



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

DOMINICAN REPUBLIC

DINÁMICAS RECIENTES DE LA PRODUCCIÓN, EL COMERCIO Y EL EMPLEO EN LAS ZONAS FRANCAS DE EXPORTACIÓN DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

Marzo de 2007

Esta publicación fue elaborada para su revisión por parte de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Development & Training Services, Inc. (dTS) se encargó de preparar el informe.

DINÁMICAS RECIENTES DE LA PRODUCCIÓN, EL COMERCIO Y EL EMPLEO EN LAS ZONAS FRANCAS DE EXPORTACIÓN DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

Proyecto Mayor Acceso a la Expansión del Comercio (GATE por sus siglas en inglés)
Development & Training Services, Inc. (dTS)
1100 North Glebe Road, Suite 1070
Arlington, VA 22201

Contrato # GEW-I-00-02-0001 8-00, Orden de Trabajo No. 02
Oficina de la Mujer en el Desarrollo
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)

EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD

Las opiniones que los autores expresen en esta publicación no reflejan necesariamente los puntos de vista de la USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

RECONOCIMIENTOS

Este informe lo produjo el Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA) para el Proyecto GATE, bajo una Orden de Trabajo de la Oficina de la Mujer en el Desarrollo, de USAID. Pavel Isa y Consuelo Cruz se encargaron de elaborar el documento.

Los autores desean agradecer la valiosa asistencia de Elvia Acosta en el procesamiento de la información estadística y sistematización de los resultados de las entrevistas. Adicionalmente, deseamos agradecerles a los miembros del equipo de revisión técnica, Dra. Carmen Julia Gómez y Sr. Rolando Guzmán, por sus valiosos aportes y observaciones acerca del informe.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	5
INTRODUCCIÓN	12
METODOLOGÍA	13
TENDENCIAS RECIENTES DE LAS ZONAS FRANCAS DEL SECTOR DE EXPORTACIÓN	14
LAS CUATRO ETAPAS DEL DESARROLLO DEL MODELO DE ZONAS FRANCAS DE EXPORTACIÓN	14
CONTRIBUCIONES AL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB), LA INVERSIÓN Y EL EMPLEO	17
COMPOSICIÓN PRODUCTIVA Y DEL EMPLEO SEGÚN EL SEXO	19
EXPORTACIONES TEXTILES Y COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL	21
CONCENTRACIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE LAS ZONAS FRANCAS	25
¿AGOTAMIENTO O REINVENCIÓN?: LA CRISIS COMO PELIGRO Y COMO OPORTUNIDAD	27
FUERZAS DE CAMBIO EN EL EMPLEO Y EN LA INVERSIÓN EN LAS ZONAS FRANCAS	29
CAMBIOS EN LAS REGLAS DEL COMERCIO Y LA COMPETENCIA INTERNACIONAL	30
CAMBIOS EN EL CONTEXTO DOMÉSTICO: LA PERSPECTIVA EMPRESARIAL	32
TIPO DE CAMBIO: FLUCTUANDO ENTRE LA SUBVALUACIÓN Y LA SOBREVALUACIÓN	34
ESTRATEGIAS Y RESPUESTAS EMPRESARIALES EN TIEMPOS DE CAMBIO	35
PERSPECTIVAS DE LAS EXPORTACIONES TEXTILES DE LAS ZONAS FRANCAS ANTE EL DR-CAFTA	42
RECIENTES RESPUESTAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	43
LA FUERZA LABORAL EN LAS ZONAS FRANCAS: EDUCACIÓN, SEGREGACIÓN, ROLES DE GÉNERO Y SINDICALIZACIÓN	45
PERFIL EDUCATIVO Y NIVEL DE CAPACITACIÓN DE LA FUERZA LABORAL	45
SEGREGACIÓN OCUPACIONAL POR GÉNERO	49
NIVEL DE SINDICALIZACIÓN Y CONDICIONES LABORALES	54
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	62
NOTAS	70

RESUMEN EJECUTIVO

El cambio en las reglas del comercio mundial impone un importante reto para la competitividad del sector de zonas francas en la República Dominicana, cuyos principales indicadores han mostrado una tendencia decreciente durante los últimos diez años. La pérdida significativa de las preferencias comerciales que otorgaba los Estados Unidos, principal país receptor de las exportaciones dominicanas de este sector, aunada a la reducción de las barreras comerciales a las importaciones originarias de muchos países asiáticos, ha colocado a la industria de confecciones textiles, principal actividad en las zonas francas, en una situación muy difícil y, con ello, a todo este sector productivo.

El Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos, Centro América y la República Dominicana (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés) ha sido la principal respuesta estatal y gremial empresarial al reto que las nuevas reglas del comercio le han impuesto a las confecciones y al sector de zonas francas en general. Sin embargo, la evidencia sugiere que esta respuesta es insuficiente y que las prioridades de las políticas públicas deben dirigir su atención a abordar las debilidades competitivas de la actividad, al igual que a amortiguar los efectos de la crisis en los mercados laborales. Tal escenario obliga a reorientar las políticas públicas hacia la actividad de confecciones textiles en particular, y hacia el sector manufacturero y las exportaciones en general.

Este estudio ofrece una actualización del panorama productivo, comercial y laboral del sector de zonas francas de exportación, con especial atención en las confecciones textiles. Asimismo, el trabajo analiza los factores determinantes de las dinámicas del sector y sus consecuencias comerciales y para la fuerza laboral empleada, y discute algunas alternativas al nivel de políticas.

Debido a la enorme importancia de la fuerza laboral femenina en el sector, la inclusión del enfoque de género en este tipo de estudio es fundamental. Aún cuando tradicionalmente y desde una óptica económica las investigaciones han sido indiferentes al género, se ha demostrado que existe una relación de doble vía entre el género y la economía, de modo que las decisiones socioeconómicas inciden de manera diferenciada en los hombres y las mujeres, pero también las construcciones de género viabilizan y condicionan las decisiones económicas.

Para el caso de las zonas francas de exportación en la República Dominicana, al igual que en otros países, diferentes estudios concluyen que la inserción y el predominio de las mujeres en este sector durante muchos años ha obedecido al desarrollo de un modelo de ventajas comparativas en base a los bajos salarios y a la flexibilidad de las condiciones laborales e institucionales. La existencia de mercados laborales segmentados y la segregación ocupacional se han identificado como la causa de la discriminación salarial contra las mujeres, las cuales ofrecen ventajas competitivas como trabajadoras. No obstante, estas ventajas están en función de una menor valoración social de su trabajo, al igual que de la conformación de una fuerza laboral más dócil y con escasa experiencia en la defensa de sus derechos y la participación en las organizaciones sindicales.

El informe se ha estructurado en cuatro partes. En la primera se discuten las recientes tendencias del sector de zonas francas, haciendo especial énfasis en el producto, el empleo y las exportaciones, y en la encrucijada en que el mismo se encuentra en la actualidad. En la segunda sección se abordan los factores determinantes de las recientes dinámicas del sector, con particular atención en las confecciones textiles — destacando los cambios en las reglas comerciales internacionales y en las políticas domésticas —, y las respuestas empresariales y de las políticas públicas. En la tercera parte se presenta un breve perfil de la fuerza laboral empleada en el sector, prestándole especial atención a los niveles de instrucción, la segregación ocupacional por sector productivo, la división sexual del trabajo, y la situación y el papel de los gremios laborales en la defensa de los derechos de los/las trabajadores(as). En la última parte se resumen los hallazgos y se discuten las diferentes alternativas que se han planteado en torno a las políticas.

Para llevar a cabo este estudio, se utilizó una metodología que combinó diferentes técnicas de investigación. Se procedió a recopilar, procesar y analizar la información de las fuentes secundarias más actualizadas existentes en el país sobre las zonas francas, para así identificar los cambios en la estructura de este sector en la República Dominicana durante los últimos diez años y revelar las tendencias que se han acentuado por sector productivo. Además, se condujeron entrevistas estructuradas y abiertas con diferentes actores esenciales relacionados con el sector de zonas francas, entre ellos el personal técnico del área gubernamental, empresarios, especialistas del sector y dirigentes sindicales.

La evidencia sugiere que a partir de 1998 las zonas francas de exportación iniciaron una etapa de agotamiento y de cambio caracterizada por la ausencia de crecimiento y por un retroceso en los indicadores sobre el nivel de actividad del sector, los cuales resultaron particularmente afectados en el 2005. La participación del sector en el PIB se redujo del 3.5 (1991-1998) al 2.7 por ciento (1998- 2005), la contribución a la tasa de empleo total decreció del 5.6 al 5.1 por ciento en el mismo período y las exportaciones en proporción al PIB descendieron a menos del 23 por ciento. El deterioro más dramático se produjo en el 2005, cuando el empleo dentro del sector textil se redujo en más de 40,000 trabajadores(as).

Varios factores externos e internos explican la significativa reducción de los principales indicadores sobre el comportamiento de las zonas francas, fuertemente afectado por la crisis del sector textil. En primer lugar, con el fin de Acuerdo de Textiles y Vestido (ATV), en enero del 2005, también terminó el régimen preferencial de exportación hacia los Estados Unidos y se inició la eliminación de las cuotas de importación de confecciones de los países desarrollados aplicadas a las importaciones de los países en desarrollo que no se beneficiaban de las preferencias comerciales. En segundo lugar, la sobrevaluación del tipo de cambio en la República Dominicana desde finales de los noventa, influyó en los niveles de los costos laborales, al igual que en el costo total, en comparación con los de los países competidores regionales y extra-regionales. Como tercer punto, la reducción del nivel de actividad económica en los Estados Unidos durante los primeros años de esta década contribuyó a reducir la demanda de los bienes producidos en las zonas francas de la República Dominicana. Entre los factores determinantes internos que limitan el crecimiento del sector, por lo menos bajo

las circunstancias actuales, se encuentran los elevados salarios medidos en dólares, en comparación con los competidores regionales y extra-regionales, el alto costo de la energía eléctrica y las restricciones existentes en el financiamiento.

Por otra parte, a pesar de la relativa estabilidad de la composición del empleo por actividad, la evolución del mismo según el sexo muestra una clara tendencia hacia la masculinización de la fuerza laboral. Mientras en 1993, el 60.6 por ciento de la mano de obra en el sector de zonas francas era femenino y el 39.4 por ciento era masculino, para el 2005 la participación femenina solamente alcanzó el 51.3 por ciento. Este comportamiento no sólo se ha observado en las confecciones textiles sino también en el resto de las actividades del sector. En términos del nivel de instrucción básica de la mano de obra, aunque éste es moderadamente superior al promedio nacional de la población ocupada, sigue siendo un nivel muy bajo, y apenas superan el octavo grado. La diferencia entre el nivel de instrucción de los hombres y los mujeres es aún más grande en las zonas francas que en el resto de los sectores económicos. En ambos casos, el nivel de las mujeres empleadas es más alto que el de los hombres. Por otra parte, llama la atención el nivel relativamente bajo de instrucción vocacional o universitaria de las personas empleadas en las zonas francas, comparado con el promedio nacional y con la fuerza laboral en la industria manufacturera local. Estos niveles relativamente bajos de instrucción representan un importante obstáculo para la reinserción laboral de la población desplazada de ese sector.

Aunque no se cuenta con estudios detallados o estadísticas desagregadas, la información no documental que se recopiló durante la presente investigación indica que la segregación ocupacional y por sector en las zonas francas cambió a nivel de las ramas de actividad (por ejemplo, las mujeres dominaban la rama de confecciones y joyería, entre otras, mientras que los hombres sobresalían en la industria del tabaco y otras actividades) a una sólo observable a nivel de las empresas y por ocupación. Por ejemplo, en la rama de confecciones, las mujeres se emplean para labores de costura y empaque, mientras los hombres se ocupan en labores de corte y planchado. Aunque no existe evidencia de discriminación salarial por motivos de sexo, se ha verificado que las ocupaciones en las que predominan los hombres disfrutaban de remuneraciones más elevadas que las actividades en las que sobresalen las mujeres.

Por otro lado, una evaluación del comportamiento de las exportaciones de las zonas francas en el mercado de los Estados Unidos (el más importante de ese sector) durante el período 1996-2005 reveló que el 85 por ciento de las mismas estaba constituido por productos cuyo potencial no se aprovechó dentro de ese mercado, o por productos que fracasarían a mediano plazo; es decir, productos cuya participación declinaría en el comercio de los Estados Unidos. Apenas un 11.5 por ciento lo constituían productos prometedores y dinámicos dentro de ese mercado. Una parte considerable de estos productos “perdedores” o poco aprovechados corresponde a las confecciones textiles. Además del reciente desempeño precario del sector en general y de la actividad de confecciones en particular, el informe revela un elevado grado de vulnerabilidad de éstas, lo que se refleja en una alta concentración de mercado, en términos del origen de las materias primas y del capital invertido.

Con respecto a las causas del precario desempeño de la actividad de confecciones en el sector, los empresarios consultados coinciden en señalar que, aunque a nivel interno, el marco de las políticas para incentivar el sector se ha mantenido invariable desde 1990 — cuando se promulgó la Ley 8-90 de Zonas Francas—, se han producido diversos cambios en el entorno que están incidiendo negativamente en el desempeño competitivo de las zonas francas. Entre estos factores se destacan la sobrevaluación del tipo de cambio, la permanente crisis en el servicio eléctrico, las deficiencias en los servicios públicos, entre ellos los portuarios y los aduaneros, y el elevado costo de la mano de obra en comparación con otros países del área y de Asia.

Las estrategias del empresariado ante los cambios en las dinámicas del sector han sido diversas y en dos diferentes direcciones: la colectiva o gremial, y la individual o a nivel de las empresas. En el plano gremial, las acciones se han dirigido principalmente a incidir en las políticas públicas en defensa de sus intereses corporativos, destacándose los esfuerzos realizados para que la República Dominicana se adhiriera al Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Centroamérica (DR-CAFTA).

En el ámbito individual, las estrategias han variado dependiendo del tamaño de las empresas. Las de mayor tamaño, que representan una minoría, han procurado dirigirse hacia el denominado “paquete completo”^{*} o hacia el “medio paquete”, lo que supone una mayor participación, más allá del simple ensamblaje, para incluir operaciones de producción, y actividades previas y posteriores a la misma, lo que en algunos casos abarca la instalación de molinos para la elaboración de telas. Otras estrategias han sido la diversificación de la cartera de clientes, la consecución de nuevos nichos de mercado para competir en base a la velocidad de entrega y cercanía geográfica, y la modificación de los estilos de los productos ofrecidos o el cambio completo de los mismos, con el objetivo de llegar a nuevos segmentos poblacionales y mercados. Algunas empresas (textiles y de calzado) también han optado por establecer alianzas estratégicas para constituir cadenas de suplidores más eficientes y efectivos (*clusters*), así como de menores costos y consolidar sus sistemas de paquete completo. Sin embargo, debido a que la cantidad de empresas con la capacidad de dar este salto es reducida, estas respuestas no parecen estar modificando estructuralmente al subsector de confecciones textiles en las zonas francas. En tal sentido, las inversiones principales se han efectuado para adquirir maquinarias, equipos, paquetes tecnológicos, nuevos sistemas productivos y sistemas de comunicación e información, y para capacitar al personal.

Sin embargo, debido a las restricciones financieras y de otro tipo asociadas a su tamaño, en la mayoría de las empresas dedicadas a las confecciones textiles la respuesta que ha predominado ha sido la de reducción de costos y de personal, al igual que la readequación de precios para mantener a sus clientes. Esto se ha reflejado en menores márgenes de ganancia y/o menores costos no salariales, como la reducción de los beneficios sociales para los/las trabajadores(as). Por su parte, en las grandes corporaciones la respuesta ha sido la reducción de sus filiales y el mantenimiento del sistema de contratos.

^{*} Se debe considerar que el paquete “completo” incluye el abastecimiento de materias primas, el diseño, el ensamblaje, el empaque, el embarque, el respaldo, el servicio y las reparaciones, mientras que el “medio paquete” solo incluye las etapas de abastecimiento y distribución, y no otras tales como el desarrollo del producto.

Por parte del Estado, la principal respuesta de sus políticas ante la crisis del sector de confecciones textiles en las zonas francas fue la adhesión al DR-CAFTA, aunque el proceso ha sido abrupto y aún no ha finalizado. No obstante, esta adhesión no va dirigida a abordar el problema fundamental de esta actividad —el cual está relacionado con la capacidad competitiva de los factores de producción, y de las industrias y servicios conexos—, puesto que el énfasis del acuerdo fue el tema de acceso al mercado de los Estados Unidos. Recientemente, el Poder Ejecutivo estableció una comisión responsable de elaborar un plan para desarrollar la competitividad del sector. El plan incluye la promoción de la formación de *clusters* en los sectores del calzado, textiles, joyería, cigarros, productos médicos y electrónicos; la identificación de bienes y servicios que puedan suplir a las empresas nacionales para dar inicio al denominado Programa de Enlaces Industriales, y el apoyo al mejoramiento de la imagen del sector. Otras acciones que se han iniciado, de manera limitada, es la capacitación de la mano de obra del sector textil y el inicio de conversaciones para desarrollar otro tipo de formación para aprovechar nuevas oportunidades de empleo en los sectores emergentes. Tanto los entes estatales como el sector empresarial están impulsando estas acciones. También se está trabajando en el establecimiento de un marco jurídico dirigido a la convergencia del sector de zonas francas con el sector industrial nacional.

Adicionalmente, este estudio ofrece evidencia del bajo nivel de sindicalización de la fuerza laboral en las zonas francas y de la escasa incidencia de los sindicatos en la industria. Entre los factores que emergieron como determinantes de esta situación se destacan las prácticas empresariales que en la realidad impiden un efectivo ejercicio sindical, el descrédito de los líderes sindicales en el país, el temor de la población empleada a perder el trabajo como resultado de la actividad sindical, la ausencia de una conciencia gremial entre los/las trabajadores(as), y la dispersión del movimiento sindical en el sector. También sobresale la limitada labor de las autoridades estatales del trabajo como vigilantes del cumplimiento de los derechos laborales básicos, al igual que la existencia de una ley de desahucio laboral como potestad del empleador, la cual se ha utilizado para impedir la proliferación de los sindicatos, según las denuncias que los mismos han presentado.

En opinión de los y las dirigentes sindicales, la crisis en el sector ha incidido negativamente en las condiciones de vida de los/las trabajadores(as), no sólo por los despidos masivos, sino también debido al deterioro de las condiciones de salud, higiene y seguridad en la mayoría de las empresas, a consecuencia de una disminución de los niveles de inversión para mejorar las condiciones ambientales, y de la reducción de los salarios reales. También se ha informado acerca de un aumento en la intensidad del trabajo y de las jornadas laborales, lo que ha incrementado la competencia, la presión dentro del grupo y la tensión de los/las trabajadores(as), al igual que de una mayor discriminación contra las mujeres embarazadas. De igual modo, la crisis del sector textil ha modificado el funcionamiento y el papel de las organizaciones sindicales, pues la mayoría de los esfuerzos se han dirigido a mantener en funcionamiento a los sindicatos existentes y los servicios se han centrado en brindar orientación jurídica a los trabajadores/as, y se ha reducido su labor de educación y concientización. Para los sindicatos del sector, las principales reivindicaciones pendientes de los/las trabajadores(as) se resumen en el respeto a la libertad de

asociación sindical, lo que incluye el acato al fuero sindical; la no discriminación o la persecución; el aumento salarial; el desarrollo de planes de capacitación para obreros/as; la habilitación de guarderías infantiles y espacios para mujeres lactantes; el cumplimiento de la disposición del Código de Trabajo de procurarles a las mujeres el tiempo necesario para amamantar; el cumplimiento de la ley en cuanto al pago de las prestaciones laborales por despidos; el cierre de empresas y vacaciones; y la definición e implementación, por parte del Estado, de una estrategia para mitigar el impacto negativo de esta crisis del sector en los/las trabajadores(as). En términos organizativos, se planteó que era necesario reforzar las estrategias de organización, centrando la atención en las empresas que sobrevivirán a la crisis, en la creación de sindicatos con una mayor cantidad de afiliados(as), en las condiciones de la actual situación nacional e internacional, en el seguimiento del avance del diálogo tripartito (gobierno, empresarios y sindicatos), en el fortalecimiento de la integración sindical nacional con diferentes sectores y en la solidez de las alianzas a nivel internacional.

A manera de diagnóstico, la conclusión más contundente de este trabajo es que la actividad de confecciones textiles en las zonas francas de la República Dominicana, bajo la modalidad predominante de ensamblaje de piezas fabricadas en los Estados Unidos, entró en una crisis irreversible como resultado de la desaparición de las condiciones que le dieron origen —específicamente las barreras no arancelarias (es decir, las cuotas) aplicadas a la importación de confecciones provenientes de Asia— y de las debilidades competitivas que adolece esta industria de ensamblaje con relación a los competidores regionales y extra-regionales. Ante ese panorama, los esfuerzos del empresariado, de manera individual, para pasar a la modalidad de paquete completo no son suficientes, ya que sólo una cantidad reducida de ellos podrá asumir ese reto, aún cuando reciban apoyo estatal. La solución a los grandes problemas internos que limitan el desarrollo de la competitividad de este sector requerirá de enormes recursos financieros y de acciones cuyos resultados no serán a corto plazo.

Ante los retos de la competitividad, las ejecutorias empresariales parecen haber respondido según sus capacidades individuales, pero independientemente del tamaño de las empresas, la estrategia de precarización de las condiciones laborales parece haberse constituido en la tendencia predominante del ajuste de las empresas sobrevivientes hasta el momento, lo cual es el resultado de las graves restricciones a una significativa transformación productiva y del modelo empresarial preponderante. Este informe (al igual que otros estudios) sugiere que será difícil que este tipo de estrategia tenga éxito debido a los propios límites de las respuestas de reducción de los costos asociadas a la rigidez institucional y de los precios de la economía en general. Ello, a su vez, restringe significativamente la capacidad de reducción de los costos (especialmente laborales), en comparación con los prevalecientes en los países competidores, especialmente fuera de la región.

Por otra parte, las recomendaciones del estudio están agrupadas en cuatro grandes áreas: política macroeconómica, políticas laboral y de seguridad social, políticas de gestión de la infraestructura portuaria y la energía eléctrica, y políticas para la transformación tecnológica y la gestión empresarial. A nivel macroeconómico, se propone la revisión de la política del tipo de cambio, mediante ajustes moderados al alza del mismo y movimientos sucesivos coherentes con las diferencias de precios

entre la República Dominicana y sus socios comerciales más relevantes, para así contribuir a la restitución de ciertos niveles de competitividad del sector y beneficiar a todos los sectores de exportación. Esta estrategia permitiría al mismo tiempo mantener controladas las principales variables macroeconómicas. Con relación a las políticas laborales y de seguridad social, se requiere del diseño y la puesta en práctica inmediata de políticas activas de empleo que contribuyan a reubicar, en el corto y el mediano plazo, a las personas desplazadas de las empresas de confecciones de las zonas francas hacia otros sectores de la economía. En ese sentido, se destacan dos áreas de atención prioritaria: la intermediación laboral y la capacitación, las cuales deben funcionar de manera estrecha con la política de promoción de los sectores productivos. En términos de seguridad social, se plantea la puesta en marcha del Sistema Dominicano de Seguridad Social, así como la creación de guarderías infantiles estatales y de espacios educativos para la estimulación temprana de infantes en las localidades donde se concentran los/las trabajadores(as) de las zonas francas.

Para el mejoramiento de los servicios portuarios y de energía, se sugiere el diseño de programas específicos para perfeccionar los trámites aduaneros y la administración portuaria, dirigidos a agilizar el despacho de mercancías, reducir los costos y facilitar la competitividad. Debido a que el servicio eléctrico es el cuello de botella más importante del aparato productivo dominicano en general y de las zonas francas en particular, se requiere de respuestas efectivas para apoyar la reconversión de esta industria para que pueda contribuir a un modelo y a una práctica productiva que demandan más energía que la modalidad actual. Esto supondrá soluciones generales y respuestas sectoriales, al igual que el diseño de medidas apropiadas y específicas para el sector, tales como el suministro directo de energía por parte de las empresas generadoras o un tratamiento sectorial diferenciado a partir del volumen de energía abastecida y de la expectativa de un elevado nivel de cobro. Las propuestas de políticas para facilitar y promover la reconversión del modelo empresarial deberán dirigirse a facilitar la transición hacia el paquete completo o el medio paquete en el área textil. En tal sentido, se requerirá de la formulación e implementación de programas encaminados al fortalecimiento de las capacidades logísticas, al diseño y el desarrollo de marcas, al mejoramiento del control de calidad, y a la promoción comercial y la mercadotecnia. Con respecto a la promoción del acceso efectivo a las materias primas, además de la facilitación del comercio para materias primas importadas, se trata de propiciar el establecimiento de redes de suplidores locales, facilitar la articulación e integración de las mismas y conformar conglomerados de productores (*clusters*) en el área textil.

Para cualquiera de los objetivos anteriormente mencionados, es necesario un incremento significativo en el “stock” del capital humano especializado, a nivel técnico y universitario, con capacidad para aprender y encargarse de procesos productivos más complejos y con una mayor intensidad tecnológica. También se deben fortalecer las capacidades humanas en las áreas de logística y diseño, entre otras. En tal sentido, las políticas públicas deben desempeñar un papel fundamental en la reorientación de los contenidos de la formación técnica y universitaria y en el mejoramiento de la calidad del profesorado. Por lo tanto, se requiere de inversiones “inteligentes” en la educación, focalizadas hacia las áreas de mayor déficit.

INTRODUCCIÓN

El primer día del 2005, las reglas del comercio mundial de textiles dieron el último y más largo paso de un proceso de cambio que tomó forma a lo largo de los diez años precedentes. Las barreras no arancelarias que un conjunto de países desarrollados le aplicaban a las importaciones de productos textiles de los países en desarrollo seleccionados llegaron a su fin. Para los países del Caribe que se beneficiaban del régimen de comercio privilegiado de confecciones con los Estados Unidos, el cambio implicó una pérdida significativa de las preferencias comerciales otorgadas por ese país. Para la industria de confecciones textiles en las zonas francas de la República Dominicana, principal beneficiaria de esas preferencias, las pérdidas están siendo espeluznantes, y para los/las trabajadores(as) desplazados(as), en su mayoría incapaces de reinsertarse ventajosamente al mercado laboral, éstas son dramáticas.

El Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos, Centro América y la República Dominicana (DR-CAFTA) ha sido la principal respuesta estatal y gremial empresarial al reto que las nuevas reglas de comercio le han impuesto a la actividad de confecciones y al sector de zonas francas en general. No obstante, la evidencia sugiere que esta respuesta es insuficiente y que apunta hacia una dirección distinta a la de las causas más profundas de las debilidades competitivas de la rama. En este contexto, es urgente redirigir las políticas públicas hacia la actividad de confecciones textiles en particular, y hacia el sector manufacturero y las exportaciones en general.

Este trabajo tiene entre sus objetivos actualizar el panorama productivo, comercial y laboral del sector de zonas francas, especialmente de la rama de confecciones textiles, analizar los factores determinantes de las dinámicas del sector y de esta rama y sus consecuencias comerciales y para la fuerza laboral empleada, al igual que discutir algunas alternativas a nivel de las políticas.

La inclusión del enfoque de género en este tipo de estudio es fundamental, debido al papel que han desempeñado las zonas francas de exportación en la absorción de mano de obra femenina en la mayoría de los países. Tradicionalmente y desde una óptica económica, las investigaciones han sido indiferentes al género, a pesar de que se ha demostrado que existe una relación de doble vía entre el género y la economía: por un lado, las decisiones socioeconómicas inciden de manera diferenciada en los hombres y las mujeres, pero también las construcciones de género viabilizan y condicionan las decisiones económicas.

El análisis, desde una perspectiva de género, del impacto del desarrollo de las zonas de procesamiento para la exportación se ha centrado en la composición del mercado laboral según el sexo. Los estudios demuestran la forma en que este tipo de industrias ha propiciado un aumento de la participación de la mujer en el trabajo remunerado en todo el mundo. Al mismo tiempo, se ha evidenciado que además del predominio de la mano de obra femenina, los estudios destacan el papel que ha desempeñado el género en la conformación de una fuerza laboral más dócil, socialmente menos valorada, con escasa experiencia en la defensa de sus derechos y la participación en las organizaciones sindicales.

En la bibliografía sobre género y comercio, existen diferentes argumentos para explicar la forma en que se producen los cambios en la composición de la fuerza laboral en los diferentes países, producto de la forma en que se está desarrollando el comercio internacional. Cagatay (2001) los agrupa en tres modalidades: la hipótesis de la amortización, la cual plantea que las mujeres constituyen una reserva laboral y su participación varía en función del ciclo de los negocios; la hipótesis de la segmentación, la cual parte de la segregación por género de los mercados laborales y, por consiguiente, los cambios en la composición de la fuerza de trabajo están ligados a las variaciones de la composición de la producción; y la hipótesis de la sustitución, la cual se refiere a la forma en que las mujeres van asumiendo trabajos que se consideraban de los hombres.

Para el caso de las zonas francas de exportación, tanto en la República Dominicana como en otros países, la evidencia señala que durante muchos años la inserción y el predominio de las mujeres en este sector ha obedecido a la implementación de un modelo cuyas ventajas comparativas en los países en desarrollo se basan en los bajos salarios y en la flexibilidad de las condiciones laborales e institucionales. La existencia de la segmentación del mercado laboral y la segregación ocupacional se han identificado como las causas de la discriminación salarial para las mujeres, las cuales ofrecen ventajas competitivas como trabajadoras en función de la menor valoración de su labor.

El estudio está estructurado en cuatro partes. En la primera se discuten las recientes tendencias del sector de zonas francas, haciendo especial énfasis en el producto, el empleo y las exportaciones, y en la encrucijada en que se encuentra en la actualidad. La segunda sección aborda los factores determinantes de las recientes dinámicas del sector, con particular atención en la actividad de confecciones —destacando los cambios en las reglas comerciales internacionales y en las políticas domésticas— y las respuestas empresariales y de las políticas públicas. En la tercera parte se presenta un breve perfil de la fuerza laboral empleada en el sector, prestándole especial atención a los niveles de instrucción, la división sexual del trabajo, los niveles salariales según la ocupación, y la situación y el papel de los gremios laborales. La última sección resume los hallazgos y discute las diferentes alternativas que se han planteado a nivel de las políticas.

METODOLOGÍA

La metodología empleada para este estudio comprende lo siguiente:

1. Compilación, síntesis y análisis de información secundaria de diversas instituciones nacionales, tal como el Banco Central de la República Dominicana (BCRD), y de entidades especializadas en el área de las zonas francas, como el Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE), la Asociación Dominicana de Zonas Francas (ADOZONA) y el Departamento de Comercio de los Estados Unidos, entre otras.
2. Levantamiento bibliográfico y análisis de la información documental existente en el país sobre las zonas francas.

3. Entrevistas estructuradas y abiertas con diferentes actores fundamentales relacionados con el sector de zonas francas:^{*}
 - a) Técnicos del área gubernamental.
 - b) Empresarios de las zonas francas, específicamente de los subsectores de textiles, calzado, electrónica y productos médicos, con el fin de indagar con ellos los factores que han incidido en las decisiones de inversión y del empleo de hombres y mujeres.
 - c) Dirigentes sindicales para analizar la evolución, la situación y el papel desempeñado por las organizaciones de trabajadores(as) en el sector de zonas francas, y conocer las estrategias que han desarrollado para mejorar y/o propiciar el respeto a los derechos laborales ante los cambios que se han venido suscitando en ese sector.

TENDENCIAS RECIENTES DE LAS ZONAS FRANCAS DEL SECTOR DE EXPORTACIÓN

LAS CUATRO ETAPAS DEL DESARROLLO DEL MODELO DE ZONAS FRANCAS DE EXPORTACIÓN

El Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005 de la República Dominicana, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha clasificado el desarrollo de las zonas francas en cuatro fases: incubación (1970-1983), auge (1983-1991), consolidación (1991-1998) y agotamiento o reinversión (de 1998 en adelante). El Gráfico 1 muestra este comportamiento.

Durante la fase de incubación, se sentaron las bases jurídicas e institucionales para su funcionamiento. En esta etapa, la cantidad de empresas instaladas en los parques de zonas francas era muy baja pero creciente y su importancia económica era marginal, aún a nivel regional o provincial.

La fase de auge estuvo marcada por un impresionante dinamismo del nivel de actividad del sector, en particular en cuanto al número de empleos generados, el valor de las exportaciones y la cantidad tanto de parques industriales como de empresas instaladas en los mismos. Durante esta fase, las exportaciones de las zonas francas aumentaron a un ritmo tal que convirtieron al sector, a partir de inicios de los noventa, en el principal exportador y a las confecciones textiles en el principal rubro de exportación.

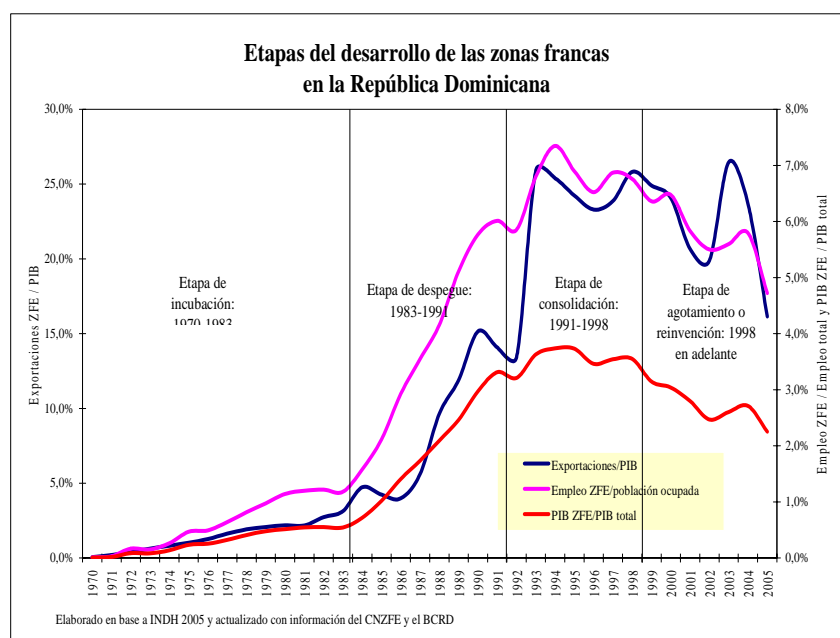
Esta fase de auge se explica mediante dos diferentes factores. En primer lugar, la fuerte devaluación real del peso, que redujo significativamente los salarios medios medidos en moneda extranjera, le permitió a la República Dominicana ser un país muy competitivo en actividades que requerían una mano de obra intensiva. En segundo término, la introducción en los Estados Unidos de un régimen de importación de confecciones textiles provenientes de países elegibles de la Cuenca del Caribe favorecía la exportación de confecciones a ese mercado, si las mismas se producían con materiales textiles originarios de los Estados Unidos. Este régimen, al que se le

^{*} La lista de actores entrevistados se encuentra en el Anexo 1. La guía de entrevistas se encuentra en el Anexo 2.

denominó producción compartida,* se complementó con el acceso restringido de las confecciones textiles originarias de los países asiáticos —los más competitivos en el mundo en estas actividades— al mercado de los Estados Unidos, lo que aseguró un amplio mercado para las confecciones textiles fabricadas con materiales de los Estados Unidos y ensambladas en los países elegibles del Caribe.

De esta forma, los bajos salarios (medidos en dólares), fruto del ajuste cambiario de 1983-1985, y los incentivos arancelarios en ese país, junto con una legislación nacional que otorgaba exenciones del 100 por ciento para todo tipo de impuestos a las actividades localizadas en las zonas francas, convirtieron a la República Dominicana en uno de los países más atractivos para ensamblar confecciones textiles con materiales (telas, hilos y otros) de los Estados Unidos. Es también por esto que, como se observará más adelante, la actividad dominante en las zonas francas ha sido la de las confecciones textiles.

Gráfico 1



Por otra parte, a partir de 1991, cuando inició la etapa de consolidación, las tasas de crecimiento de las exportaciones, el empleo, y la cantidad de empresas en las zonas francas se moderaron y se estabilizaron a un nivel relativamente elevado. Aunque en este período y hasta 1998 todavía se evidenció un significativo crecimiento en el sector, las tasas de expansión fueron mucho más moderadas que en la etapa de auge.

El Informe de Desarrollo Humano de República Dominicana del 2005 sugiere que dos causas explican el menor ritmo de crecimiento de las actividades en las zonas francas entrada la década de los noventa. En primer lugar, se produjo la paulatina apreciación real del peso dominicano y el crecimiento gradual de los salarios nominales, lo cual le restó competitividad, en términos de costos, a las actividades de las zonas francas y en particular a las de las confecciones textiles. En segunda instancia, emergieron nuevos competidores regionales tales como México, que empezó a sacarle partido a las ventajas de acceso al mercado de los Estados Unidos a través del TLCAN,[†] y Honduras y Guatemala que recuperaron la estabilidad política en los años noventa y

* Entre algunas de las disposiciones de este régimen, se encuentran el Programa 807 (ya extinto), el dispositivo 9802.00.80 del Sistema Armonizado de Aranceles de los Estados Unidos y el Código 936 de Impuestos Internos de los Estados Unidos que facilitaba la producción compartida con Puerto Rico (las denominadas plantas gemelas).

[†] Tratado de Libre Comercio de América del Norte, o NAFTA por sus siglas en inglés

empezaron a aprovechar las mismas ventajas de acceso al mercado de los Estados Unidos que tenía la República Dominicana. Esto contribuyó a elevar la participación de estos países en el mercado de confecciones de los Estados Unidos, a expensas de la participación dominicana.

Por último, la etapa que inició a partir de 1998, denominada de “agotamiento” o de “reinención”, se caracterizó por la ausencia de crecimiento y por el deterioro de los indicadores sobre el nivel de actividad del sector. Este retroceso se acentuó particularmente en el 2005, cuando se experimentó una significativa reducción en el nivel de empleo total del sector.

Tres factores explican la significativa reducción de los principales indicadores sobre el comportamiento de las zonas francas. En primer lugar, como resultado de la aplicación del Acuerdo de Textiles y Vestidos (ATV) de 1994,^{*} se ha venido experimentado una reducción de las preferencias comerciales de los Estados Unidos para las confecciones de los países seleccionados y de las que la República Dominicana se benefició desde mediados de los ochenta. El ATV especificó un cronograma, que inició en 1995 y finalizó en enero de 2005, para la eliminación de las cuotas de importación de los países desarrollados para las confecciones provenientes de los países en desarrollo que no se beneficiaban de las preferencias comerciales. Esto supuso la reducción y la eliminación de importantes barreras al comercio de confecciones entre Asia y los Estados Unidos. Como resultado, la cuota de mercado para los exportadores asiáticos de confecciones hacia los Estados Unidos ha aumentado considerablemente, a expensas de la participación de los países beneficiarios de las preferencias comerciales, como México y la República Dominicana, en cuanto a la exportación de sus propias confecciones. Aún incluso antes de la reducción efectiva de las preferencias comerciales, las expectativas sobre esta situación favorecieron un proceso de reubicación de inversiones a favor de los países beneficiarios de la liberalización comercial.

Un segundo aspecto asociado al agotamiento o a la crisis del modelo de zonas francas es la sobrevaluación del tipo de cambio en la República Dominicana, el cual persistió durante finales de los noventa e inicios de la presente década. Aunque en el 2003 y la primera mitad del 2004 se experimentó una subvaluación cambiaria (asociada a la crisis macroeconómica y financiera de ese momento) que impulsó temporalmente las exportaciones de las zonas francas, a partir de la segunda mitad del 2004, el tipo de cambio volvió a sobrevaluarse, esta vez a niveles aún superiores a los de los años noventa.¹ Esto ha supuesto una persistente desventaja de los costos laborales en la República Dominicana con respecto a sus competidores regionales y extra-regionales. Un tercer elemento fue la disminución del nivel de la actividad económica en los Estados Unidos durante los primeros años de esta década, lo cual contribuyó a reducir la demanda de bienes producidos en las zonas francas de la República Dominicana.

No obstante, el cambio en las reglas comerciales globales y la rigidez de los costos son los elementos que sugieren que los factores que respaldaron el desarrollo de las zonas francas en las décadas de los ochenta y los noventa ya no se prolongarán; en otras palabras, las fuentes tradicionales de crecimiento del sector se han venido agotando.

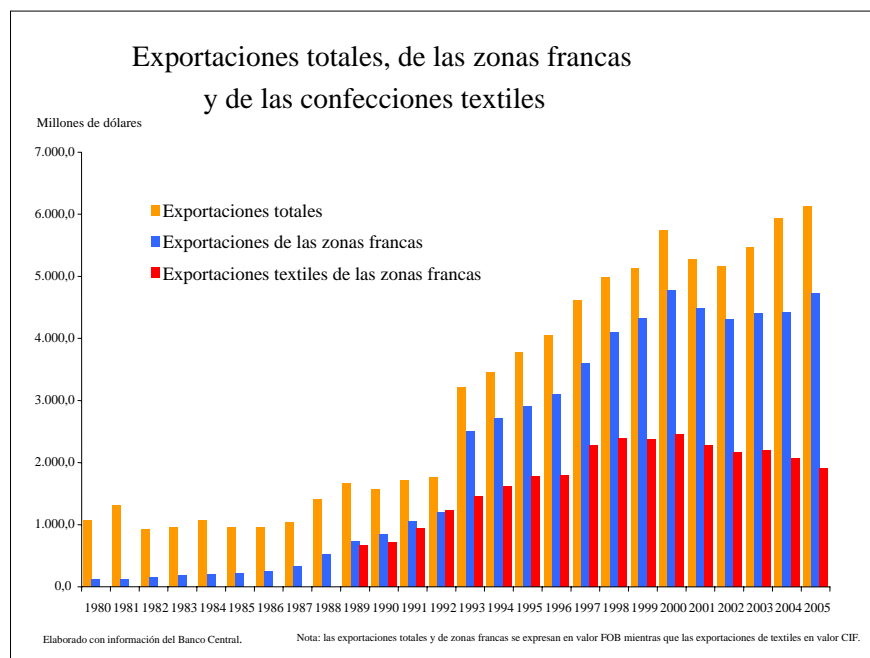
^{*} El ATV formó parte integral de los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT

Esto obliga a que el sector se “reinvente”, a que encuentre nuevas fuentes de competitividad, nuevos mercados y nuevas actividades que le permitan recobrar su dinamismo. De lo contrario, el sector de zonas francas quedará agotado en breve y estará lejos de jugar el papel que desempeñó en años recientes.

CONTRIBUCIONES AL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB), LA INVERSIÓN Y EL EMPLEO

Como se mencionó en la sección anterior, durante la fase de incubación (1970-1983), la cantidad de empresas y de parques de zonas francas, así como el valor de las exportaciones y el número de puestos de trabajo en el sector eran muy bajos. En 1980, apenas existían tres parques de zonas francas, con 73 empresas en funcionamiento y poco más de 16.000 empleos. El valor de las exportaciones apenas superaba los \$100 millones de dólares, lo que representaba sólo el 3 por ciento del PIB, y la participación del valor agregado sectorial en el PIB total sólo era del 0.5 por ciento, tal como se observa en el gráfico siguiente.

Gráfico 2



Sin embargo, durante la fase de auge (1983-1991) el peso económico de las actividades económicas de las zonas francas experimentó un dramático despegue. La participación del sector en el PIB se multiplicó por 6.5, alcanzando el 3.3 por ciento del PIB en 1991. Asimismo, el valor de las exportaciones totales se multiplicó por 7.1, lo que permitió que su representación en el PIB pasara del 3.1 en

1983 al 14.1 por ciento en 1991. Por su parte, la cantidad de empleos se multiplicó por 5.8. Con ello, la participación del empleo de las zonas francas en el empleo total aumentó del 1.2 en 1983 al 6 por ciento en 1991. De forma similar, la cantidad de parques de zonas francas pasó de 3 en 1983 a 24 en 1991, y el número de empresas instaladas ascendió de 101 a 366.

Durante la fase de consolidación (1991-1998), el empleo en el sector se estabilizó y representó entre 6 y 7 por ciento del empleo total, la participación del valor agregado en el PIB total también se estabilizó, alcanzando un nivel promedio del 3.5 por ciento y, a partir de 1993, las exportaciones representaron aproximadamente el 25 por ciento del PIB. Durante esta fase, el nivel de actividad del sector alcanzó su nivel máximo, se

emplearon a más de 195.000 personas y, en 1998, las exportaciones representaron cerca del 26 por ciento del PIB.

Finalmente, durante la fase de agotamiento o de reinversión (de 1998 en adelante) la participación del sector en el PIB decreció puesto que, para el período 1988-2005, sólo alcanzó un 2.7 por ciento, en comparación con el 3.5 por ciento durante el período 1991-1998. Igualmente, entre estos dos períodos, el porcentaje de participación del sector en el empleo total decreció del 5.6 al 5.1 por ciento, mientras que las exportaciones como proporción del PIB se redujeron hasta menos del 23 por ciento. El retroceso más dramático se experimentó en el 2005 cuando, como consecuencia de la eliminación total de las cuotas de importación hacia los Estados Unidos y el significativo nivel de sobrevaluación cambiaria, el empleo en el sector textil se redujo en más de 40.000 trabajadores(as) y el empleo total disminuyó en más de 35.000, lo que significa una reducción del 18.5 por ciento en la cantidad de puestos de trabajo. Durante ese año, las exportaciones totales del sector representaron un 16.1 por ciento del PIB y el valor agregado del sector llegó apenas a un 2.25 por ciento del PIB total (observe el Cuadro 1).

Cuadro 1. Participación de las zonas francas en el PIB total

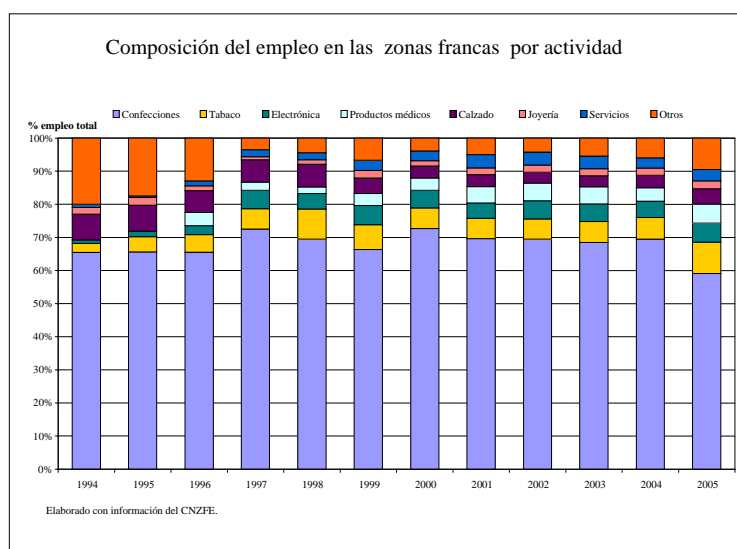
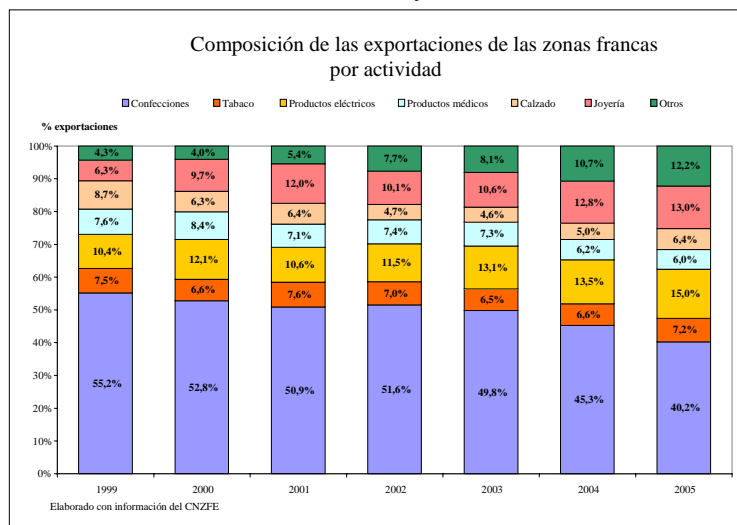
Año	Porcentaje del PIB
1970	0.01
1980	0.51
1985	1.02
1990	2.97
1991	3.31
1992	3.21
1993	3.63
1994	3.74
1995	3.73
1996	3.46
1997	3.54
1998	3.55
1999	3.14
2000	3.04
2001	2.80
2002	2.47
2003*	2.60
2004*	2.71
2005*	2.25

Fuente: Banco Central.

* Cifras preliminares

COMPOSICIÓN PRODUCTIVA Y DEL EMPLEO SEGÚN SEXO

Gráficos 3 y 4



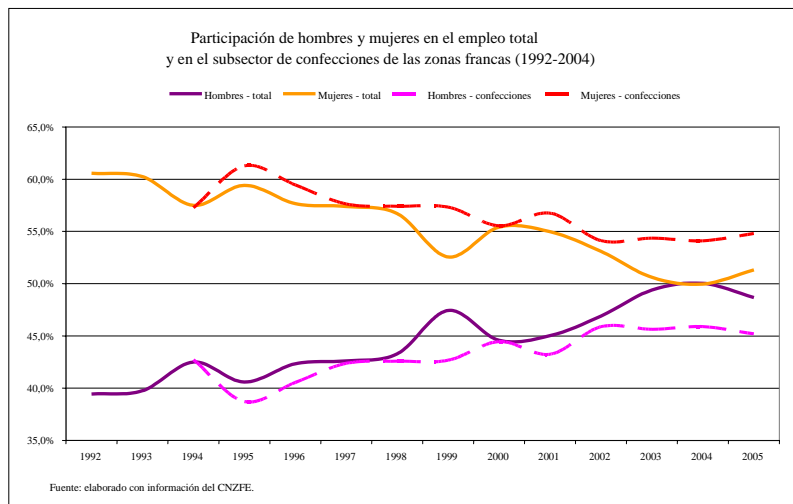
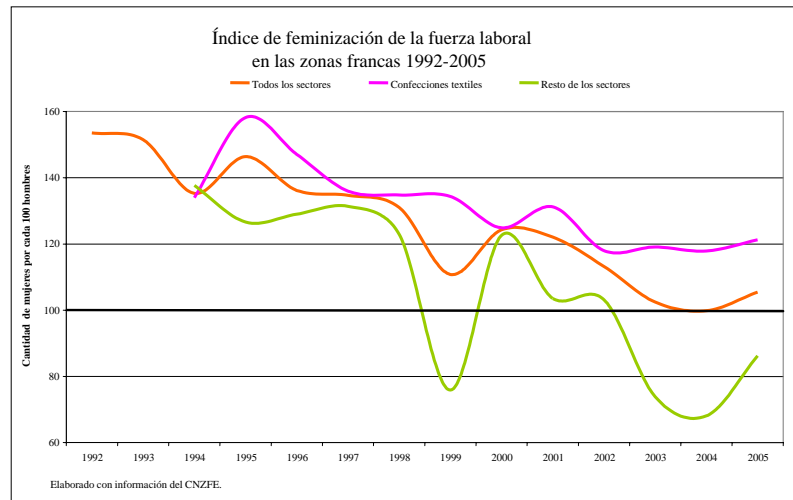
A pesar de los comportamientos marcadamente diferenciados en el ritmo de actividad de las zonas francas y de su contribución al empleo y al PIB en los diferentes períodos, el gran peso que lograron las confecciones textiles condujo a que la composición de las exportaciones y del empleo total por tipo de actividad sufrieran cambios más bien graduales y moderados, y no dramáticos o súbitos. Estos cambios, que fundamentalmente han representado la pérdida de la importancia relativa de las confecciones, se empezaron a evidenciar a partir de 1998, es decir, al inicio de la fase de agotamiento o de reinversión.

Es muy conocido que el predominio de la actividad de confecciones se remonta a la fase de despegue de las zonas francas a partir de 1983. Sin embargo, las cifras sobre la composición de las exportaciones apenas datan de 1999 y sugieren que, si bien han sido y continúan predominando, el peso de las

confecciones textiles en las exportaciones totales ha ido decreciendo constantemente. Como se observa en el Gráfico 3, mientras en 1999 éstas representaron el 55.2 por ciento de las exportaciones totales, en el 2005 esta proporción se había reducido a un 40.2 por ciento. Como resultado del escaso dinamismo de las exportaciones textiles y del moderado incremento en las exportaciones de otros productos, actividades tales como la joyería y los productos eléctricos, entre otras, al igual que los servicios, incrementaron su peso relativo en las exportaciones del sector.

Gráficos 5 y 6

Sin embargo, esto no ha supuesto cambios significativos en la composición del empleo por actividad económica, excepto en el 2005, según se puede apreciar en el Gráfico 4. La producción de confecciones textiles ha sido en gran medida la principal responsable de la generación de empleos en las zonas francas, representando entre el 65 y el 73 por ciento del empleo total entre 1994 y el 2004. A lo largo de ese período, ninguna de las otras actividades supuso, en promedio, más del 6.1 por ciento del empleo total. Como se mencionó anteriormente, fue en el 2005 cuando se registró una fuerte caída en el nivel de empleo de las confecciones en las zonas francas, como resultado de los cambios en las reglas comerciales globales y de la sobrevaluación cambiaria en la República Dominicana.



A pesar de la relativa estabilidad de la composición del empleo por actividad, su evolución según el sexo muestra una clara tendencia a la masculinización de la fuerza laboral (observe los Gráficos 5 y 6). Mientras que en 1993, el 60.6 por ciento de la fuerza laboral del sector de zonas francas era femenina y el 39.4 por ciento era masculino, en 1996 la proporción de mujeres había descendido a un 52.6 por ciento. Para el 2004, las proporciones eran ambas del 50 por ciento y para el 2005 se observó un ligero incremento de la participación femenina, la cual alcanzó el 51.3 por ciento.

Este comportamiento se explica debido al cambio gradual y hacia la misma dirección de la composición del empleo según el sexo, tanto en la rama de confecciones textiles como en el resto de las actividades. Como lo muestra el Gráfico 5, el comportamiento de la participación relativa de la fuerza laboral femenina y masculina de todo el sector sigue la tendencia pautada por la composición que se observa en las confecciones debido al fuerte peso del empleo en esta actividad. No obstante, hay que notar que a partir del 2003, la tendencia a la masculinización de la fuerza de trabajo que se estaba experimentando en las confecciones se contuvo, evidenciándose una estabilización de

la composición de la mano de obra por sector, pasando del 54 al 55 por ciento para las mujeres y del 45 al 46 por ciento para los hombres. A pesar de esto, la tendencia a la masculinización de la fuerza laboral a nivel del sector en su conjunto continuó profundizándose en los años siguientes, lo que reflejó la propensión de una masculinización más pronunciada en el resto de las actividades que en la rama de confecciones textiles. En efecto, en 1994 por cada 100 hombres había 135 mujeres laborando en las zonas francas. En ese año, las proporciones entre la actividad de confecciones y las demás eran similares. Sin embargo, mientras en el 2002 la proporción en la rama de confecciones se había reducido a 118 mujeres por cada 100 hombres, en el resto de las actividades había llegado a 103 mujeres por cada 100 hombres. Para el resto del período y hasta el 2006, en las otras actividades la fuerza laboral empleada fue masculina en su mayor parte. En el 2004, la proporción de mujeres empleadas en esas actividades llegó a un nivel tan bajo como de 64 mujeres por cada 100 hombres. Por su parte, durante ese período, la proporción de mujeres empleadas en las confecciones textiles se mantuvo estable en alrededor de 120 mujeres por cada 100 hombres.

En síntesis, en la medida en que las zonas francas se adentraban en la fase de consolidación y pasaban a la de agotamiento, la fuerza de trabajo empleada, que en la etapa inicial de auge era predominantemente femenina, tendió a masculinizarse. En el caso de la actividad textil, los hombres han incrementado su participación, la cual alcanzó hasta un 45 por ciento en el 2005. Al mismo tiempo, se ha observado que del predominio femenino se ha pasado a un incremento de la mano de obra masculina en el resto de las actividades.

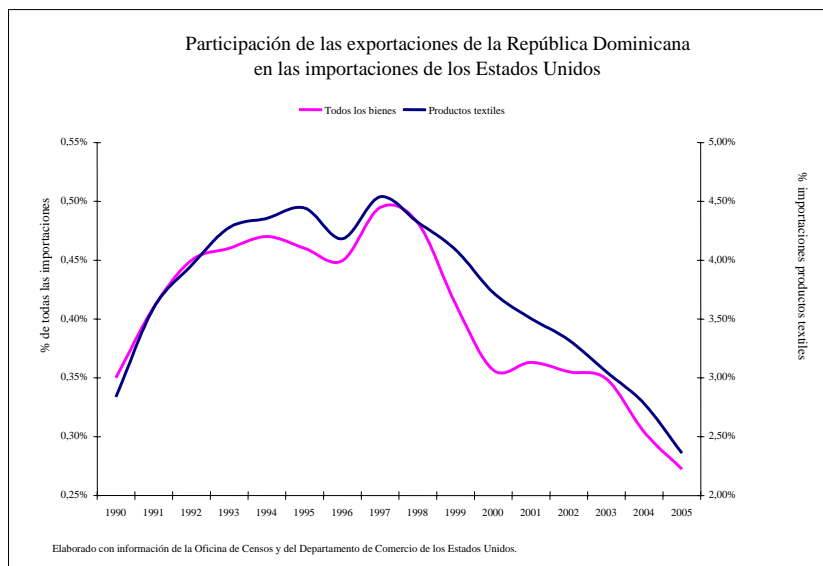
EXPORTACIONES TEXTILES Y COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL

Desde 1990, las zonas francas se convirtieron en el principal sector exportador del país. En ese año, sus cifras representaron un poco más del 50 por ciento de las exportaciones totales, y las de confecciones textiles más del 85 por ciento del valor de las exportaciones del sector. Durante los años siguientes, las exportaciones de las zonas francas en general y las de confecciones textiles en particular continuaron creciendo. Para 1993, las primeras ascendieron a más del 78 por ciento de las exportaciones totales del país, y las de las confecciones textiles más del 45 por ciento de las exportaciones totales y cerca del 60 por ciento de las de las zonas francas. En otras palabras, como lo revela con claridad el Gráfico 2, el papel de las confecciones de las zonas francas predominó en el ciclo de las exportaciones y representó la mayor parte del desempeño exportador en sentido amplio.

Como se mencionó anteriormente, el desempeño del sector de zonas francas y de las confecciones textiles se asoció a un marcado beneficio de las ventajas arancelarias que ofrecía los Estados Unidos bajo el Programa de Producción Compartida. La participación de las exportaciones dominicanas en las importaciones totales de los Estados Unidos, un indicador de competitividad *ex post*, revela una significativa competitividad de la República Dominicana bajo ese marco.

Gráfico 7

En efecto, como resultado del Programa de Producción Compartida, los bajos salarios relativos y el tratamiento fiscal preferencial, la participación de las exportaciones dominicanas en las importaciones totales de los Estados Unidos creció constantemente desde finales de los años ochenta hasta 1994, impulsado por el fuerte dinamismo de la



exportación de confecciones. Mientras que en 1990 esta participación sólo fue del 0.35 por ciento, en 1994 llegó a un 0.47 y en 1997 alcanzó un pico de 0.49 por ciento. Por su parte, la exportación de confecciones textiles, que en 1990 ascendió a un 2.8 por ciento de las importaciones totales de los Estados Unidos, pasó a un 4.4 en 1995 y a un 4.5 por ciento en 1997.

No obstante, debido a los factores mencionados anteriormente estos indicadores empezaron a retroceder desde mediados de la década de los noventa. En efecto, el Gráfico 7 muestra que a partir de 1998, la exportación de productos textiles de la República Dominicana a los Estados Unidos inició un rápido y sostenido descenso, lo que también indujo la reducción de la participación de todas las exportaciones dominicanas en las importaciones totales de los Estados Unidos. Mientras que en 1997 la cuota dominicana en el mercado de importaciones de productos textiles de los Estados Unidos era del 4.5 por ciento, en el 2005 la misma fue de un 2.4 por ciento, lo que representa un 53 por ciento de la cuota registrada ocho años antes. Igualmente, durante esos años, la participación de las exportaciones dominicanas en las importaciones totales de los Estados Unidos disminuyó, pasando del 0.49 hasta 0.27 por ciento.

Otra forma de evaluar la competitividad relativa de las exportaciones es a través de la tipología que desarrolló la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Este organismo clasifica las exportaciones de acuerdo a su desempeño relativo en cuatro categorías:

- **Estrellas nacientes**, que consisten en aquellos productos cuya participación en el comercio internacional (o con respecto a un país específico) creció en un período de tiempo determinado y la participación del país en el mercado mundial también (o en las importaciones de un país específico) aumentó durante ese mismo período de tiempo;

- Estrellas menguantes, que consisten en aquellos productos cuya participación en el comercio internacional (o con respecto a un país específico) disminuyó durante un período de tiempo determinado, pero la participación del país en el mercado mundial (o en las importaciones de un país en específico) aumentó durante ese mismo período de tiempo;
- Oportunidades perdidas, que consisten en aquellos productos cuya participación en el comercio internacional (o con respecto a un país específico) creció durante un período de tiempo determinado, pero la participación del país en el mercado mundial (o en las importaciones de un país específico) disminuyó durante ese mismo período de tiempo; y
- Retrocesos, que consisten en aquellos productos cuya participación en el comercio internacional (o con respecto a un país específico) disminuyó durante un período de tiempo determinado, y la participación del país en el mercado mundial (o en las importaciones de un país específico) también disminuyó durante ese mismo período de tiempo.

Una evaluación de las exportaciones de las zonas francas al mercado de los Estados Unidos (por mucho, el mercado más importante de ese sector), utilizando esta clasificación, revela que a lo largo del período 1996-2005, el 66.6 por ciento de éstas se consideran como oportunidades perdidas, pues mientras que el total de las importaciones de los Estados Unidos creció, la República Dominicana perdió cuotas de mercado en ese mismo período.* En efecto, tal como se muestra en el Gráfico 8, más del 83 por ciento de estas exportaciones clasificadas como oportunidades perdidas fueron de confecciones textiles como trajes, pantalones, camisetas, ropa interior y pijamas de hombre, al igual que sostenes y artículos similares, suéteres, trajes, pantalones, ropa interior y pijamas femeninas.

Al mismo tiempo, el 10.6 por ciento se clasificó como estrellas menguantes; es decir, exportaciones que aunque tuvieron un buen desempeño en cuanto a su cuota de mercado, no eran prometedoras. Los bienes más relevantes en esta categoría fueron productos eléctricos y electrónicos, calzado con partes de cuero y, en menor medida, confecciones textiles. Además, el 10.1 por ciento fueron retrocesos; esto es, exportaciones que retrocedieron en términos de su cuota de mercado y revelaron un comportamiento poco prometedor. Estos productos fueron en su mayoría partes de calzado con materiales textiles, abrigos y chaquetones, y camisas para hombres.

De esta forma, más del 85 por ciento de las exportaciones de las zonas francas se asocian a productos a cuyo potencial no se le sacó partido o no se pudo aprovechar, o a productos “perdedores” en el mediano-largo plazo. Apenas el 11.5 por ciento de las

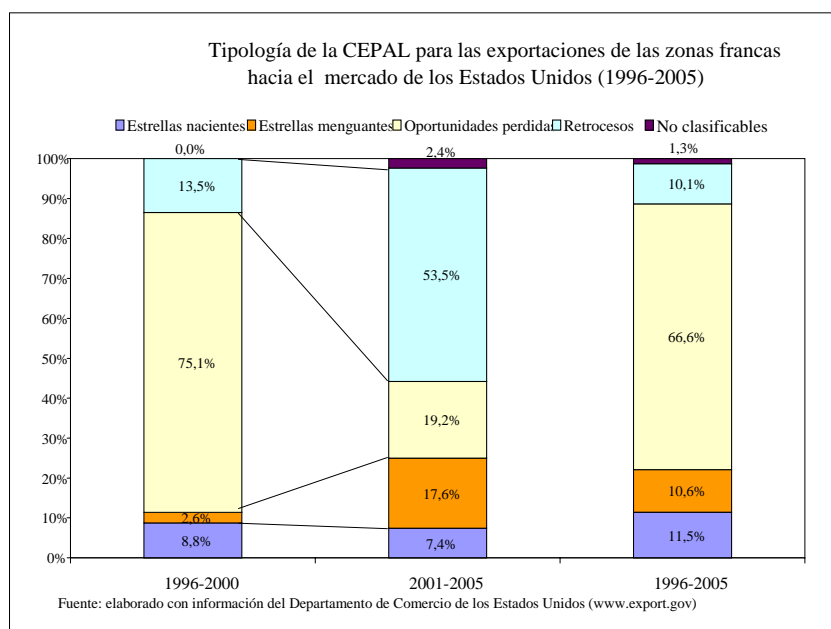
* Las estadísticas sobre las importaciones de los Estados Unidos de productos provenientes de la República Dominicana no distinguen entre aquellos procesados en las zonas francas y los que no se han procesado en éstas. Al mismo tiempo, en la República Dominicana las exportaciones de las zonas francas hacia cualquier destino no se clasifican utilizando el Sistema Armonizado. Es por eso que se procedió a efectuar un cálculo del valor de esas exportaciones. Para ello, se utilizó el siguiente procedimiento: en el registro de importaciones de los Estados Unidos provenientes de la República Dominicana se identificaron aquellas partidas arancelarias (4 dígitos del Sistema Armonizado) que tuvieran una mayor relación con las actividades y los productos de exportación de las zonas francas registradas por las fuentes locales dominicanas. A través de este método de aproximación, se identificaron 32 partidas arancelarias, las cuales se asumen como exportaciones desde las zonas francas.

exportaciones dominicanas durante ese período se clasificó como estrellas nacientes; es decir, productos prometedores y para los cuales el desempeño fue satisfactorio, lo que se tradujo en un aumento de la cuota de mercado dominicana. Estos productos fueron principalmente artículos de joyería, artículos de calcetería para mujeres, transformadores y convertidores eléctricos, prendas deportivas y dispositivos electrónicos.

Sin embargo, al dividir el período 1996-2005 en dos subperíodos, 1996-2000 y 2001-2005, se observa que el porcentaje de las exportaciones de las zonas francas hacia los Estados Unidos que se clasificó como oportunidades perdidas entre 1996 y el 2000 se redujo dramáticamente durante el período siguiente, al pasar del 75.1 al 19.2 por ciento, mientras que el porcentaje de exportaciones que se clasificó como retrocesos aumentó de un 13.5 por ciento hasta el 53.5 por ciento. Esto sugiere que una significativa proporción de los productos exportados por las zonas francas dominicanas a los Estados Unidos pasó de una situación de retroceso en el mercado de ese país, en el marco de un auge de las importaciones de esos productos, a una de continua regresión combinada con un retroceso del mercado de importaciones. En efecto, el 50.5 por ciento del total de exportaciones de las zonas francas pasó de la clasificación de oportunidad perdida a la de retroceso. Todos estos productos fueron de confecciones textiles, lo que refuerza la hipótesis del fuerte impacto que las dinámicas de los mercados de confecciones tienen en la competitividad relativa del sector de zonas francas en la República Dominicana. Los productos más afectados fueron trajes y pantalones de hombres y niños, camisetas, sostenes, fajas y productos afines, trajes, pantalones y faldas de mujeres y niñas.

Gráfico 8

Otras de las regresiones se produjeron en aquellas estrellas menguantes que pasaron a clasificarse como retrocesos (el 1.1 por ciento de las exportaciones), todas ellas pertenecientes al área de confecciones textiles, y en las estrellas nacientes que se convirtieron en estrellas menguantes (el 5.5 por ciento de todas las exportaciones) compuestas exclusivamente por productos eléctricos tales como interruptores, conmutadores y otros.



Finalmente, entre los períodos 1996-2000 y 2001-2005, sólo el 9.0 por ciento de las exportaciones mostró progresos en términos de la tipología de la CEPAL. El 6.0 por ciento pasó de oportunidades perdidas a estrellas menguantes y el 3.0 por ciento de

retrocesos a estrellas manguantes. En todos los casos se trató de productos no textiles como joyas y artefactos eléctricos, tales como sirenas y tableros de mando.

CONCENTRACIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE LAS ZONAS FRANCAS

El nivel de concentración de las exportaciones, tanto de productos como de mercado, es un indicador sobre el grado de vulnerabilidad de éstas ante los *shocks*. En la medida en que las exportaciones estén relativamente concentradas en unos pocos mercados o unos pocos productos, cambios en factores tales como las condiciones de acceso a los mercados y la intensidad de la competencia se pueden traducir en impactos significativos en el valor total de las exportaciones y en el empleo.

Aunque no existen cifras precisas sobre el peso de las exportaciones hacia los Estados Unidos en las exportaciones totales de las zonas francas, es ampliamente conocido que éstas se concentran considerablemente en el mercado de ese país. De las 556 empresas instaladas en el 2005, 408 reportaron que su mercado principal era los Estados Unidos y 426 afirmaron que el origen principal de su materia prima era ese país. Asimismo, el 46 por ciento de las empresas instaladas declaró ser de capital originario de los Estados Unidos, y también se reportó que el 49 por ciento del total del capital invertido procedía de ese país.² Al mismo tiempo, en el 2005, las confecciones textiles representaron el 40 por ciento del valor total exportado. Las mismas se dirigen casi exclusivamente hacia los Estados Unidos en el marco del Programa de Producción Compartida. En el 2001, este porcentaje ascendió al 50.1 por ciento.

Por otra parte, el Departamento de Comercio de los Estados Unidos informó que el valor CIF de todas las importaciones de ese país desde la República Dominicana alcanzó un total de \$4.713 millones de dólares en el 2005, mientras que el BCRD reportó un valor FOB del total exportado para ese mismo año de \$6.132.5 millones de dólares, de los cuales \$4.734.6 millones correspondían a las exportaciones de las zonas francas. Si se asume que el factor medio de conversión de valores FOB a CIF es de 1.15, el valor FOB de las importaciones de los Estados Unidos provenientes de la República Dominicana sería de \$4.098 millones, lo que equivale al 66.8 por ciento del total de las exportaciones dominicanas. Más aún, a través del método de aproximación explicado en la nota número 5 al pie de página, se estima que en el 2005 el valor CIF de las importaciones de los Estados Unidos provenientes de las zonas francas de la República Dominicana ascendió a \$3.351 millones, lo que, utilizando el factor de conversión de 1.15, implicaría un valor FOB de \$2.913 millones. Esto representaría el 61.5 por ciento de las exportaciones totales de las zonas francas.

Por otra parte, el grado de concentración también debe evaluarse en términos de los productos. La documentación existente utiliza varios indicadores para reflejar este grado, pero uno de los más utilizados es el denominado Índice Herfindahl-Hirschman (IHH).*

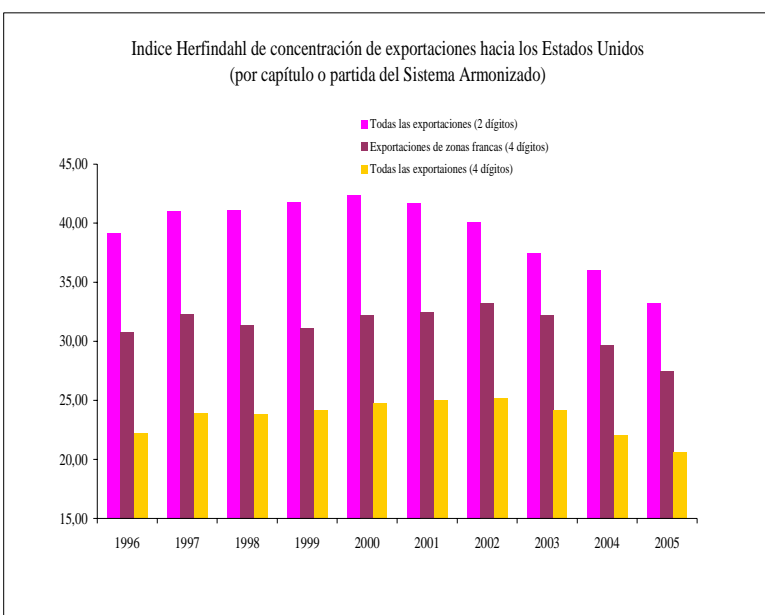
El Gráfico 9 muestra el comportamiento del grado de concentración de las exportaciones de la República Dominicana hacia los Estados Unidos a lo largo del

* En este trabajo se optó por la siguiente versión del Índice Herfindahl-Hirschman $(IHH)=100*(\sum s_i^2)^{1/2}$ donde s_i es la participación del valor de las exportaciones del bien (o grupo de bienes) i en el total de las exportaciones.

período 1996-2005, según se midió con este índice. Se presentan los resultados para todos los bienes/grupos de bienes exportados hacia ese país, desagregados a dos (2) y cuatro (4) dígitos del Sistema Armonizado (SA), así como para los bienes exportados desde las zonas francas desagregados a cuatro dígitos.

En cuanto al nivel de concentración comparado entre las tres alternativas presentadas, no es sorpresa que el grado más alto de concentración se encuentre en el grupo de todas las exportaciones expresada a dos dígitos, ya que mientras mayor sea el nivel de agregación, mayor será la concentración. Sin embargo, se debe observar que a ese grupo le siguen las exportaciones de las zonas francas expresadas a cuatro dígitos y que el grupo que menor concentración revela es el de las exportaciones totales expresadas a dos dígitos. Esto significa que el grado de concentración de las exportaciones de las zonas francas es más elevado que el promedio de todas las exportaciones (nacionales y de zonas francas).

Gráfico 9

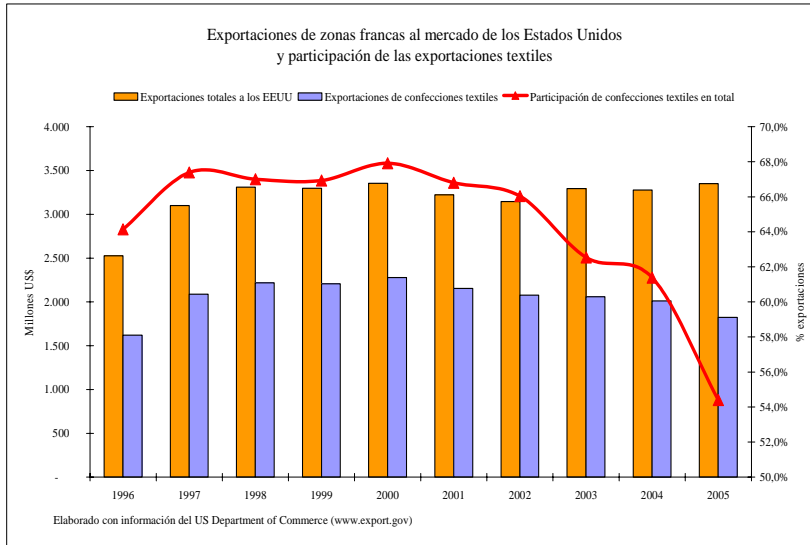


En efecto, el grado de concentración de las exportaciones de las zonas francas hacia los Estados Unidos es relativamente elevado. A lo largo del período 1996-2005, las cinco partidas de mayor peso en las exportaciones representaron entre el 45 y el 57 por ciento del total. La que alcanzó una mayor proporción en ese período fue la partida 6203 (trajes, conjuntos, chaquetas, pantalones largos, pantalones con peto, pantalones cortos para hombres y niños) y representó el 23.2 por ciento

del total de las exportaciones hacia ese mercado. A ésta le siguió la partida 9018 (instrumentos y aparatos de medicina, cirugía, odontología o veterinaria), la cual significó el 11.3 por ciento de las exportaciones. Las dos partidas siguientes (artículos de joyería, camisetas y otras prendas) representaron, en conjunto, el 11.1 por ciento de las exportaciones.

Por otra parte, la evidencia sugiere que a partir del 2001, las exportaciones generales y de las zonas francas se han ido desconcentrando paulatinamente. En efecto, como lo muestra el Gráfico 10, mientras en el 2000 el IHH para todas las exportaciones hacia los Estados Unidos, a un nivel de agregación de dos dígitos del SA, fue de 42.2 para el 2005, el mismo había disminuido hasta llegar al 33.2. Por su parte, el IHH para las exportaciones de las zonas francas a cuatro dígitos, que en el 2000 había sido de 32.2, en el 2005 fue de 27.5, mientras para todas las exportaciones agregadas a cuatro dígitos bajó del 24.8 al 20.6 en el transcurso del mismo período.

Gráfico 10



A pesar de que la desconcentración de las exportaciones puede interpretarse como un proceso que contribuye a la reducción del grado de vulnerabilidad externa, desafortunadamente el caso específico que nos ocupa, en vez de ser el resultado de un proceso de crecimiento y diversificación de las exportaciones, éste ha sido la secuela del estancamiento y la reducción de las

exportaciones de confecciones textiles, lo cual ha significado un incremento de la importancia relativa de las exportaciones de otros productos procesados en las zonas francas. Mientras en el 2000, las exportaciones de confecciones textiles alcanzaron un valor de \$2.278 millones y representaron el 67.9 por ciento de las exportaciones totales de las zonas francas hacia los Estados Unidos, en el 2005 éstas habían disminuido a \$1.823 millones, representando el 54.4 por ciento del valor exportado por ese sector hacia ese mercado.

¿AGOTAMIENTO O REINVENCIÓN?: LA CRISIS COMO PELIGRO Y COMO OPORTUNIDAD

Con base en las secciones precedentes, se pueden concluir los siguientes puntos. En primer lugar, el sector de zonas francas vivió su período de mayor auge entre mediados de los años ochenta y mediados de los noventa cuando experimentó un proceso de apogeo y consolidación de las exportaciones y el empleo. Este auge se produjo gracias al impulso del sector de confecciones textiles.

En segundo término, desde finales de los años noventa, el sector ha mostrado evidencias de agotamiento al advertirse una significativa desaceleración del dinamismo del sector. De hecho, en el 2005 se produjo una sensible caída de las exportaciones y del empleo en el sector. Ello se da debido al fuerte retroceso registrado en el nivel de actividad de las confecciones textiles, principal pero no exclusivamente asociado a la merma de las preferencias comerciales que han sufrido los países de la región en el mercado de confecciones de los Estados Unidos, *vis-a-vis* los competidores asiáticos, como resultado de los acuerdos comerciales en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esta situación se ha producido en un contexto en el que, debido a la emergencia de competidores regionales y como resultado de las propias debilidades competitivas, las confecciones perdieron de manera constante sus cuotas de participación en las importaciones totales de tales productos en los Estados Unidos.

Como tercer punto, aunque otras ramas del sector han crecido, lo que ha contribuido a amortiguar el desempeño negativo de las confecciones y a diversificar las exportaciones totales del sector, esto ha sido insuficiente. En el 2005, el empleo sectorial total se redujo en aproximadamente el 17 por ciento.

Finalmente, a lo largo de los años noventa, a la par del crecimiento del nivel de actividad y del empleo de las zonas francas, que desde los ochenta había sido predominantemente femenino, se ha masculinizado, principalmente debido al fuerte incremento de la participación de los hombres en el empleo total de la rama de confecciones. En la actualidad, el porcentaje de participación de los hombres y las mujeres es similar (cerca al 50 por ciento) en el empleo total.

Los puntos anteriores definen la situación del sector de zonas francas como un momento de crisis. La rama de confecciones, dominante en el sector tanto en términos de empleo como de exportaciones, ha experimentado una drástica reducción de su nivel de actividad y de empleo, debido a que las condiciones de acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos — y que definieron su dinamismo pero también su estilo de desarrollo— han ido desapareciendo en el transcurso de la primera mitad de esta década, y no se espera que en el futuro previsible se produzca un cambio de esas condiciones. A esto se suman condicionantes internos que limitan el crecimiento del sector, por lo menos bajo su modalidad actual. Entre estos factores determinantes se encuentran los elevados salarios medidos en dólares, en comparación con los competidores regionales y extra-regionales, el alto costo de la energía eléctrica, y el costo y las restricciones impuestas al financiamiento.

Lo anterior indica que el sector de zonas francas en general y la rama de confecciones textiles en particular, se encuentran en una encrucijada. Las instancias pertinentes, tanto a nivel público como privado, deberán tomar decisiones con respecto al futuro de la rama y de las empresas. Tal como sugiere el título de este acápite, la crisis se puede interpretar como proceso de inevitable agotamiento frente al cual, en cuanto a las confecciones, no se puede más que buscar un “aterrizaje suave”, o como una oportunidad de cambio, ya sea dentro o fuera de esta rama.

Un primer elemento a considerar es el modelo fiscal e institucional vigente para las zonas francas. Este modelo de promoción de las actividades manufactureras ha supuesto un régimen fiscal, comercial e institucional dual. Por un lado, las industrias en las zonas francas gozan de significativos privilegios fiscales y burocráticos pero, a la vez, no están protegidas bajo barreras comerciales de ningún tipo. Por otro lado, el resto de la industria manufacturera, aunque disfruta de un régimen de protección principalmente arancelario, está sujeto al ordenamiento tributario común (gravámenes internos a las transacciones, impuesto sobre la renta y otros) así como a procedimientos burocráticos regulares y no excepcionales. Este régimen privilegiado para las empresas de las zonas francas complementó los incentivos de acceso al mercado de los Estados Unidos para las confecciones fabricadas con materiales originarios de ese país.

Sin embargo, el cambio en el modelo de comercio debe necesariamente impulsar una discusión con respecto a la pertinencia del régimen económico dual vigente. Si el principal incentivo para el sector fue un régimen comercial de excepción con los

Estados Unidos, el cual ha mermado considerablemente, cabe preguntarse si el sistema de incentivos domésticos debe continuar o si los programas de promoción de exportaciones e inversiones deberán transformarse. Una de las opciones es eliminar el régimen de incentivos fiscales especiales, particularmente en lo relativo a las exenciones del impuesto sobre la renta. Sin embargo, esto sería un factor negativo adicional en el desempeño sectorial. En ese sentido, habría que considerar detenidamente la sensibilidad de las exportaciones, el empleo y la inversión ante un cambio de esta naturaleza. Otra opción sería extender el régimen actual de zonas francas al resto de la economía. No obstante, esto implicaría un desgaste insostenible de la base tributaria.

Finalmente, cabe preguntarse si los incentivos tributarios son los instrumentos más efectivos para la promoción de las actividades de exportación y específicamente de las de confecciones textiles, y si existen instrumentos más eficaces que contribuyan a fortalecer las capacidades competitivas de esta rama bajo el modelo vigente o bajo otros alternativos. Si la respuesta es afirmativa, es imprescindible identificar esos instrumentos a partir de un diagnóstico de las principales carencias competitivas. Entre estos instrumentos, deberá considerarse el gasto en programas que logren suministrar una serie de bienes públicos,* necesarios para el fortalecimiento de la competitividad de la actividad de confecciones.

Las instancias decisorias de las políticas públicas también deberán poner sobre la mesa el conjunto de elementos y de políticas complementarias que inciden en la competitividad sectorial, entre ellas la del tipo de cambio real, la salarial, las de educación y capacitación de la fuerza laboral, las de aprendizaje e innovación, la de facilitación del comercio y la de energía.

Igualmente, a nivel de las empresas de confecciones textiles, los dilemas a que éstas se enfrentan tienen que ver con las prácticas empresariales que han adoptado, las cuales han sido funcionales para un modelo de operación que esencialmente busca servir como un eficiente contratista pasivo de las empresas textiles de los Estados Unidos. Merece la pena preguntarse si las prácticas empresariales vinculadas a ese modelo contribuyen a la viabilidad y al desarrollo de las empresas de confecciones textiles en el nuevo contexto comercial o si se requieren de nuevas prácticas y de un nuevo modelo empresarial.

FUERZAS DE CAMBIO EN EL EMPLEO Y EN LA INVERSIÓN EN LAS ZONAS FRANCAS

En esta sección se analizan los principales factores determinantes de las dinámicas de empleo e inversión en las zonas francas de exportación. Entre estos factores se encuentran los cambios en las reglas del comercio de confecciones textiles, las dinámicas del tipo de cambio real, las estrategias de respuesta empresarial al nuevo entorno y el papel e impacto del DR-CAFTA en la actividad de confecciones textiles.

* Se hace referencia a servicios tales como capacitación, promoción y asesoría técnica, entre otros.

CAMBIOS EN LAS REGLAS DEL COMERCIO Y LA COMPETENCIA INTERNACIONAL

Durante cerca de medio siglo, el comercio internacional de productos textiles se restringió considerablemente mediante la utilización de cuotas, las cuales eran el principal mecanismo de administración de importaciones en todo el mundo, pero en especial en los países desarrollados. A través de este instrumento, muchos países garantizaban la supervivencia y la expansión de la rama textil a costa del desarrollo de ese sector en los países más competitivos del mundo. En el caso de los Estados Unidos, este país no sólo utilizaba las cuotas como medida restrictiva para limitar las importaciones de confecciones, especialmente de Asia, sino que recurrió a sistemas preferenciales de comercio que le permitieron reubicar una parte de su propia cadena textil —la de ensamblado final, que es la que ocupa una mayor cantidad de trabajo intensivo— en países vecinos de bajo costo salarial, con el objetivo de competir más efectivamente con las importaciones. Este fue el caso del Programa de Producción Compartida que garantizaba el libre acceso al mercado de los Estados Unidos y bajo tratamiento arancelario preferencial a las exportaciones de confecciones textiles provenientes de países seleccionados de la Cuenca del Caribe, hechas con materiales fabricados en los Estados Unidos. Este esquema no sólo reanimó a la amenazada industria textil de los Estados Unidos sino que creó todo un nuevo sector manufacturero en los países de la Cuenca del Caribe que pudieron sacarle provecho a estas preferencias. Este fue el caso del sector de zonas francas de exportación en la República Dominicana, dominado por empresas de confecciones textiles, las cuales también aprovecharon las ventajas tributarias y de otra índole que ofreció el Estado dominicano.

Tanto el fin de la Ronda Uruguay del GATT, en 1994, como la inauguración de la OMC representaron fechas adversas para la continuación del sistema de cuotas en el mercado mundial de textiles. Como parte integral de los acuerdos de la Ronda, se firmó el denominado Acuerdo de Textiles y Vestido (ATV), el cual especificó un cronograma para el desmonte del sistema de cuotas que culminaría, como en efecto sucedió, en enero del 2005 con la eliminación total de las mismas. Detrás del fin del sistema de cuotas no sólo existía la idea de que la liberalización comercial era beneficiosa porque eliminaba distorsiones y fomentaba la competencia, sino que además se trataba de una concesión por parte de los países desarrollados a los países en desarrollo en el marco de un proceso de negociación donde éstos les otorgaron otras concesiones a los desarrollados, tales como las consolidaciones arancelarias o las negociaciones en torno a los derechos de propiedad intelectual.

Para el caso de los Estados Unidos, el cronograma de supresión de cuotas especificó que, para 1997, este país debía eliminar la imposición de las mismas para el 16 por ciento de las importaciones de textiles y confecciones (Fase I), otro 17 por ciento entre 1998 y el 2001 (Fase II), un 18 por ciento entre el 2002 y el 2004 (Fase III) y el restante 49 por ciento en el 2005 (Fase IV). De estas cuatro fases, se esperaba que las dos últimas produjeran un mayor impacto, debido a que durante las mismas también se programó liberalizar las importaciones con mayores restricciones. Esas restricciones afectaban particularmente a China, Hong Kong, India, Pakistán, Bangladesh, Tailandia e Indonesia.³

Cuadro 2. Participación de las exportaciones de los países seleccionados en las importaciones de productos textiles de los Estados Unidos (1990-2005) (en porcentaje)

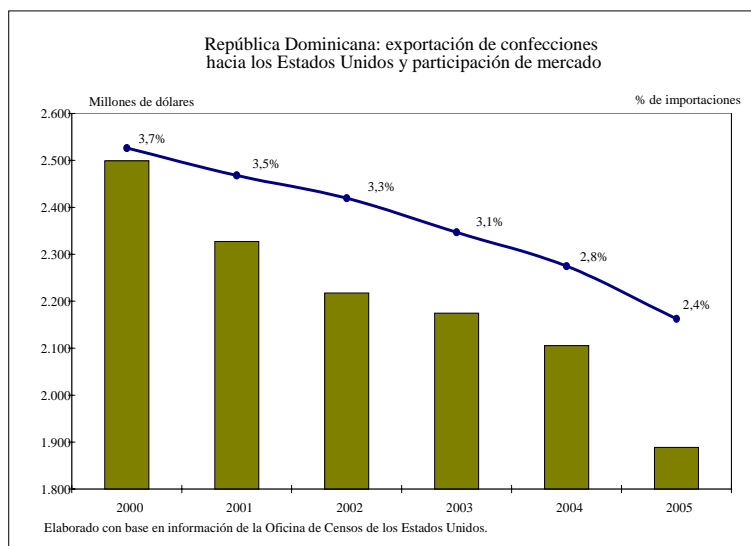
	China	México	Honduras	República Dominicana	Guatemala	El Salvador	Nicaragua	Costa Rica
1990	13,6	2,8	0,4	2,8	0,8	0,2	0,0	1,5
1991	14,6	3,5	0,8	3,6	1,3	0,3	0,0	0,2
1992	16,4	3,8	1,2	4,0	1,5	0,5	0,0	1,9
1993	18,3	4,2	1,5	4,3	1,6	0,7	0,0	1,9
1994	17,2	5,1	1,8	4,4	1,6	1,1	0,1	1,9
1995	14,8	7,3	0,2	4,4	1,8	1,5	0,2	1,9
1996	15,2	9,3	3,0	4,3	1,9	1,7	0,3	1,7
1997	15,4	11,1	3,5	4,6	2,0	2,2	0,4	1,8
1998	13,3	12,7	3,5	4,4	2,1	2,2	0,4	1,5
1999	13,0	13,9	3,9	4,2	2,2	2,4	0,5	1,5
2000	13,2	13,6	3,8	3,8	2,3	2,5	0,5	1,3
2001	13,9	12,7	3,8	3,6	2,6	2,6	0,6	1,2
2002	15,0	12,1	3,9	3,4	2,6	2,6	0,7	1,1
2003	16,7	10,6	3,8	3,1	2,6	2,5	0,7	0,9
2004	18,8	9,6	3,8	2,9	2,7	2,4	0,1	0,7
2005	26,1	8,3	3,5	2,4	2,4	2,1	0,9	0,6

Fuente: Elaborado en base a la información del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.
<http://www.export.gov>.

El resultado de este proceso de desmantelamiento fue el incremento significativo de las cuotas de los exportadores asiáticos dentro del mercado de los Estados Unidos, a expensas de las de los competidores de Centroamérica, el Caribe y México. El Cuadro 2 ilustra este fenómeno. En 1999, la participación de México en las importaciones totales de los productos textiles de los Estados Unidos era de 13.9 por ciento, la de la República Dominicana era del 4.2, la de El Salvador del 2.4 y la de Costa Rica del 1.5 por ciento, mientras que la de China fue del 13.0 por ciento. En el 2005, la participación de México se redujo hasta llegar a un 8.3 por ciento, la de República Dominicana a un 2.4, la de El Salvador a un 2.1 y la de Costa Rica a un 0.6 por ciento, mientras que la cuota de China se duplicó para alcanzar un 26.1 por ciento.

Como se mencionó antes, para la República Dominicana esto implicó una reducción del valor de las exportaciones textiles a los Estados Unidos, pasando de aproximadamente \$2.500 millones en el 2000 hasta menos de \$1.900 millones en el 2005, tal como se observa en el Gráfico 11. Sin embargo, para algunos países de la región — aquellos con salarios más reducidos tales como Honduras, Guatemala y Nicaragua—, los efectos han sido menos severos. Lo anterior corrobora que se trata de la coincidencia de diversos factores (por ejemplo, una competencia asiática sin restricciones y salarios relativos) y no de uno sólo, lo que explica por lo menos la magnitud del retroceso en el sector de zonas francas y específicamente en la actividad de confecciones en la República Dominicana. Aquellos países con salarios muy deprimidos, medidos en dólares, han logrado amortiguar el efecto del cambio en el régimen comercial global de textiles. En este sentido, la evolución del tipo de cambio real puede desempeñar un importante papel.

Gráfico 11



Otro cambio observado en las reglas del comercio mundial fue una normativa que los Estados Unidos aprobó en octubre del 2004, mediante la cual le otorgó al subsector del calzado incentivos especiales para la exportación de estos productos fabricados en los países elegibles de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC). Originalmente, bajo la ICC, para reunir las condiciones del trato arancelario preferencial de los Estados Unidos, los productos

de calzado debían tener un valor agregado nacional de un 55 por ciento. Con la excepción de 17 productos, este requerimiento se redujo a un 35 por ciento para los demás. Esta disposición contribuyó a que varias empresas dedicadas a la confección de calzado se trasladaran al país en búsqueda de esa ventaja.

Con la entrada en vigencia del DR-CAFTA, la disposición en cuestión se eliminará, por lo que será posible, gracias a lo que estipulan las reglas de origen del acuerdo con respecto al calzado, importar materia prima de cualquier parte del mundo, ensamblar el producto en el país y exportarlo libre de impuesto a los Estados Unidos. Con este nuevo régimen se augura un crecimiento sostenido de este sector en el futuro inmediato.

CAMBIOS EN EL CONTEXTO DOMÉSTICO: LA PERSPECTIVA EMPRESARIAL

Los empresarios de las zonas francas coinciden en señalar que, aunque a nivel interno el marco de las políticas de incentivos dentro de los que se desempeña el sector se ha mantenido invariable desde 1990, cuando se promulgó la Ley 8-90 de Zonas Francas, se han producido diversos cambios que inciden de manera directa en el entorno del sector. Los empresarios consideran que la mayoría de tales cambios han tenido efectos negativos en el desempeño competitivo y que se asocian, directa o indirectamente, a las políticas adoptadas.

El primer factor que se menciona es la evolución del tipo de cambio real, elemento que se discutirá con detenimiento en la sección siguiente. Según los empresarios que se consultaron, la estabilidad del tipo de cambio y el mantenimiento de una tasa de cambio “competitiva” son unos de los principales retos del sector. Se argumenta la existencia, en la actualidad, de un tipo de cambio nominal muy bajo y una significativa rigidez ante la baja de los costos de producción. Luego del aumento excesivo de los costos debido al efecto inflacionario de la devaluación monetaria en el período 2003-2004, la fuerte reducción en el tipo de cambio nominal en la segunda mitad del 2004 no se tradujo en un ajuste de los costos ante esta caída. Casi unánimemente, el sector empresarial de zonas francas arguye que los costos no se han indexado al valor de la

moneda— cuando la misma se ha reevaluado en más de un 70 por ciento— mientras que los precios sí lo han hecho. Aunque el tipo de cambio se aprecie, los costos se han mantenido altos.

El segundo factor mencionado fue el elemento impositivo, el cual emergió a raíz de la crisis bancaria del período 2003-2004. Durante el mismo, el gobierno introdujo impuestos a las exportaciones en función del nivel del tipo de cambio nominal, lo que redujo considerablemente las ventajas competitivas del sector en ese momento. Otro ejemplo más reciente fue el establecimiento, en el 2006, de una tarifa por servicios aduaneros equivalente al 0.4 por ciento del valor CIF de las importaciones. Aunque la medida se cambió por un valor fijo equivalente a \$100 por furgón (de 40 pies) importado de materias primas (sin incluir maquinarias),^{*} estas modificaciones, en opinión del sector empresarial de zonas francas, indican la fragilidad de las políticas impositivas para el sector.

El tercer factor fue la crisis permanente del sector eléctrico, la cual se ha traducido en un servicio muy precario y en elevados costos. La crisis eléctrica fue la limitante más importante que identificaron todas las personas entrevistadas para el mejoramiento de la competitividad de las empresas del sector, lo que incluye la instalación de industrias de alta tecnología, las cuales tienden a consumir una intensa cantidad de energía. Se estima que el costo de la energía eléctrica en la República Dominicana es el más elevado de la región, pues se calcula que es de \$0.23 por kilovatio/hora, comparado con un nivel medio de \$0.15 por kilovatio/hora.

Otros factores mencionados con insistencia fueron el deficiente suministro de servicios públicos, el alto costo del transporte interno y externo, el costo de la mano de obra y los escasos eslabonamientos productivos con la industria local. Con respecto al suministro de servicios públicos, además del caso de la energía eléctrica, se incluyen la infraestructura y el servicio portuario, los servicios aduaneros y el suministro de agua, entre otros. Se argumentó que los procedimientos aduanales y portuarios existentes para las importaciones y las exportaciones afectan la competitividad del sector zonas francas, puesto que la tramitación del retiro y del despacho de mercancías demora mucho tiempo y es complicada, y el horario de trabajo de las aduanas y los puertos es limitado, en comparación con otros países.

El alto costo del transporte interno y externo (marítimo y aéreo) fueron otros factores citados como limitantes de la competitividad del sector en su conjunto. Se destacó que los gremios del sector son los que fijan el precio del transporte hacia los muelles. También se hizo referencia al hecho de que las opciones y la frecuencia de los embarques son muy limitadas.

El costo de la mano de obra es más alto que en la mayoría de los países de Centroamérica y de Asia. Esto representa cerca del 27 por ciento del costo total de las actividades de confecciones. Las telas representan un 50 por ciento y otros componentes el resto de los costos.

* Los cambios también incluyeron el pago de \$60 por carga suelta, es decir, a granel, un dólar por tonelada métrica y el pago del 5 por ciento del costo del flete hasta un máximo de 60 dólares, para la carga suelta vía aérea.

Finalmente, se argumentó que los eslabonamientos con la industria local son mínimos, situación que incide en el tiempo de entrega de las mercancías. Se debe importar la mayor parte de las materias primas, lo que requiere de aspectos logísticos ágiles para el aprovisionamiento. En las actividades de confecciones y de calzado, este elemento es crítico. Por ejemplo, en cuanto al calzado, los materiales representan cerca del 70 por ciento del costo total.

TIPO DE CAMBIO: FLUCTUANDO ENTRE LA SUBVALUACIÓN Y LA SOBREVALUACIÓN

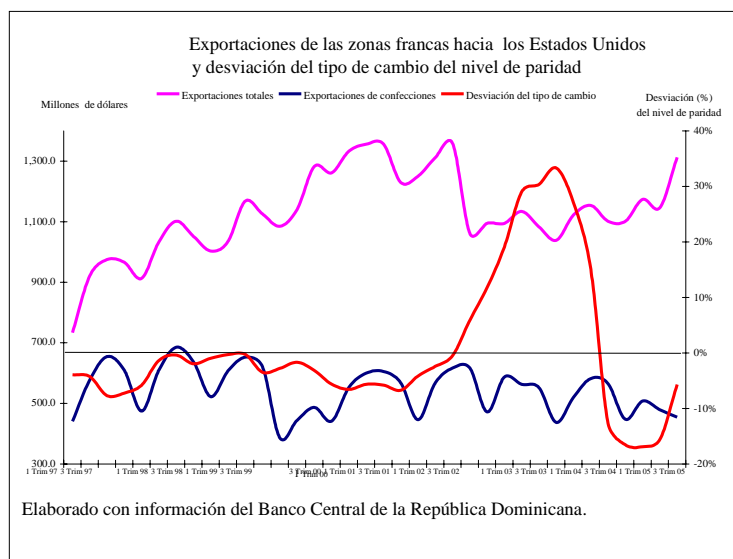
La bibliografía económica existente sugiere que el nivel del tipo de cambio real es un importante factor determinante del desempeño de las exportaciones en una economía pequeña y abierta. Si el tipo de cambio está sobrevaluado, el precio relativo de las exportaciones medido en moneda extranjera sería más elevado, lo que incide negativamente en las exportaciones. Si el tipo de cambio se subvalúa, mejora la competitividad del precio de las exportaciones.

En la República Dominicana, tradicionalmente el tipo de cambio ha estado sobrevaluado.* De los 36 años comprendidos entre 1970 y el 2005, en promedio, el tipo de cambio ha estado sobrevaluado en 27 de ellos y generalmente a los ciclos de subvaluación le han seguido largos períodos de sobrevaluación.⁴ La sobrevaluación del tipo de cambio ha sido el resultado de políticas dirigidas a incentivar la inversión a través del abaratamiento de los bienes de capital importados (por ejemplo, en la década de los setenta, en el marco de las políticas de sustitución de importaciones) o la reducción de los niveles de inflación (por ejemplo, en la década de los noventa, como parte de los esfuerzos para consolidar la estabilización macroeconómica). En consecuencia, la política cambiaria ha tenido un claro sesgo antiexportador, el cual, al menos se ha contrarrestado parcialmente a través de incentivos fiscales y de otra naturaleza.

En años recientes, el tipo de cambio en la República Dominicana ha pasado de la sobrevaluación a la subvaluación y nuevamente a la sobrevaluación. En efecto, entre 1990 y 1999, el tipo de cambio experimentó una sobrevaluación media del 10.6 por ciento, tomando como base el tipo de cambio de 1991.⁵ Esta situación se prolongó hasta el 2002, pero cambió dramáticamente a partir del inicio del 2003, cuando el tipo de cambio aumentó de manera significativa en el marco de la crisis macroeconómica y financiera. Este se mantuvo subvaluado entre el primer trimestre del 2003 y el tercer trimestre del 2004. Tomando como base el tipo de cambio medio del 2002, el nivel medio de subvaluación fue de 21.5 por ciento. Sin embargo, desde el cuarto trimestre del 2004 en adelante, éste se desplomó y regresó a un nivel inferior al de paridad. Durante el 2005, la sobrevaluación media fue del 13.7 por ciento.

* El grado de sub o sobrevaluación del tipo de cambio se estima con respecto al nivel del tipo de cambio de paridad; es decir, el tipo de cambio que iguala los precios domésticos a los internacionales. Por ello, el nivel de sub o sobrevaluación depende del año que sirva de base para la estimación, el cual se asume como uno donde se observó un tipo similar al tipo de cambio de paridad.

Gráfico 12



No obstante, las exportaciones, y en particular las de las zonas francas, no han reaccionado de la manera esperada ante las fluctuaciones en el tipo de cambio real. De hecho, pareciera existir una relación contraria a la que prevé la teoría. El Gráfico 12 muestra los comportamientos comparados de las exportaciones totales de las zonas francas, las exportaciones de las confecciones textiles de ese sector y la desviación del tipo de cambio con respecto al de paridad entre el primer trimestre de 1997 y el

último trimestre del 2005. Como se observa en el gráfico, las exportaciones totales muestran un importante crecimiento entre el primer trimestre de 1997 y el tercer trimestre del 2002, precisamente durante el período durante el cual el tipo de cambio estaba sobrevaluado. Por su parte, el valor de las exportaciones de confecciones textiles, principal producto de exportación del sector, fluctuó durante ese período sin observarse una clara relación con respecto a la evolución del tipo de cambio.

A partir del cuarto trimestre del 2002 y de manera sorprendente, las exportaciones totales de las zonas francas disminuyeron precisamente cuando se inició el proceso de subvaluación del tipo de cambio, mientras que la exportación de confecciones continuaron sin reaccionar más allá de los movimientos cíclicos típicos caracterizados por una merma durante el primer trimestre de cada año, pero seguida de una recuperación. A partir del segundo trimestre del 2004, cuando el tipo de cambio empezó a caer y a reducirse el grado de subvaluación, una vez más, y contrario a lo esperado, las exportaciones totales iniciaron una lenta recuperación.

En conclusión, esta evidencia sugiere que aunque haya tenido efectos relevantes a corto plazo, el tipo de cambio real por sí sólo no explica las dinámicas a largo plazo de las exportaciones totales de las zonas francas y en particular las de las confecciones textiles. Otros factores parecen estar determinando, al menos de manera más decisiva que el tipo de cambio, estas dinámicas.* Los mismos se abordan en otras secciones de este trabajo.

ESTRATEGIAS Y RESPUESTAS EMPRESARIALES EN TIEMPOS DE CAMBIO

Como se explicó con anterioridad, uno de los principales impulsos de la actividad textil en las zonas francas de la República Dominicana fue el conjunto de disposiciones incluidas en el denominado Programa de Producción Compartida de los Estados

* La separación de los efectos de cada uno de los factores en el desempeño del sector de zonas francas y de la rama de confecciones textiles demanda un análisis econométrico que escapa al alcance de este trabajo.

Unidos. Como resultado de éste, el modelo productivo para las empresas textiles de las zonas francas que ha predominado en la República Dominicana ha sido el que se limita al ensamblaje mediante el cual, las empresas instaladas en los parques industriales del país reciben las partes y las piezas cortadas, listas para ensamblarse. Una vez que se realiza esta labor, la cual con frecuencia se complementa con trabajos de planchado (y ocasionalmente lavado) y empaquetado, las piezas confeccionadas se envían a los Estados Unidos.

También, según se discutió anteriormente, este modelo está reflejando una clara evidencia de agotamiento y crisis debido al cambio en las reglas del comercio internacional de las confecciones textiles. En este contexto, cabe preguntarse cuáles son las respuestas que el sector empresarial de confecciones textiles está dando, en particular con respecto a la relación con sus clientes, a los procesos productivos y a los costos, sobre todo laborales. Específicamente, nos preguntamos si las empresas de confecciones textiles buscan nuevos clientes y nuevos mercados, si han diversificado su producción y sus procesos productivos, o si han impulsado estrategias para reducir costos. Desafortunadamente, no existen estudios sectoriales que permitan responder a estas preguntas. No obstante, ciertos datos que recopiló el CNZFE, permiten ofrecer respuestas parciales.

¿ADOPTAR EL PAQUETE COMPLETO O BAJAR LOS SALARIOS?

Con respecto a las relaciones con los clientes y a los procesos productivos, varios expertos y algunos informes⁶ han sugerido que una de las alternativas más sobresalientes que tienen las empresas textiles de las zonas francas ante la intensificación de la competencia en el mercado de los Estados Unidos, es transformar la oferta limitada al ensamblaje de materiales y partes cortadas en ese país a una de mayor alcance que incluya otras fases de la producción, tales como el corte, el lavado y hasta el diseño. A esta modalidad se le ha dado a conocer como “paquete completo”. Las ventajas que la misma ofrece es que, antes que competir en base al volumen y a los precios, como ocurre bajo la modalidad de ensamblaje, las empresas tendrían la oportunidad de especializarse en segmentos específicos del mercado que requieren de su capacidad para responder de manera ágil ante una demanda en constante cambio y de acuerdo con las necesidades específicas de los clientes. La cercanía del mercado de los Estados Unidos sería un factor a favor de las empresas de este tipo que se instalen en la República Dominicana.

Es necesario destacar, sin embargo, que el paquete completo implica un cambio significativo en la naturaleza de las actividades de las empresas y en su relación con sus clientes. Mientras que con la modalidad predominante, las empresas se limitan al ensamblaje, recibiendo todos los insumos y las especificaciones técnicas de los procesos productivos de sus clientes, con la de paquete completo, las empresas sólo reciben las especificaciones técnicas del producto de sus clientes y son responsables de adquirir los insumos y coordinar todo el proceso productivo (corte, ensamblaje, lavado, planchado, empaque y envío). Algunas modalidades más avanzadas del paquete completo incluyen la creación de marcas propias y actividades de mercadotecnia local e internacional.⁷ De lo anterior se infiere que mientras que con la modalidad de ensamblaje de materias primas se experimenta un nivel relativamente elevado de subordinación de las empresas con respecto a sus clientes —siendo

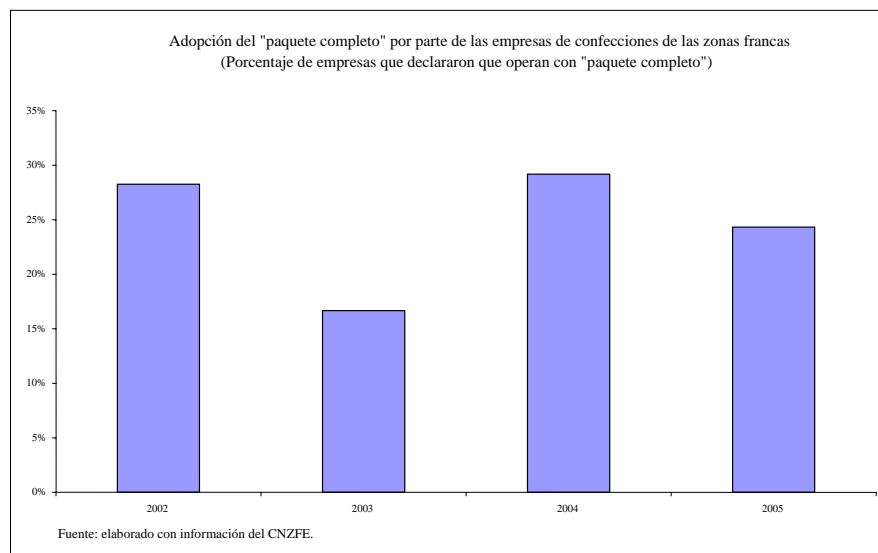
aquellas esencialmente contratistas de éstos—, con el paquete completo, la relación entre cliente y empresa tiende a ser menos vertical.

Con base a esto, cabe preguntarse sobre las estrategias empresariales de las industrias de confecciones textiles de las zonas francas y si éstas se han dirigido hacia las modalidades de paquete completo, en el marco de la intensificación de la competencia en el mercado de los Estados Unidos.

Los resultados de una búsqueda en la base de datos del CNZFE, para obtener información anual entre el 2002 y el 2005, indican que las empresas textiles de las zonas francas no han respondido de manera sistemática para dirigirse hacia la adopción del paquete completo. En efecto, mientras que en el 2002 el 28 por ciento de las empresas respondió que trabajaban con el sistema de paquete completo, en el 2005 el porcentaje fue de 24. Los porcentajes fueron similares al responder a la pregunta sobre si tenían centro de corte, centro de corte computarizado, lavandería y centro de diseño.

Los datos también revelan un nivel relativamente elevado de concentración regional de las empresas de paquete completo. De las 55 empresas de confecciones textiles que en el 2005 respondieron que tenían paquete completo, 33 de ellas (el 60 por ciento) estaban localizadas en la zona norte del país. Esta región alojó en ese año al 50 por ciento del total de las empresas de confecciones textiles.

Gráfico 13



No obstante, varios elementos llaman la atención con respecto a las respuestas de las empresas en torno a los sistemas de paquete completo. En primer lugar, se aprecia un importante nivel de fluctuación en el porcentaje de empresas que declararon que tenían paquete completo. Entre el 2002 y el 2003 se pasó de un 28 (74 empresas) al 17

por ciento (45 empresas) y en el 2004 la cifra alcanzó un 29 por ciento (82 empresas) para luego reducirse a 24 (55 empresas) durante el 2005. Estas fluctuaciones no parecen consistentes con la naturaleza de la transformación de los sistemas de producción hacia el paquete completo, lo que pone en duda la veracidad de las respuestas de las empresas.

En segundo lugar, aparecen inconsistencias en las tabulaciones entre la cantidad de empresas que declararon tener paquete completo y las que afirmaron tener centros de

corte, centro de corte computarizado, lavandería y centros de diseño. En efecto, en el 2005, el 24 por ciento de las empresas que dijeron tener paquete completo afirmó no contar con un centro de corte, el 62 por ciento dijo no tener lavandería, el 51 por ciento aseguró carecer de un centro de diseño propio y el 58 por ciento afirmó no tener un centro de corte computarizado. Tampoco hubo consistencias en las tabulaciones para los años anteriores.

Es probable que estas inconsistencias estén asociadas a la poca precisión del término “paquete completo”. La vaguedad del concepto pudo haber contribuido tanto a los elevados porcentajes de respuestas afirmativas como a las fluctuaciones. De tal forma que empresas que, por ejemplo, tengan lavandería o corte, o ambas cosas, pudieron haber respondido indistintamente de forma afirmativa a la pregunta.

No obstante, en términos globales, los resultados ofrecidos sugieren que una cantidad limitada de empresas de confecciones textiles de las zonas francas ha incursionado en operaciones distintas a las tradicionales de ensamblaje y no hay evidencia documental o referencial con respecto a un cambio relevante hacia esa dirección que esté transformando la composición del sector.

Sin embargo, lo anterior no significa que las empresas no hayan ofrecido respuestas ante la intensificación de la competencia internacional. En el caso de las empresas dedicadas a la actividad de confecciones textiles, las entrevistas conducidas con empresarios del sector indican que en el mismo se ha percibido una amplia movilidad de los clientes hacia países de Centroamérica y Asia. El impacto más visible de esta situación ha sido la reducción significativa de la mano de obra empleada, lo que también ha supuesto una disminución sustancial del volumen de producción, un alto grado de ociosidad (alrededor del 50 por ciento para la mayoría de las empresas consultadas) y el cierre de empresas. Las más afectadas han sido las dedicadas a la producción de pantalones.

No obstante, los empresarios señalaron que las respuestas se diferenciaron según el tamaño de la empresa. Por una parte, las de mayor tamaño, las cuales son relativamente reducidas en cantidad, han optado por:

- a) diversificar la cartera de clientes, en búsqueda de nuevos nichos de mercado y clientes con base a la competencia según la velocidad de entrega y la cercanía geográfica;
- b) modificar los estilos de los productos ofrecidos o cambiar completamente de productos, con el objetivo de llegar a nuevos segmentos poblacionales y otros mercados; e,
- c) incrementar su inversión en maquinarias, equipos, paquetes tecnológicos y nuevos sistemas productivos. En esencia, esto ha implicado que en algunos casos se amplíen las fases de producción y se incursione en actividades de posproducción, tal como la mercadotecnia.

En general, como se indicó anteriormente, esto ha implicado una significativa complejidad de las actividades de las empresas, obligándolas a instalar sistemas más ágiles de comunicación e información, a capacitar más intensivamente al personal

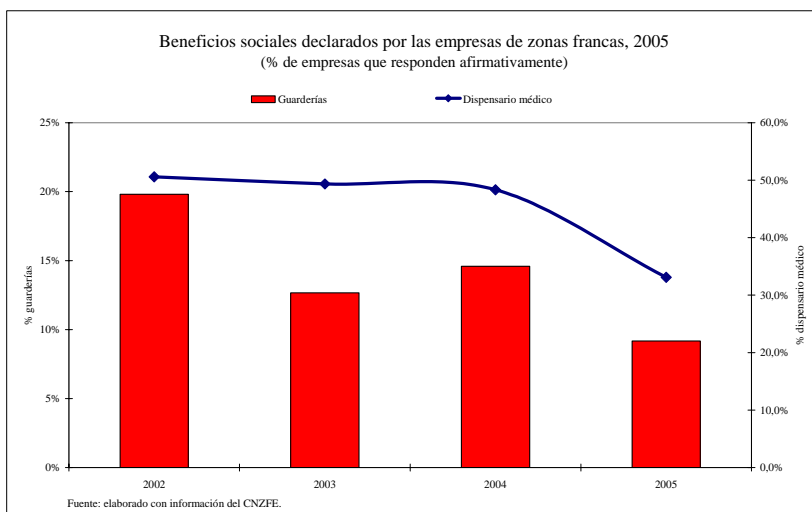
(gestión de nuevas tecnologías y aprendizaje de idiomas) y a adquirir nuevos programas tecnológicos para controlar los costos. De una u otra manera, estas respuestas suponen algún tipo de movimiento, si bien en muchos casos parcial, hacia el paquete completo o hacia el medio paquete. Sin embargo, debido a que la cantidad de empresas capaces de dar este salto es reducida, estas respuestas no parecen estar modificando estructuralmente al subsector de confecciones textiles de las zonas francas.

Además de los cambios en los procesos internos y en la oferta de producción, muchas empresas de mayor tamaño también han optado por establecer alianzas estratégicas con otras para establecer cadenas de suplidores más eficientes, efectivos y de menor costo, y con el objetivo de consolidar sus sistemas de paquete completo. Esto se ha observado tanto en el sector de confecciones textiles como de calzado.

No obstante, en el caso de las confecciones textiles, los gerentes entrevistados expresaron que la ausencia de un subsector relevante de producción de telas, accesorios y otros componentes en el país, constituye en una importante barrera para desarrollar la estrategia de paquete completo. Muchos de los entrevistados indicaron que la permanencia de muchas de las empresas depende de si se logra atraer inversiones para la elaboración de telas y así completar el conglomerado (o *cluster*) de la industria de pantalones.

Por otra parte, las respuestas de las empresas pequeñas y medianas, las cuales representan la mayoría dedicada a esta actividad y cuentan con menores capacidades financieras y de otros tipos para llevar a cabo una transición exitosa, han consistido fundamentalmente en desarrollar estrategias de reducción de costos y en reacomodar los precios para mantener a los clientes, lo que se refleja en menores márgenes de ganancia y/o menores costos no salariales.

En efecto, los datos del CNZFE indican que en promedio, el sector de zonas francas ha respondido disminuyendo los costos no salariales, tales como los beneficios sociales para los/las trabajadores(as), en particular la disponibilidad de dispensarios médicos y de guarderías infantiles. El Gráfico 14 se muestra que mientras que en el 2002 el 20 por ciento de las empresas declaró tener guarderías, en el 2005 el porcentaje había disminuido hasta un 9 por ciento. Asimismo, mientras en el 2002 el 51 por ciento de las empresas aseguró contar con dispensarios médicos, en el 2005 la proporción ya había disminuido a un 33 por ciento. Sin embargo, en otros beneficios, tales como la presencia de cooperativas, programas de capacitación y comedores, no hubo cambios significativos a lo largo del período. Gráfico 14



Cabe destacar que tanto las guarderías como los dispensarios médicos suponen un incremento neto en el costo de operación de las empresas, mientras que otros beneficios como cooperativas, programas de capacitación o comedores no lo aumentan, a menos que estén subsidiados.

De las entrevistas se pudo colegir que para las medianas empresas textiles, la incertidumbre es mayor y las posibilidades de adaptarse exitosamente al paquete completo y a mantenerse son reducidas, debido a los requerimientos en términos de sistemas productivos más eficientes y grandes inversiones, al igual que a los elevados costos financieros a los que están sujetas. Los dos medianos empresarios entrevistados, después de operar bajo el sistema de paquete completo, a partir de los acontecimientos recientes del mercado mundial, argumentaron que se vieron obligados a volver al sistema de ensamblaje y a cambiar el tipo de producto. Los mismos aseveraron que un sistema de paquete completo trajo como resultado una serie de pérdidas en sus empresas porque el sistema exime de responsabilidad al cliente.

LAS RESPUESTAS DE LAS CORPORACIONES CON FILIALES

Por otra parte, un análisis de la información procedente de la base de datos del CNZFE sugiere una reducción sensible en la cantidad de empresas de zonas francas que pertenecen a una casa matriz. Mientras que en el 2002 el 46 por ciento del total aseguró que tenía una casa matriz, en el 2005 ese porcentaje ya se había reducido al 17 por ciento. Esta disminución se observó de manera relativamente uniforme en todas las regiones del país, excepto en la región sur donde la reducción fue menor. Estas cifras sugieren que muchas transnacionales con empresas en las zonas francas de la República Dominicana están optando por no contar con filiales en el país y que, en el mejor de los casos, prefieren relaciones de tipo contractual. Sin embargo, las tabulaciones no revelaron ningún patrón con respecto a la relación entre pertenecer a

una casa matriz y adoptar el paquete completo, ya sea de centro de corte, lavandería, centro de diseño u otra característica de la empresa relacionada con el paquete completo o con el medio paquete.

En el caso específico de las transnacionales que han decidido mantener filiales en las zonas francas de la República Dominicana, las estrategias de respuesta difieren puesto que obedecen a estrategias empresariales globales. La estabilidad política del país, la capacitación de la mano de obra y la productividad de la misma son factores internos que han incentivado a este tipo de empresas a permanecer en la República Dominicana y, en algunas ocasiones, han ampliado el capital, invirtiendo en maquinarias y nuevas tecnologías e incorporando nuevos procesos. Este es el caso de las empresas productoras de ropa interior femenina de alta calidad, las electrónicas y las de productos médicos.

Para estas empresas, la prioridad ha sido una mayor innovación en los productos con el fin de ganar más mercados, cambiar la logística de diversos aspectos, desde los proveedores hasta la producción, y elaborar el producto de forma más automatizada, para lo cual se ha introducido una mayor cantidad de suplidores de la rama electrónica.

En resumen, la evidencia empírica presentada no indica un movimiento sistemático de las empresas de confecciones textiles de las zonas francas hacia la modalidad de paquete completo o de medio paquete. Esto parece relacionarse con las barreras y las dificultades que enfrentan las empresas para hacer esa transición, lo que limita este cambio solamente para las de mayor tamaño, más capacidad financiera y de otros tipos. Las empresas pequeñas y medianas, que representan la mayoría, han optado por reducir costos, especialmente los no salariales.

Adicionalmente, en términos globales, se observó una reducción significativa de la cantidad de filiales con casas matrices en el extranjero, lo que indica una preferencia de las corporaciones hacia relaciones contractuales en vez de una dependencia directa. Esto podría relacionarse con estrategias para la reducción de riesgos y costos por parte de esas corporaciones. Sin embargo, aquellas cuyas filiales han permanecido en el país en el sector de confecciones, de manera similar a las empresas de mayor tamaño, han buscado adoptar modalidades de paquete completo o de medio paquete.

RESPUESTAS GREMIALES: LAS POLÍTICAS DOMÉSTICAS Y EL DR-CAFTA

Las respuestas del sector de zonas francas, y en particular de las empresas de confecciones textiles, no se han limitado al nivel individual. La capacidad de articulación del sector, especialmente de las empresas de confecciones textiles, para defender sus intereses corporativos e influir en las políticas públicas es muy bien reconocida en el país.⁸

La Asociación Dominicana de Empresas de Zonas Francas (ADOZONA) ha desempeñado un papel muy activo en la definición de políticas económicas y comerciales. Las preocupaciones más relevantes del sector sugieren el conjunto de temas principales de la agenda del gremio. ADOZONA ha permanecido activa en el señalamiento de la sobrevaluación del tipo de cambio como un factor central del

escaso dinamismo de sus exportaciones;* ha sido una tenaz y efectiva opositora del incremento en las cargas impositivas directas o indirectas al sector; ha participado activamente en las acciones para lograr una mayor rapidez y eficiencia en los despachos portuarios y los procedimientos aduaneros; y, en el marco de las instancias públicas correspondientes, ha resistido una serie de sensibles incrementos de los salarios mínimos para operarios/as del sector. Aún más, ADOZONA, conjuntamente con los gobiernos de la región, desempeñó un papel importante para hacer efectiva la denominada Ley de Paridad NAFTA del gobierno de los Estados Unidos que, a partir del 2000, niveló de manera significativa el grado de acceso al mercado de las exportaciones de confecciones textiles de la región al nivel que disfrutaba México en el marco del TLCAN. De esa forma, las respuestas gremiales no se han limitado a las políticas domésticas sino que también se han dirigido hacia las de los Estados Unidos para procurar, específicamente, un incremento al grado de acceso a ese mercado.

Sin embargo, probablemente la respuesta de mayor alcance a los problemas de competitividad que han afectado al sector ha sido el exitoso cabildeo ante el gobierno dominicano para la adhesión del país al Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos. El sector de zonas francas fue el más activo en ese esfuerzo, el cual se concretó, a mediados del 2005, con la ratificación del tratado por parte del Congreso de los Estados Unidos y, semanas después, del Congreso de la República Dominicana.

Mediante este tratado, las condiciones de acceso al mercado para las confecciones textiles están mejorando moderadamente con respecto al nivel de acceso que garantizaba el Programa de Producción Compartida. Específicamente, además del uso de telas procedentes de los Estados Unidos, las reglas de origen se flexibilizaron, permitiendo exportar confecciones libre de cuotas en el caso de que las telas sean de algún país del DR-CAFTA. Adicionalmente, se permite la exportación de confecciones fabricadas con tela no regional cuando la misma sea de escaso abasto. En la siguiente sección se discuten los posibles impactos del tratado en el desempeño del sector en general y en las exportaciones de confecciones textiles en particular.

PERSPECTIVAS DE LAS EXPORTACIONES TEXTILES DE LAS ZONAS FRANCAS ANTE EL DR-CAFTA

Tal como se indicó anteriormente, las exportaciones de confecciones textiles de las zonas francas en la República Dominicana han venido perdiendo terreno en el mercado de las confecciones importadas en los Estados Unidos. Este fenómeno se ha venido observando desde finales de los años noventa cuando se registró un pico en la participación de las exportaciones dominicanas en las importaciones totales de confecciones de los Estados Unidos. Paradójicamente, tal como lo señala el PNUD (2005), este retroceso en la cuota de mercado se produjo en un contexto de reducción sostenida en el arancel promedio al que estaban sujetas esas importaciones, lo que sugiere que la pérdida de competitividad del sector no se asociaba a las condiciones de acceso, sino a otros factores como los de carácter interno, que se traducen en precios relativamente más elevados o una escasa adecuación de la oferta a la demanda, o

* Sin embargo, la mayoría de los empresarios entrevistados no estuvieron de acuerdo en usar el tipo de cambio como instrumento para promover la competitividad.

bien, externos, tales como el mejoramiento del acceso de otros suplidores al mercado o un fortalecimiento de las capacidades competitivas de los países competidores.

A pesar de lo anterior, mediante la adhesión al DR-CAFTA, el gobierno de la República Dominicana indicó que buscaba mejorar y consolidar el grado de acceso de las exportaciones dominicanas al mercado y revertir la pérdida de competitividad relativa del sector de confecciones de las zonas francas.

En consecuencia, la pregunta obligada es: ¿cuál será el impacto del tratado en las exportaciones de confecciones al mercado de los Estados Unidos? La respuesta más directa a esta pregunta la ofreció un estudio de *Nathan Associates* en el 2003. El mismo estimó que el mejoramiento en el grado de acceso al mercado gracias al DR-CAFTA podría hacer aumentar las exportaciones de confecciones en un 11 por ciento, reduciendo el efecto total del fin del régimen de cuotas textiles de un 45 a un 34 por ciento. En términos de empleo, la reducción neta sería de poco menos de 30.000 empleos, en comparación con 41.000 sin el DR-CAFTA.*

No obstante, para algunos expertos en el tema, como el ex presidente de ADOZONA, Sr. Arturo Peguero, el mayor potencial del DR-CAFTA radica en la adaptación hacia el paquete completo y la instalación de empresas fabricantes de tela que garanticen un abastecimiento expedito de materias primas para la industria de confecciones. Sin embargo, el Sr. Peguero considera que las posibilidades de este cambio son muy limitadas debido a los elevados costos de producción en el país, especialmente la energía eléctrica y los combustibles y, en su opinión, esto explica el escaso éxito de la estrategia de atracción de inversión extranjera en molinos textiles.

Además, el Sr. Peguero asevera que hay que añadir la sistemática reducción en la cantidad de molinos en los Estados Unidos, lo que sitúa a la industria de la confección de la República Dominicana —que está extremadamente integrada a la industria textil de los Estados Unidos— en una situación muy desventajosa: sus proveedores de tela se reducen y los costos de producción de tela local son muy elevados. El resultado podría ser una continua reducción de la cantidad de empresas y de empleos en la actividad.

RECIENTES RESPUESTAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Hasta muy recientemente, la única respuesta clara de las políticas públicas a la crisis del sector de confecciones textiles de las zonas francas fue la adhesión al DR-CAFTA. Sin embargo, como se sugirió anteriormente, esta respuesta no iba dirigida a abordar el problema fundamental que aqueja a la actividad y que está asociado a la capacidad competitiva de los factores de producción y a las industrias y servicios conexos, en la medida en que el énfasis del acuerdo fue el acceso al mercado de los Estados Unidos. Como se expuso en páginas anteriores, el acceso al mercado no ha limitado el desempeño exportador de las confecciones textiles de la República Dominicana hacia los Estados Unidos.

* Las categorías más afectadas en la República Dominicana por el nuevo régimen global de comercio de textiles son, según *Nathan Associates*, los pantalones de algodón y de fibras sintéticas, las camisas tejidas (entre ellas las camisetas), y otras piezas como batas y pijamas.

No es sino hasta muy recientemente, después de más de 18 meses de una continua reducción del empleo en las zonas francas y del cierre sostenido de empresas de confecciones textiles, que el Estado empezó a dar muestras de preocupación y a mostrar interés en ofrecer respuestas estructuradas. Sin embargo, estas respuestas todavía están en ciernes y aún está pendiente el pleno desarrollo de las propuestas y su efectiva implementación.

El 6 de octubre del 2006, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto No.465-06, mediante el cual creó la Comisión para el Fomento de los Enlaces Industriales, Formación de Clusters y Mejora de la Imagen del Sector de Zonas Francas. La Comisión está compuesta por el Consejo Nacional de Competitividad (CNC) como ente coordinador, el CNZFE y la ADOZONA. La misma trabaja de manera coordinada con el Centro de Exportaciones e Inversión de la República Dominicana (CEI-RD).

Se le ha encomendado a la Comisión la formación de *clusters* en los sectores de calzado, textiles, joyería, cigarros, productos médicos y electrónicos; determinar los bienes y servicios que las empresas nacionales puedan suministrar para el inicio del Programa de Enlaces Industriales y la identificación de las empresas a beneficiarse; apoyar la ejecución de un programa de mejoramiento de la imagen del sector; y trabajar conjuntamente con el equipo que elabora el proyecto de marca-país* para incluir el sector de zonas francas en las iniciativas. Hasta el momento, se han formado las comisiones de trabajo por sector y se han celebrado algunas reuniones de preparación de los planes de trabajo.

El gobierno también está trabajando en el establecimiento de un marco jurídico dirigido a la convergencia del sector de zonas francas con el sector industrial nacional. La propuesta de ley busca que las empresas de las zonas francas se conviertan en empresas de comercio exterior, permitiendo, por un lado, mayores inversiones y facilidades, y por otro, la convergencia con la industria local en lo relativo al pago de impuestos y otros incentivos.

Además, el gobierno está impulsando estrategias de apoyo y reforzamiento. En el caso específico del sector textil, el Estado está interesado en promover la integración vertical de la industria, para lo cual se está buscando la instalación de molinos para fabricar telas. Se ha propuesto que el Estado se encargue de proveer la infraestructura y la exoneración de combustibles, entre otros, con el objetivo de lograr una mayor competitividad de costos con respecto a los proveedores extranjeros. Sin embargo, la propuesta todavía no ha prosperado.

Otra área de interés de las políticas públicas es la capacitación de la mano de obra con el objetivo de que pueda aprovechar nuevas oportunidades de empleo en sectores emergentes. Para impulsar esta estrategia, muchos empresarios, el CNZFE y la Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SEESCYT) han estado discutiendo posibles iniciativas a desarrollar. Cabe destacar que esta es la única iniciativa que, aunque todavía está pendiente de plasmarse en acciones y planes

* La elaboración de una "marca-país" consiste en el desarrollo de símbolos, imágenes, sonidos e ideas en general que en el mercado global se logren asociar al país en cuestión.

concretos, se centra en los/las trabajadores(as), en contraste con las que ponen énfasis en el sector empresarial.

Finalmente, con respecto a la búsqueda de alternativas en nuevos sectores de exportación, los esfuerzos fundamentales del CNC, del CNZFE y del CEI-RD se han limitado a realizar estudios sobre la competitividad de algunos sectores, a participar en ferias comerciales y a promover misiones de comercio e inversión, entre otras.

LA FUERZA LABORAL EN LAS ZONAS FRANCAS: EDUCACIÓN, SEGREGACIÓN, ROLES DE GÉNERO Y SINDICALIZACIÓN

En este apartado se describe el perfil educativo y de capacitación de la fuerza laboral en las zonas francas de exportación, a partir de un análisis de los datos de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT) que condujo el Banco Central. Al mismo tiempo, se ofrecen algunos elementos sobre la evolución de la segregación ocupacional por sexo y los niveles salariales según la categoría ocupacional. También se analiza el nivel de organización de los/las trabajadores(as) y se ofrece una evaluación del alcance de la actividad sindical en el sector, así como de sus implicaciones para el mejoramiento de las condiciones laborales.

PERFIL EDUCATIVO Y NIVEL DE CAPACITACIÓN DE LA FUERZA LABORAL

En la bibliografía sobre género y comercio, se ha demostrado mediante diferentes estudios que en la mayoría de las sociedades tiende a prevalecer una división sexual del trabajo. Esto implica que, independientemente de las capacidades, los hombres y las mujeres tienen niveles diferenciados de acceso a determinados tipos de trabajo. En general, en las sociedades patriarcales, como ocurre en la República Dominicana, esto se traduce en menores oportunidades de empleo o en una inserción desventajosa de las mujeres al mercado laboral, lo que se refleja en una menor retribución por el mismo tipo de trabajo y en condiciones laborales más difíciles. Adicionalmente, en este tipo de sociedades, la discriminación laboral por género tiende a implicar que las mujeres se empleen en sectores más vulnerables a los ciclos y a los *shocks*.

Los resultados de la ENFT de abril del 2004 (última encuesta disponible al momento de conducir este análisis) sugieren que la fuerza de trabajo empleada en el sector de zonas francas tiene un nivel de instrucción relativamente mayor al del promedio de toda la economía, y que las mujeres ocupadas en el sector tienen un nivel de instrucción particularmente elevado con respecto a los hombres empleados dentro o fuera del mismo. Sin embargo, es notable el nivel relativamente bajo de instrucción de toda la población ocupada, incluyendo la empleada en las zonas francas.

Los datos del Cuadro 3 contribuyen a reafirmar esta conclusión. En el mismo se compara la distribución de la población empleada en las zonas francas según el último grado aprobado, con la población ocupada en toda la economía, con la población que labora en la industria manufacturera local, y con la población que trabaja en el sector privado. El análisis de los niveles de instrucción de la población empleada en las zonas

francas parece relevante cuando se les compara con la que trabaja en la industria manufacturera y en el sector privado en general, en virtud de que las zonas francas son parte del sector privado y que la naturaleza de la actividad laboral sería más parecida con la manufactura local que con cualquier otra actividad, ambas dominadas por las industrias ligeras.

En primer lugar, la población empleada en las zonas francas reveló tener la menor proporción de personas sin instrucción entre las ramas de actividad seleccionadas. Mientras que el 8.0 por ciento de la población total ocupada, el 4.9 por ciento de la empleada en el sector privado, y el 2.9 por ciento la utilizada en la industria manufacturera local no tienen ningún nivel de instrucción, en el caso de la empleada en el sector de zonas francas, este porcentaje apenas alcanza el 1.3 por ciento, afectando por igual a hombres y mujeres. En comparación con el total de personas empleadas, sólo el 5.8 por ciento de las mujeres no tiene instrucción, mientras que para los hombres el porcentaje es de 10.1 por ciento. Por su parte, la ausencia de instrucción en la población ocupada en la industria manufacturera local afecta más y de forma desproporcionada a las mujeres que a los hombres, mientras que en el caso de los hombres y mujeres empleados en el sector privado, las proporciones son similares.

Cuadro 3. Distribución de la población empleada en sectores seleccionados y en el sector privado, según el último año de educación aprobado y por sexo (abril del 2004)
(en porcentajes)

Nivel	Ultimo año alcanzado	Empleados/as en todos los sectores			Empleados/as en las zonas francas			Empleados/as en la industria manufacturera local			Empleados/as en el sector privado		
		Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
	Ninguno	8,6	10,1	5,8	1,4	1,4	1,4	2,9	1,4	3,4	4,9	4,8	4,9
Primario	1	2,3	2,5	2,0	0,7	0,5	0,9	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	1,6
	2	4,1	4,7	3,1	2,2	2,5	1,9	2,4	2,5	2,3	2,6	2,9	2,3
	3	6,5	7,4	4,7	4,6	4,7	4,5	4,7	5,3	4,5	4,4	4,7	4,1
	4	5,5	6,2	4,2	4,1	6,1	2,4	4,3	3,6	4,6	4,4	4,7	3,9
	5	5,4	6,0	4,3	5,1	5,3	5,0	4,2	2,0	4,9	4,3	4,7	3,9
	6	5,6	6,0	4,8	6,8	6,2	7,3	6,9	5,9	7,3	5,5	5,8	5,1
	7	6,4	7,0	5,0	8,6	8,6	8,5	7,7	5,7	8,3	7,0	7,9	5,7
	8	10,8	11,6	9,2	17,2	15,5	18,7	14,3	10,4	15,5	11,3	12,2	10,2
Secundario	1	4,6	4,6	4,5	7,6	7,1	8,0	5,5	6,0	5,3	5,1	5,5	4,6
	2	4,7	4,9	4,4	8,1	9,0	7,3	6,6	3,3	7,5	6,0	7,0	4,7
	3	4,0	3,9	4,0	4,6	5,6	3,8	5,3	6,9	4,8	4,8	5,3	4,1
	4	12,1	10,8	14,5	18,2	17,2	19,0	15,6	17,8	14,9	15,4	14,9	16,0
Vocacional	1	0,3	0,2	0,4	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3
	2	0,4	0,3	0,6	0,1	0,3	0,0	0,3	0,2	0,3	0,4	0,3	0,6
	3	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1
	4	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,4	0,9	0,3	0,0	0,1	0,0
Universitario	1	2,1	1,7	2,7	2,5	1,7	3,2	2,2	1,7	2,3	2,9	2,6	3,4
	2	2,7	2,1	3,8	2,2	2,7	1,8	2,9	5,1	2,3	3,7	3,2	4,4
	3	2,6	1,8	4,0	1,4	1,1	1,6	2,8	3,5	2,5	3,4	2,5	4,8
	4	6,3	4,0	10,7	2,1	1,4	2,7	5,4	11,1	3,6	7,1	4,6	10,6
	5	3,6	2,8	5,2	2,2	2,6	1,8	3,1	4,2	2,7	3,5	3,3	3,7
	6	0,4	0,4	0,5	0,0	0,0	0,0	0,3	0,6	0,2	0,3	0,4	0,2
Post-universitario	1	0,2	0,2	0,3	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
	2	0,6	0,4	0,8	0,2	0,3	0,1	0,4	0,0	0,5	0,5	0,5	0,5
	3	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
	4	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Total		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaborado con información de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo, Abril 2004

En segundo lugar, entre las ramas de actividad seleccionadas, la población empleada en las zonas francas fue la que registró la mayor cantidad de personas que llegaron al octavo grado, con un 17.2 por ciento del total. El promedio en toda la economía fue del 10.8 por ciento, el de la población ocupada en la industria manufacturera local fue de 14.3 por ciento y el de la de la población empleada en el sector privado alcanzó un 11.3 por ciento.

En el caso de las mujeres empleadas en las zonas francas, de los grupos de empleados comparados, los resultados revelan que éstas son las que representan el porcentaje más elevado de quienes llegaron hasta el octavo grado, sumando un total de 18.7 por ciento, comparado con un 15.5 por ciento de los hombres empleados en el mismo sector, el 9.2 por ciento de las mujeres ocupadas en toda la economía, el 10.2 por ciento de las mujeres que laboran en el sector privado y el 15.5 por ciento de las que trabajan en la industria manufacturera local. Se debe observar, sin embargo, que tanto en el caso de las mujeres empleadas en las zonas francas como en la manufactura local, las proporciones que llegaron al octavo grado son las más altas de todo el grupo, y es donde se evidencian las brechas de educación más significativas entre hombres y mujeres.

En tercer lugar, la población empleada en las en zonas francas representó la mayor proporción de quienes llegaron al cuarto nivel de educación secundaria. Mientras apenas el 12.1 por ciento de toda la población ocupada, el 15.6 por ciento de la empleada en la industria manufacturera local, y el 15.4 por ciento quienes trabajan en el sector privado llegaron al cuarto nivel de educación secundaria, en el sector de zonas francas ésta alcanzó un 18.2 por ciento.

Sin embargo, la población empleada en las zonas francas llegó a niveles mucho más bajos de educación vocacional que la de los otros grupos mencionados. Los niveles más elevados se registran en los hombres ocupados en la industria manufacturera local. Igualmente, la proporción de la población ocupada en las zonas francas que llegó a algún nivel de educación universitaria es más baja que en todas las otras ramas seleccionadas.

Cuadro 4. Grado promedio alcanzado por la población empleada, según el sexo (abril del 2004)

	Total	Hombres	Mujeres
Total empleados/as	7,9	7,9	8,0
Empleados/as en las zonas francas	8,2	8,1	8,3

Elaborado con información de la ENFT.

En términos generales, el resultado es que de toda la población ocupada con un nivel de instrucción primario o secundario, el grado promedio es de 7.4 comparado con 8.4 para la población empleada en las

zonas francas. La población empleada en el sector manufacturero local llegó a un grado promedio de 8.0, y la población total dentro del sector privado alcanzó un 7.9. Igualmente, se evidencia un grado de escolaridad mayor en las mujeres que en los hombres, tanto en términos de toda la economía como para las zonas francas.

SEGREGACIÓN OCUPACIONAL POR GÉNERO

El análisis sobre la segregación ocupacional por género dentro del sector de zonas francas está limitado por el nivel de desagregación de la información presentada. Los datos disponibles sobre la segregación ocupacional dentro del sector se ofrecen a nivel de grandes agregados por grupo ocupacional (empleados de oficina, gerentes, operadores, profesionales intelectuales, técnicos de nivel medio, etc.)

Como se expuso con anterioridad, el empleo en las zonas francas de exportación en la República Dominicana se ha masculinizado, pasando del predominio femenino a inicios de los años noventa —con una proporción de 1.5 mujeres por cada hombre empleado—, a porcentajes iguales en el empleo total de hombres y mujeres a partir de mediados de la presente década. Asimismo, se explicó anteriormente que estos cambios en la composición de la fuerza laboral según el sexo evidencian un proceso de masculinización de la mano de obra en la rama de confecciones textiles, la cual llegó a igualar la participación relativa de ambos sexos y condujo a la masculinización absoluta del empleo en la mayoría del resto de las ramas de actividad.

Llama la atención, sin embargo, que ese proceso se experimentó sin que hubiera cambiado de manera significativa la composición por actividad y del empleo total por rama. Por ello, la pregunta obligada es: ¿Cuál fue la razón de este cambio? Algunos/as expertos/as en el análisis de la participación de los hombres y las mujeres en los mercados laborales sugieren que esto se produjo gracias a la consolidación del empleo en las zonas francas como uno de “prestigio” entre los/las trabajadores(as) no calificados(as). Desde finales de los años ochenta y hasta inicios de los noventa, el empleo en la rama de confecciones textiles se percibía como un trabajo propio de las mujeres. En este sentido, la división sexual del trabajo se producía a nivel de las ramas de actividad. Sin embargo, una vez que el empleo en las zonas francas, y específicamente en la rama de confecciones, empezó a crecer y a destacarse en el mercado laboral como una opción atractiva —debido, entre otras razones, a las remuneraciones relativas y a la elevada probabilidad de contratación en comparación con otras opciones—, la fuerza laboral masculina empezó a volcarse a la búsqueda de trabajo en el sector y en la rama de confecciones. Como se ha observado, el resultado fue un incremento significativo en la participación de los hombres en el empleo del sector y en el de la rama de confecciones.

Sin embargo, esto no condujo a una desaparición de la división sexual del trabajo en el sector, sino a un cambio en su forma, ya que tal división solamente se trasladó hacia las ocupaciones dentro de las ramas de actividad. Las entrevistas conducidas con los gerentes y empresarios de las confecciones textiles, con los representantes sindicales y con conocedores del sector indican que dentro del sector de zonas francas se mantiene una diferenciación entre las ocupaciones de los hombres y las mujeres. Esta división es congruente con el esquema de la subdivisión sexual del trabajo prevaleciente en el resto de los sectores económicos. Según los datos del CNZFE, se observó que en el periodo 1993–2005 las mujeres predominaron en la ocupación de operarios (57 por ciento), pero fueron una minoría dentro del personal técnico (38 por ciento). En tanto, con respecto al personal administrativo, se observó una tendencia

sostenida de la participación de los hombres, pasando de un 35 por ciento en el 2000 al 54 por ciento en el 2005.

En cuanto a las tareas del sector textil, las mujeres se dedican al área de costura, inspección, empaque y planificación porque son más “delicadas, sensibles y tienden a fijarse en los detalles”. Los hombres, por su parte, se sitúan en áreas tales como corte, planchado y embarque por considerárseles más “fuertes”, y en empresas que requieren de personal con mayor capacitación, tales como técnicos y administradores. Entonces, se observa la forma en que, dentro de este sector económico, los esquemas de dominación y de categorización de la mujer como el “sexo débil” no han cambiado, sino que por el contrario, tienden a reforzarse. Pero al mismo tiempo, el proceso de socialización de estas mujeres influye, ya que en su mayoría se muestran renuentes a trabajar en actividades de corte y planchado por ser tareas consideradas “masculinas.”

Entonces surge una pregunta relevante sobre si los cambios que ha experimentado el sector han producido efectos importantes para el bienestar de la fuerza laboral y para la calidad del empleo, incluyendo el femenino. Un incremento del empleo en las actividades que demandan mayores niveles de instrucción y destrezas podría sugerir un mejoramiento en la calidad del mismo, lo que se asocia a mayores niveles de productividad y remuneración. Por el contrario, un incremento del empleo en actividades que requieren de menores niveles de instrucción y destrezas sugiere un deterioro en la calidad de tal empleo, lo que se podría vincular a menores niveles salariales y de productividad, y eventualmente a mayores grados de vulnerabilidad. Asimismo, cambios en la composición del empleo según el sexo y por tipo sugieren dinámicas de mayor o menor segregación ocupacional.

La ENFT del Banco Central contribuye a responder lo planteado en el párrafo anterior, pues ofrece evidencia con respecto a la estructura del empleo y de los salarios por grupos ocupacionales y según el sexo. Desafortunadamente, la evidencia disponible se limita al período comprendido entre el 2000 y abril del 2004, por lo que no incorpora el período de cambios más significativos en el empleo dentro del sector, los cuales se han venido experimentando a partir del 2005. De todas formas, conviene evaluar la evidencia disponible para verificar si desde ese momento se ha observado algún tipo de tendencia.

Con respecto a la composición del empleo por grupo ocupacional y según el sexo, la evidencia de la ENFT indica una moderada reestructuración del empleo en las zonas francas, la cual, sin embargo, no sugiere cambios significativos en la calidad del mismo, si se mide mediante los requerimientos de calificación de la fuerza laboral. El cambio más significativo que se observa es una reducción en la participación del grupo de operadores y conductores en el empleo total (Cuadro 5). Este grupo, que representa el de mayor participación en el empleo total tanto para hombres como para mujeres, pasó del 80.6 en el 2000 a 71.4 por ciento en abril del 2004.* Este cambio se derivó de una caída absoluta en la cantidad total de operadores y conductores e incidió de manera similar en los hombres y las mujeres.

¹⁴ La ENFT se realiza dos veces al año: en marzo y octubre. Las estimaciones correspondientes a los años 2000, 2001, 2002 y 2003 son el promedio de los resultados de ambos meses en cada año.

Cuadro 5. Composición de la fuerza laboral en las zonas francas según el sexo y la categoría ocupacional (2000 y abril del 2004) (en porcentajes)

Grupos ocupacionales	2000			Abril del 2004		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Agricultores y ganaderos calificados	0,3	0,6	0,0	0,2	0,4	0,0
Empleados de oficina	1,3	1,3	1,4	5,2	7,3	3,1
Gerentes y administradores	1,0	1,3	0,7	0,8	0,8	0,9
Operadores y conductores	80,6	72,8	86,6	71,4	65,3	77,6
Operarios y artesanos	8,4	11,9	5,8	10,8	13,7	7,8
Profesionales e intelectuales	1,2	1,4	0,9	2,0	1,7	2,4
Técnicos de nivel medio	0,7	0,3	0,9	1,1	0,5	1,6
Trabajadores de servicios	0,1	0,0	0,1	1,0	1,4	0,5
Trabajadores no calificados	6,5	10,3	3,6	7,5	8,8	6,2

Fuente: Elaborado con información de la ENFT, Banco Central (varios años)

Otro cambio notable fue el de un incremento en la participación de los empleados de oficina en el empleo total del sector, especialmente en la cantidad de hombres contratados, lo que se tradujo en un incremento del 1.3 en el 2000 al 7.3 por ciento en abril del 2004. Por otra parte, se observó un incremento moderado en la participación de operarios y artesanos, un grupo ocupacional con un mayor nivel de destreza que el de operadores y conductores. En efecto, tanto hombres como mujeres incrementaron su participación en el empleo total de este grupo. El empleo total en el mismo pasó de 8.4 en el 2000 a 10.8 por ciento en abril del 2004.

Finalmente, se observó el incremento, en un punto porcentual, de la participación de trabajadores/as no calificados en el empleo total durante el período en cuestión. Esto sucedió a pesar de la reducción de la cantidad total de empleados/as en esta categoría ocupacional. En particular, la participación de las mujeres empleadas en este grupo como proporción del empleo femenino total en el sector se incrementó significativamente al pasar de 3.6 en el 2000 a 6.2 por ciento en abril del 2004, a pesar de la disminución de la cantidad absoluta de mujeres no calificadas empleadas.

De acuerdo a lo planteado en el Informe de Desarrollo Humano del 2005, el personal ocupado en las zonas francas recibe salarios inferiores al promedio de la economía, pero esta brecha se ha venido reduciendo a partir del 2000, al pasar de un 30 en el 2000 a un 24 por ciento en el 2003, tal como se puede observar en el Cuadro 6.

Cuadro 6. Salario Promedio en las Zonas Francas y en el Total de la Economía (Valores en RD\$ a precios corrientes)

Año	Total Economía	Zonas Francas
2000	5,034.00	3,529.00
2001	5,286.00	4,103.00
2002	5,311.00	4,028.00
2003	5,688.00	4,311.00
2004		5,970.66
2005		6,745.60

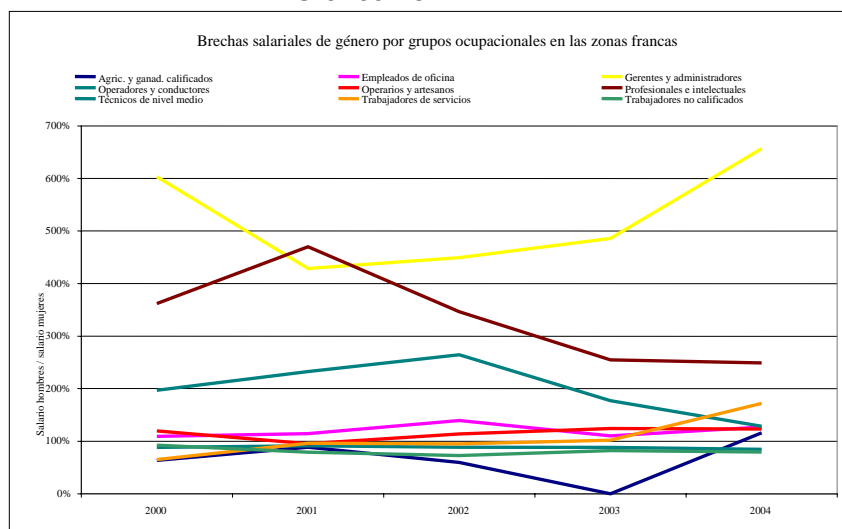
Elaborado con datos del Informe del PNUD y ENFT del Banco Central

Los datos de la ENFT del 2003 muestran que los salarios promedios de los hombres en las zonas francas eran un 30 por ciento más altos que los de las mujeres. Sin embargo, para los gerentes entrevistados no existen diferencias salariales entre hombres y

mujeres, pues los sueldos dependen del área de trabajo, de la eficiencia y del cumplimiento de las metas de producción. Pero sí se reconoció que las ocupaciones dentro de las ramas de confecciones en las que predominan los hombres son mejor pagadas.

Por otra parte, la brecha salarial entre los grupos ocupacionales, y entre los hombres y las mujeres por grupo ocupacional, es otro indicador que contribuye a reseñar las dinámicas laborales en general y de género en particular dentro del sector. Sin embargo, la evidencia recopilada con respecto a los salarios medios de los hombres y las mujeres por grupo ocupacional no sugiere ninguna hipótesis significativa. La mayoría de los grupos mostraron cambios salariales moderados, sin revelar alguna tendencia en particular. Cabe señalar, sin embargo, que debido al elevado nivel de concentración del empleo de las zonas francas en el grupo de operadores y conductores, los promedios salariales están fuertemente determinados por los salarios de tal grupo.

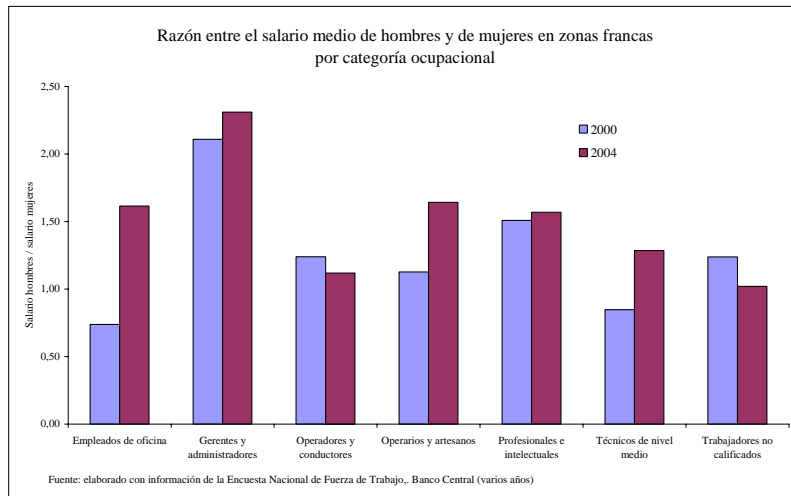
Gráfico 15



Los salarios relativos que mayores modificaciones sufrieron durante el período entre el año 2000 y abril del 2004 fueron los de los profesionales e intelectuales, y los de técnicos de nivel medio, los cuales, durante ese período, se redujeron del 200 y del 362 por ciento del nivel medio, al 128 y el 249 por ciento, respectivamente (Gráfico 15). Por su parte, los

salarios medios de los trabajadores de servicios aumentaron de un 65 a 172 por ciento durante el mismo período. En todos los casos, estas dinámicas pudieron haber reflejado cambios en los tipos de trabajos dentro de cada grupo ocupacional. Por ejemplo, la composición de los trabajadores de servicios pudo haber cambiado, pasando de trabajos no calificados a unos de mayor calificación. De cualquier forma, estos tres grupos ocupacionales apenas representaron el 4.1 por ciento del empleo total en el 2004.

Gráfico 16



Con respecto a los salarios relativos según el sexo, la evidencia de la ENFT indica que durante el período entre el año 2000 y abril del 2004, en todos los grupos ocupacionales, a excepción de los menos calificados, las brechas salariales por sexo crecieron, mientras en los grupos de menor calificación, las mismas se redujeron. En efecto, como lo muestra el Gráfico 16, la brecha salarial

entre hombres y mujeres se redujo para los grupos de operadores y conductores, y para trabajadores/as no calificados. Para el primero, el salario medio de los hombres pasó de un 24 por ciento superior al de las mujeres, a uno sólo superior en 12 puntos porcentuales, mientras que para el segundo grupo, se pasó de un 24 por ciento a un nivel que apenas superaba el 2 por ciento. Para el resto de los grupos, se observaron incrementos en las brechas que favorecieron a los hombres. Más aún, la evidencia indica que, en promedio, en el 2004 los hombres recibieron salarios superiores a los de las mujeres en todos los grupos ocupacionales, algo que en no sucedía en el 2000, cuando las empleadas de oficinas y las técnicas medias recibían, en promedio, salarios superiores a los de sus homólogos masculinos.

Esto sugiere una ampliación de las brechas salariales por género para grupos ocupacionales de mayor calificación y una tendencia a la reducción de éstas para los dos grupos de menor calificación, los cuales representan cerca del 80 por ciento del empleo total.

En síntesis, el cambio más significativo que se registró entre el 2000 y el 2004 fue una reducción en la participación del grupo de operadores y conductores en el empleo total, que es el grupo ocupacional más importante del sector. No obstante, esta reducción afectó por igual a hombres y mujeres. Lo anterior fue de la mano de una reducción en las brechas salariales entre los hombres y las mujeres de este grupo, junto con el grupo de trabajadores/as no calificados/as, mientras que estas brechas se ampliaron para el resto de los grupos. Si lo anterior marca una tendencia, algo que debería comprobarse con la revisión de cifras más recientes, se estaría sugiriendo un ajuste de dos tipos: por una parte, se profundizan las brechas salariales para las ocupaciones de mayor destreza, y por la otra se intensifica la competencia laboral entre hombres y mujeres en grupos de menor calificación, lo que podría conducir hacia una reducción de las brechas salariales entre hombres y mujeres en esas categorías. Este tipo de ajuste es compatible con una contracción del empleo en los grupos ocupacionales de menor calificación y niveles salariales, y con un entorno de discriminación salarial según el sexo dentro del mercado laboral. No obstante, para validar estas hipótesis es necesario un esfuerzo que va más allá del alcance de este trabajo.

NIVEL DE SINDICALIZACIÓN Y CONDICIONES LABORALES

SINDICALISMO Y SINDICALIZACIÓN EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

El derecho a la sindicalización está consagrado en el Artículo 8, inciso 11a de la Constitución de la República Dominicana, en el cual se establece que “la organización sindical es libre, siempre que los gremios u otras asociaciones de la misma índole se ajusten a sus estatutos y en su conducta a una organización democrática compatible con los principios consagrados en esta Constitución y para fines estrictamente laborales pacíficos”.

La libertad sindical también se establece en el Código de Trabajo de 1992 (Capítulo V), en el que se consigna el derecho de los/las trabajadores(as) y empleadores a organizarse libremente, bajo el principio del pluralismo sindical, el cual permite constituir varios sindicatos de un mismo oficio, una empresa o una rama de actividad. En este acápite se exponen todos los lineamientos para la formación, funcionamiento y terminación de este tipo de organizaciones, así como también las garantías mínimas para el ejercicio de la libertad sindical y la permanencia de los gestores y los directivos de los sindicatos en sus empleos. Esto se hace con el fin de brindar medidas de protección contra todo acto de discriminación y en detrimento de la libertad sindical. Además, mediante esta normativa, se les prohíbe a los empleadores realizar prácticas desleales que limiten la formación de sindicatos y la participación de los/las trabajadores(as) en los mismos, tal como se establece en el Artículo 333.

De acuerdo a la normativa laboral vigente, sólo los/las trabajadores(as) pueden ser miembros de un sindicato laboral, independientemente de su nacionalidad, edad y sexo. Se excluye de este derecho a empleados y trabajadores que desempeñen funciones de dirección, inspección, seguridad, vigilancia y fiscalización, siempre que tales funciones tengan un carácter general. En tal sentido y en el plano individual, la libertad sindical se expresa en el triple derecho que tiene un empleador o un trabajador de incorporarse a un sindicato de su preferencia, de no adherirse y de renunciar a la agrupación cuando lo crea conveniente.

Un sindicato adquiere personalidad jurídica mediante su inscripción en la Secretaría de Estado de Trabajo, para lo cual deben presentar el escrito de la convocatoria, los estatutos aprobados y el acta de su asamblea constituyente. Otro de los requisitos es que se requiere de un mínimo de veinte asalariados para su constitución. Una vez finalizada la inscripción (o el registro), el sindicato goza de autonomía frente al Estado y al empleador.

En la Ley Laboral de la República Dominicana también se incluye la figura jurídica del fuero sindical (artículos 389-394), mediante la cual se establecen las garantías mínimas para el ejercicio de la libertad sindical y la permanencia en el empleo de los directivos y gestores de los sindicatos.

Un estudio que auspició la Organización Internacional del Trabajo⁹ en Centroamérica y la República Dominicana sugirió que los cambios que se produjeron a partir del agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva y de intervención del Estado, seguido por la aplicación de programas de ajuste estructural y la implementación del

nuevo modelo de apertura de las economías, ha tenido un impacto destructivo en el sindicalismo de estos países. Se aseveró que la aplicación del modelo de desarrollo neoliberal ha conducido a cambios en la estructura económica, en la cultura productiva y en la organización del trabajo, al igual que en el marco institucional de las relaciones laborales, lo que ha influido de manera decisiva en las bases de las organizaciones sindicales. Aspectos tales como el costo de la mano de obra, los niveles de protección social, la seguridad social, la salud y el bienestar de los/las trabajadores(as) ya no constituyen fines por sí mismos. Por el contrario, con el nuevo modelo de desarrollo, el crecimiento depende de la competitividad internacional para captar la inversión extranjera y suplir el déficit de recursos para la inversión, configurándose un complejo contexto económico que sobrepasa el esquema tradicional de funcionamiento de los sindicatos. Es así como es cada vez más difícil lograr aumentos salariales, al igual que nuevas y mejores condiciones de trabajo y de vida. Tales modificaciones han incidido en la naturaleza y en las demandas de las organizaciones sindicales y, al mismo tiempo, éstas han perdido su capacidad de decisión y de acción.

El estudio concluyó que el desarrollo actual de las economías y los procesos de modernización y de globalización no han ido de la mano con la modernización de las relaciones laborales ni con el mejoramiento de las condiciones de trabajo y de vida de la gente. Es así como las relaciones laborales conservan, en sentido general, “sus rasgos tradicionales, intervencionistas, de tipo reglamentario, controladores y defensivos, favorecedoras de los intereses empresariales y se impone la rotación y la inestabilidad en el empleo.”¹⁰

Por último, en la referida investigación se reveló la existencia de una gran crisis del movimiento sindical, tanto en la región como a nivel mundial, la cual se evidencia en aspectos tales como dificultades para responder a las demandas de las bases, bajos niveles de representatividad, la inadaptación ante las transformaciones de la economía moderna, la utilización de estrategias tradicionales, la subordinación a los partidos políticos, la falta de protagonismo nacional, problemas de unidad orgánica nacional e interregional y la carencia de concertación, entre otras características.

Los estudios sobre el movimiento sindical en la República Dominicana son escasos y generalmente se limitan a analizar su evolución desde su fundación hasta inicios de la década de los noventa. La investigación más reciente a la que se tuvo acceso la condujo Alburquerque (2001).¹¹ Este estudio llevó a cabo un breve recuento de la historia del movimiento sindical dominicano desde su surgimiento —en la década de los años cuarenta, cuando aparecieron las primeras organizaciones de trabajadores en el seno de la industria azucarera— hasta 1991, fecha en que se estableció la Confederación de Trabajadores Unitaria (CTU). Para Alburquerque, el movimiento sindical dominicano tiene las siguientes características:

a) Un cantidad reducida de afiliados(as) en relación a la fuerza laboral ocupada: se estima que al 2001, entre un 5 y 6 por ciento de la población ocupada estaba organizada y agrupada en 3.500 sindicatos, según los registros de la Secretaría de Estado de Trabajo (SET);

b) Un predominio del sindicato profesional o de oficio (2.129, lo que equivalía al 61 por ciento del total en el 2001), seguidos por los sindicatos de empresas (1.167, que representan el 33 por ciento) y sólo 204 por ramas de actividad. Esta tendencia pareció revertirse cuando, a partir de 1992, comenzó a registrarse una mayor cantidad de sindicatos de empresas, influenciados por la formación de organizaciones en las zonas francas de exportación; y,

c) Un persistente fraccionamiento del movimiento, a pesar de los pronunciamientos reiterados de unidad y de los esfuerzos de algunos dirigentes. Por esta razón, existen 211 federaciones y 8 confederaciones. No obstante, las cuatro confederaciones principales coordinan y planifican actividades a través del denominado Consejo de la Unidad Sindical,* el cual constituye un esfuerzo dirigido a unificar acciones para ejercer influencia en la vida nacional, a través de las negociaciones con las autoridades gubernamentales y el empresariado, su presencia en la opinión pública y sus intervenciones en el Congreso Nacional y en los espacios de diálogo.

Un rápido vistazo a la evolución de la cantidad de sindicatos registrados en la Secretaría de Estado de Trabajo, por década, confirma esta realidad: de 1980 a 1989 se registraron 1.402 sindicatos, representando el 49 por ciento del total de organizaciones de trabajadores que se formaron entre 1950 y el 2005. Esta cifra se redujo a un poco menos de la mitad en la década de los noventa (584 organizaciones) y en los primeros cinco años de este siglo apenas se registraron o inscribieron 123 sindicatos.

SINDICALIZACIÓN EN LAS ZONAS FRANCAS DE EXPORTACIÓN

En el contexto antes descrito, surgieron las organizaciones sindicales del sector de zonas francas, las cuales comenzaron a tener auge después de 1992, cuando se aprobó el Código Laboral. Según los registros de la Secretaría de Estado de Trabajo, durante la década de los ochenta — que se considera la época del despegue del sector—, apenas se registraron tres sindicatos. Fue a partir de 1991 cuando se produjo un acelerado proceso de formación e inscripción de las organizaciones sindicales en las zonas francas del país, ya que, por ejemplo, sólo en el período 1991-1995 se reconocieron 114 organizaciones sindicales. Después del 1995, el ritmo de formación y registro de sindicatos descendió significativamente. Entre enero de 1995 y junio del 2006, 99 sindicatos y 2 federaciones obtuvieron personería jurídica. A pesar de esa reducción, la cantidad de sindicatos del sector de zonas francas continúa siendo importante con relación al total, ya que representaron entre el 42 y el 64 por ciento de todos los sindicatos registrados en la SET durante el período 2002-2005.

No se disponen de cifras exactas sobre la cantidad de sindicatos activos en el sector de zonas francas, no sólo por las divergencias entre las distintas fuentes de información sino también por la volatilidad que caracteriza a estas organizaciones. De acuerdo con la información registrada en la SET, a mayo del 2006, permanecían 90 sindicatos activos en las zonas francas, los cuales estaban ubicados fundamentalmente en

* El Consejo de Unidad Sindical está integrado por la Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos (CNTD), la Central de Trabajadores Unitarios (CTU), la Confederación Autónoma Sindical Clasista (CASC) y la Central General de Trabajadores (CGT).

Santiago (28), San Pedro de Macorís (24) y el Distrito Nacional (12). El tipo de sindicatos predominantes eran los de empresas (81 sindicatos) y, en una menor proporción (9), por rama de actividad. Es oportuno precisar que esta Secretaría considera un sindicato vigente si en los últimos cinco años han presentado actas de asambleas para fines de certificación. En tal sentido, los nueve sindicatos declarados como inactivos en este periodo se debieron al cierre de las empresas.

Sin embargo, de acuerdo a la información que suministraron los dirigentes de las cuatro federaciones que agrupan los sindicatos del sector de zonas francas, la cantidad de sindicatos legalmente constituidos y que están vigentes es mucho menor. A mayo del 2006, existían alrededor de 50 sindicatos activos, distribuidos en las localidades de Santiago, San Pedro de Macorís, San Francisco de Macorís, La Romana, Villa Mella, Villa Altagracia, Bonao y Santo Domingo, entre otras ciudades.

Actualmente, casi todos los sindicatos del sector de zonas francas agrupan a trabajadores/as de empresas individuales en las ramas de calzado y vestuario, y sólo cuatro sindicatos agrupan a trabajadores/as por rama de actividad en el área textil. Estas organizaciones sindicales están agrupadas en cuatro federaciones: la Federación Unitaria de Trabajadores de Zonas Francas (FUTRAZONAS)*, la Federación Nacional de Trabajadores de Zonas Francas (FENATRAZONAS), Federación Dominicana de Trabajadores de Zonas Francas (FEDOTRAZONAS)† y la Unión Nacional de Trabajadores de Zonas Francas (UNATRAZONAS)‡. Desde hace algún tiempo, se ha venido desarrollando un proceso de acercamiento entre las tres principales federaciones, las cuales vienen realizando actividades conjuntas (principalmente de formación) y transmitiendo posiciones conjuntas en algunos espacios políticos.

Según datos del CNZFE, en el 2005 apenas 4 empresas de las 556 en operación contaban con la presencia de un sindicato. Esta cifra se vino reduciendo sistemáticamente desde el 2001, cuando solamente unas 22 empresas de las 512 existentes contaban con la presencia de sindicatos, lo que representó el 4 por ciento del total. En el 2002, 23 empresas (el 4 por ciento del total) reportaron la existencia de sindicatos, mientras que en el 2003, sólo 14 empresas lo hicieron (el 3 por ciento) y en el 2004 sólo fueron 12 empresas (el 2 por ciento). (Observe el Cuadro 7.)

Cuadro 7:
Empresas que declararon la presencia de sindicatos

Años	Sindicatos			Participación (en porcentaje)	
	Si	No	Total	Si	No
2001	22	490	512	4	96
2002	23	497	520	4	96
2003	14	515	529	3	97
2004	12	557	569	2	98
2005	4	552	556	1	99

Fuente: Elaborado con información del CNZFE.

En realidad, el alcance de las acciones de los sindicatos es limitado en cuanto a la defensa de los derechos laborales de los/las trabajadores(as), si se evalúa en función

* La FUTRAZONAS obtuvo reconocimiento jurídico en 1992 mediante la Resolución 103/92 de la Secretaría de Estado de Trabajo.

† Esta federación se fundó en el 2001.

‡ La misma se fundó en el año 2005 y ha concentrado su trabajo organizativo en Moca, Santiago, Bonao y San Pedro de Macorís. Las otras federaciones de sindicatos aún no la han reconocido, partiendo del argumento de que el empresariado es el que se encarga de impulsarla y apoyarla.

de la consecución y la firma de contratos colectivos sobre las condiciones laborales. Apenas se han logrado 12 contratos colectivos a partir del 1995, y solo 5 de están vigentes a la fecha. No obstante, es oportuno observar que el hecho de lograr la firma de un contrato colectivo es un proceso muy costoso para las organizaciones sindicales, pues se requiere de personal técnico especializado y del desarrollo de largas e intensas campañas, por lo que también se necesita una elevada cantidad de recursos financieros.

El índice de afiliación es bajo y muy variable debido a la vulnerabilidad de las organizaciones sindicales, las cuales han sido tradicionalmente débiles considerando el riesgo de pérdida del empleo que históricamente ha estado presente entre los/las trabajadores(as) que se han organizado. Esta situación se ha exacerbado ante la existencia de una ley laboral del desahucio como potestad del empleador, sin necesidad de alegar causa o motivos, y que según las denuncias de los propios sindicatos se ha utilizado para impedir su proliferación. Sin embargo, esta denuncia resulta muy difícil de comprobar ante los tribunales.

Los dirigentes sindicales entrevistados identificaron diferentes factores que limitan el ejercicio del derecho a la organización colectiva de los/las trabajadores(as) de las zonas francas. Entre éstos se destacan la violación a la libertad sindical por parte de los empleadores, la falta de apoyo de las autoridades del trabajo como vigilantes del cumplimiento de los derechos laborales básicos, la carencia de unidad real en las organizaciones sindicales del sector, puesto que existen desacuerdos entre las federaciones; el descrédito que han tenido los movimientos sindicales dominicanos, debido a la existencia de campañas negativas y de ciertos grupos que han establecido el precedente de utilizar la formación de sindicatos como negocio; la imagen negativa que se ha creado a raíz de las prácticas de negociar con el comité gestor de los sindicatos en las empresas, el miedo de los/las trabajadores(as) a afiliarse para no perder el empleo, y la existencia de “listas negras” de trabajadores/as que se han organizado y que circulan dentro de las empresas del sector, entre otros.

Sobre las limitantes del ejercicio del derecho a la sindicalización, una de las personas entrevistadas manifestó lo siguiente:

“...el problema fundamental que afecta el nivel de participación de los trabajadores y las trabajadoras radica en que no se respeta el derecho de organizarse libremente, pues organizarse significa perder el empleo. Ha pasado que los empresarios democratizan el discurso pero no las prácticas antisindicales.....Tampoco el Estado garantiza la aplicación de las leyes, sobre todo del derecho a la libertad sindical. Muchas veces se permiten los sindicatos para mantener una imagen, pero entorpecen por distintas vías su accionar y permanencia...”

Otro elemento que influye en la baja participación sindical es la escasa conciencia organizativa entre los/las trabajadores(as) debido a la falta de conocimiento sobre lo que es un sindicato, cuáles son sus funciones y los beneficios para los trabajadores. Este desconocimiento responde a la falta de campañas, propagandas y promociones exhaustivas entre los/las trabajadores(as). Por último, se identificó como un elemento

importante en la débil participación sindical la falta de una estrategia más a mediano y largo plazo de intervenciones de las organizaciones sindicales en las instancias decisorias.

Aunque las federaciones generalmente no disponen de registros sistemáticos sobre la cantidad de trabajadores(as) organizados(as), una de ellas reveló que para 1998 tenían alrededor de 12.000 afiliados(as) y, para agosto del 2005 sólo poseían 7.800, de los cuales un poco más del 80 por ciento eran trabajadoras. En cambio, otras federaciones informaron tener alrededor de 4.950 trabajadores(as) organizados(as), con una representación masculina similar a la femenina, mientras otras se refieren a cifras de entre 1.600 y 1.950 personas, compuestas fundamentalmente por hombres. Tales cifras totalizan unas 16.500 personas sindicalizadas, sin contar los/las que simpatizan y asisten ocasionalmente a las reuniones y a otras actividades.

Los servicios que tradicionalmente han brindado los sindicatos de las zonas francas a los/las trabajadores(as) son la asistencia jurídica, formación y capacitación integral en derechos laborales, salud sexual y reproductiva, funcionamiento del sector, seguridad social y trabajo infantil, entre otros temas.

CONDICIONES LABORALES Y EL PAPEL DE LOS SINDICATOS ANTE LOS CAMBIOS SECTORIALES

Según los y las dirigentes sindicales entrevistados(as), en los últimos años se han producido cambios importantes en el sector de zonas francas, los cuales se resumen en una reducción de la cantidad de empresas, la reestructuración de las mismas, con tendencia a una integración vertical, y la instalación de otras grandes empresas (como Gildan y Sara Lee). Sin embargo, se aseguró que “los empresarios apuestan a hacerse competitivos siguiendo el mismo patrón de explotación de los/las trabajadores(as).”

Los y las dirigentes sugieren que estos cambios han incidido negativamente en las condiciones de vida de los/las trabajadores(as), no sólo debido a los despidos masivos, sino también porque se observa un deterioro de las condiciones de salud, higiene y seguridad en la mayoría de las empresas, lo que obedece a una reducción de los niveles de inversión para el mejoramiento de las condiciones ambientales. Al mismo tiempo, se han reducido los salarios reales* a consecuencia, por un lado, del aumento de las metas de producción, y por otro, debido al incremento de los precios de los bienes y servicios. Se ha sostenido que los salarios de las zonas francas sólo permiten que las personas sobrevivan y, por lo tanto, la gente no tiene expectativa alguna de mejorar.

Para los dirigentes consultados, la reconversión industrial ha intensificado las condiciones de explotación de la mano de obra, en el sentido de que el sistema modular y el establecimiento de cuotas de producción, que se revisan y aumentan continuamente, han propiciado una extensión de la jornada laboral e incrementando la competencia y la presión entre el grupo, traduciéndose en mayores niveles de tensión de los/las trabajadores(as). Al mismo tiempo, este sistema productivo ha implicado la

* Para el 2003-2004, se aprobó un aumento salarial de un 25 por ciento, del cual el 15 por ciento fue aplicado por los empresarios a finales del 2004 y el 10 por ciento restante se logró a partir de enero del 2006, pues los empresarios alegaban que no podía cumplir porque se habían disparado los costos y esto reducía la competitividad del sector.

discriminación contra las mujeres embarazadas, ya que su ritmo de trabajo puede disminuir con el avance de la gestación, lo que se traduce en una menor eficiencia del grupo en su conjunto.

La crisis del sector textil ha modificado el accionar de las organizaciones sindicales. Las personas consultadas concuerdan en que la cantidad de trabajadores(as) afiliados(as) a los sindicatos ha disminuido considerablemente durante los últimos tres años, como resultado del cierre de empresas y del despido de grandes cantidades de trabajadores(as). Esta situación también ha provocado un ambiente de temor e incertidumbre entre esta población.

También esta crisis ha supuesto un cambio en el papel de los sindicatos del sector. La mayoría de los esfuerzos de las federaciones se ha centrado en mantener en funcionamiento a los sindicatos existentes, debido a todos los obstáculos que deben enfrentar para formarse y continuar activos. Sus acciones se han centrado en atender las demandas de orientación jurídica de los trabajadores(as), reduciendo su labor educativa y de concientización entre los/las trabajadores(as). Al respecto, una dirigente entrevistada declaró que:

“...en esta época de crisis, de grandes despidos, los esfuerzos y el tiempo se han invertido en resolver los conflictos de las y los trabajadores despedidos, pues la tendencia es que cuando la gente se siente amenazada por los despidos, se acerca al sindicato en busca de orientación... Generalmente el empresario prefiere negociar de manera individual que colectivamente”.

Por su parte, los representantes de las organizaciones sindicales expresaron que uno de los problemas más graves que enfrentan como consecuencia de la crisis del sector es el cierre de empresas sin que se lleve a cabo el pago adecuado de las prestaciones laborales que les corresponden a los/las trabajadores(as). Aunque las federaciones no manejan estadísticas sobre este fenómeno, todas aseguraron que la mayoría de las empresas que han cerrado en los últimos tres años no han pagado la totalidad de las cantidades que por ley les corresponden a los/las trabajadores(as). Los representantes adujeron que en algunos casos de cierres legales, las empresas sólo pagaron el 70 por ciento de las prestaciones de ley, mediante la presentación de una solicitud de cierre ante la SET que aducía fondos insuficientes para pagarlas en un 100 por ciento. Frente a estos llamados “cierres fraudulentos,” las federaciones han presionado al gobierno para que se reconozca el problema y se facilite el proceso de embargar la maquinaria de estas compañías o se tomen otras medidas.

Una situación que también manifestaron las y los dirigentes consultados es que el Estado carece de una estrategia para mitigar el impacto negativo de los cambios del sector en los/las trabajadores(as).

Ante la situación de incertidumbre del sector, las federaciones sindicales señalan que los principales retos que enfrentan actualmente son los cierres ilegales de empresas, el temor a la afiliación, los bajos niveles de afiliación y la poca incidencia de su accionar. En tal sentido, las principales reivindicaciones de estas federaciones son:

- El respeto a la libertad de asociación sindical, incluyendo el respeto al fuero, el no despido, la no discriminación o la persecución;
- Un aumento salarial debido a la reducción del poder adquisitivo de la gente, ya que los incrementos han estado muy por debajo del aumento del costo de la vida;
- El desarrollo de planes sociales especiales para los/las trabajadores(as) del sector a través de la Comisión Tripartita (empresariado, sindicatos y el Estado);
- El establecimiento de puntos de ventas de productos básicos subsidiados por el Instituto Nacional de Estabilización de Precios (INESPRE), en las zonas donde viven estos trabajadores;
- El desarrollo de programas de capacitación para obreros, utilizando recursos del Instituto Nacional de Formación Técnico-Profesional (INFOTEP);
- El suministro de guarderías infantiles o la habilitación de espacios donde las madres lactantes puedan extraer y guardar la leche;
- El cumplimiento de la disposición del Código de procurarles tiempo a las trabajadoras lactantes para que puedan amamantar;
- El pago de las prestaciones laborales por el cierre sorpresivo de las empresas;
- El pago de salarios de navidad;
- La consideración de la antigüedad en la liquidación de los trabajadores/as;
- El respeto al derecho a vacaciones, tomando en cuenta la antigüedad;
- El cumplimiento de medidas contra las suspensiones ilegales de los contratos de los trabajadores; y
- El cumplimiento de lo establecido en el Código de Trabajo en caso del cierre de las empresas;

Finalmente, las federaciones concordaron en plantear que el Estado solo ha mostrado preocupación en el plano productivo, olvidándose de la suerte de miles de trabajadores(as) despedidos(as). Aunque existe una Comisión Tripartita en la Secretaría del Estado de Trabajo para resolver conflictos en el sector de zonas francas — la cual se estableció durante el primer mandato del Presidente Fernández—, la misma no ha funcionado con regularidad. La última reunión de la Comisión se celebró a inicios del 2006 y, en esta ocasión, las federaciones propusieron la creación de un fondo para garantizar las prestaciones de la mano de obra desplazada. Sin embargo, tal propuesta no logró el apoyo del gobierno. Una de las dirigentes consultadas describió la situación de la siguiente forma:

“...El Estado ha sido ciego y mudo sobre esta problemática, no hay una valoración ni comprensión del tema y del impacto económico y político de esta situación. El esfuerzo que se ha hecho es en demostrar que estamos bien...”

ESTRATEGIAS DE LAS ORGANIZACIONES SINDICALES EN LAS ZONAS FRANCAS

Los/as representantes coincidieron en plantear que hace falta una estrategia a mediano y a largo plazo para la supervivencia y el crecimiento del sector sindical. Las tres federaciones principales (FUTRAZONA, FEDOTRAZONA y FENATRAZONA) están participando en un proyecto conjunto de organización que empezó a funcionar a principios del 2006 con el objetivo de centrar los esfuerzos organizativos en las empresas que cuentan con más inversión de capital y más posibilidades de

mantenerse en operación. También se está buscando fortalecer los nexos internacionales existentes.

Asimismo, dos representantes sindicales (FUTRAZONA y FEDOTRAZONA) informaron que están adoptando estrategias comunitarias para, por ejemplo, la prestación de servicios como educación laboral, apoyo jurídico y capacitación en computación, como un medio para acercarse más a los/las no afiliados(as).

Las diferentes federaciones plantearon la necesidad de reforzar varias estrategias organizativas, entre las que se destacan:

- Centrarse en las empresas que sobrevivirán;
- Crear sindicatos con una mayor cantidad de trabajadores;
- Propiciar alianzas nacionales e internacionales;
- Modernizar el discurso y apropiarse de las condiciones del actual escenario nacional e internacional;
- Seguir de cerca el avance del diálogo a nivel tripartito (gobierno, empresarios, sindicatos), pues han inmovilizado el sector sindical con pactos que no se cumplen, por lo que será necesario utilizar otro tipo de estrategias;
- Fortalecer la integración sindical nacional con diferentes sectores;
- Solidificar las alianzas a nivel internacional con sindicatos de otros países; y
- Revisar la estrategia de los sindicatos por ramas, pues la ley laboral es muy ambigua sobre este tipo de organización, y retomar los sindicatos de las empresas.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La conclusión más clara y contundente de este trabajo es que la actividad de confecciones en las zonas francas de la República Dominicana, por lo menos bajo la modalidad predominante del ensamblaje de piezas fabricadas en los Estados Unidos, entró en una crisis irreversible. Esta crisis se asoció a dos factores. En primer lugar, se cita la desaparición de las condiciones que le dieron origen, específicamente las barreras no arancelarias (es decir, las cuotas) aplicadas a las importaciones de confecciones procedentes de Asia. A este factor se le deben sumar, como segundo elemento, las debilidades competitivas que caracterizan a esta industria de ensamblaje con relación a los competidores regionales y extra-regionales.

El resultado de estos dos factores se tradujo, en un primer momento, en una pérdida de la participación de las exportaciones dominicanas de confecciones en las importaciones totales de los Estados Unidos y en un estancamiento del empleo. En un segundo momento, esta situación también supuso la reducción absoluta del valor de las exportaciones y una caída significativa en el nivel de empleo. En este último aspecto, la crisis ha tenido efectos dramáticos. En el 2005, la disminución de la actividad de confecciones implicó una pérdida total de más de 40.000 empleos, lo que equivale a más de un 20 por ciento del empleo total de las zonas francas. Un conjunto de evidencias no sistemáticas sugiere que en el 2006 también se perdió un número considerable de empleos.

El sector empresarial de las zonas francas, en particular la rama de confecciones textiles, ha respondido en dos direcciones: una gremial o colectiva, y otra individual, a nivel de las empresas. Las respuestas gremiales han consistido principalmente en buscar influir en las políticas públicas en defensa de sus intereses corporativos. El ejemplo más conspicuo es el exitoso esfuerzo dirigido a lograr la adhesión de la República Dominicana al Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos y los países de Centroamérica (conocido como DR-CAFTA) en procura de expandir y consolidar el grado de acceso de las prendas de vestir al mercado de los Estados Unidos. Desafortunadamente, este grado de acceso no se encontraba entre las dificultades más grandes de la industria y parece que el mismo no incidirá de manera decidida en el cambio del rumbo de la misma. Otros ejemplos son la resistencia, también exitosa, del sector a constituirse en contribuyentes fiscales, y los esfuerzos para rezagar los incrementos de los salarios mínimos legales y para alcanzar un tipo de cambio real competitivo.

Las respuestas individuales parecen haber obedecido a las capacidades particulares de cada empresa. Las de mayor tamaño, más capacidad financiera y de otros tipos — las cuales representan la minoría— han procurado adoptar el denominado “paquete completo” o el “medio paquete”, lo que en esencia supone ir más allá del simple ensamblaje para también involucrarse en operaciones antes, durante y posterior a la producción. En algunos casos, ello incluye la instalación de molinos para la producción de telas. La mayoría de las empresas —las pequeñas y medianas— que todavía permanecen en el mercado, han respondido a través de la reducción de costos no salariales y la disminución de los beneficios adicionales de los/las trabajadores(as), tales como dispensarios médicos y guarderías.

Hasta el momento, esta estrategia de precarización de las condiciones laborales parece haberse constituido en la tendencia dominante de ajuste de las empresas sobrevivientes. La misma es el resultado de las graves restricciones a una significativa transformación productiva y del modelo empresarial predominante.* Aunque para las empresas individuales, éstas pueden haber sido las únicas respuestas que han asegurado su supervivencia, colectivamente parecen conducir al sector hacia un patrón de comportamiento del tipo “*race to the bottom*” o “carrera hacia abajo”, en el que el éxito exportador depende del mantenimiento y de la profundización de bajos niveles salariales y precarias condiciones laborales. Este informe (y otros) sugiere que parece difícil que este tipo de estrategia tenga éxito debido a las diferencias de costos laborales entre la República Dominicana y sus competidores extra-regionales. Además, mientras persistan estas tendencias, las mismas podrán contribuir a un deterioro continuo de los términos de intercambio de los bienes que produce la actividad de confecciones, en la medida en que se intensifica la competencia de los costos laborales en procura de precios más reducidos.¹²

* Esta situación contrasta con el reconocimiento de que el respeto a los derechos laborales se considera como factor de competitividad, estrategia que ha cobrado impulso en los últimos años, en gran medida debido a la promoción y la defensa de los organismos internacionales y del movimiento de consumidores en los Estados Unidos y Europa.

Por su parte, la única respuesta clara de las políticas públicas ante esta crisis ha sido la negociación de la adhesión al DR-CAFTA, una respuesta que más bien surgió antes de que los síntomas más graves aparecieran, entre ellos, específicamente, la sistemática desaparición de las empresas y los puestos de trabajo. Del 2005 en adelante, cuando los efectos se hicieron sentir con mayor fuerza, las políticas públicas no han respondido de forma innovadora a este reto y se han movido por inercia, limitándose a continuar haciendo lo mismo.

En este contexto, cabe preguntarse sobre cuál es el perfil de la fuerza laboral. Es muy bien conocido que la población empleada en las zonas francas es fundamentalmente joven. La mayoría se sitúa en el grupo de entre 25 y 34 años de edad. Además, aunque antes era mayoritariamente femenina, en la actualidad, la fuerza laboral dentro del sector de zonas francas se encuentra igualmente dividida entre hombres y mujeres, gracias a una proporción de mujeres reducidamente superior a la de los hombres en la actividad de confecciones textiles — la más importante en términos de empleo—, y a una predominancia masculina en la mayoría del resto de las actividades. El dinamismo del sector durante los años noventa y el nivel de salarios relativos contribuyeron a incrementar la participación masculina en el empleo total, dando al traste con la división sexual del trabajo por rama de actividad.

En términos de su nivel de instrucción, aunque es moderadamente superior al promedio nacional de la población empleada, éste es relativamente bajo, ya que apenas supera el octavo grado. En la población ocupada en las zonas francas, el nivel de las mujeres es más alto que el de los hombres, aún más que en el resto de los sectores económicos. Este es el sector donde una mayor proporción de mujeres han llegado hasta el octavo grado, en comparación con los demás y con los hombres en todos los sectores. Sin embargo, llama la atención el nivel relativamente bajo de instrucción vocacional o universitaria de las personas empleadas en las zonas francas, en comparación con el promedio nacional y con el de la industria manufacturera local. Estos niveles relativamente bajos de instrucción suponen un importante obstáculo para la reinserción laboral de la población desplazada de ese sector.

Por otro lado, este estudio ofrece evidencia sobre un bajo nivel de sindicalización de la fuerza de trabajo en las zonas francas y de una escasa incidencia de los sindicatos en la industria. Algunos de los factores que emergieron como determinantes de esta situación son las prácticas empresariales que en los hechos impiden un efectivo ejercicio sindical, el descrédito de los líderes sindicales en el país, el temor de la población empleada a perder su empleo como resultado de la actividad sindical, la ausencia de una conciencia gremial entre los/las trabajadores(as), y la dispersión del movimiento sindical en el sector. Algunos dirigentes sindicales aseveran que esta debilidad ha contribuido al deterioro de los beneficios no salariales de las empresas para los/las trabajadores(as), en la medida en que las organizaciones sindicales no han logrado articular esfuerzos sistemáticos y efectivos para la defensa de los “derechos adquiridos”.

Finalmente, aunque no se cuenta con estudios a profundidad o estadísticas desagregadas, la evidencia no documental que se recopiló durante este informe indica que la división sexual del trabajo en las zonas francas cambió a nivel de ramas de

actividad (por ejemplo, las mujeres dominaban la rama de confecciones y joyería, entre otras, mientras que los hombres sobresalían en la industria del tabaco y otras actividades) a una sólo observable a nivel de las empresas y por ocupación. Por ejemplo, en la rama de confecciones las mujeres se emplean para labores de costura y empaque mientras que los hombres se ocupan en labores de corte y planchado. Aunque no existe evidencia de discriminación salarial por motivos de sexo, se ha verificado que las ocupaciones en las que predominan los hombres disfrutan de remuneraciones más elevadas que las actividades en las que sobresalen las mujeres.

En síntesis, nos encontramos ante un panorama crítico caracterizado por:

- El desgaste de los cimientos que sustentaron el crecimiento de las zonas francas y en particular de la actividad de confecciones textiles;
- Un declive significativo del nivel de actividad y del empleo, lo que incluye a una gran cantidad de mujeres;
- Capacidades limitadas de las mujeres y de los hombres desplazados o en riesgo de ser desplazados, debido a su bajo nivel de instrucción,
- Reducción de los beneficios no salariales de los/las trabajadores(as); y
- Capacidades limitadas de las empresas para superar el modelo vigente de ensambladoras bajo contrato.

En este contexto, las preguntas obligadas son: ¿Qué pueden hacer las políticas públicas para amortiguar los efectos de esta crisis y transformar el peligro existente en una oportunidad real de reconversión productiva?, y ¿en qué puede contribuir la cooperación internacional y los gremios empresariales y laborales?

De este informe emanan recomendaciones en cuatro grandes áreas de políticas públicas:

- Política macroeconómica;
- Políticas laborales y de seguridad social;
- Políticas de gestión de la infraestructura portuaria y la energía; y
- Políticas para la transformación tecnológica y la gestión empresarial.

POLÍTICAS MACROECONÓMICAS

En lo relativo a las políticas macroeconómicas, según la opinión de un considerable número de empresarios, un aspecto relevante que debe revisarse es el de la política cambiaria. Una condición imprescindible para un adecuado desempeño del sector exportador, particularmente de las actividades productoras de bienes relativamente homogéneos y sometidos a una intensa competencia, como es el caso de las exportaciones de confecciones textiles, es el mantenimiento de un tipo de cambio competitivo. Aunque algunos de los empresarios entrevistados se pronunciaron en contra del manejo cambiario con fines comerciales, la opinión generalizada en el sector —y que diversos estudios gubernamentales y de organismos internacionales respaldan—, es que el grado de sobrevaluación del peso que se ha observado en meses recientes, y que se explicó en páginas anteriores, ha contribuido a debilitar aún más el nivel de competitividad de los precios de la actividad de confecciones textiles de las zonas francas.

Un ajuste moderado que tienda al alza del tipo de cambio, al igual que movimientos sucesivos de acuerdo a las diferencias de precios entre la República Dominicana y sus socios comerciales más relevantes, contribuiría a que se recuperen ciertos niveles de competitividad del sector, a lograr que la crisis sea menos profunda, a reducir la cantidad de empresas que se verán obligadas a cerrar y a disminuir el número de empleos perdidos. No obstante, el reto es difícil para las autoridades económicas, debido a que todo ello supondría un importante cambio con respecto a los dos últimos años. La estabilidad nominal del tipo de cambio ha sido el objetivo primario de la política monetaria, y ésta se utiliza como instrumento para garantizar la estabilidad de los precios domésticos. Además, el mantenimiento de un tipo de cambio competitivo no ha sido objetivo de política. Por ello, los cambios en los fines de las políticas cambiaria y monetaria, como los que se están sugiriendo, requieren de un ajuste progresivo que evite cambios bruscos en los precios relativos y que impida la alteración de la percepción y los pronósticos de la estabilidad cambiaria y de los precios por parte de los agentes económicos.

POLÍTICAS LABORALES Y SEGURIDAD SOCIAL

Con relación a las políticas laborales y de seguridad social, la mayor urgencia reside en el diseño y la puesta en práctica de políticas laborales activas que contribuyan a reubicar en el corto y mediano plazo a las personas desplazadas de las empresas de confecciones hacia puestos de trabajo en otros sectores de la economía, lo que incluye otras ramas en crecimiento dentro de las zonas francas.

En ese sentido, se destacan al menos dos áreas de atención prioritaria: la intermediación laboral y la capacitación. Con respecto a la intermediación laboral, la República Dominicana cuenta con escasos y débiles mecanismos formales de interacción y puntos de encuentro entre la oferta y la demanda laboral. En el marco de un cese masivo de mano de obra en un sector de la economía, como el de las zonas francas, de una ausencia de sectores claramente pujantes que generen una demanda relativamente masiva y notoria de fuerza laboral, y de la prevalencia de un crecimiento relativamente fragmentado de la demanda laboral en sectores disímiles de la economía, la intermediación laboral podría desempeñar un papel relevante que permitiría facilitar la transición de las personas recién desempleadas.

Algunos instrumentos que podrían utilizarse son: bancos de información de personas disponibles con una serie de datos relevantes, tales como su grado de instrucción, experiencia laboral y lugar de residencia; servicios de información laboral y de oferta de empleos y ferias regionales, provinciales o sectoriales de empleo. Recientemente, a través de su página de Internet, la SET puso en marcha un programa denominado “Bolsa Electrónica de Empleos”, el cual podría ser el peldaño inicial de un esfuerzo más amplio y profundo que vaya más allá del limitado espacio que representa una simple página electrónica para la inmensa mayoría de los dominicanos y las dominicanas en edad de trabajar. Este esfuerzo también podría redirigir la atención que parece que este instrumento (páginas electrónicas) sólo le prestan a los empleos tecnológicos. Las circunstancias actuales parecen demandar que los esfuerzos de intermediación se extiendan hacia diversos territorios y que los instrumentos incluyan algunos de mayor acceso entre la población media, tales como boletines impresos y medios telefónicos.

La reconversión laboral a través de la capacitación es otro de los grandes retos para las políticas laborales que procuran amortiguar los efectos de la crisis de las confecciones en las zonas francas y facilitar un mejor desempeño de las actividades en crecimiento. Diferentes estudios sugieren que la disponibilidad de una fuerza laboral capacitada es un aspecto relevante para el desarrollo de empresas en la República Dominicana, entre las que se encuentran las exportadoras.

Tal como se explicó en una de las secciones del presente informe, aunque en promedio la fuerza laboral empleada en las empresas de zonas francas tiene un nivel de instrucción relativamente más elevado que el promedio nacional, es notable su nivel relativamente bajo de instrucción. Esto implica una importante restricción para el desarrollo de sectores que producen mercancías con un mayor contenido tecnológico y cuya demanda es más dinámica en los mercados mundiales. Es por ello que una reestructuración productiva que facilite con éxito la reubicación de la fuerza laboral desocupada en las zonas francas hacia otros sectores con más contenido tecnológico y un mayor valor agregado, requiere de programas de capacitación que contribuyan al fortalecimiento y a la readecuación de sus capacidades laborales.

Sin embargo, el diseño de programas efectivos de capacitación requiere que éstos formen parte integral de programas globales de reconversión productiva y del empleo, de tal forma que las ofertas de capacitación y readiestramiento respondan a las demandas de los sectores productivos emergentes. En este tenor, es necesario que las políticas de promoción de los sectores productivos y de capacitación se coordinen estrechamente.

Por otro lado, tanto los sectores empresariales como los laborales llamaron la atención sobre la urgencia de poner en marcha el Sistema Dominicano de Seguridad Social. Aunque la ley que creó el Sistema se aprobó en el 2002, la misma todavía no ha entrado en vigor debido a desacuerdos sobre el costo del plan básico de salud, así como también por el surgimiento de restricciones fiscales que han limitado la capacidad de poner en marcha el régimen subsidiado del Sistema y el efectivo aseguramiento de la empleomanía pública. La puesta en marcha del mismo haría posible que se mejorara considerablemente la prestación de servicios de salud que podrían contribuir a aligerar la carga financiera de muchas empresas de las zonas francas que proveen servicios privados de salud a través de dispensarios médicos o que, además de la cotización con el Sistema de Seguridad Social, financian seguros privados para el personal administrativo y técnico.

Además de esto, se ha propuesto una participación más activa del Estado en la provisión de servicios de guarderías para niños(as) de los/las trabajadores(as) de las zonas francas. Tal como se explicó con anterioridad, estos son dos de los servicios que, según estas empresas, han sufrido mayores reducciones dentro del sector.

POLÍTICAS DE GESTIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA PORTUARIA Y LA ENERGÍA

Otra de las áreas que merece una atención urgente por parte de las políticas públicas es el de la gestión de la infraestructura y los servicios portuarios y aduaneros. Una gran parte de los empresarios entrevistados se refirió al tema y varios estudios han revelado

las deficiencias prevalecientes que incrementan de manera sensible los costos de la actividad comercial, y han sugerido programas específicos para mejorar el despacho aduanero y la administración portuaria. En la actualidad, la cantidad de tiempo que se demora el despacho de mercancías es superior al promedio regional. El objetivo de intervenir más activamente en los procesos portuarios y aduaneros es que el despacho de mercancías sea más expedito, se reduzcan los costos y se facilite la competitividad de una rama que, en adelante, deberá basarse en la agilidad, la flexibilidad y la capacidad de respuesta.

No obstante, el servicio eléctrico es el cuello de botella más importante del aparato productivo dominicano en general y de las zonas francas en particular. Por ello, será crítico ofrecer respuestas efectivas en esta área, especialmente si al menos parte de la industria adopta un modelo y una práctica productiva que utilizará más energía que la modalidad actual. Este sería el caso, por ejemplo, si la producción doméstica de tela se convierte en parte importante del proceso de reconversión. Sin desmedro de las soluciones generales, estas respuestas bien podrían ser sectoriales, diseñando soluciones apropiadas y específicas como, por ejemplo, el suministro directo de energía por parte de las empresas generadoras o un tratamiento sectorial diferenciado a partir del volumen de energía abastecida y de la expectativa de un elevado nivel de cobro.

POLÍTICAS PARA LA TRANSFORMACIÓN TECNOLÓGICA Y LA GESTIÓN EMPRESARIAL

Una de las áreas más críticas de las políticas públicas dirigidas a abordar la crisis de la rama de confecciones textiles es facilitar y promover la reconversión del modelo empresarial, para pasar del vigente, basado en contratos de ensamblaje de materiales de los Estados Unidos, al denominado de “paquete completo” o “medio paquete”, que amplía las responsabilidades de las empresas de confecciones y de las actividades relacionadas con la producción. Como se ha observado a lo largo de este informe, ésta se trata de una transformación empresarial significativa que supone una mayor demanda para las empresas, en especial en lo que se refiere a las actividades anteriores y posteriores a la producción. A través de este trabajo se ha observado que las pequeñas y medianas empresas han enfrentado severas restricciones de financiamiento y de acceso a otros recursos, como el tecnológico, para lograr una transición exitosa. De hecho, dos de las medianas empresas consultadas, la cuales incursionaron en trabajos de “paquete completo”, no lograron consolidar este modelo de operación y debieron retornar a la modalidad tradicional de ensamblaje simple.

En ese sentido, cabe destacar la importancia de cuatro objetivos para las políticas públicas dirigidas a facilitar la transición hacia el paquete completo o el medio paquete:

- El fortalecimiento de las capacidades logísticas, que en la modalidad de paquete completo recae en las empresas y no en los clientes, en particular el acceso efectivo a materias primas importadas o locales;
- El fortalecimiento de las capacidades de diseño y desarrollo de marcas;
- El mejoramiento del control de calidad; y
- La promoción comercial y actividades de mercadotecnia.

Con respecto a la promoción del acceso efectivo a las materias primas, además de la facilitación del comercio para materias primas importadas, se trata de propiciar el desarrollo de redes de suplidores locales, se trata de propiciar el establecimiento de redes de suplidores locales, facilitar la articulación e integración de las mismas y conformar conglomerados de productores (*clusters*) en el área textil. No está demás recordar que el suministro efectivo de materias primas es quizás el componente más crítico para una exitosa ejecución del paquete completo. En el fondo, esto supone el desarrollo de una plataforma de suplidores tanto de materias primas como de servicios de creciente calidad que permitan ir cerrando las brechas entre éstos y los proveedores extranjeros.

Para cualquiera de los objetivos anteriormente mencionados, es necesario un incremento significativo en el “stock” del capital humano especializado, a nivel técnico y universitario, con capacidad para aprender y encargarse de procesos productos más complejos y con mayor intensidad tecnológica. También se deben fortalecer las capacidades humanas en las áreas de logística y diseño, entre otras. En tal sentido, las políticas públicas deben desempeñar un papel fundamental en la reorientación de los contenidos de la formación técnica y universitaria y en el mejoramiento de la calidad del profesorado. Por lo tanto, se requiere de inversiones “inteligentes” en la educación, focalizadas hacia las áreas de mayor déficit.

Finalmente, cualquiera que sea el grado de transformación del sector de confecciones textiles, las políticas públicas deben desempeñar una función central en la facilitación de un proceso de reubicación de los recursos productivos que queden ociosos como resultado de una contracción neta de la actividad. Específicamente, las políticas públicas deben contribuir a promover nuevos sectores productivos y de exportación, y a lograr un proceso de transición — lo menos abrupto y lo más rápido y eficiente posible— de los factores productivos (capital, trabajo y otros), desde las unidades productivas inviables en el nuevo contexto hacia nuevas unidades productivas dentro y fuera del sector de confecciones textiles.

Uno de los sectores que el empresariado menciona con mayor frecuencia es el del calzado, el cual, además de buscar aprovechar las ventajas ofrecidas por el DR-CAFTA está dedicando esfuerzos para diversificar sus mercados, especialmente en Europa. Algunas tareas que parecen quedar pendientes en los esfuerzos para promover esa rama es el desarrollo de conglomerados productivos (*clusters*) en esta rama, la capacitación más acelerada y efectiva de recursos humanos —especialmente en el diseño de productos y materiales—, la producción de equipos y accesorios para la industria y la promoción de una marca-país para el calzado.

NOTAS

¹ Secretariado Técnico de la Presidencia, “Política Monetaria y Tipo de Cambio.”

² Consejo Nacional de Zonas Francas para la Exportación, “Informe Estadístico”.

³ Nathan Associates, “Economic and Employment Impacts on the Dominican Republic on Changing Global Trade Rules for Textiles and Apparel.”

⁴ PNUD, “Informe Nacional de Desarrollo Humano. República Dominicana.”

⁵ Ver nota 1.

⁶ Ver notas 3 y 4.

⁷ Ver nota 4.

⁸ Ibid.

⁹ OIT, “Las Organizaciones Sindicales Centroamericanas como Actores del Sistema de Relaciones Laborales.”

¹⁰ Ibid, 9.

¹¹ Albuquerque, República Dominicana: Diagnóstico del Sistema de Relaciones Laborales. Organización Internacional del Trabajo.”

¹² Cagatay & Nilufer, “Género, Pobreza y Comercio.”

BIBLIOGRAFÍA

Alburquerque, Rafael. “República Dominicana: Diagnóstico del Sistema de Relaciones Laborales. Organización Internacional del Trabajo,” Proyecto Relacentro. Santo Domingo, 2001.

Banco Central de la República Dominicana. <http://www.bancentral.gov.do>

Cagatay, Nilufer. “Género, Pobreza y Comercio”. Departamento de Economía, Universidad de Utah. Salt Lake City. Documento publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2001.

Consejo Nacional de Zonas Francas –CNZFE-. “Informe Estadístico”.
<http://www.cnzfe.gov.do>

Nathan Associates. “Economic and Employment Impacts on the Dominican Republic on Changing Global Trade Rules for Textiles and Apparel”. Trade Developments. USAID, 2003.

Oficina Internacional del Trabajo (OIT). “Las Organizaciones Sindicales Centroamericanas como Actores del Sistema de Relaciones Laborales”. Juan Manuel Sepúlveda Malbrán, editor y coordinador de estudios. San José, Costa Rica, 2003.

Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). “Informe Nacional de Desarrollo Humano. República Dominicana”. Santo Domingo, 2005.

Secretaría de Estado del Trabajo. “Estadísticas Laborales. Boletín No.7”. Santo Domingo, 2003.

_____. “Estadísticas Laborales. Boletín No.2”. Santo Domingo, 1997.

_____. “Reporte de Sindicatos de Zonas Francas Registrados de 1995–2006, Clasificado por Localidad, Tipo, Estatus y Año”. Departamento de Archivo y Registro Sindical. Santo Domingo, 2006.

Secretariado Técnico de la Presidencia (STP). “Política Monetaria y Tipo de Cambio”. Tópico de Coyuntura No. 2. Febrero. Unidad de Análisis Económico, 2005.

ANEXO A: LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS

SECTOR EMPRESARIAL

1. Alejandro NG, G&E Manufactura de Ropa
2. Arturo Peguero, Asesor de Zonas Francas de Exportación
3. Dante Castillo, Gerente de Planta de Edwards Lifesciences
4. Luís Cabral, Gerente de Planta de Souriau Connection Technology
5. Luís Sosias. Gerente General de Wacoal Dominican Corporation
6. Luís Caraballo, Gerente General de Cape Sportswear, S.A.
7. Marianela Medina, Gerente Administrativa de Lavel Manufactory
8. Nelson Hernández, Director de Manufacturas, Margarita Internacional, LTD
9. Raymundo Haché, Gerente General de Interamericana Products
10. Tulio Martí, Gerente de Planta de Johnson & Johnson
11. Walker Sterlin, Rockwell Automation
12. William Báez, Gerente de Planta de Dominican Wolverine World Shoe.

SECTOR GUBERNAMENTAL

1. Daniel Liranzo, Subdirector Técnico. Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación
2. Rafael Capellán Costa, Coordinador Técnico de Proyectos. Consejo Nacional de Competitividad.

SECTOR SINDICAL

1. Carlos Guillén, Secretario General. Unión Nacional de Trabajadores de las Zonas Francas (UNATRAZONAS).
2. Gertrudis Santana, Secretaria General Adjunta. Federación Nacional de Trabajadores de Zonas Francas (FENATRAZONAS).
3. Bienvenido Sabino, Secretario de Organización. FENATRAZONAS
4. Mayra Jiménez, Secretaria General. Federación Unitaria de Trabajadores de las Zonas Francas (FUTRAZONA).
5. Maribel Batista, Asesora Legal. Consejo Nacional de la Unidad Sindical (CENUS).
6. Ygnacio Hernández, Secretario General. Federación Dominicana de Trabajadores de Zonas Francas (FEDOTRAZONAS).

ANEXO B: GUÍA DE ENTREVISTAS SEMI-ESTRUCTURADAS

1. A EMPRESARIOS ZFE

Entrevistador/a: _____ Fecha Entrevista: _____

Nombre Entrevistado/a: _____ Cargo-Puesto: _____

Empresa _____ Rama Industrial: _____

I. Entorno Productivo

1.1 ¿Cuáles son los principales cambios experimentados durante los últimos cinco años en el entorno institucional donde opera su empresa?

- a) Clientes
- b) Regulación estatal
- c) Competidores
- d) Reglas de comercio y acceso a los mercados
- e) Otros

1.2 ¿Cuáles son los principales cambios proyectados durante los próximos tres años en el entorno institucional donde opera su empresa?

- f) Clientes
- g) Regulación estatal
- h) Competidores
- i) Reglas de comercio y acceso a los mercados
- j) Otros

1.3 ¿Cual ha sido (será) el impacto de dichos cambios en su estrategia de negocios?

1.4 ¿Cuales son los principales obstáculos/retos para la competitividad de su empresa?

II. Patrones de Inversión

2.1 ¿Qué inversiones importantes ha realizado su empresa en los últimos tres años (monto y breve descripción)?

- a) Nueva tecnología

-
- b) Infraestructura
 - c) Expansión de la capacidad productiva
 - d) Otros

2.2 ¿Qué inversiones importantes piensa realizar su empresa en el próximo año (monto y breve descripción)?

- a) Nueva tecnología
- b) Infraestructura
- c) Expansión capacidad productiva
- d) Otros

2.3 ¿Qué factores internos y externos han incidido en las decisiones de inversión realizadas en los últimos tres años y en las que se realizarán en el año próximo?

- a) Factores internos
- b) Factores externos

III. Contratación de Mano de Obra

3.1 ¿Cuál ha sido la evolución en la cantidad de empleados/as durante los últimos tres años?

3.2 En los casos en los que se ha reducido y luego aumentado la cantidad de empleados(as), ¿se contrata a personas que trabajaban anteriormente en ZFE o personas sin experiencia previa en el sector? ¿Se debe capacitar a los nuevos empleados o ingresan con capacitación previa?

3.3 ¿Cuáles son las principales tareas que realizan las mujeres dentro de su empresa?

- a) Operarias
- b) Técnicas
- c) Administrativas

3.4 ¿Existe alguna diferencia dentro de las tareas que usualmente desempeñan los hombres y las mujeres dentro de las categorías anteriores?

En caso afirmativo, ¿qué criterios sustentan esta especialización de tareas según el sexo?

3.5 ¿Existe alguna diferencia remunerativa entre las tareas que por lo general desempeñan las mujeres y aquellas que usualmente llevan a cabo los hombres?

3.6 ¿Existe alguna diferencia remunerativa entre hombres y mujeres que ejecutan tareas similares?

IV. Gestión Empresarial

4.1 ¿Qué estrategias empresariales está implementando su empresa para enfrentar los cambios en el entorno y aumentar/preservar su competitividad?

- a) Recursos humanos
- b) Alianzas estratégicas
- c) Exploración de nuevos mercados
- d) Diversificación de la producción
- e) Creación de marcas propias
- f) Integración vertical y horizontal
- g) Producción para el mercado interno
- h) Otros

4.2 ¿Qué políticas públicas requiere el sector para poder enfrentar los cambios en el entorno y aumentar/preservar su competitividad?

- a) Provisión de bienes y servicios públicos (energía, agua, infraestructura)
- b) Política fiscal
- c) Política cambiaria-monetaria
- d) Educación-salud
- e) Otras

4.3 ¿Qué tipo de calificación de la mano de obra requiere el sector para aumentar su competitividad?

2. A DIRIGENTES SINDICALES

Entrevistador/a: _____

Cargo-Puesto: _____

Fecha Entrevista: _____

Nombre del Entrevistado/a: _____ Cargo: _____

Nombre de la Organización: _____

I- Motivación/introducción: explicarle los objetivos del proyecto

II- Participación / Sindicalización

1. ¿Cuántos sindicatos en el sector de zonas francas hay actualmente afiliados a la Federación.....?

2. ¿Qué tipo de sindicatos son (empresa, por rama, otros) y de qué sectores dentro de las zonas francas?

Textiles	Servicios
Electrónica	Calzado
Tabaco	Joyería
Productos médicos	Otros

3. ¿Cuántos afiliados tienen y cuál es la composición por género?
4. ¿Cuál ha sido la evolución del número de trabajadores(as) organizados(as) en los últimos tres años a nivel de la federación?
5. ¿Cuántas federaciones de sindicatos de zonas francas hay funcionando actualmente? Nombres y dirigentes principales.
6. ¿Cuál ha sido el nivel de afiliación de los sindicatos en las zonas francas, con relación al total de trabajadores y a otros sectores?
7. En caso de que la tasa de afiliación sea baja, ¿a qué razones le atribuye ese nivel de participación?
8. En caso de que sea alta ¿cuáles han sido los factores internos y externos que han incidido en el nivel de afiliación y la participación activa de los/las trabajadores(as) en las organizaciones sindicales?
9. ¿Cuál es la composición por género en las instancias decisorias de los sindicatos y las federaciones?
10. ¿Cuántos contratos colectivos se han firmado en los últimos 5 años?
11. ¿Cuáles ha sido las principales demandas realizadas por los sindicatos y si éstas han considerado las necesidades de hombres y mujeres?
12. ¿Cuáles han sido los principales servicios ofertados por las organizaciones sindicales a sus afiliados y afiliadas?

III- Percepción sobre las Condiciones Laborales del Sector

13. ¿Cómo describiría usted las condiciones laborales de los trabajadores del sector actualmente?
14. ¿Han cambiado estas condiciones en los últimos tres años? Si es así, ¿de qué forma?

-
15. ¿Cuáles eran los principales problemas y las violaciones más frecuentes a los derechos laborales que enfrentaban los/las trabajadores(as) del sector de zonas francas hace cinco años y cuáles son esos problemas actualmente?
 16. ¿Existe una segmentación ocupacional según el sexo al interior de las ZFE? Si es así, ¿en cuáles ramas de actividad?
 17. ¿Existe una brecha salarial de género al interior de las ZFE (diferente remuneración para hombres y mujeres desempeñando las mismas tareas)?

IV- Cambios en el Entorno del Sector

18. ¿Cuáles son los principales cambios observados en el sector de zonas francas en los últimos cinco años?
19. ¿Cómo han impactado esos cambios en:
 - las condiciones laborales?
 - el respeto al derecho de asociación de los/las trabajadores(as)?
 - los niveles de afiliación de los/las trabajadores(as)?
20. ¿Cómo han afectado esos cambios el papel de las organizaciones sindicales?
21. ¿Cuántas empresas han cerrado después de fin AMF y qué tipo de empresas eran?
22. ¿Qué medidas o previsiones ha implementado o ha formulado el Estado para enfrentar las consecuencias económicas de las nuevas condiciones internacionales?
23. ¿Cuáles son los principales obstáculos/retos actuales para la organización sindical?
24. ¿Cuáles han sido las estrategias utilizadas por los sindicatos en los últimos tres años para mantenerse y/o aumentar su afiliación?
25. ¿Cuáles serían las tendencias y posibles efectos en el empleo y en las condiciones laborales de los/las trabajadores(as) del sector de zonas francas con la entrada en vigor del DR-CAFTA?
26. ¿Cuáles serían las estrategias a seguir por parte de las organizaciones sindicales para que se mantengan estándares laborales adecuados?
27. ¿Qué acciones piensa llevar a cabo su federación o sindicato en el futuro inmediato para defender los derechos de los/las trabajadores/as en este período de inestabilidad laboral?
28. ¿Existen espacios de diálogo tripartito en los que se estén debatiendo esta problemática?

29. ¿Cuáles son las alternativas a las que han recurrido los/las trabajadores(as) afectados(as) por el cierre de empresas para obtener ingresos?

30. ¿Qué medidas cree usted que se deben tomar para enfrentar el impacto diferenciado del fin del AMF, tanto entre la población trabajadora como en el ámbito empresarial y gubernamental?