

Estudios Sociales
Año XXVII, Número 97
Julio-Septiembre 1994

EMPLEO Y APERTURA EXTERNA EN LA REPUBLICA DOMINICANA

José Luis Alemán, S. J.*

Desde el punto de vista de la política económica el potencial generador de empleos de cualquier programa ha sido siempre el criterio más incisivo para su evaluación. En tiempos amenazados por un alto desempleo tecnológico la importancia de este criterio es mayor. La actual cruzada anti-Tratado de Libre Comercio (TLC) del excandidato presidencial de los Estados Unidos, Perot, se basa en el peligro para el empleo que, a sus ojos, presenta el TLC.

En los noventas el problema de la emigración latina a los Estados Unidos, mucho más profundo que el solo desempleo por afectar la concepción de vida y las pautas de comportamiento propias de la cultura WASP (blancos, anglosajones y protestantes), ha comenzado a ser visto como resultado del desempleo de América Latina. La bondad de cualquier política integracionista puede ser juzgada según

* Profesor Titular y Director de la Escuela de Economía, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Santo Domingo.

su potencial de generar nuevos empleos en la región (Tucker: 1990: 3).

En principio no debe asumirse que los grandes proyectos de integración económica y comercial, como el tratado de Libre Comercio, tengan un potencial alto de crear o destruir empleo.

El Economic Strategy Institute estima, por ejemplo, que el impacto total del Tratado de Libre Comercio, tanto directo como por efecto de la diversión neta del comercio internacional, para el desempleo norteamericano en los años 1994, 1998 y 2002 sería poco apreciable. En los dos primeros años la economía norteamericana podría generar hasta 137,500 y 220,000 empleos netos respectivamente. En el 2002 perdería 220,000 empleos (1992: 1).

Tucker, basado en un interesante modelo que abarca datos sobre el producto bruto, el valor agregado, el empleo y el pago a asalariados en ocho países de la Cuenca del Caribe (p.4), concluye que sólo Costa Rica y, en menor grado, República Dominicana tienen posibilidades de aumentar sustancialmente el empleo a través de exportaciones manufactureras, y eso sólo si estas exportaciones crecen a una tasa anual superior al 13% (p. 11). Aún en este caso el empleo así generado alcanzaría el 47% del aumento esperado de la población económicamente activa en Costa Rica y el 16% en República Dominicana (p. 13).

Otro punto importante referente a las políticas del empleo es comparación entre el empleo creado por políticas proteccionistas y por políticas de apertura del mercado externo.

Existen datos suficientes sobre el empleo y las exportaciones de la República Dominicana en una serie de más de 15 años. Es posible así emitir un juicio apoyado en cierta evidencia estadística sobre la magnitud de la creación de empleo provocada por una apertura externa del país para comparar los resultados laborales de políticas proteccionistas y fomentadoras de la exportación.

1. La Apertura Económica Dominicana:

Intentaré en este apartado definir con exactitud los rasgos más característicos de la apertura de República Dominicana al mercado exterior.

1.1 La República Dominicana comenzó relativamente tarde su etapa de Industrialización a través de la sustitución de Importaciones. Conservó también esta orientación de política económica hasta bien entrados los ochentas.

Con excepción de la Ley 69 de incentivo a las exportaciones, que privilegia la concesión de abonos fiscales por razón de exportación, la política económica se caracterizó por la concesión de grandes exenciones fiscales y por el otorgamiento de préstamos blandos a la industria y a la agricultura que producían para el mercado nacional. (Guilliani Cury, Héctor y Hugo: noviembre 17, 1992; FORUM: 1993, Vol. 7).

Solamente el sector turismo, exportador de servicios, recibió los beneficios tradicionales de exención de impuestos y de concesión de préstamos de desarrollo (FUNDAPEC: 1992: 64).

Los sectores que producían para el mercado nacional contaban con muy fuertes mecanismos aduaneros de protección tanto en su vertiente cuantitativa como cualitativa. En consecuencia la protección efectiva era muy elevada.

La apertura al exterior de la política económica dominicana anterior a 1985 se resumía en la práctica a incentivos al turismo y a las zonas francas industriales. Estos últimos se resumen en la total exención de toda clase de impuestos y en facilidades especiales para el retiro de la mercancía importada de las aduanas.

Aunque estos incentivos son bastante viejos -fines de los sesenta y comienzos de los setenta- el desarrollo vertiginoso de los sectores turismo y zonas francas se hizo esperar hasta 1985.

1.2 En 1985 comenzó prácticamente la apertura de la economía dominicana. En enero 23 el país, dentro de la renegociación de su

deuda externa (Banco Central de la República Dominicana; 1985: 13), adoptó una tasa de cambio única determinada libremente por el mercado. El peso dominicano se devaluó oficialmente. Desde esa fecha los precios de los bienes importados, que en un país pequeño suponen un alto porcentaje del precio final de todos los bienes, incluidos los de fabricación nacional, reflejan los precios internacionales y los impuestos aduaneros.

Aunque en 1993 acaba de ser aprobada una Reforma Arancelaria con topes nominales máximos del 35% advalorem, un hábil e interesado manejo de los impuestos de ventas, la imposición de un recargo fiscal cambiario, una serie de impuestos selectivos sobre muchos bienes de consumo y el mantenimiento de algunas prohibiciones y restricciones cuantitativas de importación han logrado mantener una alta protección efectiva para importantes subsectores industriales (Dahuajre, A.: 28 de agosto de 1993).

En 1889 la protección arancelaria, que ya había bajado levemente, era aún del 99.3% para toda la industria y del 140.8% para la industria agropecuaria (FUNDAPEC: 1992: 92). Después de la Reforma Arancelaria las importaciones de bienes pagan en promedio un 31% de impuestos arancelarios. Los aranceles para los insumos subieron al 23%. *"Hoy los industriales se enfrentan a una mayor competencia de las importaciones, pues, en promedio, se redujeron los impuestos de aduanas a los bienes importados terminados, mientras se elevaron los impuestos a la materia prima"* (1sa: 30 de agosto de 1993).

En general la competencia se ha agudizado pero no es posible hablar de una liberación amplia del comercio internacional. El país está aún impreparado para entrar en cualquier esquema de libre comercio.

1.3 De hecho República Dominicana ha sido beneficiada unilateralmente por el Caribbean Basin Economic Recovery Act que concede a República Dominicana, Haití y a otros 22 países de la llamada "Cuenca del Caribe" el ingreso de sus productos libres de

impuestos al mercado de los Estados Unidos. Son muchos los bienes no elegibles para recibir esta concesión (USITC: Seventh Report 1991 on the Impact of the Caribbean Basin Economic Recovery Act on U.S. Industries and Consumers: September 1992: 1-6). Entre ellos figuran muchos textiles y ropas, artículos de cuero y azúcar. De hecho sólo el 20% de las exportaciones de República Dominicana a los Estados Unidos eran beneficiadas por la ley de la Cuenca del Caribe (USITC: 1992: 2-4; 2-13).

República Dominicana ha sido beneficiada también por la Comunidad Europea. Dentro del Convenio de Lomé IV, como país CAP no miembro, es apta para recibir ciertas ayudas compensatorias (petróleo, material escolar, alimentos) y para recibir un tratamiento favorable para algunas exportaciones agrícolas (sobre todo guineos).

El país es miembro observador del CARICOM. El gobierno dominicano estudia las conveniencias de negociar su entrada en el Mercado Común Centroamericano, en CARICOM e incluso en el T.L.C.

A pesar de estos acuerdos regionales la apertura al mercado exterior de bienes y servicios que desde 1983 experimenta el país se debe fundamentalmente a fuerzas del mercado: la imposibilidad de mantener una moneda sobrevaluada por la fuerte reducción de los mercados tradicionales de azúcar en Europa y los Estados Unidos, y la debilidad del movimiento sindical en un país con fuerte desempleo formal del 30% de la PEA, que ha hecho posible el descenso del salario real relativamente a otros países del Caribe, y de los Estados Unidos en especial.

1.4 La desregulación de los mercados financieros se inició en enero de 1991 al crearse un sistema cambiario con una tasa de cambio flexible. Aunque el sistema está segmentado en un mercado oficial que opera a través del Banco Central y un mercado libre manejado por los bancos comerciales, la tasa de cambio del mercado libre no ha diferido en un 1% respecto a la del Banco Central (RD\$12.67 para compra y 13.00 para venta del dólar).

También en enero de 1991 se eliminaron los límites máximos y mínimos de las tasas de interés en las operaciones activas y pasivas de los bancos comerciales. La tendencia de la política monetaria ha sido hacia el traspaso al mercado privado de divisas de las principales operaciones de capital del país tales como la contratación de préstamos al sector privado y remesas al exterior por concepto de endeudamiento externo, inversiones extranjeras, asistencia técnica y transferencia de tecnología (Boletín Mensual del Banco Central de la República Dominicana; agosto-septiembre del 1991. pp. 195-199).

Finalmente las cuentas en dólares "a nombre de personas físicas o morales, nacionales o extranjeras residentes en el país o en el exterior" fueron autorizadas el 2 de abril de 1992. (Boletín Mensual del Banco Central de la República Dominicana; octubre-diciembre de 1992, p. 141).

Curiosamente aún no se ha elaborado ley alguna sobre la inversión directa extranjera. Esta es, sin embargo, bastante cuantiosa.

1.5 En conclusión: la apertura externa de la República Dominicana ha sido el resultado de un proceso largo que comenzó con la flotación del dólar en 1985, acompañada siempre por una bastante amplia liberación financiera que culmina en 1992. En este período hubo intentos fallidos de control de divisas ("Sistema de Reintegro de Divisas" vigente de 1988 a 1990).

La disminución de los aranceles y de las cuotas y prohibiciones de importación, así como de las exenciones fiscales a la industria y agropecuaria nacional, ha sido una tendencia bastante constante de la política económica dominicana desde 1985. La liberación de casi todos los controles de precios para artículos alimenticios comenzó ya en 1983 y quedó sustancialmente concluida en mayo de 1992.

Una característica general de apertura externa dominicana, muy acelerada en 1991 (Toral Córdova: 1992), ha sido su persistente capacidad de reformulación por el Poder Ejecutivo. Se palpa, consiguientemente una cierta inseguridad en las expectativas económicas de los empresarios.

EMPLEO Y APERTURA EXTERNA EN LA R.D.

EVOLUCION DE LA TASA DE CAMBIO RESPECTO AL US\$

| AÑO | TASA OFICIAL | TASA LIBRE |
|------|--------------|------------|
| 1978 | 1.00 | 1.25 |
| 1979 | 1.00 | 1.22 |
| 1980 | 1.00 | 1.26 |
| 1981 | 1.00 | 1.28 |
| 1982 | 1.00 | 1.46 |
| 1983 | 1.00 | 1.60 |
| 1984 | 1.00 | 2.83 |
| 1985 | 3.12 | 3.11 |
| 1986 | 2.90 | 2.90 |
| 1987 | 3.84 | 3.84 |
| 1988 | 5.95 | 6.15 |
| 1989 | 6.35 | 6.97 |
| 1990 | 11.50 | 11.30 |
| 1991 | 12.50 | 12.55 |
| 1992 | 12.50 | 12.60 |

Fuente: Elaborado con información de Banco Central.

COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL
DEL SALARIO DOMINICANO, 1975-90

| AÑO | SALARIO DOMINICANO | SALARIO EE.UU. US\$ | RELACION RD-EE.UU. |
|------|-----------------------|------------------------|-----------------------|
| 1975 | 0.44 | 6.36 | 6.9% |
| 1977 | 0.65 | 7.59 | 8.6% |
| 1978 | 0.80 | 8.27 | 9.7% |
| 1980 | 0.95 | 9.84 | 9.7% |
| 1982 | 1.09 | 11.64 | 9.4% |
| 1984 | 1.33 | 12.51 | 10.6% |
| 1985 | 0.73 | 12.96 | 5.6% |
| 1986 | 0.79 | 13.21 | 6.0% |
| 1987 | 0.76 | 13.46 | 5.6% |
| 1990 | 0.56 | 14.20 | 4.0% |

Fuente: FUNDAPEC: Elaborado con información del CPI y The Economist.

**EL CARIBE: SALARIOS SEMANALES PROMEDIO
DEL SECTOR TURISMO, 1998.**

| País | Salario en US\$ |
|----------------------|-----------------|
| Antigua | 61.07 |
| Aruba | 78.29 |
| Bahamas | 49.39 |
| Barbados | 55.47 |
| Dominica | 29.87 |
| Granada | 47.04 |
| Jamaica | 60.59 |
| Montserrat | 49.53 |
| St. Kitts | 89.07 |
| St. Lucia | 90.88 |
| St. Vincent | 39.47 |
| Trinidad | 38.72 |
| República Dominicana | 35.41 |

Fuente: Caribbean Tourism Research and Development Center.
en FUNDAPEC: 1992: 59.

**IMPORTACIONES DE LOS EE.UU. PROCEDENTES DE PAÍSES
BENEFICIARIOS DEL CARIBBEAN BASIN ECONOMIC RECOVERY ACT,
1987-1992 (millones US\$)**

| Países no Productores de Petróleo | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|
| América Central | 2,300 | 2,244 | 2,312 | 2,807 | 3,229 | 4,034 |
| Caribe Oriental | 145 | 189 | 180 | 158 | 173 | 205 |
| Caribe Central | 1,144 | 1,425 | 1,637 | 1,725 | 1,976 | 2,372 |
| Rep. Dominicana | 394 | 382 | 372 | 339 | 284 | 107 |
| Haití | 394 | 441 | 527 | 564 | 561 | 599 |
| Jamaica | 1,662 | 1,379 | 1,602 | 1,932 | 2,006 | n.d. |
| TOTAL | 6,039 | 6,061 | 6,637 | 7,525 | 8,229 | n.d. |

Fuente: USITC: September 1992, 2-4, para 1987-1991 OEA.
CECON, Boletín Comercial, marzo de 1993, 1992.

ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES, 1981-1990
 (EN %)

| Concepto | 1981 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Zonas Francas | 10.3 | 22.6 | 25.4 | 31.3 | 36.5 | 43.2 | 51.1 |
| No Tradicio- nales | 8.8 | 12.8 | 17.7 | 15.9 | 11.8 | 10.5 | 10.7 |
| Agroindustria | 3.5 | 4.7 | 6.0 | 5.0 | 4.6 | 3.6 | 3.7 |
| Agropecuarios | 1.8 | 3.1 | 4.6 | 3.3 | 2.3 | 2.1 | 2.2 |
| Industriales | 3.1 | 4.8 | 6.8 | 7.4 | 4.7 | 4.7 | 4.7 |
| Otros | 0.3 | 0.2 | 0.2 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 |
| Tradicionales | 55.5 | 40.0 | 37.1 | 29.6 | 22.9 | 19.1 | 18.3 |
| Azúcar | 42.3 | 22.0 | 17.5 | 15.9 | 12.6 | 11.9 | 11.6 |
| Café | 4.7 | 9.9 | 11.6 | 6.1 | 4.5 | 3.9 | 3.0 |
| Tabaco | 5.0 | 1.9 | 1.8 | 1.3 | 1.3 | 0.7 | 1.0 |
| Cacao | 3.3 | 6.1 | 6.1 | 6.3 | 4.5 | 2.6 | 2.7 |
| Minerales | 25.5 | 24.6 | 19.8 | 23.2 | 28.8 | 27.3 | 19.0 |
| Ferroniquel | 8.4 | 12.6 | 8.2 | 11.2 | 21.6 | 22.9 | 19.0 |
| Dore | 15.7 | 12.0 | 11.5 | 11.5 | 6.9 | 4.3 | 3.0 |
| Otros | 1.4 | 0.0 | 0.1 | 0.5 | 0.3 | 0.1 | 0.0 |
| TOTAL | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fuente: CEDEPEX. En FUNDAPEX: 1992: P. 104.

2. Efectos de la Apertura de Mercados

2.1. Balanza Comercial

La estadística dominicana no incluye el valor de las exportaciones de las zona francas, aunque sí el de sus importaciones. La balanza comercial parece así exageradamente deficitaria. Las exportaciones parecen estar fuertemente subvaluadas: sólo las exportaciones a los Estados Unidos indicadas en fuentes norteamericanas alcanzaron en 1992 un valor (CIF) de 2,452 millones de dólares (FET: June 1993: 1), mientras que la cifra ofrecida para el total de las exportaciones dominicanas (FOB) fue según la estadística dominicana de sólo 561.5 millones de dólares.

También el valor de las importaciones parece sustancialmente subvaluado. Mientras que el total de las importaciones del país (FOB) en 1992 fue de 2,178.1 millones de dólares, las exportaciones de los Estados Unidos a la República Dominicana (FOB) alcanzaron de acuerdo a datos norteamericanos 2,098.2 millones de dólares (FET: *ibidem*).

Hechas estas observaciones sobre la incompatibilidad de las cifras dominicanas y norteamericanas de la balanza comercial, y norteamericanas de la balanza comercial, es evidente que el volumen de las exportaciones, excluyendo las originadas en las zonas francas ha venido cayendo notablemente en los años 1990-1992. En el primer semestre de 1993 los ingresos en divisas por este concepto descendieron un 9.1% respecto a 1992 (Fundación Económica y Desarrollo: 7 de agosto de 1993). Las importaciones, en ascenso desde 1990, aumentaron en el primer semestre de 1993 un 6.6%. El déficit comercial, excluyendo las exportaciones de las zonas francas, fue de 779.0 millones de US\$ en el primer semestre de 1993, un incremento de un 14% (*ibidem*).

BALANZA COMERCIAL, 1982-1992. EN MILLONES US\$

| | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|--------|---------|--------|--------|
| Exportación (FOB) | 738 | 722 | 711 | 890 | 924 | 735 | 658 | 560 |
| Importación (CIF) | 1,286 | 1,266 | 1,592 | 1,608 | 1,964 | 1,793 | 1,719 | 2,186 |
| Balance | -548 | -544 | -880 | -718 | -1,039 | -1,1058 | -1,071 | -1,626 |

El enorme déficit de la balanza comercial, generalmente atribuido a la relativa liberalización del comercio provocada por la Reforma Arancelaria, es sin embargo, engañoso. El valor de las exportaciones procedentes de las zonas francas subió incesantemente de 215 millones de dólares en 1985 a 736 millones en 1989 y a 839 millones en 1990 (FUNDAPEC: 1992:30). CEDOPEX reporta

EMPLEO Y APERTURA EXTERNA EN LA R.D.

en 1991 exportaciones (FOB) de las zonas francas de US\$1,052.9 millones (Camarena, C.: 1993; A-1).

2.1.1 Balanza de Servicios

La balanza de servicios de la República Dominicana ofrece tan sólo su valor neto. Como ingresos importantes aparecen el turismo y el pago a factores nacionales en las zonas francas. Los ingresos ocasionados por el turismo han sido estimados en 899.5, 877.2 y 1,095 millones de dólares para los años de 1990, 1991 y 1992 (FET: June 1993, 1).

La balanza de servicios arroja los siguientes saldos para el período 1985-1992:

| Año | Saldo |
|------|-------|
| 1985 | -9 |
| 1986 | 108 |
| 1987 | 191 |
| 1988 | 262 |
| 1989 | 352 |
| 1990 | 481 |
| 1991 | 503 |
| 1992 | 654 |

2.1.2 Inversiones directas. Pago de la deuda externa

La incipiente liberalización de la economía dominicana, sobre todo la ligada con la devaluación de 1985, ha provocado un flujo creciente de inversiones directas, mientras que el pago de la sólo parcialmente renegociada deuda externa se mueve a muy altos niveles en los últimos tres años: 367.7, 643.9 y 480.9 millones de dólares.

| Año | Inversiones Directas |
|------|----------------------|
| 1985 | 37 |
| 1986 | 40 |
| 1987 | 89 |
| 1988 | 106 |
| 1989 | 110 |
| 1990 | 133 |
| 1991 | 145 |
| 1992 | 181 |

Todas las cifras de la balanza de capital señalan valores negativos para los movimientos oficiales de capital que reflejan la relucancia del gobierno a endeudarse y el pago de anteriores deudas.

República Dominicana, como México y Argentina ha registrado un apreciable aumento de sus reservas internacionales que pasaron de 180.2 millones de dólares en 1990 a 641.8 millones de dólares en junio de 1993 (Fundación Economía y Desarrollo: 7 de agosto de 1993).

El costo de este incremento de las reservas fueron los altos tipos de interés: 29.6 en enero de 1993 para los clientes preferenciales de los bancos comerciales.

2.2. Exportaciones no tradicionales

Aunque el turismo y las zonas francas han incrementado de forma notable sus exportaciones a partir de 1985, fecha de la primera gran devaluación oficial del país, las exportaciones no tradicionales, a pesar de no enfrentar las mismas dificultades de proteccionismo industrial que las exportaciones tradicionales, han estado estancadas desde 1986:

EMPLEO Y APERTURA EXTERNA EN LA R.D.

| AÑO | MONTO EXPORTACIONES NO-TRADICIONALES EN US\$ (MILLONES) |
|------|--|
| 1985 | 121.5 |
| 1986 | 175.0 |
| 1987 | 158.9 |
| 1988 | 165.5 |
| 1989 | 169.6 |
| 1990 | 147.0 |
| 1991 | 144.2 |

Fuente: Camarena, C.: 1993: A-1. Cuadro No. 2. Datos de CEDOPEX.

Las causas de este estancamiento no son fáciles de identificar. Es cierto que, a diferencia del turismo y de las zonas francas, estas exportaciones han recibido pocos incentivos (Camarena: 1993: 19 ss.). Pero quizás haya que buscar la explicaciones en el hecho de que una parte sustancial de las empresas de zona franca (el 74%) son propiedad de empresarios no nacionales y que todas ellas, como los hoteles en turismo, dependen muy fundamentalmente de empresas y promotores extranjeros. A título de hipótesis adelanto la opinión de que las ventajas de la apertura del mercado son aprovechadas primordialmente por empresas extranjeras. Las empresas nacionales se benefician de modo derivado.

2.3. El Empleo

2.3.1 Los datos

En el apartado anterior se ha discutido en términos generales el impacto de la liberalización del comercio sobre la economía dominicana. El resultado más llamativo es la concentración del aumento de las exportaciones en las zonas francas y en el sector turismo. Otros renglones de exportación, como los productos no tradiciones, se han mantenido estáticos o en retroceso.

| AÑO | PEA | Industria | Gobierno | Zonas Francas | Turismo | Micro y Pequeña Empresa |
|------|-----------|-----------|-----------|----------------------|---------------------|-------------------------|
| 1980 | 2,111,500 | 156,365 | 1,876,212 | 18,339 | 6,796 | n.d. |
| 1981 | 2,185,400 | 156,687 | 193,899 | 20,520 | 7,726 | n.d. |
| 1982 | 2,266,300 | 157,912 | 201,294 | 19,629 | 7,768 | n.d. |
| 1983 | 2,350,100 | 159,542 | 184,326 | 22,272 | 8,224 | n.d. |
| 1984 | 2,437,100 | 154,202 | 209,874 | 27,126 | 9,988 | n.d. |
| 1985 | 2,529,400 | 152,936 | 219,176 | 35,720 | 10,788 | n.d. |
| 1986 | 2,617,900 | 155,312 | 218,084 | 51,231 | 12,426 | n.d. |
| 1987 | 2,710,000 | 163,920 | 201,910 | 69,538 | 15,163 | n.d. |
| 1988 | 2,805,000 | 157,576 | 195,302 | 85,468 | 24,028 | n.d. |
| 1989 | 2,882,528 | 160,365 | 191,302 | 105,236 | 27,575 | n.d. |
| 1990 | 2,959,706 | 146,253 | 188,500 | 120,000 | 28,809 | n.d. |
| 1991 | 3,036,837 | 145,100 | 186,998 | 134,998 | 32,817 | n.d. |
| 1992 | n.d. | n.d. | n.d. | 142,399 ¹ | 36,005 ¹ | 582,571 ² |
| 1993 | n.d. | n.d. | n.d. | 149,405 ³ | n.d. | 677,301 ^{2*} |

Fuentes: Hasta 1992: FUNDAPEC: 1992: p.43.

1 (*) 1992: Estimados FUNDAPEC: FUNDAPEC: 1992: p. 203, 212, 218.

2 (**) Cabral: 1993; p.15. Dato para marzo.

3 Fundación Economía y Desarrollo, 7 de agosto 1993. Dato para junio.

Como el análisis del impacto de la apertura a los mercados externos tiene lugar a través de las exportaciones, centraremos el análisis en el estudio de los sectores más dinámicos. Pero antes es bueno presentar un cuadro que resuma el empleo medido en algunos sectores de la economía dominicana.

Estas cifras nos indican que marginalmente las exportaciones de zonas francas y de servicios turísticos aportaron 121,307 puestos de trabajo a la economía dominicana en el período 1985 a 1991.

Esta suma equivale al 24% del aumento estimado de la población económicamente activa en el mismo período.

Innegablemente el aporte de las exportaciones industriales y turísticas resultantes de la devaluación de 1985 es significativo.

En cambio la economía ha perdido 7,836 empleos en el sector industrial, debido con toda seguridad, al derrumbe de la industria azucarera, y otros 32,178 empleos gubernamentales. Estos últimos pueden ser atribuidos, en cierto sentido, a la necesidad de reducir el déficit fiscal. Sin embargo, el enorme incremento de los ingresos del gobierno, que subieron con prácticamente ninguna inflación significativa de 6,696 millones de pesos en 1990 a 16,026 millones en 1992, y el incremento de los gastos de capital de 4,197.8 millones en 1990 a 10,470.7 millones en 1992 (Siglo 21: Diciembre 1992; pp. 10.12), sugieren más bien otra explicación: la disminución del empleo público denota una alta prioridad de la inversión gubernamental sobre el gasto corriente público. Desde el punto de vista de la apertura de la economía al mercado exterior no era esta ninguna necesidad: desde 1991 el presupuesto público es superavitario: 0.1% del PIB en 1991 y 1.5% en 1992 (FET: June 1993: 1).

Las remuneraciones salariales y beneficios adicionales en los sectores industriales, zonas francas y turismo son más bien favorables para los obreros de estas dos últimas industrias. En general el mercado laboral formal parece ser homogéneo.

Los datos sobre la microempresa y la pequeña empresa son, por razón del método usado, cuestionables, pero sí dan una idea aproximada sobre la estrategia de sobrevivencia de quienes no encuentran

empleo en el sector más formal de la economía. La encuesta de Cabral, como la de Celly sobre las mismas empresas administradas por mujeres, sí muestran la bajísima productividad de estas empresas: el 27.4% de ellas tiene ventas iguales o menores a un salario mínimo; el 25.4% ventas entre 1 y 3 salarios mínimos, el 33.5% ventas entre 3 y 10 salarios mínimos y sólo el 13.7% ventas superiores a 10 veces el salario mínimo. Este resultado contradice las conclusiones a las que en 1973 llegó la misión del Programa Mundial del Empleo de la OIT en República Dominicana (OIT: 1975: 104 ss.). La OIT estimaba entonces que el 60% de las empresas del sector "informal" tenían "niveles de productividad que corresponden al estrato intermedio II".

REMUNERACION POR SECTORES (EN %)

| | AGROINDUSTRIA | ZONAS | TURISMO |
|-------------------------------|---------------|-------|---------|
| Salario mensual | | | |
| Menos de RD\$1,500.00 | 46.7 | 42.4 | 52.5 |
| RD\$1,500 a 3,000 | 41.8 | 39.8 | 29.3 |
| Más de RD\$3,000 | 10.3 | 18.0 | 16.7 |
| Promedio en RD\$ | 1,910 | 2,201 | 2,148 |
| Beneficios adicionales | | | |
| Seguro médico privado | 40.5 | 29.5 | 29.6 |
| Bonificación anual | 57.4 | 46.1 | 43.1 |
| Vacaciones pagas | 54.0 | 70.4 | 75.5 |
| Alimentación | 17.1 | 9.6 | 82.2 |
| Transporte | 37.4 | 17.5 | 44.0 |

Fuente: FUNDAPEC: 1992: 60

Un estudio más a fondo realizado en 1990 mostró que en tres ciudades medianas, de unos 40 a 50,000 habitantes en tres zonas diversas del país -Bonao, Baní y Mao- el 16% de las viviendas albergaba empresas domésticas (Aleman et al.: 1992: 332), y que el 24% de las empresas tenía tres o menos empleados) (Ibidem: 348).

En general los datos de esta investigación revelan una mayor productividad que la hallada por Cabral.

En cualquier caso la magnitud del empleo en las microempresas y en las pequeñas empresas es tan grande solamente por la imposibilidad de la economía de poder generar en corto tiempo plazas suficientes de trabajo formal para la población.

2.3.2 La explicación

Los dos sectores generadores de empleo más dinámicos de la economía son el turismo y las zonas francas.

Tanto el empleo, como el número de empresas y el valor de las exportaciones dependen fundamentalmente de la tasa de cambio. Los coeficientes de correlación son para esas regresiones 0.88, 0.83 y 0.90 con un estadístico t student de 11.6, 9.5 y 11.5 respectivamente (FUNDAPEC: 1992: p.46).

Antes de 1985, cuando la tasa de cambio era fija para las zonas francas existía una desconexión entre las políticas cambiarias y las salariales, siendo estas últimas las únicas susceptibles de manejo.

También en turismo el número de turistas extranjeros viene determinado por la tasa de cambio. Entre estas dos variables se comprobó una correlación positiva muy elevada con un coeficiente de determinación de 0.93 y t student de 12. En cambio es sumamente débil la correlación entre el monto gastado por los turistas y la tasa de cambio: r de 0.06 con un t student de 0.8 para la tasa oficial y de 0.5 para la tasa libre. La oferta de divisas por turista-día no es elástica. Incluso el signo de la correlación es negativo: el gasto en dólares del turista-día es menor a mayor devaluación del peso dominicano (FUNDAPEC: 1992: 62).

Anteriormente señalamos el poco volumen de empleo creado por la industria. La explicación más lógica parece descansar en los fuertes incentivos proteccionistas de que disfruta por su intensa conexión con muchos sectores de la economía. En estos casos los intereses proteccionistas son muy elevados. De hecho se encontró una correlación negativa entre protección y exportaciones en este

sector con un coeficiente de determinación de 0.21 y un t student de 1.4 (FUNDAPEC: 1992: 92 s.)

Estos resultados econométricos corroboran las hipótesis de que las exportaciones que no están altamente protegidas dependen del tipo de cambio mientras que las industrias que trabajan para el mercado nacional están logrando ventajas tan altas a través de la protección que no se ven estimuladas a buscar mercados externos.

Desgraciadamente el reducido tamaño del mercado de países pequeños limita extremadamente su capacidad de generar empleo.

Finalmente, es importante recordar que tanto el turismo como las zonas francas gozaron de grandes incentivos fiscales y, el turismo, también financieros. Por su misma naturaleza, sin embargo, estos incentivos no fueron proteccionistas y sí ayudaron a hacer más rentables a los exportadores.

3. El futuro de la generación de empleo a través de las exportaciones

Es bien sabido que muchos de los abogados de la apertura al mercado externo para aprovechar la posibilidad de exportar más tienen dudas sobre la viabilidad de los modelos de crecimiento movidos por las exportaciones.

Las principales dudas versan sobre la posibilidad de que un aumento de las exportaciones por parte de todos los países puede beneficiar a países individuales y sobre el clima internacional respecto al proteccionismo (Summers-Thomas: July 1993: 251).

Una de las formas más sofisticadas de proteccionismo es la creación de bloques regionales de comercio internacional administrado. Para la República Dominicana, específicamente para sus zonas francas, el Tratado de Libre Comercio entre Canadá, México y los Estados Unidos cuestiona seriamente el modelo de apertura seguido en el país, el acuerdo unilateral de la Cuenca del Caribe.

El informe preparado por la Comisión de los Estados Unidos de Comercio Internacional sobre el impacto de la Ley de la Cuenca del

EMPLEO Y APERTURA EXTERNA EN LA R.D.

Caribe en 1991 dedica un apartado (pp. 4-5) a tratar el temor en los estados miembros a que la aprobación de Tratado de Libre Comercio pueda divertir inversiones, especialmente en el área de textiles y ropa de México. Innegablemente esto requeriría la imposición de más altas cuotas de exportación a los Estados Unidos. Curiosamente la mayor parte de las exportaciones de los países de la Cuenca del Caribe a los Estados Unidos tiene que pagar impuestos arancelarios por tratarse de bienes excluidos de la ley.

Este es el caso de la República Dominicana, el mayor beneficiario de la Ley, que exporta dentro del marco de ésta productos como partes de zapatos, instrumentos médicos, aparatos eléctricos, cigarrillos y melazas (USITC: 1992: 2,10), y fuera de ella ropa y vestidos. En 1991 comenzaron operaciones 70 compañías, con una inversión total de 100 millones de dólares. Treinta y tres (33) de esas empresas producían productos textiles (USITC: 1992: 4-3).

La erección de restricciones cuantitativas más que el pago de aranceles es visto como el mayor problema que el Tratado de Libre Comercio puede imponer a las Zonas Francas.

Esta preocupación ha sido reforzada por el Embajador R. Pastorino en un discurso del 23 de marzo ante los Jaycees:

EL NAFTA -el acuerdo de libre comercio para Norteamérica- forma parte de una visión para un futuro mejor. El NAFTA puede ser el primer paso hacia un hemisferio de libre comercio. Aquí en la República Dominicana, el NAFTA ha causado mucha preocupación. Hay quienes se preocupan de que el país pueda quedar fuera del nuevo y dinámico mercado norteamericano. Hemos dicho que a muy corto plazo el país no tiene por qué preocuparse. Pero también hemos dicho en repetidas ocasiones que el país debería prepararse para entrar plenamente en el nuevo sistema de libre comercio de las Américas. Quiero enfatizar que, en contraste con esquemas del pasado, el libre comercio es un camino de doble vía, de reciprocidad (p.3).

La reciprocidad comercial no es fácil para un país pequeño en los comienzos de su desarrollo industrial.

El diputado norteamericano Sam M. Gibbons acaba de presentar un proyecto de ley a la Cámara de Representantes que propone otorgar un plazo de tres años a los países del Caribe durante los cuales éstos disfrutarían de los mismos beneficios que el Tratado de

Libre Comercio concede a México. En este plazo dichos países deben hacer los ajustes necesarios en sus economías para poder comenzar negociaciones para entrar en el Tratado de Libre Comercio o lograr un acuerdo similar con los Estados Unidos. La República Dominicana ha apoyado públicamente este proyecto de ley pero con la salvedad de que el plazo de ajuste parece demasiado corto (Fundación Economía y Desarrollo: 21 de agosto de 1993).

Realmente parece que los resultados alcanzados por la República Dominicana en lo referente al empleo creado por su limitada apertura al mercado externo podrían, si se aprobase el TLC, modificarse sustancialmente. La industria para el mercado nacional estaría en peligro y el desequilibrio en la balanza comercial podría llegar a niveles intolerables.

CONCLUSIONES

1. La apertura externa de la economía dominicana, sobre todo a través de la liberalización del tipo de cambio y de los movimientos de divisas, ha estimulado la inversión extranjera en zonas francas industriales y en turismo.

2. Las ventajas comparativas relativas de la República Dominicana en el ámbito del Caribe son tan grandes en lo que se refiere a costos de la mano de obra que el aumento de las inversiones extranjeras en los sectores mencionados no ha requerido una ley de inversión extranjera.

3. El aumento de las inversiones en turismo y zonas francas ha provocado un aumento significativo del empleo: 24% del incremento de la población económica activa desde 1986.

4. La liberalización de las transacciones monetarias ha podido equilibrar, a costa de altas tasas de interés, un creciente déficit comercial.

5. Estas tendencias de la apertura externa están siendo cuestionadas seriamente por las negociaciones del TLC. Este tratado requiere para proteger la economía mexicana la implantación e

EMPLEO Y APERTURA EXTERNA EN LA R.D.

incremento de altas cuotas cuantitativas que discriminen contra la economía dominicana. Probablemente las exenciones arancelarias al mercado norteamericano son poco importantes para las exportaciones dominicanas favorecidas por muy bajos costos laborales.

6. La apertura no ha estimulado aún exportaciones no tradicionales. El "shifting" de la orientación de las empresas que producían para el mercado nacional hacia las exportaciones para el mercado internacional dista mucho de ser automático.

APENDICE
CENTROAMERICA Y EL CARIBE: TAMAÑO COMPARATIVO
DE CADA ECONOMIA, 1990

| PAIS | PIB (US\$ CORRIENTES) | RDS = 100 |
|-----------------|-----------------------|-----------|
| Guatemala | 8,777 millones | 139.7 |
| Rep. Dominicana | 5,926 | 100.0 |
| El Salvador | 5,830 | 98.4 |
| Costa Rica | 5,729 | 96.7 |
| Panamá | 4,425 | 74.7 |
| Trinidad Tobago | 4,386 | 74.0 |
| Jamaica | 3,782 | 63.8 |
| Honduras | 3,301 | 51.2 |
| Bahamas | 2,912 | 49.1 |
| Haiti | 2,410 | 40.7 |
| Barbados | 1,668 | 28.1 |
| Nicaragua | 1,479 | 25.0 |
| Ant. Holandesas | 1,156 | 19.5 |
| Surinam | 1,110 | 18.7 |
| Aruba | 926 | 15.6 |
| Belice | 376 | 6.3 |
| Antigua | 363 | 6.1 |
| Santa Lucía | 285 | 4.8 |
| Guyana | 249 | 4.2 |
| Granada | 206 | 3.5 |
| San Vicente | 196 | 3.3 |
| Dominica | 181 | 3.1 |
| San Kitts | 133 | 2.2 |

Fuente: CRIES. Datos del Banco Mundial.

BIBLIOGRAFIA

- Alemán, J. L.: Impacto socioeconómico de la Falconbridge en Bonao: 22 años después, PUCMM, febrero 1992.
- Banco Central de la República Dominicana:** -Renegociación de la deuda externa, 1985. - Boletín Mensual.
- Cabral M.:** Evolución de las microempresas y pequeñas empresas en la República Dominicana, FONDOMICRO-AID, 1993.
- Camarena, C.:** Un análisis institucional de la política de promoción a las exportaciones no tradicionales de productos manufacturados: República Dominicana 1968-1991, Tesis PUCMM, abril 1993.
- CEDEMPRESA:** República Dominicana. Situación y Perspectiva. Clima de Inversiones, abril 1993.
- Celly, P.:** Microempresas y Pequeñas Empresas de Mujeres en la República Dominicana, FONDOMICRO-AID, 1993.
- CRIES (Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales):** El tamaño de las economías de Centro-América y El Caribe. 1993.
- Economic Strategy Institute:** NAFTA: Making it Better, 1992.
- Embassy of the United States of America:** Foreign Economic Trends (FET): The Dominican Republic, June 1993.
- Guiliani Cury, Héctor y Hugo:** Los incentivos y sus aspectos fiscales en la política dominicana, FORUM, noviembre 17, 1992.
- FUNDAPEC (Fundación de Crédito Educativo):** Encuesta Nacional de Mano de Obra, Diciembre 1992.
- Fundación Economía y Desarrollo:** Economía Dominicana: Primer Semestre de 1993, 7 de agosto de 1993, Listín Diario.
- Reacciones a la Iniciativa Gibbons, 21 de agosto de 1993, Listín Diario.
- Protección efectiva, una vez más. 28 de agosto de 1993, Listín Diario.
- Fundación Siglo XXI:** La Economía Dominicana en 1992 y Perspectivas para 1993. Diciembre 1992.
- Informe Económico. Enero-Marzo 1993. Mayo 1993.

EMPLEO Y APERTURA EXTERNA EN LA R.D.

- Isa C., P.:** El nuevo arancel y la caída de la producción, *Listín Diario*, 30 de abril de 1993.
- OEA. CECON:** Boletín Comercial. Vol. XVIII, Nº 3, marzo de 1993.
- OIT:** Generación de empleo productivo y crecimiento económico. El caso de la República Dominicana, OIT, 1975.
- Pastorino, R.:** El futuro está en sus manos, 23 de marzo, 1993.
- Summers, L. H., Thomas, V.:** Recent Lesson of Development, en *Research Observer*, Vol. 8. Number 2, July 1993, pp. 241-254.
- Toral Córdova, Luis F.:** Modernización y Reformas Estructurales para el crecimiento económico correspondiente al año 1991, 1 de abril de 1992.
- Tucker, R. S.:** *The Potencial of Trade Expansion as a Generator of Added Employment in the Caribbean Basin*, Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development, May 1990.
- USAID:** Dominican Republic. Data Handout, June 18, 1993.
- USITC:** *Report on the Impact of the Caribbean Basin Economic Recovery Act on U.S. Industries and Consumers*, Seventh Report 1991.