

ECONOMÍA Y FINANZAS

# EL PLAN DE RECUPERACIÓN RESPONSABLE DEL TURISMO:

medidas a la medida ¿pero de quiénes?

**Jorge Ulloa Caceres**  
Diciembre 2020



El sector turístico es uno de los más afectados por la pandemia del COVID-19. Entre marzo y octubre, la llegada de pasajeros internacionales fue de apenas 15% si se compara con el porcentaje del año pasado.



El Estado busca reactivar el sector turístico mediante la apertura total de los aeropuertos, aumento de las exenciones fiscales, flexibilización del empleo e incentivo a los hogares dominicanos para que consuman los paquetes de los resorts ante una caída de la demanda externa, entre otras acciones.



Este trabajo plantea algunas interrogantes tales como qué tan pertinente y posible es proteger, incentivar y relanzar el turismo nacional a través de esta serie de medidas, dado el contexto de los esfuerzos de contención del COVID-19 y el historial de exenciones fiscales recientes que ha gozado el sector turístico, aún durante sus momentos de auge.

ECONOMÍA Y FINANZAS

# EL PLAN DE RECUPERACIÓN RESPONSABLE DEL TURISMO:

medidas a la medida ¿pero de quiénes?

**Jorge Ulloa Caceres**  
Diciembre 2020

# Contenido

Introducción.....	2
Sol, playa y arena.....	2
En tiempos de pandemia.....	3
Turismo y empleo.....	5
El plan de recuperación responsable del turismo.....	7
Reflexiones finales.....	10
Bibliografía.....	11
Lista de Figuras.....	12

## INTRODUCCIÓN

El número de viajeros internacionales que visita República Dominicana se incrementó prácticamente cada año desde la década de los setenta. El sector turístico aporta una cuarta parte de las divisas que genera el país<sup>1</sup> mientras que la dotación de territorios litorales, todavía sin explotar, deja espacio para que continúe su expansión. El turismo se convirtió en una especie de joya de la corona, lo que se refleja en la priorización de la promoción para atraer inversión extranjera, facilidades en el otorgamiento de permisos de operación, construcción de infraestructuras públicas, entre otras ventajas aportadas por los últimos gobiernos de turno.

Investigaciones como Turismo a toda costa en la República Dominicana, autoría de Gilda Solano, evidencian que en los últimos años el sector ha gozado de considerables privilegios fiscales, estimados en un 1.4% del PIB.<sup>2</sup> Esto suscita a más preguntas sobre los beneficios reales que genera el turismo cuando se considera el impacto medio ambiental, el tipo de desarrollo urbano y comercial que promueve y la dependencia directa que genera de la disposición y posibilidad de viajar de una parte de la población de países desarrollados. El hecho innegable de su capacidad de generar divisas debe contrastarse con la pregunta de en qué medida sus beneficios se reflejan en el resto de la población. No solo aquella que habita en provincias y regiones de mayor desarrollo turístico, sino de todo el país. Considerando que el coste fiscal sí está siendo socializado; de igual forma hacia otros sectores productivos que llevan mayor carga fiscal, pero, sobre todo, por el coste de oportunidad de no poder financiar suficientemente las políticas públicas.

El surgimiento y expansión del virus del COVID-19 tomó por sorpresa a la humanidad y a la economía global. De inmediato, al turismo se le señaló como una de las actividades no recomendadas. Por ser un rubro por definición no esencial, al turismo de masa se le catalogó de actividad riesgosa y desaconsejada y, de forma automática, se pospuso la demanda turística.<sup>3</sup> Mientras que, desde un comienzo, el virus tuvo una alta incidencia en los principales países emisores de viajeros hacia República Dominicana. En muchos de ellos, se implementaron políticas de confinamiento y se suspendieron los vuelos internacionales durante varios meses. Todavía se desaconsejan los viajes largos en avión y los potenciales consumidores se encuentran desincentivados a trasladarse a un hotel en el Caribe.

En República Dominicana se registraron, a noviembre de 2020, más de 90 mil casos de COVID-19 y 2 mil muertes.

Las consecuencias en términos económicos, entre ellas la pérdida de puestos de trabajo, todavía se encuentran en pleno desarrollo, al igual que el incalculable costo en términos de vidas humanas. Es en este escenario que surge la pregunta de qué tanto proteger, incentivar y relanzar el turismo nacional debe ser una prioridad de Estado. Es por tal razón, que en este trabajo analizaremos las medidas anunciadas en el Plan de Recuperación Responsable del Turismo a la luz de su conveniencia económica y social.

## SOL, PLAYA Y ARENA

El modelo turístico mayoritario en el país, el principal responsable por la generación de divisas, es el de enclave, especializado en los atractivos de “sol, playa y arena”, por tanto, geográficamente se concentra en los litorales del país mientras que su objetivo es el ocio. Hasta el momento existe poca diferenciación real de producto: la marca país sigue siendo un Caribe idílico sin mucho agregado cultural. Como modelo de negocio, predomina la modalidad de todo incluido, lo que requiere de un uso intensivo de las costas, a modo del equivalente a una especie de zonas francas vacacionales, y es lo que le ha valido el nombre de la industria sin chimeneas.<sup>4</sup>

Los grandes complejos hoteleros —plataforma central en torno a la cual gira el modelo turístico dominicano— funcionan como economías de escala, es decir, que requieren de una tasa de ocupación mínima para que resulte rentable en cuanto a personal empleado, costes de electricidad, mantenimiento de piscinas, áreas verdes, etc.<sup>5</sup> Esto lo hace bastante dependiente de una constante entrada masiva de pasajeros que haga rentables el conjunto de bienes y servicios que incluye el todo.

Como actividad económica, el turismo suele ser intensivo en mano de obra porque una parte integral del producto consiste en atención directa de persona a persona. Desde la década de los ochenta, en República Dominicana se mantiene la relación de un empleo directo por cada habitación hotelera.<sup>6</sup> Además de sus aportes en la generación de empleos, realiza importantes encadenamientos productivos que movilizan un subsector agropecuario, de artesanías, manufacturas locales, tabaco y alcohol, entre otros, lo que genera a su vez más empleo indirecto.<sup>7</sup> Sin embargo, el alcance de estos encadenamientos se ve limitado por la

1 BCRD (2018). Importancia y Evolución del Turismo en la República Dominicana 2012-2017. Santo Domingo. Octubre de 2018.

2 Solano, G. (2020). Turismo a toda costa en la República Dominicana. La captura de los incentivos fiscales: sus actores y recursos de poder. CLACSO.

3 Organización Mundial de la Salud. <https://www.who.int/news/item/27-02-2020-a-joint-statement-on-tourism-and-covid-19---unwto-and-who-call-for-responsibility-and-coordination>

4 AP, J; Crompton, J.L. (1998). *Developing and Testing a Tourism Impact Scale*. Journal of Travel Research..

5 Tourinews. (2020, Octubre 10). *Los obstáculos para la reapertura hotelera en República Dominicana*. [https://www.tourinews.es/opinion/república-dominicana-reapertura-hotelera-dificultades-covid\\_4461944\\_102.html](https://www.tourinews.es/opinion/república-dominicana-reapertura-hotelera-dificultades-covid_4461944_102.html)

6 Ulloa, J. (2018). *L'impact du tourisme sur la création d'emploi en République Dominicaine*. Institut des Hautes Etudes de l'Amérique latine (IHEAL). Paris. P. 43.

7 Altes, C. (2006). *El turismo en América Latina y el Caribe y la experiencia del BID*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC. pp.17.

modalidad del “todo incluido” que minimiza las interacciones entre los turistas y población local, debido a que los paquetes que venden los tour-operadores incluyen y pre-establecen los lugares de circulación del turista. Estos, con frecuencia se limitan a una ruta de llegada al aeropuerto, transporte en autobús hacia el resort de estadia y nuevamente un autobús hacia el aeropuerto de regreso hacia la nación de origen. En este esquema también se conservan los grupos de viajeros originales. Este modelo limita que los turistas conozcan y consuman en las intermediaciones locales, pero en el contexto de pandemia se convierte en una ventaja, ya que la baja interacción supone un menor riesgo para la población local.

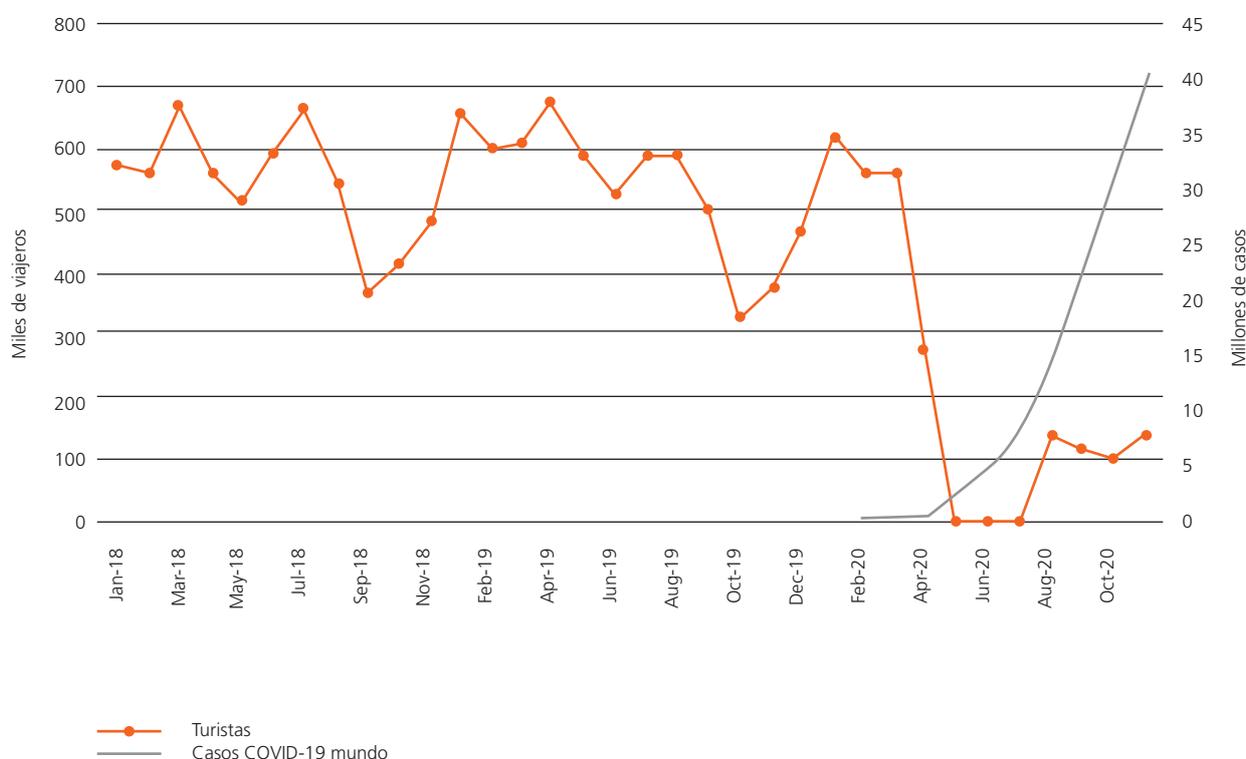
El turismo posee la característica casi única de ser una exportación que se realiza en el territorio. A diferencia de actividades como la extracción de materias primas, manufacturas o hasta las industrias de entretenimiento, el turismo exige el desplazamiento de los consumidores al lugar del servicio, por lo cual, ante una situación de pandemia, se

ve afectado como pocos otros sectores. En los hechos los resorts son cumbres de naciones donde se conglera un gran número de personas de distintos orígenes, que encima aborda incluso el mismo avión y autobuses. Conlleva filas tanto en registro como para los bufetes y las piscinas colectivas son una de las atracciones centrales. Por tales motivos, se entiende que sea una de las actividades más desaconsejadas en momentos de pandemia.

### EN TIEMPOS DE PANDEMIA

Tras su irrupción, la rápida expansión del COVID-19 hizo que alcanzara el estatus de pandemia pocas semanas después de registrarse los primeros casos fuera de China. Para principios de marzo, el virus alcanzó una alta incidencia en Europa debido a los altos niveles de contagio.<sup>8</sup> Los viajes internacionales de ocio fueron unas de las primeras actividades canceladas.

Gráfico 1:  
Casos registrados de COVID-19 a nivel mundial y llegada mensual de turistas a RD.



Fuente: elaboración propia en base a las estadísticas de llegada de pasajeros vía aérea del BCRD.

8 Our World in Data. COVID-19 tables. <https://ourworldindata.org/covid-cases>

Durante 2019, un total de 6.4 millones de viajeros no residentes visitó República Dominicana; los primeros diez meses de 2020 acumulan menos de dos millones. Ya para marzo se empezó a reflejar una caída del turismo, el cual reporta solo la mitad de llegadas al país respecto al mes anterior. La casi total suspensión de vuelos comerciales entre marzo y junio —cuando el coronavirus alcanza el grado de emergencia nacional para las principales economías avanzadas del mundo— lo que se acompañó con distintas políticas de confinamiento social, la cantidad de pasajeros internacionales que llega al territorio es de prácticamente cero. Luego, entre julio y octubre, hay una relativa reapertura que coincide con un valle y una estabilización del número de casos en países emisores de turistas. Sin embargo, el promedio de pasajeros tras esta primera reapertura se acerca al 20% de los mismos meses en años pasados, mientras que desde octubre comienza la denominada segunda ola de contagios

que volvió a imponer fuertes controles de circulación interna e internacional, sobre todo en Europa y América Latina.

Para ponerlo en perspectiva, la cifra de 121 mil viajeros que llegó en promedio entre julio y agosto, es el nivel más bajo registrado en un solo mes desde 1994. No hay ninguna discusión al decir que se trata de la situación que más afectó al turismo local desde que existe como una rama de actividad económica propiamente definida. En los últimos 20 años, a nivel mundial, la actividad turística presentó momentos de decrecimiento en tres ocasiones: la primera, tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001; la segunda, de un 1.4% en 2003, cuando el virus del SARS amenazó con volverse una amenaza global; la tercera, con la crisis financiera global de 2009, que provocó una caída de un 4% en arribo de turistas y 5.4% en cuanto a ingresos globales generados.<sup>9</sup>

Cuadro 1:  
**Cambio en la llegada de turistas por lugar de origen.**

PAÍS	JUL-OCT 2019	JUL-OCT 2020	2020% 2019	% CASOS POB.	RIESGO RELATIVO
Estados Unidos	482,742	142,333	29.5%	2.7%	3,890
Canadá	133,977	4,266	3.2%	0.6%	26.2
España	70,325	7,557	10.7%	2.5%	191.6
Inglaterra	62,353	713	1.1%	1.5%	10.4
Rusia	61,060	930	1.5%	1.1%	10.2
Francia	58,679	5,904	10.1%	2.0%	120.5
Argentina	56,054	729	1.3%	2.6%	18.7
Alemania	49,227	1,430	2.9%	0.6%	8.9
Puerto Rico	42,973	10,659	24.8%	2.3%	244.9
Chile	40,927	688	1.7%	2.7%	18.3
Venezuela	40,861	3,456	8.5%	0.3%	11.1
Colombia	39,984	3,425	8.6%	2.1%	71.6
Brasil	30,435	1,288	4.2%	2.6%	33.4
Italia	26,588	1,980	7.4%	1.1%	21.2
Cuba	19,865	8,653	43.6%	0.1%	5.2
México	19,481	3,642	18.7%	0.7%	26.0
Portugal	18,230	449	2.5%	1.3%	6.0
Perú	16,068	873	5.4%	2.7%	23.8
Holanda	12,843	435	3.4%	2.0%	8.7
Haití	10,528	8,829	83.9%	0.1%	7.0
Bélgica	10,318	318	3.1%	3.8%	12.1
Polonia	9,164	615	6.7%	0.9%	5.5
Uruguay	8,886	178	2.0%	0.1%	0.2
Suiza	8,766	825	9.4%	1.8%	14.7

Fuente: elaboración propia en base a las estadísticas de llegada de pasajeros vía aérea del BCRD.

<sup>9</sup> World Tourism Organization, Yearbook of Tourism Statistics, Compendium of Tourism Statistics and data files. Via Banco Mundial: <https://data.worldbank.org/indicator/ST.INT.ARVL>

La pandemia ha significado que, durante los diez primeros meses del 2020, solo llegara un 15.7% de los viajeros no residentes que vinieron en 2019. Argentina, Chile, Inglaterra y Rusia presentan las peores caídas, con solo un 2% de viajeros que el año pasado. Por otro lado, dentro del pequeño grupo de naciones que menos redujo su aporte, se encuentra Haití, Cuba, Puerto Rico y México, lo que parece mostrar que existe una tendencia a que orígenes más cercanos son de los menos afectados. Esto es lógico, ya que dentro de las recomendaciones de viajes está la de evitar vuelos demasiado largos como los transoceánicos.

Si tomamos en cuenta el número de casos de coronavirus registrado por cada millón de habitantes y consideramos los viajeros que arribaron desde cada país, podemos comparar el riesgo relativo de importación de COVID-19 desde cada emisor.<sup>10</sup> La nación que más posibilidades tendría de exportar casos es Estados Unidos, al tener un alto nivel de incidencia, pero sobre todo por ser la principal contribuidora de viajeros al turismo dominicano. Sin embargo, el número de infecciones por COVID-19 por cada 100 habitantes en las provincias de mayor vocación turística, La Altagracia (1.4%), La Romana (1.2%), Puerto Plata (1%), Samaná (0.5%), no se distancian de la media nacional de 1.2%.<sup>11</sup> Debido a la poca cantidad de pruebas que se han estado realizando en el país, resulta difícil determinar el impacto del turismo en la expansión del virus en el territorio nacional.

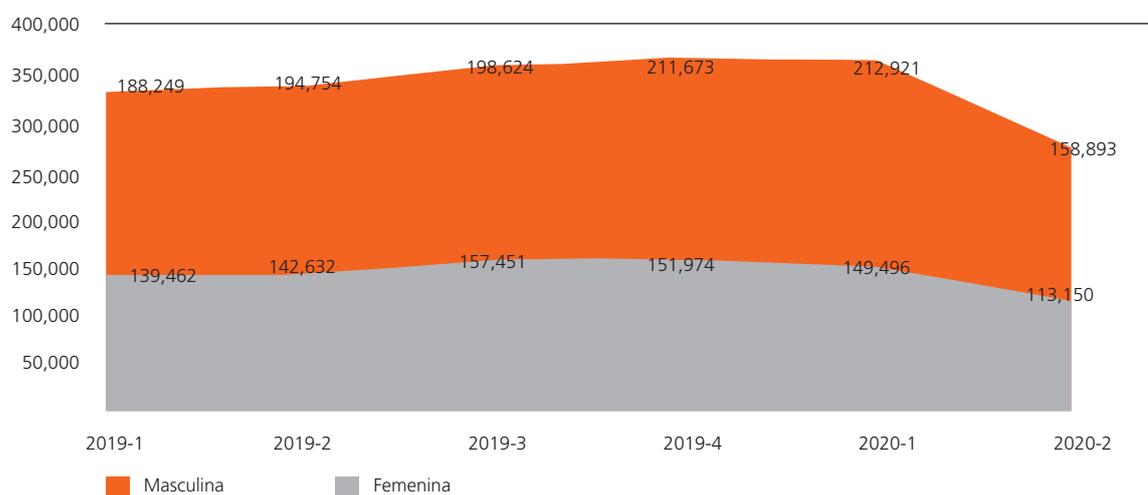
## TURISMO Y EMPLEO

El principal argumento para defender la priorización política atribuida al sector turístico viene de la mano de su papel como generador de empleo, en especial los trabajos formales. Las actividades relacionadas con el turismo —tomando la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT) para hacer una aproximación mediante los trabajadores de hoteles, bares y restaurantes— significan alrededor de un 8% del empleo nacional. Esta categoría no engloba la totalidad del empleo turístico, ya que también hay muchas actividades comerciales, de transporte, de intermediación, entre otras, realizadas con fines turísticos, a la vez que una parte de la demanda, sobre todo de restaurantes, es para consumo de la población local.

Por un lado, es cierto que se localizan en zonas tradicionalmente muy pobres, de altos niveles de desempleo, además de que ocupan a una población joven y femenina por encima de otras industrias. Sin embargo, la calidad de los empleos vista a través del nivel de salarios se encuentra por debajo de la media nacional, aunque por encima de la de las provincias turísticas.<sup>12</sup>

Gráfico 2:

### Población ocupada en “hoteles, bares y restaurantes” por trimestre.



Fuente: elaboración propia en base a las estadísticas de fuerza de trabajo del BCRD.

**10** Este dato no debe interpretarse como posibilidad de contagio, ya que está tomando el total de infectados desde que inició la pandemia, a la vez que no se considera si el país emisor permite tomar vuelos internacionales sin pruebas de COVID-19. El indicador sirve a modo de comparación.

**11** Cálculo en base a las proyecciones de población de la Oficina Nacional de Estadística (ONE) y los datos del COVID-19 del Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica del Ministerio de Salud Pública.

**12** Ulloa, J. (2018). L'impact du tourisme sur la création d'emploi en République Dominicaine. Institute des Hautes Etudes de l'Amérique latine (IHEAL). Paris.

Cuando tomamos en cuenta otras características del trabajo, como la protección laboral, es más cuestionable el papel que ha jugado el sector. Es en este contexto, donde podemos medir la capacidad real de resiliencia de actividades económicas que también se promueven como paradigma de desarrollo. Los despidos masivos por parte de algunas cadenas hoteleras empezaron a realizarse desde que comenzaron a registrarse bajas en el número de turistas.<sup>13</sup>

Tal como se muestra en el gráfico 2, el número de trabajadores ocupados en la categoría “hoteles, bares y restaurantes”, llegó a colocarse por encima de las 350 mil personas, al primer trimestre del año, pero ya para el segundo trimestre del 2020 se habían perdido noventa mil puestos de trabajo dentro del renglón, lo que equivale a una cuarta parte de todos los puestos de trabajo dentro de la categoría. Del total, 36 mil corresponden a mano de obra masculina y 54 mil a femenina como se observa en la gráfica 2.

Cuadro 2:  
**Aporte y cambios en el empleo por sector económico.**

SECTOR	TRIMESTRE 2020-1	TRIMESTRE 2020-2	% EMPLEO TOTAL	CAÍDA 2DO TRIM	CAÍDA INFORMAL	CAÍDA FORMAL
Agricultura y Ganadería	392,685	379,226	8.8%	-3.4%	-4.6%	5.5%
Industrias	485,973	456,864	10.2%	-6.0%	-18.0%	-1.6%
Electricidad y Agua	63,753	61,517	1.2%	-3.5%		-3.5%
Construcción	323,538	294,076	7.4%	-9.1%	-10.9%	3.5%
Comercio	936,944	860,403	20.4%	-8.2%	-2.0%	-17.9%
Hoteles, Bares y Resta.	362,418	272,042	7.4%	-24.9%	-21.1%	-28.9%
Transporte y Comunicaciones	331,235	335,448	7.0%	1.3%	1.4%	1.0%
Inter. Financieras y Seguros	108,945	83,614	2.5%	-23.3%	-26.2%	-22.7%
Adm. Púb y Defensa	261,091	282,352	5.4%	8.1%		8.1%
Enseñanza	276,387	276,002	5.8%	-0.1%	-47.6%	4.3%
Salud y Asist. Social	191,011	178,078	4.1%	-6.8%	-70.4%	-1.7%
Otros Servicios	871,895	767,073	19.7%	-12.0%	-4.5%	-6.6%
Total	4,605,874	4,246,695	100.0%	-7.8%	-10.3%	-5.1%

Fuente: elaboración propia en base a las estadísticas de fuerza de trabajo del BCRD.

Al comparar el segundo trimestre con el primero del presente año, solo se equipara con la caída registrada en intermediación financiera y seguros donde fue un 23%; luego le siguen otros servicios con una caída del 12%. En otras actividades se reflejaron caídas mucho más moderadas. Es importante destacar que la de los trabajadores dentro del sector formal fue un 29% frente al 21% de los informales.

Sin lugar a dudas, el sector turístico es el más afectado en cuanto a pérdida de puestos de trabajo. Esto, además de hablarnos de la susceptibilidad del sector frente a choques externos, también nos da cuenta del tipo de empleo que viene generando. En consecuencia, así como se tiene que considerar su capacidad de crear puestos de trabajo, parte del análisis de la conveniencia de apostar al turismo, debe ser su propensión a no poder retener trabajadores ante situaciones de excepción.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Periódico Digital Acento. (2020, Marzo 19) *Reprimen empleados del hotel Majestic porque protestaron por suspensión sin pagarles salario y bonificación.* <https://acento.com.do/actualidad/reprimen-empleados-del-hotel-majestic-porque-protestaron-por-suspension-sin-pagarles-salario-y-bonificacion-8796029.html>

<sup>14</sup> Tejeda, L. (2020, Julio 25). *Zona turística tiene mayor cantidad de despidos* *Listín Diario.* <https://listindiario.com/economia/2020/07/25/627743/zona-turistica-tiene-mayor-cantidad-de-despidos>

## EL PLAN DE RECUPERACIÓN RESPONSABLE DEL TURISMO

Durante los primeros meses de la pandemia, la respuesta por parte de autoridades locales y órganos de coordinación del turismo global como Organización Mundial del Turismo y el Consejo Mundial de Viajes y Turismo (WTTC) fue de asumir que se trataba de una crisis sin precedentes y la prioridad se mantuvo en evitar mayores niveles de propagación del virus, lo que implicaba aceptar la suspensión temporal del turismo internacional.

En septiembre de 2020, el gobierno anunció un Plan de Recuperación Responsable del Turismo que consiste en una serie de medidas fiscales, laborales, sanitarias, entre otras, para apoyar al sector turístico nacional frente a la pandemia. El plan se anunció mediante una rueda de prensa encabezada por el presidente de la República y el ministro de turismo. Hasta el momento, algunas de las medidas se entienden sin inconvenientes, pero otras están sujetas a ser detalladas.

### SANITARIAS Y DE SALUD

La primera de ellas significa la total apertura de los aeropuertos: “A los viajeros no se le exigirá ningún tipo de prueba para venir al país, y tampoco se harán pruebas masivas a su llegada, y lo que se hará es aplicar pruebas aleatorias de fácil manejo”. De esta manera, se opta por facilitar la llegada de pasajeros sin presentar mayores trabas. Sin embargo, no se ha anunciado un protocolo de seguimiento y realización de pruebas ante indicios de casos, como podría ser la toma de temperatura.

Se establecen como obligatorio “el uso de mascarillas y el distanciamiento social, elementos imprescindibles durante la estadía en el país”, pero no se dispuso ningún mecanismo de seguimiento, por lo cual es casi imposible que el Estado tenga poder de injerencia sobre el cumplimiento de estas medidas a lo interno de un complejo turístico.

Además, se optó por proveer de cobertura de seguridad social a los turistas que así lo requieran: “Un plan de asistencias al viajero que además de incluir una cobertura de salud, cubra los costos de cambio de vuelos y estadía prolongada ante la ocurrencia de contagio en RD. Este seguro será temporal hasta diciembre 2020”. Respecto a este punto, no existe información sobre el costo global para el Estado de proporcionar atención gratuita de salud a los visitantes.

### FISCALES

El enfriamiento de la economía, la amnistía, impuestos e incremento de gastos para soportar programas de ayuda social, son consecuencias directas de la pandemia que empeora la situación de las finanzas públicas. En la primera mitad del 2020, la economía dominicana registró una caída de cerca del 8% del PIB respecto al año pasado, mientras que el déficit fiscal proyecta a cerrar por encima del 9%

del PIB.<sup>15</sup> En ese sentido, el Estado debe ser un ente activo que busque disminuir la afectación sobre los sectores productivos, pero, sobre todo, mantener su rol de proteger a los sectores más vulnerables. Para esto último, la principal herramienta es el gasto público, para la que se requieren recursos adicionales.

Dentro del anuncio del Plan de Recuperación Responsable del Turismo se distingue la utilización de un fondo público de “RD\$420 millones en promoción y acuerdos con aerolíneas para asegurar rutas”. No se detalla cómo se emplearán esos recursos, ni qué rol específico jugaría el Estado.

Como medida tributaria, se estableció “la reducción para el periodo septiembre-noviembre de la tarifa de los Acuerdos de Precios Anticipados (APA)<sup>16</sup> a un 35 %”. Los Acuerdos de Precios Anticipados son un convenio entre la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) y la Asociación de Hoteles y Turismo de la República Dominicana (ASONAHORES) para beneficio de los hoteles todo incluido de la Zona Este para el pago de impuestos sobre la renta como de ITBIS.<sup>17</sup> En ese sentido, parece ser más bien la continuación de un proceso de captura de política fiscal porque la tasa de por sí es de apenas 2.4%<sup>18</sup>, establecida tras un proceso de negociación directa entre la DGII y ASONAHORES, lo cual quedaría en una tasa de aproximadamente 0.8%.

A su vez se comunicó de la eliminación del pago de anticipo por seis meses. La supresión del pago de anticipo fue una de las primeras medidas de flexibilización tributaria que se hizo a los contribuyentes, donde se incluirían prácticamente todas las personas físicas.<sup>19</sup> Por lo tanto, no sería una disposición exclusiva para el sector turístico.

La eliminación del pago del 1% de los activos hasta junio de 2021 constituye otro de los ajustes tributarios en beneficio del sector turístico. Adicionalmente, la extensión por un plazo de dos años del inicio y término de los proyectos aprobados por CONFOTUR amparados en la ley No. 158-01

<sup>15</sup> Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES). Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado 2021. Tomo I. 2020. Disponible en: <https://www.digepres.gob.do/pubs/2021/libros/Tomo-I/Proyecto-de-ley-de-presupuesto-General-del-Estado-2021-Tomo-I.pdf>

<sup>16</sup> Los Acuerdos de Precios Anticipados valores de las operaciones comerciales y financieras que realicen con partes relacionadas o vinculadas, con carácter previo a la realización de éstas y por un tiempo determinado. Disponible en: <https://dgii.gov.do/cicloContribuyente/obligacionesTributarias/preciosTransferencia/APA/Paginas/default.aspx>

<sup>17</sup> Acuerdo Común para la determinación del Impuesto sobre la Renta (ISR). Disponible en: <https://dgii.gov.do/legislacion/acuerdos/1Acuerdos%20nacionales/APAFirmado-27marzo2014.pdf>

<sup>18</sup> Pascual, R. (2017, Julio 17) Diario El Dinero. Acuerdos de Precios Anticipados. <https://www.eldinero.com.do/44679/acuerdos-de-precios-anticipados/>

<sup>19</sup> DGII anuncia exoneración de cuota del anticipo. (2020, Abril 1) <https://dgii.gov.do/noticias/Paginas/DGII-anuncia-exoneracion-de-cuota-del-anticipo.aspx>

y No. 195-13.<sup>20</sup> Es decir, los Impuestos de Transferencia sobre derechos inmobiliarios (3% del valor de la propiedad) y el Impuesto sobre la Propiedad Inmobiliaria (IPI), equivalente al 1%. De esto, llama la atención que la extensión sea de dos años debido a que todavía no se tiene idea del alcance real de la pandemia, ni de las consecuencias fiscales.<sup>21</sup>

Los beneficios e incentivos tributarios que reciben las empresas del sector turístico representaron el equivalente al 7% de todos los ingresos fiscales del 2018.<sup>22</sup> Como lo señalan estudios recientes (Solano, 2020) (Cañete, 2018), esta preferencia por parte del Estado parece impulsada por un proceso de captura de las políticas fiscales a favor de un grupo empresarial en concreto, que se realiza mediante mecanismos como el cabildeo y las puertas giratorias.<sup>23</sup> En el caso del Plan de Recuperación Responsable del Turismo, tenemos un ejemplo de la capacidad de influencia directa que tiene el empresariado sobre la determinación de las políticas tributarias.<sup>24</sup>

La justificación hacia el público de todas las exenciones que se vienen otorgando al sector, continúa movida por la idea de una competencia a la baja dentro de la lógica de reducir la carga impositiva al mínimo, lo cual, sin embargo, prueba que en realidad resta eficiencia recaudatoria.<sup>25</sup> Las evidencias muestran la poca eficiencia económica del gasto tributario cuando se compara con lo que se podría percibir y sus beneficios al utilizarse en inversión social y/o de infraestructuras.<sup>26</sup> Es de esta forma que la estructura fiscal tributaria se viene haciendo menos justa, debido a la posibilidad de que el desmonte impositivo de mayor envergadura de esta coyuntura lo reciba uno de los sectores empresariales que más beneficios económicos tuvo en los últimos años. Finalmente, el debate real sobre la conveniencia o no de todas estas medidas se ve limitado por la ausencia de estudios económicos que, al menos, avalen y justifiquen la expansión del gasto tributario al sector turístico.

**20** Reglamento de aplicación de la ley No. 158-01, y sus modificaciones, sobre fomento al desarrollo turístico. <https://dgii.gov.do/legislacion/reglamentos/Documents/2014/372-14.pdf>

**21** Balbuena, A. Ulloa, J. (2020). *Impuestos, privilegios y derechos: la lucha democrática del siglo XXI*. Fundación Friedrich Ebert.

**22** Solano, G. (2020). *Turismo a toda costa en la República Dominicana. La captura de los incentivos fiscales: sus actores y recursos de poder*. CLACSO. P. 39.

**23** Cañete, R. (2018). *Democracias capturadas: gobiernos de unos pocos*, Oxfam Internacional. P. 45.

**24** Asociación Nacional de Hoteles y Turismo de la República Dominicana. <https://www.asonahores.com/republica-dominicana-presenta-plan-de-recuperacion-del-turismo/>

**25** Solano, G. (2020). *Turismo a toda costa en la República Dominicana. La captura de los incentivos fiscales: sus actores y recursos de poder*. CLACSO. P. 38.

**26** Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. (2018). *Diseño y evaluación de incentivos tributarios en países en desarrollo*. Organización de las Naciones Unidas, Nueva York. P. 163.

## MEDIDAS MONETARIAS Y FINANCIERAS

Respecto a las medidas monetarias y financieras: “El Banco Interamericano de Desarrollo se está gestionando un programa de traslado de riesgo crediticio para el sector turismo, que permitirá, bajo una estructura financiera innovadora, canalizar fondos que soporten el crecimiento de la industria, mientras transita por la recuperación que este conjunto de medidas producirá. Las medidas monetarias y financieras necesarias se trabajan de la mano con el Banco Central para seguir viabilizando que las pequeñas y medianas empresas cuenten con la liquidez necesaria para sortear esta crisis; y en la creación de un fondo de garantía pública para las carteras de crédito del sistema financiero”. Todas estas disposiciones van en dirección de garantizar la expansión e inversiones de un sector cuyo impacto real de la pandemia en el largo plazo todavía no puede ser estimado. De esta manera, estas medidas parecen inoportunas en el sentido de que la gravedad de la coyuntura merece que se los esfuerzos, en especial, cuando consideramos que, desde hace décadas, la atracción de inversión no ha sido para nada un problema del sector.

## POLÍTICA FRENTE AL EMPLEO

En el Plan de Recuperación Responsable del Turismo respecto al empleo se anunció que “la creación de más y mejores empleos requiere de una adecuación de la normativa laboral para minimizar y mitigar los riesgos a los empleados”. En ese sentido, el Ministerio de Trabajo emitió una resolución sobre recomendaciones para salvaguardar los empleos en el sector turístico ante el impacto del coronavirus en la República Dominicana, donde básicamente se estimula a facilitar la flexibilización laboral con el fin de adaptar las condiciones de empleo a la pandemia. En el primer punto de la resolución, “se insta a los empleadores y trabajadores del sector turístico a llegar a acuerdos de flexibilización de los horarios de trabajo que garanticen la continuidad de la operación de las empresas y garanticen el empleo, respetando siempre los derechos de los trabajadores...”.<sup>27</sup> Mientras que, en el quinto, se insta a los trabajadores y sindicatos a “estar en una constante actitud de cooperación, pero no se le pide cooperación en todos los sentidos posibles...”. Es decir, se pide a los trabajadores ajustarse al contexto, pero no se encuentran esas mismas recomendaciones al empresariado para que disponga de fondos propios para cubrir salarios. Esto contrasta totalmente con lo que vemos, por ejemplo, con los recortes tributarios, en donde a la cúpula empresarial, en lugar de instarle a sacrificarse, se le escuchan sus recomendaciones.

La realidad actual del turismo conlleva la búsqueda de adaptación en los horarios y dinámicas de trabajo por ser un sector con poco espacio para la transición hacia el teletrabajo como sucede con otras ramas de actividad. Las medidas

**27** Ministerio de Trabajo. Resolución 18/2020. *Sobre recomendaciones para salvaguardar los empleos en el sector turístico ante el impacto del coronavirus en la República Dominicana*. <https://www.mt.gob.do/images/documentos/MT%20RESOLUCION%2018-2020%20RECOMENDACIONES%20SALVAGUARDAR%20EMPLEOS%20SECTOR%20TURISTICO.pdf>

de flexibilización deben realizarse de manera de preservar la calidad del empleo, de otra forma la ganancia en cuanto a conservación de puestos de trabajo se realizaría a costa de precarización laboral.<sup>28</sup>

### PROMOCIÓN DEL TURISMO INTERNO

Anterior al Plan de Recuperación Responsable del Turismo, en septiembre, el gobierno mostró su Plan de Incentivo al Turismo Interno, en el cual se insta a la población local a consumir paquetes turísticos, como los “todo incluido” en resorts, para compensar la demanda ausente de los extranjeros. A diferencia de otros países donde la recomendación se orientó hacia el alojamiento y consumo en pequeños y medianos negocios,<sup>29</sup> el plan de incentivo al turismo interno dominicano se dirige a paliar la crisis, pero para los grandes empresarios del sector.

Dentro de las medidas, encontramos la reducción de precios para adaptarse al consumidor local y la facilitación del financiamiento de 6 a 12 meses con la mediación de entidades bancarias para que otorguen créditos para consumo vacacionales.<sup>30</sup> “Una familia promedio de clase media puede hacerlo con RD\$22,000, o financiado con una tasa subsidiada por 1,800 pesos mensuales, es decir, menos del 3% del ingreso mensual del hogar, podrá disfrutar de un descanso familiar en plan todo incluido. Queremos que nuestras familias salgan a un ambiente diferente, disfruten de nuestras playas, se reconecten con la naturaleza y recarguen las pilas para seguir la batalla”.<sup>31</sup>

El principal problema con esta medida paliativa —que se apoya en propiciar el consumo por parte de los hogares dominicanos que ya de por sí vieron sus ingresos disminuidos— es lo ilusorio de pretender sostener un sector que depende de consumidores de países de mayores ingresos promedio que República Dominicana. En términos económicos, esta circulación no generaría divisas y tampoco estima el tamaño real del mercado interno en cuanto al número de familias con esa capacidad de compra en el actual contexto. El mismo argumento bajo el cual se incentiva que las familias (clase media) incluso se endeuden —para que recarguen las pilas para seguir la batalla— podría utilizarse para otro subsector ligado que es el de bares y restaurantes de los núcleos urbanos o cualquier otro mercado interno que también presente dificultades económicas.

Los esfuerzos por contener la pandemia a nivel nacional implicaron la declaración de un Estado de Emergencias y un toque de queda, que ha cubierto más del 60% de los días del año 2020, con el fin de limitar encuentros nocturnos que tienden a aglomerar personas y se dificulta la imposición de medidas sanitarias y de distanciamiento social. La recomendación del consumo de paquetes turísticos, como resorts, conlleva una contradicción con estas medidas debido a que son lugares donde existe menor control sanitario y en donde se tiene menor control de la circulación a lo interno de los complejos hoteleros. En la práctica, se incentiva a realizar actividades vedadas en el resto del territorio nacional y se vende el ocio como privilegio para quienes puedan pagarlo.

28 Ulloa, J. (2018). *L'impact du tourisme sur la création d'emploi en République Dominicaine*. Institute des Hautes Etudes de l'Amérique latine (IHEAL). Paris. P. 58.

29 UNWTO. (2020). COVID-19: Measures to support travel and tourism sector. <https://webunwto.s3-eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2020-06/total.pdf>

30 Ministerio de Turismo. Comunicado: <http://mitur.gob.do/cadenas-de-hoteles-que-conforman-el-programa-de-incentivos/>

31 Méndez, R. (2020, Septiembre 24). Periódico Listín Diario. Plan de turismo interno tiene tarifas que van desde US\$35. <https://listindiario.com/economia/2020/09/24/636421/plan-de-turismo-interno-tiene-tarifas-que-van-desde-us-35>

## REFLEXIONES FINALES

El impacto real del COVID-19 en el sector turístico dominicano todavía no está claro. Ya se perdieron decenas de miles de puestos de trabajo y no contamos con información sobre las repercusiones sobre los empleos indirectos, la afectación financiera sobre las grandes empresas ni sobre la situación de los micro, pequeños y medianos negocios que se sustentan del sector. Aun en un escenario ideal de pronto desarrollo y distribución mundial de una vacuna contra el COVID-19, asumiendo pocas secuelas económicas, como baja pérdida de puestos laborales en países emisores, la recuperación total, es decir, la vuelta a los más de seis millones de turistas que recibíamos, no parece posible en el futuro inmediato. La simple apertura y pretensión de que pueda haber un turismo de masas, por el momento, resulta irreal y hasta irresponsable. Todo parece indicar que el gobierno y el empresariado buscan continuar la expansión del esquema económicamente exitoso del enclave Punta Cana, hacia otras regiones del país.<sup>32</sup>

La primera y segunda recomendación que se encuentran en las conclusiones de la investigación Turismo a toda costa en la República Dominicana nos habla de esa necesaria transición: “Transitar hacia un modelo económico más diversificado y menos dependiente y diseñar e implementar estrategias a largo plazo para una mayor diversificación territorial del turismo”.<sup>33</sup> República Dominicana debe adaptar la oferta turística hacia las nuevas generaciones que buscan experiencias más individualizadas, en lugar de los conglomerados del todo incluido, para lo cual se requiere brindar más ofertas fuera de los circuitos turísticos preestablecidos. En ese sentido, la riqueza cultural de la nación y el ecoturismo continúan siendo las materias pendientes. De esta manera, se debería aprovechar el contexto para revisar los

fallos en el modelo turístico vigente, con el fin de hacerlo más sustentable ambiental, social y económicamente.

En conjunto, las nuevas medidas fiscales se suman al alto gasto tributario que ha beneficiado al sector turístico. Esta expansión viene gracias a la profundización de un proceso de captura del Estado que viene ocurriendo y que tiene como epicentro el sistema fiscal, esta vez amparándose en la situación de excepción que plantea la pandemia. Estas deducciones adicionales sobre impuestos progresivos llevarían a que la estructura fiscal se vuelva más regresiva sin poder establecer cuánto costará en término de recaudaciones para el Estado. Es por tanto necesario plantearse la manera más costo-efectiva de intervención gubernamental, de acuerdo a las previsiones de llegadas de turistas considerando la situación fiscal en un contexto de bajas recaudaciones. Igual ocurre con la disposición hacia una mayor flexibilización laboral: no hay una indicación de cuál es el sacrificio exacto que se le pide a los trabajadores, ni cuántos puestos laborales se buscaría preservar, ni mucho menos, el balance global en términos sociales de estas medidas. En ese sentido, el Plan de Recuperación Responsable del Turismo evidencia una clara inclinación por parte de las autoridades gubernamentales por salvar a toda costa y todo coste las finanzas del empresariado del sector.

El COVID-19 significó un duro golpe para casi todas las actividades económicas del país, sin embargo, la discusión de fondo sobre el sistema fiscal y las desigualdades trasciende la actual coyuntura. Independientemente de la respuesta directa que se le da a la crisis provocada por la pandemia, lo cierto es que el proceso de captura de las políticas fiscales debilita la capacidad de acción del Estado. De ahí que sea tan necesario analizar como sociedad cómo repartimos no solo el costo de las crisis, sino también los beneficios del crecimiento.

<sup>32</sup> Diario Arecoa. (2020, Agosto 29). *Abinader promueve con su visita impulso turístico de Pedernales*. <https://www.arecoa.com/destinos/2020/08/29/abinader-promueve-visita-impulso-turistico-pedernales/>

<sup>33</sup> Solano, G. (2020). *Turismo a toda costa en la República Dominicana. La captura de los incentivos fiscales: sus actores y recursos de poder*. CLACSO. P. 43.

## BIBLIOGRAFÍA

**Altes, C.** (2006). *El turismo en América Latina y el Caribe y la experiencia del BID*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.

**AP, J. Crompton, J.L.** (1998). *Developing and Testing a Tourism Impact Scale*. Journal of Travel Research.

**Balbuena, A. Ulloa, J.** (2020). *Impuestos, privilegios y derechos: la lucha democrática del siglo XXI*. Fundación Friedrich Ebert.

**Solano, G.** (2020). *Turismo a toda costa en la República Dominicana. La captura de los incentivos fiscales: sus actores y recursos de poder*. CLACSO.

**Cañete, R.** (2018). *Democracias capturadas: gobiernos de unos pocos*. Oxfam Internacional.

**Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.** (2018). *Diseño y evaluación de incentivos tributarios en países en desarrollo*. Organización de las Naciones Unidas, Nueva York.

**Ulloa, J.** (2018). *L'impact du tourisme sur la création d'emploi en République Dominicaine*. Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine (IHEAL). Paris.

**United Nations World Tourism Organization -UNWTO-**. (2020). *COVID-19: Measures to support travel and tourism sector*.

## LISTA DE FIGURAS

Gráfico 1: <b>Casos registrados de COVID-19 a nivel mundial y llegada mensual de turistas a RD.</b>	3
Cuadro 1: <b>Cambio en la llegada de turistas por lugar de origen.</b>	4
Gráfico 2: <b>Población ocupada en “hoteles, bares y restaurantes” por trimestre.</b>	5
Cuadro 2: <b>Aporte y cambios en el empleo por sector económico.</b>	6

A CERCA DEL AUTOR

**Jorge Ulloa Caceres**, egresado de economía de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, con maestría en Estudios latinoamericanos en el Instituto de Altos Estudios de América Latina, IHEAL. Universidad Sorbonne Nouvelle, Paris III. Investigador y consultor.  
Email: [jorgelulloa@gmail.com](mailto:jorgelulloa@gmail.com)

PIE DE IMPRENTA

**Fundación Friedrich Ebert**

Edificio Plaza JR, Piso 8 Av. Tiradentes  
esq. Roberto Pastoriza Santo Domingo  
[www.fescaribe.org](http://www.fescaribe.org)

**Responsable**

Yesko Quiroga  
Director FES  
República Dominicana  
Tel. 809-221-8261

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

## EL PLAN DE RECUPERACIÓN RESPONSABLE DEL TURISMO: medidas a la medida ¿pero de quiénes?



El sector turístico es uno de los más afectados por la pandemia del COVID-19. Entre marzo y octubre, la llegada de pasajeros internacionales fue de apenas 15% si se compara con el porcentaje del año pasado.



El Estado busca reactivar el sector turístico mediante la apertura total de los aeropuertos, aumento de las exenciones fiscales, flexibilización del empleo e incentivo a los hogares dominicanos para que consuman los paquetes de los resorts ante una caída de la demanda externa, entre otras acciones.



Este trabajo plantea algunas interrogantes tales como qué tan pertinente y posible es proteger, incentivar y relanzar el turismo nacional a través de esta serie de medidas, dado el contexto de los esfuerzos de contención del COVID-19 y el historial de exenciones fiscales recientes que ha gozado el sector turístico, aún durante sus momentos de auge.