
LA INICIATIVA DE LA CUENCA DEL CARIBE EN LA REPUBLICA DOMINICANA

*Presentado en Nagoya, Japón, en la XXXIII
Asamblea Anual de Gobernadores del Banco In-
teramericano de Desarrollo (BID), por el Lic. Julio
César Pineda Pérez, Director General de la
Corporación de Fomento Industrial.*

LA INICIATIVA DE LA CUENCA DEL CARIBE EN LA REPUBLICA DOMINICANA

A nombre de la institución que presido, la Corporación de Fomento Industrial y de mi país, República Dominicana, constituye una honra dirigirme a este selecto grupo en tan trascendente encuentro titulado "Desafíos al sector privado en los años noventa", que con motivo de la XXXIII Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo se lleva a efecto en la acogedora y progresista ciudad de Nagoya, Japón.

A continuación esbozaré un extracto del trabajo que se ha entregado a la membresía aquí presente, sobre la experiencia dominicana dentro del marco de la iniciativa para la cuenca del Caribe, su importancia e impacto en nuestra economía.

En razón de que la iniciativa para la cuenca del Caribe ha favorecido fundamentalmente la instalación de industrias procesadoras de bienes y servicios, que a su vez han sido fuentes de generación intensiva de empleos y divisas en los países beneficiarios, y dado que estas se han establecido en lo que se denominan zonas de libre comercio o zonas francas de exportación, procederé a dar a conocer su impacto en nuestra economía.

Ante todo, permítanme presentar un esquema simplificado de la operación del sector zona franca en la República Dominicana, el cual está fundamentado en los siguientes subsectores:

- 1.- La empresa privada que tiene como objetivo la creación de bienes o servicios que deberán satisfacer una demanda en cantidad y tiempo, con especificaciones de calidad bien definidas y a un costo competitivo dentro de un mercado internacional exigente en su cabal cumplimiento.
- 2.- El promotor y/o operador de parques de zonas francas que siendo de origen público o privado, tiene la responsabilidad de ofrecer una infraestructura física y de servicios básicos que permitan operar y satisfacer los objetivos de producción de las empresas instaladas.
- 3.- El Gobierno dominicano que crea el clima de inversiones a través de leyes y facilidades operativas, y asegura estabilidad social y política que haga atractiva la inversión en este sector. Su objetivo es la generación de empleos y divisas como resultado de la actividad productiva.

Bajo este esquema, la República Dominicana ha operado desde 1968, cuando instaló su primera zona franca de exportación, exhibiendo resultados económicos y sociales impresionantes que daremos a conocer

más adelante, los cuales son reconocidos en los foros internacionales que analizan estos tópicos. Hoy día, el país ha sido visitado prácticamente por todos los países del área del Caribe y tomado como modelo en el establecimiento y desarrollo de programas similares.

A pesar de que la República Dominicana no ha podido salir de su condición de país de menor desarrollo relativo; en un sector específico de su economía, las zonas francas de exportación, ha logrado un progreso notable gracias a la aplicación de políticas sectoriales correctas y en condiciones externas favorables; sin la necesidad de haber recurrido a complejas teorías y sofisticados modelos económicos.

Precisamente, en esta exposición se presentan las políticas económicas que han permitido el rápido crecimiento de las empresas localizadas en las zonas francas de exportación. En efecto, el país ha podido desarrollar 26 parques industriales, de los cuales 22 han surgido en los últimos 7 años. En ellos se concentran 375 empresas que ofrecen empleos directos a más de 130 mil dominicanos, con un monto total exportado en 1990 de US\$805 millones y un aporte neto en divisa para el país de US\$252 millones.

El sector mantuvo una tasa de crecimiento promedio durante el período 1983-1990 de un 26.5% anual. En el año 1990 el nivel de crecimiento descendió en comparación con los años anteriores, pero se mantuvo en un 15%, contra un -3% del resto de la economía nacional.

El significativo crecimiento de las zonas francas de exportación en República Dominicana ha estado contribuyendo a transformar no sólo la economía del país, sino también la estructura social, que éstas se han constituido en escuelas laborales para miles de dominicanos que hasta entonces se habían dedicado a actividades agrícolas o de otra índole, como es el servicio doméstico por ejemplo, de muy baja productividad y con escaso acceso al avance tecnológico mundial.

Durante la década del setenta, las zonas francas de exportación de los países de la cuenca del Caribe tuvieron dificultad en competir con los del sudeste asiático, ya que éstos tenían muchas ventajas, como fueron: mano de obra calificada abundante y relativamente barata dada su alta productividad; una comunidad de negocios bien activa; una oferta local de insumos de calidad y a precios muy competitivos; infraestructuras bien desarrolladas y a sistemas preferenciales de cuotas por parte de los Estados Unidos y una gran estabilidad política.

A principio de la década del ochenta la situación comenzó a cambiar debido a la política de cuota de los Estados Unidos y al incremento en los costos de producción de los dragones asiáticos, las empresas de textiles y calzados, principalmente, comenzaron a desplazar su producción hacia

otros países a los cuales Estados Unidos ofrecía un trato más liberal.

Otros factores importantes fueron la aplicación de la iniciativa de la cuenca del Caribe y el proceso devaluatorio que sufrieron las monedas de la mayoría de los países de la región, como fue el caso de la República Dominicana. La iniciativa de la cuenca del Caribe ha sido importante porque permite la entrada libre de derechos aduanales de productos que ingresan al primer mercado mundial, los Estados Unidos de Norteamérica. Los procesos devaluatorios por su parte, han permitido elevar la competitividad de los países caribeños a base de reducir el costo de la mano de obra.

República Dominicana es el país en el mundo que ha experimentado el mayor crecimiento en los últimos 7 años, en lo que a zona franca manufacturera de exportación se refiere, convirtiéndose en uno de los mayores centros de ensamblaje de textiles y calzados para el mercado norteamericano.

LAS ZONAS FRANCAS DE EXPORTACION DENTRO DEL CONTEXTO DE LA ECONOMIA NACIONAL

1.- Relación con el Producto Interno Bruto

La participación de las zonas francas de exportación ha ido aumentando aceleradamente en el PIB. En 1970 éstas aportaban el 0.90%. En 1988 el 2.9% y en 1990 el 4.1%.

Cabe destacar que mientras en 1990 el PIB del país se redujo en aproximadamente un 3%, el crecimiento de las zonas francas fue de aproximadamente 15%, aunque su ritmo se redujo en comparación con los últimos 5 años.

Con relación al PIB el sector manufacturero local del aporte de las zonas francas fue de 0.5% en 1970, 15.4% en 1988 y 18.9% en 1990.

En relación con todos los demás países de Latinoamérica, las zonas francas de República Dominicana tienen el mayor aporte al PIB manufacturero. Por ejemplo, en México las máquinas aportaron en 1990 un valor agregado al PIB del sector manufacturero aproximadamente un 4.9%; en Costa Rica y Jamaica su aporte fue inferior al 10% y en República Dominicana fue de un 19%.

2.- Las Zonas Francas de Exportación y la Generación de Divisas

Las exportaciones del sector pasaron de US\$27.3 millones en 1975 a aproximadamente US\$800.0 millones en 1990, reflejando una tasa promedio de crecimiento anual de un 24.5%.

En el período de 1985-1989 se registraron crecimientos impresionantes, superiores al 45% anual.

De igual forma, la generación neta de divisas por concepto de gastos locales de US\$14.41 millones en 1975 a US\$255 millones en 1990.

Los productos exportados por las zonas francas abarcan actividades diversas que van en orden de volumen: textiles, calzados, componentes electrónicos, equipos médicos y productos medicinales, productos agroindustriales y ensamblaje de joyas en general.

Mientras en 1975 las exportaciones de zonas francas representaron un 3.0% del total del país, en 1990 representaron un 40.2%. Las exportaciones nacionales crecieron en ese período en 1.7% contra un 24.5% de las zonas francas. La generación neta de divisas del sector representó un 18.5% de nuestras exportaciones totales, excluyendo servicios turísticos.

Los aportes netos de divisas de las zonas francas al país consisten en la obligatoriedad de canjear en el Banco Central todo lo relativo a gastos locales: sueldos y salarios, energía y combustible, telecomunicaciones, transportación, renta de edificaciones, compra de materiales y materias primas, etc.

3.- El Impacto sobre el Empleo

El empleo es el principal objetivo de las zonas francas de exportación. Precisamente, éstas se han constituido en la fuente de generación de empleos más acelerada, creando un extraordinario impacto social en un país, donde el desempleo es superior al 20%.

En el año 1975 las zonas francas concentraban 6 mil 593 empleos directos, lo que representaba un 8.5% del empleo del sector manufacturero nacional. En cambio, para 1990 se elevó a 130 mil puestos de trabajo directos y unos 90 mil indirectos, lo que representa un 77.5% en relación con la industria manufacturera local.

Es una mano de obra mayormente del sexo femenino (74%) y en sus inicios de muy escasa calificación, lo que demuestra que las zonas francas ofrecen al país alternativas de empleos superiores a las que sus trabajadores podrían desempeñar dado su nivel educativo, en otro de los sectores modernos de la economía nacional. El empleo en zona franca representa una valoración superior al empleo que desempeña este tipo de obreros en actividades informales, tales como los quehaceres domésticos, en el caso de

las mujeres. El nivel salarial también está por encima del nivel generado por este tipo de trabajadores en el contexto nacional y además ofrece la oportunidad de calificarlos.

Esta experiencia es comparable con la de los países del sudeste asiático en sus inicios.

Factores que han contribuido al éxito de las Zonas Francas de Exportación en República Dominicana

1.- Factores y Políticas enmarcadas dentro del contexto interno:

En sentido general se ha aplicado una política sectorial correcta, reconociéndose que la principal motivación del inversionista es lograr una adecuada tasa de rentabilidad, durante un período de tiempo relativamente largo. Entre otras cosas el país ha proporcionado:

1.1 Una mano de obra relativamente abundante y a un costo competitivo. Este es un elemento muy importante dado el alto porcentaje que representa la mano de obra en el costo final del producto, el cual se estima en más de un 60%. Al bajo costo nominal de nuestra mano de obra, se agrega la existencia de una productividad satisfactoria del trabajador dominicano.

1.2 La existencia de una tasa de cambio competitiva que refleja las fuerzas del mercado. Es a partir del año 1984 cuando la tasa oficial de la moneda dominicana dejó de ser equivalente al dólar de los Estados Unidos, cuando se inicia un crecimiento verdaderamente acelerado de las zonas francas.

Hasta tanto el Banco Central mantuvo una tasa de cambio controlado de una manera inflexible. El crecimiento del sector fue bastante tímido.

1.3 Los incentivos fiscales que ofrecen al Estado dominicano, donde las empresas de zonas francas que exportan su producción no pagan absolutamente ningún impuesto o gravamen, dado que éstas no se consideran como fuentes de ingresos adicionales del Gobierno, sino más bien como una forma de enfrentar el alto desempleo que afecta al país, generan fuentes alternativas de divisas y como una fuerza capaz de coadyuvar al desarrollo económico y tecnológico de la nación. No obstante, debo hacer notar que de una forma indirecta las zonas francas han aumentado apreciablemente las recaudaciones fiscales.

1.4 Disminución de la burocracia estatal.

Los trámites burocráticos de instalación, operación y fundamentalmente, los aduanales se han reducido a la mínima expresión. Todo ello ha facilitado el flujo de mercancías, tanto de importación como de exportación. El Gobierno ha llegado al pleno convencimiento de que el factor tiempo y la puntualidad en el cumplimiento de los pedidos internacionales, son elementos de vital importancia en este tipo de negocios.

1.5 Los servicios de apoyo

Aunque debemos reconocer que continúan existiendo problemas con el suministro regular de un servicio tan esencial como el de la energía eléctrica, lo que ha obligado a las empresas a instalar generadores individuales de emergencia. Los demás servicios son ofrecidos de una manera eficiente, especialmente los relativos a la comunicación, tanto interna como externa.

La localización geográfica es otro de los elementos que ha contribuido al éxito del programa, pues nos encontramos a tres y dos horas, respectivamente, de los aeropuertos de New York y Miami, rutas que son servidas regularmente por reconocidas líneas aéreas.

En cuanto a servicios marítimos, contamos con modernas instalaciones portuarias e internamente, con una red de carreteras de adecuada comunicación.

El país cuenta con una excelente infraestructura de telecomunicaciones, propia de los países más avanzados.

2.- Factores y Políticas dentro del contexto externo

Si relevantes son los factores internos en el auge de las zonas francas, los externos también han sido de significativa importancia. De ellos, el papel preponderante lo ha jugado la iniciativa para la cuenca del Caribe que conformó un marco de preferencias comerciales para las naciones del área. Al tiempo que promovió vigorosamente en Estados Unidos el conocimiento del potencial productivo de nuestros países y la identificación de nuevas oportunidades de inversión.

Esta auspiciosa vía ha conducido al país a nuevas inserciones dentro de otros esquemas de comercio, como son **inversiones complementarias** con empresas instaladas en Puerto Rico, **dentro de la sección 936**. Además, el país ha logrado insertarse bajo la **integración del Acuerdo de Lomé**, que nos permitirá diversificar y ampliar nuestro mercado, en condiciones similares a las que ofrece la iniciativa para la cuenca del Caribe, en este caso para los países de la comunidad económica europea.

2.1. La División del Trabajo

En los últimos años se ha venido contemplando un cambio sustancial en la División Internacional del Trabajo, que ha permitido a los países menos desarrollados como el nuestro, absorber parte de aquellas inversiones procesadoras de manufacturas ligeras con alto contenido de mano de obra.

Por otro lado, el país ha mantenido una posición competitiva frente a una parte de las naciones del área, lo que ha favorecido grandemente a las zonas cuyas empresas se caracterizan por una gran movilidad.

2.2. Las zonas francas de exportación dentro del contexto de la iniciativa de la cuenca del Caribe y los demás países beneficiarios.

El 24 de febrero de 1982, el Presidente de los Estados Unidos, Ronald Reagan, anunció en la OEA un programa especial en beneficio de los países de la cuenca del Caribe, el cual contemplaba, entre otras cosas, la eliminación por 12 años de las barreras arancelarias sobre prácticamente todas las importaciones provenientes de los países del Caribe y Centroamérica.

Con esa medida el gobierno de los Estados Unidos reconocía lo que muchos economistas de la región venían planteando desde hacía mucho tiempo: que las pequeñas economías de los países de la cuenca del Caribe, sólo podrán desarrollarse a través de una apertura hacia el exterior que facilite la expansión de sus exportaciones y a su vez satisfaga las necesidades de divisas extranjeras que demanda el mismo proceso de crecimiento.

Posteriormente, por recomendación del Presidente Bush, se introdujo al Congreso de los Estados Unidos la ampliación indefinida de la iniciativa para la cuenca del Caribe, la cual fue aprobada y promulgada en septiembre de 1990, con una mayor cobertura incluso, que la del proyecto original.

La I.C.C. ha contribuido significativamente al desarrollo de las exportaciones de los países del área.

Posiblemente el país que más se ha beneficiado de esta iniciativa es República Dominicana, debido al extraordinario crecimiento que han tenido las zonas francas de exportación.

Las estadísticas indican que República Dominicana viene ocupando el primer lugar entre los países beneficiarios de la I.C.C., en lo concerniente a: exportaciones, empleos generados, establecimiento de empresas y parques industriales, divisas captadas, etc.

En el año 1989, las exportaciones de las zonas francas del país ascendieron a US\$702 millones, superando el total exportado por los demás países beneficiarios de la I.C.C., tales como Costa Rica, Jamaica, Honduras, El Salvador, Barbados, Guatemala, Haití y los demás países de la

organización de Estados del Caribe del Este, como son: Antigua, Dominica, Grenada, St. Kitts, etc.

En diciembre de 1989, en la República Dominicana existían 19 zonas francas, contra 32 en los demás países. De igual manera teníamos 302 empresas contra 318 y 105 mil empleos directos contra unos 86 mil de los demás países.

Conjuntamente con la eliminación de los gravámenes, la I.C.C., trajo consigo una amplia campaña promocional que penetró en los principales centros económicos de los Estados Unidos y que trajo como resultado que en un espacio de tiempo relativamente corto numerosos inversionistas conocieran las oportunidades de negocios en la región del Caribe, cuando hasta esa fecha sólo habían recibido noticias negativas sobre la delicada situación política imperante en los países de la región, principalmente Centroamérica.

De igual forma, República Dominicana se beneficia del sistema generalizado de preferencias que permite la entrada libre de impuestos a los mercados europeos y de Estados Unidos a unos 3 mil bienes, que cumplan con los requisitos exigidos, como por ejemplo el de agregársele en el país el 35% de su valor estimado.

Asimismo, el país se beneficia de la aplicación de los artículos 806, 30 y 807 del Catálogo de aranceles de los EE.UU.; de los beneficios de financiamiento de la sección 936 con Puerto Rico y del Acuerdo de Lomé, con la comunidad económica europea.

En resumen, la I.C.C. ha contribuido significativamente al desarrollo de las exportaciones de los países del Caribe y ha constituido una valiosa pieza del modelo de promoción de exportaciones que otros países han solicitado aplicar.

Ha sido República Dominicana el país que más se ha beneficiado de esta importante iniciativa. Por tanto, el estudio del caso nuestro resulta interesante para entender el esfuerzo de dinamizar este proceso, que a su vez puede servir a otras naciones del área.