

Informe No. 30542 DO
Documento del Banco Mundial

República Dominicana

Evaluación de la Competitividad Comercial y Laboral

28 de marzo de 2005

Dirección Sectorial de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica
América Latina y el Caribe



Documento del Banco Mundial

Abreviaturas y acrónimos

ACT	Agreement on Textiles and Clothing Acuerdo sobre Textiles y Artículos de Vestir
ADOEXPO	Asociación de Exportadores Dominicanos
ALC	Latinoamérica y el Caribe
ALCA	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
ALCAN	Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte
AMF	Acuerdo Multifibra
APORDOM	Autoridad Portuaria Dominicana
CEI-RD	Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana
CE	Comisión Europea
CFI	Corporación Financiera Internacional
CNZFE	Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación
DR-CAFTA	República Dominicana-Central America Free Trade Agreement Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana
EU	Estados Unidos
FENATRADO	Federación Nacional de Transporte Dominicano
FIAS	Foreign Investment Advisory Service
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
ICC	Iniciativa para la Cuenca del Caribe
IDM	Indicadores del Desarrollo Mundial
IED	Inversión extranjera directa
IPC	Índice de precio al consumidor
ITBIS	Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios
LACCC	Ley de Asociación Comercial con la Cuenca del Caribe
NMF	Nación más favorecida
NSF	Normas Sanitarias y Fitosanitarias
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial de Comercio
PEI	Productores de energía independientes
RD	República Dominicana
SITC	Standard International Trade Classification
SMART	Software for Market Analysis and Restrictions on Trade Software para Estudios de Mercado y Restricciones Comerciales
TLC	Tratado de libre comercio
TLCAC	Tratado de libre comercio de América Central
TLCAC-RD	Tratado de libre comercio de América Central y República Dominicana
TRAINS	Trade Analysis Information System Sistema de Información para el Análisis Comercial
UE	Unión Europea
UNCOMTRADE	United Nations commodity trade statistics database Base de datos de estadísticas de comercio mercantil de las Naciones Unidas
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y el Desarrollo
USAID	United States Agency for International Development
WITS	World Integrated Trade Solutions Soluciones para el Comercio Mundial Integrado
ZF	Zonas Francas

Reconocimientos

Este estudio fue completado bajo la dirección de Mauricio Carrizosa (Gerente del Sector, LCSPE), Caroline Anstey (Director Nacional, LCC3C) y Antonella Bassani (Economista Líder, LCC3C). El equipo, conducido por Elizabeth Ruppert Bulmer (LCSPE), consistió de Ana María Menéndez (LCRCE), Caglar Özden (DECRG), Sam Carlson (LCSHD), Eduardo Gutiérrez (LCSPE), Martín Sgut (Consultor), Pilar Cañas (Consultor) y Theodora Xenogiani (Consultor). Se proporcionaron valiosas contribuciones por Caroline Freund (DECRG), Bineswaree Bolaky (Consultor), Auguste Kouame (LCSPE), Jean Sylvio Etienne (Consultor), Michael Corlett (LCSPE), Fernanda Brito (LCC3C), Margarita Chávez (LCC3C), Anna Musakova (LCC3C), y Sara Agudelo de Pabon (Consultor). Los revisores fueron Omar Arias (LCSP) y Javier Suárez (AFTP1). Jean François Arvis (PRMTR), Marc Juhel (PRMTR) y Zeynep Ersel (PRMTR) proporcionaron ayuda adicional y comentarios. El estudio benefició de la colaboración directa del Gobierno de la República Dominicana, en particular de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio, la Secretaría de Estado de Trabajo, el Banco Central, el Consejo Nacional de la Competitividad, y el Secretariado Técnico de la Presidencia. Los autores agradecen a los participantes del taller sobre logísticas comerciales realizado en Santo Domingo en julio de 2004, y del taller modelo de WITS/SMART realizado en Santo Domingo en octubre de 2004.

República Dominicana

Evaluación de la Competitividad Comercial y Laboral

Índice de Contenido

RESUMEN EJECUTIVO E IMPLICACIONES DE LA POLÍTICA.....	i
CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO HISTÓRICO	1
I. INTRODUCCIÓN	1
II. RESPONDIENDO AL DESARROLLO GLOBAL DEL COMERCIO	3
III. DESAFÍOS PARA EL FUTURO.....	3
IV. ALCANCE Y ESTRUCTURA DEL INFORME	4
CAPÍTULO 2. CONTEXTO DE LA POLÍTICA COMERCIAL	5
I. POLÍTICA COMERCIAL ACTUAL.....	6
II. INCENTIVOS NO-ARANCELARIOS Y DESINCENTIVOS	12
III. FACILITACIÓN DE COMERCIO.....	35
CAPÍTULO 3: CARACTERÍSTICAS Y TENDENCIAS DEL COMERCIO.....	43
I. PATRONES DE COMERCIO A LO LARGO DE LA ECONOMÍA	43
II. ZONAS FRANCAS.....	49
III. TEXTILES Y PRENDAS DE VESTIR: UN ESTUDIO DE CASO	55
IV. CONTRIBUCIÓN DEL COMERCIO AL CRECIMIENTO ECONÓMICO	59
CAPÍTULO 4: FUTURAS POLÍTICAS COMERCIALES E IMPACTO POTENCIAL.....	63
I. NUEVAS POLÍTICAS COMERCIALES	63
II. IMPACTO DEL TLCAC-RD	68
III. SUPRESIÓN DE LA CUOTA DEL ACUERDO MULTIFIBRA Y SU IMPACTO EN EL SECTOR DOMINICANA DE PRENDAS DE VESTIR.....	73
IV. IMPLICACIONES PARA EL CRECIMIENTO	77
CAPÍTULO 5: DEMANDA LABORAL, DESIGUALDAD E IMPLICACIONES PARA LAS PERSPECTIVAS COMERCIALES.....	79
I. RESULTADOS DEL EMPLEO DESDE MEDIADOS DE LA DÉCADA DE LOS AÑOS NOVENTA	80
II. DETERMINANTES DEL EMPLEO Y SALARIOS.....	86
III. SEGMENTACIÓN Y DISCRIMINACIÓN POR GÉNERO.....	89
IV. ¿ES LA MANO DE OBRA DOMINICANA COMPETITIVA?	91
V. OFERTA DE TRABAJO	94
VI. CORRESPONDENCIA DE COMPETENCIAS Y DESEMPLEO	97
VII. RAZONES DE LA BAJA CALIDAD DE LA MANO DE OBRA	100
VIII. FORMACIÓN EN SERVICIO POR INFOTEP	101
IX. IMPLICACIONES DEL NUEVO CONTEXTO COMERCIAL EN EL MERCADO LABORAL	102

Tablas

TABLA 1: RESUMEN DE RECOMENDACIONES POLÍTICAS Y COMPONENTES ESTRATÉGICOS DE COMPETITIVIDAD	xvii
TABLA 2.1. IMPORTACIONES ESTADOUNIDENSES QUE INGRESAN BAJO PROGRAMAS ESPECIALES (%)	7
TABLA 2.2. INGRESOS FISCALES RELACIONADOS CON LAS IMPORTACIONES	12

TABLA 2.3. COMENZANDO UN NEGOCIO	16
TABLA 2.4: VARIACIONES DEL MARCO DE POLÍTICAS Y LA ECONOMÍA DUAL	25
TABLA 3.1. TÉRMINOS DE INTERCAMBIO.....	48
TABLA 3.2: IMPORTACIONES NORTEAMERICANAS DE PRENDAS DE VESTIR SEGÚN PROVEEDOR	56
TABLA 3.3: ARANCELES EFECTIVOS PARA LAS IMPORTACIONES DE PRENDAS DE VESTIR HACIA	
ESTADOS UNIDOS	57
TABLA 4.1. SIMULACIÓN DE REDUCCIONES EN LOS ARANCELES NORTEAMERICANOS PARA LA	
REPÚBLICA DOMINICANA Y CENTROAMÉRICA	71
TABLA 4.2: SIMULACIÓN DEL IMPACTO GLOBAL DE LA REDUCCIÓN DE ARANCELES NORTEAMERICANOS	
BAJO EL TLCAC-RD.....	72
TABLA 4.3. SIMULACIÓN DEL IMPACTO DE LA REDUCCIÓN DE ARANCELES DOMINICANOS EN LAS	
IMPORTACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS	73
TABLA 4.4: EXPORTACIONES POR FASES DE ELIMINACIÓN DEL ACUERDO MULTIFIBRA (US\$ BILLONES)	75
TABLA 5.1. LOGRO EDUCATIVO EN CORRESPONDENCIA CON ESTATUS LABORAL	84
TABLA 5.2: DESGLOSE DE LA EDUCACIÓN EN EL EMPLEO.....	89
TABLA 5.3: COMPARACIÓN DEL PROMEDIO DE LOS COSTOS DE TRABAJO POR HORA EN EL CARIBE.....	92
TABLA 5.4: SALARIOS MANUFACTUREROS POR HORA (US\$), 2002	93

Figuras

FIGURA 2.1. ARANCELES EN LA REPÚBLICA DOMINICANA.....	9
FIGURA 2.2. PROMEDIO PONDERADO DE ARANCELES POR SECTOR	10
FIGURA 2.3. ESCALADA DE ARANCELES	10
FIGURA 2.4. MEDIDAS NO-ARANCELARIAS EN PAÍSES DE LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE 1995-1998	11
FIGURA 2.5. INDICADORES DE GOBERNABILIDAD 2002	14
FIGURA 2.6. COMPARATIVO DE INDICADORES DE GOBERNABILIDAD ENTRE COMPETIDORES 2002.....	14
FIGURA 2.7. PROCEDIMIENTOS PARA ESTABLECER UN NEGOCIO EN REPUBLICA DOMINICANA	17
FIGURA 2.8. EVOLUCIÓN DE SALARIOS REALES (MÍNIMO Y PROMEDIO).....	19
FIGURA 2.9. COMPARATIVO DE ÍNDICES DE EMPLEO	20
FIGURA 2.10. CRECIMIENTO DEL PIB 1991-2003	28
FIGURA 2.11. EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS 1991-2003	29
FIGURA 2.12. TASA DE CAMBIO REAL EFECTIVA Y EXPORTACIONES.....	31
FIGURA 2.13. DÉFICIT FISCAL (% DEL PIB).....	32
FIGURA 2.14. CUENTA CORRIENTE Y RESERVAS INTERNACIONALES	33
FIGURA 2.15. SERVICIOS PORTUARIOS	37
FIGURA 2.16. COMPARACIÓN DE PRODUCTIVIDAD DE TRABAJADORES PORTUARIOS.....	39
FIGURA 2.17. TIEMPO PROMEDIO DE DESPACHO DE ADUANAS PARA LOS CONTENEDORES	39
FIGURA 3.1. APERTURA COMERCIAL (% DEL PIB)	44
FIGURA 3.2. COMPARACIÓN DE LA APERTURA COMERCIAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA,	
COSTA RICA Y MÉXICO (% DEL PIB)	44
FIGURA 3.3. EXPORTACIONES POR PAÍS DE DESTINO.....	45
FIGURA 3.4. IMPORTACIONES POR PAÍS DE ORIGEN.....	45
FIGURA 3.5. ESTRUCTURA LEAMER DE EXPORTACIONES NETAS POR TRABAJADOR (% DE EXP. NETAS).....	46
FIGURA 3.6. ESTRUCTURA LEAMER DE EXPORTACIONES NETAS POR TRABAJADOR (MILES DE US\$).....	47
FIGURA 3.7. ESTRUCTURA LEAMER DE EXPORTACIONES NETAS POR TRABAJADOR,	
PRODUCTOS DE CAPITAL INTENSIVO (MILES DE US\$)	47
FIGURA 3.8. EXPORTACIONES DE PRODUCTOS TRADICIONALES	48
FIGURA 3.9. COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS TRADICIONALES	48
FIGURA 3.10. IMPORTACIONES POR TIPO DE MERCANCÍA	49
FIGURA 3.11. EMPRESAS Y EMPLEO EN LAS ZF	50
FIGURA 3.12. EXPORTACIONES DE ZONAS FRANCAS (NIVEL Y CRECIMIENTO)	50
FIGURA 3.13. EXPORTACIONES DE ZF POR SECTOR, 2003	51
FIGURA 3.14. NÚMERO DE EMPRESAS PRODUCTORAS DE PRENDAS DE VESTIR VS. EMPRESAS NO TEXTILES EN	
LAS ZF.....	52
FIGURA 3.15. EXPORTACIONES DE ZF POR TRABAJADOR (US\$)	52

FIGURA 3.16. IED E INVERSIÓN TOTAL EN ZF.....	53
FIGURA 3.17. EXPORTACIONES NETAS DE ZF.....	53
FIGURA 3.18. TASA DE UTILIZACIÓN DE PREFERENCIAS PARA LAS IMPORTACIONES DE PRENDAS DE VESTIR HACIA ESTADOS UNIDOS.....	56
FIGURA 3.19. PRECIO POR UNIDAD DE IMPORTACIONES DE PRENDAS DE VESTIR HACIA ESTADOS UNIDOS SEGÚN PROVEEDOR (US\$).....	58
FIGURA 3.20. CRECIMIENTO SECTORIAL 1970-2003.....	59
FIGURA 3.21. CONTRIBUCIÓN POR SECTOR AL CRECIMIENTO DEL PIB.....	60
FIGURA 3.22. CONTRIBUCIÓN POR SECTORES CLAVES AL CRECIMIENTO DEL PIB.....	60
FIGURA 3.23. COMPOSICIÓN DE LA DEMANDA EN EL CRECIMIENTO DEL PIB.....	61
FIGURA 4.1. PARTICIPACIÓN DOMINICANA EN EL MERCADO NORTEAMERICANO DE PRENDAS DE VESTIR.....	74
FIGURA 4.2. PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO NORTEAMERICANO DE PRENDAS DE VESTIR DE PAÍSES AFECTADOS POR CUOTAS.....	74
FIGURA 4.3. EXPORTACIONES DE PRENDAS DE VESTIR DE CHINA A LOS ESTADOS UNIDOS.....	75
FIGURA 5.1. NIVEL DEL EMPLEO POR SECTOR, 1996-2003.....	81
FIGURA 5.2. AUMENTOS DEL EMPLEO POR ESTATUS LABORAL (NÚMERO DE TRABAJADORES).....	82
FIGURA 5.3. EMPLEO POR TAMAÑO DE EMPRESA, 2003.....	82
FIGURA 5.4. DEMANDA DE TRABAJO Y SALARIOS REALES.....	84
FIGURA 5.5. SALARIOS DEL TURISMO.....	85
FIGURA 5.6. SALARIOS MANUFACTUREROS.....	86
FIGURA 5.7. EMPLEO DE MUJERES POR SECTOR (NÚMERO DE TRABAJADORAS).....	91
FIGURE 5.8. PARTICIPACIÓN DE LA FUERZA LABORAL POR GRUPO DE EDAD.....	95
FIGURA 5.9. EDUCACIÓN POR GRUPO DE EDAD (DISTRIBUCIÓN ACUMULATIVA).....	96
FIGURE 5.10. DESEMPLEO.....	97
FIGURA 5.11. PERFIL EDUCATIVO DEL DESEMPLEO.....	98

Cuadros

CUADRO 2.1: CLAVES PARA COMPETIR EN REPUBLICA DOMINICANA Y EN EL EXTRANJERO.....	24
CUADRO 2.2: EL CRECIENTE SECTOR DEL TURISMO.....	28
CUADRO 2.3. SECTOR ELÉCTRICO.....	30
CUADRO 2.4. EL PLAN DE COMPETITIVIDAD DE SANTIAGO.....	35
CUADRO 4.1: FABRICANTES DE ARTÍCULOS DE VESTIR GRUPO M.....	77

Anexos

ANEXO I: ACUERDOS COMERCIALES.....	109
ANEXO II: COMPONENTES DE DIEZ AGREGADOS DE CONSUMO.....	111
ANEXO III: RESULTADOS DE LAS REGRESIONES DE PRENDAS DE VESTIR.....	113
ANEXO IV. RESULTADOS DE LAS REGRESIONES DEL MERCADO LABORAL.....	115
TABLA AI.1: ACUERDOS PREFERENCIALES.....	109
TABLA AI.2: TRATADOS DE LIBRE COMERCIO.....	110
TABLA AII.1: COMPONENTES DE DIEZ AGREGADOS DE CONSUMO.....	111
TABLA AIII.1: EFECTO DEL MARGEN DE PREFERENCIA.....	113
TABLA AIII.2: EFECTO DEL MARGEN DE PREFERENCIA BAJO LA ICC Y LA LACCC.....	113
TABLA AIII.3: EFECTO DE LA ELIMINACIÓN DE LAS CUOTAS PARA LAS PRENDAS DE VESTIR.....	114
TABLA AIV.1: SALARIOS.....	115
TABLA AIV.2: INSCRIPCIÓN.....	117
TABLA AIV.3: PARTICIPACIÓN EN LA FUERZA LABORAL.....	118
TABLA AIV.4: DESEMPLEO.....	120

República Dominicana

Evaluación de la Competitividad Comercial y Laboral

RESUMEN EJECUTIVO E IMPLICACIONES DE LA POLÍTICA

1. Este informe consigna una gama de temas relacionados con el comercio y la competitividad en la República Dominicana. El análisis examina el desempeño comercial pasado y los otros muchos factores incidentes, así como el contexto político en el cual tuvieron lugar estos resultados comerciales. También prevé los inminentes cambios en la política comercial y su impacto potencial. Las conclusiones derivadas de este trabajo definen importantes implicaciones políticas que podrían ser útiles a los que elaboran estas políticas en la República Dominicana, así como a los participantes en su desarrollo en general.
2. Uno de los principales mensajes que emergen del análisis es que las transformaciones producidas en el contexto del comercio exterior requerirán un cambio en la manera en que funciona la economía dominicana a fin de que continúe siendo competitiva. La liberalización comercial mediante la supresión del Acuerdo Multifibra (AMF) tuvo lugar en enero de 2005, y la República Dominicana recientemente negoció un tratado de libre comercio con los Estados Unidos y Centroamérica (TLCAC-RD). Junto con las futuras restricciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC) a las políticas de apoyo a las exportaciones que actualmente se encuentran incorporadas a las zonas francas (ZF), estos cambios de políticas pueden visualizarse en términos de sus efectos estáticos a corto plazo, sus implicaciones dinámicas a mediano plazo, y los elementos de transición que los unen a corto y mediano plazo. El efecto inmediato de la liberalización comercial será la reducción del proteccionismo y, por lo tanto, una mayor competencia para los productores dominicanos, que generará presión para elevar la productividad e incrementar el requerimiento de una fuerza laboral más capacitada. La resultante reducción de las recaudaciones arancelarias será compensada en parte por la creación de comercio, y la economía experimentará cierto grado de crecimiento como consecuencia de la reasignación de los recursos invertidos y de las áreas de inversión en términos de apertura y cierre de empresas, y de la creación y eliminación de puestos de trabajo, durante la transición al nuevo contexto comercial por los productores.
3. Pero nuevas oportunidades del mercado surgirán luego de una reforma comercial, y numerosas y complementarias opciones políticas estarán disponibles para ayudar a las empresas a aprovechar estas nuevas oportunidades. Por ejemplo, la consolidación de las instituciones y la mejoría de la eficiencia comercial de la infraestructura reducirán el costo de hacer negocios y crearán la base para el aumento de la competitividad a largo plazo. En el mismo orden, mejorando la sistemas educación y capacitación, e incrementando su alineación con relación a los requerimientos de los empleadores se construirá un mercado laboral más eficiente que proporcione los incentivos apropiados para la acumulación de capital humano, aumentando la productividad laboral a largo plazo y permitiendo un cambio en la ventaja comparativa hacia una producción de mayor valor añadido. La inminente reforma comercial cambiará fundamentalmente la actual estructura de incentivos en la economía dominicana, pero las empresas tienen la capacidad de hacer frente a los desafíos y a las oportunidades relacionados, y el gobierno tiene que jugar un papel clave en la facilitación de la transición y en la maximización de los potenciales beneficios de la creciente integración en la economía global.

I. Ganadores y Perdedores de la Pasada Política Comercial

4. El análisis del desempeño comercial en el Capítulo 3 señala varias tendencias dominantes en las últimas dos décadas. El grado de la apertura comercial no varió y de hecho declinó levemente como porción del PIB durante un período de liberalización comercial en el cual competidores vecinos como México y Costa Rica aumentaron su apertura comercial. El comercio dominicano dependía básicamente del mercado de los Estados Unidos para las exportaciones (casi 90 por ciento) y en un menor grado para las importaciones (alrededor de la mitad), aprovechando el acceso preferencial de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) y su sucesora, la Ley de Asociación Comercial con la Cuenca del Caribe (LACCC), pero dejando la economía dominicana vulnerable a los cambios en la demanda de los Estados Unidos, tal como en la retardación económica post-11 de Septiembre. Aunque la diversificación de mercados de exportación aparece como una estrategia racional para reducir la vulnerabilidad dominicana a los cambios en la demanda de los Estados Unidos, es poco probable que se produzcan cambios significativos dados los patrones comerciales existentes y el acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos que continuarán bajo los términos del nuevo tratado de libre comercio con los Estados Unidos y Centroamérica.

5. La composición de la mercancía de las exportaciones varió ostensiblemente de bienes agrícolas tropicales en los años ochenta a productos intensivos en la mano de obra, reflejando un cambio en la ventaja comparativa que hoy se centra en una mano de obra relativamente barata pero productiva en el sector manufacturero, particularmente en las ZF. Este cambio vino acompañado por un movimiento concurrente hacia la exportación de servicios, particularmente el turismo. Sin embargo, el auge sostenido de la exportación de bienes no era el principal conductor del desarrollo económico, aunque el empleo en las ZF se incrementaron ciertamente (mientras los puestos de trabajo en la industria manufacturera total redujeron su participación en el mercado), así como el empleo y la demanda indirectamente relacionados con el comercio. El crecimiento observado en las importaciones – no solamente en los bienes intermedios, claves en el crecimiento de las ZF, sino también en la importación de productos finales – refleja una declinación en la importancia de los productores locales a pesar de que el mercado local es suficientemente grande y se crece aún más, concurrente con el crecimiento de ingresos que alimentaron el consumo.

6. La reforma arancelaria de principios de los años noventa hizo poco para reducir el significativo proteccionismo local, que de hecho aumentó en el curso de la década, dando como resultado un arancel promedio ponderado de casi un 20 por ciento en el 2000. Las simplificaciones a la regulación de las ZF introducidas a principios de los años noventa fueron seguidas por una expansión de las empresas, exportaciones y empleos de las ZF; los acuerdos subsiguientes que proporcionaron acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos también incrementaron las exportaciones, contribuyendo al desarrollo económico durante la década. Pero la política heterodoxa que promovió las exportaciones de las ZF mientras protegía efectivamente las industrias de sustitución de importaciones limitó la potencial contribución del comercio al crecimiento económico en dos maneras: (i) mediante la limitación de nexos con el resto de la economía local al incentivar el consumo excesivo de insumos importados en ZF en lugar de insumos locales, y (ii) reduciendo la demanda local para las importaciones entre los productores de las no-ZF en las industrias protegidas, lo cual inhibió una producción más eficiente y la positiva interacción entre las exportaciones y las importaciones, y así la retroalimentación positiva de la apertura comercial al crecimiento. A la aguda reducción en los aranceles proteccionistas bajo la reforma aduanal del año 2000 precedió inmediatamente la retardación económica global post-11 de Septiembre. El impacto potencial de la reforma también sufrió por los recientes reveses relacionados con las dificultades fiscales a que hace frente el país, al deterioro de la situación macroeconómica y a la importancia de los ingresos comerciales en la posición fiscal total del gobierno. Estos factores condujeron a un retroceso en la liberalización de las importaciones mediante la introducción de varios nuevos impuestos que incluyen

una comisión cambiaria de 4.75 por ciento en todas las importaciones en moneda extranjera (aumentada posteriormente a 10 por ciento y recientemente a 13 por ciento), un impuesto de importación suplementario del 2 por ciento y un impuesto de exportación del 5 por ciento (las ZF están exentas). Estas políticas fiscales redujeron la competitividad de la economía local y en efecto continuaron promoviendo las empresas de ZF, perpetuando así la naturaleza dual del desarrollo económico.

7. Los más beneficiados de estas políticas comerciales y de sus resultados, es decir, los ganadores, son numerosos. Los inversionistas y los productores de las ZF se benefician del estatus impositivo preferencial, de la provisión pública de infraestructuras, y de la disponibilidad de mano de obra barata. Los exportadores dominicanos reciben precios más altos de los importadores estadounidenses, y los importadores de los Estados Unidos capturan mayores rentas como resultado de las políticas de acceso de la ICC y la LACCC, mientras que los productores estadounidenses de insumos intermedios para las mercancías dominicanas se benefician de una mayor demanda debido a los toques de contenido no-local y no-estadounidense para las exportaciones dominicanas¹. Las empresas y los trabajadores en los sectores protegidos de sustitución de importaciones se benefician de los límites de la competencia efectuados a través de altos aranceles y de barreras no arancelarias, pero ésta en última instancia eleva el costo de las mercancías locales de calidad potencialmente inferior, en detrimento de la demanda y de los consumidores. La afluencia de moneda extranjera proveniente de las ventas de exportación, de ingresos del turismo y de las remesas mantuvo al dinero local sobrevaluado, incrementando efectivamente el poder adquisitivo a través de la economía. Los trabajadores se benefician de la creación de nuevos puestos, a través de la creación de puestos de trabajo directo en las ZF y en las actividades subordinadas, incluyendo en el sector informal. Las debilidades de la logística comercial relativas a las aduanas y a las operaciones portuarias mantienen a una gran cantidad de trabajadores redundantes en la Autoridad Portuaria Dominicana (APORDOM) así como a agentes aduaneros y a otros inspectores que reciben pagos fuera de nómina.

8. Los agentes económicos que sufren los costos de estas políticas, es decir, los perdedores, incluyen a los exportadores que están fuera del sistema de las ZF, que son fuertemente gravados (en parte para compensar las ventajas impositivas de las ZF) y sufren cargas administrativas excesivas. La carencia de competencia en el sector de sustitución de importaciones da lugar a precios más elevados para los consumidores. Muchos productores de mercancías agrícolas tropicales, incapaces de competir en el medio liberalizado, salieron del negocio y despidieron a sus trabajadores agrícolas, aunque los productores sobrevivientes se benefician de la protección continuada a los principales productos. Los comerciantes dominicanos – particularmente los importadores – hacen frente a los altos costos de la carga debido a las diversas ineficacias y distorsiones de la logística comercial que retrasan el proceso aduanal y aumentan el factor de imprevisión de los cargos aduanales, afectando en última instancia la competitividad. Además, los importadores y los exportadores sustentan significativos daños y pérdidas de mercancías como resultado de las pobres condiciones portuarias con respecto al saneamiento y a la seguridad.

9. El marco heterodoxo de la política de protección local y de facilitación de las ZF reforzó las tendencias de comercio dominado por las ZF y la creciente integración dentro de los mercados globales – especialmente los Estados Unidos – mientras drena la inversión y el dinamismo en la economía local debido a los altos costos y a la falta de competencia. Pero el crecimiento de la exportación de las ZF es inadecuado para sostener el desarrollo económico ahora o en el futuro, debido a los inadecuados nexos con la economía doméstica y a la concentración existente en técnicas de producción y mano de obra de bajo nivel. Sin embargo, el sector de las ZF tiene efectos positivos significativos con respecto al crecimiento dinámico de la exportación, atrayendo la afluencia de la

¹ Esto era cierto en menor medida para los insumos centroamericanos.

inversión extranjera directa (IED) para establecer empresas y crear puestos de trabajo, una mayor competencia en los nichos de mercado y una mayor inversión pública en infraestructura, dando por resultado una más grande provisión de caminos, puertos (a pesar de la mediocre calidad), y comunicaciones para la economía en su totalidad.

II. Impacto de las Nuevas Políticas Comerciales

10. Los próximos cambios en la política comercial – el tratado de libre comercio entre los Estados Unidos, América Central y la República Dominicana (TLCAC-RD), la reciente supresión del Acuerdo Multifibra, y la eliminación del subsidio de exportación de las ZF – alteran la estructura de incentivo comercial, generando nuevos ganadores y perdedores relacionados con el status quo. Hay una fuerte correlación entre la liberalización y el crecimiento comercial, y recientes lecciones de la experiencia internacional, del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN) en particular, ilustran el gran potencial para el crecimiento económico y el mejoramiento del bienestar.

A. TLCAC-RD

11. Dado el desempeño comercial que tuvo la República Dominicana durante la década pasada y el papel de los Estados Unidos como su principal socio comercial, el recientemente firmado TLCAC-RD que eliminará los aranceles de los Estados Unidos para las mercancías dominicanas probablemente elevará la demanda de exportaciones dominicanas a los Estados Unidos en por lo menos un 10 a un 20 por ciento, sin contar con la potencial aparición en el mercado de nuevos productos y tecnologías como resultado de la liberalización comercial (como se ha visto en México, por ejemplo). El proyectado aumento en las exportaciones dominicanas, concentradas sobre todo en las ZF, se estima conservadoramente entre 232 y 465 millones de US dólares. La naturaleza recíproca del tratado de libre comercio traerá como consecuencia que los aranceles dominicanos a las importaciones de los Estados Unidos y de Centroamérica también sean eliminados – inmediatamente efectivo para el 80 por ciento de los productos, y reducido gradualmente en un período de 20 años para el 20 por ciento restante de los productos. El hecho de que la economía dominicana se abra a las importaciones de los Estados Unidos libres de aranceles podría incrementar súbitamente la demanda de importaciones, alterando potencialmente la estructura de la producción, particularmente para las empresas que previamente producían para el mercado doméstico. Sin embargo, recortar los aranceles podría significar casi un 40 por ciento de reducción en las recaudaciones (60 por ciento de importaciones vienen de los Estados Unidos y de Centroamérica) y el reemplazo de la producción local por crecientes importaciones de los Estados Unidos. La resultante creación comercial duradera (es decir, el aumento de las importaciones de los Estados Unidos en la República Dominicana que desplazaría a los productos dominicanos) se estima en 368 millones de US dólares, y la desviación comercial (es decir, el aumento en importaciones de los Estados Unidos a expensas de la reducción de las importaciones de otros países) se proyecta en 101 millones de US dólares.

12. El efecto comercial neto del TLCAC-RD – es decir, el aumento en las exportaciones netas – podría ser del orden de US\$97 millones, pero si los exportadores dominicanos no se ajustan para lograr los criterios del acceso preferencial y, en consecuencia, continúan pagando la tarifa de nación más favorecido, las ganancias netas serán más pequeñas. Las potenciales ganancias de la liberalización del comercio podrían aumentar perceptiblemente con una serie de medidas políticas para resolver las ineficiencias de la facilitación comercial, las debilidades jurídicas e institucionales, los desalientos impositivos que sofocan el desarrollo del sector privado y la innovación, y las deficiencias en el mercado laboral y el sistema educativo. El impacto positivo de la reforma comercial incluye la reducción de los precios y/o las mercancías de mayor calidad que benefician a los consumidores y productores dominicanos (como insumos para la producción), y la retroalimentación positiva en el crecimiento de nuevos aumentos de la inversión extranjera, de la tecnología y de la productividad. Por otra parte, estas ganancias tendrán alguna compensación resultante de la

reasignación de los recursos invertidos y de las áreas de inversión, de modo que se reducirá el impacto neto en la demanda local y el empleo.

13. Un reciente estudio del Banco Mundial en el sector agrícola (Banco Mundial 2004f) concluye que el TLCAC-RD tendrá un limitado impacto a corto plazo en el comercio y en los precios de los productos agrícolas, dado que según los términos de los acuerdos comerciales existentes las exportaciones agrícolas dominicanas tienen acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos. En lo que respecta a las importaciones, la mayor parte de los precios ya están reflejando la competencia extranjera, a excepción de los productos protegidos, que continuarán siéndolo durante un período de 15 a 20 años más. Sin embargo, las recaudaciones fiscales sobre las importaciones agrícolas declinarán el equivalente al 5 por ciento de la actual recaudación arancelaria agrícola total a corto plazo, y el equivalente al 12 por ciento en 15 años. El impacto a mediano plazo podría expandir las exportaciones de frutas, legumbres y vegetales tropicales, asumiendo que los temas sanitarios y fitosanitarios estén resueltos. Los consumidores continuarán perdiendo debido a los precios internos distorsionados, especialmente en el caso del arroz, pero las perspectivas futuras del crecimiento en frutas, legumbres y vegetales tropicales podrían inducir a los productores de arroz a cambiar sus cultivos a estos productos de mayor valor añadido, preservando potencialmente de este modo el empleo y la subsistencia agrícolas.

B. Eliminación del Subsidio a las Exportaciones de las ZF

14. En virtud de su membresía en la OMC, la República Dominicana deberá cumplir con el Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias que elimina efectivamente el tratamiento especial a las exportaciones de la manera en que actualmente se les conceden ventajas fiscales y de otro tipo a las ZF en la República Dominicana. Aunque el acuerdo de la OMC no define ni se refiere explícitamente a las ZF, es posible que algunas medidas como la infraestructura proporcionada por el gobierno podrían ser objeto de disputa bajo las nuevas reglas (English and de Wulf 2002). Este requisito de la igualdad de tratamiento será completamente obligatorio en el 2010 (aunque el calendario está abierto a la renegociación bajo el Programa de Doha para el Desarrollo del OMC), proporcionando cinco años para un ajuste gradual en el régimen de las políticas de las ZF.

15. Este ajuste podría tomar distintas formas. A nivel de políticas, las leyes impositivas podrían revisarse para extender las actuales exenciones arancelarias de las ZF a todos los productores independientemente de que los productos sean o no de exportación o de que hayan sido vendidos en el mercado local. Ciertamente, esta opción afectará las recaudaciones fiscales, pero su impacto será atenuado por el TLCAC-RD, el cuál de hecho extenderá el tratamiento de franquicia a todas las importaciones provenientes de los Estados Unidos, no solamente a las que entren en las ZF. Igualar el acceso a un esquema funcional de reintegro de derechos aduanales resulta inadecuado para cumplir con las obligaciones de la OMC, sin embargo, tampoco bastaría para lograr el objetivo de proveer un terreno de acción equitativo. Las empresas de ZF se benefician de otras ventajas impositivas además de la franquicia aduanera, a saber, las exenciones del impuesto corporativo, el impuesto al valor añadido (ITBIS), la comisión cambiaria, el impuestos ad hoc de exportación y importación.

16. Una opción que nivelaría el terreno de acción sería abrir las ZF a todos los productores sin importar si son exportadores, mediante la eliminación del requisito mínimo de exportación. Pero el método más eficaz para eliminar los subsidios de exportación que han sido prohibidos y de crear oportunidades para nexos más fuertes con el resto de la economía local es asegurar la igualdad de tratamiento de las ZF y de los sectores no-ZF extendiendo el ITBIS a las ZF y aplicando idénticas imposiciones fiscales corporativas. El cambio resultante en la estructura de incentivos deberá realizarse gradualmente de modo que se evite que productores de las ZF se retiren. Y dada la importancia del sector y el deseo de evitar una innecesaria interrupción, las autoridades tendrán que

tomar en cuenta cualquier propuesta de cambio en los impuestos dentro del contexto más amplio de una extensa reforma fiscal, que podría incluir el ensanchamiento de la base impositiva del ITBIS y la eliminación de la comisión cambiaria en su conjunto.

17. En el marco del panorama de agudos ajustes en que entrará el país cuando las reglas de la OMC entren en vigor, las empresas de ZF podrían seguir aprovechando sus franquicias aduaneras de importación durante los próximos cinco años, un período de tiempo que no es insignificante. Pero el grado en el cual los exportadores dominicanos pueden conservar su ventaja competitiva sin aumentar sus reservas capitales o el entrenamiento de su personal – inversiones que las empresas pueden estar poco dispuestas a hacer a la luz de que el tiempo de retorno de inversión excede el período interino – es cuestionable. Por otra parte, el incierto futuro del contexto político puede probablemente desalentar a nuevas inversiones en la creación de nuevas empresas en sectores tradicionales de ZF tales como el de los textiles, lo cual agravaría la debilitada capacidad competitiva del sector.

18. Incluso realizando los cambios necesarios en el régimen de las ZF – sean los que sean – es importante observar que la contribución del sector de las ZF de la República Dominicana es más que el incremento de las exportaciones. Algunos efectos secundarios positivos podrían sobrevivir las eliminaciones impuestas por la OMC: una mejor infraestructura, una producción más eficiente (con tecnología importada), un procesamiento más eficiente de las transacciones comerciales, y la capacidad de apresurar el despacho aduanal.

C. Supresión del Acuerdo Multifibra y de las Cuotas de Prendas de Vestir

19. La reciente supresión de la etapa 4 del Acuerdo Multifibra afectará considerablemente a los fabricantes dominicanos de prendas de vestir, dadas (i) la declinación de la cuota de mercado de los Estados Unidos observada ya en la supresión gradual en las primeras 3 etapas, y (ii) la caída del 90 por ciento de las exportaciones dominicanas de prendas de vestir a los Estados Unidos en la final – y más atada – etapa, la cual se hizo efectiva desde el 1 de enero de 2005. Aunque las exportaciones chinas a los Estados Unidos se enfrentarán a aranceles de importación que promedian un 19 por ciento comparados al acceso con franquicia de las exportaciones dominicanas (conforme a las reglas de contenido local), los diferenciales de costos y la escala de la producción china podría fácilmente abrumar a los mercados existentes para productos dominicanos similares. El análisis de regresión estima que los exportadores dominicanos continuarán capturando dos tercios del margen de preferencia, con el otro tercio yendo a los importadores de los Estados Unidos, pero los actuales precios podrían bajar hasta un 15 por ciento tras el retiro de la cuota, lo cual podría ser suficiente para sacar del negocio a muchos fabricantes dominicanos de prendas de vestir. El empleo en el sector de prendas de vestir y textiles cuenta con cerca del 6 por ciento del empleo total, lo cual significa que se encuentran en riesgo hasta 190 000 puestos de trabajo. Según estimaciones recientes de USAID y Nathan Associates (2004), la supresión del Acuerdo Multifibra podría reducir las exportaciones de prendas de vestir a los Estados Unidos hasta en un 30 por ciento y conducir a la pérdida de puestos de trabajo directos del orden del 37 000, aunque éstos serían compensados parcialmente por la proyectada creación de 23 000 puestos de trabajo bajo el TLCAC-RD.

III. Puesta en Marcha de la Agenda para el Comercio y el Desarrollo

20. La pasada estrategia de crecimiento de la República Dominicana se basaba en el sector exterior, y aunque las exportaciones se incrementaron, la parte dominicana en el mercado global – y particularmente en el mercado de los Estados Unidos – se ha reducido significativamente. Se anticipa que en el marco de estos inminentes cambios en la política comercial, será necesario enfrentarse a nuevas y muy grandes presiones competitivas, y los productores dominicanos deberán mantener y aumentar su competitividad a fin de aprovechar las oportunidades asociadas con la apertura comercial. La alternativa no deseada podría traer pérdidas de puestos de trabajo y bancarrotas

dependiendo de como las empresas se conduzcan en el mercado de nuevas competencias. ¿Cómo pueden los elaboradores de las políticas manejar estos cambios y al mismo tiempo proteger los balances fiscales, restaurar el desarrollo económico y atenuar las pérdidas? Los desafíos son enormes, pero están disponibles muchas opciones políticas, algunas de las cuales pueden implementarse a corto plazo, otras requerirán una reforma más fundamental y por lo tanto más dilatada.

21. En la medida en que el gobierno enfrenta esta tarea, las lecciones de programas de la competitividad implementadas en otras partes de América Latina - muchas con el apoyo de la comunidad de donantes, particularmente del Banco Mundial, el BID y la USAID – le señalan tres elementos principales para incrementar la eficiencia, a saber, un planeamiento estratégico participativo que incluya menores y mayores agentes, un consenso entre los sectores público y privado, cada cual desempeñando roles distintos, con el sector privado tomando el liderazgo mientras el sector público se centra en las reformas políticas, y programas que sean guiados por la demanda (Chrisney 2002).

A. Políticas Específicas al Comercio

22. Desde la perspectiva de diseñar una política comercial óptima, es importante reconocer que un tratado de libre comercio (TLC) representa solamente una segunda-mejor política, debido a las ineficiencias que se presentan desde una potencial desviación comercial (por ejemplo, cuando los productores dependen más de alternativas locales o de importaciones más caras de países en el TLC que en terceras opciones más baratas, con el objetivo de beneficiarse del criterio de franquicia), reglas de origen (de costosa administración, que limitan el acceso efectivo al TLC, pero que son necesarias para evitar la desviación comercial), y cargos arancelarios sobre países que no pertenezcan y los resultantes esfuerzos de evasión. El libre comercio – o alternatively un bajo arancel uniforme – es más eficiente si es libre a todos los países y por lo tanto unilateral, según lo afirmado en la teoría. Por ejemplo, un ejercicio modelado en Harrison, Rutherford y Tarr (2001) encuentra que los TLC regionales – incluyendo el potencial Acuerdo de Libre Comercio de las Américas – provee solamente una fracción de las ganancias totales estimadas del libre comercio global.

23. El impacto positivo del nuevo contexto comercial en los productores y consumidores locales es potencialmente grande, aunque tendrá efectos mixtos, generando ganadores (a través de precios bajos, importaciones de mayor calidad, crecientes inversiones, afluencia de tecnologías y, por lo tanto, del crecimiento de la productividad, la expansión de las exportaciones y la creación de puestos de trabajo) y a perdedores (a través del cierre de empresas y pérdidas de puestos de trabajo de productores no competitivos). Habiéndose completado las negociaciones para el TLCAC-RD, las autoridades reconocen que el cambiante contexto exterior global va a desafiar la competitividad del país y a la actual estrategia del desarrollo anclada en el sector exterior. El muy tangible riesgo de reducir la porción de mercado en exportaciones manufactureras en los años venideros destaca la necesidad de iniciar medidas para atenuar las pérdidas y al mismo tiempo facilitar el ajuste en el mercado doméstico para responder a las oportunidades y a los desafíos creados por el nuevo contexto exterior.

24. Alcanzar los objetivos del restaurado crecimiento e incremento del comercio y la competitividad requerirá: (i) aprovechando los efectos positivos de retroalimentación mediante más nexos con el resto de la economía interna, estimulando lazos más cercanos entre los sectores exportadores y la economía local, (ii) fomentando la continua innovación a fin de conservar competitividad y expandir los nichos de mercado, y (iii) resolviendo el tratamiento dispar a los exportadores de las ZF y de no-ZF de tal manera que se pueda cumplir con las futuras obligaciones de la OMC y facilitar el comercio. Un mejor primer acercamiento sería adoptar una baja tarifa uniforme que se aplique a la economía en su conjunto, no sólo a los productores de ZF. Esta política, que

simplificaría las aduanas y otros procedimientos comerciales y reduciría distorsiones en el consumo y la producción locales, puede no ser particularmente costosa con respecto a las recaudaciones arancelarias tan pronto el TLCAC-RD entre en efecto, dada la preponderancia de importaciones de los Estados Unidos y Centroamérica, y potencialmente conducirá al crecimiento más sostenible, más diversificada en productos y mercados, con un mayor contenido de valor añadido dominicano, y que crea empleo. Para fijar un apropiado nivel uniforme de aranceles sobre el comercio de terceros, las autoridades dominicanas necesitarían sopesar el impacto en las recaudaciones así como el modelo implícito de proteccionismo efectivo que sería creado por esta dualidad en el tratamiento arancelario (es decir, entre el TLCAC-RD y los terceros). Esta política podría ser acompañada por la introducción de un sistema efectivo de reintegro de derechos aduanales para beneficiar a los productores locales y de ZF.

25. Sin embargo, al proveer un terreno de acción equitativo conducente a la competencia, los nexos crecientes entre las ZF y la economía interna, y el crecimiento sostenible harán necesarias otras reformas fiscales para eliminar el tratamiento separado de las empresas de ZF y de no-ZF y para así cumplir con las regulaciones de la OMC. Éstas incluyen la supresión de disparidades en los procedimientos administrativos y en el acceso a la infraestructura entre las empresas de ZF y las de no-ZF, la ampliación del ITBIS a las ZF, el desfase de la comisión cambiaria, y la aplicación de idénticos impuestos fiscales corporativos a lo largo de la economía. Estos incrementos de los impuestos necesitarán ser graduales, y deberán ser considerados en el marco de una amplia reforma impositiva consistente con el sostenimiento fiscal.

26. La liberalización comercial, según es considerada en el TLCAC-RD, debería encaminarse de cierta manera hacia la reducción de las preferencias por los insumos importados y en hacer a los productores locales capaces de satisfacer las demandas de las ZF y de otros productores en cuanto a precio y calidad. Los esfuerzos por incrementar los nexos del sector de las ZF manufactureras con el resto de la economía dominicana se podrían juntar con ampliar el concepto de agrupamiento, o *clusters*, el cual apunta a incrementar los flujos de información de mercado y a equilibrar la oferta y la demanda a nivel local y dentro de sectores. Introduciendo incentivos para un mejor control de calidad y una provisión confiable de insumos locales mediante mejoras generales al clima de negocios – por medio de regulaciones más efectivas, simples y eficientes, por ejemplo – podría también conducir a más nexos con el resto de la economía doméstica.

27. En términos de competencia regional, los productores dominicanos se arriesgan a perder su parte de mercado a favor de Haití, Honduras y Nicaragua, donde las ZF seguirán exentas de las restricciones que la OMC aplicará a partir del 2010 por razones humanitarias, debido a que caen por debajo de los requisitos de ingreso per cápita fijados por la OMC. Con relación a Haití en particular, existe la perspectiva de cambiar la inversión dominicana a las económicamente deprimidas zonas fronterizas cerca de Haití para fomentar la coproducción (es decir, proporcionando insumos en la fabricación haitiana) en orden de beneficiarse de la futura ventaja comparativa. Esto también cumpliría el tratamiento libre de impuestos del TLCAC-RD si las reglas de la acumulación se aplican a Haití, según lo esperado.

28. Una estrategia de competitividad que será eficaz en el nuevo contexto exterior tras la supresión del Acuerdo Multifibra y la eliminación de las ventajas de la exportación de las ZF animaría a las empresas a identificar los nichos de mercado en productos hecho por encargo y de entrega justo a tiempo para aprovechar la agilidad de la República Dominicana en ajustar su producción así como su proximidad a los Estados Unidos, su mercado de exportación principal. Ambos factores apuntan a una producción de mayor valor añadido y nichos de mercados para competir, particularmente con los mayores productores como China. El estudio del caso de las prendas de vestir estima potenciales grandes pérdidas tras la eliminación de la cuota de prendas de vestir de los Estados Unidos, y que

estas nuevas políticas más bien ayudarían a distinguir la ventaja comparativa dominicana en lugar de competir sobre la base de los costos. Por otra parte, las medidas que identifican y promueven la ventaja comparativa dominicana se pueden extender a todo el sector comercial, donde será crucial para la supervivencia una vez que la protección existente sea removida. Las lecciones del desarrollo mundial indican que subir por etapas la cadena del valor e incrementar los niveles de la productividad y de la educación son los principales elementos del desarrollo económico sostenido y de la reducción de la pobreza, lo que implica que existe la perspectiva de promover un uso más eficiente de los recursos (capital y mano de obra) y de incrementar el acceso a la tecnología, al conocimiento, y al crédito. La experiencia de Taiwán proporciona un ejemplo de la viabilidad de reinventar las ofertas de producción, lo que efectivamente se ha realizado cada 5 años en respuesta a la cambiante demanda internacional (Banco Interamericano de Desarrollo 2004).

29. Otro componente principal de una estrategia de competitividad de gran alcance podría ser desarrollar el mercado de los servicios de la exportación. El turismo es ya un sector líder en la economía, pero los futuros esfuerzos del mercado podrían dirigirse también al sector de los servicios informáticos. Hay gran potencial para desarrollar una industria logística comercial dinámica e internacionalmente competitiva, según se argumenta en el Capítulo 2, lo cual podría de hecho funcionar dentro del marco existente de las ZF (los servicios están exentos de las restricciones de la OMC al subsidio a las exportaciones), como es el caso de los centros logísticos que se están desarrollando en el nuevo puerto Caucedo. Esta área – que cubre a la vez el concepto de centro logístico y las funciones de distribución y empaquetado – tiene un potencial muy amplio, particularmente mediante la atracción de los buques procedentes de Europa y Asia hacia la costa Este de los Estados Unidos.

30. El gobierno es responsable de varias las principales funciones de apoyo al comercio que deberán ser consolidadas como condición previa para la efectiva implementación del TLCAC-RD. Éstos incluyen mejorar los procedimientos arancelarios, que son particularmente pesados y propensos a la corrupción, racionalizar la documentación de la exportación y de la importación para establecer el contenido doméstico de conformidad con las reglas de origen, e introducir reglas de compras transparentes que eliminen los excesivos requisitos de empresas conjuntas y reduzcan el volumen doméstico obligatorio máximo a niveles que cumplan con las disposiciones acordadas bajo el TLCAC-RD. De hecho, el requisito para cumplir con los términos del TLCAC-RD puede ayudar a catalizar los esfuerzos del gobierno para introducir reglas de compras y capacidad de supervisión eficaces. Las implicaciones indirectas de prácticas sanas y transparentes en las compras incluyen mejores relaciones con los socios comerciales, mayor confianza en el gobierno y la economía, y creciente IED.

31. Medidas específicas para mejorar la eficacia de la política comercial incluyen:

- introducir un bajo y uniforme arancel NMF para todos los productores dominicanos (sean o no de ZF) sin requisitos mínimos de exportación;
- implementar un efectivo sistema de reintegro de derechos aduanales para los productores de ZF y de no ZF;
- eliminar las disparidades en los procedimientos administrativos y en el acceso a la infraestructura entre las empresas de ZF y las que no son ZF, de modo que se incrementen los nexos entre las ZF y las economías locales;
- igualar la aplicación del impuesto corporativo fiscal a todas empresas, extender el ITBIS a las ZF, y eliminar la comisión cambiaria para asegurar un trato igualitario de conformidad con las reglas de la OMC;
- bosquejar y publicar las reglas necesarias para la implementación del TLCAC-RD;

- actualizar las funciones esenciales del gobierno para implementar el TLCAC-RD, como los procedimientos aduanales, la supervisión de las reglas de origen, la mejora y la aplicación de los estándares (incluyendo los sanitarios y fitosanitarios), y políticas de compras.

32. Otros componentes de una estrategia de competitividad efectiva y generadora de crecimiento son:

- ampliar el concepto de agrupamiento para incrementar los flujos de información de mercado y emparejar el abastecimiento con la demanda dentro del nivel local;
- desarrollar el mercado de servicios de exportación, particularmente en el área de la logística comercial (es decir, centros logísticos) y las funciones de distribución y de empaquetado;
- cambiar de lugar la inversión dominicana a las económicamente deprimidas zonas fronterizas cerca de Haití para fomentar la coproducción (es decir, proporcionando insumos en la manufactura haitiana) a fin de aprovechar la futura ventaja comparativa de las ZF en Haití;
- fomentar la continua innovación a fin de conservar competitividad y expandir los nichos de mercado, como a través de la promoción del financiamiento privado de la investigación y el desarrollo;
- cambiar a productos de mayor valor, especialmente en el sector de las prendas de vestir, y hacer un mayor uso de la ventaja geográfica de la República Dominicana y del más corto tiempo de entrega para las órdenes centrándose en una producción flexible "justo a tiempo" que puede ser adaptada a nichos de mercado específicos.

33. Un resumen de todas las recomendaciones de políticas y elementos complementarios para una estrategia eficaz de competitividad se presenta en la Tabla 1.

B. Factores Relacionados con el Comercio

34. Los resultados comerciales dominicanos y la competitividad del país tanto en la región como en el mercado global dependen de una variedad de factores que incluyen numerosos asuntos detrás de la frontera que afectan los procesos de producción, y las decisiones de importación, exportación e inversión. Por ejemplo, los marcos institucional y regulador del país constituyen claves determinantes para definir el clima de la inversión. Otros asuntos que afectan el comercio y la competitividad en la economía doméstica y la IED incluyen las políticas impositivas, la disponibilidad de insumos locales, especialmente mano de obra, el contexto macroeconómico, particularmente la gestión económica y la tasa de cambio, y la logística comercial. Cada uno de estos factores es central para incentivar al comercio, y recientes investigaciones del Banco Mundial y otras entidades señalan la importancia y el gran potencial de las rentabilidades de esta agenda relacionada con el comercio.

35. Instituciones y regulaciones. A pesar del importante desempeño comercial de las últimas dos décadas, la República Dominicana sufre de debilidades institucionales en lo referente a la gobernabilidad y a la transparencia. Las comparaciones internacionales clasifican a la República Dominicana por debajo del promedio – a nivel mundial y dentro de la región de América Latina y el Caribe – en temas como la estabilidad política, la eficiencia gubernamental, la aplicación de la ley y el control de corrupción (Kaufmann et al. 2003). Encuestas de inversionistas extranjeros citan preocupaciones por las protecciones legales disponibles para los inversionistas y la experiencia de la ejecución de contratos. La corrupción en forma de sobornos directos es frecuente (Foreign Investment Advisory Service 2002), consistente con la discreción observada en las operaciones aduanales. Desde el punto de vista positivo, los derechos de propiedad intelectual – esenciales para atraer la IED y promover la innovación – están razonablemente protegidos en la República Dominicana, pero aun caben mejoras (World Economic Forum 2003).

36. Desde la perspectiva de la competitividad, la capacidad de la República Dominicana para atraer a la nueva inversión requerirá mejoras de los marcos institucional y regulador que eleven la confianza de los inversionistas. Mejorar el clima de negocios mediante regulaciones más efectivas, simples y eficientes aumentará los incentivos para un mejor control de calidad y una confiable provisión de insumos locales. Para los inversionistas extranjeros en particular pero también para los locales buscando mercados para invertir, los países competitivos de la región – sobre todo Costa Rica y México – poseen marcos institucional y regulador más efectivos en términos de indicadores de la gobernabilidad (es decir, participación y responsabilidad, estabilidad política, eficacia gubernamental, calidad de regulación, aplicación de la ley, y corrupción), procedimientos de apertura y cierre de negocios, y legislación laboral. Esto sugiere que la República Dominicana pudiera perder ante sus competidores, particularmente aquellos dentro de la región, cuyos similitudes en otros aspectos provocarían que la República Dominicana pierda comparativamente. Recientes investigaciones del Banco Mundial y de otros donantes han identificado medidas que podrían tocar varias facetas de la responsabilidad, la eficacia gubernamental, la regulación y la corrupción; para una discusión refiérase al Informe sobre el Gasto Público (Banco Mundial 2004a) y al Revisión Fiduciaria para la República Dominicana (Banco Mundial 2004b).

37. Medidas prioritarias para mejorar el marco regulador que podría alternadamente mejorar las opiniones de los inversionistas incluyen:

- simplificar y hacer más eficientes los procedimientos para iniciar negocios, particularmente lo referente al registro de nombre de una compañía (que toma actualmente 60 días, o tres cuartos del tiempo total);
- reducir los requisitos para la exportación e incrementar el acceso a las ventanillas únicas (hay solamente 2 ventanillas únicas en todo el país);
- facilitar los procesos de titulación y del registro de tierras, potencialmente mediante la puesta al día y la automatización del registro de tierras (la aprobación para el desarrollo de una propiedad y la confirmación de la parcela catastral son procesos que actualmente toman alrededor de ocho meses cada uno).

38. La política fiscal y la macroeconomía. Los comerciantes dominicanos están gravados bajo un sistema fiscal de varios niveles que no solamente es costoso sino administrativamente pesado para satisfacer las varias obligaciones impositivas. Aparte del requisito de la participación en los beneficios con los trabajadores, el nuevo impuesto del 1.5 por ciento de anticipo sobre el volumen de ventas (que substituye al impuesto fiscal corporativo del 25 por ciento), provoca distorsiones e impone apremios no intencionales a la liquidez, pese a ser reembolsable. El impuesto sobre la transferencia de bienes industrializados y servicios (ITBIS) tiene una base relativamente estrecha debido a una lista larga de excepciones y a un nivel mínimo de ventas brutas requerido. Impuestos adicionales particularmente perjudiciales para los importadores son el impuesto al 2 por ciento de la importación (eliminó el 1ero de enero del 2005) y el 13 por ciento de la comisión cambiaria (que excluye a las ZF). Aunque la pasada liberalización comercial disminuyó la dependencia del gobierno a los impuestos comerciales, esta dependencia impositiva comercial fue gradualmente restaurada a su nivel anterior. El impuesto temporal del 5 por ciento a las exportaciones fue levantado en julio del 2004, pero una reducción fiscal adicional – o por lo menos una política fiscal que penalice el comercio menos explícitamente – para estimular el comercio y el crecimiento deberá ser compensada por otras medidas de recaudación para mantener la sostenibilidad fiscal.

39. La actual crisis macroeconómica que afecta a la República Dominicana tuvo sus orígenes en importantes debilidades institucionales y reguladoras y en una pérdida de confianza provenientes de las crisis bancaria y eléctrica, pero que fue empeorada por una gerencia económica ineficiente. La política referente a la tasa de cambio en particular ha creado gran incertidumbre para hacer negocios

internacionales. El deterioro de los balances macroeconómicos y el aumento de la deuda pueden desalentar la inversión debido a los riesgos percibidos de recesión, por ejemplo. Un contexto macroeconómico sano será crucial para atraer la IED y así promover las exportaciones. Aun cuando la significativa depreciación de la tasa de cambio incrementó la competitividad de los precios de la exportación dominicana y condujo al país una oleada de IED en 2003, las implicaciones de crecimiento de estas inversiones quedarán disminuidas debido a sus limitados nexos con el resto de la economía doméstica.

40. El paquete de reformas fiscales recientemente convertido en ley llama a extensos cambios en la actual política fiscal que aumentarían las recaudaciones públicas en un 1.7 por ciento del PIB, pero serán necesarias medidas no-distorsionantes adicionales para restablecer el equilibrio fiscal y reducir la deuda futura. Algunas opciones referentes a las políticas impositivas y macroeconómicas que merecen ser consideradas son:

- suprimir los impuestos distorsionantes que desalientan la producción de bienes exportables, especialmente fuera de las ZF;
- reducir y en última instancia eliminar a comisión cambiaria;
- ampliar la base impositiva del ITBIS reduciendo exenciones.

41. Para que sean eficaces, estas medidas políticas deberán estar acompañadas por esfuerzos para mejorar la gestión macroeconómica mediante una recaudación de impuestos más eficaz, controles del gasto público, un menor gasto discrecional del despacho presidencial, una solución a la crisis energética, y una estrategia de deuda sostenida consistente con la nueva agenda del Club de París y de los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional. El impacto de estos esfuerzos debería complementarse con una mejor gobernabilidad y el incremento de la eficiencia reguladora en las distintas funciones del gobierno (por ejemplo, autoridad monetaria y control bancario, regulación del sector eléctrico, procedimientos y controles presupuestarios, operaciones aduaneras, y gestión). Cualquier reforma fiscal propuesta deberá tomar en cuenta el impacto potencial en la competitividad y en el crecimiento futuro, así como el igualmente importante impacto en los pobres, a fin de poder adoptar adecuadas medidas atenuantes.

42. Facilitación comercial. La auditoria del transporte y de la facilitación comerciales realizada como parte de este informe (resumido en el Capítulo 2) concluye que la República Dominicana se maneja relativamente mal en comparación con sus principales competidores de la región, particularmente en las áreas de los servicios portuarios y aduanales. Las debilidades primarias – infraestructura y equipo portuario deficientes, pobre gerencia operacional e importantes defectos institucionales – junto a la penetrante discreción y a los largos retrasos en el proceso aduanal generan imprevisión y aumentan grandemente los costos de transacción y de inventario, de tal modo que se elevan los costos de producción y los precios al consumidor, creando dificultades a lo largo de la cadena de oferta y haciendo las exportaciones más costosas, perjudicando de esta manera la competitividad dominicana.

43. Las ineficiencias del sistema han conducido a elevados costos de fletes que no son competitivos en la región. Por otra parte, dado el desarrollo del mercado para los servicios de logística comercial y el uso creciente de los trasbordos a lo largo de las principales rutas comerciales que pasan por el Caribe, la República Dominicana no puede permitirse ser superada por los puertos ejes y centros logísticos vecinos, con el riesgo de perder no solamente las futuras oportunidades de crecimiento sino también el nivel de competitividad y la parte de mercado existentes. La República Dominicana está idealmente situada para explotar la nueva demanda del mercado para los servicios logísticos y de trasbordo, y la inauguración reciente del puerto de Caucedo, con su infraestructura de último modelo de gran capacidad, la pondrá en una posición muy competitiva con los otros puertos más avanzados que dominan la región, a saber Miami y Panamá. Las condiciones mínimas para promover una

industria logística comercial dominicana y los puertos ejes son una infraestructura competitiva, un mercado doméstico con adecuada capacidad de producción, legislación transparente y capacidad local para comenzar a desarrollar nuevos mercados.

44. A pesar de su enorme capacidad, Caucedo nunca cubrirá todo el comercio marítimo dominicano, y por lo tanto la reforma de las políticas sigue siendo necesaria para consignar los defectos identificados y reducir los excesivos costos asociados con la logística comercial. Las políticas específicas a considerar son:

- eliminar el requisito de la factura consular;
- reducir la porción de contenedores físicamente examinados o escaneados en consonancia con las normas internacionales en el orden del 5 por ciento;
- mejorar la seguridad y el acceso controlado a los puertos, incluyendo la eliminación de restaurantes y áreas de estacionamiento dentro de los perímetros portuarios, mejorando la identificación de vehículos y personal, y prohibiendo el tráfico de vehículos y peatones no directamente relacionados con el puerto;
- mejorar la gerencia de los perímetros portuarios para una mejor coordinación entre los múltiples operadores;
- revisar el marco jurídico de APORDOM separando las funciones de operador y de control, convirtiendo a APORDOM solamente en una agencia reguladora, reduciendo la influencia del gobierno para reforzar su papel autónomo, y racionalizando el personal a tono con su nuevo mandato enfocado;
- liberalizar el mercado de transporte interno a través de una mejor reglamentación gubernamental de la contratación del transporte terrestre, por ejemplo a través de un decreto que apoye la libre opción de los proveedores del servicio de transporte terrestre (lo cual puede tener implicaciones de seguridad);
- modernizar el marco jurídico de las aduanas;
- automatizar las operaciones aduanales a través de un sistema de información que enlace a toda la comunidad de la logística comercial (es decir, comercio electrónico), lo cual facilitaría el intercambio de información entre los comerciantes y las autoridades aduaneras y la verificación cruzada entre las declaraciones aduanales y los estados financieros de las compañías; y que reduzca los requisitos documentales y el elemento humano que crearon la oportunidad para la discreción y la corrupción;
- mejorar más la seguridad hacia niveles internacionalmente aceptables.

45. Esfuerzos subordinados para complementar políticas que trataron de facilitar el comercio incluyen el incremento de la inversión en mejorar los equipos de carga y los muelles (el financiamiento privado de Caucedo refleja una demanda adecuada del sector privado en evitar la necesidad del financiamiento público). La estructura de funcionamiento actual de APORDOM no es sostenible ni competitiva; las reducciones de personal (particularmente a la luz de la reducción de los servicios en Haina) y los mayores gastos en inversión de capitales y en mantenimiento de la infraestructura, incluyen el acceso y el saneamiento portuarios, ayudarán a restaurar solvencia financiera de APORDOM.

46. Los potenciales ahorros de costos de las mejoras en la eficiencia son enormes: la reducción de 3 días en el número de días de uso de los contenedores ahorraría un estimado de US\$7.5 millones por año, los ahorros de la automatización (excluyendo el costo de implementar el sistema de información y el significativo ahorro por la reducción de la corrupción y del personal) podrían ascender a US\$40 millones anualmente, y los procedimientos de inspección simples y eficientes podrían ahorrar otros US\$50 millones por año. Esto implica un considerable potencial para reducir los costos relacionados con el comercio y por tanto incrementa la competitividad.

C. Políticas Relacionadas con el Trabajo

47. Es a través de la perspectiva de la creación de puestos de trabajo y de la eficiencia del mercado laboral que este análisis busca una mejor comprensión del papel de la política comercial – pasada y futura – promoviendo mejoras de desarrollo y de bienestar en la República Dominicana. El análisis del empleo identifica un cambio a largo plazo en la composición de los sectores, pasando de la agricultura a los empleos de servicio incluyendo el comercio, los servicios públicos y el turismo, acompañado del estancamiento en el empleo del sector manufacturero a pesar del crecimiento de las ZF. La productividad laboral agregada aumentó en términos reales desde mediados de los noventa, y la productividad laboral en las ZF creció incluso más rápido, promediando un 4 por ciento de crecimiento anual. Los puestos de trabajo creados en el sector comercial tienden a ser en ocupaciones básicas que requieren poca educación. Además del impacto directo de los éxitos comerciales sobre el crecimiento del empleo (por ejemplo, en turismo y ZF), el robusto crecimiento del trabajo de la economía está indirectamente vinculado al crecimiento comercial a través de la provisión de bienes y servicios a las industria de turismo, transporte, comunicaciones y servicios minoristas. La rápida expansión del sector informal – dominado por puestos de trabajo de baja habilidad y poca educación – sirve como un residuo para absorber la oferta de trabajo no satisfecha por la demanda del sector formal, pero también proporciona oportunidades de trabajo dinámicas, particularmente en el área de servicios en creciente demanda. Los trabajadores capacitados con altos niveles de educación tienden a trabajar en puestos del sector formal, particularmente en el sector público.

48. El análisis laboral concluye en que los salarios están determinados por el mercado y señalan efectivamente la calidad, dando una incrementada recompensa a la educación, una flexibilidad del salario real (a pesar de la extensa reglamentación laboral y de los salarios mínimos multi-sectoriales), y salarios significativamente inferiores en pequeñas empresas y entre trabajadores rurales. Las empresas de ZF pagan salarios que son un 17 por ciento más bajos que los de las empresas fuera del sector ZF por trabajos similares y generalmente requieren más horas de trabajo, lo cual explica parte del éxito competitivo de las ZF. Las mujeres – quienes afrontan una prima salarial negativa del 20 por ciento – están sobre-representadas en las ZF y en los puestos de trabajo del turismo, que también tienden a pagar menos. Los trabajadores rurales y por cuenta propia sufrieron desproporcionadamente en el período de débil demanda de trabajo entre 2000 y 2003. Dadas las bajas estructuras salariales y la carencia de protecciones al trabajador en estos dos sectores, los observados patrones de empleo poseen significativas implicaciones en la pobreza.

49. El trabajo en la República Dominicana en general es competitivo con relación a los países del Caribe y Centroamérica, tanto en términos de precio como de las percepciones de los inversionistas en cuanto a disponibilidad, productividad y a un marco regulador flexible. Pero a pesar de la competitividad laboral dominicana, la antigua dependencia de la economía del comercio de productos de bajo valor añadido, especialmente en la fabricación de prendas de vestir, no seguirá siendo sostenible una vez que los productores dominicanos encaren la competencia con China. Para lograr cambiar a actividades de mayor valor añadido, una cierta reingeniería de la producción será crítica, pero para ello será necesario mejorar las competencias por medio de mayores logros educativos, una orientación curricular hacia sectores productivos y competitivos, así como un incremento del creciente nexo universidad-empresa que estimule más ampliamente la innovación y la capacitación de los trabajadores existentes. Estos esfuerzos en construir capacidades tendrán efectos positivos de retroalimentación en cuanto a la transferencia de tecnología y a la creación de conocimientos. Cambiará el tipo de trabajador buscado por los empleadores, lo cual implica la necesidad de un mejor equilibrio de oferta y demanda entre empleadores y trabajadores con el nuevo contexto comercial.

50. El análisis encuentra que el crecimiento del trabajo mantuvo el paso con el crecimiento de la fuerza laboral, de modo que el índice de desempleo permaneció bastante constante durante la última

década. El ascendente logro educativo de las mujeres condujo a un aumento en la participación femenina y a un aumento en los rendimientos femeninos a la educación. Sin embargo, los datos proporcionan evidencia de un cierto grado de desequilibrio entre la educación y la ocupación, tanto para hombres como para mujeres. El amplio número de trabajadores desmotivados y el largo tiempo que deben invertir los principiantes en conseguir empleo evidencia que existen incompatibilidades adicionales en las habilidades. Esto se puede explicar en parte a las expectativas poco realistas por parte de los buscadores de trabajo, al desempleo voluntario mientras los trabajadores hacen cola por mejores oportunidades laborales, a la pobre calidad de la enseñanza pese a las credenciales oficiales, y a la escasa demanda de los empleadores de trabajo altamente capacitado. El acceso no equitativo a la enseñanza afecta las perspectivas a largo plazo de aumentar la calidad y la productividad laborales en toda la extensión del mercado laboral, confinando el trabajo dominicano a habilidades básicas que no resuelven las demandas de las nuevas tecnologías, que da como resultado la limitación de la futura competitividad (particularmente en las actividades de más alto valor añadido) y del desarrollo económico.

51. Las nuevas reglas comerciales traerán considerable rotación con respecto a la apertura y cierre de empresas y la creación y eliminación de puestos de trabajo y la reasignación de factores dentro y a través de las industrias. Pero el mercado laboral dominicano exhibe una sustancial flexibilidad, lo cual teóricamente permite que los empleadores ajusten su producción para maximizar las oportunidades más que para preservar el empleo existente en un costo potencialmente perjudicial. Ya funciona localmente un mecanismo de ajuste para ayudar a los trabajadores negativamente afectados por la transición a las nuevas realidades del mercado, a saber mediante la paga de la cesantía. Pero no todos los trabajadores están cubiertos y la aplicación es floja. Hay provisiones bajo el nuevo programa de la Seguridad Social de proporcionar ingresos como ayuda a los trabajadores despedidos, pero dicho programa todavía no es operacional.

52. El funcionamiento del mercado laboral dominicano podría mejorarse tanto con medidas específicamente referidas a la legislación laboral así como también con políticas y estrategias más generales para reducir los desequilibrios y levantar la productividad laboral. Las medidas de política laboral específicas a ser consideradas para su implementación a corto plazo incluyen:

- hacer cumplir las regulaciones laborales y eliminar las inconsistencias en las reglas del trabajo infantil, enviando un mensaje claro de cero tolerancia;
- resolver la coexistencia de la *cesantía* y la reglamentación de la Seguridad Social;
- revisar la prevista introducción del nuevo sistema de Seguridad Social y del consecuente gran salto en tasas fiscales a las nóminas de pago para asegurar una fase de transición que no sobrecargue a los empleadores sino que proporcione el adecuado financiamiento (incluyendo el pago de las contribuciones de la nómina de pago del gobierno para los trabajadores del sector público).

53. Mejorar la eficiencia del mercado laboral mediante la reducción de los desequilibrios entre la oferta y la demanda de trabajo podría ser facilitado promoviendo la creación de empresas de servicios de empleo que mejoren la efectividad en la búsqueda de trabajo. Aunque el marco regulador no es demasiado restrictivo en cuanto al trabajo dominicano, las políticas existentes empero afectan las decisiones de demanda y oferta laborales elevando el costo de trabajo, afectando de este modo un equilibrio eficiente. La introducción de protecciones alternativas opcionales para los trabajadores informales (incluyendo mecanismos de aseguración voluntaria) proporcionaría una red de seguridad a los trabajadores actualmente desprotegidos, y la racionalización de los requisitos reglamentarios para los negocios podría animar al creciente empleo del sector formal.

54. Los componentes de una estrategia más amplia para aumentar tanto la productividad y la calidad laborales, como la eficiencia del mercado laboral incluyen: reducir los desalientos de la inversión que limitan la demanda laboral de mayores habilidades en el sector privado; expandir el acceso educativo en las áreas rurales; mejorar la calidad de la educación básica; expandir las oportunidades de la educación secundaria, especialmente para los estudiantes talentosos de bajo nivel socioeconómico que de otra manera quedarían excluidos; aumentar las pasantías en la empresa y las prácticas de aprendizaje en el marco de la enseñanza convencional a fin de desarrollar la confianza de los empleadores en emplear a nuevos graduados; establecer la capacitación previa y los programas destinados a los trabajadores menos instruidos; animar un cambio hacia los programas post-secundarios de grado basados en dos años, similares a los colegios comunitarios de los Estados Unidos enfocados en aumentar las habilidades para incrementar la transferencia de tecnología y oportunidades laborales de mayor valor, y redirigir el presupuesto público de la educación superior a apoyar estos esfuerzos públicos o privados; y continuar promoviendo la extensión de la educación superior privada, particularmente en las carreras de contabilidad, administración, mercadeo y lenguas extranjeras, así como en las disciplinas vinculadas con la innovación, por ejemplo tecnologías de la información y la comunicación, electrónica e ingeniería. Los sobre-solicitados servicios de INFOTEP reflejan en parte el hecho de que ellos están financiados con impuestos, sin embargo proporcionan un entrenamiento útil para aumentar habilidades. Ampliando el entrenamiento en servicio – con el aumento de la capacidad de INFOTEP o a través de las instituciones privadas – y desarrollando programas y/o asistencias técnicas de entrenamiento en las áreas de la gerencia de negocios que ayuden a las empresas a responder a los desafíos inherentes al cambiante contexto comercial (por ejemplo, mercadeo internacional), lo cual incrementaría la productividad, de tal modo que ayudaría a los trabajadores y a las empresas a ser competitivos.

Tabla 1: Resumen de Recomendaciones Políticas y Componentes Estratégicos de Competitividad

Área Temática	Recomendaciones Políticas	Componentes Estratégicos
Política comercial	<ul style="list-style-type: none"> • introducir un bajo y uniforme arancel NMF para todos los productores dominicanos (sean o no de ZF) sin requisitos mínimos de exportación • implementar un efectivo sistema de reintegro de derechos aduanales para los productores de ZF y de no ZF • eliminar las disparidades en los procedimientos administrativos y en el acceso a la infraestructura entre las empresas que son ZF y las que no son ZF • aumentar gradualmente el impuesto corporativo fiscal a las empresas de ZF, extender el ITBIS a las ZF y eliminar la comisión cambiaria para asegurar un trato igual de conformidad con las reglas de la OMC • bosquejar y publicar las reglas necesarias para la implementación del TLCAC-RD <p>actualizar las funciones esenciales del gobierno para implementar el TLCAC-RD, como los procedimientos aduanales, la supervisión de las reglas de origen, la mejora y la aplicación de los estándares (incluyendo los sanitarios y fitosanitarios), y políticas de compras</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ampliar el concepto de agrupamiento para incrementar los flujos de información de mercado y emparejar el abastecimiento con la demanda dentro del nivel local • desarrollar el mercado de servicios de exportación, particularmente en el área de la logística comercial (por ejemplo, puertos ejes) y las funciones de distribución y de empaquetado • cambiar de lugar la inversión dominicana a las económicamente deprimidas zonas fronterizas cerca de Haití para fomentar la coproducción (es decir, proporcionando insumos en la manufactura haitiana) a fin de aprovechar la futura ventaja comparativa de las ZF en Haití • fomentar la continua innovación a fin de conservar competitividad y expandir los nichos de mercado, como a través de la promoción del financiamiento privado de la investigación y el desarrollo • cambiar hacia los productos de alto valor, especialmente en el sector de prendas de vestir, y hacer un mayor uso de la ventaja geográfica de la República Dominicana y del más corto tiempo de vuelta para las órdenes centrándose sobre producción flexible "justo a tiempo" que puede ser adaptada a los nichos de mercado específicos
Instituciones y regulaciones	<ul style="list-style-type: none"> ▪ simplificar y hacer más eficientes los procedimientos para iniciar negocios, particularmente lo referente al registro de nombre de compañía ▪ reducir los requisitos para la exportación e incrementar el acceso a las ventanillas únicas ▪ facilitar los procesos de titulación y del registro de tierras, potencialmente mediante la puesta al día y la automatización del registro de tierras 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ aumentar los incentivos para un mejor control de calidad y un suministro confiable de los insumos locales mediante un clima de negocios mejorado ▪ reforzar la ejecución de los contratos mediante la simplificación y racionalización de los procedimientos judiciales, por ejemplo
Política impositiva y macro	<ul style="list-style-type: none"> ▪ suprimir los impuestos distorsionantes que desalientan la producción de bienes exportables, especialmente fuera de las ZF ▪ reducir y en última instancia eliminar la comisión cambiaria ▪ ampliar la base impositiva del ITBIS reduciendo exenciones 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ mantener un marco macroeconómico sano y mejorar la gestión macroeconómica a través de una recaudación más eficiente, los controles del gasto fiscal, un gasto discrecional reducido del despacho presidencial, una resolución de la crisis eléctrica, y una estrategia de endeudamiento consistente con el Club de París y los acuerdos con el FMI ▪ determinar el impacto de la reforma fiscal propuesta en la competitividad futura, así como en los pobres, a fin de poder adoptar las adecuadas medidas atenuantes ▪ mejorar la gobernabilidad incrementando la eficiencia reguladora en las distintas funciones del gobierno (por ejemplo, autoridad monetaria y control bancario, regulación del sector eléctrico, procedimientos y controles presupuestarios, operaciones aduaneras, y política de compras)

**Tabla 1. Resumen de Recomendaciones Políticas y Componentes Estratégicos de Competitividad
(continuación)**

Área Temática	Recomendaciones Políticas	Componentes Estratégicos
Facilitación comercial	<ul style="list-style-type: none"> • eliminar el requisito de la factura consular • reducir la porción de contenedores físicamente examinados o escaneados en consonancia con las normas internacionales • mejorar la seguridad y el acceso controlado a los puertos, incluyendo la eliminación de restaurantes y áreas de estacionamiento dentro de los perímetros portuarios, mejorando la identificación de vehículos y personal, y prohibiendo el tráfico de vehículos y peatones no directamente relacionados con el puerto • mejorar la gerencia de los perímetros portuarios para una mejor coordinación entre los múltiples operadores • revisar el marco jurídico de APORDOM separando las funciones de operador y de control, convirtiendo APORDOM solamente en una agencia reguladora, reduciendo la influencia del gobierno para reforzar su papel autónomo, y racionalizando el personal a tono con su nuevo mandato enfocado • liberalizar el mercado de transporte interno a través de una mejor reglamentación gubernamental de la contratación del transporte terrestre, por ejemplo a través de un decreto que apoye la libre opción de los proveedores del servicio de transporte terrestre • modernizar el marco jurídico de las aduanas • automatizar las operaciones aduanales a través de un sistema de información que enlace a toda la comunidad de la logística comercial • mejorar más la seguridad hacia niveles internacionalmente aceptables 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ promover (pero no subvencionar) la inversión en la mejora de los equipos de carga y de los muelles (el financiamiento privado de Caucedo refleja una demanda adecuada del sector privado) ▪ restaurar la solvencia financiera de APORDOM mediante reducciones en el personal (particularmente a la luz de la reducción de servicios en Haina) y aumentar los gastos en inversión de capitales y en mantenimiento de la infraestructura que incluyan el acceso y el saneamiento portuarios

**Tabla 1. Resumen de Recomendaciones Políticas y Componentes Estratégicos de Competitividad
(continuación)**

<p>Políticas relacionadas con el trabajo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • hacer cumplir las regulaciones laborales y eliminar las inconsistencias en las reglas del trabajo infantil • resolver el traslapo entre la cesantía y la reglamentación de la Seguridad Social • revisar la prevista introducción del nuevo sistema de la Seguridad Social y del consecuente gran salto en tasas fiscales a las nóminas de pago para asegurar una fase de transición que no sobrecargue a los empleadores sino que proporcione el adecuado financiamiento 	<ul style="list-style-type: none"> • reducir los desalientos a la inversión que limitan la demanda laboral de mayores habilidades en el sector privado • promover actividades de servicios de empleo que mejoren la efectividad en la búsqueda de trabajo • expandir el acceso educativo en las áreas rurales • mejorar la calidad de la educación básica • expandir las oportunidades de la educación secundaria • aumentar el uso de las pasantías y aprendizaje durante la enseñanza convencional • establecer el entrenamiento y los programas de pasantía apuntados a los trabajadores menos instruidos • redirigir la educación superior pública que financia a los programas post-secundarios de grado basados en dos años y enfocados en aumentar las habilidades para incrementar la transferencia de tecnología y oportunidades laborales de mayor valor • promover la extensión de la educación superior privada, particularmente en las carreras de contabilidad, administración, mercadeo y lenguas extranjeras, así como en las disciplinas vinculadas con la innovación: tecnologías de la información y la comunicación, electrónica e ingeniería • promover los nexos universidad-empresas a fin de estimular la innovación • invertir en la capacidad de INFOTEP de aumentar las habilidades en las principales industrias con demanda sin cubrir y de diseñar programas y/o asistencias técnicas de entrenamiento en las áreas de la gerencia de negocios que ayuden a las empresas a responder a los desafíos inherentes al cambiante contexto comercial • introducir protecciones alternativas opcionales para los trabajadores informales que incluyan mecanismos de aseguración voluntaria
---	---	---

República Dominicana

Evaluación de la Competitividad Comercial y Laboral

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO HISTÓRICO

I. Introducción

1. A comienzos de la década de los ochenta, la República Dominicana implementó políticas comerciales y reformas estructurales que establecieron las bases para el crecimiento económico fuerte y sostenido experimentado a lo largo de la década de los años noventa. Las medidas políticas claves en esta estrategia económica incluyeron la estabilización macroeconómica, exenciones de impuestos en zonas francas para promover la expansión del sector de las exportaciones, el levantamiento de restricciones a la inversión extranjera directa (como las restricciones sectoriales y limitaciones en la repatriación de capitales), una serie de privatizaciones de empresas públicas (por ejemplo el sector azucarero, la harina, el tabaco, y los aeropuertos), y una mayor integración en los mercados globales – por lo menos con respecto a las exportaciones – a través de acuerdos de comercio bilaterales y regionales.

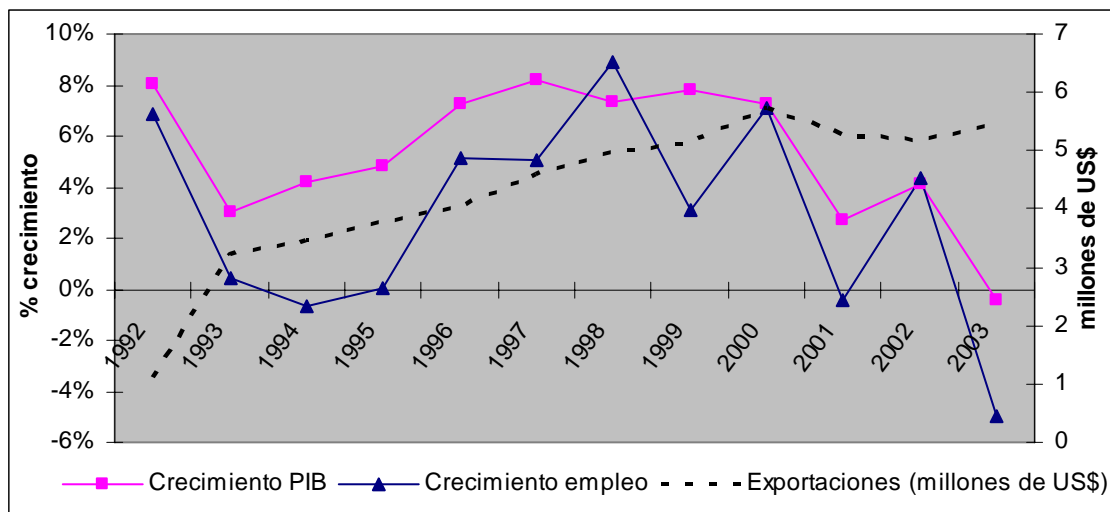
2. Vistas en su conjunto, estas reformas favorecieron la segmentación de los sectores competitivos de las áreas de exportación y de importación dentro de la economía dominicana. Las zonas francas (ZF) crecieron en número y en extensión en la medida en que fueron proporcionados incentivos extendidos para las actividades de exportación, incluyendo, por ejemplo, el acceso libre de impuestos para los insumos importados, una variedad de incentivos impositivos, y la eliminación de límites en la repatriación de capitales. Asimismo, la República Dominicana firmó acuerdos de comercio preferencial con los Estados Unidos y otros países, lo que incrementó la demanda de ciertos productos manufacturados y estimuló el incremento de las exportaciones de las ZF. Al mismo tiempo, los sectores de sustitución de importaciones continuaron disfrutando de una significativa protección del mercado mediante altos aranceles, y la aplicación de cuotas para bienes particularmente sensibles – productos agrícolas principalmente.

3. Este enfoque heterodoxo de la política comercial, a saber, la promoción agresiva de las exportaciones conjugada con la protección de la industria local (descrito en contextos de otros países en Rodrik 1999 y Subramanian y Roy 2003) tuvo el efecto de separar el sector de las exportaciones de ZF del resto de la economía, aislándolo de esta manera de los efectos negativos provocados por restricciones comerciales en las actividades de importación. El resultado es una economía dual caracterizada por altos retornos en el sector de las exportaciones no tradicionales, que de hecho comprimen el sector local que compite con las importaciones atrayendo los recursos a su uso más eficiente.

4. Si bien el país experimentó un fuerte crecimiento del PIB promediando el 6 por ciento anual durante los años noventa, así como un aumento significativo en el empleo y un crecimiento sustancial de las exportaciones (como se describe en la Figura 1.1), la contribución del comercio de bienes fue relativamente modesta. Como se demostrará en el análisis a continuación, el comercio, la construcción, y los sectores tradicionales de la agricultura y de productos manufacturados fuera de ZF, constituyen las mayores contribuciones al PIB, al mismo tiempo que los empleos en el comercio y en el sector de los servicios comprenden la mayor parte del empleo total. La producción de las ZF, por el contrario, constituye menos del 4 por ciento del PIB, a pesar de dos décadas de crecimiento

dinámico, debido a la estructura de producción intensiva en las importaciones y a la integración vertical alentada por las ventajas fiscales concedidas a las empresas de ZF.

Figura 1.1. Crecimiento, Empleo y Exportaciones



Fuente: Banco Central de la República Dominicana, CEI-RD

5. Separadas física y económicamente del resto de la economía dominicana, las empresas de ZF han desarrollado con éxito nichos de mercado para productos con demanda por parte de consumidores en Estados Unidos – destino para más del 90 por ciento de las exportaciones de las ZF – y demostrado flexibilidad en ajustarse a circunstancias externas cambiantes, lo que afirma su competitividad. Las zonas francas también contribuyeron de forma dinámica al desarrollo económico en lo que respecta a la infraestructura y a sistemas eficientes de gestión y de facilitación de intercambio. Estos patrones de producción en ZF orientados hacia la exportación presentan gran contraste con los retraídos sectores de agricultura tradicional y las protegidas industrias locales que fabrican productos de inferior calidad a precios relativamente altos.

6. Esta breve caracterización de las políticas comerciales heterodoxas de la República Dominicana que simultáneamente promueven las exportaciones de las ZF y protegen las industrias locales es expandida y analizada a fondo en este informe. Uno de los objetivos principales de este análisis es entender la posición competitiva de productores dominicanos con respecto a otros exportadores al mercado estadounidense, y particularmente con relación a los competidores y socios comerciales en los países vecinos del Caribe y América Central. Este estudio hace un examen detallado del comercio y de las políticas relacionadas que se encuentran en vigor, su evolución en el tiempo y su impacto en los resultados comerciales. Este análisis utiliza una variedad de rigurosas herramientas metodológicas para evaluar las tendencias del comercio, su contribución al crecimiento económico, el impacto de los cambios en las políticas comerciales, y los vínculos con la creación de empleos. El enfoque en el empleo y en los salarios provee una apreciación más profunda de los lazos entre la demanda de bienes comercializables, la disponibilidad y el costo de insumos productivos, incluyendo el trabajo, y la respuesta de la oferta laboral y esta demanda derivada. Y al analizar más ampliamente el funcionamiento del mercado de trabajo y las características de los trabajadores y de la fuerza laboral, logramos una mejor comprensión del impacto en el bienestar de la creación de empleos relacionada con la actividad comercial, y un entendimiento de las perspectivas competitivas para las industrias dominicanas en el futuro.

II. Respondiendo al Desarrollo Global del Comercio

7. Las políticas conjuntas de medidas de apoyo a la exportación y las barreras comerciales a los sectores de sustitución de importaciones son complementadas por el extensivo acceso preferencial de la República Dominicana a los mercados de sus principales socios comerciales y los mutuos acuerdos de libre comercio con los socios regionales. Durante el curso de dos décadas, las autoridades económicas dominicanas han reconocido la tendencia ascendente de los mercados integrados globalmente y han respondido siguiendo una estrategia de integración de comercio con el resto del mundo, aunque enfocado hacia los Estados Unidos.

8. La integración del comercio dominicano se ha manejado a través de: (i) los acuerdos de acceso preferenciales unilaterales con los Estados Unidos, la Unión Europea y la mayoría de los países desarrollados; (ii) los acuerdos regionales con socios comerciales centroamericanos y caribeños; y (iii) el reciente tratado de libre comercio con los Estados Unidos y Centro América; con el potencial para (iv) un tratado de comercio hemisférico en el futuro. Mientras que en el pasado la mayor parte del crecimiento de las exportaciones de la República Dominicana así como el desarrollo del sector de las ZF estuvo ligado a tratados de acceso preferencial, éstos son inherentemente unilaterales porque no requieren tratamiento recíproco, y como tal están sujetos a políticas inversas o alteraciones por mandato del país concedente como respuesta a presiones políticas o a cambios en los objetivos económicos.

9. Aunque se negocian acuerdos regionales de comercio existentes entre la República Dominicana y el CARICOM y los países centroamericanos, que incluyen tratamiento recíproco sujeto a listas convenidas de productos excluidos, estos han logrado efectivamente poco en lo que se refiere a la creación y desviación de comercio lejos del mercado norteamericano dominante. El tratado de libre comercio con los Estados Unidos y Centro América, el TLCAC-RD, no se ha implementado todavía, pero se prevé que afecte el status quo económico dual de la República Dominicana liberalizando las importaciones, introduciendo de este modo la competencia a industrias anteriormente protegidas, que como resultado enfrentarán una nueva serie de parámetros de producción.

III. Desafíos para el Futuro

10. Las cambiantes perspectivas del comercio en la República Dominicana se extienden más allá del TLC con los Estados Unidos y Centroamérica. El ambiente externo preferencial que determinó el comercio dominicano dentro y fuera de las ZF en el pasado enfrentará una acrecentada competencia en varios frentes. Las ventajas indirectas que beneficiaban a los productores dominicanos como resultado de las cuotas para productos textiles y prendas de vestir impuestas por los Estados Unidos bajo el Acuerdo Multifibra (las cuales condicionaban a grandes exportadores como China) han desaparecido dado el desfase total de las cuotas el 1ro de enero del 2005. Además, la promoción de exportaciones efectuada por la República Dominicana a través de sus políticas de ZF ya no será aceptable bajo el Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio para Subsidios y Medidas de Compensación². La República Dominicana enfrenta por consiguiente desafíos fundamentales en su régimen de comercio que afectarán críticamente las perspectivas para el crecimiento del comercio, los ingresos fiscales y el desarrollo en los próximos años.

11. El TLCAC-RD que entrará en vigor con los Estados Unidos y Centroamérica podría mejorar las condiciones de comercio existentes haciendo permanentes las provisiones de acceso al mercado estadounidense, y la apertura asociada de la economía dominicana incitará a una realineación de la

² Técnicamente, el 2008 y el 2009 son años de transición, y todo ajuste debe haber sido efectuado para fines del 2009.

producción, a más bajos ingresos arancelarios, y a un cierto grado de rotación en la entrada y salida de compañías y la creación y pérdida de empleos. Además de estas presiones externas, la mayoría de las empresas en la República Dominicana está actualmente luchando por mantener su competitividad frente a los obstáculos domésticos, como la vigente y dilatada crisis macroeconómica, la descomunal deuda pública luego de la crisis bancaria, el incremento de las tasas de interés, un ambiente regulador inadecuado, y los crecientes costos de la energía eléctrica sumado a los apagones presenciados este último año. Esto se ha compensado hasta cierto punto por la acrecentada competitividad de las exportaciones que siguió a la aguda depreciación del peso frente al dólar norteamericano en el 2003. Sin embargo, es improbable que el volátil ambiente macroeconómico se estabilice en el plazo inmediato, dadas las presiones fiscales vinculadas a la crisis macroeconómica y a las dificultades en el sector eléctrico.

IV. Alcance y Estructura del Informe

12. El informe hace énfasis en el comercio para productos no agrícolas, aunque muchos de los problemas que afectan al comercio de mercancías son también relevantes de manera general para la comercialización y la competitividad de la agricultura y de los servicios. En las áreas superpuestas – como el marco regulador, el ambiente macroeconómico y tributario, y las tendencias del empleo – el informe emplea un tratamiento multisectorial más abarcador. No obstante, unas análisis extensos a cargo del Banco Mundial y otros referente en particular a los sectores de la agricultura y del turismo han concluido recientemente y como tal este informe complementará esos esfuerzos. Aunque este informe considera los efectos potenciales de las políticas comerciales del pasado en el bienestar de la población tomando como referencia los datos estadísticos del mercado laboral, un análisis detallado realizado por el Banco Mundial sobre la pobreza actualmente en curso examinará este asunto más profundamente.

13. Este informe se estructura de la siguiente forma. El Capítulo 2 describe el sistema de política comercial existente, el nivel de protección, y los problemas institucionales, macroeconómicos, y de facilitación y logística asociados que rigen los resultados comerciales. El Capítulo 3 analiza los recientes modelos y tendencias comerciales, la experiencia en las zonas francas, y el papel del comercio en el crecimiento económico. El análisis en el Capítulo 4 considera el impacto potencial del nuevo entorno comercial – a saber, el tratado de libre comercio con los Estados Unidos y Centro América – por medio de un modelo de simulación que estima el impacto en los volúmenes e ingresos comerciales. El capítulo también analiza en particular el sector de prendas de vestir, y el probable impacto que tendrá la expiración del Acuerdo Multifibra. El Capítulo 5 proporciona una evaluación detallada de las tendencias del empleo, la competitividad de la fuerza laboral y sus vínculos con el comercio, y la capacidad de respuesta del mercado laboral a los cambios en la demanda. Estos resultados son luego comparados con la reciente evolución en la oferta de trabajo, analizando la naturaleza del desempleo, hasta que punto el desequilibrio entre la oferta y la demanda se basa en habilidades o son el resultado de otros factores, y las implicaciones para el crecimiento futuro y la competitividad de la fuerza laboral.

CAPÍTULO 2. CONTEXTO DE LA POLÍTICA COMERCIAL

14. La República Dominicana – al igual que la mayoría de los países latinoamericanos – se vio particularmente afectada por la crisis de la deuda a principios de los años ochenta, y enfrentó enormes desafíos asociados con las políticas internas de desarrollo que generaron ineficiencia en los sectores industriales incapaces de competir en los mercados externos, así como insostenibles desequilibrios macroeconómicos internos y externos. Aquellos que definen las políticas en República Dominicana enfrentaron los desafíos con una combinación de políticas ortodoxas y heterodoxas, particularmente con respecto al comercio. Por una parte la República Dominicana mantuvo una estrategia de apertura económica a través de la promoción de las exportaciones, a saber, mediante el acceso preferencial al mercado americano bajo la Iniciativa para los países de la Cuenca del Caribe (ICC) y su sucesor, la Ley de Asociación Comercial con la Cuenca del Caribe (LACCC), así como mediante el establecimiento de zonas francas. Esto fue acompañado por medidas para atraer la inversión extranjera directa (IED), como el mantenimiento de condiciones macroeconómicas estables y la adopción de una legislación que garantiza el tratamiento igualitario para los inversionistas nacionales y extranjeros. No obstante, dicha apertura comercial fue acompañada por una protección significativa. Algunos sectores permanecieron muy protegidos mediante altos aranceles y barreras no-arancelarias, en particular los textiles y los artículos de vestir, pero también la agricultura. Antes de la liberalización del comercio adoptada en el 2000, los aranceles promediaban el 20 por ciento para las mercancías que ingresaban a la República Dominicana y excedían el 30 por ciento en el sector textil y de artículos de vestir. A pesar de la reforma arancelaria, los ingresos fiscales relacionados a las importaciones (incluyendo aranceles, ITBIS e impuesto específico aplicado a las importaciones, y la comisión cambiaria) representa todavía casi un tercio del total del ingreso fiscal. Esta combinación de políticas ortodoxas y heterodoxas produjo una economía dual caracterizada por un crecimiento fuerte y sostenido de las exportaciones y una gran expansión económica durante la mayor parte de los años noventa.

15. Como se ilustrará en este capítulo, muchos otros factores afectan la competitividad y por consiguiente el desempeño comercial. El marco institucional de la República Dominicana es bastante débil, particularmente en lo que respecta a los temas de gobernabilidad; los potenciales inversionistas se ven también desalentados por el oneroso marco regulador que da lugar al incremento de la evasión y la corrupción. El tiempo y los procedimientos requeridos para empezar un negocio no se comparan favorablemente frente a los competidores en la región y otros países, y los costos de salida son igualmente elevados. Los regímenes reguladores e impositivos favorecen a los exportadores de las ZF, en perjuicio de los productores locales. Los impuestos temporales gravados a las importaciones, a las exportaciones y a las transacciones internacionales resultan costosos para los productores y para los importadores; y las tasas de impuestos nóminas - las cuales se prevé que aumenten significativamente - elevan el costo de realizar negocios en el país y disminuye a su vez la demanda laboral. La situación macroeconómica sufrió un golpe mayor en el 2003 con la crisis bancaria y la subsiguiente intervención del Banco Central que acarreó una importante fuga de capitales, una aguda depreciación de la moneda, una alta inflación y significativas presiones fiscales (todo esto exacerbado por la continua crisis de la energía eléctrica), creando grandes desequilibrios macroeconómicos junto a un ambiente de incertidumbre y riesgo. El costo comercial se ve también afectado por la logística de las operaciones portuarias, los procedimientos aduanales y de distribución, todo lo cual ha presentado un desempeño por debajo de aquellos países líderes en la región – tanto en términos de costos como de largas demoras – imponiendo así costos adicionales que reducen la competitividad y disuaden la inversión potencial.

I. Política Comercial Actual

16. El desempeño del sector exterior de la República Dominicana está determinado por las políticas económicas vigentes, las instituciones, el contexto macroeconómico, las condiciones de logística para el comercio, y en particular las políticas comerciales del país que se examinan aquí. El marco de la política comercial sufrió importantes cambios durante los últimos 20 años.

A. Zonas Francas

17. El rasgo más sobresaliente del sector exterior de la República Dominicana fue probablemente la creación de las ZF con la Ley 4315 de 1955, modificada en 1990 por la Ley 8-90, la cual permitió el tratamiento libre de impuestos de los insumos importados a ZF y otros incentivos impositivos. Las zonas francas florecieron a fines de los años ochenta y representan actualmente más de los cuatro quintos de las exportaciones totales de bienes de la República Dominicana. Además de la política de las ZF, no existe ningún subsidio fiscal directo a las exportaciones, aunque se estableció un esquema de reintegro de derechos aduanales en 1999 a través de la Ley 84-99 para la Promoción de las Exportaciones con el fin de promover las exportaciones de los productos elaborados fuera de las ZF. De hecho, las políticas fiscales limitaron la promoción de las exportaciones para la economía fuera de las ZF.

B. Acuerdos Comerciales con Socios Externos

18. La política comercial dominicana se refleja actualmente en una serie de acuerdos comerciales con socios externos, elemento clave de la estrategia de integración global de las autoridades. La República Dominicana se unió a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995, y forma parte de tres esquemas preferenciales principales, resumidos en la Tabla AI.1. Estos programas preferenciales son unilaterales en lo que conceden acceso preferencial a los productos dominicanos sin requerir tratamiento recíproco. El Acuerdo de Cotonú con la Comunidad Económica Europea fue renovado recientemente, permitiendo el acceso preferencial a los productos dominicanos sin las restricciones cuantitativas (está previsto que estas disposiciones expiren en el 2007 y nuevas negociaciones están actualmente en curso para definir un nuevo Acuerdo de Asociación Europea). Los productos deben adherirse a las reglas de origen requeridas, abarcando desde la producción completa en la República Dominicana a la suficiente transformación en la República Dominicana y/o en conjunto con otros signatarios del Acuerdo Cotonú, la Comunidad Económica Europea y Sudáfrica (es decir, reglas de acumulación), y el trasbordo de mercancías no está permitido.

19. Los Estados Unidos y Puerto Rico conceden un acceso preferencial a los bienes manufacturados o transformados en el Caribe bajo la LACCC adoptada en el 2000, extensión de la ICC en vigor desde 1984. Las concesiones de la LACCC mejoran el acceso – es decir, otorgan condiciones idénticas a las del ALCAN – para muchos productos previamente excluidos de la ICC. Los productos textiles y las prendas de vestir están sujetos a las reglas de origen (algunos productos se excluyen totalmente), y existen beneficios adicionales (nuevamente consistentes con las reglas de origen del ALCAN) para los zapatos, el atún, los productos del petróleo, y los relojes. La suficiente transformación - típicamente definida por un cierto grado de valor agregado local – calificará a los productos, y puede ser realizada junto a otros países socios a través de reglas de acumulación. El impacto positivo de la LACCC – junto a la precedente ICC – se ve ilustrado en la Tabla 2.1: la porción de exportaciones de la República Dominicana hacia los Estados Unidos bajo estos programas aumentó significativamente, de aproximadamente un 20 por ciento en el 2000 a un 60 por ciento en el 2003. Las exportaciones desde Centroamérica hacia los Estados Unidos bajo condiciones preferenciales también se incrementaron notablemente. El hecho de que cerca del 90 por ciento de las exportaciones dominicanas se destina a los Estados Unidos sugiere que la LACCC beneficia a los exportadores dominicanos en forma significativa. Por el contrario, desde la perspectiva

norteamericana sólo un 0.2 por ciento de las importaciones totales entraron a través de la ICC en el 2000 y un 0.8 por ciento bajo la LACCC en el 2003, mientras que casi el 80 por ciento de las importaciones a Estados Unidos no ingresan bajo programas especiales.

Tabla 2.1. Importaciones Estadounidenses que Ingresan bajo Programas Especiales (%)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Por país (% de exportaciones del país fuente que entran a los Estados Unidos bajo programas especiales:								
Costa Rica	35.6	35.4	29.5	18.1	19.5	36.5	37.2	34.7
Rep. Dominicana	27.9	29.1	30.1	19.8	20.6	57.2	64.5	60.1
El Salvador	9.1	6.8	5.2	4.3	5.0	54.3	58.4	60.0
Guatemala	17.3	16.1	15.4	14.0	12.0	29.8	38.1	38.2
Honduras	12.3	12.5	10.9	7.7	9.6	53.9	61.2	66.2
Nicaragua	34.2	32.8	16.8	10.8	10.8	25.3	31.6	32.5
Por programa (% de importaciones de los Estados Unidos):								
Ningún programa	76.5	76.3	75.7	78.9	80.3	78.8	78.3	78.5
ALCAN	17.0	16.8	19.0	17.5	16.3	16.5	16.8	16.1
ICC y LACCC	0.4	0.4	0.4	0.3	0.2	0.7	0.9	0.8
Memo:								
Importaciones totales de los Estados Unidos (billones de US\$)	818	899	945	1,060	1,258	1,180	1,202	1,305

Fuentes: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Tesorería de los Estados Unidos, y Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos

20. El tercer acuerdo comercial preferencial que beneficia a la República Dominicana – aunque más restrictivo que los acuerdos LACCC o Cotonú – es el Sistema Generalizado de Preferencias concedido por los países desarrollados como los Estados Unidos y la UE a los países en vías de desarrollo, incluyendo a la República Dominicana. Los objetivos de estos acuerdos son promover el desarrollo económico en el país exportador y al mismo tiempo proporcionar productos más baratos a los importadores y consumidores.

21. Estos acuerdos preferenciales se complementan con los acuerdos regionales para aumentar el comercio con los países vecinos. La decisión política de proseguir una mayor integración regional se acrecentó frente a las presiones competitivas que surgieron seguido a la firma del ALCAN en 1994, que dio a las exportaciones del sector textil y de prendas de vestir mexicano acceso preferencial al mercado estadounidense, y por lo tanto, una mayor ventaja sobre los productos dominicanos. En 1998, las autoridades dominicanas firmaron un tratado de libre comercio (TLC) con otras islas caribeñas (CARICOM), y comenzando el 2001, la República Dominicana negoció una serie de tratados de libre comercio bilaterales con socios centroamericanos. Como se describe a continuación en la Tabla AI.2, un tratado de libre comercio concede el acceso libre de impuestos a las exportaciones de los países miembros, con la excepción de una lista negativa de productos convenida a los que se aplica los aranceles de la Nación Más Favorecida (NMF)³. Ciertos productos se encuentran en un estado provisional de NMF que va eliminarse cuando el TLC entre en vigor y los aranceles se lleven a cero. La exclusión de trasbordos intenta disuadir la evasión del arancel mediante falsas declaraciones de origen. El intercambio comercial dentro de los mercados comunes centroamericano y caribeño ha crecido, pero su importancia para la República Dominicana permanece relativamente limitada, representando sólo un 3 por ciento de las importaciones totales.

³ El estatus de NMF se confiere a todos los países exportadores que no son parte de acuerdos preferenciales alternativos con el país importador.

22. Dada la preponderancia del comercio basado en los Estados Unidos – la República Dominicana es actualmente el cuarto socio comercial más importante de los Estados Unidos en América Latina (después de México, Brasil y Colombia) – la mayoría de las exportaciones dominicanas se rigen por la LACCC con los Estados Unidos, el cual expira en septiembre del 2008. Siguiendo la conclusión de las negociaciones entre los países norteamericanos y centroamericanos de un tratado de libre comercio, TLCAC, la República Dominicana lanzó sus propias negociaciones para un TLC con los Estados Unidos, pero dichos esfuerzos fueron incluidos en el TLCAC, con el nombre TLCAC-RD. En agosto del 2004, las autoridades dominicanas firmaron el TLCAC-RD con los Estados Unidos y otros países centroamericanos (excluyendo Panamá), creando de esta forma el segundo socio comercial más importante en América Latina para los Estados Unidos⁴. Bajo el TLCAC-RD, no se concederían ya unilateralmente las preferencias (y esto sujeto a potenciales cambios de política como respuesta a acontecimientos políticos o de otro tipo que afecten las condiciones de la política norteamericana); el nuevo TLC representa una relación a largo plazo que ofrece un conjunto más estable de reglas negociadas que se espera proporcionen condiciones atractivas para los inversionistas y de este modo estimulen la inversión extranjera directa y las exportaciones. Si bien las preferencias concedidas a las exportaciones dominicanas mediante el TLCAC-RD no excederían de forma substancial a las ya concedidas a través de la LACCC, la reciprocidad de una TLC significa que los productos estadounidenses tendrían acceso libre de impuestos a la República Dominicana, extendiendo de esta forma las opciones disponibles a los consumidores, pero deteriorando el proteccionismo que beneficia actualmente a los productores locales. El alcance y el impacto potencial del TLCAC-RD es analizado en detalle en el Capítulo 4 más adelante.

23. Desde la perspectiva de diseñar una política comercial óptima, es importante reconocer que un tratado de libre comercio representa sólo una segunda opción política, debido a las ineficacias que surgen de factores como la potencial desviación de comercio (como cuando los productores dependen más de insumos caros provenientes del mercado local o de los países miembros de un TLC en lugar de optar por alternativas más económicas, con el único objetivo de cumplir con los criterios de exención de impuestos), las reglas de origen, que resultan caras de administrar pero que son un requisito indispensable para evitar la desviación del comercio, y la aplicación de aranceles a países no miembros y esfuerzos resultantes de evasión. El libre comercio – o alternatively un arancel uniforme bajo – es más eficaz si se aplica a todos los países, siendo por consiguiente unilateral, como puede confirmarse en la literatura económica. A modo de ejemplo, un ejercicio de simulación de Harrison, Rutherford y Tarr (2001) revela que los tratados regionales de libre comercio – incluido el potencial Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) – sólo aportan una fracción de los beneficios que brindaría un libre comercio global.

C. Estructura Arancelaria y Proteccionismo Comercial

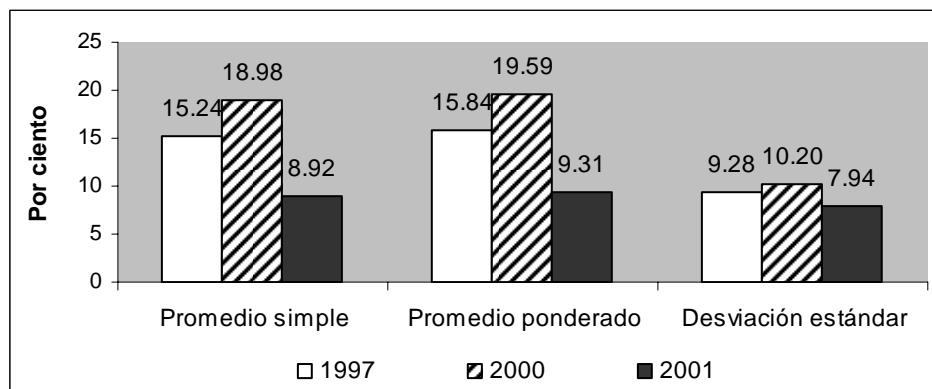
24. La política comercial dominicana durante la mayor parte de la década de los noventa puede definirse como proteccionista, apoyándose en impuestos de importación elevados, mientras que los esfuerzos por simplificar la estructura arancelaria y eliminar las cuotas y licencias de importación no lograron reducir las incidencias negativas de dicho proteccionismo sobre la economía dominicana. Los altos niveles de proteccionismo fueron responsables de fomentar la ineficiencia económica y la falta de dinamismo en los sectores industrial y agrícola locales (no de las ZF), que llevaron al declive de su participación en la economía. Los datos actualizados no están disponibles para valorar los niveles de proteccionismo de los últimos años, y el Banco Central está actualmente en un proceso de

⁴ La República Dominicana debe renegociar sus tratados de libre comercio bilaterales con Centroamérica, dado que los términos existentes no permiten conceder a los Estados Unidos un mejor acceso que a los países centroamericanos.

revisión de la estructura de su base de datos para cuentas nacionales. La información disponible más reciente estima que los índices de proteccionismo fueron de entre 123 y 188 por ciento en 1993 (CEPAL 2000), y de entre 60 y 100 por ciento a mediados de los años noventa (Banco Mundial 2000), lo que ubica a la República Dominicana entre los regímenes comerciales más proteccionistas de la región. Sin embargo, ambos datos estimativos se basan en una matriz de ingresos-egresos que data de comienzos de los años noventa, lo que descalifica su pertinencia para determinar los niveles de protección actuales teniendo en cuenta los cambios fundamentales que ha sufrido la estructura de la economía dominicana. Este análisis se centra, en cambio, en otros indicadores para evaluar los niveles de proteccionismo.

25. Las presiones políticas que protegieron a la industria local mediante altos aranceles durante los años noventa dieron paso a la reforma arancelaria del 2000 (la Ley de Reforma Aduanal 146-00) que resultó en una reducción significativa de los aranceles bajo NMF desde un promedio ponderado de un 19.6 por ciento en el 2000 a un promedio de un 9.3 en el 2001 (ver Figura 2.1), situándolo por debajo del promedio regional para América Latina. Es probable que el nivel real de proteccionismo sea netamente inferior a lo estimado inicialmente. Aunque algunos de los aranceles más elevados fueron recortados como parte de la reforma – reduciendo la dispersión de aranceles de un 10.2 a un 7.9 por ciento – algunos rubros aún permanecen muy protegidos. Por ejemplo, topes de arancel de un 30 por ciento son mantenidos para bienes de capital, un 35 por ciento para los bienes de consumo, y un 40 por ciento para insumos y materia prima.

Figura 2.1. Aranceles en la República Dominicana

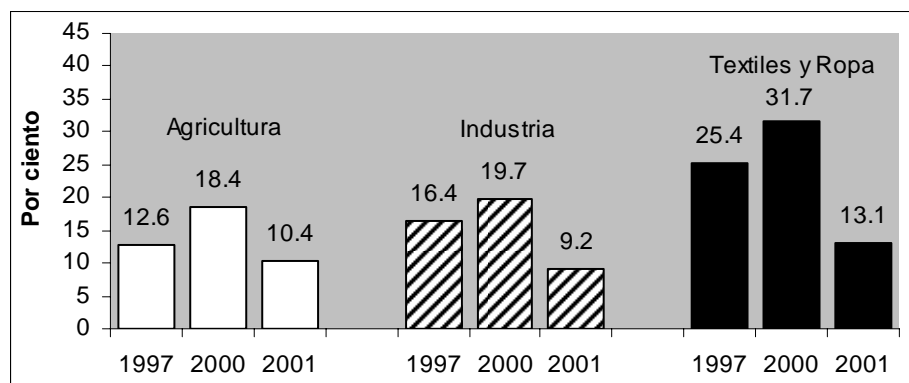


Fuente: UNCTAD - TRAINS

26. Analizando los niveles de proteccionismo por sector, la reforma arancelaria del 2000 redujo substancialmente los niveles de proteccionismo para los productos agrícolas e industriales (en un promedio de 8 y 10 puntos porcentuales respectivamente), pero la mayor reducción – promediando casi 20 puntos porcentuales – fue para el sector textil. Aún así, los productos textiles y de prendas de vestir siguen siendo los sectores más protegidos (ver Figura 2.2).

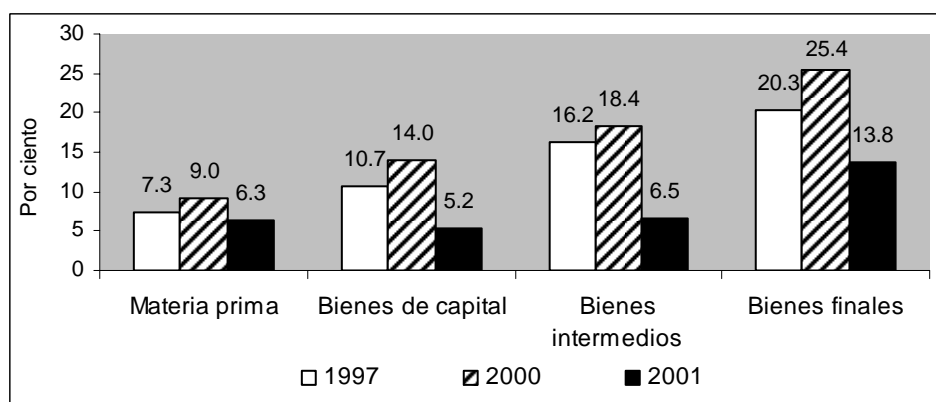
27. Además de reducir globalmente las tasas arancelarias, la reforma del 2000 limitó el grado de escalamientos de aranceles, medida proteccionista en la cual los bienes procesados presentan un gravado mayor que los bienes no procesados. El promedio ponderado de aranceles para las materias primas fue fijado en un nivel de un 6 por ciento, mientras que fue de cerca de un 14 por ciento para los productos terminados, aunque de todos modos la reducción es substancial en relación al 25 por ciento en el 2000 (ver Figura 2.3).

Figura 2.2. Promedio Ponderado de Aranceles por Sector



Fuente: UNCTAD - TRAINS

Figura 2.3. Escalada de Aranceles



Fuente: UNCTAD - TRAINS

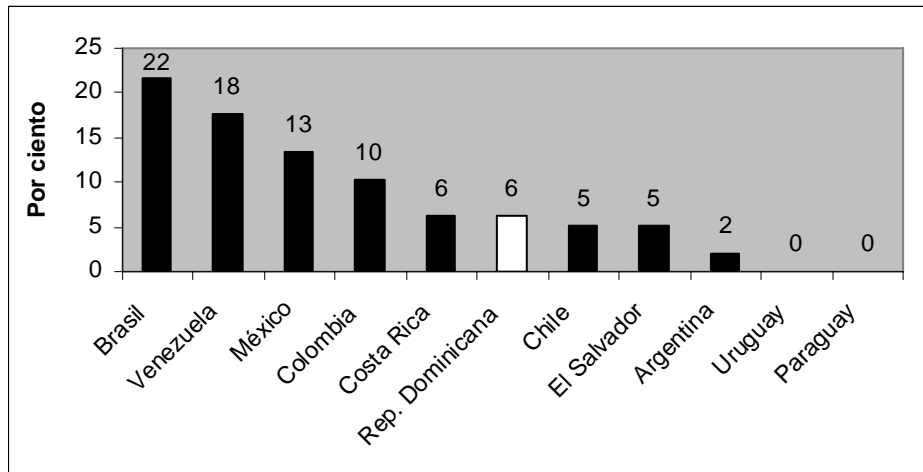
28. La evidencia anterior ilustra que aunque la reciente reforma arancelaria redujo considerablemente las barreras comerciales, medidas proteccionistas aún son mantenidas, en particular para los bienes de sustitución de importaciones. En lo que respecta a las barreras no-arancelarias, la República Dominicana se situó a mediados de los años noventa en una buena posición (es decir, tenía menos barreras no-arancelarias) comparado a otros países de la región, sobre todo Brasil, Venezuela, y México, pero estaba a la par con Centroamérica (ver Figura 2.4). Desde entonces, la República Dominicana ha reducido aún más sus barreras no-arancelarias: en 1998, mediante el Decreto No. 114-98 son simplificadas significativamente y de hecho eliminadas la mayoría de las barreras no-arancelarias, situando el índice en un nivel aún más bajo que el indicado en la Figura 2.4⁵. Hoy en día, la República Dominicana mantiene cuotas de importación para ocho productos agrícolas: ajo, arroz, azúcar, productos avícolas, cebollas, frijoles, leche en polvo, y maíz.

29. El potencial impacto de la reforma de la política comercial ha sufrido varios reveses mayores desde el 2000, en gran parte porque el país ha debido hacer frente a dificultades fiscales así como por la importancia que representan los ingresos comerciales en la situación fiscal global del gobierno (detallado a continuación). Esto llevó a un retroceso en la liberalización de las importaciones

⁵ Las medidas no arancelarias son calculadas como una frecuencia en términos de porcentaje para todas las categorías de productos 2 dígitos (Sistema Harmonizado). Las principales barreras no arancelarias incluyen concesión, prohibición, cuotas y precios administrados.

mediante la introducción de varios impuestos nuevos. En 1999, el Banco Central elevó la comisión cambiaria para las compras de productos de importación de un 1.75 a un 4.75 por ciento; dicha tasa sería luego elevada a un 10 por ciento en el 2003 y posteriormente a un 13 por ciento a principios del 2005. También en el 2003 fue introducido un gravamen temporal adicional de un 2 por ciento aplicable a todas las importaciones (salvo aquellas destinadas a ZF). Fue introducido además un impuesto a las exportaciones de un 5 por ciento en el 2003, aunque las empresas de las ZF lograron conjuntamente quedar exentas de dicho gravamen. El impuesto sobre las importaciones fue eliminado el 1ro de enero del 2005, y el impuesto sobre las exportaciones expiró en julio del 2004 (el régimen de impuestos se presenta detallado más adelante).

Figura 2.4. Medidas No-arancelarias en Países de Latinoamérica y el Caribe 1995-1998



Fuente: Michalopoulos (1999)

30. A pesar de que las recientes reformas fiscales han eliminado gran parte de las barreras no-arancelarias y han alcanzando recortes significativos en las tasas arancelarias, los productores dominicanos todavía se benefician de un grado de proteccionismo, que resulta además una fuente significativa de recursos para el fisco. El gobierno dominicano depende en gran medida de los impuestos aplicados al comercio, aunque dicho grado de dependencia se encuentra en declive. Los ingresos que generan todos los impuestos relacionados al comercio – incluidos los ingresos de aranceles, ITBIS aplicado a las importaciones, impuestos de exportación, y la comisión cambiaria – representaban aproximadamente un 40 por ciento de los ingresos totales hasta el 2000, al momento de la Ley de Reforma Arancelaria, y aproximadamente un 30 por ciento después de su entrada en vigor (ver Tabla 2.2). Seguido a la reforma, el ingreso por concepto de aranceles de importación cayó de un 28 por ciento del total de ingresos fiscales en 1999 a un 16 por ciento en el 2001, lo que representa una pérdida equivalente a un 1.8 por ciento de PIB. Las autoridades dominicanas debieron elevar el ITBIS de un 8 a un 12 por ciento mediante la Ley 147-00 de la Reforma Fiscal introducida en el 2000 para compensar la pérdida de ingresos. Según los cálculos presentados en la reciente Informe sobre el Gasto Público del Banco Mundial (Banco Mundial 2004a), la alta elasticidad de precio de importación a largo plazo de la República Dominicana de -1.39 implica que el aumento a largo plazo en la demanda debido a la reducción de los precios de importación deben generar más ingresos que aquellos perdidos con la reducción de los aranceles.

Tabla 2.2. Ingresos Fiscales Relacionados con las Importaciones

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Cuota de ingreso fiscal:									
Aranceles	25.6	25.7	25.3	26.3	28.1	26.2	15.6	16.1	13.4
ITBIS sobre importaciones	8.2	8.3	8.6	9.0	9.4	9.0	9.6	10.2	8.7
Impuesto sobre importaciones de consumo específico	1.9	2.0	1.7	1.6	2.5	3.0	3.3	na	na
Comisión cambiaria	0.0	0.0	0.0	0.0	1.6	6.6	5.4	4.7	6.2
Total de ingreso fiscal relacionado con importaciones	36.2	36.5	36.2	37.6	40.8	39.0	29.0	30.8	32.4
Total de ingreso fiscal	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Cuota del PIB:									
Aranceles	3.9	3.7	4.1	4.2	4.4	4.2	2.5	2.7	1.8
Total de ingreso fiscal relacionado con importaciones	5.6	5.3	5.9	6.0	6.4	6.2	4.7	5.2	4.3

Fuentes: OMC, Banco Central de la República Dominicana

31. La política comercial actual de la República Dominicana mantiene niveles considerables de proteccionismo, pero esto es complementado por esfuerzos de promoción de las exportaciones – no sólo a través de los acuerdos como la LACCC que aumentan el acceso a mercados de exportación, sino también a través de los numerosos incentivos a los exportadores de las ZF. El rendimiento comercial de la República Dominicana es producto de dicha política comercial dual y heterodoxa.

32. Lo anteriormente expuesto describe el contexto de la política comercial que promueve las exportaciones de las ZF y el acceso preferencial al mercado norteamericano a la vez que protege la industria local mediante barreras comerciales. Sin embargo, existe un gran número de factores más allá de las políticas comerciales – incluyendo las políticas que inciden de manera indirecta en los intercambios comerciales, el funcionamiento adecuado de los servicios de apoyo al comercio y la infraestructura logística requerida – que también influyen en el rendimiento comercial del país. El resto de este capítulo aborda dichos problemas relacionados.

II. Incentivos No-arancelarios y Desincentivos

33. Los problemas de comercio y competitividad son de gran alcance, dado que la habilidad de las empresas de comerciar en el exterior de manera competitiva depende de una amplia variedad de factores. Estos factores tienen un componente fronterizo, que afecta la entrada y salida de bienes y servicios, y un componente detrás de la frontera, que incide sobre los procesos productivos y las decisiones de importación, exportación e inversión. Por ejemplo, la aplicación de aranceles puede actuar como un incentivo impositivo en la frontera, pero los incentivos detrás de la frontera incluyen la tasa de impuesto a las sociedades, los impuestos laborales, y los mecanismos de control de capitales, inter alia. Otros problemas que afectan el rendimiento comercial y la competitividad mediante la economía interna y la IED incluyen la eficacia institucional, la capacidad de buen gobierno, los derechos que rigen la propiedad privada, la estabilidad política, la calidad y la capacidad adaptada de la mano de obra, al igual que el marco regulador. El contexto macroeconómico, y en particular el manejo adecuado de la economía y del tipo de cambio, resulta esencial para motivar el comercio, y esto a su vez juega un papel muy importante en el estímulo de la producción, mejoras en el mercado laboral y en el bienestar general de la población. Esta sección del estudio presenta una evaluación de estos problemas detrás de la frontera y sus implicaciones para la competitividad.

A. Instituciones

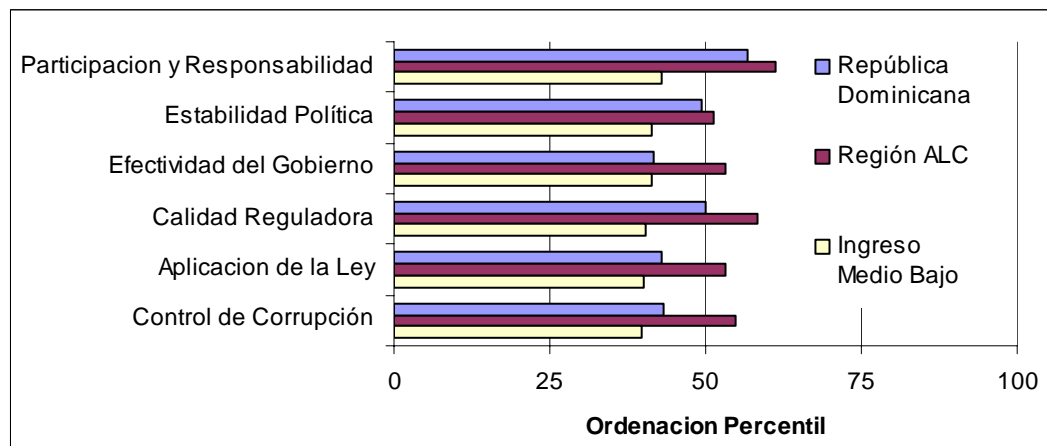
34. Existe un creciente número de estudios sobre la correlación que existe entre el crecimiento y las instituciones. Existe una gran variedad de instituciones que apoyan a los mercados y refuerzan los incentivos para el crecimiento. Estas actúan mediante la definición y el refuerzo de contratos y normas que rigen los derechos de propiedad, la provisión de información a los agentes económicos relacionados a las condiciones generales del mercado y a la calidad de los bienes, y también la promoción de la competencia (Banco Mundial 2002a). Las instituciones – sean éstas formales y públicas tales como las leyes y el sistema legal en vigor para aplicarlas, o informales y privadas como las normas y los contratos implícitos para la provisión de créditos – pueden contribuir positivamente al crecimiento aumentando la eficiencia del mercado, promoviendo nuevas inversiones con un riesgo inferior y costos reducidos de transacciones, y minimizando la incertidumbre. Los países altamente industrializados se caracterizan por contar con "un estado fuerte que puede mantener un sistema legal formal que complementa las normas existentes y un estado que respeta sus leyes y se mantiene al margen de toda acción arbitraria" (página 4 de Banco Mundial 2002a). La evidencia demostrada por la experiencia de varios países sugiere que el contexto institucional resulta clave para reforzar o sabotear los resultados del crecimiento en el contexto de la liberalización del comercio u otras reformas. Por ejemplo, Rodrik et al. (2002) halla un apoyo empírico para los aportes fundamentales que realizan instituciones a los ingresos nacionales globales, y concluye que las instituciones relacionadas con los derechos de propiedad y el régimen de justicia resultan más importantes que la geografía y la integración en los mercados internacionales.

35. El marco institucional de la República Dominicana puede compararse al de otros países mediante un ejercicio con datos específicos que emplea una serie de indicadores del buen gobierno, desarrollado por Kaufmann et al. (2003). Dichos indicadores se basan en encuestas dirigidas en 199 países por un grupo de organizaciones, cuyos resultados son recopilados en un índice comparativo (ver Kaufmann et al. 2003 para más detalles). Seis indicadores de percepción proporcionan una guía para la evaluación del marco institucional: la participación y la responsabilidad, la estabilidad política, la actuación gubernamental, la calidad de los mecanismos reguladores, la aplicación de la ley, y el control de la corrupción. Como se ilustra más adelante a continuación en la Figura 2.5, en el 2002 la República Dominicana logró resultados que se situaban entre 43 y 57 puntos porcentuales dentro de la muestra considerada de 199 países (cuanto más alta la clasificación, mejor el desempeño). En la categoría de países de menores ingresos, la República Dominicana logra así un puntaje mayor que otros países, sin embargo queda por debajo de los países de la región de Latinoamérica y el Caribe (ALC). Si comparamos el marco institucional de la República Dominicana con el de algunos de sus competidores en Centroamérica (ver Figura 2.6), Costa Rica sobrepasa ampliamente a la República Dominicana y a todos sus vecinos, con un resultado de entre 72 y 87 puntos porcentuales a nivel mundial, aún cuando la República Dominicana se mantenga por encima de los otros países centroamericanos. En cada categoría, la percepción general es que México tiene un marco institucional mejor que la República Dominicana, aunque se encuentra aún lejos detrás de Costa Rica. Y finalmente, a pesar de que el entorno político dado por China limita significativamente la participación y la responsabilidad, al mismo tiempo facilita la estabilidad política, la efectividad de la gestión gubernamental y la aplicación de la ley, todos factores que reflejan instituciones de promoción al crecimiento.

36. La productividad de las empresas y finalmente su habilidad de competir se encuentran directamente afectadas por la calidad de las instituciones que intervienen en los mecanismos comerciales. Considere por ejemplo el papel que tiene la magistratura ejecutando los contratos. Un estudio realizado en el 2001 sobre una muestra de 95 inversionistas extranjeros y locales que operan en la República Dominicana resaltó las preocupaciones sobre la calidad de la magistratura apoyando y ejecutando los acuerdos legales comerciales. Si bien sólo un pequeño porcentaje declaró que el

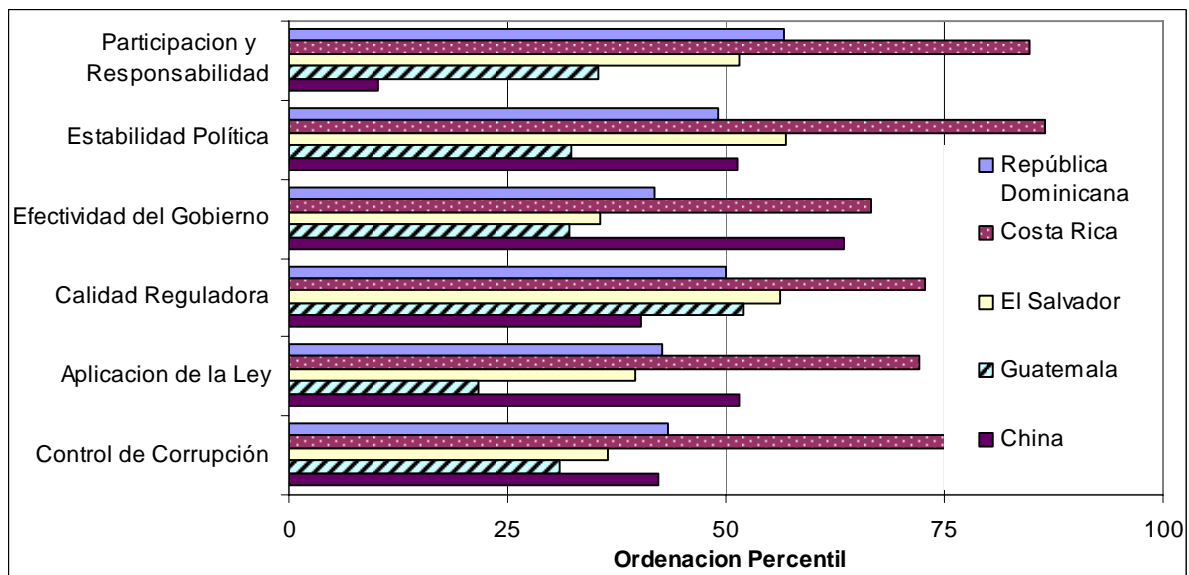
sistema judicial resultaba un obstáculo mayor para sus operaciones, más de la mitad respondieron que las cortes eran ineficientes en el manejo de litigios y en la aplicación de las decisiones de los tribunales (Foreign Investment Advisory Service 2002). Según los indicadores comparativos de respeto de los contratos comerciales de “Doing Business” del Banco Mundial (Banco Mundial 2004c), se requieren alrededor de veintinueve procedimientos legales entre el momento en el cual un demandante somete una querella y el momento del pago efectivo de las indemnizaciones resultantes, con costos legales asociados a la corte y honorarios de abogados equivalente a un 35 por ciento del monto de la deuda, y requiriendo un promedio de 580 días para completar el proceso. En este sentido, la República Dominicana obtiene resultados pobres frente a los promedios regionales de los países ALC (462 días) y aquellos de otras regiones.

Figura 2.5. Indicadores de Gobernabilidad 2002



Fuente: Kaufmann et al. (2003)

Figura 2.6. Comparativo de Indicadores de Gobernabilidad entre Competidores 2002



Fuente: Kaufmann et al. (2003)

37. El Estudio Ejecutivo de Opinión realizado anualmente por el Foro Económico Mundial para evaluar la competitividad en el contexto global revela una actuación por debajo del promedio de las

instituciones públicas de la República Dominicana, situando el país en la posición 64 entre los 102 países considerados en el estudio del 2003 (World Economic Forum 2003). Esto refleja pocos cambios comparado con la clasificación realizada en el 2002 para la cual quedó en la posición 60 entre los 80 países considerados, teniendo en cuenta que el estudio fue extendido (Vial 2002). Débiles instituciones públicas pueden restringir el crecimiento económico y la competitividad contrarrestando reformas mediante retrasos y discontinuidad que es un desafío clave en la República Dominicana. Otras instituciones, dígame los derechos de propiedad, influyen en la atracción de la inversión y en la promoción de la tecnología y de la innovación. Las garantías brindadas a la propiedad intelectual para los inversionistas extranjeros (como es medido por el índice de transferencia de tecnología) se comparan favorablemente a nivel global, situándose en la posición 13 globalmente y 5 en América Latina y el Caribe (detrás de Brasil, México, Costa Rica y Panamá y sólo delante de Trinidad y Tobago). Con el futuro TLC con los Estados Unidos y Centroamérica, la República Dominicana accede a brindar garantías que protegerán las marcas registradas y los derechos de propiedad intelectual (desarrollado en el Capítulo 4). Sin embargo, en relación a las garantías legales y el cumplimiento de contratos, los inversionistas percibieron que la República Dominicana se sitúa en el medio de la muestra, alineándola en la posición 53 entre los 102 países evaluados en el 2003. El predominio de sobornos, el impacto del crimen y de la efectividad de la labor policial también posicionan a la República Dominicana en el tercio inferior de rendimiento – con un marcado declive con respecto al 2002 – sugiriendo que es probable que los inversionistas extranjeros prefieran otros mercados de inversión, aún cuando otros factores sean similares (World Economic Forum 2003, Vial 2002). Estos resultados son consistentes con el estudio de inversión realizado en el 2001 por el Servicio Consultivo de Inversión Extranjera (Foreign Investment Advisory Service - FIAS): 26 por ciento de los consultados informaron que la corrupción entorpece las operaciones, y más de la mitad de los encuestados admite realizar periódicamente pagos fuera de libros, o sobornos.

B. Entorno Regulator

38. Un aspecto particular de la escena institucional que tiene implicaciones directas en el crecimiento es el entorno regulador. Considerando que la función reguladora del estado es crucial para asegurar la calidad de la entrega de servicios, el acceso equitativo, la protección de los trabajadores y consumidores, y las prácticas financieras sanas, logrando un conjunto equilibrado de regulaciones – en otros términos, logrando un equilibrio entre la protección y la promoción – no resulta tarea fácil. Ciertas regulaciones resultan ser onerosas para los productores, y por tal actúan como un desincentivo a la entrada o a la inversión. Las regulaciones son costosas, tanto directamente en términos de costos y de requisitos administrativos, como indirectamente a través de la evasión fiscal, la corrupción y/o el uso improductivo de recursos para esfuerzos de grupos de cabildeo. Este impacto es contrario al papel beneficioso de las instituciones que promueven la aplicación de la ley. De hecho, Bolaky y Freund (2004) documentan una correlación negativa entre la regulación y la aplicación de la ley.

39. El estudio citado del contexto de inversión reveló que las regulaciones gubernamentales y los impuestos son sin duda el mayor obstáculo que compromete la competitividad de las empresas dominicanas (para aquellas fuera del régimen de las ZF). Y entre la plétora de reglas que regulan la actividad de los productores locales del sector privado, las siguientes fueron identificadas como las más restrictivas: registros y titulación de tierras, regulaciones aduanales y otras regulaciones comerciales, licencias y permisos comerciales, normas y administración impositiva, y los permisos de construcción (Foreign Investment Advisory Service 2002).

40. Si bien resulta importante considerar el clima comercial en la República Dominicana en su conjunto, también resulta crítico entender cómo se compara la República Dominicana con otros países, en la medida que este análisis se está realizando a través del lente de la competitividad. Este

estudio compara los requisitos reguladores y procedimientos asociados a la apertura, operación y cierre de una empresa, con miras a determinar si la República Dominicana tiene un ambiente más atractivo para los inversionistas que los de los países competidores. Dicho análisis resulta pertinente tanto para atraer la inversión extranjera así como para la provisión eficiente de insumos y servicios locales.

41. Costos de entrada. Este ejercicio comparativo se basa en los indicadores “Doing Business” del Banco Mundial. La Tabla 2.3 a continuación clasifica los países en función del número de procedimientos requeridos para la creación de un negocio nuevo, así como del tiempo y del dinero requeridos para completarlos. En lo que respecta al proceso y requisitos de tiempo, la República Dominicana se sitúa alrededor del promedio regional para Latinoamérica y el Caribe, aún cuando es menos conducente respecto a los ingresos comparada a otros promedios regionales. Aunque el número de procedimientos de ingreso se redujo de 20 a 10 en la República Dominicana en los últimos años, la cantidad de 78 días se mantuvo alta, comparado a sólo 39 en Guatemala, 31 en Jamaica, y 58 en México.

Tabla 2.3. Comenzando un Negocio

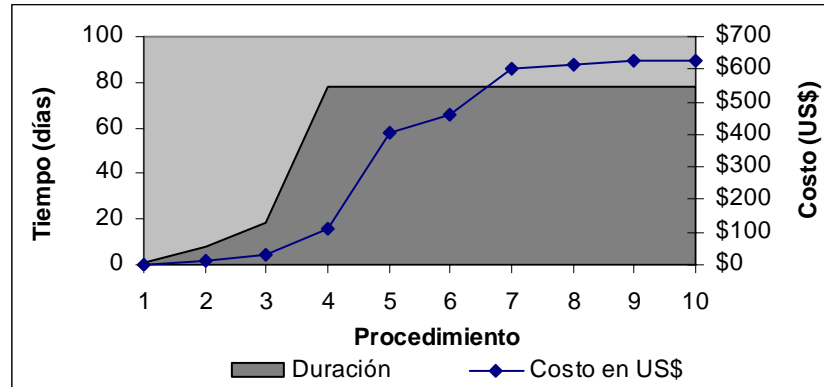
	Número de Procedimientos	Número de Días	Coste (% PNB per capita)
Asia Oriental & Pacífico	8	52	47.1
Europa & Asia Central	9	42	15.5
Latinoamérica & Caribe	11	70	60.4
Medio Oriente y África del Norte	10	39	51.2
OCDE: Altos ingresos	6	25	8.0
Sur de Asia	9	46	45.4
África Sub-Sahariana	11	63	225.2
República Dominicana	10	78	25.4
Costa Rica	11	77	25.7
El Salvador	12	115	128.0
Guatemala	15	39	62.8
Haití	12	203	176.1
Honduras	13	62	72.9
Jamaica	7	31	15.4
México	8	58	16.7
Nicaragua	9	45	170.1

Fuente: Banco Mundial 2004c

42. La Figura 2.7 presenta los tipos de procedimientos y el tiempo y costos asociados con cada paso. Nótese que los procedimientos del 8 al 11 pueden ser completados concurrentemente con los pasos anteriores.

43. Este ejercicio basado en comparaciones internacionales de datos sigue la cronología desde la constitución, operación y cierre de un negocio. Una vez que una empresa está establecida, su nivel de productividad es el resultado tanto de factores específicos a la empresa (por ejemplo, la calidad de los insumos, la tecnología, la efectividad de la administración) como del vasto marco regulador en el que opera.

Figura 2.7. Procedimientos para Establecer un Negocio en República Dominicana



- | | | | |
|---|---|----|---|
| 1 | Depositar el capital desembolsado en el banco | 6 | Notarizar documentos |
| 2 | Revisar el nombre de la compañía | 7 | Registrar con el Registro Mercantil |
| 3 | Publicar el nombre de la compañía | 8 | Registrar con la Oficina Nacional de Impuestos |
| 4 | Registrar el nombre de la compañía | 9 | Registrar con el Secretaría de Trabajo |
| 5 | Pagar impuestos | 10 | Registrar con el Consejo Nacional de Seguridad Social |

Source: World Bank 2004c

44. Requisitos para la exportación. Más adelante son presentados en detalle los requisitos logísticos para poder exportar e importar bienes y los cuellos de botella relacionados. También resulta interesante examinar los costos administrativos y financieros asumidos por los productores dominicanos, en particular aquellos que operan en sectores protegidos (es decir, fuera de las ZF). Según la Asociación de Exportadores Dominicanos (ADOEXPO), se exige a los exportadores que obtengan muchos documentos – comenzando con la factura comercial, la declaración jurada de los bienes, las certificaciones de los ministerios pertinentes, la solicitud de inspección de CEDOPEX, el certificado de origen, y varios tipos de inspecciones aduanales dependiendo del destino de la exportación, así como el establecimiento de una cuenta en un banco comercial, y la solicitud al Banco Central del depósito de la equivalencia en moneda local del monto de la transacción en moneda extranjera en la cuenta bancaria del exportador – sumado a una carga significativa en procedimientos administrativos con un costo substancial promedio estimado en unos US\$150, sin incluir el transporte local y el costo del flete. A pesar de que las autoridades han intentado de implementar un sistema de ventanilla única de exportación con el fin de acelerar los procesos de exportación, actualmente hay sólo 2 en funcionamiento para todo el país. En este aspecto, la República Dominicana está en desventaja competitiva con respecto a sus competidores centroamericanos: ADOEXPO estima que los numerosos pasos exigen un día de trámites a los exportadores dominicanos, comparado al eficiente y más económico sistema de ventanilla única en Costa Rica (10 minutos, US\$21), El Salvador (5 minutos, US\$15), Guatemala (30 minutos, US\$16), Honduras (40 minutos, US\$14), y Nicaragua (1 hora, US\$14). El marco regulador aplicable a las empresas de las ZF es notablemente más simple, dado que las inspecciones aduanales se realizan dentro de la ZF y el pago de varios cargos queda exento (ver detalle más abajo).

45. Requisitos para las importaciones. Los importadores también enfrentan obstáculos considerables. Los retrasos periódicos que sufren en el puerto los embarques para poder cumplir con los distintos procesos de despacho aduanal están documentados más abajo. Es particularmente notable que para todos los embarques valorados por más de US\$100 (salvo para aquellos destinados a ZF), los importadores deben obtener una factura consular gestionándola en el consulado dominicano en el país de origen de los bienes, o debe pagar US\$400 en los países que no disponen de consulado

dominicano. La República Dominicana está entre los raros países del mundo que ha retenido el requisito de la factura consular que data desde antes de la era de la información.

46. Titulación de tierras. Según un estudio de plan de acción al inversionista realizado en 1998 (The Services Group 1998) y las encuestas del Servicio Consultivo de Inversión Extranjera (FIAS), la titulación de tierras, los requisitos para los registros de propiedad y los retrasos asociados a éstos representan una de las mayores trabas para inversionistas que desean emprender nuevos negocios en la República de Dominicana (el 23 por ciento de los que respondieron a las encuestas FIAS califican esto como un obstáculo mayor, mientras que un 21 por ciento lo define como un obstáculo moderado). Unas reformas están actualmente en curso, pero los desafíos son numerosos, dado que el sistema de registro de tierras es obsoleto, con búsquedas de títulos o confirmación de zonas que se realizan manualmente, y requiriendo plazos promedio de 8 meses para la aprobación de proyectos de desarrollo de propiedades, y plazos de hasta 8 meses para confirmar la división de una propiedad en zonas. El impacto de estos retrasos no sólo afecta el uso directo de la tierra sino que además también puede afectar los usos indirectos como su presentación como garantía para la solicitud de créditos. A pesar de que existen juzgados de tierras para resolver las disputas, en la práctica son ineficaces. Las debilidades del sistema de titulación y de registro de tierras son evidenciados por el hecho de que una tercera parte de las propiedades dominicanas carecen de ciertos títulos, lo que da a lugar a un significativo mercado informal de bienes raíces (Foreign Investment Advisory Service 2002).

47. Leyes que regulan la inversión. En 1995 fue adoptada la Ley 16-95 de Inversión Extranjera que de modo general simplificó los requisitos para la inversión extranjera reduciendo los trámites, permitiendo el trato igualitario de inversionistas extranjeros y nacionales, y eliminando las restricciones que aplicaban a la repatriación de los beneficios, por ende promoviendo la IED (detallado más adelante)⁶.

48. Regulaciones laborales. Dentro del período de reformas iniciado a comienzos de los años noventa, un código laboral fue introducido como ley en 1992, luego de un largo diálogo tripartito. Las leyes definidas en este código son bastante claras, definiendo los requisitos laborales, el número máximo de horas de una semana laboral normal, el pago de horas extras, el pago obligatorio de la licencia anual y feriados, y la legislación que rige el salario mínimo (Secretaría de Estado de Trabajo 1999)⁷. Los salarios mínimos son fijados aproximadamente cada dos años, y se definen los salarios mínimos que aplicarán a 16 sectores diferentes (hoteles y restaurantes, ZF, ZF ubicadas en áreas económicamente deprimidas, agricultura, operadores de maquinarias pesadas en la construcción, operadores de maquinarias pesadas en la agricultura, carpinteros, electricistas, plomeros, pintores, industria del azúcar, colocación de ladrillos o blocks de construcción, otros trabajos de la construcción, vendedores, organizaciones sin fines de lucro, industria de fabricación y reparación del calzado y cinturones, y otros sectores privados) y para diferentes categorías relacionadas con la ocupación, la región y el tamaño de la empresa, dando lugar a una gran cantidad de salarios mínimos legislados⁸. Sin embargo, el grado de cumplimiento con las leyes del salario mínimo es pertinente, y

⁶ Referirse a OMC (2002) Tabla II.1 para una lista de leyes y regulaciones relacionadas con el comercio exterior.

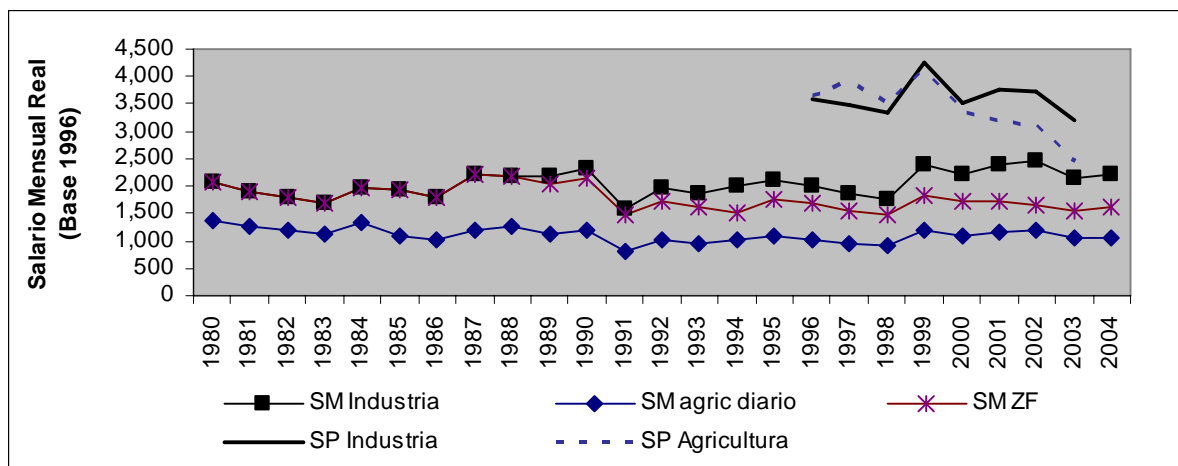
⁷ El gobierno está actualmente trabajando en el White Book – parte de un ejercicio de cooperación regional con los países centroamericanos – para revisar su posición reguladora y fomentar un mejor acatamiento.

⁸ Al mes de julio del 2004, los siguientes sueldos mínimos mensuales estaba en vigor: RD\$4 920 para un obrero industrial en empresas grandes con activos por encima de los RD\$500 000; RD\$3 380 para empresas medianas; y RD\$3 000 para pequeñas empresas del sector industrial con menos de RD\$200 000 de activos; RD\$2 383 para los jornaleros de la agricultura (equivalente a RD\$10/hora); RD\$4 160 para los guardias de seguridad privados; RD\$3 561 en ZF, RD\$1 690 en ZF ubicadas en áreas económicamente deprimidas; RD\$3 975 en grandes hoteles o restaurantes (por ejemplo con activos superiores a los RD\$500 000); RD\$2 835 en hoteles o

los datos de la encuesta de fuerza de trabajo realizada en abril del 2003 indican que casi un 9 por ciento de los sueldos reportados son menos que el salario mínimo agrícola aplicado de RD\$8/hora (el sueldo promedio para la economía era de RD\$32/hora)⁹. Este índice es considerablemente más alto que el 4 por ciento que había sido estimado por Sánchez-Fung (2000) para mediados de los años noventa¹⁰. Un reciente estudio sugiere que el impacto del salario mínimo en América Latina y el Caribe es ambiguo, reduciendo por un lado la demanda laboral, aumentando el desempleo por el otro, mientras que el sector informal crece, pero mejorando potencialmente el bienestar general a través de sueldos más altos en el sector informal porque el salario mínimo proporciona una referencia para la determinación de los sueldos (Banco Mundial 2003a).

49. La mayoría de los demás países de América Latina y el Caribe tienen múltiples salarios mínimos legales. El grado en que los salarios mínimos inciden en los demás salarios de la economía varía según el país. En la República Dominicana, los salarios mínimos han subido en términos reales desde comienzos de los años noventa, tendencia que se invirtió en el 2003 con la crisis económica y el aumento drástico del índice de inflación (ver Figura 2.8). En los sectores en los que es posible realizar una comparación – a saber la agricultura y la industria – las variaciones de los salarios mínimos y promedios reales están estrechamente correlacionadas, siguiendo ambas la evolución de la inflación, pero las variaciones en los salarios promedios son sin duda más volátiles.

Figura 2.8. Evolución de Salarios Reales (Mínimo y Promedio)

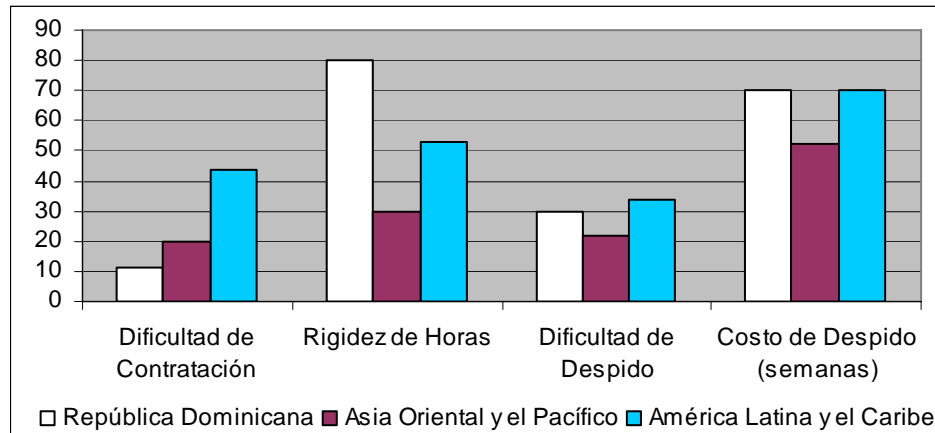


Fuente: Secretaria de Estado de Trabajo

50. Dado que tanto los empleadores como los inversionistas se preocupan no sólo por el costo de trabajo sino que también les preocupa la calidad de la misma, su disponibilidad, y la flexibilidad de poder contratar y cancelar, resulta importante para

Mundial – sitúa a la República Dominicana entre los países menos rígidos para la contratación de personal, siendo apenas más rígido para cancelar, aunque ambos índices se sitúan por debajo del promedio de los países de ALC (ver Figura 2.9). Sin embargo, en cuanto a la rigidez de las horas laborales y de los costos de cancelación, la República Dominicana obtiene una clasificación por debajo de la de Asia Oriental y el Pacífico.

Figura 2.9. Comparativo de Índices de Empleo



Fuente: Doing Business (Banco Mundial 2004c)

51. Otras regulaciones laborales que inciden en la competitividad dominicana elevando el costo de trabajo incluyen las protecciones sociales como el seguro social, los beneficios en caso de emergencia (por ejemplo, en caso de muerte de un familiar, la licencia médica, la licencia por maternidad), el seguro para accidentes, y el impuesto a la formación profesional equivalente a un 1.5 por ciento de la nómina (un 1 por ciento lo paga el empleador y un 0.5 por ciento lo paga el empleado) que sirve para financiar un organismo de entrenamiento profesional del estado, el instituto INFOTEP. Un nuevo sistema de seguridad social fue introducido recientemente – entró en vigor en el 2001 con un calendario plurianual para su puesta en marcha – que provee de un sistema contributivo de pensiones y de seguros de salud, beneficios al sobreviviente, pensión por invalidez, licencia médica y licencia por maternidad. El sistema de pensiones está basado en cuentas de ahorro individuales, pero también está provisto de un sistema de pensión mínima financiado por contribuciones solidarias. En forma compartida entre empleadores y empleados (70 por ciento para empleadores: 30 por ciento para empleados), el pago de las contribuciones al sistema de seguridad social representa actualmente un 7.5 por ciento del sueldo del empleado, y será aumentado a un 10 por ciento cuando el sistema esté completamente implementado¹¹. Las contribuciones tienen un tope equivalente a 20 salarios mínimos. El nuevo sistema de pensiones reemplaza las indemnizaciones por cesantía que otorgaban individualmente los empleadores a los obreros cesados, como estipulaba el código laboral (equivalente a un mes de sueldo por año de antigüedad). Sin embargo, aún quedan por definir ciertos aspectos legales, por lo que muchos empleadores continúan pagando ambas, implicando una doble carga para el empleador que se torna sumamente onerosa aún cuando sólo se trate de un período de transición. Las debilidades operacionales del nuevo sistema incluyen el cumplimiento limitado en el pago de las contribuciones, mecanismos de control inadecuados, y la falta de información con respecto al personal de las empresas y a los archivos de nómina.

¹¹ La ley del Seguro Social estipula que las tasas de contribución podrían ser implementadas en un periodo de 5 años, comenzando con un 7 por ciento en el año 1 (1.98 por ciento por parte del empleado, 5.02 por ciento por parte del empleador), y finalizando en un 10 por ciento en el año 5 (2.88 por ciento por parte del empleado, 7.12 por ciento por parte del empleador). Sin embargo, la implementación ha sido aplazada.

52. El sistema de seguro de salud cubre los costos médicos, las recetas (cobertura parcial), la licencia médica, la licencia por maternidad, y los beneficios para los infantes y niños pre-escolares. Al igual que con el sistema de pensiones, las contribuciones serán compartidas entre los empleadores (70 por ciento) y los empleados (30 por ciento), con una tasa de contribución total equivalente al 10 por ciento del sueldo del empleado¹². Las contribuciones tienen un tope equivalente a 10 veces el salario mínimo. El seguro para accidentes es financiado en su totalidad por los empleadores bajo un sistema a parte, con un costo que va de un 1 por ciento a un 1.6 por ciento del valor de la nómina, dependiendo del perfil de riesgo del sector, y promediando un 1.2 por ciento de la nómina.

53. El total de cargos obligatorios sobre la nómina para el seguro social y programas relacionados ascienden a un 22.7 por ciento en la República Dominicana (excluyendo la cesantía)¹³. Si bien esto representa un aumento considerable desde la introducción de la Ley de Seguro Social, lo que incidirá negativamente sobre la demanda laboral elevando los costos laborales, el nivel alcanzado de las contribuciones de nómina se compara bastante favorablemente a aquellos existentes en Centroamérica que van de 30.2 por ciento en el Salvador a 45.6 por ciento en Costa Rica (Centro Internacional para el Desarrollo Humano 2004).

54. Existen costos laborales adicionales a fin del año calendario cuando los empleadores deben pagar un salario mensual adicional por Navidad conocido como el salario doble; esta práctica es común a toda la economía. Otros costos asumidos por muchos empleadores – aún cuando no están estipulados por el código laboral – es la asignación para la comida (aproximadamente un 10 por ciento de los empleados recibieron dichas asignaciones en abril del 2003), alojamiento (1.4 por ciento) y transporte (6 por ciento).

55. En conjunto, los múltiples mecanismos del seguro social – una vez que hayan sido implementados en su totalidad – brindarán una cobertura global integral, pero con un costo sustancial. Por consiguiente, no resulta sorprendente que tantas empresas evadan el pago de los aportes operando en el sector informal, y a medida que la implementación de los sistemas avance estaremos viendo más empresas pasarse al sector informal. Como veremos más adelante en el Capítulo 5, las dos quintas partes de los trabajadores trabajan por cuenta propia (comparable a los niveles centroamericanos), y más de la mitad de todos los trabajadores trabajan en empresas muy pequeñas de 1-4 obreros, lo que nos lleva a la conclusión que aunque los inversionistas no perciban como un peso las regulaciones laborales dominicanas, existen niveles de evasión significativos.

56. Costos de cierre. Otro factor que influye tanto en las decisiones de inversión extranjera como local y en la competitividad de las empresas locales es el tiempo y los costos asociados al cierre de las operaciones, como por ejemplo mediante la bancarrota, lo que a su vez afecta el uso productivo del capital. Basado en una encuesta realizada a abogados, contadores y jueces involucrados en los procesos de quiebra, los indicadores “Doing Business” evalúan la efectividad de las leyes de quiebra y cualquier cuello de botella que surja, consecuencia de los requisitos procesales o de la administración (para más detalles sobre la metodología empleada, ver Banco Mundial 2004c). Se estima que el negocio dominicano promedio requiere de 3 años y medio para lograr la insolvencia, con un costo equivalente a un 8 por ciento del valor de la propiedad (considerablemente menos costoso que la mayoría de los países considerados en el estudio) y con una capacidad de recuperación baja estimada a 17 centavos por dólar. Con respecto al cumplimiento de las tres metas de insolvencia establecidas en Hart (2000), la República Dominicana se ubica por debajo del promedio para la región de ALC, y a la par con los promedios regionales para el sur asiático y África sub-sahariana.

¹² El sistema contributivo del seguro de salud no es todavía funcional.

¹³ El setenta por ciento de estas cargas son asumidas por los empleadores, sin embargo los altos costos resultantes son transferidos a los trabajadores mediante salarios más bajos.

57. La reciente investigación empírica realizada por Bolaky y Freund (2004) observa que existe un impacto negativo del marco regulador en el crecimiento económico. Por medio de la creación de un índice de las regulaciones observadas mediante el uso de los indicadores “Doing Business” del Banco Mundial, los autores evalúan hasta qué punto el comercio, el tamaño del país, los factores geográficos, el régimen de justicia (es decir, las instituciones) y el marco regulador afecta el crecimiento del ingreso per cápita. Un análisis de regresión con una muestra de 108 países revela un importante efecto umbral, a saber que no sólo las regulaciones reducen el crecimiento, sino que además en aquellos países que tienen más regulaciones, la apertura comercial también inhibe el crecimiento. Por otro lado, la contribución específica del comercio al crecimiento es mucho más positiva al controlar el marco regulador. Tomando en cuenta los resultados de la República Dominicana, que obtiene una calificación dentro del 60 percentil por la calidad de sus regulaciones, un 1 por ciento de aumento en la apertura comercial llevaría a una pérdida de un 0.1 por ciento en el PIB (según cálculos recientes realizados por Bolaky y Freund). Con el fin de evaluar el impacto potencial en el crecimiento que tendría una mejora del marco regulador, simulamos la mejora del marco regulador que implicaría llevarlo a un nivel comparable al de Chile (que se ubica en el tercio superior en la clasificación de marcos reguladores); los resultados indican que el impacto sobre el crecimiento sería positivo, en el orden de un 0.1 por ciento.

C. Impuestos

58. El siguiente estudio analiza el régimen de incentivos en el que operan los productores dominicanos, estén dirigidos a la exportación o al mercado local. Ambos tipos de productores están sujetos a una serie de impuestos, además de los aranceles de importación mencionados anteriormente, lo que reduce los márgenes de ganancia, y a la vez que disminuye la competitividad.

59. Impuesto sobre las sociedades. La tasa de impuesto sobre los beneficios netos de las empresas después de los gastos, la depreciación y los pagos de interés es de un 25 por ciento (tasas más bajas aplican a las empresas cuyas ventas anuales no sobrepasan los RD\$6 millones). En el 2001, un impuesto a las ventas mensuales fue introducido, lo que se tradujo a flujos consistentes de ingresos a la tesorería, actuando como un pre-pago del impuesto sobre los beneficios. Equivalente a un 1.5 por ciento de las ventas anuales proyectadas superiores a RD\$6 millones¹⁴, el impuesto limita la liquidez de las empresas - particularmente en los casos de una caída de las ventas con respecto a los niveles del año precedente y/o cuando las ventas son realizadas en base a crédito en lugar de dinero en efectivo. Además, el 1.5 por ciento de impuesto se convierte en un impuesto definitivo en los casos en que las obligaciones del impuesto sobre las sociedades sea menor. El diseño del sistema del impuesto sobre las ventas presenta distorsiones en varios aspectos: la tasa del impuesto marginal impone un costo relativamente elevado para empresas que manejan grandes volúmenes de productos con bajo valor agregado; la demanda de productos menos elaborados está en declive puesto que cada transacción adicional queda sujeta al impuesto, lo que incentiva a la integración vertical en vez de promover el intercambio intra-industrial y la especialización; y el impuesto impone limitaciones de liquidez en particular para las inversiones a largo plazo como actualizaciones tecnológicas que se vuelven aún más caras porque los costos asumidos a corto plazo no pueden ser descontados del impuesto (Freund 2002). Sin embargo, el impuesto es fácil de administrar y reduce las tentativas de evasión, dado que el impuesto es traspasado eficazmente a los consumidores a través de precios más altos.

¹⁴ Se aplican tasas de menor impuesto a compañías más pequeñas: 0.75 por ciento de las ventas hasta RD\$2 millones, 1 por ciento para las ventas anuales equivalentes a RD\$2-4 millones, y 1.25 por ciento para las ventas anuales equivalentes a RD\$4-6 millones.

60. ITBIS. El impuesto al valor agregado en la transferencia de bienes industrializados y servicios (ITBIS) fue introducido en 1983 y elevado de un 8 por ciento a un 12 por ciento en el 2001, y posteriormente a un 16 por ciento en octubre del 2004. Las exportaciones no están sujetas al pago del ITBIS, así como una larga lista de excepciones, sean importados o producidos localmente, que incluye muchos productos e insumos agrícolas, libros, productos derivados del petróleo, y medicinas, así como los bienes importados por los organismos públicos y las maquinarias y equipos importados por las ZF (para más detalles ver Cury et al. 2004). Quedan además excluidas del pago del ITBIS muchas micro y pequeñas empresas porque quedan por debajo del nivel mínimo de ventas brutas equivalente a RD\$2 millones. La administración del cobro del ITBIS tiene deficiencias, incluidas las de los mecanismos de reintegro del impuesto – lo que afecta en particular a los exportadores, quienes tienen derecho a recuperar el impuesto sobre los insumos importados pero que en la práctica, sin embargo, no lo logran. Esto no sólo es violatorio de la cláusula de tratamiento equitativo de la OMC que debe entrar en vigor en el 2010, sino que además pone a los exportadores a una situación de desventaja competitiva. Se creía que con la creación de un sistema de reintegro de derechos aduanales en 1999 (bajo la Ley 84-99) se lograría reintegrar el ITBIS cobrado así como los aranceles e impuestos aplicados a las importaciones de materias primas empleadas para la producción de productos de exportación (Freund 2002), sin embargo dicho sistema aún no está operando.

61. Impuesto selectivo al consumo. Los impuestos selectivos aplican a ciertos bienes de consumo, principalmente el alcohol, el tabaco, el aceite, los automóviles, y la joyería, inter alia. Las tasas de estos impuestos selectivos varían de cero a 80 por ciento, con tasas para el alcohol y el tabaco que se sitúan entre el 25 y el 50 por ciento, y las tasas más altas para los vehículos de lujo (Cury et al. 2004). El impuesto selectivo aplica únicamente a las importaciones. Para el alcohol y los productos del tabaco sin embargo, los incrementos de un 20-30 por ciento son aplicados para calcular la sobrecarga de impuestos, por tanto permiten equilibrar los valores sobre los cuales se paga el impuesto para asegurar un trato equitativo de los bienes importados y producidos localmente, como requerido por la membresía a la OMC (Cury et al. 2004).

62. Otros impuestos al comercio. Existen actualmente en vigor varios impuestos relacionados al comercio, algunos de los cuales fueron introducidos como medidas temporales para mitigar el declive de los ingresos fiscales ocurrido luego de la reforma arancelaria. Por ejemplo, hasta recientemente todas las compras de moneda extranjera – esencialmente a través del Banco Central – estaban sujetas a una comisión cambiaria de un 4.75 por ciento. Esta comisión fue introducida originalmente en 1991 con una tasa mucho menor de un 1.75 por ciento, y luego elevada a un 5 por ciento en 1999. En agosto del 2002, esta comisión fue eficazmente limitada para las compras de importación, y en octubre del 2003 la tasa fue elevada a un 10 por ciento, y posteriormente a un 13 por ciento.

63. Todas las exportaciones fuera de las ZF estuvieron sujetas a un impuesto introducido en el 2003 de un 5 por ciento del valor, por un período temporal que finalizó el 6 de julio del 2004. Y finalmente, como mencionado anteriormente, un impuesto suplementario a las importaciones del 2 por ciento fue introducido en julio del 2003 como una medida fiscal de carácter temporal (medida que expiró el 31 de diciembre del 2004)¹⁵. En conjunto (la Tabla 2.4 contiene un resumen), el sistema impositivo que se aplica a los productores fuera de las ZF imponen una carga significativa (ver Cuadro 2.1 para un ejemplo de una empresa fuera de las ZF que logra competir con éxito). Estos impuestos – creando en forma cumulativa un gran peso – actúan como una barrera comercial no-

¹⁵ Las importaciones de las ZF están excluidas.

arancelaria que limita la capacidad que tienen las empresas dominicanas de competir a nivel internacional¹⁶.

Cuadro 2.1: Claves para Competir en Republica Dominicana y en el Extranjero

Multiquímica es un grupo privado constituido por cinco compañías independientes que producen químicos y plásticos para usos industriales, principalmente destinados a la industria de la pintura y productos de barniz (alkyds largo, medio y corto, resinas de poliéster, plastificadores (por ejemplo, para hacer PVC), y dispersores acrílicos), así como productos terminados como barriles metálicos para el almacenamiento dirigidos a otros productores industriales, y centros de almacenamiento. Establecida en 1985, la compañía se ha convertido en el primer proveedor de materias primas para los fabricantes dominicanos de pintura. En 1992, Multiquímica empezó a dirigirse a los mercados externos, comenzando con los mercados de Haití y Puerto Rico, y luego siguiendo con los mercados del Caribe y Centroamérica.

Varios factores han contribuido a la posición competitiva de Multiquímica:

- las actualizaciones periódicas de tecnología sofisticada
- los productos tienen muchas aplicaciones industriales y ocupan un nicho de mercado
- gastos generales bajos
- dispone de una estructura ligera, que permite una fuerte orientación al cliente, con un soporte y capacidad de respuesta rápidos,
- el personal es calificado y los salarios de ingreso competitivos (reclutamiento de personal con, por lo menos, nivel de educación secundaria por un salario de RD\$8 000 por mes (casi el doble del salario mínimo), proporcionando entrenamientos internos y externos)
- ha identificado y desarrollado una demanda externa para los productos de Multiquímica (la mayoría de las empresas dominicanas tiene dificultad para hacer esto), limitando el riesgo de los efectos de fluctuaciones severas en el mercado local.

Ubicada en los límites de Santo Domingo fuera de cualquier régimen de las ZF, el ingreso al régimen de las ZF de Multiquímica fue aprobado en 1999 pero retrasado hasta el 2003, cuando la introducción del impuesto del 5 por ciento a las exportaciones lo volvió suficientemente ventajoso. A pesar de su ubicación fuera de las ZF que requirió la contratación de un agente de despacho aduanal a tiempo completo estacionado dentro de la planta física de Multiquímica, las ventajas de ser miembro de las ZF han incluido la entrada libre de impuestos de materias primas, el despacho aduanal de las importaciones dentro de 24 horas comparado a los 3-4 días requeridos bajo el régimen nacional, y la exención de pago del impuesto sobre los beneficios y del 1.5 por ciento de impuesto sobre las ventas.

64. Zonas Francas. Como el nombre lo indica, las zonas francas no están sujetas al régimen impositivo antes descrito. Creadas para promover el sector de exportación no-tradicional (es decir el sector no-agrícola), las ZF atraen a los inversionistas por la reducción de los costos de los insumos importados, facilitando los procesos productivos y las exportaciones a través de procedimientos simplificados que incluyen el despacho aduanal in-situ, y proporcionando un acceso simplificado a los recintos, a una infraestructura de calidad y a los servicios dentro de los parques industriales. Como resultado, los productores de las ZF – sean de origen extranjero o local – quedan al margen del marco proteccionista que enfrentan los productores locales. Las exenciones de impuesto definidas por la Ley 8-90 aplican a: el impuesto a los beneficios; los impuestos sobre la construcción, los acuerdos de préstamo, y el registro y transferencia de propiedad; los impuestos sobre la creación de empresas y el aumento de capital; los impuestos municipales; los aranceles de importación y demás impuestos sobre las materias primas, equipos, materiales de construcción, piezas para los edificios, equipos de oficina, etc. destinados a la construcción, preparación u operación dentro de las ZF; los impuestos de

¹⁶ Las barreras no arancelarias tradicionalmente definidas en el sentido de los cupos de importaciones también están presentes en la República Dominicana, proporcionando protección para los productores domésticos de 8 productos agrícolas: azúcar, maíz, cebollas, ajo, arroz, aves de corral, leche y frijoles.

exportación o de reexportación; los impuestos sobre los inventarios o acciones y el ITBIS; los cargos consulares aplicados a las importaciones; los aranceles e impuestos de importación de materiales y equipos destinados a instalaciones de alojamiento para el personal, y vehículos de transporte. Estos incentivos fiscales tienen una duración de 15 años, y de 20 años en las ZF de la región cerca de Haití, aunque en la práctica, el régimen de las ZF se ha estado extendiéndolo más allá de éstos períodos límite (consistente con lo que estipula la ley). Se permite a las empresas localizadas dentro de las ZF que vendan hasta un 20 por ciento de su producción total en el mercado local, pero deben pagar los impuestos de importación y demás impuestos pertinentes sobre estas ventas¹⁷. La Ley 8-90 – ratificada en 1990 – intentó fortalecer también los vínculos entre las empresas locales y de las ZF eximiendo de impuestos las importaciones de materias primas realizadas por empresas locales que se transforman en insumos para productores de las ZF (Lizardo y Guzmán 2001). Sin embargo, en realidad la magnitud de dichas relaciones es aún modesta, como se explica en detalle en el Capítulo 3, en gran medida porque el acceso preferencial a los mercados americanos requiere que los insumos provengan de los Estados Unidos, en particular para las exportaciones de prendas de vestir¹⁸.

Tabla 2.4: Variaciones del Marco de Políticas y la Economía Dual

	Industria	ZF	Turismo	Telecomunicaciones	Agricultura
Leyes Laborales	Salario mínimo: RD\$4 920/mes; menos para empresas más pequeñas ¹	Salario mínimo: RD\$3 561/mes	Salario mínimo: RD\$3 975/mes; menos para empresas más pequeñas ²	Salario mínimo: Similar al de la Industria	Salario mínimo: RD\$100/10 horas diarias
	Participación de un 10% en los beneficios (con tope de 2 meses de salario)	No ofrecen participación en los beneficios.	Participación en los beneficios de un 10%	Participación en los beneficios de un 10%	Participación en los beneficios de un 10% (salvo para empresas con un capital registrado inferior a RD\$1 millón); compañías agro-industriales están exentas por 3 años.
	6.57% impuestos por aportes del empleador a la Seguridad Social; serán aumentados a un 15.32% para los empleadores y a un 5.88% para empleados ³	6.57% impuestos por aportes del empleador a la Seguridad Social; serán aumentados a un 15.32% para los empleadores y a un 5.88% para empleados ³	6.57% impuestos por aportes del empleador a la Seguridad Social; serán aumentados a un 15.32% para los empleadores y a un 5.88% para empleados ³	6.57% impuestos por aportes del empleador a la Seguridad Social; serán aumentados a un 15.32% para los empleadores y a un 5.88% para empleados ³	6.57% impuestos por aportes del empleador a la Seguridad Social; serán aumentados a un 15.32% para los empleadores y a un 5.88% para empleados ³
	1.5% INFOTEP ⁴	1.5% INFOTEP ⁴	1.5% INFOTEP ⁴	1.5% INFOTEP ⁴	1.5% INFOTEP ⁴
	Pre-aviso	Pre-aviso	Pre-aviso	Pre-aviso	Pre-aviso
	Cesantía = 1 mes de salario por año de antigüedad	Cesantía = 1 mes de salario por año de antigüedad	Cesantía = 1 mes de salario por año de antigüedad	Cesantía = 1 mes de salario por año de antigüedad	Cesantía = 1 mes de salario por año de antigüedad
	Salario doble	Salario doble	Salario doble	Salario doble	Salario doble

¹⁷ En el 2002, sólo el 2 por ciento de la producción de las ZF fue vendida localmente. A las nuevas empresas que intentan ingresar a ZF se les requiere exportar el 95 por ciento de la producción total en el primer año, nuevo requisito no estipulado en la ley pero impuesto por el organismo de aprobación pertinente. Esto de hecho excluye a los productores locales existentes de obtener las mismas ventajas fiscales disponibles para las empresas de las ZF.

¹⁸ Recordar que las reglas de origen bajo el nuevo TLCAC-RD serán ampliadas para incluir los insumos canadienses y mexicanos.

Tabla 2.4: Variaciones del Marco de Políticas y la Economía Dual (continuación)

	Industria	ZF	Turismo	Telecomunicaciones	Agricultura
Régimen Impositivo	25% Impuesto sobre los beneficios, 1.5% anticipo sobre las ventas brutas (reembolsable)		25% Impuesto sobre los beneficios, 1.5% anticipo sobre las ventas brutas (reembolsable)	1.5 % de anticipo sobre las ventas brutas (reembolsable)	25% Impuesto sobre los beneficios, 1.5% anticipo sobre las ventas brutas (reembolsable)
	16% ITBIS, con excepciones ⁵		16% ITBIS, con excepciones ⁵	16% ITBIS, con excepciones ⁵	16% ITBIS, con excepciones ⁵
			10% Impuesto sobre el servicio (para el trabajador)		
	13% Comisión Cambiaria sobre las importaciones ⁶		13% Comisión Cambiaria sobre las importaciones ⁶	13% Comisión Cambiaria sobre las importaciones ⁶	13% Comisión Cambiaria sobre las importaciones ⁶
	5% Impuesto sobre las exportaciones (expiró en Julio del 2004)		5% Impuesto sobre las exportaciones (expiró en Julio del 2004)	5% Impuesto sobre las exportaciones (expiró en Julio del 2004)	5% Impuesto sobre las exportaciones (expiró en Julio del 2004)
	2% Impuesto adicional a las importaciones (expiró a fines del 2004)		2% Impuesto adicional a las importaciones (expiró a fines del 2004)	2% Impuesto adicional a las importaciones (expiró a fines del 2004)	2% Impuesto adicional a las importaciones (expiró a fines del 2004)
			Algunas franquicias fiscales		
Competencia y Proteccionismo	Aranceles elevados	Altamente competitiva	Altamente competitiva	Altamente competitiva	Aranceles elevados
	Cuotas de importación				Cuotas de importación
	Empresas estatales				Monopolio estatal para algunos productos
					Intervención estatal en los canales de distribución y venta

¹ RD\$3 000/mes para las empresas con un valor neto < a RD\$200 000; RD\$3 380/mes para las empresas con un valor neto de RD\$200 000-500 000).

² RD\$2 560/mes para las empresas con un valor neto < a RD\$200 000; RD\$2 835/mes para las empresas con un valor neto de RD\$200 000-500 000).

³ Cuando la Ley de Seguro Social esté completamente implementada, el sistema cubrirá pensiones (10 % del total), salud (10 % del total), y seguro de accidentes (1.2 %, cubierto en su totalidad por los empleadores).

⁴ Aporte patronal = 1%, empleados = 0.5%.

⁵ Elevado desde un 12% bajo la nueva ley de reforma impositiva vigente desde octubre del 2004.

⁶ Recientemente elevado de un 10%.

Fuentes: Banco Mundial (2000), Cury et al. (2004), Secretaría de Trabajo.

65. El acceso al mercado de los Estados Unidos ha agrandado estos incentivos, en particular para los productos textiles y el sector de las prendas de vestir (que representa la mitad de la actividad total de las ZF), bajo la ICC y acuerdos posteriores que sujetan el acceso libre de impuestos al mercado americano al uso de insumos provenientes de los Estados Unidos. Este estatus particular desincentiva las relaciones comerciales con el resto de la economía dominicana, y limita el impacto de las ZF sobre el crecimiento. Por ejemplo, una empresa de las ZF que desea extender su planta puede conseguir materias primas menos caras y equipos de mayor calidad en el extranjero en lugar de comprarlos localmente. Esto se exagera aún más con las medidas proteccionistas a la importación que impiden la competitividad de los productos domésticos. Esta combinación de incentivos refuerza la naturaleza dual de la economía dominicana e inhibe los vínculos mayores con la economía local que de otro modo podrían ser transmisores de crecimiento mediante los impulsos de la demanda externa. Aunque la expansión de las exportaciones de las ZF durante las últimas dos décadas ha sido

impresionante, la contribución al crecimiento del PIB global ha sido limitada, lo que para fines del 2003 se refleja cuando las exportaciones de las ZF representaron menos de un 3 por ciento del PIB. El análisis de la composición del crecimiento presentado más adelante examina en detalle el papel que desempeñan las ZF en la generación del crecimiento económico.

66. Considerando que la estrategia de la República Dominicana de promoción de las exportaciones basada en las ZF tuvo éxito en términos de crecimiento de los volúmenes de exportación y de orientación hacia el exterior, el grado de apertura comercial medido por la participación de los flujos de comercio en el PIB no se incrementó, lo que sugiere que los beneficios anticipados del crecimiento del comercio (es decir, los retornos crecientes dinámicos) no se han materializado. En cambio, la economía desarrolló una estructura dual, con la mayoría de la inversión directa extranjera (fuera del sector de las telecomunicaciones) fluyendo hacia las ZF, pero dependiendo efectivamente de la mano de obra dominicana para añadir valor a los insumos importados. La creación de puestos de trabajo en sí misma tiene implicaciones importantes para la demanda en la economía local, particularmente para los servicios no comerciables, pero el potencial sigue siendo mucho mayor del que es actualmente.

67. Por consiguiente, de cara al futuro resulta indispensable reorientar la estrategia de crecimiento del país más allá de la base de las ZF del pasado. Es más, la República Dominicana está obligada por su calidad de miembro de la OMC a eliminar todo tratamiento especial de las exportaciones. Otros países – notablemente Mauritania – han tenido éxito con estrategias basadas en ZF, aunque factores adicionales además del comercio como el papel de las instituciones fueron importantes a la hora de explicar el crecimiento (Subramanian y Roy 2003). Mauritania también se benefició de los márgenes preferenciales muy grandes existentes entre los países africanos, un vestigio de la era de la pre-globalización que no es aplicable hoy en día. Para tomar un ejemplo contrastante de una región diferente del mundo, Rao (2000) concluye que las políticas restrictivas y poco competitivas prevalecientes en el Medio Oriente han contribuido a los resultados mediocres de las ZF allí establecidas.

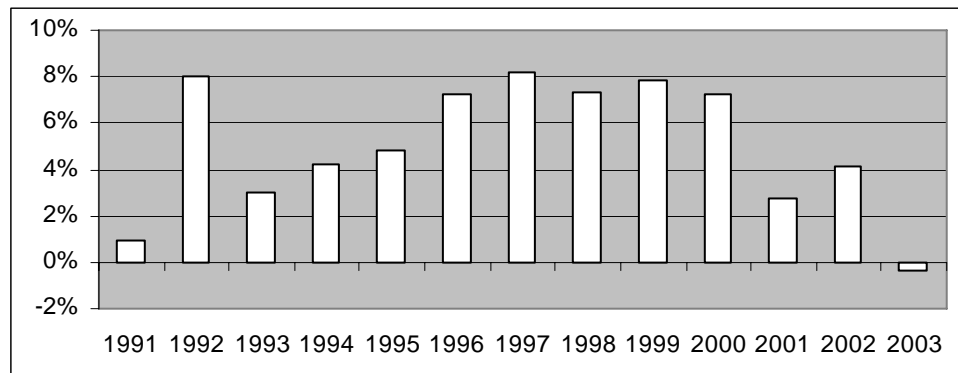
D. Entorno Macroeconómico

68. El entorno macroeconómico es esencial para el desempeño del comercio, principalmente dado su rol clave de atraer inversiones, en particular extranjeras, y en la fijación de los precios de los bienes comercializables a través de la tasa de cambio. Un desempeño comercial estable, así como unos niveles moderados de inflación, tasas de interés y endeudamiento público, constituyen algunos de los factores a considerar por los potenciales inversionistas. El comercio también tiene un impacto directo sobre algunas variables macroeconómicas tales como el crecimiento económico, la balanza en cuenta corriente, las reservas internacionales (que a su vez se relacionan con la política monetaria), y la balanza fiscal a través de los ingresos por impuestos al comercio. Como será demostrado en el análisis a continuación, los años noventa fueron una década de estabilidad macroeconómica en que se creó un ambiente propicio para la inversión extranjera y la promoción comercial en la República Dominicana. Pero una serie de choques negativos – el declive económico global post-11 de Septiembre, las caídas de varios principales bancos comerciales, y la crisis energética – causaron una gran retardación en el crecimiento del PIB y la aparición de severos desequilibrios macroeconómicos, concurrentes con el deterioro del desempeño de las exportaciones.

69. Crecimiento. La República Dominicana experimentó una década próspera de crecimiento en los años noventa, convirtiéndose en una de las economías de más rápido crecimiento de América Latina (véase la Figura 2.10). Muchos factores contribuyeron a este crecimiento, entre ellos las extensas reformas estructurales de inicios de la década y la sólida gestión macroeconómica realizada a través de una política monetaria estable. Dichas reformas consistieron en la reforma arancelaria

(discutida más arriba), las reformas fiscales, financieras y laborales, los ajustes graduales en el precio del petróleo y sus derivados, y la liberalización de la tasa de interés, que crearon las condiciones internas para un rápido y sostenible desarrollo económico y estabilidad en los precios. En 1995, el Congreso Dominicano aprobó la ley de inversión extranjera que desmontó varias restricciones en la IED, y aseguró la igualdad de tratamiento a los inversionistas sin importar su nacionalidad. El gobierno emprendió posteriormente varias privatizaciones de empresas estatales y de los segmentos no-hidroeléctricos de la generación y distribución de energía de la compañía eléctrica nacional, la Corporación Dominicana de Electricidad (CDE), y al mismo tiempo otras empresas públicas se abrieron a la inversión privada y adoptaron medidas para facilitar la inversión extranjera.

Figura 2.10. Crecimiento del PIB 1991-2003



Fuente: Banco Central De la República Dominicana

70. Con la expansión de los sectores industrial y de servicios en los años noventa, la economía dominicana se hizo menos dependiente de la agricultura, mientras que la producción primaria (agricultura, ganado, explotación minera y forestal) constituyó solamente un 13 por ciento del PIB en el 2000, disminuyendo desde un 25 por ciento en 1970. Un estudio detallado de los determinantes del desarrollo económico se presenta en el Capítulo 3, pero el turismo desempeñó un papel importante (véase el Cuadro 2.2), con la atracción de IED y a través de extensivos nexos con el sector interno.

Cuadro 2.2: El Creciente Sector del Turismo

La industria del turismo en la República Dominicana ha crecido exponencialmente en los últimos 15 años, con la triplicación de la entrada de turistas entre 1989 y 2003 para alcanzar los 3.5 millones de llegadas anuales por aire. El gasto diario promedio por persona subió de 88 dólares americanos en 1993 a 101 dólares americanos en el 2003, y la entrada de moneda extranjera sobrepasó los 3 mil millones de dólares americanos en el 2003. La expansión de los servicios turísticos no solo conllevó un sustancial aumento de la IED para la construcción de hoteles, sino que también vino acompañada de grandes inversiones en mejoras de la infraestructura tales como caminos, aeropuertos, servicios eléctricos, y agua y saneamiento (aunque persisten grandes deficiencias debido a una inadecuada gestión ambiental que no va a tono con el crecimiento del sector).

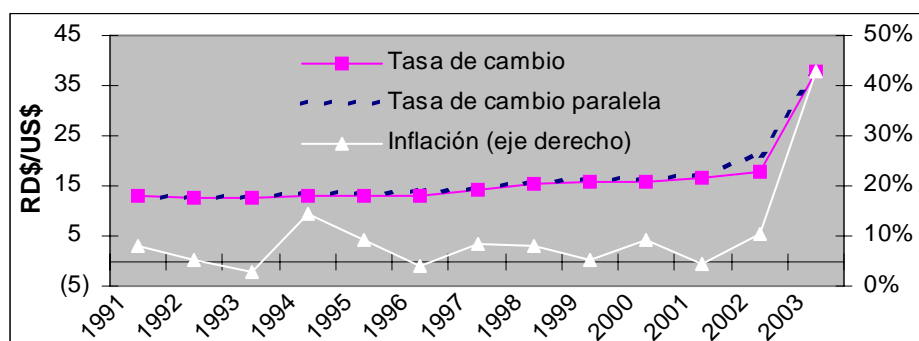
Mientras que el sector contribuye directamente al crecimiento a través de la provisión de servicios turísticos y puestos de trabajo en hoteles, barras y restaurantes, que constituyeron el 12 por ciento del PIB en los años noventa, los nexos indirectos con el resto de la economía son mucho más extensos, pese a la preponderancia de los paquetes todo-incluido. De acuerdo con la tabla de entrada y salida de las cuentas nacionales a partir de 1991, el turismo constituyó un cuarto de la demanda total de servicios (11 por ciento de agua y energía, 30 por ciento de transporte y comunicaciones, y 11 por ciento de las construcciones) mientras que su participación directa en el PIB era de un modesto 7 por ciento. Después de una cierta retardación post-11 de Septiembre, el crecimiento del sector volvió a repuntar en el 2003 y 2004 debido en gran parte a la depreciación del peso dominicano.

Fuentes: Banco Central de la República Dominicana, Lizardo y Guzmán (2001)

71. El crecimiento se ralentizó en el 2001 y años siguientes – en parte debido a la debilitación de la demanda del mercado de los Estados Unidos post-11 de Septiembre – que llevó al gobierno a incrementar el gasto público, lo cual aumentó los déficits primariamente financiados con préstamos externos. La economía siguió su deterioro en el 2003 con una masiva crisis bancaria; el Banco Central intervino, garantizando todos los depósitos de Baninter y proporcionando liquidez a dos otros bancos en dificultades con un costo total al presupuesto equivalente al 21 por ciento del PIB. Al mismo tiempo, el país sufrió la profundización de la larga crisis del sector energético, con frecuentes apagones y enormes aumentos de los costos eléctricos, lo cual interrumpió la producción y colocó una carga particularmente severa sobre el sector privado. En el 2003, dos compañías distribuidoras fueron re-nacionalizadas (véase el Cuadro 2.3). Las crisis bancaria y del sector eléctrico representan debilidades sistémicas que aumentan el costo de hacer negocios y reducen la competitividad dominicana.

72. Precios. La estabilidad de precios en los años noventa fue luego sustituida por grandes fluctuaciones en el índice de precios al consumidor (IPC) y la tasa de cambio luego de la crisis bancaria y la subsiguiente afluencia de liquidez y pérdida de confianza fruto de la intervención del Banco Central, que incrementó la inflación y condujo a la fuga de capitales. El país, acostumbrado a inflación de un solo dígito la mayor parte de los años noventa, sufrió un salto en la inflación hasta un 43 por ciento en 2003 (véase la Figura 2.11), la cual se incrementó aún más en los primeros meses de 2004. La política monetaria de gran parte de la década pasada fue conducida dentro del marco de una autonomía limitada del Banco Central y de un régimen de manejo flotante de la tasa de cambio. Un objetivo clave del Banco Central era estabilizar los precios conjuntamente con un crecimiento real y la acumulación de reservas, de manera que las reservas de activos domésticos netos del Banco Central se convirtieron en el instrumento política monetaria indicada. La liquidez fue manejada directamente a través de controles de créditos y del congelamiento del exceso de reservas. El Banco Central también intervino en el mercado cambiario privado, suavizando la volatilidad de la tasa de cambio. Sin embargo, las autoridades monetarias recientemente se han valido de la tasa de interés como instrumento indirecto para la política monetaria, a saber mediante la emisión de certificados de participación del Banco Central, con los precios determinados en subasta (antes de 2001, las tasas de interés para los distintos instrumentos financieros eran fijadas unilateralmente por el Banco Central). El Banco Central emitió una gran cantidad de certificados de depósitos para los propietarios de cuentas de Baninter, y las autoridades monetarias también emitieron grandes cantidades de certificados de inversión para consignar el exceso de liquidez, aumentando así el endeudamiento interno. Al finalizar el 2003, el monto en certificados de depósito del Banco Central había aumentado a 60 billones de RD\$ o 12 por ciento del PIB, comparado con el 1.5 por ciento del PIB a fines del 2002. Las tasas de interés alcanzaron un 35 por ciento (anual) a fines del 2003 con cortos vencimientos de 28 a 91 días, y los créditos a largo plazo desaparecieron, creando una severa contracción del crédito para un ya esforzado sector privado.

Figura 2.11. Evolución de los Precios 1991-2003



Fuente: Banco Central de la República Dominicana

Cuadro 2.3. Sector Eléctrico

Durante los años ochenta e inicios de los noventa, la República Dominicana tenía un servicio eléctrico deficiente, caracterizado por frecuentes cortes de energía. El servicio deficiente creó una cultura del no pago de las facturas eléctricas, dejando a la compañía energética, la Corporación Dominicana de Electricidad (CDE), con escasos fondos para realizar las necesarias inversiones – especialmente en la generación – para mejorar la disponibilidad de la energía.

Las reformas del sector comenzaron a mediados de los años noventa, con la entrada de los productores de energía independientes (PEI) para suplir a la CDE según los términos de los acuerdos de compra de la energía. El resultado fue una mayor capacidad pero a precios elevados. En 1998, el gobierno privatizó parte de la CDE: dos compañías termales de generación, Itabo y Haina, y tres compañías de distribución, Edenorte, Edesur y Edeeste. Sin embargo, no existía un amplio marco regulador. Una nueva ley de la electricidad fue aprobada en julio de 2001, creando la Comisión Nacional de Energía (CNE) a cargo de las políticas, la Superintendencia de Electricidad (SIE) a cargo de la regulación del sector, y el Organismo Coordinador (OC) responsable del envío y de la administración del mercado mayorista de energía. Inmediatamente después de esta reestructuración, los precios mundiales del petróleo subieron, tras lo cual el gobierno intervino para mantener bajos precios en la electricidad compensando a las compañías de distribución para los siguientes componentes de la tarifa: el incremento del precio del petróleo, la inflación, y la tasa de cambio.

Esta obligación y el pago de los acuerdos de compra de energía llegó a ser insostenible para el gobierno. Al mismo tiempo, las compañías distribuidoras privatizadas continuaron presentando grandes pérdidas y limitados índices de recaudación. A pesar de los subsidios, el aumento en los precios del petróleo erosionó los ingresos de las compañías distribuidoras, y la falta de pago por parte del gobierno y de éstas compañías condujo a los PEI a suspender su producción. El resultado – una gran crisis eléctrica – condujo al gobierno a eliminar el subsidio generalizado, lo cual solo proporcionó un alivio de breve duración.

Debido a que los precios mundiales del petróleo continuaron aumentando luego de la invasión a Irak y que el gobierno enfrentaba crecientes presiones fiscales como consecuencia de la crisis bancaria, los grandes subsidios fueron reinstalados (bajo el título de fondo de estabilización) para los primeros 300 kWh consumidos (reducido recientemente a 200 kWh), y los ajustes de los precios al consumidor fueron hechos con un retraso regulador de dos meses. Esto, a su vez, creó dificultades financieras para las compañías distribuidoras, las cuales no pudieron cumplir sus pagos a las compañías generadoras, causando el resurgimiento de los apagones. La fuerte depreciación del peso dominicano añadió una ascendente presión en los costos de generación de la electricidad, y la crisis fiscal constriñó la habilidad del gobierno de pagar los subsidios del sector. Por consiguiente, las compañías generadoras se vieron imposibilitadas de comprar el combustible para producir electricidad y para proporcionar un abastecimiento confiable. Esta situación se exacerbó con la compra y re-nacionalización por parte del gobierno de Edenorte y de Edesur en septiembre de 2003, en manos de Unión Fenosa hasta el momento (y Edeeste ha expresado también su deseo de vender al gobierno sus acciones).

El sector de la electricidad permanece en una encrucijada, requiriendo una inyección de recursos para recuperar su solvencia financiera, y la implementación de un plan de recuperación financiera basado en un programa para la reducción de pérdidas, el mejoramiento en la recaudación de facturas y la mejora en la focalización del subsidio. Una reorganización del sector, con una cierta forma de sociedad pública-privada en las actividades de la distribución, también será necesaria para garantizar la sostenibilidad a largo plazo.

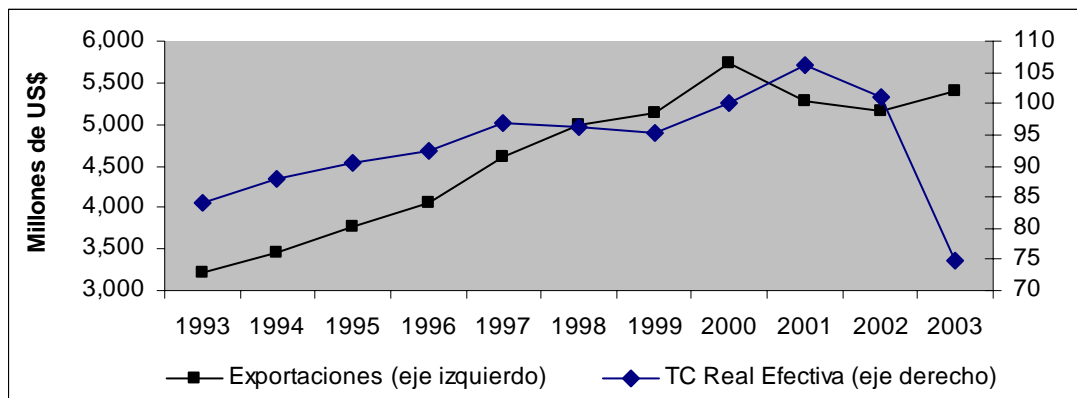
Fuente: Banco Mundial (2004d)

73. La pérdida de confianza y la gran demanda de moneda extranjera colocaron tremendas presiones sobre la tasa de cambio, depreciando el peso dominicano en un 100 por ciento entre febrero del 2003 y febrero del 2004 (ver Figura 2.11). El Banco Central funcionó con un régimen cambiario dual hasta marzo del 2003¹⁹. Pero durante el período de manejo de la moneda extranjera de los años

¹⁹ La Ley Monetaria y Financiera de noviembre del 2002 eliminó el mercado cambiario dual, introdujo las reglas que gobernarán la participación del Banco Central, y aseguró la libre convertibilidad del peso.

noventa, la estabilidad nominal del peso dominicano condujo a una marcada apreciación en términos reales; el peso dominicano de hecho se sobrevaluó (ver Figura 2.12). No obstante, las exportaciones crecieron durante este período de apreciación real, guiadas por el sector importador intensivo de las ZF y facilitado por los cambios jurídicos de apoyo a la expansión de las ZF y de la IED así como por el creciente acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos bajo la ICC y la LACCC. La reciente depreciación en el 2003 no benefició a la producción ni al consumo local debido a los altos precios de las importaciones, pero sí aumentó la competitividad de las exportaciones así como la demanda de las mismas. Aunque al día de hoy el mercado cambiario está dirigido por transacciones del sector privado sin la intervención del gobierno, existe un impuesto sobre las transacciones de cambio de moneda extranjera equivalente al 13 por ciento. Esta comisión cambiaria fue introducida en 1991 para ayudar a financiar la deuda externa, y es ajustada periódicamente en respuesta a las necesidades del gobierno²⁰.

Figura 2.12. Tasa de Cambio Real Efectiva y Exportaciones



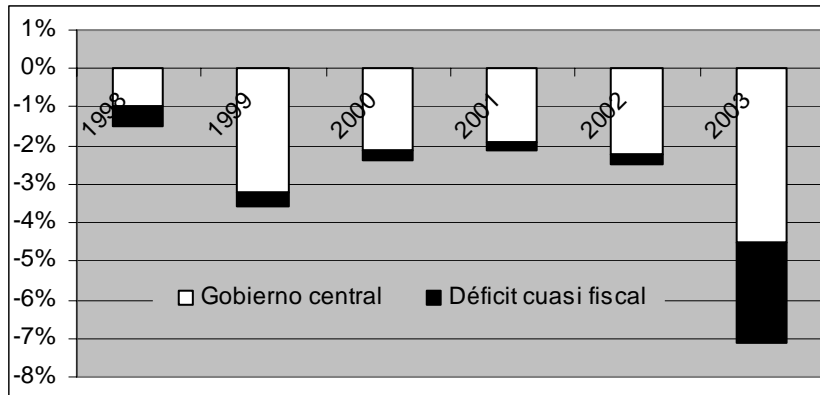
Fuente: Banco Central de la República Dominicana

74. Cuenta fiscal y cuenta corriente. Según lo demostrado arriba, los aranceles y demás impuestos comerciales son una fuente importante de los ingresos presupuestarios, promediando el 6 por ciento del PIB a fines de los años noventa. La liberalización comercial reciente y próxima ha causado y causará una reducción en las recaudaciones arancelarias, agravando la ya debilitada posición fiscal del gobierno tras la crisis bancaria, el débil crecimiento económico, los choques externos tales como los altos precios mundiales del petróleo, el aumento de la carga por endeudamiento, sumado a una extensa evasión fiscal. Las medidas impositivas ad-hoc para atenuar la caída de los ingresos incluyen la introducción de una sobrecarga del 2 por ciento en todas las importaciones, así como de un impuesto del 5 por ciento sobre las exportaciones (excluyendo las ZF); ambas medidas lesionaron seriamente la competitividad dominicana, disminuyendo las perspectivas de crecimiento. El modesto déficit fiscal de fines de los años noventa hasta el 2002 – que promedió alrededor de un 2 por ciento del PIB – se tornó en una duplicación del déficit del gobierno central en

²⁰ La comisión cambiaria fue implementada por la Junta Monetaria en julio de 1991 en un índice de 2.5 por ciento, rebajado al 2 por ciento en diciembre de 1991, y al 1.5 por ciento en marzo de 1994. La tasa de la comisión cambiaria comenzó a subir en julio de 1998, cuando fue elevada a 1.75 por ciento, y a 5 por ciento en octubre de 1999, pero solamente sobre una base temporal para compensar la subida de los precios del petróleo. En octubre del 2001, la tasa se redujo a un 4.75 por ciento (1.75 puntos porcentuales fueron destinados al servicio de la deuda externa por el Banco Central, y el resto fue destinado al servicio de la deuda externa no financiera del sector público). Aunque la Ley Monetaria y Financiera estipuló su eliminación antes de noviembre del 2003, la Junta Monetaria anunció que reduciría la comisión en un 0.25 por ciento cada trimestre comenzando en octubre del 2003. En lugar de eso, las presiones fiscales asociadas a la crisis bancaria condujeron a las autoridades a aumentar la comisión a un 10 por ciento en octubre del 2003, y a un 13 por ciento a principios del 2005.

el 2003. La nueva deuda de Banco Central elevó el déficit quasi-fiscal, dando como resultado un déficit total del sector público equivalente al 7.5 por ciento del PIB en el 2003 (ver Figura 2.13). La ley de reforma fiscal recientemente adoptada, efectiva a partir del 1º de octubre del 2004, contiene un paquete de medidas para elevar los ingresos en un 1.7 por ciento del PIB, por ejemplo mediante el aumento del ITBIS de un 12 a un 16 por ciento, inter alia. Estas medidas serán cruciales – pero insuficientes – para restablecer la salud fiscal²¹.

Figura 2.13. Déficit Fiscal (% del PIB)



Fuente: Fondo Monetario Internacional

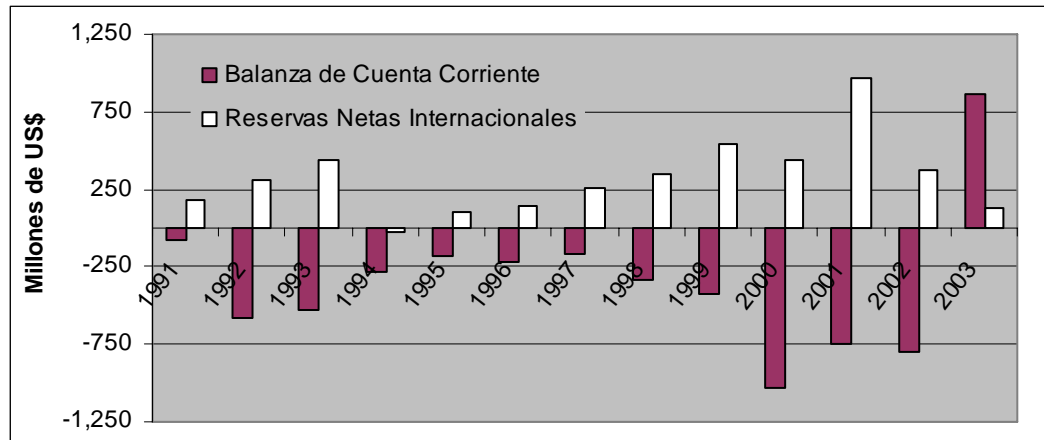
75. Con respecto a sus balances externos, la República Dominicana ha presentado déficits en la cuenta corriente durante los últimos diez años, debido a los grandes déficits en la balanza comercial. De hecho, el 2003 era el primer año para fijar un balance positivo en la cuenta corriente, guiado por la compresión de importaciones asociada con la recesión económica y la depreciación del peso dominicano (ver Figura 2.14). La adicional fuga de capitales debilitó más al peso dominicano (según lo arriba mencionado) y contribuyó a agotar las reservas internacionales. El déficit en la cuenta corriente fue financiado principalmente por la afluencia de inversión extranjera, particularmente en las telecomunicaciones y en el sector del turismo (la IED se discute en mayor detalle en el Capítulo 3). Antes de la actual crisis macroeconómica, la gran afluencia de inversión había conducido a un incremento de las reservas internacionales, aunque de bajo nivel, pero éstas se perdieron en un esfuerzo de defender la tasa de cambio (ver Figura 2.14). Las reservas internacionales han sido modestamente incrementadas en el 2004.

76. Deuda pública. Las crisis bancaria y eléctrica y el deterioro de la confianza en el mercado en el 2003 y 2004 dieron lugar a un crecimiento económico real negativo y a significativas presiones en las cuentas fiscales y externas, según lo mostrado arriba. La deuda pública total creció más del doble en porcentaje del PIB, de un 27 por ciento a fines del 2002 a un 54 por ciento a fines del 2003, alcanzando niveles casi críticos. Consecuentemente, los requerimientos de los servicios de la deuda del gobierno se elevaron de los modestos niveles de un 12 por ciento del gasto total en 2001 y 2002, a un 19 por ciento en 2003, y a un 24 por ciento en el 2004. El déficit quasi-fiscal del Banco Central después de la afluencia de liquidez proporcionada a los bancos en dificultades se estima a un 2.6 por ciento del PIB en el 2003, y un 4 por ciento en el 2004. El gobierno hace frente actualmente a severos apremios de liquidez, a pesar de un cierto respiro proporcionado por los términos de un acuerdo de reprogramación con el Club de París logrado en abril del 2004, mientras que los atrasos de pago al sector eléctrico y a otros suplidores continúan acumulándose. Las autoridades se han esforzado en

²¹ Un Acuerdo Stand-By fue suscrito con el FMI en agosto del 2003, pero en la segunda revisión, el programa fue suspendido debido a objetivos fiscales incumplidos. Las autoridades relanzaron negociaciones sobre un nuevo financiamiento del FMI en 2004, y un nuevo Acuerdo Stand-By fue aprobado en enero del 2005.

hacer pagos oportunos de su deuda con acreedores privados (los planes para una reestructuración amistosa de la deuda con los acreedores privados están en curso), elevando las preocupaciones por un posible incumplimiento de pago. Estos indicadores de las acciones y el servicio de la deuda presentan un panorama sombrío para el futuro, desalentando de hecho la inversión a corto plazo, que a su vez agrava el deterioro del crecimiento económico y de la competitividad.

Figura 2.14. Cuenta Corriente y Reservas Internacionales



Fuente: Banco Central de la República Dominicana, Fondo Monetario Internacional

77. Este análisis muestra cómo el marco macroeconómico relativamente sano de apoyo al crecimiento aplicado durante gran parte de los años noventa llevó a un crecimiento más lento y a la aparición de serios desequilibrios macroeconómicos en 2003. La crisis bancaria magnificó la ya debilitada posición fiscal, causando un gasto público agudamente más alto, fuga de capitales, elevada inflación, una depreciación significativa del peso dominicano, y la duplicación de la deuda pública – en resumen, creando un ambiente macroeconómico muy difícil que es muy poco probable que fomente la confianza de los inversionistas y logre crecimiento en el corto plazo.

E. Estrategias para Dirigir la Competitividad

78. La anterior descripción de los variados y diversos factores no arancelarios que afectan al comercio y al crecimiento sugieren múltiples y extensos impedimentos a la inversión: un débil marco institucional, una reglamentación excesiva, complejos procedimientos para la exportación, altas imposiciones fiscales (excluyendo las ZF), altos costos de capital y de la energía eléctrica, así como el desequilibrio y la incertidumbre en la macroeconomía. Para los inversionistas locales, el ineficaz papel del gobierno como regulador y protector de los derechos de propiedad puede acarrear costos y riesgos para nuevas entradas demasiado elevado. Desde la perspectiva de los inversionistas extranjeros, el clima de negocio de la República Dominicana no se compara favorablemente con el de varios de sus vecinos Centroamericanos y del Caribe – particularmente Costa Rica – aunque las ventajas referentes al trabajo pueden compensar otros factores. Por consiguiente, no resulta extraño que a los inversionistas extranjeros les atraigan las zonas francas, las cuales se benefician de una reglamentación más eficiente, así como de políticas estables (por ejemplo, el tratamiento fiscal), y de una estructura de costos más baja en términos de impuestos y de honorarios. Los inversionistas racionales toman en consideración todos los pasos del ciclo de un negocio – inicio, funcionamiento, y cierre – al seleccionar los países en los cuales invertir. Un estudio de los inversionistas extranjeros en el Caribe citó la volátil situación macroeconómica de la República Dominicana (especialmente en relación con la tasa de cambio), el contexto cambiante de las políticas, el debilitado sistema bancario y el irregular abastecimiento eléctrico como impedimentos a la inversión (Foreign Investment Advisory Service 2004). Por el lado positivo, además de clasificar con alto puntaje a la República

Dominicana con respecto a la disponibilidad y a la calidad de mano de obra, los inversionistas encuestados elogiaron la red de telecomunicaciones – considerada la más avanzada de América Latina – y el amplio número de puertos marítimos.

79. El estudio también reveló que los inversionistas extranjeros no confiaban en las actividades de promoción de inversiones, en las misiones comerciales por parte de las autoridades dominicanas, o anuncios promocionales para proyectar sus decisiones en materia de inversión (Foreign Investment Advisory Service 2004). Los resultados del índice compuesto de competitividad global del Foro Económico Mundial del 2003 sugieren que la República Dominicana está en una posición competitiva difícil, ocupando el lugar número 62 entre los 102 países (resultado inferior al obtenido en el 2002 cuando se ubicó en la posición 52 entre 80 países considerados), aunque se desempeña ligeramente mejor dentro de la región de los países ALC, donde ocupa el 10mo lugar entre 21 (detrás de Chile, México, El Salvador, Trinidad y Tobago, Uruguay, Costa Rica, Brasil, Perú y Panamá; World Economic Forum 2003).

80. Dentro de este contexto de marco comercial difícil y reglas del juego cambiantes frente al comercio internacional y a la globalización, el fortalecimiento de la competitividad de la República Dominicana resulta crucial para sostener el nivel actual de integración y crecimiento basados en el comercio. Reconociendo estos desafíos, el sector privado dominicano se ha mostrado activo, al incluir el asunto en la agenda política para su debate. Empezando en 1998, el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), con el apoyo de USAID, movilizó a sus miembros para desarrollar un plan de competitividad nacional que en el 2000 se formalizó en una Estrategia de Competitividad Nacional. El gobierno respondió creando el Consejo Nacional de Competitividad, una agencia público-privada cuyo mandato es formular, instrumentar y desarrollar estrategias de competitividad para los sectores productivos claves, particularmente el sector del comercio (van der Horst 2002). El plan, como ha sido formulado por el CONEP et al. y adoptado por el gobierno, se basa en la creación de grupos sectoriales que reúnen a empresas de la cadena productiva, al gobierno en su doble papel de proveedor de servicios y regulador/hacedor de políticas, y a los miembros de la comunidad. Cada grupo desarrolla su propia estrategia considerando los límites existentes, explorando las oportunidades potenciales de mercado, e identificando cómo vencer estos desafíos a través de planes de acción detallados que podrían incluir inversiones específicas o recomendaciones de políticas. Este enfoque participativo garantiza la propiedad y crea capital social a través de la cooperación. Se ha observado un progreso en los sectores del turismo y de la manufactura, incluyendo las ZF, así como en la agroindustria, y el trabajo futuro se enfocará en el comercio de servicios, tales como las comunicaciones.

81. La estrategia de competitividad más reciente desarrollada por el CONEP en diciembre del 2003 está muy anclada en la prolongada crisis económica y responde a la inestabilidad macroeconómica consecuencia de la crisis bancaria, requiriendo el fortalecimiento de los mecanismos de regulación, supervisión e institucionalidad en el sector público. Las extensas recomendaciones de la estrategia se enfocan en: políticas de estabilización macroeconómica que incluyen una reforma fiscal y el manejo sustentable de la deuda; la restauración de la salud fiscal sin imponer nuevos impuestos que lesionen la competitividad del sector privado; la mejora del régimen de impuestos en vigor que aplica a las industrias nacionales, acercándolo a un trato igualitario con las ZF; el incremento de la representación del sector privado en el Consejo Nacional de Competitividad (actualmente hay 3 representantes del sector privado mientras que hay 6 del sector público); la promoción de un sistema nacional de innovación; la racionalización del gasto público; la promoción de la inversión; la abolición del uso de decretos en lugar de leyes para establecer las políticas; el apoyo al sector de PME; la implementación de fondos de compensación a sectores afectados por los tratados de libre comercio; y un gran número de medidas relacionadas con la educación, la seguridad social, la pobreza, la responsabilidad social de los empleadores, la reforma institucional, la

modernización del estado, la participación de la sociedad civil, los derechos de propiedad, la corrupción, y la reforma judicial (Consejo Nacional de la Empresa Privada 2004).

82. La experiencia obtenida con los programas de competitividad implementados a lo largo de América Latina – muchos con el apoyo de la comunidad de benefactores, particularmente el BID y USAID – identifica 3 elementos importantes para lograr una estrategia efectiva: (i) un enfoque participativo de la planificación estratégica, incluyendo los actores más pequeños y más grandes; (ii) el consenso general entre los sectores privado y público, cada uno jugando un papel distinto, con el sector privado actuando como motor mientras que el sector público se concentra en las reformas políticas; y (iii) la implementación de programas que obedezcan a una demanda real (Chrisney, 2002). La ciudad de Santiago desarrolló su propio plan de desarrollo estratégico, que proporciona un ejemplo interesante de una consulta con la sociedad civil y de la asociación comunitaria pública-privada (ver Cuadro 2.4).

Cuadro 2.4. El Plan de Competitividad de Santiago

Santiago es la segunda ciudad de la República Dominicana y está ubicada al otro extremo de la isla de Santo Domingo. Próspera y física y culturalmente diferente a la capital, su rápida industrialización y crecimiento poblacional condujeron a un conjunto de funcionarios municipales, empresas privadas, grupos de ciudadanos, representantes del gobierno central y organizaciones comunitarias (incluidas por ejemplo instituciones religiosas, culturales, y educativas y ONGs) – más de 40 instituciones están representadas en el Consejo para el Desarrollo Estratégico de la Ciudad y el Municipio de Santiago – a desarrollar una estrategia para lograr un crecimiento gestionado que asegure una mayor calidad de la vida, servicios públicos adecuados, desarrollo económico vibrante ligado a los mercados globales, y protección del medio ambiente.

Esta ambiciosa iniciativa dio lugar a varios éxitos, entre los cuales estuvieron el desarrollo y la implementación de un marco de consulta y coordinación participativo y efectivo entre una amplia gama de partes afectados. A la fecha el plan ha estado muy orientado al proceso, pero ha identificado 29 programas y 158 proyectos que están comenzando a implementarse. Los proyectos y los planes de acción surgen de una evaluación de las oportunidades, apremios y riesgos para el avance de la ciudad. La estrategia proporciona las bases para movilizar recursos tanto de la esfera pública como de la privada, y dirige la asignación de éstos fondos de proyectos. Cada año, el Consejo prioriza 15 proyectos para su preparación e implementación, y revisa anualmente esta lista para tratar asuntos relativos a la puesta en práctica, así como para evitar la distracción de recursos debido a los cambios de prioridades.

Gracias a la ayuda de una larga lista de donantes internacionales, el proceso de planeamiento funciona tranquilamente bajo este marco. Adoptando el agrupamiento, o clusters, que mencionamos antes, algunos de los principales proyectos prioritarios al día de hoy se centran alrededor de crear incubadoras de negocios, desarrollar el turismo de Santiago, en particular el turismo de la salud, y consolidar los programas técnicos universitarios y sus ligámenes con el sector privado y las nuevas oportunidades del mercado. Enfocándose dentro de los límites de ciudad, el Consejo está ensanchando su enfoque hacia un acercamiento regional holístico para integrar el sector rural, lo cual ayudaría a prevenir potenciales presiones de emigración. Muchas de las industrias de Santiago se concentran en el sector textil dentro de las ZF, y la futura eliminación de las ventajas de las ZF puede desplazar las empresas de ZF a Haití, que por su bajo ingreso per cápita continuará operando con ventajas para las ZF después del 2010. Éstos y otros potenciales efectos del cambiante régimen comercial serán incorporados en los futuros planeamientos. El plan estratégico ha sido adoptado por los líderes de la ciudad como la estrategia oficial del gobierno, asegurando compatibilidad con el gasto del gobierno y la inversión en programas y proyectos prioritarios.

Fuente: Consejo para el Desarrollo Estratégico de la Ciudad y el Municipio de Santiago 2002

III. Facilitación de Comercio

83. La sección precedente identifica una abundancia de factores – desde las instituciones y las regulaciones hasta los impuestos y el clima macroeconómico – que afectan indirectamente el

desempeño comercial. Junto con el régimen arancelario, estos factores crean un sistema de incentivos que rige los resultados comerciales. Pero otros factores son relevantes para el comercio, afectando directamente los costos comerciales. Éstos incluyen los costos de transporte y trámites, los requerimientos logísticos para la carga y la descarga de los barcos, los procedimientos aduanales, y el transporte y distribución de los bienes entre el mercado local y los puertos. Aunque puedan parecer secundarios, los costos del transporte y de logística pueden ser significativos y pueden distorsionar el comercio llevando a resultados sub-óptimos (ver Banco Mundial 2002b). Por ejemplo, Hummels (1999) estima que la reducción de un día en el proceso de despacho de aduanas equivale a un recorte del 0.5 puntos porcentuales en la tasa arancelaria. La facilitación comercial es por consiguiente vital para la competitividad, y puede lograrse de muchas maneras a través de medidas sencillas y rentables.

A. Metodología de la Auditoría

84. Para este estudio se llevó a cabo una extensa auditoria del transporte y de la facilitación comercial de la República Dominicana, usando una metodología desarrollada por el Banco Mundial²². La auditoria proporciona un diagnóstico de la eficiencia del transporte y de los costos de operación evaluando la calidad de los servicios logísticos y la infraestructura (particularmente la de los puertos), de las operaciones aduanales, y del marco institucional. El análisis se desarrolló sobre la base de entrevistas con los intermediarios en el transporte, agentes de carga, operadores de transporte multimodal, operadores de logística local, exportadores, importadores, asociaciones de exportadores e importadores, líneas y agentes navieros, la Autoridad Portuaria, operadores portuarios, funcionarios de aduanas, cámaras de comercio, autoridades gubernamentales en la Secretaría de Estado de Industria y Comercio, el Consejo Nacional de Competitividad, y el Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE). Los resultados descritos debajo, los cuales fueron presentados en un taller realizado en Santo Domingo en julio del 2004 al que asistió una amplia gama de representantes de diversas dependencias, ayudan a ubicar el rendimiento dominicano dentro del contexto regional, con vistas a explorar las oportunidades del mercado a través del incremento de la competitividad.

85. Para comprender el rendimiento del transporte comercial para los importadores y exportadores dominicanos, es útil comprender la infraestructura comercial existente, así como la de los competidores potenciales, ya que las diferencias de costo y calidad afectan los costos de transacciones y por último el precio final de las mercancías para el consumidor. Por otra parte, con un mercado creciente para la distribución regional, las perspectivas de desarrollar servicios de exportación de trasbordo están sub-explotadas en la República Dominicana, cuya ubicación geográfica le brinda la posibilidad de ser un protagonista significativo.

B. Infraestructura Comercial Existente

86. Los puertos. En virtud de ser una isla, la infraestructura portuaria participa íntegramente en el rendimiento comercial. Por otra parte, el extenso sector de las ZF y el incremento en las visitas de cruceros, también ampliaron las inversiones destinadas al acceso y a la operación eficiente de los puertos. El sistema portuario de la República Dominicana consiste de 8 puertos principales (Santo Domingo, Barahona, Haina, Las Calderas, Boca Chica, Caucedo, San Pedro de Macorís y Puerto Plata) y de 17 puertos menores. Hasta el 2004, casi dos tercios del tonelaje comercial total y cuatro quintos de todo el comercio en contenedores pasó por Haina, ubicado a 20 km. al oeste de Santo Domingo, y aproximadamente el 11 por ciento del tonelaje total se procesó en Puerto Plata (en el lado norte de la isla próxima a Santiago). Entre 1970 y 1999, los volúmenes comerciales se triplicaron: los volúmenes de importación promedian un 6.2 por ciento de crecimiento anual, mientras los volúmenes

²² Para una descripción de la metodología, ver Raven (2001). Para más detalles acerca de la auditoria de transporte y comercio en la República Dominicana, ver la ponencia de Martín Sgut (2004).

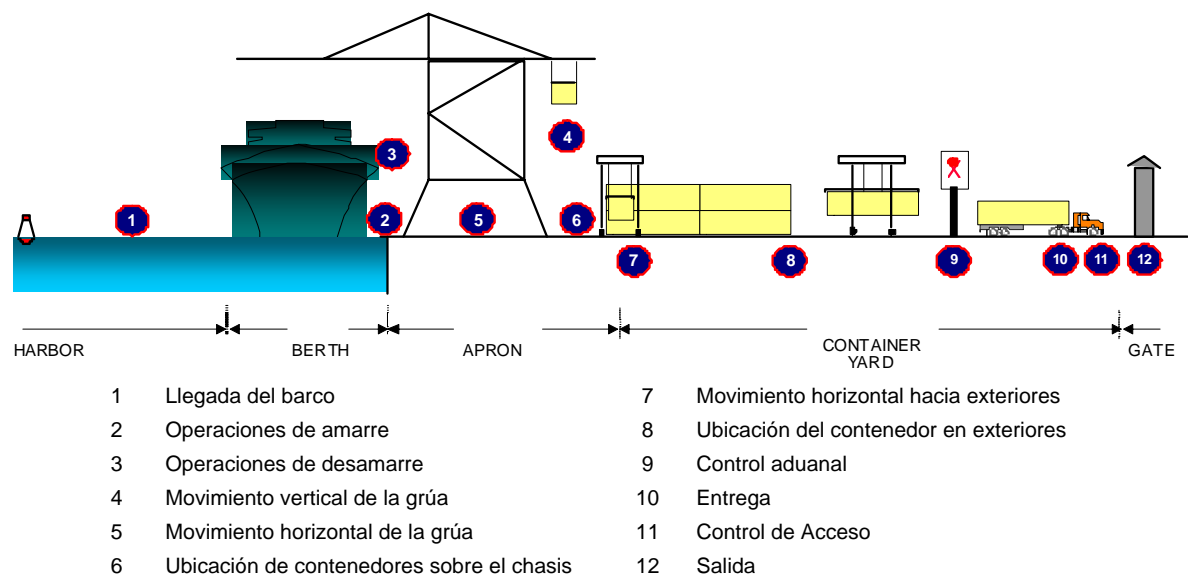
de exportación cayeron a razón de un promedio del 1.7 por ciento anual, principalmente a consecuencia de la contracción del mercado del azúcar y de la bauxita.

87. Hasta recientemente, el sistema portuario podía caracterizarse por la deficiencia de las infraestructuras y del equipamiento, una pobre administración de las operaciones y de importantes debilidades institucionales. Las debilidades principales identificadas en la auditoria están relacionadas con:

- la seguridad y la falta de un acceso controlado,
- el equipamiento de carga
- los muelles y la profundidad del puerto
- la administración de los puertos, con múltiples operadores y un equipamiento obsoleto, y
- las operaciones aduanales.

Aunque las operaciones de embarque en los puertos dominicanos están a la par de los niveles de servicio regionales, quedan por debajo de los principales puertos del mundo. Y con respecto a las operaciones en tierra, los estándares de servicio en la República Dominicana están muy por debajo de los competidores regionales. Los numerosos aspectos de los servicios portuarios se ilustran en la Figura 2.15.

Figura 2.15. Servicios Portuarios



Fuente: Kent (2004)

88. A finales del 2002, fue inaugurado el puerto privado de La Romana, recibiendo la mayoría de los atracos de barcos cruceros. De mayor importancia, un nuevo y modernísimo puerto de gran calado, financiado por capitales privados, fue inaugurado en enero del 2004 en Caucedo, a 30 kms. al este de Santo Domingo²³. Se espera que este puerto atraiga cerca de dos tercios del tráfico actual de Haina, y de hecho en sus primeros 6 meses de funcionamiento captó aproximadamente el 40 por ciento del tráfico originalmente programado para llegar a Haina (ver Sgut 2004 para una descripción detallada de Caucedo y una comparación con Haina). Además de disponer de un equipamiento de calidad superior y de instalaciones físicas capaces de procesar rápidamente grandes volúmenes, Caucedo tiene una extensa capacidad de almacenamiento que facilita el movimiento de mercancías a

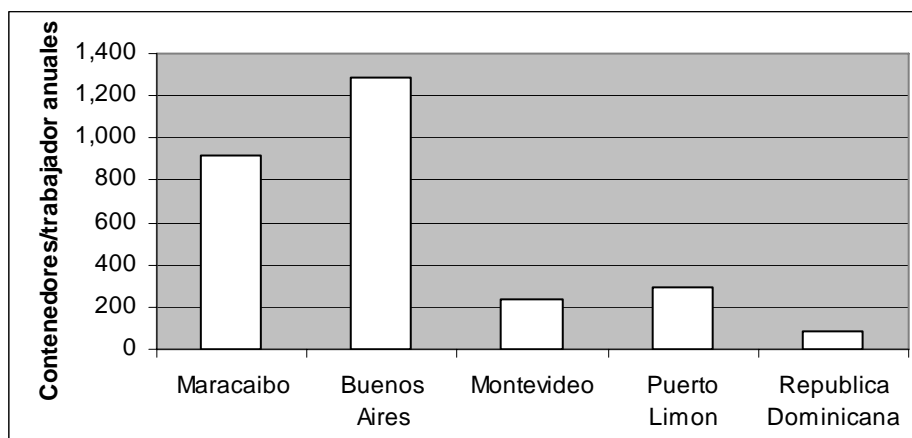
²³ Este puerto representa una primera fase de inversión de US\$300 millones, desarrollada por CSX World Terminals, con un consorcio de empresas locales y participación del IFC.

través del puerto, y está desarrollando instalaciones con el objetivo de prestar servicios logísticos para la distribución local y regional. De hecho, una nueva zona franca – La Zona de Actividades Logísticas – está en construcción en un área adyacente a Caucedo, con acceso directo a la terminal para proporcionar servicios logísticos²⁴. Las perspectivas para mejorar los servicios logísticos y expandir la industria en la República Dominicana son buenas, particularmente en las ZF donde hay una gran concentración geográfica pero disponen de pocas subcontrataciones de logística, como es común en Europa y Estados Unidos. Por otro lado, el transporte terrestre generalmente se subcontrata, aunque las empresas de ZF están protegidas de los precios inflados impuestos por los gremios del transporte (discutido más adelante). Finalmente, Caucedo tiene un solo operador, pero este consorcio tiene vínculos con algunos accionistas de la HIT, operador con licencia para operar en Haina, elevando el prospecto de que la competencia introducida por Caucedo será eliminada por el hecho de que un solo operador dominante controlará el 80 por ciento del comercio portuario dominicano.

89. Una parte del funcionamiento deficiente de los puertos existentes – fuera de Caucedo – tiene que ver con el sistema legal obsoleto del sector portuario y las dificultades institucionales de APORDOM, la Autoridad Portuaria Dominicana. Según la Ley 70-70, modificada por la Ley 169-75, APORDOM es un autorizador y administrador portuario independiente de puertos públicos, en concesión y privados, pero es también un operador portuario, combinando funciones que crean un conflicto de interés. El consejo administrativo tiene 6 miembros: 3 miembros del sector privado y 3 representantes gubernamentales nombrados por el Presidente. La influencia del estado es visible en la transferencia de los ingresos por concepto de tarifa portuaria de APORDOM al presupuesto del gobierno durante los años excedentes, es decir, a lo largo de 1998, e incluso en 1999 cuando APORDOM experimentó un déficit. La estructura de desembolso revela ineficiencias que empeoraron en años recientes. En el 2002, el 96 por ciento de los gastos fueron a gastos corrientes (76 por ciento para costos de personal), desde el 68 por ciento en 1998, lo que refleja que el personal casi se cuadruplicó entre 1996 y el 2003. Como ilustra la Figura 2.16, la productividad laboral es muy baja en República Dominicana comparada con otros puertos en la región. La falta de mantenimiento de áreas críticas está muy alejado de las prácticas internacionales, en la que los gastos corrientes deben absorber sólo el 15 por ciento del presupuesto, dejando el volumen principal de recursos para renovar la infraestructura, las nuevas inversiones y el mantenimiento. Por ejemplo, la utilización de recursos inadecuados para dragar varios puertos trajo como resultado la subcontratación de este servicio a los usuarios por el doble del costo. Las evidencias de una inversión inadecuada incluyen el pavimento dañado, falta de iluminación, el acceso deficiente al puerto, y muelles en deterioro que constituyen un riesgo mayor de daño para las naves. La inauguración de Caucedo reducirá grandemente los ingresos de APORDOM.

²⁴ Las restricciones de la OMC para subsidios de exportación o programas de ayuda no se aplican a los servicios.

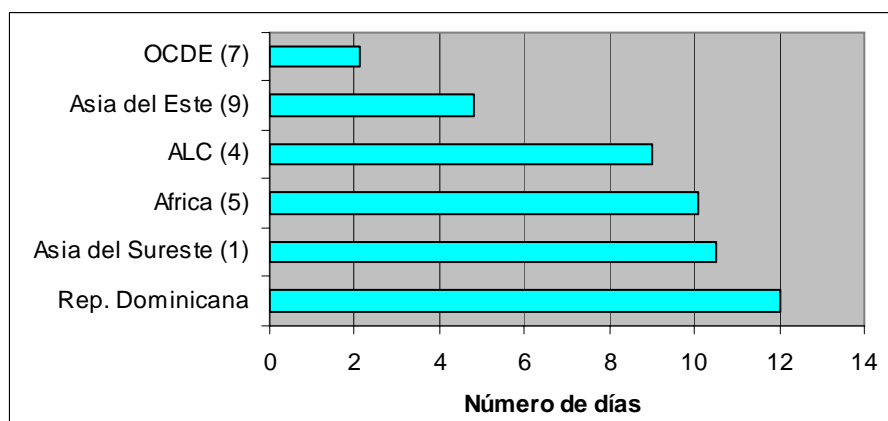
Figura 2.16. Comparación de Productividad de Trabajadores Portuarios



Fuente: Sgut (2004)

90. Un indicador del rendimiento portuario que puede compararse internacionalmente es el tiempo requerido para cumplir con las formalidades de paso de las mercancías por los puertos. En la República Dominicana, el tiempo requerido para procesar las importaciones (excluyendo Caucedo y las importaciones destinadas a ZF) promedia 12 días, un tercio superior que el promedio para la región de América Latina y el Caribe en su conjunto, más del doble del promedio para Asia Oriental, y seis veces el promedio para los países desarrollados (ver Figura 2.17). La causa principal de estos largos retrasos está relacionada con las ineficiencias en las operaciones aduanales (referidas debajo). Estos retrasos se adicionan a los excesivos cargos a las mercancías por medio de la concesión de días extras libres de renta para el uso de contenedores, estimado en cerca de US\$10 millones anuales²⁵. Se estima que los cargos adicionales en forma de multas por retraso elevan los costos de carga otros US\$7.5 millones anualmente. Y los costos de inventario asociados con los retrasos – finalmente gravados sobre el consumidor a través de precios más altos – se estiman en US\$180 millones anuales.

Figura 2.17. Tiempo Promedio de Despacho de Aduanas para los Contenedores
(el tamaño de la muestra se indica entre paréntesis)



Fuente: Sitio web de International Exhibition Logistics Associates, Banco Mundial (2004e)

²⁵ El período de gracia libre de renta para el uso de contenedores promedia 10 a 12 días en República Dominicana, comparado con 11 días en El Salvador, 10 días en Venezuela y Colombia, 9 días en Costa Rica, Honduras y Guatemala, y 2-5 días en Argentina (Naviera B&R 2002, citado en Banco Mundial 2002c).

91. El transporte terrestre. El transporte interno se realiza exclusivamente a través de camiones, y la carga en contenedores es transportada a través de remolques libres de cargo proporcionados (hasta 5 días) por las compañías navieras. Este sistema requiere que se mantenga en el sitio una reserva de remolques; la reserva existente es de aproximadamente 3 500 chasis, lo que es un importante factor que contribuye con el exceso de los costos de carga en la República Dominicana, agrega un estimado de US\$130 por cada contenedor de 40 pies, tomando en cuenta los costos de capital y de mantenimiento. Por otra parte, estos servicios son proporcionados principalmente por pequeñas empresas de 1 a 5 remolques, implicando una economía de escala reducida. La mayoría de estas microempresas pertenece a sindicatos afiliados a la federación nacional FENATRADO. Aunque en principio los precios del transporte son determinados por la oferta y la demanda, FENATRADO tiene un amplio control sobre el acceso a los puertos y respecto a la exclusión de los no-miembros. La resultante falta de competencia lleva a altos costos y a una regulación aplicada de facto. La red de caminos del país – 5 000 kms. de carretera y 14 000 kms. de caminos rurales – sufre de un inadecuado mantenimiento que está por debajo del promedio regional. Los recientes esfuerzos del gobierno apuntan a la descentralización de la dirección en el mantenimiento de la mitad de los caminos rurales y la subcontratación para el mantenimiento de la mitad de todas las carreteras.

92. Los más grandes mercados internos en la República Dominicana se concentran en Santo Domingo (50 por ciento de la población) y Santiago (25 por ciento de la población), y son surtidos por Haina y Caucedo (cerca de Santo Domingo) y Puerto Plata (a 40 kms. de Santiago). Está claro que los costes del transporte interno dependen del punto de origen y destino, aunque es probable que los costos del transporte terrestre sean secundarios comparados con la disponibilidad de servicios portuarios de calidad cuando las empresas comerciales y líneas navieras escogen un puerto de carga o descarga. A la luz de estos factores y las limitaciones naturales relativas a la distancia, no hay ni una sola ubicación óptima para los centros logísticos.

93. Acceso al puerto. El crecimiento sin trabas y la expansión de las ciudades próximas a los puertos, junto con la planificación física inadecuada, han estrangulado progresivamente el acceso a los puertos, causando largos retrasos y atascos para los camiones fuera de las principales entradas de los puertos. Están considerándose entradas alternativas, pero APORDOM necesita emprender una revisión comprensiva de las necesidades de todos los puertos.

94. La seguridad. Aunque la mayoría de los embarques de transporte terrestre no están asegurados, debido al bajo riesgo de pérdidas en el camino percibido, algunas compañías proporcionan sus propias fuerzas de seguridad para asegurar la protección hasta el destino final. Otros riesgos de pérdidas y/o daños debido a una inadecuada seguridad se encuentran alrededor del proceso de inspección. Con la excepción de Caucedo, a los puertos dominicanos les faltan incluso las normas de seguridad mínimas requeridas por la Organización Marítima Internacional y por las autoridades aduanales de los socios comerciales desarrollados. Las normas de seguridad internacionales se definen en tres acuerdos principales: (i) la Iniciativa para la Seguridad de los Contenedores, (ii) el Acuerdo de Colaboración Aduanal contra el Terrorismo en el Comercio Internacional, y (iii) el Código Internacional para la Protección de Naves e Instalaciones Portuarias. Para mejorar la seguridad, el gobierno autorizó en el 2002 el funcionamiento de una empresa privada para proporcionar inspecciones a los contenedores utilizando escáneres de rayos x, sujetas a un costo máximo de US\$95 por contenedor lleno y US\$26.25 por contenedor vacío (en línea con los mercados internacionales, aunque con el incremento de su uso se espera que los precios bajen significativamente). Se necesita un progreso adicional en las áreas de intercambio de información automatizada entre las autoridades aduanales. El no satisfacer estas fundamentales nuevas certificaciones de seguridad tiene altos costos en lo referente a la pérdida de competitividad del

puerto, recargos asociados con la inspección en un puerto certificado, y más generalmente como un impedimento para las exportaciones.

C. Aduanas

95. Las operaciones aduanales son muy ineficientes en la República Dominicana, debido a sistemas legales e institucionales obsoletos que son lesivos en la medida en que inhiben la facilitación del comercio y el transporte, así como disminuyen las recaudaciones. La legislación en vigor data de 1953, aunque una nueva iniciativa para modernizar las leyes ha conseguido aprobarse recientemente. La debilidad principal de las operaciones aduanales es el alto grado de discreción por parte de los funcionarios de la aduana – particularmente los recaudadores – que cambian las reglas y procedimientos a su antojo, lo que provoca incertidumbre. Las listas de referencia obsoletas, que tampoco reflejan variaciones estacionales, elevan el riesgo de sub-valoración que aparece en uno de cada cinco casos; para lidiar con este riesgo, se requiere seguro o garantías bancarias para cubrir la diferencia potencial más las multas. Pero debido a que la revisión de los casos toma un año y a veces 2 años, estos requisitos de seguridad imponen una carga significativa sobre las empresas, tanto a través del costo de financiamiento de las garantías como al restringir la capacidad total de crédito de la empresa. Los requisitos de documentación de aduana tales como la factura de venta, el certificado consular (vestigio de una edad más temprana que aún existe en sólo unos pocos países en el mundo y que en efecto funciona como un impuesto equivalente a US\$150), el manifiesto, la factura de carga y la declaración de aduana son excesivos y generalmente duplican la información. Otro indicador del pobre funcionamiento del sistema es la ausencia frecuente de la factura de carga que garantiza la integridad de la mercancía durante su transportación, implicando una laxidad que está lejos de las normas internacionales. A pesar de los planes para introducir la automatización, es poco lo que se ha hecho hasta hoy, que consiste meramente en proporcionar archivos electrónicos como soporte a los reportes hechos en papel.

96. En la actualidad, aproximadamente el 95 por ciento de la carga importada y exportada se inspecciona físicamente, así como el 100 por ciento de toda la documentación – niveles muy por encima de las normas internacionales. Aunque algo mejor para las ZF, las inspecciones de importación se llevan a cabo en ausencia de instalaciones adecuadas: la carga se deposita en el suelo, con iluminación inadecuada, desprotegida de los elementos y en condiciones antihigiénicas que podrían poner en peligro la mercancía. Exacerbando las ineficiencias tenemos la intervención de 15 a 20 agentes individuales – inspectores, trabajadores del muelle y funcionarios de aduana – causando los prolongados retrasos debido a la pobre coordinación. El número grande de agentes también aumenta las oportunidades para la discreción y la corrupción. La relajada seguridad observada en Haina por lo que se refiere a la entrada y salida de individuos, y el flujo de individuos asociado con la presencia de restaurantes y estacionamientos de autos dentro del puerto, también pone potencialmente en peligro la mercancía. HIT, el operador de Haina, lanzó recientemente varias mejoras que incluyen la creación de un área de inspección separada e iluminación adicional.

D. Competiendo Regionalmente en la Logística Comercial

97. La República Dominicana se localiza en una región de tráfico marítimo de carga comercial de alta densidad y por supuesto está físicamente muy cerca del mercado norteamericano, lo que implica que República Dominicana está bien ubicada para competir regionalmente. Con el aumento en la capacidad naval y de este modo en el predominio de cargas puestas en contenedores, lo cual requiere una infraestructura especial, ha habido una marcada consolidación de los corredores navales de este-oeste y creciente confianza en puertos intermedios donde la carga es descargada y recargada para su distribución regional o el subsiguiente embarque hacia el norte o el sur. Los corredores principales son: (i) Asia - Canal de Panamá - Costa este de Estados Unidos; (ii) Costa Este de los Estados Unidos - Canal de Panamá - Costa Oeste de los Estados Unidos; (iii) Europa - Canal de Panamá -

Costa occidental de América del Sur; (iv) Costa Este de los Estados Unidos - Costa Oriental de América del Sur; (v) Costa del Golfo - Costa oriental de América del Sur; (vi) Costa del Golfo - Europa; (vii) Asia - Canal de Panamá - Costa oriental de América del Sur; (viii) Costa Oriental de América del Sur - Costa Occidental de América del Sur; (ix) Costa del Golfo - África; (x) Costa del Golfo - Costa Occidental de América del Sur. La República Dominicana, que queda a lo largo de estos corredores, tiene excelentes perspectivas para ofrecer servicios de trasbordo a terceros países, extendiendo potencialmente su alcance a toda la región de América Latina.

98. De los siete puertos regionales principales alrededor de la Cuenca del Caribe, sólo Miami, Panamá, Puerto Rico y Jamaica actúan como puertos de distribución o de trasbordo para cargas que se mueven entre Asia, Europa y Estados Unidos. Con Caucedo – un puerto de última generación – la República Dominicana tiene hoy el potencial para volverse un proveedor importante de servicios logísticos como puerto eje. Puerto Rico y Jamaica serán importantes competidores en la región, poseyendo una infraestructura similar, aunque el tamaño de Jamaica implica que su mercado interno es demasiado pequeño para las economías de escala. La República Dominicana está particularmente bien posicionada para proveer servicios de distribución para las exportaciones europeas hacia los Estados Unidos, que hasta ahora usaron a Miami como una base de operaciones de distribución. Éste es especialmente el caso a la luz del aumento de los requisitos de entrada en Miami durante el elevado clima de seguridad posterior al 11 de Septiembre. La República Dominicana también está bien posicionada para manejar las cargas destinadas al Caribe. Además, República Dominicana podría servir potencialmente como un puerto intermedio para embarques que viajan entre Canadá o la Costa Este de los Estados Unidos o Europa y la Costa Oriental de América del Sur. Se espera que la nueva capacidad del puerto de Caucedo, sobre todo con respecto al número de contenedores movidos por hora, exceda la de la mayoría de los competidores regionales (ver Sgut 2004). Anteriormente a Caucedo, sin embargo, la infraestructura portuaria dominicana era inadecuada para atraer el tráfico mayor, con sólo 6 líneas a Europa (comparadas con 13, 11, 8 y 7 en Colombia, Panamá, Costa Rica y Venezuela, respectivamente) y 18 líneas a los Estados Unidos (comparado con 27, 22, 20 y 20 en Panamá, Honduras, Venezuela y Jamaica, respectivamente).

99. Actualmente, la industria logística no está muy desarrollada en la República Dominicana, como se ha mencionado anteriormente, debido en gran medida a las limitaciones relacionadas con la contratación del transporte terrestre, y la complejidad y naturaleza imprevisible de las transacciones aduanales. Los almacenes proporcionan servicios que van de almacenar contenedores, descargarlos y cargarlos, a distribuir la mercancía. Los intermediarios en el transporte proveen servicios completos de flete para carga desde el punto de origen hasta el destino final, incluyendo los procesos aduanales y el transporte local, pero constituyen sólo un 10 por ciento del mercado. La logística de terceras partes se refiere a un servicio más completo que incluye los de almacén y expedición de carga, pero que también agrega valor mediante, por ejemplo, el desempaquetado y preempaquetado de mercancías a granel y la distribución en la cadena minorista. Es en esta área donde el centro de planificación logística de Caucedo está buscando establecer un mercado. Panamá y Miami ya han desarrollado esta industria, pero la República Dominicana podría ser competitiva – debido a su situación y bajo costo de la mano de obra y de la tierra – particularmente en un mercado en expansión, y podría a su vez atraer más comercio regional a los puertos dominicanos y de este modo crear más trabajos. Pero esto requerirá elementos claves: una infraestructura de alta calidad para trasladar la mercancía en forma rápida y segura a través de los puertos (disponible en Caucedo pero no en otros sitios), un transporte de mercancías eficiente (es decir, seguro y viable en términos de costo) desde y hacia los centros logísticos y/o de distribución, un mercado local con la capacidad necesaria de producción y de recursos humanos necesarias, una legislación transparente, y una adecuada capacidad de implementación.

CAPÍTULO 3: CARACTERÍSTICAS Y TENDENCIAS DEL COMERCIO

100. La República Dominicana experimentó importantes cambios en las determinantes externas e internas del comercio durante los años ochenta y noventa (incluyendo las políticas arancelarias y no arancelarias arriba descritas anteriormente) que llevaron a cambios estructurales en sus sectores productivos y de comercio. El análisis en este capítulo indica que el sector de la exportación se desplazó desde las exportaciones "tradicionales" (azúcar, tabaco, café, cacao y minerales) hacia productos de manufactura y el turismo. Esta transformación del sector exportador dominicano sigue un patrón similar al de buena parte de los países en vías de desarrollo durante estas dos décadas, sin embargo, importantes diferencias distinguen a la República Dominicana. Mientras que se producía una mayor apertura en la economía en términos de IED en las zonas francas, y aumentaban los ingresos y remesas del turismo (ayudando a financiar las importaciones), la apertura del comercio como parte del PIB se encontraba de hecho estancada, aún durante los años noventa, inhibiendo prácticamente una producción más eficiente y la interacción positiva entre las exportaciones e importaciones, y por consiguiente la interacción positiva entre la apertura comercial y el crecimiento. La concentración de exportaciones e importaciones hacia y desde los Estados Unidos respectivamente, se intensificó entre 1990 y 2003, y está esencialmente determinada por las ZF y el acceso preferencial. Aunque las exportaciones de artículos de vestir manufacturados constituyen la mitad de la producción de las ZF, ha habido una reciente diversificación hacia productos elaborados por mano de obra más calificada, con valores agregados típicamente superiores, como la electrónica, los productos farmacéuticos y el tabaco.

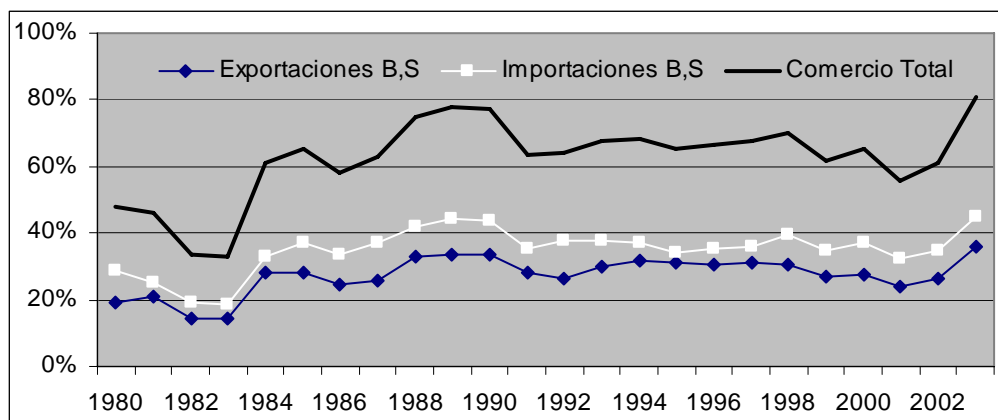
101. La predominancia de las exportaciones de las ZF surge del tratamiento preferencial de los exportadores de ZF en términos de insumos importados libre de impuestos, de una mejor infraestructura, y de procedimientos de exportación más expeditos, complementado con el acceso preferencial a los Estados Unidos bajo la ICC y la LACCC. Este acceso potencial al mercado norteamericano incentiva las importaciones de insumos con el objetivo de cumplir con las reglas de origen. Como resultado, el fuerte desempeño de las ZF tuvo una mínima repercusión en la economía doméstica, que implicó una limitada contribución directa al crecimiento global, excepto a través de la creación de empleos y la IED. El análisis del crecimiento en sus varios componentes revela que el consumo, y en menor medida la inversión, fueron las contribuyentes más fuertes, con la demanda externa jugando un papel menos sustancial. En lo que refiere a la producción, la construcción, el comercio, el turismo y el consumo gubernamental son las principales fuentes del crecimiento económico.

I. Patrones de Comercio a lo largo de la Economía

A. Apertura Comercial

102. En términos de volumen, el comercio aumentó notablemente durante los años noventa: las exportaciones de productos y servicios casi se duplicaron de US\$4.1 mil millones en 1993 a US\$8.9 mil millones, y las importaciones ascendieron de US\$5.5 mil millones a US\$9.1 mil millones en el mismo período. Pero la apertura comercial (definida como la parte correspondiente al comercio en el PIB) permaneció relativamente estancada. Luego de un 200 por ciento de desvalorización del peso dominicano en 1985, la economía dominicana alcanzó su nivel más alto de apertura en 1989, cuando la suma de importaciones y exportaciones (bienes y servicios) alcanzó el 78 por ciento del PIB (ver Figura 3.1). Durante los años noventa, la apertura comercial declinó hasta un promedio del 67 por ciento del PIB, y exhibió una aún más aguda tendencia al descenso después del año 2000, cayendo a un 56 por ciento del PIB en 2001. La depreciación del peso en 2003 causó un importante – aunque probablemente temporal – rebote.

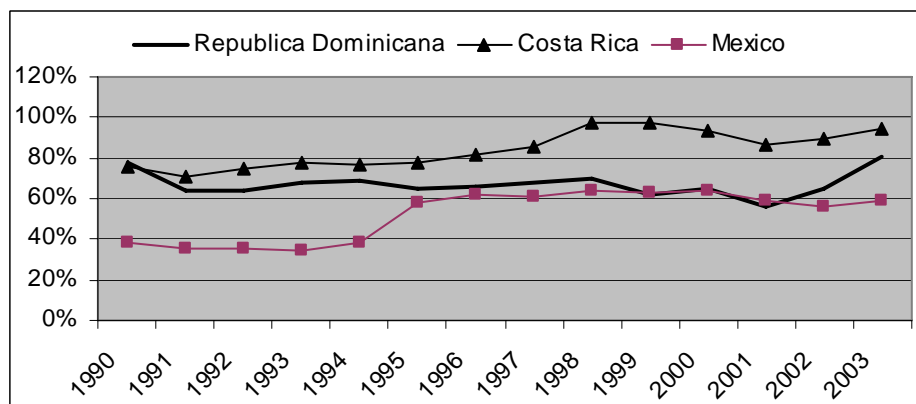
Figura 3.1. Apertura Comercial (% del PIB)



Fuente: Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial (WDI)

103. Al comparar la apertura comercial de la República Dominicana con la de dos de los países de mejor desempeño en la región, México y Costa Rica, se muestra que a inicios de los noventa la República Dominicana y Costa Rica exhibieron grados idénticos de apertura, pero a fines de la década la participación del comercio de Costa Rica en el PIB había saltado a un 97 por ciento, mientras que la de República Dominicana declinó (ver Figura 3.2). Por el contrario, México – una mayor más cerrada economía – alcanzó a la República Dominicana a fines de los años noventa, con la ayuda de ALCAN, que comenzó en 1995. En la actualidad, todos los países centroamericanos, con la excepción de Guatemala, se encuentran más abiertos al comercio que la República Dominicana.

Figura 3.2. Comparación de la Apertura Comercial de la República Dominicana, Costa Rica y México (% del PIB)



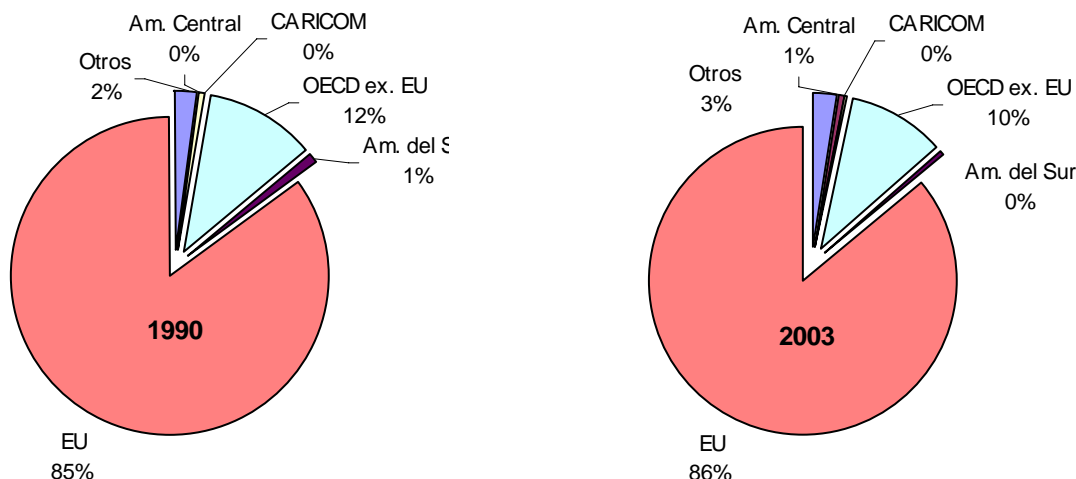
Fuente: Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial (WDI)

B. Dirección del Comercio

104. El comercio dominicano se realiza principalmente con un solo socio: los Estados Unidos. Aunque la República Dominicana es signataria de una serie de acuerdos de comercio preferencial con la UE y con sus vecinos caribeños y centroamericanos, el comercio dominicano en el 2003 no estaba mucho más diversificado que en el año 1990 (ver Figura 3.3): casi el 90 por ciento de las exportaciones de la República Dominicana tienen por destino los Estados Unidos. Los socios

comerciales regionales continúan siendo insignificantes para las exportaciones dominicanas, lo que sugiere que el criterio de estos acuerdos regionales es de naturaleza más política que económica.

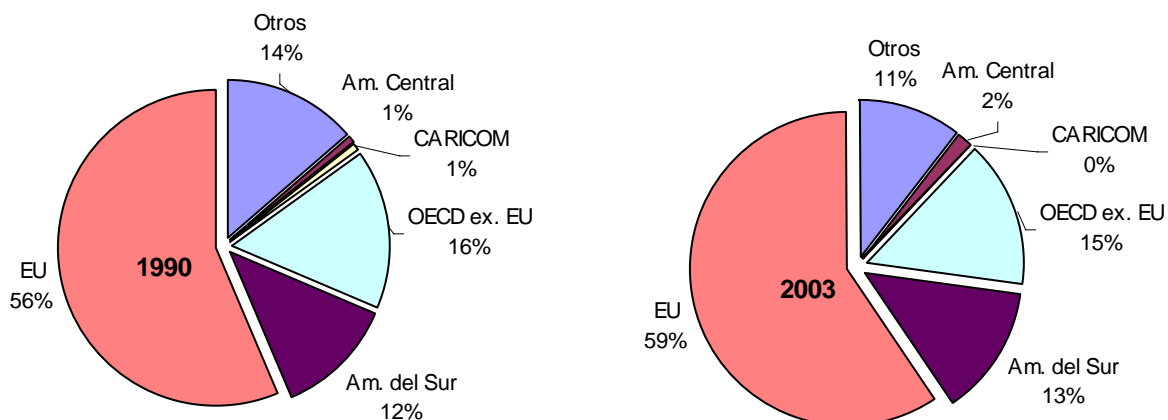
Figura 3.3. Exportaciones por País de Destino



Fuente: Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo del Comercio – Solución para el Comercio Mundial Integrado (UNCOMTRADE-WITS)

105. Una descomposición de las importaciones por país proveedor se concentra de igual manera, con la República Dominicana importando predominantemente de los Estados Unidos y en menor grado desde otros países de la OCDE. Un pequeño giro ocurrió no obstante en los años noventa, cuando los países sudamericanos y centroamericanos aumentaron su participación en el mercado de importaciones dominicano a razón de 1 punto del porcentaje cada uno (ver Figura 3.4). El nuevo tratado de libre comercio con los Estados Unidos y Centroamérica, sin embargo, puede impulsar cierto desvío del comercio fuera de América del Sur y hacia los Estados Unidos y Centroamérica (se discute a continuación en el Capítulo 4).

Figura 3.4. Importaciones por País de Origen

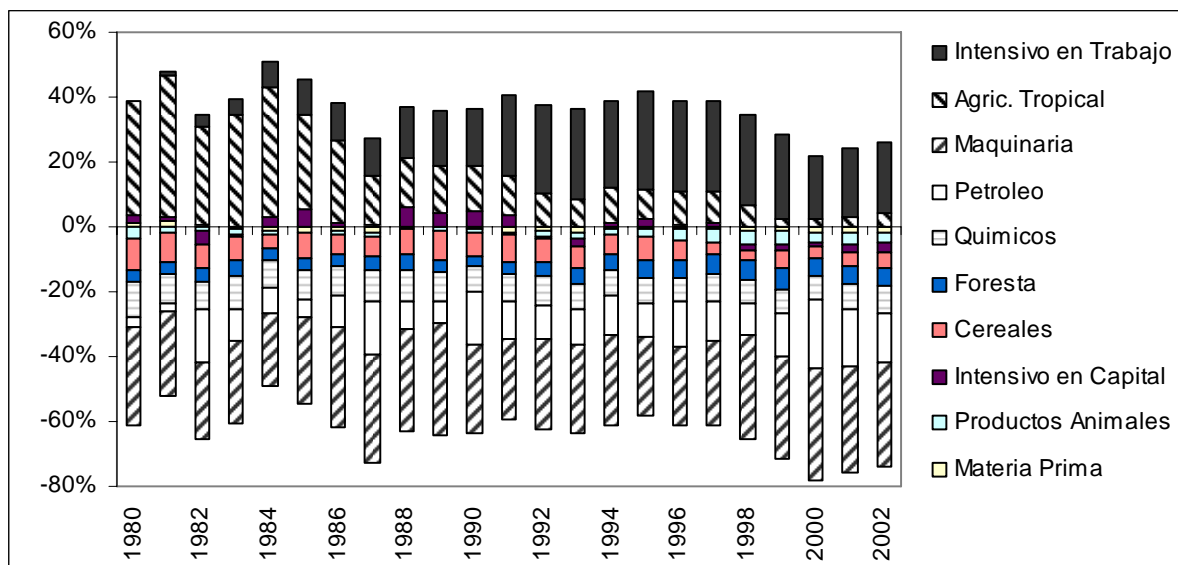


Fuente: Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo del Comercio – Solución para el Comercio Mundial Integrado (UNCOMTRADE-WITS)

C. Ventaja Comparativa

106. La perenne dependencia en el comercio con los Estados Unidos contrasta con los importantes cambios en la demanda durante las últimas dos décadas – a saber, en la composición de los productos. Con el propósito de entender el desempeño comercial de la República Dominicana, el análisis identifica los sectores y los productos en los cuales los productores dominicanos tienen una ventaja comparativa, al producir a un costo relativamente más bajo, y evalúa en qué medida éstos han cambiado durante la última década. La comparación de la exportación neta por trabajador en diez diferentes categorías grupales de productos proporciona un indicador de la ventaja comparativa dominicana²⁶. La Figura 3.5 muestra que las reformas en el comercio a fines de los años ochenta y los años noventa cambiaron profundamente la estructura comercial de la República Dominicana, pasando de ser un exportador neto de agricultura tropical a un exportador neto de productos elaborados. Este cambio en la estructura productiva hacia los productos elaborados estuvo acompañado por voluminosas y crecientes importaciones netas de petróleo y maquinaria, reflejando las inversiones requeridas para nuevas industrias creadas principalmente dentro de las ZF.

Figura 3.5. Estructura Leamer de Exportaciones Netas por Trabajador (% de Exp. Netas)



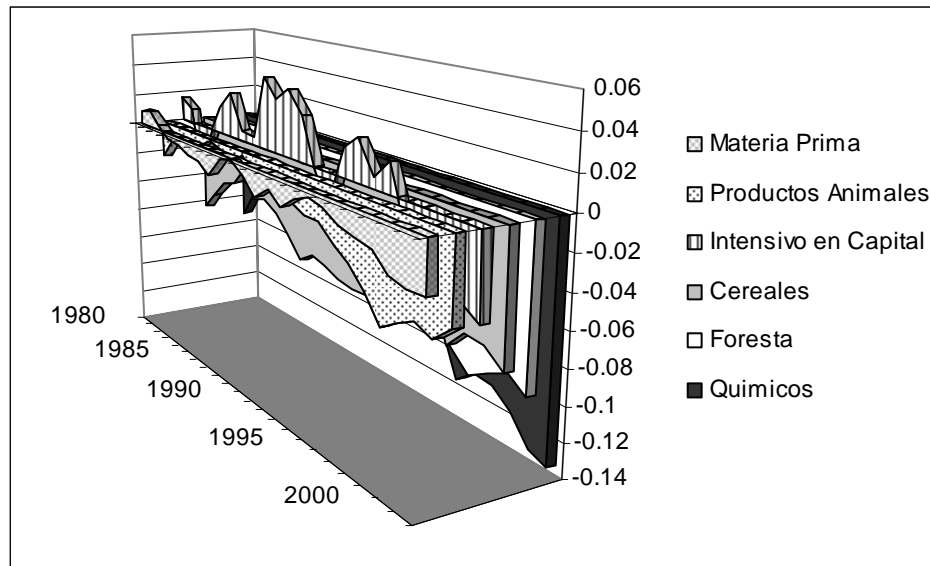
Fuente: Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo del Comercio – Solución para el Comercio Mundial Integrado (UNCOMTRADE-WITS)

107. Fuera del incremento de la ventaja comparativa de los productos elaborados, los productores dominicanos de casi todas las otras categorías de productos experimentaron una deterioración en la ventaja comparativa, especialmente aquellos relacionados con los productos de capital intensivo, químicos, productos forestales y animales (ver Figura 3.6). Un análisis más profundo indica que el debilitamiento de las ventajas comparativas en los productos de capital intensivo fue causado por un cambio en las pequeñas ventajas comparativas que beneficiaban a los productos de hierro y acero en los años ochenta y principios de los años noventa (ver Figura 3.7). La reducción en el proteccionismo industrial a fines de los años noventa es un factor demostrativo del declive del sector, que coexistió

²⁶ Los productos en cada categoría tienden a ser exportados por países con similares dotaciones en términos de fuerza laboral, extensión de tierra y recursos naturales, de acuerdo con los estudios realizados por Leamer (1984, 1995). Ver anexo II para la lista de productos incluidos por cada categoría usando la Clasificación Estándar del Comercio Internacional (SITC).

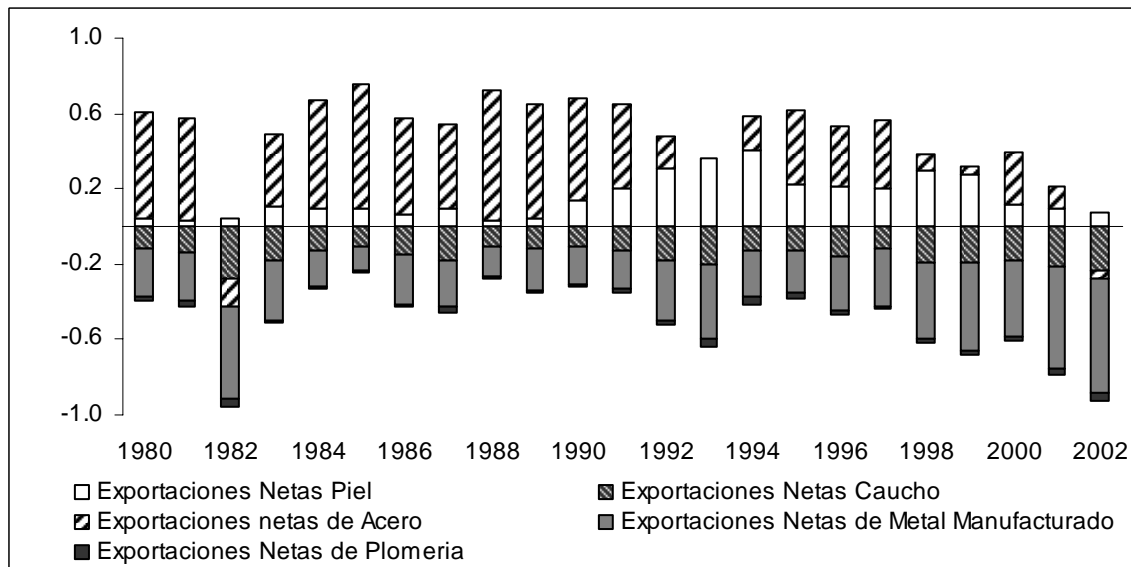
con un aumento en las importaciones netas de productos de metal cuando se dispararon las inversiones en ZF.

Figura 3.6. Estructura Leamer de Exportaciones Netas por Trabajador (miles de US\$)



Fuente: Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo del Comercio (UNCOMTRADE), Indicadores de Desarrollo Mundial (WDI) del Banco Mundial

Figura 3.7. Estructura Leamer de Exportaciones Netas por Trabajador, Productos de Capital Intensivo (miles de US\$)



Fuente: Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo del Comercio (UNCOMTRADE), Indicadores de Desarrollo Mundial (WDI) del Banco Mundial

108. Aunque las condiciones del comercio en República Dominicana mejoraron durante las últimas dos décadas (ver Tabla 3.1), las exportaciones "tradicionales", que incluyen tabaco, azúcar, café, cacao, frutas, y vegetales, declinaron en importancia del 58 por ciento de las exportaciones totales a principios de los años ochenta al 21 por ciento una década después, a apenas el 13 por ciento en el 2002 (ver Figura 3.8). No obstante, la República Dominicana sigue siendo un exportador neto de

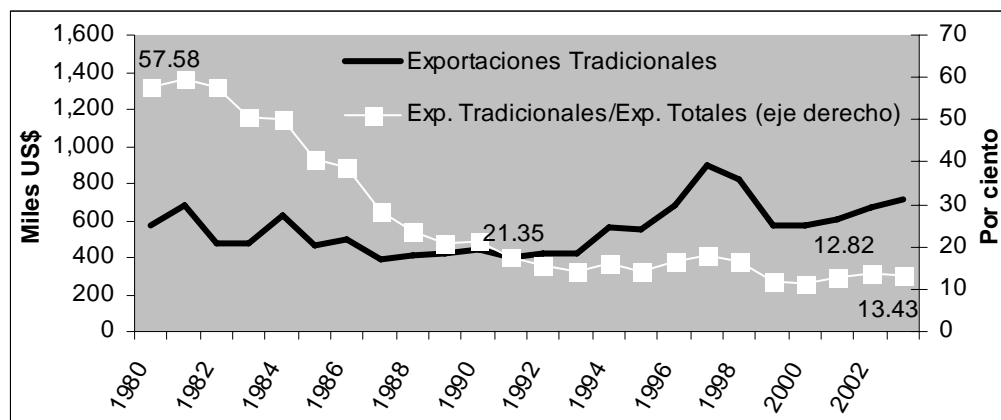
productos tradicionales. De hecho, hacia mediados de los años noventa, un alza en las exportaciones de tabaco – buena parte de la cual provino de las empresas establecidas en ZF – condujo a un aumento en el valor de las exportaciones tradicionales (ver Figura 3.9)²⁷.

Tabla 3.1. Términos de Intercambio

(1970=100)	
1950-1958	84.59
1959-1968	95.66
1969-1973	91.81
1974-1978	84.32
1979-1991	87.45
1992-2000	107.68

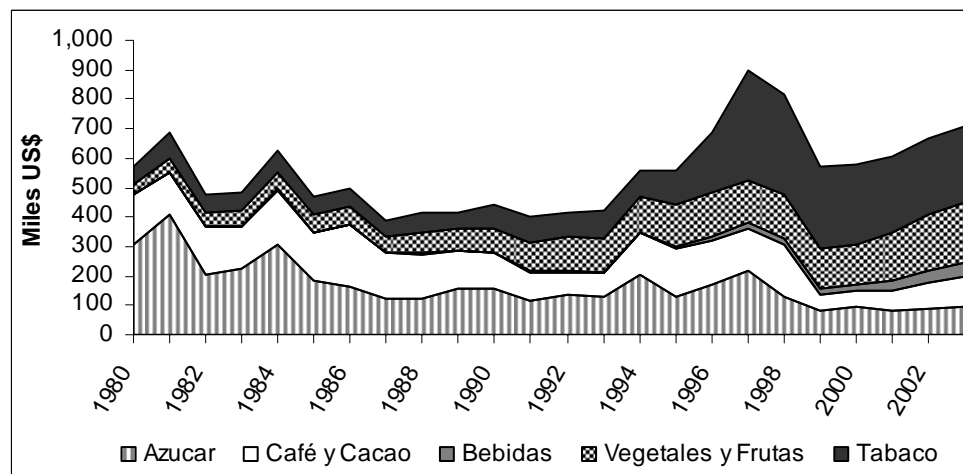
Fuente: Lizardo y Guzmán (2002)

Figura 3.8. Exportaciones de Productos Tradicionales



Fuente: Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo del Comercio (UNCOMTRADE)

Figura 3.9. Composición de las Exportaciones de Productos Tradicionales



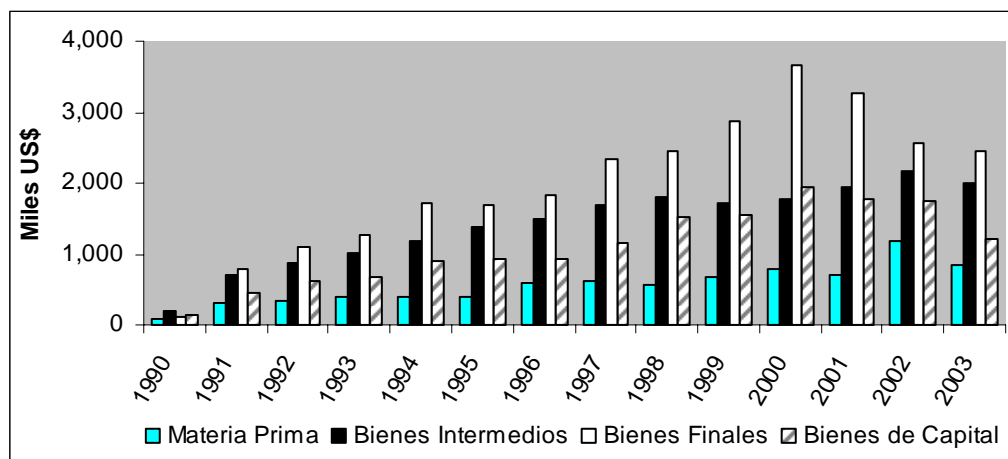
Fuente: Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo del Comercio (UNCOMTRADE)

²⁷ Los productos de exportación “tradicionales” no incluyen el mismo grupo de productos de la categoría Leamer de agricultura tropical.

D. Estructura de las Importaciones

109. Los indicadores de ventajas comparativas analizados arriba reflejan los cambios en la estructura de las importaciones; el cambio más dramático fue el aumento de las importaciones de maquinaria, petróleo y productos químicos que sugieren que la mayoría de las importaciones se dirigió al sector productivo de la economía. La clasificación de las importaciones por tipo de consumo (final, de capital, intermedio y de materia prima) revela que durante los años noventa hubo de hecho un aumento sustancial en las importaciones de mercancías de capital, pero había un aumento similar en las importaciones de productos elaborados que promedió 20 por ciento de crecimiento anual. Las importaciones de mercancías intermedias y de materias primas también crecieron, pero a un ritmo algo más lento, promediando el 12 por ciento anual (ver Figura 3.10). Nótese que para el 2001, las importaciones de productos elaborados empezaron a decrecer debido a la desaceleración económica a pesar de las considerables reducciones arancelarias durante ese año.

Figura 3.10. Importaciones por Tipo de Mercancía

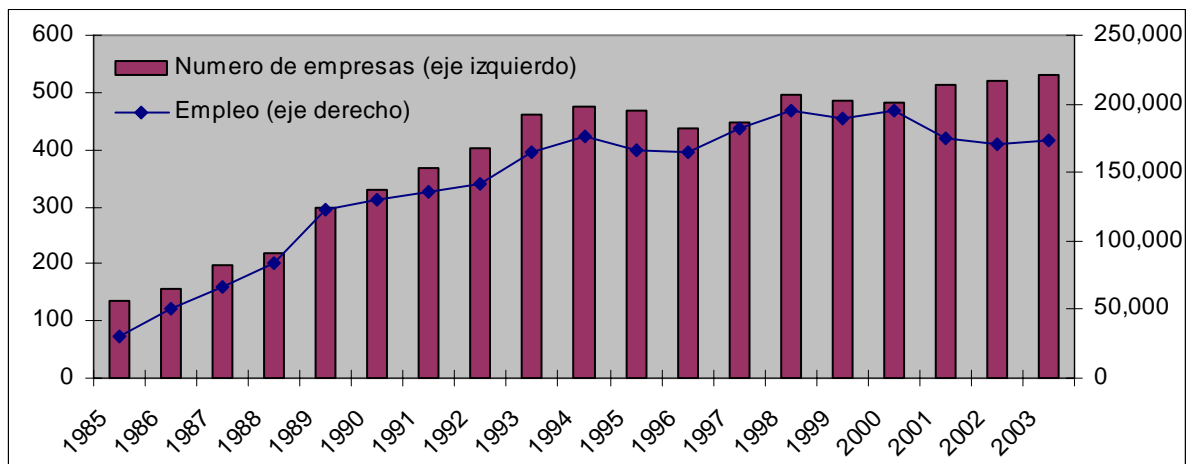


Fuente: Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo del Comercio (UNCOMTRADE)

II. Zonas Francas

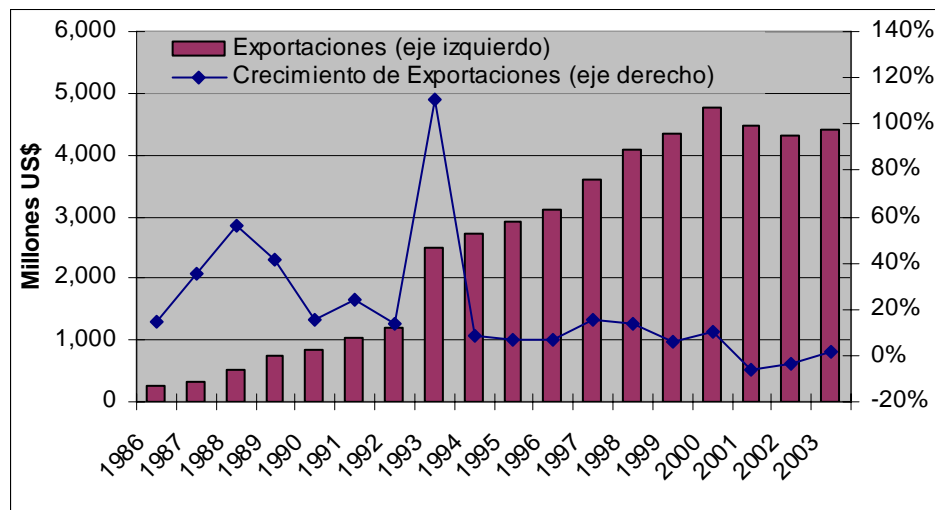
110. La República Dominicana – junto con México – fue uno de los pioneros en la creación de las ZF (o *maquiladoras*), que hoy han sido adoptadas a nivel mundial como una vía para elevar la competitividad internacional a través del establecimiento de la especialización en industrias claves. Las zonas francas promueven el comercio permitiéndoles a los productores importar mercancías exentas de impuestos, y facilita las exportaciones a través del acceso a una mejor infraestructura y ágiles procedimientos aduanales y de exportación, inter alia. Ya en 1955, la República Dominicana promovió la creación de las ZF (Ley 4315), pero no fue hasta fines de la década de los ochenta y principios de los noventa que las ZF se convirtieron en la fuerza rectora responsable de la explosión dominicana de exportaciones de artículos de vestir hacia los Estados Unidos. Varios factores hicieron posible el despegue de las ZF: un ambiente macroeconómico estable, la simplificación del marco institucional y los requisitos para las ZF (establecidos en la Ley 8-90), la depreciación del peso dominicano, y la promoción de la IED (Ley de Inversión Extranjera 16-95 de 1995). Como resultado, entre 1985 y 2003, el número de parques de ZF aumentó de 3 a 54, el número de empresas dio un salto de 136 a 531, el empleo en ZF creció más de cinco veces de 31 000 a 173 000, y el valor de las exportaciones aumentó veinte veces desde US\$215 millones a US\$4.4 billones, correspondiendo al 80 por ciento de toda la exportación de mercancías y más del 50 por ciento del total de exportaciones entre mercancías y servicios (ver Figuras 3.11 y 3.12).

Figura 3.11. Empresas y Empleo en las ZF



Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE)

Figura 3.12. Exportaciones de Zonas Francas (Nivel y Crecimiento)



Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE)

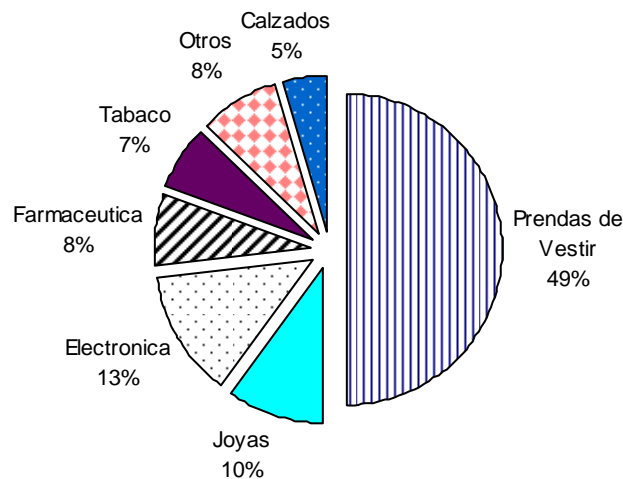
111. El objetivo estratégico de las ZF – a saber, promover y diversificar las exportaciones, generar divisas y atraer la IED – ha demostrado ser altamente efectivo en la República Dominicana, particularmente porque no minó el altamente protegido sector de sustitución de importaciones o las exportaciones de productos tradicionales²⁸. La conjunción de estas políticas trajo consigo una economía dual (como se menciona anteriormente), caracterizada por una base industrial ineficiente, orientada hacia el mercado interno, y un descendente sector de exportación de mercancías tradicionales por un lado, acoplada con la eclosión del sector manufacturero en las ZF orientado hacia la exportación.

²⁸ Isla Mauricio (Subramanian y Roy 2003) e Indonesia y las Filipinas (Jayanthakumaran 2003) también utilizaron exitosamente las ZF para promover las exportaciones creando áreas libres de las distorsiones que afectaban al resto de estas economías.

112. La creación de exportaciones fue significativa bajo el régimen de ZF dominicano; las exportaciones en ZF crecieron en un promedio del 10 por ciento anual entre 1993 y el 2000 (medido en dólares norteamericanos nominales). Pero en el 2001 y el 2002, el sector declinó un 5 por ciento cada año (ver Figura 3.12), implicando el declive en competitividad en el mercado norteamericano (casi cuatro quintos de las exportaciones de zonas francas se destinan a los Estados Unidos y otro 15 por ciento va a Puerto Rico). La depreciación en el 2003 y el 2004 restableció la demanda externa para los productos de las ZF, evidenciada en más altos volúmenes de exportación.

113. Las ZF también tuvieron un impacto en la diversificación de las exportaciones, activando el cambio fundamental en la ventaja comparativa dominicana de la agricultura tropical a los productos con gran intensidad de mano de obra (recordar la Figura 3.5), que está altamente concentrado en los artículos de vestir y el sector textil, localizados principalmente en ZF. Se observa una tendencia creciente concentrada en la fabricación de artículos de vestir durante las últimas dos décadas: en 1981, las exportaciones de ropa producida en ZF respondía a un tercio del total de las exportaciones de las ZF (Lizardo y Guzmán 2001), en comparación con la mitad de las exportaciones de las ZF en 2003 (ver Figura 3.13).

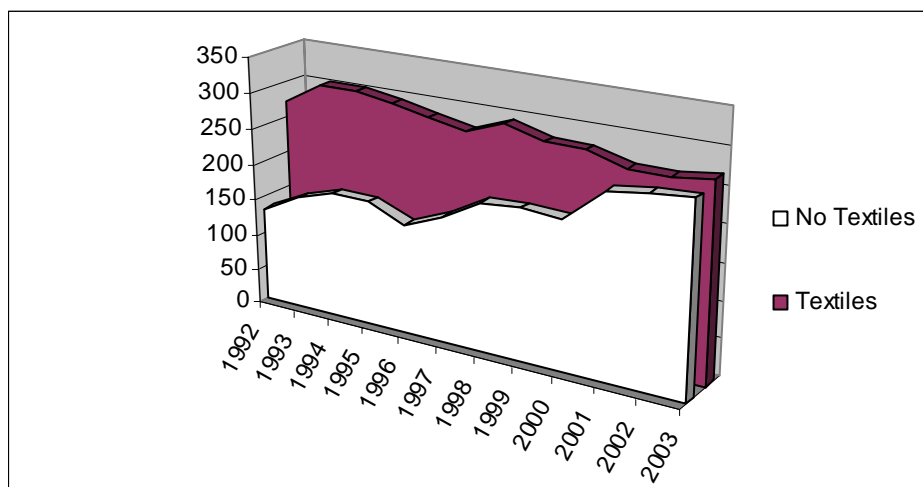
Figura 3.13. Exportaciones de ZF por Sector, 2003



Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE)

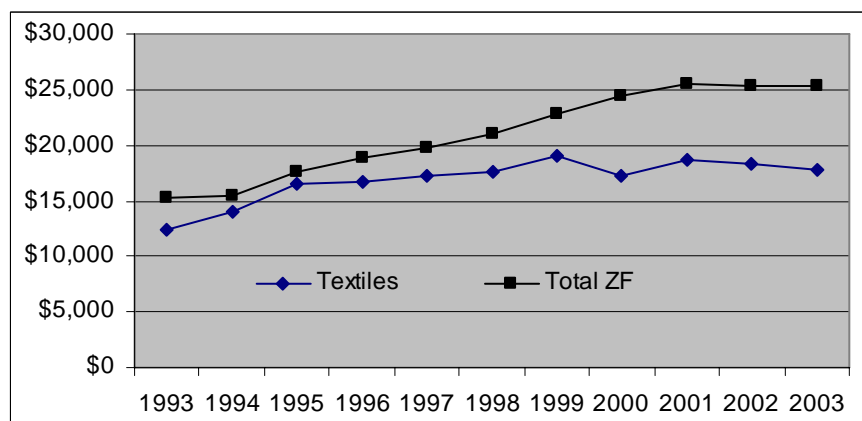
114. Coincidiendo con la creciente importancia relativa de la fabricación de artículos de vestir, la producción en ZF de otros productos aumentó en términos absolutos, y de hecho representa un desarrollo dinámico de nuevos nichos de mercado. Algunos sectores claves no textiles en ZF han atraído proporciones significativas de inversión, como se refleja en el relativo incremento del número de empresas no textiles de ZF desde 1992 (ver Figura 3.14). Mientras que hasta la fecha un tercio de la inversión total ha sido dirigida a empresas textiles y de artículos de vestir, el tabaco ha atraído el 15 por ciento de la inversión total, comparado con un 12 por ciento en la electrónica y los productos farmacéuticos respectivamente, y un 6 por ciento en el calzado. Este desarrollo de nuevos nichos de mercado también produjo un cambio hacia un promedio más alto en el contenido tecnológico. Medido en exportaciones por trabajador, la productividad laboral promedio en las ZF en las categorías de productos no textiles excede a la productividad laboral en la producción de ropa, y esta diferencia se ha acentuado con el tiempo (ver Figura 3.15).

Figura 3.14. Número de Empresas Productoras de Prendas de Vestir vs. Empresas No Textiles en las ZF



Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE)

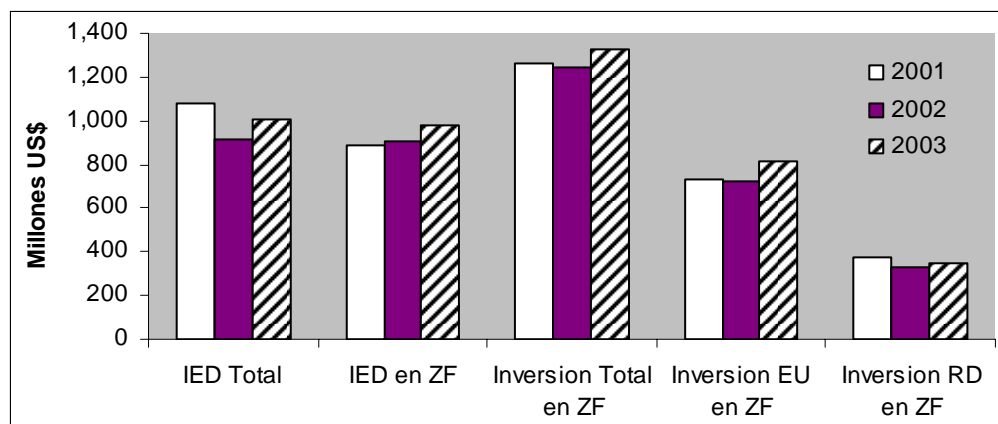
Figura 3.15. Exportaciones de ZF por Trabajador (US\$)



Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE)

115. Si bien el desarrollo de nuevos nichos de mercado – tanto a nivel de la economía global como en ZF – ha sido importante, como se ha documentado anteriormente, ha habido una diversificación mínima en los destinos de mercado para exportaciones de las ZF, a pesar de los varios acuerdos de comercio con Europa y países centroamericanos. En el 2003, un 93 por ciento de las exportaciones de las ZF se destinó a los Estados Unidos o Puerto Rico. Al mismo tiempo, alrededor de cuatro quintas partes de la IED en las empresas de ZF proviene de los Estados Unidos, aunque la inversión de capital de origen dominicano en ZF corresponde a la cuarta parte de toda inversión nueva (Figura 3.16). Este predominio de los Estados Unidos como mercado destino e inversionista sugiere que la IED en ZF apunta a exportar la producción hacia el país fuente, a saber los Estados Unidos. Esto implica que la IED es por naturaleza primariamente vertical, permitiendo así a las empresas aprovecharse de las ventajas de costo – principalmente el costo agudamente más bajo de la mano de obra dominicana comparada con los Estados Unidos, y en menor grado explotando la proximidad geográfica a Estados Unidos y Puerto Rico.

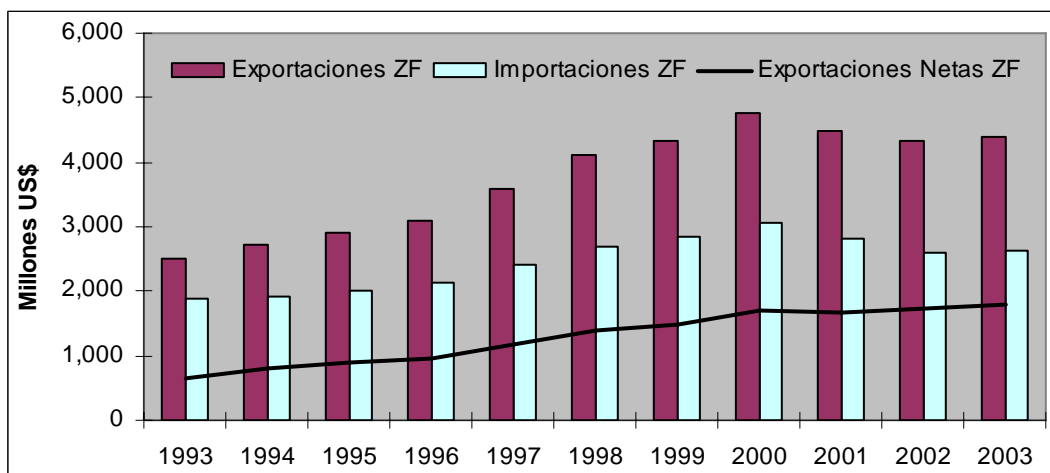
Figura 3.16. IED e Inversión Total en ZF



Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE), Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (CEI-RD)

116. La naturaleza vertical de la IED – inherente a las ZF debido al tratamiento libre de aranceles por concepto de importaciones de materias primas y otros componentes – significa que al aumentar las exportaciones, también lo hacen las importaciones, como se ha observado en los años noventa (ver Figura 3.17). El alto volumen de importaciones asociado a las exportaciones de las ZF se traduce en un modesto crecimiento de exportaciones netas, que implica un impacto muy limitado en la economía doméstica con respecto a valor agregado y moneda extranjera.

Figura 3.17. Exportaciones Netas de ZF



Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE)

117. La contribución de las ZF al crecimiento resulta relativamente pequeña, a pesar de la contribución dominante a los ingresos por concepto de exportación: el valor agregado originado en ZF comprende aproximadamente un 3 por ciento del PIB, y la contribución de hecho ha disminuido en el período más reciente. Incluso los vínculos fiscales son insignificantes, debido a las exenciones de impuestos de importación y de exportación y ningún impuesto sobre ingreso corporativo o requisitos de división de ganancias (discutido en el Capítulo 2). Un análisis más extenso de las implicaciones del comercio en el crecimiento – y de las ZF en particular – se lleva a cabo a continuación.

118. Otras explicaciones acerca de la integración limitada de las ZF en la economía dominicana se derivan del hecho de que las empresas de zona franca se localizan en parques industriales cerrados y geográficamente separados. Además, la demanda de entrada de productos locales en las ZF está limitada por una falta de control de calidad, altos precios en relación con la calidad, y demoras en las entregas por parte de las empresas locales (documentado por Mortimore et al. 1995 citado en Lizardo y Guzmán 2001). Esto implica que hay espacio sustancial para mejorar la eficacia administrativa local en aras de lograr los mayores beneficios de estos nexos. La falta de incentivos complementarios a través del cambio de las políticas arancelarias para las empresas locales los pone en desventaja competitiva, desalentando de este modo los nexos y reduciendo el potencial impacto doméstico. Para tratar este desincentivo, la Ley de Promoción de la Exportación 84-99 de 1999, estableció un esquema de reintegro de derechos aduanales para las empresas exportadoras fuera de las ZF, permitiendo a las empresas no vinculadas a las ZF que les fueran reembolsados los pagos de aranceles y otros impuestos sobre insumos importados para la producción de bienes exportables. No obstante, el sistema de reintegro de derechos aduanales aún no funciona eficazmente.

119. Una medida de la política que promueve los nexos entre el sector industrial local y el consumo doméstico es la regulación que permite a las empresas de ZF vender hasta el 20 por ciento de su producción total en el mercado interno, sujeto al pago de aranceles de importación asociados con la producción no exportada. Sin embargo, este tope no se cumple; sólo el 2 por ciento de la producción de las ZF se vende localmente. La ubicación geográfica de las ZF en la República Dominicana limita los efectos de dispersión sobre la economía dominicana, aunque por supuesto hay un efecto positivo a través del consumo de utilidades, las ganancias de los accionistas locales, la creación de empleo y los sueldos (explorados en el Capítulo 5), el entrenamiento al personal, y los efectos demostrativos para los empresarios locales, todo lo cual contribuye al crecimiento económico global.

120. Sumado a los ingresos no percibidos por impuestos y aranceles de las ZF, que constituye un subsidio directo por parte del gobierno, las empresas de ZF también se benefician de los subsidios indirectos extensivos en forma de inversión pública relacionada con los parques industriales. Si bien la ley dominicana proporciona a las ZF incentivos similares a aquéllos en otros países de Centroamérica y el Caribe (ver Madani 1998 para una comparación), los incentivos ponen a las empresas no vinculadas a las ZF en una desventaja distintiva. Sin embargo, el análisis precedente ilustra los numerosos efectos positivos del floreciente sector de las ZF: el crecimiento dinámico de la exportación, el flujo de IED para la creación de empresas y empleos, el incremento de la competitividad en los nichos de mercado, y una mayor inversión pública en la infraestructura, que resulta en una mayor provisión de carreteras, puertos (aunque de calidad mediocre), y comunicaciones para la economía en conjunto.

121. Los desafíos para el futuro serán: (i) aprovechar los aportes positivos a la economía local a través de más nexos con ésta; (ii) estimular la innovación continua para conservar la competitividad y extender los nichos de mercado, como por ejemplo por medio de estímulos a la investigación y el desarrollo a nivel privado e incrementando los nexos entre las instituciones de educación terciaria y el sector privado (Banco Mundial 2002d); y (iii) resolver el trato desigual de exportadores de ZF y exportadores no vinculados a ellas, con el fin de lograr el cumplimiento de futuras obligaciones de la Organización Mundial del Comercio y facilitar el comercio.

122. El tratamiento libre de impuestos de las importaciones a ZF es un método para desgravar los impuestos sobre los insumos importados para la producción a exportar. Esta exención de obligaciones de facto podría aplicarse a la economía en su conjunto; mientras que esta opción podría lesionar los ingresos fiscales, el impacto se mitigará mediante el TLCAC-RD, el cual extenderá de facto el

tratamiento libre de impuestos a todas las importaciones provenientes de los Estados Unidos y Centroamérica, no sólo a aquellas ingresando a ZF. Como se mencionó anteriormente, un esquema de reintegro de derechos aduanales fue aceptado en 1999, pero este sistema no resulta todavía eficaz, en parte porque es muy difícil de administrar, particularmente debido a las debilidades institucionales que inhiben la supervisión y un funcionamiento eficiente de las operaciones aduaneras. Igualar el acceso a un esquema de reintegro de derechos aduanales no se adecua a los requerimientos de la OMC, sin embargo, tampoco sería suficiente lograr el objetivo global de proporcionar un campo de acción nivelado. Como se señaló en la Tabla 2.4, las empresas de ZF se benefician de otras ventajas impositivas, además de las importaciones libres de obligaciones, a saber la exención de: el impuesto corporativo (igual al 1.5 por ciento de ganancia bruta); el 16 por ciento del ITBIS; el 13 por ciento de la comisión cambiaria; el 5 por ciento de impuesto sobre la exportación (ya se eliminó); y el 2 por ciento de impuesto sobre la importación (eliminó a partir de enero del 2005).

123. Una opción que nivelaría el campo de acción sería abrir las ZF a todos los productores sin tener en cuenta si son o no exportadores, eliminando el mínimo requisito de exportación. Pero el método más eficaz para eliminar los subsidios prohibidos para la exportación y crear las oportunidades más fuertes para los nexos con la economía interna es el de asegurar un tratamiento igual para los sectores de ZF y los que no están vinculados a ellas erradicando las disparidades en los procedimientos administrativos y el acceso a la infraestructura entre empresas de ZF y empresas fuera de las ZF, extendiendo el ITBIS a las ZF, aplicando tasas de impuesto corporativo idénticas a toda la economía por igual, y eliminando asimismo la comisión cambiaria. El cambio resultante en la estructura del incentivo necesitará ser escalonado gradualmente para evitar que los productores se vean forzados a salir de las ZF. Y dada la importancia del sector y el deseo de evitar una ruptura innecesaria, las autoridades necesitarán considerar propuestas de cambio respecto a los impuestos dentro del contexto más amplio de una reforma fiscal integral, pudiendo incluir el incremento de la base del ITBIS, por ejemplo.

124. La próxima sección considera el sector textil y el de artículos de vestir como un ejemplo particularmente ilustrativo de la hasta ahora exitosa incursión dominicana en la competencia internacional, así como los desafíos futuros que se derivan de los cambios venideros en el ámbito del comercio exterior.

III. Textiles y Prendas de Vestir: Un Estudio de Caso

125. El sector de textiles y de prendas de vestir ha tenido un excelente desempeño en las exportaciones, tanto las relacionadas con las ZF como las referentes a la economía en su totalidad, y como tal amerita una atención particular. El fuerte desempeño en las exportaciones del sector de las prendas de vestir se explica principalmente por la naturaleza de las relaciones preferenciales que mantiene con el mercado norteamericano²⁹. En el período que comienza en 1996, las exportaciones de prendas de vestir de República Dominicana constituyeron aproximadamente el 4 por ciento del total de importaciones de ropa de los Estados Unidos, y un cuarto de todas las exportaciones de ropa hacia los Estados Unidos de los países de la ICC (la Tabla 3.2 reporta las importaciones de ropa de los Estados Unidos según el proveedor). En la última década, los exportadores dominicanos han sido eficaces sacándole provecho a estas preferencias, lo que se refleja en las altas tasas de utilización definidas como la porción de importaciones totales de Estados Unidos que entran bajo los acuerdos preferenciales. La Figura 3.18 ilustra que en términos relativos la República Dominicana confió más en las preferencias norteamericanas que en las de sus vecinos de la Iniciativa para la ICC, y particularmente después de que la LACCC entró en vigor. La utilización de la preferencia alcanzó

²⁹ El 99 por ciento de las exportaciones de artículos de vestir se dirigen al mercado norteamericano.

cerca del 90 por ciento en el 2002 y el 2003, superando el promedio de todos los países que reciben el acceso preferencial.

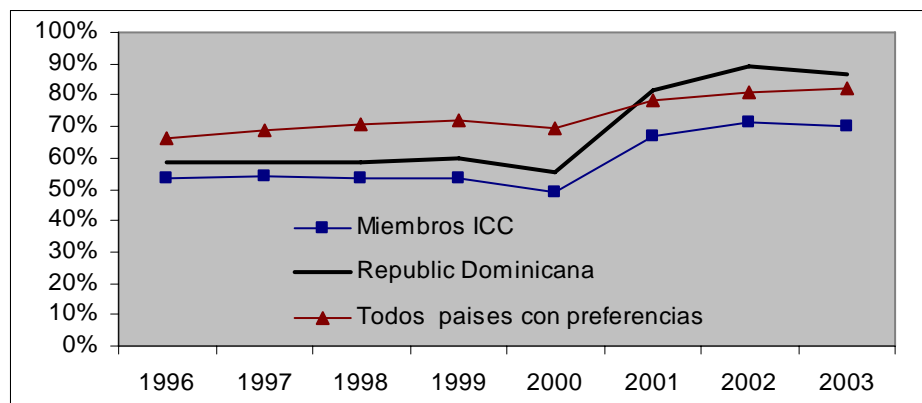
Tabla 3.2: Importaciones Norteamericanas de Prendas de Vestir según Proveedor (billones US\$)

	Total	De la ICC	De la Rep. Dominicana	De países preferenciales ¹
1996	37.50	5.93	1.72	11.70
1997	44.20	7.53	2.19	15.20
1998	49.30	8.22	2.31	17.80
1999	52.00	8.77	2.31	19.70
2000	58.60	9.57	2.38	22.00
2001	58.00	9.49	2.23	21.30
2002	58.20	9.47	2.13	21.30
2003	62.40	9.62	2.10	21.70

¹ Incluye miembros del NAFTA, la ICC, los beneficiarios de la Comunidad Andina y AGOA

Fuente: Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos

Figura 3.18. Tasa de Utilización de Preferencias para las Importaciones de Prendas de Vestir hacia Estados Unidos



Fuente: La Comisión de Comercio Internacional de los EU

126. Otra perspectiva al evaluar el grado en que los exportadores dominicanos se aprovechan del acceso preferencial viene de comparar el arancel promedio efectivo pagado con el arancel estatutario de la Nación más favorecida (NMF) que se aplica a exportadores que no reúnen los requisitos de las reglas de origen y por lo tanto no se benefician de las preferencias. Como se indica en la Tabla 3.3 a continuación, los aranceles en exportaciones de ropa dominicana promedian alrededor de un 7 por ciento a fines de los años noventa, exactamente 10 puntos de porcentaje menos que el rango del 17 por ciento de tarifa NMF. Esto podría implicar que los productores dominicanos exhiban mayor aptitud para ajustarse a los cambios en las políticas de preferencia norteamericanas en comparación con los competidores en el Caribe y Centroamérica. Esto se refleja particularmente en el período posterior al 2000, bajo las condiciones mejoradas de la LACCC: el arancel promedio ponderado sobre las importaciones de prendas de vestir dominicanas hacia los Estados Unidos cayó a un 2 por ciento en el 2002 y el 2003. Estas evidencias indican la sofisticación del sector en la República Dominicana y su habilidad de amoldarse según las reglas de origen relativas a otros exportadores en la región.

Tabla 3.3: Aranceles Efectivos para las Importaciones de Prendas de Vestir hacia Estados Unidos

	Tarifa arancelaria NMF de EU¹	Tarifa arancelaria efectiva promedio	Tarifa arancelaria efectiva países ICC	Tarifa arancelaria efectiva Rep. Dom.	Tarifa arancelaria efectiva países preferenciales
1996	17.4%	13.5%	8.3%	7.5%	6.0%
1997	17.4%	13.0%	8.1%	7.4%	5.6%
1998	17.5%	12.7%	8.3%	7.4%	5.2%
1999	17.5%	12.4%	8.3%	7.2%	5.0%
2000	17.3%	12.5%	9.2%	8.1%	5.4%
2001	17.1%	11.8%	5.8%	3.2%	3.8%
2002	17.0%	11.6%	5.0%	1.9%	3.4%
2003	16.7%	11.5%	5.1%	2.4%	3.0%

¹ Los promedios son calculados usando el valor de importación de cada categoría como peso.

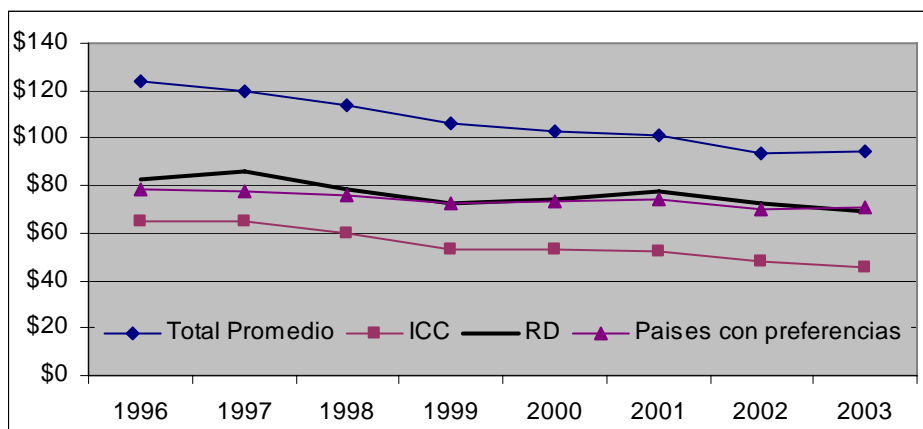
Fuente: Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos

127. Un estudio comparativo de precios unitarios por categoría de producto entre diversos países da una indicación de la competitividad del productor y su ubicación con relación al nivel de calidad³⁰. Las exportaciones de prendas de vestir dominicana a los Estados Unidos son aproximadamente un 30 por ciento más baratas como promedio que el precio promedio ponderado por unidad para las importaciones de prendas de vestir hacia los Estados Unidos del resto de los países; esto refleja en parte un arancel más bajo, pero también la calidad del producto dentro de su categoría. La República Dominicana produce artículos de vestir por debajo de la calidad promedio, aunque de más alta calidad comparado con el resto de Centroamérica y el Caribe (ver Figura 3.19). El sostenido declive de los precios desde 1996 se explica por el incremento de la competencia a través de los mercados globalizados, y más significativamente por la reducción de los aranceles concomitante con los varios acuerdos preferenciales entre Estados Unidos y sus socios comerciales. Sin embargo, la tendencia descendente general en los precios de importación puede enmascarar el aumento relativo en la demanda para productos calificativos de preferencia que puede haber desembocado en precios más altos pagados a los exportadores. En otros términos, aunque el precio al importador y al consumidor en los Estados Unidos declinó, parte del nuevo margen de ganancia derivado de la reducción de aranceles puede haber sido captada por los exportadores.

128. La mayor parte de la literatura económica acerca de la liberalización del comercio – y en particular los acuerdos preferenciales – examina el impacto en los volúmenes de comercio. Pero datos agregados en los valores de exportación combinan datos de precio y datos de volumen, haciendo difícil adentrarse en los factores separados que subyacen bajo estas tendencias. Los efectos del tipo de cambio también permanecen ocultos cuando la comparación se hace en términos del dólar norteamericano. En el análisis que sigue, cambiaremos el enfoque hacia los efectos de los precios para comprender mejor el impacto en el bienestar fruto de la liberalización del comercio, identificando los ganadores relativos en el país. Usando la metodología desarrollada por Özden y Sharma (2004), consideramos cómo sube el precio del exportador como resultado del incremento de las preferencias hacia la República Dominicana, y la proporción del margen de preferencia que este aumento de precio representa, con la ganancia remanente captada por los importadores.

³⁰ Los cálculos promedio ponderados usan los valores de exportación en el muy desagregado nivel de categoría de 8 dígitos, de modo que las diferencias de precios reflejan diferencias de calidad en productos similares más que productos diferentes.

Figura 3.19. Precio por Unidad de Importaciones de Prendas de Vestir hacia Estados Unidos según Proveedor (US\$)



Fuente: Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos

129. Özden y Sharma (2004) utilizan una regresión de Fixed Effects Generalized Least Squares sobre las determinantes de las diferencias relativas en los precios de exportación de artículos de vestir, controlando para los efectos de poder de mercado a través de las variables de participación en el mercado (es decir, exportaciones totales por país y total de importaciones de Estados Unidos por categoría) y utilizando efectos fijos para el país, el año y la categoría de 4 dígitos. Aquí repetimos el análisis de regresión, poniendo al día las observaciones para cubrir el período de 1996 a 2003. Los estimados revisados (los resultados se reportan en la Tabla AIII.1) indican que entre 1996 y 2003 los precios promedio de exportación para los productores dominicanos subieron un 9 por ciento como resultado de las tarifas preferenciales (controlando para otros efectos incluso las perturbaciones en el suministro), mientras que para los países de la ICC subieron un 8 por ciento (basado en el margen de preferencia de arancel en el 2003). En ambos casos, los exportadores capturaron cerca de dos tercios de la ganancia potencial, o margen de preferencia, medido por la diferencia entre los aranceles NMF y los aranceles actuales³¹. Los importadores captaron un tercio del beneficio a través de precios de importación que promedian 5 por ciento más bajos para los productos dominicanos y casi 4 por ciento más bajos para los productos de los países miembros de la ICC.

130. Los valores positivos y estadísticamente significativos en ambas variables de cuota de mercado sugieren que la cuota de mercado afecta la magnitud y distribución de cambios de precio inducidos por las preferencias. Özden y Sharma (2004) sitúan a los países de acuerdo con la escala del incremento del precio de exportación, concluyendo que Honduras, la República Dominicana y Costa Rica experimentaron las ganancias más altas (alrededor del 9 por ciento para el período 1992-2002) comparado con un incremento por debajo del 5 por ciento para El Salvador y Guatemala.

131. Con el propósito de distinguir los efectos de la ICC de la LACCC, dividimos la muestra en dos sub-muestras: 1996-2000 y 2001-2003. La mayor cuota de participación de la República Dominicana en el mercado norteamericano anterior al año 2000 llevó a altos precios relativos de exportación a través de una más alta tasa de captura, de un 85 por ciento, que declinó al 64 por ciento en el período de la LACCC, aunque el margen de preferencia aumentó en el período subsiguiente (ver Tabla AIII.2); en términos netos, los exportadores dominicanos ganaron un aumento del precio más alto bajo la LACCC (10 por ciento) comparado con la ICC (7 por ciento) debido a un margen más

³¹ La serie de datos utilizados por Özden y Sharma (2004) cubre 8 países de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe: Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, y Nicaragua.

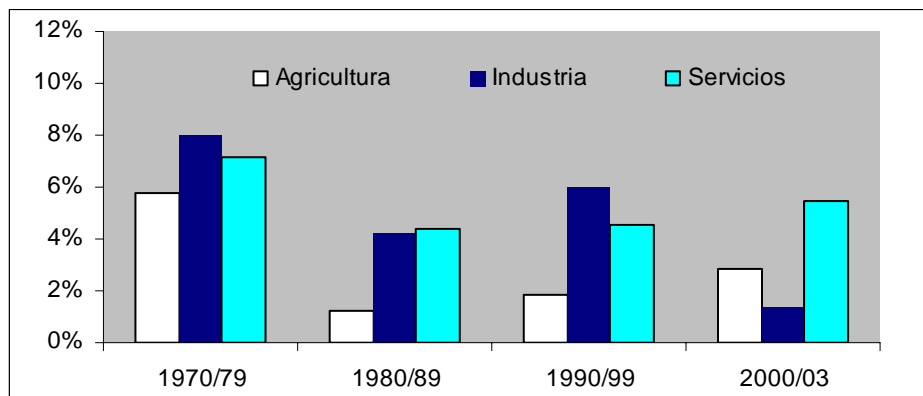
amplio, pero los importadores norteamericanos ganaron terreno en términos relativos, captando una porción mayor de la ganancia potencial.

132. Este análisis estima hasta qué punto las reducciones del arancel se adjudicaron a los exportadores dominicanos a través de precios más altos relativos a los exportadores de prendas de vestir en el resto del mundo. Pero para entender la ventaja competitiva de la República Dominicana en los artículos de vestir, es esencial mirar el contexto más amplio, a saber que la política comercial de los Estados Unidos con otros proveedores de estos artículos como China depende en gran parte de cuotas. Bajo el Acuerdo Multifibra (AMF), los Estados Unidos imponen restricciones cuantitativas en las importaciones que amenazan su industria nacional de artículos de vestir. Casi dos tercios de las importaciones norteamericanas de prendas de vestir no entran bajo las condiciones preferenciales, procediendo la mayoría de países fuera de la LACCC y otros regímenes de preferencia (ALCAN, la Comunidad de Naciones Andinas y beneficiarios de AGOA). Las exportaciones de ropa desde China constituyeron el 14 por ciento de las importaciones totales de ropa de los Estados Unidos en el 2003. Los otros exportadores principales de artículos de vestir hacia los Estados Unidos son Turquía, India, Pakistán, Bangladesh, Sri Lanka, y las economías del sudeste asiático. Siguiendo la eliminación del AMF en enero del 2005, es probable que los exportadores dominicanos enfrenten mayor competencia fuera de la región. Los productores necesitarán responder flexiblemente reorientando la producción hacia productos con más altos valores agregados y aprovechando la ventaja de su proximidad geográfica a Estados Unidos proporcionando productos de orden especial y de nichos de mercados que puedan ser rápidamente suministrados. El Capítulo 4 explora en detalle el impacto potencial de la competencia post-AMF.

IV. Contribución del Comercio al Crecimiento Económico

133. El fuerte crecimiento de las exportaciones arriba descrito – particularmente en el sector de las ZF – ha jugado un papel central en la transformación de la economía dominicana. Sin embargo, el grado en el cual el comercio ha contribuido directamente con el crecimiento del PIB es sorprendentemente modesto. Recordemos que la apertura comercial permanecía estancada, incluso durante el final de la década de los años noventa, años de tremendo crecimiento económico. Una descomposición sectorial de la evolución del PIB que utiliza los datos de cuentas nacionales desde 1970 revela que la industria (incluyendo las exportaciones manufacturadas) ha crecido robustamente, aunque el sector ha perdido terreno desde el año 2000 (ver Figura 3.20). El sector de la agricultura se contrajo considerablemente durante las últimas tres décadas, cayendo su participación en el PIB de un 25 por ciento en 1970 a un 13 por ciento en el 2003.

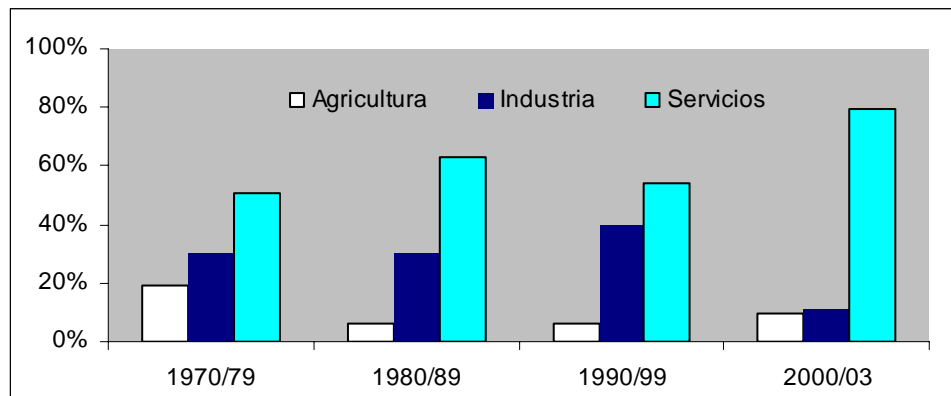
Figura 3.20. Crecimiento Sectorial 1970-2003



Fuente: UNCTAD - TRAINS

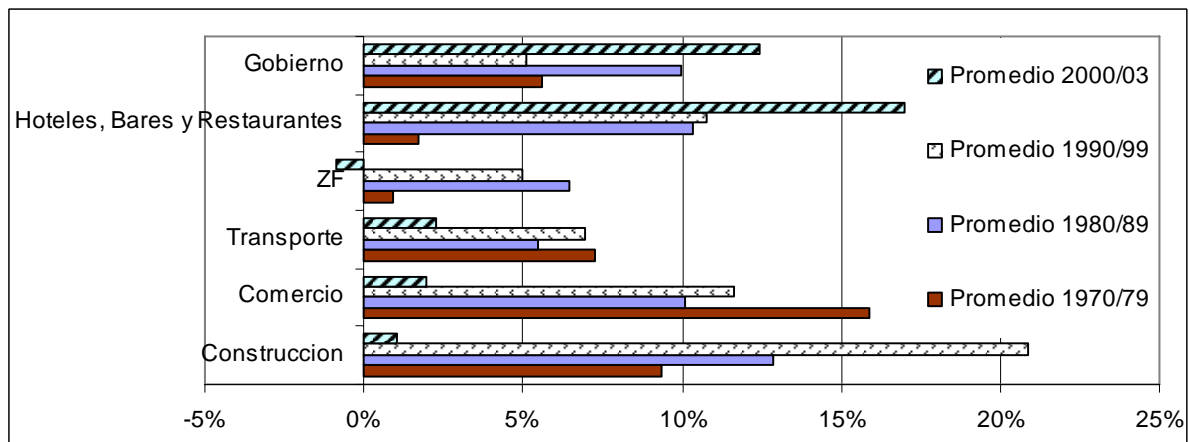
134. Los servicios, por el contrario, han mantenido una fuerte tasa de crecimiento anual de más del 5 por ciento desde 1970, con un desempeño significativamente superior al resto de la economía desde el 2000. Debido a que los servicios aportan más de la mitad del PIB, el crecimiento del sector de servicios ha sido el principal encargado del crecimiento global del PIB, contribuyendo con el 50-80 por ciento durante los últimos treinta años (ver Figura 3.21). Un examen más detallado de los modelos de crecimiento sectorial indica que la construcción, el turismo y el comercio eran los responsables principales del crecimiento económico, mientras las ZF, durante su período principal de expansión – a saber los años ochenta – respondió por sólo el 5-6 por ciento del crecimiento del PIB (ver Figura 3.22). Lizardo y Guzmán (2001) conjeturan que los nexos más importantes entre la producción de las ZF y la economía doméstica (sin contar la mano de obra) proviene del consumo intermedio de energía, de agua, los alquileres, el transporte y la comunicación.

Figura 3.21. Contribución por Sector al Crecimiento del PIB



Fuente: UNCTAD -TRAINS

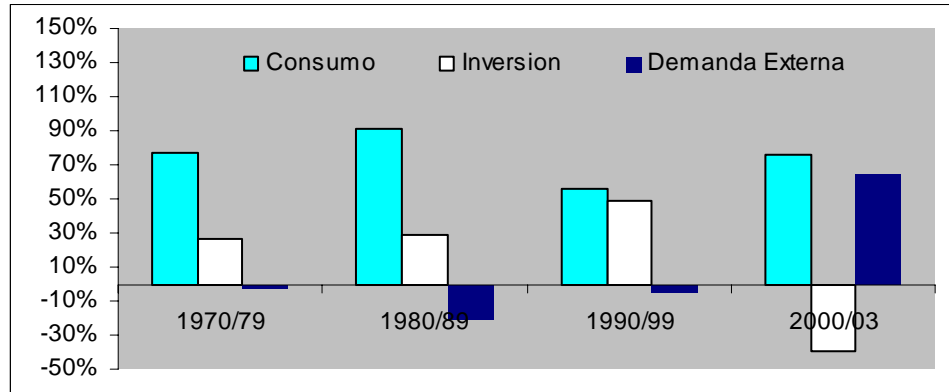
Figura 3.22. Contribución por Sectores Claves al Crecimiento del PIB



Fuente: UNCTAD -TRAINS

135. Cambiando el análisis del crecimiento desde la perspectiva de la oferta a la de la demanda, la Figura 3.23 debajo ilustra que la demanda externa ha hecho una contribución relativamente modesta al crecimiento, excepto en el más reciente período, regido por la depreciación del peso. El consumo, por otro lado, ha sido la fuente primaria del crecimiento del PIB.

Figura 3.23. Composición de la Demanda en el Crecimiento del PIB



Fuente: UNCTAD –TRAINS

136. No obstante, el precedente análisis del crecimiento no puede medir totalmente el papel indirecto que han jugado las ZF en la estimulación del crecimiento económico. Un reciente análisis de regresión realizado por Lizardo y Guzmán (2002) estudia los componentes de factores de producción para medir las contribuciones relativas del capital, del trabajo, del capital humano y de la productividad total de factores. La investigación concluye que la formación de capital explica el 75 por ciento de crecimiento del PIB durante el período 1992-2000. Este resultado comprende una importante contribución de las ZF, dada la gran participación de la inversión total de capital dirigida a las ZF, pero también apunta hacia otra significativa acumulación de capital en el resto de la economía, a saber, a través de la inversión en la infraestructura y el desarrollo extenso del sector del turismo. Usando la metodología desarrollada por Mankiw et al. (1992), Lizardo y Guzmán (2002) encuentran que el significativo crecimiento del capital humano y obrero contribuyó en cada caso con solo un 4 por ciento del crecimiento del PIB durante los años noventa, mientras los aumentos en la productividad total de factores comprenden un 17 por ciento del crecimiento (la literatura acerca del crecimiento proporcionan evidencia suficiente de que el crecimiento de la productividad total de factores está hondamente relacionado con el comercio). Estos resultados, que son similares a resultados anteriores que mostraron que la productividad total de factores creció más del 2 por ciento anual en los años noventa (Banco Mundial 2000), se contradicen cuando se aplica la metodología desarrollada por Hall y Jones (1998) a los datos dominicanos; al medir más cuidadosamente el crecimiento del capital humano usando las regresiones de Mincer, las regresiones del crecimiento de Hall y Jones muestran que el crecimiento de la productividad total de factores era en realidad negativo durante el período, mientras que el trabajo y el capital humano contribuyeron cada uno en un 14 por ciento al crecimiento global.

137. Otro estudio extensivo de la descomposición del crecimiento realizado por Loayza et al. (2002) atribuye las diferencias de crecimiento decenal en América Latina a cinco variables potenciales: la convergencia de transición (es decir, acercamiento), reversión cíclica, políticas estructurales, políticas de estabilización y condiciones externas. Los autores concluyen que en la República Dominicana, un tercio del cambio en el crecimiento entre los años ochenta y los noventa fueron causados por cambios estructurales – mediados por variables “proxy” como aumentos en la matrícula de la enseñanza secundaria, consumo gubernamental, e infraestructura en el caso de la República Dominicana – y en menor grado la reversión cíclica y políticas de estabilización. Al contrario del resto de América Latina, la República Dominicana experimentó choques positivos en los términos de intercambio, particularmente a principios de los años noventa (recordar Tabla 3.1) que también contribuyeron al crecimiento.

138. Vistos en su conjunto, estos resultados implican que aunque la producción de las ZF ha sido vital para el crecimiento de las exportaciones, su contribución directa en el crecimiento económico global ha sido modesta. La Figura 3.22 sugiere que el desarrollo de la economía dominicana ha sido bastante difuso, con el turismo y la construcción jugando papeles preponderantes, pero con los vínculos extendidos hacia el comercio y el transporte, y un no insignificativo papel gubernamental estimulando la economía a través del gasto y la inversión. La contribución indirecta de las ZF – a través de la inversión, el crecimiento de la productividad total de factores, y el consumo de servicios públicos y otros productos intermedios – habrá tenido probablemente, sin embargo, un impacto importante en el crecimiento, y la creación de empleo asociada a este crecimiento – tanto el relacionado con el comercio como en el de la economía no comercial - se examinará a continuación en el Capítulo 5. Ya que este análisis considera la contribución del comercio al crecimiento, es importante notar que el crecimiento tiene efectos positivos sobre el comercio, con ingresos más altos que alimentan el incremento de la demanda para las importaciones (recordar de la Figura 3.10 que las importaciones de productos finales dominan todos los otros tipos de importación). Debido a que las condiciones generales del comercio externo enfrentadas por la República Dominicana sufrirá cambios fundamentales en los próximos años, sería útil para aquellos que elaboran las políticas entender más ampliamente las implicaciones potenciales para los resultados del comercio y el crecimiento económico dominicano.

CAPÍTULO 4: FUTURAS POLÍTICAS COMERCIALES E IMPACTO POTENCIAL

139. El capítulo precedente analiza el papel que juega el comercio en la economía dominicana con respecto a sus vínculos con la economía interna y la magnitud de su contribución al crecimiento. Considerando que el desempeño de las exportaciones impulsadas por el sector de ZF y el turismo fue importante a lo largo de la última década, la sobre exposición al mercado norteamericano – reflejada en el retraso observado después del 2000 y la subsiguiente recuperación con la depreciación de la tasa de cambio en el 2003 – plantea preocupaciones acerca de las perspectivas de crecimiento futuras a la luz de los cambios en la política comercial y particularmente con la requerida eliminación gradual del tratamiento impositivo especial para las ZF. El rendimiento de las exportaciones en la última década ha sido impulsado por el acceso preferencial al mercado norteamericano y un ambiente político favorable para los productores de ZF, al tiempo que los sectores en competencia con productos de importación permanecen protegidos, como se describe en el Capítulo 2. Mientras que los numerosos impedimentos al comercio de naturaleza no-arancelaria constituyen un medio desafiante para expandir la actividad comercial y elevar la competitividad dominicana en el futuro, hay varias acciones de políticas disponibles en el marco de la agenda comercial complementaria que podrían facilitar el comercio y la competitividad, como se analizó anteriormente.

140. Sin embargo, el marco de la política comercial que guía el comercio dominicano se encuentra en necesidad de cambio como resultado de los nuevos acuerdos y obligaciones internacionales. Es probable que el nuevo tratado de libre comercio con los Estados Unidos y Centroamérica, TLCAC-RD, aumente significativamente las exportaciones dominicanas a los Estados Unidos, en un orden de por lo menos un 10 a un 20 por ciento, basándose en los modelos de simulación (que no consideran la irrupción potencial de nuevos mercados de productos y tecnologías como resultado de la liberalización del comercio), con ganancias concentradas principalmente en las ZF. Estas ganancias anticipadas compensarán el declive previsto en las exportaciones de artículos de vestir como consecuencia de la eliminación del Acuerdo Multifibra, lo cual podría reducir las exportaciones de prendas de vestir dominicanas a los Estados Unidos cerca de un 30 por ciento. En tanto que el TLCAC-RD reducirá los ingresos fiscales por concepto de aranceles sobre las importaciones (de las cuales el 60 por ciento proviene de los Estados Unidos y Centroamérica) y desplazará la producción local a favor de mayores importaciones desde Estados Unidos, al mismo tiempo el tratado beneficiará a los consumidores dominicanos de productos intermedios y finales mediante precios menores y/o una más alta calidad, así como creará oportunidades de mercado para nuevas líneas de productos.

I. Nuevas Políticas Comerciales

A. TLCAC-RD

141. A juzgar por el rendimiento comercial de la última década y el papel de los Estados Unidos como principal socio comercial del país, el TLCAC-RD, recientemente firmado y aún por implementar, afectará significativamente los resultados comerciales bajando el costo de las importaciones norteamericanas para los consumidores dominicanos y al mismo tiempo elevando la demanda de exportaciones por parte de los importadores norteamericanos debido a los aranceles más bajos para las exportaciones dominicanas. No obstante, dado el hecho de que muchos productos de exportación dominicanos ya tienen acceso libre de impuestos al mercado norteamericano bajo la LACCC, aún se ignora la magnitud del efecto global (el análisis a continuación evalúa los efectos potenciales).

142. Estados Unidos entró en su primer TLC regional en 1994 con la firma del ALCAN con México y Canadá. Se acordaron sucesivos TLC bilaterales entre los Estados Unidos e Israel, Chile, Singapur, Jordania, Bahrein, y más recientemente Australia y Marruecos. En el 2003, Estados Unidos

comenzó negociaciones comerciales acerca de un TLC potencial con varios países centroamericanos, siguiendo un prototipo similar al ALCAN pero que trajo consigo no pocas diferencias. Culminando dichas negociaciones, los Estados Unidos y la República Dominicana iniciaron conversaciones bilaterales en enero del 2004, y decidieron subsiguientemente incorporar a la República Dominicana en el TLCAC, creando de esta manera el TLCAC-RD. La agrupación de países refleja ciertas similitudes en la estructura de sus exportaciones y sus mercados, en los que Estados Unidos opera como principal socio comercial, las exportaciones de productos textiles y de vestir constituyen buena parte de las exportaciones, y los signatarios ya tienen acceso preferencial al mercado norteamericano bajo la LACCC.

143. Las disposiciones generales del TLCAC-RD, firmado en agosto del 2004, son como se detalla a continuación (La Tabla AI.2 contiene un breve resumen). Los aranceles existentes en el comercio entre los Estados Unidos y la República Dominicana serán recortados según un calendario de reducciones arancelarias a ser implementado por un periodo de 10 años para productos no agrícolas, y de 15 a 20 años para determinados productos agrícolas³². Una vez ratificado el acuerdo, cuatro quintas partes de las exportaciones para la industria y consumo proveniente de los Estados Unidos hacia República Dominicana y Centroamérica entrarán libre de impuestos, en una proporción que asciende al 85 por ciento en 5 años, y al 100 por ciento en 10 años, independientemente del marco temporal más extendido para la agricultura. Para los productos más sensibles, los aranceles se irán eliminando gradualmente a través de cuotas que limitan la entrada libre de impuestos en correspondencia con el volumen, con límites de volumen que irán aumentando con el tiempo hasta ser finalmente eliminados. Las exportaciones dominicanas y centroamericanas a los Estados Unidos continuarán teniendo acceso preferencial (es decir, libres de cuotas e impuestos) sujeto a las mismas regulaciones de origen en vigor bajo la LACCC, pero sobre bases permanentes. Para la mayor parte de las categorías de prendas de vestir, se han extendido las regulaciones de origen para incluir tejidos provenientes de México y Canadá (hasta ciertas cuotas) además de los de Estados Unidos y Centroamérica. Se prevé que las regulaciones de acumulación se apliquen a coproducción por parte de empresas dominicanas y haitianas (esto requerirá un acuerdo separado). La renuncia de la “escasez de suministro” (*short supply waiver*) se ha extendido a una lista más larga de prendas de vestir, y se acordó un límite de valor añadido para componentes pertenecientes a terceros países (o sea, no miembros del TLCAC)³³. Bajo el nuevo tratado, la República Dominicana abrirá su mercado de servicios a casi todos los servicios (con excepción de una pequeña lista negativa), incluyendo las telecomunicaciones, los servicios financieros, los seguros, la información financiera y el procesamiento de datos, la distribución, los servicios informáticos, la energía, el transporte y la construcción, inter alia. Otras disposiciones permiten el comercio electrónico y promueven la protección de productos digitales.

144. La apertura comercial definida en el TLCAC-RD extenderá potencialmente las opciones del consumidor y estimulará la IED, particularmente a la luz de las medidas de protección al inversionista fortalecidas bajo el acuerdo, incluyendo un apropiado sistema legal y mecanismos transparentes para el arreglo de disputas que impulsen soluciones que depuren el comercio sobre la base de procesos abiertos, transparentes y consultivos.

145. Las condiciones del TLCAC-RD son relativamente indulgentes con los productores agrícolas dominicanos, dado que muchas de las medidas proteccionistas actuales permanecerán vigentes

³² Dado que está proyectado que los aranceles sobre insumos bajen antes que los aranceles sobre bienes finales, la tasa relativa de protección de bienes finales aumentará en lo inmediato, pero de manera provisional.

³³ La renuncia de la “escasez de suministro” permite a las importaciones de componentes de países no miembros calificar como incluidas dentro del contenido del TLC cuando sea demostrado que el suministro del componente – ya sea internamente o en los países miembros – es inadecuado.

durante 15 años, y que los productos más sensibles quedarán protegidos durante 20 años³⁴. El azúcar será la única exportación dominicana a los Estados Unidos en enfrentar un arancel. La cuota preferencial en las exportaciones de azúcar dominicano a los Estados Unidos se elevó en 10 000 toneladas, y subirá un 10 por ciento anual. Entretanto, la República Dominicana y los países centroamericanos eliminarán su arancel sobre el azúcar dentro de 15 años.

146. Las normas sanitarias y fitosanitarias (NSF) no estaban sujetas a negociación, ya que los derechos y obligaciones pertinentes se definen en la Aplicación del Acuerdo de NSF de la OMC. Sin embargo, el nuevo TLC avanzó en los procesos de inspección y certificación que por primera vez abrirán efectivamente el mercado norteamericano a los mangos dominicanos. Todas las partes acordaron seguir el programa reintegrado de pre-inspección para frutas y verduras.

147. El acuerdo incluye muchas nuevas disposiciones de importancia que van más allá de aquellas establecidas en los TLC de Chile y Singapur, en lo relativo a la protección de las marcas registradas, los derechos sobre la propiedad intelectual, las compras gubernamentales, los derechos laborales y la sostenibilidad medioambiental. Todos estos elementos serán esenciales para la aceptación por parte del Congreso norteamericano. Con respecto a las marcas registradas, por ejemplo, el acuerdo ratifica el período de 20 años existente para patentes, y fortalece los derechos sobre la propiedad intelectual de productos digitales y otros. El TLCAC-RD define la terminología identificando los principios y procedimientos que sostienen una administración de las compras gubernamentales eficaz y transparente. Si bien la República Dominicana no tiene una legislación vigente que esté en contradicción con el TLCAC-RD, tampoco dispone de un marco regulador fiable para las compras gubernamentales, o prácticas que se basen en estos principios y procedimientos, según un estudio del Banco Mundial recientemente concluido (ver Banco Mundial, 2004b). El TLC incluye disposiciones para las compras gubernamentales de bienes, servicios y trabajos públicos por encima de ciertos límites definidos (US\$58 550 para bienes y servicios, US\$6 725 para los trabajos), pero durante los primeros tres años del tratado, prevalecen límites mucho más altos (US\$117 100 para bienes y servicios, US\$8 millones para los trabajos), habilitando un período de transición hacia el cumplimiento y una mejor capacidad de compras gubernamentales³⁵. Y para los trabajos públicos en particular, el tratado exige la eliminación de las disposiciones de empresas conjuntas obligatorias dentro de 15 años, y después de 5 años, el volumen interno obligatorio máximo será del 10 por ciento. De hecho, la exigencia de cumplir las condiciones del TLCAC-RD puede ayudar a catalizar los esfuerzos dentro del gobierno para introducir regulaciones administrativas eficaces y capacidad supervisora. Las implicaciones indirectas de prácticas de administración transparentes y legítimas incluyen las buenas relaciones con los socios comerciales, una mayor confianza en el gobierno y en la economía, y el aumento de la IED.

148. Con respecto a la protección de la mano de obra, buena parte del debate político en los Estados Unidos sobre los TLC, y la globalización de modo general, tiene su raíz en la preocupación de que la mano de obra extranjera, que es más barata que la norteamericana, está inadecuadamente protegida por las leyes laborales, lo que implica la explotación del obrero. Pero la terminología de las disposiciones sobre la mano de obra en el acuerdo comercial es general y consistente con los principios de las convenciones de la OIT, todos los cuales se han adoptado en la República Dominicana. El acuerdo también compromete a sus miembros a establecer un programa de cooperación entre países para fortalecer y aplicar las leyes laborales.

³⁴ Estos incluyen el arroz, muslos de pollo, leche en polvo, queso mozzarella, y yogurt.

³⁵ Ver Banco Mundial (2004b) para un análisis completo de las compras gubernamentales y recomendaciones de políticas.

149. Las disposiciones relacionadas con el medio ambiente – qué van más allá de los TLC con Chile y Singapur – reconocen las leyes medioambientales nacionales y la primacía de la autoridad nacional dentro de cada país. El objetivo mutuo es la protección del ambiente, y el acuerdo contendrá mecanismos específicos de arreglo de disputas y un énfasis en la participación pública y la transparencia.

150. Con el objetivo de llevar a cabo el TLCAC-RD eficazmente y obtener el mayor beneficio del tratado, las autoridades necesitarán proyectar y emitir regulaciones de implementación relacionadas con aspectos claves del TLCAC-RD. La aplicación exitosa del TLC también dependerá de la capacidad gubernamental, que requiere modernizar funciones de gobierno esenciales como los procedimientos de aduana, la supervisión de las reglas de origen, la actualización y la entrada en vigor de normas (incluyendo las NSF), y las políticas de administración de las compras gubernamentales. Por otra parte, fortalecer la regulación gubernamental de sectores no cubiertos directamente por el TLCAC-RD pero indirectamente afectados a través de los incentivos comerciales – por ejemplo, los servicios financieros y las empresas de seguros – complementaría la reforma del comercio y fomentaría el crecimiento mejorando el clima comercial e incrementando la eficiencia operativa de las empresas.

B. Eliminación Progresiva de las Protecciones en ZF

151. En virtud de su membresía en la OMC, la República Dominicana necesitará cumplir con el Acuerdo sobre Subsidios y Compensación de Medidas, que descarta el tratamiento especial de las exportaciones, actualmente personificado en las ventajas fiscales y otras concedidas a ZF en la República Dominicana. Y aunque las ZF no están explícitamente definidas o referidas en el acuerdo de la OMC, es posible que incluso medidas como la infraestructura proporcionada por el gobierno pudieran cuestionarse bajo las nuevas regulaciones (English and de Wulf 2002). Este requisito de tratamiento equitativo será totalmente obligatorio en el 2010 (aunque el calendario está abierto a la renegociación bajo el Programa de Doha para el Desarrollo del OMC), proveyendo un plazo plurianual para ajustarse a su cumplimiento.

152. Este ajuste puede tomar varias formas. A nivel político, podrían revisarse las leyes arancelarias para extender el tratamiento libre de impuestos para bienes importados existente en las ZF a todos los productores, independientemente de si los productos son vendidos en el mercado local o exportados. Esto sería idéntico a llevar a cabo un esquema efectivo de reintegro de derechos aduanales (hay que recordar que el sistema adoptado en 1999 no es funcional). Otra opción estratégica sería introducir un bajo arancel uniforme en la economía en general, no sólo entre productores de ZF, que simplificaría las tramitaciones aduanales y otros procedimientos comerciales y reduciría las distorsiones en el consumo y la producción local. La resistencia a esta opción estratégica proviene del impacto fiscal negativo debido a los bajos ingresos por concepto de arancel, que actualmente responden por el 13 por ciento del total de los ingresos del gobierno, así como a la presión de los sectores protegidos. Pero puede ser que esta estrategia no resulte particularmente costosa con respecto a los ingresos por concepto de arancel una vez que el TLCAC-RD entre en vigor, el cual se proyecta para reducir significativamente los ingresos arancelarios, como se muestra más abajo en el ejercicio de simulación³⁶. Mediante la nivelación del campo de acción, un arancel uniforme bajo reduciría la búsqueda de renta y llevaría a un crecimiento más sostenible de la generación de empleo más diversificado en cuanto a producto y mercado. Estableciendo un nivel de arancel uniforme apropiado en el comercio con terceras partes, las autoridades dominicanas necesitarían sopesar el patrón de protección eficaz implícito que se crearía por el tratamiento dual (es

³⁶ Recordar en la Figura 3.4 que las importaciones desde los Estados Unidos y Centroamérica constituyen el 60 por ciento del total de importaciones.

decir, del TLCAC-RD vs. terceras partes) del arancel. A la luz de las restricciones fiscales que sujetan al país actualmente, como se ha discutido en el Capítulo 2, y del declive esperado en los ingresos arancelarios asociado al TLCAC-RD, la opción de nivel arancelario necesitará ser consistente con los requerimientos de beneficios bajo un programa fiscal sostenible.

153. La introducción de un bajo arancel uniforme para el comercio con terceras partes no es adecuada para cumplir con las obligaciones de la OMC, y tampoco lograría el objetivo de mantener un campo de acción nivelado para las empresas de ZF y empresas no integradas a estas creando mayores oportunidades para los nexos con la economía local (ver Capítulo 3). Debido a que las empresas de ZF se benefician de otras ventajas arancelarias además de las importaciones libres de impuestos – a saber, la exenciones del impuesto corporativo, del ITBIS, de la comisión cambiaria, y de los impuestos de exportación y de importación ad hoc – el cumplimiento con la OMC requerirá asegurar un tratamiento igual para sectores de ZF y sectores fuera de ZF, o bien extendiendo el ITBIS, los impuestos corporativos y otros impuestos a todas empresas incluyendo ellas de ZF, o bien definiendo tasas intermedias de los impuestos que serían aplicados a todas empresas (es decir, empresas de ZF y fuera de ZF). Cualquier aumento de impuesto necesitaría ser llevado a cabo gradualmente y debe formar parte de una reforma arancelaria más amplia.

154. Hasta que se pongan en vigor las reglas de la OMC, las empresas dominicanas podrán continuar aprovechándose de los mercados de importación norteamericanos existentes durante los próximos cinco años, un período de tiempo nada insignificante. Claro está, es cuestionable el grado en que los exportadores dominicanos pueden retener su ventaja competitiva sin renovar su reserva de capital o entrenar su personal (inversiones que las empresas pueden no desear hacer, a juzgar por los horizontes temporales de reembolso de la inversión que exceden el período interino). Además, es probable que en el futuro, un ambiente político incierto desestime la inversión en la creación de nuevas empresas, empeorando de este modo la habilidad del sector para competir.

155. Hay poca evidencia de ajustes realizados por parte de las empresas de ZF a la fecha, a pesar del conocimiento de estos cambios venideros (a continuación, el Cuadro 4.1 presenta una excepción). Eliminar las exenciones de impuestos por concepto de importación para las ZF no solo elevará agudamente los costos de producción, sino que otros factores alcanzarán relevancia para la competitividad futura. Por ejemplo, los productores dominicanos de ZF enfrentarán una competencia potencialmente mayor por parte de los productores de ZF regionales en Haití, Honduras y Nicaragua, que estarán exentos de las nuevas restricciones de la OMC sobre la base del bienestar, ya que éstos se encuentran por debajo del umbral de acuerdo al criterio de ingreso per cápita. Como resultado, la República Dominicana se arriesga a dejar su significativa porción del mercado de importación norteamericano en manos de competidores más pobres en la región y en otras partes. De hecho, en Santiago – la segunda ciudad más grande del país – los planes estratégicos para la futura competitividad, que están siendo considerados entre empresas y proyectistas, ya han previsto desplazar la producción hacia zonas de la frontera Haitiana con el propósito de aprovechar las ventajas competitivas de la ZF de Haití (recordar el Cuadro 2.4).

156. Incluso con los cambios necesarios en el régimen de ZF – sean los que sean – es importante notar que el sector de ZF de la República Dominicana ha contribuido en algo más que solamente incrementar las exportaciones. Varios efectos secundarios positivos perdurables podrían sobrevivir a la eliminación gradual impuesta por la OMC: mejor infraestructura, producción más eficiente (a través de la tecnología importada), mejor procesamiento de transacciones comerciales, y la capacidad de hacer más expedito el trámite aduanal.

C. Supresión del Acuerdo Multifibra

157. El último cambio político en las condiciones del comercio global aquí consideradas es el reciente desmantelamiento del Acuerdo Multifibra el 1 de enero del 2005. En vigor desde 1974 bajo los auspicios del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), el Acuerdo Multifibra permitió a los países imponer restricciones cuantitativas en las importaciones de productos textiles y prendas de vestir que amenazaban la industria nacional. Con el establecimiento de la ronda Uruguay, un nuevo Acuerdo sobre Productos Textiles y Ropa (Agreement on Textiles and Clothing) fue ratificado para el período 1994-2004, como una medida de transición hacia la eliminación de las cuotas. Cuatro miembros de la OMC mantuvieron las cuotas bajo el Acuerdo Multifibra: los Estados Unidos, Canadá, la UE y Noruega. Los Estados Unidos – el mayor importador de prendas de vestir del mundo – ha estado altamente dependiente de este acuerdo para limitar el influjo de bienes proveniente de los mayores productores del mundo, especialmente de China, y ha mantenido, por tanto, la demanda para los productos de países en vías de desarrollo, incluyendo exportaciones dominicanas de prendas de vestir, que a su vez crean demanda para los insumos de producción fabricados en Estados Unidos, tales como los productos textiles a través de la desviación del comercio³⁷. La anulación del Acuerdo Multifibra se concibió en cuatro fases, con cada producto asignado a una fase. Los Estados Unidos ya han eliminado cuotas bajo las 3 primeras fases – en 1995, 1998, y 2002; sin embargo, el volumen de las importaciones de prendas de vestir a Estados Unidos decrece en la fase 4³⁸. Este cambio de política con respecto a la eliminación de las cuotas para los productos textiles y las prendas de vestir golpeará seguramente de forma severa a las exportadoras de prendas de vestir dominicanas, como se muestra a continuación.

D. Otras Negociaciones Comerciales

158. Como resultado del TLCAC-RD recientemente convenido, las autoridades dominicanas deben renegociar los tratados de libre comercio bilaterales en vigor con cada uno de sus socios centroamericanos, con el propósito de asegurar la coherencia con el TLCAC-RD.

II. Impacto del TLCAC-RD

159. Dado el rendimiento comercial de la última década y el papel de los Estados Unidos como el socio comercial más prominente de la República Dominicana, es probable que el TLCAC-RD afecte los resultados comerciales; sin embargo, predecir la magnitud de este efecto es un reto, metodológicamente hablando. La apertura de la economía dominicana a las importaciones de los Estados Unidos libre de impuestos debe elevar la demanda de importaciones, alterando potencialmente la estructura de la producción, particularmente para empresas que previamente producían para el mercado local. Buscando lecciones potenciales para la República Dominicana en los resultados derivados del ALCAN, un reciente análisis del Banco Mundial (Banco Mundial 2003b) percibió que el ALCAN aumentó el crecimiento económico a través de mayores flujos comerciales, inversión extranjera directa y ganancias de productividad. Las brechas de ingresos entre México y los Estados Unidos y Canadá se contrajeron pero no desaparecieron, y la demanda para las exportaciones mexicanas resultaron un 50 por ciento superior a la demanda previa al ALCAN, la inversión extranjera directa experimentó un empuje del 40 por ciento como resultado del acuerdo, y se redujo a la mitad la velocidad de integración de tecnologías. Pero la liberalización del comercio por sí misma

³⁷ Las reglas de origen definidas por la LACCC y el nuevo TLCAC-RD permiten a las importaciones de bienes de países miembros contar con las reglas de acumulación que determinan el contenido local, haciendo así más atractivos los productos textiles norteamericanos, al facilitar el acceso libre de impuestos de los productos terminados a los Estados Unidos.

³⁸ Aunque los Estados Unidos pueden buscar garantías, tales como medidas compensatorias y antidumping, que podrían ralentizar o reducir el impacto de la eliminación de las cuotas, el prolongado proceso de petición podría descartar protecciones compensatorias más inmediatas.

no es suficiente para garantizar que una mayor actividad comercial y el aumento de la inversión extranjera directa conducirán al crecimiento de la productividad y la transferencia de tecnología. El reciente informe del Banco Mundial sobre la innovación reitera la importancia del acceso y la calidad de la educación y de las políticas de apoyo a la innovación para optimizar la capacidad de aprendizaje, con miras a aprovechar cabalmente las ganancias potenciales de la liberalización comercial (Banco Mundial 2002d).

160. En principio, un TLC entre la República Dominicana, los Estados Unidos y Centroamérica solidificaría el acceso de las exportaciones dominicanas al mercado norteamericano sobre una base permanente en lugar de las disposiciones temporales de la LACCC, reduciendo así el riesgo que para los inversionistas implican los cambios políticos adversos. La creación neta de puestos de trabajo fue también un resultado del ALCAN, que finalmente llevó a la reducción de la pobreza en México. Pero el acceso preferencial de México al mercado norteamericano lesionó a las empresas competidoras en el Caribe y otras regiones: según un informe de la OIT, el trato preferencial recibido por el sector textil de México junto con la desvalorización del peso mexicano en 1994, coadyuvó al cierre de 150 compañías y la eliminación de 123,000 puestos de trabajo en la industria caribeña de las prendas de vestir (Madani 1998). El TLCAC-RD debe nivelar el campo de acción para los productores mexicanos y dominicanos, creando las oportunidades para la entrada o la expansión dominicana con productos en los que hasta ahora México ha tomado ventaja competitiva (consistente con las predicciones del modelo que se muestra a continuación).

161. Varios factores atenuantes contuvieron el desempeño de México, incluyendo las reglas de origen restrictivas relacionadas con los productos textiles y prendas de vestir (también pertinentes para el TLCAC-RD), además de las debilidades institucionales, infraestructurales y de política macroeconómica (Banco Mundial 2003b). El papel crucial de estos factores se ilustra por la reciente inversión para una nueva planta de producción de INTEL en San José, Costa Rica, en lugar de en Guadalajara, México, lo que refleja la importancia del capital humano y la calidad de la infraestructura (Monge-Naranjo 2002).

A. Metodología del Modelo SMART

162. Este análisis estima el impacto potencial de las nuevas políticas de comercio utilizando un modelo de equilibrio parcial de los flujos e ingresos arancelarios del comercio mundial (solo para productos no agrícolas) con datos anuales a nivel de 6 dígitos para 183 países. El modelo SMART utiliza los flujos de comercio y cambios arancelarios observados como punto de inicio, partiendo del 2001 como año de referencia³⁹. El modelo estima el impacto de los cambios del arancel en los volúmenes de comercio y los ingresos arancelarios, y calcula la magnitud de la creación y la desviación del comercio⁴⁰. Las suposiciones subyacentes al modelo son las siguientes: (i) los bienes

³⁹ El modelo SMART – Software for Market Analysis and Restrictions on Trade / Programa informático para el análisis del mercado y las restricciones en el comercio – fue desarrollado originalmente para asistir a los países en desarrollo en la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales. De forma sucesiva ha sido integrado al proyecto Banco Mundial-UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo del Comercio), que utiliza los datos del Sistema de información para el Análisis del Mercado (TRAINS) de la UNCTAD sobre las importaciones, aranceles, medidas para-arancelarias y no arancelarias.

⁴⁰ La creación de comercio se calcula para cada línea de arancel como el resultado del nivel de importación, la elasticidad del precio de importación y el cambio porcentual en el arancel (o precio): Creación de comercio = $M * \epsilon_M * d(\tau) / (1 + \tau) * (1 - \epsilon_M / \epsilon_X)$, donde M es importación, ϵ_M es la elasticidad del precio de la demanda de importación, ϵ_X es la elasticidad de la oferta de exportación (asumido como infinito), y τ es el arancel. La desviación de comercio se calcula utilizando niveles *ex ante* de importación, el cambio en los precios relativos procedentes de los cambios arancelarios, y la elasticidad de sustitución de importaciones para cada artículo:

son sustitutos imperfectos y por consiguiente los precios no se igualan; (ii) las curvas de suministro extranjeras y nacionales son absolutamente elásticas, lo que implica el suministro infinito; y (iii) todas las importaciones son productos finales, de modo que los cambios del arancel no afecten los precios de productos que usan componentes importados.

163. El enfoque de equilibrio parcial padece limitaciones importantes comparado con los modelos de equilibrio general, tales como la perspectiva estática a largo plazo, que ignora los períodos de ajuste y efectos secundarios (por ejemplo, efectos inter industriales y efectos de la tasa real de cambio), y la susceptibilidad del modelo a las suposiciones acerca de la elasticidad. El modelo está limitado además por el hecho de que pueden simularse cambios en los aranceles de un solo país, aunque en relación con los países específicos; esto significa que la naturaleza bilateral de un tratado de libre comercio entre dos países no puede ser modelada por las reducciones arancelarias simultáneas. Tratamos esto separando las simulaciones en dos fases, primero considerando el impacto de la reducción de los aranceles norteamericanos sobre las importaciones desde República Dominicana y Centroamérica, y sucesivamente considerando el impacto de la reducción de los aranceles dominicanos sobre las importaciones desde Estados Unidos. El modelo tampoco se pronuncia explícitamente acerca de las cuotas, lo cual es un asunto importante dado que la base de datos sobre los flujos de comercio refleja la presencia *de facto* de cuotas. Pero nosotros procedemos – particularmente para la reciente eliminación del Acuerdo Multifibra – usando los equivalentes del arancel donde sea posible. Otro ajuste que hacemos (y que representa una importante mejora respecto a los análisis anteriores) es no modelar la reducción arancelaria partiendo de la tasa de la NMF, sino de un arancel promedio ponderado (por línea de arancel) que refleje la parcial dependencia del acceso libre de impuestos a los Estados Unidos bajo la LACCC.

164. A pesar de estas limitaciones, el modelo SMART tiene dos ventajas principales. Es muy detallado, con resultados de cambios de política calculados a nivel de la línea de arancel, lo que puede ser particularmente útil para las evaluaciones de industrias específicas. Y a pesar de este nivel de detalle, el modelo tiene requerimientos limitados de datos: los cálculos SMART requieren información sobre el comercio (importaciones y exportaciones), los aranceles, elasticidades de demanda de precio, y elasticidades de sustitución entre los productos de diferentes países de origen. Debido a que los estimados se basan en las elasticidades, el modelo se equivocará al predecir la existencia de nuevos productores dónde aun no existen los mercados (es decir, las importaciones tienen que ser diferentes de cero para revelar cualquier cambio). Por ejemplo, en el caso de que los aranceles sean tan altos como para obstaculizar la comercialización de un producto particular, una reducción del arancel no predecirá un aumento de la demanda para ese producto. La situación detallada a continuación considera el impacto de los cambios en la tasa arancelaria en la República Dominicana y en los Estados Unidos.

B. Simulaciones del Impacto del TLCAC-RD

165. Como se expresó anteriormente, debido a que el modelo SMART no puede calcular las reducciones del arancel simultáneamente en los Estados Unidos y en la República Dominicana, que reflejarían las condiciones del TLCAC-RD con precisión, la simulación está separada en dos fases distintas. La primera fase asume que los Estados Unidos reducen sus aranceles en las importaciones, no sólo desde la República Dominicana, sino también desde los otros países centroamericanos del TLCAC (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua). La creación de comercio a

Desviación de comercio = $M \cdot d(P_1/P_2)/(P_1/P_2) \cdot \epsilon_S$, donde P_i es el precio de importación incluyendo el arancel τ , y ϵ_S es la elasticidad de sustitución entre la importación 1 y la importación 2, asumida como equivalente a 1.5.

largo plazo, como resultado de la reducción a cero de los aranceles norteamericanos, como se muestra a continuación en la Tabla 4.1, asciende a cerca de US\$465 millones en las exportaciones dominicanas hacia los Estados Unidos, equivalentes a un aumento del 20 por ciento por encima de los actuales niveles de exportación⁴¹. Se proyecta que todos los otros países miembros del TLCAC-RD se beneficien aun más que la República Dominicana en condiciones relativas. Nótese que los estimados de la simulación con cero aranceles de los Estados Unidos representan un límite superior de ganancias potenciales, a juzgar por el hecho de que, incluso bajo la LACCC, no todas las exportaciones dominicanas a los Estados Unidos cumplen con las reglas de origen para calificar al acceso preferencial, y como tal están sujetas a los aranceles de la NMF. Es por consiguiente improbable que bajo el TLCAC-RD los exportadores cumplirán cabalmente las requerimientos de reglas de origen. Para considerar la probabilidad de una solución interna, conducimos una segunda simulación en la que asumimos que los aranceles efectivos – que ya representan un promedio ponderado de comercio de las tarifas de la NMF y de la LACCC – están recortados por la mitad. Los resultados proyectados, interpretados como un límite más bajo de ganancias de comercio potencial, son reportados en las columnas laterales derechas de la Tabla 4.1. Vistos en conjunto, por consiguiente, se proyecta un 10-20 por ciento de crecimiento para las exportaciones dominicanas como resultado de la reducción de aranceles por parte de los Estados Unidos⁴².

Tabla 4.1. Simulación de Reducciones en los Aranceles Norteamericanos para la República Dominicana y Centroamérica

		Nivel Superior			Nivel Inferior		
Exportador	Exportaciones ex-ante a EU (\$'000)	Exportaciones ex-post a EU (\$'000)	Cambio en exportaciones a EU (\$'000)	Cambio en exportaciones a EU (%)	Exportaciones ex-post a EU (\$'000)	Cambio en exportaciones a EU (\$'000)	Cambio en exportaciones a EU (%)
República Dominicana	2 350 537	2 815 664	465 127	19.8	2 582 814	232 277	9.9
Honduras	2 235 951	2 739 854	503 903	22.5	2 487 526	251 575	11.3
El Salvador	1 663 049	2 131 418	468 369	28.2	1 896 974	233 925	14.1
Guatemala	1 652 347	2 354 467	702 120	42.5	2 003 107	350 760	21.2
Costa Rica	731 454	915 247	183 793	25.1	823 234	91 780	12.5
Nicaragua	384 032	537 597	153 565	40.0	460 624	76 592	19.9
Total	9 017 370	11 494 247	2 476 877	27.5	10 254 279	1 236 909	13.7

Fuente: Estimados del Banco Mundial

166. ¿Cómo se compara esto al impacto global del TLCAC-RD? En otras palabras, ¿a expensas de qué países se produce la creación de comercio dominicano y centroamericano? La Tabla 4.2 a continuación resume el impacto para los 25 principales exportadores a los Estados Unidos. Puestos en orden descendente por el volumen de exportaciones a Estados Unidos (la República Dominicana se coloca en el duodécimo lugar), los resultados indican que los más grandes exportadores reducen su participación en el mercado, aunque por grados insignificantes. Por ejemplo, se estima que China perderá US\$25-50 millones en las exportaciones, pero esto representa sólo el 0.1 por ciento de un total de US\$19.8 billones de exportaciones chinas a los Estados Unidos en el 2001. México – el segundo exportador más grande – podría perder US\$50-100 millones en las exportaciones, en tanto que la República Dominicana y los países centroamericanos recobrarán mercados de los que se había

⁴¹ Recordar que esta simulación no toma en cuenta el crecimiento potencial en nuevas líneas de productos.

⁴² Estos estimados no contemplan los costos asociados con el cumplimiento y la administración de reglas de origen.

apoderado México gracias al ALCAN. Mientras el estimado de creación de comercio agregado en los países del TLCAC-RD es elevado – en el rango de los US 1.2-2.5 billones – el impacto en los países no miembros es muy difuso.

167. El análisis del impacto comercial por producto indica que buena parte de la creación de comercio en la República Dominicana está en el sector de las prendas de vestir. Pero es importante reconocer que este estimado no contempla el impacto negativo previsto en ocasión de la eliminación del Acuerdo Multifibra en el 2005, que precede a la ratificación del TLCAC-RD. El análisis en la sección 4.III evalúa el impacto de la eliminación de las cuotas en la demanda norteamericana de prendas de vestir dominicanas.

Tabla 4.2: Simulación del Impacto Global de la Reducción de Aranceles Norteamericanos bajo el TLCAC-RD

Exportador	Exportaciones ex-ante a EU (\$'000)	Límite Superior			Límite Inferior		
		Exportaciones ex-post a EU (\$'000)	Cambio en exportaciones a EU (\$'000)	Cambio en exportaciones a EU (%)	Exportaciones ex-post a EU (\$'000)	Cambio en exportaciones a EU (\$'000)	Cambio en exportaciones a EU (%)
China	19 768 154	19 716 100	-52 054	-0.3	19 742 268	-25 886	-0.1
México	8 850 414	8 750 139	-100 275	-1.1	8 800 472	-49 810	-0.6
Canadá	4 417 898	4 393 407	-24 491	-0.6	4 405 699	-12 199	-0.3
Hong Kong	3 874 880	3 838 684	-36 196	-0.9	3 856 852	-18 028	-0.5
Indonesia	3 377 578	3 352 996	-24 582	-0.7	3 365 269	-12 245	-0.4
Italia	3 114 977	3 100 377	-14 600	-0.5	3 107 694	-7 283	-0.2
India	2 865 260	2 844 039	-21 221	-0.7	2 854 698	-10 562	-0.4
Tailandia	2 801 363	2 779 983	-21 380	-0.8	2 790 341	-10 646	-0.4
Rep. de Corea	2 726 780	2 706 027	-20 753	-0.8	2 716 453	-10 327	-0.4
Taiwán	2 394 242	2 374 748	-19 494	-0.8	2 384 537	-9 705	-0.4
Filipinas	2 350 706	2 328 799	-21 907	-0.9	2 339 306	-10 911	-0.5
República Dominicana	2 350 537	2 815 664	465 127	19.8	2 582 814	232 277	9.9
Honduras	2 235 951	2 739 854	503 903	22.5	2 487 526	251 575	11.3
Bangladesh	2 224 204	2 204 920	-19 284	-0.9	2 214 595	-9 609	-0.4
Pakistán	1 861 869	1 841 905	-19 964	-1.1	1 851 947	-9 922	-0.5
Sri Lanka	1 669 653	1 654 140	-15 513	-0.9	1 661 925	-7 728	-0.5
El Salvador	1 663 049	2 131 418	468 369	28.2	1 896 974	233 925	14.1
Brasil	1 654 488	1 648 038	-6 450	-0.4	1 651 282	-3 202	-0.2
Guatemala	1 652 347	2 354 467	702 120	42.5	2 003 107	350 760	21.2
Turquía	1 589 153	1 566 664	-22 489	-1.4	1 555 648	-11 120	-0.7
Australia	1 167 230	1 162 409	-4 821	-0.4	1 161 594	-2 401	-0.2
Macao	1 110 654	1 095 677	-14 977	-1.3	1 103 201	-7 453	-0.7
Camboya	965 246	952 708	-12 538	-1.3	959 006	-6 240	-0.6
Malasia	854 535	844 174	-10 361	-1.2	849 314	-5 161	-0.6
Costa Rica	731 454	915 247	183 793	25.1	823 234	91 780	12.5

Fuente: estimados del Banco Mundial

168. La segunda fase de este modelo de simulación SMART es la eliminación de los aranceles dominicanos en las importaciones de Estados Unidos. Recordemos que la mayoría de los productos programados para la protección continuada a través de reducciones de arancel graduales y aplazadas son productos agrícolas, que no están incluidos en la base de datos del modelo SMART. La

simulación fase-dos estima que la creación de comercio a largo plazo (es decir, el aumento de las importaciones de los Estados Unidos que desplazan la demanda para los productos dominicanos) sumaría US\$368 millones (ver Tabla 4.3). La mayor parte de la creación de comercio proviene de los vehículos (equivalente a un aumento del 11 por ciento en las importaciones de vehículos de los Estados Unidos), seguido por los productos químicos (un aumento del 16 por ciento en las importaciones de los Estados Unidos). La desviación de comercio (a saber, el aumento en las importaciones de los Estados Unidos a expensas de menos importaciones de otros países) se proyecta en US\$101 millones, un tercio de los cuales se concentran en las importaciones de vehículos. La reducción total estimada en los ingresos por concepto de arancel es igual a US\$174 millones, casi dos quintas partes de los ingresos actuales.

Tabla 4.3. Simulación del Impacto de la Reducción de Aranceles Dominicanos en las Importaciones de los Estados Unidos

Producto	Cambio en los ingresos (\$'000)	Desviación de comercio (\$'000)	Creación de comercio (\$'000)	Desviación de comercio (% comercio total)	Creación de comercio (% comercio total)
Agricultura	-1 241	5 005	9 202	3%	6%
Alimentos procesados, aceites vegetales	-7 098	3 777	7 344	2%	4%
Combustibles minerales	-24 169	21 150	28 408	1%	2%
Productos químicos	-21 681	7 966	72 405	2%	16%
Madera y papel	-11 028	6 976	27 029	2%	8%
Productos Textiles	-1 526	400	1 743	3%	12%
Prendas de vestir	-5 716	5 180	20 322	3%	13%
Hierro, acero, aluminio	-13 355	8 207	18 755	2%	5%
Vehículos	-70 202	37 056	154 613	3%	11%
Muebles	-6 715	4 884	28 514	3%	19%
Total	-173 731	100 601	368 335	2%	8%

Fuente: Estimados del Banco Mundial

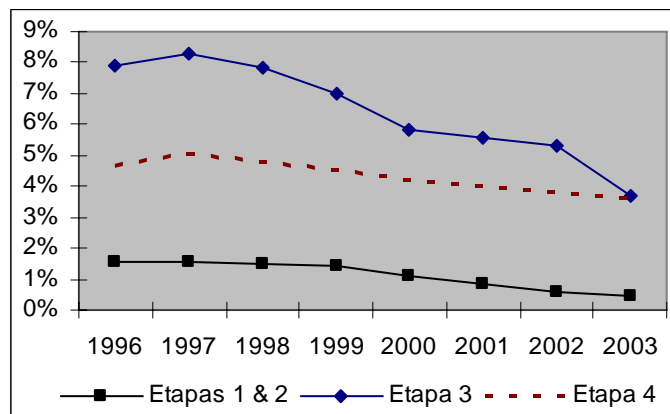
169. Si bien los resultados de las dos fases no se adicionan necesariamente, es razonable asumir que las exportaciones dominicanas a los Estados Unidos no substituyen a las importaciones dominicanas de los Estados Unidos, de modo que cualquier diferencial neto sería menor. Por consiguiente, los estimados de las simulaciones son al menos indicativos de la magnitud de los efectos potenciales totales de comercio seguido a la aplicación del TLCAC-RD. La suma de los dos resultados implica que el aumento en las exportaciones netas dominicanas pudiera oscilar entre US\$97 millones (límite superior) y -US\$136 millones (límite inferior). Es importante notar que estas estimaciones son conservadoras porque representan efectos de comercio ceteris paribus independientes de la expansión potencial en nuevos mercados de productos, no suponen ninguna reforma política complementaria para facilitar el comercio, y excluyen el impacto de costos reducidos de insumos sobre la demanda de exportaciones dominicanas dado que el modelo supone que todos los bienes son bienes finales (aunque el análisis de Capítulo 3 indica que las importaciones de bienes finales representan menos que la mitad de importaciones totales).

III. Supresión de la Cuota del Acuerdo Multifibra y su Impacto en el Sector Dominicana de Prendas de Vestir

170. Como se ilustra anteriormente en el Capítulo 3, las preferencias con respecto a las prendas de vestir, concedidas a los países de la ICC, han sido extensivamente explotadas por los exportadores dominicanos, particularmente comparado con otros países de la ICC. Mientras que esto sugiere que las empresas dominicanas han sido flexibles respondiendo a los cambios de política comercial, también indica una gran dependencia del acceso preferencial al mercado norteamericano, relacionada

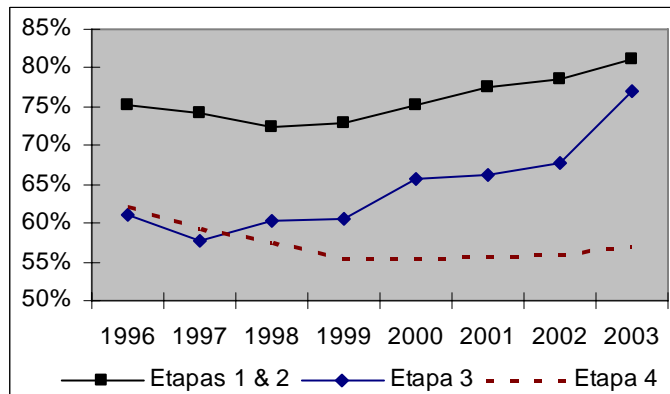
con la competencia restringida de los grandes productores como China bajo el Acuerdo Multifibra. Bajo los auspicios de las negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay, Estados Unidos estuvo de acuerdo en eliminar las cuotas para productos textiles y prendas de vestir definidas bajo el Acuerdo Multifibra en un período de 10 años. Las primeras 3 fases de la eliminación gradual tuvieron lugar el 1 de enero de 1995, 1998 y 2002. Los exportadores de prendas de vestir dominicanos sufrieron pérdidas significativas en su participación del mercado norteamericano entre 1996 y el 2003, concomitantes con el aumento de la competencia con otros países en productos cuyas cuotas estaban siendo suprimidas, y cuyo mercado se incrementó marcadamente (ver Figuras 4.1 y 4.2). Otros países de la ICC incurrieron en similares impactos negativos, aunque relativamente más leves. Sin embargo, el choque principal de demanda está aún por llegar, dado que las líneas de productos con las cuotas más cumplidas en las importaciones de Estados Unidos – respondiendo a un 85 por ciento del total de importaciones de prendas de vestir – se han dejado para la ronda final de eliminaciones (es decir, la fase 4) el 1 de enero del 2005. Aproximadamente el 90 por ciento de las prendas de vestir dominicanas exportadas a los Estados Unidos se ubican dentro de esta categoría, con porciones similares para los países miembros de la ICC (ver Tabla 4.4).

Figura 4.1. Participación Dominicana en el Mercado Norteamericano de Prendas de Vestir



Fuente: Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos

Figura 4.2. Participación en el Mercado Norteamericano de Prendas de Vestir de Países Afectados por Cuotas



Fuente: Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos

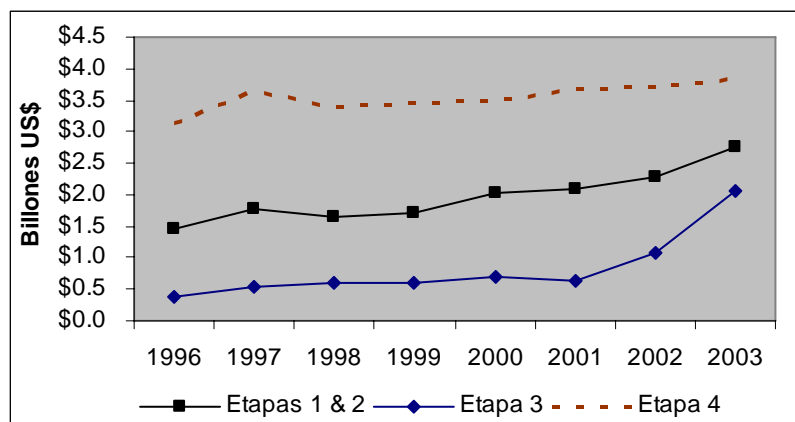
Tabla 4.4: Exportaciones por Fases de Eliminación del Acuerdo Multifibra (US\$ billones)

	República Dominicana				Países de la ICC			
	Fases 1 y 2	Fase 3	Fase 4	Total	Fases 1 y 2	Fase 3	Fase 4	Total
1996	0.05	0.18	1.49	1.72	0.31	0.46	5.17	5.93
1997	0.06	0.21	1.92	2.19	0.39	0.55	6.59	7.53
1998	0.06	0.23	2.02	2.31	0.45	0.59	7.18	8.22
1999	0.06	0.23	2.02	2.31	0.45	0.58	7.74	8.77
2000	0.05	0.21	2.12	2.39	0.46	0.56	8.55	9.57
2001	0.04	0.20	1.99	2.23	0.40	0.57	8.52	9.49
2002	0.03	0.20	1.91	2.13	0.35	0.64	8.49	9.48
2003	0.02	0.16	1.91	2.09	0.32	0.49	8.81	9.63

Fuente: Comisión para el Comercio Internacional de los Estados Unidos

171. Dado que las exportaciones de prendas de vestir chinas a los Estados Unidos son cuatro veces más importantes que las de la República Dominicana, el potencial para salir de las exportaciones dominicanas y de otros países de la ICC mediante reducción de los precios es muy real. Los exportadores dominicanos tienen dos ventajas sobre China: un tiempo de respuesta que promedia 4 semanas, comparado con 10 semanas para China, y cero impuestos sobre exportación a los Estados Unidos (sujeto a los criterios de reglas de origen) comparado con un promedio del 19 por ciento para las prendas chinas (BID 2004). No obstante, China extendió considerablemente sus exportaciones a los Estados Unidos siguiendo las diferentes etapas de la eliminación de las cuotas en las fases 1, 2 y 3, aumentando luego de esta última en US\$1 billón entre el 2002 y el 2003 (ver Figura 4.3). Y dado que las categorías de productos de la fase 4 acumulan US\$3.8 billones de las exportaciones de China en el 2003, el efecto de escala podría dejar a los productores dominicanos completamente imposibilitados frente a la competencia. Otro factor pertinente es que las exportaciones de prendas de vestir dominicanas a los Estados Unidos están por debajo del promedio en cuanto a la calidad (recordar Figura 3.19), pero este también es el caso de los productos chinos.

Figura 4.3. Exportaciones de Prendas de Vestir de China a los Estados Unidos



Fuente: Comisión para el Comercio internacional de los Estados Unidos

172. Para estimar la dimensión de este efecto potencial con respecto a la eliminación de las cuotas (referido a veces como "efecto China"), recurrimos a Özden y Sharma (2004), quienes consideran el impacto de cuotas en los precios recibidos por los países de la ICC con acceso preferencial y concluye que en líneas de productos para las cuales los países sujetos a cuotas tienen una porción del mercado superior al promedio, los exportadores de la ICC capturan una porción relativamente pequeña del margen de preferencia. Pero en líneas de productos para las cuales los países sujetos a cuotas tienen

una porción de mercado inferior al promedio (ya sea indicando que las cuotas se cumplen o que los exportadores no son competitivos en estos productos), los exportadores de la ICC capturan casi todas las ganancias, a saber, la totalidad del margen de preferencia. Estos resultados sugieren que, hasta la fecha, la presencia de cuotas ha beneficiado a los países de la ICC aumentando las ganancias de las preferencias en ciertas líneas de productos; pero contrariamente, para aquellos productos en los que los países restringidos por cuotas tienen poder de mercado, los países de la ICC han ganado relativamente menos de las preferencias.

173. ¿Cuál será el impacto de la eliminación de las cuotas finales y cómo se verán afectados los exportadores dominicanos? Empleando la metodología desarrollada por Özden y Sharma (2004), hacemos una regresión “Fixed Effects Generalized Least Squares” sobre las determinantes de las diferencias relativas en los precios de exportación de prendas de vestir dominicanas durante el periodo 1996-2003, controlando para los efectos de poder de mercado a través de las variables de porción de mercado (es decir, exportaciones totales por país, e importaciones de los Estados Unidos por categoría) y utilizando unas variables “dummy” para el año y la categoría de 4 dígitos para efectos fijos. También incluimos una variable “dummy” para esos productos en los que las cuotas permanecían a partir de la fase 3, lo que nos permite comparar la magnitud de diferencias de precio entre los productos restringidos por cuotas y las líneas de productos liberalizados en las fases 1 y 2⁴³. Los resultados – relacionados en el Anexo AIII.3 – indican que los exportadores dominicanos todavía capturan dos tercios del margen de preferencia, pero los exportadores de productos todavía sujetos a cuotas ganan más aun, beneficiándose de precios que son superiores de 15 por ciento comparados con las categorías de productos ya integradas. La implicación de eliminar las cuotas, por consiguiente, es una caída del precio lo bastante consecuente como para destruir los márgenes de ganancia existentes, potencialmente sacando del negocio a los fabricantes de prendas de vestir. Como se verá en el Capítulo 5, el empleo en la industria textil y la confección de prendas de vestir constituyen el casi 6 por ciento de la fuerza laboral, lo que significa que cerca de 190 000 puestos de trabajo se encuentran en riesgo potencial. Según las recientes estimaciones de USAID y Nathan Associates (2004), la eliminación del Acuerdo Multifibra podría llevar a pérdidas de empleo directo en el sector de las prendas de vestir en un orden de 37 000, aunque éstos se compensarían parcialmente por los 23 000 empleos creados en el sector bajo el TLCAC-RD.

174. Muchas empresas reconocen la necesidad de tomar medidas para ajustarse al nuevo contexto comercial post-Acuerdo Multifibra, aunque se dispone de muy poca evidencia que refleje ajustes implementados. De hecho, los exportadores dominicanos y otros de la ICC han estado diversificando la producción hacia las categorías de productos afectadas durante los últimos años. El Cuadro 4.1 proporciona un estudio de caso de una nueva inversión en el sector de prendas de vestir como un medio para neutralizar el efecto potencial de la cuota.

⁴³ Nótese que el análisis también incluye variables de control a escala de mercado. La variable “dummy” que indica productos restringidos por cuotas se calcula utilizando las porciones de mercado de los 16 principales exportadores de prendas de vestir a los Estados Unidos (para detalles referirse a Özden y Sharma 2004).

Cuadro 4.1: Fabricantes de Artículos de Vestir Grupo M

Los fabricantes dominicanos de pantalones Grupo M se defienden agresivamente frente a la inminente competencia de China. Actualmente, la exportación de pantalones chinos a los Estados Unidos está limitada a 28 millones de pares, lo que representa menos del 2 por ciento del mercado. Sin embargo, los comerciantes anticipan que dentro de 5 años China podría proveer hasta la mitad de los pantalones exportados al mercado norteamericano.

El futuro nicho competitivo de la compañía consistirá en poner las últimas tendencias de la moda en manos de los consumidores norteamericanos más rápido que otros productores. Para recortar los costos, el Grupo M ha invertido en una nueva Zona Franca que une las fronteras de la República Dominicana y Haití, el Parque Industrial Codevi. Actualmente, hay allí dos fábricas operando, una de las cuales emplea a 800 trabajadores haitianos para coser jeans básicos de la marca “Levi’s” – la parte de labor intensiva de la producción – que son luego enviados a la ciudad de Santiago para ser “finalizados” (o sea, lavados y empacados). La otra fábrica, que produce franelas (*T-shirts*) Hanes, ilustra la diversificación de productos del Grupo M de la producción de pantalones a la confección de franelas.

Fuente: “Lapsing Apparel Quotas to Give China a Leg Up”, *Wall Street Journal*, 17 de junio, 2004.

IV. Implicaciones para el Crecimiento

175. Los cambios venideros en la política comercial asociados con la eliminación del Acuerdo Multifibra y con el TLCAC-RD y su impacto en los volúmenes de comercio tienen implicaciones directas e indirectas para el crecimiento económico del país. Desde una perspectiva conservadora (es decir, asumiendo que no haya ninguna expansión de nuevas líneas de productos), la creación de exportaciones netas dominicanas bajo el TLCAC-RD se acercará a US\$100 millones, debido al incremento compensador en las importaciones, pero las ganancias se compensarán en parte por la supresión de la cuota. Y si los exportadores dominicanos no se ajustan para cumplir con los criterios de acceso preferencial y por consiguiente continúan pagando la tasa de NMF, las exportaciones decrecerán aún más. Los aspectos de reasignación de empleos debido a la creación y desviación del comercio se traducirán en: (i) una reducción adicional en la demanda de mano de obra para bienes producidos localmente, que serán reemplazados por bienes importados de Estados Unidos a menor costo seguido al TLCAC-RD; (ii) pérdidas de trabajo en ZF dentro del sector de las prendas de vestir que comenzarán este año con la eliminación del Acuerdo Multifibra; y (iii) una compensación parcial en la creación de empleos como resultado de la creciente demanda de las exportaciones por parte de los importadores norteamericanos, particularmente en empresas productoras de prendas de vestir dentro de ZF. Sin embargo, esta visión pesimista subestima las ganancias potenciales de la liberalización del comercio, como se ha visto en México, por ejemplo, dónde la inversión extranjera directa y el influjo de tecnologías llevaron a un fuerte crecimiento de la productividad. Además, hay una extensa agenda de opciones políticas relacionadas con el comercio – discutidas en detalle en el Capítulo 2 – que el gobierno pudiera emprender para elevar la competitividad y mejorar el rendimiento comercial, con o sin el TLCAC-RD.

176. El impacto neto del nuevo contexto comercial en los productores locales y los consumidores es potencialmente importante y ciertamente compartido, generando tanto ganadores (mediante precios más bajos) como perdedores (por la pérdida de negocios y empleo). Habiendo completado las negociaciones para el TLCAC-RD, las autoridades reconocen que el contexto externo global en proceso de cambio será un reto para la posición competitiva del país y la estrategia de desarrollo existente, que han sido ancladas en el sector externo. El riesgo muy tangible de perder porciones del mercado de exportaciones manufacturadas durante los próximos años acentúa la necesidad de tomar medidas para mitigar las pérdidas y al mismo tiempo facilitar el ajuste en el mercado local para responder a las oportunidades y desafíos creados por el nuevo contexto externo.

177. Una serie de medidas de política comercial para estimular el crecimiento merecen la consideración de los legisladores. Pero es importante distinguir entre los efectos en términos de nivel agregado y los efectos de distribución del crecimiento del PIB. Si bien el comercio, el crecimiento económico y el bienestar se correlacionan positivamente, como se evidencia extensivamente en la literatura sobre comercio, el crecimiento comercial no lleva necesariamente a la reducción de la pobreza dentro de los países. Así que será importante considerar los efectos distributivos del comercio dominicano, tratados en el Capítulo 5 desde la perspectiva del empleo y de los salarios, con vistas a comprender el impacto potencial de las nuevas políticas de comercio en las poblaciones vulnerables y a informar sobre la formulación de la política social que pueda mitigar cualquier efecto negativo.

CAPÍTULO 5: DEMANDA LABORAL, DESIGUALDAD E IMPLICACIONES PARA LAS PERSPECTIVAS COMERCIALES

178. El análisis en el Capítulo 3 nos proporciona una idea de la envergadura y del estado de los patrones comerciales, y evidencia qué sectores son los principales determinantes de las exportaciones y de las importaciones. Aunque se reveló que el clima político comercial dualístico ha limitado los nexos del rendimiento de las ZF con el resto de la economía interna, existen no obstante importantes efectos de retroalimentación entre el comercio y el crecimiento mediante la creación de empleos – tanto dentro como fuera de ZF – y un incremento de la demanda agregada a través de los ingresos por salario. Este capítulo explora la transmisión de incentivos comerciales a la creación de empleos, y más ampliamente, la demanda de trabajo, examinando los patrones y características del empleo y su interacción con los resultados comerciales.

179. Las preguntas clave que este análisis busca contestar son:

- ¿Cuáles son los perfiles de educación y habilidades que buscan los empleadores, y se encuentran actualmente disponibles los mismos en el mercado laboral dominicano?
- ¿Es el mercado laboral lo suficientemente flexible como para facilitar la provisión de habilidades y el equilibrio entre los empleadores y aquellos que buscan empleo?
- ¿Son los costos de mano de obra dominicana internacionalmente competitivos?

180. Es desde una óptica de creación de empleos y de eficiencia del mercado laboral que esperamos lograr una mayor comprensión del papel - pasado y futuro - de la política comercial en la promoción del desarrollo y de mejoras en el bienestar de la República Dominicana. Los resultados del empleo reflejan una demanda efectiva de mano de obra, es decir, una demanda real por parte de los empleadores de trabajadores de una reserva dada de mano de obra. El análisis a continuación identifica una tendencia a largo plazo desde el empleo en los sectores agrícola e industrial hacia los servicios (principalmente comerciales, gubernamentales y turísticos) que estuvo acompañado por un rápido crecimiento del empleo informal, donde los trabajadores por cuenta propia tienen un nivel educacional por debajo de la media y realizan ocupaciones de menor nivel. A pesar de la demanda creciente de mano de obra desde 1996, los salarios efectivos no variaron y de hecho decrecieron después del 2001. Aunque son crecientes los logros en la educación, la demanda de trabajo continúa concentrándose en las habilidades relativamente inferiores. Los rendimientos positivos de educación implican que los salarios representan indicadores efectivos en el mercado laboral, a pesar del salario mínimo y otras regulaciones. Los sectores competitivos de ZF y del turismo tienden a pagar menos que la mayoría del resto de los sectores, lo que en parte se explica por la gran proporción de mujeres empleadas en estos y el 20 por ciento de prima salarial negativa para las mujeres. La mano de obra dominicana es, en su conjunto, competitiva en relación a los países caribeños y centroamericanos, tanto en lo que se refiere al precio como a las percepciones de los inversionistas acerca de su disponibilidad, productividad, y un marco regulador flexible.

181. Pero la competitividad de la fuerza laboral también se relaciona con la calidad y la magnitud de la oferta de trabajo. El análisis a continuación revela que el crecimiento del empleo se mantuvo al ritmo del crecimiento de la fuerza laboral, de modo que la tasa de desempleo permaneció bastante estable. Los logros educativos crecientes de las mujeres llevaron a un aumento en la participación femenina y un crecimiento de los rendimientos de educación de las mujeres. No obstante, los datos proporcionan evidencias de algún grado de falta de correspondencia entre el nivel educacional y la ocupación, tanto para hombres como para mujeres. La adicional falta de correspondencia de las habilidades se evidencia por el gran número de trabajadores desmotivados, y el largo tiempo que

toma a los que entran al mercado laboral para encontrar empleo. Esto puede explicarse en parte por las expectativas poco realistas por parte de los que buscan empleo, el desempleo voluntario mientras que los trabajadores hacen cola esperando mejores oportunidades de trabajo, la pobre calidad de la educación a pesar de las credenciales oficiales, y la insuficiente demanda de mano de obra altamente calificada por parte de los empleadores. El acceso desigual a la instrucción afecta las perspectivas a largo plazo para el incremento de la calidad y la productividad de la mano de obra en el mercado laboral, confinando la fuerza de trabajo dominicana a habilidades básicas que no satisfacen las demandas de alta formación requeridas por las nuevas tecnologías, con el resultado de limitar la competitividad futura (particularmente en las actividades de mayor valor añadido) y el crecimiento económico.

182. El análisis en este capítulo se basa en la encuesta sobre fuerza de trabajo del Banco Central (*Encuesta del Panel de Fuerza de Trabajo*), conducida dos veces al año utilizando una muestra basada en un censo de más de 5 000 hogares⁴⁴.

I. Resultados del Empleo desde Mediados de la Década de los Años Noventa

183. Los cambios en la producción económica desde las reformas de inicios de los años noventa – incluyendo las reformas comerciales – se reflejan en los patrones de empleo cambiantes observados durante la última década. El total de la mano de obra empleada en la República Dominicana excede actualmente los 3.2 millones de trabajadores. Las proporciones decrecientes del empleo en la agricultura y la industria a lo largo de los años noventa fueron compensadas por un cambio hacia los servicios. La Figura 5.1 ilustra que el sector comercial es el mayor empleador (constituyendo la quinta parte del empleo total), pero que la agricultura y la industria siguen siendo empleadores importantes a pesar de sus proporciones decrecientes. Al analizar en forma detallada el sector de servicios, se constata que los mayores ganancias del empleo desde 1996 ocurrieron en el comercio, el gobierno general y otros servicios, y en menor grado en el turismo (o sea, hoteles, bares y restaurantes), el transporte y la construcción⁴⁵. El sector de la construcción creció más o menos paralelo con el crecimiento global del empleo, manteniendo una proporción estable en el empleo total. La construcción, el comercio, el turismo y el transporte están integralmente vinculados con el comercio internacional, a través por ejemplo de las ventas y servicios relacionados con el turismo. Sin embargo, las estadísticas del empleo no permiten una cuantificación de los vínculos directos e indirectos con el comercio.

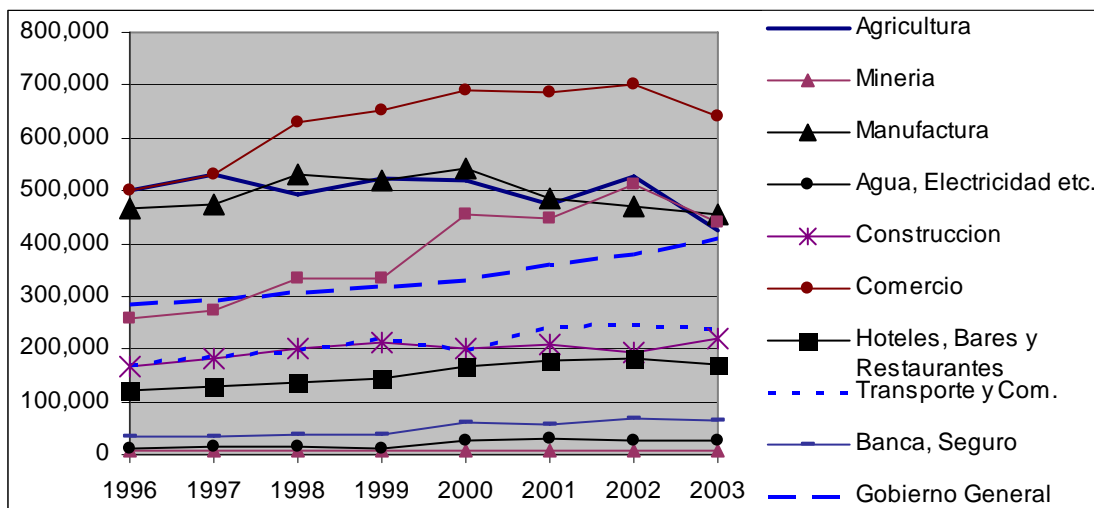
184. La reducción del empleo en el sector agrícola refleja el cambio de la producción de la cosecha tradicional, en parte conducida por los cambiantes precios internacionales del alimento y el acceso preferencial al mercado. Sin embargo, el estancamiento en el empleo industrial es más sorprendente, dada la importante expansión de las exportaciones de ZF durante este período (más de la tercera parte de los empleos industriales están en ZF). Pero estos beneficios de ZF reflejan aumentos en la

⁴⁴ A menos que se especifique lo contrario, las estadísticas se refieren a la encuesta de abril del 2003. Hubo un cambio en su metodología en 1996, de modo que los resultados de las encuestas antes de 1996 no son estrictamente comparables con aquéllos de 1996 y sucesivos. Los cambios en la encuesta ocurren regularmente como respuesta a tendencias emergentes en el mercado laboral, pero la comparabilidad se mantiene para el período posterior a 1996. Finalmente, la muestra se ajustó en octubre del 2003 para reflejar los resultados del censo del 2002, que nos lleva a una muestra regionalmente representativa y mucho más abarcadora de 9 500 hogares. El análisis se basa en los datos de la encuesta de abril del 2003, en lugar de las más recientes encuestas, para aislar los efectos en la fuerza laboral a más largo plazo relacionados con el comercio que preceden a los golpes sufridos por el empleo derivados de la crisis macroeconómica que surgió a mediados del 2003.

⁴⁵ Otros servicios incluyen a los proveedores de asistencia médica no gubernamental y a los maestros, así como a los proveedores de servicios de viviendas y otros servicios personales.

productividad además de la creación de empleos, dado que las exportaciones *por trabajador* aumentaron un 35 por ciento en 7 años (promediando el 4.4 por ciento de crecimiento anual entre 1996 y 2003, estimado en US\$). Es notable que la reducción en las exportaciones de ZF en 2001 y 2002 estuvo acompañada por la pérdida de empleos (se suspendieron aproximadamente 24 000 empleos) mientras que la productividad de los trabajadores permanecía estable, indicando que los empleadores de ZF pueden ajustar los niveles de empleo en respuesta a los cambios en la demanda⁴⁶. En la economía en su conjunto, la productividad de la mano de obra (medida en PIB real por trabajador) tuvo un más modesto pero aún fuerte crecimiento de un 17 por ciento entre 1996 y el 2003 (promediando 2.3 por ciento anual), indicando que las ZF son más dinámicas y crecientes en eficiencia de la mano de obra comparadas con el resto de la economía. Pero la contribución total de las ZF a la demanda de mano de obra ha sido moderada: las ZF crearon unos 40 000 – 60 000 puestos de trabajo desde 1991, mientras que el empleo agregado creció en 840 000 durante el mismo período (esto es consistente con la conclusión del Capítulo 3 que el crecimiento TFP sólo contribuyó modestamente al crecimiento económico global). El empleo total tuvo un fuerte crecimiento de un 4.6 por ciento anual entre 1996 y el 2002, saliéndose marginalmente del ritmo de expansión del mercado laboral.

Figura 5.1. Nivel del Empleo por Sector, 1996-2003



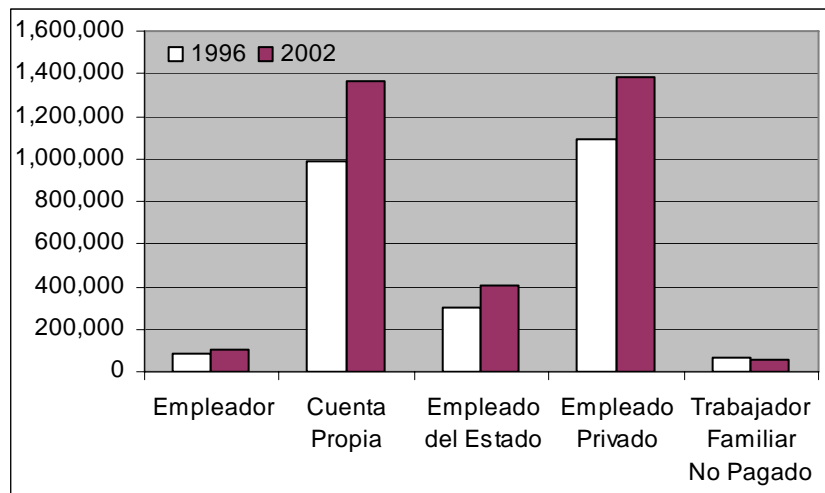
Fuente: Encuesta Panel de Fuerza de Trabajo

185. Este cambio hacia los empleos de servicio se refleja en el aumento paralelo en el empleo informal: aquéllos reportados como trabajadores “por cuenta propia” representan dos quintas partes del empleo total. Entre 1996 y el 2002 - un período de fuerte crecimiento del PIB - las empresas del sector privado añadieron 290 000 puestos de trabajo, pero el sector informal experimentó un impulso aún mayor, generando 380 000 puestos de trabajo, equivalentes a un crecimiento promedio anual de 5.6 por ciento en el empleo informal (ver Figura 5.2). Aunque unos 26 000 trabajadores por cuenta propia son profesionales empleados principalmente en las industrias de servicios financieros y personales (según datos de abril del 2003), el 90 por ciento de los trabajadores por cuenta propia no profesionales (excluyendo el sector de la agricultura) están empleados en el sector de los servicios (37 por ciento en el comercio mayorista y minorista, 17 por ciento en el transporte y las comunicaciones, y 16 por ciento en la construcción inter alia). El empleo en el sector privado también creció significativamente, y más rápidamente que el promedio, durante el período 1996-2002. La distribución sectorial de empleados privados está mucho más concentrada en la manufactura, que

⁴⁶ El empleo en las ZF ha crecido en 2003 y 2004.

sumó casi un tercio del total de empleados privados en el 2003. Sin embargo, los comercios mayorista y minorista también son empleadores significativos dentro de esta categoría.

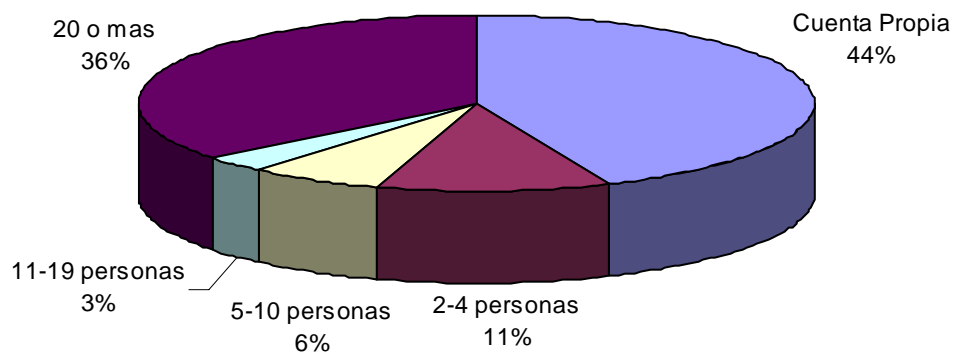
Figura 5.2. Aumentos del Empleo por Estatus Laboral (número de trabajadores)



Fuente: Encuesta Panel de Fuerza de Trabajo

186. Hacia el 2003, las empresas más pequeñas (de 1 a 4 trabajadores) respondieron de más de la mitad del empleo total (ver Figura 5.3). Por otra parte, la proporción del empleo en las empresas por cuenta propia subió del 40 por ciento en el 2000 al 44 por ciento en abril del 2003 (sin incluir a los trabajadores domésticos). Varios estudios de FONDOMICRO, un fondo dominicano para el financiamiento de microempresas, indican la enorme y creciente importancia de las empresas pequeñas y microempresas en la República Dominicana. Un estudio reciente llevado a cabo por FONDOMICRO (Trejos y Mora, 2003) le atribuye la expansión del sector a los esfuerzos de las familias por escapar de la pobreza a través de actividades informales, los vínculos entre el expansivo sector del turismo y los proveedores locales de servicios en pequeña escala, y la disponibilidad de remesas para financiar los costos de puesta en marcha para nuevas empresas⁴⁷.

Figura 5.3. Empleo por Tamaño de Empresa, 2003



Fuente: Encuesta Panel de Fuerza de Trabajo

⁴⁷ Las remesas se incrementaron de US\$1.1 billones en 1997 a US\$2.1 billones en el 2003.

187. Más recientemente, durante el período 2000-2003, que abarcó fases de crecimiento económico mínimo, los trabajadores por cuenta propia aumentaron en casi 175 000, principalmente a costa de puestos de trabajo en el sector privado, que experimentaron un flujo negativo de 109 000 puestos⁴⁸. La informalidad del mercado laboral también se refleja en el predominio y tipo de contratos. Sólo el 43 por ciento de los empleados reportaron haber firmado un contrato (abril 2003)⁴⁹. Y casi dos quintas partes reportaron estar trabajando en empresas no licenciadas en el 2003, más que el 37 por ciento en el 2000.

188. Para entender los vínculos entre el crecimiento económico y la creación de comercio y empleos, es importante considerar no sólo qué sectores han creado los puestos de trabajo, sino también la naturaleza y los niveles de las habilidades asociadas con estos nuevos empleos. Con respecto a las ocupaciones, los trabajadores por cuenta propia tienden a ser empleados para los oficios que requieren de menor habilidad en actividades de venta y producción (constituyendo respectivamente el 46 y el 37 por ciento del autoempleo no agrícola en abril del 2003), lo que implica que el reciente aumento en el empleo informal refleja un giro descendente en la productividad laboral global. En comparación, los empleados privados presentan concentraciones relativamente más altas de trabajadores en puestos profesionales y administrativos, así como de oficina, aunque las actividades de producción y servicios continúan siendo importantes. Esto contrasta considerablemente con la distribución ocupacional en el sector público: un 55 por ciento de empleados gubernamentales ocupan plazas profesionales, técnicas o directivas, comparado con un 34 por ciento en el sector de las empresas públicas, y no más del 5 por ciento entre los trabajadores por cuenta propia.

189. Los patrones de logros educativos de las diferentes categorías de trabajadores también proporcionan una perspectiva de la estructura del mercado laboral dominicano. Con respecto a la demanda total de trabajo, casi una décima parte de los trabajadores empleados no tienen instrucción, la mitad posee un nivel de educación primaria, y otra cuarta parte tiene una educación secundaria. Los datos en la Tabla 5.1, que comparan los perfiles educacionales en correspondencia con las categorías de estatus laboral, indican que el gobierno y las empresas públicas tienen una demanda mucho más alta de graduados universitarios. Entre los empleados privados hay una concentración más alta de graduados de la enseñanza media, mientras que los trabajadores por cuenta propia caen al fondo del espectro educacional, dado que las tres cuartas partes poseen educación primaria o ninguna. Estos resultados sugieren que los trabajadores con educación secundaria y postsecundaria prefieren los empleos en el sector público, mientras aquéllos con un nivel educacional secundario o primario avanzado (es decir, del 5to al 8vo grado) encuentran mayor demanda para sus habilidades y por consiguiente más oportunidades de empleo en el sector privado. Pero los trabajadores por cuenta propia no profesionales son los menos equipados según los empleadores, empujándolos hacia el autoempleo en el sector informal.

⁴⁸ Se utiliza la definición de la OIT de empleado para aquellos con edades a partir de los 15 años.

⁴⁹ El Banco Central ha comenzado a recolectar datos acerca del tipo de contratos que los trabajadores firman (o sea, tiempo indefinido, definido o trabajo en específico), pero estos datos no se encuentran disponibles actualmente.

Tabla 5.1. Logro Educativo en Correspondencia con Estatus Laboral

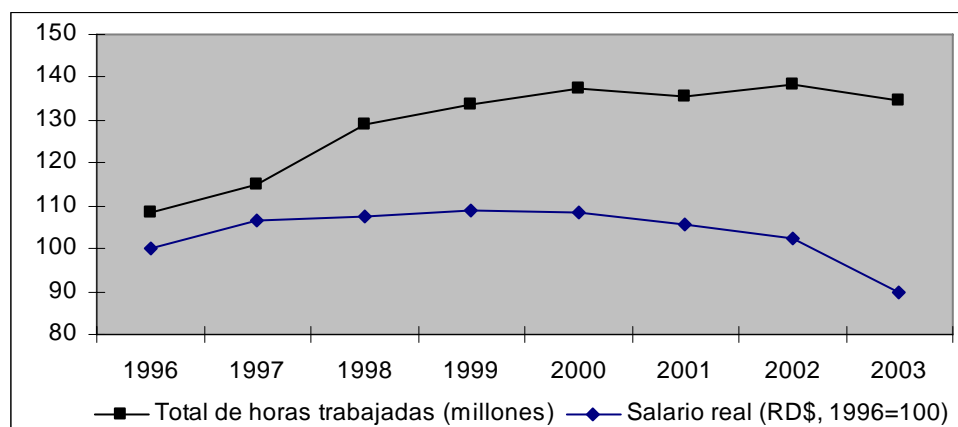
	Total	Gobierno	Empresa Pública	Privado	Cuenta Propia
Ninguna	9%	3%	3%	3%	15%
Pre-escolar	0%	0%	0%	0%	0%
Primaria 1ro-4to	19%	9%	8%	11%	29%
Primaria 5to-8vo	28%	18%	21%	28%	31%
Secundaria	25%	26%	19%	33%	19%
Vocacional	1%	1%	2%	1%	0%
Universidad	18%	41%	46%	24%	6%
Post-Universitaria	1%	2%	1%	1%	0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Empleado, 15 o más años de edad.

Fuente: Encuesta Panel de Fuerza de Trabajo, abril del 2003.

190. Si consideramos las horas efectivas trabajadas como una medida de demanda total agregada de trabajo en lugar del número de empleos creados, observamos un aumento global en la demanda laboral entre 1996 y el 2000, pero un declive a partir de entonces, observado en todos los sectores y tipos de trabajadores. Promediando a lo largo de la economía, el número de horas trabajadas por semana era de 43 en 1996, 45 en 1999, y menos de 42 en el 2002 y el 2003. Los salarios reales reflejaron esta tendencia creciente y decreciente, ya que el salario real promedio por hora subió un 9 por ciento entre 1996 y 1999, y consecutivamente, cayó a un 6 por ciento en el período hasta el 2002, y por un más amplio 12 por ciento en el 2003. La Figura 5.4 ilustra que el total de horas trabajadas en la economía se estancaron más o menos durante el 2000-2003, y el salario real promedio disminuyó durante este período, siguiendo a 5 años de aumento de su valor desde los inicios de los años noventa (el declive del salario real en el 2003 fue particularmente agudo, motivado por la alta inflación resultante de la depreciación del peso). Ambas medidas apuntan a un serio debilitamiento en la demanda de trabajo desde el año 2000.

Figura 5.4. Demanda de Trabajo y Salarios Reales

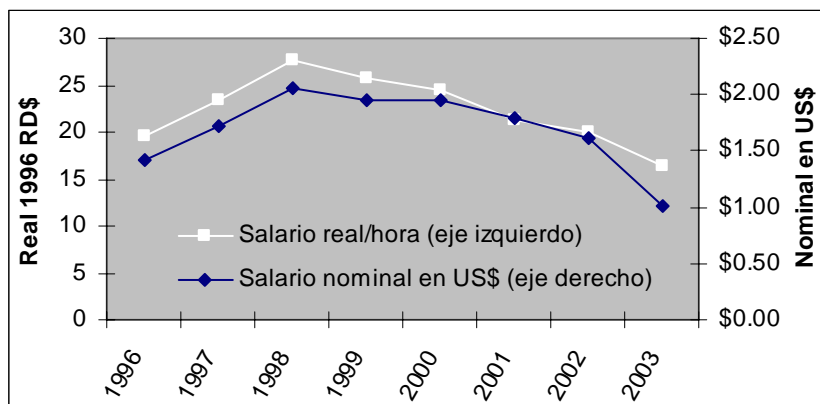


Fuente: Encuesta Panel de Fuerza de Trabajo

191. Es metodológicamente difícil (e imposible sin los datos necesarios) establecer los vínculos directos entre el crecimiento comercial y las fluctuaciones del empleo y su subsiguiente retroalimentación para el crecimiento económico global. Pero los indicadores "proxy" proporcionan al menos una perspectiva de estas conexiones. Aunque no podemos clasificar los sectores por la intensidad de la actividad comercial, podemos examinar dos sectores que están particularmente

relacionados con el comercio: el turismo y la industria textil. El sector del turismo – definido como aquel que incluye hoteles, bares y restaurantes, excluyendo las numerosas actividades relacionadas con el turismo como el transporte, las actividades artesanales y otros servicios afines – proporciona aproximadamente el 6 por ciento del empleo total (y una proporción similar del PIB). El turismo experimentó un fuerte crecimiento del empleo que promedió el 7 por ciento anual entre 1996 y el 2002⁵⁰. La crisis del 2003 causó un declive del 7 por ciento en los empleos del turismo. Los salarios reales en el sector del turismo subieron un 40 por ciento en 1997 y 1998, y descendieron después, cayendo hacia el 2003 por debajo de los niveles de 1996 (como se muestra en la Figura 5.5)⁵¹. Este declive en el costo de trabajo en el sector se refleja en el declive general de los precios internacionales de los servicios turísticos (denominados en US\$), indicando un aumento de la competitividad. Los salarios reales industriales, incluyendo los de la industria textil, permanecieron más altos en el período de ralentización (2000-2002) comparados con los de mediados de los años noventa, lo que implica un deterioro en la competitividad durante este período crítico (ver Figura 5.6). El empleo dentro de la industria textil en las ZF, que representa más de dos tercios del empleo total de ZF, creció en un modesto 1.6 por ciento anual entre 1996 y el 2002, añadiendo sólo 11 000 puestos netos de los 790 000 añadidos a la economía durante ese período.

Figura 5.5. Salarios del Turismo

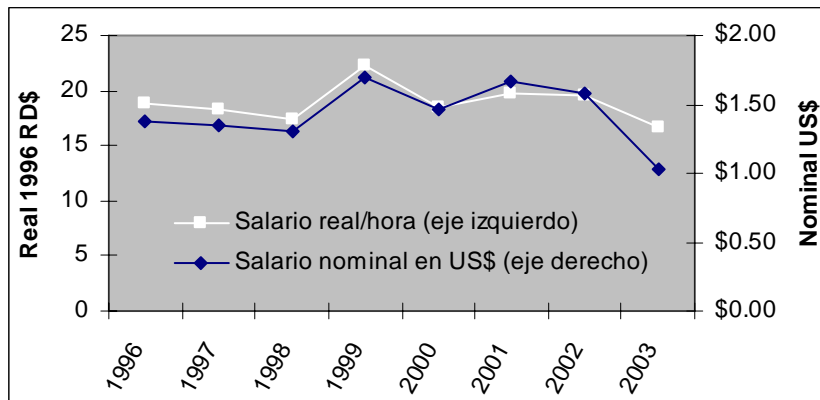


Fuente: Encuesta Panel de Fuerza de Trabajo

⁵⁰ Los otros sectores que experimentaron una fuerte creación de empleos fueron los empleos vinculados con el sector público (administración pública y defensa, así como las empresas de servicios públicos), la banca y los servicios financieros, y otros servicios.

⁵¹ Los datos salariales del 2003 se calculan según el promedio de los resultados de las encuestas de abril y octubre del 2003.

Figura 5.6. Salarios Manufactureros



Fuente: Encuesta Panel de Fuerza de Trabajo

192. Los perfiles educacionales de los trabajadores de la industria textil reflejan niveles de instrucción por debajo del promedio, a saber, una alta concentración en el nivel básico superior (de 5to a 8vo grado). El turismo, además, tiene una preponderancia de puestos de baja calificación, reflejada en perfiles educativos que tienden a agruparse alrededor del nivel primario. Estos factores implican que aunque la industria textil – y más ampliamente las manufacturas de las ZF – y el turismo han conducido a crecientes ingresos por exportaciones en la última década, han tenido un impacto mixto en el empleo. Las fluctuaciones del empleo

de los trabajadores están *de facto* en la demanda, y la magnitud de su influencia relativa en los salarios. Las regresiones incluyen las características del individuo, de la vivienda y de la región, porque la decisión de participar en la fuerza laboral de los individuos no sólo depende de su entrenamiento y áreas de interés, sino también de la disponibilidad y proximidad de ciertos tipos de trabajos, así como de las necesidades hogareñas. El uso de una corrección de Heckman para controlar para el sesgo potencial de selección no alteró los resultados significativamente (excepto donde se especifica más adelante).

195. Como se muestra en la Tabla AIV.1, los retornos de educación son positivos y aumentan a través los niveles educativos, y son mayores para las mujeres en el sector privado en comparación con el sector público, lo cual es consistente con la comprensión del salario que se espera de las políticas de pago gubernamentales. Los grandes incrementos entre los ingresos para cada categoría educativa sugieren que los salarios son un eficiente signo de calidad. Incluso la formación vocacional tiene una rentabilidad positiva y relativamente mayor que la educación secundaria en general, sugiriendo que los programas de formación vocacional de hecho responden mejor a las necesidades del mercado en comparación con el plan de estudios de la educación secundaria tradicional⁵². Las ganancias aumentan con la edad y la experiencia potencial, y los trabajadores de media jornada ganan más que sus homólogos de jornada completa (es decir, asumiendo por otra parte características idénticas), tanto en el sector público como en el privado. Algunos sectores exhiben diferentes modelos de pago: la minería y la construcción pagan los salarios más altos, mientras que la industria, el turismo y el comercio mayorista y minorista pagan salarios relativamente más bajos, aunque todos pagan mejor que los empleos en el sector agrícola (el sector de referencia en el análisis). El sector de actividad es sólo un factor significativo entre las empresas privadas, no en el gobierno.

196. El análisis micro-económico proporciona una mirada adicional al funcionamiento del mercado laboral, tanto en lo que se refiere a la eficiente señalización del salario, como por la identificación de las variaciones en la experiencia entre los diferentes subgrupos. Los resultados del análisis de regresión de los salarios en la Tabla AIV.1 apuntan hacia varias áreas en las que emergen diferencias de ingresos indicando la segmentación potencial en el mercado laboral dominicano⁵³. Éstos incluyen las diferencias de pago entre los trabajadores del sector público y privado (como se sugiere en la sección precedente), entre las áreas urbanas y rurales, entre los trabajadores por cuenta propia y otras categorías de empleados, entre ZF y empresas fuera de ZF, y entre hombres y mujeres (el caso de las mujeres se examina en detalle en la próxima sección).

197. Al desagregar las regresiones entre los sectores público y privado, podemos descomponer los impactos relativos a las características de los trabajadores y de los hogares para cada sector. La regresión 5 indica una prima salarial negativa en el sector público equivalente al 11 por ciento (ver regresión 5), y en la regresión corregida de Heckman (no presentado), los trabajadores masculinos de empresas públicas ganan un 30 por ciento más que los trabajadores del gobierno con idénticas características. Los trabajadores rurales en cada subcategoría ganan aproximadamente el 20 por ciento menos que sus homólogos urbanos (la diferencia es más grande con la corrección de Heckman). Encontramos un efecto específico para Santo Domingo (es decir, salarios más altos en la capital) igual a una prima salarial del 7 por ciento en la regresión combinada.

⁵² En realidad, entre el 2000 y el 2003, la magnitud de los retornos de experiencia y educación declinaron ligeramente, lo cual podría ser el resultado del incremento del número de trabajadores en el mercado laboral, especialmente en los más altos niveles de instrucción.

⁵³ Las diferencias de ingresos no son evidencia suficiente de la segmentación del mercado laboral a través de la rigidez que impide la igualación del salario; otros factores afectan las decisiones de demandas laborales que al final impactan en los salarios.

198. Recordemos lo expuesto anteriormente sobre la emergencia del sector informal y los trabajadores por cuenta propia. El análisis de regresión nos ayuda a entender el grado en el que esto representa una creación dinámica de empleo de trabajos bien remunerados, o por el contrario un empobrecimiento y marginalización de una porción creciente del mercado laboral. Los resultados en la Tabla AIV.1 indican que los salarios de las trabajadoras por cuenta propia no profesionales son aproximadamente un 20 por ciento superiores a los de los trabajadores similares en el sector privado formal (la diferencia salarial es insignificante en el caso de los hombres). Las regresiones no indican una diferencia de salario significativa entre los empleados de empresas licenciadas y no licenciadas. Finalmente, el tamaño de la empresa es determinante, ya que las empresas más pequeñas (aquí definidas como aquellas con menos de 11 empleados) pagan salarios relativamente más bajos. Considerados en su conjunto, estos resultados – sobre todo la falta de un efecto negativo del salario en el sector informal – no implican que este sector sea el último recurso para trabajadores marginales que no pueden encontrar empleo en ninguna otra parte, aunque este es ciertamente el caso para algunos trabajadores. Incluso para estos trabajadores, sin embargo, es probable que la perspectiva de empleo informal represente una ganancia de bienestar neta al proporcionar oportunidades remunerativas a trabajadores que de otra forma terminarían saliendo de la fuerza laboral. Por lo que se refiere a las tendencias recientes, sabemos que la economía y la creación de empleos se ralentizaron en el 2001, el 2002 y el 2003, y los datos muestran un deterioro mayor en los salarios por cuenta propia, comparados con el resto de la economía entre abril del 2000 y abril del 2003, lo que refleja el papel reactivo y flexible del sector informal ante la demanda estancada o decreciente de trabajo. Hubo también un deterioro relativo de los salarios en las empresas pequeñas durante este período.

199. En el Capítulo 2, la discusión acerca de los regímenes reguladores identificó agudos contrastes en el tratamiento fiscal y la carga reguladora sobre empresas de ZF, en comparación con los productores y los exportadores fuera de las ZF. Según los resultados de la regresión con la corrección de Heckman (no presentados), los trabajadores de ZF ganan notoriamente menos que sus semejantes fuera de las ZF (16 por ciento menos para los hombres, 21 por ciento menos para las mujeres), lo que sirve de apoyo a los datos en las diferencias salariales promedio entre los trabajadores industriales: RD\$21/hora en ZF (22 por ciento por encima del salario mínimo) comparado con RD\$34/hora fuera de ZF. Con respecto a las horas trabajadas, sin embargo, los trabajadores de ZF promedian un 5 por ciento más de horas por semana. En conjunto, estos resultados

tienen una educación primaria o inferior, comparado con un 46 por ciento entre los trabajadores urbanos) – indican una división entre los mercados laborales urbanos y rurales, con las áreas rurales sufriendo la mayoría de la disminución de demanda de trabajo para habilidades menores.

III. Segmentación y Discriminación por Género

201. La evidencia precedente de patrones de demanda de trabajo y remuneración divergentes entre las diferentes categorías de trabajadores, eleva la cuestión de la segmentación y la discriminación. Examinamos esta última con respecto al género, explorando si hay una distinción basada en el género en los resultados del mercado laboral. Los datos indican grandes variaciones en las distribuciones por sectores y en la educación de hombres y mujeres. Una proporción más alta de mujeres trabajan en el gobierno, el turismo y las esferas del servicio doméstico en comparación con los hombres, mientras que los trabajos agrícolas están dominados por los hombres, como también lo están los sectores de la construcción y del transporte. Con respecto a la educación, los hombres que trabajan tienen como promedio menos educación que las mujeres trabajadoras (debido en parte a una más baja participación en la fuerza de trabajo de las mujeres con poca o ninguna educación). Pero hay una porción más alta de mujeres con educación universitaria (28 por ciento de todas las mujeres empleadas) que de hombres universitarios (14 por ciento de hombres), y de hecho un *número* más alto de mujeres instruidas trabajando en comparación con los hombres (ver Tabla 5.2). Además, las mujeres con empleo tienen un más bajo índice de analfabetismo que los hombres (7 por ciento comparado con 12 por ciento respectivamente). Las mujeres constituyen casi la mitad de todos los empleados gubernamentales, y más de la mitad de estas trabaja en ocupaciones profesionales y técnicas. Las mujeres también dominan las ocupaciones tradicionalmente femeninas como las de oficinista y proveedores de servicio.

Tabla 5.2: Desglose de la Educación en el Empleo

	Hombres	Mujeres	% Hombres	% Mujeres
Ninguna	219 773	64 648	10%	6%
Pre-escolar	2 341	1 466	0%	0%
Primaria 1ero-4to	458 585	163 225	21%	15%
Primaria 5to-8vo	648 396	273 918	30%	24%
Secundaria	513 113	290 368	24%	26%
Vocacional	13 137	11 983	1%	1%
Universitaria	278 664	300 150	13%	27%
Post-universitaria	13 444	14 563	1%	1%
Empleo Total	2 147 453	1 120 321	100%	100%

Fuente: Encuesta Panel de Fuerza de Trabajo

202. La comparación de los salarios promedio para los hombres y las mujeres revela sólo un 5 por ciento de brecha salarial por género, pero esto enmascara la extensa segregación de hombres y mujeres en el mercado laboral por lo que se refiere al tipo de trabajo, el sector de trabajo y el estatus laboral, como se ha descrito anteriormente. Usando un análisis de regresión para controlar para estas diferencias, la prima negativa de salario para las mujeres es igual al 18 por ciento (ver regresión 5 en la Tabla AIV.1; los resultados son similares en la regresión corregida de Heckman). Esta "inexplicable" diferencia salarial – a saber, que no puede explicarse por las variables independientes consideradas en la regresión – es considerada una medida de discriminación de género por parte de los empleadores. En términos comparativos, sin embargo, esta diferencia del salario efectivo del 18 por ciento es una mejora sobre la brecha del 22 por ciento que prevaleció en el 2000, y es de hecho menor que en los Estados Unidos y en la mayoría de las economías desarrolladas y en vías de

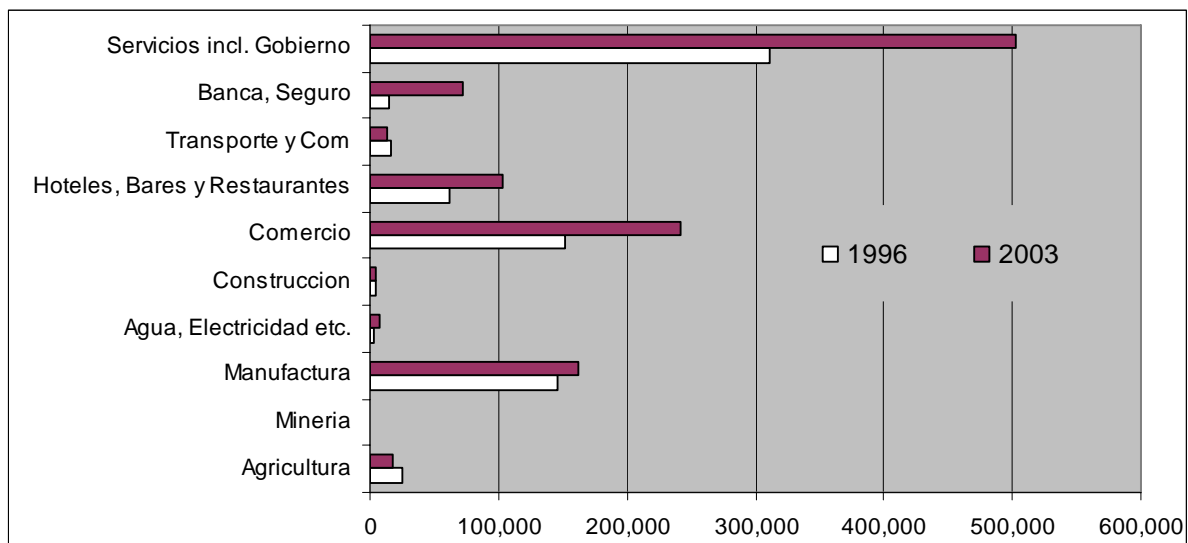
desarrollo⁵⁵. La regresión también indica que las mujeres rurales tienen peor paga que los hombres rurales, y la diferencia es mayor que la entre sus homólogas urbanas. Las mujeres en los empleos del sector turístico también reciben peor paga comparado con otros sectores (los hombres en los empleos de turismo realmente cobran mejores salarios que muchos otros sectores, lo que sugiere que los hombres y las mujeres realizan diferentes tipos de trabajo). Pero la brecha positiva de salario informal-formal para las mujeres es grande. En las ZF, las mujeres representan casi tres quintas partes del empleo, lo que ayuda a explicar por qué los salarios en ZF son más bajos que en las empresas industriales fuera de ZF (tanto a través de la prima salarial femenina negativa como por el efecto salarial negativo de ZF). Mientras que las ganancias aumentan con la edad en ambos sexos, la edad (recogida en la variable de experiencia potencial) tiene un efecto positivo menor para los salarios de las mujeres, lo que podría ser resultado de la discriminación o reflejo del tiempo que las mujeres pasan fuera del trabajo dedicado a la crianza de los hijos.

203. Aunque las mujeres representan sólo un tercio del empleo total, el período 1996-2003 dio testimonio de una gran afluencia de mujeres, con un crecimiento del empleo femenino en más del 50 por ciento, comparado con sólo el 22 por ciento para los hombres. La mayoría de estos nuevos empleos estaban en el sector de los servicios (incluyendo el gobierno), así como en el comercio (es decir, comercio mayorista y minorista), los servicios financieros y el turismo (ver Figura 5.7)⁵⁶. Aunque el número de mujeres gerentes creció más que el doble, la distribución ocupacional general de las mujeres está altamente concentrada en puestos de servicio, venta y oficina. ¿Es esto consecuente con los acrecentados logros educativos de las mujeres? Los rendimientos de educación para las mujeres son notablemente más bajos que los de los hombres en el sector público, lo que es sorprendente dado que esperamos una mayor equidad y menos discreción en las políticas de pago del gobierno (ver la Tabla AIV.1). En el sector privado, por contraste, los retornos a la educación son muy similares para hombres y mujeres, aunque superiores para las mujeres con una educación de nivel post-universitario, y representa una disminución de las diferencias en comparación con el 2000. Este resultado implica que en verdad las mujeres han tenido un progreso con respecto al incremento de sus oportunidades en el mercado laboral, aunque la alta tasa de desempleo de mujeres capacitadas indica oportunidades todavía inadecuadas para absorberlas. A pesar de la discriminación del salario persistente, el aumento en las mujeres empleadas tiene un efecto de reducción de pobreza al aumentar el ingreso del hogar, tanto en hogares que compuestos por dos asalariados y aquellos encabezados por mujeres (los cuales experimentan proporciones más altas de pobreza).

⁵⁵ Si excluimos la variable “dummy” para las ZF del análisis, resulta en un incremento de la prima de salario negativo para las mujeres.

⁵⁶ Nótese que los datos correspondientes al 2003 provienen de la encuesta de abril del 2003.

Figura 5.7. Empleo de Mujeres por Sector (número de trabajadoras)



Fuente: Encuesta Panel de Fuerza de Trabajo

204. El análisis proporciona evidencias adicionales que indican que la discriminación de género dentro de los hogares pudiera atenuar la segmentación y la discriminación de género en el mercado laboral para años venideros a través de decisiones educacionales. Por ejemplo, la probabilidad de que un niño se matricule en la escuela está determinada por el nivel de educación de los padres. A saber, el nivel de educación de la madre tiene un impacto positivo en la matriculación escolar de niñas, mientras que el nivel de educación del padre es determinante (positivamente) sólo para los niños varones (vea la Tabla AIV.2). La matriculación para las niñas también es más alta en los hogares de más altos ingresos, mientras que el efecto es insignificante para los niños varones, lo que sugiere que los costos escolares para los niños varones tienen prioridad sobre los de las niñas cuando escasean los recursos.

IV. ¿Es la Mano de Obra Dominicana Competitiva?

205. El fuerte rendimiento comercial de República Dominicana y el crecimiento económico sostenido durante la segunda mitad de los años noventa proporciona evidencias de que la economía era competitiva como resultado de las preferencias de comercio al producir mercancías y servicios a un precio y nivel de calidad en demanda por los Estados Unidos. El rendimiento comercial debilitado desde el 2000 resalta interrogantes acerca de la competitividad continuada en un clima de comercio global dinámico, conducido por rápidos cambios en la demanda, y en el futuro por los nuevos acuerdos comerciales a nivel bilateral, regional, hemisférico y global. El análisis precedente acerca de la demanda de trabajo ayuda a desentrañar el papel del trabajo en la estructura de producción de la economía dominicana. La entrada de mujeres en el mercado laboral puede haber puesto presión descendente en los salarios; este efecto se reforzó por la significativa discriminación salarial contra las mujeres, haciéndolas relativamente más baratas que los hombres, a pesar de tener como promedio niveles más altos de educación. Por otro lado, recordemos de la Figura 5.4 que los salarios reales han decrecido sólo desde 1999, y más grandemente en respuesta a la reciente desvalorización del peso, lo que implica que las presiones macroeconómicas, como el decrecimiento de la demanda doméstica y para la exportación, en lugar del suministro añadido de trabajo, fue lo que impulsó la caída de los salarios reales.

206. Una encuesta de las percepciones de inversionistas extranjeros llevado a cabo a mediados del 2004 concluyó que, comparado con otros destinos de inversión potenciales en el Caribe, el trabajo dominicano era una atracción primaria debido a los salarios relativamente bajos, alta productividad, disponibilidad general tanto de mano de obra calificada como no calificada, y un clima regulador flexible (Foreign Investment Advisory Service 2004). En términos de salarios promedio, la mano de obra en la República Dominicana es más barata que en el resto de la región caribeña, substancialmente más barata que en Barbados, Granada, Jamaica y Trinidad y Tobago (ver Tabla 5.3). Datos comparativos de salario de la OIT (resumidos en la Tabla 5.4) indican que el salario manufacturero promedio en la República Dominicana, a US\$1.58 por hora, excede los salarios en Centroamérica, salvo en Costa Rica, pero es competitivo con respecto a México, así como a los países más desarrollados con superiores ingresos per cápita.

**Tabla 5.3: Comparación del Promedio de los Costos de Trabajo por Hora en el Caribe
(en US\$, 2004)**

	Barbados	República Dominicana	Granada	Jamaica	Trinidad y Tobago
Profesional	\$30.00	\$14.30	\$63.70	\$23.10	\$32.40
Calificado	\$12.00	\$4.47	\$10.30	\$8.96	\$13.50
No calificado	\$4.66	\$1.47	\$4.65	\$4.53	\$2.88

Fuente: Foreign Investment Advisory Service (2004)

207. A pesar de esta percepción externa positiva, la mano de obra dominicana está sujeta a legislaciones que reducen la competitividad mediante costos de trabajo más altos. Recordar en el Capítulo 2 los cargos auxiliares que los empleadores del sector formal deben pagar por lo que se refiere a la cesantía, el salario doble, y la nómina de impuestos a INFOTEP, además del conjunto de salarios mínimos específicos de los sectores. En la ausencia de evidencia concreta, el impacto de estas regulaciones puede inferirse por la dimensión y el reciente incremento del empleo en el sector informal, ya que los altos costos de trabajo en el sector formal reducen la demanda de trabajo y llevan a cada vez más trabajadores al autoempleo informal. El efecto será probablemente exacerbado por los aumentos venideros en las tasas de impuesto por nómina para financiar el nuevo sistema del seguro social. Sin embargo, el grado en que las regulaciones laborales imponen una carga en los empleadores depende de la magnitud de la puesta en vigor de la regulación; recordemos que menos del 20 por ciento de los trabajadores a los cuales les correspondía realmente una cesantía al terminar recibió el pago, lo que sugiere que la protección del mercado laboral le falla a la mayoría de los trabajadores y como tal no es una restricción significativa para los empleadores.

Tabla 5.4: Salarios Manufactureros por Hora (US\$), 2002

	Salario/hora	GNI/cápita		Salario/hora	GNI/cápita
Argentina	\$1.29	\$4 220	Mauricio	\$1.10	\$3 860
Bolivia	\$0.79	\$900	México	\$1.88	\$5 920
Brasil	\$1.33	\$2 830	Nicaragua ¹	\$1.27	\$710
Canadá	\$12.09	\$22 390	Pakistán	\$0.27	\$420
Chile	\$1.60	\$4 250	Panamá	\$1.80	\$4 020
Colombia	\$0.64	\$1 820	Paraguay	\$0.54	\$1 170
Costa Rica	\$1.76	\$4 070	Perú	\$1.00	\$2 020
Rep. Dominicana	\$1.58	\$2 380	Filipinas	\$0.76	\$1 030
Ecuador	\$1.27	\$1 490	Polonia	\$2.67	\$4 570
El Salvador	\$1.06	\$2 110	Singapur	\$9.46	\$20 690
Guatemala	\$1.19	\$1 760	Sri Lanka	\$0.33	\$850
India	\$0.14	\$470	Tailandia	\$0.73	\$2 000
Irlanda	\$12.88	\$23 030	Trinidad & Tobago	\$4.19	\$6 750
Jordania	\$1.36	\$1 760	Turquía	\$2.03	\$2 490
Corea	\$8.15	\$9 930	Reino Unido	\$17.77	\$25 510
Malasia	\$2.10	\$3 540	Estados Unidos	\$15.30	\$35 400

¹ Los datos salariales son del 2001.

N.B.: Los datos salariales reportados antes del 2002 están ajustados por la inflación.

Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Administración de Importaciones; OIT; WDI; República Dominicana Encuesta Panel de Fuerza de Trabajo

208. Los costos de trabajo declinaron como resultado de la depreciación de la moneda en el 2003, bajando significativamente el precio de trabajo en US dólares. Pero la depreciación también se transmitió en alta inflación, que por una parte bajaba los salarios reales, pero por la otra aumentaba la demanda de aumentos salariales. La relativa falta de representación sindical y de convenios colectivos ha conllevado a que los empleadores hayan ajustado lentamente los salarios nominales, en la ausencia de presión eficaz por el aumento del costo de la vida. En octubre del 2004, el Congreso aprobó un 30 por ciento de aumento en la mayoría de los salarios mínimos, y está impulsando ajustes de salario adicionales. Y en el proyecto de presupuesto para el gobierno en el 2005, se proporciona un aumento del 30 por ciento en los salarios del gobierno. Para aumentar la competitividad de la mano de obra dominicana, los empleadores necesitan mayor flexibilidad en sus decisiones de empleo. Será esencial proceder cuidadosamente con la introducción del nuevo sistema de seguridad social (que incluye una pensión universal y seguro de salud), ya que el salto proyectado en la nómina de impuestos puede llevar a más trabajadores hacia el sector informal y pueden bajar los salarios reales de empleados formales (puesto que los empleadores generalmente revierten los impuestos de trabajo a través de salarios más bajos)⁵⁷. Esto puede neutralizar el objetivo político de elevar la demanda de trabajo en el sector formal, con sus salarios más altos, para crear una ganancia de bienestar neta.

209. Dos factores adicionales afectan la competitividad de trabajo dominicano: la inmigración haitiana y la emigración dominicana. Con respecto a la inmigración haitiana, la frontera relativamente porosa entre los dos países proporciona una alternativa a aquéllos que buscan escapar de las horribles circunstancias económicas y el alto desempleo en Haití. Estimados extraoficiales calculan la población haitiana en la República Dominicana entre 500 000 y un millón. Pero según los datos de la encuesta de fuerza de trabajo del 2003, el número de haitianos empleados llega sólo a 58 000 (menos del 2 por ciento del empleo total), haciendo pensar en una cantidad significativa que no ha sido reportada. Asumiendo que los datos sobre las características de los trabajadores haitianos son válidos

⁵⁷ La significativa evasión de las nóminas de impuestos en las fases iniciales de la implementación de la seguridad social emerge ya como un problema.

a pesar de las inexactitudes en los reportes, cerca de dos tercios de los haitianos encuestados trabajan en el sector agrícola, con el resto empleado en el comercio y la construcción, y en menor grado como sirvientes domésticos y en empleos del turismo y el transporte. Aunque la disponibilidad de mano de obra haitiana no calificada y relativamente barata puede ejercer una presión descendente en los salarios en el resto de la economía, es improbable que el alcance de su impacto - particularmente a la luz de su concentración en la agricultura - haya tenido un efecto mayor, en base a los datos de la encuesta de fuerza laboral (aunque esta probablemente subestima el impacto). Si, no obstante, los trabajadores haitianos constituyen del 10 al 15 por ciento de la fuerza de trabajo, consistente con las estimaciones extraoficiales, entonces el efecto sobre el salario puede ser palpable. Las diferencias de salario entre los trabajadores inmigrantes haitianos y los no haitianos son muy grandes: los haitianos en el sector de agricultura ganan un promedio del 23 por ciento (salario por hora) hasta un 29 por ciento (salario mensual) menos que los no haitianos. Estas diferencias de salario son aun más grandes en los sectores del comercio y la construcción (hasta el 50 por ciento en el último). El análisis de regresión, controlando para la educación y el sector inter alia, indica que la inexplicable brecha salarial entre haitianos y no haitianos es de un 33 por ciento para los hombres (el efecto no es significativo en el caso de las mujeres).

210. Considerando que la inmigración mejora potencialmente la competitividad del rendimiento dominicano, la emigración podría tener el efecto opuesto si es de gran magnitud y está acompañada de remesas significativas. En teoría, un éxodo grande de trabajadores muy habilitados podría llevar a la fuga de cerebros, bajando la productividad global del trabajo. Y una entrada grande de remesas podría aumentar el salario de reserva, así como ayudar a alimentar el gasto del consumo. La mayor parte de la emigración ha sido hacia los Estados Unidos (Nueva York tiene una extensa comunidad dominicana), con flujos anuales registrados que fluctúan entre 18 000 y 27 000 en los recientes años, que en efecto reducen la población en edad laboral en República Dominicana en un promedio del 9 al 13 por ciento anualmente⁵⁸. La decisión para emigrar depende de las circunstancias individuales y oportunidades relativas. Muchos van buscando la educación superior, con la intención de regresar a la República Dominicana una vez graduados, mientras otros buscan oportunidades de trabajo: el 30 por ciento de los inmigrantes dominicanos a los Estados Unidos tienen una educación primaria o inferior, y el 43 por ciento tiene una educación secundaria (Thomas-Hope, 2004). A la luz de estos factores, parece probable que en las condiciones netas, la emigración contribuya positivamente al funcionamiento del mercado laboral dominicano.

211. El precedente análisis de demanda obrera efectiva enseña sólo una parte del cuadro para entender los vínculos comercio-trabajo en la República Dominicana. Es esencial complementar este conocimiento con la valoración del potencial fondo común de trabajadores que los empleadores puedan utilizar – a saber, la fuerza de trabajo y más generalmente toda la población en edad laboral. La competitividad de trabajo dominicano no sólo se relaciona con el costo, sino también con la calidad.

V. Oferta de Trabajo

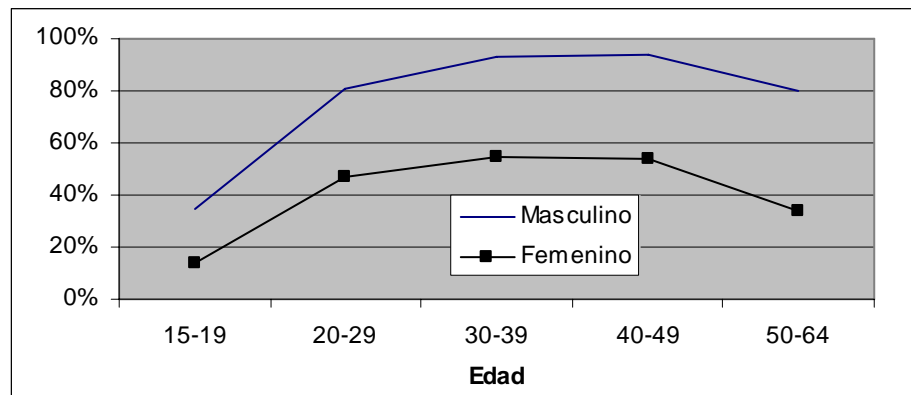
212. La fuerza de trabajo dominicana creció anualmente en un 4.5 por ciento entre 1996 y el 2002, debido a la entrada de las mujeres en la población económicamente activa. La fuerza laboral femenina creció un 7 por ciento anual durante este período, comparado a sólo 3 por ciento para los hombres. A pesar de este crecimiento desproporcionado, los hombres representan todavía dos terceras partes de la fuerza laboral. La tasa de participación agregada de la fuerza laboral también subió durante este

⁵⁸ Los datos, basados en datos de inmigración de los Estados Unidos, excluyen los trabajadores indocumentados, pero incluye trabajadores previamente indocumentados que fueron posteriormente legalizados (ver Thomas-Hope, 2004).

período, de nuevo conducida por la entrada de mujeres cuya participación alcanzó el 42 por ciento en el 2003 comparada con el 77 por ciento para los hombres (usando la definición de la OIT)⁵⁹.

213. El desglose de la educación de la fuerza laboral muestra que, en el 2003, un cuarto de la fuerza de trabajo tenía menos del 5to grado de educación, y el 20 por ciento tenía una educación universitaria o superior. Y la distribución por edades de la fuerza laboral muestra que la edad prima de participación para los hombres y las mujeres está entre los 30 y los 49 años (ver Figura 5.8).

Figure 5.8. Participación de la Fuerza Laboral por Grupo de Edad



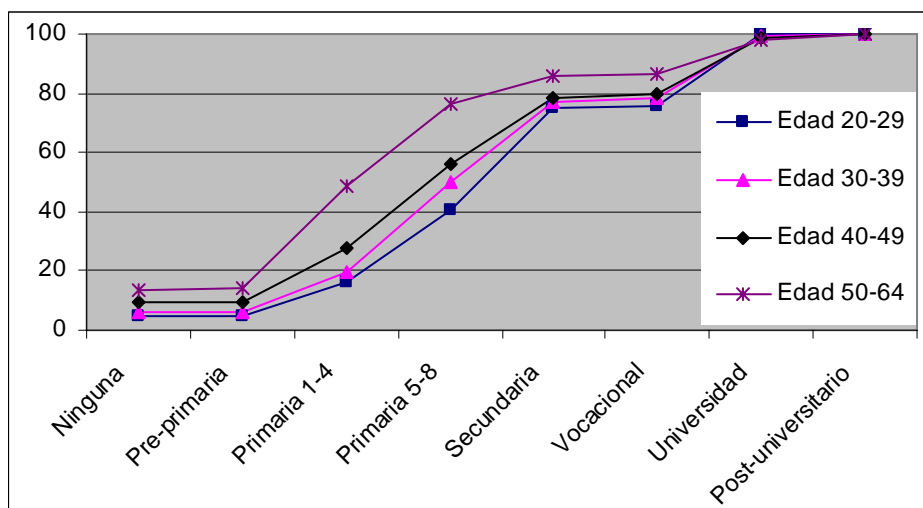
Fuente: Encuesta Panel de Fuerza de Trabajo

214. Un análisis de regresión de los determinantes de la participación de la fuerza de trabajo – usando una regresión de Probit para estimar la contribución de varios factores a la probabilidad de estar en la fuerza de trabajo – muestra que los hombres menos educados tienen más probabilidades de entrar en la fuerza de trabajo (salvo aquellos con una educación vocacional), mientras la probabilidad de las mujeres de ser económicamente activas aumenta con la educación (ver la Tabla AIV.3). La probabilidad de participación de la fuerza de trabajo aumenta con la edad en una relación cuadrática, declinando finalmente como promedio después de los 50 años (ver Figura 5.8). Los hombres casados tienen una mayor probabilidad de estar activos que aquellos que son solteros, divorciados, o separados. Para las mujeres, por contraste, las casadas tienen menos probabilidades de entrar en la fuerza de trabajo, en comparación con las solteras. Las dimensiones del hogar y el grado de dependencia parecen no afectar la probabilidad de entrar en la fuerza de trabajo, aunque la presencia de niños de menos de 6 años de edad aumenta la participación de hombres (el efecto para las mujeres es negativo pero insignificante). Las mujeres rurales tienen del 12 al 14 por ciento menor tendencia a trabajar, mientras que la probabilidad de participación no está muy afectada por la porción de trabajos del sector público en una provincia dada. El nivel de la educación conyugal no afecta la probabilidad de entrar en la fuerza laboral, salvo por el impacto positivo en la participación femenina dentro de la fuerza laboral entre mujeres cuyos maridos tienen educación post-universitaria (ver análisis 4 en la Tabla AIV.3). Y mujeres cuyos maridos son desempleados tienen más probabilidad de entrar en la fuerza de trabajo, mientras las esposas de trabajadores por cuenta propia (no profesionales) tienen pocas probabilidades de participar. Finalmente, los resultados de la regresión indican que los miembros de hogares donde se reciben remesas del extranjero tienen menos probabilidades de entrar en la fuerza de trabajo. Esto es verdad para hombres y mujeres, y de hecho el efecto es más grande para los hombres.

⁵⁹ Utilizando la definición de participación de la fuerza laboral del Banco Central, la cual incluye a todos aquellos mayores de 9 años que están empleados o desempleados (no se requiere que busquen trabajo), la tasa de participación femenina fue del 41.1 por ciento y la participación masculina fue del 66.8 por ciento en abril del 2003.

215. El análisis precedente proporciona un cuadro estático de los factores determinantes detrás de la decisión de participación en la fuerza de trabajo. ¿Cómo encaja esta caracterización con la situación dinámica descrita arriba, a saber, que las tasas de participación femenina han subido considerablemente, que los hombres en edad temprana mantuvieron una tasa de participación alta, y que los patrones de educación entre los hombres y mujeres activos difieren? Los datos indican una tendencia a aumentar el logro educativo entre hombres y mujeres, ya que los grupos de edades más jóvenes exhiben más altos niveles de educación (ver Figura 5.9). Aunque el análisis de los datos a nivel micro no puede echar luz sobre el papel jugado por los desarrollos macroeconómicos más amplios en las decisiones del suministro de trabajo, proporciona evidencias que apoyan la observación de las entradas de mujeres, consistente con un aumento en los retornos de educación para las mujeres en casi todos los niveles educativos entre el 2000 y el 2003. Hay algunas evidencias de que las mujeres se concentran en ocupaciones de habilidades menores, a pesar de su educación más alta comparada a los hombres; el 21 por ciento de las mujeres con por lo menos una educación universitaria trabajan como oficinistas, comparado con sólo el 10 por ciento de los hombres. Por otro lado, el 65 por ciento de las mujeres con una educación superior eran empleadas como profesionales, técnicos o gerentes, comparado con el 60 por ciento en el caso de los hombres. Para aquellas con educación secundaria, el 26 por ciento de las mujeres trabajan en puestos de servicio comparado con sólo el 12 por ciento de los hombres, mientras que los hombres con un grado secundario tienen tres veces más probabilidades que las mujeres para trabajar en puestos de producción, lo que apunta a la desigualdad de competencias entre los varones semi-capacitados.

Figura 5.9. Educación por Grupo de Edad (Distribución Acumulativa)



Fuente: Encuesta Panel de Fuerza de Trabajo

216. El desequilibrio observado entre la ocupación y el nivel de educación de los empleados también incide en el desequilibrio que existe entre la demanda y la oferta total de trabajo, la diferencia siendo el desempleo (detallado más adelante).

217. Se permite trabajar a los niños de 10 años de edad en adelante bajo el Código Laboral, y todos los agregados laborales reportados por el Banco Central reflejan esta definición, implicando que la mano de obra infantil está permitida por el Estado. Esto contradice la convención de la OIT sobre la edad mínima (definida como los 14 años de edad) que fue ratificada por la República Dominicana en 1999. Casi 39 000 niños de 10 a 14 años fueron empleados en abril del 2003 (representando el 1 por ciento del empleo total), el 60 por ciento de los cuales trabajó por remuneración (es decir, no eran trabajadores familiares no pagados). Una cuarta parte de estos niños trabajadores son empleados en la

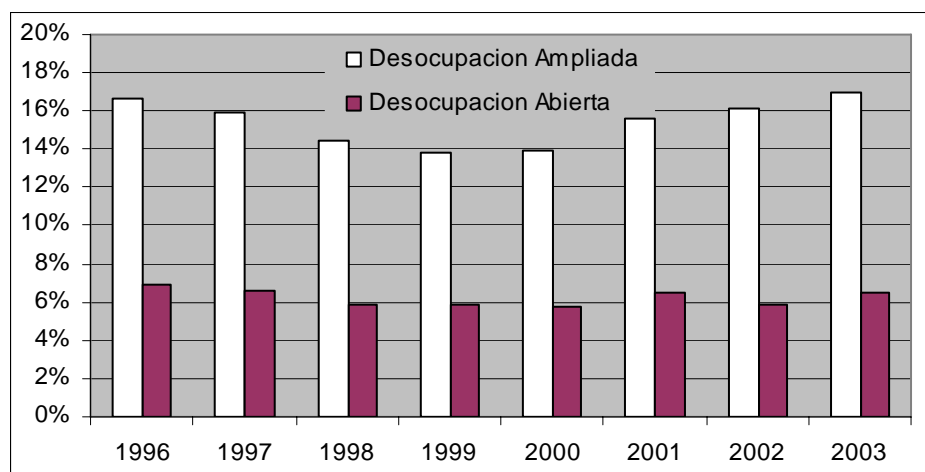
agricultura y un tercio en el comercio minorista y mayorista. Los salarios para este grupo fueron de un bajo promedio de RD\$12/hora, aunque superior al salario mínimo para trabajadores agrícolas; además, los niños trabajaron un promedio de 26 horas por semana. Un análisis de regresión indica que los niños con edades entre 10-14 años en hogares con niños de menos de seis años de edad son más propensos a ser empleados en trabajos remunerados, comparado con los hogares donde no hay niños más jóvenes y dependientes, y los niños rurales son algo más propensos a ser asalariados comparados con sus semejantes en las ciudades; no hay efectos comparables para las niñas (ver la Tabla AIV.3, análisis 5 y 6).

218. La mano de obra infantil es perjudicial para la competitividad a largo plazo de la fuerza laboral dominicana, ya que los niños activos pierden oportunidades de educación, reduciendo la acumulación de su capital humano (y la de sus hijos) y lesionando a su vez la productividad laboral. Las autoridades necesitan enviar un mensaje claro de no tolerancia, no sólo para proteger los derechos de los menores, sino también para aumentar a largo plazo la calidad de la fuerza de trabajo. El ejercicio “White Book” del gobierno que está en curso, con los objetivos de revisar la regulación laboral y fomentar un mejor acatamiento, puede ser un mecanismo efectivo para comunicar este mensaje.

VI. Correspondencia de Competencias y Desempleo

219. El término "correspondencia" se refiere al proceso de reunir a los buscadores de empleo y los empleadores – en otros términos, hacer corresponder el suministro y la demanda. Un déficit en la demanda trae como resultado el desempleo. Las autoridades dominicanas usan dos definiciones de desempleo: la desocupación abierta y la desocupación ampliada. La primera, consonante con la definición de la OIT, requiere la búsqueda de empleo, no siendo así en el caso de la última: estos trabajadores pueden ser clasificados por consiguiente como trabajadores desmotivados que se han retirado efectivamente de la fuerza laboral. Los datos de desempleo agregado reflejan una definición más abarcadora (y que de esta manera incluye tanto la abierta como la ampliada), pero el contraste entre las dos está en el orden de 10 puntos porcentuales (ver Figura 5.10). A finales del 2003, la tasa de desocupación abierta alcanzó el 6.5 por ciento, comparado con una tasa de desempleo ampliada del 17 por ciento.

Figure 5.10. Desempleo

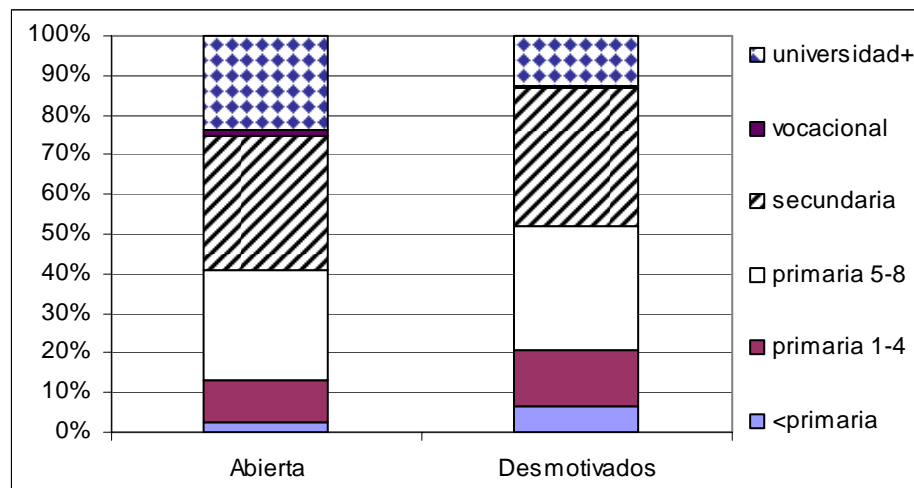


Fuente: Encuesta Panel de Fuerza de Trabajo

220. La distribución de la educación de los desempleados refleja más bajos logros educativos entre trabajadores desalentados, comparados con los abiertamente desempleados (ver Figura 5.11). La edad

promedio de los trabajadores abiertamente desempleados es de 29.9 años, comparado con 29.5 años para los trabajadores desmotivados y 37.7 para los empleados. Esto refleja una proporción alta de desempleo en la juventud, el doble de las tasas nacionales (es decir, 12 por ciento de tasa abierta de desempleo para 15-24 años de edad, y tasa ampliada del 31 por ciento). Los nuevos entrantes representan el 27 por ciento del desempleo abierto y el 44 por ciento de trabajadores desmotivados, sugiriendo que la demanda de trabajo no ha seguido el ritmo del crecimiento de la fuerza de trabajo. Análisis de regresión de las contribuciones probabilísticas de varias características de los trabajadores al status de desempleo indica que las personas que buscan trabajo por primera vez son más propensos en un 60 por ciento a quedar desalentados en lugar de quedar abiertamente desempleados (ver los análisis 3 y 4 en la Tabla AIV.4)⁶⁰. El hecho de que los trabajadores desalentados tienden a ser jóvenes y menos instruidos apunta hacia dos posibilidades no excluyentes: (i) falta de correspondencia entre las expectativas de quienes buscan trabajo por primera vez y las realidades del mercado laboral; (ii) falta de correspondencia entre las competencias de aquéllos y las buscadas por los empleadores (acotada debajo).

Figura 5.11. Perfil Educativo del Desempleo



Fuente: Encuesta Panel de Fuerza de Trabajo

221. Basado en datos de abril del 2003, aproximadamente una cuarta parte de los abiertamente desempleados ha estado buscando empleo durante un año, y otro 15 por ciento ha estado desempleado durante 6-12 meses. Pero aquéllos abiertamente desempleados que previamente se encontraban trabajando enfrentaron retrasos de búsqueda de empleo relativamente más largos (el 39 por ciento ha estado sin empleo durante un año, y el 23 por ciento ha estado sin empleo durante 6-12 meses), lo que sugiere que los nuevos entrantes pueden realmente estar mejor preparados para encontrar empleo (este resultado está confirmado por el análisis de regresión). Por lo que se refiere a los métodos de búsqueda de empleo, la mayoría visitó empresas u oficinas para solicitar las plazas (59 por ciento), y la mayor parte del resto pidió ayuda de terceras partes. Entre los 380 000 desempleados con experiencia laboral previa, unos 71 000 (casi el 19 por ciento) reportó haber recibido un pago de cesantía, de los cuales el 27 por ciento se encontraba laborando en empresas que quebraron y el 73 por ciento restante fueron despedidos. La suma de la cesantía promedió sólo un poco más de 2 meses de salario.

⁶⁰ Nótese que las regresiones también se hicieron para los jóvenes desempleados de 20-24 años de edad, pero los resultados para este subgrupo no difirieron sustancialmente de la población más extensa de 15 a 64 años.

222. El grupo abierto de desempleo está dividido uniformemente entre hombres y mujeres, aunque la tasa de desempleo de las mujeres era del 9 por ciento en abril del 2003, comparada con sólo el 4 por ciento para los hombres. Al analizar el desempleo por género y nivel educacional se revela que en el caso de los hombres los índices de desempleo son más altos para aquéllos con un grado vocacional (18 por ciento) y aquéllos con una educación post-universitaria (10 por ciento). Estos resultados son similares a las revelaciones del análisis de que los graduados vocacionales constituyen el nivel educacional más propenso a quedar desempleado, seguido por los graduados universitarios (se muestran los resultados en la Tabla AIV.4, análisis 1). Este patrón difiere un poco para las mujeres, aunque hay evidencias contradictorias acerca del grado en que la educación afecta las probabilidades de quedar desempleado. Por un lado, la tasa de desempleo más alta para las mujeres está entre aquellas con una educación secundaria (12 por ciento) seguida por las graduadas de la universidad (9 por ciento) y finalmente graduadas de la enseñanza primaria en los grados del 5to al 8vo (8 por ciento). Por otro lado, el análisis de regresión indica que el nivel de educación no es un determinante estadísticamente significativo del estado de desempleo de las mujeres, aunque reviste alguna importancia para los trabajadores desalentados de nivel universitario (análisis 4 en la Tabla AIV.4).

223. Otras variables puestas en correlación con el desempleo incluyen: el estado marital para los hombres solteros (más propensos a ser desempleados), los hombres y mujeres que residen en las áreas rurales (menos propensos), y hombres que reciben remesas del exterior (más propensos). Podría interpretarse que este último resultado sustenta la existencia del desempleo voluntario, a saber, trabajadores que hacen cola para trabajos más deseables u oportunidades de migración mientras son mantenidos por otros, por ejemplo a través de remesas. Pero es igualmente posible que los trabajadores que están desempleados sean más proclives a solicitar y recibir apoyo de ingresos provenientes de familiares en el extranjero debido a sus necesidades. Debido a que este regresión no puede determinar la dirección de causalidad, es necesario mirar otros factores. El análisis también considera la relación con el cabeza de familia, y encontró que ser dependiente del cabeza de familia – ya sea un niño u otro miembro de la familia no casado – aumenta la probabilidad, en el caso de los hombres, de estar desempleado en un 3-4 por ciento (análisis 1 y 3 en la Tabla AIV.4). Este resultado, válido para ambas definiciones de desempleo, sugiere un grado de desempleo voluntario entre los hombres, pero no entre las mujeres.

224. La persistencia y el aumento del desempleo en la República Dominicana seguido al período extendido de fuerte crecimiento económico – que en parte se explica por el rápido crecimiento de la fuerza de trabajo – implica una demanda insuficiente por parte de los empleadores para las competencias que se ofrecen. La evidencia indica que éste es el caso para los graduados de la universidad así como aquéllos en el extremo inferior del espectro de competencias, muchos de los cuales se ven obligados a entrar en el autoempleo informal. Un estudio nacional de 740 empleadores arroja luz sobre la magnitud de la falta de correspondencia de las competencias: la Encuesta Nacional de Demanda de Capacitación del 2003 reveló que las empresas buscaron principalmente trabajadores con calificaciones relativamente bajas. Esto era particularmente cierto para las empresas de ZF (el 78 por ciento de los nuevos contratos esperados serían para operadores de máquinas de coser), pero también es cierto para el sector del turismo y el financiero⁶¹. Sectores a los que les fue más difícil encontrar a trabajadores calificados incluyeron la construcción, la manufacturera, los servicios financieros y el seguro. Más de la mitad de los empleadores reportó dificultades para encontrar a los empleados con las competencias deseadas, sobre todo en los campos de dirección y administración. Los empleadores identificaron las limitaciones particulares en el dominio de idiomas, la experiencia y la educación básica.

⁶¹ Entre los hoteles y los restaurantes los empleadores reportaron que el 61 por ciento de las nuevas contrataciones serían para cantineros, meseros o cocineros. Entre las empresas del sector financiero, el 71 por ciento de las nuevas contrataciones serían cajeros.

225. Cuando se les pidió prever la demanda de trabajo futura durante los siguientes cinco años, los empleadores anticiparon que el 53 por ciento de los nuevos contratados tendrían grados universitarios y un 29 por ciento habría adelantado los grados técnicos. Las áreas de especialización de mayor demanda incluirían: la administración de negocios (contabilidad, mercadeo, economía), las tecnologías de la información y la comunicación, electrónica, las competencias de secretaria, ingeniería industrial y mecánica, y las competencias relacionadas con el turismo. Las empresas encuestadas valoran las habilidades conductuales tanto como las habilidades técnicas, e indicaron una demanda para trabajadores con buenos hábitos, y la habilidad para aprender y adaptarse a nuevas condiciones laborales. Esto contradice en cierta medida los objetivos de entrenamiento de los trabajadores para adquirir competencias técnicas a corto plazo, con el propósito de compensar la falta de educación y hacerse más competitivos para el futuro inmediato del mercado laboral (Guzmán et al., 2003).

226. En ciertas áreas, tales como la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), la formación extensamente disponible ha llevado a una alta satisfacción de la demanda; por lo menos en las áreas urbanas, los negocios dominicanos reportan pocas dificultades para hallar técnicos y trabajadores de las TIC con habilidades básicas en computación. Pero como la tecnología en todos los sectores continúa desarrollándose rápidamente, aumentará la demanda de profesionales técnicamente capacitados. La capacidad del mercado laboral dominicano para satisfacer sus demandas se explora más abajo.

VII. Razones de la Baja Calidad de la Mano de Obra

227. Los resultados de la encuesta de los empleadores reportados arriba apuntan a una demanda desproporcionada de habilidades menores a corto plazo. Aunque esto refleja en parte la estructura productiva y los incentivos comerciales, en particular para las ZF, también es probable que resulte de la indisponibilidad de mano de obra altamente calificada. La falta de correspondencia entre la educación y la ocupación, ostensible en la gran proporción de graduados de enseñanza secundaria y universitaria que ocupan puestos de trabajo de bajo nivel, puede explicarse por el bajo nivel y calidad de la educación en la República Dominicana. Aunque el acceso a la educación primaria y los índices de estudios primarios terminados crecieron notablemente durante la última década (la matrícula neta en la enseñanza primaria subió del 74 al 94 por ciento entre 1994 y el 2002, y el índice de estudios terminados para ocho años de educación básica subió del 35 por ciento en 1998 al 53 por ciento en el 2002), hay mayores debilidades en los niveles secundarios y terciarios.

228. La tasa bruta de inscripción para la educación secundaria general está por debajo del 55 por ciento, y muy por debajo del promedio del 65 por ciento en América Latina, y la tasa neta de inscripción es sólo del 28 por ciento, por debajo del 34 por ciento de 1994, debido en parte a las presiones demográficas (Secretaría de Educación 2003). El gasto gubernamental en la educación secundaria es muy bajo y sigue comprimiéndose por el aumento de los desembolsos para la educación terciaria, ocasionando una calidad de instrucción relativamente baja y pocas oportunidades a la enseñanza secundaria para los estudiantes de situación socioeconómica más humilde, lo que a su vez tiene un impacto negativo duradero en la equidad y la movilidad social y en adición minan la competitividad del país⁶². Las anteriores iniciativas para aumentar la competitividad introduciendo la enseñanza de la tecnología digital incluyeron la instalación de 300 laboratorios de computación en las escuelas secundarias. Aunque muchos están en un estado de deterioro como resultado de los

⁶² Los estudiantes de posición socioeconómica más alta asisten generalmente a los colegios privados: el 22 por ciento de toda la matrícula en la educación secundaria es privada, donde los gastos por estudiante son un 17 por ciento más altos que en las escuelas públicas.

problemas eléctricos y de mantenimiento, no obstante miles de estudiantes han sido iniciados en los niveles básicos de las tecnologías de la computación. La educación secundaria técnica o profesional formal también está realmente contraída, cubriendo sólo el 8 por ciento de todos los estudiantes matriculados en la educación secundaria pública. Dentro de este grupo, se matriculan 20 000 en la educación secundaria técnica, otros 150,000 en la formación profesional privada de baja calidad, y 30 000 se entrenan para el autoempleo (por ejemplo, confección de ropas, salones de belleza, cocina, alfarería, etc.).

229. En el nivel de educación terciario, la matrícula neta es de menos del 15 por ciento, a pesar del rápido crecimiento de las instituciones privadas durante los últimos 10 años. La institución dominante sigue siendo la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), subvencionada con fondos públicos, con más del 40 por ciento de toda la matrícula universitaria. La UASD recibe aproximadamente el 90 por ciento de todos los fondos públicos para la educación superior, y la matrícula de los estudiantes es nominal en sólo US\$1.25 por cada crédito. Las credenciales académicas de los estudiantes que entran en la educación terciaria son bastante bajas, afectando así la calidad de la educación superior (Secretaría Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología et al. 2003). Los administradores de las instituciones universitarias también llaman la atención sobre la inadecuada formación del personal docente y la deficiente infraestructura. Finalmente, la falta de comunicación entre educadores y empleadores exagera la falta de correspondencia entre las competencias formadas y el mercado laboral. El sistema de educación superior pública parece estar preparando a los estudiantes para las pequeñas industrias tradicionales dedicadas a los negocios, las finanzas y el derecho, además de la educación, mientras se consagran pocos esfuerzos para el desarrollo de los recursos humanos en relación con las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), la industria de alto valor añadido, o el turismo⁶³. Pero donde el sistema de educación pública ha fallado, ha intervenido el mercado privado: hay centenares de pequeños institutos de tecnologías informáticas y escuelas de idioma esparcidas por el país, de tal manera que incluso los pueblos pequeños de sólo 8 000 habitantes tienen por lo menos uno de los dos, si no ambos.

230. Los bajos niveles observados en los logros educacionales en la enseñanza secundaria y universitaria en la República Dominicana y la debilidad con respecto a la calidad de la educación restringen considerablemente las perspectivas de que los graduados puedan ser a corto plazo participantes productivos en una economía global basada en el conocimiento, confinando la mayoría de los trabajadores a los empleos de calificación relativamente inferior en la agricultura, la construcción, la industria de artículos ensamblados, y servicios relacionados con la industria del turismo.

VIII. Formación en Servicio por INFOTEP

231. Las presiones externas del mercado en la demanda de nuevas competencias y la falta de correspondencia observada arriba han llevado a los empleadores a depender de la formación en el puesto de trabajo para satisfacer las necesidades de entrenamiento específicas de su propio personal, donde un estimado equivalente a las tres cuartas partes requiere preparación adicional. INFOTEP – Instituto Nacional de Formación Técnica – fue creado por el gobierno en 1980 como una agencia autónoma que proporciona a los trabajadores y empleadores del sector privado el necesario perfeccionamiento de sus competencias para que sean competitivos en un mercado global cambiante. Los cursos son financiados en parte por contribuciones de nómina obligatorias compartidas por los

⁶³ Otra parte de la capacitación técnica se delega en el Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional (este punto se discute abajo).

empleadores (1 por ciento) y los empleados (0.5 por ciento) de las empresas del sector privado formal, aunque el instituto recibe de vez en cuando un apoyo financiero limitado del gobierno. INFOTEP ofrece entrenamiento vocacional tradicional en mecánica industrial, electrónica, mecánica automovilística, diseño industrial, elaboración de metales, carpintería y ebanistería, e instalación y mantenimiento de sistemas eléctricos. Además, ha expandido considerablemente sus ofertas hacia las habilidades relacionadas con la computación, las artes audiovisuales y el diseño gráfico. La mayoría de los cursos son cortos (50 horas) y se imparten en las mañanas, tardes o noches, aunque algunos cursos forman parte de un grado técnico de dos años.

232. La red de más de 175 centros de entrenamiento de INFOTEP se extiende a lo largo del país, y la mayoría son centros de entrenamiento privados que han sido certificados por INFOTEP para impartir cursos de entrenamiento específicos (sólo siete centros pertenecen directamente a INFOTEP). INFOTEP también ofrece – en una prueba piloto – talleres de entrenamiento móviles para alcanzar a aquellos trabajadores que no pueden acceder a sus establecimientos. La demanda de empleadores para los cursos es muy alta, pues más de la mitad de los empleadores formales en los sectores de la industria, el comercio, los servicios y la agricultura solicitaron los cursos de INFOTEP en el 2000. INFOTEP llegó a aproximadamente 200 000 aprendices en el 2003. Con respecto a las ofertas y al diseño de los cursos, INFOTEP es sensible a las necesidades del sector privado y solicita la participación directa de los empleadores. Poco más de la mitad del entrenamiento estuvo dirigido a aumentar la competitividad (usando un sistema de entrenamiento "dual" consistente en la instrucción en el aula junto con la formación en el puesto de trabajo ofrecido por el empleador). El contenido de cursos ha cambiado cada vez más hacia formaciones diseñadas por encargo en las ciencias informáticas, el turismo, y competencias relacionadas con la competitividad en las ZF. Pero cerca de la mitad de todo el entrenamiento proporcionado tuvo un contenido "social" enfocado hacia la actualización de las competencias educativas generales (por debajo del nivel universitario) en lugar de las competencias específicamente empresariales. Aunque INFOTEP consulta a los empleadores en materia de contenido de los cursos, hay una inclinación hacia los negocios formales (sólo el 16 por ciento de las empresas del sector informal fueron consultadas, comparado con un 61 por ciento de empresas del sector formal). Casi todos los cursos de INFOTEP requieren como un pre-requisito un nivel escolar de 8vo grado de educación, lo que de hecho excluye una porción significativa de la población económicamente activa.

233. La demanda insatisfecha de entrenamiento de INFOTEP es muy grande, particularmente entre los jóvenes que han abandonado el sistema de educación oficial, pero que no forman parte aún del mercado laboral oficial (es decir, se trata de entrenamiento previo). INFOTEP estima que, sumando los centros de capacitación existentes, incluyendo los institutos politécnicos de la Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología y centros privados de formación Salesianos, pudiera duplicar su rendimiento de 200 000 a 400 000 aprendices por año, en una amplia gama de especialidades. La red flexible de centros de entrenamiento públicos y privados de INFOTEP, junto con su orientación hacia el sector privado, está bien preparada para acomodarse a cualquier iniciativa nacional de envergadura para la actualización de las competencias, aunque se haría necesaria una infusión mayor de financiamiento externo, el énfasis en un enfoque de entrenamiento previo y programas dirigidos a los trabajadores con más bajos niveles de educación.

IX. Implicaciones del Nuevo Contexto Comercial en el Mercado Laboral

234. A juzgar por las deficiencias existentes en la educación y en las competencias de la fuerza de trabajo dominicana, el desafío de competir con éxito en el nuevo contexto comercial es significativo. La educación es esencial para los adelantos tecnológicos y la competitividad, y la investigación muestra que un mayor capital humano bien preparado refuerza los beneficios de la transferencia de conocimientos derivados de la inversión directa extranjera y la liberalización del comercio. El

gobierno puede fomentar la innovación para mantener la competitividad y extender los nichos de mercado a través de la promoción de la investigación y el desarrollo financiados por el sector privado, reorientando los planes de estudios hacia los sectores productivos y competitivos, y fortaleciendo los vínculos entre las universidades y las empresas (Banco Mundial 2002d).

235. Aunque las referencias por parte de los inversionistas extranjeros definen a la mano de obra dominicana como competitiva por lo que se refiere a los costos, los trabajadores dominicanos poseen habilidades esencialmente básicas, presentando pocas ventajas de calidad por encima de la mayoría de los competidores. Por otra parte, el perfil promedio de competencias no satisface las demandas de las industrias de servicio y manufactureras de mayor valor añadido que pagan salarios más altos. Una mayor disponibilidad de trabajadores calificados crearía los incentivos para que las empresas invirtieran en nuevas tecnologías que requieren competencias calificadas, pero para llenar este vacío en la oferta laboral serían necesarias mejores competencias y extensas mejoras educativas, incluyendo el acceso completo a la educación de nivel secundario. Incluso la adopción y difusión de tecnologías ya existentes requiere típicamente de por lo menos un determinado nivel de educación secundaria (independientemente de los requisitos educacionales para adaptar y crear las nuevas tecnologías). Los vacíos existentes en la educación secundaria han exacerbado la ineficacia y la falta de equidad, ya que un número creciente de estudiantes talentosos, pero pobres, se ven imposibilitados de acceder a la educación superior, mientras que por su parte, los estudiantes que acceden a estudios universitarios provienen de un pequeño grupo selecto. Como muchos otros países latinoamericanos con bajos niveles de educación, la República Dominicana está atrapada en el estancamiento tecnológico, el débil crecimiento (con la excepción del turismo), y la baja demanda de educación, a pesar de los rendimientos positivos y crecientes de educación. A los niveles actuales de formación y educación, la fuerza laboral dominicana está débilmente preparada para beneficiarse de la inversión extranjera directa y la transferencia tecnológica que aumentarían la competitividad internacional del país.

236. El incremento de la demanda de trabajo que se deriva de las nuevas oportunidades de mercado y de la entrada de inversiones extranjeras podrían estimular esfuerzos individuales, de los empleadores y el gobierno para aumentar las competencias y mejorar el equilibrio entre oferta y demanda. El cambio hacia las actividades de mayor valor añadido propulsaría el crecimiento a través de los ingresos y los efectos de demanda agregada, y reduciría el desempleo directamente a través de la creación de empleos e indirectamente con una mejor alineación de las expectativas de los buscadores de empleo y de los empleadores. Un mercado laboral dinámico también aumentaría las oportunidades de empleo disponibles localmente, en relación con los empleos disponibles en el exterior, haciendo que más emigrantes potenciales permanezcan en la República Dominicana.

237. Con el propósito de reunir los requerimientos del capital humano para sostener nuevas áreas de crecimiento de las exportaciones y desarrollar nuevos nichos de mercado, la base actual de conocimiento y entrenamiento necesitará ser mejorada. Las reformas dentro del sistema educacional oficial – principalmente en los niveles de enseñanza secundaria y universitaria – podrían enfocarse hacia el mejoramiento de las habilidades para la solución de problemas generales, habilidades de colaboración y de trabajo en equipo, y la comprensión intercultural. Con respecto a las habilidades técnicas, las siguientes áreas de especialización son probablemente las de mayor demanda: la electrónica, la biotecnología, el manejo de la cadena de oferta, la química asociada a la producción de fertilizantes y pesticidas, la tecnología de la información, y el desarrollo de programas informáticos.

238. Para entender totalmente las implicaciones en el bienestar de la creación de empleos proyectada – con respecto a la pobreza y la desigualdad – se requiere un análisis adicional. La ulterior valoración de la pobreza por parte del Banco Mundial encarará a fondo estas preguntas.

Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo. 2004. "Programa de Apoyo al Desarrollo Competitivo del Sector Zonas Francas de la República Dominicana", Cooperación Técnica No Reembolsable No. ATN/SF-7733-DR, conjunto con el Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación, Santo Domingo, mimeo.
- Banco Mundial. 2000. "Dominican Republic Social and Structural Review", Informe no. 20192, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Mundial. 2001. "Trade and Transport Facilitation: a Toolkit for Audit, Analysis and Remedial Action", mimeo.
- Banco Mundial. 2002a. *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Mundial. 2002b. "Long-Term Policy Options for the Palestinian Economy", Banco Mundial, Jerusalén.
- Banco Mundial. 2002c. "Private Participation in Infrastructure Country Framework Report", Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Mundial. 2002d. *Closing the Gap in Education and Technology*, by D. de Ferranti and G. Perry, et al., Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Mundial. 2003a. "Minimum Wages in Latin America and the Caribbean: the Impact on Employment, Inequality, and Poverty", Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Mundial. 2003b. "Lessons from NAFTA and Other Free Trade Agreements", Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Mundial. 2004a. "Dominican Republic Public Expenditure Review", Informe no. 23852-DO, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Mundial. 2004b. "Dominican Republic Fiduciary Assessment Report", Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Mundial. 2004c. "Doing Business", <http://rru.worldbank.org/DoingBusiness>.
- Banco Mundial. 2004d. "Program Document for a Proposed Social Crisis Response Adjustment Loan in the Amount of US\$100 Million to the República Dominicana", Informe no. 27497-DO, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Mundial. 2004e. *Global Economic Prospects*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Mundial. 2004f. "Dominican Republic: Implications of the Free Trade Agreement with the United States with Respect to the Agricultural Sector", Banco Mundial, Washington, D.C.
- Bolaky, B. and C. Freund. 2004. "Trade, Regulations, and Growth", Memoria de Trabajo de Investigación de Políticas del Banco Mundial 3255, Washington, D.C.

- Centro Internacional para el Desarrollo Humano. 2004. "CAFTA: An Imperative for the Development of Central America?", presentación hecha el 23 de septiembre de 2004, en el Banco Mundial, Washington, D.C.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2000. "Desarrollo Económico y Social en la República Dominicana: Los Últimos 20 Años y Perspectivas para el Siglo XXI", Proyecto BT-DOM-1999.
- Chrisney, M. 2002. "El desafío de la Competitividad. El rol del BID", www.seic.gov.do/ccn.
- Consejo Nacional de la Empresa Privada. 2004. "Agenda Empresarial para el Desarrollo", Consejo Nacional de la Empresa Privada, República Dominicana.
- Consejo para el Desarrollo Estratégico de la Ciudad y el Municipio de Santiago. 2002. *Santiago 2010: Plan Estratégico de Santiago*, Consejo para el Desarrollo Estratégico de la Ciudad y el Municipio de Santiago, Santiago de los Caballeros, Republica Dominicana.
- Cury, H., G. Jenkins and C. Kuo. 2004. "Fiscal Adjustment for Sustainable Growth in the Dominican Republic," Secretaría de Estado de Finanzas y Banco Central de la República Dominicana, mimeo.
- ECLAC. 2000. "The Fiscal Impact of Trade Liberalization and Commodity Price Fluctuation. The Case of Dominican Republic, 1980-1998", mimeo.
- English, P. and L. de Wulf. 2002. "Export Development Policies and Institutions" in *Development, Trade, and the WTO: A Handbook*, B. Hoekman, A. Mattoo and P. English, eds., Banco Mundial.
- Foreign Investment Advisory Service. 2002. "Dominican Republic: Diagnostic Update of the Investment Environment", Corporación Financiera Internacional y Banco Mundial, Washington, D.C.
- Foreign Investment Advisory Service. 2004. "Benchmarking the FDI Environment in the Caribbean", Corporación Financiera Internacional y Banco Mundial, Washington, D.C.
- Freund, C. 2002. "The International Competitiveness of the Dominican Republic", mimeo.
- Guzmán, R., D. Hasbún, D. Lora and F. Vio. 2003. "Lifelong Learning in the Dominican Labor Force: The Role of Institutions, Individuals and Business", serie Memoria de Antecedentes del Banco Mundial en Políticas de Aprendizaje y Entrenamiento Permanentes en Latinoamérica, mimeo.
- Hall, R. and C. Jones. 1998. "Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others", National Bureau of Economic Research Working Paper 6564, Cambridge, MA.
- Hart, O. 2000. "Different Approaches to Bankruptcy", Memoria de Trabajo del Buró Nacional de Investigación Económica 7921, Cambridge, MA.
- Hummels, D. 1999. *Towards a Geography of Trade Costs*. Universidad de Chicago, Chicago.

- Jayanthakumaran, K. 2003. "Benefit-Cost Appraisals of Export Processing Zones: A survey of the Literature", *Revista de Políticas de Desarrollo* (1): 51-65.
- Kaufmann, D., A. Kraay and M. Mastruzzi. 2003. "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002", Memoria de Trabajo de Investigaciones de Políticas del Banco Mundial 3106, Washington, D.C.
- Kent, P. 2004. "Port Efficiency and its Impact", mimeo.
- Leamer, E. and J. Levinsohn. 1995. "International Trade Theory: The Evidence", Capítulo 3 en *Handbook of International Economics*, Volumen 3, G. Grossman and K. Rogoff, eds., Amsterdam: Holanda del Norte.
- Leamer, E. 1984. *Sources of International Comparative Advantage: Theory and Evidence*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Lederman, D. and C. Özden. 2003. "US Trade Preferences: All Are Not Created Equal", mimeo.
- Levine, R. and D. Renelt. 1992. "A Sensitivity Analysis of Cross-Country Regressions", *The American Economic Review* 82: 942-63.
- Lizardo, M. and R. Guzmán. 2001. "Patrones de Integración a la Economía Global: Qué Comercializa América Latina? Qué hacen sus trabajadores? El caso de la Republica Dominicana", mimeo.
- Lizardo, M. and R. Guzmán. 2002. "Crecimiento Económico, Acumulación de Factores y Productividad en la República Dominicana", Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-02-003, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Loayza, N., P. Fajnzylber y C. Calderón. 2004. "Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations, and Forecasts", Banco Central de Chile, Documento de Trabajo 265: 1-[141], junio.
- Madani, D. 1998. "A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones", Banco Mundial PREM-EP, Washington, D.C.
- Mankiw, G., D. Romer and D. Weil. 1992. "A Contribution to the Empirics of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics* 107: 407-37.
- Michalopoulos, C. 1999. "Trade Policy and Market Access Issues for Developing Countries", Memoria de Trabajo de Investigación de Políticas del Banco Mundial 2214, Washington, D.C.
- Monge-Naranjo, A. 2002. "The Impact of NAFTA on Foreign Direct Investment Flows in Mexico and the Excluded Countries", Banco Mundial, mimeo.
- Nathan Associates. 2004. "Dominican Republic Textile and Apparel Exports Competitiveness", Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Contrato no. PCE-I-00-98-00016, mimeo.
- Organización Mundial de Comercio. 2002. *República Dominicana: 2002 Trade Review*, Ginebra.

- Özden, C. and G. Sharma. 2004. "Price Effects of Preferential Market Access: Caribbean Basin Initiative and the Apparel Sector", mimeo.
- Rao, K. 2000. "Free Zones in the Middle East: Development Patterns and Future Potential," Capítulo 11 in B. Hoekman and H. Kheir-El-Din (eds.) *Trade Policy Developments in the Middle East and North Africa*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Raven, J. 2001. "Trade and Transport Facilitation – An Audit Methodology", Banco Mundial, mimeo.
- Rodrik, D. 1999. *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, Consejo de Desarrollo de Ultramar, Londres.
- Rodrik, D., A. Subramanian, and F. Trebbi. 2002. "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Integration and Geography in Economic Development", Memoria de Trabajo del FMI no. 02/189.
- Sánchez-Fung, J. 2000. "Empleo y mercados de trabajo en la República Dominicana: una revisión de la literatura", Revista de la CEPAL 71 (Agosto).
- Secretaría de Estado de Educación. 2003. "Plan Estratégico de Desarrollo de la Educación Dominicana, 2003-2012", Secretaria de Estado de Educación, Santo Domingo, República Dominicana.
- Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, UNESCO/IESALC. 2003. "Las Reformas de la Educación Superior en la República Dominicana", Informe no. 6, Tirso Mejía Ricart, Santo Domingo, República Dominicana.
- Secretaria de Estado de Trabajo. 1999. *Código de Trabajo y Normas Complementarias*, Secretaria de Estado de Trabajo, Santo Domingo, República Dominicana.
- Sitio web de la Exhibición Internacional de Logísticas Asociadas: <http://www.iela.org>.
- Subramanian, A. and D. Roy. 2003. "Who Can Explain the Mauritian Miracle: Meade, Romer, Sachs or Rodrik?", mimeo.
- The Services Group. 1998. "Investor Roadmap of the Dominican Republic", mimeo.
- Thomas-Hope, E. 2004. "Migration Issues in the Caribbean Region", mimeo.
- Trejos, J.D. and J. Mora. 2003. "La Micro y la Pequeña Empresa en Republica Dominicana: Une Mirada desde el Mercado de Trabajo", FONDOMICRO, mimeo.
- van der Horst, A. 2002. "El Consejo Nacional de Competitividad y La Estrategia Competitiva Nacional", www.seic.gov.do/ccn.
- Vial, J. 2002. "¿Cuán Competitiva es la República Dominicana?", Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard y Fundación Global Democracia y Desarrollo, Cambridge, MA.
- Wacziarg, R. 2001. "Measuring the Dynamic Gains from Trade", *World Bank Economic Review* 15, no. 3: 393-429.

World Economic Forum. 2003. "Global Competitiveness Report 2003-2004", Foro Económico Mundial, Oxford University Press.

Anexo I: Acuerdos Comerciales

Tabla AI.1: Acuerdos Preferenciales

Acuerdo	Países Donantes	Objetivo	Condiciones	Expiración	Países Miembros
Acuerdo de Cotonú	Comunidad Económica Europea y sus territorios/países de ultramar	Promover el desarrollo económico, social y cultural; contribuir a la paz y a la seguridad; y reducir la pobreza a través de la integración en la economía global	Sucesor de la Convención de Lomé IV, proporciona acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos; Sin restricciones cuantitativas; Reglas de origen: participación completa o suficiente transformación, y acumulación permitida del acuerdo con terceros, más Sudáfrica; No se permite el trasbordo	31 de diciembre del 2007 para el régimen arancelario preferencial; 2020 para el acuerdo más amplio	44 países africanos (excluyendo Sudáfrica), 15 países del Caribe (Antigua y Barbados, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, República Dominicana, Grenada, Guyana, Haití, Jamaica, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago) y 8 países isleños del Pacífico
Ley de Asociación Comercial con la Cuenca del Caribe (CBTPA)	Estados Unidos y Puerto Rico	Promueve el desarrollo económico de la región del Caribe	Amplía términos del ALCAN (reducción o exención de aranceles) a los productos excluidos previamente en la ICC; términos preferenciales (aranceles y cuotas) para ciertos textiles conforme al criterio de las reglas de origen (algunos productos se excluyen en su conjunto); ventajas adicionales para calzados, atún, derivados del petróleo y relojes idénticas a las reglas de origen bajo el ALCAN; acumulación permitida entre países de la ICC; ningún trasbordo	30 de septiembre del 2008	Antigua y Barbados, Aruba, Bahamas, Belice, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Islas Vírgenes Británicas, Haití, Honduras, República Dominicana, Jamaica, Montserrat, Antillas Holandesas, Nicaragua, Panamá, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago
Sistema Generalizado de Preferencias (GSP)	Australia, Bulgaria, Canadá, Unión Europea, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Rusia, Suiza, Estados Unidos	Elevar los ingresos por exportaciones, promover la industrialización y acelerar el crecimiento en los países en vías de desarrollo.	Cada país donante define los productos elegibles y el criterio de las reglas de origen para el acceso preferencial. En general, éste aplica a las líneas de productos 25-99 del Sistema Armonizado de Codificación, incluyendo solamente algunas mercancías agrícolas, y excluyendo los textiles, el cuero y los derivados del petróleo. Ningún trasbordo.		Países en vías de desarrollo elegidos por cada país donante, incluida la República Dominicana

Fuente: “Instructivo sobre Acuerdos Comerciales y Programas Preferenciales que Benefician a la República Dominicana”, CEI-RD

Tabla AI.2: Tratados de Libre Comercio

Tratado	Países	Condiciones	Fecha de efectividad
TLC CARICOM (bienes, servicios, inversión y cooperación)	Países menos desarrollados: Antigua y Barbados, Belice, Dominica, Granada, Montserrat, San Kitts y Nevis, Santa Lucia, San. Vicente y las Granadinas Países más desarrollados: Barbados, Guyana, Jamaica, Surinam, Trinidad y Tobago	En el Tratado, los productos dominicanos tienen acceso libre de impuestos a los países más desarrollados, y tendrán acceso libre de impuestos a los países menos desarrollados a principios del 2005, a excepción de las mercancías de la lista negativa que quedan sujetas a las tasas arancelarias de la Nación Más Favorecida. Ciertos productos gravados bajo el régimen de Nación Más Favorecida están programados para su gradual reducción a cero en el 2004. Medidas especiales para ciertos productos agrícolas. Exportaciones de ZF quedan sujetas al pago de aranceles del estatus de Nación Más Favorecida. Reglas de origen: producción completa o suficiente transformación dentro del CARICOM; transporte directo; aplican reglas de acumulación para los países del CARICOM.	Agosto de 1998 en los países menos desarrollados Diciembre del 2001 con Barbados, Jamaica y Trinidad y Tobago Guyana y Surinam están aún pendientes
TLC bilaterales con los países Centroamericanos	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua	Acceso libre de impuestos de mercancías, con excepciones conforme al estatus de Nación Más Favorecida Reducción gradual del estatus de Nación Más Favorecida a cero en 2004 para algunos productos. Los productos en la lista negativa conforme al estatus de Nación Más Favorecida Exportaciones de ZF desde la República Dominicana tratadas al menos tan bien como exportaciones de miembros de las ZF Reglas de origen: producción completa o suficiente transformación (definida por un cambio en la clasificación de los aranceles) dentro de países de miembro del TLC de Centroamérica; transporte directo; aplican reglas de acumulación para miembros del TLC de Centroamérica.	Octubre del 2001 con El Salvador y Guatemala Diciembre del 2001 con Honduras Marzo del 2002 con Costa Rica Nicaragua está pendiente
TLCAC-RD	Estados Unidos, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua	Acceso libre de impuestos de mercancías y servicios (a excepción de una pequeña lista negativa) a entrar en vigencia dentro de 10 años (de 15 a 20 años para los productos agrícolas sensibles) con aranceles más bajos y cuotas aumentables; el 80 por ciento de las exportaciones industriales y de consumo entran libre de impuestos a los Estados Unidos una vez ratificado el TLC, el 85 por ciento en 5 años, y el 100 por ciento en diez años, con excepción de las mercancías agrícolas excluidas. Reglas de origen ampliadas para las prendas de vestir, ahora se permiten importaciones de Canadá y México; una lista más extensa de exenciones para abastecimientos a corto plazo; aplican reglas de acumulación para los miembros de TLCAC-RD. Incluye provisiones para la protección de marcas registradas, las compras gubernamentales, los derechos de los trabajadores y la preservación del medioambiente.	Firmado el 5 de agosto del 2004, pero todavía pendiente de ratificación o implementación

Fuente: "Instructivo sobre Acuerdos Comerciales y Programas Preferenciales que Benefician a la Republica Dominicana", CEI-RD

Anexo II: Componentes de Diez Agregados de Consumo

Tabla AII.1: Componentes de Diez Agregados de Consumo

Aglomerados	Nombre Del Producto	SITC
Petróleo	Petróleo y derivados	33
Materias Primas	Fertilizantes y minerales crudos	27
	Minerales metalíferos	28
	Carbón, coque	32
	Gas	34
	Corriente eléctrica	35
	Metal no-ferroso	68
Productos Forestales	Madera de construcción, madera y corcho	24
	Pulpa y papel usado	24
	Fabricación del corcho y de madera	63
	Papel	64
Agricultura Tropical	Vegetales	5
	Azúcar	6
	Café	7
	Bebidas	11
	Caucho crudo	23
Productos Animales	Animales vivos	0
	Carne	1
	Productos lácteos	2
	Pescados	3
	Corambre, pieles	21
	Animales y vegetales crudos	43
	Aceites animales y vegetales procesados	94
	Productos animales n.e.s.	
Cereales, etc.	Cereales	4
	Alimentos	8
	Misceláneos	9
	Tabaco	12
	Semillas oleaginosas	22
	Fibras textiles	26
	Grasa de aceite animal	41
	Aceites vegetales	42
Intensivo en Trabajo	Minerales no metálicos	66
	Muebles	82
	Artículos de viaje	83
	Accesorios de arte	84
	Calzados	85
	Artículos manufacturados misceláneos	89
	Envíos postales no clasificados	91
	Transacciones especiales no clasificadas	93
	Monedas	96
Intensivo en Capital	Cuero	61
	Caucho	62
	Hilado textil, tela	65
	Hierro y acero	67
	Metal manufacturado n.e.s.	69
	Accesorios e instalaciones sanitarias	81

Aglomerados	Nombre Del Producto	SITC
Maquinaria	Generación de energía	71
	Especializada	72
	Explotación de metales	73
	Industrial en general	74
	Materiales de oficina e informática	75
	Telecomunicaciones y sonido	76
	Materiales eléctricos	77
	Vehículos automotores	78
	Otros vehículos de transporte	79
	Equipos científicos y profesionales	87
	Aparatos fotográficos	88
	Armas de fuego y municiones	95
Productos químicos	Orgánicos	51
	Inorgánicos	52
	De teñir y de broncear	53
	Productos médicos y farmacéuticos	54
	Esencias y perfumes	55
	Fertilizantes	56
	Explosivos y pirotecnia	57
	Resinas y plásticos artificiales	58
	Materiales químicos n.e.s.	59

Anexo III: Resultados de las Regresiones de Prendas de Vestir

Tabla AIII.1: Efecto del Margen de Preferencia

Regresión: Feasible Generalized Least Squares con efectos fijos del grupo de producto y del año.			
Variable dependiente: Logaritmo de precios relativos de exportación de la República Dominicana, categorías HS 61 y 62.			
Datos: Precios de prendas de vestir dominicanos de exportación 1996-2003 al nivel HS de 8 dígitos; categorías de productos de 4 dígitos para los efectos fijos.			
	Coef.	Err. Típ.	t
Margen de preferencia	0.660	0.118	5.620
Log. del valor de la exportación	0.081	0.010	7.760
Log. de las importaciones totales de los Estados Unidos	(0.033)	0.011	(3.030)
Constante	(0.062)	0.166	(0.374)
Observaciones	1112		

Fuente: Cálculos del Banco Mundial

Tabla AIII.2: Efecto del Margen de Preferencia bajo la ICC y la LACCC

Regresión: Feasible Generalized Least Squares con efectos fijos del grupo de producto y del año.						
Variable dependiente: Logaritmo de precios relativos de exportación de la República Dominicana, categorías HS 61 y 62.						
Datos: Precios de prendas de vestir dominicanos de exportación 1996-2003 al nivel HS de 8 dígitos; categorías de productos de 4 dígitos para los efectos fijos.						
	1996-2000			2001-2003		
	Coef.	Err. Típ.	t	Coef.	Err. Típ.	t
Margen de preferencia	0.851	0.163	5.230	0.635	0.174	3.650
Log. del valor de la exportación	0.073	0.014	5.360	0.101	0.018	5.750
Log. de las importaciones totales de los Estados Unidos	(0.016)	0.014	(1.150)	(0.062)	0.019	(3.340)
Constante	(0.073)	0.205	(0.350)	(0.056)	0.298	(0.188)
Observaciones	718			394		

Fuente: Cálculos del Banco Mundial

Tabla AIII.3: Efecto de la Eliminación de las Cuotas para las Prendas de Vestir

Regresión: Feasible Generalized Least Squares con efectos fijos del grupo de producto y del año. Variable dependiente: Logaritmo de precios relativos de exportación de la República Dominicana, categorías HS 61 y 62. Datos: Precios de artículos de vestir dominicanos de exportación 1996-2003 al nivel HS de 8 dígitos; categorías de productos de 4 dígitos para los efectos fijos.			
	Coef.	Err. Típ.	t
Margen de preferencia	0.660	0.117	5.620
Log. del valor de la exportación	0.081	0.011	7.730
Log. de las importaciones totales de los Estados Unidos	(0.032)	0.011	(3.000)
Cuota dummy	0.148	0.028	5.290
Constante	(0.077)	0.329	(0.234)
Observaciones	1112		

Fuente: Cálculos del Banco Mundial

Anexo IV. Resultados de las Regresiones del Mercado Laboral

Tabla AIV.1: Salarios

Variable dependiente: Ln Salario por hora					
Muestra: Trabajadores empleados con edad entre 15 y 64, y salarios diferentes a cero					
	Hombres		Mujeres		Hombres y Mujeres
	Público	Privado	Público	Privado	Unificado
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Nivel pre-primario	0.000 (0.000)	0.172 (0.304)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.168 (0.296)
Nivel de 1º a 4º primaria	0.293 (0.163)	0.155 (0.042) **	-0.453 (0.206) *	0.149 (0.099)	0.152 (0.036) **
Nivel de 5º a 8º primaria	0.465 (0.161) **	0.286 (0.042) **	-0.176 (0.197)	0.269 (0.100) **	0.281 (0.036) **
Nivel secundario	0.938 (0.166) **	0.522 (0.046) **	0.125 (0.207)	0.530 (0.105) **	0.541 (0.039) **
Nivel vocacional	1.400 (0.303) **	0.840 (0.136) **	0.386 (0.259)	0.960 (0.200) **	0.901 (0.092) **
Nivel universitario	1.597 (0.168) **	1.099 (0.054) **	0.608 (0.209) **	1.070 (0.110) **	1.132 (0.042) **
Nivel post-universitario	1.959 (0.258) **	1.600 (0.162) **	1.002 (0.252) **	1.842 (0.199) **	1.686 (0.093) **
Experiencia potencial	0.056 (0.007) **	0.041 (0.003) **	0.021 (0.007) **	0.025 (0.005) **	0.037 (0.002) **
Experiencia potencial ²	-0.001 (0.000) **	-0.001 (0.000) **	-0.000 (0.000) **	-0.000 (0.000) **	-0.001 (0.000) **
Arrendamiento (años)	-0.011 (0.011)	-0.012 (0.007)	0.013 (0.010)	0.001 (0.012)	-0.006 (0.004)
Arrendamiento ²	0.001 (0.000)	0.001 (0.000) *	-0.000 (0.000)	0.000 (0.001)	0.000 (0.000) **
Tiempo parcial	0.392 (0.069) **	0.387 (0.029) **	0.291 (0.052) **	0.481 (0.041) **	0.408 (0.020) **
Minería	0.000 (0.000)	0.495 (0.198) *	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.471 (0.192) *
Manufactura	0.202 (0.338)	0.264 (0.044) **	0.175 (0.486)	0.226 (0.148)	0.253 (0.037) **
Aqua. electricidad. etc.	0.095 (0.200)	0.465 (0.156) **	0.434 (0.311)	0.424 (0.304)	0.382 (0.091) **
Construcción	0.151 (0.602)	0.628 (0.044) **	0.000 (0.000)	0.705 (0.265) **	0.623 (0.041) **
Comercio mayorista y minorista	0.002 (0.276)	0.282 (0.038) **	0.137 (0.316)	0.111 (0.141)	0.245 (0.032) **
Turismo	0.177 (0.591)	0.245 (0.061) **	0.536 (0.382)	0.176 (0.145)	0.232 (0.043) **
Transporte, comunicaciones	0.048 (0.218)	0.434 (0.043) **	0.261 (0.332)	0.383 (0.194) *	0.419 (0.038) **

Tabla AIV.1: Salarios (continuación)

	Hombres		Mujeres		Hombres y Mujeres
	Público	Privado	Público	Privado	Unificado
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Servicios financieros	0.135 (0.207)	0.457 (0.059) **	0.410 (0.314)	0.453 (0.153) **	0.462 (0.045) **
Servicios com., sociales, personales	0.101 (0.203)	0.368 (0.055) **	0.297 (0.282)	0.105 (0.144)	0.252 (0.039) **
Servicio doméstico, extra-territorial	0.000 (0.000)	1.136 (0.694)	0.000 (0.000)	0.892 (0.436) *	0.973 (0.334) **
Zonas Francas	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.215 (0.420)	0.000 (0.000)	-0.083 (0.045)
Empleado del gobierno	-0.187 (0.109)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
Empleado de empresa pública	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.064 (0.102)	0.000 (0.000)	0.083 (0.061)
Trabajador cuenta propia		-0.014 (0.036)		0.194 (0.061) **	
Rural	-0.233 (0.064) **	-0.220 (0.027) **	-0.262 (0.066) **	-0.164 (0.051) **	-0.206 (0.021) **
Santo Domingo	0.119 (0.077)	0.065 (0.031) *	0.061 (0.073)	0.061 (0.048)	0.071 (0.022) **
Remesas	0.294 (0.134) *	0.085 (0.060)	0.082 (0.097)	0.027 (0.068)	0.070 (0.038)
Empresa licenciada	0.047 (0.209)	0.031 (0.029)	0.510 (0.252) *	0.086 (0.053)	0.018 (0.022)
1-10 empleados	-0.937 (0.585)	-0.068 (0.034) *	0.000 (0.000)	-0.239 (0.048) **	-0.102 (0.025) **
Público					-0.117 (0.036) **
Femenino					-0.203 (0.019) **
Constante	1.655 (0.303) **	1.969 (0.067) **	1.961 (0.434) **	2.004 (0.180) **	2.040 (0.052) **
Observaciones	529	4081	470	1632	7038
R-squared	0.5356	0.3269	0.4151	0.3108	0.3416

Errores típicos entre paréntesis

* significativo al 5%; ** significativo al 1%

Tabla AIV.2: Inscripción

Regresión Probit: Probabilidad de ser inscrito en la escuela		
Muestra: Niños entre 7 y 14 años de edad		
	Niños	Niñas
	(1)	(2)
edad	0.001 (0.001)	0.001 (0.001)
rural	0.020 (0.007) **	-0.001 (0.006)
presencia de menores con menos de 6 años de edad	-0.009 (0.008)	-0.009 (0.007)
ingreso del hogar	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
presencia de mujer distinta de la madre	0.010 (0.008)	0.005 (0.007)
dirección femenina del hogar, sin presencia de hombre	0.017 (0.007) *	-0.009 (0.014)
dirección masculina del hogar	0.018 (0.012)	-0.009 (0.008)
educación paterna entre 1° y 4° primaria	0.016 (0.008) *	0.006 (0.011)
educación paterna entre 5° y 8° primaria	0.033 (0.007) **	-0.005 (0.015)
educación paterna nivel secundario	0.037 (0.007) **	0.015 (0.009)
educación materna entre 1° y 4° primaria	-0.006 (0.016)	0.015 (0.006) *
educación materna entre 5° y 8° primaria	0.005 (0.013)	0.016 (0.007) *
educación materna nivel secundario	0.020 (0.011)	0.021 (0.006) **
educación materna nivel universitario		0.013 (0.008)
padre ausente	0.042 (0.015) **	0.002 (0.015)
madre ausente	-0.040 (0.023)	0.002 (0.012)
Observaciones	1746	1817
LR chi2	64.35	26.63
P>chi2	(0.00)	(0.05)

Errores típicos entre paréntesis

* significativo al 5%; ** significativo al 1%

Tabla AIV.3: Participación en la Fuerza Laboral

Regresión Probit: Probabilidad de participar en la fuerza laboral						
Muestra: Hombres y mujeres entre 15 y 64 años de edad; niños y niñas entre 10 y 14 años de edad						
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Niños	Niñas
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Nivel pre-primario	-0.088 (0.167)	0.038 (0.211)	-0.048 (0.169)			
Nivel de 1° a 4° primaria	0.069 (0.017) **	0.072 (0.030) *	0.031 (0.009) **	0.050 (0.040)	0.712 (0.841)	0.398 (2.851)
Nivel de 5° a 8° primaria	0.016 (0.019)	0.078 (0.029) **	0.025 (0.011) *	0.064 (0.040)	0.844 (0.712)	0.189 (1.679)
Nivel secundaria	0.012 (0.019)	0.135 (0.030) **	0.025 (0.011) *	0.123 (0.043) **		
Nivel vocacional	0.112 (0.034) **	0.273 (0.073) **		0.193 (0.108)		
Nivel universitario	0.028 (0.021)	0.370 (0.028) **	0.040 (0.009) **	0.405 (0.042) **		
Nivel post-universitario	0.122 (0.045) **	0.515 (0.042) **	0.038 (0.009) **	0.467 (0.082) **		
Edad	0.059 (0.002) **	0.070 (0.003) **	0.013 (0.003) **	0.050 (0.006) **	0.126 (0.102)	0.031 (0.027)
Edad ²	-0.001 (0.000) **	-0.001 (0.000) **	-0.000 (0.000) **	-0.001 (0.000) **	-0.005 (0.004)	-0.001 (0.001)
Unión libre	-0.002 (0.019)	-0.017 (0.019)	0.002 (0.008)	-0.002 (0.022)		
Divorciado	-0.152 (0.067) *	0.156 (0.040) **				
Separado	-0.099 (0.032) **	0.124 (0.026) **				
Viudo	-0.076 (0.071)	0.140 (0.038) **				
Soltero	-0.147 (0.021) **	0.034 (0.026)				
Cociente de dependencia	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)
Tamaño del hogar	-0.009 (0.003) **	-0.006 (0.005)	-0.000 (0.003)	-0.008 (0.008)	-0.004 (0.004)	-0.001 (0.001)
Presencia de mujer distinta de la madre					0.007 (0.014)	0.001 (0.004)
Presencia de mujer distinta de la esposa	-0.061 (0.014) **		-0.014 (0.011)			
Presencia de mujer distinta de uno mismo		-0.010 (0.019)		-0.005 (0.028)		
Presencia de menores con menos de 6	0.069 (0.012) **	0.002 (0.016)	0.015 (0.009)	-0.029 (0.024)	0.035 (0.017) *	0.005 (0.005)
Rural	0.013 (0.011)	-0.133 (0.015) **	0.011 (0.008)	-0.154 (0.021) **	0.035 (0.015) *	0.004 (0.004)
Porción de empleo público	-0.129 (0.141)	0.357 (0.196)	-0.262 (0.117) *	0.167 (0.278)	0.020 (0.137)	0.108 (0.056)

Tabla AIV.3: Participación en la Fuerza Laboral (continuación)

	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Niños	Niñas
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Cuota de empleo de las ZF	-0.238 (0.112) *	0.416 (0.152) **	-0.350 (0.087) **	0.353 (0.218)	-0.069 (0.117)	0.051 (0.043)
Remesas	-0.192 (0.034) **	-0.133 (0.023) **	-0.114 (0.035) **	-0.009 (0.045)	0.021 (0.071)	
Dirección femenina del hogar, con presencia masculina adulta		0.006 (0.024)	-0.057 (0.021) **	0.130 (0.037) **	0.039 (0.037)	-0.001 (0.006)
Dirección masculina del hogar	0.005 (0.012)	-0.092 (0.024) **			0.022 (0.018)	0.000 (0.005)
Niño del jefe del hogar					0.027 (0.013) *	0.002 (0.004)
Cónyuge con nivel pre-primario				0.106 (0.301)		
Cónyuge con nivel entre 1° y 4° primaria			-0.004 (0.014)	0.057 (0.040)		
Cónyuge con nivel entre 5° y 8° primaria			0.004 (0.013)	0.061 (0.039)		
Cónyuge con nivel secundario			-0.005 (0.016)	0.011 (0.043)		
Cónyuge con nivel vocacional			-0.121 (0.101)	-0.111 (0.111)		
Cónyuge con nivel universitario			0.014 (0.016)	-0.013 (0.049)		
Cónyuge con nivel post-universitario			-0.038 (0.070)	0.321 (0.136) *		
Cónyuge empleado del gobierno			-0.009 (0.021)	-0.005 (0.034)		
Cónyuge empleado de empresa pública				-0.040 (0.059)		
Cónyuge trabajador cuenta propia (no-profesional)			-0.014 (0.017)	-0.059 (0.023) *		
Cónyuge desempleado abierto			-0.003 (0.029)	0.233 (0.064) **		
Cónyuge desempleado ampliado			0.019 (0.013)	0.061 (0.069)		
Cónyuge inactivo			0.002 (0.012)	-0.001 (0.041)		
Cónyuge en servicio doméstico			-0.012 (0.021)	0.186 (0.119)		
Observaciones	6656	6795	2845	3141	1265	1167
Pseudo R-squared	0.278	0.1558	0.2137	0.1214	0.0718	0.1436

Errores típicos entre paréntesis

* significativo al 5%; ** significativo al 1%

Tabla AIV.4: Desempleo

Regresión Probit: Probabilidad de estar abiertamente desempleado o desmotivado (des. ampliado)				
Muestra: Fuerza laboral entre 15 y 64 años de edad				
	Abierto		Ampliado	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
	(1)	(2)	(3)	(4)
Nivel pre-primario				0.022 (0.280)
Nivel entre 1° y 4° primaria	0.013 (0.017)	0.088 (0.068)	-0.010 (0.009)	-0.002 (0.035)
Nivel entre 5° y 8° primaria	0.035 (0.017) *	0.061 (0.054)	-0.003 (0.009)	0.002 (0.034)
Nivel secundario	0.036 (0.018)	0.108 (0.060)	-0.004 (0.009)	-0.004 (0.034)
Nivel vocacional	0.193 (0.085) *	0.081 (0.108)	-0.020 (0.017)	0.021 (0.076)
Nivel universitario	0.048 (0.024) *	0.085 (0.056)	-0.017 (0.008) *	-0.089 (0.029) **
Nivel post-universitario	0.157 (0.100)	0.036 (0.101)		
Edad	-0.002 (0.001)	-0.009 (0.003) **	-0.002 (0.001)	-0.001 (0.004)
Edad ²	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000) *	-0.000 (0.000)
Soltero	0.050 (0.015) **	0.020 (0.023)	0.023 (0.012)	-0.024 (0.028)
Unión libre	0.025 (0.011) *	0.027 (0.017)	0.005 (0.009)	0.045 (0.021) *
Divorciado	-0.020 (0.019)	0.045 (0.037)	0.027 (0.036)	-0.023 (0.037)
Separado	0.045 (0.023) *	0.018 (0.023)	0.021 (0.017)	-0.035 (0.026)
Viudo	0.027 (0.060)	-0.021 (0.029)	-0.019 (0.025)	-0.039 (0.036)
Cociente de dependencia	-0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.000 (0.000) *	0.000 (0.000)
Tamaño del hogar	0.002 (0.001)	0.005 (0.003)	0.001 (0.001)	-0.000 (0.004)
Cónyuge del jefe del hogar	-0.002 (0.016)	-0.003 (0.018)	0.026 (0.021)	-0.009 (0.024)
Niño del jefe del hogar	0.032 (0.013) *	-0.000 (0.017)	0.027 (0.012) *	0.030 (0.027)
Otra relación al jefe del hogar	0.041 (0.017) *	0.010 (0.021)	0.032 (0.016) *	0.039 (0.032)
Rural	-0.030 (0.006) **	-0.039 (0.010) **	-0.012 (0.005) *	0.027 (0.017)

Tabla AIV.4: Desempleo (continuación)

	Abierto		Ampliado	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
	(1)	(2)	(3)	(4)
Remesas	0.061 (0.023) **	0.027 (0.022)	0.076 (0.024) **	0.047 (0.030)
Buscador de trabajo por primera vez			0.560 (0.039) **	0.650 (0.024) **
Observaciones	5114	2933	5413	3572
LR chi-sq	216.32	167.98	784.76	971.17
Pseudo R-squared	0.1	0.096	0.315	0.28

Errores típicos entre paréntesis

* significativo al 5%; ** significativo al 1%