

## EL TURISMO COMO HERRAMIENTA PARA EL DESARROLLO INCLUSIVO Y SOSTENIBLE EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

### INTRODUCCIÓN:

En el contexto mundial, el turismo está retomando importancia como actividad económica debido al potencial que tiene para impulsar el bienestar económico y social de las zonas donde se desarrolla. La Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) incluye al turismo en al menos tres de sus metas<sup>1</sup>, y se enfoca en cómo hacer de este una actividad más rentable para las poblaciones que residen en zonas turísticas, a través de la generación de ingresos y el empleo digno, al tiempo que se protege el medioambiente.

Según estimaciones del Consejo Mundial de Viajes y Turismo (WTTC, por sus siglas en inglés), el sector de viajes y turismo en el 2017 representaba un 10.4 % del PIB mundial y uno de cada 10 trabajos a escala global<sup>2</sup>. En la actualidad se percibe además una tendencia positiva que se reflejó en un crecimiento del 6 % en la llegada de viajeros a los países destino, en consonancia con el crecimiento de la demanda en países emisores; este fenómeno apoyado por un contexto económico favorable<sup>3</sup>. En ese sentido, el turismo se concibe como un nicho con un alto potencial de crecimiento, por lo cual, el país debe mejorar aún más tanto sus estructuras físicas como la institucionalidad del sector si aspira a elevar su rentabilidad y sostenibilidad.

Sin embargo, el flujo de turistas depende de múltiples variables que influyen en la capacidad (y deseo) de las personas de viajar. En la actualidad, la desaceleración del crecimiento económico mundial y las tensiones geopolíticas podrían inducir a una disminución importante de la cantidad de personas que se trasladan a otros países durante sus



Foto: <https://grandesmedios.com/conocer-baru/>

*La República Dominicana se ha posicionado como el destino líder en Centroamérica y el Caribe, recibiendo el 17 % de los turistas que visitaron la zona en 2017. Sin embargo, la competitividad de la industria turística nacional, en ese año, ocupaba la posición 76 entre 130 países según el Foro Económico Mundial, lo que evidencia la existencia de brechas que impiden al país aprovechar al máximo el potencial del sector.*

vacaciones<sup>4</sup>. En pocas palabras, es una actividad económica que depende mucho de factores externos que las economías, especialmente pequeñas, no pueden controlar.

Con los factores positivos y negativos que ofrece el turismo la República Dominicana en la búsqueda del desarrollo, ha apostado por incluirlo dentro de su estructura productiva, que en estos momentos está en proceso de modernización. Dentro de esta transformación hacia la tercerización, el turismo se destaca como una de las actividades preponderantes que impulsan el crecimiento económico<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> United Nations Organization, *Transforming our world: the 2030 agenda for Sustainable Development*, resolution A/RES/70/1

<sup>2</sup> World Travel and Tourism Council (WTTC), *Travel and tourism economic impact 2018 world*. Disponible en <https://www.wttc.org/-/media/files/reports/economic-impact-research/regions-2018/world2018.pdf>

<sup>3</sup> World Tourism Organization (UNWTO), *World Tourism Barometer January 2019*, enero de 2019, Vol. 17-1.

<sup>4</sup> UNWTO, ya citado.

<sup>5</sup> Banco Central de la República Dominicana, *Importancia y evolución del turismo en la República Dominicana* (BCRD: Santo Domingo, 2018).

## Coordinación General

### Margarita Cedeño

Vicepresidenta de la República y  
Coordinadora del Gabinete de Coordinación  
de Políticas Sociales

## Contenido

### Anna Cristina Hernández R.

Directora del  
Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo

### Jerson Del Rosario

Investigador cualitativo del  
Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo

### Jean David de Jesús

Investigador cuantitativo junior del  
Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo

### Yosendi Reyes

### Edison Rodríguez

Apoyo Técnico de Investigación

## Diseño gráfico y diagramación

### Freddy Alcántara

## Corrección de estilo

### Alexis Peña

### Milena Herazo



VICEPRESIDENCIA  
DE LA REPÚBLICA DOMINICANA



GABINETE DE COORDINACIÓN  
DE POLÍTICAS SOCIALES

ISSN 2613-8891

En la República Dominicana, la industria turística ha mostrado un crecimiento importante durante los últimos 30 años, constituyendo hoy cerca del 6 % del PIB nacional<sup>6</sup>. Empero, este crecimiento acelerado ha levantado cuestionamientos sobre la calidad de su desarrollo. Si bien es cierto que no se puede cuestionar el gran aporte de la «industria sin chimenea» es un hecho irrefutable que debe estudiarse con el fin de maximizar el impacto positivo de esta actividad económica. En general, existe la percepción de que el turismo en la República Dominicana deja pocos beneficios para las comunidades donde se desarrollan, debido a una oferta muy concentrada en esparcimiento de sol y playa, en conjunto con el desarrollo hotelero «todo incluido» que retiene la mayor parte de los ingresos generados fuera del acceso de la población local<sup>7</sup>.

El *turismo sostenible* es una forma alternativa de fomentar las actividades turísticas que tiene como objetivo hacer un uso consciente de los recursos naturales, sociales y culturales, construyendo mayor resiliencia social y ambiental en los entornos donde se producen, maximizando además los beneficios para las zonas donde se desarrolla<sup>8</sup>. Este enfoque puede ayudar a aumentar el valor agregado de la oferta nacional y así sortear las barreras que impiden un turismo más integrado con las aspiraciones del país. El presente boletín muestra una panorámica del estado actual del sector, así como alternativas para incorporar elementos de sustentabilidad al aprovechamiento turístico nacional, en busca de un mayor retorno social para todos los dominicanos/as que pueda impulsar el desarrollo social.

## Base jurídica-conceptual del modelo de turismo dominicano

El turismo es un fenómeno social, económico y cultura relacionado con el movimiento de las personas a lugares que se encuentran fuera de su lugar de residencia habitual. En términos estadísticos y conceptuales se considera como turismo las actividades de personas que se alojan durante al menos una noche en el lugar de destino<sup>9</sup>. Según sus actividades, el turismo puede ser de varios tipos, destacando el ecoturismo, el turismo de aventura y el turismo rural como las nuevas tendencias alternativas.

Los primeros pasos para convertir el turismo en una actividad económica redituable en la República Dominicana ocurren durante la Era de Trujillo, cuando se inicia la construcción del marco jurídico para regular el tema y llevan a cabo las primeras inversiones

6 Analytica, *Turismo Dominicano, un mar de oportunidades*. (Asonahores/Banco Popular: Santo Domingo, 2017). Nota: este dato refiere a estimaciones parciales sobre el turismo de visitantes extranjeros, no al componente de *Bares, Hoteles y Restaurantes (BHR)* que se acostumbra a ver en las estadísticas de Cuentas Nacionales del Banco Central, ya que la categoría BHR incluye consumo nacional (lo cual, no es necesariamente turismo).

7 Cepal, *Comercio de servicios ambientales vinculados al turismo y revisión de la sostenibilidad del turismo en tres casos de estudio*, (ONU, 2004) y Ministerio de Turismo (Mitur), «¿Qué es 'turismo sostenible basado en la participación público-privada (TURISOPP)»?», en *Proyecto de Turismo Sostenible Basado en la Participación Público-Privada en la República Dominicana: informe final*. (Mitur: Santo Domingo, 2013).

8 UNWTO Committee on Tourism Statistics and TSA and the Working Group of Experts, *Statistic framework for sustainable tourism: consultation draft*, 2018.

9 UNWTO, «Entender el turismo: glosario básico», *Página web de la UNWTO*. Disponible en: <http://media.unwto.org/es/content/entender-el-turismo-glosario-basico>

de infraestructura, como fue el Malecón de Santo Domingo<sup>10</sup>. En el año 1934, por ejemplo, con la Ley n.º 4378 sobre Secretarías de Estado, se incluye entre las labores del Gobierno la responsabilidad de dirigir y fomentar la industria turística en el país, competencia que fue asignada a distintas instituciones, hasta la creación de la Secretaría de Turismo (hoy Ministerio de Turismo) en 1969, por la Ley Orgánica n.º 541 de Turismo<sup>11</sup>.

Sin embargo, el referente jurídico más sólido para la promoción del turismo se dio con la Ley 9232 de 1971, en la que se establecen las bases conceptuales y normativas para el desarrollo de zonas turísticas en el país. En dicha ley se define cuáles son las zonas prioritarias para el desarrollo turístico, las cuales deben de ser designadas por decreto<sup>12</sup>.

El modelo de polos turísticos o demarcaciones turísticas prioritarias adoptado en la normativa tiene paralelismos importantes con la conceptualización de polos de crecimiento promovida por la Cepal a partir de la segunda mitad del siglo XX. Los polos de crecimiento tenían la intención de promover zonas industriales, donde el Estado se comprometía a dotar

10 Manuel del Monte, «El Turismo Dominicano», *Periódico Digital Acento*. Disponible en: <https://acento.com.do/2011/opinion/202632-el-turismo-dominicano/> (consultado en febrero de 2019)  
 11 Ministerio de Turismo de la República Dominicana, «Historia», *página web del Mitur*. Disponible en: <https://www.wttc.org/-/media/files/reports/economic-impact-research/regions-2018/world2018.pdf> (consultado en febrero de 2019).  
 12 Ley 153-71, de Promoción e Incentivo del Desarrollo Turístico, (Santo Domingo: G.O. n.º 9232 del 19 de julio de 1971).



Fuente: Tipologías y antecedentes de la actividad turística, turismo tradicional y turismo alternativo, Fondo para la Comunicación y Educación Ambiental, 2012.

de infraestructura e incentivos económicos a las empresas para fomentar el desarrollo de las zonas seleccionadas<sup>13</sup>. Esta estrategia no fue del todo exitosa en la región latinoamericana debido a que las administraciones nacionales, en muchos casos, no lograron generar vínculos productivos entre los polos y la región circundante, punto clave para el éxito del modelo<sup>14</sup>.

En la República Dominicana los polos turísticos se diferencian del concepto de la Cepal porque no son estrategias de desarrollo industrial, sino de promoción de desarrollo turístico. Además, a diferencia de otras experiencias de países vecinos, la estrategia nacional consiguió consolidar la industria turística en algunos de los polos instaurados por decreto, aunque no en todos. Desde que se aprobó la Ley de Promoción Turística en 1971, se han dictado por decreto la creación de 9 demarcaciones para el desarrollo turístico, con resultados más bien heterogéneos. En la Tabla 1 se resumen los polos turísticos declarados por el Gobierno dominicano. La primera demarcación turística fue Puerto Plata o Costa Ámbar, declarada así en 1972.

13 Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Ilpes), *Polos de crecimiento: la teoría y la práctica en América Latina*, (Ilpes-Cepal: Santiago de Chile, 1978).  
 14 Sergio Boiser, *La teoría de los polos de crecimiento en las estrategias de desarrollo regional en América Latina*, (Ilpes-Cepal: Santiago de Chile, 1976).

Provincias o municipios que lo integran	Año de creación	Decreto
Puerto Plata o Costa Ámbar	1972	n.º 2125
Santo Domingo, La Caleta, Boca Chica, Juan Dolio, San Pedro de Macorís hasta el Río Higuamo y La Romana	1973	n.º 3133
Jarabacoa y Constanza	1975 / 1977	n.º 1157 / n.º 2729
Barahona, Bahoruco, Independencia y Pedernales	1985 / 1991 <sup>(a)</sup>	n.º 3327 / n.º 322-91
Macao / Punta Cana	1986	n.º 1256-86-479
Montecristi, Dajabón, Santiago Rodríguez y Valverde	1993	n.º 16-93
Samaná	1994	n.º 91-94
Azua de Compostela, San Cristóbal, Palenque y Peravia	1995 / 1999 <sup>(b)</sup>	n.º 177-95 / n.º 197-99 / n.º 196-99
Municipios de Nagua y Cabrera, provincia María Trinidad Sánchez	1999	n.º 199-99

Fuente: Elaboración propia.  
 Notas: (a): Inicialmente en el 1985 mediante el Decreto n.º 3327 se establece como demarcación turística prioritaria el llamado polo o área turística de Barahona. Sin embargo, en el 1991 mediante el decreto n.º 322-91 este polo fue ampliado, abarcando Bahoruco, Independencia y Pedernales. (b) En primer lugar fue declarada como polo o área turística la provincia Peravia en el 1995 mediante el Decreto n.º 177-95, luego en el 1999 mediante el Decreto n.º 196-99 se amplía el Polo Turístico n.º 8, a fin de incluir en este a todas las demarcaciones y delimitaciones del municipio de Palenque, de la provincia de San Cristóbal y todo el litoral marino de la provincia de Azua. Finalmente, en el mismo año mediante el Decreto n.º 197-99 se declara polo o área turística en todas sus demarcaciones y delimitaciones a la provincia de Azua de Compostela, la cual fue incluido dentro del polo.

Como se verá más adelante, los polos han tenido diferentes niveles de éxito, siendo la región este del país, la que mejor resultados ha presentado en términos del flujo de inversiones y turistas recibidos. Aunque no se deben hacer generalizaciones sobre los factores diferenciadores entre las regiones, es importante es que para lograr el éxito se necesita más que solo los incentivos fiscales y la provisión de infraestructura.

En la actualidad, a pesar de que el turismo se considera una actividad consolidada, propulsora del crecimiento nacional, el gasto fiscal del Gobierno en el sector era equivalente a DOP 6967 millones, el 3 % de las exenciones fiscales del año 2017, o un 0.2 % del PIB nominal<sup>15</sup>. El aporte del sector supera con amplitud el nivel de las concesiones que se le realizan. Sin embargo, el marco jurídico bajo el cual se sustentan estos incentivos es más bien complejo. Desde que en 1972 se aprobó la ley de fomento turístico, diferentes normativas han modificado la naturaleza de los beneficios, complejizando la administración del sistema.

En el 2001, con la Ley 158-01, se intentó renovar el marco jurídico con el objetivo de acelerar el proceso en los polos de desarrollo y otras zonas turísticas que hasta el momento no habían alcanzado el desarrollo esperado. Más tarde, a través de la Ley 195 de 2013, se modificaron varios artículos de la legislación de 2001 para ampliar el espectro de la ley. Bajo esta modalidad, toda zona que se considere potencialmente turística disfrutará de los beneficios fiscales indicados en la legislación.

Paralelamente a este proceso, desde el 2002 la República Dominicana ha declarado a 8 provincias como ecoturísticas, añadiendo una nueva capa normativa al esquema legal sobre fomento del turismo en el país. Al momento de declarar cada localidad como ecoturística, se crearon consejos de desarrollo con potestad administrativa. Esto se suma a la del Ministerio de Turismo y a la de los Cabildos, quienes tienen reglamentaciones propias, a veces, independientes una de la otra.

De las experiencias obtenidas con las pasadas legislaciones se deduce que, para fomentar el turismo sostenible, y a su vez el ecoturismo, se necesitan esfuerzos que vayan dirigidos a una promoción activa, más que a una rendición pasiva de beneficios de corto plazo para las empresas que decidan invertir en el país. La generalización de estos beneficios a la mayor parte del territorio nacional (como propugnan las enmiendas a la Ley 156-01) o la creación de una nueva categoría administrativa (la declaración de Provincias Ecoturísticas), podrían inducir complejidades mayores en el sistema, haciendo más difícil su administración por parte del

<sup>15</sup> Ministerio de Hacienda (MH), *Gastos tributarios en RD: estimación para el presupuesto del Estado del año 2017*, (MH: Santo Domingo, 2016).

sector público o su aprovechamiento por parte de los entes privados. Una legislación de turismo sostenible efectiva debe vincular los incentivos que otorga el Estado, con inversiones destinadas a aumentar el valor agregado de la oferta nacional bajo objetivos previamente definidos. Es decir, que las zonas que se prioricen deben surgir de consensos intersectoriales y planes integrales de desarrollo con metas claras.

## Desarrollo económico del turismo en la República Dominicana

En cuanto al impacto económico, en el país no existen series continuas para medir la actividad turística, debido a que la categoría de *Hoteles, Bares y Restaurantes* (HBR) de Cuentas Nacionales no distingue entre el consumo nacional e internacional<sup>16</sup>. Sin embargo, estimaciones de 2012 basadas en gastos por turista y el Cuadro de Oferta y Utilización (COU) del BCRD, apuntan a que al menos el 5.7 % del PIB nacional proviene directamente del turismo o actividades relacionadas<sup>17</sup>. Estimaciones más recientes apuntan, además, a que el efecto arrastre del turismo en el resto de industrias puede llegar a ser hasta un 17.2 % del PIB<sup>18</sup>.

La cantidad de turistas que recibió el país durante el año 2017 superó la cifra de 7 millones de personas entre no residentes extranjeros y nacionales<sup>19</sup>, y se encuentra en camino hacia la meta nacional de 10 millones para 2020. En ese mismo año, los ingresos generados por el sector alcanzaron USD 7.1 mil millones, para un crecimiento del 7 % respecto al año 2016. Actualmente la actividad turística es la segunda de mayor captación de capital extranjero en el país, superada solamente por la industria comercial, con un total acumulado de USD 3756 millones entre los años 2010 y la mayor parte de 2018, recibiendo un 17.5 % de los flujos de IED al país<sup>20</sup>.

En el gráfico 1 se puede observar la evolución de los ingresos por turismo y las llegadas de no residentes por vía aérea y marítima al país, y puede constatar un crecimiento sostenido en las tres variables. La década del 90 y la de 2010 son las que presentan tasas de crecimiento más elevadas, aunque en el resto de los períodos el crecimiento también es considerablemente alto.

No obstante, dicho crecimiento no ha sido uniforme en el territorio. En el mapa 1 se puede observar, por un lado,

<sup>16</sup> Es decir, en la actualidad el sector *Bares, Hoteles y Restaurantes* (BHR) computa todos los servicios brindados a clientes sin distinguir entre turistas y residentes, por tanto, estas estadísticas no reflejan a cabalidad la actividad turística a la cual se refiere, solo los productos y servicios brindados a no residentes.

<sup>17</sup> Analytica, ya citado.

<sup>18</sup> World Travel & Tourism Council, *Travel & Tourism Economic Impact 2018: Dominican Republic*, (2018).

<sup>19</sup> Banco Central de la República Dominicana, «Estadísticas del sector turismo». Disponible: <https://www.bancentral.gov.do/a/d/2537-sector-turismo> (Consultado en 21 de febrero de 2018).

<sup>20</sup> Banco Central de la República Dominicana, *Importancia y evolución del turismo en la República Dominicana* (BCRD: Santo Domingo, 2018).

las llegadas de turistas por vía aérea y marítima según aeropuerto/puerto, y por otro, la cantidad de habitaciones disponibles por polo de desarrollo turístico. Como se puede observar, existe una concentración en el polo turístico de Punta Cana y la provincia La Altagracia. El 58.8 % de los visitantes no residentes que llegan por vía aérea y el 71 % de las habitaciones hoteleras pertenecen a esta zona, aunque las llegadas de turistas por vía marítima poseen una distribución más homogénea en el territorio nacional. La concentración de los visitantes en una zona del país evidencia la necesidad de esfuerzos por distribuir mejor los incentivos al desarrollo empresarial en otras regiones del país. El éxito de la zona este del país no debe subestimar la necesidad de fortalecer el resto de la oferta.

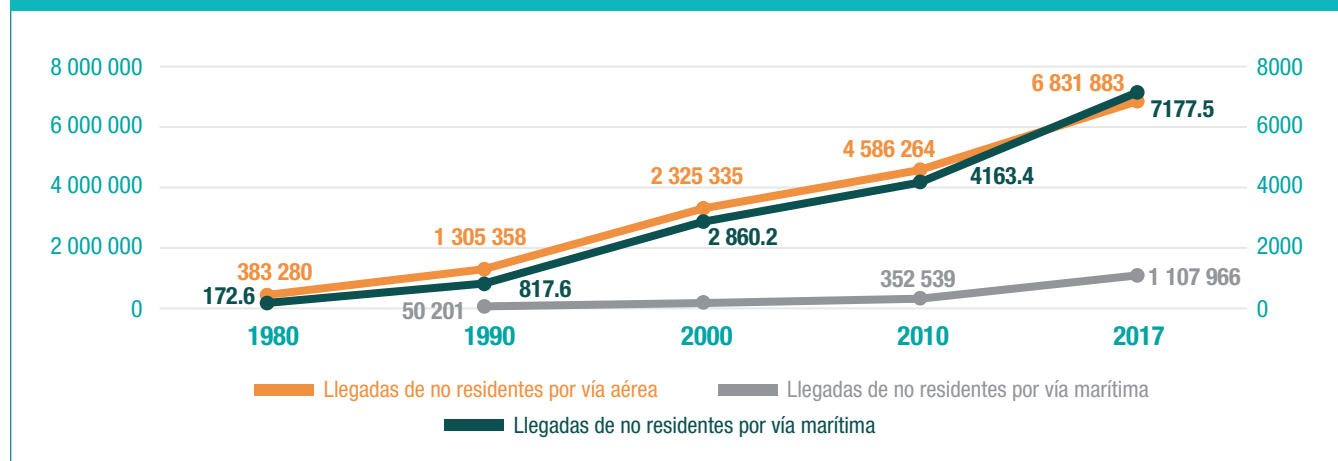
Un desarrollo integral implica una inclusión territorial, sin embargo, los datos evidencian una concentración importante en el oriente de la isla, mientras que regiones, como la de Puerto Plata (uno de los primeros polos turísticos del país) han sufrido un estancamiento importante en su crecimiento durante las últimas décadas.

Pese a las diferencias inter-regionales, la República Dominicana se ha posicionado como el destino líder del Caribe y de Centro América, recibiendo el 17 % de los turistas que visitan la zona<sup>21</sup>. El gasto por turista en el país se encuentra dentro del promedio regional<sup>22</sup>, lo cual evidencia puntos de avances importantes.

21 Banco Central de la República Dominicana, 2018. Ya citado.

22 UNWTO, *Country-specific basic indicators (Compendium 2013-2017)*.

**Gráfico 1. Evolución del ingreso por turismo y de las llegadas de no residentes 1980-2017**



Elaboración propia con base en estadísticas del BCRD.

\*Nota: los datos de llegadas de no residentes por vía marítima se obtienen a partir de 1994, no de 1980, a diferencia del resto de indicadores.

**Mapa 1. Disponibilidad habitacional y llegada de turistas de acuerdo a su medio de entrada, por polos turísticos, puertos y aeropuertos**



Elaboración propia con base en: (1) llegadas de turistas por vía aérea y marítima, estadística del BCRD, 2017; (2) estimaciones del número de habitaciones disponibles basadas en estadísticas provinciales de la Oficina Nacional de Estadística, 2017.

## Competitividad del sector turístico dominicano

A pesar de los grandes aportes de la industria turística nacional, la República Dominicana se encuentra lejos de su potencial máximo. Según el índice de competitividad turística realizado por el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés), para el año 2017 la competitividad turística del país se encontraba en la posición número 76 entre 130 naciones evaluadas<sup>23</sup>. En el gráfico 2 se muestran los resultados por indicador, resaltando los pilares de a) *Protección y Seguridad*, b) *Recursos Humanos y Mercado Laboral*, y c) *Sostenibilidad del Medioambiente*, como los puntos donde el país sale peor posicionado. Otro indicador que requiere de atención es el relativo a *Recursos Culturales y Viajes de Negocios*, donde el país descendió 17 posiciones con respecto a la medición anterior.

Estos factores no son los únicos que afectan la competitividad del país. Además, los pilares anteriormente descritos se caracterizan por requerir de soluciones integrales. Sin embargo, ofrecen una visión generalizada de los retos que presenta el turismo dominicano para alcanzar su pleno potencial. En ese sentido, es necesario identificar estrategias holísticas que intenten solucionar estas problemáticas.

## Turismo sostenible como alternativa de desarrollo

El turismo sostenible es una conceptualización utilizada para describir las actividades de esta industria en un marco de uso

racional de recursos tangibles e intangibles. Este enfoque podría contribuir a aumentar el valor agregado de la oferta nacional. Desarrollar una estrategia de turismo sostenible es una tarea compleja, por lo que es necesario profundizar en estas ideas antes de realizar críticas y propuestas al modelo actual. El término de turismo sustentable fue introducido hace más de 20 años, adquiriendo con el paso del tiempo relevancia en la agenda internacional<sup>24</sup>. Como evidencia de este interés, 2017 fue establecido como el año internacional del turismo sustentable para el desarrollo.

Existen varias definiciones de lo que es y no es turismo sustentable. La definición de la UNWTO sobre el tema especifica que el Turismo Sostenible es aquel que toma plenamente en consideración su impacto actual y futuro en la economía, la sociedad y el medioambiente. Para ello, las políticas de promoción turística deberían hacer un uso eficiente de los recursos disponibles, asegurando operaciones en el largo plazo, respeto por las comunidades receptoras y una distribución justa de los beneficios entre todos los participantes del sistema<sup>25</sup>.

El marco estadístico para la medición de turismo sustentable de la UNWTO abarca tres dimensiones esenciales: economía, medioambiente y sociedad. Otros conceptos relacionados con sustentabilidad como diversidad, resiliencia e igualdad social y de género son considerados como puntos transversales<sup>26</sup>.

Cada una de las tres dimensiones debe de ser tomada en cuenta a la hora de diseñar políticas. Una aproximación a

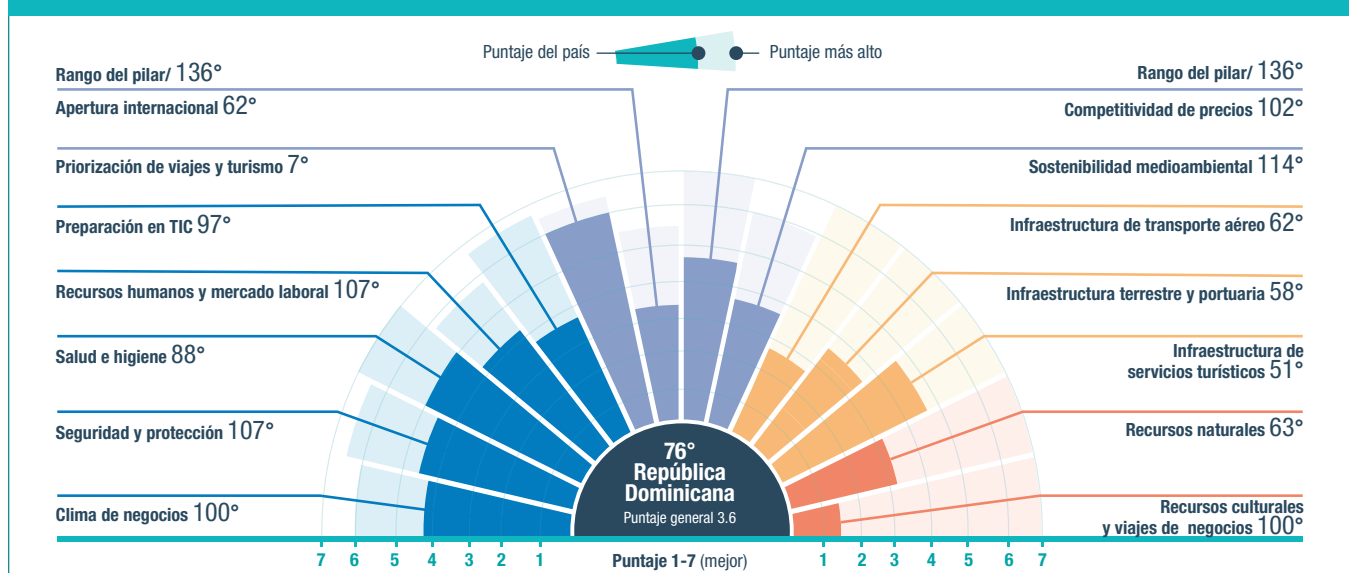
23 Consejo Nacional de Competitividad (CNC), «Informe sobre el Índice de Competitividad de Viajes y Turismo 2017», CNC. Disponible en <http://www.competitividad.org.do/wp-content/uploads/2017/05/Informe-de-Competitividad-de-Viajes-y-Turismo-2017.pdf>

24 UNWTO, *Measuring Sustainable Tourism*, disponible en <http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/docpdf/folderfactsheetweb.pdf> (consultado el 18 de febrero de 2019).

25 UNEP and UNWTO, *Making Tourism More Sustainable - A Guide for Policy Makers*, 2005.

26 UNWTO Committee on Tourism Statistics... ya citado.

Gráfico 2. Resultados por indicador de competitividad turística



Fuente: Foro Económico Mundial, Reporte de Competitividad Turística, 2017.



Fuente: UNWTO, Committee on Tourism Statistics and TSA and the Working Group of Experts: consultation draft, 2018.

este enfoque requiere acogerse a un marco estadístico que permita medir al menos parcialmente las dimensiones presentadas. Definir sustentabilidad depende de las condiciones dadas y de las metas que se fijen con relación a las generaciones futuras. Sin embargo, el impacto de los cambios sociales y tecnológicos de hoy en día, combinados con el cambio climático sugieren que el proceso de definición debe acelerarse, de tal modo que se puedan contrarrestar los posibles efectos negativos que producen estos fenómenos, al mismo tiempo que se potencializa el desarrollo económico y social de esta actividad.

Bajo este enfoque, y analizando las desventajas competitivas señaladas del sector, el turismo dominicano tiene retos que enfrentar. En primer lugar, es necesario modernizar el marco jurídico para optimizar la estructura de incentivos fiscales. Así mismo, puede haber mejoras en el manejo de los ecosistemas donde se dan estas actividades, y en las condiciones que perciben los trabajadores del sector. Por último, es necesario diversificar la oferta del todo incluido basado únicamente en actividades de sol y playa, y potencializar la integración del turismo a la cadena productiva y al desarrollo urbano de las ciudades circundantes a las entidades de desarrollo turístico.

Esto último implica una mejora sustancial de los niveles de seguridad en el país. En los siguientes acápites se tratan los retos que el país pudiera enfrentar en busca de desarrollar una oferta más sostenible y competitiva.

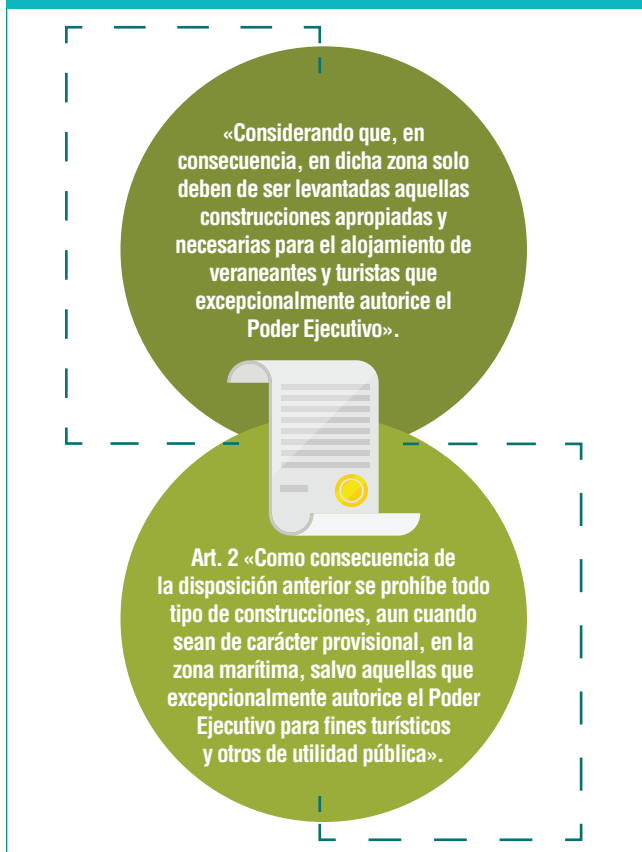
### Retos del sector turístico en el país desde la mirada de la sostenibilidad

Los retos identificados representan oportunidades claras para mejorar y fortalecer la oferta turística del país. La adopción de prácticas sostenibles en el turismo de la República Dominicana puede potenciar los resultados del presente, que de por sí ya son positivos. Turismo sostenible es más que protección medioambiental; más bien, es una aproximación holística que incluye desde recursos naturales a recursos humanos y culturales, por lo que de aspirar hacia modelos de aprovechamiento turístico más sostenibles, se requiere que el país asuma un verdadero compromiso social. Un modelo de turismo sustentado en estos principios sería más competitivo, por lo que su contribución económica así como social podría aumentar significativamente.

Sobre el tema del medioambiente, a pesar de los esfuerzos de la industria nacional por conservar los recursos naturales, los ecosistemas costeros del país (playas, manglares y arrecifes, vitales para el modelo de turismo dominicano) se han visto amenazados por el desarrollo inmobiliario, lo cual podría desencadenar en pérdidas cuantiosas para los inversionistas y el capital natural dominicano.

En 2017, durante los huracanes Irma y María, la pérdida de metros de arena en las playas de Punta Cana se estimó en 208 metros<sup>27</sup>. Punta Cana no es el único polo del país donde la construcción sobre las playas es común. La respuesta oficial es que el impacto de la erosión pudo haber sido menor de haberse respetado el límite de construcción de la franja de 60 metros, como sugiere la Ley 305-68<sup>28</sup>. Sin embargo, este proyecto de ley no buscaba una protección del medioambiente, sino reservar la línea costera para inversiones turísticas. Por lo cual, bajo ciertas circunstancias, es posible construir legalmente sobre el litoral, incluyendo las playas (véase extractos de la Ley 305-68).

### Ilustración 3. Extractos de la Ley 305-68



27 Mariela Mejía, «Punta Cana: paraíso turístico que sucumbe a la pérdida de playa y al afán hotelero», Portal del Diario Libre.com, 2018. Disponible en: <https://www.diariolibre.com/especiales/reportajes/punta-cana-paraíso-turístico-que-sucumbe-a-la-pérdida-de-playa-y-al-afán-hotelero-El9596107>

28 Mariela Mejía, ya citado.

Ante esta debilidad del marco jurídico, los ecosistemas del litoral dominicano se han visto afectados por una multitud de problemas, como la privatización e impedimento de entrada a las playas y zonas costeras por parte de agentes privados, instalación de marinas y canales de navegación en lugares inapropiados, destrucción de dunas, manglares, vegetación costera, flora submarina y extracción de arrecifes de coral, consecuentemente contribuyendo a la erosión de las playas y espacios asociados. Además, se ha documentado la extracción de agregados y otros materiales de las playas para la construcción civil, o bien para restaurar otras playas degradadas<sup>29</sup>.

Se estima que el impacto económico del deterioro de las playas en los próximos 10 años estaría entre USD 52 y 100 millones<sup>30</sup>. En 2016, el Gobierno dominicano realizó una licitación para un proyecto que pretende restaurar diferentes playas alrededor del país por un costo superior a USD 64 millones<sup>31</sup>. La regeneración de playas puede ser un proceso rentable al mediano plazo<sup>32</sup>, no obstante, la erosión es parte de la evolución natural de las líneas costeras (aunque se puede ver acelerada por acciones humanas). Por esto, hay que revisar su retorno social, pues los más beneficiados con esta práctica son los complejos hoteleros instalados sobre dunas y playas.

Es necesario que se revisen las normas de construcción para próximos proyectos hoteleros, así como fortalecer la capacidad supervisora y ejecutora de las instituciones que velan por los recursos naturales en el país, incluyendo un marco jurídico que contemple de manera más holística la protección del medioambiente. En cuanto a la dotación de servicios de saneamiento para las comunidades en donde se encuentran los hoteles, tales como alcantarillado, acueductos y demás servicios públicos, estos deberían de ser provistos por el Estado a fin de promover un desarrollo local equitativo. Junto con estos puntos, nuevas medidas sobre medioambiente deben considerar también el uso de la energía de manera eficiente, gestión de residuos inteligente y concienciación sobre conservación del patrimonio natural nacional.

### Retos sobre turismo cultural

Al igual que con el patrimonio natural, tal y como lo señala el informe del Foro Económico Mundial, existen evidencias de

29 Ministerio de Turismo, Análisis, Clasificación y Propuestas de Gestión Geoambiental de las Playas de República Dominicana 2010-2012. Extraído de: [http://dpp-sectur.gov.do/uploads/BASE\\_LEGAL/ESTUDIOS/2015\\_analisis\\_casificacion\\_propuestas\\_gestion\\_geoambiental\\_playas\\_rd.pdf](http://dpp-sectur.gov.do/uploads/BASE_LEGAL/ESTUDIOS/2015_analisis_casificacion_propuestas_gestion_geoambiental_playas_rd.pdf). (consultado el 22 de febrero de 2019).

30 Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Estrategia Nacional de Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad y Plan de Acción 2011-2020 (ENBPA). (Ministerio de Medio Ambiente: Santo Domingo, 2011).

31 Acta de adjudicación, Licitación Pública Internacional para la generación de playas en la República Dominicana. Ref.Mitur-LPI-N°01-2016.

32 Scott B. Armstrong y otros, Indications of a positive feedback between coastal development and beach nourishment, (Agupublications: 2016). Mitur, 2013, ya citado.



desaprovechamiento en el capital cultural del país. La industria turística en la República Dominicana se ha caracterizado por concentrarse en la oferta de sol y playa, en muchos casos bajo modelos de todo incluido en complejos hoteleros alejados de los centros poblacionales<sup>33</sup>. En consecuencia, existe poca integración entre las comunidades locales y los beneficios producidos por la actividad turística. En el largo plazo, esto puede ser perjudicial para el desarrollo social, ya que fomenta la desigualdad y un desaprovechamiento de las capacidades de la población.

En la República Dominicana, aunque con una historia rica dada su condición de primer asentamiento europeo en América y su herencia arqueológica taína, el turismo cultural no recibe un flujo de visitantes representativo con relación al total de entrada de turistas. De acuerdo con las estadísticas nacionales, en 2017, solamente un 4 % de los turistas que entraron al país realizaron algún tipo de visita a un museo nacional<sup>34</sup>. Esto a pesar de que en el año 1990, la Unesco declaró a la Ciudad Colonial de Santo Domingo como Patrimonio Cultural de la Humanidad<sup>35</sup>.

### Seguridad

Antes de dar el paso hacia un turismo más orgánico (fuera de los complejos hoteleros) es necesario afrontar las debilidades de la marca país con relación a la seguridad. Varias embajadas alrededor del mundo recomiendan tener previsiones extras al visitar el país. Por ejemplo, la embajada de Estados Unidos advierte a sus ciudadanos de que los crímenes violentos, el robo, y el asalto sexual son prácticas comunes en el país, citando la amplia disponibilidad de armas, el tráfico de drogas y la debilidad del sistema de justicia como parte de las causas para los altos niveles de criminalidad<sup>36</sup>.

Como se puede ver en el gráfico 3, aunque el país exhibe una tasa de homicidio ligeramente más baja que el promedio regional de América Latina y el Caribe, con relación a las regiones de origen de los turistas que visitan el país (Europa y América del Norte), República Dominicana posee niveles muchos más altos de homicidios intencionales. Las estadísticas que lleva el Cuerpo Especializado de Seguridad Turística (Cestur) por reclamaciones, revelan que solo hasta agosto de 2018 se reportaron a ese cuerpo del orden 285 sustracciones de pertenencias a extranjeros<sup>37</sup> (equivalente a al menos un incidente diario), cifra que podría estar subestimada, por no recoger denuncias realizadas ante hoteles y otras autoridades, así como omisiones de las víctimas.

33 Mitur, 2013, ya citado.

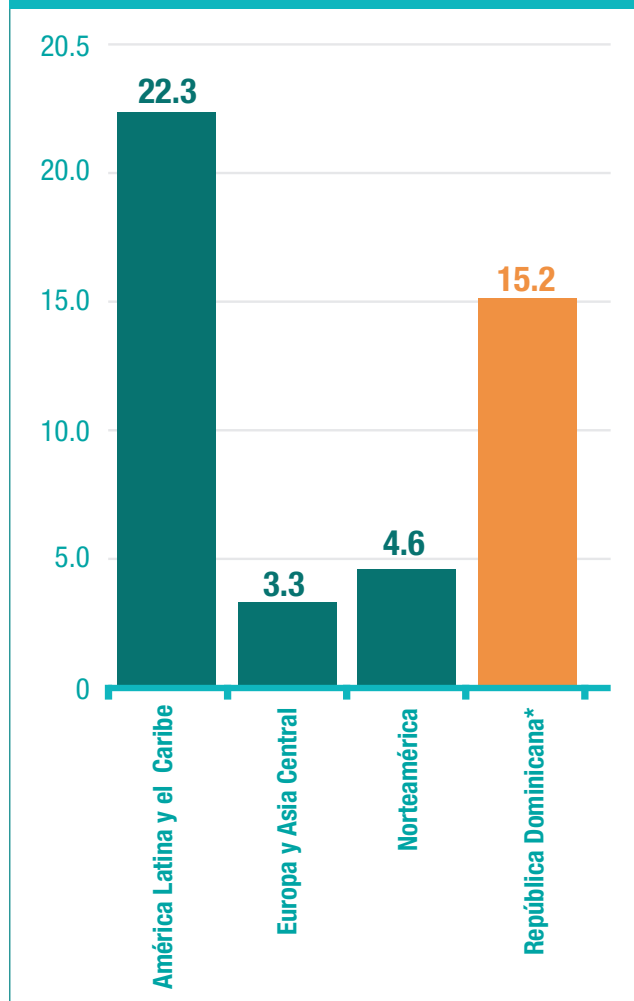
34 Base de datos Ministerio de Cultura.

35 Unesco, World Heritage Convention. Consultado en febrero de 2019.

36 Bureau of Consular Affairs, U.S. Department of State, «Dominican Republic Travel Advisory» <https://travel.state.gov/content/travel/en/traveladvisories/traveladvisories/dominican-republic-travel-advisory.html> (consultado el 20 de febrero de 2018).

37 Cestur, estadísticas institucionales, 2019.

Gráfico 3. Tasa de homicidio de la República Dominicana en comparación a otras regiones del mundo, año 2015



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial. \*Nota: Tasa por cada 100 000 habitantes. (\*) Los datos de RD corresponden al año 2016.

El desarrollo de la actividad turística en el país también ha sido vinculado con oferta de servicios sexuales y explotación sexual infantil. En un estudio publicado en 2014 sobre explotación sexual de menores en la República Dominicana, se identificaron presencia de extranjeros en un 23.3 % de los lugares donde se ofrecía servicios sexuales. La mayoría de los potenciales clientes foráneos de estos servicios se encontraban en lugares en los alrededores de Bávaro, Boca Chica, Cabarete, Juan Dolio y Sosúa<sup>38</sup>.

Por otro lado, las actividades recreativas fuera de los complejos hoteleros se pueden ver evitadas debido a la percepción de alta inseguridad en el país, dificultando el desarrollo del turismo urbano, cultural e incluso del ecoturismo. Así, la problemática de la seguridad ciudadana se traduce en una barrera que necesita ser superada para poder fomentar actividades turísticas fuera de los complejos hoteleros.

38 International Justice Mission, Commercial Sexual Exploitation of Children in the Dominican Republic, 2014.

El mercado laboral de la República Dominicana presenta sus propias limitaciones, debido a varios factores, entre los que se destaca la calidad de la educación que afecta la competitividad, no solo para la industria turística, sino para el desarrollo en general. El país necesita potenciar sus recursos humanos para facilitar su contratación y elevar la calidad de vida de los ciudadanos a través del empleo digno. El turismo ha contribuido a esta tarea proveyendo a cientos de miles de dominicanos de un medio de sustento. A septiembre de 2018, existían 308 689 empleados en el sector de *Bares, Hoteles, y Restaurantes (BHR)*. Específicamente en el sector turismo, las estimaciones de Asonhaores (Asociación Nacional de Hoteles, Bares y Restaurantes) apuntan a que de manera directa el renglón empleaba 90 136 personas en 2017, y otras 233 359 de manera indirecta<sup>39</sup>.

Pero la estrategia que se ha adoptado para fomentar la empleabilidad en el turismo, es la de establecer salarios mínimos relativamente bajos en el sector de BHR, para así hacerlo más competitivo. El salario mínimo para BHR es el segundo más bajo entre las industrias del país, solo por encima del sector zonas francas y por debajo de las empresas no sectorizadas. Además, en términos de ingresos promedios de los empleados, son también los segundos peores del mercado laboral, solo superados por los del sector agrícola. Si bien crear empleos debe ser una prioridad para el país, es necesario reconocer que se necesita elevar el valor agregado del producto nacional para generar salarios más competitivos en el turismo y demás sectores. Para ello, es fundamental una mayor inversión en educación de calidad que permita elevar la productividad de la mano de obra dominicana.

39 Banco Central de la República Dominicana, «Estadísticas del Sector Turismo», ya citado.

## El turismo sostenible en la agenda de desarrollo nacional e internacional

Los retos presentados no han impedido el desarrollo turístico nacional, que como se señaló, es uno de los motores principales de la economía dominicana y una de las principales fuentes de divisas. Las externalidades negativas presentadas por el modelo nacional no son responsabilidad exclusiva de los inversores nacionales e internacionales, por el contrario, estos se adaptaron a las condiciones dadas en el país, tales como la inseguridad ciudadana, la debilidad institucional y la falta de un marco regulatorio efectivo para la protección del medioambiente. La industria turística en el país se desarrolló paralelamente a los conceptos de sostenibilidad, en parte, porque hasta ese momento los conceptos de turismo sostenible no habían sido desarrollados en su totalidad. Por su parte, la política predominante del país sobre el sector ha sido la dotación de incentivos, sin una estrategia definida de desarrollo turístico nacional<sup>40</sup>. En la actualidad, cada polo, región y provincia genera mecanismos y planes propios, sin la construcción de un marco general previo. Las estrategias no deben incluir solo metas definidas, sino acciones concretas también.

La Estrategia Nacional de Desarrollo (END) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible presentan una oportunidad para cambiar esta realidad e introducir más elementos de sostenibilidad a la industria. Es necesario destacar que el objetivo no debería ser revolucionar bruscamente las estructuras tangibles y no tangibles en las que se ha arraigado el turismo dominicano.

40 El Mitur posee un Plan Estratégico Institucional, el actual correspondiente al período 2018-2021, sobre su gestión interna, sin embargo la industria turística como tal carece de un plan de desarrollo de mediano plazo.

**Ilustración 4: Horas trabajadas, salario promedio por hora y salario mínimo legal del sector Bares, Hoteles y Restaurantes en relación a los promedios nacionales**



Elaboración propia con base en el BCRD y Mepyd. Nota: \* a julio - octubre 2018, \*\* a 2016.

Por el contrario, se trata de mejorar aspectos críticos, por un lado, y asegurar que la nueva oferta que se desarrolle sí este completamente bajo los principios de la sostenibilidad.

## Ilustración 5. El turismo en los ODS

**8** TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO



Meta 8.9 - De aquí a 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un **turismo sostenible** que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales.

**12** PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLES



Meta 12.b - Elaborar y aplicar instrumentos para vigilar los efectos en el desarrollo sostenible, a fin de lograr un **turismo sostenible** que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales.

**14** VIDA SUBMARINA



Meta 14.7 - De aquí a 2030, aumentar los beneficios económicos que los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados obtienen del uso sostenible de los recursos marinos, en particular mediante la gestión sostenible de la pesca, la acuicultura y el **turismo**.

Elaboración propia con base en información de los ODS del portal de las Naciones Unidas.

Por su parte, la END (Ley 1-12), en su objetivo 3.5.5 sugiere apoyar la competitividad, diversificación, y sostenibilidad del sector turismo dentro de las metas para el país en 2030. Entre las líneas de acción que se proponen está el fortalecer la sostenibilidad de las zonas turísticas dotándolas de la infraestructura, servicios y condiciones adecuadas del entorno, sobre la base de planes de desarrollo y ordenamiento urbanístico, consensuados entre el sector público, sector privado y comunidad<sup>41</sup>. Para ello, según la propia Ley de la estrategia es necesario crear un Plan de Desarrollo Turístico Nacional, paso que aún no se ha llevado a cabo. Es necesario que se tomen medidas concretas hacia una visión unificada, para que los objetivos se puedan materializar.

En conclusión, se pueden señalar cuatro puntos clave sobre los cuales el país se podría orientar para fortalecer la industria turística nacional: i) protección del medioambiente, ii) el mercado de trabajo, iii) la diversificación de la oferta cultural y ecológica, y iv) la protección y seguridad. La renovación del marco jurídico sobre la industria puede constituirse en el quinto elemento de una política holística sobre desarrollo de turismo sostenible.

Es de imperiosa necesidad la creación de un Plan de Desarrollo Turístico Nacional, tal y como lo recomienda la END-2030, y así mismo, que se integren criterios de sostenibilidad en las metas que se apliquen. Para ello, el país necesita definir ideas propias de lo que significa sostenibilidad y desarrollar un marco estadístico para su medición.

El Plan de Desarrollo debe constituir un marco para que las autoridades locales se sostengan en una guía integral que les ayude a orientar el desarrollo urbano de las comunidades con el crecimiento de la oferta hotelera e inmobiliaria. Si bien es cierto que el modelo «todo incluido» no facilita una integración lineal de la industria con las localidades, también es cierto que un cambio de modelo requiere avances institucionales importantes, especialmente en el aspecto de la seguridad y el ordenamiento territorial.

Es necesaria también una política de legislación medioambiental que esté más dirigida hacia la protección de los ecosistemas marinos. Hay que actualizar el marco jurídico en función de necesidades de la sociedad del siglo XXI. Por igual, el país debe reconocer que no necesariamente todas las playas (y ecosistemas acuáticos o mixtos) deben de ser explotados turísticamente. El objetivo de un proceso de evolución hacia el desarrollo sostenible es garantizar que las generaciones futuras puedan disfrutar la riqueza cultural y natural del país, al mismo tiempo que se aprovechan en el presente para mejorar el bienestar de los dominicanos.

<sup>41</sup> Ley 1-12, que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. G. O. n.º 10656, 26 de enero de 2011.



## OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA

El Objetivo de Desarrollo Sostenible n.º 9 de *Industrias, innovación e infraestructuras*, promueve la industrialización inclusiva y sostenible como elementos esenciales para el desarrollo. Con sus ocho (8) metas, este objetivo busca desarrollar y facilitar el desarrollo de infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, así como aumentar la investigación científica y mejorar la capacidad tecnológica de los sectores industriales de todos los países.

### INDICADOR 9.1.2

## VOLUMEN DE TRANSPORTE DE PASAJEROS POR MEDIO DE TRANSPORTE AEREO

#### Total de pasajeros embarcados y desembarcados en la República Dominicana

2008

8 799 066

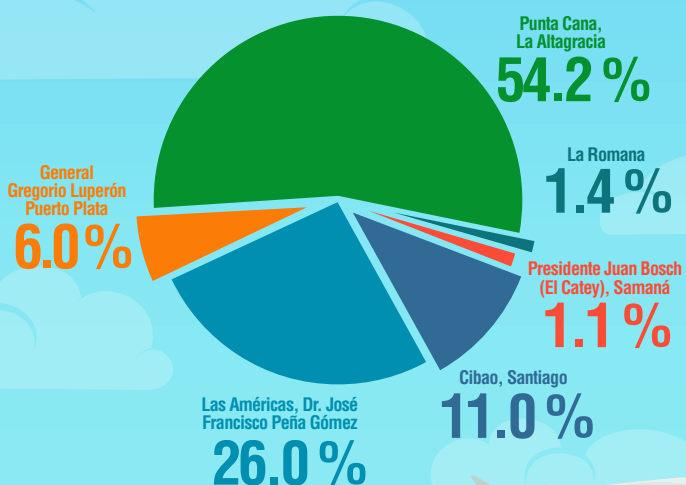
2013

10 453 671

2018

14 512 708

#### Pasajeros embarcados y desembarcados por aeropuerto



Fuentes:

Registro de Transporte, Oficina Nacional de Estadística.

Imágenes y logos:

Imagen de indicador y logo propiedad de las Naciones Unidas. Se usaron como apoyo visual y fueron tomados de su portal <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible>

 @enfoquesocialdo

info.opsd@gabsocial.gob.do | (809) 534-2105 Ext.: 860  
www.enfoquesocial.do | www.opsd.gob.do

ISSN 2613-8891