



TURISMO A TODA COSTA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA. LA CAPTURA DE LOS INCENTIVOS FISCALES: ACTORES Y RECURSOS DE PODER

GILDA MASIELL SOLANO CABRERA*

Palabras clave: **Turismo, República Dominicana, incentivos, capturas.**

Desde la década de los noventa el turismo ha sido la principal actividad económica generadora de divisas de la República Dominicana. Con una población de casi 10 millones de habitantes, es el tercer país que recibe el mayor número de pasajeros no residentes en América Latina y el Caribe (6.7 millones), constituyéndose como uno de los principales destinos turísticos en el contexto del Caribe, Centroamérica y Suramérica.

Desde un punto de vista tradicional, el dinamismo y la magnitud de las cifras macroeconómicas apuntan a que el sector ha sido exitoso por sus aportes a la economía: su contribución al Producto Interno Bruto es del 7.6%, al empleo del 7%, representa aproximadamente el 38% de las exportaciones de bienes y servicios y el 25% del total de divisas generadas en el país (Banco Central de la República Dominicana, 2018).

Sin embargo, desde un abordaje crítico e integral no se puede obviar que esto ha sido posible a merced de importantes costos ambientales, sociales y fiscales que no se conciben dentro de ningún modelo económico que apunte a la sostenibilidad. La modalidad de desarrollo turístico que predomina es de enclave o “todo incluido”¹, la cual tiene unas fugas de lo producido alrededor del 80% (recursos se quedan en los países emisores de turistas).

En lo que respecta a la investigación realizada, estudiamos de manera particular los actores que ejercen su poder, a través de diversos mecanismos, para influir en las decisiones de reforma del marco que regula los incentivos fiscales al turismo para atraer inversiones extranjeras, esto es, la Ley 158-01 de Fomento al Desarrollo Turístico,

* Economista, especializada en economía internacional para el desarrollo y con experiencia de trabajo en el diseño y evaluación de políticas sociales. Recibió una beca de investigación en el marco del Concurso CLACSO/OXFAM 2ª edición, 2019-2020 “Élites, captura del Estado y desigualdad en América Latina y el Caribe”. E-mail: solanocabreragilda@gmail.com

1 El modelo de enclave o todo incluido es la tipología de negocio adoptada en la República Dominicana desde finales de los ochenta. La categoría de enclave incluye complejos hoteleros, turismo de cruceros, parques temáticos, entre otros. En el país destacan también los grandes complejos inmobiliarios de base residencial concentrados geográficamente en la costa (tipo condohoteles con casino, marina y mall incluidos).

ajustándolos en alcance, composición y duración a las estrategias empresariales de expansión del sector hotelero - inmobiliario, a costa de lo que ello supone en términos redistributivos y, por ende, en la calidad democrática de las instituciones públicas.

En tanto, en este resumen de investigación se presentarán las principales conclusiones y líneas de acción propuestas en nuestro estudio de caso para contrarrestar la *captura de la política pública*, que en términos monetarios ha supuesto para la República Dominicana un costo de US\$820 millones de dólares en diez años (40% de los ingresos fiscales corrientes del 2018).

La principal evidencia que encontramos para afirmar que efectivamente se está produciendo una captura es que esta legislación no se corresponde con el espíritu de su creación: *acelerar un proceso de desarrollo de la industria turística en las regiones de gran potencialidad que no han alcanzado a la fecha [2001] el grado de desarrollo esperado*.

A la luz de pasados casi 20 años, el 85% de la oferta está altamente concentrada en cinco de las treinta y dos provincias del país, casi igual que en el año 2000 cuando la cifra era del 84% en solo cuatro provincias. Cabe decir que, un 72% de las habitaciones están distribuidas en complejos hoteleros de más de 300 habitaciones bajo la modalidad de enclave o todo incluido. De manera similar, el análisis de los incentivos otorgados mediante dicha ley ha arrojado que, entre 2001-2018 el 58% fueron para el polo turístico Bávaro-Punta Cana (269/466), donde también se encuentra localizada casi la mitad de la oferta hotelera del país (casi 40 mil habitaciones).

En tanto, pese a que numerosos estudios demuestran que los incentivos fiscales- sobre todo los *tax holidays*- no son costos efectivos², las élites del turismo, representadas en la Asociación Nacional de Hoteles y Turismo (Asonahores), han logrado adaptar la legislación a los requerimientos del capital turístico hotelero- inmobiliario para la maximización de la rentabilidad de sus inversiones.

Dichas élites ostentan tal poder económico que son una amenaza latente para el poder político si este osase en tomar decisiones que perjudiquen los intereses de sus empresas. En este contexto de actuación,

2 Ver Jiménez y Podestá (2008), CEPAL (2008,2015), OCDE (2010, 2012), ONU-CIAT (2018), Banco Mundial (2017), CEPAL-OXFAM (2016, 2019), ICEFI (2019).

representan varias encrucijadas: una economía poco diversificada con el turismo como la mayor actividad económica generadora de divisas, una posición de dependencia frente a los núcleos emisores de turistas que controlan los flujos de personas, financieros y comerciales a escala global y, como consecuencia de esto último, un modelo de negocio con una escasa redistribución de los beneficios producidos.

Plantearon Daude, Gutiérrez y Melguizo (2014), refiriéndose a las élites del turismo dominicano, que los actores clave trabajan desde el marco institucional para buscar los resultados que mejor se adapten a sus objetivos a través de dos vías: presión para preservar sus posiciones privilegiadas cuando tienen control (se hacen importantes lobistas para evitar los cambios) y presión para modificar las reglas del juego cuando no controlan los mecanismos (ejercen una presión significativa para cambiar la situación).

En nuestro estudio, analizando las cinco modificaciones efectuadas a la legislación vigente (Ley 184-02, Ley 318-04, Decreto 835-08 que modifica su Reglamento de aplicación, Ley 253-12 y la Ley 195-13), hemos llegado a la conclusión de que aun teniendo el control sobre los mecanismos y una posición privilegiada, estas presionan para avanzar hacia una mejor posición bajo un contexto de negocio cambiante.

La Ley 195-13 fue la más drástica y última modificación: lograron expandir la cobertura geográfica de las exenciones a todo el país, extenderlas de 10 años por otros 15 años más y aplicarlas, no solo a nuevas construcción y equipamiento inicial, sino también a la remodelación y/o renovación de las instalaciones hoteleras existentes y a los proyectos turísticos ya clasificados que se encuentren en uso de las exenciones.

Según el presidente de la Junta Directiva de Asonahores entre 2012-2014, Luis Emilio Rodríguez, en su discurso de fin de gestión reseñaba: *“desde muy temprano en la gestión, tuvimos la necesidad de defender a nuestro sector del embate de la reforma fiscal [2012]... con la promulgación de la ley 195-13 nos encargamos de que quedaran enmendados los efectos directos al sector turismo”*.

¿Y cómo han llevado a cabo la captura? Pues según la reconstrucción de los hechos con las evidencias aportadas por la Cámara del Senado de la República, se identifican las siguientes actuaciones:

(i) *el desarrollo de debates internos* legislativos sin los contrapesos técnicos y equilibrio de intereses adecuados;

(ii) *las élites trabajan para la legitimación de un discurso en la opinión pública* logrando que el poder legislativo de por hecho las premisas respecto a las bondades de los incentivos

(iii) existen intereses comunes entre la élite política y la empresarial (), situación que las élites han aprovechado *para efectuar reuniones privadas con actores políticos clave- lobby-* fuera de los espacios institucionales deliberativos. Este último mecanismo finalmente acabará combinándose con otro- *puertas giratorias-* para ejercer una acción más potente (el ministro de turismo desde el [2008-2020] cuenta con dos empresas inmobiliarias a su nombre y tiene una relación muy estrecha con los empresarios, llegando a proponerse como candidato presidencial en las elecciones primarias de su partido).

Visto lo anterior, proponemos 9 líneas de acción para contrarrestar la captura esta política pública:

- 1. Transitar hacia un modelo económico más diversificado y menos dependiente de un sector tal frágil ante variables externas como el turismo.** La económica dominicana tiene una dependencia muy fuerte de las entradas de divisas vía turismo, que junto a las demás exportaciones, las entradas de inversión extranjera, los bonos y las remesas de los migrantes conforman los ingresos corrientes de la balanza de pagos. Además, los ingresos generados por el sector dependen eminentemente de un volumen de turistas dirigidos por los turoperadores y las cadenas hoteleras internacionales. El turismo tampoco es la mejor especialización productiva a la que deba apostar un país aún no industrializado, pues bien está demostrado no existe una relación directa entre turismo y desarrollo: la fuerza de trabajo en su mayoría no está altamente cualificada, requiere escasa tecnología en el destino y apoyo estatal permanente, es de baja productividad y compromete la conservación de los recursos naturales existentes y futuros.
- 2. Diseñar e implementar estrategias a largo plazo para una mayor diversificación territorial del turismo bajo modalidades con un mayor vínculo comunitario y con bajo impacto medioambiental. Más calidad, menos cantidad.** No es solo replantear la dependencia económica del turismo, sino también la dependencia del modelo de enclave que predomina en la oferta hotelera. Si bien no podemos decir que el modelo de enclave existe debido a la captura, pues ya demostramos que aún en ausencia de incentivos había otras dinámicas que lo promovían (devaluación cambiaria, internacionalización de las empresas hoteleras españolas, debilidad recaudatoria del Estado dominicano, entre otras), sí podemos decir que la forma

en que están diseñados los incentivos promueven grandes construcciones hoteleras e inmobiliarias que elitizan y degradan los espacios por los usos turísticos. El papel activo del Ministerio de Turismo a través de Planes de Desarrollo es clave en este sentido.

- 3. Recuperar el papel rector del Ministerio de Hacienda en la gobernanza de los incentivos fiscales para su buen diseño, implementación, evaluación, así como en sus posteriores reformas.** Esta acción se encamina a recuperar el protagonismo del Ministerio de Hacienda en las decisiones que provoquen cambios en la legislación vigente y también en los espacios institucionalizados para gestionar dichas medidas.

En este sentido, se hace necesario redefinir el papel del sector privado en el Consejo de Fomento al Turismo, de modo que no pueda tener el mismo poder deliberativo que el órgano rector decidiendo sobre otorgar incentivos o no las empresas. El empresariado no puede actuar como juez y parte a la vez. En otro orden de ideas, es urgente profundizar en estudios que modelen lo que pasaría en ausencia del marco de incentivos porque esta no puede seguir siendo la razón para no cuestionarlos. Como tampoco nosotros sabemos lo que pasaría, nos limitamos a proponer medidas que mientras tanto mejoren su gobernanza, limitando el poder de la elite empresarial sobre el alcance, composición y duración de las exenciones.

- 4. Evaluar la pertinencia y coherencia del actual marco de incentivos y su diseño para revertir su carácter regresivo y reducir la evasión y elusión fiscal que producen.** Se precisa de un diseño más sofisticado en el sentido de mantener solo aquellos cuyo diseño garantice una redistribución geográfica de la oferta hotelera, la profesionalización del capital humano, agregue valor a los recursos naturales y culturales, contenga requerimientos mínimos sobre el monto de inversión, cláusulas de creación de empleo, solvencia de las empresas que se acojan, entre otros requisitos para otorgarlos. Aquí también es importante recuperar el papel del Ministerio de Hacienda, debido a la necesidad de fortalecer los instrumentos creados para detectar las prácticas fraudulentas y frenar la erosión de recursos vía las figuras comerciales creadas para tales fines. Este sería un desincentivo para que las elites capturen la política.

- 5. Transparentar la medición del gasto tributario en turismo.** Sin lugar a dudas, los esfuerzos de medición de los ingresos dejados de percibir por el Estado tras otorgar exenciones y exoneraciones tributarias son cada vez más atinados. Sin embargo, los valores para cada uno de los impuestos se encuentran subestimados, por lo que no hay confianza de cuánto realmente es el monto de beneficios fiscales de los que disfruta el sector.

- 6. Garantizar una mayor representatividad del sector social en los espacios de decisión.** Esto es sumamente necesario, ya que en sociedades democráticas como la dominicana es lo que permite asegurar la legitimidad de los procesos deliberativos. Aquí entra la academia, los especialistas independientes, ONG, pequeñas y medianas empresas turísticas y de sectores conexos, etc. Cualquier decisión de reforma debe estar precedida por un análisis de costo-beneficio para medir su impacto económico y social y, posteriormente, por un debate a la medida de las circunstancias donde se diriman los argumentos a favor y en contra. Respecto a la composición del Confotur que excluye al sector social, se debe optar por la representación de todos los intereses o, por el contrario, por que sea solo un órgano público. Tal y como está es excluyente y desequilibrado en términos de poder de negociación.

- 7. Fiscalizar el trabajo de los legisladores en las Comisiones de trabajo de ambas Cámaras del Congreso Nacional.** Esto a fin de que se exijan procesos deliberativos sobre los asuntos de interés público con la calidad técnica que se requiera, que sean participativos y que respeten los tiempos legislativos. La toma de decisiones debe ser transparente y operar en un sistema de rendición de cuentas claro y oportuno. No solo la toma de decisión, también el proceso de discusión interna debe transparentarse para detectar los lobbies, la intromisión del poder ejecutivo y cualquier otro mecanismo de presión que empleen las élites empresariales en función de sus intereses y en detrimento del bien común.

- 8. Fomentar el desarrollo de procesos participativos en torno a la gestión del territorio y a la protección de los bienes públicos.** Las acciones no solo deberán provenir de lo público, también la voluntad ciudadana tiene espacio para revertir los procesos de captura a través de la demanda colectiva, de la difusión de un discurso alternativo que deje ver los efectos adversos que crean los actores que efectúan la captura de ciertas políticas que en principio no parecen tener nada que ver con una mejor calidad de vida de las personas. En nuestro estudio de caso este punto se refleja bastante bien cuando analizamos los efectos del modelo de enclave en la reproducción de las desigualdades económicas y sociales.

- 9. Finalmente, la academia y centros de investigación especializados también juegan una labor fundamental en la difusión de estudios críticos** que aborden el turismo como una mirada integral, inserto en un sistema capitalista financiarizado y en dependencia de las economías centrales que dominan los flujos globales de personas y comerciales, con una casi nula redistribución de los beneficios producidos y con un interés ávido por la acumulación sin medidas, así sea a toda costa.

MANEJO DE FONDOS PÚBLICOS, SISTEMA JUDICIAL Y CORRUPCIÓN EN HAITÍ (2008-2019): ENTRE CAPTURA DEL ESTADO Y REPRODUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES

LEFRANC JOSEPH**

Palabras claves: Captura del Estado, corrupción sistémica, desigualdades, sistema judicial, Haití

Presentación

Existe un cierto consenso entre los estudiosos de que la corrupción ha sido, durante siglos, uno de los vectores de la historia política de Haití. En los informes de la organización Transparency International (TI), el país figura casi siempre entre los diez países más corruptos del mundo. Al mismo tiempo, la situación general de la sociedad haitiana parece agravarse desde todos los puntos de vista. En efecto, datos combinados del Instituto Haitiano de Estadística e Informática, del Banco Mundial y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo sugieren que un 58,6% de los haitianos vive en la pobreza, con menos de 2,5 USD al día, y que un 24,7 % de la población vive con menos de 1,25 USD al día. El PIB per cápita es de 760 USD por habitante. En lo que respecta a servicios básicos, el PNUD estima que solo un 64,8% de la población tiene acceso a agua potable. La tasa de desempleo es del 28,9% y la tasa de escolarización primaria es del 88%. Esta investigación estudia los mecanismos que han propiciado el predominio de prácticas corruptivas y, más sistemáticamente, la captura del Estado en su relación con el sistema judicial y la reproducción de las desigualdades en la sociedad haitiana.

Análisis

En primer lugar, encontramos que la corrupción político-administrativa se plantea como uno de los elementos definitorios de las prácticas políticas en Haití. La idea de que ‘robar al Estado no es robar’ ha servido durante más de dos siglos como eje normativo para justificar la apropiación indebida de dinero y bienes públicos. El análisis indica que, en el sistema político haitiano, existen dos elementos claves que favorecen la corrupción sistemática en la captura de Estado: el consenso y un ejercicio específico de las capacidades reflexivas.

El consenso político es un marco de acción política establecido entre actores políticos cuando deciden que la ley no se puede aplicar o que sencillamente es preferible que no se aplique. A través de este marco, es posible ignorar aspectos de la Constitución si puede establecerse un cierto consenso entre los actores políticos claves, es decir, los que ostentan suficiente poder político.

El consenso en cuestión tiene un carácter repetitivo aquí. En cada etapa difícil, considerada como crisis, se presenta a todos los actores como solución obvia. Está estrechamente relacionado con las capacidades reflexivas, es decir, las aptitudes mentales que poseen los individuos para situarse en un contexto social determinado y orientar su acción. En el contexto político-administrativo haitiano, el uso de las capacidades reflexivas se hace a partir de una deliberación personal sin referencia a un marco legal vinculante.

En un contexto de ineficiencia de la ley, la capacidad reflexiva es una herramienta clave que utilizan los actores en el proceso de producción de consenso político, indispensable cuando les parece preferible que la ley no se aplique. Así, la lógica político-administrativa de gestión

de fondos, servicios y bienes públicos, fundamentada en una cultura política de la corrupción, se encuentra regida por esos dos elementos.

En segundo lugar, en Haití, los discursos sobre la relación entre el sistema judicial lo suelen presentar como si fuese una entidad no afectada por la cultura política de la corrupción. En realidad, el sistema judicial en su organización y funcionamiento depende fundamentalmente del sistema ejecutivo. Esto se puede interpretar como un elemento explicativo del porqué el sistema judicial demuestra poco interés en tomar en serio casos de corrupción. Así, funciona como una herramienta dentro de los mecanismos de producción de la cultura política de la corrupción. En su interacción con esta cultura política, el sistema judicial se convierte en soporte administrativo y estructural de la corrupción y, por extensión, de la captura del Estado.

En este sentido, los actores claves del sistema judicial tienden a no percibir actos de corrupción como un problema o un crimen. Añadida a la dependencia del sistema judicial, la lógica de funcionamiento del consenso político entre actores de los poderes ejecutivo y legislativo deja poco espacio para el funcionamiento eficiente del sistema judicial. Así, el sistema judicial, lejos de ser un sistema o una rama independiente del gobierno, depende tanto en la teoría como en la práctica del poder político ejercido de forma abusiva. En este sentido, el análisis sugiere que el sistema judicial forma parte de la trama general de la corrupción. El juez ordinario utilizará su posición para enriquecerse cómo cree que es ‘normal’ hacerlo.

En tercer lugar, la captura del Estado tiene un impacto enorme sobre la capacidad del Estado haitiano para formular e implementar políticas capaces de solucionar problemas que afectan a la mayoría de la población. Así, en el caso haitiano, a causa de la corrupción sistemática, las fases de las políticas públicas – desde la formulación hasta la implementación y la evaluación – no son motivadas por la necesidad de resolver los problemas públicos, sino por su potencial para ofrecer oportunidades de corrupción. Uno de los ejemplos que puede ilustrar esta observación es la implementación del Programa de Escuela Gratuita y Obligatoria (PSUGO).

Este programa, implementado en 2012, venía a abordar el gran problema del acceso a la educación básica en Haití. Al mismo tiempo pretendía hacer realidad el requisito de la Constitución de la República en la materia. En 2013, había más de 7 000 escuelas participantes en el programa. Según una verificación conducida por la ULCC en 2013, sobre una muestra de 500 escuelas, casi un 25% se encontraron en situaciones de “irregularidad”.

La estrategia de corrupción consistía esencialmente en la creación de escuelas o alumnos ficticios. Se puede formular la hipótesis de que era solo una forma de corrupción practicada principalmente por una categoría de actores: los directores de escuelas. Había denuncias de otras formas de corrupción no investigadas. Lo que conviene retener aquí, es que prácticas corruptivas derivadas de la situación de corrupción generalizada han constituido un obstáculo para la eficiencia del Estado en la ejecución de este programa.

Propuestas

De acuerdo con los hallazgos de la investigación, una reforma de la administración pública es necesaria para frenar la corrupción sistemática, la captura del Estado, así como las consecuencias vinculadas a ella. El discurso de la reforma no es nuevo. En una entrevista con Agence France Presse, en 2019, en el contexto de las protestas anticorrupción en Haití, el presidente haitiano presentó la reforma administrativa como una prioridad de su gobierno. Según él, los ejes de predilección eran: “reforma constitucional, reforma del sector energético, digitalización de la administración pública, reforma aduanera”.

En este tipo de discurso, la reforma administrativa se asimila a la modernización de las infraestructuras materiales de la administración pública. De esta forma, las prácticas corruptivas que se han convertido en marco normativo y característico básico de la administración pública no reciben la atención que merecen. Cuando se habla de ellas, es generalmente en contexto de protestas (como las denuncias públicas), o de forma casi neutra (como en los informes del Tribunal superior de las cuentas), o como instrumentos políticos dirigidos a oponentes (como en los discursos políticos o, a veces, informes del Senado).

Una verdadera reforma de la administración pública es necesaria para fomentar un nuevo marco normativo de la acción administrativa. Ahora bien, más allá de las infraestructuras de la administración, la reforma administrativa debe ser orientada hacia la transformación de la cultura política del país. Para ello, debe descansar sobre dos elementos claves: (i) la responsabilidad política y la rendición de cuentas; y (ii) la reestructuración del sistema judicial.

Se sabe que, en teoría, en Haití existen mecanismos legales diseñados para garantizar la responsabilidad política. La división de poderes fundamentada en la Constitución en vigor debería, teóricamente, garantizar la petición, así como la rendición de cuentas. Sin embargo, en la práctica, el aparato administrativo se encuentra dominado por prácticas corruptivas que van del clientelismo ordinario a la dilapidación abierta de fondos públicos. Por lo tanto, lo que es necesario no es

** Profesor de la Universidad Estatal de Haití. Miembro del Centre de recherche et de Formation Economique et Sociale pour le Développement (CRESFED) Haití. Recibió una beca de investigación en el marco del Concurso CLACSO/OXFAM 2ª edición, 2019-2020 “Élites, captura del Estado y desigualdad en América Latina y el Caribe”. E-mail: lefranc.joseph@ueh.edu.ht

otra ley u otra institución anticorrupción, sino una transformación de la cultura político-administrativa que durante décadas ha proporcionado el marco normativo y justificativo de estas prácticas. Esta transformación es fundamental para el establecimiento de la integridad institucional del Estado haitiano.

En el mismo marco de la reforma de la administración pública es necesario implementar una reestructuración del sistema judicial. La investigación ha permitido entender que, en la actualidad, la normatividad de la corrupción en Haití hace que el sistema judicial dependa demasiado del sistema ejecutivo. Mas allá de esta dependencia, existe una influencia más ubicua y extendida de prácticamente cada actor poderoso de los sistemas ejecutivo y legislativo sobre los actores claves del sistema judicial.

Esta realidad, propiciando la corrupción y la captura del Estado, deja poco espacio para el Derecho o la Ley. Por lo tanto, para combatir la corrupción y hacer responsables a los actores de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), es necesario un sistema judicial independiente, fundamentado en el imperio de la Ley.

Conversatorio virtual: Élités, captura del Estado y desigualdad en América Latina y el Caribe.

Presentación de resultados de la beca CLACSO/OXFAM/FES

Presentación de resultados beca de investigación
ÉLITES, CAPTURA DEL ESTADO Y DESIGUALDAD
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

INCENTIVOS AL TURISMO
República Dominicana

JUSTICIA Y CORRUPCIÓN
Haití

COMENTARIOS:

Gilda Solano Lefranc Joseph Curtis Huffman María Fernanda López Josefina Morales

Fecha: 30 de noviembre
Hora: de 17:00 a 19:00 hora argentina

Transmisión en vivo

- ZOOM - Requiere inscripción
- facebook.com/CLACSO.Oficial
- youtube.com/CLACSOtv

CLACSO Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales FES TRIBUTACIÓN OXFAM

<https://clacso.tv/pelicula/elites-captura-del-estado-y-desigualdad-en-america-latina-y-el-caribe-3/>

LIBROS
REVISTAS
ENCICLOPEDIAS
COLECCIONES



LIBRERÍA
LATINOAMERICANA
y **CARIBEÑA** de
CIENCIAS SOCIALES