

Programa de Empresas
Multinacionales

Documento de trabajo núm. 46

Las zonas francas industriales y las empresas multinacionales: Efectos económicos e impacto sobre el empleo en la República Dominicana

Proyecto conjunto de la Oficina Internacional
del Trabajo y del Centro de las Naciones
Unidas sobre las Empresas Transnacionales

por Francisco A. de Moya Espinal
Instituto Nacional de Formación Técnico
Profesional (INFOTEP),
Santo Domingo

Nota:
Los documentos de trabajo de la OIT
procuran estimular la discusión
y el comentario crítico
sobre los temas estudiados

Oficina Internacional del Trabajo Ginebra

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 1986

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, a condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción hay que formular las correspondientes solicitudes al Servicio de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

ISBN 92-2-305725-6

Primera edición 1986

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en esta publicación no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implica aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, que también puede enviar a quienes lo soliciten un catálogo o una lista de nuevas publicaciones.

Impreso por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza

PREFACIO

El presente es uno de los documentos de trabajo publicados por la OIT para el estudio de los efectos de las empresas multinacionales sobre el empleo en las zonas francas de producción para la exportación. Estas investigaciones pudieron ser realizadas gracias al apoyo financiero del Gobierno de Suecia, de la Unión Central de Asociaciones Patronales Suizas y de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, a los cuales expresamos todo nuestro agradecimiento.

Los estudios particulares acerca de los países de América latina y del Caribe, son una realización conjunta de la OIT y del Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales (CNUET), y abordan aspectos tanto económicos como sociales. La lista completa de estos documentos de trabajo se encuentra en el anexo 4 de este documento.

INTRODUCCION

Este documento de trabajo tiene por objeto analizar el desarrollo y los efectos económicos de las zonas francas de protección para la exportación en la República Dominicana. Dichas zonas presentan características similares a las de otros países de América latina y del Caribe, en particular en cuanto a los incentivos de promoción industrial que se ofrecen a las empresas, en cuanto a la predominancia del sector textil y de confecciones en la estructura industrial de las zonas, en cuanto a la importancia porcentual de la mano de obra femenina (dos tercios de la mano de obra ocupada), y en lo referente al tipo de operaciones industriales que se realizan, a saber las actividades de ensamblaje características de la industria de maquila.

La política de fomento de las zonas francas mira a dos objetivos mayores: la atracción de divisas y la generación de empleo. Este documento de trabajo intenta evaluar los efectos de las zonas francas en estos ámbitos, confrontándolos con la situación y con los logros de la industria del país, fuera de las zonas francas. Esta comparación permite apreciar en forma más objetiva la dinámica económica de las zonas francas en su contexto nacional, y muestra que si bien es cierto que éstas no constituyen de ninguna manera la solución tajante de los problemas del desempleo y de la balanza de pagos de la República Dominicana, sin embargo ellas pueden contribuir a atenuarlos.

Las empresas multinacionales revisten importancia capital en el desarrollo de las zonas francas, pues como se verá, el 89 por ciento de las empresas que operan en estas zonas tienen sus casas matrices instaladas en otros países y, por tanto, pueden considerarse multinacionales. Así, y aunque no se les designe explícitamente en cada acápite de este documento, huelga destacar que tanto en el ámbito económico como en materia de generación de empleo, los efectos de las zonas francas son debidos esencialmente a las actividades de dichas empresas.

I. MARCO DE REFERENCIA Y CARACTERISTICAS DE LAS ZONAS FRANCAS

A. Evolución histórica y base legal.

En la República Dominicana pueden distinguirse tres períodos en lo que respecta a las intenciones de las autoridades del país para la creación de las zonas francas de exportación.

El primer período se inicia en el año 1955, con la ley núm. 4315, que crea las zonas francas. Esta ley tenía el propósito de promover la instalación de zonas francas comerciales, y de paso, crea las zonas francas industriales, claramente delimitadas, en las que se establecen industrias que están exentas del pago de derechos de aduanas (por esta razón, se denominan estas áreas geográficas como territorios extraaduaneros). Sin embargo, durante los siguientes catorce años, no se establecen mecanismos de implementación de estas disposiciones, por lo que no se instala ninguna zona franca de exportación. En el año 1963 se dicta la ley núm. 38, que crea la zona franca industrial de Puerto Plata, al Norte del país, pero tampoco se toman las acciones destinadas a llevarla a la práctica.

En consecuencia, en este primer período se instalan varias zonas francas comerciales, destinadas a favorecer al turismo que visita el país. Las zonas francas industriales son creadas como al pasar en la misma ley, pero no constituyen la verdadera intención del legislador y quedan como letra muerta.

El segundo período en la evolución legal de las zonas francas, se extiende de 1969 hasta 1983. En el año 1969 se aprueba la ley núm. 299, de promoción e incentivo industrial, cuyo principal propósito era el de fomentar una industrialización hacia adentro, basada en la sustitución de importaciones. Como en la señalada ley de 1955 se habían creado las zonas francas industriales, se introduce el concepto en esta última ley 299, creándose una categoría de industrias denominadas "A" que estarían exentas de todo tipo de impuesto, ya sea de aduanas o interno. Dos categorías adicionales, "B" y "C", promovían las industrias destinadas al mercado interno mediante mecanismos principalmente de corte tarifario. Adicionalmente, estas

empresas orientadas al interior tenían acceso a crédito promocional y a una tasa de cambio favorable para la importación de materias primas. Este conjunto de incentivos, a los que se agregan otros tales como controles de precios, fueron exitosos en promover durante la siguiente década la instalación de industrias livianas de bienes de consumo, altamente dependientes de insumos extranjeros.

Dentro del contexto de la citada ley núm. 299, cuyo espíritu era el desarrollo del país a través de la sustitución de importaciones, las industrias de zona franca perseguían un propósito diferente. En efecto, el propósito del legislador era, esencialmente, la creación de empleos, en un país con elevadas tasas de desempleo. En esa época, al terminar la década del sesenta e iniciarse la del setenta, tampoco se ponían grandes esperanzas en las posibilidades de las zonas francas de generar volúmenes considerables de empleos, por la alta movilidad que se suponía en este tipo de empresas, cuya permanencia en el país dependía de factores altamente variables. Por estas mismas razones, no se pretendía que las zonas francas fueran una primera etapa del proceso de industrialización para la exportación, puesto que, como se dijo, se otorgaba preeminencia al mercado interno.

Se concebía a las zonas francas como áreas "fuera de los límites territoriales del país", porque se trataba de zonas claramente delimitadas, donde sólo operaban empresas extranjeras (los empresarios nacionales estaban expresamente excluidos), que no tenían ningún impacto en los ingresos del gobierno y con muy escasa incidencia en la generación de divisas. Esto último deviene del hecho de que, según la legislación dominicana, las zonas francas operan fuera del mercado cambiario nacional, puesto que sólo tienen obligatoriedad de entregar divisas por concepto de sus gastos locales. A la vez, no tenían acceso a divisas con tasa de cambio preferencial, que en esa época era un importante mecanismo promocional de las inversiones.

La ley núm. 299 de incentivo y promoción industrial, creaba al mismo tiempo los mecanismos de su implementación, y a su amparo se instalaron todas las empresas de zona franca que existen en la actualidad.

La primera zona franca en instalarse fue la ubicada en La Romana, al Este del país. Fue creada a través del decreto núm. 3461, del 26 de marzo de 1970, y empezó sus operaciones en 1970. La iniciativa para la instalación de la misma provino de la empresa multinacional Gulf and Western, la cual desarrollaba en el país importantes operaciones azucareras y turísticas. Esta empresa suscribió un contrato con el Estado para operar la zona franca, comprometiéndose a pasar a propiedad estatal las instalaciones, al cabo de 30 años.

En el año 1971, se dicta el decreto núm. 1574, del 11 de octubre, que crea la zona franca de San Pedro de Macorís, que inicia sus operaciones en 1973, administrada por la Corporación de Fomento Industrial, entidad de propiedad estatal.

A través del decreto núm. 4369, del 21 de marzo de 1974, se crea la zona franca industrial de Santiago, ubicada en el centro del país, y que inició sus operaciones en 1975, administrada por una corporación mixta, sin fines de lucro, del Estado y el sector privado nacional.

Debe indicarse, además, que durante la década del setenta se permitió la instalación de empresas exentas del pago de todo tipo de impuestos, fuera de los parques de zonas francas del país, alegándose en general la necesidad de que las industrias estuvieran ubicadas cerca de la fuente de suministro de materia prima, cuando ésta era local. La mayoría de las empresas de este tipo eran agroindustrias. Se denominaron "zonas francas especiales".

En los primeros años se verificó un gran dinamismo en el crecimiento del número de empresas instaladas, debido a la competitividad del país con respecto a otros países del área, unida a un clima político estable. Pero a finales de 1970 e inicios de 1980, esa situación de competitividad empezó a decrecer, y con ello, la instalación de nuevas empresas empezó a perder dinamismo.

La razón principal de esto debe buscarse en las modificaciones que se fueron verificando en el sistema cambiario dominicano. Hasta 1967 existía en el país un solo sistema cambiario, administrado por el Banco Central, que reconocía una paridad uno a uno entre el peso dominicano y el dólar estadounidense. Al empezar a sentirse en esa fecha una cierta escasez de

divisas, que fue agravándose con el paso del tiempo, se permitió la aparición de un mercado informal o paralelo, en el que se traficaba con "divisas propias", y donde la tasa de cambio por un dólar era ligeramente superior. Las autoridades monetarias utilizaban selectivamente ambos mercados para estimular o desestimular ciertas actividades productivas o de consumo. En los años 1970 se intensificó la inflación mundial, que arreció con los sucesivos choques petroleros de 1973 y 1979. Se incrementó el endeudamiento externo del país, agravándose sus condiciones, con lo que la situación del sector externo fue progresivamente agravándose. En consecuencia, cada vez un número mayor de actividades fueron siendo trasladadas por las autoridades monetarias al mercado paralelo, y la diferencia de tasas entre ambos mercados fue ensanchándose. Sin embargo, las empresas de zona franca se mantenían dentro del mercado oficial, es decir, debían intercambiar un peso por un dólar en sus gastos en moneda local, o sea, pagos de sueldos y salarios, energía eléctrica, arrendamiento y otros.

A la vez, la mayoría de los países del área devaluaron sus monedas en esos años, mientras que la República Dominicana permitía sólo una devaluación parcial, dejando a las zonas francas fuera de la misma. Con ello, aumentaban los costos locales, y el país perdía competitividad frente a sus vecinos del área.

Los señalamientos anteriores tienen importancia porque explican el inicio del tercer período en lo que respecta a la concepción de las autoridades sobre el papel que podían desempeñar las zonas francas en el desarrollo del país, el cual se inicia en 1983 y se extiende hasta la actualidad.

Ya en 1979 se efectúan pasos de importancia para reorientar el modelo de desarrollo hacia la industrialización basada en las exportaciones, al dictarse en ese año la ley núm. 69 de promoción de exportaciones. Uno de los incentivos principales que confiere esta ley es el de permitir a los exportadores no tradicionales aprovechar parcialmente los beneficios de la tasa de cambio del mercado paralelo. Sin embargo, esto no incluye las operaciones de zona franca.

En el año 1982, el país entra en conversaciones con el Fondo Monetario Internacional para el establecimiento de un Acuerdo de facilidad ampliada, cuyas condiciones no pueden cumplirse inicialmente, y que se sustituye más adelante por un Acuerdo de contingencia. Una de las condiciones de estos acuerdos es la devaluación total de la moneda nacional, y el fomento activo de las exportaciones.

En 1983 se dan pasos resueltos para incrementar las actividades de zona franca, y se las empieza a visualizar como una potencial fuente importante de generación de divisas, a la vez que productora de empleos y contribuyente a mejorar el nivel de calificación de la mano de obra.

Uno de estos pasos es el decreto núm. 895 que crea y otorga funciones al Consejo Nacional de Zonas Francas Industriales, entidad que hasta entonces no había podido ejercer un papel independiente. (Había sido creado por instrumentos legales anteriores al citado decreto y derogados por éste, pero sin las adecuadas atribuciones). Este es un organismo estatal especializado en zonas francas, que cuenta entre sus miembros con representantes de los operadores de cada zona franca, y de las asociaciones de industria de las mismas.

Otra medida adoptada en 1983, fue la incorporación de una sociedad mixta sin fines de lucro entre el Estado y el sector privado dominicano, para administrar la zona franca de Puerto Plata, que había sido creada 20 años atrás sin establecerse los mecanismos de implementación.

Asimismo, a finales de 1982 y durante 1983, se dictan decretos creando seis nuevas zonas francas en el interior del país, en las provincias de San Cristóbal, La Vega, Duarte, Azua, Peravia y el Seibo. Ninguna de estas zonas ha empezado a operar a la fecha, a las que se agregan la de Barahona, creada en 1974, y la de Itabo, en 1985. El cuadro 1 muestra las zonas existentes en el país a 1985, incluyendo las que aún no están en operación.

La razón principal por la que estas zonas francas no han empezado a operar, debe buscarse en que el Gobierno no ha realizado las obras de infraestructura mínimas indispensables para ponerlas en funcionamiento, tales como disposición de los terrenos, urbanización, etc. Asimismo, tampoco ha habido esfuerzos manifiestos del sector privado de esas localidades para emprender estos trabajos por su propia iniciativa. Excepción a esto es el caso de Baní,

Cuadro 1. Zonas francas industriales existentes en la República Dominicana.

Ubicación	Decreto Núm.	Creación Fecha	Inicio Operación	Propiedad Operadora	Espacio Físico (m ²)
La Romana	3461	26-3-69	1970	Privada extranjera	300 000
San Pedro Macorís	1574	11-10-71	1973	estatal	600 000
Santiago	4369	21-03-74	1975	mixta	300 000
Puerto Plata	Ley 38*	04-07-63	1983	mixta	256 739
Barahona	4507	08-04-74	-	-	-
San Cristóbal	897	19-03-83	-	-	-
La Vega	245	14-09-82	-	-	-
Duarte	397	26-10-82	-	-	-
Azua	896	19-03-83	-	-	-
Peravia	1166	21-06-83	-	-	-
El Seibo	1060	14-05-83	-	-	-
Itabo	3192	02-10-85	-	-	-

Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas, "Las Zonas Francas Industriales, Análisis Comparativo" (1983).

* En 1973 se dictó el decreto 411 creando una comisión para impulsar su instalación. En 1983 se incorporó una sociedad mixta sin fines de lucro para administrarla.

cuyos trabajos están muy adelantados, realizándose actualmente las obras de infraestructura con financiamiento de la Agencia para el Desarrollo Internacional, del Gobierno de los Estados Unidos. Dirige estas labores una corporación privada sin fines de lucro. Algo parecido podría señalarse sobre la zona franca de Itabo, ubicada muy cerca de la capital, donde los preparativos están también bastante avanzados, impulsados por un grupo de empresarios dominicanos. Esta zona franca pretende atraer empresas de alta tecnología.

Los pasos de mayor importancia para el fomento de las zonas francas, se dan en el área de la política cambiaria y crediticia. Así, en marzo de 1983 se realiza una primera corrección a la discriminación cambiaria a que estaban sometidas las zonas francas al reconocérseles un 48 por ciento sobre el peso dominicano por encima del dólar, en sus pagos en moneda local. En esta fecha, aún no se admitía la devaluación total.

A principios de 1983, adicionalmente, se dictó la ley núm. 96 que modifica la ley núm. 4315, de 1955, para permitir el acceso al financiamiento interno a las empresas de zona franca de capital nativo. Al mismo tiempo, se modificaba la ley núm. 299 de 1969, sobre incentivo y promoción industrial, para permitir la instalación de empresas dominicanas en las zonas francas.

En consecuencia, pudo modificarse la política crediticia del Fondo de Inversiones para el Desarrollo Económico (FIDE), entidad dependiente del Banco Central, que canaliza recursos a tasas de interés promocionales para financiar las actividades productivas. De esta forma, para facilitar la instalación de empresas dominicanas, el FIDE presta hasta el 75 por ciento de la inversión inicial ya sea para instalación de nuevas empresas o ampliación de las existentes. Asimismo, incluyó en su política el financiamiento de las operadoras de zona franca, para cubrir hasta un 70 por ciento de los costos de urbanización, construcción de naves industriales y edificaciones.

Por fin, en marzo de 1985 se concluyó el proceso de devaluación iniciado en 1967, y se permitió a las zonas francas calcular sus gastos locales en dólares, a la tasa promedio semanal vigente en el mercado paralelo de divisas, que era de alrededor de RD\$3 = US\$1. Al monto

total de gastos reportados por las empresas, se le descuenta una especie de "impuesto cambiario", ascendente al 5 por ciento, el cual se aplica también a todas las exportaciones no tradicionales.

Esta medida es la más importante para fines de elevar la competitividad de la República Dominicana en el sector de zonas francas, con respecto a otros países del área.

En efecto, estudios realizados en 1983 sobre costos promedio comparativos entre varios países de Centroamérica y el Caribe, colocaban a la República Dominicana entre los más caros del área, pasando en 1985 a situarse como uno de los más baratos.

B. Incentivos a las empresas de zona franca.

A continuación se describen los principales instrumentos promocionales que se otorgan a las empresas de zona franca.

1. Incentivos tributarios.

- a) Exoneración total de derechos e impuestos de importación y demás gravámenes conexos, incluyendo el arancel, los impuestos unificados y los de consumo interno, que inciden sobre las materias primas, productos semielaborados o materiales que entran en la composición o en el proceso de elaboración del producto, envases o materiales de empaque.
- b) Exoneración total de todos los derechos e impuestos de importación sobre las maquinarias y equipos que se importen en perfecto estado de funcionamiento y que sean exclusivamente para formar parte de la unidad industrial correspondiente.
- c) Exoneración total de los derechos e impuestos de importación y demás gravámenes conexos, que incidan sobre combustibles y lubricantes usados estrictamente para el proceso industrial, excepto gasolina.
- d) Exoneración total del impuesto sobre la renta, cuando se trate de una empresa multinacional, es decir, cuando su negocio principal se encuentre establecido fuera del país. En el caso de empresas radicadas en el país, disfrutan de una exención de un 75 por ciento en los primeros cinco años, y de 50 por ciento durante el resto de la concesión.
- e) Exoneración total de impuestos sobre patente, impuestos municipales, impuestos sobre producción y exportación. Respecto a estos últimos, la legislación señala que la exención es total en los primeros cinco años, y luego se reduce al 50 por ciento, pero en la práctica esta reducción no se aplica porque casi todos los impuestos a la exportación han sido eliminados.
- f) Exoneración total del impuesto sobre el capital de compañía y sobre documentos relativos a la constitución de compañías por acciones o sociedades anónimas, o sobre aumentos de capital.

2. Incentivos crediticios.

Las empresas dominicanas que se instalan en zona franca, tienen derecho a financiamiento promocional hasta el 75 por ciento del valor de la inversión, ya sea para nuevas empresas o para ampliación de las existentes.

3. Otros incentivos y regulaciones.

Las empresas deben ubicarse en parques industriales instalados con apoyo estatal, debidamente urbanizados, donde arriendan las naves industriales, las cuales se construyen al formalizarse el contrato de arrendamiento entre la operadora de zona franca y la empresa interesada, edificándose la nave de acuerdo a las necesidades de esta última. Esto, en caso de que no haya disponibilidad de naves vacías adecuadas al momento de efectuarse el contrato. La mayoría de los parques industriales están localizados en zonas próximas a los principales puertos y aeropuertos del país. La mano de obra existente en la República Dominicana es abundante y barata. Las empresas de zonas francas están obligadas a pagar el salario mínimo y las prestaciones sociales que exige la ley a todo el empresariado nacional (esto puede obviarse cuando se efectúan contratos de entrenamientos). Por último, cabe señalar que las relaciones obreropatronales se rigen por el Código de Trabajo, en las mismas condiciones que en las demás empresas del país.

C. Comparación con los incentivos a la industria de sustitución de importaciones.

La industria de sustitución de importaciones, que recibe los beneficios de la categoría C de la ley núm. 299 de incentivo y promoción industrial, fue durante muchos años el sector más incentivado de la economía dominicana. En el campo tributario, no obstante, sus beneficios eran y son inferiores al caso de las zonas francas. En efecto, estas empresas tienen derecho a exoneración de impuestos de importación sobre materias primas hasta un máximo de un 90 por ciento. En la actualidad se conceden pocas exenciones tan altas, y existe un impuesto ineludible del 15 por ciento. No tienen derecho a exoneración de impuestos municipales, ni sobre producción o exportación. Tampoco les es permitido importar combustibles. En fin, con respecto al impuesto sobre la renta, tampoco están exentas del pago del mismo, a menos que reinviertan sus utilidades.

En el campo financiero, para el empresariado nacional y las empresas mixtas entre capitales extranjeros y nativos, con participación mayor de este último, existen fuentes de financiamiento promocional. En el caso de instalación de nuevas empresas, se otorga un máximo de 90 por ciento de financiamiento en proyectos agroindustriales integrados; hasta un 80 por ciento en nuevos proyectos industriales; y hasta un 60 por ciento para ampliaciones. Asimismo, existen programas también promocionales que funcionan como líneas de crédito para financiar capital de trabajo.

En el área cambiaria era donde se verificaba el principal incentivo de que disponía la industria de sustitución de importaciones durante la mayor parte de la década de 1970, puesto que tenía acceso a la tasa de cambio privilegiada del mercado oficial. Al agudizarse la escasez de divisas, se fueron restringiendo cada vez más, hasta eliminarse totalmente en 1985. Cuando escaló durante 1984 el proceso de devaluación, esto vino a constituir el principal ingrediente inflacionario, afectando a la industria para el mercado interno con un alto contenido importado. La devaluación ha consistido, en consecuencia, en el elemento de mayor importancia para modificar las rentabilidades relativas a la industria nacional, reduciendo los incentivos de la orientada al mercado interno que descansa en insumos importados, y aumentando la correspondiente a la industria de exportación.

D. Comparación con los incentivos a la industria nacional de exportación:

Como se ha señalado antes, la industria nacional de exportación, en su mayor parte, se concentra fuera de zona franca, puesto que la legislación dominicana anterior a 1983 la excluía expresamente.

A principios de la década de 1970 se inician los primeros esfuerzos para promocionar las exportaciones no tradicionales, principalmente las de manufacturas, con la creación del Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones. Sin embargo, no existía el marco de incentivos adecuados que impulsaran este tipo de industrialización, principalmente en las áreas tributaria y cambiaria. Más bien puede decirse que la política económica tenía un claro sesgo anti-exportador. Por ello, aunque había ventanillas disponibles de crédito promocional, éstos no se demandaban por no ser rentable la actividad exportadora en comparación con otras operaciones productivas.

En 1979 se dicta la ley núm. 69 de incentivo y promoción a las exportaciones, que constituye el primer paso para la corrección del sistema de desincentivos. Los principales mecanismos que en un principio otorgaba esta ley son el certificado de abono cambiario, que constituye un reconocimiento parcial de la devaluación monetaria, y el certificado de abono tributario. También establece el régimen de internación temporal, que consiste en el permiso de importación libre de impuestos de productos semiterminados que serán procesados en el país y reexportados a su país de origen. Con esto, el sistema teórico se aproxima - en el campo tributario - al régimen de zonas francas.

Los efectos positivos de esta ley fueron lentos al principio, pues al reconocerse sólo en parte la devaluación real existente, el esquema de incentivos no lograba hacer adecuadamente rentables las exportaciones. Sin embargo, las discrepancias cambiarias se fueron corrigiendo progresivamente, hasta otorgarse a las exportaciones industriales no tradicionales una tasa de cambio equivalente a la del mercado paralelo. Se les adicionó, en 1985, el llamado "impuesto cambiario" del 5 por ciento. De esta forma, actualmente, en el plano cambiario, las industrias acogidas a la ley núm. 69 poseen incentivos similares a los de zona franca.

En el ámbito tributario la situación es diferente. Las empresas acogidas a la ley núm.69 deben pagar el impuesto sobre la renta, así como los impuestos municipales y a la producción. Con respecto a los impuestos de importación, éstos pueden obviarse totalmente si la empresa se acoge al régimen de internación temporal, con lo que la situación se equipara a la de zona franca. Pero, como es evidente, este sistema se utiliza sólo para operaciones de ensamblaje. Si la empresa produce íntegramente el producto debe acogerse también a la categoría C de la ley núm. 299 de incentivo industrial, con lo que puede recibir una exención máxima del 90 por ciento, más un impuesto del 15 por ciento sobre la parte no exenta.

En el campo crediticio ya se ha indicado que las empresas nacionales o mixtas estén dentro o fuera de zona franca tienen acceso al financiamiento promocional del FIDE. Las empresas extranjeras - que son la mayoría de las de zona franca - están deliberadamente excluidas.

Desde el punto de vista práctico y administrativo, existen ciertas ventajas para el empresariado nacional en instalarse dentro de la ley núm. 69 con respecto a una zona franca. Esto es así porque, en primer lugar, los costos de construcción o arrendamiento de naves industriales pueden ser inferiores. Además, las industrias de la ley núm. 69 tienen más versatilidad, pues pueden destinar parte o toda su producción al mercado interno cuando esto es más conveniente, excluyendo la parte de la producción acogida al régimen de internación temporal. Por el contrario, las empresas de zona franca sólo están autorizadas a destinar un 20 por ciento al mercado interno, pero pagando el 95 por ciento de los impuestos de aduana correspondientes. Como estas empresas están ubicadas en parques industriales cercados, el control del cumplimiento de estas disposiciones es relativamente fácil.

Los señalamientos anteriores tienden a brindar la impresión de que en la actualidad es más conveniente para una nueva empresa instalarse dentro de la ley núm. 69 que en zona franca. Sin embargo, existe un factor esencial que continúa privilegiando a las de zona franca: como este esquema ha sido concebido para fomentar la inversión extranjera, existe más garantía sobre la claridad y estabilidad de las normas y regulaciones vigentes. Debe señalarse, no obstante, que ambos sistemas han contribuido en los años recientes a fomentar las inversiones tanto nacionales como extranjeras.

E. Características de las zonas francas.

En las cuatro zonas francas en operación en la actualidad en la República Dominicana, existen instaladas 132 empresas. Además de éstas, se encuentran operando seis empresas más en la categoría de zonas francas especiales, es decir, ubicadas fuera de los parques industriales construidos para estos fines. Según zona franca, las empresas se distribuyen de la siguiente manera:

Cuadro 2. Distribución regional de las empresas de zona franca.

<u>Zona franca</u>	<u>Número de empresas</u>	<u>%</u>
La Romana	24	17,4
San Pedro de Macorís	55	39,9
Santiago	48	34,8
Puerto Plata	5	3,6
Especiales	6	4,3
Total	138	100,0

Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas.

Las empresas dedicadas a la confección de prendas de vestir constituyen el 56,1 por ciento. Le siguen en cantidad, las de producción de calzados y partes, con el 16 por ciento, y a continuación la elaboración de accesorios de piel con el 12 por ciento del total de empresas instaladas (véase anexo 1).

F. Las empresas multinacionales en las zonas francas.

De las 138 empresas instaladas en zona franca, sólo nueve (6,5 por ciento) están constituidas según las leyes dominicanas. Por otro lado, existen 6 empresas constituidas bajo las leyes de Panamá, pero se estima que sus propietarios son, en su mayor parte, empresarios dominicanos o asociados con extranjeros. Se supone que la razón por la cual establecen las empresas fuera del país es la de obviar el pago del impuesto sobre la renta. Si se agregan estas seis panameñas a las nueve dominicanas (en el supuesto no confirmado de que todas entren en la categoría señalada) las empresas nacionales constituirían el 11 por ciento del total. Las demás, es decir, el 89 por ciento, poseen una casa matriz establecida en el exterior, y por lo tanto, pueden considerarse multinacionales. El cuadro 3 muestra la nacionalidad de 124 empresas instaladas en zona franca, de un total de 138 (no pudo obtenerse información sobre la nacionalidad de las 14 restantes). Tal como puede observarse, alrededor del 78 por ciento de las empresas son de propiedad norteamericana.

Las 15 empresas consideradas como nacionales no constituyen un peso de significación dentro del total. A este propósito pudo obtenerse la cifra del monto de las divisas entregadas al Banco Central, durante 1984, por 10 de estas empresas. Este valor ascendió a US\$2,9 millones, cifra que constituye el 5 por ciento del total producido por todas las zonas francas. Las dedicadas a la producción de ropa aportaron el 55,2 por ciento del total de divisas.

Dadas las características de la información estadística disponible, no fue posible presentar las cifras de producción, empleo, capital invertido, ingresos de divisas, etc., según la nacionalidad de las empresas. Sin embargo, en vista de la baja significación del único indicador disponible, es decir, las cifras correspondientes a la entrega de divisas de 10 empresas nacionales (menos del 5 por ciento del total) y suponiendo que las cinco restantes aporten un 5 por ciento adicional, puede concluirse que un mínimo del 90 por ciento de las operaciones de zonas francas en la República Dominicana, son desarrolladas por empresas multinacionales.

Por otro lado, debe indicarse que no se cuenta con información estadística sobre las formas de participación de estas empresas (es decir, si son totalmente extranjeras o si participan en inversiones conjuntas, si existe subcontratación o sistemas de licencias, etc.) para lo cual sería necesario realizar una encuesta, lo cual está fuera del alcance del presente trabajo.

Cuadro 3. Empresas instaladas en zona franca, según nacionalidad, hasta junio de 1985*.

Nacionalidad	Total	Zona franca			
		S.P. de Macorís	La Romana**	Santiago	Puerto Plata
Norteamericana	95	38	22	31	4
Coreana	5	4	-	-	-
Puertorriqueña	7	2	-	3	2
Dominicana	9	5	-	4	-
Panameña	6	-	-	6	-
Otra	2	2	-	-	-
Total	124*	53	22	42	7

Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas.

* Comprende 124 empresas, sobre un total de 138 empresas operantes en zona franca en 1985 (no fue posible obtener información sobre la nacionalidad de las 14 restantes).

** Se refiere a empresas instaladas hasta abril de 1985.

II. EFFECTOS ECONOMICOS DE LAS ZONAS FRANCAS

A. Estructura industrial.

1. En la República Dominicana, la industria constituye el principal sector en la generación del Producto Interno Bruto (PIB), aportando alrededor de un 20 por ciento (esta participación se ha mantenido más o menos estable durante el último decenio). La estructura industrial del país se caracteriza por la alta participación de las industrias livianas, entre las que se destacan como las de mayor importancia, las de alimentos, bebidas y tabaco. Estas últimas, por otro lado, son las que han proporcionado la mayor parte del crecimiento del producto industrial en los últimos años. Las industrias de bienes intermedios y de capital no constituyen todavía sectores industriales importantes en la generación del producto.

Según un estudio realizado por la Secretaría de Industria y Comercio, en el año 1982 el renglón alimentos, bebidas y tabaco proporcionaba el 69 por ciento del PIB industrial, y dentro de esta partida, la más importante era alimentos, con un 46 por ciento del total. Debe señalarse que la producción de azúcar, principal renglón productivo del país, aportaba con un 16,6 por ciento en ese año. Por su parte, las bebidas y tabacos aportaban un 23 por ciento.

El renglón que sigue en importancia al descrito más arriba es el de productos químicos, con un 10,1 por ciento y a continuación, el de textiles, confecciones y cuero, con un 6,4 por ciento. El 14,5 por ciento restante se distribuye entre madera y muebles, papel, imprenta y publicaciones; minerales no metálicos, industrias metálicas básicas y productos metálicos, maquinarias y equipos.

2. En las zonas francas, por su parte, también predominan las industrias livianas, pero la composición de las mismas es diferente. Para fines de realizar una comparación con las cifras precedentes, se tomó en consideración las divisas entregadas al Banco Central en el año 1984, por tipo de industria, clasificada según CIIU. Se considera que estos valores son los que intervienen en la generación del producto nacional, porque representan el valor agregado localmente en su producción. El cuadro 4 muestra estas informaciones, y el cuadro 5 las presenta en términos porcentuales.

Puede observarse en el cuadro 4 que la industria de confecciones es la que proporciona mayor valor agregado nacional, aportando US\$29 millones en divisas para el país, y contribuyendo con el 48 por ciento del total de los gastos locales de todas las industrias de zona franca. Dentro del total general de gastos locales de estas empresas, el 33,7 por ciento son los sueldos y salarios pagados a los trabajadores de confecciones.

La segunda rama industrial en importancia en este aspecto es la manufactura de tabaco, que aporta el 12,9 por ciento del total de gastos locales, y le sigue la fabricación de conservas de frutas y legumbres, con un 11,7 por ciento. En conjunto, estas dos agroindustrias aportan el 24,6 por ciento del total de gastos realizados en el país por las empresas de zona franca.

En consecuencia, las agroindustrias y la confección dan cuenta de las dos terceras partes de la producción en zonas francas.

En conjunto, los sueldos y salarios constituyen el 65,7 por ciento de los gastos locales. Los pagos de energía constituyen el 5,9 por ciento, el alquiler de las naves industriales el 4,1 por ciento y la compra de materiales locales sólo aporta el 3,4 por ciento. El 20,9 por ciento restante lo constituyen otros gastos, entre los cuales se incluyen impuestos (básicamente, impuesto sobre la renta de las empresas nacionales), gastos bancarios, agua, teléfono, pagos de seguro social y otras partidas.

B. Capital invertido.

Con relación a la composición del stock de capital invertido en la industria dominicana, el estudio ya citado de la Secretaría de Industria y Comercio, señala que el renglón alimentos, bebidas y tabaco es el más importante, con un 37 por ciento del capital invertido, a 1978 (no existe información más actualizada). Le sigue en importancia el renglón productos químicos, minerales no metálicos, con un 28,4 por ciento; y luego, el correspondiente a textiles, confecciones, cuero, madera, muebles, papel e imprenta, con un 20,3 por ciento. Por último, las industrias metálicas básicas, productos metálicos, y maquinarias y equipos, tienen una inversión equivalente al 14 por ciento del total, y el resto de las manufacturas, un 0,3 por ciento.

Cuadro 4. Gastos locales de las empresas de zona franca, según concepto y tipo de industria, 1984. (Miles de US\$)

Código CIIU*	Descripción	Total	Energía	Sueldos y salarios	Alquiler nave	Materiales	Otros
3112	Productos lácteos	31.5	7.5	2.5	18.6	-	2.9
3113	Conservas, frutas y legumbres	7,089.7	432.2	3,737.6	251.1	1,537.4	1,131.4
3119	Cacao, chocolate, confitería	45.1	1.2	12.4	2.1	-	29.4
3140	Industria de tabaco	7,810.1	537.6	4,926.2	438.9	312.0	1,595.4
3219	Téxtiles, n.e.	291.8	17.2	210.1	8.2	0.8	55.5
3220	Confecciones	29,035.3	1,535.4	20,378.5	1,047.9	91.4	5,982.1
3231	Curtido de pieles	60.9	10.4	28.7	-	-	21.8
3233	Accesorios de cuero	2,689.9	137.7	1,843.1	202.2	41.5	454.4
3240	Calzados	3,660.0	203.5	2,159.6	141.8	4.7	1,150.4
3819	Productos metálicos	813.9	115.3	396.1	56.4	52.1	194.0
3831	Máquinas y componentes electrónicos	990.1	40.3	608.7	37.2	0.4	303.5
3832	Equipos de comunicaciones	662.6	38.3	428.9	13.4	-	182.0
3839	Aparatos eléctricos, n.e.	3,191.8	311.8	2,131.2	84.8	10.0	654.0
3851	Equipo profesional y científico	284.9	3.5	218.4	29.0	3.1	30.9
3901	Joyas y conexos	887.3	38.6	674.0	22.4	-	152.3
3909	Flores artificiales	1,381.0	147.0	691.0	82.4	21.8	438.8
-	Actividad comercial	1,549.1	11.4	1,260.0	10.1	-	267.8
	Total	60,475.2	3,588.9	39,707.0	2,446.5	2,075.2	12,657.6

* El anexo 3 presenta un elenco exhaustivo de los códigos CIIU de los productos fabricados en las zonas francas de la República Dominicana.

Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

Cuadro 5. Participación porcentual de los gastos locales de las empresas de zona franca, según tipo de industria, 1984.

(%)

Tipo de industria	Total	Energía	Sueldos y salarios	Alquiler nave	Materiales	Otros
Productos lácteos	0,1	0,0	0,0	0,0	-	0,0
Conservas, frutas y legumbres	11,7	0,7	6,2	0,4	2,5	1,9
Cacao, chocolate, confitería	0,1	0,0	0,0	0,0	-	0,1
Industria de tabaco	12,9	0,9	8,2	0,7	0,5	2,6
Textiles, n.e.	0,5	0,0	0,4	0,0	0,0	0,1
Confecciones	48,0	2,5	33,7	1,7	0,2	9,9
Curtido de pieles	0,1	0,0	0,1	-	-	0,0
Accesorios de cuero	4,5	0,2	3,1	0,3	0,1	0,8
Calzados	6,1	0,3	3,6	0,2	0,0	1,9
Productos metálicos	1,4	0,2	0,7	0,1	0,1	0,3
Máquinas y componentes electrónicos	1,6	0,1	1,0	0,1	0,0	0,5
Equipos de comunicación	1,1	0,1	0,7	0,0	-	0,3
Aparatos eléctricos, n.e.	5,3	0,5	3,5	0,1	0,0	1,1
Equipo profesional y científico	0,5	0,0	0,4	0,1	0,0	0,1
Joyas y conexos	1,5	0,1	1,1	0,0	-	0,3
Flores artificiales	2,3	0,2	1,1	0,1	0,0	0,7
Actividad comercial	2,6	0,0	2,1	0,0	-	0,4
Total	100,0 =====	5,9 ===	65,7 =====	4,1 ===	3,4 ===	20,9 =====

Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

En el caso de las industrias de zona franca, el stock de capital invertido al año 1984 se concentra, esencialmente, en el sector de textiles, confecciones, cuero, madera, papel e imprenta, con un 56,6 por ciento. Dentro de éste, el renglón principal es el de confecciones, con un 42,5 por ciento. El renglón que sigue en importancia es el de productos químicos, plásticos y de vidrio, con 16,2 por ciento. Otras partidas importantes son: manufacturas de tabaco (8,2 por ciento); accesorios de piel (6 por ciento); alimentos (5,7 por ciento) y calzados (4 por ciento). En el cuadro 6 puede observarse esta información en detalle.

El cuadro 7 da cuenta de las empresas instaladas en zonas francas y de las inversiones realizadas durante los años 1983 a 1985. Los datos referentes a este período muestran la persistencia de la tendencia observada hasta el presente en cuanto a la estructura industrial de las zonas francas, puesto que la fabricación de textiles y de prendas de vestir continúa siendo substancialmente superior a las demás ramas industriales, con un 46,5 por ciento de la inversión total realizada en el período, y con la instalación de 20 nuevas empresas. Le siguen en importancia los calzados y el curtido de pieles, con el 29,5 por ciento de la inversión, y ocho nuevas empresas; y a continuación los componentes electrónicos, con el 7,6 por ciento de la inversión, y cuatro nuevas empresas.

Cuadro 6. Estructura del stock de capital invertido en el sector de zonas francas a 1984.
(Miles de US\$)

Rama industrial	Stock de capital	Porcentajes
Total =====	238,329.6 =====	100,0 =====
Alimentos, bebidas y tabaco	33,294.6	13,9
- Alimentos	13,667.6	5,7
- Bebidas	-	-
- Tabaco	19,627.0	8,2
Textiles, confecciones, cuero, madera, papel, imprenta	134,965.5	56,6
- Confecciones	101,359.2	42,5
- Calzados	9,476.4	4,0
- Accesorios de piel	14,404.7	6,0
- Otros (textiles, madera, muebles)	9,725.2	4,1
Industrias metálicas básicas, productos metálicos, maquinarias y equipos (componentes eléctricos)	12,489.2	5,3
Otras manufacturas	57,579.9	24,2
- Productos químicos, plásticos, de vidrio	38,521.3	16,2
- Objetos barro, loza, porcelana	925.0	0,4
- Material de transporte	1,626.2	0,7
- Otros	16,507.4	6,9

Fuente: Secretaría de Industria y Comercio, Oficina Sectorial de Programación.

Cuadro 7. Empresas instaladas en zonas francas, según tipo de actividad, e inversiones realizadas en los años 1983 a 1985. (En miles de RD\$)

Código CIIU*	Descripción	1983		1984		1985**		Total periodo		Porcentajes	
		Núm. Emp.	Inversión	Núm. Emp.	Inversión	Núm. Emp.	Inversión	Núm. Emp.	Inversión	Núm. Emp.	Inversión
3140	Industria de tabaco	-	-	-	-	1	1 300	1	1 300	2,1	2,1
3219	Textiles, n.e.	1	120	3	1 436	3	3 530	7	5 086	14,6	8,2
3220	Confección de ropa	7	6 741	7	11 965	6	5 161	20	23 867	41,7	38,3
3231	Curtido de pieles	1	6 045	-	-	-	-	1	6 045	2,1	9,7
3240	Calzados	2	1 613	1	2 251	4	8 482	7	12 346	14,6	19,8
3620	Vidrio y productos	-	-	1	105	-	-	1	105	2,1	0,2
3831	Componentes electrónicos	2	3 185	-	-	2	1 538	4	4 723	8,3	7,6
3851	Equipos profesionales y cient.	-	-	-	-	1	89	1	89	2,1	0,1
3901	Joyas y conexos	2	607	-	-	1	2 550	3	3 157	6,2	5,1
n.c.	Montura de lentes	-	-	2	1 803	-	-	2	1 803	4,1	2,9
3909	Flores artificiales	-	-	1	3 716	-	-	1	3 716	2,1	6,0
	Total	15	18 311	15	21 276	18	22 650	48	62 237	100,0	100,0
		==	=====	==	=====	==	=====	==	=====	=====	=====

* El anexo 3 presenta un elenco exhaustivo de los códigos CIIU de los productos fabricados en las zonas francas de la República Dominicana.

** Enero-septiembre.

Fuente: Elaborado en base a datos del Consejo Nacional de Zonas Francas.

C. Relación capital/empleo.

Generalmente se señala que una de las ventajas de las industrias de zona franca es su eficiencia para crear empleos requiriendo relativamente bajos niveles de inversión. Esto es particularmente importante en un país subdesarrollado, como la República Dominicana, con altos porcentajes de la población desempleados o subempleados, pues este tipo de industrias requieren, en general, de mano de obra intensiva.

El cuadro 8 procura realizar una primera y muy preliminar aproximación a lo que sería la relación capital/empleo de algunas industrias de zona franca. La información disponible sólo permitió obtener el stock de capital invertido por industria a 1984, mientras que los niveles de empleo por rama de industria sólo pudieron conseguirse para 1985. A pesar de tratarse de años diferentes, se decidió relacionar ambas cifras bajo el supuesto de que probablemente hubo muy poca variación en el capital invertido entre 1984 y 1985.

Cuadro 8. Relación capital/empleo estimada de las zonas francas, según tipo de industria, 1985.

Tipo de industria	Stock de capital 1984 (miles US\$)	Empleo julio 1985	Relación capital/empleo
Alimentos	33 295	663	50 222
Industria de tabaco	13 668	2 126	6 429
Confecciones	101 359	18 842	5 379
Accesorios de cuero	14 405	878	16 407
Calzados	9 476	2 856	3 318
Componentes electrónicos	12 489	1 379	9 057
Productos plásticos y de vidrio	38 521	542	71 072
Otros productos	34 069	3 451	9 872
Total	238 330	30 737	7 754

Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

Tal como puede observarse, el promedio general de la relación capital/empleo de las industrias de zona franca es muy bajo (US\$ 7 754). Si se supone que las empresas cuya relación capital/empleo es inferior a 10 000 son "mano de obra intensiva", tendríamos en esta categoría las de confecciones, tabaco, calzado, componentes electrónicos, y otros. Estas industrias generan el 93,2 por ciento del total de empleos en zona franca. Esto sostiene la afirmación de que las empresas que se instalan en zona franca poseen una tecnología mano de obra intensiva, y una de las ventajas que ofrecen los países subdesarrollados donde se instalan es, justamente, la disponibilidad de mano de obra barata. En este sentido, las empresas con tecnología capital-intensiva constituyen una excepción. Como puede verse en el cuadro 7, en los años de 1983 a 1985 sólo se instalaron dos empresas en la categoría de capital-intensivo (alimentos, accesorios de cuero y productos plásticos y de vidrio) contra 46 empresas en la otra categoría.

En el caso de la industria de alimentos, la principal de las de capital-intensivo, posiblemente la razón principal por la que se instalaron aquí haya sido la disponibilidad de materias primas específicas baratas, por lo cual el tipo de tecnología a emplear era secundario.

El cuadro 8-A muestra la relación capital-empleo para la industria nacional fuera de zona franca. Debe señalarse que los datos no son enteramente comparables, por varias razones. En primer lugar, porque corresponden a años diferentes. En segundo lugar, porque las fuentes son distintas, y en tercer lugar, porque muy posiblemente estas informaciones subestiman el monto del stock de capital invertido en cada sector, y por tanto, producen relaciones capital/empleo artificialmente bajas. No obstante, sirven de indicación, al menos, sobre la evolución de esta relación.

A nivel nacional, puede observarse un incremento de la relación entre los años 1979 y 1983, de un 22,6 por ciento. Las industrias que se revelan más intensivas en capital son las de productos químicos, productos no metálicos y otras industrias. Pero, en general, la relación es baja para el grueso de la industria dominicana, que se ubica en la categoría de alimentos, bebidas y tabaco, como consecuencia del alto peso de la industria azucarera, que tiene el 40 por ciento del capital invertido y el 54 por ciento del empleo en 1983, cuya relación es la más baja de la industria dominicana.

Puede observarse que la industria de textiles y confecciones posee fuera de zona franca una relativamente mayor intensidad de capital. Habría que investigar si esto ha cambiado en la actualidad, debido al aumento reciente de este tipo de industrias, dentro del marco de la ley de incentivos a las exportaciones.

Cuadro 8-A. Relación capital/empleo en la industria dominicana, 1979 y 1983.

Ramo industrial	1979			1983		
	Capital (Millones \$)	Empleos (Miles)	Rel. c/e	Capital (Miles \$)	Empleos	Rel. c/e
Alimentos, bebidas y tab.	429.6	101.4	4,237	543.3	113.9	4,770
Azúcar	283.2	77.4	3,659	301.0	86.2	3,492
Otros	146.4	24.0	6,100	242.3	27.7	8,747
Textiles, conf. y cuero	66.1	10.0	6,610	77.2	9.0	8,578
Textiles y confecciones	55.8	6.9	8,087	63.9	6.2	10,307
Calzados	6.5	1.2	5,417	9.5	0.5	19,000
Accesorios de cuero	3.8	1.9	2,000	3.9	2.1	1,857
Madera y muebles	6.0	1.6	3,750	10.3	2.0	5,150
Papel e imprentas	30.7	3.4	9,029	45.0	4.4	10,227
Químicos y deriv. pet.	79.9	5.5	14,527	127.7	8.6	14,849
Plásticos	13.2	1.7	7,765	22.9	2.3	9,957
Otros	66.7	5.0	11,380	70.9	4.6	15,413
Otras industrias	326.9	17.2	19,006	463.7	15.2	30,507
Total	999.1	144.7	6,905	1,343.6	158.7	8,466
	=====	=====	=====	=====	=====	=====

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas (ONE). Estadísticas industriales.

D. Exportaciones.

El cuadro 9 muestra que las exportaciones de zonas francas han tenido un considerable crecimiento en los últimos años, pasando de US\$27 millones en 1975, a US\$204 millones en 1984, lo que significa una tasa de crecimiento promedio geométrico anual del 22,4 por ciento. En el mismo período, las exportaciones nacionales disminuyeron, pasando de US\$893 millones en 1975 a US\$876 millones en 1984, debido básicamente a la reducción en las exportaciones de azúcar, cuyos precios se encuentran deprimidos desde hace varios años.

En idéntico lapso, las exportaciones llamadas no tradicionales, que incluyen las manufacturas, pasaron de US\$206 millones en 1975 a US\$379 millones en 1984, lo que significa una tasa de crecimiento promedio geométrico del 6,3 por ciento. Como puede notarse, las exportaciones de zona franca crecieron a un ritmo casi cuatro veces superior que las exportaciones no tradicionales.

Este rápido crecimiento se reflejó en la composición de las exportaciones, pasando las de zona franca de representar el 2,9 por ciento de las exportaciones totales en 1975, y el 13,1 por ciento de las no tradicionales, a constituir en 1984 el 18,9 por ciento de las exportaciones totales, y el 53,8 por ciento de las no tradicionales (véase cuadro 9). Por estas razones, en la actualidad las zonas francas constituyen ya una importante fuente de ingresos de divisas para el país, según se analiza en el siguiente acápite.

Debe señalarse que este rápido crecimiento de las exportaciones de zona franca, tanto en términos absolutos como relativos, se debe a la instalación en el país de nuevas empresas, la mayoría de las cuales constituyen empresas multinacionales que vienen a instalarse en la República Dominicana por primera vez. Es decir, se trata de exportaciones nuevas, y no constituyen una desviación de exportaciones que se realizaban antes fuera de zonas francas. Más aún, las exportaciones no tradicionales fuera de zona franca, también han presentado cierto dinamismo en los últimos años, pero obviamente, los resultados de zona franca han sido más espectaculares.

Cuadro 9. Exportaciones nacionales y de zona franca, 1970-1985.
(millones de US\$)

Año	Total general	Nacionales			De zona franca	Porcentajes	
		Total	Tradicional	No tradicional		Z.F./ totales	ZF/No tradicional
1975	921	893	687	206	27	2,9	13,1
1976	757	714	464	250	42	5,6	16,8
1977	940	778	531	247	62	6,6	25,1
1978	750	677	427	250	73	9,7	29,2
1979	966	872	503	369	94	9,7	25,5
1980	1 078	961	464	497	117	10,9	23,5
1981	1 325	1 189	731	458	136	10,3	29,7
1982	928	791	472	319	159	17,1	49,8
1983	995	811	451	360	184	18,5	51,1
1984	1 080	876	497	379	204	18,9	53,8

Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas Industriales, "Las Zonas Francas Industriales, Análisis Comparativo" (1983) (años 1975-1982).
Actualización con datos de ONE y Banco Central.

Debe aclararse que cuando se habla de las exportaciones de zona franca no se está refiriendo al valor agregado nacional de las mismas, sino al valor de su producción, que incluye las compras en materia prima en el extranjero. El valor agregado nacional viene dado por los ingresos de divisas al Banco Central, como contrapartida de sus gastos locales. En 1984 este valor agregado constituyó el 28 por ciento del valor exportado.

Tampoco en el análisis de las exportaciones nacionales se toma en cuenta el valor agregado nacional que, aunque muy variable, debe ser necesariamente mayor en promedio que en el caso de las zonas francas. Por la primera razón, el análisis precedente se considera válido.

En cuanto a las exportaciones por ramas industriales, debe señalarse que las informaciones no pudieron obtenerse por categoría CIIU, sino por la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB), que es la clasificación que se utiliza en las estadísticas dominicanas de comercio exterior.

En el año 1984, cuando se exportaron US\$203.4 millones a través de las zonas francas, el 86,1 por ciento de este valor correspondía a cuatro partidas arancelarias: ropa, calzados, máquinas y componentes electrónicos, y manufacturas de tabaco. En los tres primeros renglones, las exportaciones de zona franca constituían más del 90 por ciento de las exportaciones totales, y en las manufacturas de tabaco, el 56 por ciento (véase cuadro 10).

Cuadro 10. Participación de las exportaciones de zona franca en el total exportado por partida arancelaria, 1984, miles de US\$.

Producto	Total	Nacionales	Zona franca	%
Ropa	87 717	4 958	82 759	94,4
Calzados	24 169	1 656	22 513	93,2
Comp. electrónicos	31 942	1 468	30 474	95,4
Manufactura tabaco	70 761	31 382	39 379	55,7

Fuente: Elaborado en base a datos del Consejo Nacional de Zonas Francas y del Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones.

E. Ingresos de divisas.

Las zonas francas constituyen una de las principales fuentes generadoras de divisas en la República Dominicana. En el año 1982, fueron el quinto renglón de importancia, después del azúcar, el turismo, el doré y el café. En el año 1983, constituyeron el sexto renglón porque se disparó la producción y exportación de ferroníquel. Tal como se muestra en el cuadro 11, la contribución neta de las zonas francas a la balanza de pagos del país fue de un 5,4 por ciento en 1982, y un 4,9 por ciento en 1983, del total de ingresos corrientes de dicha balanza. Debe recordarse que cuando se habla de ingresos de divisas por concepto de actividades de las zonas francas, no se está refiriendo al valor de sus exportaciones, sino a su valor agregado nacional. Según la legislación dominicana, las empresas de zona franca están obligadas a entregar divisas al Banco Central sólo por concepto de sus gastos locales. Esta es una de las ventajas de las industrias de exportación ubicadas dentro de las zonas, pues las que se encuentran fuera de ellas tienen obligación de entregar la totalidad de las divisas al Banco Central.

Como se indicó en el acápite anterior, las exportaciones totales de zonas francas ascendieron a US\$204 millones en 1984, y los ingresos de divisas ese mismo año fueron de US\$57 millones. Este último monto constituye la contribución neta de las zonas francas a la balanza de pagos del país, porque se trata del valor agregado generado por ellas. La diferencia entre ambas cifras, US\$147 millones, constituye principalmente importaciones de materia prima y pagos a los factores del exterior.

Por su parte, el cuadro 12 muestra las divisas entregadas por las zonas francas desde su creación, es decir, desde el año 1970 hasta 1984. Según puede observarse, en 1970 los ingresos de divisas al país por este concepto ascendieron a US\$1.3 millones, llegando hasta US\$61.9 millones en 1983. En 1984 esta cifra descendió levemente hasta US\$56.8 millones. Debe indicarse que estas cifras no coinciden con las ofrecidas en el cuadro 4, sobre gastos locales de las empresas de zona franca. Esto parece deberse a las distintas fuentes en base a las cuales se realiza la liquidación de los gastos locales para fines de entrega de divisas al Banco Central, por un lado, y a los informes que hacen las empresas sobre los mismos, por el otro.

En cuanto a la generación de divisas por tipo de industria, la principal de ellas es la de confección, con el 48 por ciento de las divisas producidas en 1984, seguida a continuación por las conservas de frutas y legumbres, con 11,7 por ciento, y las manufacturas de tabaco, con 12,9 por ciento.

Cuadro 11. Principales fuentes de ingresos corrientes de la balanza de pagos, 1982-1984.
(millones de US\$)

Renglón	1982		1983	
	Valor	%	Valor	%
Azúcar y derivados	308.6	26,9	298.9	23,9
Turismo	266.1	23,2	320.5	25,7
Doré	163.6	14,3	164.5	13,2
Ferroniquel	24.2	2,1	83.5	6,7
Café y derivados	95.6	8,3	76.4	6,1
Cacao y derivados	59.0	5,2	60.9	4,9
Zonas francas*	61.5	5,4	61.9	4,9
Otros	167.6	14,6	182.4	14,6
Total	1,146.2	100,0	1,249.0	100,0
	=====	=====	=====	=====

* Cifras del cuadro 12.

Fuente: Banco Central, Balanza de Pagos de la República Dominicana.

Las empresas multinacionales aportan el 90 por ciento de los ingresos de divisas por concepto de zonas francas, por lo que en base a los datos del cuadro 11 se puede estimar que en 1982 estas empresas aportaron US\$55.4 millones, y en 1983, US\$55.7 millones. Estos valores constituyen el 4,8 por ciento y el 4,5 por ciento, respectivamente, de los ingresos corrientes de la balanza de pagos.

F. Ingresos fiscales.

El efecto de las zonas francas sobre los ingresos del Gobierno es prácticamente nulo, puesto que, como se señaló, las empresas de esta categoría están exentas del pago de todo tipo de impuestos. Las empresas que deben pagar impuestos son las nacionales que, como se dijo, constituyen una proporción insignificante.

La disposición existente sobre la posibilidad de realizar ventas hasta un 20 por ciento de su producción al mercado interno, previo pago del 95 por ciento de los derechos de importación, no se ha cumplido en la práctica, por lo que tampoco incide en los ingresos fiscales.

Cuadro 12. Divisas entregadas por las zonas francas, 1970-1984.
(miles de US\$)

Año	Total	La Romana	San Pedro de Macorís	Santiago	Puerto Plata	Especiales
1970	1 262	135	-	-	-	1 127
1971	2 951	433	-	-	-	2 518
1972	4 903	1 356	2	-	-	3 546
1973	4 622	1 511	97	-	-	3 014
1974	7 419	2 158	601	-	-	4 660
1975	12 839	3 928	1 184	218	-	7 509
1976	15 772	5 101	1 440	1 351	-	7 880
1977	23 872	6 366	2 652	3 851	-	11 003
1978	31 804	10 461	4 070	6 477	-	10 796
1979	37 295	14 853	5 507	6 773	-	10 162
1980	39 934	19 624	6 575	6 060	-	7 675
1981	58 151	26 554	8 743	13 798	-	9 058
1982	61 531	25 075	9 304	16 511	-	10 642
1983	61 850	22 776	10 059	16 104	251	12 660
1984	56 784	21 873	9 930	19 211	633	5 137
1984	100%	38,5%	17,5%	33,8%	1,1%	9,1%

Fuente: Banco Central de la República Dominicana - Secretaría de Industria y Comercio - Consejo Nacional de Zona Franca.

III. EFFECTOS DE LAS ZONAS FRANCAS SOBRE EL EMPLEO

A. Situación del empleo en la República Dominicana.

La República Dominicana es un país con elevados niveles de desempleo y subempleo. En 1984, una encuesta nacional de ingresos y gastos realizada por el Banco Central, señalaba que la tasa de desempleo abierto ascendía al 24,8 por ciento de la población económicamente activa (PEA). Si al monto total de desocupados estimado para 1985, se agrega la población entre 0 y 14 años, y la población mayor de 65 años se obtiene una relación de 2,2 personas dependientes por cada trabajador. Esta estimación no toma en cuenta los subempleados que son alrededor del 43 por ciento de la PEA.

Aun cuando no existen cifras nacionales comparables para analizar la evolución del empleo en los últimos 15 años, se cree que las tasas de desempleo no han variado mayormente. En el cuadro 13 se observan las tasas de desempleo en varios años, según la cobertura de las diferentes encuestas y censos realizados. Estos datos muestran que el desempleo urbano disminuyó en el período 1970-1980, pasando de 24 por ciento a 19 por ciento. Asimismo, la ciudad de Santo Domingo pasó de 24 por ciento en 1970, a 21 por ciento en 1980.

A partir de 1981, los problemas económicos del país se agudizan y el problema del empleo se agrava como producto de la política recesionista adoptada. En el año de 1984 se verificó con mayor intensidad la política de ajuste y estabilización, que se tradujo en una fuerte contracción económica, por lo que en los últimos tres años la situación del empleo ha empeorado.

Cuadro 13. Tasas de desempleo para área y fecha que se indica.

Fecha	Tasa %	Cobertura	Fuente
1970	23,0	Nacional	(A)
1970	24,0	Urbana	(A)
1970	24,0	Santo Domingo	(A)
1973	20,0	Santo Domingo	(B)
1978	24,0	Santo Domingo	(C)
1979 (nov.)	19,3	Santo Domingo	(D)
1979 (nov.)	18,5	Santiago	(D)
1980 (junio)	21,0	Santo Domingo	(E)
1980 (junio)	13,0	Santiago	(E)
1980 (junio)	19,0	Urbana	(E)
1984	24,8	Nacional	(F)

(A) Oficina Nacional de Estadística. Censo de Población de 1970.

(B) OIT. Generación de Empleo Productivo y Crecimiento Económico: El Caso de la República Dominicana.

(C) Encuesta realizada por la Oficina Nacional de Estadística (ONE).

(D) ONAPLAN-ONE. Encuesta en las ciudades de Santo Domingo y Santiago.

(E) ONAPLAN-ONE. Encuesta Nacional Urbana de Mano de Obra.

(F) Banco Central. Segunda Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (Datos preliminares).

En cuanto a las características del empleo según el sexo, debe indicarse que en la República Dominicana, de manera similar a otros países en desarrollo, el desempleo es mayor en las mujeres. En efecto, en 1980, las cifras de empleo urbano indicaban que los hombres tenían tasas de desocupación del 16,3 por ciento, mientras que en las mujeres era de 24,4 por ciento, cifra un 50 por ciento mayor que la primera.

No obstante, en los últimos años se ha notado un rápido crecimiento de la mano de obra femenina, principalmente debido a la necesidad de aumentar los ingresos del hogar, así como a la gran cantidad de mujeres que constituyen el único sostén del hogar. Otros factores que inciden en este aspecto son el rápido proceso de urbanización, el descenso de la fecundidad y el aumento en el nivel de instrucción de las mujeres.

Otro factor de suma importancia en el análisis de la situación del empleo en el país, es la del subempleo, situación dentro de la cual se encuentran personas que trabajan pocas horas, reciben muy pocos ingresos o realizan trabajos con muy baja productividad. La encuesta urbana de mano de obra, realizada en 1980, determinó que el subempleo alcanzaba un 43 por ciento de los ocupados, de los cuales, las dos terceras partes lo está por los bajos niveles de ingresos que reciben por su trabajo. Los principales subocupados son los llamados trabajadores ocasionales, seguidos de los trabajadores a destajo y los trabajadores por cuenta propia.

En cuanto a la relación entre el desempleo y el nivel de instrucción, las investigaciones realizadas muestran que las tasas de desempleo disminuyen al incrementarse los niveles de instrucción, pero la relación comienza a hacerse directamente proporcional cuando el nivel de instrucción alcanza los 13 grados o los supera, en el caso de los hombres. En el de las mujeres, la situación es todavía peor, pues la relación se invierte a partir del séptimo curso. Probablemente esta situación se deba al crecimiento excesivo de centros de enseñanza formal, desvinculados del mercado de trabajo.

Según un estudio realizado por el Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional (INFOTEP), la economía dominicana debe crear alrededor de 53 000 empleos anuales para mantener la situación actual de desempleo, en el período 1984-1988. Si se aspira a que esta situación pase al 16 por ciento, se requerirá la creación de unos 70 000, y de unos 88 000 anuales si se desea que la tasa de desempleo baje al 12 por ciento. Como puede notarse, son cifras realmente alarmantes, pues en vista del deterioro que manifiesta la situación del empleo en los últimos años, parece que la economía dominicana no es capaz de crear ni siquiera los empleos necesarios para mantener la situación.

B. Efectos directos de las zonas francas sobre el empleo.

1. Evolución.

En el año 1970, cuando comenzó a operar la primera zona franca del país, ubicada en La Romana, el número de personas empleadas ascendía a 126. Al año siguiente, esta cifra se había multiplicado casi por seis; en la actualidad, a julio de 1985, el empleo en las zonas francas asciende a 30 737 personas (véase cuadro 14). Esto implica que desde la creación de las zonas francas, la tasa de crecimiento promedio geométrico anual ha ascendido a un 41 por ciento. Nótese que en los últimos 10 años (1975-1985), la tasa de crecimiento ha sido de 16,5 por ciento anual y para el quinquenio 1980-1985 de 10,9 por ciento.

Las empresas multinacionales son las principales generadoras de este empleo, puesto que aunque no se tienen estadísticas sobre el empleo generado por las empresas de zona franca, clasificadas según nacionalidad, ya se señaló en otras partes de este trabajo que las empresas multinacionales aportan alrededor del 90 por ciento del valor agregado total generado en las zonas francas. Ahora bien, dado que el principal componente del valor agregado son los salarios, puede suponerse que las empresas multinacionales aportan también el 90 por ciento del empleo total de zonas francas. Según esta estimación, en 1985 trabajaban para estas empresas unas 27 657 personas.

Cuadro 14. Empleos generados por las zonas francas, en los años que se indican.

Año	Total	La Romana	S.P. Macorís	Santiago	Puerto Plata	Especiales
1970	126	126	-	-	-	-
1971	740	362	-	-	-	378
1975	6 701	2 780	1 189	1 175	-	1 557
1980	18 339	7 659	3 344	5 401	-	1 935
1985	30 737	8 868	7 832	12 200	497	1 340

Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas.

En 1980, los empleos de zona franca constituían el 1,2 por ciento de la PEA y el 1,4 por ciento de la población ocupada (véase cuadro 15). Se ha estimado según los resultados de la Encuesta Nacional de Mano de Obra, que en ese año, la población asalariada ascendía a 663 000 personas, de las cuales trabajaban en las ciudades unas 429 000. En consecuencia, los empleos de zona franca representaban el 2,9 por ciento de los asalariados, y el 4,3 por ciento de los asalariados urbanos. Según la citada encuesta, en 1980 la distribución por sexo de los ocupados y asalariados urbanos, era como sigue:

		(Miles)	
	<u>Total</u>	<u>Hombres</u>	<u>Mujeres</u>
Ocupados	633	423	201
Asalariados	429	281	148

Si se relacionan estos valores con el empleo en las zonas francas, distribuido por sexo según los porcentajes correspondientes a 1985 que señalan que un 67,7 por ciento de los trabajadores eran mujeres, y un 32,3 por ciento eran hombres, se tiene que en 1980, las zonas francas aportaban el 2,1 por ciento de los trabajadores asalariados urbanos masculinos, y el 8,4 por ciento de los femeninos.

La encuesta mencionada encontró que el 27 por ciento de las mujeres asalariadas eran trabajadoras domésticas, actividad cuyo salario no está controlado por el Código de Trabajo, y generalmente es mucho más bajo que el mínimo legal. Restando de las asalariadas esta categoría, se obtiene que las mujeres empleadas en zona franca constituyen el 11,5 por ciento del total de mujeres asalariadas urbanas.

En 1985 la situación es probablemente más favorable, por cuanto el empleo en zonas francas creció considerablemente, prácticamente duplicándose con respecto a 1980.

No se dispone de estadísticas directas sobre la situación del empleo urbano en 1985. No obstante, es posible utilizar los coeficientes de 1980, para lograr una aproximación a dicha situación.

En efecto, en 1980, los asalariados urbanos eran el 63,6 por ciento del total de asalariados, y se distribuían por sexo siendo el 65,5 por ciento hombres, y el 34,5 por ciento mujeres.

Si se aplican estos coeficientes al dato de asalariados totales de 1985, ascendentes a 763 000, tendríamos que existen unos 485 000 asalariados urbanos, que se distribuyen en 318 000 hombres y 167 000 mujeres.

En este sentido, en 1985, los empleos de zona franca constituyen el 6,3 por ciento de los asalariados urbanos. En el caso de las mujeres, que son la principal fuerza de trabajo de las zonas francas, éstas vienen a representar el 12,5 por ciento de las mujeres asalariadas urbanas. Siguiendo el análisis anterior, si se eliminan las trabajadoras domésticas, tenemos que las trabajadoras de zona franca constituyen el 17,1 por ciento de las mujeres asalariadas urbanas, cifra, por cierto, bastante considerable.

2. Empleo según sexo y tipo de industria.

Tal como se había señalado antes, la principal industria de zona franca es la que se dedica a la confección de prendas de vestir, y es también la principal generadora de empleos. En efecto, a julio de 1985 la industria de confecciones aportaba el 62 por ciento del total del empleo generado por las zonas francas. Le sigue en importancia la industria del calzado, con 9,7 por ciento; la del tabaco, con 7,2 por ciento; las joyas y artículos conexos, el 5,5 por ciento; y los componentes electrónicos, el 4,7 por ciento.

Cuadro 15. Participación de los empleos de zona franca con relación a la PEA, la población ocupada y la asalariada, años indicados.

Años	PEA (miles)	Ocupados (miles)	Asalariados* (miles)	Empleos (zona franca)	Porcentajes		
					EZF/PEA	EZF/OCUP.	EZF/ASAL
1970	1 133	906	480	126	0,01	0,01	0,03
1971	1 173	938	497	740	0,06	0,08	0,15
1975	1 352	1 082	573	6 701	0,50	0,62	1,17
1980	1 614	1 275	675	18 339	1,14	1,44	2,72
1985	1 914	1 439	763	30 737	1,61	2,14	4,03

* Estimados como el 53 por ciento de los ocupados.

Fuente: Elaborado en base a datos del Consejo Nacional de Zonas Francas, de los Censos de 1970 y 1981, y de la Encuesta Nacional de Mano de Obra.

El cuadro 16 muestra que las dos terceras partes de los trabajadores en zonas francas son mujeres. Las industrias donde la mano de obra femenina constituye más del 70 por ciento, son las siguientes: conservas de frutas y legumbres; tabaco; confecciones y fabricación de productos de plásticos n.e.p. Por otro lado, las industrias predominantemente masculinas son las de realización de mapas; vidrio y conexos; y joyas y artículos conexos.

El cuadro 17 muestra la importancia de la industria de confecciones de zonas francas en la generación de empleo. Puede observarse que el 51,5 por ciento del total de hombres empleados por las zonas francas trabajan en la industria de la confección, y el 66 por ciento de las mujeres. En algunas zonas francas, la casi totalidad de los empleados corresponden a esta industria. Por ejemplo, en la zona franca de Puerto Plata, el 89,5 por ciento de los trabajadores están adscritos a esta industria, incluyendo el 69,4 por ciento de los hombres y el 95,1 por ciento de las mujeres. En la zona franca de La Romana, los porcentajes de participación de los empleados en esta industria son también muy altos: el 72,3 por ciento de los hombres y el 79,9 por ciento de las mujeres.

El cuadro 18 muestra el empleo total según sexo, para cada una de las zonas francas del país. Puede observarse que la mayor en este aspecto es la de Santiago, al Norte del país, la cual inició sus operaciones en 1975. Le sigue en importancia La Romana, y luego San Pedro de Macorís. En todas ellas se verifica una relación similar entre hombres y mujeres, constituyendo estas últimas más de las dos terceras partes. El anexo 2 muestra esta información en más detalle, incluyendo datos por rama industrial y zona franca.

Cuadro 16. Empleo en las zonas francas según tipo de industria y sexo, julio de 1985.

Código CIIU*	Descripción	Total	Hombres	Mujeres	Porcentajes	
					Hombres	Mujeres
3113	Conservas de frutas y legumbres**	663	199	464	29,7	70,3
3140	Industria del tabaco	2 126	556	1 570	26,2	73,9
3220	Confección***	18 842	5 107	13 735	27,1	72,9
3233	Accesorios de cuero	878	602	276	68,6	31,4
3240	Calzados	2 856	960	1 896	33,6	66,4
3420	Mapas	25	23	2	92,0	8,0
3560	Productos plásticos	499	113	386	22,6	77,4
3620	Vidrio y productos de vidrio	43	40	3	93,0	7,0
3831	Máquinas y componentes electrónicos	1 379	450	929	32,6	67,4
3851	Equipos profesionales y científicos	839	401	438	47,8	52,2
3901	Joyas y artículos conexos	1 613	1 240	373	76,9	23,1
-	Varios*	974	235	739	24,1	75,9
	Total	30 737 =====	9 926 =====	20 811 =====	32,3 =====	67,7 =====

Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas.

* El Anexo 3 presenta un elenco exhaustivo de los códigos CIIU de los productos fabricados en las zonas francas de la República Dominicana.

** Incluye 626 empleos de zonas francas especiales, estimada la distribución por sexo según el resto de las agroindustrias.

*** Incluye 714 empleos de zonas francas especiales, estimada la distribución por sexo según el resto de la industria de confección.

Cuadro 17. Importancia de la industria de confecciones de zonas francas en la generación de empleo, por sexo, julio de 1985.

Zona franca	Total Confecciones	Hombres	Mujeres	% Confecciones/Empleo Total por ZF		
				Total Confecciones	Hombres	Mujeres
La Romana	6 902	1 721	5 181	77,8	72,3	79,9
San Pedro de Macorís	3 866	630	3 236	49,4	22,9	63,7
Puerto Plata	445	75	370	89,5	69,4	95,1
Santiago	6 915	2 488	4 427	56,7	57,8	56,1
Especiales	714	193*	521*	53,3	50,7	54,3
Total	18 842 =====	5 107 =====	13 735 =====	61,3 =====	51,5 =====	66,0 =====

* Estimado según la proporción correspondiente a las demás zonas francas.

Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas.

Cuadro 18. Empleo por sexo, según zona franca, 1985.

Zona franca	Total	Hombres	Mujeres	Porcentajes		
				Total	Hombres	Mujeres
La Romana	8 868	2 380	6 488	100,0	26,8	73,2
San Pedro de Macorís	7 832	2 755	5 077	100,0	35,2	64,8
Puerto Plata	497	108	389	100,0	21,7	78,3
Santiago	12 200	4 302	7 898	100,0	35,3	64,7
Especiales	1 340	381*	959*	100,0	28,4	71,6
Total	30 737 =====	9 926 =====	20 811 =====	100,0 =====	32,3 =====	67,7 =====

* Estimado de acuerdo a porcentajes en las demás zonas francas.

Fuente. Consejo Nacional de Zonas Francas.

La alta proporción de mano de obra femenina que trabaja en las zonas francas del país, contrasta con la situación existente fuera de las zonas. Incluso debe indicarse que el hecho de que algunas industrias de zona franca empleen un 30 ó un 40 por ciento de mano de obra masculina, en ramas industriales que en otros países se consideran enteramente femeninas, más bien se relaciona con la situación del alto desempleo existente a nivel nacional, ya que los padres de familia tienen pocas oportunidades de trabajo.

En las empresas fuera de las zonas francas la participación femenina es mucho más baja según se puede apreciar. El cuadro 18-A es altamente revelador de estas consideraciones. En 1979 sólo un 8,8 por ciento de la fuerza de trabajo empleada en la industria estaba formada por mujeres, y esta proporción sólo mejora levemente hasta un 9,9 por ciento en 1983. Debe aclararse que estos porcentajes están influidos por la industria azucarera, que aporta la mitad del empleo industrial, y está dominada en casi un 100 por ciento por hombres. Si se elimina el empleo correspondiente a esta industria, la relación continúa siendo favorable a la mano de obra masculina; pero mejora sustancialmente. En 1979 las mujeres representaban el 18 por ciento del empleo del sector industrial (excluyendo el azúcar), mejorando su participación hasta un 20 por ciento en 1983.

No existe información estadística que ofrezca datos sobre la calificación de la mano de obra en diversas industrias, ni dentro ni fuera de las zonas francas. Sin embargo, puede señalarse que, en general, la mano de obra en el país es de bajo nivel de calificación, tanto dentro como fuera de las zonas francas. Estas últimas industrias, justamente, constituyen un elemento importante en la tecnificación y elevación del nivel de la mano de obra.

Ni en lo relativo al sexo ni en cuanto a la calificación parece haber diferencias entre la mano de obra empleada por las empresas nacionales de zona franca o por las multinacionales.

La estructura de la ocupación industrial a nivel nacional, excluyendo las zonas francas, privilegia claramente a las industrias livianas. El renglón alimentos, bebidas y tabaco contaba con el 86 por ciento del empleo industrial en 1970, y con el 77 por ciento en 1979. La industria de la confección, sumada al resto de textiles y cuero, proporcionaba en 1970 sólo el 3,6 por ciento del empleo industrial, pasando al 6,2 por ciento en 1979, según se muestra a continuación.

Cuadro 18-A. Empleo según sexo en la industria dominicana, 1979 y 1983 (porcentajes).

Rama industrial	1979		1983	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Alimentos, bebida y tabaco	<u>4,9</u>	<u>95,2</u>	<u>6,3</u>	<u>93,7</u>
Azúcar	1,0	99,0	1,5	98,5
Otros	16,8	83,2	21,6	78,4
Textiles, confección y cuero	<u>34,0</u>	<u>66,0</u>	<u>37,8</u>	<u>62,2</u>
Textiles y confección	39,1	60,9	45,2	54,8
Calzados	22,8	77,2	22,6	77,4
Accesorios de cuero	20,9	79,1	22,4	77,6
Madera y mueble	<u>7,1</u>	<u>92,9</u>	<u>11,2</u>	<u>88,8</u>
Papel e imprentas	<u>13,5</u>	<u>86,5</u>	<u>15,3</u>	<u>84,7</u>
Químicos y derivados pet.	<u>23,6</u>	<u>76,4</u>	<u>23,7</u>	<u>76,3</u>
Plásticos	17,8	82,2	24,2	75,8
Otros	25,5	74,5	23,5	76,4
Fabr. prod. no metálicos	<u>7,0</u>	<u>93,0</u>	<u>6,0</u>	<u>94,0</u>
Vidrio	3,6	96,4	3,3	96,7
Otros	7,4	92,6	6,6	93,4
Otras industrias	<u>13,8</u>	<u>86,2</u>	<u>13,3</u>	<u>86,7</u>
TOTAL	8,8 ====	91,2 ====	9,9 ===	90,1 ====

Fuente: Oficina Nacional de Estadística (ONE).

Cuadro 19. Estructura de la ocupación en el sector manufacturero, a nivel nacional, 1970-1979.

Rama industrial	1970		1979	
	Ocupados	%	Ocupados	%
Alimentos, bebida y tabaco	97 609	85,7	111 601	76,8
Textiles, confecciones, cuero	4 147	3,6	8 965	6,2
Madera, muebles	645	0,6	1 965	1,2
Papel e imprenta	1 679	1,5	3 687	2,5
Químicos, derivados petróleo	2 772	2,4	7 883	5,4
Minerales no metálicos	1 883	1,7	5 718	3,9
Metálicas básicas	836	0,7	1 024	0,7
Maquinaria y equipo	1 064	0,9	4 324	3,0
Otras industrias	3 314	2,9	244	0,2
Total	113 949 =====	100,0 =====	145 241 =====	100,0 =====

Fuente: Secretaría de Industria y Comercio.

No puede decirse que la estructura industrial dentro y fuera de zona franca difiriera significativamente, a pesar de las diferencias que aquí se señalan, porque en ambos casos se trata de industrias livianas, donde predominan los alimentos y las confecciones. Es justamente en la importancia de estos dos renglones donde se encuentra la principal distinción entre una y otra estructura industrial. En las zonas francas predominan las confecciones, y fuera de ellas predominan los alimentos. Esto último se debe a la importancia capital que tiene la industria azucarera, que, como ya se señaló, proporciona alrededor de la mitad del empleo industrial. Si de este análisis se elimina dicha industria, la importancia de las confecciones pasa de menos del 5 por ciento, hasta casi el 10 por ciento.

Como puede observarse en el cuadro 19, a nivel nacional la rama industrial correspondiente a textiles, confecciones y cuero era la segunda en importancia en 1970 y en 1979. En 1970 proporcionaba empleo a 4 147 trabajadores, cifra que más que se duplica en 1979, alcanzando los 8 965 empleados. No se dispone de información sobre cómo ha evolucionado este sector desde 1979 al presente. Si se proyecta la cifra correspondiente a 1979 hasta 1985, utilizando la tasa de crecimiento de la ocupación entre los dos años disponibles, que ascendió a 7,3 por ciento se obtiene una estimación de 11 884 personas ocupadas en estas industrias para 1985. En ese año, el empleo de zona franca en esos mismos renglones ascendió a 22 576 personas, cifra que es casi el doble de la anterior (véase cuadro 16, códigos CIIU 3220, 3233 y 3240).

C. Efectos indirectos sobre el empleo.

Las empresas de zona franca de la República Dominicana son, esencialmente, actividades de ensamblaje. En el país se termina un proceso iniciado generalmente, en los Estados Unidos. Esto puede verse claramente en el hecho de que prácticamente, no adquieren materias primas producidas en el país. En efecto, en el año 1984, sólo el 3,5 por ciento de

sus gastos locales consistían en materias primas y otros materiales, por un valor de US\$2,1 millones. Esta cifra representa el uno por ciento de las exportaciones de zona franca en ese mismo año.

Lo anterior significa que las zonas francas tienen una muy escasa repercusión en el resto de la economía, en lo que respecta a sus efectos hacia atrás, debido a los pocos vínculos que existen entre estas producciones y las del resto de la economía.

Dentro de los US\$2,1 millones que adquirieron las empresas de zona franca en 1984 a otras ramas industriales establecidas fuera de zona franca, la industria más importante fue la de conservas de frutas y legumbres, con el 74,1 por ciento de las compras. Le sigue la industria del tabaco, con el 15 por ciento, y a continuación, las confecciones de ropa, con el 4,4 por ciento. El resto de las empresas aportan el restante 6,5 por ciento.

Además de las compras de materia prima, existen los denominados contratos de servicio, según los cuales algunas empresas de zona franca, principalmente las dedicadas a la confección de ropa, subcontratan parte de su producción con empresas ubicadas fuera de la zona. Esta es una actividad iniciada muy recientemente, de poca significación económica todavía, y para la cual se dispone de datos sólo para el año 1984. En este año, las entregas de divisas de las empresas de zona franca por concepto de contratos de servicios, que se denominan también "actividad comercial", ascendieron a US\$1,5 millones. Esta cifra representa 2,6 por ciento de las entregas totales de divisas.

En vista de la falta de información para la estimación confiable del efecto multiplicador, se ha hecho un esfuerzo preliminar por intentar estimar solamente el efecto hacia atrás. Para ello se partió de las estadísticas disponibles sobre empleo en las zonas francas, a julio de 1985, y de los coeficientes de requisitos indirectos de mano de obra de la matriz de insumo-producto, preparada preliminarmente por el Banco Central de la República Dominicana. Estos coeficientes se disponen clasificados según la Clasificación Industrial Unificada (CIU). El cuadro 20 muestra los resultados: las empresas de zona franca habrían creado a la fecha, indirectamente, unos 5,777 empleos adicionales, cifra que incrementaría en un 19 por ciento la correspondiente a los empleos directos totales. Sin embargo, esta cifra debe tomarse con ciertas reservas, considerándola más bien como el máximo empleo indirecto que podrían crear las zonas francas. Esto así porque se ha utilizado la matriz de insumo-producto para realizar la estimación, la cual revela las relaciones interindustriales para la economía dominicana en conjunto. Es evidente que las zonas francas poseen vínculos muy débiles con otros sectores de la economía, dada su alta propensión a importar. Una forma más precisa de realizar esta estimación pudiera haber sido la multiplicación de la demanda agregada por la fracción de la producción de zonas francas gastadas en la República Dominicana, pero la información disponible no permitía realizar este esfuerzo adicional.

De cualquier modo, debe indicarse que en el caso de la República Dominicana, el uso de la matriz de insumo-producto para estimar el empleo indirecto de las zonas francas puede considerarse válido, aunque, naturalmente, algo sobre estimado. Esto es así porque se trata de una pequeña economía abierta, donde las relaciones interindustriales son poco significativas a nivel de la industria nacional, que es básicamente de sustitución de importaciones, y se fundamenta en el uso de materia prima importada.

Cuadro 20. Estimación del efecto hacia atrás de las industrias de zona franca, julio de 1985.

Código CIIU	Descripción	Empleos directos	Coefficiente requisitos indirectos	Empleos indirectos	Empleos totales
3113	Conservas, frutas y legumbres*	663	0,3497	232	895
3140	Industria del tabaco	2 126	0,1361	289	2 415
3220	Confecciones*	18 842	0,1758	3 312	22 154
3233	Accesorios de cuero	878	0,2381	209	1 087
3240	Calzados	2 856	0,2508	716	3 572
3420	Mapas	25	0,2004	5	30
3560	Productos plásticos	499	0,1268	63	562
3620	Vidrio y conexos	43	0,2553	11	54
3831	Aparatos y componentes electrónicos	1 379	0,1817	251	1 630
3851	Equipos prof. y científicos	839	0,1583	133	972
3901	Joyas, conexos y varios	2 587	0,2151	556	3 143
	Total	30 737		5 777	36 514
		=====		=====	=====

* Incluye zonas francas especiales.

Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas y Banco Central de la República Dominicana.

IV. CONDICIONES DE TRABAJO Y RELACIONES LABORALES

A. El marco legal.

Las relaciones y las condiciones de trabajo que deben ofrecerse en las fábricas están normadas por el Código de Trabajo de la República Dominicana. Dicho Código es considerado, en especial por los sectores sindicales, como un instrumento legal anticuado que refleja las relaciones de trabajo que existían en la fecha de su aprobación (11 de junio de 1951), durante la tiranía de Rafael Leonidas Trujillo. Sin embargo, es de interés señalar que varios de sus artículos originales han sido eliminados o modificados, aunque no en número suficiente como para representar cambios sustanciales.

De conformidad con lo estipulado en el Código citado y con disposiciones de la Secretaría de Estado de Trabajo, se presentan algunas regulaciones legales que tienen vigencia en el campo laboral.

1. Vacaciones: Por cada año de servicio, los empleadores deben conceder a sus trabajadores un período de dos semanas de vacaciones, con disfrute de salario. En el caso de menores de 18 años, el período puede ser de hasta doce días laborales con disfrute de salario.

Cuando el trabajador no ha completado el año, en razón de que no ha tenido oportunidad de prestar servicios en forma ininterrumpida, tiene derecho a un período de vacaciones proporcional al tiempo trabajado, si éste es mayor de seis meses.

Los trabajadores con más de seis meses reciben siete días; con más de siete, ocho días, y así sucesivamente hasta los que tienen más de once que reciben 12 días de vacaciones (arts. 169 y 170).

El artículo 182 del Código establece que "todas las disposiciones relativas a vacaciones son aplicables a los aprendices".

2. Aprendizaje: Se establece que el contrato de aprendizaje está destinado a los trabajadores de catorce años o más. El período de aprendizaje no puede ser mayor de un año, salvo acuerdo para su ampliación, aprobado por la Secretaría de Trabajo. Esta institución debe decidir si procede o no la aceptación de cada contrato, el cual debe hacer referencia a su objeto, duración y retribución que corresponde al aprendiz por sus servicios.

En cuanto al pago, éste puede ser de 40 por ciento del salario mínimo. Si el aprendiz es mayor de edad su salario puede ser de 50 por ciento del salario mínimo legal.

En caso de que el aprendiz carezca de instrucción primaria, el empleador puede concederle el tiempo suficiente para que pueda adquirirla.

3. Jornada de trabajo: Independientemente del sexo del trabajador, la duración normal de la jornada de trabajo no puede exceder las ocho horas diarias o 44 horas semanales. El horario es establecido libremente en el contrato.

La jornada puede ser excepcionalmente elevada, pero solamente en lo imprescindible para evitar una grave perturbación al funcionamiento normal de la empresa. En este caso, el patrono necesita la autorización del representante local de trabajo, quien debe comprobar si la solicitud se ajusta a la ley.

El artículo 146 del Código de Trabajo establece que "las horas de trabajo rendidas en exceso de la jornada deben ser pagadas, sin excepción alguna, extraordinariamente al trabajador...".

En el artículo 147 se consigna que: "La jornada debe ser interrumpida por un período intermedio de descanso, el cual no puede ser menor de una hora, después de cuatro horas consecutivas de trabajo y de hora y media después de cinco". El tiempo requerido para su alimentación, cuando por el tipo de trabajo o la voluntad del patrono requiere su presencia en el lugar, debe computarse como tiempo sujeto a salario.

4. Desahucio y auxilio de cesantía: El desahucio se define como el acto mediante el cual una de las partes decide poner término a un contrato por tiempo indefinido. El patrono que ponga término al contrato por tiempo indefinido en ejecución del derecho de desahucio pagará al trabajador un auxilio de cesantía cuyo importe va desde 10 días de salario cuando el trabajo continuo es mayor que seis meses y menor que un año y 15 días de salario por cada año de servicios para los que tengan un año o más de trabajo continuo. En este último caso el pago no debe exceder a una cantidad equivalente a los salarios de un año.

Si el trabajador, al término del contrato, queda protegido por una jubilación, pensión de vejez o retiro, no tiene derecho al auxilio de cesantía, de conformidad con el artículo 74 del Código de Trabajo. De igual manera sucede si el patrón le despide y "prueba la existencia de una justa causa", especificada en dicho Código, para hacerlo.

5. Sindicalización: Se reconoce el derecho de sindicalización de los trabajadores y a la formación de federaciones y confederaciones sindicales. Los sindicatos, por efecto de su inscripción en la Secretaría de Trabajo adquieren personalidad jurídica, y tienen completa autonomía para fijar en sus estatutos la forma de exclusión de sus miembros. El artículo 298 del Código de Trabajo establece que: "Los sindicatos de trabajadores no pueden tener menos de veinte miembros".

6. Salarios: El salario se define como la retribución que el patrono debe pagar al trabajador como compensación del trabajo realizado; el mismo no puede ser pagado en períodos mayores de un mes (artículos 184 y 190).

El Código establece el pago de horas extras, en su artículo 195, las cuales deben pagarse un 30 por ciento en exceso de la hora normal si el trabajador ha realizado hasta 68 horas por semana, y por cada hora o fracción de hora trabajada más allá de 68 horas semanales con un aumento no menor del ciento por ciento sobre el valor de la hora normal.

7. Salario mínimo: A la fecha de esta investigación estaba fijado en 250 pesos mensuales (unos 83 dólares). Este salario rige en las zonas francas.

8. Beneficios de fin de año para el trabajador: La ley 288 de 1972 establece que "será obligatorio para toda empresa agrícola, industrial, comercial o minera otorgar una participación equivalente a un 10 por ciento de sus utilidades o de sus beneficios netos anuales, antes de determinar la renta neta imponible, a todos sus empleados y trabajadores permanentes la cual no podrá exceder del equivalente al salario de un mes de jornada ordinaria de trabajo (art. 1). Sin embargo, la ley exonera del cumplimiento de esta obligación a las empresas de zonas francas (art. 2), "en virtud de la ley de incentivo y protección industrial".

También existe una ley de regalía pascual, promulgada por primera vez con el núm. 5235, del 25 de octubre de 1959, que es revisada cada año, para redefinir la cobertura de la regalía. Esta ley establece la obligatoriedad de entregar, a partir del salario mínimo hasta otro con monto superior, durante el mes de diciembre, un sueldo mensual o fracción de sueldo, a los trabajadores y empleados de las empresas y del Estado. En general se establece la entrega de un sueldo completo a los que reciben salario mínimo y fracciones de sueldos para los que devengan salarios más altos, hasta el tope fijado.

9. Seguridad Social¹: Los trabajadores de zonas francas deben estar afiliados al Seguro Social. El sistema contributivo de seguridad social que cubre a los trabajadores y una parte de los empleados del sector privado, que ganan hasta 300 pesos mensuales, es administrado por el Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS). El mismo ofrece prestaciones médicas, económicas y pensiones. Las contingencias cubiertas, de acuerdo a la ley vigente, son las siguientes:

- a) Enfermedad. El asegurado tiene derecho a asistencia médica, hospitalaria y de medicamentos. Si la enfermedad produce incapacidad para el trabajo recibirá, además, un subsidio en efectivo igual al 50 por ciento del sueldo promedio.
- b) Maternidad. Las mujeres aseguradas tienen derecho a asistencia médica hospitalaria y de medicamentos. Durante doce semanas recibirán el 50 por ciento del salario o sueldo promedio (seis semanas antes del parto y seis semanas después). Se les garantiza también

¹ Actualmente se encuentra en el Congreso un nuevo proyecto de ley sobre seguridad social.

un subsidio por lactancia y asistencia pediátrica, ambas por doce meses. Sin embargo, es muy importante indicar que el seguro social no cubre a la esposa del trabajador, sino sólo a la mujer que trabaja.

- c) Invalidez. En este grupo se cubre a los trabajadores asegurados que sufren de enfermedad o lesión crónica que reduce en dos terceras partes su capacidad de trabajo. La pensión comprende el 40 por ciento del sueldo promedio más un 2 por ciento por cada 100 cotizaciones. Esta pensión no puede exceder el 70 por ciento del salario cotizado. Para 1984, se estima en RD\$62 la pensión promedio; este valor está por debajo del límite de pobreza absoluta.
- d) Vejez. Los asegurados pueden obtener pensiones vitalicias con los requisitos de haber cumplido sesenta años y haber realizado el pago de no menos de 800 cotizaciones. La pensión tiene un valor base de 40 por ciento del sueldo promedio y de 2 por ciento por cada 100 cotizaciones o su proporción que exceda de 800. La pensión tiene asignaciones por cargas de familia y no puede exceder del 70 por ciento del sueldo promedio.
- e) Muerte. En caso de muerte, el IDSS paga las prestaciones siguientes: gastos del sepelio; concesión a los deudos del asegurado de un 60 por ciento del último salario promedio del fallecido, siempre que el asegurado haya pagado no menos de 20 cotizaciones en el año anterior a su muerte. Este requisito no es válido para los pensionados.
- f) Accidentes de trabajo. También se ofrece protección a los asegurados contra accidentes de trabajo, de conformidad con la ley 385 del 11 de noviembre de 1932 y sus modificaciones contenidas en las leyes núms. 1667, del 3 de marzo de 1948, y 3142, del 11 de diciembre de 1951.

B. La situación existente en las zonas francas.

Para obtener informaciones acerca de este aspecto se realizó una investigación de terreno que incluyó la aplicación de un cuestionario con 15 preguntas a los administradores de las zonas francas de La Romana, San Pedro de Macorís y Santiago; aplicación de un cuestionario semejante a varios obreros (3 en cada caso) de dichas zonas; entrevista con el representante de la Secretaría de Trabajo en las ciudades de San Pedro de Macorís y La Romana y con dos funcionarios de la Secretaría de Trabajo con sede en Santo Domingo. Los resultados obtenidos permiten construir los siguientes párrafos acerca del tema.

1. Entrenamiento.

Las empresas de zonas francas realizan el entrenamiento del nuevo personal en sus talleres, según se desprende de las respuestas obtenidas. Algunas emplean horas comprendidas después de terminar la jornada de trabajo. Las personas sujetas a entrenamiento están dentro de la categoría de aprendices y en general reciben un salario de 40 al 50 por ciento del salario mínimo, tal como lo establece el Código, y a veces un poco mayor.

En cuanto a la duración del período de aprendizaje, en dos de las zonas francas se informó que en tres meses las empresas deciden si contratan como trabajador o no al aprendiz, a pesar de que el Código establece hasta un año de plazo con posibilidad de renovación si es debidamente aprobada por la Secretaría de Trabajo. Hubo amplio consenso en el sentido de que las empresas no están renovando el contrato de aprendizaje.

No existe, para el entrenamiento, una coordinación de las empresas de zonas francas con el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), entidad encargada por la ley núm. 116 del 16 de enero de 1980 de "regir el sistema de capacitación, perfeccionamiento, especialización y reconversión de los trabajadores". En este sentido, se sabe que las empresas de zonas francas no están pagando la contribución que la ley manda, en su artículo 24, acápite a, y que a pesar de los esfuerzos realizados por el INFOTEP, no han mostrado interés de usar los servicios de esta institución.

Aunque el entrenamiento es realizado con el objetivo específico de satisfacer las necesidades de producción de las empresas de zona franca, es una realidad que, en general, dada la poca diferencia tecnológica con las empresas fuera de las zonas, el mismo les resulta a los trabajadores de utilidad para laborar en aquellas instalaciones industriales que se encuentran fuera de las zonas francas.

2. Salarios.

No existe diferencia en cuanto al salario mínimo pagado fuera o dentro de las zonas francas; en ambos casos, éste se fija por ley, la cual debe ser cumplida por todo el sector industrial por igual. En la actualidad el salario mínimo asciende a RD\$250 mensuales, que representan aproximadamente 83 dólares de los Estados Unidos.

En cuanto al personal de oficina y técnico, se considera que los salarios son entre 15 y 20 por ciento superiores a los de empresas semejantes no situadas en zonas francas, aunque los requerimientos para el puesto de trabajo son mayores.

Una modalidad de "incentivo" que se usa en todas las zonas francas, en muchas empresas, es el pago de una cantidad extra de dinero a partir de cierta meta de producción que se pone a los obreros. Los obreros que cumplen la cuota establecida reciben el salario mínimo de RD\$250 mensuales, los que la sobrepasan se les paga dinero adicional. Según el administrador de una zona franca, el aumento porcentual puede llegar a ser de hasta el 25 ó 30 por ciento del salario. Por otra parte un administrador de una empresa informó que un buen trabajador puede llegar a ganar entre \$350 y \$400 mensuales.

La forma en que se establece el pago y el monto del incentivo es fijada por la administración de la fábrica sin participación directa de los trabajadores.

No existe uniformidad en cuanto al salario pagado a los aprendices, aunque se pudo determinar en general que las empresas cumplen con lo estipulado por la ley.

3. Beneficios sociales.

En general, se cumple con lo establecido por el Código de Trabajo acerca de seguro social, que comprende seguro por invalidez, antigüedad, accidente de trabajo y muerte, con los beneficios que se especifican en el punto anterior. Sin embargo, en una zona franca se nos informó que a veces el cumplimiento de estas obligaciones se origina con motivo de reclamaciones por parte de los obreros.

Los servicios que reciben los obreros de parte del Instituto de Seguros Sociales son deficientes pues esta institución sufre falta de liquidez, fuerte desorganización y carece de los recursos necesarios. Además, varios obreros y líderes sindicales indicaron que existe un grupo de empresas que no envían a tiempo los descuentos que por concepto de seguridad social se les hacen y, por lo tanto, no pueden recibir el servicio cuando lo necesitan.

A fin de año, de conformidad con lo establecido por la ley, se entrega a los trabajadores la regalía pascual, la cual consiste en la duodécima parte del total del salario devengado por el trabajador durante un año. Este valor suele entregarse a todos los que laboran con el salario mínimo y a los demás trabajadores, de acuerdo a un tope, se entrega una proporción menor de dicho salario.

Por otra parte, se cumple con lo estipulado por el Código de Trabajo en lo referente al otorgamiento del pago de vacaciones, las cuales tienen una duración de dos semanas.

Los beneficios sociales que disfrutan los obreros son fundamentalmente, los consignados en el Código de Trabajo. En vista de que los obreros no están organizados, no existen negociaciones colectivas para fijar las características de los mismos.

Algunos administradores de zonas francas informaron de premios especiales que se otorgan a trabajadores más destacados, pero esto constituye caso de excepción y no una generalidad de las empresas.

4. Condiciones de trabajo.

Las condiciones de trabajo son generalmente consideradas aceptables, según informaron los representantes locales de la Secretaría de Estado de Trabajo, los cuales tienen a su cargo supervisar las instalaciones industriales de las zonas y reportar las anomalías que puedan detectar. Sin embargo, éste es un aspecto que merecería una investigación más profunda.

En general, hubo consenso entre patronos, obreros, líderes sindicales y autoridades estatales, en el sentido de que se cumple lo estipulado por el Código de Trabajo con relación a la jornada de ocho horas, es decir 44 horas semanales.

De acuerdo al artículo 147 del Código de Trabajo, la jornada debe ser interrumpida con una hora de descanso u hora y media después de laborar cuatro o cinco horas respectivamente. No obstante, existen en este aspecto varias modalidades. Por ejemplo, algunos obreros informaron obtener tres períodos de receso: uno para comer de media hora y dos de diez minutos para descanso, mientras que dos de ellos indicaron que se les daba una hora para comer y dos descansos de quince minutos. En adición a lo anterior, dos administradores de zonas francas informaron que se concertan acuerdos entre el administrador de la empresa y los trabajadores para acortar el período de receso y así poder salir del trabajo más temprano. Esta situación se verifica en algunas empresas con alto personal joven, que estudiaba en horas de la noche.

Con relación a la existencia de comedores para los trabajadores, la situación es compleja y amerita un estudio más profundo para esclarecerla. En varias zonas francas se hicieron comedores y se instalaron cocinas para ofrecer el servicio a los trabajadores a un precio aceptable; pero los proyectos fracasaron porque los obreros prefieren, en general, llevar su propia comida, o recibirla de familiares que se la hacen llegar. Asimismo, se pudo observar una gran parte de los obreros comiendo debajo de los árboles y sentados en los contenes, a pesar de que en varias de las empresas existen comedores.

5. Sindicalización.

En este aspecto las empresas de las zonas francas presentan un agudo contraste con relación a las que no están instaladas en ellas. Mientras que en el sector industrial nacional la sindicalización es un derecho que ejercen los obreros con relativa facilidad (aunque se den casos donde no se les quiera reconocer ese derecho), en las zonas francas la sindicalización es prácticamente nula.

A este fenómeno se le atribuyen variadas explicaciones por las personas consultadas: desde un acuerdo de las autoridades nacionales con los empresarios para no permitir la, hasta la apatía de los trabajadores que no ejercen el derecho que les corresponde. Independientemente de la validez de estos argumentos, la realidad es que en dos de las tres zonas francas visitadas no existe un solo sindicato, aunque los administradores señalan que no hay nada que lo prohíba (en la tercera zona franca el administrador informó acerca de la existencia de tres sindicatos declarados; este hecho pudo ser confirmado en los registros del representante de la Secretaría de Estado de Trabajo de esta localidad).

En las entrevistas con líderes sindicales éstos mencionaron ejemplos de varios sindicatos cuyos principales gestores fueron destituidos al tratar de formarse en las zonas francas. Estas acciones se realizan al amparo de la legislación existente, pues el artículo 69 del Código de Trabajo establece: "En el contrato por tiempo indefinido, cada una de las partes puede ponerle término, sin alegar causa, cuando estime conveniente, aún durante la suspensión del contrato". En consecuencia, todo trabajador que intente la formación de un sindicato, puede ser despedido, sin violación de ley alguna, si se le pagan las prestaciones que establece el Código del Trabajo. De hecho, a juicio de los dirigentes sindicales ésta es la situación que se ha venido repitiendo.

Así pues, aunque no existe legislación o reglamentos que prohíba la sindicalización, la situación de hecho es que el ejercicio de la libertad sindical se encuentra bien limitado en dichas zonas. Se puede confirmar esta afirmación observando la diferencia existente

entre la situación sindical en las empresas situadas fuera de zona franca y las de adentro, tal como se especifica en el primer párrafo de este acápite.

Esta extraña situación parece tener varias causas y entre las principales se pueden citar la alta tasa de desempleo, que le dificulta obtener ocupación a los trabajadores y a la vez da más libertad de selección a los patronos; la actitud un tanto pasiva del Gobierno que no ejerce una acción más decidida en la defensa del derecho a sindicalización; la debilidad del movimiento sindical, carente de recursos, de organización y con baja cobertura, y finalmente la legislación existente que ofrece muy poca protección a los trabajadores.

En consecuencia, no existen negociaciones para discutir pactos colectivos de trabajo entre empleados y empleadores. Varios obreros y líderes sindicales dijeron que en razón de que no estaba permitido organizar los sindicatos, no era posible tampoco discutir pactos colectivos.

V. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

En la República Dominicana, la política de fomento de las zonas francas se ha desarrollado en tres períodos. El primero, desde 1955 hasta 1969, se caracteriza por el fomento de las zonas francas comerciales, con el propósito de incentivar el turismo, creándose al mismo tiempo las zonas francas industriales, pero sin establecerse los dispositivos para su concreción. El segundo período, desde 1969 hasta 1983, se caracteriza por el establecimiento de los mecanismos institucionales para la puesta en marcha de las zonas francas industriales, constituyendo la intención de las autoridades la creación de empleos. No se tiene confianza en que éstas puedan contribuir al proceso de industrialización, ni que puedan convertirse en fuentes importantes generadoras de divisas, por lo que los esfuerzos de las autoridades por fomentarlas pueden catalogarse de tímidos. El tercer período se inicia en 1983 y se extiende hasta la actualidad, y en el mismo se entiende que las zonas francas, además de su papel en la creación de empleos, pueden contribuir al fomento y diversificación de las exportaciones nacionales, así como al proceso de industrialización siguiendo el modelo de crecimiento hacia afuera. La medida de efectos más importantes que se adoptó en ese sentido fue la devaluación de la moneda en enero de 1985.

En cuanto a los incentivos que reciben las empresas de zonas francas, los principales están dentro del campo tributario, estando exentas del pago de todo tipo de tributo. En el área crediticia, sólo las empresas de capital nativo tienen acceso a las ventanillas promocionales de crédito. En general, los incentivos de las empresas de zona franca son superiores a los que reciben las empresas fuera de la zona. A partir de 1985, las medidas adoptadas por las autoridades para fomentar las exportaciones, contribuyeron a elevar el nivel de incentivos de las empresas dedicadas a estas labores, ubicadas fuera de las zonas, pero aún son inferiores a éstas.

En la actualidad existen en el país cuatro zonas francas en operación, donde están laborando 132 empresas; hay seis empresas adicionales ubicadas fuera de estos parques industriales, pero que reciben el mismo tratamiento legal, por lo que se denominan zonas francas especiales.

A. Importancia de las empresas multinacionales en las zonas francas.

El 89 por ciento de las empresas de zona franca tienen una casa matriz instalada en el exterior, y por tanto, pueden considerarse multinacionales. El 78 por ciento de las empresas están constituidas según las leyes de los Estados Unidos de Norteamérica. Existen nueve empresas constituidas según las leyes de la República Dominicana.

Aunque no se posee información estadística precisa que discrimine las operaciones de zonas francas entre empresas nacionales y multinacionales, se ha podido llegar a la conclusión de que un mínimo de un 90 por ciento de las mismas están desarrolladas por empresas multinacionales. En este sentido, podría señalarse que las mismas generan alrededor de US\$56 millones en ingresos corrientes de la balanza de pagos.

En vista de que el principal componente del valor agregado en zonas francas son los salarios, y de que las empresas multinacionales representan el 90 por ciento de las operaciones, se estima que en 1985 para estas empresas trabajaban unas 27 650 personas.

En ninguno de los aspectos tratados en este trabajo, tales como sexo, calificación de la mano de obra, condiciones de trabajo, etc. ..., parece haber diferencias entre las empresas nacionales o multinacionales de zona franca.

B. Efectos económicos de las zonas francas.

Dada la importancia de la implantación de empresas multinacionales en las zonas francas de la República Dominicana, huelga señalar que los efectos económicos que se recapitulan a continuación son producidos en un 90 por ciento por las actividades de dichas empresas.

Para analizar estos efectos económicos, se tomó en consideración la estructura industrial de las zonas francas, la composición del capital invertido, la relación capital/empleo y la generación de divisas.

En cuanto a la estructura industrial de las zonas francas del país, la industria de las confecciones es la que proporciona el mayor valor agregado nacional, contribuyendo con el 48 por ciento del total. Le siguen en importancia las agroindustrias de tabaco, frutas y legumbres, con el 25 por ciento.

Con relación al capital invertido, la principal industria es la de confecciones con el 43 por ciento. Le siguen productos químicos, de plástico y de vidrio, con 16 por ciento. Otras industrias importantes son manufacturas de tabaco (8,2 por ciento), accesorios de piel (6 por ciento) y alimentos (5,7 por ciento).

La relación capital/empleo de las industrias de zona franca es muy baja, ascendiendo a US\$7,754, como promedio general¹. Las relaciones más bajas corresponden a las industrias de confecciones, calzado y manufactura de tabaco (US\$5,042 en promedio), las que en conjunto aportan el 78 por ciento del empleo generado.

Las zonas francas del país generan alrededor de US\$60 millones anuales, y constituyen la quinta fuente de generación de divisas del país. Como se señaló ya, la principal de ellas es la industria de la confección seguida por las agroindustrias de tabaco y alimentos.

C. Efectos de las zonas francas sobre el empleo.

Con relación al aporte de las zonas francas a la generación de empleos, puede decirse que hasta julio de 1985 habían creado unos 30,737 nuevos empleos (de los cuales aproximadamente 27,650 fueron creados por empresas multinacionales), siendo la más dinámica la de Santiago, que aporta 12,200. Los empleos en las zonas francas representan el 2 por ciento de la población ocupada, y el 4 por ciento de la población asalariada. La principal industria generadora de empleos es la de confecciones con el 62 por ciento del total. Le siguen en importancia la del calzado (10 por ciento), tabaco (7 por ciento), joyas (6 por ciento) y componentes electrónicos (5 por ciento).

Las dos terceras partes del empleo generado en zonas francas es realizado por mujeres. Las industrias donde la mano de obra femenina constituye más del 70 por ciento son: confecciones, conservas de frutas y legumbres, tabaco y productos plásticos.

En cuanto a los efectos indirectos de las zonas francas en la generación de empleos, un cálculo aproximado a partir de datos de la matriz de insumo producto, indica que el máximo empleo indirecto que podrían crear dichas zonas sería unos 5,777 empleos adicionales, cifra que incrementaría en un 19 por ciento la correspondiente a los empleos directos.

Los datos recabados acerca del impacto de las zonas francas sobre el empleo, muestran claramente que dichas zonas no constituyen una alternativa para resolver el problema del desempleo en la República Dominicana. Sin embargo, pueden ser uno de los elementos de una política destinada a combatirlo, para lo cual habría que fomentar la habilitación de nuevas zonas francas, y la instalación de muchas más empresas.

Con respecto a las condiciones de trabajo que prevalecen en las zonas francas, debe señalarse que en las mismas se aplican las mismas disposiciones legales que fuera de las zonas, en todo lo concerniente a salarios, horarios, vacaciones, beneficios sociales, etc.

¹ Como la información sobre capital invertido se tiene para 1984, se utilizó la tasa de cambio oficial ascendente a la fecha a RD\$ = US\$. En 1985, con una tasa de US\$1 = RD\$3, la relación capital/empleo promedio sería de US\$2,585.

La actividad sindical es prácticamente inexistente en las zonas francas. A nivel nacional la actividad sindical es mucho más amplia, aunque está concentrada en unas pocas grandes industrias.

Los párrafos anteriores resumen las principales conclusiones obtenidas en este trabajo, y permiten señalar que el efecto económico de las zonas francas en la República Dominicana posee un saldo positivo. Debe señalarse que las perspectivas de desarrollo de las zonas francas son muy halagüeñas en la actualidad. Como se indicó antes, el enfoque actual de las autoridades es el de promover la creación de nuevas zonas francas, y la atracción de nuevas empresas, con el propósito de sustentar un modelo de industrialización hacia afuera basado en la promoción de las exportaciones, y dentro del mismo, las zonas francas juegan un papel importante. Desde 1982 se crearon seis nuevas zonas francas, algunas de las cuales están ya en proceso de instalación y atracción de inversionistas extranjeros. Por ejemplo, la ubicada en la zona de Haina, muy próxima a la capital de la República, está intentando atraer empresas de alta tecnología.

Actualmente todas las zonas se encuentran en franco proceso de expansión, como es el caso de La Romana, con un proyecto de inversión de alrededor de 4 millones de dólares, y otras próximas a inaugurar como la zona franca de Baní.

Como se explicó, las principales medidas para favorecer las exportaciones y, entre ellas, a las zonas francas, fueron tomadas durante el presente año 1985; por lo tanto, es todavía muy pronto para evaluar su resultado. Debe indicarse que como consecuencia de la devaluación monetaria, la competitividad de las zonas francas del país aumentó sustancialmente, pasando a ser uno de los más baratos del área del Caribe y Centroamérica. Esto, indiscutiblemente, tendrá que incidir en el desarrollo ulterior de las zonas francas.

Un elemento adicional que es importante destacar es el favorable clima político que ofrece la República Dominicana. La estabilidad política es un factor que puede influir favorablemente en el incremento de las inversiones extranjeras en zona franca, y con ello, en el mayor desarrollo de estas actividades en la República Dominicana.

A N E X O S

Anexo 1

PARTICIPACION POR ACTIVIDAD DE LAS EMPRESAS INSTALADAS Y POR INSTALAR EN LAS ZONAS FRANCCAS INDUSTRIALES,
MARZO DE 1985

I. ACTIVIDAD/ZONAS FRANCCAS Y NOS. DE EMPRESAS	LA ROMANA		S. P. DE MACORIS		SANTIAGO		PUERTO PLATA		TOTAL	
	C	%	C	%	C	%	C	%	C	%
1. Confección de textiles	19.0	79.0	29.0	52.7	24.0	50.0	2.0	40.0	74.0	56.1
2. Manufactura de calzados y partes para éstos	-	-	9.0	16.4	6.0	12.5	1.0	20.0	16.0	12.1
3. Elaboración de cigarrros	1.0	4.2	-	-	6.0	12.5	-	-	7.0	5.3
4. Elaboración de artfcu los de piel (correas, carteras, abrigos, bultos y otros)	-	-	5.0	9.1	6.0	12.5	1.0	20.0	12.0	9.1
5. Componentes electrónicos	1.0	4.2	1.0	1.9	2.0	4.2	-	-	4.0	3.0
6. Procesamiento de ali mentos	-	-	2.0	3.6	-	-	-	-	2.0	1.5
7. Manufactura de joyería	-	-	2.0	3.6	-	-	1.0	20.0	3.0	2.3
8. Ropas y artículos para médicos desechables (gasas, batas, guantes, pantalones, abrigos y otros)	1.0	4.2	2.0	3.6	-	-	-	-	3.0	2.3
II. OTRAS ACTIVIDADES	2.0	8.4	5.0	9.1	4.0	8.3	-	-	11.0	8.3
1. Pinceles artísticos y brochas industriales	1.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2. Cortado y sellado de insignias de tela	1.0	-	1.0	-	-	-	-	-	-	-
3. Artículos de arcillas/ flores	-	-	1.0	-	-	-	-	-	-	-
4. Sombreros	-	-	1.0	-	-	-	-	-	-	-
5. Imágenes/Santos	-	-	1.0	-	-	-	-	-	-	-
6. Espejuelos de sol	-	-	1.0	-	-	-	-	-	-	-
7. Guantes uso industrial	-	-	1.0	-	-	-	-	-	-	-
8. Flores de seda	-	-	-	-	1.0	-	-	-	-	-
9. Grapas de metal	-	-	-	-	1.0	-	-	-	-	-
10. Juguetes infantiles	-	-	-	-	1.0	-	-	-	-	-
11. Emblemas deportivos	-	-	-	-	1.0	-	-	-	-	-
12. Productos de fibra de vidrio	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	24.0	100.0	55.0	100.0	48.0	100.0	5.0	100.0	132.0	100.0

FUENTE: Consejo Nacional de Zonas Francas;

Anexo 2

EMPLEOS EN LAS ZONAS FRANCAS INDUSTRIALES POR ACTIVIDAD ECONOMICA,

JULIO 1985

Actividad Económica (Código)	Total General		La Romana		S. P. de Macorís		Puerto Plata		Santiago*	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
3112	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3113	37	-	-	-	11	26	-	-	-	-
3119	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3140	2,126	442	79	363	-	-	-	-	1,684	477
3219	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,207
3220	18,128	6,902	1,721	5,181	630	3,236	75	370	2,488	4,427
3233	878	-	-	-	-	-	-	-	878	602
3240	2,856	-	-	-	1,107	647	-	-	1,749	500
3420	25	-	-	-	23	2	-	-	-	-
3560	499	-	-	-	499	386	-	-	-	-
3620	43	-	-	-	43	3	-	-	-	-
3831	1,379	1,019	250	769	200	160	-	-	-	-
3832	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3839	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3851	839	505	330	175	334	71	-	-	-	-
3901	1,613	-	-	-	1,561	1,207	33	19	-	-
3903	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Varios	974	-	-	-	-	-	-	-	974	235
TOTALES	29,397	8,868	2,380	6,488	7,832	2,755	108	389	12,200	4,302

* A marzo, 1985

FUENTE: Consejo Nacional de Zonas Francas.

Anexo 3

CODIGOS CIIU DE LOS PRODUCTOS QUE FABRICAN LAS ZONAS FRANCAS DE LA
REPUBLICA DOMINICANA

3112	Fabricación de productos lácteos
3113	Envasado y conservación de frutas y legumbres
3119	Fabricación de cacao, chocolate y artículos de confitería
3140	Industria del tabaco
3219	Fabricación de textiles no especificados
3220	Fabricación de prendas de vestir, excepto calzado
3231	Curtido de pieles
3233	Fabricación de productos de cuero y sucedáneos de cuero, excepto calzados
3240	Fabricación de calzados, excepto de caucho o de plástico
3420	Impresión, montura, litografiado, publicación mapas
3560	Fabricación de productos plásticos
3620	Fabricación de vidrio y productos de vidrio
3819	Fabricación de productos metálicos, exceptuando máquinas y equipo
3831	Construcción de máquinas y aparatos industriales eléctricos y electrónicos
3832	Construcción de equipos y aparatos de radio, televisión y de comunicaciones
3839	Construcción de aparatos y suministro eléctrico n.e.p.
3851	Fabricación de equipo profesional y científico e instrumentos de medida y de control n.e.p.
3901	Fabricación de joyas y artículos conexos
3903	Fabricación de artículos de deporte y atletismo
3909	Fabricación de flores artificiales