis de su Costo-Beneficio Social”*.

## JUSTIFICACIÓN

El presente estudio sobre las exenciones fiscales otorgadas a las zonas francas de exportación en la República Dominicana se justifica por su alta relevancia social y económica. Más allá de un análisis contable del sacrificio tributario que asume el Estado, la investigación busca determinar si dichos incentivos se traducen en beneficios sociales amplios, sostenibles y equitativos. En un contexto nacional caracterizado por limitaciones presupuestarias y desafíos persistentes en la provisión de bienes públicos esenciales, como salud, educación, seguridad e infraestructura, resulta imprescindible evaluar la eficiencia en el uso de los recursos fiscales para garantizar un desarrollo inclusivo.

Asimismo, el estudio aporta a la literatura académica nacional e internacional, donde los análisis sobre zonas francas en el Caribe suelen concentrarse en la atracción de inversión extranjera y el comercio exterior, dejando en segundo plano la dimensión social del costo-beneficio de los incentivos fiscales. Esta investigación pretende llenar ese vacío, ofreciendo una perspectiva integral que vincule la política tributaria con sus efectos en la equidad y el bienestar colectivo.

La pertinencia del trabajo también se fundamenta en la necesidad de examinar las limitaciones de la Ley No. 8-90, que regula el régimen de zonas francas en el país. Aunque dicha normativa promueve la inversión y el empleo mediante incentivos fiscales y aduaneros, carece de estudios sistemáticos que midan el impacto social derivado de su aplicación. Este proyecto busca complementar esas omisiones, aportando evidencia empírica que permita valorar la verdadera contribución de las zonas francas al desarrollo nacional.

Finalmente, los resultados de la investigación podrán servir como insumo técnico para formuladores de políticas públicas, organismos internacionales y académicos interesados en la justicia tributaria y en el diseño de regímenes de

incentivos más equitativos. De esta manera, se espera contribuir a la construcción de un modelo de competitividad que fortalezca la economía nacional sin comprometer la sostenibilidad fiscal del Estado. La disponibilidad de datos oficiales y estudios previos asegura la viabilidad del proyecto, lo que refuerza su pertinencia y factibilidad académica.

## **DELIMITACIÓN DEL TEMA**

### **1. Delimitación temporal**

El análisis se circunscribe al período comprendido desde finales del siglo XX, a partir de la Ley 8-90, de fecha 15 de enero de 1990, momento en que el Estado dominicano adoptó como política económica la concesión de exenciones fiscales a las zonas francas de exportación, hasta la actualidad. Este marco temporal permite evaluar de manera integral la evolución de dichas medidas y su impacto acumulado en términos de costo beneficio social, considerando más de tres décadas de implementación continua.

### **2. Delimitación espacial**

Aunque en la región del Caribe existen diversos países que han promovido regímenes de zonas francas como estrategia para atraer inversión extranjera, el presente estudio se limita exclusivamente a la República Dominicana. Esta delimitación responde al interés de analizar en profundidad la experiencia nacional, sin extender el alcance comparativo a otros contextos regionales.

### **3. Delimitación sustantiva**

El Código Tributario de la República Dominicana, Ley 11-92, contempla exenciones fiscales, sin embargo, la presente investigación se concentra en la Ley No. 890 sobre Fomento de las Zonas Francas de Exportación, por ser el instrumento legal que regula las actividades de dicho sector.

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Las zonas francas de exportación en la República Dominicana han representado, desde la promulgación de la Ley No. 8-90, un pilar fundamental para la inserción del país en la economía global. Este régimen especial se distingue por otorgar amplias exenciones fiscales a las empresas acogidas, incluyendo la exención total del impuesto sobre la renta, la eliminación de aranceles y la liberación de impuestos indirectos en la importación de insumos, entre otros incentivos.

Si bien tales beneficios han favorecido la atracción de inversión extranjera directa y la generación de empleo formal, persiste la interrogante sobre si las ventajas sociales derivadas de este modelo compensan los sacrificios fiscales asumidos por el Estado. El gasto tributario asociado a estas exenciones ha llegado a superar el 4 % del PIB en determinados ejercicios fiscales, lo que plantea un dilema de política pública en un país con crecientes demandas de servicios esenciales como salud, educación, seguridad e infraestructura.

La ausencia de estudios integrales que midan la relación costo-beneficio desde una perspectiva social —más allá de indicadores tradicionales como exportaciones o empleo directo— constituye un vacío en la literatura académica y en la práctica gubernamental. Evaluar si este régimen cumple con los principios de eficiencia y equidad tributaria se convierte, por tanto, en un desafío urgente en el contexto actual de presión fiscal y necesidad de garantizar un desarrollo inclusivo.

En consecuencia, el problema central que orienta esta investigación puede formularse de la siguiente manera: ¿En qué medida las exenciones fiscales otorgadas a las zonas francas de exportación en la República Dominicana generan beneficios sociales que justifican el sacrificio tributario asumido por el Estado?

## INTERROGANTES CLAVES

- ¿Se han realizado los estudios y las mediciones que permitan establecer el real impacto social que busca la implementación de la Ley 8-90?
- ¿Están las zonas francas de exportación generando los empleos y los ingresos económicos que inspiraron la creación de la Ley 8-90?
- ¿Cuáles sectores están recibiendo los beneficios consagrados en la Ley 8-90 y hacia dónde se están dirigiendo?
- ¿Están las zonas francas generando un retorno social proporcional al costo fiscal en que incurre la nación?
- ¿Existe un seguimiento efectivo para la aplicación y el cumplimiento de la Ley 8-90, que evite posibles distorsiones en su aplicación?

## MARCO TEÓRICO

### 1. Breves referencias de estudios anteriores al tema.

- Ministerio de Hacienda (2020). Análisis Costo-Beneficio de los Regímenes Especiales.

Este estudio aplicó la metodología de Oxford Economics para calcular los beneficios directos y encadenados de las zonas francas, así como el costo fiscal en términos de gasto tributario. Concluyó que el beneficio neto fue positivo, representando en promedio un 2.7 % del PIB anual.

- Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE, 2024). Informe Estadístico de Zonas Francas.

Documento oficial que presenta datos actualizados sobre empleo, inversión y exportaciones del sector. Resalta que las zonas francas se consolidan como uno de los pilares estratégicos del crecimiento económico y social del país.

- ADOZONA (2012). Impacto Económico y Social de las Zonas Francas: Una Visión de 360 Grados.

Estudio integral que buscó suplir la escasa bibliografía existente, analizando el impacto económico y social del sector desde múltiples dimensiones. Fue uno de los primeros intentos de ofrecer una visión holística sobre el papel de las zonas francas en la economía dominicana.

- Pichardo Aracena, M. A., & Ceballos Suarez, E. (2015). Zonas francas: ¿suman o restan al estado dominicano?

En el ámbito académico, Pichardo Aracena y Ceballos Suárez (2015) desarrollaron el trabajo, en el cual examinan los beneficios y costos fiscales asociados a este régimen. Su análisis plantea la necesidad de evaluar si las ventajas económicas y sociales compensan el sacrificio tributario, lo que refuerza la pertinencia de investigaciones posteriores que profundicen en la dimensión social del costo-beneficio.

No obstante, la mayoría de estos estudios se han concentrado en indicadores económicos como exportaciones, inversión extranjera y empleo directo dejando pendiente un análisis integral del impacto social de las exenciones fiscales. Este vacío constituye el espacio que la presente investigación busca llenar.

## **2. Desarrollos teóricos atinentes al tema**

### **2.1. Estudios y mediciones sobre el impacto social de la Ley 8-90**

El análisis de las zonas francas de exportación en República Dominicana debe comenzar por la identificación y sistematización de los estudios existentes que evalúan su impacto social. La Ley No. 8-90 fue concebida como un instrumento para fomentar la inversión y el empleo, pero su impacto real ha sido objeto de diversos estudios académicos e institucionales. Estos trabajos permiten establecer el estado del arte y, al mismo tiempo, evidencian los vacíos de información que persisten en torno a la medición de los beneficios sociales.

- Asociación Dominicana de Zonas Francas (ADOZONA). (2012). Impacto económico y social de las zonas francas: Una visión de 360 grados. Santo Domingo: ADOZONA.

- Pichardo Aracena, M. A., & Ceballos Suárez, E. (2015). Zonas francas: ¿suman o restan al Estado dominicano? Santo Domingo: Editora Universitaria.
- Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE). (2023). Informe estadístico de zonas francas. Santo Domingo: CNZFE.
- Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE). (2024). Informe estadístico de zonas francas. Santo Domingo: CNZFE.
- Hatton, F. (2014). *La Ley 299 de Incentivo y Protección Industrial y el desarrollo de las zonas francas en República Dominicana* . Santo Domingo: Editorial Universitaria.
- Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER). (2022). *Informe sobre el régimen de zonas francas en Costa Rica 2018-2022: Impacto económico y social*. San José, Costa Rica: PROCOMER

## **2.2. Cumplimiento en generación de empleos e ingresos**

Uno de los objetivos centrales de la Ley No. 8-90 fue la creación de empleos y la generación de divisas mediante la instalación de empresas en zonas francas. Evaluar si estas metas se han cumplido es fundamental para valorar la efectividad del régimen. Los informes oficiales y estudios internacionales muestran que las zonas francas han sido un motor de empleo, aunque también plantean interrogantes sobre la calidad de los puestos generados y la sostenibilidad de los ingresos.

- Congreso Nacional de la República Dominicana. (1990). Ley No. 8-90 sobre Fomento de las Zonas Francas de Exportación. Santo Domingo: Congreso Nacional.
- Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE). (2023). Informe estadístico de zonas francas. Santo Domingo: CNZFE.

- Ministerio de Hacienda de la República Dominicana. (2022). Informe de gasto tributario. Santo Domingo: Ministerio de Hacienda.
- World Bank. (2017). Special economic zones: An operational review of their impacts. Washington, DC: World Bank.
- UNCTAD. (2019). World investment report: Special economic zones. Geneva: United Nations.

### **2.3 Sectores beneficiados y distribución de incentivos**

El análisis de los sectores económicos y sociales que reciben los beneficios de la Ley No. 8-90 permite comprender la orientación de los incentivos y su impacto distributivo. La literatura económica señala que los incentivos fiscales pueden favorecer a determinados sectores estratégicos, pero también generar desigualdades si no se diseñan con criterios de equidad.

- Porter, M. (2019). The competitive advantage of nations (Updated ed.). Free Press.
- Krugman, P. (2015). Geography and trade. MIT Press.
- Ricardo, D. (1817). Principles of political economy and taxation. London: John Murray.
- Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE). (2024). Informe estadístico de zonas francas. Santo Domingo: CNZFE.
- Ministerio de Hacienda de la República Dominicana. (2022). Informe de gasto tributario. Santo Domingo: Ministerio de Hacienda.

### **2.4 Retorno social vs. costo fiscal**

La política fiscal y las exenciones tributarias deben evaluarse en términos de eficiencia y equidad, verificando si generan un retorno social proporcional al costo fiscal en que incurre la nación. El análisis costo-beneficio social constituye una herramienta clave para medir la rentabilidad social de las políticas públicas, comparando beneficios económicos y sociales con los costos fiscales.

En la República Dominicana, las zonas francas son un pilar del modelo exportador, pero generan un gasto tributario significativo que plantea interrogantes sobre su sostenibilidad.

- Boardman, A., Greenberg, D., Vining, A., & Weimer, D. (2018). *Costbenefit analysis: Concepts and practice* (5th ed.). Cambridge University Press.
- Ministerio de Hacienda de la República Dominicana. (2020). *Análisis Costo-Beneficio de los regímenes especiales*. Santo Domingo: Ministerio de Hacienda.
- Pearce, D., & Nash, C. (2019). *The social appraisal of projects*. Routledge.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2021). *Tax expenditures in OECD countries*. Paris: OECD Publishing.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Musgrave, R., & Musgrave, P. (1989). *Public finance in theory and practice*. McGrawHill.
- Bird, R., & Zolt, E. (2019). *Tax incentives: Growth or gridlock?* Cambridge University Press.
- Tanzi, V. (2018). *The economics of fiscal deficits and public debt*. Edward Elgar Publishing.
- Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE, 2023). *Informe Estadístico de Zonas Francas*.

- Ministerio de Hacienda (2020). Análisis Costo-Beneficio de los Regímenes Especiales. Santo Domingo.
- Asociación Dominicana de Zonas Francas (ADOZONA, 2012). Impacto Económico y Social de las Zonas Francas: Una Visión de 360 Grados. Santo Domingo.
- Pichardo Aracena, M.. & Ceballos Suárez, E. (2015). Zonas francas: ¿suman o restan al Estado dominicano? Santo Domingo.

## **2.5. Seguimiento y control institucional**

Finalmente, es necesario examinar los mecanismos de seguimiento y control establecidos para la aplicación de la Ley No. 8-90, verificando su efectividad y posibles distorsiones en su implementación. La literatura sobre gobernanza fiscal y control institucional subraya la importancia de contar con mecanismos transparentes y eficaces para evitar abusos y garantizar que los incentivos cumplan su propósito.

- Congreso Nacional de la República Dominicana. (1990). Ley No. 8-90 sobre Fomento de las Zonas Francas de Exportación. Santo Domingo: Congreso Nacional.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2021). Tax expenditures in OECD countries. Paris: OECD Publishing.
- Tanzi, V. (2018). The economics of fiscal deficits and public debt. Edward Elgar Publishing.
- Bird, R., & Zolt, E. (2019). Tax incentives: Growth or gridlock? Cambridge University Press.

### **3. Definición de términos básicos.**

La política fiscal se entiende como el conjunto de decisiones que toma el Estado en materia de ingresos y gastos públicos, con el fin de influir en la actividad económica y garantizar la provisión de bienes y servicios colectivos. Según Musgrave y Musgrave (1989), constituye uno de los principales instrumentos de intervención estatal en la economía. Más recientemente, Tanzi (2018) destaca que la política fiscal también debe velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas en contextos de déficit y deuda.

Las exenciones fiscales son beneficios tributarios que implican la dispensa total o parcial del pago de impuestos, otorgados por el Estado con el propósito de incentivar sectores económicos específicos o promover objetivos sociales. La OCDE (2021) señala que estos mecanismos son frecuentes en países que buscan estimular la inversión y el empleo, aunque generan una pérdida de ingresos fiscales que debe evaluarse en términos de Costo-Beneficio. Bird y Zolt (2019) advierten que, si no se diseñan adecuadamente, pueden convertirse en instrumentos regresivos que favorecen a grandes corporaciones.

Las zonas francas de exportación son áreas geográficamente delimitadas en las que las empresas operan bajo un régimen especial de incentivos fiscales, aduaneros y regulatorios, orientado principalmente hacia la producción para exportación. El Banco Mundial (2017) las define como instrumentos de política económica para atraer inversión extranjera directa y fomentar la diversificación industrial. De acuerdo con la UNCTAD (2019), su proliferación responde a la necesidad de los países en desarrollo de insertarse en cadenas globales de valor. En la República Dominicana, este régimen se encuentra regulado por la Ley No. 8-90 (Congreso Nacional de la República Dominicana, 1990).

El gasto tributario se refiere a la pérdida de ingresos fiscales que resulta de la aplicación de exenciones, deducciones o regímenes especiales, en comparación con un sistema tributario de referencia. El Ministerio de Hacienda de la República Dominicana (2022) lo define como el monto que el Estado deja de percibir por la existencia de tratamientos preferenciales. La CEPAL (2020) enfatiza que este concepto es clave para evaluar la eficiencia y equidad de los sistemas fiscales en América Latina.

El análisis Costo-Beneficio social es una metodología que evalúa la rentabilidad social de una política pública, comparando los beneficios económicos y sociales generados con los costos fiscales y sociales que implica. Pearce y Nash (2019) lo presentan como una herramienta para valorar proyectos desde una perspectiva social, mientras que Boardman, Greenberg, Vining y Weimer (2018) destacan su utilidad para medir la eficiencia de políticas públicas como las exenciones fiscales.

## HIPÓTESIS

Las exenciones fiscales otorgadas a las zonas francas de exportación en la República Dominicana generan beneficios sociales que, aunque significativos en términos de empleo e inversión, no compensan de manera proporcional el sacrificio tributario asumido por el Estado, lo que plantea la necesidad de revisar su diseño para garantizar mayor eficiencia y equidad.

- a) El retorno social de las zonas francas no guarda una relación proporcional con el costo fiscal que representan las exenciones tributarias.
- b) Los estudios existentes sobre el impacto social de la Ley No. 8-90 son insuficientes y no permiten medir integralmente los efectos en equidad y bienestar colectivo.
- c) Las zonas francas han generado empleos e ingresos económicos, pero en niveles inferiores a los proyectados originalmente por la Ley No. 8-90.
- d) Los mecanismos de seguimiento y control de la aplicación de la Ley No. 8-90 presentan debilidades que permiten distorsiones en su implementación.
- e) Los beneficios derivados de las exenciones fiscales se concentran en determinados sectores económicos, sin una distribución equitativa hacia áreas de mayor impacto social

## **OBJETIVOS**

### **1. Objetivo general**

Analizar en qué medida las exenciones fiscales concedidas a las zonas francas de exportación en la República Dominicana generan beneficios sociales suficientes para justificar el sacrificio tributario asumido por el Estado.

### **2. Objetivos específicos**

1. Identificar y sistematizar los estudios y mediciones existentes sobre el impacto social de la Ley No. 8-90, así como señalar las áreas donde persisten vacíos de información.
2. Examinar el grado en que las zonas francas han cumplido con la generación de empleos y de ingresos económicos previstos en la Ley No. 8-90.
3. Determinar cuáles sectores económicos y sociales reciben los beneficios consagrados en la Ley No. 8-90 y hacia dónde se dirigen dichos incentivos.
4. Evaluar si las zonas francas de exportación generan un retorno social proporcional al costo fiscal en que incurre la nación.
5. Analizar los mecanismos de seguimiento y control establecidos para la aplicación de la Ley No. 8-90, verificando su efectividad y posibles distorsiones en su implementación.

## **METODOLOGÍA**

### **1. Tipo de investigación**

El presente estudio se enmarca dentro de la investigación aplicada, ya que busca aportar soluciones prácticas a un problema concreto de política fiscal y social en la República Dominicana. Según Hernández Sampieri, Fernández y Baptista (2014), la investigación aplicada se orienta a “resolver problemas inmediatos con el propósito de mejorar prácticas y procesos”, lo cual coincide con el objetivo de evaluar la eficiencia y equidad de las exenciones fiscales en las zonas francas de exportación.

Asimismo, se trata de una investigación descriptiva y explicativa. Es descriptiva porque pretende caracterizar el régimen de incentivos fiscales y sus efectos en variables como empleo, inversión y gasto tributario, siguiendo la definición de Tamayo y Tamayo (2004), quien señala que la investigación descriptiva “busca especificar las propiedades y características importantes de cualquier fenómeno”. Es también explicativa porque intenta establecer relaciones entre el sacrificio fiscal y los beneficios sociales, en línea con Sabino (1992), quien afirma que la investigación explicativa procura “identificar las causas que originan los hechos y fenómenos estudiados”.

### **2. Métodos**

En cuanto al método de investigación, se adopta un enfoque mixto que combina técnicas cuantitativas y cualitativas. El componente cuantitativo se fundamenta en el análisis estadístico de datos oficiales (Ministerio de Hacienda, Banco Central, Dirección General de Impuestos Internos u otras fuentes

disponibles), lo que permite medir el gasto tributario y compararlo con indicadores de empleo, exportaciones e inversión.

El componente cualitativo se apoya en la revisión documental de la Ley No. 8-90, y análisis de informes de organismos internacionales, lo que aporta una visión interpretativa y contextual. Este diseño responde a lo planteado por Hernández Sampieri et al. (2014), quienes destacan que el enfoque mixto “integra la precisión del análisis cuantitativo con la profundidad del cualitativo, logrando una comprensión más completa del fenómeno”

## INTRODUCCIÓN

Desde que se promulgó la Ley No. 8-90, las zonas francas de exportación en la República Dominicana han sido un pilar fundamental para su integración en la economía mundial. La inversión directa de origen extranjero y la creación de trabajo formal se han visto favorecidas por este régimen particular, que se fundamenta en generosos incentivos fiscales; no obstante, permanece la duda acerca de si los beneficios sociales resultantes compensan el sacrificio tributario del Estado. En algunos momentos, el desembolso fiscal vinculado a los incentivos ha sobrepasado el 4 % del PIB, lo cual es más significativo en un escenario de demandas en aumento en términos de educación, infraestructura, sanidad y seguridad.

Dada la falta de investigaciones exhaustivas que examinen el balance entre costo y beneficio social de este sistema, se hace necesaria una evaluación para determinar si las exenciones satisfacen los principios de equidad tributaria y eficiencia. Por lo tanto, el problema principal que guía esta investigación se plantea así: ¿Hasta qué punto las exenciones fiscales concedidas a las zonas francas producen beneficios sociales suficientes para equilibrar el sacrificio tributario que asume el Estado?

La relevancia económica y social del sistema de zonas francas en el país es la razón por la que se justifica esta investigación. Se busca entender si los incentivos se convierten en ventajas extensas, sostenibles y justas para la sociedad de República Dominicana, además del análisis contable del gasto tributario. Teniendo en cuenta la presión fiscal y la necesidad de reforzar los bienes públicos fundamentales, es crucial determinar si los recursos que el Estado deja de recibir realmente favorecen un desarrollo inclusivo.

Además, la literatura académica presenta pocos estudios que analicen el aspecto social del costo-beneficio de las zonas francas, lo que crea un vacío que este estudio busca llenar. El análisis crítico del marco legal actual, en particular de la Ley No. 8-90, además, representa una contribución significativa para incrementar la comprensión de sus efectos y guiar las decisiones relacionadas con políticas públicas a partir de evidencias. El acceso a datos oficiales y a investigaciones anteriores fortalece la factibilidad y la relevancia del análisis.

El propósito principal de este estudio es examinar hasta qué punto las zonas francas de exportación, a las que se les han otorgado exenciones fiscales, producen beneficios sociales suficientes para justificar el sacrificio tributario que ha asumido el Estado dominicano.

Respecto a la metodología, es una investigación que tiene como objetivo entender un problema específico de política fiscal; es explicativa, descriptiva y aplicada. Se emplea una perspectiva mixta que combina análisis de tipo cualitativo y cuantitativo. El componente cualitativo se basa en el análisis de documentos de la Ley No. 8-90. En cambio, para medir el gasto tributario y compararlo con indicadores de inversión, empleo y exportaciones, se utilizan estadísticas del Banco Central, DGII, Ministerio de Hacienda y otras fuentes oficiales. Reportes técnicos y análisis de entidades internacionales. Este diseño ofrece una comprensión completa del fenómeno, fusionando profundidad interpretativa y exactitud analítica.

La investigación está estructurada en cinco capítulos. El Capítulo 1 analiza el estado actual de las zonas francas en la República Dominicana y examina los estudios anteriores acerca de su repercusión económica y social. Detectar limitaciones e insuficiencias en la literatura, así como exponer experiencias comparativas en América Latina. Esto posibilita ubicar el régimen de la República Dominicana dentro del contexto regional y demostrar la necesidad de realizar un análisis más exhaustivo de su retorno social..

En el Capítulo 1 y el Capítulo 2 se estudian los objetivos esenciales de la Ley 8-90 y su alcance inicial, considerando la creación de empleo en términos de calidad y cantidad. Se examinan los ingresos económicos y la contribución de las zonas francas al Producto Interno Bruto (PIB), además de la sostenibilidad de estos resultados a lo largo del tiempo, lo cual posibilita determinar si los objetivos establecidos por la ley se han logrado realmente.

El capítulo 3 reconoce qué sectores económicos se benefician con la Ley 8-90 y examina si la distribución de incentivos fiscales es justa. Además, se lleva a cabo una comparación con otros sistemas especiales. Esto posibilita establecer si los beneficios están concentrados en ciertos sectores o se reparten de forma más extensa, y cómo esto afecta la legitimidad del sistema.

El Capítulo 4 analiza la política fiscal aplicada a las zonas francas y se estudia el alcance de las exenciones tributarias, con el fin de valorar la equidad y la eficiencia del sistema. Además, se incluye una comparación internacional similar de sistemas fiscales, lo que posibilita evaluar si el sacrificio fiscal del Estado se traduce en beneficios sociales equitativos y cómo la República Dominicana se encuentra en relación a otras experiencias.

Por último, el Capítulo 5 evalúa los procedimientos de control y supervisión que la ley ha establecido, así como las debilidades y las distorsiones en su aplicación. Se analizan los desafíos en términos de transparencia y gobernanza fiscal, y se sugieren medidas para consolidar el marco institucional a través de la digitalización, la normalización de indicadores y la cooperación interinstitucional, con el objetivo de asegurar un empleo legítimo y eficaz de los incentivos fiscales.

En conjunto, este recorrido busca responder a la pregunta central: ¿las exenciones fiscales a las zonas francas de exportación en República Dominicana

generan un retorno social proporcional al sacrificio fiscal que implican? La tesis parte de la hipótesis de que, aunque el régimen ha sido eficaz en términos de retorno fiscal y atracción de inversión, su impacto social y territorial es aún limitado, lo que exige ajustes estratégicos en materia de innovación, equidad y transparencia institucional.

## **CAPÍTULO 1: ESTUDIOS Y MEDICIONES SOBRE EL IMPACTO SOCIAL DE LA LEY 890**

### **1.1. Situación actual de las zonas francas en República Dominicana**

La Ley No. 4315, promulgada en 1955, es el origen del sistema de zonas francas en la República Dominicana pues fue la primera en presentar el concepto de "Zonas Francas dentro del Territorio de la República". Esta regulación estableció las bases para un modelo de excepción fiscal enfocado en el comercio exterior, al permitir que bienes fueran introducidos, modificados y reexportados sin abonar impuestos internos ni derechos aduaneros (Congreso Nacional, 1955).

Después, la Ley No. 4315, la Ley No. 299 de 1968, que trata sobre el estímulo industrial, extendió el marco de ventajas tributarias para la industria nacional, lo cual generó un entorno propicio para invertir en ensamblaje y manufactura. A pesar de no regular directamente las zonas francas, fue una medida significativa para consolidar el régimen (Congreso Nacional, 1968).

Más adelante, en el año 1969, se estableció la primera Zona Franca Industrial, en La Romana. Gulf and Western Americas Corporation (GWAC), la cual estaba dedicada en ese momento a la producción de caña de azúcar. Fue durante ese período cuando se dio la oportunidad adecuada para la instalación de la mencionada Zona Franca Industrial, porque en ese momento coincidían varios factores que promovieron el proceso mencionado:

- (1) GWAC estaba muy interesada en ampliar su portafolio de producción en el país. Posteriormente esta empresa migra hacia otros sectores productivos como la Construcción, el Sector Financiero, entre otros (Vega, 2016).

- (2) La Economía Dominicana iniciaba su transición hacia un modelo de Sustitución de Importaciones basado en el desarrollo del sector industrial. La Ley 299 de Incentivo y Protección Industrial fue clave para la instalación de dicha Zona Franca, la misma contenía un paquete de incentivos y estímulos, los cuales iban desde la exoneración de impuestos aduaneros en materias primas a la eliminación total o parcial del pago del Impuesto Sobre la Renta (Hatton, 2014).

Posteriormente, fue promulgada en 1975 la Ley No. 4317, que habilitó la creación de zonas francas y parques industriales en varias provincias, lo cual propició la conexión de estas áreas con el progreso regional y la atracción de inversión extranjera (Congreso Nacional, 1975). Y, en 1990, uno de los elementos más importantes de la política de atracción de inversiones extranjeras y fomento a las exportaciones en República Dominicana es el sistema de zonas francas lo constituyó Ley No. 8-90, relativa al impulso de las Zonas Francas de Exportación.

La nueva Ley 8-90 estableció un marco legal particular para estimular el establecimiento de compañías enfocadas en el mercado internacional a través de facilidades aduaneras y exenciones tributarias. Desde ese momento, las zonas francas se han desarrollado hasta llegar a ser un elemento clave de la estrategia nacional para el desarrollo económico.

La Asociación Dominicana de Zonas Francas (ADOZONA, 2023) subraya el impacto económico y social de las zonas francas, destacando que en las últimas tres décadas, el sector de zonas francas en República Dominicana ha experimentado un crecimiento significativo, multiplicando su presencia y relevancia en la economía nacional. Sin embargo, a comienzos del milenio, la industria textil atravesó una crisis que provocó una reducción cercana al 20 % en la actividad durante el período 2000-2009.

La trayectoria de este sector ha sido registrada en varios estudios. La Asociación Dominicana de Zonas Francas (ADOZONA, 2023) enfatiza la repercusión social y económica de las zonas francas, resaltando el crecimiento importante que este sector ha tenido en República Dominicana durante los últimos treinta años, lo cual ha incrementado su presencia e importancia en la economía del país. No obstante, la industria textil experimentó una crisis al principio del milenio que causó una disminución de alrededor del 20% en su actividad entre los años 2000 y 2009.

A su vez, los reportes estadísticos del Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE, 2023; 2024) revelan un aumento constante en la cantidad de compañías y en el volumen exportador, con una atención particular a áreas como dispositivos médicos, tabaco, servicios de tercerización y textiles. Estos datos muestran cómo el régimen se ha convertido en un motor de la economía de República Dominicana.

En el mismo sentido, UNCTAD (2019), el Banco Mundial (2017) y la CEPAL (2020) han evaluado la experiencia de República Dominicana en comparación con otros países latinoamericanos y caribeños. Sus investigaciones coinciden en indicar que las zonas francas han sido una herramienta efectiva para captar inversión y diversificar las exportaciones, si bien alertan sobre los retos vinculados con la sostenibilidad fiscal y la necesidad de aumentar el valor agregado de las actividades productivas.

Cabe destacar que el estado del arte también muestra vacíos significativos. A pesar de que hay una gran cantidad de datos disponibles sobre los resultados económicos (exportaciones, empleo e inversión), las investigaciones acerca del impacto territorial y social son más escasas. La equidad en la repartición de los beneficios ha sido cuestionada por investigaciones como las de Pichardo & Ceballos (2015), quienes han indicado que las exenciones fiscales conllevan costos

relevantes para el Estado. Además, el Ministerio de Hacienda (2020, 2022) ha alertado acerca de la importancia de analizar con más severidad los beneficios sociales en comparación con el gasto tributario que supone el régimen.

En realidad, el estado del arte muestra un sector sólido y reconocido en todo el mundo; sin embargo, también evidencia tensiones entre los costos fiscales y las ventajas económicas. Aunque la discusión sobre la calidad del empleo creado, la equidad en la repartición de incentivos y la sostenibilidad del modelo a largo plazo permanece abierta, el análisis puede apoyarse en una base sólida que brinda la literatura existente. Estos elementos son el punto de inicio para la investigación actual, que tiene como objetivo realizar un análisis exhaustivo del impacto social de la Ley 8-90.

## **1.2. Investigaciones previas sobre impacto social y económico**

Como se ha indicado anteriormente, el estudio sobre el efecto de las zonas francas en la República Dominicana ha sido abordado por diversas investigaciones académicas, institucionales y de entidades internacionales. Aunque estos estudios han indicado limitaciones asociadas a la calidad del trabajo, los costos fiscales relacionados y la concentración sectorial, también han permitido determinar la importancia del régimen en relación con el empleo, las exportaciones y la atracción de inversiones.

Uno de los aportes más concretos se origina en los informes periódicos del Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE), que registran el desarrollo del sector a través de números de empleos, cantidad de empresas y volumen exportado. Estos informes indican que las zonas francas han contribuido de manera importante a las exportaciones del país, convirtiéndose en un impulsor de la economía. No obstante, su perspectiva es esencialmente cuantitativa, lo que

hace falta un examen más detallado acerca de las condiciones laborales y de la repartición territorial de los beneficios.

Estudios como los de Pichardo & Ceballos (2015) han destacado la tensión entre las ventajas económicas y los costos fiscales en el campo académico. Estos autores indican que, pese a que las zonas francas crean trabajo y divisas, la exención de impuestos supone un gran sacrificio fiscal que hay que analizar considerando el retorno social. Además, investigaciones realizadas por la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) y la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM) han examinado la calidad laboral en las zonas francas, resaltando lo extendido que están los empleos con escasa calificación y sueldos reducidos, lo cual suscita dudas acerca de la sostenibilidad del modelo.

A escala global, instituciones como el Banco Mundial (2017) y la CEPAL (2020) han hecho comparaciones entre la experiencia de República Dominicana y la de otras naciones latinoamericanas. Los informes que usted tiene identifican el logro de la nación al captar inversión internacional y fortalecer un sector exportador activo, pero alertan que la dependencia de actividades con poco valor agregado reduce las posibilidades de diversificación productiva e innovación. En esta línea, sugieren políticas que busquen impulsar sectores con mayor tecnología y fortalecer la formación laboral.

Por otra parte, investigaciones de la OIT (Organización Internacional del Trabajo, 2019) han tratado el impacto social desde el punto de vista de los derechos laborales, indicando que se ha progresado en la formalización del empleo, pero también que existen retos en cuanto a las condiciones laborales y a la seguridad social. Estos resultados indican que, a pesar de que el régimen de zonas francas es exitoso en términos macroeconómicos, necesita modificaciones para asegurar un impacto más justo y sostenible en la sociedad.

- Empleo creado: Las zonas francas de la República Dominicana produjeron más de 198,450 trabajos directos al final del año 2024.
- Exportaciones: Las exportaciones del sector en 2024 llegaron a 8,425.9 millones de dólares estadounidenses, lo que significa un incremento del 5.9 % en comparación con el año anterior.
- Contribución al PIB: En el año 2024, el régimen de zonas francas supuso alrededor del 3,1 % del Producto Interno Bruto nacional.
- Infraestructura: Se documentaron 94 parques de zonas francas en funcionamiento y más de 700 compañías en actividad.

**Tabla 1:** Evidencia estadística reciente (CNZFE 2023–2024)

<b>Indicador</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>Variación</b>
Empleos directos	~190.000	198,450	+4,4 %
Exportaciones (US\$ millones)	7,955.00	8425.9	+5,9 %
Parques en operación	92	94	+2,2 %
Participación en el PIB (%)	2,9 %	3,1 %	+0,2 puntos porcentuales

Fuente: Elaboración propia a partir de datos CNZFE, Informe Estadístico 2024, Ministerio de Industria, Comercio MiPymes

Estos datos corroboran que las zonas francas han experimentado crecimiento en términos de empleo y exportaciones, lo cual las ha establecido como un componente esencial de la economía. No obstante, las investigaciones anteriores alertan que el impacto social debe ser analizado más allá de los números.

### **1.3. Vacíos de información y limitaciones en la literatura**

La literatura disponible acerca de las zonas francas en la República Dominicana ha conseguido registrar pormenorizadamente su desarrollo a lo largo de la historia, sus contribuciones al empleo y a las exportaciones, y también su función en la atracción de inversiones internacionales. No obstante, existen brechas importantes que restringen la evaluación total de su impacto en términos fiscales y sociales.

En primer lugar, la calidad del trabajo creado por las zonas francas ha sido escasamente investigada. Aunque los informes oficiales se enfocan en cifras de puestos creados, no suelen abordar temas como la estabilidad laboral, el acceso a la seguridad social, las oportunidades de capacitación y la movilidad profesional. Esta falta de información hace que sea difícil determinar si el sistema realmente aporta al bienestar de los empleados.

En segundo lugar, no existen investigaciones sistemáticas sobre la distribución de los beneficios en términos territoriales y sectoriales. A pesar de que se acepta que algunos sectores, como textiles y dispositivos médicos, acaparan la mayoría de las exportaciones, se ha realizado poca investigación acerca de cómo esta concentración impacta el desarrollo regional y la diversificación de la producción. El efecto en las comunidades concretas donde funcionan los parques de zonas francas tampoco se ha examinado con el detalle necesario.

La carga fiscal de las exenciones tributarias es otro vacío significativo. Aunque algunos autores han destacado la cantidad de sacrificios fiscales, no existen suficientes investigaciones que evalúen sistemáticamente el retorno social en comparación con el gasto público. La literatura existente se reduce a advertencias

generales y no proporciona metodologías comparativas que permitan evaluar la eficacia del régimen en comparación con otros modelos de incentivos.

Por último, en la mayoría de las investigaciones se nota una restricción metodológica: sobresalen los métodos estadísticos y descriptivos, pero hay poca implementación de evaluaciones multidimensionales o de análisis costo-beneficio social. Esto crea un vacío en la capacidad de la investigación para brindar sugerencias de política pública fundamentadas en evidencia completa.

En resumen, aunque la literatura disponible brinda una base robusta para entender la relevancia económica de las zonas francas, todavía quedan interrogantes fundamentales acerca de su efecto social, territorial y fiscal. La relevancia de la investigación actual, que busca analizar de manera integral la Ley 890 y su aporte al crecimiento sostenible de la República Dominicana, se ve sustentada por estas lagunas.

#### **1.4. Experiencias comparadas en América Latina**

Situar la experiencia de la República Dominicana en un contexto regional más amplio y entender sus retos y fortalezas es posible mediante el análisis comparativo de las zonas francas en América Latina. Para fomentar las exportaciones y atraer la inversión foránea, varios países han puesto en marcha regímenes de incentivos fiscales y aduaneros, aunque sus efectos han sido diversos.

Las zonas francas de Costa Rica, en particular las de los dispositivos médicos y electrónicos, han sido un factor esencial en la atracción de compañías tecnológicas avanzadas. La Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER, 2022) sostiene que este régimen ha producido empleos con un valor

agregado más alto debido a la conexión con universidades y programas de formación laboral.

Este modelo contrasta con el de la República Dominicana, donde todavía prevalece la concentración en tareas de baja calificación.

En México, especialmente en la industria electrónica y automotriz, los programas de maquila y exportación han desempeñado un papel importante en términos de integración con cadenas globales de valor y creación de puestos de trabajo. No obstante, investigaciones de la CEPAL (2020) indican que el modelo mexicano recibe críticas debido a la precariedad laboral y a su dependencia de sectores concretos, lo cual plantea desafíos parecidos a los que se han visto en República Dominicana.

Por otro lado, se han usado en Colombia las zonas francas como herramientas para el desarrollo regional, con la finalidad de fomentar núcleos de expansión fuera de las grandes urbes y descentralizar así la actividad económica. Según el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia (2021), la inversión ha tenido un impacto positivo, sin embargo, continúan existiendo retos en términos de supervisión institucional y equidad en la repartición de beneficios.

En cuanto a los sistemas de zonas francas en Honduras y El Salvador, éstos han estado dirigidos fundamentalmente a la industria textil y de confección. Aunque han creado un gran número de empleos, los análisis de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2019) resaltan que la calidad de las posiciones y la protección social de los empleados son deficientes, lo cual muestra dificultades generales en el área.

**Tabla 2:** Cuadro comparativo de experiencias fiscales a nivel internacional.

País	Sectores líderes	Fortalezas principales	Limitaciones señaladas
Costa Rica	Dispositivos médicos, electrónicos.	Empleos de mayor valor agregado, vinculación con universidades	Alta dependencia de inversión extranjera
México	Automotriz, electrónica	Integración en cadenas globales de valor	Precariedad laboral, concentración sectorial
Colombia	Diversos sectores regionales	Desarrollo territorial, descentralización	Supervisión institucional insuficiente
El Salvador	Textil y confección	Generación masiva de empleo	Baja calidad del empleo, protección social limitada protección social limitada social limitada
Honduras	Textil y confección	Atracción de inversión en manufactura	Dependencia sectorial, retos en seguridad laboral

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de PROCOMER (2022), CEPAL (2020), Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia (2021) y OIT (2019).

Para concluir, la comparación a nivel regional revela que, pese a que la República Dominicana ha conseguido establecer un sistema exitoso en cuanto a empleos y exportaciones, afronta retos parecidos a los de otras naciones: asegurar una distribución equitativa del retorno social en relación al costo fiscal, diversificar sectores y mejorar las condiciones laborales. Estas vivencias proporcionan enseñanzas importantes para guiar las políticas venideras y reforzar el impacto social de la Ley 8-90.

## **CAPÍTULO 2: CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DE EMPLEO E INGRESOS**

### **2.1. La Ley 890: objetivos fundamentales y alcance inicial**

La Ley núm. 8-90, que fue promulgada en 1990, se refiere a la promoción de las zonas francas de exportación, es el marco legal que rige el sistema de zonas francas en República Dominicana. Como se ha señalado, su meta principal fue crear un ambiente propicio para atraer inversión extranjera y reforzar las exportaciones, ofreciendo incentivos fiscales y aduaneros a las compañías que se instalaran en parques industriales dirigidos al mercado internacional.

Se destacan entre las metas principales de la Ley 8-90: **a)** Fomentar la creación de empleo formal; **b)** Aumentar las exportaciones y ampliar la gama de productos que se exportan; **c)** Conseguir inversión extranjera directa; **d)** Fomentar centros industriales en cada región; y **e)** Promover la capacitación laboral y la transferencia de tecnología.

Durante su evolución, la Ley 8-90 ha sufrido numerosos cambios y regulaciones, como son:

- a) Reglamento número. 36697: se promulgó para la implementación de la Ley 8-90; definió procedimientos administrativos y criterios operativos de las compañías en zonas francas (ADOZONA, 2024).
- b) Ley número. 5607: Con el objetivo de robustecer la competitividad ante la apertura del comercio que resultó del DR-CAFTA, se ofrecieron incentivos fiscales extra a sectores clave como confecciones, textiles y calzado (Congreso Nacional, 2007).

- c) Ley número 112 (Estrategia Nacional de Desarrollo 2030): incorporó estipulaciones que relacionan el sistema de zonas francas con la diversificación productiva y los propósitos de desarrollo sostenible (Congreso Nacional, 2012).
- d) Resolución número. 032021 del CNZFE: modificó los criterios para que las empresas de servicios se ubiquen en zonas francas, extendiendo su alcance hacia actividades logísticas y de tercerización (CNZFE, 2021).

Estas transformaciones evidencian la necesidad de ajustar el sistema a las variaciones en la economía mundial y a los compromisos internacionales que el país ha adquirido, sobre todo después de firmar el DR-CAFTA en 2004 y que este comenzara a aplicarse en 2007.

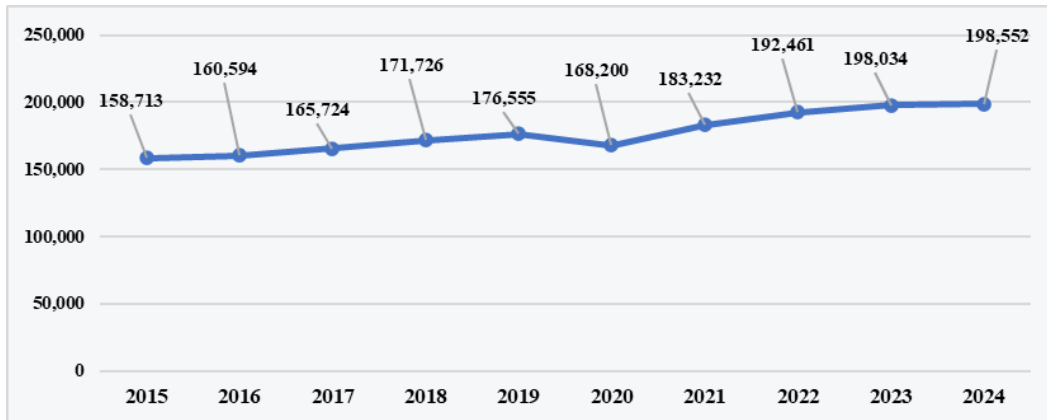
## **2.2. Generación de empleos: cantidad y calidad**

La Ley 8-90 ha alcanzado su propósito de generar trabajo formal en la República Dominicana; sin embargo, los expertos alertan que la calidad de los empleos continúa siendo un reto estructural. En este contexto, el empleo creado por el sistema de zonas francas en República Dominicana durante el lapso de 2015 a 2024 tuvo una tendencia general de aumento continuo, con una pequeña disminución en 2020, debida al efecto del COVID19.

El recorrido 2015-2024, muestra que la cifra de empleos directos en el año 2015 fue de 158.713. Desde ese año, se ha registrado un aumento gradual: 2016 con 160.594, 2017 con 165.724 y 2018 con 171.726. En 2019, la cifra subió a 176.555, lo que consolidó una tendencia en aumento. No obstante, en 2020 se produjo un descenso importante que dejó la cifra total en 168.200 empleos, lo cual constituye una disminución de cerca del 4,7 % con respecto al año anterior. Esta

caída está directamente vinculada con las limitaciones sanitarias y la desaceleración de la economía mundial, como se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla 3:** Generación de empleos en Zonas Francas Años 2015-2024. República Dominicana.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE, 2024).

Tal como se ha verificado en esta tabla, el CNZFE (2024) informa que hay 198,552 puestos de trabajo directos en zonas francas, lo que convierte a este sector en uno de los más importantes en términos de generación de empleo formal en la nación.

Más adelante, la Revista Mercado (2025) subraya que la industria conserva un promedio de aproximadamente 200,000 puestos de trabajo, concentrados en los servicios de manufactura y tercerización.

En este contexto, existen diferentes puntos de vista acerca de la calidad del empleo, entre los cuales están:

- a) Según la OIT (2019), se han logrado progresos en cuanto a la formalización del trabajo y la protección social, pero existen advertencias sobre sueldos reducidos, alta rotación de personal y escasas posibilidades de formación.

- b) La CEPAL (2020) destaca que la dependencia de sectores como el tabaco y los textiles ha producido trabajos poco sofisticados, sugiriendo políticas para impulsar la innovación y el valor agregado.
- c) El Ministerio de Hacienda (2020) ha señalado que, a pesar de que los empleos son formales, es necesario analizar el costo fiscal de las exenciones en comparación con la calidad de los empleos creados.
- d) Investigaciones recientes, como las de Diario Libre (2025), subrayan el progreso tecnológico en las zonas francas, aunque indican que la transición hacia trabajos de mayor calificación todavía está en sus inicios.

En cuanto a las categorías de empleos, de acuerdo con el CNZFE (2023), las plazas de trabajo en las zonas francas de la República Dominicana se distribuían así: 65.4% eran obreros, 24.0% eran técnicos y 10.6% eran empleados administrativos. Mientras que, según ADOZONA (2023), en los pasados 20 años, las ocupaciones administrativas se han duplicado, las técnicas han aumentado tres veces y los puestos de operarios han disminuido en cerca de 20 mil

En lo que respecta a los salarios, a pesar de las fluctuaciones significativas en la tasa de crecimiento anual, el análisis de los salarios semanales promedio que se les paga a técnicos y operadores dentro del régimen de zonas francas muestra que hay una tendencia sostenida al alza durante el período 2005-2024. Para los operarios, el salario semanal se incrementó de RD\$1,347.09 en 2005 a RD\$4,879.08 en 2024, lo que equivale a un crecimiento acumulado superior al 260 %. En los años con más variabilidad relativa, 2022 (15,8 %), 2021 (10,6 %) y 2008 (11,6 %), el crecimiento fue significativo; por otro lado, en años como 2010 (0,6 %) y 2015 (1,1 %), el aumento fue mínimo. Aunque existen lapsos de estancamiento que podrían estar relacionados con factores macroeconómicos o laborales en la industria, este progreso muestra un aumento gradual en el salario.

En lo relacionado con los técnicos, el ingreso semanal pasó de RD\$2,702.67 en 2005 a RD\$8,236.75 en 2024, lo que significa un aumento total de más del 200 %. En 2006 (11.37 %), 2008 (12.98 %), 2018 (11.67 %) y 2022 (10.07 %), se registraron los incrementos más notables, lo que indica que la valorización de los perfiles técnicos ha aumentado en años recientes, probablemente debido a la evolución de sus exportaciones hacia áreas con mayor complejidad, como servicios tecnológicos, manufactura avanzada y dispositivos médicos.

La comparación de los dos grupos revela que, aunque los técnicos tienen un salario más alto, en algunos años los operarios han tenido aumentos más marcados. Esto podría señalar esfuerzos por reducir las diferencias salariales o mejorar la competitividad del sector en cuanto a la retención de mano de obra, como se comprueba en la siguiente tabla.

**Tabla 4:** Evolución del salario promedio semanal de operarios y Técnicos (en RD\$), 2005-2024

AÑOS	OPERARIOS	VAR. RELATIVA	TÉCNICOS	VAR. RELATIVA
2005	1,347.09	---	2,702.67	---
2006	1,465.19	8.8	3,009.97	11.37
2007	1,480.37	1.0	3,127.22	3.90
2008	1,652.80	11.6	3,533.22	12.98
2009	1,819.00	10.1	3,689.56	4.42
2010	1,829.03	0.6	3,841.64	4.12
2011	1,967.15	7.6	3,892.63	1.33
2012	2,175.88	10.6	4,204.14	8.00
2013	2,352.49	8.1	4,483.04	6.63
2014	2,508.76	6.6	4,773.39	6.48
2015	2,536.18	1.1	4,850.50	1.62
2016	2,659.03	4.8	5,148.21	6.14
2017	2,798.37	5.2	5,302.91	3.00
2018	3,003.60	7.3	5,921.50	11.67
2019	3,232.90	7.6	6,092.60	2.89
2020	3,298.67	2.0	6,199.65	1.76
2021	3,646.83	10.6	6,388.53	3.05
2022	4,222.63	15.8	7,032.10	10.07
2023	4,628.53	9.6	7,573.56	7.70
2024	4,879.08	5.4	8,236.75	8.76

Fuente: CNZFE, Informe Estadístico 2024, Ministerio de Industria, Comercio MiPymes.

En general, los datos exponen que el régimen de zonas francas ha progresado en mejorar las condiciones salariales. Sin embargo, todavía existen retos asociados con la estabilidad del crecimiento, la igualdad entre categorías laborales y la relación entre formación técnica y salario.

El salario mínimo para el 2025 en las zonas francas de la República Dominicana se elevó en dos fases: a partir del 1 de junio de 2025, el salario alcanzará RD\$18,781.00 al mes, y a partir del 1 de junio de 2026 subirá a RD\$20,875.00 al mes, luego de un pacto que establece un incremento total del 25%, fraccionado en dos partes (13% y 12%).

Por otro lado, en cuanto a las acciones formativas, el sistema de zonas francas en República Dominicana ha demostrado, desde 2012 hasta 2023, un compromiso cada vez más fuerte con la capacitación técnica de sus trabajadores. Los datos existentes muestran una tendencia constante a aumentar las acciones formativas, lo que indica una estrategia institucional enfocada en optimizar la empleabilidad, la productividad y la capacidad de adaptarse a los cambios en la composición de las exportaciones.

En 2012 se contabilizaron 2,035 acciones formativas, y esta cifra fue sobrepasada cada año hasta llegar a 5,076 en el año 2023. Este crecimiento significa que el volumen de capacitaciones efectuadas en los parques industriales del país ha crecido por encima del 150 %. La única excepción a esta tendencia ocurrió en 2020, cuando la pandemia causó una disminución importante en las actividades de formación, reduciéndose a 2.000 acciones. Sin embargo, el sector experimentó una veloz recuperación en 2021, volviendo a la ruta ascendente con 3.822 acciones y reforzando el alza en los años posteriores.

Este esfuerzo de formación ha generado un impacto significativo en el territorio. Los territorios con más graduados son Santo Domingo (160,937), Santiago (281,445) y San Cristóbal (105,533), lo que demuestra una acumulación de habilidades técnicas en las áreas con más concentración industrial. Otras provincias, aunque con cifras más modestas, también han estado involucradas en el proceso. Esto indica que hay oportunidades de expansión en áreas menos desarrolladas.

Para respaldar la evolución del perfil exportador del país, sobre todo en campos como la manufactura avanzada, los servicios tecnológicos y los dispositivos médicos, ha sido fundamental invertir en capacitación. Asimismo, ha colaborado para que los empleados tengan un mejor salario y más posibilidades de cambiar de puesto dentro del sistema.

**Ilustración 1:** Indicadores acciones formativas del Sector Zonas Francas al año 2023 República Dominicana.



Fuente: CNZFE, Informe Estadístico 2024, Ministerio de Industria, Comercio MiPymes.

En términos generales, los datos indican que las actividades formativas no solo han aumentado en número, sino que además han empezado a consolidarse como un pilar estratégico para la sostenibilidad del modelo de zonas francas, ya que fortalecen el capital humano y disminuyen las diferencias de calificación.

### **2.3. Ingresos económicos y aportes al PIB**

En primer lugar, el sistema de zonas francas ha supuesto un alto costo fiscal para el Estado dominicano. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda (2020), en la última década, el gasto tributario asociado a las zonas francas superó los RD\$25,000 millones cada año. Este monto comprende la exoneración de impuestos municipales, la liberación del impuesto sobre la renta y la exención de aranceles para importar insumos.

En cuanto a las disposiciones fiscales específicas, las zonas francas que se encuentran ubicadas dentro de hoteles turísticos y aeropuertos tienen obligación de realizar la retención del cien por ciento (100%) del ITBIS y del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) a todos aquellos que adquieran sus servicios y bienes facturados. Con obligación de remitir tales declaraciones a la DGII dentro de los 20 días del siguiente mes al período declarado. Las mercancías fabricadas en República Dominicana, si se transfieren al mercado nacional (local) pagará ITBIS. Sin embargo, si la venta es realizada a un extranjero queda exenta de ITBIS.

Así mismo, organismos internacionales como el Banco Mundial (2017), han señalado que las exenciones fiscales concedidas al sector equivalían a aproximadamente el 0.8 % del PIB, lo que ubica a República Dominicana entre las naciones de la región con un mayor sacrificio fiscal en estos regímenes. Sin embargo, la entidad enfatiza que el retorno económico en términos de empleo y

exportaciones ha sido importante, aunque alerta sobre la importancia de analizar si el modelo es sostenible.

En la misma línea, la CEPAL (2020) concuerda en que las zonas francas han estimulado la competitividad, aunque señala que el coste fiscal debe evaluarse en función de la calidad del empleo creado y de la diversificación productiva. Sugiere que los indicadores de valor agregado, innovación y cadenas productivas estén relacionados con las exenciones. Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2019), por su parte, ofrece una perspectiva social: a pesar de que admite que las exenciones han hecho posible mantener millones de empleos formales, se pregunta si el sacrificio fiscal conlleva mejoras significativas en las condiciones de trabajo.

De manera complementaria, diversos autores como Jiménez Polanco (2018), han indicado que el régimen de zonas francas tiene que ser analizado desde una perspectiva de Costo-Beneficio integral, teniendo en cuenta no solamente los ingresos fiscales no obtenidos, sino también las repercusiones sociales y territoriales. En la misma dirección, Cardoza, Vidal & Taveras (2020), indican que pese a los grandes esfuerzos que han hecho las autoridades fiscales calculando el gasto tributario con una metodología basada en prácticas internacionales óptimas y con 11 años de experiencia, desde el 2008. Sin embargo, hay poca bibliografía pública que valúe las ventajas que producen los incentivos fiscales dificultando el análisis adecuado de los resultados netos con relación a sus costos y sus ventajas.

En términos de gobernanza, los mecanismos de control definidos en torno a la Ley 890 se alinean con modelos globales de gobernanza industrial, en los que la autoridad rectora desempeña el papel de un "facilitador" del entorno competitivo (Porter, 1990).

Por último, los indicadores de macroeconomía muestran que el Producto Interno Bruto (PIB) de República Dominicana ha tenido una tendencia de crecimiento constante desde 2007 hasta 2024, aumentando de RD\$1,458,416.5 millones en 2007 a RD\$7,402,888.49 millones en 2024. Durante el mismo periodo, el valor económico de las zonas francas creció de RD\$58,296.4 millones en 2007 a RD\$232,696.28 millones en 2024. No obstante, el aporte en porcentaje de las zonas francas al PIB del país se ha mantenido más o menos constante, fluctuando entre el 3.0 % y el 4.0 %. La participación durante los primeros años (2007-2010) fue un poco más alta, llegando hasta el 4.0%, pero desde 2011 se mantuvo entre el 3.1% y el 3.5%, sin experimentar cambios importantes hasta la actualidad (anexo 1).

En síntesis, este comportamiento indica que, a pesar del crecimiento absoluto del sector de zonas francas, la proporción que ocupa en la economía nacional no ha cambiado. Lo mencionado anteriormente podría entenderse como una indicación de que el desarrollo económico del país ha ido de la mano con una diversificación de sectores productivos. Las zonas francas continúan siendo importantes, pero no han incrementado su participación proporcional en el PIB.

**Tabla 5:** Evolución de la participación de zonas francas en el PIB, 2007-2024.

AÑOS	PIB	ZONAS FRANCAS	CONTRIBUCIÓN (%)
2007	1,458,416.5	58,296.4	4.0
2008	1,660,566.5	57,420.0	3.5
2009	1,734,699.4	58,151.2	3.4
2010	1,981,024.3	63,228.4	3.2
2011	2,207,109.3	71,318.0	3.2
2012	2,381,301.7	78,764.8	3.3
2013	2,614,472.6	84,778.1	3.2
2014	2,918,452.12	91,708.75	3.1
2015	3,196,734.13	99,182.25	3.1
2016	3,480,302.45	108,787.40	3.1
2017	3,758,554.75	114,559.07	3.0
2018	4,208,088.59	130,964.69	3.1
2019	4,572,738.12	147,208.14	3.2
2020	4,439,813.98	154,594.16	3.5
2021	5,427,464.12	189,642.06	3.5
2022	6,257,295.20	200,563.31	3.2
2023	6,764,533.30	208,300.45	3.1
2024	7,402,888.49	232,696.28	3.1

Fuente: CNZFE, Informe Estadístico Zonas Francas 2024. Ministerio de Industria y Comercio.

## 2.4. Evaluación de sostenibilidad de los resultados

La sostenibilidad del sistema de zonas francas en la República Dominicana tiene que ser analizada desde un enfoque holístico que, además de los resultados económicos inmediatos, tome en cuenta su habilidad para perdurar a lo largo del tiempo sin poner en peligro la equidad fiscal, la calidad del empleo o la diversificación productiva.

El valor económico producido por las zonas francas se cuadruplicó entre 2007 y 2024, de RD\$58,296.4 millones a RD\$232,696.28 millones. No obstante, su aporte en términos porcentuales al PIB ha permanecido bastante constante, fluctuando entre el 3.0 % y el 4.0 %. Esto indica que, a pesar de que la industria ha crecido en cifras absolutas, no ha incrementado su importancia relativa en la economía del país (CNZFE, 2024).

En lo que respecta al empleo, el sector ha creado alrededor de 200.000 empleos formales, en su mayoría con trabajos de baja calificación y salarios bajos. Aunque esto supone un aporte importante a la ocupación en el país, diferentes investigaciones alertan que las oportunidades de movilidad laboral y la calidad de los empleos continúan siendo escasas (OIT, 2019).

El régimen, desde la perspectiva fiscal, supone una carga tributaria calculada en más de RD\$25 000 millones al año, lo que equivale a cerca del 0.8 % del PIB. A pesar de que este gasto está justificado por las ventajas en términos de empleo y exportaciones, entidades como el Banco Mundial y la CEPAL han indicado que es necesario implementar sistemas de evaluación más estrictos, los cuales relacionan las exenciones con indicadores de innovación, cadenas productivas y valor agregado (CEPAL, 2020; Banco Mundial, 2017).

En general, los resultados del sistema de zonas francas revelan una sostenibilidad parcial: el modelo ha logrado atraer inversión y crear empleo, pero se enfrenta a retos estructurales en cuanto a la calidad laboral, la diversificación y el retorno fiscal. Es necesario que se haga una revisión estratégica para asegurar la sostenibilidad en el futuro, para reforzar los lazos con el tejido productivo nacional, fomentar empleos de más alto nivel y garantizar que las ventajas fiscales tengan efectos sociales concretos.

## **CAPÍTULO 3: SECTORES BENEFICIADOS Y DISTRIBUCIÓN DE INCENTIVOS**

### **3.1. Sectores económicos favorecidos por la Ley 8-90**

En la República Dominicana, las zonas francas son de tipo Industriales o de Servicios (que incluyen manufactura y servicios en parques), las de tipo Fronterizo (situadas cerca de Haití, entre tres (3) y veinticinco (25) kilómetros de la frontera, con incentivos específicos), y las Especiales, que satisfacen necesidades particulares como la cercanía a materias primas o la tecnología. Las zonas francas digitales de tecnología y transitorias también existen, aunque se incluyen en la categoría de especiales, todas bajo la Ley 890 para exportar con beneficios aduaneros y fiscales. Cabe aclarar que los alquileres en las zonas francas fronterizas son más altos con el propósito de dar un mayor fomento al desarrollo de la región.

Estos estímulos han favorecido la atracción de inversión extranjera, la generación de empleo formal y la diversificación de las exportaciones. Los sectores beneficiados han atravesado transformaciones a lo largo de más de tres décadas, las cuales evidencian tanto las alteraciones en la economía global como las estrategias nacionales de competitividad.

#### **Sectores tradicionales:**

Confecciones y textiles: Fueron el núcleo inicial del sistema de zonas francas, específicamente entre la década de 1990 y los primeros años de 2000. Este sector logró concentrar más del 60% de las exportaciones del régimen, generando decenas de miles de empleos en provincias tales como La Romana, Santiago y San

Cristóbal. Aunque su participación relativa ha disminuido, sigue siendo un componente importante en términos de empleo y cadenas productivas locales.

### **Sectores estratégicos y emergentes:**

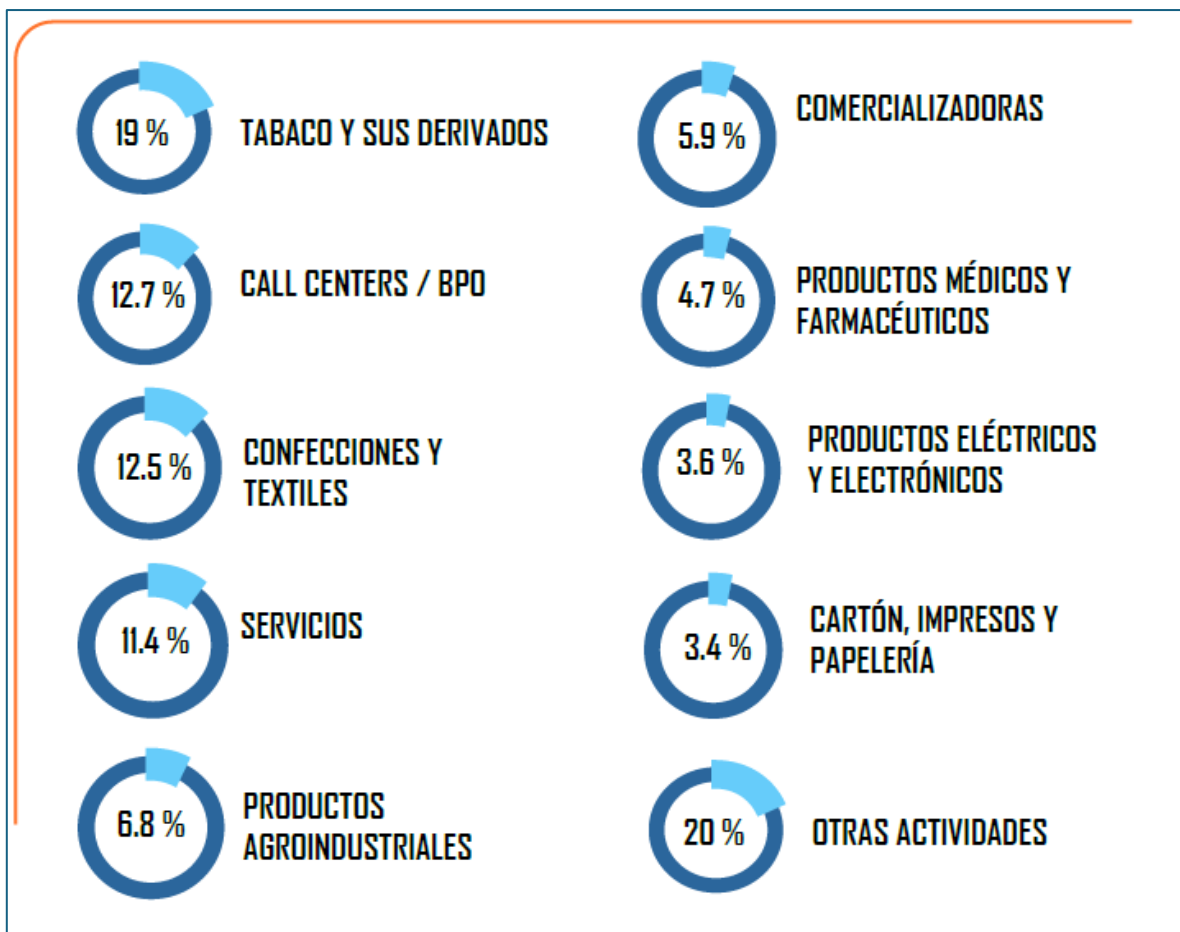
- a) Dispositivos médicos y farmacéuticos: En este momento (2024), son la categoría más importante de exportación de las zonas francas, con un valor por encima de los 2.000 millones de dólares estadounidenses al año. Al establecer operaciones en La Vega, Santo Domingo y San Pedro de Macorís, las empresas multinacionales han transformado a la nación en un líder regional en cuanto a producción médica.
- b) Servicios de externalización (BPO/KPO): Desde el año 2010, el sistema ha fomentado que se formen empresas enfocadas en la programación, el análisis de datos, así como en los centros de llamadas y el soporte técnico. Esta industria ha generado miles de empleos en Santo Domingo y Santiago, principalmente para los jóvenes que dominan idiomas y tienen destrezas digitales.
- c) Manufactura liviana y electrónica: Incluye el ensamblaje de componentes plásticos y eléctricos, la fabricación de artículos metálicos y el empaquetado. Aunque es menos visible, ayuda a diversificar la industria y a desarrollar habilidades técnicas.
- d) Producción agroindustrial y elaboración de alimentos: Se ha desarrollado en zonas francas ubicadas en el campo, enlazando la producción agrícola con los mercados internacionales. Esta industria tiene una gran habilidad para conectarse con los productores locales.
- e) Logística y distribución a nivel global: Debido a que el país está estratégicamente situado en el Caribe, este sector ha expandido su actividad de almacenamiento, distribución y empaque, lo cual ha hecho que aumente su competitividad en términos de exportación.

La Ley 8-90 ha permitido que las áreas tradicionales mantengan su relevancia en cuanto al empleo, a la vez que los sectores emergentes han liderado las exportaciones y la atracción de inversión foránea. El sistema ha progresado hacia tareas con un mayor valor agregado y una complejidad tecnológica más alta, lo cual promueve que el modelo sea sostenible y que el país participe en cadenas de producción globales. Los datos del año 2024 corroboran que el régimen continúa en funcionamiento y es capaz de ajustarse a la situación presente.

Al término del año 2024, la República Dominicana disponía de 94 parques de zonas francas en funcionamiento, lo que constituye un incremento relativo del 8.0% en comparación con el año pasado. En la región norte del país se localiza el 48.9% de los parques; el 21.3 % en la provincia de Santo Domingo y el Distrito Nacional; 21.3 % en la región este; y el 8.5% que queda en la región sur. Respecto a tipo de propiedad, el 77.7% de los parques es propiedad privada. El 19.1% son de propiedad pública y el 3.2% operan bajo un sistema de gestión mixta. (CNZFE, 2024).

Con respecto a las actividades económicas que llevan a cabo, el 19.0% de las compañías se dedica a la manufactura de tabaco y sus subproductos. En segundo lugar, está el sector de call centers, con un 12.7%; después vienen las confecciones y los textiles, con el 12.5%; los servicios (11.4%); y los productos de la industria agropecuaria (6.8%), comercialización (5.9%), productos médicos y farmacéuticos (4.7%) de cartón, (3.6%) de artículos eléctricos y electrónicos, papelería e impresos (3.4%). El 20.0% restante pertenece a otras actividades variadas, como se puede visualizar en la siguiente tabla.

**Ilustración 2:** Actividades Económicas que desarrollan las Zonas Francas en República Dominicana  
– Año 2024.



Fuente: CNZFE, Informe Estadístico 2024, Ministerio de Industria, Comercio MiPymes

### 3.2. Equidad en la distribución de incentivos

Desde la promulgación de la ley 8-90, promulgada en 1990 para fomentar las zonas francas de exportación, se ha afirmado que la misma proporcionó una serie de incentivos fiscales y aduaneros que han sido clave en la atracción de inversión foránea y el crecimiento de sectores estratégicos en República Dominicana (DGII, 1990). Estos beneficios comprenden la exención de impuestos sobre la renta, tarifas arancelarias y tributos municipales, lo cual ha favorecido el establecimiento de un modelo competitivo en el Caribe. No obstante, la distribución equitativa de esos

incentivos es un aspecto crucial que debe ser analizado desde tres perspectivas: la territorial, la social y la sectorial.

En este contexto, Burgos (2019) sostiene que los incentivos fiscales dominicanos, incluyendo los otorgados a zonas francas, se diseñan para corregir fallas estructurales, atraer inversión extranjera, mejorar la competitividad y fortalecer la capacidad exportadora del país; También, sostiene que la justificación económica se basa en que estos incentivos hacen posible reducir los costos y promover el crecimiento de industrias que, sin estímulos, no serían tan atractivas en un mercado global con una competencia muy intensa.

Los estímulos han beneficiado de manera desigual a las ramas productivas en el ámbito sectorial. Según ADOZONA (2022), el sector textil y confecciones fue el que más se benefició a lo largo de la historia, acaparando en la década de los 90 y a comienzos del 2000 más del 60 % de las exportaciones.

Con el paso del tiempo, la composición se transformó y hoy en día los dispositivos médicos y farmacéuticos son los que encabezan las exportaciones, alcanzando un valor de más de 2,000 millones de dólares estadounidenses al año (CNZFE, 2024). La agroindustria y los servicios de tercerización han recibido incentivos también, pero en menor cantidad. Esta concentración suscita preguntas acerca de la equidad entre sectores, pues las áreas con más complejidad tecnológica han logrado captar más recursos, a la vez que aquellas actividades tradicionales se han vuelto menos dinámicas (Banco Mundial, 2023).

Por otro lado, la distribución territorial de los incentivos también revela diferencias. Las provincias de mayor densidad industrial —San Cristóbal, Santo Domingo y Santiago— agrupan la mayor parte de las compañías y, por lo tanto, de los beneficios fiscales (CNZFE, 2024). Por otro lado, las áreas con un desarrollo

industrial más bajo tienen una baja participación, lo que restringe la habilidad del gobierno para disminuir las disparidades entre regiones. Pese a que la Ley 890 dice que las zonas francas pueden establecerse en cualquier lugar del país, la concentración geográfica ha creado, en realidad, un acceso desigual a los incentivos y ha generado disparidades territoriales (CEPAL, 2020).

Desde el punto de vista social, los incentivos han posibilitado la generación de casi 200,000 puestos de trabajo directos, en los cuales hay una gran participación de mujeres y jóvenes (ADOZONA, 2022). No obstante, la calidad del empleo sigue siendo un reto: los sueldos de los trabajadores operarios, a pesar de que han aumentado de RD\$1,347 en 2005 a RD\$4,879 en 2024, se mantienen bajos en comparación con el costo de la vida. Los técnicos, en tanto, han llegado a RD\$8,236 en 2024, lo que muestra una significativa disparidad salarial (CNZFE, 2024). Esto demuestra que los beneficios fiscales no siempre se reflejan en un aumento proporcional de las condiciones laborales, lo cual pone en duda la justicia social del sistema.

La repartición de incentivos bajo la Ley 890 puede considerarse parcial en términos de equidad. Aunque el régimen ha conseguido atraer inversión y diversificar áreas, su efecto redistributivo se ve restringido debido a la concentración en ciertas ramas productivas y territorios. Asimismo, la relación entre los beneficios fiscales y la calidad del empleo no es siempre proporcional, lo que indica que se deben revisar los criterios de asignación. Por lo que, Organizaciones internacionales, entre las que se incluyen la CEPAL (2020) y el Banco Mundial (2023), han sugerido asociar las exenciones a medidas de innovación, cadenas productivas y creación de empleos de calidad, para que los beneficios se repartan con mayor equidad y sostenibilidad.

### **3.3 Comparación con otros regímenes especiales**

El sistema de zonas francas instaurado por la Ley 8-90 en la República Dominicana se ha convertido en uno de los más activos de la región. No obstante, con el objetivo de determinar su sostenibilidad y alcance, es preciso compararlo con otros regímenes especiales que estén en vigor a nivel nacional e internacional. Esta comparación posibilita la identificación de las fortalezas, debilidades y oportunidades de optimización en lo que respecta a la entrega de incentivos y a la creación de efectos económicos y sociales.

Las zonas francas, en el ámbito interno, viven junto con otros regímenes especiales como los de Proindustria y de turismo. El régimen de Proindustria brinda a las compañías manufactureras locales incentivos fiscales, pero su alcance es más restringido cuando se trata de exportaciones e inversión extranjera (DGII, 1990). El sistema de turismo, por su parte, enfoca las ganancias en proyectos de infraestructura turística y hotelera, lo que crea un impacto territorial distinto, particularmente en lugares como Puerto Plata y Punta Cana (CEPAL, 2020). Comparadas con otras áreas, las zonas francas han conseguido una presencia territorial y una diversificación sectorial más amplias, pese a los desafíos en la distribución equitativa de beneficios.

En América Latina, naciones tales como Costa Rica y El Salvador tienen sistemas de zonas francas parecidos. El Banco Mundial (2023) señala que Costa Rica ha dirigido sus estímulos hacia áreas de alta tecnología, incluyendo aparatos médicos y servicios digitales, lo que ha tenido un efecto importante en la innovación y las cadenas de producción. Por otro lado, El Salvador sostiene un patrón más enfocado en textiles y confecciones, con una menor diversificación sectorial (CEPAL, 2020). En este escenario, la República Dominicana se encuentra en una posición intermedia: ha progresado hacia áreas de más complejidad tecnológica,

pero todavía mantiene una dependencia significativa de las actividades tradicionales.

El caso de China es un ejemplo significativo a nivel mundial. De acuerdo con el Banco Mundial (2023), sus áreas económicas especiales han impulsado cambios en la industria y la tecnología, centrándose en las exportaciones de alto valor añadido e innovación. Por el contrario, las zonas francas en la República Dominicana han tenido un efecto positivo sobre las exportaciones y el empleo; sin embargo, han mostrado una capacidad más reducida para producir innovación endógena. Esto demuestra que es necesario reforzar las conexiones entre incentivos fiscales y acciones de investigación y desarrollo.

La comparación pone de manifiesto que el gobierno dominicano ha tenido éxito en atraer inversiones y crear empleos; sin embargo, tiene dificultades con respecto a la equidad territorial y a la calidad de los puestos laborales. En tanto que Costa Rica ha conseguido conectar sus incentivos a áreas de alta tecnología y China ha transformado sus zonas especiales en focos de innovación, la República Dominicana todavía se apoya significativamente en atraer empresas foráneas sin contar con un desarrollo interno sólido de habilidades tecnológicas. Por lo tanto, se aconseja examinar los criterios para otorgar incentivos y vincularlos a indicadores de sostenibilidad social, encadenamientos productivos e innovación, como lo proponen las organizaciones internacionales (CEPAL, 2020; Banco Mundial, 2023).

## **CAPÍTULO 4: RETORNO SOCIAL VS. COSTO FISCAL**

### **4.1. La política fiscal y las exenciones tributarias**

La Ley No. 8-90 se basa en un plan de beneficios fiscales y exenciones tributarias. que han sido cruciales para su solidificación. La exoneración de aranceles de importación, la supresión del impuesto sobre la renta y la dispensa de impuestos a nivel municipal se encuentran entre estas exenciones (DGII, 1990). La política fiscal que se aplica a este sector tiene como objetivo fomentar la competitividad exportadora y estimular la inversión extranjera directa. Sin embargo, plantea dudas en cuanto a su equidad y sostenibilidad a largo plazo.

Tal como publica la DGII, las empresas que se encuentran dentro de las zonas francas y las operadoras de éstas estarán bajo la protección del régimen fiscal y aduanero, por lo que obtendrán el 100% de exención sobre los siguientes, según el artículo 24 de la Ley 8-90:

- a) Del pago del Impuesto Sobre la Renta que fue establecido por la ley 5911, promulgada el 22 de mayo de 1962, y sus reformas posteriores, que están relacionadas con las empresas por acciones.
- b) De los contratos de préstamos, de la construcción y del registro y traspaso de propiedades inmobiliarias desde que se establece la operadora de zonas francas pertinente.
- c) Del pago de impuestos por la creación de sociedades comerciales o por incrementar su capital.
- d) De los impuestos municipales creados que puedan tener un impacto en estas actividades.
- e) De todos los impuestos de importación, aranceles, derechos aduaneros y otros gravámenes relacionados que impactan las materias primas, equipos,

componentes de construcción, partes de edificios, equipos de oficina y similares, con el propósito de: erigir, equipar o funcionar en zonas francas.

- f) De todos los tributos que se aplican a la exportación o reexportación.
- g) De la imposición de patentes, de activo o patrimonio, además del Impuesto de Transferencia de Bienes Industrializados (ITBIS).
- h) De los derechos consulares para cada importación que tenga como destino a los operadores o compañías de zonas francas.
- i) Del pago de impuestos de importación asociados con equipos y utensilios requeridos para la instalación y funcionamiento de comedores económicos, servicios sanitarios, atención médica, guarderías infantiles, entretenimiento o comodidades y cualquier otro equipo que beneficie a los trabajadores.
- j) Del pago de impuestos por importar equipos de transporte, tales como microbuses, minibuses para llevar a los empleados y trabajadores hacia y desde sus lugares de trabajo, vehículos de carga y recolectores de basura. Este pago se realiza después de que el Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación lo haya aprobado en cada caso. Como mínimo durante cinco (5) años, estos vehículos no podrán ser transferidos.

Las zonas francas gozan de un régimen tributario distinto que les deja trabajar con costos tributarios más bajos. De acuerdo con el CNZFE (2024), estas exenciones han sido fundamentales para atraer a más de 700 compañías al país y superar las exportaciones los USD 7.000 millones cada año, a partir de 2021 (anexo 2). No obstante, este esquema conlleva una notable pérdida fiscal: investigaciones sugieren que las exenciones alcanzan aproximadamente el 0.8 % del PIB, lo que se traduce en más de RD\$25,000 millones por año (ADOZONA, 2022).

En términos económicos, la política fiscal es justificable si los beneficios sociales (como la capacitación técnica, el trabajo y el impulso territorial) sobrepasan el costo fiscal de las exenciones. El Banco Mundial (2023) y otros organismos internacionales indican que los regímenes de zonas francas pueden contribuir a la

competitividad si consiguen establecer encadenamientos productivos y transferencia tecnológica. Sin embargo, señalan que el retorno social suele ser limitado si las exenciones se agrupan en sectores con poca innovación.

La discusión acerca de la relevancia de las exenciones fiscales también ha sido abordada en los medios de comunicación del país. Según un artículo de Diario Libre (2024), la propuesta de disminuir o eliminar los incentivos fiscales inquieta a sectores fundamentales como las zonas francas, el cine y el turismo, ya que estos beneficios han sido esenciales para el crecimiento económico al crear millones de puestos de trabajo e incentivar inversiones millonarias. Esta opinión apoya la idea de que los incentivos no solo afectan directamente la economía, sino que además son un componente clave para que el país compita a nivel internacional.

La ausencia de procedimientos rigurosos para evaluar la relación entre las exenciones fiscales y los indicadores de impacto económico y social ha sido puesta en duda por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020). A pesar de que las zonas francas en la República Dominicana han mostrado su habilidad para mantener el empleo y diversificar las exportaciones, sigue siendo un reto asegurar que los beneficios fiscales se conviertan en avances significativos en la calidad del trabajo y en la disminución de disparidades territoriales.

En cuanto a la atracción de inversiones y la creación de empleos, se puede considerar que la política fiscal aplicada a las zonas francas ha sido efectiva; sin embargo, en lo que respecta al retorno social, es parcial. El sacrificio fiscal es alto y no siempre equivalente a las ventajas alcanzadas, lo que indica la necesidad de revisar los criterios para otorgar exenciones. Establecer una conexión entre los beneficios tributarios y las métricas de sostenibilidad, innovación y equidad territorial posibilitará maximizar el retorno social y asegurar una legitimidad más amplia del régimen.

## **4.2. Evaluación de eficiencia y equidad del régimen**

El retorno social del modelo de zonas francas debe ser evaluado más allá de las medidas económicas y fiscales, incluyendo aspectos relacionados con el trabajo, el territorio y el desarrollo humano. A pesar de que las exenciones tributarias han facilitado la atracción de inversión desde el extranjero y el impulso a las exportaciones, la auténtica legitimidad del régimen se basa en su habilidad para producir beneficios concretos en la sociedad dominicana.

Desde una perspectiva laboral, ADOZONA (2024), reporta que las zonas francas han generado más de 200.000 trabajos directos, con una participación importante de mujeres y jóvenes. Este impacto es significativo en un país donde más del 50 % de la población está empleada de manera informal. Asimismo, las habilidades técnicas de los empleados se han visto reforzadas por los programas de capacitación: del 2012 al 2023, las iniciativas educativas aumentaron de 2.035 a 5.076, lo que demuestra un esfuerzo constante por incrementar la empleabilidad (CNZFE, 2024). No obstante, sigue siendo un reto asegurar que estos trabajos sean de alta calidad, ofrezcan sueldos competitivos y oportunidades para el desarrollo profesional.

En el plano territorial, el régimen ha colaborado con la descentralización de la economía, estableciendo centros industriales en las ciudades de Santo Domingo, Santiago y San Cristóbal. La mayoría de los graduados en programas de formación se encuentra en estas provincias, lo cual indica una alta concentración de habilidades técnicas en zonas con una gran densidad industrial (CNZFE, 2024). Sin embargo, la repartición de beneficios a nivel territorial continúa siendo inequitativa, ya que es menos notoria en áreas rurales y fronterizas; esto restringe el potencial del régimen como instrumento para la cohesión territorial.

Desde el punto de vista fiscal, los ingresos tributarios generados por las zonas francas son 2,4 veces más que los gastos tributarios, lo cual muestra un retorno fiscal positivo (Diario Libre, 2024). Los impuestos directos, indirectos e inducidos que provienen de la actividad económica del sector explican este efecto multiplicador. Sin embargo, el retorno social no puede medirse únicamente en términos fiscales: es necesario evaluar si los beneficios se traducen en mejoras en la calidad de vida de los trabajadores y en el desarrollo de comunidades locales.

En relación con la innovación y el desarrollo productivo, la CEPAL (2020) señala que las zonas francas en América Latina tienden a concentrar ganancias en sectores con escasa innovación, lo cual restringe su influencia en el desarrollo endógeno. A pesar de que el sector farmacéutico y de dispositivos médicos ha aumentado el nivel tecnológico del país, en la República Dominicana todavía existe una gran dependencia en actividades tradicionales como confecciones y textiles. Asimismo, la disparidad en los salarios entre técnicos y operarios revela desigualdades internas que deben abordarse para asegurar una retribución social más justa.

En general, el retorno social del régimen es positivo, aunque no suficiente. ha creado empleo. Se han creado empleos, capacitación y dinamización territorial; sin embargo, las ventajas no siempre se reparten de forma justa ni conducen a mejoras significativas en la calidad del trabajo. Se sugiere asociar los incentivos fiscales con indicadores de sostenibilidad, innovación y equidad territorial para optimizar el retorno social. De esta forma, el sistema no solo será rentable desde el punto de vista fiscal, sino también justo y sostenible en términos sociales.

### **4.3. Comparación internacional de regímenes fiscales similares**

El estudio del retorno social en comparación con el costo fiscal de las zonas francas dominicanas se vuelve más significativo cuando se lo contrasta con experiencias internacionales. Los regímenes fiscales especiales de varias naciones han seguido patrones variados, lo cual posibilita la identificación de prácticas adecuadas y el aviso sobre peligros relacionados con la concentración de beneficios o con un sacrificio tributario excesivo.

En primer lugar, el caso de las zonas francas de Costa Rica, las cuales han sido dirigidas hacia áreas con alta tecnología, por ejemplo, servicios digitales y equipos médicos. El sistema fiscal concede exenciones semejantes a las de la República Dominicana, aunque las asocia con indicadores de innovación y cadenas productivas. De acuerdo con el Banco Mundial (2023), este modelo ha posibilitado un mayor retorno social, ya que ha creado empleos de calidad y ha facilitado la transferencia tecnológica; sin embargo, el sacrificio fiscal continúa siendo significativo.

Por otro lado, el Salvador conserva un modelo más clásico, que se enfoca fuertemente en confecciones y textiles. El sector ha mantenido su competitividad gracias a las exenciones fiscales, pero la escasez de diversificación hace que el retorno social se vea limitado. La CEPAL (2020) advierte que este modelo produce trabajo, aunque de calidad reducida y con un impacto limitado en la innovación, lo cual plantea dudas acerca de la proporcionalidad entre las ventajas sociales y el costo fiscal.

En el caso de México, se han establecido regímenes particulares, como las maquiladoras, que gozan de ventajas aduaneras y de exenciones tributarias. A pesar de que han sido fundamentales para integrarse a las cadenas de valor con

los Estados Unidos, investigaciones indican que el retorno social es desigual: se crean muchos puestos de trabajo, pero estos tienen salarios bajos y una alta rotación (CEPAL, 2020). El costo fiscal es alto y ha sido discutido en las reformas fiscales de México.

De manera distinta, las áreas económicas especiales de China constituyen un modelo diferente, en el cual las exenciones fiscales se consideran una inversión estratégica. Estas áreas han progresado hacia centros de innovación y progreso tecnológico, con un alto retorno social en relación a la urbanización, el empleo y la transmisión de conocimiento (Banco Mundial, 2023). El sacrificio inicial en términos fiscales fue elevado, pero se equilibró con un aumento constante y con una reestructuración de la economía.

En contraste, el régimen dominicano está en una situación intermedia: ha conseguido diversificar sectores y producir un retorno fiscal positivo (los ingresos tributarios equivalen a 2.4 veces lo que se gasta en tributos [Diario Libre, 2024]), pero todavía afronta retos con respecto a la calidad del empleo y a la equidad territorial. Los incentivos no están relacionados de forma explícita con indicadores de sostenibilidad o innovación, lo que restringe el retorno social a largo plazo, a diferencia de Costa Rica y China.

La comparación con otros países demuestra que los regímenes fiscales semejantes pueden ser sostenibles si sus incentivos están relacionados con metas estratégicas de innovación, encadenamientos productivos y equidad social. A pesar de que el sistema de zonas francas en República Dominicana ha mostrado ser eficaz desde el punto de vista fiscal, la falta de procedimientos de evaluación estrictos reduce su habilidad para producir un beneficio social acorde con el sacrificio tributario. La experiencia de China y Costa Rica indica que el país podría robustecer su modelo al relacionar las exenciones con objetivos de cohesión territorial y progreso tecnológico.

## **CAPÍTULO 5: SEGUIMIENTO Y CONTROL INSTITUCIONAL DE LA LEY 8-90**

### **5.1 Mecanismos de supervisión y control establecidos**

La Ley 8-90 estableció un marco organizativo y legal para la regulación de las zonas francas en la República Dominicana, con sistemas específicos de control y supervisión. El Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE) es la organización principal responsable de su implementación y supervisión. Este organismo estatal tiene el poder para aprobar, denegar o evaluar peticiones de instalación y renovación de empresas bajo este sistema, además de establecer políticas para el crecimiento del sector.

En este sentido, el CNZFE asegura que se cumpla lo que dice la ley e interviene en la resolución de conflictos, incluso los laborales, al participar en comisiones tripartitas con el sector privado y el Ministerio de Trabajo. Su integración abarca tanto a representantes públicos (por ejemplo, del MICM y del Ministerio de Finanzas) como a privados, lo que fortalece un enfoque mixto para la gobernanza del régimen.

En concreto, el CNZFE realiza las siguientes funciones: Evaluación técnica, económica y legal previa a la autorización de nuevos parques y empresas; vigilancia de la satisfacción de los requerimientos operativos, como las metas de empleo, inversiones iniciales, niveles de exportación y actividades permitidas; controles periódicos para confirmar que se está utilizando correctamente los estímulos fiscales concedidos; y el análisis de los reportes operativos que cada empresa tiene que enviar todos los años, en los cuales se informan las cifras de producción, exportaciones, empleo creado, inversiones realizadas y otros indicadores importantes.

Así mismo, la Ley 8-90, además de este órgano rector, precisa responsabilidades en términos de informes y control permanente: las empresas que operan en zonas francas están obligadas a presentar al Banco Central de la República Dominicana, con una copia destinada al CNZFE, reportes mensuales sobre sus gastos, ingresos y operaciones. Esto posibilita el monitoreo de su actividad económica y el control de las divisas.

En el mismo orden, instituciones como la Dirección General de Aduanas (DGA) y la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) también implementan controles adicionales con el objetivo de evitar el uso indebido de exenciones fiscales o el desvío de mercancías al mercado interno sin los trámites necesarios. Los controles aduaneros, las revisiones cruzadas de información operativa y las auditorías fiscales son algunas de las herramientas empleadas.

En términos generales, estos mecanismos tienen como objetivo garantizar que el régimen de zonas francas opere con criterios de transparencia, eficacia y consistencia con las metas estratégicas del país en cuanto a desarrollo económico.

## **5.2. Distorsiones y debilidades en la implementación**

Según la literatura especializada, uno de los principales puntos débiles de los regímenes de zonas francas en naciones en desarrollo es la escasa habilidad del Estado para supervisar operaciones complejas, sobre todo cuando hay fragmentación institucional o falta de recursos administrativos (Doner & Schneider, 2000). En el caso de la República Dominicana, esta tendencia se manifiesta en la dispersión territorial de los parques y en que varias agencias coexisten al mismo tiempo, lo cual dificulta la supervisión completa del sistema.

En este sentido, Farole (2011) indica que, si la supervisión está a cargo de varias entidades y no hay mecanismos coordinados para compartir información, pueden generarse vacíos en el control, duplicación de funciones o asimetrías regulatorias. Esto se evidencia en las dificultades para comprobar la veracidad de los indicadores operativos, las inconsistencias en los sistemas de reporte y las demoras en las auditorías.

A pesar de la existencia de estos mecanismos, la aplicación de la Ley 8-90 ha tenido varios problemas que impactan en la eficacia del seguimiento institucional. Uno de los mayores problemas es la dificultad para asegurar controles estandarizados, debido a las numerosas entidades involucradas y a la dispersión geográfica de las compañías y los parques industriales. Esto puede dar lugar a desequilibrios y a una falta de coordinación entre el CNZFE, la DGII, la DGA y otras agencias. Esto dificulta que se supervise de manera integral y continua el cumplimiento de las obligaciones.

Asimismo, hay brechas vinculadas con la transparencia y el acceso a información pública en cuanto al uso real de los beneficios fiscales. A pesar de que los informes son obligatorios, su estandarización y publicación es todavía escasa, lo cual complica las evaluaciones externas sobre el retorno social y económico de los incentivos dados. Los especialistas concuerdan en que, sin métricas claras y accesibles al público, puede haber ambigüedad acerca de si todos los requisitos formales tienen un efecto real sobre el empleo y las exportaciones.

Una distorsión significativa está vinculada con el peligro de que los incentivos fiscales provoquen conductas oportunistas. De acuerdo con Wang (2013), es posible que haya una discrepancia entre el costo fiscal asumido por el Estado y los beneficios económicos reales cuando las administraciones no disponen de medidas precisas para determinar el retorno de los incentivos. Esta problemática se presenta en varias naciones, entre ellas la República Dominicana, donde la evaluación del

impacto socioeconómico enfrenta dificultades por falta de indicadores estandarizados.

También, agrega Rodríguez-Pose (2013) que las deficiencias institucionales pueden intensificarse en situaciones en las que la política industrial se basa en estructuras burocráticas con escasa articulación o habilidades técnicas limitadas. Estas circunstancias incrementan la probabilidad de discrecionalidad administrativa y disminuyen la eficacia de los mecanismos de control.

Además, se ha mencionado que el seguimiento aduanero, que es responsabilidad de la Dirección General de Aduanas, afronta desafíos técnicos debido a la cantidad de transacciones y a la complejidad logística inherente a las operaciones en las zonas francas. Esto, combinado con la falta de sistemas de fiscalización completamente digitales e integrados, podría provocar distorsiones en el control de inventarios, mercancías o pérdidas de información importante para la asistencia aduanera y fiscal.

Estas debilidades demuestran la necesidad de mejorar las estructuras de gobernanza, los sistemas de información y la coordinación entre instituciones para aumentar la calidad del seguimiento y control del régimen.

### **5.3. Transparencia y gobernanza fiscal**

La transparencia y la gobernanza fiscal son dimensiones centrales para comprender la sostenibilidad de los regímenes de zonas francas. Hansen (2010) plantea que la administración de incentivos tributarios debe basarse en criterios de rendición de cuentas, acceso a información pública y evaluación del costo-beneficio.

Una gobernanza fiscal débil puede generar opacidad en la utilización de recursos públicos y dificultar la evaluación social del régimen.

En este sentido, Milberg y Winkler (2013) sostienen que los regímenes de zonas francas requieren mecanismos rigurosos para registrar y publicar datos sobre exportaciones, empleo, productividad y uso de incentivos, ya que la transparencia contribuye tanto a la supervisión estatal como a la legitimidad pública del régimen. Sin embargo, autores como Aggarwal (2012) señalan que la mayoría de países de ingresos medios presentan rezagos en materia de transparencia activa, especialmente en lo relativo a incentivos fiscales y desempeños empresariales.

Desde la perspectiva de gobernanza fiscal, el desafío es medir eficientemente el impacto que estos incentivos tienen sobre variables como la generación de empleo, exportaciones y encadenamientos productivos. Existe un consenso creciente en que estos datos deben estar disponibles y ser accesibles a través de portales abiertos —p. ej., bases de datos publicadas por el CNZFE y otras instituciones del Estado— para fortalecer la rendición de cuentas. El uso de herramientas de transparencia activa, por ejemplo, el Portal Único del Gobierno, apunta en esta dirección al facilitar el acceso a servicios, trámites e información oficial, aunque aún falta profundizar en su alcance para incluir métricas fiscales relevantes

La gobernanza fiscal también implica, según Rodrik (2007), la capacidad del Estado para formular políticas industriales disciplinadas, sujetas a evaluación periódica y al cumplimiento de metas verificables. Para el caso dominicano, estos planteamientos resultan relevantes en tanto el régimen de zonas francas constituye uno de los instrumentos de política industrial más importantes y, por tanto, exige altos estándares de monitoreo y apertura informativa.

La integración de reglas de “gobernanza fiscal” también implica estructurar mecanismos que permitan evaluar el costo-beneficio de las exenciones y su impacto en la recaudación y desarrollo sectorial; esto no solo fortalece la legitimidad del régimen, sino que favorece un debate público informado sobre la eficiencia y equidad de los incentivos.

#### **5.4. Hacia un fortalecimiento del marco institucional**

La literatura ha destacado extensamente que el robustecimiento institucional es una condición necesaria para la sostenibilidad de los regímenes de zonas francas (Farole, 2011; Zeng, 2015). Según Dunning y Lundan (2008), los contextos regulatorios sólidos ayudan a atraer inversión foránea e integrarse en cadenas de valor globales; por su parte, Yeung (2014) destaca que la gobernanza económica contemporánea requiere de sistemas de supervisión integrales y habilidades estatales desarrolladas.

De modo que, para afrontar estas limitaciones, es crucial avanzar hacia un fortalecimiento institucional que integre la transparencia pública, la modernización de procesos, la innovación tecnológica y una coordinación eficaz entre las entidades. Algunas de las propuestas fundamentales son:

**1. Integración de tecnología y digitalización avanzada:** Actualizar los sistemas de supervisión y auditoría con instrumentos digitales para seguir en tiempo real las operaciones fiscales y de aduanas de compañías ubicadas en zonas francas, disminuyendo de esta manera las lagunas informativas y mejorando la trazabilidad de servicios y bienes. La modernización tecnológica es esencial para optimizar la trazabilidad de las operaciones y disminuir el margen de incumplimiento regulatorio, según Chu (2014).

## **2. Establecimiento de estándares para los indicadores de rendimiento:**

Con el objetivo de hacer comparaciones y evaluaciones longitudinales, se deben crear indicadores cualitativos y cuantitativos estandarizados para analizar no solo el cumplimiento formal, sino también las repercusiones económicas y sociales que tienen las zonas francas. Gereffi y Fernández Stark (2016) subrayan que para llevar a cabo un seguimiento eficaz de las cadenas globales de valor es necesario contar con medidas concretas de encadenamientos locales, transferencia tecnológica y productividad.

**3. Fuerte coordinación entre instituciones:** Para disminuir redundancias, optimizar el intercambio de información y armonizar criterios de supervisión, fiscalización y gobernanza, es necesario instaurar protocolos claros para la colaboración entre el CNZFE, DGII, DGA, Banco Central y otras entidades relacionadas. Según RodríguezPose (2010), el vínculo horizontal entre las entidades públicas es un elemento central para vencer la fragmentación administrativa, por lo que la eficacia territorial de las políticas económicas está determinada por dicho vínculo.

**4. Mayor claridad y responsabilidad:** Aumentar las responsabilidades de publicar informes públicos con información actualizada y disponible que posibiliten a los académicos y a la sociedad civil analizar la eficacia del sistema y su costo fiscal. Hansen (2010) enfatiza que la difusión sistemática de información refuerza la legitimidad social del sistema y optimiza los incentivos para cumplir.

Finalmente, Burgos (2019) argumenta que los regímenes de beneficios fiscales dominicanos, especialmente las zonas francas, han sido claves para atraer inversión y dinamizar sectores exportadores, pero advierte que estos incentivos requieren altos niveles de transparencia, controles efectivos y evaluaciones periódicas que permitan evitar distorsiones fiscales o un uso ineficiente de los recursos públicos. La autora destaca que una gobernanza fiscal sólida es indispensable para equilibrar el impacto positivo de las zonas francas con la sostenibilidad de las finanzas públicas y con un sistema tributario que funcione sin inequidades.

## CONCLUSIONES

Uno de los soportes más significativos de la estrategia nacional para integrarse en la economía mundial y de la política industrial dominicana ha sido el sistema de zonas francas, regido por la Ley 8-90. Su desarrollo a lo largo de más de treinta años evidencia que el país ha conseguido establecer un modelo competitivo basado en la apertura a las inversiones extranjeras directas, la especialización productiva en áreas con gran capacidad exportadora y los estímulos fiscales. No obstante, también pone de manifiesto importantes retos en cuanto a la equidad territorial, la calidad del trabajo, la gobernanza fiscal y la sostenibilidad institucional. Esto demuestra que es necesario actualizar el marco jurídico y operativo que rige este sector.

Desde la perspectiva económica, los resultados son verificables. Estas han favorecido que más de 700 compañías se instalen en el país y que las exportaciones superen los USD 7,000 millones al año (CNZFE, 2024). El empleo también ha tenido un impacto importante: se han creado casi 200,000 empleos directos, en los que las mujeres y los jóvenes han participado de manera significativa (ADOZONA, 2022). Dado que los ingresos tributarios producidos son 2,4 veces el gasto tributario, el retorno fiscal es positivo. Estos resultados demuestran que la política fiscal ha logrado su meta de reactivar la economía y mejorar la competitividad a nivel mundial.

Sin embargo, el análisis realizado en los capítulos 3 y 4 muestra que estos éxitos no han venido con una repartición justa de beneficios. En términos territoriales, los estímulos se enfocan en San Cristóbal, Santo Domingo y Santiago, a la vez que las provincias rurales, limítrofes y con un desarrollo industrial más bajo tienen una participación marginal (CEPAL, 2020). La transición desde el dominio histórico de textiles hacia dispositivos médicos, servicios digitales y farmacéuticos presenta un progreso notable a nivel sectorial; no obstante, también revela

disparidades en cuanto a la calidad laboral y al acceso a oportunidades educativas, especialmente entre técnicos y operarios, cuyas remuneraciones varían considerablemente (CNZFE, 2024). Estas asimetrías confirman la alerta del Banco Mundial (2023) de que los regímenes especiales tienen el potencial de producir beneficios económicos, pero si no están relacionados con estrategias de innovación, encadenamientos productivos y cohesión territorial, sus retornos sociales serán restringidos.

El análisis del Capítulo 5 muestra que hay fallas en la supervisión y el control a nivel institucional: escasa transparencia en la divulgación de datos, fragmentación administrativa e insuficiente integración tecnológica. Estas limitaciones disminuyen la efectividad del seguimiento y complican que se rinda cuentas sobre el empleo de los incentivos. La comparación a nivel internacional demuestra que naciones como China y Costa Rica han obtenido mayores ventajas sociales al conectar sus exenciones con la innovación, la cohesión territorial y las cadenas productivas, mientras que República Dominicana todavía presenta atrasos en estos campos.

En resumen, la investigación demuestra que el régimen de zonas francas ha tenido éxito en términos económicos y fiscales; sin embargo, tiene retos estructurales en su dimensión institucional y social. Es preciso actualizar el marco operativo y jurídico, robustecer la gobernanza fiscal a través de digitalización y transparencia, y conectar los incentivos con metas estratégicas de desarrollo inclusivo, equidad territorial e innovación para asegurar su sostenibilidad. De este modo, únicamente la Ley 8-90 podrá continuar siendo tanto un motor de crecimiento económico como una herramienta para un desarrollo sostenible y equilibrado a largo plazo.

## RECOMENDACIONES

En función de los hallazgos expuestos, es preciso establecer varias sugerencias para fortalecer la sostenibilidad del régimen de zonas francas. Estos planteamientos tienen como objetivo la mejora de la equidad social y territorial, así como el establecimiento de conexiones entre las metas estratégicas de desarrollo e innovación y los estímulos fiscales. Las recomendaciones más importantes que resultan del análisis realizado se muestran a continuación.

**Al Congreso Nacional / Poder Legislativo:** actualizar la Ley 8-90 con el propósito de hacerla compatible con los estándares internacionales y con la normativa tributaria en vigor, implementando procedimientos para revisar periódicamente incentivos, evaluaciones técnicas obligatorias e indicadores de desarrollo territorial, innovación, empleos de calidad y encadenamientos productivos.

**Al Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE):** potenciar la coordinación entre instituciones integrando plataformas tecnológicas con DGII, DGA, MICM y el Banco Central; establecer una Unidad de Inteligencia Económica para consolidar datos y supervisar el desempeño; unificar criterios de fiscalización; impulsar la innovación mediante la exigencia de planes formativos, certificaciones y estrategias tecnológicas; fomentar alianzas con universidades e institutos técnicos y promover sectores con mayor valor agregado; incentivar encadenamientos productivos a través de objetivos relacionados con compras locales, y crear un registro nacional de proveedores asociados a los parques.

**A la Dirección General de Impuestos Internos (DGII):** aumentar la transparencia fiscal a través de la divulgación anual del gasto tributario del régimen, el diseño de metodologías definidas para medir el impacto tributario y la

colaboración con el CNZFE en auditorías externas; y establecer un sistema exhaustivo para evaluar Costo-Beneficio que incluya indicadores comparables, revisiones regulares del retorno de los incentivos y correcciones cuando no se logren las metas de rendimiento.

**A la Dirección General de Aduanas (DGA):** mejorar el control y la gestión de riesgos, aumentar la digitalización regulatoria modernizando los sistemas de rastreo de productos en los parques a través del uso de inteligencia artificial e incorporando los sistemas informáticos con CNZFE, DGII y MICM para auditorías cruzadas más eficaces.

**Para el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD):** disminuir las disparidades territoriales mediante estímulos diferenciados para provincias menos desarrolladas, dándole prioridad a la creación de parques industriales en áreas con mucho desempleo y organizando inversiones estratégicas en infraestructura que incrementen la competitividad regional.

**Al MICM (Ministerio de Industria, Comercio y MiPymes):** alentar la manufactura avanzada y la innovación a través del desarrollo de actividades nuevas que se encuentren dentro del régimen, servicios globales, industria 4.0 y sectores tecnológicos; además de promover programas de aceleración industrial y certificaciones de calidad que aumenten la sofisticación productiva.

**Al Ministerio de Trabajo:** mejorar la calidad del trabajo y disminuir las disparidades laborales, se supervisar las condiciones dignas de trabajo, se establecer incentivos para las empresas que ofrezcan empleos técnicos y altamente calificados y poner en marcha programas de capacitación dirigidos a mujeres, jóvenes y trabajadores de zonas francas.

**A la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES) y al Ministerio de Hacienda:** asegurar una mayor transparencia en el gasto tributario, haciendo públicos datos verídicos con metodologías estandarizadas, incluyendo los costos y beneficios del régimen en los informes presupuestarios y robusteciendo las normas que prevengan incentivos improductivos o distorsiones fiscales.

**Al Consejo Nacional de Competitividad y a la Presidencia de la República:** desarrollar una perspectiva estratégica a largo plazo por medio del diseño del Plan Nacional de Zonas Francas 2030–2040, que se ajuste a tendencias como el nearshoring, la economía del conocimiento y la sostenibilidad. Además, guiar la transición hacia un modelo con más valor agregado y complejidad en términos productivos.

**A la Sociedad Civil, académica y centros de investigación:** fomentar el monitoreo externo mediante observatorios independientes que analicen la transparencia, el desempeño y la utilización correcta de incentivos, produzcan investigaciones acerca de impacto territorial, equidad, productividad e innovación, y sirvan como contrapeso técnico del Estado para corroborar datos y promover la rendición de cuentas.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **Libros, artículos académicos, además de fuentes especializadas**

Aggarwal, A. (2012). Impactos socioeconómicos de las ZEE la India. Oxford University Press.

Bird, R. y Zolt, E. (2019). Incentivos fiscales ¿Crecimiento o estancamiento? Cambridge University Press.

Boardman, A. Greenberg, D. Vining, A. y Weimer, D. (2018). Análisis de costo-beneficio conceptos y práctica (5ª ed.). Cambridge University Press.

Burgos, O. (2019). Regímenes de beneficios fiscales en la República Dominicana [Artículo en línea]. PwC República Dominicana.

<https://www.pwc.com/ia/es/Taxlegalnews/notastecnicas/RegimenesdebeficiosfiscalesenlaRepublicaDominicana.html>

Cardoza, M., Vidal, R., & Taveras, H. (2020). Análisis costo-beneficio de los regímenes especiales. Ministerio de Hacienda.

Chu, J. (2014). Política industrial y desarrollo en zonas económicas especiales. Cambridge University Press.

Doner, R. y Schneider, B. (2000). Asociaciones empresariales y desarrollo económico por qué algunas asociaciones contribuyen más que otras. *Business and Politics*, 2(3), 261–288.

Dunning, J. y Lundan, S. (2008). Empresas multinacionales y la economía global (2ª ed.). Edward Elgar.

Farole, T. (2011). Zonas económicas especiales en África comparando el rendimiento y el aprendizaje de la experiencia global. Banco Mundial.

Gereffi, G. y FernándezStark, K. (2016). Análisis de la cadena de valor global: Una introducción. Duke University, Center on Globalization, Governance & Competitiveness.

- Hansen, M. (2010). Transparencia, gobernanza y responsabilidad fiscal en las zonas de desarrollo. *Journal of Development Studies*, 46(7), 1213–1230.
- Hatton, F. (2014). *La Ley 299 de Incentivo y Protección Industrial y el desarrollo de las zonas francas en la República Dominicana*. Santo Domingo Editorial Universitaria.
- Jiménez Polanco, R. (2018). *El régimen de zonas francas en la República Dominicana: Evaluación fiscal y social*. INTEC.
- Krugman, P. (2015). *Geografía y comercio*. MIT Press.
- Milberg, W., & Winkler, D. (2013). *Outsourcing economics: Global value chains in capitalist development*. Cambridge University Press. (Trabajo originario publicado en 1991).
- Morales Meléndez, B. (2024). Los incentivos fiscales. *Diario Libre*. [<https://www.diariolibre.com/opinion/miradalibre/2024/10/07/losincentivosfiscales/2873352>](<https://www.diariolibre.com/opinion/miradalibre/2024/10/07/losincentivosfiscales/2873352>)
- Musgrave, R., & Musgrave, P. (1989). *Public finance in theory and practice*. McGrawHill.
- Pearce, D., & Nash, C. (2019). *The social appraisal of projects*. Routledge. (Trabajo publicado originalmente en 1981).
- Pichardo Aracena, M. A., & Ceballos Suárez, E. (2015). *Zonas francas: ¿suman o restan al Estado dominicano?* Editorial Universitaria.
- Pichardo Aracena, J., & Ceballos Suárez, M. (2015). *Evaluación del impacto fiscal de las zonas francas en República Dominicana*. PUCMM.
- Porter, M. (2019). *The competitive advantage of nations (Updated ed.)*. Free Press. (Trabajo publicado primero en 1990).
- Ricardo, D. (1817). *Principles of political economy and taxation*. John Murray.
- Rodríguez-Pose, A. (2010). Economic geographers and the limelight: Institutions and policy in the spotlight. *Progress in Human Geography*, 34(1), 81–88.

- Rodríguez-Pose, A. (2013). Do institutions matter for regional development? *Regional Studies*, 47(7), 1034–1047.
- Rodrik, D. (2007). *Globalization, institutions, and economic growth*. Princeton University Press.
- Romer, P. (1986). Increasing returns and longrun growth. *Journal of Political Economy*, 94(5), 1002–1037. [<https://doi.org/10.1086/261420>](<https://doi.org/10.1086/261420>)
- Sklair, L.(2003). *The transnational capitalist class*. WileyBlackwell. Tanzi, V. (2018). *La economía de los déficits fiscales y la deuda pública*. E. Elgar Publishing.
- Wang, J. (2013). El impacto económico de las zonas económicas especiales: evidencia de las municipalidades chinas. *Journal of Development Economics*, 101, 133–147.
- Yeung, H. (2014). Governing the market in a global era. *Review of International Political Economy*, 21(1), 70–101.
- Zeng, D. (2015). *Building successful special economic zones in Africa*. World Bank.

### **Informes Técnicos e Institucionales:**

- ADOZONA (2012) presentó una mirada completa del impacto económico y social de las zonas francas.
- ADOZONA (2024) detalla el impacto económico y social reciente de las zonas francas en República Dominicana publicado en Santo Domingo.
- Banco Central de la República Dominicana. (2024). Informe preliminar de la economía dominicana. BCRD.
- Banco Mundial. (2017). *Zonas francas de República Dominicana: Motor de competitividad y empleos*. Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2024). *Crecimiento del PIB (% anual) – República Dominicana*. [<https://datos.bancomundial.org>].

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). Zonas francas en América Latina y el Caribe: Balance y perspectivas. CEPAL.

Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE). (2023). Informe estadístico de zonas francas. CNZFE.

Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE). (2024). Informe estadístico de zonas francas 2024. CNZFE.

[<https://wp.cnzfe.gob.do/wpcontent/uploads/2025/08/InformeEstadistico2024.pdf>](<https://wp.cnzfe.gob.do/wpcontent/uploads/2025/08/InformeEstadistico2024.pdf>)

Ministerio de Hacienda de la República Dominicana. (2022). Informe de gasto tributario. Ministerio de Hacienda.

Ministerio de Hacienda. (2020). Informe sobre gasto tributario y regímenes especiales. Gobierno de República Dominicana.

Oficina Nacional de Estadística (ONE). (2024). Estadísticas macroeconómicas 2019–2024. ONE.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2019). Condiciones laborales en regímenes de zonas francas en Centroamérica y el Caribe. OIT.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2021). Tax expenditures in OECD countries. OECD Publishing.

Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER). (2022). Informe sobre el régimen de zonas francas en Costa Rica 2018-2022: Impacto económico y social. San José, Costa Rica: PROCOMER. Recuperado de <https://www.procomer.com>

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). (2019). World investment report: Special economic zones. Naciones Unidas.

World Bank. (2017). Special economic zones: An operational review of their impacts. Banco Mundial.

### **Artículos periodísticos y prensa económica**

Acento (2025). El sector zonas francas de RD muestra un sólido crecimiento, pero enfrenta desafíos de seguridad. <https://acento.com.do/economia/sector-zonas-francas-de-rd-muestra-solido-crecimiento-pero-enfrenta-desafio-de-seguridad-9493819.html>

Acento (2024). Aduanas: cada peso exonerado a las zonas francas brinda US\$5 a la economía dominicana. <https://acento.com.do/economia/aduanas-cada-peso-exonerado-a-las-zonas-francas-brinda-us-5-a-la-economia-dominicana-9587332.html>

Acento (2025). Zonas francas lideran las exportaciones con 62 % del total en el primer semestre de 2025, exportaciones líderes. <https://acento.com.do/economia/zonas-francas-lideran-exportaciones-con-62-del-total-en-primer-semester-de-2025-9527438.html>

Diario Libre (2024). Sector zonas francas sigue expandiéndose en República Dominicana. (<https://www.diariolibre.com/economia/negocios/2024/11/17/sectorzonasfrancasigueexpandiendoseenrepublicadominicana/2914279>)

El Nuevo Diario (2024). Sector zonas francas exportó cerca de US\$8,607 millones al cierre del 2024, según Bisonó. (<https://elnuevodiario.com.do/sectorzonasfrancasexportocercadeus8607millonesalcierrredel2024segunbisono/>)

El Dinero (2023). Zonas francas aportaron RD\$212,661 millones al PIB dominicano en 2023. (<https://eldinero.com.do/302942/zonasfrancasaportaronrd212661millonesalpiBDominicanoen2023/>)

Listín Diario (2023). Sector de Zonas Francas tuvo año récord en 2022, según ADOZONA.

<https://listindiario.com/economia/2023/01/11/757536/sectordezonafrancastuvoanorecorden2022segunadozona.html>](<https://listindiario.com/economia/2023/01/11/757536/sectordezonafrancastuvoanorecorden2022segunadozona.html>)

## **Leyes**

Congreso Nacional de la República Dominicana (1955). Ley No. 4315 que establece las Zonas Francas, dentro del territorio de la República. Congreso Nacional.

Congreso Nacional de la República Dominicana (1968). La Ley No. 299 sobre incentivo industrial.

Congreso Nacional de la República Dominicana (1975). La Ley No. 4317 que autoriza la creación de parques industriales y zonas francas.

Congreso Nacional de la República Dominicana (1990). La Ley No. 890 sobre Fomento de Zonas Francas de Exportación.

Congreso Nacional de la República Dominicana (2007). Ley No. 5607 que otorga incentivos fiscales a los sectores textiles, confecciones y calzados.

Congreso Nacional de la República Dominicana (2012). Ley No. 1-12, Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.

## ANEXOS

### Anexo 1: Evolución de las principales variables de las zonas francas 2005-2024

**CUADRO NO. 1** **EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES VARIABLES DE LAS ZONAS FRANCAS, 2005-2024**

AÑOS	PARQUES OPERANDO	EMPRESAS	EMPLEOS	EXPORTACIONES (MILLONES US\$)	INVERSIÓN TOTAL ACUMULADA (MILLONES US\$)	GASTOS LOCALES (MILLONES US\$)	SALARIO PROMEDIO SEMANAL (RD\$)		EXTENSIÓN NAVES EN USO EN PIES CUADRADOS
							OPERARIOS	TÉCNICOS	
2005	57	556	154,781	4,749.7	1,989.6	1,005.4	1,347.09	2,702.67	24,540,452.8
2006	56	555	148,411	4,678.6	2,471.7	973.7	1,465.19	3,009.97	26,338,045.1
2007	53	526	128,002	4,525.2	2,457.3	1,010.9	1,480.37	3,127.22	24,609,122.9
2008	48	525	124,517	4,354.1	2,611.2	954.3	1,652.80	3,533.22	25,299,744.6
2009	47	553	112,618	3,793.5	2,738.1	959.0	1,819.00	3,689.56	29,037,744.6
2010	48	555	121,001	4,194.4	2,881.6	1,123.1	1,829.03	3,841.64	29,268,270.4
2011	51	578	125,117	4,767.1	2,913.7	1,163.5	1,967.15	3,892.63	30,067,075.7
2012	53	584	134,226	4,918.9	3,133.9	1,298.2	2,175.88	4,204.14	30,385,854.6
2013	55	602	144,383	4,976.4	3,442.8	1,326.0	2,352.49	4,483.04	33,804,830.4
2014	60	614	153,342	5,261.7	3,794.9	1,368.1	2,508.76	4,773.39	34,899,477.3
2015	65	630	161,257	5,423.6	4,043.1	1,434.5	2,536.18	4,850.50	35,869,810.4
2016	68	645	163,147	5,503.9	4,326.8	1,457.9	2,659.03	5,148.21	36,958,201.7
2017	71	665	165,724	5,709.6	4,473.1	1,482.7	2,798.37	5,302.91	37,283,897.4
2018	74	673	171,726	6,035.2	4,977.8	1,621.4	3,003.60	5,921.50	39,545,337.9
2019	75	695	176,555	6,249.5	5,107.0	1,694.6	3,232.90	6,092.60	40,655,189.2
2020	75	692	168,200	5,894.5	5,189.0	1,580.3	3,298.67	6,199.65	41,081,319.5
2021	79	734	183,232	7,179.6	5,903.1	1,944.3	3,646.83	6,388.53	42,452,389.5
2022	84	774	192,461	7,827.3	7,160.9	1,993.9	4,222.61	7,032.88	47,488,229.3
2023	87	820	198,034	7,959.4	7,496.2	2,027.8	4,628.53	7,573.56	49,171,262.1
2024	94	843	198,552	8,425.9	7,735.7	2,142.6	4,879.08	8,236.75	50,757,594.8
<b>CRECIMIENTO % 2023-2024</b>	<b>8.0</b>	<b>2.8</b>	<b>0.3</b>	<b>5.9</b>	<b>3.2</b>	<b>5.7</b>	<b>5.4</b>	<b>8.8</b>	<b>3.2</b>

Fuente de exportaciones y gastos locales: Banco Central de la República Dominicana  
2023, cifras revisadas. 2024, preliminar cifras de Exportaciones y Gastos Locales

Fuente: CNZFE, Informe Estadístico 2024, Ministerio de Industria, Comercio MiPymes

**Anexo 2:** Inversión acumulada de las empresas de zonas francas por región y por provincia al 2024.

<b>CUADRO NO.31</b>		<b>INVERSIÓN ACUMULADA DE LAS EMPRESAS DE ZONAS FRANCAS POR REGIÓN Y PROVINCIA, (EN US\$), 2024</b>	
<b>REGION NORTE</b>		<b>REGION SUR</b>	
Subtotal	2,523,231,406.6	Subtotal	1,704,631,461.9
Santiago	2,052,722,822.3	San Cristóbal	1,426,512,780.0
Duarte	146,322,896.9	Peravia	112,896,938.8
La Vega	87,152,865.35	Barahona	62,873,470.3
Monseñor Nouel	82,722,315.5	Pedernales	51,666,019.2
Españillat	59,933,427.4	San Juan de la Maguana	17,176,889.0
Valverde	52,333,305.4	Azua	16,611,724.0
Puerto Plata	19,979,902.0	San José de Ocoa	8,919,936.7
María Trinidad Sánchez	9,300,249.1	Independencia	7,973,703.8
Monte Cristi	9,212,054.0		
Hermanas Mirabal	2,187,857.1	<b>REGION ESTE</b>	
Samaná	839,793.2	Subtotal	1,188,462,272.4
Sánchez Ramírez	523,918.3	La Romana	707,232,174.8
<b>DIST. NAC. Y PROV. STO. DGO.</b>		San Pedro de Macorís	355,142,149.3
Subtotal	2,319,394,149.6	La Altagracia	98,006,240.6
Provincia Santo Domingo	2,095,743,749.1	Monte Plata	20,797,867.8
Distrito Nacional	223,650,400.6	El Seibo	5,021,255.0
		Hato Mayor	2,262,584.8
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>7,735,719,290.5</b>	

Fuente: CNZFE, Informe Estadístico 2024, Ministerio de Industria, Comercio MiPymes