

**LA COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL DE LA INDUSTRIA DEL
VESTUARIO DE LA REPÚBLICA DOMINICANA**

Lorenzo Vicens, Eddy M. Martínez y Michael Mortimore

LC/G.1973
Enero de 1998

El presente trabajo fue preparado por los señores Lorenzo Vicens, Eddy M. Martínez y Michael Mortimore, consultor de la UNCTAD, consultor de la CEPAL y funcionario de la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL. El informe original de este trabajo se preparó como insumo del proyecto de investigación de la UNCTAD sobre Reestructuración Industrial y Competitividad Internacional, financiado por el Gobierno de Dinamarca. Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
RESUMEN	7
ABSTRACT.....	9
INTRODUCCIÓN.	11
I. LA COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA ...	11
1. Bosquejo: un análisis de la competitividad de las naciones (CAN)	11
2. La situación competitividad de la República Dominicana en los mercados de la OCDE.....	20
CAPITULO I	25
I. EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN EN LA REPÚBLICA DOMINICANA .	25
1. Antecedentes	25
2. El proceso de industrialización	26
II. LA INDUSTRIA DEL VESTUARIO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA	46
1. Antecedentes	46
2. La industria textil y del vestuario en Estados Unidos	47
III. LA COMPETITIVIDAD DE LA INDUSTRIA DEL VESTUARIO DE LA REPÚBLICA DOMINICANA	50
1. Situación general: la cadena de producción	50
2. Evolución reciente de la industria del vestuario y su impacto en la economía dominicana	51
3. La estructura de la industria del vestuario	52
4. Desafíos planteados a la industria del vestuario de la República Dominicana.....	58
5. Recursos humanos, capacidades y condiciones laborales e la industria del vestuario	73
6. Tamaño de las empresas	74

	<i>Página</i>
CAPÍTULO II	77
I. ENCUESTA A LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES Y DOMINICANAS DE LA INDUSTRIA DEL VESTUARIO	77
1. Análisis de la muestra	77
2. Resultados de la encuesta	78
CAPÍTULO III CONCLUSIONES Y OPCIONES DE POLÍTICA	87
I. LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES Y EL MEJORAMIENTO DE LA COMPETITIVIDAD DE LA REPÚBLICA DOMINICANA	87
II. ADAPTACIÓN A UN MUNDO CAMBIANTE: OPCIONES DE POLÍTICA PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO	91
Notas	99
BIBLIOGRAFÍA	105
ANEXO ESTADÍSTICO	109

CUADROS

Cuadro 1: Comercio internacional de bienes: los 50 productos más dinámicos en las importaciones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) 1980-1995	13
Cuadro 2: Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE): Competitividad internacional	15
Cuadro 3: América Latina: Competitividad internacional en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)	17
Cuadro 4: México: Competitividad internacional en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)	18
Cuadro 5: América Central y El Caribe: Competitividad internacional en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)	19
Cuadro 6: República Dominicana: Competitividad internacional en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)	21
Cuadro 7: República Dominicana: Competitividad internacional en América del Norte	24
Cuadro 8: República Dominicana: Exportaciones nacionales y de zonas francas ...	28
Cuadro 9: República Dominicana: Exportación de productos tradicionales y no tradicionales	29
Cuadro 10: República Dominicana: Historia reciente de las exportaciones	31
Cuadro 11: República Dominicana: Balanza comercial	32
Cuadro 12: República Dominicana: resumen de la política comercial.....	34
Cuadro 13: República Dominicana: Crecimiento del producto interno bruto (PIB), inflación, tasa de cambio y déficit fiscal como porcentaje del PIB	35

Cuadro 14: República Dominicana: Crecimiento de las zonas francas industriales (ZFI) y del resto de la economía, 1970-1993	39
Cuadro 15: República Dominicana: Estadísticas de las zonas francas	40
Cuadro 16: República Dominicana: Número promedio de nuevas empresas y generación anual de empleos en las zonas francas industriales, 1970-1995	41
Cuadro 17: República Dominicana: Inversiones en la industria del vestuario localizada en las zonas francas industriales, según origen del capital ..	52
Cuadro 18: Textiles, prendas de vestir y calzado: Importaciones de los Estados Unidos bajo el 9802.00.80	56
Cuadro 19: Textiles, prendas de vestir y calzado: Valor de los insumos norteamericanos dentro de las importaciones bajo el 9802.00.80	56
Cuadro 20: Textiles, prendas de vestir y calzado: Valor de los componentes norteamericanos dentro de las importaciones bajo el 9802.00.80	57
Cuadro 21: República Dominicana: Números de empresas y de empleos en la industria del vestuario en las zonas francas, 1990-1995	57
Cuadro 22: Exportaciones de las principales categorías de textiles al mercado de Estados Unidos	59
Cuadro 23: Situación competitiva en el mercado de Estados Unidos. Pantalones para hombres y niños, de algodón (SA 620342), 1990-96.....	61
Cuadro 24: Situación competitiva en el mercado de Estados Unidos. Sostenes (SA 621210), 1990-96	62
Cuadro 25: Situación competitiva en el mercado de Estados Unidos: Bragas para mujeres o niñas, de algodón (SA 610821), 1990-96	63
Cuadro 26: Situación competitiva en el mercado de Estados Unidos: Camisas para hombres o niños de algodón (SA 620520), 1990-96	64
Cuadro 27: Situación competitiva en el mercado de Estados Unidos: Pantalones para mujeres o niñas de algodón (SA 620462), 1990-96	65
Cuadro 28: Situación competitiva en el mercado de Estados Unidos: Bragas para mujeres o niñas de fibras sintéticas o artificiales (SA 610822), 1990-96	66
Cuadro 29: Situación competitiva en el mercado de Estados Unidos: Prendas de vestir de punto para bebés, de fibras sintéticas (SA 611130), 1990-96	67
Cuadro 30: Situación competitiva en el mercado de Estados Unidos: Suéteres, chalecos, etc., de punto, de algodón (SA 611020), 1990-96	68
Cuadro 31: Situación competitiva en el mercado de Estados Unidos: Pantalones para hombres o niños, de fibras sintéticas (SA 620343), 1990-96	69
Cuadro 32: Situación competitiva en el mercado de Estados Unidos: Calzoncillos para hombres o niños de algodón (SA 620711), 1990-96	70
Cuadro 33: Tamaño medio de empresas de confecciones por empleo, 1990-1995.....	74

RESUMEN

La República Dominicana se ha convertido en un nuevo foco de la competitividad internacional de la región de América Latina y el Caribe. En lo que respecta a las importaciones de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la participación de la República Dominicana en el mercado ha aumentado del 0.08% al 0.12% (del 0.28% al 0.38% en el mercado de América del Norte) y en el mercado de las manufacturas del 0.04% al 0.13% (del 0.13% al 0.40% en América del Norte). La estructura de sus exportaciones a esos mercados ha variado, ya que los recursos naturales no dinámicos, que representaban el 62.3% del total de las exportaciones en 1980 (65.5%) fueron reemplazadas por rubros dinámicos del sector manufacturero, que representaron el 81.6% del total de las exportaciones en 1995 (84.2%). La participación de los 10 principales productos de exportación, correspondientes a bienes clasificados con tres dígitos en el sistema de Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), aumentaron de menos del 50% a más del 70% del total de las exportaciones, mientras que el vestuario se convirtió en el rubro más importante de la nueva gama de exportaciones, representando más del 40% del total.

La creación de zonas de procesamiento de exportaciones, unida a la notable devaluación de la moneda nacional a mediados de la década de 1980, generaron las condiciones locales adecuadas para que se produjera un aumento vertiginoso de las exportaciones derivadas de las operaciones de ensamblaje. Entre 1980 y 1994 las zonas de procesamiento de exportaciones aumentaron de 3 a 32, el número de empresas que funcionaban en esas zonas creció de 79 a 472, las personas empleadas aumentaron de 18 000 a 176 000, el valor bruto de las exportaciones creció aceleradamente, de 117.1 millones de dólares a poco menos de 1 400 millones, y los ingresos netos en divisas se incrementaron de 44.5 a 426 millones de dólares. Durante el mismo período, el valor de las exportaciones tradicionales de los demás sectores de la economía disminuyó notablemente de 961.8 a 626.5 millones de dólares.

En la industria del vestuario predominan las empresas extranjeras (118 de los Estados Unidos, 31 de la República de Corea y 35 de otros países). Sin embargo, en las zonas de procesamiento de exportaciones operan 111 empresas nacionales del sector del vestuario y fuera de ellas también funcionan empresas dominicanas dedicadas a esa actividad. El éxito notable de las zonas de procesamiento de exportaciones en general y de la industria del vestuario en particular se ve amenazado por tres factores. En primer lugar, las empresas de armado de prendas de vestir de la cuenca del Caribe no pueden equiparar las ventajas que tiene México como signatario del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). (En materia de aranceles, México tiene una ventaja de seis puntos en los Estados Unidos, muchos artículos de vestuario producidos en el país ya no están sujetos a cuotas de importación y, lo que es fundamental, los insumos de origen mexicano se consideran generados en el ámbito del TLC para el cumplimiento de los requisitos mínimos de contenido). En segundo lugar, otros países de la cuenca del Caribe -El Salvador, Guatemala y Honduras, entre otros- se han convertido en competidores de la República Dominicana, porque también pagan bajos salarios. Los dos factores mencionados han provocado una disminución de las exportaciones de prendas de vestir y la pérdida de cierta participación en las importaciones estadounidenses de algunos artículos. En tercer lugar, la pérdida de competitividad internacional ha afectado

a las empresas dominicanas del sector del vestuario instaladas en las zonas de procesamiento de exportaciones en mayor medida que a las empresas extranjeras, que generalmente forman redes de montaje regionales de las casas matrices. En vista de la situación de las empresas de prendas de vestir de la República Dominicana y a fin de comprender mejor las características concretas de su situación competitiva, se decidió utilizar un cuestionario para solicitar información a un grupo pequeño pero representativo de empresas.

Se incluyó en la encuesta a 16 empresas, siete extranjeras, cinco mixtas y cuatro dominicanas. Las respuestas a los cuestionarios permitieron deducir que si bien era evidente que las empresas de vestuario dominicanas se habían modernizado en lo que se refiere a la tecnología de la producción y a las prácticas de organización, su competitividad a nivel internacional estaba disminuyendo, especialmente en el caso de las empresas nacionales. Las dificultades de estas últimas empresas se debían, por una parte, a que el mecanismo de las zonas de procesamiento de exportaciones había segmentado la producción y, por otra, a que las redes integradas de producción no podían alcanzar un nivel mínimo de eficiencia para ser competitivos. Sobre la base de este análisis, se formularon varias recomendaciones, entre otras que las empresas dominicanas pudieran aprovechar las ventajas del sistema de zonas de procesamiento de exportaciones sin la obligación de instalarse en ellas; que se promovieran segmentos (“nichos”) de producción especializados y cursos de capacitación a tal efecto; que se alentara la creación de un mayor número de empresas mixtas, con capitales y tecnología nacionales y extranjeros; que se creara un centro de investigación para la industria textil y del vestuario y que se estableciera un centro para promover la productividad y la competitividad internacionales en el sector. Algunas de estas recomendaciones ya se han comenzado a poner en práctica en la República Dominicana.

ABSTRACT

The Dominican Republic has become a new focal point of international competitiveness in the Latin American and Caribbean region.

Measured in terms of the imports of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) countries, the Dominican Republic has increased its overall market share from 0.08 to 0.12 per cent (from 0.28 to 0.38 per cent in the case of the North American market) and its share of manufactures from 0.04 to 0.13 per cent (from 0.13 to 0.40 per cent for North America). The structure of its exports to those markets has been transformed, with non-dynamic natural resources, which accounted for 62.3 per cent of total exports in 1980 (65.5 per cent) being replaced by dynamic manufactures, which represented 81.6 per cent in 1995 (84.2 per cent). The share of the 10 main exports at three digits of the Standard International Trade Classification (SITC) rose from under 50 per cent to over 70 per cent of all exports and apparel became the central feature of that new export repertoire, representing over 40 per cent of the total.

The combination of the establishment of export processing zones (EPZs) and the huge devaluation of the national currency in the mid-1980s created the local conditions for an explosion of exports generated by assembly operations. Between 1980 and 1994, the number of EPZs rose from 3 to 32, the number of companies operating in them went up from 79 to 472, the number of persons in employment increased from 18,000 to 176,000, the gross export value shot up from US\$ 117.1 million to just under \$1.4 billion and net foreign exchange earnings expanded from \$44.5 million to \$426 million. This took place at a time when the value of traditional exports from the non-EPZ part of the economy collapsed from \$961.8 million to \$626.5 million.

The apparel industry is dominated by foreign companies (118 from the United States, 31 from the Republic of Korea and 35 other foreign companies). However, there are also 111 national companies operating in the apparel industry in EPZs, and more outside of them. The impressive success of EPZs in general and the apparel industry in particular is being challenged in at least three different ways. First, Mexico, within the North American Free Trade Agreement (NAFTA), has certain advantages which the apparel assemblers of the Caribbean basin cannot match. (Mexico has a six-point tariff rate advantage in the United States market, it is no longer subject to import quotas on many items of apparel and, most notably, Mexican inputs count as part of the requisite NAFTA content). Second, other Caribbean basin countries, such as El Salvador, Guatemala and Honduras, have become low-wage competitors. These two factors have resulted in a slow-down in apparel exports and the loss of import market shares for some items in the United States market. A third factor is that the loss of international competitiveness has affected the Dominican apparel firms operating in EPZs more than it has the foreign firms, which generally are part of the regional assembly systems of their parent companies. Given this situation in the apparel industry of the Dominican Republic, it was decided to seek information from a small but representative group of companies, by means of a questionnaire, in order better to understand the specific nature of their competitive situation.

Sixteen companies were interviewed - seven foreign, five mixed and four

national firms. The responses to the questionnaire suggested that although the Dominican apparel industry had clearly been modernized in terms of production technology and organization practices, its international competitiveness was weakening, especially that of national firms. These companies in particular were in difficulty because, on the one hand, the EPZ mechanism had led to the truncation of their integrated production facilities and, on the other, their integrated production was incapable of reaching the minimum efficient level of production in order for it to be competitive. Based on this analysis, several recommendations were made, for example, that national firms be allowed to enjoy EPZ advantages without being physically located in them; that more specialized production ("niches") be promoted, together with the specialized training required for this purpose; that more joint or mixed enterprises based on foreign and national capital and technology be encouraged; that a research centre for the textile and apparel industries be set up; and that a centre to promote productivity and international competitiveness be established for the industry. Some of the recommendations made have since been implemented in the Dominican Republic.

INTRODUCCIÓN

I. LA COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

1. Bosquejo: un análisis de la competitividad de las naciones (CAN)

Tradicionalmente, la República Dominicana ha gozado de una ventaja comparativa en la producción de bienes agrícolas, especialmente azúcar, café, cacao y tabaco, los cuales requieren un uso extensivo y no intensivo de la tierra como factor básico de producción. Tanto la geografía como el clima ofrecen condiciones excelentes para el cultivo y exportación de estas cosechas y recientemente la base de exportación agrícola se ha diversificado con la inclusión de frutas frescas y hortalizas, así como de ciertos productos agroindustriales y minerales metalíferos.

En los últimos años, sin embargo, conforme han ido declinando los precios y la demanda de la mayoría de los productos agrícolas en los mercados mundiales, el sector industrial de la economía ha llegado a ser vitalmente importante, en particular en lo que respecta a la exportación. Además, las ventas externas de ciertos minerales, en especial del níquel, siguen manifestando una tendencia cíclica, mientras que otros minerales, tales como el oro, la plata, el aluminio y la bauxita, están sufriendo los efectos negativos de sus muy reducidos niveles de producción.

La competitividad puede evaluarse con respecto a muchos factores diferentes, tales como la capacidad económica nacional, la infraestructura, la internacionalización, la administración, el gobierno, la ciencia y tecnología, las finanzas y los recursos humanos. Estos factores son cruciales al determinar la competitividad de una industria, de un país, o de ambos. Para medir la competitividad de la República Dominicana, el enfoque de este estudio se centrará en la composición de su oferta exportable y la estructura de su mercado de exportación.

El uso del programa de computación CAN (Competitive Analysis of Nations)¹ para el análisis de la competitividad de las naciones permite definir con claridad la posición competitiva del país; provee información esencial sobre la estructura de las importaciones de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Europa Occidental, Norteamérica y Japón la participación de mercado alcanzada y los elementos competitivos de sus exportaciones principales, según la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI) a tres dígitos. El CAN indica que, entre 1980 y 1995, la economía internacional experimentó una transformación significativa, a raíz de la cual subió la importancia de las manufacturas en los mercados mundiales (OCDE), mientras que disminuyó la de los productos basados en la agricultura y los recursos naturales. De hecho, el CAN indica claramente que el comportamiento comercial de las manufacturas no basadas en los recursos naturales ha sido más dinámico durante ese período.

Esta transformación estructural del comercio internacional abrió oportunidades para que los países en desarrollo mejoraran su integración en la economía internacional mediante un aumento de su participación de mercado en los sectores más dinámicos. Tal ha sido, precisamente, la exitosa experiencia de los países asiáticos, que han logrado elevar su nivel de competitividad y el de bienestar de su población.

Específicamente, para los fines del presente informe, el CAN es útil para definir la situación competitiva de la República Dominicana en términos de la composición de sus exportaciones, por grupos de productos, a los tres mercados más importantes de la OCDE: Norteamérica (Estados Unidos y Canadá), Europa occidental y Japón. Además, permite identificar los 10 productos principales de exportación de la República Dominicana y medir su dinamismo, así como su participación en el mercado internacional. En los últimos capítulos de este estudio, además del CAN, se utilizarán otras fuentes de información, a fin de determinar las categorías específicas de prendas de vestir en las cuales la República Dominicana ha llegado a ser más competitiva, y también el comportamiento de esta industria en el mercado estadounidense, el más importante para los productos de vestuario exportados por la República Dominicana.

En el cuadro 1 se definen los 50 grupos de productos más dinámicos (de un total de 239 a tres dígitos de la CUCI, Revisión 2) entre las importaciones de los países de la OCDE durante el período 1980-1995, cuya contribución al total fue de 28.1% en 1980, subiendo a 50.8% en 1995. Además, en esta tabla se aprecia claramente que el comercio internacional más dinámico es el de productos manufacturados. Entre 1980 y 1995 esos 50 grupos crecieron 80.6%, correspondiendo los comportamientos más impresionantes a industrias tales como computadoras (276.2%), otras maquinarias y equipos eléctricos y electrónicos (123.2%), confecciones (71.4%), industria químico-farmacéutica (67.5%), industria automotriz (48.6%) y maquinarias y equipos no eléctricos (42.5%) y otros productos manufacturados. Evidentemente, los países "ganadores" serán los que posean una ventaja comparativa, o bien aquellos que hayan creado una nueva ventaja competitiva en estas ramas dinámicas, ya que se beneficiarán de las crecientes oportunidades comerciales ofrecidas por estos mercados importadores en expansión.²

En el cuadro 2 se señalan algunos puntos importantes acerca de la competitividad internacional de la propia OCDE. Efectivamente, la estructura de sus importaciones puede ser definida como el "mercado internacional", ya que en conjunto es el más importante en términos de tamaño, y también el más exigente del mundo. Por lo tanto, es muy útil determinar la situación competitiva de las exportaciones de prendas de vestir y otros productos manufacturados de la República Dominicana hacia la OCDE. En este cuadro se muestra que los países de la OCDE tienen una fuerte tendencia en favor de los productos manufacturados, cuya participación en el total fue de 72.0% en 1980 y de 80.6% en 1995, y en contra de los recursos naturales, que cayeron de 26.2% en 1980 a 17.1% en 1995. Sin embargo, la participación de mercado de los países de la OCDE en los rubros más dinámicos, es decir, los productos manufacturados ha venido disminuyendo (de 85.4% en 1980 a 75.4% en 1995). Esto significa que se abre una oportunidad para que los países en desarrollo puedan penetrar eficazmente en ese mercado.

Puesto que en otros informes se ha descrito muy detalladamente la naturaleza de la participación en el mercado de la OCDE de los países asiáticos en vías de desarrollo, los latinoamericanos de mayor tamaño miembros de la Asociación de Industriales Latinoamericanos (AILA) y los más pequeños de Centroamérica y el Caribe, (Mortimore,

Cuadro 1
COMERCIO INTERNACIONAL DE BIENES:
Los 50 productos más dinámicos en las importaciones de la Organización de Cooperación y
Desarrollo Económicos (OCDE) 1980-1995
(Porcentajes)

CUCI	GRUPO	Estructura		Variación 1980-1995	
		1980	1995	Estructura	Crecimiento
	I. INDUSTRIA DE COMPUTADORES	1.4	5.3	3.9	276.2
752	Máq. para la elaboración automat. de datos y sus unidades	0.9	3.3	2.4	284.8
759	Partes, n.e.p. exc. destinadas a grupos 751 ó 752	0.5	2.0	1.5	262.5
	II. OTRA MAQUINARIA ELÉCTRICA Y EQUIPO ELECTRÓNICO	4.1	9.1	5.0	123.2
776	Lámparas, tubos y válvulas electrónicas de cátodo	0.8	2.7	0.9	236.3
773	Material de distribución de electricidad	0.2	0.5	0.3	194.6
771	Aparatos de electricidad y sus partes	0.1	0.4	0.3	149.6
764	Equipo de telecomunicaciones y partes y accesorios	0.8	1.9	1.1	123.4
778	Máquinas y aparatos eléctricos	0.8	1.4	0.6	89.1
772	Aparatos eléct. para empalme, corte de circuitos eléct.	0.6	1.1	0.5	84.8
761	Receptores de televisión	0.3	0.4	0.1	51.0
775	Aparatos de uso doméstico, eléctricos y no eléctricos	0.5	0.7	0.2	41.7
	III. INDUSTRIA DE CONFECCIONES	2.0	3.4	1.4	71.4
846	Ropa interior de punto ó ganchillo	0.3	0.6	0.3	87.3
843	Ropa exterior p/ mujeres, niñas y bebes, de tejidos	0.6	1.1	0.5	75.2
845	Ropa exterior y accesorios de vestir de punto ó ganchillo	0.6	1.0	0.4	74.5
842	Ropa exterior para hombres y niños, de tejidos	0.5	0.7	0.2	52.6
	IV. INDUSTRIA QUÍMICO-FARMACEUTICA	3.8	6.3	2.5	67.5
553	Produc. de perfumería, cosméticos y prep. de tocador	0.1	0.4	0.2	181.7
541	Productos medicinales y farmacéuticos	0.7	1.6	0.9	126.3
514	Compuestos de funciones nitrogenadas	0.3	0.7	0.4	92.1
533	Pigmentos, pinturas, barnices y materias conexas	0.2	0.3	0.1	65.8
513	Alcoholes, fenoles, fenoles-alcoholes y sus derivados	0.2	0.4	0.2	46.5
583	Productos de polimerización y copolimerización	0.9	1.2	0.3	43.8
515	Compuestos organominerales y heterocíclicos	0.3	0.5	0.1	39.7
598	Productos químicos diversos	0.5	0.7	0.2	37.8
582	Productos de condensación, policondensación	0.4	0.6	0.2	37.4
	V. INDUSTRIA AUTOMOTRIZ	6.6	9.8	3.2	48.6
781	Automóviles para pasajeros	3.8	5.9	2.1	53.0
713	Motores de combustión interna, de émbolo y sus partes	0.8	1.2	0.4	49.2
784	Partes y accesorios de vehículos automotores	2.0	2.7	0.8	39.7
	VI. MAQUINARIA NO ELÉCTRICA	3.5	5.0	1.5	42.5
714	Máquinas y motores no eléctricos, partes y piezas	0.4	0.7	0.3	60.8
741	Equipo de calefacción y refrigeración y sus partes	0.3	0.5	0.2	55.7

(Conclusión cuadro 1)

CUCI	GRUPO	Estructura del sector		Variación 1980-1995	
		1980	1995	Estructura	Crecimiento
716	Aparatos eléctricos rotativos y sus partes y piezas sueltas	0.3	0.4	0.1	49.7
743	Bombas y compresores; ventiladores y sopladores, etc.	0.4	0.6	0.2	48.4
749	Partes y accesorios no eléctricos de máquinas	0.8	1.1	0.3	37.5
742	Bombas para líq., con o sin dispositivo medidor, etc.	0.3	0.3	0.1	36.4
728	Otras máq. y eq. espec. p/ otras industrias y partes	0.6	0.8	0.2	33.2
744	Equipo mecánico de manipulación de mercancías y sus partes	0.4	0.6	0.2	30.4
SUB TOTAL		21.3	38.9	17.5	82.6
VII. OTROS		6.8	12.0	5.1	75.3
931	Operaciones y mercancías especiales no clasificadas	0.9	2.2	1.3	143.3
898	Instrumentos musicales y sus partes y accesorios	0.3	0.7	0.4	141.0
872	Instrumentos y aparatos de medicina	0.2	0.4	0.2	130.3
893	Artículos de las materias descritas en el cap. 58	0.5	1.0	0.5	107.3
812	Artefactos y accesorios sanitarios	0.2	0.3	0.2	87.2
831	Artículos de viaje, bolsas, bolsos, maletines, etc.	0.2	0.4	0.2	87.0
894	Cochechitos para niños, juguetes, juegos y art. de deporte	0.6	1.1	0.6	85.2
821	Muebles y sus partes	0.7	1.1	0.5	68.9
897	Joyas y objetos de orfebrería y platería y otros	0.3	0.4	0.2	59.4
642	Papeles y cartones recortados en forma determinada	0.3	0.4	0.1	54.1
899	Otros artículos manufacturados diversos	0.3	0.4	0.1	50.0
036	Crustáceos y moluscos pelados o sin pelar	0.3	0.5	0.2	47.1
672	Lingotes y otras formas primarias de hierro o acero	0.3	0.4	0.2	45.0
034	Pescado fresco (vivo o muerto), refrig. o congelado	0.4	0.6	0.2	43.2
874	Instrumentos y aparatos de medición	0.8	1.1	0.3	39.2
684	Aluminio	0.7	1.0	0.3	31.0
TOTAL		28.1	50.8	22.7	80.6

Fuente: CEPAL, programa computacional "Análisis de la competitividad de los países", (CAN), versión PLUS.

Cuadro 2

ORGANIZACION DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONOMICO (OCDE) a/:
COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL b/

			1980	1985	1990	1995
I. Participación de mercado			64.55	70.56	74.22	70.62
Recursos Naturales <u>c/</u> + <u>d/</u> + <u>e/</u>			38.80	46.67	53.51	55.66
Agricultura <u>c/</u>			64.76	64.96	69.36	67.85
Energía <u>d/</u>			21.47	31.03	32.75	35.69
Fibras textiles,minerales y menas de metal <u>e/</u>			58.66	59.64	63.21	60.30
Manufacturas <u>f/</u> + <u>g/</u>			85.38	83.26	81.42	75.39
Basadas en recursos naturales <u>f/</u>			69.01	67.52	66.93	60.45
No basadas en recursos naturales <u>g/</u>			87.24	84.53	82.54	76.43
Otros <u>h/</u>			58.99	67.40	70.43	58.05
II. Contribución (estructura de las exportaciones)			100.0	100.0	100.0	100.0
Recursos Naturales <u>c/</u> + <u>d/</u> + <u>e/</u>			26.2	22.3	17.9	17.1
Agricultura <u>c/</u>			14.4	12.1	11.3	11.6
Energía <u>d/</u>			8.5	7.8	4.6	3.9
Fibras textiles,minerales y menas de metal <u>e/</u>			3.3	2.4	2.1	1.6
Manufacturas <u>f/</u> + <u>g/</u>			72.0	75.4	79.8	80.6
Basadas en recursos naturales <u>f/</u>			6.0	4.5	4.7	4.2
No basadas en recursos naturales <u>g/</u>			66.1	70.8	75.1	76.4
Otros <u>h/</u>			1.7	2.4	2.3	2.3
III. 10 principales exportaciones por contribución			18.4	23.7	25.4	28.0
781	Automóviles para pasajeros	* -	5.9	7.8	7.6	7.8
784	Partes y accesorios de vehículos automotores	* -	3.0	3.6	3.1	3.6
752	Máq. para la elaboración automát. de datos y sus unidades	* -	1.3	2.3	2.6	3.0
776	Lámparas, tubos y válvulas electrónicas de cátodo	* -	0.8	1.2	1.4	2.2
641	Papel y cartón	-	1.9	2.0	2.1	2.1
541	Productos medicinales y farmacéuticos	* +	1.0	1.1	1.4	2.1
759	Partes, n.e.p. exc. destinadas a grupos 751 ó 752	* -	0.8	1.5	1.7	1.9
764	Equipo de telecomunicaciones y partes y accesorios	* -	1.0	1.4	1.6	1.8
583	Productos de polimerización y copolimerización	* -	1.4	1.4	1.7	1.7
792	Aeronaves y equipo conexo y sus partes	+	1.4	1.4	2.2	1.7

Fuente: CEPAL, sobre la base del programa computacional "Análisis de la Competitividad de los países" (CAN).

a/ OCDE: Alemania, Australia, Austria, Bélgica y Luxemburgo, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza, Turquía y Yugoslavia.

b/ Grupos de bienes basados en la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI, REV.2).

c/ Secciones 0, 1 y 4; capítulos 21, 22, 23, 24, 25 y 29.

d/ Sección 3.

e/ Capítulos 26, 27 y 28.

f/ Capítulos 61, 63 y 68; grupos 661, 662, 663, 667 y 671.

g/ Secciones 5 y 6 (menos capítulos incluidos en f/, secciones 7 y 8.

h/ Sección 9.

i/ Los grupos marcados con asterisco (*) figuran entre los 50 más dinámicos durante 1980-1995.

j/ Grupos en los que la OCDE ganó (+) o perdió (-) participación de mercado durante 1980-1995.

1995a, Mortimore, Bonifaz y Duarte de Oliveira, 1997), así como de otros países y grupos de países, aquí sólo se reseñarán brevemente algunos de los aspectos más destacados de su competitividad. El enfoque se centrará en la capacidad de la República Dominicana para competir exitosamente en el comercio internacional de rubros dinámicos, con énfasis en los productos manufacturados no basados en recursos naturales y, específicamente, en las prendas de vestir.

Con respecto a la competitividad de América Latina y el Caribe, los factores que se indican en el cuadro 3 demuestran claramente que la región en su conjunto no ha tenido tanto éxito como los países asiáticos en el esfuerzo por transformar sus economías para aprovechar las oportunidades que ofrecen los rubros más dinámicos. Aun cuando la estructura de las exportaciones de la región ha sufrido algunas transformaciones, es evidente que esta parte del hemisferio todavía depende en grado importante de las exportaciones de productos agrícolas y otros basados en los recursos naturales (que representaron 45% del total en 1995), y no de los bienes manufacturados. El peso de los países más grandes, tales como Brasil, Argentina, Venezuela, Colombia y México, es un factor determinante.

Cuando se consideran por separado los factores de la competitividad internacional de México (véase el cuadro 4) y la Cuenca del Caribe (véase el cuadro 5), área que incluye los 14 países más grandes de Centroamérica y el Caribe,³ queda claro que México es un modelo en cuanto a transformación y competitividad, ya que su participación de mercado en manufacturas aumentó de 0.71% en 1980 a 2.10% en 1995, pero que los países de la Cuenca no lo son. El desempeño de las exportaciones de productos manufacturados no basados en recursos naturales desde México hacia el mercado de la OCDE fue aún más impresionante, pues su valor se triplicó, de 0.65% en 1980 a 2.17% en 1995.

En el caso de los países de la Cuenca del Caribe, sus exportaciones hacia los países de la OCDE han experimentado un cambio: las de recursos naturales han disminuido de 85.1% en 1980 a 50.1% en 1995, en tanto que las de manufacturas se han expandido de 12.2% en 1980 a 47.1% en 1995); sin embargo, su participación global de mercado ha caído de 0.88% en 1980 a 0.58% en 1995. Asimismo, la participación de los productos manufacturados en el mercado de la OCDE aumentó de 0.20% en 1980 a 0.36% en 1995, y la de las manufacturas no basadas en recursos naturales se duplicó con creces, de 0.16% en 1980 a 0.36% en 1995. Como se puede observar, estos países perdieron competitividad (participación de mercado) en casi todos los grupos principales de productos exportados, excepto en el de las prendas de vestir. En este conjunto de países, la República Dominicana es un miembro sobresaliente, puesto que ha logrado transformar la estructura de sus exportaciones y aumentar su participación de mercado en la OCDE.

Cuadro 3
AMERICA LATINA a/: COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL EN LA ORGANIZACION DE
COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) b/

			1980	1985	1990	1995
I. Participación de mercado			5.30	5.70	4.54	4.97
Recursos Naturales 1/ + 2/ + 3/			9.37	11.46	9.89	10.30
Agricultura 1/			12.28	13.29	10.53	10.81
Energía 2/			6.98	9.72	8.43	8.62
Fibras textiles, minerales y menas de metal 3/			14.73	13.91	12.89	13.93
Manufacturas 4/ + 5/			2.07	2.68	2.72	3.44
Basadas en recursos naturales 4/			7.22	7.95	7.57	7.24
No basadas en recursos naturales 5/			1.48	2.25	2.34	3.18
Otros 6/			4.30	5.30	4.44	4.89
II. Contribución (estructura de las exportaciones)			100.0	100.0	100.0	100.0
Recursos Naturales 1/ + 2/ + 3/			77.2	67.7	54.1	45.0
Agricultura 1/			33.3	30.6	28.0	26.2
Energía 2/			33.8	30.2	19.2	13.5
Fibras textiles, minerales y menas de metal 3/			10.1	7.0	6.9	5.4
Manufacturas 4/ + 5/			21.3	30.0	43.5	52.3
Basadas en recursos naturales 4/			7.6	6.6	8.7	7.1
No basadas en recursos naturales 5/			13.7	23.4	34.8	45.1
Otros 6/			1.5	2.3	2.4	2.7
III. 10 principales exportaciones por contribución			55.7	51.2	40.8	36.9
333 Aceites de petróleo crudos, aceites crudos de min. bitumin.	a/	b/ +	23.4	21.2	13.4	10.4
071 Café y sucedáneos del café		-	11.0	9.5	4.9	4.9
057 Frutas y nueces (exc. nueces oleaginosas) frescas o secas		+	3.0	3.4	4.6	4.1
781 Automóviles para pasajeros	*	+	0.2	0.4	2.3	3.9
081 Piensos para animales (excepto cereales sin moler)		+	2.8	2.8	2.9	2.5
334 Productos derivados del petróleo, refinados		-	9.3	8.2	5.1	2.4
784 Partes y accesorios de vehículos automotores	*	+	0.6	1.2	1.9	2.2
773 Material de distribución de electricidad	*	+	0.3	0.8	1.6	2.2
287 Minerales de metales comunes y sus concentrados		+	4.0	2.3	2.5	2.2
931 Operaciones y mercancías especiales no clasificadas	*	-	1.0	1.2	1.7	2.1

Fuente: CEPAL, sobre la base del programa computacional "Análisis de la competitividad de los países" (CAN), versión PLUS.

a/ América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Barbados, Cuba, Haití, Jamaica, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Guyana y Suriname.

b/ Grupos de bienes basados en la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI, rev.2).

c/ Secciones 0, 1 y 4; capítulos 21, 22, 23, 24, 25 y 29.

d/ Sección 3.

e/ Capítulos 26, 27 y 28.

f/ Capítulos 61, 63 y 68; grupos 661, 662, 663, 667 y 671.

g/ Secciones 5 y 6 (menos capítulos incluidos en f/, secciones 7 y 8).

h/ Sección 9.

i/ Los grupos marcados con asteriscos (*) figuran entre los 50 más dinámicos durante 1980-1995.

j/ Grupos en los que América Latina ganó (+) o perdió (-) participación de mercado durante 1980-1995.

Cuadro 4

MEXICO: COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL EN LA ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y
DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) ^{a/}

			1980	1985	1990	1995
I. Participación de mercado			1.26	1.77	1.50	2.09
Recursos Naturales 1/ + 2/ + 3/			1.94	3.06	2.03	1.96
Agricultura 1/			1.13	1.30	1.27	1.38
Energía 2/			2.47	4.55	3.05	2.92
Fibras textiles, minerales y menas de metal 3/			1.40	1.87	1.44	1.66
Manufacturas 4/ + 5/			0.71	1.09	1.29	2.10
Basadas en recursos naturales 4/			1.24	1.25	0.98	1.07
No basadas en recursos naturales 5/			0.65	1.08	1.31	2.17
Otros 6/			1.49	1.63	2.45	2.80
II. Contribución (estructura de las exportaciones)			100.	100.	100.	100.0
			0	0	0	
Recursos Naturales 1/ + 2/ + 3/			67.2	58.2	33.6	20.4
Agricultura 1/			12.9	9.6	10.2	8.0
Energía 2/			50.3	45.6	21.1	10.9
Fibras textiles, minerales y menas de metal 3/			4.0	3.0	2.3	1.5
Manufacturas 4/ + 5/			30.6	39.5	62.4	75.9
Basadas en recursos naturales 4/			5.5	3.4	3.4	2.5
No basadas en recursos naturales 5/			25.1	36.1	59.0	73.4
Otros 6/			2.2	2.3	3.9	3.7
III. 10 principales exportaciones por contribución			58.6	61.6	52.4	48.7
333 Aceites de petróleo crudos, aceites crudos de min. bitumin.	a/	b/	46.1	42.0	19.9	10.2
781 Automóviles para pasajeros	*	+	0.3	0.9	6.0	9.0
773 Material de distribución de electricidad	*	+	1.1	2.5	4.6	5.2
784 Partes y accesorios de vehículos automotores	*	+	1.3	2.6	4.3	4.3
761 Receptores de televisión	*	+	0.0	0.5	2.5	3.8
764 Equipo de telecomunicaciones y partes y accesorios	*	-	4.6	3.4	3.1	3.8
713 Motores de combustión interna, de émbolo y sus partes	*	+	0.6	4.6	3.6	3.6
931 Operaciones y mercancías especiales no clasificadas	*	+	2.2	2.2	3.6	3.5
772 Aparatos eléct. para empalme, corte de circuitos eléct.	*	+	1.3	1.6	2.6	2.9
778 Máquinas y aparatos eléctricos	*	+	1.2	1.4	2.2	2.3

Fuente: CEPAL, sobre la base del programa computacional "Análisis de la competitividad de los países" (CAN), versión PLUS.

a/ Grupos de bienes basados en la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI, REV.2).

b/ Secciones 0, 1 y 4; capítulos 21, 22, 23, 24, 25 y 29.

c/ Sección 3.

d/ Capítulos 26, 27 y 28.

e/ Capítulos 61, 63 y 68; grupos 661, 662, 663, 667 y 671.

f/ Secciones 5 y 6 (menos capítulos incluidos en e/), secciones 7 y 8.

g/ Sección 9.

h/ Los grupos marcados con asteriscos (*) figuran entre los 50 más dinámicos durante 1980-1995.

i/ Grupos en los que México ganó (+) o perdió (-) participación de mercado durante 1980-1995.

Cuadro 5

AMERICA CENTRAL Y EL CARIBE a/: COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL EN LA ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) b/

			1980	1985	1990	1995
I. Participación de mercado			0.88	0.69	0.52	0.58
Recursos Naturales <u>c/</u> + <u>d/</u> + <u>e/</u>			1.72	1.52	1.26	1.35
Agricultura <u>c/</u>			3.00	2.71	1.87	1.96
Energía <u>d/</u>			0.77	0.53	0.36	0.23
Fibras textiles,minerales y menas de metal <u>e/</u>			3.39	2.22	2.09	2.02
Manufacturas <u>f/</u> + <u>g/</u>			0.20	0.24	0.26	0.36
Basadas en recursos naturales <u>f/</u>			0.51	0.54	0.47	0.43
No basadas en recursos naturales <u>g/</u>			0.16	0.22	0.25	0.36
Otros <u>h/</u>			1.28	0.93	0.59	0.61
II. Contribución (estructura de las exportaciones)			100.0	100.0	100.0	100.0
Recursos Naturales <u>c/</u> + <u>d/</u> + <u>e/</u>			85.1	74.3	60.3	50.1
Agricultura <u>c/</u>			48.7	51.5	43.5	40.3
Energía <u>d/</u>			22.5	13.6	7.1	3.1
Fibras textiles,minerales y menas de metal <u>e/</u>			13.9	9.2	9.7	6.6
Manufacturas <u>f/</u> + <u>g/</u>			12.2	22.3	36.9	47.1
Basadas en recursos naturales <u>f/</u>			3.2	3.7	4.8	3.6
No basadas en recursos naturales <u>g/</u>			9.0	18.6	32.2	43.4
Otros <u>h/</u>			2.7	3.3	2.7	2.9
III. 10 principales exportaciones por contribución		<u>i/</u> <u>j/</u>	53.1	54.4	57.5	64.4
057 Frutas y nueces (exc. nueces oleaginosas) frescas o secas		-	8.9	11.9	14.2	12.4
071 Café y sucedáneos del café		-	16.9	18.5	10.0	11.0
846 Ropa interior de punto ó ganchillo		* +	1.0	1.8	4.0	8.5
842 Ropa exterior para hombres y niños, de tejidos		* +	0.3	1.3	4.0	6.3
287 Minerales de metales comunes y sus concentrados		-	11.2	7.0	8.7	6.3
843 Ropa exterior p/ mujeres, niñas y bebes, de tejidos		* +	0.7	1.9	4.2	5.6
845 Ropa exterior y accesorios de vestir de punto ó ganchillo		* +	0.1	0.4	2.6	4.2
061 Azúcar y miel		-	10.9	7.3	5.7	4.1
844 Ropa interior de tejidos (exc. punto y ganchillo)		+	0.3	0.7	1.3	3.2
036 Crustáceos y moluscos pelados o sin pelar		* -	2.9	3.6	2.8	2.9

Fuente: CEPAL, sobre la base del programa computacional "Análisis de la competitividad de los países" (CAN), versión PLUS.

a/ América Central y el Caribe: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Barbados, Cuba, Haití, Jamaica, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Guyana y Suriname.

b/ Grupos de bienes basados en la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI, rev.2).

c/ Secciones 0, 1 y 4; capítulos 21, 22, 23, 24, 25 y 29.

d/ Sección 3.

e/ Capítulos 26, 27 y 28.

f/ Capítulos 61, 63 y 68; grupos 661, 662, 663, 667 y 671.

g/ Secciones 5 y 6 (menos capítulos incluidos en f/), secciones 7 y 8.

h/ Sección 9.

i/ Los grupos marcados con asteriscos (*) figuran entre los 50 más dinámicos durante 1980-1995. j/ Grupos en los que América Central y Caribe ganó (+) o perdió (-) participación de mercado durante 1980-1995.

2. La situación competitiva de la República Dominicana en los mercados de la OCDE

La República Dominicana es un caso excepcional en América Latina y el Caribe, puesto que es uno de los pocos países del hemisferio que ha aprovechado las oportunidades ofrecidas por el mercado de la OCDE y el cambiante comercio internacional.

Primero, según puede observarse en el cuadro 6, la estructura de exportaciones de la República Dominicana ha experimentado una drástica transformación. El aporte de los recursos naturales (agricultura, energía y otros productos, tales como fibras textiles y minerales) en el total de las exportaciones hacia la OCDE cayó de 62.3% en 1980 a 15.0% en 1995. Mientras tanto, el de las exportaciones de manufacturas aumentó de 28.8% en 1980 a 81.6% en 1995. Más importante aún, la contribución de los productos manufacturados basados en recursos naturales mostró cierto descenso durante ese período, de 14.1% en 1980 a 16.8 en 1990, para luego llegar a sólo 12.1% en 1995. El desempeño más espectacular fue el de los productos manufacturados no basados en recursos naturales, que ascendieron de 14.7% en 1980 a 69.5% en 1995. En otras palabras, en la estructura de exportaciones de la República Dominicana predomina ahora este último grupo de productos, el cual manifiesta, a su vez, ser el más dinámico en los mercados mundiales.

Segundo, la participación en el mercado de la OCDE de los productos manufacturados que exporta la República Dominicana aumentó de 0.04% del total de las importaciones de dicha agrupación en 1980 a 0.13% en 1995. La cuota de mercado de las exportaciones dominicanas de recursos naturales se redujo de 0.11% en 1980 a 0.08% en 1995. La caída más apreciable correspondió a los bienes agrícolas, cuya participación disminuyó a la mitad, de 0.33% en 1980 y 0.31% en 1985, a 0.16% en 1990 y 0.15% en 1995.

En la estructura de exportaciones de la República Dominicana, los 10 principales productos que se venden a la OCDE mostraron un incremento de su contribución, de 49.2% en 1980 y 47.2% en 1985, a 66.3% en 1990 y 70.0% en 1995. De los 10 productos de exportación más importantes de la República Dominicana, siete figuran en la lista de los grupos más dinámicos de las importaciones de la OCDE en 1995. En la República Dominicana los tres productos de exportación de mayor peso se relacionan con la industria del vestuario. De hecho, cuatro de los primeros cinco productos más importantes son prendas de vestir, y todos ellos figuran en la lista de los 50 grupos más dinámicos de las importaciones de la OCDE. La contribución a la estructura de exportaciones de la República Dominicana del grupo de productos más relevante, ropa exterior de hombres y niños (CUCI 842), aumentó de 0.9% en 1980 a 15.8% en 1994; la del segundo, ropa interior de punto o ganchillo (CUCI 846), de 3.9% en 1980 a 11.4% en 1995; la del tercero, ropa exterior de mujeres y niñas (CUCI 843), de 1.8% en 1980 a 9.8% en 1995; y la del sexto, ropa exterior y accesorios de vestir de punto o ganchillo (CUCI 845), de 0.6% en 1980 a 5.1% en 1995, siguiendo justamente a las manufacturas de peletería, cuya contribución se incrementó 5.9%.

Otros grupos de productos incluidos en la lista de los 10 más importantes son: instrumentos y aparatos de medicina (CUCI 872), categoría que exhibió un aumento de su contribución a la estructura de las exportaciones de la República Dominicana a la OCDE de 0.1% en 1980 a 6.0% en 1995; azúcar y miel (CUCI 061), cuyo aporte disminuyó de 28.0% en 1980 a sólo 3.6% en 1995; aparatos eléctricos para empalme de circuitos eléctricos (CUCI 772), que subió de 0.6% en 1980 a 3.7% en 1995; metal o

Cuadro 6
 REPUBLICA DOMINICANA: COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL EN LA ORGANIZACION
 DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) a/

			1980	1985	1990	1995
I. Participación de mercado			0.08	0.09	0.09	0.12
Recursos Naturales <u>b/</u> + <u>c/</u> + <u>d/</u>			0.11	0.12	0.08	0.08
Agricultura <u>b/</u>			0.33	0.31	0.16	0.15
Energía <u>c/</u>			0.00	0.00	0.00	0.00
Fibras textiles,minerales y menas de metal <u>d/</u>			0.06	0.01	0.01	0.01
Manufacturas <u>e/</u> + <u>f/</u>			0.04	0.06	0.09	0.13
Basadas en recursos naturales <u>e/</u>			0.20	0.22	0.28	0.29
No basadas en recursos naturales <u>f/</u>			0.02	0.04	0.07	0.12
Otros <u>g/</u>			0.37	0.47	0.22	0.15
II. Contribución (estructura de las exportaciones)			100.0	100.0	100.0	100.0
Recursos Naturales <u>b/</u> + <u>c/</u> + <u>d/</u>			62.3	44.8	22.0	15.0
Agricultura <u>b/</u>			59.4	44.6	21.6	14.7
Energía <u>c/</u>			0.2	0.0	0.0	0.1
Fibras textiles,minerales y menas de metal <u>d/</u>			2.7	0.2	0.4	0.2
Manufacturas <u>e/</u> + <u>f/</u>			28.8	41.9	71.9	81.6
Basadas en recursos naturales <u>e/</u>			14.1	12.0	16.8	12.1
No basadas en recursos naturales <u>f/</u>			14.7	29.8	55.1	69.5
Otros <u>g/</u>			8.9	13.3	6.0	3.5
III. 10 principales exportaciones por contribución			49.2	47.2	66.3	70.0
842	Ropa exterior para hombres y niños, de tejidos	* +	0.9	4.9	12.0	15.8
846	Ropa interior de punto ó ganchillo	* +	3.9	0.8	4.3	11.4
843	Ropa exterior p/ mujeres, niñas y bebes, de tejidos	* +	1.8	5.2	9.1	9.8
872	Instrumentos y aparatos de medicina	* +	0.1	0.0	3.8	6.0
612	Manufacturas de cuero natural, artificial o regenerado	+ +	1.0	3.0	5.7	5.9
845	Ropa exterior y accesorios de vestir de punto ó ganchillo	* +	0.6	0.8	4.3	5.1
671	Arrabio, fundición especular, hierro esponjoso	- -	12.2	7.7	10.0	5.0
772	Aparatos eléctricos para hacer/romper circuitos eléctricos	* -	0.6	1.1	3.5	3.7
061	Azúcar y miel	- -	28.0	16.0	6.4	3.6
897	Joyas y objetos de orfebrería y platería y otros	* +	0.1	0.0	3.8	3.5

Fuente: CEPAL, sobre la base del programa computacional "Análisis de la competitividad de los países (CAN), versión PLUS.

a/ Grupos de bienes basados en la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI, rev. 2).

b/ Secciones 0, 1 y 4; capítulos 21, 22, 23, 24, 25 y 29.

c/ Sección 3.

d/ Capítulos 26, 27 y 28.

e/ Capítulos 61, 63 y 68; grupos 661, 662, 663, 667 y 671.

f/ Secciones 5 y 6 (menos capítulos incluidos en e/, secciones 7 y 8.

g/ Sección 9.

h/ Los grupos marcados con asteriscos (*) figuran entre los 60 más dinámicos durante 1980-1995.

i/ Grupos en los que República Dominicana ganó (+) o perdió (-) participación de mercado durante 1980-1995.

níquel refinado (CUCI 671), que cayó de 12.2% en 1980 a 5.0% en 1995; y joyas y objetos de orfebrería y platería (CUCI 897), cuya contribución ascendió de 0.1% en 1980 a 3.4% en 1985, y luego a 3.5% en 1995.

Con la ayuda del programa de computación CAN es posible concluir que la estructura de exportaciones de la República Dominicana está altamente concentrada en el mercado norteamericano, específicamente el de los Estados Unidos de América (véase el cuadro 7). Mientras su participación de mercado en recursos naturales, así como en productos manufacturados, es insignificante en los casos de Japón (de 0% a 0.09%) y Europa occidental (de 0% a 0.10%), en el mercado norteamericano alcanza a 0.31% de las importaciones de recursos naturales, y específicamente a 0.68% de las de productos agrícolas, en tanto que la participación de las manufacturas llegó a 0.40% de las importaciones norteamericanas en 1995. Sin embargo, en este caso la participación de mercado de los productos basados en recursos naturales fue mayor que la de los productos no basados en recursos naturales: 0.91% de las importaciones totales los primeros y 0.37% los segundos.

La participación de mercado del total de las exportaciones de la República Dominicana a América del Norte aumentó de 0.28% en 1980 a 0.38% en 1995. La de los productos basados en recursos naturales disminuyó de 0.45% en 1980 a 0.31% en 1995. Más específicamente, la de los productos agrícolas se redujo de 1.66% en 1980 a 1.31% en 1985, y luego a 0.88% en 1990 y a 0.68% en 1995. Mientras tanto, la participación de las manufacturas en el mercado norteamericano subió de 0.13% en 1980 a 0.40% en 1995. En el caso de las basadas en recursos naturales, el aumento fue de 0.55% a 0.91% entre los mismos años, en tanto que las manufacturas no basadas en recursos naturales exhibieron un incremento de 0.09% a 0.37% de su participación en el mercado norteamericano durante ese período. La de otros productos manufacturados se redujo de 0.82% a 0.38%.

También desde el punto de vista de su posición en el mercado norteamericano las prendas de vestir (CUCI 842, 843, 846) se ubicaron en los tres primeros lugares, mientras que la CUCI 845 (ropa exterior, de punto o de ganchillo) ocupó el sexto. En el caso de la ropa exterior para hombre y niños, su contribución a la estructura de exportaciones aumentó de 1.1% en 1980 a 17.5% en 1995. Además, el aporte de la ropa exterior para mujeres, niños y bebés se incrementó de 2.2% a 10.8%, y el de la ropa interior, de punto o ganchillo, de 4.6% a 12.5% entre los mismos años.

La estructura de las exportaciones hacia América del Norte es muy diferente de las destinadas a Europa occidental o Japón. En el caso de Europa, el grupo de productos más importante fue el metal refinado (CUCI 671), seguido por frutas y nueces frescas o secadas (CUCI 057) y tabaco crudo (CUCI 121). Ninguno de esos tres productos aparece en la lista de los 50 más dinámicos entre las importaciones de la OCDE durante 1994. De hecho, de los 10 grupos de productos más importantes exportados a Europa occidental solamente dos (CUCI 931 y CUCI 845) figuran en la nómina de los dinámicos.

En resumen, se puede considerar que la República Dominicana ha sido uno de los países del hemisferio que con mayor éxito, especialmente dentro de su propia región, ha logrado aprovechar el cambiante ambiente del comercio internacional. Varios factores que ayudan a explicar tanto ese éxito como la mayor concentración de sus exportaciones en el mercado norteamericano se abordarán detalladamente en el segundo capítulo. Allí se analizará el impacto de factores tales como la proximidad geográfica y los programas de acceso preferencial a los que pueden acogerse las empresas dominicanas que exportan a Estados Unidos, en particular el HTS 9802.00.80, el tratamiento de cuotas bajo el programa de nivel de acceso garantizado y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, así como el Sistema Generalizado de Preferencias. Estas empresas, en su mayoría subsidiarias de transnacionales, generalmente se encuentran ubicadas en las zonas de procesamiento de

exportaciones que abundan en el país. Además, en los capítulos segundo y tercero se pasa revista a los principales desafíos que progresivamente enfrenta la industria de prendas de vestir de la República Dominicana a medida que se adentra en una nueva era de competencia regional y extrarregional.

Cuadro 7

REPUBLICA DOMINICANA: COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL EN
AMERICA DEL NORTE a/

			1980	1985	1990	1995
I. Participación de mercado			0.28	0.25	0.31	0.38
Recursos Naturales <u>b/</u> + <u>c/</u> + <u>d/</u>			0.45	0.50	0.32	0.31
Agricultura <u>b/</u>			1.66	1.38	0.88	0.68
Energía <u>c/</u>			0.00	0.00	0.00	0.00
Fibras textiles,minerales y menas de metal <u>d/</u>			0.35	0.04	0.09	0.07
Manufacturas <u>e/</u> + <u>f/</u>			0.13	0.14	0.29	0.40
Basadas en recursos naturales <u>e/</u>			0.55	0.49	0.86	0.91
No basadas en recursos naturales <u>f/</u>			0.09	0.12	0.26	0.37
Otros <u>g/</u>			0.82	0.99	0.59	0.38
II. Contribución (estructura de las exportaciones)			100.0	100.0	100.0	100.0
Recursos Naturales <u>g/</u> + <u>c/</u> + <u>d/</u>			65.5	46.0	20.8	12.5
Agricultura <u>b/</u>			62.5	45.8	20.4	12.3
Energía <u>c/</u>			0.0	0.0	0.0	0.0
Fibras textiles,minerales y menas de metal <u>e/</u>			3.0	0.2	0.4	0.2
Manufacturas <u>e/</u> + <u>f/</u>			26.5	41.2	72.9	84.2
Basadas en recursos naturales <u>e/</u>			9.6	8.1	11.4	9.4
No basadas en recursos naturales <u>f/</u>			16.9	33.0	61.5	74.8
Otros <u>g/</u>			7.9	12.8	6.3	3.3
III. 10 principales exportaciones por contribución			44.8	46.1	66.1	75.8
842	Ropa exterior para hombres y niños, de tejidos	* +	1.1	5.4	13.5	17.5
846	Ropa interior de punto ó ganchillo	* +	4.6	5.6	8.2	12.5
843	Ropa exterior <u>p/</u> mujeres, niñas y bebes, de tejidos	* +	2.2	5.8	10.2	10.8
612	Manufacturas de cuero natural, artificial o regenerado	+ +	1.2	3.4	6.3	6.5
872	Instrumentos y aparatos de medicina	* +	0.2	0.0	4.3	6.5
845	Ropa exterior y accesorios de vestir de punto ó ganchillo	* +	0.7	0.9	4.7	5.5
772	Aparatos eléct. para empalme, corte de circuitos eléct.	* +	0.7	1.3	3.9	4.1
061	Azúcar y miel	-	32.3	17.8	7.2	4.0
897	Joyería y objetos de orfebrería y platería	* +	0.1	3.7	4.8	3.8
844	Ropa interior de tejidos (exc. punto y ganchillo)	* +	1.8	2.2	3.0	2.7

Fuente: CEPAL, sobre la base del programa computacional "Análisis de la competitividad de los países" (CAN), versión PLUS.

a/ Grupos de bienes basados en la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI, rev. 2).

b/ Secciones 0, 1 y 4; capítulos 21, 22, 23, 24, 25 y 29.

c/ Sección 3.

d/ Capítulos 26, 27 y 28.

e/ Capítulos 61, 63 y 68; grupos 661, 662, 663, 667 y 671.

f/ Secciones 5 y 6 (menos capítulos incluidos en f/), secciones 7 y 8.

g/ Sección 9.

h/ Los grupos marcados con asteriscos (*) figuran entre los 50 más dinámicos durante 1980-1995. i/ Grupos en los que América Central y Caribe ganó (+) o perdió (-) participación de mercado durante 1980-1995.

i/ Grupos en los que se gana (+) o se pierde (-) participación de mercado durante 1980-1994.

CAPITULO I

I. EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

El objetivo del presente capítulo es examinar el proceso de industrialización de la República Dominicana, centrandó el enfoque en el marco macroeconómico y de política que ayuda a explicar el comportamiento reciente de la economía dominicana, y evaluar la importancia de las empresas transnacionales en ese proceso. En la primera sección se presenta un análisis descriptivo global del modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones que se implementó hasta la década de 1980. Se considera el comportamiento macroeconómico y los cambios de política que condujeron a la situación actual. Asimismo, se provee un bosquejo analítico del programa de zonas francas industriales (ZFI), puesto en práctica desde fines de los años sesenta, así como una reseña de su actual estado de desarrollo, dado que representa uno de los puntos focales de competitividad de la región.

La segunda sección está dedicada a aspectos importantes y tendencias recientes que inciden en la industria del vestuario, en especial la situación del mercado estadounidense, que para esta industria dominicana es, por un amplio margen, el mayor y su principal fuente de inversiones.

En la tercera sección se aborda la situación competitiva de la industria del vestuario de la República Dominicana, incluyendo un bosquejo general de su cadena productiva y el examen de su evolución reciente y su impacto en la economía nacional, así como de los principales desafíos que enfrenta para mantener su competitividad en el futuro.

1. Antecedentes

La República Dominicana es el segundo país más grande del Caribe, con una población de 7.6 millones de habitantes. Desde principios del siglo XX ha mantenido una ventaja comparativa respecto de algunos de sus principales productos agrícolas de exportación, tales como azúcar, café, cacao y tabaco, espina dorsal de la economía durante muchas décadas en términos de generación tanto de divisas como de empleo. Más recientemente, se han agregado a la oferta exportadora otros productos agrícolas y minerales no tradicionales. Entre estos se incluyen la carne de res, frutas y hortalizas, níquel, oro y plata, así como algunos productos manufacturados, uno de los cuales, el vestuario, ha adquirido una importancia significativa.

En los últimos 20 años, el desarrollo de un fuerte sector turístico y una industria manufacturera de ensambladura liviana para la exportación ha ayudado a la economía a superar severas crisis cambiarias al permitir aminorar los problemas de falta de divisas y alto desempleo. A pesar de la existencia de estos dos sectores que crecen con rapidez, la economía dominicana ha debido enfrentar numerosas restricciones. Durante gran parte del período, la política económica del país se ha caracterizado por un fuerte sesgo antiexportador y una orientación hacia adentro, a raíz del modelo sustitutivo de importaciones que empezó a implementarse en la década de 1940.

2. El proceso de industrialización

El comportamiento económico reciente de la República Dominicana ha sido el resultado de diversas estrategias de desarrollo adoptadas en el curso de los últimos 50 años, muy en particular el modelo sustitutivo de importaciones puesto en práctica desde mediados de los años cuarenta. Además, la implementación de políticas gubernamentales destinadas a promover un sector de la economía orientado hacia afuera, especialmente mediante la creación de zonas de procesamiento de exportaciones, a la vez que se mantenía gran parte del modelo anterior de sustitución de importaciones, ha conducido a la creación de una economía con dos polos.

a) *La industrialización basada en la sustitución de importaciones*

En la República Dominicana, los primeros intentos de promover la industrialización mediante la sustitución de importaciones se realizaron durante el régimen de Trujillo en la década de 1940.⁴ Trujillo implementó tal estrategia mediante el uso de incentivos fiscales, otorgados individualmente sobre la base de un análisis caso por caso, a empresas establecidas en el país bajo el régimen de "contrato especial". Aunque en ese tiempo no existía un marco legal específico para poner en práctica esta modalidad de industrialización, en la mayoría de las ocasiones los incentivos fueron aprobados por el Congreso bajo la forma de leyes.

A partir de 1968, con la ratificación de la Ley 299 de Protección y Desarrollo Industriales, la República Dominicana adoptó formalmente un modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones. La aplicación de esta estrategia fue un intento consciente de lograr el crecimiento y el desarrollo económico mediante la industrialización de la economía nacional; el enfoque se centraba en la protección de los sectores productivos contra la competencia extranjera, lo que suponía implementar un sistema de alta protección arancelaria, acompañado del financiamiento subvencionado de créditos y la disponibilidad de divisas con un peso dominicano sobrevalorado. Se diseñó este tipo de sistema a fin de reducir los riesgos de inversión asumidos por los empresarios nacionales.

Los elementos claves de la política de industrialización basada en la sustitución de importaciones eran:

- i) Exención de derechos de importación para bienes de capital y materias primas (bienes primarios e intermedios necesarios para la fabricación de los productos finales);
- ii) Aranceles nominales altos aplicados a los productos finales de consumo;⁵
- iii) Subsidio de divisas;
- iv) Financiamiento subvencionado (préstamos con intereses bajos otorgados por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo y algunos programas instituidos por el Banco Central de la República Dominicana; y
- v) Sueldos y salarios congelados en niveles bajos.

El sector nacional se beneficiaba de una alta protección arancelaria y también de barreras no arancelarias, incluidas las restricciones cuantitativas, tales como cuotas y prohibiciones, exigencia de licencias de importación, contratos especiales de importación, entre otras, todo lo cual dio origen a un fuerte sector monopolista u oligopolista que gozaba de márgenes de utilidad extremadamente altos, principalmente como resultado de políticas y subsidios proteccionistas.

La Ley 299 ya mencionada,⁶ fue el eje básico del marco legal para implementar el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones.⁷ Curiosamente, sin embargo, durante las próximas dos décadas esta ley sirvió de instrumento principal de apoyo tanto para las industrias de sustitución de importaciones orientadas hacia el mercado nacional

como para el sector orientado hacia los mercados externos, establecidas en las zonas de procesamiento de exportaciones.⁸ Con la adopción de un régimen comercial fuertemente proteccionista y otras medidas, como las ya mencionadas, el modelo sustitutivo de importaciones se implementó plenamente, aunque con un formato mucho más automático y menos discrecional que anteriormente, en la época de Trujillo.

El sector industrial orientado hacia adentro mostró dinamismo durante los primeros años que siguieron a la implementación de la Ley. Hasta mediados de la década de 1970, la estrategia de sustitución de importaciones estimuló en alguna medida el crecimiento industrial y la transformación estructural de la economía dominicana. Durante el período 1968-1974, gracias a un ambiente interno y externo relativamente estable, la economía del país registró una tasa promedio de crecimiento del PIB de 12% (Banco Mundial, 1992). Además, la participación de las manufacturas aumentó hasta llegar a un máximo de 21.1% en 1980, para luego caer a 14.6% en 1992 y a 13.0% en 1995.

Sin embargo, tras la crisis del petróleo ocurrida en los últimos años setenta, los déficits en la cuenta corriente y el balance de pagos comenzaron a acumularse y la compra de materias primas y bienes de capital ya no pudo ser subsidiado con una moneda sobrevalorada y financiamiento a bajo costo, lo que puso en evidencia que el sector nacional carecía de la competitividad necesaria como para tener éxito en los mercados externos o encarar con buenos resultados la competencia de las importaciones.

A partir de 1974 surgieron varios factores externos y nacionales que restringieron el crecimiento, principalmente a medida que los precios de los principales productos de exportación, específicamente el azúcar, comenzaron a caer en los mercados internacionales y la crisis petrolera empeoraba, después del primer choque registrado en 1973, incidiendo negativamente en la situación del balance de pagos y el problema de la deuda externa. En esa coyuntura se volvieron más evidentes algunas de las debilidades estructurales de la economía dominicana, apoyada principalmente en la estrategia sustitutiva de importaciones y la exportación de productos tradicionales. El comportamiento macroeconómico de la República Dominicana a partir de 1974 se caracterizó por algunos efímeros períodos de altas tasas de crecimiento seguidos de bruscas caídas de la actividad económica.

La estrategia sustitutiva de importaciones incluía otros elementos encaminados a promover la industrialización y la diversificación de las exportaciones. Se creó así la Corporación de Fomento Industrial (CFI), con financiamiento público, cuyo fin era proveer asistencia y financiamiento directo a intereses bajos para la pequeña y mediana industria; el Banco Central estableció el Fondo para el Desarrollo Industrial (FIDE), con objetivos similares. Además, se creó el Instituto Dominicano Tecnológico para prestar asistencia técnica a las empresas que operaban en el país y necesitaban desarrollar o adaptar nuevas tecnologías.

Es indudable, sin embargo, que de todos los elementos incluidos en la política industrial, los que resultaron más efectivos para promover la industrialización de la República Dominicana en esa etapa, por lo menos a corto plazo, fueron la alta protección arancelaria y el peso dominicano sobrevalorado. Las Zonas Industriales de Herrera y de Haina, ambas ubicadas en las afueras de la ciudad de Santo Domingo, se destinaron a la instalación de empresas de sustitución de importaciones.

Con respecto a las exportaciones, el gobierno adoptó una estrategia doble. Por una parte, se buscaba diversificar la oferta exportable mediante la creación de zonas de procesamiento de exportaciones o zonas francas industriales (ZFI); el otro objetivo era modificar la base nacional mediante su desplazamiento de la exportación de productos tradicionales hacia la de productos no tradicionales, tanto agrícolas como

manufacturados. La primera parte de la estrategia, sobre todo después de 1985, resultó extremadamente exitosa; la segunda, en cambio, puede calificarse de fracaso. De hecho, los rasgos más sobresalientes de la evolución del comercio de la República Dominicana desde 1970 hasta la fecha han sido la rápida expansión de las ZFI y la espectacular caída de las exportaciones tradicionales y no tradicionales, como puede apreciarse en el cuadro 8.

De hecho, la estrategia dio origen a una economía dicotómica y distorsionada, dividida en un sector exportador dinámico y competitivo basado en las zonas francas y un sector nacional estancado. Este último generó dinamismo y crecimiento real sólo durante un corto período de tiempo, mientras pudo apoyarse en los altos precios de exportación de los productos tradicionales.

Cuadro 8

REPUBLICA DOMINICANA: EXPORTACIONES NACIONALES Y DE
ZONAS FRANCA
(Millones de dólares)

	NACIONALES	ZFI	
1980	961.8	117.1	1 078.4
1981	1184.7	128.2	1 312.9
1982	756.9	155.1	912.0
1983	781.5	181.2	962.7
1984	870.3	195.7	1 066.0
1985	734.8	214.7	949.5
1986	726.7	246.2	972.9
1987	708.5	332.3	1 040.8
1988	898.2	519.9	1 418.1
1989	928.3	735.2	1 663.5
1990	744.1	838.6	1 582.7
1991	659.6	1 052.8	1 712.4
1992	562.9	1,165.3	1 727.3
1993	504.0	1,259.6	1 763.6
1994	626.5	1,392.1	2 018.6

Fuente: Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones (CEDOPEX).

Antes de la aparición de las zonas francas industriales, la República Dominicana había fracasado en su intento de beneficiarse de las tendencias mundiales dominadas por el dinamismo de los productos manufacturados.⁹ Las primeras señales de éxito de las ZFI se manifestaron en el asombroso desempeño de las empresas que lograron penetrar en los mercados externos competitivos, especialmente el estadounidense. La importancia de este mercado es sumamente alta, sobre todo para las exportaciones de las zonas francas, que en la actualidad le destinan aproximadamente 90% de su producción, proporción sólo comparable con el 48% de las exportaciones "nacionales".¹⁰

Gracias al éxito del programa de las ZFI y la industria turística, así como a la diversificación continua de su base de exportación, comenzó a terminar la dependencia del país de la exportación de productos agrícolas tradicionales (véase el cuadro 9). Aún así, las ventas externas de níquel y azúcar continuaron siendo cruciales para mantener el balance de pagos en una situación saludable, debido principalmente a que las exportaciones no procedentes de las ZFI habían tenido poco dinamismo. En 1989, por ejemplo, la exportación de níquel representó 44.7% del total de las ventas externas no procedentes de las ZFI, mientras que en 1992 y 1993 su proporción descendió a 32.1% y 25.2%, respectivamente, de las exportaciones nacionales totales. Lo mismo puede decirse del azúcar. Aunque este producto ya no es la principal fuente generadora de divisas, en 1992 el valor de las exportaciones de azúcar alcanzó a 156.0 millones de dólares, cifra que representa 27.6% del total exportado en aquel año. Esto demuestra la importancia relativa de los productos tradicionales agrícolas y minerales en la estructura de exportaciones de la República Dominicana.

Cuadro 9

REPUBLICA DOMINICANA: EXPORTACIÓN DE PRODUCTOS TRADICIONALES Y NO TRADICIONALES

ANO	EXPORTACIONES TRADICIONALES	EXPORTACIONES NO-TRADICIONALES	MINERALES	TOTAL
1980	467.9	111.4	381.1	960.4
1981	732.4	116.0	336.5	1184.9
1982	475.0	90.6	249.6	815.2
1983	451.7	80.2	238.3	770.2
1984	547.8	117.8	249.6	915.2
1985	379.5	121.5	233.7	734.7
1986	359.5	174.9	192.2	726.6
1987	308.3	158.9	241.3	708.5
1988	325.4	165.4	408.0	898.8
1989	310.3	169.5	448.2	928.0
1990	277.6	147.1	308.0	732.7
1991	254.9	144.1	260.6	659.6
1992	223.9	135.0	203.1	562.0
1993	215.5	156.8	131.7	504.0
1994	266.3	158.7	201.5	626.5

Fuente: Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones (CEDOPEX).

Sólo un puñado de empresas manufactureras textiles y otras han dedicado su producción al mercado externo. Durante el período 1990-1991, a la mayoría de las fábricas de prendas de vestir que operaban bajo la Ley 69, se les dio la oportunidad de

pasar a la categoría de ZFI. Sin embargo, en gran parte de los casos hubo discriminación contra estas empresas, especialmente en lo que respecta al trato que recibieron de las autoridades aduaneras.

A partir de 1979, la Ley 69 ha sido la piedra angular en la que el gobierno de la República Dominicana ha apoyado la actividad de exportación en la economía nacional. Originalmente, esta ley incluía tres tipos básicos de estímulos: i) se permitiría a las compañías exportadoras retener 1% de sus ganancias en divisas; ii) se les otorgaría un subsidio fiscal de entre 5% y 25%; y iii) quedarían exentas de impuestos y derechos sobre la importación de materias primas y piezas (maquinarias excluidas).

En general, las exportaciones están libres de impuestos y derechos de importación, aunque hace una década no era así, pues entonces las exportaciones no procedentes de las ZFI, tanto tradicionales como no tradicionales, se gravaban con aranceles de 36% y 5%, respectivamente.

Sin embargo, la efectividad de la Ley 69, aún vigente cuando se elaboró este informe, ha sido seriamente erosionada por demoras administrativas y de procedimiento, incongruencias y obstáculos a su implementación, todo lo cual la ha vuelto casi inútil para el desarrollo de la exportación. Se acepta como un hecho que, aparte de los incentivos otorgados a las empresas de las zonas francas, el gobierno no tenía políticas agresivas de promoción de las exportaciones. Hace mucho que las rebajas contempladas en la Ley 69 se consideran como un fracaso. Además, las actividades de promoción de las exportaciones en el extranjero han sido escasas e inconsistentes. Tanto el Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones (CEDOPEX), como el Consejo Nacional de Zonas Francas (CNZF) fomentan cada año la participación en un reducido número de exposiciones comerciales internacionales, pero lo más que puede decirse es que estas actividades resultan insignificantes. A mediados de la década de 1980 se creó un Consejo de Promoción de Inversiones (CPI), pero dejó de funcionar cuando se eliminaron los fondos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) (véase el cuadro 10).

b) *Crisis y ajuste*

A comienzos de la década de 1980, el protegido sector nacional que producía para el mercado interno empezó a deteriorarse bruscamente afectado por tasas de crecimiento bajas o negativas, una aguda insuficiencia para crear empleos nuevos y una capacidad exportadora y de competencia en los mercados internacionales que disminuía con rapidez. El pobre desempeño macroeconómico y social de la República Dominicana desembocó en la grave crisis económica de 1989-1990, período durante el cual la economía sufrió el choque de una inflación anual superior a 100%, una caída de 7% del PIB per cápita, el abrupto descenso de las reservas internacionales al equivalente de dos semanas de importaciones, los atrasos en el servicio de la deuda, que aumentaron considerablemente su valor a 1 500 millones de dólares, y un déficit fiscal de más de 5% del PIB (Banco Mundial, 1992).

Cuadro 10

REPUBLICA DOMINICANA: HISTORIA RECIENTE DE LAS
EXPORTACIONES

Período	Base de la estrategia exportadora	Productos exportados
1920-1960	Productos agrícolas	Azúcar, café, madera, tabaco y cacao.
1961-1970	Productos agrícolas y minerales	Azúcar, café, cacao, tabaco, aluminio, níquel, oro y plata.
1971-1983	Productos agrícolas, minerales y algunos productos de ensamble liviano	Azúcar, café, cacao, tabaco, minerales, ensamble de ropa, cigarros.
1984-1995	Ensamble de productos fabricados, productos agrícolas no tradicionales y productos tradicionales.	Ensamble de ropa, calzados, cigarros, útiles médicos, productos electrónicos, eléctricos y otros productos de ZFI. Frutas y hortalizas frescas, productos tradicionales.

El crecimiento del PIB real había registrado bruscas fluctuaciones a lo largo de la década, aunque mantuvo una tasa anual promedio de 2.7% durante el quinquenio 1983-1987. En los siguientes dos años, dicho promedio llegó sólo a 2.4%, y en 1990 cayó drásticamente a -4.9%. Durante todo el período 1982-1990, el PIB evolucionó a un ritmo anual promedio de 1.7%, inferior a la tasa de incremento de la población, lo que significó que durante casi una década los ingresos per cápita declinaron.

Desde el punto de vista del comercio, en la República Dominicana se han registrado déficit comerciales persistentes desde mediados de la década de 1970. Las importaciones siguieron sobrepasando a las exportaciones, mientras que los precios de los productos de exportación tradicionales descendían a niveles sin precedentes. La situación empeoró después de 1986, cuando el déficit comercial llegó a 529 millones de dólares, para luego pasar a más de 1 000 millones en 1989. Es importante observar que la cuenta corriente no llegó a niveles extremadamente críticos gracias a las divisas generadas por el sector turístico y las exportaciones de las zonas francas,¹¹ a lo que se sumaron las remesas de los "dominicanos ausentes" radicados en el extranjero. De hecho, el déficit de la cuenta corriente, aun cuando mostró bruscas fluctuaciones entre 1985 y 1989, bajó sólo a 29 millones de dólares en 1988. Al año siguiente aumentó de nuevo a 127 millones, presionando así el mercado de cambio de divisas y las reservas internacionales del Banco Central (véase el cuadro 11).

Cuadro 11

REPUBLICA DOMINICANA: BALANZA COMERCIAL
(Millones de dólares)

ANO	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	BALANCE NETO
1980	961.9	1 519.7	(557.8)
1981	1 188.0	1 451.7	(263.7)
1982	767.7	1 275.3	(489.6)
1983	785.2	1 279.0	(493.8)
1984	868.1	1 251.1	(389.0)
1985	738.5	1 285.9	(547.4)
1986	722.1	1 351.7	(629.6)
1987	711.3	1 591.5	(880.2)
1988	889.7	1 608.0	(718.3)
1989	924.4	1 963.8	(1 039.3)
1990	703.9	1 807.0	(1 103.1)
1991	658.3	1 728.8	(1 070.5)
1992	561.9	2 178.1	(1 612.2)
1993	530.4	2 179.5	(1 639.1)
1994	644.0	2 275.8	(1 631.8)

Fuente: Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones (CEDOPEX)/Asociación Dominicana de Exportadores (ADOEXPO).

Debido a la situación de la balanza de pagos y a instancias del FMI, se puso en práctica el primer programa de ajuste, en el bienio 1984-1985, y se modificó el tipo de cambio a fin de corregir el fuerte sesgo antiexportador. Además, las políticas de financiamiento de crédito se volvieron más restrictivas y las tasas de interés subieron a niveles que eliminaron los subsidios implícitos de que gozaban las empresas nacionales. Finalmente, como resultado de las altas tasas de inflación imperantes en los primeros años ochenta, provocadas en parte por la devaluación, cayó abruptamente el poder adquisitivo del consumidor. Esto desencadenó una grave recesión y la demanda de los bienes y servicios producidos nacionalmente se redujo notoriamente. En esas circunstancias, que el ineficiente sector nacional orientado hacia el mercado interno enfrentara serias dificultades era simplemente una cuestión de tiempo.

Además, el manejo de la situación macroeconómica llegó a ser extremadamente difícil a medida que se aproximaba el fin del viejo sistema de protección de los productores nacionales mediante aranceles altos y cuotas de importación. Las políticas del gobierno - caracterizadas durante mucho tiempo por frecuentes modificaciones discrecionales del sistema cambiario-, el control de precios, conjugado con déficit públicos seculares y crecientes dificultades para administrar las empresas del Estado, ocasionaron un agudo deterioro de la eficiencia económica y la productividad.

La tasa relativamente alta de crecimiento demográfico, a la que se sumó una marcada aceleración de la migración interna hacia las áreas urbanas, impuso una presión enorme a los servicios sociales, al igual que los altos índices de analfabetismo,

morbimortalidad infantil y desnutrición. Desde los primeros años de los setenta, la generación de energía y otras necesidades de infraestructura fueron gravemente afectadas por las restricciones fiscales del gobierno y la pobre administración (Hoffman, 1991; Banco Mundial, 1992).

Los excesivos niveles del gasto estatal, sobre todo en obras públicas, junto con una política monetaria débil, que permitió que la cantidad de dinero se expandiera a un ritmo promedio de 41% anual entre 1986 y 1989, así como las persistentes pérdidas financieras de las empresas públicas, se tradujeron en niveles de inflación y de escasez sin precedentes. En 1989 y 1990 las tasas de inflación rebasaron la marca de tres dígitos por primera vez en muchas décadas.

La ya pesada carga de la deuda, así como los atrasos, también se acrecentaron significativamente durante la década de 1980. En 1985, el gobierno firmó un Acuerdo de Crédito Contingente de un año plazo con el FMI, lo cual le permitió reprogramar la mayor parte de la deuda bancaria. En 1989, el Banco Central suspendió el pago de intereses y comenzó a hacer pagos irregulares. Para 1990, la deuda externa de más de 4 000 millones de dólares representaba casi 60% del PIB y los atrasos habían ascendido a 700 millones, aproximadamente.

Hasta 1990, el régimen comercial de la República Dominicana había mantenido un muy alto nivel de discrecionalidad y distorsiones. Se basaba en un sistema extremadamente complejo de aranceles discrecionales, cuotas, prohibiciones, exenciones, leyes de promoción, decretos especiales, contratos especiales, acuerdos y concesiones especiales y procedimientos y reglas administrativos.¹² Estas normas y reglamentos estaban sujetos a cambios por decreto y eran modificados con frecuencia mediante órdenes administrativas y ejecutivas. Además, la implementación de las leyes sobre aranceles ha sido irregular y no siempre transparente, debido a cambios de las autoridades de aduanas, dificultades administrativas y un procedimiento ineficiente para la valoración de los bienes.

Asimismo, el régimen comercial se caracterizaba por la existencia de muchas concesiones e incentivos especiales otorgados mediante leyes destinadas a sectores específicos, tales como la Ley 153 de Desarrollo del Turismo, la Ley 409 de Desarrollo de la Industria Agropecuaria, la Ley 69 de Promoción de Exportaciones, las exoneraciones y concesiones a empresas individuales o incluso para el envío de bienes específicos, lo cual complicó aún más la administración del sistema comercial. Además, este régimen estaba asfixiado por innumerables medidas administrativas y legislativas cuyo objetivo era limitar la importación y la competencia. Por ejemplo, había toda una serie de productos cuya importación estaba prohibida o sujeta a restricciones cuantitativas, mientras que otros requerían autorizaciones especiales y permisos del gobierno, estando sometidos a muchas otras limitaciones (véase el cuadro 12).

En 1990, el gobierno se vio obligado a iniciar un ambicioso programa de ajustes y reformas. Durante ese año se introdujo un paquete de políticas estabilizadoras, al que se denominó Nuevo Programa Económico (NPE), dirigido a reducir la tasa de inflación y estimular el estancado crecimiento económico. El NPE se centró principalmente en la restricción fiscal y monetaria a fin de enjugar el déficit fiscal, liberalizar los mercados financieros y las tasas de interés, iniciar la reforma de los regímenes comercial e impositivo, unificar la tasa de cambio de divisas, eliminar los atrasos substanciales en los pagos de la deuda y acumular divisas. Además, como parte del NPE, se implementarían nuevas disposiciones y reglamentos para regir la inversión extranjera, tras la ratificación en 1990 de una nueva ley sobre inversiones en las zonas francas.

Cuadro 12

REPUBLICA DOMINICANA: RESUMEN DE LA POLITICA COMERCIAL

1919-1944	Sistema liberalizado implantado durante intervención de los Estados Unidos	Ley de Aduanas de 1919
1944-1960	Industrialización basada en la sustitución de importaciones (fase primaria)	Ley de Aduanas de 1944, conceciones especiales otorgadas por Trujillo, principalmente con fines de lucro personal.
1961-1968	id.	Ley N. 4
1968-1990	Fortalecimiento de la industrialización sustitutiva. Promoción de la exportaciones (ZFI)	Ley 299 sobre desarrollo industrial, Leyes 69 y 409 sobre promoción de exportaciones no tradicionales.
1990-1995	Régimen comercial liberalizado bajo el Nuevo Programa Económico	Decretos 338-339 de septiembre de 1990, Ley de reforma comercial, ley 8-90 de promoción de las ZFI.

De la implementación del NPE resultó un progreso sustancial y rápido de estabilización de la economía; la inflación se redujo a sólo 4% a fines de 1991, y los déficit fiscales de alrededor de 6% del PIB en 1988 y 1990 se convirtieron en un superávit de 0.1% al cierre de 1991. Se unificó el sistema cambiario y una tasa determinada por el mercado de 12.5 pesos dominicanos por dólar estadounidense llegó a permanecer estable. El NPE fue acompañado de una leve recesión, pero en 1992 la producción se reactivó con fuerza. Además, abundantes flujos de capital permitieron al Banco Central aumentar sus reservas netas (de 198 millones de dólares en 1990 a 438 millones en 1992). El comercio sufrió los efectos de un déficit en cuenta corriente de aproximadamente 8% del PIB, aunque la situación global de balanza de pagos mejoró substancialmente después de 1991.

La situación macroeconómica de la República Dominicana ha tenido una gran mejoría durante el período 1992-1995, años en que la economía creció a un ritmo promedio de 5%, y a fines de 1995 las reservas internacionales del Banco Central alcanzaban a 528 millones de dólares, con un superávit de balanza de pagos de 172 millones; también había aumentado el ingreso nacional per cápita, de manera que la República Dominicana se contaba entre los ocho países latinoamericanos y caribeños que habían superado el nivel que registraran en 1980.

Desde 1990, la economía dominicana ha adoptado un modelo más liberalizado que contempla la reducción gradual de los derechos de importación y la eliminación de las barreras no arancelarias. Este nuevo cambio ha impuesto una enorme presión, al igual que muchas otras medidas de estabilidad macroeconómica destinadas a controlar la inflación y los déficit fiscales sin precedentes registrados a finales de la década de 1980 debido a que las empresas nacionales (no localizadas en zonas francas) se habían vuelto demasiado lentas al amparo del viejo régimen de alta protección arancelaria y subsidios fiscales. Al mismo tiempo, ha ayudado a fortalecer las condiciones competitivas bajo las cuales funciona la mayoría de estas empresas, imprimiendo así un nuevo ímpetu a la reestructuración industrial (véase el cuadro 13).

Cuadro 13

REPUBLICA DOMINICANA: CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB), INFLACIÓN, TASA DE CAMBIO Y DÉFICIT FISCAL COMO PORCENTAJE DEL PIB

	1980	1985	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Crecimiento	6.1	-2.6	0.7	4.2	-5.0	-0.8	7.6	2.8	4.3
Inflación	4.5	28.4	57.6	41.2	50.5	47.1	5.2	2.8	14.3
Tasa de Cambio	1.0	3.1	6.1	6.3	8.5	12.5	12.5	12.5	
Balanza Fiscal (% del PNB)	-6.3	-0.9	-6.9	-5.9	-4.7	0.1	1.4	-0.3	

Fuente: Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional.

La Ley de Reforma de agosto de 1990¹³ del Nuevo Programa Económico comprendía 27 leyes impositivas que regulaban las importaciones -incluida una comisión de 20% sobre las divisas (que más tarde se redujo a 15%), la cual representaba alrededor de 35% de todos los ingresos por concepto de impuestos de importación- y alrededor de 140 gravámenes y aranceles diversos. Había 15 maneras diferentes de imponer derechos de importación: tres tasas fijas de cambio (2.26, 4.0 y 5.0 pesos dominicanos) para ser aplicadas a cinco combinaciones de aranceles (Banco Mundial, 1992).

A pesar de los cambios introducidos en 1990 y posteriormente, las políticas de importación de la República Dominicana siguen teniendo el problema de una gran cantidad de impedimentos y una implementación discrecional. Por ejemplo, la Dirección General de Aduanas insiste en requerir que importadores nacionales y empresas de las zonas francas paguen una Factura Consular y la "legalización" de los documentos de envío, lo que ocasiona costos y demoras adicionales, a pesar de que en virtud de la Ley 8-90 las empresas de las zonas francas están exentas de tales cuotas y gastos. En general, se admite que los servicios aduaneros han mejorado mucho desde la implementación de la reforma, aunque la importación de productos aún puede ser un proceso lento y arduo.

Los aranceles aplicados a la mayoría de los productos oscilan entre 5% y 35% ad valorem, y hay quienes deben pagar un impuesto ad valorem sobre la transferencia de productos y servicios industrializados (ITBI) de 8% sobre el valor cif, más todos los derechos aduaneros y demás impuestos. A las importaciones consideradas "no esenciales", tales como los electrodomésticos, ciertas bebidas alcohólicas, perfumes, automóviles y piezas de automóvil, artículos de joyería y otros productos, están afectas a un Impuesto Selectivo de Consumo de 5% a 80%. Actualmente, el gobierno basa su sistema de recaudación de derechos de importación en un sistema altamente discrecional de valoración aduanera para la fijación de aranceles, sistema que constantemente se somete a revisión. En algunos casos, principalmente en el de los productos agrícolas, aún se requiere un permiso o autorización especial de importación.

c) *La aparición de las zonas de procesamiento de exportaciones*

Las tendencias más recientes en cuanto a la exportación de productos manufacturados y la competitividad internacional de la República Dominicana han sido

marcadas por las zonas francas industriales (ZFI), en las que diversas empresas transnacionales han establecido muchas operaciones de manufactura y ensambladura. Durante las últimas dos décadas, este sector orientado a la exportación ha sido uno de los principales generadores de crecimiento económico, empleo, inversiones, productividad de factores e ingresos en divisa para la República Dominicana. Principalmente, las empresas transnacionales han sido atraídas a las zonas francas industriales por los incentivos fiscales e impositivos, tales como la importación libre de derechos de bienes de capital y materias primas, los asuetos impositivos, la disponibilidad de mano de obra abundante con sueldos bajos y los beneficios de varios programas de acceso a mercados provistos por las economías industrializadas. La transformación en una economía más diversificada, con un sector exportador no tradicional -especialmente la industria del vestuario- ha asignado a las zonas francas el papel de líderes. La transformación ha demostrado con claridad la capacidad y el potencial de la economía dominicana para competir en los mercados mundiales. Aunque es muy difícil determinar con exactitud el grado en que las políticas nacionales han moldeado el patrón de evolución de las ZFI, es evidente que este sector se ha desarrollado positivamente en la República Dominicana y que las políticas nacionales ciertamente han desempeñado una función importante. Interesa observar que el gobierno diseñó una estrategia¹⁴ para atraer a empresas de ensambladura para la exportación.

En otras palabras, el impresionante crecimiento de la producción y el empleo en las ZFI durante las últimas dos décadas ha situado a la República Dominicana en una posición de liderazgo en la región de la Cuenca del Caribe. Tal logro es en gran parte atribuible al hecho de que este sector manufacturero ha sido protegido de los factores políticos y no políticos que impiden la producción para la exportación fuera de las zonas francas.

Como ya se explicó, las ZFI de la República Dominicana se desarrollaron en un marco legal originalmente orientado a la promoción de actividades sustitutivas de importaciones.¹⁵ Sin embargo, la ratificación de la Ley 299, que implementaba formalmente el modelo de industrialización, hizo surgir a la vez un sector exportador dinámico, al principio integrado mayormente por empresas extranjeras ubicadas en los llamados parques de zonas francas industriales. Esta ley incentivadora sentó el marco legal para que se emprendieran actividades productivas orientadas a la exportación, puesto que eliminó los principales impedimentos al libre flujo de bienes y servicios en las Zonas de Libre Comercio creadas bajo el régimen especial que ofrecía a las empresas allí localizadas un trato preferencial. A la vez, sin embargo, el gobierno intentó usar el marco legal contemplado en la Ley 299 para transformar la base exportadora del país mediante el desarrollo de las llamadas zonas francas industriales (ZFI). Uno de los objetivos principales de tal estrategia era diversificar la economía, considerada por muchos demasiado dependiente de la exportación de productos tradicionales, tales como azúcar, café, cacao, tabaco y algunos minerales metalíferos.¹⁶

De acuerdo con la Ley 299, las empresas se clasificaban en tres categorías y a cada una se le otorgaba un nivel distinto de exención arancelaria para la importación de materias primas, productos semiterminados para el procesamiento o terminación de bienes de consumo, piezas y materiales de empaque, maquinarias y equipos, petróleo y subproductos utilizados en el procesamiento industrial.

Básicamente, la Ley 299 contenía disposiciones tendientes a estimular las actividades de ensambladura y fabricación para la exportación. Incluía una definición amplia de zonas francas bajo la clasificación "A", a la que se otorgaba un trato libre de derechos de importación para todos los equipos, maquinarias, materias primas y piezas de repuesto empleados en la producción para la exportación, así como otros incentivos fiscales. Las empresas clasificadas en la categoría "A", localizadas en las zonas francas industriales, quedaban exentas del 100% de los derechos de importación e impuestos sobre la renta, aunque únicamente las compañías que exportaban la totalidad de su producción podían

gozar de tales beneficios. Las correspondientes a la categoría "B" recibían exenciones hasta de 95% de los derechos de importación, excepto en el caso del impuesto sobre la renta. Para la clasificación "C", la Ley 299 contemplaba incentivos importantes para la producción industrial a corto plazo orientada al mercado nacional.

Además, las ZFI establecidas en el país, excluyendo aquellas de propiedad de personas naturales de la República Dominicana, no podían solicitar préstamos cuyos fondos fueran provistos por organismos internacionales. En la Ley 96, ratificada en febrero de 1983, que vino a enmendar la Ley 4315, se estableció que el Banco Central de la República Dominicana no proveería divisas estadounidenses para las operaciones de las ZFI, tales como importación de maquinarias y equipos, a menos que dichos bienes se trajeran hasta el territorio aduanero nacional, en cuyo caso quedarían sujetos al régimen comercial entonces vigente, incluidas cuotas y prohibiciones, excepto cuando se tratara de empresas de propiedad dominicana en un 90% como mínimo.

En 1990, el marco legal para la operación de las ZFI se reforzó con la ratificación de la Ley 8-90, cuyas disposiciones ayudaron a mejorar algunas limitaciones básicas de que adolecía la Ley 299, tales como la falta de criterios específicos y capacidades institucionales para reglamentar la designación de nuevos proyectos de zonas francas industriales¹⁷ y el desarrollo y operación de las zonas francas existentes; también eran débiles las disposiciones para apoyar los eslabonamientos de las ZFI hacia adelante y hacia atrás.¹⁸ Así, la promulgación de la Ley 8-90 representó un avance fundamental hacia la consolidación del régimen de las ZFI, puesto que sus disposiciones han garantizado un alto grado de automaticidad y transparencia a los usuarios y operadores de las ZFI.

Uno de los elementos más importantes de la nueva ley es la autoridad otorgada al Consejo Nacional de Zonas Francas (CNZFE) para modernizar y consolidar las responsabilidades institucionales y reducir el número de instituciones gubernamentales directa o indirectamente involucradas en su puesta en marcha y operación. Antes de 1990, por ejemplo, los procedimientos de recepción y aprobación de solicitudes para establecer un parque o empresa de zona franca eran manejados por la misma Dirección General de Desarrollo Industrial, de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio, que se ocupaba del sector nacional de la economía.

Hasta 1990, año en que el gobierno puso en marcha su Programa de Reforma de Política, el crecimiento de la economía era irregular, la inflación creciente, los problemas de la deuda cada vez más agudos y las condiciones sociales se deterioraban progresivamente, sobre todo en los segmentos más pobres de la población.

No cabe duda de que las compañías manufactureras y agroindustriales fuera de las ZFI -es decir, las ubicadas en el territorio aduanero nacional que se orientan hacia la exportación de productos no tradicionales- han tenido que encarar un enorme sesgo antiexportador que ha desalentado las nuevas inversiones, así como la generación de divisas y empleos. Las compañías de las zonas francas, en general, estaban protegidas de las distorsiones que afectaban a la economía nacional.

En un estudio llevado a cabo en 1992 se concluye que debido a la naturaleza del programa de ZFI -el cual estableció para las compañías orientadas hacia la exportación ubicadas en los parques de zona franca o con status de zona franca, un régimen de política y un ambiente de operación totalmente aparte- el sector dominicano de las ZFI atravesó la década de 1980 sin que le afectaran mucho las tendencias económicas negativas que caracterizaban la economía nacional. Como resultado, este sector exhibió altas tasas de crecimiento de las ganancias por concepto de exportación y de creación de empleos, que excedieron con creces el desempeño del sector manufacturero de la economía nacional. Sin embargo, para 1990 las distorsiones económicas que caracterizaban la economía nacional habían aumentado tanto, que resultó imposible que permanecieran en tal aislamiento, y varios factores adversos comenzaron a afectar al sector de las ZFI,

principalmente la escasez de energía eléctrica y petróleo, una rápida inflación y una creciente sobrevaloración de la moneda.¹⁹

El surgimiento de las ZFI en la República Dominicana marcó una brusca desviación de la estrategia industrializadora basada únicamente en la sustitución de importaciones. El desarrollo de las ZFI se convirtió en un elemento importante de la política gubernamental encaminada a promover las exportaciones no tradicionales y generar un aporte importante de divisas.

En la República Dominicana, siendo las ZFI uno de los principales motores del crecimiento, ciertamente han contribuido a la generación de empleos productivos; existen asimismo pruebas innegables de que se han convertido en un sector atractivo, si no en el más atractivo, para la inversión extranjera directa en el país. Además, las ZFI dominicanas han promovido con éxito la exportación de productos manufacturados y generado abundantes divisas.

Sin embargo, las ZFI no han logrado la meta a largo plazo, que era llegar a un alto nivel de vinculación con la economía nacional; sólo se ha conseguido una transferencia apreciable de tecnología y la actualización de algunas destrezas básicas. Este resultado puede atribuirse al generalizado y fuerte prejuicio en favor de la importación de materias primas, componentes y piezas, alentado por el régimen comercial vigente para la producción tanto nacional como de las ZFI. Según se indica en varios estudios, el obstáculo principal a la adquisición de esos productos en el país y a la integración vertical con la llamada economía nacional radica en que el sector nacional es incapaz de proveer esos suministros a precios competitivos y con niveles de calidad que cumplan las normas internacionales (Willmore, 1995).

d) *Las zonas francas: un generador de crecimiento*

El espectacular desarrollo de las ZFI en la República Dominicana ha dado mucho impulso al proceso de industrialización del país. Su impacto ha sido importante en la diversificación de las exportaciones, los ingresos en divisas, el empleo y, desde luego, la transferencia de capacidades tecnológicas que han aumentado la competitividad del país en algunos de los mercados más dinámicos del extranjero. Desde su aparición en la economía nacional con la creación, en 1969, de un parque de zona franca en La Romana, bajo los auspicios de la Gulf & Western Corporation, las ZFI han llegado a ser un componente fundamental de la estrategia de desarrollo puesta en práctica por el gobierno dominicano y el sector privado.

Generalmente encomiadas por su incidencia en el número de empleos, las empresas localizadas en las zonas de libre exportación que hacen uso intensivo de mano de obra daban ocupación a 20 000 trabajadores en 1981 a -23% del empleo industrial-, cifra que había aumentado a 176 312 a finales de 1994. En otros términos, las empresas de las zonas francas generaron 1.3% del empleo total en 1981, 2.0% en 1985, 5.4% en 1990 y 6.7% en 1994 (OIT, 1995). Estas cifras representan más de la mitad del empleo industrial total en el país. Además, según numerosas estimaciones, los empleos en las ZFI crean entre 0.6 y 1.5 ocupaciones indirectas adicionales en sectores económicos conexos (Fundación Economía y Desarrollo, 1989).

El aumento promedio anual de las exportaciones de las ZFI entre 1970 y 1993 fue de 24.8%, tasa que se compara muy favorablemente con el promedio de -0.4% de las exportaciones del resto de la economía e incluso con el 16.9% registrado por el sector del turismo. El valor de las exportaciones de las ZFI se incrementó de 214.8 millones de dólares en 1985 a 850.2 millones en 1990; al cerrar 1994, su monto había ascendido a 1 392.1 millones de dólares. Las exportaciones de las zonas francas se expandieron a la asombrosa tasa anual de 37.4% durante el período 1989-1993, en tanto que las del resto

de la economía decrecieron a un ritmo anual de -11.6%, según un estudio reciente. (Véase el cuadro 14.)

El incremento más rápido ha sido el de las exportaciones de productos con alta densidad de mano de obra no calificada, tales como prendas de vestir y calzado y ensambladura eléctrica y electrónica, entre otras actividades en las cuales la República Dominicana tiene una fuerte ventaja comparativa.

Cuadro 14

REPUBLICA DOMINICANA: CRECIMIENTO DE LAS ZONAS FRANCAS INDUSTRIALES (ZFI) Y DEL RESTO DE LA ECONOMÍA, 1970-1993

Período	Producto interno bruto	Turismo (valor agregado)	Zonas Francas (valor agregado)
1970-1993	4.5	16.9	25.0
1970-1982	6.3	19.5	26.6
1983-1988	2.5	23.5	36.9
1989-1993	1.6	6.4	11.9

Fuente: Banco Mundial.

La generación neta de divisas por parte de las zonas francas²⁰ ha aumentado de 44.5 millones de dólares en 1980 a 214.0 millones en 1990, y de 426.0 millones de dólares en 1994 a un monto estimado de 509.0 millones en 1995. Esto significa que el valor agregado de las ZFI se ha decuplicado en 15 años, mientras que las divisas generadas por las exportaciones del resto de la economía han descendido a la mitad del valor registrado en 1980.

Por otra parte, parecen existir evidencias suficientes como para afirmar que las ZFI habrían crecido aún más rápidamente si antes de 1985 su desarrollo no hubiera sido desalentado por la creciente sobrevaloración de la tasa de cambio del peso con respecto al dólar. (Véase el cuadro 15.)

El número de compañías establecidas en las zonas también ha aumentado a un ritmo muy impresionante, de 2 en 1970, a 76 en 1980, y luego a 476 a finales de 1994. Casi 48% de las compañías que operan en las zonas francas están registradas como de origen estadounidense, lo que acusa una brusca caída respecto de las cifras de hace sólo una década, cuando casi 90% de las compañías eran de ese origen. Esta proporción ha disminuido progresivamente, cediendo al capital de otras fuentes, sobre todo debido a la mayor presencia nacional en la propiedad de las plantas, así como a las inversiones provenientes de otros países.²¹

Cuadro 15

REPUBLICA DOMINICANA: ESTADISTICAS DE LAS ZONAS FRANCAS

Año	Número ZFI	Número de empresas	Número de empleos	FX NETO*	Exportación
1970	1	2	504	1.2	-
1975	3	34	6 953	14.7	27.4
1980	3	79	18 889	44.5	117.1
1985	4	144	35720	74.7	214.7
1990	25	300	101 303	214.3	838.6
1991	25	366	119 190	249.3	1 052.8
1992	29	404	141 056	300.0	1 165.3
1993	31	447	164 296	368.5	1 259.0
1994	32	472	176 310	426.0	1 392.1
1995	34	469	165 000	509.0	-

Fuente: CEDOPEX, CNZF, Banco Central.

* En millones de dólares.

Casi 62.5% de las empresas que ahora operan en las zonas francas se relaciona con la industria del vestuario. Aunque en la República Dominicana existe un puñado de empresas dedicadas a esta actividad fuera del programa ZFI, casi la totalidad de las compañías extranjeras de prendas de vestir mantienen su producción dentro del ámbito de estas zonas.

e) *Etapas en la evolución de las zonas francas*

La evolución de las ZFI en la República Dominicana no ha sido uniforme (véase el cuadro 16). Durante la década de 1970 su crecimiento fue lento; entre 1970 y 1980 se crearon 7 empresas y luego, entre 1980 y 1984, se establecieron 11 más. Este promedio parece bajo cuando se compara con el período posterior a 1984. De 1984 a 1990, el incremento promedio anual del número de compañías nuevas ascendió a 30 y el ritmo se aceleró a 36 por año durante el primer período de los noventa. Entre 1970-1980 y 1980-1984 se registró un aumento promedio de empleos directos en empresas de las zonas francas de 1 632 y 1 843 respectivamente. Después de 1984, este promedio aumentó a 10 806 empleos nuevos creados durante el período 1984-1990, y a 11 279 en el quinquenio 1990-1994. Sin embargo, en 1995 se observó una reducción, en términos absolutos, del número de empleos y de empresas (-9 740 y -6, respectivamente), como resultado de los efectos adversos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y la devaluación del peso mexicano, combinado con la baja de las ventas de bienes suaves en el mercado estadounidense. (Véase el cuadro 16.)

Su crecimiento se volvió más espectacular después de 1984, cuando una combinación de factores internos y externos determinó una rápida expansión. Durante el período 1984-1994, el programa de ZFI de la República Dominicana contribuyó con un promedio de 15 065 empleos directos anuales y se estableció en ellas un total de 356 empresas. El impacto del desarrollo de las ZFI también se refleja en el notable progreso de los parques de zona franca en operación, tanto en términos de número -de 3 en 1980 a 34 en 1994- como de la ubicación de los nuevos parques.

Cuadro 16

REPÚBLICA DOMINICANA: NUMERO PROMEDIO DE NUEVAS EMPRESAS Y GENERACIÓN ANUAL DE EMPLEOS EN LAS ZONAS FRANCCAS INDUSTRIALES, 1970-1995

Período	Nuevas empresas	Nuevos empleos
1970-1980	7	1 632
1980-1984	11	1 843
1985-1989	30	10 806
1990-1994	36	11 279
1995	-6	-9 740

Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas y Organización Internacional del Trabajo (OIT).

f) Factores de crecimiento

La notable expansión del programa de zonas francas durante el último período (1984-1994) coincide con dos factores principales. Primero, en el bienio 1984-1985 se produjo un radical cambio de política al adoptarse un régimen cambiario nuevo y devaluarse la moneda (entre otras medidas del tipo que recomienda el FMI); y, segundo, se introdujo y ratificó la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, impulsada por el Presidente Ronald Reagan en 1983-1984, que incluye la implementación de las disposiciones sobre niveles de acceso garantizados (hoy día 9802.00.80), ratificadas en 1986, así como el uso de la sección 936 del código tributario de Estados Unidos para promover los programas de producción compartida y planta-gemela entre Estados Unidos y la región.

No cabe duda de que el rápido crecimiento de las ZFI es atribuible, en gran parte, a la devaluación de la tasa de cambio durante el período 1984-1985 y la unificación de la tasa de cambio oficial con la del mercado. La devaluación cambiaria incidió directamente en los sueldos, que no eran competitivos con respecto a los pagados en otros países en desarrollo con niveles muy altos de desempleo. Debido a la sobrevaloración del peso dominicano, antes de 1984 el sueldo mensual mínimo era de 125 dólares, valor que la primera devaluación redujo a 107 dólares, y otra posterior, en 1985, hizo caer a 67 dólares.

Las zonas de libre comercio (ZLC) crecieron 23% después de la primera devaluación (1984), a lo que siguió un descenso abrupto del número de empleados de las ZFI debido en parte a una marcada recesión en Estados Unidos, así como a los altos costos de operación en la República Dominicana. La segunda devaluación del peso (1985) redundó ese mismo año en un aumento de 48% del empleo en las ZFI. Los sueldos mínimos de los trabajadores de las ZFI durante el período posterior a 1984 se han mantenido muy estables, por encima de 110 dólares.²²

g) Política cambiaria

Durante las últimas tres décadas la política cambiaria de la República Dominicana ha fluctuado entre un sistema fijo y uno de mercado libre. En ese período, la mayor parte del tiempo el valor real del peso dominicano se mantuvo altamente apreciado con respecto al dólar estadounidense debido a que en los cambios de la tasa de cambio

usualmente no se tomaba en cuenta la disparidad entre la inflación registrada en la República Dominicana y la de sus socios comerciales. Esto obstaculizó la actividad exportadora y la estabilización de la balanza de pagos; también aceleró la crisis de la deuda. La política cambiaria de la República Dominicana se resume a continuación.

Reciente evolución de la política cambiaria de República Dominicana

- 1. 1966-1984:** combinación de tipo de cambio oficial fijo y de mercado paralelo. Durante la mayor parte de este período, el tipo oficial fue de RD\$1.00 por dólar. La mayoría de los exportadores de bienes y servicios (con la excepción del sector turismo) se vieron obligados a cambiar dólares al tipo de cambio oficial. En 1984, se otorgó un "incentivo a las exportaciones" de RD\$0.48 por dólar.
- 2. 1985-1986:** sistema unificado de flotación libre. En enero de 1985 se realizó una devaluación del 110%. Los exportadores de bienes tradicionales y no tradicionales se vieron perjudicados por la aplicación de un recargo cambiario del 36% y el 5%, respectivamente. Este recargo se eliminó en 1986, lo que contribuyó a reducir el marcado sesgo antiexportador derivado de la política tributaria.
- 3. 1987-1991:** combinación de tipo de cambio oficial fijo, ajustado periódicamente, un mercado paralelo y un mercado negro. En 1987 y a comienzos de 1988, el Gobierno de República Dominicana aplicó una combinación de tipo de cambio flotante y tipo de cambio regulado. La adopción del sistema de tipo de cambio oficial fijo, que incluía el aplicable a los exportadores, se tradujo en una apreciación real creciente de la moneda nacional. Esta política se caracterizó por una diferencia cada vez mayor entre el tipo de cambio del mercado negro y el paralelo y el tipo de cambio oficial. La diferencia entre los dos últimos, que era relativamente reducida a mediados de 1990, siguió acentuándose pese a las devaluaciones realizadas en abril y octubre de ese año, debido al deterioro de la situación económica. En octubre de 1990, por ejemplo, el tipo de cambio oficial era de RD\$11.50 por dólar, pero el del mercado negro era de RD\$15 por dólar, lo que representaba una diferencia del 35%.
- 4. 1991-1995:** combinación de tipo de cambio oficial fijo y libre. En lugar de un sistema de fijación del tipo de cambio por parte del Banco Central, el valor del peso con respecto al dólar pasó a ser determinado por las fuerzas del mercado, dado que la nueva política cambiaria respondía en gran medida a las reformas económicas de 1990. El sistema cambiario se aplicaba a la mayoría de los sectores de la economía liberalizados, incluidos el turismo y las zonas libres, en tanto que otros, incluidos los exportadores de bienes tradicionales, debían cambiar divisas al tipo de cambio oficial establecido por el Banco Central. Los tipos de cambio de los mercados negro y paralelo vigentes en 1990 y a comienzos de 1991 comenzaron a bajar, hasta llegar a alrededor de RD\$12.50 por dólar, y en el segundo trimestre de 1991 se logró una cuasiparidad cambiaria. Debido a la mejora de las condiciones macroeconómicas, especialmente del balance de pagos y las reservas netas en el Banco Central, el tipo de cambio se ha mantenido relativamente estable en términos nominales, aunque el peso dominicano ha registrado una acentuada apreciación real.

h) *Políticas sobre inversión extranjera*

En 1978 se ratificó la Ley 861 sobre Inversión Extranjera, con el propósito de mejorar la situación de la balanza de pagos y atraer capital extranjero directo hacia empresas nuevas para estimular el desarrollo económico. En la ley 861 se establecía que toda inversión extranjera debía ser registrada previamente en el Directorio de Inversión Extranjera del Banco Central. Se daría prioridad a la aprobación de proyectos generadores de exportación y divisas. El Directorio podía rechazar una inversión que se considerara no productiva para el país o en áreas ya cubiertas adecuadamente. Según la ley, las compañías inscritas estaban autorizadas para convertir sus inversiones en divisas y expatriar hasta 25% de sus utilidades netas.

Los efectos de la Ley 861 en el crecimiento industrial de la República Dominicana fueron limitados. La inversión extranjera se concentró básicamente en dos áreas: i) industrias en las cuales el nivel de la tecnología local, la falta de capital nacional de inversión o ambos socavaban el desarrollo de la industrialización sustitutiva de importaciones; y ii) operaciones de ensambladura en las zonas francas, bajo un régimen legal especial. El resultado fue que las muchas limitaciones que imponía esta ley, especialmente las reglas de convertibilidad cambiaria aplicadas a las empresas inscritas, inhibieron la inversión extranjera, en lugar de alentarla. Las compañías que ya operaban en los parques de zonas francas industriales no tenían que encarar estas limitaciones, puesto que desde el principio gozaron del derecho a expatriar hasta el 100% de sus utilidades y de la libre convertibilidad de la moneda nacional. No obstante, la inversión extranjera directa en las zonas francas de la República Dominicana creció rápidamente puesto que las ZFI estaban en gran medida aisladas de las restricciones contempladas en la Ley 861.

A finales de 1995 se promulgó una nueva Ley sobre Inversión Extranjera, diseñada para eliminar las viejas barreras a la inversión foránea y darle igualdad de acceso a todos los sectores de la economía, a excepción de los relacionados con desperdicios tóxicos, salud pública, medio ambiente y defensa, para invertir en los cuales se requiere aprobación presidencial. Los extranjeros pueden registrar inversiones en efectivo, marcas comerciales o tecnología en empresas nuevas o existentes, y también en bienes raíces, con algunas limitaciones.

Además, los inversionistas extranjeros ahora pueden remesar al exterior la totalidad del capital y las ganancias de capital, así como las recompensas por la transferencia de tecnología y las regalías por contratos registrados anteriormente. La ley otorga un plazo de cinco años para la repatriación gradual de las utilidades acumuladas y no remesadas como resultado de la aplicación de la ley anterior. Asimismo, los extranjeros pueden representar sus productos directamente, sin necesidad de un agente local. Los inversionistas foráneos ya no necesitan la autorización del Directorio de Inversión Extranjera para invertir, sino que deben registrar sus inversiones en el Banco Central dentro de un plazo de 90 días. Las empresas de las zonas francas siguen rigiéndose por la Ley 8-90 para conducir sus operaciones y las compañías nuevas que se instalan en las ZFI pueden inscribirse en el Banco Central por intermedio del Consejo Nacional de Zonas Francas.

i) *La protección de la propiedad intelectual y otras políticas relacionadas con la tecnología*

Varias leyes dominicanas, algunas de las cuales se remontan a 1911 y 1936, disponen la protección de los derechos de propiedad intelectual, incluidos los de autor, patentes y marcas comerciales. La Ley de Derechos de Propiedad Intelectual promulgada en 1986 y su ulterior reglamentación ofrece una protección legal adecuada, pero su

ejecución ha sido más bien débil, tanto en términos administrativos como judiciales. La "piratería" de libros y textos, cintas, videos, programas de computación y tecnología de discos compactos son muy comunes, pero la acción gubernamental ha sido escasa. En 1993, bajo extrema presión de las autoridades de Estados Unidos, el gobierno ratificó un nuevo reglamento para complementar la Ley 32 sobre derechos intelectuales aprobada en 1986.²³

Se han producido reiterados reclamos relacionados con la protección de patentes y marcas comerciales, sobre todo con respecto a marcas conocidas de ropa y calzado deportivo, así como a ciertos productos farmacéuticos, los cuales se falsifican y venden en el mercado nacional.

En general, puede decirse que no existe política formal alguna que regule o promueva la transferencia y las normas tecnológicas, aun cuando el Instituto Dominicano de Tecnología Industrial (INDOTEC) ha realizado algunos esfuerzos por disponer la transferencia de tecnología y conocimientos a la industria. El gobierno se ha empeñado muy poco en la aplicación de políticas directamente destinadas a promover la transferencia tecnológica en la industria del vestuario. Las empresas de propiedad tanto extranjera como nacional han usado sus propios recursos para desarrollar o implementar nuevos procesos y tecnologías de productos. Los proveedores y fabricantes por contrato han desempeñado un papel importante en materia de mejoramiento de tecnologías y conocimientos.

j) *Disponibilidad de mano de obra y políticas laborales*

Una de las principales ventajas de la estrategia competitiva de la República Dominicana es la disponibilidad y productividad de sus trabajadores. En general, hay abundancia de mano de obra no calificada, pues la tasa de desempleo fluctúa en un rango de 20% a 25%. Según algunos estudios, los mayores problemas en relación con la mano de obra son el bajo nivel de adiestramiento, la falta de técnicos capacitados y personal supervisor, la escasez de administradores medios y la emigración a causa del desempleo.

La disponibilidad de mano de obra varía entre regiones. Se señala que en algunas partes del país es más restringida por la competencia de otras industrias, tales como el turismo en Puerto Plata y La Romana; en otras áreas geográficas más remotas, parece haberse expandido a causa de la competencia intrazonal. Se cree que la tasa de movilidad personal de los trabajadores es menor cerca de las zonas nuevas. También se observa una mayor disponibilidad de administradores dominicanos de alto nivel que de administradores medios, difíciles de encontrar, sobre todo en las áreas rurales.

Las estimaciones de productividad reportadas en varias fuentes alcanzan, en promedio, a 80-85% de los niveles estadounidenses. Por ejemplo, en The Bobbin Magazine se informó que la productividad en la industria del vestuario era de 85% con respecto a las normas de Estados Unidos. Las tasas de movilidad personal y de ausentismo aparecen como razonables según los estándares regionales, y más bajas que las de México. Según la encuesta llevada a cabo por TSG en 1990, la tasa media de movilidad personal para todos los sectores es de 14.5%, con índices anuales del 16.6% para la industria del vestuario. Estas cifras se comparan favorablemente con el 25% registrado en la industria maquiladora de México.

Desde su inserción en la economía dominicana, el sector de las ZFI ha sido percibido primordialmente como extraterritorial y, por ende, no necesariamente sujeto a las mismas restricciones legales a las que está sometido el resto de la economía en muchos aspectos, uno de los cuales es el laboral. Durante la mayor parte del período, las leyes laborales no han sido aplicadas plenamente en el caso de las ZFI, en especial en lo relativo al movimiento sindical. Además, el sueldo mínimo para las empresas allí localizadas se ha mantenido a un nivel razonablemente competitivo, con una semana de trabajo de 44 horas.

Al igual que en muchos otros países, el sueldo mínimo de la República Dominicana se utiliza mayormente como un referente, a partir del cual la mayoría de los trabajadores percibe otros incentivos monetarios. Es un hecho ampliamente aceptado que sólo los trabajadores principiantes reciben un pago equivalente al sueldo mínimo.

En pesos dominicanos, el sueldo mínimo ha subido mucho en 10 años, período en el que casi se decuplicó (125 pesos dominicanos en 1983, 500 en 1989 y 1 680 en 1995). Sin embargo, su equivalente en dólares ha permanecido entre 70 y 87 dólares durante la mayor parte de ese lapso. En los últimos años se ha producido un aumento brusco de aproximadamente 43%, que ha llevado el sueldo mínimo de un monto equivalente a 87 dólares en 1989 a 125 dólares en 1995.

A nivel nacional, la razón de beneficios extrasalariales -es decir, el costo incremental de los beneficios extrasalariales que se suman a los sueldos básicos y, en conjunto, representan el sueldo total- también ha tenido un alza notable en los últimos años, sobre todo después de la ratificación del nuevo Código Laboral, en 1992. Antes de ese año, los beneficios extrasalariales se estimaban en 31.9%; después de la promulgación e implementación del Código, la razón subió a 40%. Considerando el paquete de beneficios extrasalariales, en 1989 el costo del trabajo equivalía 114.40 dólares mensuales o 0.65 dólares por hora. En 1995, esta cifra resultaba mucho más alta, puesto que al sumar un 40% de beneficios extrasalariales al sueldo mínimo de 124.4 dólares (1 680 pesos dominicanos a razón de 13.50 pesos por dólar), el sueldo mínimo ascendía a 174.22 dólares, un aumento de 52% con respecto a su nivel de 1989. Sueldos mensuales de esta magnitud son los más altos en la historia del sector de las ZFI y equivalen a 0.91 dólares por hora, valor que supera en 40% el registrado en 1980.²⁴ Este nivel de sueldos también resulta más alto que el de la mayoría de los países de la región.

k) *Infraestructura y servicios básicos*

i) **Electricidad.** Durante años se ha dicho que el problema número uno de la República Dominicana es la baja confiabilidad del suministro de energía. La energía eléctrica es provista por la empresa estatal Corporación Dominicana de Electricidad (CDE). La economía de la República Dominicana ha sido enormemente afectada por la falta de electricidad, atribuible en gran parte a la ineficiencia de la infraestructura -por ejemplo, equipo anticuado- así como a restricciones administrativas y gerenciales, tales como el pobre mantenimiento de las plantas existentes de generación. En los últimos años, el ascenso de los costos y la permanente falta de confiabilidad han complicado una situación que ya era muy grave. Las empresas de las ZFI que operan en la República Dominicana han tenido que proveerse de generadores de emergencia, cuyos niveles de eficiencia son más bajos debido a su menor escala, lo que aumenta aún más el costo de la energía y los problemas conexos, tales como las fluctuaciones de voltaje que pueden dañar las máquinas y la constante pérdida de tiempo de producción a causa de los persistentes apagones.

El gobierno, reconociendo este problema crónico, en febrero de 1990 ratificó una ley que permite el suministro privado de energía eléctrica. Durante los últimos tres años se ha estado preparando una nueva ley diseñada para estimular la inversión extranjera y nacional en el sector energético; ésta, sin embargo, ha encontrado resistencia tanto política como por parte de grupos interesados, lo que ha determinado que quedara estancada en el Congreso. Mientras tanto, las ZFI y los demás sectores de la economía continúan sufriendo el problema de una energía costosa y no confiable, que erosiona la posición competitiva y el potencial del país.

ii) **Telecomunicaciones.** A diferencia del suministro de energía, caracterizado por su poca confiabilidad, se puede decir que el sector de las telecomunicaciones de la República Dominicana es reconocido como uno de sus principales factores competitivos. La mayor

parte de la telefonía y sistemas de voz-datos está controlada por la Compañía Dominicana de Teléfonos (CODETEL), una subsidiaria de la GTE. Durante muchos años la CODETEL fue la única fuente de servicios de telecomunicaciones. A partir de la década de 1990, el gobierno adoptó una política nueva para alentar la competencia en el sector y autorizó a otras compañías de propiedad privada, tales como la TRICOM, para que también ofrecieran sus servicios. Las compañías de telecomunicación establecidas en el país han abierto opciones que incluyen telefonía celular, servicio "WATS", correo electrónico, servicios nacionales de aviso (*beeper*), transmisión de datos y servicios de telecomunicaciones relacionados con la informática (Internet).

iii) **Transporte.** Hasta hace poco, el problema de los servicios de carga terrestre era uno de los más frecuentemente mencionados por las empresas de las ZFI. Los obstáculos principales al respecto eran las demoras portuarias y de los camiones, los robos y los costos excesivamente altos, puesto que el sector del transporte terrestre estaba dominado por un grupo oligopolista de asociaciones.

En vista de los muchos impedimentos que encaran las empresas de las ZFI, sobre todo desde la ratificación de la Ley 8-90, el gobierno las ha autorizado para que tengan y operen sus propios remolques y ha protegido el derecho de estas compañías a transportar legalmente sus productos.

Prestan servicio a la República Dominicana numerosas líneas aéreas y navieras norteamericanas y europeas, así como de otras partes del mundo, incluida América Latina. Hay vuelos diarios directos ida y vuelta a los aeropuertos internacionales del país. En 1990 había solamente dos terminales aéreas internacionales (Santo Domingo y Puerto Plata); para 1995 ya se contaba con otros dos (La Romana y Barahona).

La República Dominicana dispone de cuatro puertos marítimos principales con capacidad para manejar el tráfico de contenedores. El puerto de Haina es el más grande y más utilizando, ya que pasan por él más de tres cuartas partes de las corrientes de exportación e importación. Las compañías de las ZFI han tenido que encarar costos de carga marítima fluctuantes debido a la existencia de la llamada "Conferencia de Hispaniola", una asociación oligopolista integrada por las principales líneas navieras, que fijan los precios y dictan las políticas de transporte marítimo para el país.

II. LA INDUSTRIA DEL VESTUARIO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

1. Antecedentes

Para comprender mejor la situación competitiva de la industria del vestuario de la República Dominicana conviene pasar revista a las tendencias principales que han incidido y continúan influyendo en la producción y los mercados internacionales. Es de particular importancia formarse una idea general sobre lo que ocurre en el mercado de Estados Unidos, destino de la mayoría de las exportaciones de ropa de la República Dominicana, especialmente en lo relativo a las presiones que está enfrentando la industria estadounidense de prendas de vestir.

La República Dominicana ha llegado a ser altamente competitiva en el mercado mundial del vestuario. El patrón seguido por el país para convertirse en exportador exitoso de ropa terminada ha sido muy similar al adoptado por otros países "ganadores" en sus primeros años. De hecho, la República Dominicana ha aprovechado los bajos costos de su mano de obra para atraer a compañías transnacionales, pero no ha sido capaz de crear una industria fuerte que abarque las tres etapas principales de producción: fibras (naturales y sintéticas), telas y artículos de ropa terminada. Esta falta de capacidad de integración mostrada por la industria es precisamente uno de los mayores desafíos que enfrenta la

República Dominicana al competir con países que tienen una larga tradición en la producción de textiles y ropa.

Históricamente, la industria textil y de prendas de vestir ha sido una de las más protegidas, especialmente en las economías industrializadas. Las presiones proteccionistas, en general, han dado como resultado la aplicación de dos tipos básicos de medidas para contrarrestar la competencia y el libre comercio: i) aranceles altos y progresivos; y ii) imposición de restricciones cuantitativas o cuotas a los países exportadores.

En algunos casos, como en el de Estados Unidos, se han implantado regímenes arancelarios especiales y programas de acceso a fin de promover el uso de componentes producidos en las economías industrializadas, para luego llevar a cabo el proceso de ensamble en los países en desarrollo, donde los costos de la mano de obra son más bajos. Indudablemente, el efecto de estos programas ha sido limitar la integración de las industrias en los países en desarrollo, como ha sucedido en la República Dominicana.

Los acuerdos bilaterales negociados en el marco del Arreglo Multifibra han regido la mayor parte de la importación estadounidense de textiles y ropa durante las últimas tres décadas.²⁵ Los Estados Unidos y la República Dominicana firmaron su primer acuerdo bilateral en 1979. En marzo de 1995, los Estados Unidos tenían cuotas de productos Arreglo Multifibras con otros 44 países, que suministran alrededor de 80% de las importaciones bajo dicho Acuerdo. De estos países, 26 son miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y sus envíos están sujetos a los términos del nuevo Acuerdo sobre Textiles y Ropa.

2. La industria textil y del vestuario en Estados Unidos

Se considera que actualmente las importaciones estadounidenses de textiles y ropa representan aproximadamente 40% del mercado. El desafío asiático a la industria textil y de ropa de Estados Unidos empezó con el Japón, aumentando su intensidad en las décadas de 1960 y 1970 con el surgimiento de las industrias competitivas de Hong Kong, Corea del Sur y Taiwán, y luego con la incorporación de los países miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN).

Aun cuando la importancia relativa de las importaciones desde los tradicionales Tres Grandes abastecedores asiáticos -Hong Kong, Taiwán y Corea del Sur- ha registrado caídas, continúan estando dominadas por los países del Asia, manteniéndose así una tendencia que comenzó en los años sesenta. La participación de los Tres Grandes en las importaciones se redujo de 43% en 1983 y 30% en 1987 a sólo 18% del total en 1994 (Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, 1995b). China, recién llegada, es hasta ahora el mayor proveedor de textiles y ropa con destino a Estados Unidos. Del volumen total de las importaciones estadounidenses en 1994, 11.8% correspondió a China, seguida por Canadá y Taiwán con algo menos de 8% cada uno. También Japón, Hong Kong, Corea y Taiwán consiguieron penetrar en los mercados de las sociedades industriales con mucho éxito mediante la promoción de una eficiente industria integrada; los países más recientemente llegados, en cambio, han optado en general por una modalidad basada en la subcontratación y el ensamble para aprovechar el

bajo costo de su mano de obra. En el caso de la República Dominicana, es evidente que se ha seguido este último patrón.

Más recientemente, la incorporación de México como proveedor importante de textiles y ropa en el contexto del TLC también ejerció un efecto competitivo enorme en la industria estadounidense, pero su impacto negativo se ha hecho sentir igualmente en otras partes de la región.

a) *La competitividad y la reestructuración de la industria estadounidense del vestuario*

Durante la última década, en la industria de prendas de vestir establecida en la República Dominicana han influido, de una u otra manera, las presiones competitivas que enfrentan las economías más desarrolladas -de Estados Unidos y otros países- especialmente como resultado de tendencias al interior de la industria y de las fuerzas del mercado.

Primero, la reubicación de las compañías estadounidenses a fin de continuar siendo competitivas en el mercado norteamericano ha forzado a muchos fabricantes a buscar la manera de reducir sus costos. Según un estudio realizado por la UCUCI, por ejemplo, la reestructuración reciente de la industria estadounidense del vestuario ha contribuido a que el empleo en el sector cayera a menos de un millón de trabajadores en Estados Unidos y, a la vez, ha estimulado la inversión en el extranjero (Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, 1995a). Al mismo tiempo, según las fuentes industriales citadas en dicho estudio, las empresas estadounidenses tienen que lidiar con sueldos más altos y mayor escasez de mano de obra a medida que las oportunidades de empleo en el sector de servicios intensifican la competencia por trabajadores no calificados en varias áreas geográficas del país.

Una de las estrategias corporativas más usadas para compensar las presiones de la competencia ha sido la de reubicar operaciones en la región de la Cuenca del Caribe y en México a fin de que las empresas estadounidenses puedan aumentar o mantener su participación de mercado. Otra de estas estrategias, también ampliamente difundida ha sido la adopción de sistemas de respuesta rápida (quick response systems) con vistas a ahorrar tiempo y reducir costos.

b) *Cambios que afectan al mercado de Estados Unidos*

En los últimos años, la estructura del sector minorista de Estados Unidos ha cambiado significativamente. Según estudios recientes, las quiebras y las fusiones han conducido a una concentración creciente en unas cuantas grandes compañías a nivel minorista,²⁶ así como a cambios significativos en cuanto a los canales de distribución para artículos de vestuario. Los minoristas no tradicionales de ropa (descontadores, tiendas de precio rebajado o de precio de fábrica (factory outlets) y compañías de ventas por correo) se han apoderado de una participación significativa de las ventas de los minoristas tradicionales. Aun cuando las etiquetas de diseñadores y las marcas comerciales siempre han sido importantes en los puntos de venta de precios más altos, la aparición de marcas comerciales en el mercado masivo ha surtido un poderoso efecto en las ventas de prendas de vestir.

En otras palabras, el mercado minorista de ropa de Estados Unidos ha evolucionado: antes era impulsado por la producción y ahora es impulsado por el consumidor, esquema en el que la cadena fibra-textil-ropa responde más directamente a la demanda del comprador. En general, los consumidores se han vuelto más exigentes y conoedores en cuanto a precios, calidad, moda y selección. Otro aspecto preocupante para el mercado actual, por lo menos en Estados Unidos, es que las personas están gastando en ropa una proporción menor de sus ingresos disponibles.²⁷

En el sector minorista de Estados Unidos la concentración creciente del poder adquisitivo y la progresiva tendencia a establecer relaciones estrechas con los proveedores de prendas de vestir han intensificado significativamente la competencia en la industria nacional del vestuario. Los minoristas -que en el pasado fueron los principales clientes de dicha industria- ahora se están convirtiendo también en sus competidores, a medida que cada vez con mayor frecuencia asumen las funciones empresariales tradicionalmente

desempeñadas por los productores de ropa. La influencia de estos grandes minoristas y de las compañías de ventas por correo en el diseño de productos, la selección de telas, la adquisición y la producción de vestuario se está expandiendo considerablemente.

Los productores estadounidenses de ropa han adoptado varias estrategias a fin de responder a la creciente influencia de los minoristas y también a la capacidad exportadora en aumento de los países en desarrollo. Por una parte, algunos productores han procurado que se incrementen las restricciones a la importación; para ello han presionado al Congreso a adoptar medidas más rigurosas, y se han opuesto a los convenios comerciales que pretendan liberalizar el mercado de Estados Unidos. Aunque la ratificación del TLC y los acuerdos de la Ronda Uruguay asestaron un duro golpe a la tendencia en pro de mayores restricciones, los grupos de presión del sector textil y del vestuario aún influyen bastante en las políticas de Estados Unidos, como se comprobó recientemente cuando su oposición eliminó los proyectos de ley de paridad con el TLC que se habían presentado al Congreso para otorgar beneficios similares a los países de la Cuenca del Caribe.

Por otra parte, algunas compañías estadounidenses de mercadeo de ropa que, además de encargarse de las funciones de diseño y comercialización, contratan la producción misma con fabricantes nacionales, importan cada vez más de proveedores extranjeros, cuyos costos son más bajos, a fin de complementar su abastecimiento interno. Empresas de estos dos tipos realizan aproximadamente 43% de todas las importaciones de ropa desde Estados Unidos.

Para mantenerse competitivas y conservar su participación de mercado, un cierto número de compañías estadounidenses dedicadas al vestuario también han expandido sus actividades de producción compartida en México y la Cuenca del Caribe, incluida la República Dominicana. La actividad de los países de esta región como proveedores de ropa importada ha sido la de más rápido crecimiento a partir de los últimos años de los ochenta, después de la implantación en Estados Unidos de cuotas preferenciales para ropa terminada en la región utilizando componentes, vale decir tela, de origen estadounidense. Los menores costos de la mano de obra, el acceso preferencial y la proximidad geográfica, así como los incentivos fiscales ofrecidos por México y los países de la Cuenca del Caribe, ayudan a reforzar la capacidad de la industria estadounidense para competir con los productos baratos importados de Asia.

Finalmente, otra estrategia adoptada por los productores nacionales de ropa ha sido la reestructuración, principalmente mediante el uso de sistemas de respuesta rápida, con el objeto de reducir los costos y aumentar los servicios, así como la incorporación de tecnologías productivas más eficientes. Dada su proximidad con los minoristas, los proveedores nacionales pueden responder más rápida y eficientemente que los productores extranjeros a su demanda de partidas más pequeñas y más frecuentes. En los Estados Unidos los sistemas de respuesta rápida han permitido que el ciclo de producción de mercancías de moda se reduzca de hasta nueve meses a unas pocas semanas, o incluso algunos días, en ciertas situaciones. Además de la respuesta rápida, muchos de los grandes productores de prendas de vestir están incorporando nuevas tecnologías y métodos de producción a fin de reducir el tiempo requerido para diseñar y terminar ropa, así como de aumentar la diferenciación y diversificación de productos. Esta estrategia, en conjunto con una fuerte identificación de marca comercial y lealtad por parte del consumidor, confieren ventajas competitivas a algunas de las principales compañías.

La competencia en el mercado de Estados Unidos probablemente se intensificará a medida que se vayan cumpliendo las fases para poner término al Arreglo Multifibras dentro de un plazo de 10 años, tal como se convino en las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay. Se supone que la remoción por fases del sistema de cuotas para textiles y ropa, combinada con la reducción arancelaria que comenzó a regir el 1° de enero de 1995, inducirá un aumento significativo de las importaciones efectuadas

por Estados Unidos (así como por otros países industrializados), lo que intensificará las presiones competitivas que enfrenta la industria estadounidense del vestuario.

III. LA COMPETITIVIDAD DE LA INDUSTRIA DEL VESTUARIO DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

1. Situación general: la cadena de producción²⁸

La sólida trayectoria ascendente de las exportaciones de la República Dominicana a los mercados de la OCDE durante los últimos 15 años ha sido en gran parte el resultado de la explosiva expansión de la industria del vestuario. El impulso principal de dicho desempeño puede atribuirse, en particular, al surgimiento del sector exportador establecido en las zonas de procesamiento de exportaciones o zonas francas industriales que comenzó a observarse desde los últimos años de la década de 1960.

En general, las industrias textiles y del vestuario de la República Dominicana pueden clasificarse en dos categorías distintas y separadas. Estarían, por una parte, las que se orientan casi totalmente al mercado local y ubicadas en el llamado "territorio aduanero nacional". Este grupo está integrado principalmente por compañías pequeñas y medianas, altamente dependientes de la importación de maquinarias y materia prima, aunque también incluye unas cuantas empresas relativamente grandes que están plena o parcialmente integradas. Desafortunadamente, la información estadística sobre este segmento de la industria textil y del vestuario es escasa y poco confiable. En algunos estudios se señala, sin embargo, que en 1984 aportaba 5.2% del producto manufacturero bruto y 7.5% de la inversión total (Hoffman, 1991).

Estas empresas, cuyo desarrollo fue alentado en particular por las medidas proteccionistas más bien severas aplicadas desde los últimos años de los cuarenta, llegaron a depender en alto grado de la protección arancelaria y no arancelaria. En los últimos años se ha observado un progresivo descenso de su producción a medida que aumentaban las presiones competitivas.

Con algunas excepciones, sólo un pequeño porcentaje de estas empresas exporta realmente sus productos a los mercados internacionales.²⁹ Por lo tanto, este estudio se centrará en la competitividad internacional de las compañías dedicadas principalmente a exportar, casi todas las cuales, como ya se ha señalado, se ubican en las zonas francas industriales.

La industria del vestuario es la más desarrollada dentro de las zonas francas industriales de la República Dominicana, correspondiéndole más de 60% del número total de compañías y de empleos. En 1994, esa participación alcanzaba a 62.5% (301 compañías) y 65.5% (115 400 trabajadores), respectivamente. En 1995, a pesar de que el número de compañías se redujo a 295, esta industria aún representaba 62.8% del total, y sus 108 599 trabajadores, 65.6% de todos los empleos generados por las ZFI. Tales cifras denotan que esta industria opera con una intensidad de mano de obra un poco mayor que otras actividades de ensamble en las zonas de procesamiento de exportaciones (ZPE).³⁰

En términos de divisas, la industria del vestuario es, con creces, el mayor generador en las zonas francas y una de las principales fuentes en la nación. En este plano, sobrepasa el azúcar y demás exportaciones tradicionales por un margen de casi dos a uno.³¹

En general, las políticas del gobierno para apoyar a la industria de prendas de vestir han tenido por objetivo establecer un marco legal común para todas las industrias, desarrollar infraestructura para las zonas de procesamiento de exportaciones, otorgar asistencia crediticia e incentivos fiscales y arancelarios y mantener una tasa de cambio y

niveles salariales relativamente competitivos. En algunos casos, la promoción agresiva de las ZPE ha conducido a construir varios parques mal ubicados, que no han logrado atraer a los inversionistas.

2. Evolución reciente de la industria del vestuario y su impacto en la economía dominicana

Impulsada por factores competitivos, tales como niveles salariales más bajos, proximidad con el mercado estadounidense e incentivos fiscales, la industria de la confección de la República Dominicana despegó rápidamente. La inversión extranjera directa (IED) actuó como agente catalítico en este proceso cuando varias de las más importantes compañías internacionales de prendas de vestir, entre las que se cuentan Sara Lee, Levi Strauss, Ben 'n' Stretch, Minikin Togs, Ltd., VF Corporation, Fruit of the Loom, Phillips Van Heusen, Kellwood, Tropical Garment Corp., BCP Corp., Brentwood Clothes, Wormser Co., Yu-HWA & Co., Jinwoong Inc., Maidenform, Hagar Apparel Co., Wonpung, Warnaco, Hanchang Corp., Splendor Form, Inc., Kunja Industrial Corp., y Baby Fair, establecieron plantas filiales o bien comenzaron a subcontratar operaciones de "cortar y coser" y terminación con empresarios locales. Además, muchas firmas minoristas importantes de Estados Unidos, como por ejemplo Wal Mart, KMart, J.C. Penney, Liz Claiborne y The Gap, también comenzaron a colocar órdenes de producción con fabricantes y contratistas establecidos en el país.

Aunque la IED ha resultado crucial para el rápido crecimiento de esta industria, sobre todo por la vía del establecimiento de muchas subsidiarias de empresas estadounidenses totalmente controladas, también existe un número creciente de compañías de propiedad nacional que participan en la red de producción como concesionarios, subcontratistas o ambos. En el cuadro 17 se muestra la distribución de las inversiones en la industria del vestuario en las ZFI según origen del capital.

La distribución de las inversiones en la rama del vestuario de las ZFI difiere un poco de la correspondiente a la inversión en todas las industrias de estas zonas. En 1995, por ejemplo, según datos del Consejo Nacional de Zonas Francas, la inversión de origen estadounidense en el total de las compañías ascendió a 45.8%, la de las firmas dominicanas a 29% y la procedente de Corea, a 7.2%. Además, había 11 compañías de Taiwán que representaban 2.3% de la inversión total en las ZFI. Aproximadamente 16% de todas las empresas estaba clasificado en la categoría "Otro país de origen del capital". Esto indica que en la rama de la confección hay una mayor concentración de inversión dominicana (37% comparado con 29%) y coreana (10.5% comparado con 7.2%) que de inversión estadounidense (40.0% comparado con 45.8%),³² la cual se dirige además hacia otras ramas, como la electrónica, el calzado y la joyería.³³

Cuadro 17

REPUBLICA DOMINICANA: INVERSIONES EN LA INDUSTRIA DEL VESTUARIO
LOCALIZADA EN LAS ZONAS FRANCAS INDUSTRIALES, SEGUN ORIGEN
DEL CAPITAL^a

PAIS DE ORIGEN DEL CAPITAL	NUMERO DE COMPAÑIAS	PORCENTAJE
Estados Unidos	118	40.0%
Corea	31	10.5%
República Dominicana	111	37.6%
Otros	35	11.8%
Total	295	100.0%

Fuente: Elaborado sobre la base de estadísticas del Consejo Nacional de Zonas Francas

^a Se incluye a las empresas correspondientes a la categoría de "zona franca especial".

3. La estructura de la industria del vestuario

En la República Dominicana las empresas de la rama del vestuario ubicadas en las zonas francas pueden agruparse en cuatro categorías amplias: i) subsidiarias manufactureras extranjeras; ii) compañías integradas de prendas de punto; iii) contratistas por comisión; y iv) subcontratistas.

Las subsidiarias manufactureras extranjeras son compañías que desempeñan todas las funciones correspondientes a esta industria a escala global, en conexión con la empresa matriz ubicada en el extranjero. Lo usual es que en su propia planta en la República Dominicana sólo se lleve a cabo la última etapa de la producción de las prendas o el armado y terminación final; las empresas matrices en el país de origen realizan las operaciones de mayor valor agregado, tales como diseño de productos, producción de insumos, compra directa y adquisición de materiales y componentes, y comercialización de productos terminados. Algunas compañías conocidas, como Sara Lee, Haces, Oxford, Maidenform, Baby Fair y Elizabeth Needle Craft, Inc., operan actualmente sus propias fábricas en la República Dominicana.³⁴

Las compañías integradas de prendas de punto poseen una capacidad de producción completamente integrada.³⁵ Las ubicadas en los parques de zonas francas de la República Dominicana son sólo un puñado y, al igual que las subsidiarias extranjeras, desempeñan todas las funciones pertenecientes a la industria. La única diferencia es que en su caso la mayoría de las operaciones de fabricación, incluida la producción de la tela, se efectúan realmente en la República Dominicana. Una de las compañías integradas de prendas de punto es la Kunja Knitting Mills, de propiedad coreana, localizada en la Zona Franca de Barahona. Es una empresa grande que actualmente opera 10 plantas con más de 3 000 trabajadores que realizan los procesos de tejido, teñido, corte, costura y terminación.³⁶

Los contratistas por comisión son compañías de la República Dominicana, con capital tanto extranjero como nacional, que producen prendas con materiales de propiedad de otras empresas; en algunos casos pueden comprar sus materiales en sus propias

fábricas o bajo alguna modalidad de subcontratación. Algunos contratistas por comisión que operan en la República Dominicana tienen control completo de sus plantas de costura o han establecido empresas conjuntas con inversionistas dominicanos. Entre los contratistas más importantes se cuenta la DRUSCO, que se estableció en la República Dominicana a fines de la década de 1970, Ocean Apparel, Dino Di Milano, Prosper, Reed Manufacturing, JMS y Modas New York. Además, unos cuantos empresarios dominicanos que habían tenido éxito con operaciones de armado comenzaron a operar también como contratistas por comisión, especialmente después de 1988. En general, los contratistas por comisión colocan sus órdenes de trabajo con subcontratistas, los que sólo realizan las operaciones de armado y terminación. La inversión nacional está muy concentrada en este tipo de compañías, aun cuando operan en el país muchas firmas subcontratistas americanas y coreanas. Estas empresas dependen de los contratos de fabricación de los principales productores de prendas de vestir de Estados Unidos y de contratistas tales como Liz Claiborne, Fruit-of-the-Loom, Levi Strauss (pantalones informales Docker), Sara Lee (Bali, ropa íntima femenina Playtex), y Vanity Fair's (pantalones informales y jeans Lee y Wrangler), DRUSCO, Ralph Laurent (Polo), y Tropical Garments (pantalones informales).

Algunos subcontratistas dominicanos han creado su propia capacidad de corte y recorte en el país y, en algunos casos, en Estados Unidos, donde establecen sus talleres y sus bodegas en Miami, Florida. Estas instalaciones son esenciales no sólo para dar flexibilidad de producción a sus propias fábricas, sino también para permitir a los subcontratistas operar como contratistas por comisión, colocando órdenes con diversas compañías de armado. Actualmente, algunos de estos empresarios están analizando los costos y beneficios de establecer operaciones de costura en otros países de la región, a fin de aprovechar sus costos más bajos y los incentivos adicionales que ofrecen. Los conocimientos que han adquirido sobre métodos de producción, sus destrezas administrativas y los contactos que han establecido en el mercado a través de los años confieren a estos empresarios una ventaja competitiva enorme con respecto a los inversionistas locales de otros países de la Cuenca del Caribe, donde este tipo de inversión es virtualmente desconocido, como sucede en Nicaragua e incluso en México y otros países con una larga tradición en la confección de ropa.

Inicialmente, la mayoría de las empresas de las zonas francas eran de propiedad estadounidense y había muy poca inversión del empresariado nacional. Esto era atribuible en parte a que la comunidad comercial nacional estaba poco familiarizada con la naturaleza de la producción y los mercados internacionales. Al parecer, la actitud negativa respecto de la inversión en las zonas francas que predominaba durante ese período se debía a que muchos hombres de negocio tradicionales tenían la impresión de que las ZFI eran inestables y de un bajo status social. Además, las restricciones legales contenidas en la Ley 299 sobre inversión nacional en las zonas francas no sólo inhibieron muchas posibilidades en tal sentido, sino que impulsaron a los empresarios dominicanos a declarar sus operaciones como panameñas y de otros orígenes. Aún más, el sesgo antiexportador implícito en el mecanismo de precios y cambio de divisas predominó durante gran parte de este período e hizo más atractiva la inversión en las industrias de sustitución de importaciones.

Antes del establecimiento de las zonas francas a principios de la década de 1970, la República Dominicana no era conocida como poseedora de una industria textil y del vestuario capaz de competir en los mercados mundiales. Las presiones competitivas que enfrentaba la industria estadounidense de prendas de vestir, en particular la necesidad de encontrar lugares para producir a menor costo, forzó a muchos fabricantes de ese país a buscar alternativas de armado en el extranjero a fin de poder competir con la importación a bajo precio desde los países del Asia. Paulatinamente, la República Dominicana comenzó a atraer a algunas de esas compañías multinacionales, las cuales encontraron mano de obra

abundante y altamente adiestrable.

Sin embargo, no fue sino hasta mediados de la década de 1980 que la inversión extranjera directa y la nacional en la industria del vestuario de las zonas francas comenzó a crecer a una velocidad mucho mayor. Como resultado de una enmienda de la Ley 299, la devaluación del peso dominicano y otras reformas económicas, se produjo un aumento más vigoroso de nuevas inversiones en el sector importador, especialmente en la industria de prendas de vestir. Este proceso se aceleró con la ratificación de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) en 1983.³⁷ Las nuevas condiciones competitivas creadas por estos cambios de la política interna, conjugados con factores externos, generaron un clima de inversión más bien atractivo, caracterizado por mano de obra relativamente barata, un marco legal estable y mayor estabilidad política que en otros países de la región, a lo que se sumaron un trato preferencial para acceder al mercado de Estados Unidos y los esfuerzos del gobierno del Presidente Reagan por promover la inversión estadounidense en la región.³⁸ Todo esto contribuyó a que el nivel de actividad comercial del país se elevara muy rápidamente.

Según varios estudios realizados por organismos de Estados Unidos (GAO, 1993; Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, 1988), el factor que más influyó para que las compañías estadounidenses y asiáticas decidieran establecer subsidiarias en la región fue la reducción del costo del trabajo posibilitada por la disponibilidad de mano de obra barata. Se han citado también otros factores, incluidas la abundancia de mano de obra, la proximidad con el mercado de Estados Unidos, las concesiones arancelarias y de cuotas, y la estabilidad política. La existencia de las zonas de procesamiento de exportaciones se percibía como un elemento primordialmente positivo, ya que permitía evitar los problemas burocráticos habituales de las economías de otros países de la Cuenca del Caribe. Evidentemente, la rápida expansión de la industria del vestuario de la República Dominicana también fue estimulada por la política industrial de su gobierno, que dispuso la construcción de infraestructura y edificios de alquiler reducido para las instalaciones, y también otorgó trato libre de aranceles, así como otros incentivos fiscales generosos.

Además, las compañías extranjeras que se establecieron en la República Dominicana bajo la forma de "oficinas del país" ejercieron un importante impacto positivo en el desarrollo del empresariado nacional del rubro del vestuario. En estas compañías recayó la mayor parte de la responsabilidad de entrenar y supervisar a los inversionistas dominicanos a medida que establecían oficinas de apoyo en lugar de plantas manufactureras. Las oficinas daban asistencia técnica y apoyo financiero; también posibilitaban a los empresarios dominicanos acceso a préstamos y maquinaria bajo convenios de arrendamiento. Todo esto facilitó enormemente el establecimiento de muchas empresas subcontratistas de propiedad de hombres de negocios locales, quienes contaban con destrezas de producción y administración adquiridas previamente como empleados de las subsidiarias extranjeras.

Además de la inversión estadounidense, la República Dominicana se benefició de los flujos procedentes de Corea y otros países asiáticos que, a su vez, encaraban restricciones cada vez mayores para entrar en el mercado de Estados Unidos. A medida que el incremento de los sueldos y las cuotas restringidas entraban el crecimiento en Asia,³⁹ algunas compañías coreanas y, en menor número, taiwanesas, decidieron establecer sus operaciones en la República Dominicana. Las empresas asiáticas fueron en gran parte responsables de la introducción de varias categorías de productos de vestuario, en particular trajes de hombre y de dama, camisas de hombre, gorras de béisbol y camisetas, así como muchos artículos tejidos y de punto para exportación al mercado de Estados Unidos.

Además de la República Dominicana, otros países de la Cuenca caribeña y México

ofrecían no sólo mano de obra de bajo costo en comparación con Estados Unidos y otros países del Lejano Oriente, sino que su proximidad con el mercado estadounidense permitía a las empresas de ese país ejercer un mayor control sobre la producción, así como reducir los tiempos de ejecución. Como antes se explicó, la posición competitiva de los fabricantes estadounidenses depende cada vez más de su capacidad para reaccionar con rapidez ante los cambios de moda y la demanda minorista. Esta necesidad determinó la aparición de los sistemas de producción de respuesta rápida, a fin de ahorrar tiempo y costos. Como los cambios inducidos por la demanda del mercado minorista requerían una mayor proximidad con los clientes, la República Dominicana y los demás países de la región ofrecían una ventaja con respecto a los asiáticos, lo que condujo al establecimiento de las operaciones de producción compartida,⁴⁰ lo que significa que las prendas se armaban con componentes estadounidenses y luego se reexportaban a Estados Unidos para la venta final.

Según la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos, uno de los principales incentivos para utilizar la producción compartida es que mejora la competitividad de precio de los productos o aumenta la rentabilidad al trasladar ciertas operaciones de armado con uso intensivo de mano de obra a países en los que el trabajo tiene un menor costo. Tradicionalmente, las empresas estadounidenses han puesto en práctica la producción compartida bajo la disposición 9802.00.80 a fin de reducir sus costos mediante el ensamble de componentes fabricados en Estados Unidos en países con mano de obra de bajo costo.⁴¹ La mayoría de las operaciones de producción compartida en la Cuenca del Caribe, y específicamente en la República Dominicana, se relacionan con el armado de prendas de vestir. En cambio en México y el Lejano Oriente, las operaciones de producción compartida abarcan el ensamble de una amplia gama de productos, incluso piezas de vehículos motorizados y eléctricas. El desarrollo de las operaciones de producción compartida en un país depende a menudo de la existencia de ventajas regionales, tales como acceso a mano de obra de bajo costo, proximidad con mercados importantes, dotación de infraestructura y elegibilidad para las preferencias comerciales otorgadas por Estados Unidos.

La industria del vestuario ofrece más incentivos que cualquier otra rama industrial para usar las ventajas arancelarias de la disposición 9802.00.80. Los altos aranceles aplicados a las prendas de vestir importadas y la importante proporción del valor aduanero total que corresponde al contenido de origen estadounidense en las prendas cosidas en el Caribe se tradujeron en ahorros en aranceles mayores que los logrados por cualquier industria. Las prendas de vestir dan cuenta de la casi totalidad de las importaciones del sector bajo la disposición HTS9802.00.80, sobre la base del valor del contenido estadounidense que califica. Los artículos textiles y el calzado, en conjunto, representan 10% del total. Las prendas que pueden acogerse a la disposición 9802 provienen casi totalmente de México y los países de la ICC, con la República Dominicana en primer lugar (véanse los cuadros 18, 19 y 20).

Cabe destacar que durante la década de 1980, muchas fábricas que operaban en el mercado nacional reorientaron su producción hacia el sector exportador aprovechando la Ley 69 destinada a las compañías exportadoras ubicadas fuera de las zonas francas. Como ya se explicó, bajo dicha ley se otorgó a las compañías exportadoras algunas de las exenciones arancelarias y beneficios cambiarios de que gozaban las empresas de las ZFI. Sin embargo, es un hecho ampliamente conocido que la Ley 69 estaba gravemente limitada por ciertos procedimientos arancelarios que inhibían su capacidad para promover la exportación. A finales de la década, la mayoría de estas fábricas habían entrado a la categoría de "zona franca especial" o habían desaparecido.

En 1983 había 58 empresas productoras de prendas de vestir que operaban bajo el régimen de las ZFI, ubicadas en los parques de La Romana, San Pedro de Macorís, Santiago y Puerto Plata. A medida que el tipo de cambio alcanzaba niveles más competitivos, su número aumentó a 210, distribuidas en 15 parques industriales; para 1995 , ya totalizaban 295 (véase el cuadro 21).

Cuadro 18

TEXTILES, PRENDAS DE VESTIR Y CALZADO: IMPORTACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS
BAJO EL 9802.00.80

(Valores en millones de dólares)

ANO	TOTAL	Acogida a disposición 9802.00.80	Valor exento de arancel bajo disposición 9802
1990	42034	3 526 (8.3%)	1 761
1991	43292	4 235 (9.7%)	2 236
1992	49505	5 363 (10.8%)	2 871
1993	53810	6 422 (11.9%)	3 482

Fuente: Elaborado por la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos sobre la base de estadísticas oficiales del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

Cuadro 19

TEXTILES, PRENDAS DE VESTIR Y CALZADO: VALOR DE LOS INSUMOS NORTEAMERICANOS
DENTRO DE LAS IMPORTACIONES BAJO EL 9802.00.80

(Valores en millones de dólares)

Artículos	1980	1993
Pantalones de vestir, informales y cortos	31	31
Camisas y blusas	14	18
Prendas	11	10
Calzado	5	5
Resto	39	36

Fuente: Elaborado por la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos sobre la base de estadísticas oficiales del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

Cuadro 20

TEXTILES, PRENDAS DE VESTIR Y CALZADO: VALOR DE LOS COMPONENTES
NORTEAMERICANOS DENTRO DE LAS IMPORTACIONES BAJO
EL 9802.00.80

País	1990	1993
México	34	31
República Dominicana	23	26
Costa Rica	12	11
Jamaica	7	7
Honduras	4	7
Guatemala	3	6
Resto	18	13

Fuente: Elaborado por la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos sobre la base de estadísticas oficiales del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

Cuadro 21

REPÚBLICA DOMINICANA: NÚMEROS DE EMPRESAS Y DE EMPLEOS EN LA INDUSTRIA DEL
VESTUARIO EN LAS ZONAS FRANCAS, 1990-1995

Año	No. de compañías	No. de empleos
1990	210 (61.8%)	92,852 (71.4%)
1991	258 (67.0%)	94,844 (70.0%)
1992	272 (67.3%)	100,437 (71.2%)
1993	325 (70.3%)	118,061 (71.9%)
1994	301 (63.2%)	115,448 (65.5%)
1995	295 (62.8%)	108,599 (65.6%)

Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas.

4. Desafíos planteados a la industria del vestuario de la República Dominicana

Actualmente, la República Dominicana es el mayor exportador de ropa del Caribe y Centroamérica, correspondiéndole casi la tercera parte del total de las importaciones estadounidenses desde esa región. También ocupa el lugar número cinco a nivel mundial por concepto de exportación de prendas de vestir al mercado de Estados Unidos. Una de las principales características de la industria es la alta concentración de la estructura exportadora y del mercado de destino. La industria de la República Dominicana se dedica mayoritariamente a la producción de unas cuantas categorías de productos, que luego envía a Estados Unidos, destino final de aproximadamente 95% del total. Durante la década de 1970, la mayoría de las compañías establecidas en las zonas francas producían ropa íntima de dama, pijamas y blusas, así como camisas de hombre. La mayoría de estas operaciones se ubicaban en las zonas francas de San Pedro de Macorís y La Romana,⁴² que ofrecían abundante mano de obra barata y buenas condiciones portuarias, aun cuando algunas compañías decidieron instalarse en el nuevo parque industrial de Santiago (1974), donde se había comenzado a producir chaquetas, pantalones y trajes.

A diferencia de las importaciones estadounidenses de ropa desde los países asiáticos, que abarcan una amplia gama de la demanda de prendas de vestir en el mercado nacional, la actividad de la República Dominicana se limita principalmente a las operaciones de producción compartida, especialmente aquellas bajo el Programa 9802 que se benefician del trato de cuotas preferenciales y aplicación de aranceles por valor agregado (Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, 1995). Los principales artículos comercializados bajo la disposición 9802 que se exportan desde la República Dominicana al mercado de Estados Unidos son pantalones de algodón y de fibras artificiales para hombres y mujeres, camisas de punto y otras, blusas, ropa de sostén para damas (principalmente sostenes), ropa interior de algodón y abrigos y chaquetas, especialmente chaquetas para mujeres, adolescentes e infantes (véase el cuadro 22).

La proporción de las categorías mencionadas que se exporta a Estados Unidos ha ido aumentando durante los últimos años, lo que indica que dentro de la industria está intensificándose la concentración en vez de la diversificación. En 1986, por ejemplo, estas categorías representaron aproximadamente la mitad (50.8%) del valor total de las exportaciones de prendas de vestir a Estados Unidos (294.6 millones de dólares). En 1989, sin embargo, su participación había ascendido a 58% de ese total, que fue de 666.7 millones de dólares. Este porcentaje aumentó de nuevo a 60.8% en 1990 (723.3 millones de dólares), 62.8% en 1991 (957.9 millones de dólares), y 63.7% en 1992 (1 200 millones de dólares) (véase el cuadro 22).⁴³

Sin duda alguna, los productores de prendas de vestir establecidos en la República Dominicana han alcanzado un alto nivel de eficiencia en el armado de bienes fungibles de gran volumen, cuya producción implica procesos normalizados, tareas que requieren poca destreza y pocos cambios en función de la moda. En 1993, por ejemplo, la región de la ICC y México fueron los proveedores de los mayores volúmenes de sostenes, ropa interior, pantalones de algodón, camisas de punto, pijamas de fibra artificial y trajes y sacos deportivos de hombre. Para 1993, la República Dominicana era el primer abastecedor mundial del mercado estadounidense en varias categorías de productos, tales como ropa interior de algodón (CUCI 352), abrigos de lana para mujeres y adolescentes (CUCI 435) y faldas de lana (CUCI 442); a nivel mundial, ocupaba uno de los primeros cinco lugares en las importaciones estadounidenses de estos productos, incluyendo

Cuadro 22

EXPORTACIONES DE LAS PRINCIPALES CATEGORÍAS DE TEXTILES AL MERCADO DE
ESTADOS UNIDOS

(Porcentajes del valor total en dólares)

CATEGORIA	1986	1989	1990	1991	1992
338/638	5.2	5.0	5.5	4.2	4.7
339/639	2.3	3.5	3.8	4.5	4.1
340/640	4.5	4.7	5.0	3.5	4.1
347/348	19.5	26.4	28.2	27.7	26.9
647/648	10.8	10.0	7.6	10.0	9.7
352/652	4.5	4.6	5.6	6.2	7
435/635	3.7	4	5.1	6.7	7.2
Subtotal	50.5	58.2	60.8	62.8	63.7
TOTAL (en miles de dólares)	294.6	666.6	723.2	957.8	1,255

Fuente: Elaborado sobre la base de estadísticas oficiales de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos.

pantalones de lana (CUCI 447). Aun cuando los países asiáticos continúan siendo una importante fuente de abastecimiento de ropa cuya producción requiere más altos grados de flexibilidad, así como mayores destrezas administrativas y de costura, la manufactura de artículos de este tipo se está expandiendo poco a poco en México y los países de la ICC (ITC, 1995).

La participación de la República Dominicana en las importaciones totales de prendas de vestir efectuadas por Estados Unidos aumentó de 1.4% en 1985, año en que se exportó por valor de 222 millones de dólares, a 2.5% en 1989, con una cifra cercana a los 666 millones de dólares. La participación de la República Dominicana en dicho total siguió aumentando hasta alcanzar a 6.75% en 1994, aunque luego cayó a 6.4% en los primeros 10 meses de 1995, debido principalmente a la creciente competitividad de México a raíz del TLC, así como a una competencia más agresiva por parte de otros países de la región.

Este éxito, sin embargo, provocó fuertes presiones por un reforzamiento de la protección. En 1994, por ejemplo, Estados Unidos, el mayor mercado para las prendas confeccionadas o armadas en la República Dominicana y destino de 95.7% aproximadamente de las exportaciones totales de las ZFI, impusieron a 20 diferentes categorías de prendas las cuotas permitidas por el Arreglo Multifibras.⁴⁴

A través de los años, la participación de la República Dominicana en el mercado de Estados Unidos ha venido aumentando en varias categorías más, en algunos casos de manera bastante significativa. Por ejemplo, en las importaciones mundiales de pantalones largos y cortos de algodón para hombres y adolescentes (CUCI 347) ascendió a 14.3% en 1993 y a 16.9% en 1994; en el caso de la ropa interior de algodón (CUCI 352), a 20.2% en 1993 y a 18.3% en 1994, año en que se exportaron casi 14 millones de docenas. También en 1994, 18.4% de las importaciones estadounidenses de sacos tipo traje de lana para hombres y adolescentes (CUCI 433) provinieron de la República Dominicana. En 1993 las importaciones de la República Dominicana representaban 5.8% del consumo aparente de Estados Unidos. En el caso de abrigos de lana para mujeres y adolescentes

(CUCI 435), la participación de las importaciones desde la República Dominicana había ascendido a más de una cuarta parte del total importado desde las demás fuentes del mundo. Un desempeño extraordinario han tenido los sacos tipo traje de fibra artificial (CUCI 633), cuya importación por Estados Unidos desde la República Dominicana representó más de dos quintas partes (40.7%) del total mundial.

El uso del MAGIC también es útil para evaluar el grado de éxito y los cambios de la estructura de exportaciones de prendas de vestir de la República Dominicana al mercado de Estados Unidos durante el período 1990-1995. En los cuadros 23 a 32 se puede apreciar la importancia de Asia, por una parte, y de los países de la Cuenca del Caribe y México, por la otra, en diferentes grupos de productos. En el caso de los pantalones de algodón para hombres y adolescentes (HTS 620342), la categoría de exportación en que la República Dominicana es más fuerte, el cuadro 23 muestra que la participación de la Cuenca del Caribe y México, en conjunto, aumentó de 28.54% en 1990 a 47.06% en 1995, mientras que la de los países asiáticos en desarrollo cayó de 53.88% en 1990 a 33.27% en 1995. Individualmente, la República Dominicana ganó participación de mercado durante ese período, de 12.06% en 1990 a 16.72% en 1994; es evidente, sin embargo, que el gran ganador en este proceso fue México, cuya participación exportadora se duplicó, de 8.37% en 1990 a 17.29% en 1994. Otro producto importante son los pantalones de fibras sintéticas para hombres y adolescentes (HTS 620343), en cuyo caso la participación de mercado de la región aumentó dos veces y media, de 17.93% en 1990 a 39.09% en 1994. Queda claro que el país que más impulsó el fortalecimiento de la competitividad de la región fue la República Dominicana, puesto que no sólo llegó a ser el principal proveedor, sino que mostró el mayor dinamismo. La participación de la República Dominicana casi se cuadruplicó, con un salto de 5.56% en 1990 a 21.55% en 1994. Ningún otro país de la región se acercó a tal desempeño en esta categoría de productos.

También se puede apreciar una situación similar con respecto a los pantalones de algodón para mujeres y adolescentes (HTS 620462), categoría en que la región duplicó su participación de mercado, con un aumento de 17.28% en 1990 a 31.1% en 1994. Es evidente que a este resultado contribuyó el mejoramiento de la competitividad de México y la República Dominicana, países que duplicaron su participación individual en el mercado estadounidense: la República Dominicana de 3.14% en 1990 a 6.43% en 1994, y México de 6.36% a 12.88% en 1994.

En el cuadro 24 se presenta el desempeño de las exportaciones de sostenes de punto, no de punto o de croché (HTS 621210); con respecto a los Estados Unidos, la Cuenca del Caribe y México mostraron menor dinamismo que en el caso de los pantalones, pero la participación de mercado lograda por la región es mucho mayor y aumentó de 55.85% en 1990 a 60.09% en 1994, controlando la República Dominicana la mayor participación a nivel mundial, seguida de cerca por México. La participación de México subió de 13.54% en 1990 a 18.54% en 1994, pero la de la República Dominicana sólo lo hizo de 17.98% a 19.45% entre los mismos años. Durante la primera parte de 1995, México había sobrepasado a la República Dominicana. Claro está que ambos países sacaron provecho de las pérdidas significativas registradas por otros proveedores, como Costa Rica y Filipinas.

Cuadro 23

SITUACIÓN COMPETITIVA EN EL MERCADO DE ESTADOS UNIDOS
PANTALONES PARA HOMBRES Y NIÑOS, DE ALGODÓN
(SA 620342), 1990-96

(Países seleccionados con participación > 1% en 1994)

Países	1990	1992	1994	1995	1996
A. Asiáticos	53.88	42.06	33.51	31.24	30.32
Hong Kong	16.12	12.51	10.79	8.97	8.29
República de China	10.82	8.87	5.32	5.23	4.18
Filipinas	6.97	2.85	3.29	2.85	3.18
Bangladesh	2.38	2.88	3.15	3.49	3.63
Indonesia	4.06	3.52	2.14	2.84	3.89
Sri Lanka	2.76	1.72	2.03	1.65	2.06
Taiwan	4.02	2.98	1.98	1.61	1.61
Macao	1.87	1.74	1.37	1.03	0.91
Singapur	2.86	2.57	1.27	1.06	0.58
Tailandia	0.98	1.29	1.10	1.28	1.15
Malasia	1.04	1.13	1.07	1.23	0.84
B. Cuenca del Caribe y México	29.20	40.99	50.18	52.65	52.65
México	8.37	12.62	17.29	22.43	26.09
República Dominicana	12.06	13.65	16.72	14.84	11.21
Costa Rica	4.77	6.59	7.06	5.81	5.09
Honduras	1.64	4.37	4.17	4.23	4.21
Guatemala	1.70	2.49	3.50	3.83	4.06
Colombia	0.66	1.27	1.44	1.51	1.99

Fuente: calculado usando el programa MAGIC de la CEPAL.

Cuadro 24

SITUACION COMPETITIVA EN EL MERCADO DE ESTADOS UNIDOS
SOSTENES (SA 621210), 1990-96

(Países seleccionados con participación > 1% en 1994)

Países	1990	1992	1994	1995	1996
A. Asiáticos	32.16	34.34	31.41	27.68	29.62
Filipinas	17.99	16.63	10.59	8.29	8.26
República de China	5.40	5.91	7.11	5.31	6.76
Tailandia	1.33	2.19	4.09	3.20	3.23
Hong Kong	2.75	3.91	3.80	3.33	2.46
Indonesia	2.81	3.47	2.77	3.11	2.89
Sri Lanka	0.61	1.05	1.94	2.63	4.12
Macao	1.27	1.18	1.11	1.81	1.90
B. Cuenca del Caribe y México	56.12	57.58	61.37	64.31	60.70
República Dominicana	17.98	16.46	19.45	19.93	16.96
México	13.54	16.63	18.54	20.11	22.43
Costa Rica	16.40	15.41	10.62	9.75	7.79
Honduras	4.08	4.11	7.60	9.20	8.42
Jamaica	3.82	3.16	2.89	2.06	1.58
Colombia	0.27	1.37	1.28	1.35	0.64
El Salvador	0.03	0.44	0.99	1.91	2.88

Fuente: calculado usando el programa MAGIC de la CEPAL.

Cuadro 25

SITUACION COMPETITIVA EN EL MERCADO DE ESTADOS UNIDOS
BRAGAS PARA MUJERES O NIÑAS, DE ALGODON (SA 610821), 1990-96

(Países seleccionados con participación > 1% en 1994)

Países	1990	1992	1994	1995	1996
A. Asiáticos	37.08	31.79	30.4	25.05	21.75
Hong Kong	28.14	18.28	15.18	8.52	9.62
Bangladesh	5.12	9.14	9.62	9.46	7.21
Tailandia	0.80	1.67	1.60	1.09	0.93
Sri Lanka	2.73	1.89	1.51	1.13	1.14
Bahrein	0.01	0.45	1.35	1.61	1.30
Macao	0.28	0.36	1.14	3.24	1.55
B. Cuenca del Caribe y México	44.27	55.3	54.72	55.91	55.69
Costa Rica	15.32	21.00	19.70	16.81	12.92
República Dominicana	16.28	10.30	9.20	7.32	8.34
Jamaica	7.55	11.99	9.01	9.34	7.81
Honduras	0.79	1.88	5.59	8.87	9.32
El Salvador	0.00	1.85	4.92	4.81	8.40
México	3.08	7.33	4.91	7.08	5.74
Colombia	1.25	0.95	1.39	1.68	3.16

Fuente: Calculado usando el programa MAGIC de la CEPAL.

Cuadro 26

SITUACION COMPETITIVA EN EL MERCADO DE ESTADOS UNIDOS CAMISAS
PARA HOMBRES O NIÑOS DE ALGODON (SA 620520), 1990-96

(Países seleccionados con participación > 1% en 1994)

Países	1990	1992	1994	1995	1996
A. Asiáticos	76.47	72.67	62.59	58.40	61.00
Hong Kong	22.07	17.43	14.24	12.56	13.64
Bangladesh	4.84	7.11	6.73	6.16	7.58
India	6.80	6.04	6.31	7.12	7.66
Malasia	5.89	7.04	6.22	6.02	5.88
Taiwan	8.05	7.22	5.95	4.36	5.23
Indonesia	2.94	3.99	4.72	5.05	5.90
Filipinas	3.52	3.97	3.86	3.03	2.81
Singapur	6.79	5.03	3.75	2.77	1.43
República de China	6.57	4.50	3.32	2.80	3.00
Sri Lanka	3.48	4.20	2.57	3.42	3.17
Corea del Sur	3.33	3.32	2.05	2.37	2.14
Macao	1.57	1.64	1.48	1.57	1.31
Pakistán	0.62	1.18	1.39	1.17	1.25
B. Cuenca del Caribe y México	10.72	14.15	17.53	20.21	19.28
Guatemala	1.81	3.65	4.12	4.58	3.85
Honduras	1.72	2.97	3.95	4.60	4.48
Costa Rica	2.25	2.37	2.63	2.71	2.06
El Salvador	0.17	0.07	2.24	3.25	3.28
República Dominicana	2.76	2.81	1.77	1.93	1.97
Jamaica	0.94	1.20	1.65	1.50	1.33
México	1.07	1.08	1.17	1.64	2.31

Fuente: Calculado usando el programa MAGIC de la CEPAL.

Cuadro 27

SITUACION COMPETITIVA EN EL MERCADO DE ESTADOS UNIDOS
PANTALONES PARA MUJERES O NIÑAS DE ALGODON (SA 620462), 1990-96

(Países seleccionados con participación > 1% en 1994)

Países	1990	1992	1994	1995	1996
A. Asiáticos	54.9	53.76	45.26	44.94	45.32
Hong Kong	26.62	24.73	19.92	20.18	19.50
República de China	6.33	7.64	5.63	5.92	7.38
Filipinas	3.70	3.39	4.04	4.00	2.93
Sri Lanka	1.98	1.72	2.84	3.01	2.93
Bangladesh	2.68	2.88	2.79	2.47	2.57
Indonesia	2.28	2.29	2.48	2.40	3.64
Taiwan	5.70	4.63	2.18	2.02	1.82
Singapur	2.75	2.56	1.95	1.33	0.68
Tailandia	0.72	1.49	1.07	1.59	1.55
Macao	1.21	1.09	1.32	1.09	1.57
Omán	0.93	1.34	1.04	0.98	0.75
B. Cuenca del Caribe y México	17.51	25.51	33.38	37.08	38.32
México	6.36	9.51	12.88	18.69	22.06
República Dominicana	3.14	5.27	6.43	5.47	5.63
Guatemala	2.72	3.05	4.13	3.19	3.64
Colombia	2.29	3.47	3.22	1.68	1.47
Costa Rica	2.34	2.73	2.65	1.58	1.95
Honduras	0.23	0.72	2.28	2.36	2.63
El Salvador	0.43	0.76	1.79	1.75	0.96

Fuente: Calculado usando el programa MAGIC de la CEPAL.

Cuadro 28

SITUACION COMPETITIVA EN EL MERCADO DE ESTADOS UNIDOS
BRAGAS PARA MUJERES O NIÑAS DE FIBRAS SINTÉTICAS
O ARTIFICIALES (SA 610822), 1990-96

(Países seleccionados con participación > 1% en 1994)

Países	1990	1992	1994	1995	1996
A. Asiáticos	32.57	22.22	16.70	18.39	16.25
República de China	5.18	2.53	5.54	6.80	5.17
Hong Kong	19.09	9.10	4.77	3.76	3.03
Filipinas	6.23	6.68	3.05	2.98	2.28
Taiwan	2.02	2.71	1.17	0.83	0.61
Bangladesh	0.00	1.13	1.09	0.58	0.44
Sri Lanka	0.05	0.07	1.08	3.44	4.72
B. Cuenca del Caribe y México	52.91	64.95	77.98	75.88	74.02
Costa Rica	14.33	21.43	21.08	19.47	17.47
México	17.62	16.39	20.60	19.11	26.24
República Dominicana	14.20	14.35	16.20	14.12	11.87
Colombia	1.44	2.79	7.09	7.50	3.49
Honduras	1.16	4.45	6.72	6.48	10.82
El Salvador	3.15	1.94	4.15	7.34	2.51
Jamaica	0.75	2.73	1.16	0.83	0.40
Panamá	0.26	0.87	0.98	1.03	1.22

Fuente: calculado usando el programa MAGIC de la CEPAL.

Tabla 29

SITUACIÓN COMPETITIVA EN EL MERCADO DE ESTADOS UNIDOS
 PRENDAS DE VESTIR DE PUNTO PARA BEBES, DE FIBRAS SINTETICAS
 (SA 611130), 1990-96
 (Países seleccionados con participación > 1% en 1994)

Países	1990	1992	1994	1995	1996
A. Asiáticos	68.05	58.83	50.03	43.15	59.50
Taiwan	26.97	28.90	24.90	22.58	19.69
Filipinas	32.28	22.19	19.42	14.57	13.36
Tailandia	0.75	1.43	2.54	2.72	2.31
Corea del Sur	5.76	3.52	1.90	1.72	1.71
Malasia	2.29	2.79	1.27	1.56	1.64
B. Cuenca del Caribe y México	13.47	28.13	43.44	45.43	46.37
Costa Rica	2.48	10.22	15.33	16.81	15.13
República Dominicana	4.95	8.75	10.46	9.57	10.45
México	2.48	5.55	8.78	6.87	5.97
Guatemala	0.08	0.75	3.61	4.90	8.76
Colombia	0.31	0.77	2.72	3.65	3.42
Jamaica	3.17	2.00	1.49	1.58	0.71
El Salvador	0.00	0.09	1.05	2.05	1.93

Fuente: Calculado usando el programa MAGIC de la CEPAL.

Cuadro 30

SITUACION COMPETITIVA EN EL MERCADO DE ESTADOS UNIDOS
SUETERES, CHALECOS, ETC., DE PUNTO, DE ALGODON
(SA 611020), 1990-96

(Países seleccionados con participación > 1% en 1994)

Países	1990	1992	1994	1995	1996
A. Asiáticos	68.19	61.96	58.62	55.95	54.16
Hong Kong	18.34	16.81	14.03	12.51	11.27
República de China	8.87	5.78	6.19	5.22	6.05
Macao	5.90	4.69	4.66	3.87	3.77
Pakistán	3.66	5.39	4.55	4.91	4.19
India	1.09	2.46	4.23	4.47	4.00
Tailandia	4.40	4.97	3.59	3.53	2.93
Filipinas	3.67	3.29	3.55	4.02	3.90
Corea del Sur	6.06	4.14	3.47	3.86	3.57
Indonesia	2.98	3.65	3.38	3.05	3.70
Malasia	3.03	2.56	3.38	2.72	2.97
Taiwan	5.33	3.67	2.80	3.07	3.04
Singapur	2.38	2.45	2.50	2.29	2.34
Sri Lanka	2.48	2.10	2.29	2.43	2.43
B. Cuenca del Caribe y México	4.23	9.54	13.29	16.59	17.78
Honduras	0.1	2.19	4.12	5.20	6.143
República Dominicana	2.05	2.27	2.14	2.04	1.86
México	0.36	0.44	2.07	4.55	4.77
El Salvador	0.18	1.10	1.95	2.64	2.60
Guatemala	0.63	2.18	1.91	1.33	1.42
Costa Rica	0.91	1.36	1.10	0.83	0.99

Fuente: calculado usando el programa MAGIC de la CEPAL.

Cuadro 31

SITUACIÓN COMPETITIVA EN EL MERCADO DE ESTADOS UNIDOS
PANTALONES PARA HOMBRES O NIÑOS, DE FIBRAS SINTÉTICAS
(SA 620343), 1990-96

(Países seleccionados con participación > 1% en 1994)

Países	1990	1992	1994	1995	1996
A. Asiáticos	70.76	57.90	54.96	53.86	52.54
República de China	13.71	12.20	15.41	17.11	15.46
Taiwan	21.85	13.88	9.95	7.63	8.37
Indonesia	4.16	6.16	8.11	7.51	5.59
Bangladesh	4.68	4.69	4.48	5.93	5.72
Tailandia	2.17	2.30	3.59	3.32	4.65
Hong Kong	5.38	3.81	3.48	3.02	2.82
Corea del Sur	7.93	4.61	3.01	2.69	2.32
Sri Lanka	3.94	4.24	2.89	1.96	2.94
Malasia	2.56	3.31	2.45	2.59	2.85
Filipinas	4.38	2.70	1.59	2.10	1.82
B. Cuenca del Caribe y México	17.93	33.36	39.09	38.57	38.11
República Dominicana	5.56	15.97	21.55	18.77	16.15
México	8.66	9.80	9.56	10.68	13.37
Costa Rica	2.68	4.75	4.18	4.61	3.95
Honduras	0.58	1.70	2.80	3.72	3.94
Colombia	0.45	1.14	1.00	0.79	0.70

Fuente: calculado usando el programa MAGIC de la CEPAL.

Cuadro 32

SITUACIÓN COMPETITIVA EN EL MERCADO DE ESTADOS UNIDOS
CALZONCILLOS PARA HOMBRES O NIÑOS DE ALGODÓN
(SA 620711), 1990-96

(Países seleccionados con participación > 1% en 1994)

Países	1990	1992	1994	1995	1996
A. Asiáticos	43.92	55.62	51.26	39.00	35.86
Hong Kong	32.45	30.03	24.53	12.24	9.20
Tailandia	0.15	2.89	7.99	4.74	1.02
Filipinas	0.10	5.15	4.45	4.90	5.36
Bangladesh	0.59	1.01	3.40	3.39	1.97
Indonesia	0.00	0.00	2.87	4.54	4.47
Sri Lanka	0.00	2.38	2.59	1.96	1.89
República de China	10.60	13.31	2.29	1.33	5.39
Macao	0.00	0.50	1.85	5.35	5.87
Malasia	0.03	0.35	1.29	0.55	0.69
B. Cuenca del Caribe y México	20.25	27.58	40.06	48.94	50.33
Costa Rica	2.76	1.17	16.97	19.25	8.09
Honduras	16.78	18.03	7.93	10.89	13.65
Jamaica	0.00	0.27	4.32	5.86	5.55
El Salvador	0.00	0.00	4.29	5.25	15.35
Guatemala	0.00	4.28	3.60	5.22	5.33
República Dominicana	0.71	3.83	2.95	2.47	2.36

Fuente: calculado usando el programa MAGIC de la CEPAL.

La situación competitiva de calzoncillos y bragas (panties) de fibras sintéticas para mujeres y adolescentes (HTS6100822) en el mercado de Estados Unidos mejoró ligeramente para la República Dominicana y mucho para la región de la Cuenca del Caribe y México, cuya participación de mercado saltó de 52.91% en 1990 a 77.98% en 1994, a los cual contribuyó el significativo aumento de la participación de la República Dominicana, de 14.20% a 16.20%, durante el mismo período; los demás países de la región mostraron mayor dinamismo, con incrementos de 14.33% en 1990 a 21.08% en 1994 en el caso de Costa Rica, y de 17.62% a 20.60% en el de México.

En el mercado de Estados Unidos la situación competitiva de calzoncillos y bragas de algodón para mujeres y adolescentes (HTS610821) se deterioró significativamente para la República Dominicana, mientras que mejoró mucho para la región de la Cuenca del Caribe y México. La participación de mercado de esta última subió de 44.27% en 1990 a 54.72% en 1994, en tanto que la de la República Dominicana se redujo de 16.28% a 9.20% durante el mismo período. Similar fue el caso de las camisas de algodón para hombres y adolescentes (HTS620520): la participación de mercado de la región ascendió de 10.72% en 1990 a 17.53% en 1994, mientras que la correspondiente a la República Dominicana disminuyó de 2.76% en 1990 a 1.77% en 1994.

En la categoría ropa y accesorios de ropa de fibras sintéticas para niños (HTS 611130) tanto la región como la República Dominicana mostraron gran dinamismo y mejoraron mucho su situación competitiva en el mercado de Estados Unidos. La participación de mercado de la primera se triplicó, de 13.47% en 1990 a 43.44% en 1994, a la vez que la de los países asiáticos en desarrollo disminuía de 68.05% en 1990 a 50.03% en 1994. El espectacular avance de la región fue atribuible en gran medida los desempeños de Costa Rica, que saltó de 2.48% a 15.33%, y la República Dominicana, que logró un incremento de 4.95% en 1990 a 10.46% en 1994.

Resulta evidente, entonces, que la República Dominicana, conjuntamente con México, se han mantenido como la fuerza motriz del mejoramiento de la situación competitiva de la región, aunque también otros países cumplieron un papel importante. En otras palabras, la República Dominicana fue uno de los principales beneficiarios del cambio de las estrategias corporativas en Estados Unidos con vistas a contrarrestar las presiones competitivas desde Asia. A su vez, esto permitió a las compañías estadounidenses aumentar o mantener su participación en su propio mercado.

Durante el período 1990-1995 se ha estado armando en el país una nueva gama de productos de prendas de vestir, que incluye blusas para damas, vestidos, pantalones de niños, sombreros y gorras de béisbol, corbatas, carpas, ropa deportiva, trajes de baño, ropa de infantes, ropa interior de algodón, abrigos de lana, batas y muchos más.

Como ya se dijo, durante la última década la industria del vestuario en la República Dominicana ha sido influenciada de diversas maneras por las presiones competitivas que enfrentan Estados Unidos y otros países desarrollados, especialmente determinadas por las tendencias internas de la industria y las fuerzas del mercado.

Primero, a raíz de la reubicación de compañías estadounidenses a fin de mantenerse competitivas en ese mercado, muchos fabricantes se han visto forzados a buscar la manera de reducir sus costos. Según un estudio de la UCUCI, por ejemplo, la reciente reestructuración de la industria del vestuario de Estados Unidos ha contribuido a provocar una caída del empleo en esa rama a niveles por debajo de un millón de trabajadores y, al mismo tiempo, ha impulsado la inversión en el extranjero. Según fuentes de la industria citadas en ese estudio, las compañías estadounidenses también tienen que contender con sueldos más altos y escasez de mano de obra a medida que las oportunidades de empleo en las industrias de servicio intensifican la competencia por trabajadores no calificados en varias áreas geográficas de Estados Unidos.

Una de las estrategias corporativas a las que más se ha recurrido para contrarrestar las presiones de la competencia ha sido reubicar operaciones en la Cuenca del Caribe y México y así permitir a las compañías estadounidenses aumentar o mantener su participación de mercado. También se ha utilizado mucho la adopción de sistemas de respuesta rápida a fin de ahorrar tiempo y reducir costos.

En la actualidad, las empresas de prendas de vestir ubicadas en la República Dominicana encaran actualmente nuevas formas de competencia. Por una parte, aumenta rápidamente la encarnizada competencia de México, Honduras, El Salvador y otros países de la región. Las compañías mexicanas se están beneficiando mucho de la implementación del TLC y de su situación geográfica, así como del fortalecimiento de su competitividad derivado de la devaluación del peso mexicano. En los últimos dos años, el avance de México le permitió superar a la República Dominicana y Taiwan como proveedores del mercado de Estados Unidos y ubicarse en el cuarto lugar después de China, Hong Kong y Corea del Sur. La competitividad de México ha erosionado algunas de las ventajas de la República Dominicana -y de otros países de la región- en ciertas categorías de productos en las que habían registrado un crecimiento rápido bajo la HTS 9802.00.80 y el programa de nivel de acceso garantizado.

Los principales beneficios otorgados a México bajo el TLC son el trato libre de aranceles y de cuotas para prendas de vestir que utilicen telas completamente formadas y cortadas en Estados Unidos -anteriormente HTS 9802.00.80.10; o Capítulos 61, 62 o 63- a menos que después de su ensamble los productos que hubieran calificados para acogerse a la disposición 9802.00.80.10 hubiesen sido sometidos a blanqueo, teñido, lavado con piedra o ácido o planchado permanente.⁴⁵ Además, en el TLC se dispone la eliminación progresiva de aranceles para textiles y ropa que se originen en la región norteamericana. Otras concesiones contempladas son los niveles de preferencia arancelaria, referidos al trato preferencial que se otorga, según lo dispuesto en los Capítulos 61 y 62, a bienes no originados en los países del TLC, pero cortados (o formados tejiendo) y cosidos o de otra manera ensamblados en uno de ellos con tela o hilado producido fuera de la región norteamericana. Hasta ahora, han resultado infructuosos varios esfuerzos por lograr que el Congreso de Estados Unidos otorgue a países que actualmente se benefician de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, un trato parecido al que se contempla en el TLC -mejor conocido como Paridad con el TLC.

Sin embargo, gran parte (57%) de las exportaciones de prendas de vestir de la República Dominicana se relacionan con operaciones de producción compartida bajo la disposición 9802.00.80, antes conocida como 807. La industria del vestuario del país depende mucho de la importación de telas y otros componentes, sobre todo desde Estados Unidos, y se ha beneficiado también del Programa de Acceso Especial, mediante el cual se otorgaron cuotas preferenciales a los países de la ICC en 1986.

El llamado Programa 807 es, de hecho, una disposición del Sistema Armonizado de Aranceles de Estados Unidos (Harmonized Tariff System of the United States), acápite 9802.00.8,⁴⁶ en virtud de la cual se permite a las compañías importar mercancías que hayan sido ensambladas en el extranjero con componentes estadounidenses. También dispone que la parte importadora pague el arancel aplicable al "valor del producto terminado menos el valor de los componentes de Estados Unidos", lo que significa que el arancel corresponde al valor agregado en el país de ensamble, más algunos cargos mínimos. Este programa es comúnmente denominado 807, pues en el antiguo sistema arancelario de Estados Unidos esta disposición correspondía al Artículo 807; posteriormente, cuando Estados Unidos adoptó el Sistema Armonizado de Aranceles, esta disposición se transformó en la 9802.00.80. Su texto es el siguiente:

"Los artículos...ensamblados total o parcialmente en el extranjero con componentes fabricados, productos de los Estados Unidos...[los cuales] no han sido

avanzados en valor o mejorados en condición en el extranjero, excepto por ser ensamblados y excepto mediante operaciones incidentales al proceso de ensamble, tales como la limpieza, lubricación y pintura" tendrán un arancel valorado "de acuerdo con el valor completo del artículo importado menos el costo o valor de tales productos de Estados Unidos".

Los componentes de tela pierden elegibilidad para la reducción de derechos de importación bajo el acápite 9802.00.80, aunque sean producidos con tela formada en los Estados Unidos, si se someten a operaciones de blanqueo, teñido, lavado con piedra o ácido o planchado permanente después del ensamble.

La República Dominicana también se beneficia de la participación en el Programa de Acceso Especial y califica para la entrada con cuota especial bajo el régimen de Niveles de Acceso Garantizado, otro programa implementado en 1986 que permite cuotas virtualmente ilimitadas, siempre que los materiales, como la tela, sean completamente formados y cortados en los Estados Unidos. La ropa confeccionada con tela y materiales de origen no estadounidense tiene un acceso más limitado bajo las llamadas restricciones de cuota de límite específico.⁴⁷

En general, la República Dominicana se ha beneficiado de las políticas de los Estados Unidos y de las nuevas estrategias de los fabricantes de ese país, los cuales han frenado el avance del desafío asiático en su mercado interno. Como resultado de dichas políticas y estrategias ha mejorado la situación competitiva de varios países latinoamericanos que exportan textiles y ropa a los Estados Unidos. De hecho, como ya se mencionó, bajo el Arreglo Multifibras la participación de mercado de los Tres Grandes y otros países de Asia se redujo a 65.5%, según la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (1995b), en tanto que la de América Latina aumentó a 18.6%.

En el caso específico de ropa de punto y ganchillo (Capítulo 61) y la ropa de tejidos, la República Dominicana tiene una participación de mercado aproximada de 3% y 5.5%, respectivamente. En ambos casos, se percibe que la República Dominicana ha perdido competitividad comparada con otros países de la región, especialmente México.

5. Recursos humanos, capacidades y condiciones laborales en la industria del vestuario

En general, la producción de ropa no requiere de habilidades muy complejas. Tradicionalmente, sin embargo, la mano de obra ha sido un factor principal en el costo; no obstante, su importancia disminuye a medida que se van implementando nuevas tecnologías y métodos de producción. En los Estados Unidos, por ejemplo, entre 1989 y 1993 la razón entre el costo de la mano de obra y el valor agregado bajó de 37% a 35%, si bien aún está bastante por encima de la marca de 25% para las manufacturas en general.⁴⁸

A la industria en la República Dominicana esto le plantea tanto un reto como una oportunidad de crecimiento, pues el país se ha estado beneficiando de una división internacional del trabajo de acuerdo con la cual las operaciones de fabricación que requieren uso intensivo de mano de obra y resultan demasiado costosas en los Estados Unidos, se trasladan a países con niveles salariales más bajos y mano de obra abundante.

La densidad de mano de obra varía mucho según los artículos. Las prendas que requieren altos niveles de flexibilidad en cuanto a producción y administración, así como mayores destrezas de costura, tienden a hacer un uso más intensivo de mano de obra que la ropa ordinaria de gran volumen, como los pantalones y los jeans. La República

Dominicana ha atraído principalmente la producción de ropa común de gran volumen, como los pantalones de algodón, y no la de prendas con requerimientos mas exigentes, que produciría un mayor valor agregado y, por lo tanto, mayores ingresos netos para el país.

6. Tamaño de las empresas

Casi todas las empresas de propiedad nacional son de tamaño pequeño y altamente dependientes del flujo continuo de trabajo contratista (demanda) provisto por los fabricantes extranjeros que, usualmente, desempeñan todas las demás operaciones del proceso de producción, tanto anteriores como posteriores: diseño, producción o adquisición de materias primas, mercadeo y comercialización y financiamiento, entre otras. Lo notable, sin embargo, es que a través de los años un grupo importante de empresarios dominicanos ha desarrollado una impresionante capacidad de producción mediante el aumento de la escala de sus operaciones de ensamble.

En cuanto a las empresas de propiedad nacional instaladas en las zonas francas, son en su mayoría de tamaño mediano y emplean entre 300 y 400 trabajadores, aun cuando actualmente un número creciente de ellas ocupa a más de 1 000 trabajadores directos y, en algunos casos, a más de 3 000.

Cuadro 33

TAMAÑO MEDIO DE EMPRESAS DE CONFECCIONES POR EMPLEO, 1990-1995

Año	Empleo	Número de empresas	Tamaño medio
1990	92852	210	442.1
1993	118.061	325	363.3
1994	115 448	301	383.5
1995	108 599	295	368.1

Fuente: CNZE, Informes Anuales.

El grueso de las fábricas de ropa es de tamaño mediano y cada una emplea entre 250 y 350 trabajadores, si bien está aumentado el número de las actualmente instaladas en las zonas francas que dan ocupación a más de 1 000 personas.

Las industrias de las zonas francas, por definición, están libres de todo derecho de importación para ingresar materia prima y piezas, así como equipos y maquinarias. De hecho, son en general los factores del mercado internacional los que determinan el tipo de relación que las compañías de las ZFI establezcan con los proveedores nacionales de productos intermedios y componentes de producción. Como se ha visto en el capítulo anterior, sin embargo, la capacidad interna para manufacturar estos productos es muy limitada, debido a la fluctuante dirección de las políticas nacionales y la división internacional del trabajo. Al final de la década de 1980 se inició un proyecto de la USAID para alentar la adquisición local por parte de las empresas de las ZFI, pero su impacto fue muy limitado.⁴⁹

El eslabonamiento hacia atrás entre las compañías de las ZFI y las que operan en la economía nacional, así como entre las empresas de las ZFI, parece como muy débil. De hecho, la situación es bastante similar a la de las maquiladoras mexicanas descrita por Mitsuhiro Kagami (1995): "Un examen cuidadoso de los datos relacionados con la compra de materia prima, furgones y materiales de empaque por parte de las industrias maquiladoras arroja un promedio anual de sólo 1.4% del consumo nacional total...La falta

de lazos y convenios de articulación con las industrias nacionales implica que la transferencia de tecnología y el desarrollo de capital humano relacionado con ella, también están contenidos únicamente dentro de las industrias maquiladoras".

En años recientes, en varios parques de zonas francas se ha establecido un reducido número de compañías de servicios de apoyo para la industria del vestuario. Estas compañías proveen ciertos insumos de producción (hilo de coser), máquinas de coser y repuestos para la industria. Hasta ahora, sin embargo, casi no se ha intentado⁵⁰ crear cadenas más grandes de proveedores de artículos como telas, que requieren una mayor inversión de capital.

La industria dominicana de prendas de vestir creció a una alta tasa promedio anual durante el período 1985-1994, produciendo 10 de los 20 principales artículos de exportación del país. Ciertamente, la República Dominicana tiene una ventaja comparativa en la apreciable participación de la industria textil y del vestuario, debido a su uso intensivo de mano de obra no calificada y la sencilla tecnología que requiere.

A pesar del éxito en la etapa de armado de la producción de ropa, la República Dominicana no ha sido capaz de desarrollar una fuerte cadena de abastecimiento o industria de apoyo para la rama del vestuario. La producción de fibras, polyester, algodón, telas (de punto o tejidas) o accesorios es mínima. Puede decirse lo mismo acerca de maquinarias y piezas; incluso el diseño y el mercadeo prácticamente no existen.

Debido a la naturaleza completamente irrestricta de sus operaciones, la mayoría de las subsidiarias de empresas transnacionales que operan en la industria de prendas de vestir en las ZFI de la República Dominicana no tienen autonomía de decisión, sino que forman parte de un sistema administrativo centralizado. La compañía matriz asigna los niveles de producción y suministra casi toda la materia prima e insumos necesarios. De manera que en el país de origen se toman todas las decisiones importantes con respecto a la fabricación; los administradores que actúan en la República Dominicana pueden decidir con respecto a ciertas cuestiones del ámbito nacional, como las disputas laborales.

Esta modalidad de operación ha hecho posible que las empresas transnacionales aprovechen estrategias globales diseñadas para reducir los costos y mejorar los márgenes de rentabilidad, lo que les permite expandir coordinadamente sus operaciones. Pero es posible que esto, a su vez, haya restringido la transferencia de tecnología y que ésta fluya solamente de la empresa matriz a la filial.

CAPITULO II

I. ENCUESTA A LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES Y DOMINICANAS DE LA INDUSTRIA DEL VESTUARIO

La encuesta incluyó a 16 empresas de la industria del vestuario en la República Dominicana. El cuestionario utilizado consta de cuatro partes. El propósito de la primera es evaluar la competitividad del país; el de la segunda, analizar la estrategia corporativa; mediante la tercera se intenta identificar los vínculos entre la competitividad del país y los esfuerzos de reestructuración llevados a cabo por las empresas allí establecidas; finalmente, en la cuarta sección se reúnen los datos generales acerca de las compañías. Los resultados de la encuesta figuran en los cuadros A.1 a A.35 del anexo estadístico.

1. Análisis de la muestra

Los datos generales de las compañías de la muestra se presentan en el cuadro A.1. Para el estudio se seleccionaron 16 compañías de la rama del vestuario, seis de las cuales son de origen estadounidense, dos coreanas, cuatro de capital mixto con más de 25% de control extranjero, y cuatro de origen dominicano. Ocho de las compañías seleccionadas son totalmente subsidiarias de empresas transnacionales y cuatro forman parte de un grupo de compañías establecidas en el país con socios extranjeros, una está asociada con un grupo nacional importante y cuatro son firmas individuales. Para su análisis las compañías fueron clasificadas en dos grupos amplios: el primero está integrado por 12 empresas transnacionales (ET) de los Estados Unidos, Corea y de capital mixto; el segundo comprende las cuatro compañías de propiedad nacional (CPN).

De las empresas de la muestra, ocho se dedican a la producción de pantalones de hombre y de mujer (adultos y adolescentes), dos a ropa íntima de mujer, tres a ropa infantil y el resto a otras categorías de prendas de vestir. El mercado de los Estados Unidos es el principal destino de las exportaciones de todas las compañías que participaron en la encuesta.

La muestra es muy heterogénea en cuanto a la fecha de inicio de las operaciones en la República Dominicana, así como al número de trabajadores. De las 16 empresas, dos se establecieron en la década de 1970, ocho en la de 1980, y seis en los años noventa. Nueve de las ET y sólo una de las CPN estaban operando durante el período 1985-1989. Con respecto al número de trabajadores, el promedio es de 1 017; en los extremos figuran una CPN con 12 plantas en operación que emplea a 5 500 trabajadores, y una compañía individual con 191.

Muchas de las preguntas no se aplican a las compañías de la muestra, dado que todas ellas operan actualmente bajo el régimen de zonas francas y el cuestionario apunta a las subsidiarias de empresas transnacionales que producen para ambos mercados, el nacional y el internacional.

2. Resultados de la encuesta

a) *La competitividad de la República Dominicana*

Según los resultados de la encuesta, los tres factores que mejor explican la competitividad de la República Dominicana (al grado de incidir en las operaciones de las ET) experimentaron un cambio entre los períodos 1985-1989 y 1990-1995 (véase el cuadro A.2). En el primer período, esos factores fueron la fuerza económica nacional (20.8%), los recursos humanos (19.4%) y el gobierno (16.7%).⁵¹ En cambio en el segundo, 1990-1995, los factores fueron los recursos humanos (23.6%), la fuerza económica nacional (23.6%), y la internacionalización (13.9%). En el caso de las CPN, los factores seleccionados fueron el gobierno (25%), los recursos humanos (25%), la fuerza económica nacional (12.5%) y la internacionalización (12.5%) para el período 1990-1995; para 1985-1989, la administración (12.5%), la fuerza económica nacional (12.5%), el gobierno (8.3%), la infraestructura (8.3%) y los recursos humanos (8.3%).

Durante el período 1990-1995, las políticas nacionales que ayudaron a las ET fueron la política cambiaria (30.6%), la política de transporte y comunicaciones (15.9%) y la de comercio (9.7%), como se indica en el cuadro A.3. Desde la perspectiva de las CPN, las políticas nacionales que ayudaron a sus operaciones fueron la política cambiaria (29.2%), la política fiscal (25%) y la política laboral (12.5%). Las políticas nacionales que obstaculizaron las operaciones de las ET fueron la política energética (40.3%), la política laboral (15.3%) y la política cambiaria (6.9%). Las CPN señalaron la política energética (45.8%), la política laboral (12.5%) y la política tecnológica (12.5%).

En el cuadro A.4 se presentan los principales aspectos de la política dominicana sobre inversión extranjera directa que incidieron positivamente en el desempeño de las compañías. Las políticas que ayudaron a las ET fueron las medidas impositivas (20.8%), las disposiciones sobre transferencia de fondos (16.7%) y el trato justo y equitativo (11.1%). En cambio, los aspectos más obstaculizadores fueron las restricciones operativas (29.2%), la poca transparencia (1.4%), procedimiento para conciliación de disputas, 8.3% y las medidas impositivas (6.9%), así como otras disposiciones financieras (6.9%). Antes de 1990, las políticas que más les ayudaron fueron las medidas impositivas (9.7%), las facilidades de entrada y establecimiento (9.7%), y las disposiciones sobre transferencia de fondos (8.3%); en cuanto a obstáculos, los mayores fueron las restricciones operativas (16.7%), las exigencias sobre autorizaciones e informes (5.6%) y otras políticas financieras (5.6%).

Con respecto a los aspectos administrativos en el marco legal y reglamentario de las zonas francas industriales, las empresas de la muestra indicaron que han sido ayudadas por el sistema equitativo y justo establecido por el gobierno de la República Dominicana para la asignación de cuotas bilaterales y también por el sistema aduanero, que permite la verificación de bienes importados al punto de destino. Por otra parte, sus operaciones han sido entrabadas por la burocracia excesiva de la Dirección General de Aduanas y el Consejo Nacional de Zonas Francas. Dado que la ley sobre zonas francas no se refiere específicamente a la transferencia de tecnología, la mayoría de los encuestados no ofrecieron opiniones sobre el tema.

b) *Estrategias corporativas*

La competitividad de la mayoría de las empresas de la muestra, medida en términos de su participación en el mercado exportador de sus productos principales, mejoró

durante el período 1990-1995 (véase el cuadro A.5). Un 66.7% de las ET reportó que su proporción del mercado exportador había aumentado, un 16.7% respondió que no se habían registrado cambios, y otro 16.2% indicó que su participación se había reducido. La mayoría de las compañías matrices (58.3%) también dieron cuenta de mejoramientos de su participación en el mercado exportador; una no reportó cambios, y otra indicó que la situación había empeorado. Ninguna de las ET comercializa sus productos en el mercado nacional. Las respuestas de las CPN siguen un patrón general semejante al de las ET. La situación competitiva mejoró para todas estas compañías; dos de ellas, que pertenecen a un grupo nacional, reportaron, además, un mejoramiento de la situación competitiva de su empresa matriz. Ninguna de las CPN efectúa negocios en el mercado nacional.

En el cuadro A.7 se puede observar que durante 1990-1995 y 1985-1989 la mayoría de las empresas siguieron una estrategia internacional expansionista (para aumentar su participación en los mercados internacionales), como respuesta a la intensificación de la competencia internacional en la industria del vestuario. Durante 1990-1995 un 66.7% de las ET optó por una estrategia expansionista, 16.7% no reportó cambios o iniciativas de importancia (estrategia neutral) y 8.3% aplicó una estrategia defensiva con vistas a proteger su participación en el mercado internacional de los competidores que surgían. Las empresas que pusieron en práctica una estrategia expansionista lo hicieron mediante el aumento de su producción en las plantas existentes (33.3%), el establecimiento de nuevas plantas (25%) y las fusiones y adquisiciones (8.3%). Además, dos compañías (16.7%) implementaron estas tres estrategias expansionistas simultáneamente. La mayoría de las CPN entrevistadas (75%) también siguieron estrategias expansionistas durante 1990-1995: especialmente aumento de producción en plantas existentes (50%).

En el cuadro A.8 se reseñan los aspectos más importantes de la estrategia de las compañías matrices durante 1990-1995. De estos, los tres de mayor importancia fueron: aumentar la eficiencia productiva (26.4%), mejorar la calidad de los productos (12.5%) y expandir su participación en el mercado internacional (9.7%). Las subsidiarias extranjeras reportaron una estrategia internacional similar, pero con porcentajes diferentes: aumentar la eficiencia productiva (23.6%), mejorar la calidad de los productos (20.8%) y expandir la participación en el mercado internacional (12.5%). Para las CPN, estos aspectos fueron: mejorar la calidad de los productos (16.7%), flexibilizar el proceso de producción (16.7%) e implementar nuevas prácticas organizativas y administrativas (12.5%).

Las subsidiarias extranjeras desempeñaron un papel muy importante (33.3%) o importante (33.3%) en el contexto de la estrategia internacional de sus empresas matrices, puesto que produjeron un porcentaje significativo de la venta total (la mayoría de las compañías no reportó datos cuantitativos). (Véase el cuadro A.9.) Como era de esperar, la principal función de las subsidiarias ha sido la de producir a costo bajo; sin embargo, debido al nivel relativamente alto de los sueldos, una compañía coreana fabrica sólo artículos de alto precio en la República Dominicana. Las CPN pertenecientes al grupo nacional consideraron que su papel ha sido muy importante (25%) o importante (25%) en el marco de la estrategia internacional de la compañía matriz, considerando que sus ventas representaron una parte apreciable de las ventas corporativas totales.

Primordialmente, la estrategia internacional de las compañías matrices incide en las operaciones de las subsidiarias de las siguientes maneras (véase el cuadro A.10): la determinación de normas de control de calidad (19.4%), la decisión sobre inversiones (8.3%) y la contratación de trabajadores y operadores (8.3%), así como el establecimiento de metas de producción (6.9%) y mercadeo de producción (6.9%).

América del Norte fue el mercado de exportación más importante para todas las subsidiarias y sus compañías matrices durante 1990-1995 (véase el cuadro A.11). Sólo una ET coreana exportó a otros mercados: Europa (10%), Asia (5%) y otros países (5%).

Las CPN siguen un patrón similar, a excepción de una compañía (parte de un grupo dominicano importante) que tentativamente está empezando a exportar a Europa (2.0%).

c) *Competitividad y reestructuración*

Las ET encuestadas atribuyeron primordialmente su éxito a factores del mercado internacional (40.3%), estrategias corporativas (33.3%) y política nacional (25%). (Véase el cuadro A.12.) Los factores del mercado internacional incluyen, entre otros, la reestructuración de la industria mundial, los descubrimientos técnicos y la búsqueda de lugares para producir a bajo costo. La estrategia corporativa se definió como la forma en que una compañía procura aprovechar los mercados internacionales. A su vez, las políticas nacionales fueron definidas como la forma en que los gobiernos tratan de proveer un ambiente competitivo apto para los negocios. La búsqueda de localizaciones para producir a bajo costo es aplicable al caso de la mayoría de las ET estadounidenses dedicadas a la industria del vestuario que operan en la República Dominicana. De todos modos, el traslado a lugares que permitan una producción a bajo costo se ha convertido en parte integral de la estrategia corporativa a medida que se intensifica la competencia de precios en el mercado estadounidense.

Las CPN indicaron que su éxito se debía principalmente a estrategias corporativas (37.5%), factores del mercado internacional (37.5%) y política nacional (25%). El hecho de que las CPN asignen a las estrategias corporativas mayor peso en su éxito que las ET quizás se deba a que las CPN han aprovechado las condiciones del mercado internacional ya dadas para la República Dominicana. En este sentido, los empresarios dominicanos crearon estrategias comerciales a fin de entrar en la industria de prendas de vestir.

En otras palabras, el éxito de las ET se debe en gran medida a su capacidad para sacar provecho de las cambiantes condiciones del mercado internacional, incluyendo las tendencias recientes de la industria hacia la reestructuración global y los descubrimientos tecnológicos, así como a su capacidad para implementar estrategias corporativas sanas a fin de localizar lugares de producción menos costosos, como la República Dominicana. Las CPN, por otra parte, percibían su éxito como un resultado de su capacidad para poner en práctica estrategias que les permitieran entrar y convertirse en parte de la red de la industria internacional. En ambos casos, las políticas nacionales también son un factor determinante que la compañía debe usar provechosamente para lograr el éxito; sin embargo, la estrategia corporativa y los factores del mercado internacional parecían tener más peso.

La mayoría de las ET consultadas reportaron que la participación de sus productos más importantes en el mercado internacional había aumentado durante 1985-1989 y 1990-1995, en comparación con su principal competidor (véase el cuadro A.13). En el período 1990-1995, dos compañías señalaron haber experimentado una reducción de su proporción de mercado como consecuencia directa de la implementación del TLC, tendencia que seguramente se intensificará durante 1996. Por su parte, todas las CPN informaron de aumentos de la participación en el mercado internacional de sus productos principales; ninguna de ellas producía para el mercado nacional.

En comparación con 1985-1989, los productos principales de las ET han cambiado significativamente como resultado de la introducción de nuevas tecnologías de proceso, la concentración de las plantas en menos modelos o el incremento del número de modelos producidos por año. En cuanto a las CPN, sus productos principales no registraron cambios importantes.

Como se muestra en el cuadro A.14, las ventajas competitivas de las ET encuestadas han tenido un cambio parcial entre 1985-1989 y 1990-1995. Según las empresas que operaban antes de 1990, sus tres principales ventajas competitivas eran la

calidad del producto (15.3%), los sueldos bajos (13.9%) y los precios competitivos (11.1%). Durante el período 1990-1995, se consideró que la principal ventaja era los precios competitivos (25%), seguida del acceso a mercados extranjeros (18.1%) y la calidad del producto (15.3%).

Aunque solamente una de las CPN de la muestra había operado durante los dos períodos en cuestión, su caso es interesante, puesto que la base de sus ventajas competitivas cambió drásticamente. Para 1985-1989, los principales factores eran: i) sueldos bajos; ii) reducción de defectos; y iii) precios competitivos. En cambio, para 1990-1995 los de mayor peso eran: i) calidad del producto; ii) flexibilidad del proceso de producción; y iii) entrega rápida. Esto significa que la empresa cambió una típica estrategia de bajo costo, sin diferenciación, por una estrategia con alta diferenciación, basada en sistemas de producción sincronizada con la demanda (*just-in-time*). Las respuestas de las otras tres CPN muestran un alto grado de dispersión debido principalmente a que el cuestionario tenía muchas alternativas interrelacionadas. Las ventajas competitivas principales fueron calidad del producto (20.8%), alta productividad (12.5%), flexibilidad de producción (12.5%), inventarios reducidos (12.5%), precios competitivos (12.5%) y acceso a mercados extranjeros (12.5%). Cabe observar que ninguna de las compañías mencionó los sueldos bajos y que las respuestas se relacionan con estrategias basadas en sistemas de producción sincronizada con la demanda.

El hecho de pertenecer a una red corporativa ayudó a las compañías a desarrollar sus ventajas competitivas más relevantes. Tal red corporativa puede ser una entidad multinacional o un grupo nacional con capital dominicano o mixto. En el cuadro A.15 se indica que en el caso de las ET la red contribuyó al desarrollo de sus ventajas competitivas por las siguientes vías: acceso al mercado externo (11.1%), alta productividad (11.1%), calidad del producto (9.7%), nuevas prácticas organizativas (8.3%) y entrega rápida (8.3%). En cuanto a las CPN, la red las ayudó en los siguientes aspectos: acceso al mercado externo (12.5%), precios competitivos (8.3%) y entrega rápida (8.3%).

Todas las ET de la muestra lograron elevar los niveles de eficiencia de su proceso productivo durante el período 1990-1995, como se muestra en el cuadro A.16. En orden de importancia, los factores principales fueron: aumento de la productividad del personal mediante incentivos (33.3%), más adiestramiento de los trabajadores de la empresa (25%) y la compra de mejor tecnología, tales como modernos equipos de capital (9.7%). Otros factores que también influyeron positivamente fueron la innovación local, tanto tecnológica (8.3%) como respecto de prácticas administrativas y organizativas (6.9%), y la aplicación de nuevas prácticas organizativas y administrativas extranjeras (5.6%).

Las CPN reportaron un comportamiento similar. Los aumentos de eficiencia se lograron mediante la adopción de nuevas prácticas organizativas y administrativas extranjeras (manufactura modular) (25%), lo que requería implantar un plan de remuneraciones basado en incentivos (29.2%). A la vez, estas compañías también compraron equipos más avanzados, tales como máquinas de coser programables (25%) y adiestraron a su personal como parte del proceso de mejoramiento de la eficiencia (12.5%). Cabe notar que en esta parte de la encuesta los entrevistados insistieron en señalar más de tres opciones por considerar que los mayores niveles de eficiencia se lograron mediante una combinación de más de tres factores, muchos de éstos de igual peso relativo. Estos resultados sugieren que indudablemente el aumento de la eficiencia en estas compañías se logró gracias a un esfuerzo combinado y siguiendo un plan de implementación.

En el cuadro A.17 se puede observar que las limitaciones más relevantes en lo que atañe a la competitividad internacional de las ET consideradas han sido el alto costo de la energía en el país (25%), sueldos reales no competitivos internacionalmente (20.8) y una tasa de cambio sobrevalorada (12.5%). Se aludió también al alto costo del transporte hacia

los mercados de exportación (11.1%), y al alto costo e insuficiente calidad de los insumos producidos en el país (9.7%). Todos estos factores quedan fuera del dominio gerencial. Para las CPN, las principales limitaciones han sido los sueldos reales no competitivos internacionalmente (20.8%), el alto costo de la energía (16.7%) y la falta de conocimientos sobre los mercados extranjeros (12.5%).

Durante 1985-1989, los dos factores relacionados con las políticas que más han contribuido al aumento de las exportaciones de las ET fueron la tasa de cambio (19.4%), las zonas de procesamiento de exportaciones o programas de maquila (15.3%) y los incentivos fiscales (4.2%). Luego, para el período 1990-1995, los principales factores fueron las zonas de procesamiento de exportaciones (22.2%), seguidas por la tasa de cambio (16.7%) y los convenios comerciales bilaterales (13.9%). En el caso de las CPN, los entrevistados señalaron que los convenios comerciales bilaterales (12.5%) y la tasa de cambio (8.3%) habían sido los factores relacionados con las políticas que más habían impulsado sus exportaciones durante el período 1985-1989. Para 1990-1995 consideraron más gravitantes las zonas de procesamiento de exportaciones o programas de maquila (41.7%), las obligaciones relacionadas con programas sectoriales del gobierno (33.3%) y la tasa de cambio (8.3%).

d) *Regímenes preferenciales para la exportación*

Durante el período 1990-1995, 91.6% de las ET de la muestra respondió que el 100% de sus exportaciones había recibido trato aduanero preferencial en sus mercados finales (véase el cuadro A.19). Los sistemas de acceso preferencial más utilizados fueron el HTS 9802 (30.6%), conocido anteriormente como 807 o super 807; la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (20.8%) y el Sistema Generalizado de Preferencias (11.1%). (Véase el cuadro A.20.) Todas las CPN encuestadas indicaron que un 100% de sus exportaciones había gozado de un trato aduanero preferencial. Los sistemas preferenciales más utilizados fueron el de niveles de acceso garantizados (50%), el HTS 9802 (33.3%) y el Sistema Generalizado de Preferencias (8.3%).

e) *Recursos humanos: destrezas y condiciones de trabajo*

Según la información presentada en el cuadro A.21, el número de empleados que ocupan las ET varía mucho; en 1995, el rango fue de un mínimo de 191 a un máximo de 5 550. Además, se observa un aumento progresivo del número de personas ocupadas por compañía, ya que en 1985 tres de cada cinco de ellas tenían menos de 500 empleados. De las nueve empresas que operaban en 1990, cuatro tenían menos de 500 empleados y cinco tenían más de 500, pero una sola totalizaba 1 000. En 1995, en cambio, se contabilizan cinco compañías con menos de 500 empleados, una de 500 a 999 y seis con más de 1 000 empleados. Los resultados de la encuesta indican que el personal de las CPN también ha aumentado significativamente: de un promedio de 303 empleados en 1990 a 675 en 1995.

Aunque más de la mitad de las ET encuestadas no respondió a la pregunta sobre gasto anual en entrenamiento como porcentaje de sus ventas, es evidente que la inversión en recursos humanos ha aumentado significativamente en el tiempo. La razón entre el gasto por este concepto y las ventas osciló entre 0.3% y 3%, según 7 de las 12 ET. Sin embargo, sólo unas cuantas compañías tienen una idea clara del monto que destinan a entrenamiento, siendo su referencia estadística básica el 1% sobrecargo sobre la nómina que pagan al Instituto de Formación Técnico Profesional (INFOTEP). Las dos empresas que contestaron esta pregunta indicaron porcentajes entre 1% y 2% para 1990. En el caso de las CPN, los resultados son parecidos.

Una proporción significativa de las compañías encuestadas, tanto ET como CPN, informaron haber puesto en práctica un programa formal de capacitación técnica, dirigido principalmente a trabajadores expertos, supervisores de producción, profesionales o técnicos medios, así como a administradores. De acuerdo con esto, 50% de las ET ofrecieron capacitación a 90% de sus trabajadores adiestrados. Asimismo, 50% de las empresas ofrecieron oportunidades de entrenamiento técnico a supervisores de producción, profesionales o técnicos medios y administradores. En cuanto a la gerencia, 33.3% de las compañías reportaron que existía un programa formal de entrenamiento técnico disponible para 40% o más de sus gerentes.

Con respecto a problemas asociados con los recursos humanos, las ET encuestadas señalaron que los principales eran los siguientes: (véase el cuadro A.22): alto índice de rotación de personal (25%), falta de personal experto a todo nivel (20.8%) y elevado costo de la seguridad social (19.4%). Otros problemas mencionados fueron el impacto de la legislación laboral (16.7%) y la baja productividad (6.8%). Para las CPN, los problemas se relacionaban con el impacto de la legislación laboral (33.3%), la falta de personal experto (20.8%), el alto índice de rotación del personal (16.7%) y el costo de la seguridad social (12.5%).

f) *Tecnología*

Para las ET consultadas, durante 1990-1995 las fuentes de tecnología para sus principales productos de exportación fueron la compañía matriz (66.7%), otras compañías relacionadas pertenecientes a la red de la matriz (16.7%), empresas nacionales (8.3%) y otras compañías extranjeras no relacionadas (8.3%). (Véase el cuadro A.23.) Desde el punto de vista de su naturaleza, la transferencia se relacionó con tecnología de procesos (25%), tecnología de productos (25%) y control de calidad (18.8%). (Véase el cuadro A.24.) De acuerdo con las respuestas de las CPN, las fuentes de tecnología para sus principales productos de exportación fueron las compañías nacionales (40%), otras compañías relacionadas con la red de la compañía matriz (20%), otras compañías extranjeras no relacionadas (20%) y otras fuentes (20%). La tecnología transferida fue de productos (42.9%), de procesos (28.6%), de diseño de planta (14.3%) y de control de calidad (14.3%).

Solamente tres ET indicaron que han adquirido tecnología mediante contratos. En el cuadro A.25 se indica que los tres principales objetivos contractuales de la adquisición de tecnología fueron la transferencia de conocimientos técnicos (8.3%), la concesión de patentes o elementos relacionados (5.6%) y la autorización de uso de marcas comerciales (4.2%). Ninguna de las CPN obtuvo tecnología mediante contratos.

Según la información del cuadro A.26, las razones de las ET para escoger tecnología fueron las instrucciones de la compañía matriz (20.8%), la calidad (16.7%), y la transferencia de conocimientos técnicos (8.3%). De acuerdo con el cuadro A.27, los principales beneficios aportados por la tecnología transferida han sido los siguientes: descenso de los costos de producción (23.6%), incremento de la capacidad productiva (20.0%), aumento de las destrezas del personal (16.7%) y fortalecimiento de la competitividad internacional (16.7%).

En el cuadro A.28 se indican los motivos para modificar la tecnología a fin de adaptarla a las condiciones locales; éstos fueron: la naturaleza de la mano de obra local (12.5%), y también la del equipo existente (5.6%). Para las CPN estudiadas, las razones por las que escogieron estas tecnologías fueron la calidad (20.8%) y el acceso a mercados extranjeros (16.7%). Como beneficios principales, estas compañías citaron el aumento en su capacidad de producción (37.5%), la baja de los costos de producción (20.8%) y el incremento de su competitividad internacional (16.7%).

Los resultados de la encuesta indican que 75% de las ET consideraron que la tecnología transferida era crítica para su competitividad internacional, ya que había mejorado aspectos como su flexibilidad, calidad, productividad y tiempos de entrega. En cuanto a las CPN, todas respondieron que la tecnología transferida había aumentado su flexibilidad y eficiencia, por lo que la estimaban un factor crucial de su competitividad en los mercados externos, habiéndoles permitido producir más rápidamente y a menor costo. Entre otras razones, se mencionó que estas transferencias de tecnología hacían posible fabricar productos con mayor valor agregado utilizando menos capital de trabajo.

De las ET encuestadas, un 50% señaló que su tecnología era mejor que la de sus competidores, mientras que otro 41.7% la consideró similar (véase el cuadro A.29). Ninguna de estas compañías lleva a cabo actividades de investigación y desarrollo y tampoco ha adquirido patentes. En general, las CPN ofrecieron las mismas respuestas. Un 50% opinó que su tecnología era mejor que la que empleaban sus competidores y otro 50% que era de igual nivel.

Los resultados de la encuesta sugieren que en 1990-1995, las ET estaban utilizando maquinarias y equipos tecnológicamente más sofisticados y avanzados. Por ejemplo, para el período 1990-1995, 75% de las compañías indicaron que disponían de máquinas-herramienta programables, desde sólo una hasta 4 500, según el caso. Durante el período anterior, en cambio, únicamente dos empresas tenían máquinas de este tipo (50 y 570 unidades, respectivamente). Además, en 1990-1995 se estaban instalando máquinas-herramienta con control numérico computarizado (36 unidades en una compañía). Asimismo, la cantidad de computadoras personales (PC) aumentó de 10 unidades en 3 compañías para 1985-1989 a 50 unidades en 5 compañías para el período de 1990-1995.

Las CPN también tienen un porcentaje relativamente alto de máquinas-herramienta programables (máquinas de coser). En promedio, estas compañías tenían 247 máquinas no programables y 190 programables. Más aún, una empresa informó que contaba con ocho máquinas computarizadas de control numérico y 20 robots (brazos). Sin embargo, el número de computadoras personales en el sector de producción es relativamente bajo, de sólo uno por compañía.

En 1990-1995, la mayoría de las compañías consultadas habían introducido cambios para mejorar la organización del trabajo (véase el cuadro A.30). En el caso de las ET, los más comunes han sido la introducción de sistemas de control de inventario para entrega a pedido (just-in-time delivery) (20.8%), manufactura modular (16.7%), turnos de trabajo multitarea (11.1%) y reorganización de las líneas de producción para flexibilizarlas (8.3%). Estas respuestas sugieren que las ET no sólo se han preocupado de mejorar progresivamente la tecnología de maquinaria y equipo, sino también de implementar las últimas técnicas administrativas para elevar la calidad y la productividad, así como para dar mayor flexibilidad a la producción. Estos comentarios también son válidos para las CPN, puesto que han introducido los siguientes cambios importantes: manufactura modular (45.8%), reorganización y flexibilización de las líneas de producción (16.7%), y control estadístico de procesos (12.5%). En resumen, a pesar de estar localizadas en una nación en desarrollo con sueldos relativamente bajos, las ET y las CPN han venido transformando sus procesos de producción a fin de hacerlos más competitivos,

En el cuadro A.31 se determina la importancia que los gerentes asignan a los cambios organizativos. En lo que respecta a las ET, se informó que todas las modificaciones han sido muy importantes (75%) o importantes (16.7%), y que se han traducido en aumentos de productividad (27.8%), mejor calidad (23.6%) y menor tiempo de ejecución (9.7%). Otro resultado relevante fue que se elevó el nivel de satisfacción de los clientes (8.3%), se redujo la contratación de trabajadores (5.6%). Asimismo, todas las CPN consideraron que estos cambios habían incidido mucho en sus ventajas competitivas.

En su caso, los resultados más importantes que reportaron fueron la reducción del tiempo de ejecución (33.3%), el mejoramiento de la calidad (29.2%), el aumento de la productividad (16.7%) y el mayor nivel de satisfacción del cliente (12.5%).

Como se muestra en el cuadro A.33, para las ET los principales obstáculos a la implementación de los cambios mencionados han sido el inadecuado entrenamiento de supervisores (23.6%) y trabajadores (16.7%), la cultura organizativa (11.1%) y la orientación de la producción (11.1%). Las CPN identificaron como barreras la cultura organizativa (37.5%), el inadecuado entrenamiento de supervisores (16.7%) y trabajadores (16.7%). En resumen, los impedimentos más decisivos parecen estar relacionados con la insuficiente calificación del personal y la cultura organizativa en términos amplios, que se refleja en una orientación hacia la producción y no impulsada por el mercado.

Por otra parte, una sola ET tiene previsto solicitar la calificación ISO-9000 dentro de dos años, mientras que el resto no la conoce o no muestra interés.

Ninguna de las compañías encuestadas informó haber registrado un cambio significativo en las tres actividades funcionales que consideran más importantes, a excepción de un aumento de la importancia relativa del desarrollo de recursos humanos en 1995.

f) Control local y subcontratación

En general, los resultados de la encuesta indican que el contenido local del producto principal de exportación de las ET no se ha incrementado durante 1990-1995 (83.3%). Solamente dos compañías (16.7%) reportaron un aumento del contenido local durante 1990-1995: una de 0.1% y la otra de 4%. Estas empresas compran cajas de cartón a proveedores nacionales e hilo a una subsidiaria de una compañía extranjera, establecida en una ZFI. Una situación similar fue reportada por dos de las CPN que compran material en el país.

Ninguna de las ET reportó haber establecido convenios de subcontratación con compañías nacionales. Sin embargo, un número creciente de empresas subcontrataron una proporción importante del valor total de su producción con otras firmas que operan en las ZFI: dos compañías en 1985 (25% y 80% del valor de su producción, respectivamente); tres en 1990 (15%, 15% y 40%); cuatro en 1995 (5%, 10%, 10% y 20%). En general, los contratos se otorgan a empresas tanto relacionadas como no relacionadas que llevan a cabo el proceso completo de armado de prendas de vestir.

En el cuadro A.34 se señalan los objetivos principales que persigue la subcontratación. Las ET subcontratan para evitar los inventarios abultados mediante la entrega de insumos sincronizada con la demanda (just-in-time) (13.9%), y aprovechar la mayor flexibilidad que ofrecen los proveedores pequeños y medianos (5.6%). En el caso de las CPN, se subcontrató para reducir inventarios (12.5%), y así como costos (8.3%) y para simplificar la operación de la planta fabricando en ella un menor número de componentes (4.2%).

En cuanto a los factores que limitan la subcontratación nacional (véase el cuadro A.35), las ET señalaron los siguientes: los subcontratistas nacionales no son confiables en cuanto a entrega oportuna (15.3%), sus controles de calidad no responden a las exigencias de la competitividad (15.3%), y los insumos necesarios vienen en un paquete con el contrato (8.3%). Las CPN coincidieron con las dos primeras razones, aunque con porcentajes diferentes (12.5% y 4.2%, respectivamente), pero agregaron la falta de tecnología adecuada para producir los insumos requeridos (8.3%). Las ET proveen capacitación en control de calidad para los subcontratistas, así como asistencia técnica y administrativa.

En este capítulo se han expuesto los resultados de la encuesta realizada a 16

fabricantes de prendas de vestir en la República Dominicana. En el capítulo siguiente se presentarán las conclusiones y opciones de política, explicando la interacción entre estrategias corporativas y políticas nacionales en el proceso de globalización; también se examinarán las opciones de políticas para otros países en desarrollo y se reseñará un programa de asistencia técnica diseñado para fortalecer la competitividad de la industria del vestuario de la República Dominicana.

CAPÍTULO III

CONCLUSIONES Y OPCIONES DE POLÍTICA

I. LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES Y EL MEJORAMIENTO DE LA COMPETITIVIDAD DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

No cabe duda de que las reformas políticas efectuadas en la República Dominicana han capacitado al país para elevar su nivel de competitividad internacional en una industria tan dinámica como la del vestuario. La adopción de actitudes más liberales respecto de la inversión extranjera directa denota un esfuerzo por atraer el capital extranjero y promover el empleo, así como por fomentar la transferencia tecnológica, actualizar las capacidades manufactureras y ganar acceso a los mercados externos. También ha sido significativo el proceso de relocalización internacional emprendido por las ET estadounidenses.

La industria del vestuario de los Estados Unidos, al sentirse crecientemente amenazada por los competidores asiáticos en los últimos años de los sesenta y primeros de los setenta, escogió a la República Dominicana y México (y luego a otros países de la región) como destinos principales de su inversión extranjera directa. La elección de estos países por las ET estadounidenses se basó principalmente en ciertas variables exógenas, tales como la proximidad geográfica y la existencia de programas preferenciales o de acceso especial que permitirían a la industria de los Estados Unidos aumentar su competitividad global y sus oportunidades de sobrevivencia. Las guerras civiles y la inquietud política en otros países de la región los volvieron poco atractivos. Luego, las ET coreanas y de otros países de Asia, al enfrentar severas restricciones de cuotas para exportar al mercado de los Estados Unidos desde sus propios países, también eligieron a la República Dominicana como principal destino de sus inversiones.

El programa de zonas de procesamiento de exportaciones, o zonas francas industriales, puesto en práctica en la República Dominicana siguió la tendencia internacional de crear un tipo de industria distintos: en este caso, la industria de prendas de vestir. Como ya se ha visto, se ha producido una gran concentración de ET de prendas de vestir que operan en la República Dominicana. Este fenómeno parece ser el resultado de decisiones corporativas fuera del dominio de la economía anfitriona, y no de elecciones de política por parte del gobierno nacional y los dueños de los parques industriales privados, quienes han tratado activamente de diversificar las actividades productivas de las zonas francas.

Aún así, mediante la adopción de una serie de políticas nacionales, la República Dominicana ha aprovechado con mucho éxito las oportunidades externas generadas por los cambios en las estrategias corporativas, que apuntan a relocalizar sus operaciones en países extranjeros con niveles de sueldos más bajos y geográficamente cercanos al mercado principal. En conjunto con factores vinculados al mercado externo, estas políticas permiten comprender la nueva competitividad de la República Dominicana en la industria del vestuario. Dos han sido las reformas de política más importantes que ayudan a explicar la nueva afluencia de IED. La primera fue la decisión del gobierno, adoptada en 1968, de abrir las puertas del país a los inversionistas extranjeros con la promulgación de la Ley 299; en virtud de esta ley, a las empresas bajo la Clasificación "A" se les ofrecían muchos incentivos fiscales, tales como exención de derechos de importación para insumos y

maquinaria, autorización para repatriar hasta 100% de sus utilidades, y una exención total de impuestos. Luego, en 1990, cuando el gobierno consideró necesario adoptar un enfoque diferente respecto del desarrollo económico, se ratificó la nueva Ley 8-90 sobre zonas francas, a fin de atraer mayor cantidad de inversión extranjera al sector industrial. La segunda fue la decisión de devaluar el peso dominicano, puesta en práctica en 1985, que permitió reducir el nivel de sueldos a valores más competitivos y atractivos.

Otras condiciones y políticas internas que ayudaron a la República Dominicana a atraer un número importante de compañías de la industria del vestuario estadounidense y de otras nacionalidades fueron la estabilidad política y un clima favorable para invertir, sobre todo en comparación con otros países de la región envueltos en guerras civiles; un manejo burocrático aceptable de ciertos aspectos vinculados al proceso de producción, tales como un sistema transparente y equitativo para la asignación de las cuotas de prendas impuestas por los Estados Unidos, y procedimientos aduaneros relativamente blandos para las actividades de las ZFI.

El gobierno dominicano, por ejemplo, fortaleció los esfuerzos de industrialización, para lo cual no sólo proporcionó un paquete de incentivos y construyó la infraestructura necesaria, lo cual redujo o eliminó los obstáculos a la reubicación de las ET, sino que permitió que las instituciones públicas (la Corporación de Fomento Industrial) proveyeran espacios en edificios a costo bajo para la instalación de fábricas, lo que rebajó significativamente la inversión inicial requerida. En general, las instalaciones de infraestructura proporcionadas se ubicaron cerca de puertos, aeropuertos, red de telecomunicaciones y fuentes de energía y agua, para garantizar así el acceso a los servicios más esenciales. Además de la infraestructura física que el gobierno puso a disposición de los inversionistas a precios competitivos y el excelente sistema de telecomunicaciones existente en el país, el hecho de que a los empresarios privados de parques de zonas francas se les permitiese construir infraestructura nueva y mejorada también surtió un efecto positivo en los flujos de IED hacia el país. En algunos casos, los operadores de parques privados proveyeron servicios adicionales, tales como reclutamiento de mano de obra y servicios legales, contables, de nómina, sociales y médicos, para apoyar las actividades de las ET.

Sin embargo, durante el período considerado han existido varios obstáculos, tanto transitorios como permanentes. Entre éstos se cuentan la insuficiente dotación de servicios sociales e infraestructura, incluida la escasez de recursos humanos calificados (mecánicos e ingenieros industriales); los bajos niveles en cuanto a inversión y promoción comercial; y las presiones políticas para que las ZPE se ubicaran en algunas partes del país que carecían de las condiciones necesarias para el desarrollo.

En resumen, las políticas y reformas de política consideradas como las más importantes en la creación de la nueva competitividad de la República Dominicana son aquellas que no solamente liberalizan la toma de decisiones económicas por parte de las ET y los inversionistas nacionales, sino que también racionalizan la competitividad del país en términos de las tendencias mundiales. Por ejemplo, el hecho de resituar los salarios a niveles competitivos mediante devaluaciones de la moneda nacional permitió al país emplear su mano de obra y atraer a las ET mucho más rápidamente que si sólo se hubiesen aprobado las leyes sobre las ZPE.

En este estudio se ha procurado determinar si las ET han utilizado la economía anfitriona para ubicar actividades cada vez más sofisticadas, que contribuyan a la reestructuración y competitividad industriales, e identificar tales actividades y las políticas de gobierno causantes de estos cambios. Además, se ha intentado individualizar las

políticas que más han contribuido a realzar la competitividad del proceso de reestructuración industrial, así como detectar sus fallas.

Con respecto al fortalecimiento de la nueva competitividad adquirida, el gobierno de la República Dominicana ha quedado a la zaga de las tendencias de la industria en algunos aspectos clave. Por ejemplo, se ha mostrado en extremo lento en cuanto a adoptar políticas y procedimientos que faciliten la integración de la industria del vestuario con el resto de la economía. Hasta cierto punto, el mantenimiento del sector de las ZFI como enclaves ha permitido que se erosionaran la competitividad y la eficiencia generales de la industria nacional.

Aunque según el Artículo 17 (e y f) de la Ley 8-90⁵² para el Desarrollo de las Zonas Francas permite a las compañías de las ZFI efectuar ventas al mercado nacional pagando el 100% de los derechos de importación correspondientes a importaciones similares, tales ventas han sido estrictamente limitadas a unos cuantos casos esporádicos, a fin de evitar la competencia con la producción de las industrias protegidas del territorio aduanero nacional.

La integración de la industria del vestuario localizada en las ZFI con el resto de la economía dominicana podría lograrse por la vía de promover los eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás, así como mediante la formación de cadenas de producción. Según el autor de un estudio reciente, "los lazos hacia adelante casi no existen como preocupación de la política gubernamental. Las autoridades hacen lo que pueden para asegurar que las zonas francas permanezcan selladas herméticamente del resto de la economía. A los trabajadores de la República Dominicana y sus familias no se les permite consumir los productos que ellos mismos producen" (Willmore, 1995). De hecho, hasta la fecha, a pesar del movimiento hacia una mayor liberalización del régimen comercial de la economía observado en 1990, las autoridades aduaneras sólo han autorizado unas cuantas ventas, y no de ropa; en ningún momento se ha permitido la venta local de productos de la industria del vestuario.

Además, en general casi no existen eslabonamientos hacia atrás entre las compañías de las ZFI y la economía, sino sólo adquisiciones locales muy limitadas de materia prima y otros insumos intermedios por parte de las ET. Desde luego, hay varias excepciones. Por ejemplo, recientemente varios fabricantes de cajas de cartón han comenzado a exportar con destino a las compañías de las ZFI, aunque en la mayoría de los casos esta actividad es aún esporádica.

Según varios estudios realizados en el pasado, esta situación se relaciona principalmente con la baja eficiencia productiva que en general caracteriza al territorio aduanero nacional, así como con la existencia de varios procedimientos que actúan como obstáculos.

Por una parte, las empresas nacionales generalmente no pueden aprovechar plenamente las oportunidades de mercado representadas por el sector de las ZFI porque no están en condiciones de producir bienes intermedios a precios competitivos y de suficiente calidad. En la economía nacional la capacidad de innovación y la eficiencia productiva han sido en gran parte desalentadas no sólo por los elevados derechos de importación y la protección no arancelaria, sino también por problemas de infraestructura, tales como la falta de un abastecimiento confiable de energía, y otras distorsiones económicas. Todo esto ha hecho que para los empresarios nacionales sea virtualmente imposible competir con los proveedores extranjeros. Además, la mayoría de las fabricas textiles que operan en la economía nacional, incluso las que cuentan con capacidad instalada suficiente como para producir telas e hilados, orientan su producción hacia un mercado más bien pequeño y altamente protegido. Esto significa que son incapaces de suministrar insumos a las compañías de las ZFI o llegar con ellas a convenios de

subcontratación a precios competitivos o cumpliendo las necesarias normas internacionales de calidad.

Por otra parte hay que tomar en cuenta el hecho de que la mayoría de las actividades relacionadas con prendas de vestir que ejecutan las ET tienen un marcado sesgo en favor de las operaciones con alto contenido importado. Esto se debe al trato preferencial de que gozan las operaciones de producción compartida en el marco de programas como el HTS 9802.00.80 y el de Niveles de Acceso Garantizado, ya que para poder acogerse a las reducciones de derechos de importación es preciso utilizar telas formadas y cortadas en Estados Unidos.

Además, las exportaciones desde el territorio aduanero nacional hacia las ZFI han sido impedidas por muchos procedimientos burocráticos internos. Los convenios de subcontratación entre compañías nacionales que operan bajo la ley 69 de incentivo a la exportación de 1979 y las ET de las zonas francas encuentran obstáculos bastante difíciles de salvar. Teóricamente, esta Ley permite a las compañías de ambos sectores usar en su beneficio el trato aduanero preferencial; sin embargo, en la práctica, el mecanismo impuesto por el CEDOPEX y las autoridades aduaneras actuó como un enorme escollo. Aún más, a las compañías de las ZFI que operan dentro de las ZPE les resulta muy incómodo llevar a cabo diversas actividades de terminación, como por ejemplo el lavado, debido a las restricciones impuestas por la aduana. Así, una compañía con varias plantas en distintos parques industriales que desee coser los productos en una de ellas y luego transferirlos a otra para ser lavados debe enfrentar un proceso extremadamente difícil y costoso, lo que anula las economías de escala perseguidas por la compañía.

En general, sin embargo, parece que el nivel de desarrollo de los vínculos hacia atrás depende también de la estrategia corporativa global. La estrecha articulación entre las subsidiarias y las casas matrices alienta la adquisición intrafirma o en el país de origen, situación que limita significativamente la posibilidad de establecer relaciones con compañías locales. Las empresas de propiedad extranjera tienden a confiar más en el abastecimiento de insumos importados para asegurarse de obtener productos estandarizados de alta calidad a precios de transferencia, así como para conservar los conocimientos tecnológicos dentro de su red de producción.

Aun así, tal vez el gobierno pueda influir para que las decisiones corporativas se orienten en la dirección deseada. Por ejemplo, la asignación de cuotas y otras medidas administrativas podrían vincularse al uso de insumos nacionales. El gobierno alienta la utilización de telas producidas en el país por la vía de otorgar la asignación de Specif Limit (SL) a las empresas que se abastezcan de tela en el país. Esta sola medida administrativa no ha bastado para promover una mayor adquisición local; como ya se mencionó, ésta se ve limitada por la incapacidad de las compañías nacionales para producir telas y otros insumos internacionalmente competitivos en términos de precio y calidad. Estas compañías deberían implementar medidas de reestructuración interna para alcanzar esas normas y, a la vez, el gobierno tendría que poner en práctica políticas que realcen la competitividad de las compañías nacionales. Algunas de las políticas propuestas son las siguientes: eliminación de derechos de importación y barreras no arancelarias para los componentes, materiales y equipos relacionados con la industria del vestuario a nivel nacional y no solamente para las ZFI; promoción de mecanismos de adquisición externa que permitan que los talleres pequeños ubicados en el territorio aduanero nacional sean subcontratados por las compañías más grandes de las ZFI para el suministro de lotes muy pequeños; apertura del mercado nacional a las ventas de las ZFI; y promoción de inversiones de las ET en la industria textil sin restricción geográfica alguna. Junto con la

implementación de estas políticas sería necesario mejorar considerablemente el suministro de energía y agua, así como cubrir necesidades infraestructurales en áreas decisivas para el desarrollo de la industria.

II. ADAPTACIÓN A UN MUNDO CAMBIANTE: OPCIONES DE POLÍTICA PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO

En una economía mundial abierta y globalizada, si un gobierno desea atraer la inversión extranjera para incrementar su competitividad, basándose en las ventajas comparativas del país y creando nuevas ventajas competitivas, debe adoptar políticas que faciliten a las ET la ejecución de sus estrategias corporativas y que conduzcan a la ubicación en el país de una o más etapas de la cadena de producción y valor de las ET.

Evidentemente, los países tienen diversos intereses y necesidades internas, pero éstos no deben entrar en conflicto con los actuales requisitos del mercado si se desea ser competitivo y atraer a las ET. La nueva economía globalizada requiere que los gobiernos cambien su paradigma. El bienestar general de la población es el resultado de la competitividad internacional del país. No es aconsejable obtener ganancias a corto plazo sobre la base de condiciones internas artificiales, si a largo plazo tales condiciones erosionan la capacidad de competencia de las compañías establecidas en el país.

En el panorama económico mundial de hoy, las empresas más capaces de explotar las actuales posibilidades de crear y desarrollar ventajas competitivas, independientemente del país en el cual estén ubicadas las diferentes fases de sus cadenas de producción y valor, invariablemente dominarán al mercado. Por lo tanto, es de suma importancia evaluar la situación desde el punto de vista de las ET antes de diseñar o implementar las políticas de gobierno. Grant (1991) plantea dos aspectos básicos que las compañías deben considerar al decidir la localización de cada una de las actividades de su cadena productiva y de valor: i) la ubicación óptima para una actividad específica considerada independientemente; y ii) la importancia de los nexos entre esa actividad o etapa y el resto de las actividades de la compañía. Para cada actividad individual, la empresa debe identificar los insumos necesarios más importantes y evaluar la disponibilidad y costo de dichos recursos en diferentes países. Obviamente, esta decisión debe adoptarse a la luz de la estrategia competitiva de la compañía respecto de costos o de diferenciación. Por otra parte, los beneficios derivados de la distribución de las etapas de la cadena de valor en diferentes países deben compararse con el costo que supone la existencia de nexos débiles entre las actividades. Factores como los costos de transporte de materiales y personal, de coordinación y control y, sobre todo, la flexibilidad y rapidez de respuesta, también deben considerarse en la perspectiva de la estrategia competitiva elegida. Muchas ET que han establecido plantas manufactureras en países con menores niveles de sueldos con vistas a reducir sus costos, no han tenido éxito a causa de problemas tales como baja productividad, altos costos de coordinación y control, calidad insuficiente y respuesta lenta.

En vista de lo dicho, la tarea principal de los formuladores de políticas de cualquier país en desarrollo es analizar las cadenas de valor de las industrias en las cuales el país tenga ventajas comparativas básicas, e identificar aquellas políticas que maximicen los objetivos que persiguen las estrategias corporativas de las ET, es decir, la diferenciación y el costo del producto. Por ejemplo, si la industria es altamente competitiva en precios, entonces deben evaluarse todos los factores que inciden en el costo total, no sólo la mano de obra, a fin de adoptar políticas que reduzcan los costos sin socavar la situación o bienestar de la población.

En los actuales mercados altamente competitivos, el costo es una variable clave, pero a un nivel predeterminado de calidad. Otras variables, tales como la rapidez y

confiabilidad de entrega, la respuesta rápida a cambios en el mercado, incluida la introducción de productos nuevos, han llegado a ser cruciales para el éxito de las compañías en el mundo entero. Bajo estas condiciones, los gobiernos de los países en desarrollo deben adoptar políticas que realcen sus ventajas naturales de mano de obra abundante, sueldos bajos, acceso a materias primas a costo competitivo y ubicación geográfica. En el caso de la República Dominicana, este punto es importante para ilustrar la forma en que el país ha logrado mucho éxito con sus medidas para atraer la inversión extranjera directa hacia la industria del vestuario; sin embargo, a la vez, el gobierno no ha adoptado políticas clave para realzar la competitividad del país. Ha sucedido así que la República Dominicana, anteriormente muy competitiva debido al bajo nivel de sus sueldos, ha entrado en forma progresiva a un nuevo escenario, cuyos requisitos son calidad, rapidez de respuesta, confiabilidad de entrega y flexibilidad para adaptarse a modas cambiantes. No obstante los grandes esfuerzos de las compañías individuales por mejorar su proceso de producción a fin de responder a estas variables clave, el gobierno dominicano aún mantiene políticas que obstaculizan -o no facilitan- el cambio del enfoque competitivo.

Para propiciar la implantación de la nueva estrategia, la República Dominicana debería adoptar políticas que reforzaran la capacidad de las compañías para responder rápidamente a los cambios del mercado (mayor rapidez en el transporte de materiales), aumentar la calidad y la flexibilidad de la producción, y reducir al mismo tiempo los costos totales de fabricación en el país, cuya mano de obra es ahora más cara que en los demás de la región. Por ejemplo, las autoridades siguen requiriendo el uso de la factura consular, lo cual no sólo entorpece el transporte de materia prima hacia el país, sino que encarece el costo total; por su parte, los costos de transporte marítimo aún son altos debido a la falta de competencia. Además, las políticas del gobierno han conducido a una apreciación continua de la moneda dominicana. Por último, a excepción del convenio entre la Asociación Dominicana de Zonas Francas (ADOZONA) y el INFOTEP, el gobierno no ha llevado adelante iniciativa alguna para adiestrar la mano de obra de la industria del vestuario, prerequisite indispensable para mejorar la calidad y facilitar los cambios de estilo y categorías de productos.

Los gobiernos deben adoptar políticas que ayuden al sector industrial a centrarse en los segmentos del mercado que las condiciones del país permitan explotar más beneficiosamente. Si, *ceteris paribus*, aumenta el sueldo mínimo, el país puede perder competitividad en aquellos productos en que ésta radica esencialmente en los precios; pero tal vez las compañías, con los recursos de que ya disponen, sean capaces de cambiar su producción a otros bienes menos sensibles en cuanto al costo. Un ejemplo es el de la exportación de prendas de vestir de la República Dominicana, cuya estructura se limita a un grupo de categorías en el que se destacan los pantalones informales. Desde que se ratificó el TLC, el país ha venido perdiendo competitividad con respecto a México y su participación de mercado en la exportación de pantalones al mercado estadounidense se ha reducido. En forma simultánea, sin embargo, se ha incrementado su competitividad en la exportación de trajes. Lamentablemente, esta categoría no es tan importante en términos de volumen y valor como para compensar la pérdida registrada en la de pantalones. Algunas otras categorías, especialmente en los rubros de ropa y ropa íntima femenina, ofrecen magníficas oportunidades en Estados Unidos debido a su gran volumen y mercado creciente. Sin embargo, no es fácil para un fabricante dejar de producir, por ejemplo, pantalones, para dedicarse a la ropa interior de dama. Las razones pueden encontrarse al analizar el origen de la alta participación de la categoría pantalones en la estructura de exportación. Si se desea iniciar la producción de estas prendas para hombres o mujeres en la República Dominicana, es relativamente fácil encontrar operadores de máquinas de coser, supervisores, ingenieros y personal de gerencia con experiencia suficiente en su fabricación. Otros artículos, tales como faldas, blusas, blazers y vestidos, exigirían

adiestrar personal nuevo o conseguirlo en otras plantas que ya los fabrican. Un cambio de enfoque sería adiestrar operarios y administrativos en la producción de estas categorías a la vez que se atraen al país las ET dedicadas a ellas. Las ET proveerían los conocimientos técnicos y administrativos, el adiestramiento final del personal y el conocimiento del mercado. Así sucedió exactamente en el caso de las ET coreanas, a las que se considera como principales responsables de haber introducido la producción de trajes y chaquetas de hombre en la República Dominicana.

Además, las necesidades de las compañías distribuidoras tienen el potencial de abrir oportunidades para el ulterior desarrollo de las cadenas productivas del país. Por lo tanto, tales oportunidades futuras deberán evaluarse cuidadosamente a fin de permitir que las compañías establecidas en el país respondan a los nuevos requisitos y contribuyan a la expansión del valor agregado. Ultimamente se ha observado en el mercado una tendencia a adquirir el paquete completo. Esto significa que las empresas que tienen sus propias marcas comerciales y etiquetas privadas buscan contratistas que estén en condiciones de suministrar las prendas enteras y de encargarse de la totalidad de su proceso de fabricación. Lo que desean obtener es una prenda de ropa que cumpla las normas de calidad requeridas a un precio dado. Sin embargo, en la República Dominicana no se cuenta con la capacidad tecnológica para producir la tela y otros componentes, aunque existen en el mercado nacional y las zonas francas unas cuantas industrias de tejidos y tejidos de punto. El proceso de aprendizaje puede facilitarse y acortarse apreciablemente si se logra atraer algunas ET que sean altamente competitivas en la producción de estos insumos. La ubicación de tales compañías en el país debería ser muy propicia para promover la formación de grupos de empresas que cosechen los beneficios del acortamiento del proceso de aprendizaje y la transferencia de tecnología, creando así nuevas ventajas competitivas.

Como se observó previamente, sin embargo, las ET toman decisiones basadas en una evaluación de los costos y beneficios que determine la ubicación de una planta en un país dado. La falta de personal especializado, la precariedad del suministro de energía eléctrica y, en muchos lugares, el inadecuado abastecimiento de agua, ciertamente no ayudan a hacer de la República Dominicana un lugar atractivo para las operaciones con alta densidad de capital, tales como la producción de telas. Por otra parte, las ventajas logísticas vinculadas al control y coordinación con fabricantes importantes, la respuesta rápida a nuevas demandas y cambios en la moda, así como la reducción de inventarios, son factores que favorecen a las empresas establecidas en el país, aunque los costos de la mano de obra sean relativamente más altos que en otros países. En consecuencia, el gobierno por lo menos debería adoptar políticas que promuevan la capacitación de mano de obra y personal administrativo en el área de la ciencia y la producción textiles, así como medidas que aminoren los efectos de los precarios sistemas de energía y agua (ubicación en sitios con mejor infraestructura) a fin de compensar dichos obstáculos.

La importancia de la industria del vestuario en la República Dominicana y el éxito logrado en este rubro exigen implementar políticas gubernamentales que fomenten no sólo la integración productiva vertical, sino también los eslabonamientos con la economía nacional. En una economía global, los efectos de políticas que obliguen a las compañías a adquirir sus insumos en el mercado local serán limitados, si no negativos. La presión debería ejercerse sobre las empresas nacionales que operan en el mercado del país para que emprendan procesos de reestructuración y alcancen los niveles de calidad y costo que demandan las ZFI. También en este caso las ET pueden favorecer la creación de nuevas ventajas para la competitividad nacional.

La integración entre las industrias ubicadas dentro y fuera de las zonas francas podría lograrse fácilmente si se eliminaran todas las barreras arancelarias y no arancelarias. Si los componentes, materiales y equipos usados por la industria textil y del vestuario,

excepto la ropa terminada, fueran eximidos de tales exigencias, se abriría toda una gama de oportunidades de mercado. Las compañías de la economía nacional podrían llegar a convenios de subcontratación con las compañías de las ZFI y la mayor parte de la ropa para el mercado interno se produciría en el país. Los talleres pequeños que producen ropa para el mercado local podrían encargarse de pedidos de lotes pequeños para la exportación, que en muchos casos son más bien una molestia para las empresas más grandes que reciben el pedido. Evidentemente, además, la completa liberalización de la industria a escala nacional permitiría a las compañías textiles y del vestuario ubicar sus operaciones en cualquier lugar del país. Los argumentos en contra de estas políticas de liberalización quizá sean válidos cuando se trata de sectores industriales pequeños, pero en el caso de la República Dominicana, dada la envergadura de la industria del vestuario establecida en las ZFI, el aislamiento en el que opera limita su potencial de crecimiento e impide que la economía nacional obtenga beneficios sustanciales derivados de la mayor liberalización.

En otras palabras, como la industria de prendas de vestir ubicada fuera de las ZFI es pequeña y débil, su producción no debería obstaculizar la elevación del nivel de competitividad de la industria del vestuario hacia afuera. Por el contrario, el mercado nacional tendría que ser un campo de experimentación para las empresas interesadas en desarrollar nuevas líneas de productos y destrezas de mercadeo como las que requieren los mercados internacionales. Por ejemplo, la liberalización total del sector del vestuario (a excepción de la ropa terminada) y la implementación de la ley que permite a las empresas de las ZFI vender localmente hasta un 20% de su producción, haría posible que dichas empresas desarrollaran la capacidad de comercializar sus propias líneas de productos y marcas comerciales, y luego esos productos podrían llegar a ser artículos de exportación. Esta política también cumpliría un papel crucial en el proceso de aprendizaje que requiere la industria textil. La mayoría de las empresas establecidas en las zonas francas que realizan las operaciones de "cortar y coser". No participan en las actividades básicas de mercadeo. Por lo tanto, el hecho de vender sus propias etiquetas y marcas comerciales en el mercado nacional les daría una oportunidad única de obtener los conocimientos necesarios sobre actividades verticales, tales como diseño de modelos, desarrollo de productos y mercadeo. Tales nexos hacia adelante también promoverían la integración de las actividades más complejas, incluida la producción de telas y otros componentes, en el ámbito de sus redes; de este modo se acumularía una experiencia que sería crucial al penetrar en nuevos mercados internacionales.

a) *Transferencia de tecnología y desarrollo*

Las ET en la República Dominicana, en forma paulatina, pero progresiva, van llevando a cabo actividades más sofisticadas que ayudan a fortalecer la competitividad del país y contribuyen a la reestructuración industrial. En la industria del vestuario esto se vuelve evidente al observar de cerca el patrón de producción. Por ejemplo, en la República Dominicana la producción de ropa en grandes volúmenes está evolucionando hacia una producción más flexible, que requiere una progresiva automatización y procesos productivos más sofisticados. Además, con el tiempo, el descenso de la importancia global de la inversión extranjero en las ZFI ha dado paso al surgimiento y creciente participación de un grupo más bien importante de empresarios dominicanos de ZFI (a quienes ahora corresponde casi una tercera parte de la industria del vestuario del país), especialmente bajo la modalidad de empresas conjuntas entre ET y compañías nacionales.

Aunque este fenómeno se debe principalmente a una tendencia de la industria, también el gobierno ha contribuido en alguna medida a su aparición al adoptar ciertas políticas encaminadas a incrementar capacidades, tales como la autorización del convenio entre la Asociación Dominicana de Zonas Francas (ADOZONA) y el INFOTEP, entidad

tripartita de capacitación, convenio que permite a las compañías decidir el destino de algunos de los recursos financieros del Instituto. Este programa ha sido ventajoso para las empresas nacionales y extranjeras ubicadas en las ZFI, puesto que muchas de ellas han podido capacitar a su personal en destrezas tanto básicas como más sofisticadas. A medida que los cambios en las tendencias de la producción y la industria vuelven inevitable hacer mejor uso de los recursos humanos, la rama del vestuario de la República Dominicana está ahora más obligada que nunca a convertirse en una industria competitiva más flexible y más basada en las destrezas.

La encuesta realizada para elaborar este informe, así como varios estudios complementarios realizados recientemente, dan cuenta de que las empresas están introduciendo técnicas innovativas de producción dirigidas a incrementar la productividad y la eficiencia, las cuales fortalecen la competitividad de la industria. Algunos de los distintos enfoques adoptados por compañías individuales son: i) la introducción de maquinaria costurera computarizada de vanguardia, así como de mejores y más sofisticados sistemas de computación para programar y controlar el proceso de producción; y ii) el uso de técnicas organizativas para dar mayor flexibilidad a la producción, tales como sincronización con la demanda (*just-in-time*), control total de calidad, manufactura modular y otros sistemas de respuesta rápida que permiten mejorar los procedimientos de planificación, producción (eso es, elevar la calidad y reducir los índices de desperdicio), y transporte (entrega).

b) *Patrones e implicaciones*

La importancia global de la inversión extranjera en las ZPE dominicanas ha disminuido con el transcurso del tiempo, cediendo paso a una mayor participación nacional. Como se ha sugerido, la mayor contribución de las subsidiarias de propiedad extranjera al desarrollo industrial y tecnológico ha sido el paulatino proceso de integración en la economía y su progresiva transformación en empresas nacionales. Por lo tanto, la estructura de propiedad es esencial para determinar el impacto real y potencial de las ZPE en el desarrollo.

El significado de la fuerte participación nacional, sobre todo si se considera la proporción incluida en empresas conjuntas, reside en la contribución potencial de las ZPE al fomento del desarrollo económico de los países anfitriones. El gobierno de República Dominicana no ha aplicado ninguna política establecida para presionar en pro de la asociación entre las ET y las compañías de propiedad nacional, puesto que existe la posibilidad de propiedad extranjera total. Los socios locales activos son especialmente atractivos para los inversionistas extranjeros, puesto que aportan la confianza en las perspectivas del país y facilitan los negocios con la economía local, especialmente en aspectos relacionados con la administración nacional y el régimen laboral; también aseguran un acceso más fácil a los servicios de apoyo y proveen un elemento de estabilidad que desalienta la reubicación en otros países.

Las siguientes son algunas recomendaciones para los países en desarrollo:

i) Eliminar todos los obstáculos que dificulten los eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás entre las ZFI y la economía nacional, a fin de ir cambiando el carácter de enclave de las ZPE;

ii) Promover el uso de destrezas de producción y el adiestramiento de recursos humanos más sofisticados. Además, el país debe invertir nuevos recursos para fortalecer su competitividad internacional.

iii) Los países que piensan establecer ZPE tienen que considerar que éstas son solamente una de las muchas opciones para fomentar la industrialización orientada hacia la exportación;

iv) Estimular la formación de empresas conjuntas que puedan desempeñar el papel de catalizadores en la apertura de perspectivas reales para la promoción de actividades nacionales, puesto que son más proclives a comprar materias primas locales que las subsidiarias de propiedad totalmente extranjera.

v) Mantener un clima propicio a la inversión y un marco de política económica favorable;

vi) Empezar una campaña eficaz de promoción, dedicándole los recursos necesarios para atraer a los inversionistas (uso de áreas blancas);

vii) Tener presente que la planificación y el diseño adecuados son esenciales para evitar los fracasos. Estos pueden ser ocasionados por una infraestructura inadecuada, atribuible en algunos casos a la presión política y en otros a la incapacidad para prever problemas importantes en materia de transporte, energía, telecomunicaciones y otros servicios de apoyo. También los costos de desarrollo excesivos y una estructura de precio demasiado onerosa pueden dar lugar a fracasos financieros.

c) *Un programa de asistencia técnica*

i) Antecedentes. La industria del vestuario, por ser la única de la República Dominicana que ha logrado volverse extremadamente competitiva en el mercado mundial, tiene el potencial para actuar como catalizador en la construcción de la economía nacional y propulsarla hacia nuevos niveles de desarrollo económico. Los acuerdos tales como el TLC y la Ronda Uruguay del GATT van permitiendo que otros países se tornen más competitivos en términos del costo de sus exportaciones de ropa. A medida que se erosiona así la antigua ventaja comparativa de la República Dominicana, la industria nacional del vestuario debe comenzar a competir en términos de calidad, expandir el ámbito de sus operaciones, introducir destrezas de producción más sofisticadas y preparar personal más flexible y más altamente capacitado. Tanto las compañías transnacionales como las compañías de propiedad nacional que operan en la República Dominicana consideran que para emplear tecnología y equipos más modernos en sus operaciones necesitan trabajadores y gerentes mejor capacitados. Con la asistencia técnica adecuada, la industria podría ganar una reputación no sólo de ensamble a bajo costo, sino de calidad, confiabilidad, eficiencia y, finalmente, de innovación tecnológica.

Para asegurar la continua competitividad de la industria se necesita implementar un programa de asistencia técnica que permita actualizar las destrezas de trabajadores y gerentes, investigar y formular las políticas apropiadas. Los programas existentes no están coordinados, y tampoco son específicos con respecto a las ramas industriales. Además, el país carece de actividades de investigación a nivel universitario y de programas de enseñanza y extensión diseñados para responder a las necesidades de la industria textil y del vestuario. Es indudable que el establecimiento de un instituto de estudios sobre el vestuario y los textiles, así como de un centro de competitividad y productividad para la industria de prendas de vestir, realzaría la competitividad de la industria y también surtiría efectos benéficos significativos en toda la nación. Aunque no sea una condición indispensable, tales centros podrían vincularse directa o indirectamente con universidades nacionales o extranjeras importantes, que los proveerían de conocimientos técnicos y capacitación basados en información actualizada procedente de investigaciones recientes. En cualquier caso, los centros deberán relacionarse estrechamente con la industria.

ii) Objetivos. Los objetivos a largo plazo del instituto de estudios sobre el vestuario y los textiles serían los siguientes:

- * capacitar a los dirigentes actuales y futuros de la industria en la innovación administrativa y tecnológica. Tal entrenamiento proveería a la industria de un personal altamente calificado capaz de adaptarse a los inevitables cambios y desafíos;

- * establecer una relación fuerte y simbiótica entre el mundo académico y la industria del vestuario, una de las más importantes en la economía dominicana;

En cuanto al centro de competitividad y productividad para la industria de prendas de vestir, sus objetivos a largo plazo serían los siguientes:

- * ayudar a coordinar las políticas de las diferentes instituciones gubernamentales relacionadas con los textiles y el vestuario, tales como el INDOTEC (Banco Central), el INFOTEP (Ministerio del Trabajo), el Consejo Nacional de Zonas Francas, el CEDOPEX (Ministerio de Industria y Comercio), con las organizaciones del sector privado, tales como ADOZONA, ADITEX y otras;

- * servir como centro de investigaciones donde los fabricantes y exportadores puedan obtener la información necesaria para tomar las mejores decisiones comerciales;

- * analizar y evaluar los cambios que incidan en la industria y sugerir las respuestas apropiadas a los empresarios y al gobierno.

Para crear y desarrollar centros que sean capaces de responder a los cambiantes retos que debe encarar la industria se necesita asistencia técnica desde ya. Sería necesario emplear a un especialista en capacitación para la industria textil y del vestuario que se encargara de las siguientes tareas:

- * evaluar la disposición y capacidad del gobierno, la industria, el sector académico y los organismos de asistencia internacional para apoyar un programa de asistencia técnica a largo plazo para esta rama industrial;

- * definir las necesidades específicas de capacitación del sector y formular un plan para satisfacerlas;

- * seleccionar la estructura organizativa que mejor se adapte al programa de asistencia técnica;

- * determinar la ubicación más estratégica para tal programa.

iii) Productos, actividades y estrategias. Los dos centros propuestos podrían servir como catalizadores para profundizar las operaciones de las industrias textil y del vestuario en la República Dominicana y así asegurar que sean cada vez más competitivas y con mayores posibilidades de llegar a ser líderes mundiales en cuanto a innovación tecnológica en su campo.

El instituto de estudios sobre el vestuario y los textiles sería la primera institución educativa formal de su tipo en la República Dominicana. Capacitaría a los directivos actuales y futuros del área administrativa y a los trabajadores mediante cursillos, seminarios, conferencias, consultas en las fábricas y publicaciones periódicas, así como programas vocacionales, de licenciatura y posgrado. Los cursos cubrirían la administración en el campo de la moda y las prendas de vestir, ingeniería textil y de confección, comercialización y diseño de textiles. Los seminarios abordarían temas como la selección de los mejores materiales, la incorporación de la tecnología informática, la planificación estratégica en un ambiente global, la administración de calidad y la ingeniería de sistemas.

El centro de competitividad y productividad, también el primero de su clase en la República Dominicana, podría investigar y diseñar medidas para ser aplicadas tanto dentro de las empresas como a nivel público con vistas a ampliar la gama de grupos de productos de exportación a diferentes mercados. También podría proveer a esta rama industrial de una evaluación continua de su competitividad con respecto a la de otros países exportadores. Esto se realizaría mediante el monitoreo de variables tales como

precios, participación de mercado, sueldos, nivel de producción, comercialización y nuevas tecnologías y métodos productivos.

Aunque la mayoría de las subsidiarias más grandes tienen recursos suficientes como para mantenerse informadas sobre las fluctuantes tendencias en los mercados, los cambios de política y los avances tecnológicos, así como para comprender sus implicaciones, las compañías de propiedad nacional se beneficiarían mucho si contaran con mayor información, todo sobre respecto de mercados y tecnología. Los centros podrían ayudar significativamente a la diseminación de información sobre las condiciones de los mercados de Estados Unidos, Europa y otros de importancia que pudieran surgir. También existe una clara necesidad de analizar en mayor profundidad las implicaciones de las políticas de comercio e inversión de los gobiernos nacional y extranjeros para la industria del vestuario. Además, los centros constituirían una inapreciable fuente de información para ayudar al gobierno a comprender los obstáculos que enfrenta esta industria y las formas en que podría contribuir a su superación.

iv) El aporte de países donantes y receptores. Para realizar un estudio inicial de factibilidad y formular un plan de desarrollo, se podría establecer una beca de posdoctorado en conjunto con una universidad dominicana u obtener una donación que cubriera los gastos de un especialista en capacitación con experiencia en la industria textil y del vestuario. Este especialista podría trabajar junto con ADOZONA, que proveería el apoyo logístico durante un período de dos años. Dentro de ese plazo, el becado o especialista podría coordinar una serie de seminarios dirigidos a proporcionar a los profesionales los conocimientos que necesitan ahora sobre temas tales como tecnologías para la manufactura de prendas de vestir, sistemas y estrategias de comercio o la reingeniería de procesos para la industria textil y del vestuario. El financiamiento para tal programa se solicitaría a los organismos internacionales de desarrollo y las compañías e instituciones de la República Dominicana.

Una vez que se establecieran los centros, se requeriría la asistencia financiera y técnica de instituciones tales como INDOTEC, INFOTEP, Consejo Nacional de Zonas Francas, ADOZONA, ADITEX, así como de otras entidades privadas y públicas y las universidades del país.

v) Supuestos y riesgos. El tipo de asistencia técnica que se necesita para asegurar la permanente competitividad de la industria textil y del vestuario de la República Dominicana requiere compromisos de apoyo financiero y logístico a largo plazo, así como la cooperación de diversas instituciones gubernamentales, la industria y el mundo académico. Si alguno de los participantes retirara su apoyo o perdiera entusiasmo, la efectividad del programa de asistencia técnica resultaría gravemente afectada.

Asimismo, la eficacia de los centros -sobre todo del de competitividad y productividad- podría disminuir si les faltara la capacidad para traspasar efectivamente los conocimientos e informaciones adquiridas a quienes los necesitan. Por lo tanto, se debe poner el mayor empeño en asegurar una comunicación fluida y oportuna con las personas en mejor posición para fortalecer la industria: los administradores de las empresas y los funcionarios de gobierno.

Notas

¹ El CAN es un programa de computación creado por Ousmene Mandeng y desarrollado por la CEPAL (véase Mandeng, 1991). Para elaborar los datos que se presentan en este estudio se utilizó la versión CANPLUS.

² Durante el período 1971-1994, siete países "ganadores" (China, Japón, Taiwán, Corea del Sur, México, Singapur y España) fueron capaces de aumentar en 1% o más su participación en las importaciones de manufacturas de la OCDE.

³ Estos países son: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Barbados, Cuba, República Dominicana, Guayana, Haití, Suriname y Trinidad y Tabago.

⁴ Para una revisión completa de la historia del modelo de sustitución de importaciones en la República Dominicana, véase Moya Pons, 1992.

⁵ En algunos casos, grupos industriales nacionales favorecían la prohibición de importaciones o de nuevas inversiones para la producción de bienes cuya demanda interna se estimaba ya satisfecha por la producción nacional.

⁶ En virtud de la Ley 299 se estableció un nuevo sistema para la clasificación de las empresas según su orientación en el mercado. Se fijaron numerosos incentivos para las compañías exportadoras, principalmente las dedicadas a actividades de ensambladura en las zonas francas (Clasificación "A") y para las compañías tanto nuevas como ya establecidas que fabricaban bienes no producidos en el país o materias primas procesadas para el mercado nacional (Clasificaciones "B" y "C").

⁷ Los incentivos contemplados en la Ley 299 fueron otorgados por la Dirección General de Desarrollo Industrial integrada por siete miembros de instituciones tanto públicas como privadas. Dicha Dirección evaluaba cada proyecto de inversión y supuestamente basaba sus conclusiones en méritos que concordaran con la política adoptada, tales como contenido nacional y valor agregado a la economía, ahorro de divisas, generación de empleo y transferencia de tecnología.

⁸ En realidad, tal dicotomía fue producto de la fuerte oposición de grupos nacionales a la adopción de un marco legal que permitiera la inversión extranjera en las industrias dominicanas. Como los inversionistas nacionales ya controlaban gran parte del mercado local, temían la incursión de competidores extranjeros, y la Ley 299 permitía las inversiones foráneas en el sector exportador (véase Moya Pons, 1992).

⁹ El desempeño en la República Dominicana se compara favorablemente con las tendencias comerciales mundiales en cuanto a bienes manufacturados, cuya tasa de crecimiento fue espectacular: 13.7% anual entre 1970 y 1987 (UNCTAD, 1994; Kagami, 1995).

¹⁰ Estimación basada en cifras de 1993. No incluye las exportaciones a Puerto Rico y otros territorios de los Estados Unidos.

¹¹ Los montos de los ingresos por concepto de turismo y exportaciones de las zonas francas aparecen como "Servicios" en la balanza de pagos. Como no se consideran para los fines de la balanza de pagos (X-M), se crea una disparidad entre exportaciones e importaciones.

¹² Mucho antes de que se implementara la estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones, la Aduana de República Dominicana había adoptado un sistema liberalizado de derechos de aduana, ya que en 1919 las fuerzas de ocupación de Estados Unidos (1916-1924) habían aprobado una nueva Ley de Aduanas, que siguió en vigencia hasta poco después de la segunda guerra mundial, cuando Trujillo decidió cambiar el modelo de desarrollo por otro más orientado hacia adentro.

¹³ De hecho, la nueva reforma del régimen comercial se implementó mediante la ejecución de los Decretos Presidenciales 339 y 340, los cuales no fueron aprobados por el Congreso hasta tres años después.

¹⁴ La Ley 861 sobre Inversión Extranjera promulgada en 1978 restringía la inversión extranjera en varias áreas, a la vez que limitaba la repatriación anual de utilidades a un 25%.

¹⁵ De hecho, la primera Ley de Zonas Francas de la República Dominicana fue la Ley No. 4315 del 22 de octubre de 1955. La Ley No. 432 ratificada el 3 de Mayo de 1969 complementó la ley que creó las zonas francas, estableciendo su condición extraterritorial. Sin embargo, no se creó ninguna ZFI hasta la ratificación de la Ley No. 299, que contemplaba exenciones para la importación de maquinarias y materias primas, así como muchos otros incentivos fiscales.

¹⁶ En la práctica, la estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones se empezó a implementar a partir de los años cincuenta, durante la dictadura de Trujillo, con la concesión de incentivos fiscales a las empresas establecidas en el país bajo condiciones especiales, en la mayoría de los casos aprobadas por el Congreso. Durante ese período se iniciaron las primeras etapas del proceso de diversificación, con el apoyo y participación personal de Trujillo. La industria textil integrada, por ejemplo, llegó a ser el segundo sector de mayor peso en la economía, después de la industria azucarera. Al respecto, véase Moya Pons, 1992.

¹⁷ Hasta la ratificación de la Ley 8-90, la designación de nuevos proyectos de ZFI dependía sólo de la autoridad discrecional de la presidencia.

¹⁸ Hasta la fecha, algunas ambigüedades y una ejecución inadecuada han impedido la plena implementación de las disposiciones de la Ley 8-90, especialmente las orientadas a estimular mayores eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás entre las compañías de las zonas francas y la economía nacional.

¹⁹ The Service Group, Inc., 1992.

²⁰ En términos netos, las utilidades de las ZFI representan entre una tercera y una cuarta parte de la cifra total por concepto de exportaciones, debido a que en su producción se hace uso intensivo de materiales y componentes importados, hecho atribuible en gran medida a los requisitos de los programas de acceso preferencial.

²¹ Sin embargo, cabe hacer notar que las estadísticas actuales están algo distorsionadas, pues en algunos casos la verdadera nacionalidad de las compañías queda encubierta o cambia. Las autoridades registran el origen del capital dependiendo del lugar donde las empresas se hayan constituido legalmente. Por lo tanto, la mayoría de las compañías que aparecen como originarias de Panamá, las Islas Caimán y algunos otros países, usualmente son de propiedad de inversionistas

dominicanos. Frecuentemente, el uso de este mecanismo es atribuible al habitual temor ante el prejuicio oficial antes predominante.

²² En 1995 el sueldo mensual mínimo subió 20%, llegando así al equivalente de 124 dólares en octubre de ese año (a la tasa de cambio actual de 13.5 pesos dominicanos por dólar).

²³ En 1993 el gobierno de los Estados Unidos aceptó un reclamo de la Asociación de Exportadores de Cine de América respecto de la piratería generalizada de la televisión de cable y la petición de que se eliminaran los beneficios comerciales preferenciales de que gozaban los exportadores dominicanos bajo el Sistema Generalizado de Preferencias y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe. Después de las medidas adoptadas en República Dominicana, el gobierno estadounidense dio término a su revisión en 1994 y la petición fue retirada.

²⁴ Interesa señalar que el sueldo mínimo puede ser bastante inferior al sueldo promedio pagado a los trabajadores en un momento dado. Se estima que en 1995 el trabajador promedio ganaba aproximadamente 650 pesos dominicanos por semana o 2 816.45 pesos dominicanos mensuales, lo que equivale a 208 dólares al mes.

²⁵ El Arreglo Multifibras fue reemplazado por el Acuerdo de Textiles y Ropa, que entró en vigencia el 1° de enero de 1995 en el marco de la Ronda Uruguay, que condujo a la creación de la Organización Mundial de Comercio. En él se contempla el término del Arreglo Multifibras, por fases, en un plazo de 10 años y la eliminación completa de las cuotas de textiles y ropa para el año 2005.

²⁶ En 1993 correspondió a las cinco principales compañías minoristas 48% del total de las ventas al por menor en el mercado estadounidense, proporción que representa 168 millones de dólares.

²⁷ La participación del gasto personal real en ropa cayó de 6.5% en 1989 a alrededor de 5% en 1994, según cifras de la Oficina de Análisis Económicos del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

²⁸ La definición de vestuario utilizada en este estudio no incluye el calzado y otros productos de peletería.

²⁹ Es importante observar que las condiciones bajo las cuales funcionan las empresas son muy diferentes dentro de las zonas francas y fuera de ellas. Las firmas que venden su producción en el mercado nacional están sujetas a procedimientos aduaneros muy estrictos y gravosos, además de pagar aranceles altos por maquinarias y materias primas. Las que operan bajo el régimen de zonas francas están exentas de derechos aduaneros para todas sus importaciones y gozan de otros incentivos fiscales. Este fue el factor que más influyó para que un grupo de empresas, que se regían por la Ley 69 para sus exportaciones, cambiaran su condición a la de "zonas francas especiales" en 1990 y 1991, acogiéndose a la nueva Ley 8-90.

³⁰ En 1995, la industria del calzado representaba 8.3% de todas las empresas de las ZFI y 17.8% del empleo total; al sector electrónico, por su parte, le correspondía 4.6% de las empresas, pero sólo 1.72% de los empleos generados en las ZFI. Puede decirse lo mismo acerca de las compañías clasificadas como de "servicios de apoyo", cuya participación en ambos totales era de 3.1% y 0.46%, respectivamente.

³¹ Desde 1995, el total bruto de las ventas externas de azúcar y sus derivados ascendió a aproximadamente 150 millones de dólares, más o menos la mitad del total neto de las ganancias por concepto de exportación de prendas de vestir, que alcanzó a 300 millones de dólares.

³² Esta proporción era de 48.7% en 1993.

³³ Los empresarios dominicanos también han invertido en la fabricación de cigarrillos, servicios de apoyo y subcontratación en la rama electrónica.

³⁴ Según un informe del Consejo Nacional de Zonas Francas correspondiente a 1995, alrededor de 46% de todas las empresas de las ZFI pertenecía a la categoría de subsidiarias u operaciones de planta gemela, mientras que 52.2% se clasificaba como contratista o subcontratista. Si bien no se dispone de cifras desagregadas para la rama del vestuario, puede asumirse que en su caso los porcentajes son similares.

³⁵ A fines de 1995, solamente tres de las compañías que operaban en las zonas francas (dos coreanas y una dominicana recién establecida) tenían una producción verticalmente integrada, desde la capacidad de hilado hacia adelante.

³⁶ Debido a las estrictas reglas de origen de la Unión Europea, la Kunja Knitting es una de las pocas compañías de prendas de vestir localizadas en la República Dominicana que actualmente hace uso del trato arancelario preferencial otorgado bajo la Convención de Lomé a la República Dominicana como país (ACP).

³⁷ La Iniciativa para la Cuenca del Caribe fue ratificada por el Congreso de los Estados Unidos en octubre de 1983 y entró en vigencia el 1° de enero de 1984. Principalmente, la ICC fue el resultado de una estrategia del gobierno estadounidense para aumentar el comercio y la inversión y así promover la estabilidad política en los países de Centroamérica y el Caribe, a los que se percibía como amenazados por el comunismo.

³⁸ En 1986, bajo el gobierno del Presidente Reagan, se estableció un "Programa de acceso especial" que daba a los países beneficiarios de la Cuenca del Caribe un acceso virtualmente sin restricciones al mercado estadounidense en el caso de prendas armadas con tela completamente fabricada y cortada en Estados Unidos. En este marco se estableció un sistema de cuotas conocido como nivel de acceso garantizado (Guaranteed Access Level).

³⁹ Principalmente en Hong Kong, Corea y Taiwán.

⁴⁰ La producción compartida se aplica a muchos artículos cuya fabricación comprende operaciones que tienen lugar en distintos países. El término fue acuñado originalmente por Peter Drucker (véase Drucker, 1977).

⁴¹ Las empresas también usan la disposición 9802 para reducir costos mediante la racionalización de operaciones multinacionales entre sus establecimientos en los Estados Unidos y en el extranjero, así como el uso de componentes fabricados en los Estados Unidos para reducir el precio (o aumentar la rentabilidad) de sus productos en el mercado estadounidense. Para más detalles, véase "Production Sharing: U.S. Imports under Harmonized Tariff Schedule Provision 9802.00.80 and 9802.00.60", 1989-1992, febrero de 1994.

⁴² Carlos Morales Así, entonces Presidente de la Romana Corporation, subsidiaria de la Gulf and Western, explicó en una entrevista que la zona franca de La Romana y el centro turístico Casa de Campo habían llegado a ser las únicas alternativas para el desarrollo económico del área después que comenzara a declinar el negocio del azúcar.

⁴³ Se estima que la tercera parte del valor exportado, aproximadamente, representa el ingreso neto de divisas para la República Dominicana.

⁴⁴ El Arreglo Multifibras, aprobado por el GATT, permite a los países desarrollados establecer restricciones cuantitativas bilaterales a la importación de artículos textiles y prendas de vestir desde los países en desarrollo. En las negociaciones de la Ronda Uruguay se concertó su remoción por fases dentro de un plazo de 10 años.

⁴⁵ Para más detalles sobre la exención de aranceles y reglas de origen, véase Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Anexo 300-B, 1993.

⁴⁶ Muchos países, incluida la República Dominicana, se benefician de tal disposición.

⁴⁷ Como resultado del Convenio Acuerdo Bilateral de 1995, a la República Dominicana se le consideraban 20 categorías de prendas de vestir, a las que se agregaron dos más para el período 1995-1997.

⁴⁸ Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, Industry Trends, 1995.

⁴⁹ El Proyecto de Lazos Industriales debía ejecutarse en un período de cinco años, principalmente con apoyo financiero de la USAID, una entidad gubernamental cuya finalidad es prestar asistencia económica a las naciones en desarrollo. El proyecto se cerró a los pocos meses de su implementación debido a las restricciones impuestas por el Congreso de los Estados Unidos (Acápito 599 de la Ley de Apropriaciones) al uso de fondos que pudieran contribuir al traslado de empleos desde los Estados Unidos a él o los países beneficiarios.

⁵⁰ Una excepción es la Kunja Knitting Mills, una gran compañía coreana ubicada en la Zona Franca de Barahona, que actualmente opera 10 plantas con más de 3 000 trabajadores y desempeña funciones tales como: tejer tela de punto, teñir, coser y cortar, así como las operaciones regulares de terminación.

⁵¹ Para responder a esta pregunta los entrevistados debieron elegir tres factores y asignarles números del 1 (más importante) al 3 (menos importante). Los porcentajes que se indican corresponden a un promedio ponderado de las respuestas, mediante el cual se asignó un valor de tres al factor más importante y un factor de uno al menos importante.

⁵² En la legislación anterior (Ley 299 de incentivos industriales y protección, con sus enmiendas de 1983) se permitía para uso nacional ventas no mayores de 20% de la producción solamente en el caso de productos no fabricados en el territorio aduanero nacional, mientras que en la Ley 8-90 se limitó estas ventas a 20% de la producción en el caso de productos fabricados en las ZFI del país cuya importación se permite por ley. racionalización de operaciones multinacionales entre sus establecimientos en los Estados Unidos y en el extranjero, así como el uso de componentes fabricados en los Estados Unidos para reducir el precio (o aumentar la rentabilidad) de sus productos en el mercado estadounidense. Para más detalles, véase "Production Sharing: U.S. Imports under Harmonized Tariff Schedule Provision 9802.00.80 and 9802.00.60", 1989-1992, febrero de 1994.