

ZONAS FRANCAS EN REPÚBLICA DOMINICANA

Consideraciones de Política para un Sector más Competitivo e Incluyente

Copyright 2017 por Banco Mundial, Oficina de la República Dominicana
Avenida Lope de Vega No 29
Torre Novo-Centro, Piso 10
Ensanche Naco
Santo Domingo
Teléfono +8098727300
Página web: www.bancomundial.org.do

Todos los derechos reservados

Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en esta publicación no necesariamente reflejan la opinión de los Directores Ejecutivos del Banco Mundial o de los gobiernos que representan.

Derechos y permisos

El contenido de esta publicación es propiedad del Banco Mundial y no puede ser reproducido, traducido o distribuido en ningún formato sin la previa autorización por escrito de esta institución. La reproducción, duplicación, transmisión o explotación comercial de estos materiales, con derechos de autor, están protegidas por leyes y tratados internacionales de derechos de autor.

Si desea obtener permiso para utilizar cualquiera de estos contenidos en cualquier forma, por favor enviar un correo electrónico a adelapaz@worldbank.org a la atención de Alejandra de la Paz.

Coordinación Editorial

José-Daniel Reyes, Carla Bordas Portela y Alejandra de la Paz
Diseño de portada e interior: Mónica González
Impresión: Prints n' More, SRL

ZONAS FRANCAS EN REPÚBLICA DOMINICANA:

CONSIDERACIONES DE POLÍTICA PARA UN SECTOR

MÁS COMPETITIVO E INCLUYENTE

Práctica Global de Comercio y Competitividad

Grupo del Banco Mundial

Febrero 2017

Contenido

1. Introducción / **9**
2. Las Zonas Francas como Motor del País / **13**
3. Cambios en la Especialización Sectorial de las Zonas Francas y Grado de Participación en las Cadenas Globales de Valor / **19**
4. Evolución de los Encadenamientos Domésticos a medida que el País se Conecta con Cadenas Globales de Valor más Largas y Sofisticadas / **26**
5. Sectores Estratégicos y el Desafío de Cumplir con los Compromisos Multilaterales / **31**
6. Conclusiones y Recomendaciones de Política / **39**
7. Referencias / **43**

Reconocimientos

Este informe fue preparado por un equipo liderado por José-Daniel Reyes (Economista Senior, GTCIC) y Miguel Eduardo Sánchez (Economista Senior, GMF02); compuesto por Michael Ferrantino (Economista Principal, GTCTC); Alejandro Riaño (Consultor, Universidad de Nottingham); Fabrice Defever (Consultor, City, Universidad de Londres); Jakob Engel (Consultor, Universidad de Oxford); Guillermo Carlos Arenas (Economista, GTCTC); Semira Ahdiyyih (Consultora ST, GTCIC), Laura Higuera (Consultora), y Justo Mirabal (Consultor). El equipo se benefició enormemente de las discusiones y comentarios de Jose Guilherme Reis (Gerente de Práctica, GTCTC); Thomas Farole (Economista Principal, GPSJB); Daria Taglioni (Economista Principal, GTCTC); Wim Douw (Especialista del Sector Privado, GTCIC); Juan Carlos Parra (Economista, GPV04); y Alejandro Espinosa-Wang (Especialista del Sector Privado, GTC04). Cecile Thioro Niang (líder de programa, LCC3C); Marialisa Motta (Gerente de Práctica, GTC04); McDonald Benjamin (Gerente de País); Alessandro Legrottagli (Gerente de País), y Sophie Sirtaine (Directora de País, LCC3C) estuvieron a cargo de dar lineamientos generales, y de la dirección estratégica del informe.

Los expertos que participaron en la revisión del informe fueron Elizabeth Ruppert (Economista Principal, GPSJB); Michele Ruta (Economista Principal, GTCDR); Melise Jaud (Economista Senior, MNACE); John Anderson (Economista, GTC04); e Ifeyinwa Uchenna Onugha (Especialista en Desarrollo del Sector Privado, GTCDR).

El Equipo agradece la colaboración de los siguientes contrapartes del gobierno: Juan Reyes (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo); Letty Gutierrez, Brenda Villanueva (Banco Central); María Edelmira Marmolejos (Dirección General de Aduanas, DGA); Augusto de los Santos, Luis Madera (Oficina Nacional de Estadísticas, ONE); Jean Alain Rodríguez, Rafael Samuel Sena, Maricell Silvestre (CEI-RD), Luisa Fernandez, Daniel Liranzo, Francisco Dominguez (Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación, CNZFE); y Sadala Khoury (Asociación Dominicana de Exportadores, ADOEXPO).

El Banco Mundial agradece especialmente a la Dirección General de Aduanas, la Oficina Nacional de Estadísticas, y el Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación por permitir el acceso a los informes y bases de datos relevantes que contribuyeron significativamente a la preparación de este informe.

Agradecimiento especial también a la *Nottingham School of Economics* por facilitar la visita de Alejandro Riaño y Fabrice Defever a la República Dominicana para sumarse a las consultas con interlocutores relevantes en diciembre de 2015.

1. Introducción

La República Dominicana es a menudo considerada como un ejemplo de implementación exitosa de zonas francas en el hemisferio occidental. Las zonas francas impulsaron el crecimiento económico durante las décadas de los ochenta y los noventa, y aunque experimentaron una fuerte disminución en el empleo debido en parte a la terminación del Acuerdo Multifibras (AMF) y a una mayor competencia internacional en la industria de textiles y de prendas de vestir en 2005, éstas exhiben señales de recuperación desde el 2009. En particular, los equipos quirúrgicos, los químicos y plásticos, y el calzado han surgido recientemente como los nuevos motores del dinamismo exportador de las zonas francas (Banco Mundial, 2015). No obstante, sigue vigente una pregunta de larga data: ¿se desarrollan en las Zonas Francas dominicanas actividades con una sustantiva agregación de valor a nivel doméstico, y se promueven los encadenamientos con las industrias locales? Si bien el estado ha promovido los encadenamientos productivos desde el 2015, no existe una medida del tamaño y evolución de los mismos en los diferentes sectores de la economía Dominicana. Este informe explora estos temas.

El régimen fiscal especial aplicado a las zonas francas, se ha considerado tradicionalmente como un motor de crecimiento económico en la República Dominicana. Sin embargo, las publicaciones sobre desarrollo económico señalan la existencia de encadenamientos débiles entre las zonas francas y empresas domésticas (Kaplinsky, 1993). Según Manzano et al. (2013), una de las razones tras la falta de encadenamientos observados reside en el hecho de que la mayoría de las industrias basadas en zonas francas durante las últimas dos décadas dependían de las maquiladoras, haciendo uso por lo tanto, de mano de obra con poca calificación para exportar productos de poco valor agregado doméstico. Recientemente, las Zonas Francas han comenzado a exportar productos más sofisticados como equipos médicos y productos farmacéuticos, pero estos sectores importan la mayoría de sus insumos y han desarrollado pocos acuerdos de suministro con proveedores domésticos (Sánchez-Ancochea, 2012). En general, las publicaciones existentes son principalmente cualitativas o se basan en encuestas de muestra pequeña, por lo que se hace necesaria más evidencia empírica que permita alcanzar conclusiones más definitivas.

El objetivo de este trabajo consiste en informar la discusión sobre políticas en torno al impacto sobre el desarrollo que tienen las Zonas Francas en la República Dominicana, mediante la evaluación empírica de: i) las implicaciones de las reformas regulatorias orientadas a cumplir con las disciplinas de la OMC sobre la eliminación de incentivos condicionados al desempeño exportador de las empresas de Zona Franca, ii) la medida en que las Zonas Francas participan en las Cadenas Globales de Valor, y iii) sus encadenamientos con los proveedores locales. Utilizando datos de transacciones aduaneras, tablas de oferta-utilización, insumo-producto, e información del censo realizado por el Banco Central a las empresas de Zonas Francas, este informe arroja luz sobre las siguientes preguntas:

(i) ¿ha logrado la Ley 56-07 (que declara como prioridad nacional a las industrias de textiles, piel y calzado, y, por lo tanto extiende los beneficios de las Zonas Francas a los fabricantes nacionales que operan en esos sectores) impulsar efectivamente las exportaciones e impactar la dinámica comercial fuera de las Zonas Francas?; (ii) ¿cuál es la posición de la República Dominicana en las Cadenas Globales de Valor?; y (iii) ¿han desarrollado los exportadores basados en Zonas Francas mayores encadenamientos domésticos? Cabe anotar que el trabajo empírico fue complementado con entrevistas semi-estructuradas realizadas con agentes claves tanto del sector privado como del sector público.

De este análisis se derivan cinco conclusiones principales:

En primer lugar, la terminación del Acuerdo Multifibras (AMF) en 2005 y la suscripción del acuerdo RD-CAFTA ocasionaron un cambio estructural en las Zonas Francas, que pasaron de manufacturar exclusivamente prendas de vestir a consolidar capacidades manufactureras en actividades con rango de dificultad medio-alto. Históricamente, la competitividad exportadora de la República Dominicana ha dependido en gran medida del tipo de acceso preferencial de mercado otorgado por Estados Unidos. En la década de los noventa, Estados Unidos asignó una cuota de importación específica para las prendas de vestir y textiles provenientes de la República Dominicana dentro del AMF, lo que provocó una proliferación de maquilas que operaban bajo este régimen especial. Luego de 2005, el RD-CAFTA proporcionó preferencias transversales que, combinadas con el régimen fiscal especial, la dinámica política de atracción de Inversión Extranjera Directa (IED), y las características de la fuerza laboral, crearon las condiciones para el surgimiento de las industrias de productos eléctricos, calzado y equipos médicos en las Zonas Francas.

En segundo lugar, debido a que la intensidad del uso de mano de obra en estas industrias más complejas es menor que en el sector de prendas de vestir, las implicaciones laborales de esta transformación estructural deben ser consideradas cuidadosamente. Por un lado, es probable que se reduzca el potencial de las Zonas Francas para seguir generando empleos a un ritmo similar al observado previamente. Esta situación puede ser particularmente perjudicial para las mujeres, ya que éstas ocupaban la mayor parte de los puestos de trabajo disponibles en el sector de prendas de vestir.¹ Por otro lado, el surgimiento de actividades manufactureras que requieren una mano de obra con un nivel de calificación mediano-alto puede aumentar, estos puestos de trabajo se correlacionan con mayores salarios.

En tercer lugar, el surgimiento de procesos de manufactura más sofisticados en las Zonas Francas ha incrementado el valor agregado (cantidad de etapas de producción) que se genera en el país. El “upstreamness” de las exportaciones de zonas francas – una medida de la distancia en términos del número de etapas de producción entre la producción de un bien dado y

¹ La recuperación reciente del sector textil puede aliviar la presión negativa sobre la creación de empleos no calificados en las Zonas Francas.

la demanda final – ha disminuido ligeramente en la última década, lo cual refleja la especialización de las zonas en el ensamblaje de productos finales. Al mismo tiempo, las importaciones intermedias se han desplazado a las fases iniciales del proceso de producción, es decir más lejos de la demanda final. Estos dos hallazgos apuntan al hecho de que se están realizando un mayor número de etapas de producción en el país, particularmente en los sectores farmacéutico, de calzados y eléctrico. Estos hechos implican que el valor agregado doméstico integrado en las exportaciones dominicanas ha aumentado con el surgimiento de la manufactura de complejidad media-alta.

En cuarto lugar, las ganancias asociadas a la generación de mayor valor agregado en la República Dominicana no se correlacionan con el desarrollo de mayores encadenamientos con empresas domésticas fuera de las Zonas Francas. La naturaleza más sofisticada de la producción manufacturera que actualmente se realiza en las Zonas Francas (productos de calzado, farmacéuticos, y eléctricos) implica que muchos insumos deben ser importados, ya sea porque no existe disponibilidad doméstica, o debido a que los productos nacionales no satisfacen los estándares requeridos. Para 2012, las compañías en Zonas Francas adquirirían 81 por ciento de sus insumos en el extranjero.

En quinto lugar, la eliminación de los incentivos fiscales dirigidos exclusivamente a los exportadores de Zonas Francas que procuraban nivelar el terreno de juego, en realidad hicieron que las Zonas Francas resultaran ser una ubicación más atractiva para las empresas. El vencimiento del plazo para lograr que el programa de Zonas Francas en la República Dominicana fuera compatible con el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial del Comercio (OMC) condujo a la eliminación de los requisitos de cuota de exportación (RCE) para recibir el incentivo – primero para los productores de piel, textiles y prendas de vestir, sectores designados como ‘prioridad nacional’ en 2007, y luego para todos los productores de Zona Franca en 2011. La eliminación de los RCE para las empresas que operaban en Zona Franca sin alterar los beneficios fiscales que tenían disponibles, hizo que las zonas se convirtieran en ubicaciones más atractivas desde donde operar. Consideramos que el camino escogido por la República Dominicana para el cumplimiento con la OMC creó las condiciones para una mayor entrada de empresas hacia el régimen de Zona Franca. Por lo tanto, se deben medir los costos fiscales de esta política.

Estos hallazgos demandan nuevas políticas encaminadas a mejorar la capacidad de las Zonas Francas para impulsar un crecimiento económico sostenible e incluyente en la República Dominicana. En particular, deberían priorizarse las políticas orientadas a fomentar los encadenamientos domésticos, a desarrollar programas de asistencia para el ajuste laboral, y a mejorar el marco institucional que respalda la competitividad de las exportaciones y la atracción de la IED. El primer conjunto de políticas incluye la creación de una base de datos de proveedores, eventos de emparejamiento, la creación de *clusters* locales alrededor de los parques de zona franca, el diseño de incentivos a la IED que fomenten la obtención de insumos a nivel doméstico, y la remoción de las barreras regulatorias formales e informales para que las

empresas de Zonas Francas se abastezcan de empresas en el territorio doméstico. El segundo conjunto de políticas incluye la capacitación vocacional en nuevas habilidades demandadas por las empresas de Zonas Francas, la asistencia en la búsqueda de empleos, y el apoyo transicional a los ingresos. En cualquier caso, la intervención específica debe ser cuidadosamente diseñada para maximizar el impacto de los limitados recursos fiscales e, idealmente, sus costos deberían ser compartidos entre empleados y empleadores. El tercer conjunto de políticas incluye una revisión regulatoria e institucional del marco de apoyo para fomentar la consistencia y coordinación entre los agentes de los sectores público y privado involucrados en la promoción de las Zonas Francas. Por último, vale la pena resaltar que un robusto análisis de costo-beneficio sobre el rol de las Zonas Francas en términos de resultados económicos (puestos de trabajo, encadenamientos domésticos, etc.), y de los ingresos fiscales no percibidos, contribuiría a informar el debate sobre políticas públicas en República Dominicana.

Bajo la dirección del Ministerio de Comercio y de la Comisión Nacional De Zonas Francas de Exportaciones, la actual administración ha estado piloteando programas para aumentar los encadenamientos productivos desde el 2015. Al mismo tiempo, se ha establecido un convenio interinstitucional de 6 instituciones públicas y privadas que trabajaran en diseñar políticas para conectar a las empresas locales con empresas de zona franca. Estos esfuerzos van encaminados en la dirección correcta y deben continuarse y fortalecerse. A mediano plazo, es aconsejable instaurar un programa riguroso de evaluación del impacto de los programas de encadenamiento productivo.

Este informe está estructurado de la siguiente manera: La segunda sección presenta la importancia histórica de las Zonas Francas como motor del crecimiento económico en el país. La tercera sección describe el cambio estructural en términos de la producción en las Zonas Francas y evalúa el grado de agregación de valor que se produce al interior de la República Dominicana. La cuarta sección evalúa el grado y la evolución de los encadenamientos entre las empresas de Zona Franca y las empresas locales. La quinta sección presenta el impacto de los cambios regulatorios en el régimen de Zonas Francas adoptados para cumplir con las disciplinas de la OMC. Por último, en la sexta sección se presentan algunas conclusiones y recomendaciones de política.

2. Las Zonas Francas como Motor del País

Las Zonas Francas son áreas geográficamente delimitadas donde las regulaciones aduaneras, tributarias y de inversión son más liberales que en el resto del país. Normalmente se establecen estas zonas con el objetivo de atraer inversión extranjera directa, de servir como válvulas para aliviar el desempleo a gran escala, de promover las exportaciones, y de apoyar reformas económicas más amplias destinadas a diversificar la producción (Farole y Akinci 2011). Las Zonas Francas tienen una presencia generalizada en los países en desarrollo, con un historial de desempeño desigual debido a las diferentes distorsiones regulatorias que introducen en el mercado.

La República Dominicana es uno de los países pioneros a nivel mundial en el uso de zonas francas con un programa con más de 40 años de existencia. De hecho, existen muy pocos países a nivel mundial que hayan utilizado las Zonas Francas de forma tan efectiva como motor para atraer la IED, crear empleos y fomentar el crecimiento económico (Burgaud and Farole 2011). Las Zonas Francas impulsaron el crecimiento económico durante la década de los noventa y a inicios de la década del 2000. Luego de la eliminación de las preferencias comerciales a los textiles y las prendas de vestir en 2005, el sector experimentó un decrecimiento marcado en el empleo; posteriormente se han observado signos de recuperación desde 2009. Las exportaciones de las Zonas Francas representaron más de la mitad del valor total de las exportaciones entre 2006 y 2014 – aunque su importancia se ha reducido tanto en términos de valor como del número total de empresas exportadoras en comparación relativa con el número total de empresas dentro y fuera de las Zonas francas que exportan desde la República Dominicana. Por otro lado, las empresas localizadas en las Zonas Francas tienen menor importancia en términos de importaciones totales; teniendo en cuenta que éstas representaban 20% del valor total de las importaciones y constituían menos de 2% de todas las empresas importadoras entre 2006 y 2014.

El éxito que han tenido las Zonas Francas para atraer IED se ha relacionado con el tipo de preferencias comerciales que la República Dominicana recibe de los Estados Unidos. Debido al reducido tamaño del mercado doméstico, la mayoría de la IED procuró beneficiarse de los incentivos fiscales provistos en las Zonas Francas, y de los bajos costos laborales para ensamblar productos intensivos en mano de obra, para atender el mercado estadounidense – lo que se conoce como IED en busca de eficiencia². La proximidad geográfica a los Estados Unidos

² Los factores que motivan las decisiones de los inversionistas difieren dependiendo de las características y de las ventajas comparativas en los países receptores. Sin embargo, las motivaciones de la IED pueden categorizarse en términos generales de la siguiente manera: (i) la inversión que procura recursos naturales, que describe una situación donde un inversionista extranjero establece una empresa en el país receptor para tener acceso a recursos naturales; (ii) la inversión que procura mercado, que se genera por la intención del inversionista extranjero de atender principalmente el mercado del país receptor; (iii) la inversión que procura eficiencia, que se refiere al tipo de inversión en la cual el inversionista selecciona un país receptor con el objetivo de aprovechar algún factor competitivo tal como una mano de obra barata/productiva, diestra o eficiente, servicios públicos, servicios empresariales, etc.; y (iv) la inversión que procura activos estratégicos, que ocurre cuando un inversionista busca

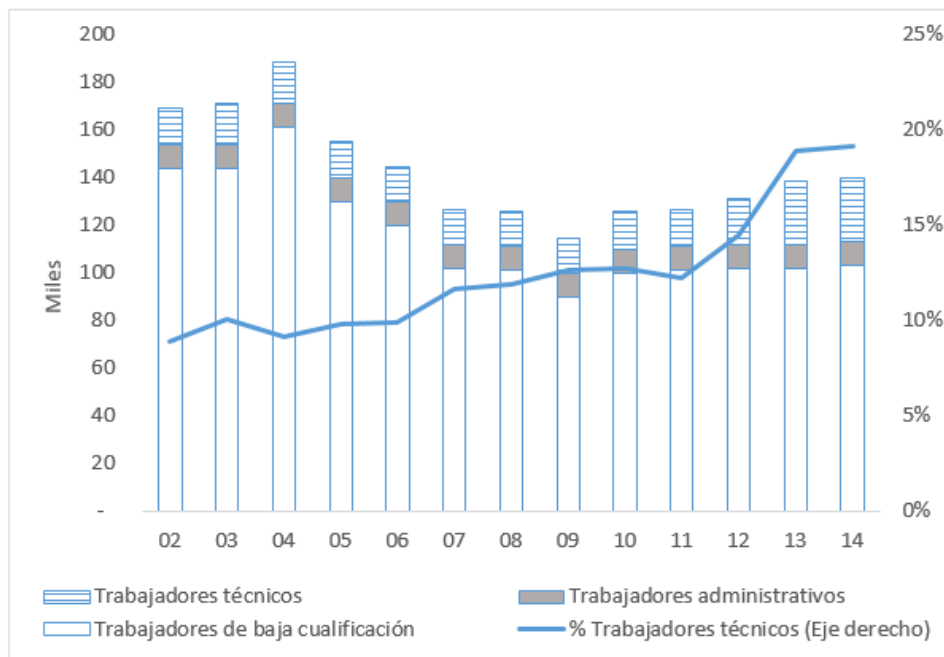
es la principal ventaja comparativa de la República Dominicana. Por lo tanto, el tipo de producción que se lleva a cabo en las Zonas Francas se definió en gran medida por el tipo de acceso preferencial de mercado que Estados Unidos concedió al país. Bajo el Acuerdo Multifibras, Estados Unidos asignó a la República Dominicana una cuota específica de importación para prendas de vestir y textiles, lo que originó una proliferación de maquilas que operaban dentro del régimen especial. Después de la abolición del AMF en 2005 y la entrada en vigor del acuerdo de libre comercio RD-CAFTA, Estados Unidos otorgó preferencias transversales que fueron esenciales para el surgimiento de otros sectores económicos dentro de las Zonas Francas.

Actualmente las zonas francas continúan siendo un motor importante para la creación de empleos, el dinamismo exportador y la diversificación productiva. El número de parques industriales ha crecido en 25% durante los últimos 5 años, llegando a 60 parques en 2014, con un promedio de 11 empresas por parque (Véase Adozona 2014). La cantidad de parques actualmente en operación es igual a la observada en 2004 cuando el sector de prendas de vestir pasaba por su mayor auge. La administración de los parques industriales es principalmente privada (70%), siendo el resto de administración pública (25%), o una combinación de administración privada y pública (5%).³ Las principales actividades que se llevan a cabo en las Zonas Francas son los servicios, los textiles, los instrumentos médicos, el tabaco y la agroindustria. Las Zonas Francas generan en la actualidad cerca de 140,000 empleos directos, en su mayoría ocupados por mano de obra poco cualificada, aunque la proporción de trabajadores con cualificaciones técnicas ha aumentado de forma sostenida desde el 2011 (Figura 1). Estos empleos están ocupados casi equitativamente por hombres y mujeres. Sin embargo, es importante destacar que la proporción de la participación de mano de obra femenina en las Zonas Francas ha declinado de forma sostenida desde 2011, reflejando el declive de la industria textil y el crecimiento de industrias más sofisticadas en las Zonas Francas, que demandan una mano de obra con mayor cualificación.

tener el control de un activo específico de una firma, tal como una marca, un sistema de distribución, una práctica gerencial o tecnología. Véase Dunning (1993).

³ El hecho de que la mayoría de los parques de zona franca sean de propiedad privada implica que gran parte del trabajo para atraer inversionistas extranjeros hacia estas zonas es realizado por organizaciones privadas o por la comisión nacional de Zonas Francas en vez de la agencia nacional para la promoción de la inversión (CEI-RD). El Banco Mundial (2014) destaca las particularidades de este arreglo institucional para apoyar el comercio y la competitividad en la República Dominicana.

Figura 1: Empleos Directos Creados por las Zonas Francas en la República Dominicana (2002-2014)



Nota: Esta figura muestra la evolución de los empleos directos, por tipo, en las Zonas Francas de la República Dominicana.

Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE).

Recuadro 1. Lecciones y Desafíos para la Instalación de Zonas Francas Exitosas. El caso de la República Dominicana.

La República Dominicana es un reconocido caso exitoso de uso de Zonas Francas en las Américas. Desde sus inicios en 1969, y aprovechando su proximidad a los Estados Unidos, los acuerdos comerciales preferenciales, y los incentivos a la inversión, las Zonas Francas en el país consiguieron atraer a fabricantes de prendas de vestir que estaban internacionalizando su proceso productivo. El dinamismo de este sector impulsó las exportaciones y contribuyó a que la República Dominicana fuera la economía con mejor desempeño en América Latina y el Caribe durante la década de los noventa, con una tasa de crecimiento promedio de 6.7 por ciento en el periodo de 1992-2000. Aunque el sector de prendas de vestir se vio seriamente impactado con la terminación del Acuerdo Multifibras (AMF) en 2005, las Zonas Francas consiguieron atraer inversión en nuevos sectores, posicionando al país en múltiples cadenas globales de valor, abriendo así el camino hacia la diversificación económica y al aumento de la sofisticación de las exportaciones.

La expansión de las Zonas Francas ha sido liderada tanto por el sector privado como por el público. De hecho, la primera Zona Franca fue establecida por un inversionista privado, *Gulf and Western*. Para 2015, la República Dominicana contaba con 47 parques privados de zona franca, 15 parques públicos y 3 parques de administración mixta. A través de la Asociación Dominicana de Zonas Francas (ADOZONA), el sector privado participa

activamente en la discusión sobre políticas y fomenta una serie de iniciativas, incluyendo la creación de un fondo de promoción de las exportaciones y la inversión.

Las Zonas Francas dominicanas están también abiertas a los exportadores y proveedores domésticos. Aunque la principal motivación de las Zonas Francas es la atracción de inversión extranjera directa, las Zonas Francas dominicanas también han favorecido la presencia de exportadores domésticos, y más recientemente, de proveedores nacionales. Las economías de aglomeración, el *know how*, y el más favorable entorno comercial del que se disfruta en las Zonas Francas han facilitado el surgimiento de exportadores dominicanos, quienes representan en la actualidad cerca de una cuarta parte del total de empresas establecidas en las zonas, incluyendo el caso notable de Grupo M, uno de los mayores empleadores tanto en la República Dominicana como en Haití.

Las Zonas Francas dominicanas cuentan con un fuerte regulador que simultáneamente es una eficiente agencia de atracción de inversión. El Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE), con participación de los sectores público y privado, tiene un doble mandato: (i) regular la Ley 8-90 sobre el establecimiento y funcionamiento de las Zonas Francas, y (ii) diseñar una política integrada para promover la creación de Zonas Francas, atraer nuevas empresas, y desarrollar las zonas existentes. En el transcurso de los años, el CNZFE ha establecido un Departamento de Estadísticas, una división de Análisis Económico y Competitividad, y un Departamento de Promoción; inteligencia que contribuye a identificar potenciales cadenas de valor e inversionistas. Mediante una serie de embajadores económicos, el CNZFE está presente en varias ferias internacionales, y ha tenido éxito en atraer inversionistas de industrias emergentes, incluyendo los equipos quirúrgicos, los productos farmacéuticos, la joyería y los electrodomésticos.

Las autoridades han sido proactivas en la negociación de acuerdos comerciales que incrementan el acceso preferencial a mercado en varios destinos clave de exportación. Luego del vencimiento del AMF, la República Dominicana se incorporó al RD-CAFTA en 2007, y se hizo miembro del Acuerdo de Asociación Económica entre el Caribe y la UE en octubre 2008. Cabe anotar que estos acuerdos facilitaron la recuperación y diversificación de las Zonas Francas después de la crisis mundial. En 2007 y 2011 el país modificó su régimen de Zonas Francas eliminando los incentivos condicionados al desempeño exportador, una práctica prohibida por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC.

No obstante, cabe destacar algunas de las limitaciones y desafíos que enfrenta el modelo de Zonas Francas en la República Dominicana. La capacidad de influencia de los agentes actualmente involucrados en las Zonas Francas ha puesto énfasis en desarrollar intervenciones de política conducentes a la preservación de fuentes de competitividad que podrían no ser sostenibles en el largo plazo, tales como bajos salarios, preferencias comerciales e incentivos fiscales. Esto tiene el riesgo de desviar la atención de quienes elaboran las políticas sobre la necesidad de abordar los desafíos fundamentales de la competitividad externa a través de reformas estructurales (i.e. la electricidad, los costos de transporte, y el clima para los negocios en general). Además, existe evidencia de que las políticas introducidas no han fomentado significativamente los encadenamientos hacia atrás y hacia delante entre las Zonas Francas y el resto de la economía, lo que limita el alcance de las externalidades positivas adicionales y de una mejoría económica general.

Respondiendo al reto de mejorar los encadenamientos productivos, el gobierno comenzó a facilitar mesas de negocios entre empresas locales y empresas de zona franca. Al mismo tiempo, se ha avanzado en un acuerdo Público-Privado entre 4 instituciones gubernamentales y 2 asociaciones industriales, con el propósito fundamental de mejorar la coordinación institucional para apoyar los encadenamientos productivos. Sus principales objetivos son promover encuentros de negocios, desarrollar un centro de información donde empresas de zonas francas puedan fácilmente identificar proveedores locales, y ejecutar iniciativas conjuntas para aumentar los encadenamientos.

Fuentes: Farole y Akinci (2011). Banco Mundial (2015).

Aunque el esquema de Zonas Francas ha sido determinante en la estrategia de desarrollo del país, también ha creado una dualidad en su estructura de producción. Los productos fabricados dentro de las Zonas Francas tienden a ser de mayor sofisticación tecnológica que los

productos fabricados bajo el régimen fiscal nacional, los cuales son en su mayoría bienes basados en recursos. De hecho, las empresas ubicadas en las Zonas Francas son esencialmente diferentes que sus pares fuera de las zonas, en términos del tamaño promedio de sus transacciones de exportación e importación, del número de productos comercializados, y del número de países destino o fuente (Tabla 1).

Tabla 1: Resultados de Exportación e Importación a Nivel de Firma (2006-2014)

		Zonas Francas		Régimen Nacional	
		Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones
Valor transacción /firma	Promedio	44.98	54.05	5.62	3.32
	Mediana	0.27	4.99	0.05	0.04
Productos/firma	Promedio	6.38	46.32	4.03	9.91
	Mediana	1	20	1	2
Destinos/origen /firma	Promedio	2.58	4.82	1.61	1.47
	Mediana	1	2	1	1

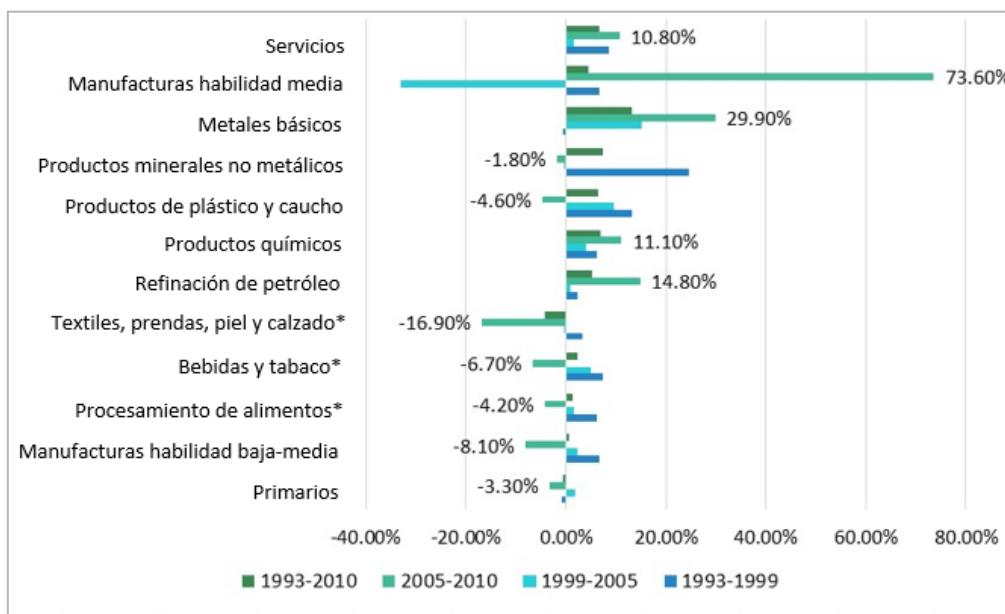
Nota: Los valores de las transacciones de exportación e importación se presentan en cientos de miles de dólares estadounidenses. Las cifras se promedian a lo largo del periodo 2006-2014.

Fuente: Cálculos de los autores utilizando datos de aduanas.

El dinamismo de los salarios reales también difiere entre las industrias de Zona Franca y las nacionales. Los salarios reales en los sectores basados en Zonas Francas han disminuido debido a la crisis económica doméstica de 2003 y al declive del sector textil. De forma similar, los empleos en las Zonas Francas se redujeron de 195,262 a 134,426 entre 2002 y 2010 (-30 por ciento). Por su parte, la participación de los salarios en la producción total disminuyó de 22.2 por ciento en 2002 a 18.3 por ciento en 2008, para luego aumentar a 19.1 por ciento en 2010. Este comportamiento fue impulsado tanto por una disminución en los puestos de trabajo, como por una contracción en los salarios del sector textil y de prendas de vestir, redundando en una reducción de la masa salarial total en 16.9 por ciento en términos reales entre 2005 y 2010 (Figura 2). Otros sectores presentes en las Zonas Francas, como el procesamiento de tabaco (-6.7 por ciento), así como aquellos relacionados con los bienes primarios, experimentaron también una caída en los salarios reales, mientras que el empleo sectorial se incrementó moderadamente en el periodo. A la vez, la manufactura basada en mano de obra con cualificación media-alta experimentó un incremento extraordinario en los salarios reales en la segunda mitad de la década de 2000, compensando así la reducción previa durante el inicio de la década.⁴

⁴ La manufactura basada en mano de obra de mediana-alta cualificación incluye la producción de equipos quirúrgicos, electrodomésticos, productos farmacéuticos, y equipos ópticos, entre otros.

Figura 2. Cambio en los Salarios Sectoriales Totales (Términos Reales)



Fuente: Cálculo de los autores utilizando datos de las Cuentas Nacionales.

- Denota sector de producción basado en Zona Franca.

3. Cambios en la Especialización Sectorial de las Zonas Francas y el Grado de Participación en las Cadenas Globales de Valor

Durante los últimos 30 años, la República Dominicana ha experimentado una transformación estructural evolucionando desde ser una economía basada en recursos hasta consolidar una base de producción más diversificada. El histórico acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos sustentó esta transformación productiva. A finales de los años sesenta, la República Dominicana comenzó a diversificar su economía, poniendo fin a siglos de dependencia de la agricultura, especialmente en la producción de azúcar. En la década de los ochenta, el enfoque económico del país se había desplazado hacia la minería, el turismo y la manufactura. Gobiernos sucesivos ayudaron a establecer el sector manufacturero del país mediante la creación de las Zonas Francas, que ofrecían exenciones arancelarias y una serie de concesiones fiscales a las empresas extranjeras. La principal actividad en las Zonas Francas fue la confección de prendas de vestir para la exportación a los Estados Unidos en el contexto de cuotas fijas de importación dentro del AMF. La eliminación gradual del AMF, que concluyó a inicios del año 2005, junto con la suscripción del acuerdo RD-CAFTA y el uso extensivo de las Zonas Francas como herramienta de política para aumentar las exportaciones y generar oportunidades de empleo, crearon las condiciones necesarias para atraer inversión de empresas multinacionales que producían bienes relativamente más sofisticados para servir el mercado estadounidense. Se crearon así las condiciones para que la estructura de producción se transformara dejando atrás la fabricación de prendas de vestir.

A pesar de que durante la última década las empresas que operan por fuera de las Zonas Francas han aumentado su participación en la canasta exportadora nacional, la dinámica de las Zonas Francas continúa siendo el motor principal del desempeño de las exportaciones y ha sido un factor significativo en los recientes cambios en la composición sectorial de la canasta exportadora dominicana. En 2015, las exportaciones originarias de las zonas francas ascendieron a USD \$5,500 millones, representando 58 por ciento del total de las exportaciones. Esta proporción ha disminuido de manera constante desde 80 por ciento a principios de los años 2000 hasta alcanzar 53 por ciento en 2013. Durante la última década, la participación de la manufactura de baja tecnología se ha mantenido prácticamente estable, mientras que la importancia de los sectores de nivel tecnológico medio ha aumentado. En particular, las exportaciones de equipos médicos, productos farmacéuticos, y calzado han más que duplicado su participación en las exportaciones de las Zonas Francas (Figura 3). Aunque el sector de prendas de vestir sigue siendo predominante dentro de la canasta exportadora de las Zonas Francas, aportando el 23 por ciento de las exportaciones totales de las zonas, el valor nominal de las exportaciones de prendas de vestir en 2015 (\$1,280 millones USD) es aproximadamente el mismo que en 2004 (\$1,250 millones). Sin embargo, es importante destacar que después de disminuir durante la primera década de los años 2000, el sector textil se recuperó luego de 2010. Este desigual desempeño refleja una reestructuración del sector de la costura a

gran escala que migró hacia un modelo de producción “justo-a-tiempo”, de series cortas, y de soluciones de paquete completo. El

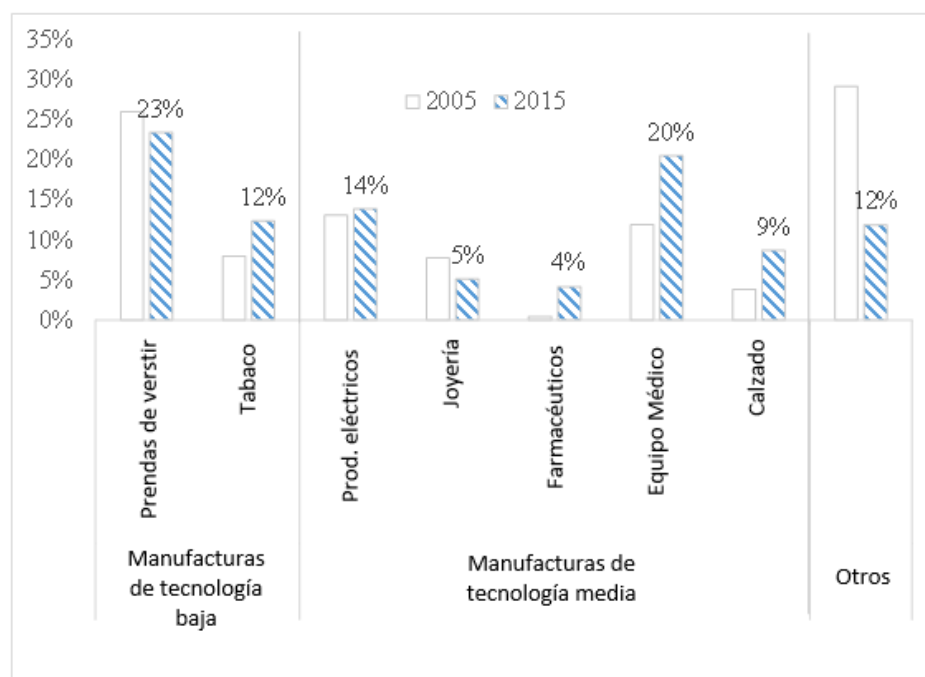
Recuadro 2 presenta el caso de un pequeño productor de prendas de vestir que logró sobrevivir a los años de crisis.

Recuadro 2. Los Afanes de un Empresario para Sobrevivir a la terminación del Acuerdo Multifibras

Nahuel Tejada*, un joven empresario dominicano, fundó en 2006 *Tejada Textiles* luego de que la corporación Family Dollar, basada en los Estados Unidos y especializada en artículos de uso cotidiano de bajo precio, se le acercó para que se convirtiera en uno de sus proveedores de camisas de algodón y otros productos de prendas de vestir. El contrato de largo plazo que la compañía le ofreció en 2005 fue suficiente para que el Sr. Tejada dejara su trabajo en otra maquila y tomara un préstamo para comenzar a operar en 2006. La empresa estadounidense le prestó parte del capital de trabajo. Sin embargo, con la creciente competencia en el mercado de Estados Unidos, proveniente de los productores asiáticos de bajo costo, el contrato fue cancelado en 2007 dejando al Señor Tejada con obligaciones financieras que atender y sin clientes estables. Este choque obligó a su empresa a reducir su tamaño y reajustar su oferta de productos hacia la subcontratación con empresas textiles más grandes que operaban en las Zonas Francas. La compañía se especializó principalmente en actividades de bajo valor agregado (corte, fabricación y acabado), enfocándose en ordenes de poco volumen y alta rotación. Con el tiempo, la empresa encontró su nicho en la producción justo-a-tiempo. Actualmente, la empresa procesa una orden para los Estados Unidos dentro de un plazo de tres semanas, en comparación con los seis meses que les toma a sus competidores en China. *Tejada Textiles* tiene así una ventaja significativa, debido a que a los minoristas estadounidenses les interesa mantener niveles reducidos de inventario, particularmente luego de la crisis financiera. La empresa continua vendiendo productos a empresas más grandes basadas en Zonas Francas, pero los prospectos en el mercado estadounidense continúan mejorando. *Tejada Textiles* no atiende el mercado doméstico, compra principalmente insumos importados, e identifica como sus principales competidores a firmas basadas en Zonas Francas en América Central. El Sr. Tejada espera hacer la transición hacia la producción de paquete completo (una actividad de mayor valor agregado y por lo tanto con un mayor margen de beneficio). Sin embargo, el acceso a capital de trabajo en el mercado financiero doméstico es una limitación considerablemente restrictiva.

- El nombre ha sido cambiado por motivos de confidencialidad.

Figura 3: Composición Sectorial de las Exportaciones de Zona Franca en la República Dominicana



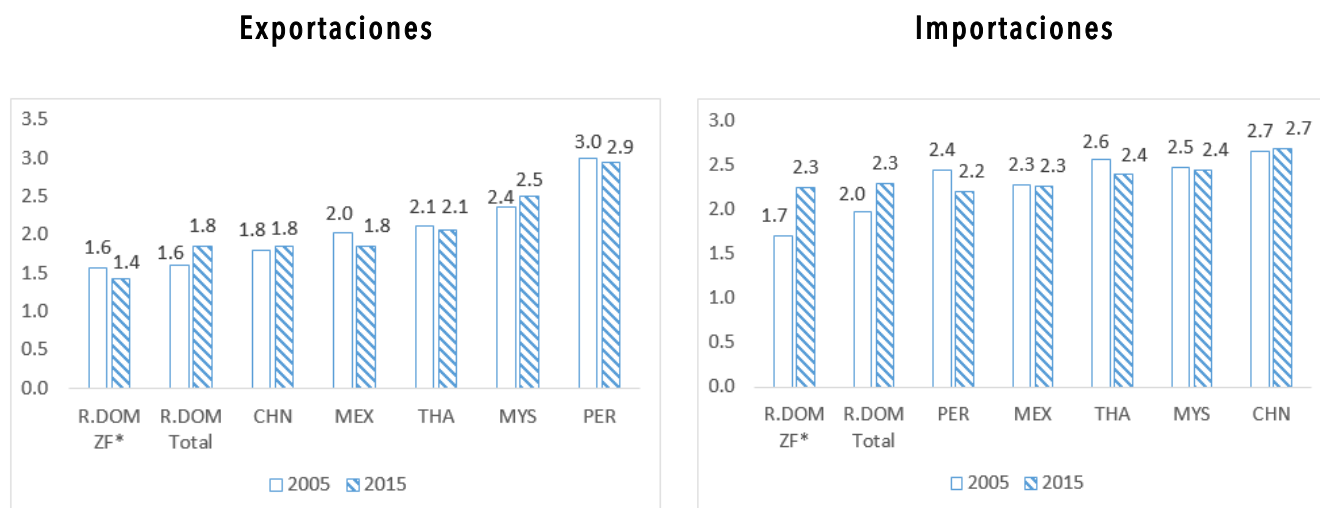
Nota: Esta figura presenta la participación sectorial en las exportaciones totales de mercancías en Zonas Francas en 2005 y 2015. Los principales sectores se categorizan por niveles tecnológicos utilizando la agregación EUROSTAT de actividades manufactureras.
Fuente: Cálculo de los autores utilizando datos del Banco Central.

Los cambios en la composición sectorial de las Zonas Francas tienen importantes implicaciones laborales. Debido a que la intensidad de mano de obra en los sectores de tecnología media es típicamente inferior a las industrias que requieren de poca tecnología (producción de prendas de vestir), es probable que se reduzca el potencial de las Zonas Francas para continuar generando empleos. Esta implicación puede ser particularmente perjudicial para las mujeres quienes representan el mayor número de los empleados en el sector de prendas de vestir. Sin embargo, el surgimiento de procesos más sofisticados se correlaciona con salarios más altos ya que se incrementa la demanda de trabajadores con mayores destrezas técnicas. La reciente recuperación de la producción de prendas de vestir en las Zonas Francas puede aliviar el impacto negativo del cambio en la composición sectorial experimentado por los trabajadores de baja cualificación. Sin embargo, antes de poder concluir contundentemente, es esencial cuantificar el tamaño de estos costos de ajuste e identificar los factores claves relacionados con el funcionamiento de los mercados laborales en la República Dominicana. Véase Banco Mundial (2016) para un análisis del rol de los mercados laborales en limitar el carácter inclusivo del crecimiento económico en República Dominicana.

El surgimiento de procesos de producción relativamente más sofisticados ha llevado a las Zonas Francas hacia unas cadenas globales de valor más complejas. En promedio, las exportaciones de Zona Franca se desplazaron hacia las fases finales del proceso de producción *-downstream-* (más cerca de los consumidores finales en términos del número de etapas productivas) en la cadena de valor, mientras que sus importaciones se movieron hacia las etapas iniciales *-upstream-* (más lejos de la demanda final), lo cual es consistente con la creciente adición de valor que tiene lugar dentro de las zonas. De hecho, la distancia a la demanda final de las exportaciones de Zonas Francas se ha reducido ligeramente durante la última década y es la menor entre los países que están altamente integrados en las cadenas globales de valor como México, Tailandia y China, lo que refleja la especialización de las Zonas Francas dominicanas en ensamblaje y exportaciones de bienes finales (Figura 4). Por otra parte, durante el mismo periodo, las importaciones de Zonas Francas se han desplazado hacia las fases iniciales, lo que refleja una estructura de importación que se desplaza hacia los insumos intermedios que están más al inicio en la cadena de valor (de tela de algodón a hilados o fibra de algodón, por ejemplo). En general, esto indica que la transformación sectorial en las Zonas Francas ha traído como consecuencia un mayor valor agregado al país. El

Recuadro 3 presenta el cálculo de la medida de distancia a la demanda final (*upstreamness*).

Figura 4: *Upstreamness* –distancia a la demanda final- de las Exportaciones e Importaciones (2002-2012)



Nota: Estas figuras presentan los cambios en el promedio de "*upstreamness*" o la distancia a la demanda final para República Dominicana en su totalidad y para sus Zonas Francas en comparación con países de referencia durante la última década. El indicador de *upstreamness* varía entre uno y cinco, con un valor menor cuando un producto o industria particular está en una posición *downstream* (más cercano a la demanda final en términos del número de etapas de producción) en la cadena de valor.

Fuente: Cálculo de los autores utilizando datos de UN-COMTRADE y de aduanas.

Recuadro 3 . Indicadores para identificar la posición de un país en particular en una cadena global de valor

La posición de un país específico en las cadenas globales de valor puede medirse por su “distancia a la demanda final” (Antràs, Chor, Fally and Hillberry, 2012) –es decir, la distancia en términos del número de etapas de productivas entre la producción de un bien i en el país c y la demanda final, calculada como:

$$GVC_DIST_{ci} = 1 + \sum_{d,j} \varphi_{cdij} D_{dj}$$

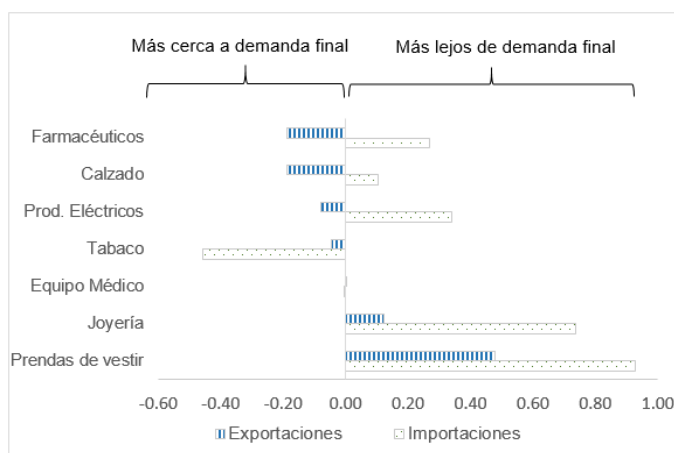
D_{dj} es la distancia a la demanda final en términos del número de etapas de producción en un país d e industria j . Estas se totalizan para todas las combinaciones país-industria (d,j) que utilizan insumos de la industria i y el país c utilizando φ_{cdij} como ponderador. φ_{cdij} es la fracción de producción de la industria i en el país c que es comprada como bien intermedio por la industria j en el país d . Los datos sugieren que solamente unos cuantos países se han desplazado más cerca de la demanda final (*downstream*). La mayoría de los países han aumentado la distancia a la demanda final (*upstreamness*) debido a que la longitud general de las cadenas de valor ha aumentado con la fragmentación de la producción. A su vez, el proceso de internacionalización productiva (*offshoring*) que incrementa la longitud de las cadenas globales de valor tiende a afectar más las etapas iniciales de producción, aunque ha surgido una nueva ola de internacionalización productiva en el segmento de servicios en años recientes (Taglioni y Winkler, 2016). La comparación entre la distancia a la demanda final de las exportaciones y las importaciones proporciona una medida del grado de transformación que se desarrolla en un país específico, donde una mayor diferencia entre la distancia a la demanda final de las exportaciones y las importaciones indica un mayor grado de valor agregado y transformación.

Los productos farmacéuticos, el calzado y los productos eléctricos son las industrias en las que más ha aumentado el número de etapas de producción que se realizan en las zonas francas, aumentando la incorporación de valor agregado en el proceso de producción. Esto se refleja en el hecho de que las exportaciones están más cerca del consumidor final, mientras que las importaciones están más alejadas de éste (Figura 5). Por otro lado, la joyería y los textiles parecen estar más alejados de la demanda final, lo que indica que estas cadenas globales de valor pueden haberse hecho más largas y que las empresas dominicanas están especializadas en una etapa intermedia del proceso productivo. En el caso de las prendas de vestir, esto podría reflejar el hecho de que el ensamblaje final se realiza en Haití debido a los beneficios que ese país recibe de los programas de preferencias comerciales de los Estados Unidos.⁵ Finalmente, es importante

⁵ Las importaciones de ciertos bienes manufacturados textiles y prendas de vestir haitianos son elegibles para recibir un tratamiento libre de aranceles dentro de la Ley de Asociación Comercial Estados Unidos - Cuenca del Caribe (CBTPA, por sus siglas en inglés). Se han creado beneficios adicionales dentro de la CBTPA a través de la Ley de Oportunidad hemisférica haitiana a través de la promoción de la cooperación de 2006 (HOPE, por sus siglas en inglés), la Ley de Alimentos, Conservación y Energía de 2008 (HOPE II), y el Programa de Impulso Económico para Haití de 2010 (HELP, por sus siglas en inglés). CBTPA y HOPE establecieron un tratamiento ilimitado libre de aranceles para varios productos de prendas de vestir, con ciertas restricciones relacionadas con el lugar de origen de los hilos y telas utilizados en las prendas de vestir, así como tratamiento libre de aranceles para ciertas prendas de vestir con un límite fijado por cuotas anuales, conocido como contingentes arancelarios.

señalar que aunque el número de etapas de producción que se realiza en las Zonas Francas ha aumentado, la mayoría de las etapas productivas para los productos farmacéuticos, los productos eléctricos y los equipos médicos, todavía se lleva a cabo fuera de la República Dominicana (Figura 6).

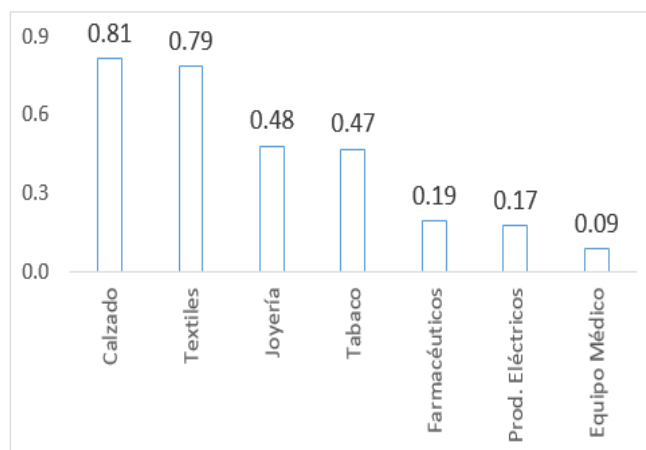
Figura 5: Cambios en la Distancia a la Demanda Final *-upstreamness-* de las Exportaciones e Importaciones por Sector (2002-2012)



Nota: Esta figura presenta los cambios en las medidas de la distancia a la demanda final *-upstreamness-* entre 2002 y 2012 para las exportaciones y las importaciones de los sectores clave en las Zonas Francas.

Fuente: Cálculo de los autores utilizando datos de aduanas.

Figura 6: Longitud Doméstica (2012)



Nota: Esta figura presenta la proporción de etapas de producción llevadas a cabo en la República Dominicana en 2012.

Fuente: Cálculo de los autores utilizando datos de aduanas.

Las tendencias sectoriales de la movilidad hacia un punto más alejado de la demanda final ocultan una significativa heterogeneidad en las respuestas de empresas pertenecientes al mismo sector. La Figura 7 presenta los cambios en la distancia a la demanda final de las exportaciones (izquierda) y las importaciones (derecha) de las empresas en los sectores de prendas de vestir y equipos médicos⁶. Cada punto representa la posición relativa a la demanda final de una firma en 2007 y la flecha indica la dirección del cambio de la distancia a la demanda final para 2012. Los puntos rojos representan las empresas que se han alejado de la demanda final y los puntos azules representan las empresas que se han acercado a la demanda final durante ese periodo. Las empresas se clasifican en orden ascendente en términos del tamaño de las exportaciones de manera que las empresas más grandes siempre figuren a la derecha. Una vista rápida de la Figura 7 revela al menos tres importantes hechos estilizados. En primer lugar, los

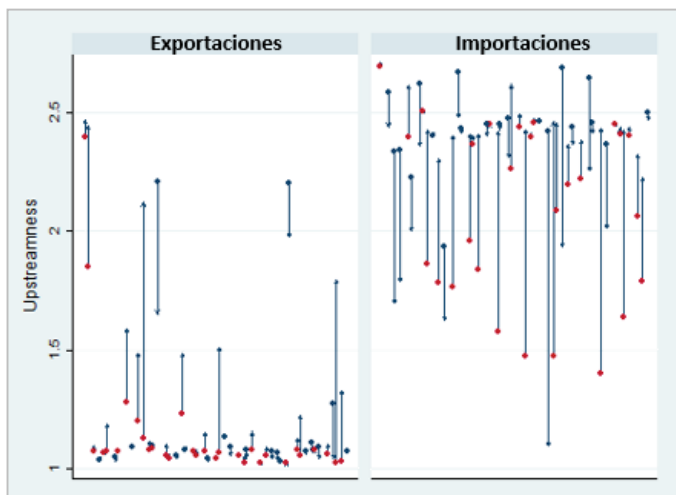
HOPE II y HELP ampliaron estos programas preferenciales existentes permitiendo que artículos adicionales de textiles y prendas de vestir calificaran para un tratamiento libre de aranceles, así como incrementando algunos de los contingentes arancelarios.

⁶ El sector Misceláneos (HS 90-97) incluye algunas de las exportaciones más importantes de equipos médicos de la República Dominicana.

cambios en la movilidad hacia un punto más distante de la demanda final en el sector de textiles y prendas de vestir han sido más frecuentes y de mayor tamaño que los cambios en el sector de equipos médicos. En segundo lugar, se observa que pocas empresas en el sector de textiles y prendas de vestir han cambiado la distancia a la demanda final de sus exportaciones y la mayoría exporta productos que se ubican muy cerca de la demanda final. En tercer lugar, la mayoría de las empresas en el sector de textiles y prendas de vestir importó productos significativamente más distantes de la demanda final en la cadena de valor en 2012 en comparación con 2007, lo cual, si se combina con el cambio mínimo en la distancia a la demanda final mencionada previamente, indica que estas empresas están realizando más actividades en el país que hace cinco años.

Figura 7: Cambios en la Distancia a la Demanda Final *-upstreamness-* de las Exportaciones e Importaciones a Nivel de Empresa (2007-2012)

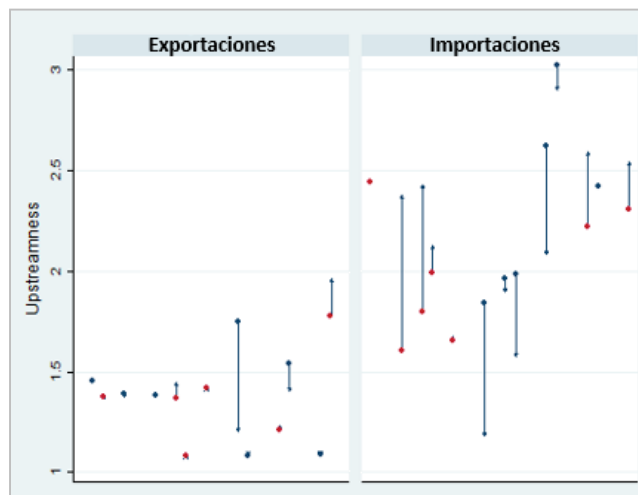
Prendas de Vestir



Nota: Esta figura presenta el indicador de la distancia a la demanda final *-upstreamness-* para 2007 y 2012. El conjunto de empresas que se consideró son aquellas que exportan productos clasificados bajo los códigos de dos dígitos 50-63 del sistema armonizado.

Fuente: Cálculo de los autores utilizando datos de aduanas.

Equipos Médicos



Nota: Esta figura presenta el indicador de la distancia a la demanda final *-upstreamness-* para 2007 y 2012. El conjunto de empresas que se consideró son aquellas que exportan productos clasificados bajo los códigos de dos dígitos 90-97 del sistema armonizado. Para las Zonas Francas estos códigos representan principalmente los equipos médicos.

Fuente: Cálculo de los autores utilizando datos de aduanas.

4. Evolución de los Encadenamientos Domésticos a Medida que el País se Conecta con Cadenas Globales de Valor más Largas y Sofisticadas.

La Inversión Extranjera Directa es un elemento importante en la estrategia de desarrollo de un país debido a que puede aumentar el bienestar económico al servir como canal a través del cual los países receptores acceden a tecnología extranjera, mejoran la capacitación de sus trabajadores, y generan encadenamientos productivos entre las empresas domésticas y foráneas. La República Dominicana empleó las Zonas Francas para atraer un tipo específico de inversión extranjera: la IED que busca eficiencia, la cual procura utilizar el país como una plataforma de ensamblaje y exportación para servir el mercado estadounidense. Durante los últimos 20 años, las Zonas Francas de la República Dominicana experimentaron una transformación del tipo de actividades que se desarrollaba en ellas, evolucionando desde la producción textil hacia una combinación de productos más sofisticados, incluyendo los dispositivos médicos, disyuntores eléctricos, calzado y productos farmacéuticos. Las conexiones con redes globales de producción más sofisticadas ha reforzado la creencia de que las empresas que operan en las Zonas Francas lo hacen en un modo de enclave con pocos encadenamientos con las firmas domésticas. Este capítulo mide el alcance y la evolución de los encadenamientos domésticos dentro de las Zonas Francas en la República Dominicana, y establece una comparación con otros países.

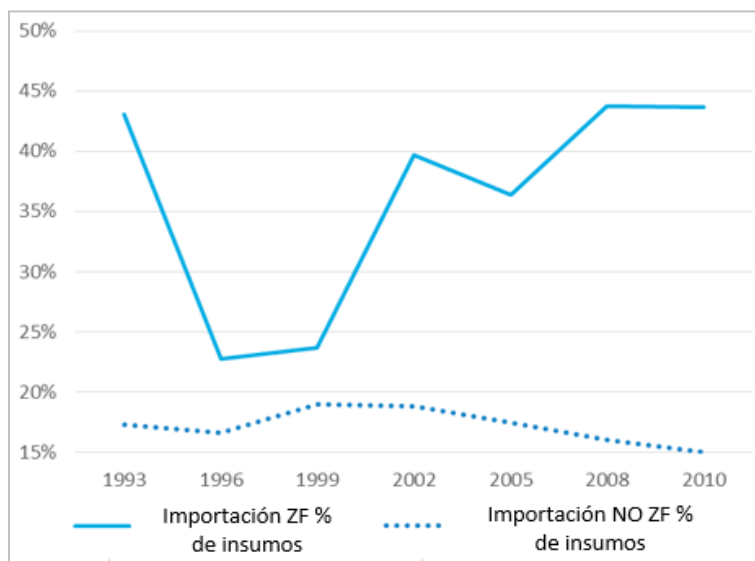
La proporción de los insumos totales de las empresas que son importados proporciona una indicación del grado de encadenamientos hacia atrás. Engel, Reyes y Sánchez (2016), en un estudio encargado como preparación para este informe, compilaron una serie de tablas de oferta-utilización que permiten calcular el valor agregado doméstico incorporado en las exportaciones de los sectores que operan en su mayoría dentro del régimen de Zonas Francas. Sobre esta base, y por primera vez, se construyó una serie de tablas insumo-producto simétricas a nivel sectorial para la República Dominicana, utilizando los datos de las cuentas nacionales para el periodo 1993-2010.⁷ Esta información permite calcular el valor agregado en el comercio y los encadenamientos hacia atrás a nivel sectorial durante un periodo de 17 años.⁸ **En el último**

⁷ Este análisis termina en 2010 debido a que el Banco Central únicamente reporta las tablas de oferta-utilización hasta ese año. Sin embargo, esta información es suficiente debido a que este periodo captura el cambio en la composición sectorial de las Zonas Francas.

⁸ La transformación de los datos de las tablas de oferta-utilización en matrices simétricas de insumo-producto está sujeta a dos salvedades: primero, existe un cambio en la metodología de las cuentas nacionales en la República Dominicana que resulta en dos conjuntos diferentes de tablas de oferta-utilización uno, para los años 1991-2005 y otro para el periodo 2007-2010. Segundo, la diferenciación entre Zonas Francas y No-Zonas Francas en las cuentas nacionales se indica únicamente a nivel de sector, y no a nivel de producto. Por ejemplo, el procesamiento y manufactura de alimentos se clasifica como un sector basado en Zona Franca, pero en realidad, una gran parte de la industria de procesamiento de alimentos y de bebidas está ubicada fuera de las zonas, mientras que la producción de cigarrillos se ubica dentro. La metodología aplicada para medir el valor agregado a partir de las tablas de insumo-producto se basa en el trabajo de Hummels, et al (2001), quien definió la medida de especialización vertical (o valor

decenio, el uso de insumos importados por parte de las empresas de zona franca aumentó, indicando una reducción de los encadenamientos domésticos. La participación de las importaciones de Zonas Francas en los insumos totales disminuyó considerablemente de 1993 (43 por ciento) a 1999 (aproximadamente 23 por ciento), antes de volver a aumentar en la última década, hasta alcanzar el 43 por ciento en 2010 (Figura 8). Aunque la reciente diversificación productiva en las Zonas Francas trajo más etapas de producción al país (es decir, mayor valor agregado), la sofisticación técnica de los nuevos procesos implicó que se hiciera necesario importar más insumos en lugar de obtenerlos en el mercado doméstico. Fuera de las Zonas Francas, la proporción de insumos importados es considerablemente menor, y disminuyó hasta representar cerca del 15 por ciento en 2010, mientras que el valor agregado doméstico en las exportaciones (las cuales eran principalmente basadas en productos básicos) se ha mantenido estable en alrededor del 90 por ciento. Ahora bien, al examinar la diferencia entre las exportaciones de Zonas Francas y las que se originan fuera de las mismas, cabe señalar que estas sustanciales brechas están alineadas con los resultados encontrados en otros países que tienen grandes sectores de procesamiento basados en Zonas Francas.

Figura 8: Evolución de las Importaciones como Proporción de los Insumos Totales



Nota: Esta figura presenta la importancia de los insumos importados como proporción de los insumos totales, diferenciando los sectores por su régimen fiscal.

Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial utilizando las Cuentas Nacionales de la República Dominicana.

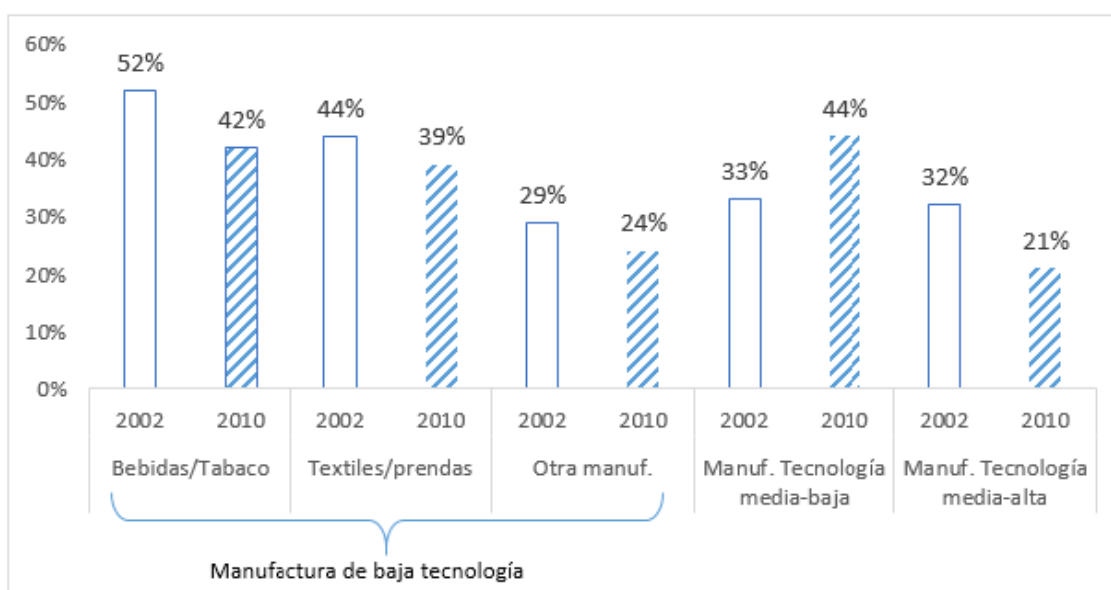
agregado extranjero en las exportaciones). Con posterioridad, Koopman et al. (2008) redefinió el concepto para tomar en cuenta que la intensidad en el uso de los insumos domésticos y extranjeros probablemente difiere cuando el producto final ha de ser vendido localmente, y cuando es parte de una zona de procesamiento para la exportación. De esta forma se contribuye a reflejar la naturaleza distinta de las actividades que se realizan en las Zonas Francas. Véase Engel et al. (2016) para información más detallada.

El fenómeno de reducción en los encadenamientos domésticos en las Zonas Francas es generalizado en todos los sectores, exceptuando la manufactura de tecnología baja-media.

El bajo grado de encadenamientos domésticos se hace evidente cuando su medición se calcula utilizando la producción total en lugar de las exportaciones (Figura 9).⁹ Como proporción de la producción total, entre 2002 y 2010 el uso de insumos domésticos disminuyó en los sectores de bebidas y tabaco, los textiles, y la manufactura de tecnología alta-media. De hecho, los datos más recientes recopilados por el Banco Central indican que la proporción de insumos domésticos ha seguido disminuyendo después de 2010 (véase

Recuadro 4). Sin embargo hay lugar para una advertencia importante: existen empresas que se trasladan a las Zonas Francas con el propósito de convertirse en proveedoras de las empresas exportadoras. En este caso, la metodología empleada no las toma en cuenta debido a que no hay información sobre las transacciones entre empresas dentro de las Zonas Francas. Por lo tanto, las estimaciones que se presentan en este informe deben ser consideradas como un límite inferior al nivel de los encadenamientos domésticos.

Figura 9: Insumos Domésticos en las Zonas Francas como proporción de los Productos Totales (2002 y 2010)



Nota: Esta figura desagrega la producción sectorial para 2002 y 2010 en valor agregado, insumos importados, e insumos domésticos para algunas industrias seleccionadas. Los sectores del tabaco y los textiles se presentan de forma independiente mientras que el resto de las actividades se agrupan de conformidad con su intensidad tecnológica. Los sectores se clasifican utilizando la clasificación NACE y se categorizan por niveles tecnológicos utilizando la agregación EUROSTAT de la industria manufacturera.

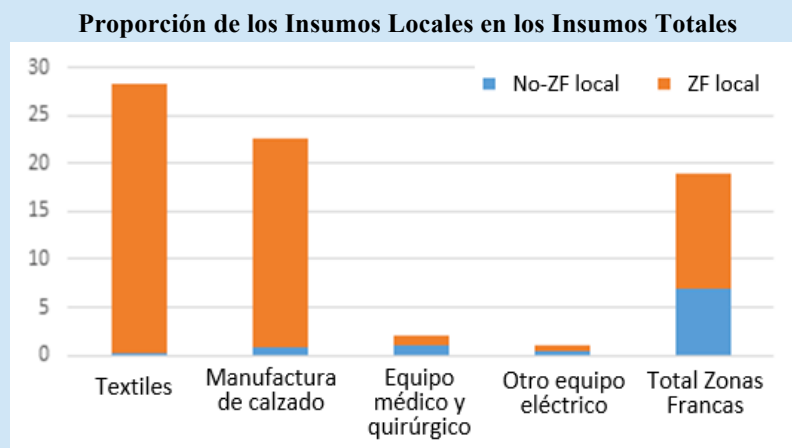
Fuente: Engel et al (2016).

⁹ Dado que la mayoría de la producción de Zonas Francas se exporta, no resulta sorprendente que los análisis que utilizan las exportaciones y la producción total sean muy similares.

Recuadro 4 . Encadenamientos Hacia Atrás basados en el Censo Económico de las Empresas en las Zonas Francas

En 2014, el Banco Central publicó los resultados de un censo de empresas que operaban en las Zonas Francas. El objetivo principal de la iniciativa consistía en describir las características de las empresas que operan dentro del régimen fiscal especial. Uno de los temas que se abordó fue el alcance de los encadenamientos hacia atrás, medidos principalmente por la fuente de los insumos. Los resultados indican que las **empresas matrices o las empresas afiliadas fuera de la República Dominicana suministran el 81% de las materias primas** utilizadas por las empresas ubicadas en las Zonas Francas. El resto de los insumos domésticos se dividen entre el 7 por ciento de insumos comprados a empresas dominicanas fuera de las Zonas Francas y el 12 por ciento dentro de las mismas. El censo también identificó una variación significativa entre los patrones de abastecimiento de las industrias tradicionales en las Zonas Francas como los textiles y prendas de vestir, y calzado (las cuales adquieren el 28 por ciento y el 22 por ciento de sus insumos en el mercado doméstico, respectivamente) y las industrias más nuevas como las que fabrican equipos médicos y quirúrgicos, y equipos eléctricos (las cuales adquieren menos de tres por ciento de sus insumos del mercado doméstico).

En general, se han creado pocos encadenamientos de manufactura entre empresas dentro de las zonas, lo que ha dado lugar a muy pocos encadenamientos hacia adelante que podrían beneficiar a la economía doméstica. La mayoría de las empresas que venden un alto porcentaje de su producción dentro de las Zonas Francas no son otras empresas manufactureras, sino empresas de servicios auxiliares en sectores como la construcción, la ingeniería civil, los fabricantes de envases plásticos, de papel y madera, y las empresas de limpieza – reportando todas como mínimo que el 85 por ciento de sus ventas se dirige a otras empresas dentro de las Zonas Francas.



Fuente: Banco Central de la República Dominicana (2014)

El reducido tamaño de los encadenamientos hacia atrás se agrava por el hecho de que la mayoría de las empresas de Zona Franca también importan la mayor parte de su maquinaria (87 por ciento). Los fabricantes de calzado importan 94 por ciento de sus maquinarias, las empresas de terminaciones de productos textiles importan 90 por ciento, mientras que los fabricantes de productos farmacéuticos, medicinales, químicos y botánicos importan 75 por ciento de sus maquinarias.

La relativamente baja dependencia frente al uso de insumos domésticos puede deberse al hecho de que, al igual que en el caso Mauricio, la República Dominicana está más integrada en las cadenas globales de valor que otras economías. El valor agregado doméstico de las exportaciones dominicanas, 68 por ciento, parece ser menor que en otros países del CAFTA. Debe hacerse la salvedad de que las Cuentas Nacionales dominicanas y los datos EORA pueden incluir definiciones diferentes para los componentes de valor agregado doméstico, y por lo tanto estas comparaciones deben tomarse con cautela. Ahora bien, cuando se compara a la República Dominicana con otros países como China y México, que tienen sectores manufactureros más sofisticados y que requieren una mayor cantidad de insumos, vemos que el valor agregado doméstico de las exportaciones de manufactura se aproxima o es inferior al 40 por ciento (Koopman et al., 2008; De la Cruz et al., 2011; Fujii-Gambero y Cervantes-Martinez, 2013). Podría esperarse entonces que la proporción del valor agregado doméstico en las exportaciones disminuyese aún más si la República Dominicana se desplazara eventualmente hacia sectores aún más integrados en las cadenas globales de valor, como el sector automotriz o el electrónico.

El Gobierno ha identificado el desarrollo de los encadenamientos domésticos como un componente vital para mejorar el desempeño de las Zonas Francas como promotoras del crecimiento económico. El Consejo Nacional de Zonas Francas (CNZF) ha identificado que la producción de plásticos, papel, y servicios de empaque posee gran potencial para crear encadenamientos con las empresas de Zona Franca. Para promover los encadenamientos domésticos, el CNZF organizó en 2015 una rueda de emparejamiento durante la cual se desarrollaron más de 60 reuniones entre empresas. En 2016, este esfuerzo se está ampliando con la participación de otras instituciones, como la asociación nacional de exportadores, representantes de cámaras de comercio, y otros agentes de la industria. Actualmente, el CNZF está capacitando a productores nacionales sobre las certificaciones de calidad necesarias para convertirse en proveedores de las empresas de Zona Franca.

5. Sectores Estratégicos y el Desafío de Cumplir con los Compromisos Multilaterales

El marco regulatorio actual que rige las Zonas Francas en la República Dominicana data de inicios de los años noventa. La Ley 8-90 de enero de 1990, la cual estableció el marco regulatorio aplicable a las Zonas Francas, indicaba que sus objetivos consistían en atraer inversión local y extranjera, proveer capacitación, y fomentar la transferencia de tecnología y *know-how* con el propósito de crear empleos, particularmente en zonas económicamente desfavorecidas, tal como la zona fronteriza con Haití. Para lograr estos objetivos, la ley otorgaba un generoso conjunto de incentivos fiscales a las empresas localizadas en las Zonas Francas. Estos incentivos incluían el acceso libre de aranceles a los insumos y bienes de capital importados durante 15 años luego del inicio de operaciones en la Zona Franca o durante 20 años si la empresa se ubica en la zona fronteriza, así como también una exención del 100 por ciento de los impuestos de registro, de construcción, de ventas brutas y transferencia de bienes industrializados (conocido como el ITBIS). A cambio de estos generosos incentivos, las empresas ubicadas en las zonas tenían limitaciones significativas para vender sus productos en el mercado doméstico tales como el requerimiento de pagar el arancel de importación total sobre los bienes vendidos en República Dominicana, y más importante aún, la obligación de exportar al menos el 80 por ciento de sus ventas fuera del territorio aduanero de República Dominicana. En otras palabras, las empresas con operaciones en las Zonas Francas enfrentaban un requisito de cuota de exportación (RCE) de 80 por ciento.¹⁰

El Consejo General de la Organización Mundial de Comercio estableció que diciembre del 2015 sería el plazo final para la eliminación de los subsidios a la exportación en la República Dominicana. Debido a su nivel de ingreso per-cápita, la República Dominicana, junto con otros 18 países en desarrollo, había estado exenta de cumplir con el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SCM).¹¹ El mandato de la OMC implicaba que los subsidios y los incentivos fiscales a las empresas de las zonas asociados con la exportación debían ser eliminados.

¹⁰ Las empresas ubicadas fuera de las Zonas Francas – que exportaban través del régimen nacional de aduanas – no estaban sujetas a cumplir con ninguna obligación de desempeño relacionada con su comportamiento exportador. Defever y Riaño (2016) muestran que el imponer requisitos de cuota de exportación a los subsidios de exportación los hace sustancialmente más distorsionantes; distinto a lo que sucede con los subsidios incondicionales, los subsidios sujetos a requisitos de cuota de exportación proveen una mayor protección a las empresas de baja productividad frente a la competencia internacional.

¹¹ El Acuerdo SMC aborda disciplinas multilaterales que regulan la provisión de subsidios y el uso de medidas compensatorias para neutralizar el daño causado por las importaciones subsidiadas. Se hacen valer mediante la invocación del mecanismo de resolución de controversias de la OMC. Los derechos compensatorios son un instrumento unilateral, que puede ser aplicado por un Miembro luego de una investigación por parte de ese Miembro y una determinación de que se han satisfecho los criterios en el Acuerdo SMC.

En un esfuerzo para hacer que las Zonas Francas cumplieren con las disciplinas de la OMC, el país reformó el régimen en 2007 y declaró las industrias textil, de calzado y de piel como sectores de ‘prioridad nacional’. Debido a la importancia de estas industrias en términos de creación de empleos, la Ley 56-07 procuró brindar apoyo a las empresas que operaban en los sectores prioritarios en respuesta a las circunstancias externas adversas, tales como la entrada de China a la OMC y el fin del AMF, por medio del uso de dos estrategias. En primer lugar, amplió las concesiones fiscales y el acceso libre de aranceles a los insumos importados para las empresas que operaban fuera de las Zonas Francas. En segundo lugar, se eliminó el requisito de cuota de exportación del 80 por ciento para las empresas ubicadas en las zonas, aplicando así reglas de juego equitativas a los productores ubicados dentro y fuera de las Zonas Francas. La ley mantuvo el requisito de cuota de exportación para las empresas que producían bienes no-prioritarios en las Zonas Francas, pero ofertó a las empresas de sectores no prioritarios el acceso libre de aranceles al mercado doméstico siempre que el bien en cuestión no fuese producido en República Dominicana, o, que éste incorporara al menos el 25 por ciento de insumos intermedios producidos localmente en términos de valor. Esta última medida procuraba promover los encadenamientos hacia atrás entre las Zonas Francas y el resto de la economía, los cuales eran bastante limitados antes de 2007. Las concesiones fiscales disponibles a las empresas de Zonas Francas tanto en los sectores prioritarios como no-prioritarios no cambiaron con esta reforma. Las empresas productoras de bienes no-prioritarios ubicadas fuera de las zonas no fueron directamente afectadas por la Ley 56-07. En la Tabla 2 se presentan los principales incentivos proporcionados a las empresas ubicadas en las Zonas Francas, en comparación con la situación de las empresas que exportan a través del régimen aduanero nacional, y se destacan las reformas introducidas posteriormente en el marco regulatorio.

En 2011, la Ley 139-11 eliminó por completo los requisitos de cuota de exportación para todas las empresas basadas en Zonas Francas independientemente de su sector de operación, de acuerdo con los compromisos firmados bajo el acuerdo de libre comercio RD-CAFTA. Las empresas de Zona Franca en sectores prioritarios conservaron su acceso libre de aranceles al mercado dominicano, mientras que sus contrapartes de Zona Franca en sectores no-prioritarios están obligadas a pagar los aranceles de importación habituales que establece el régimen aduanero nacional para vender en el mercado doméstico. Todas las empresas de Zona Franca están ahora obligadas a pagar un impuesto del 3.5% sobre las ventas brutas y un 18% de ITBIS sobre las ventas domésticas. Las empresas no pertenecientes a las zonas no se vieron directamente afectadas por esta ley (Tabla 2).

Tabla 2: Cambios en las Regulaciones de Zonas Francas en la República Dominicana, 2006-2014

		Sector Nacional Prioritario	Sector No-Prioritario
Empresas de Zona Franca	2006-07	Requisito de cuota de exportación (RCE) de 80%; importaciones de insumos intermedios y bienes de capital libres de arancel; exención total de los impuestos sobre las ventas brutas, registro, construcción, exportación y re-exportación, y la transferencia de bienes industrializados (ITBIS) durante 15 años (20 años para las empresas en Zonas Francas fronterizas)	
	2008-11 Ley 56-07	Requisito de cuota de exportación (RCE) eliminado completamente; acceso al mercado doméstico libre de arancel	Se mantiene el requisito de cuota de exportación (RCE) de 80%; acceso libre de arancel en las ventas domésticas si el producto en cuestión no se produce en República Dominicana, o si tiene por lo menos 25% de contenido de insumo local
	2012-14 Ley 139-11	Las ventas domésticas se mantienen libres de aranceles de importación, pero están sujetas a un impuesto de 3.5% sobre las ventas brutas y un 18% de ITBIS	Se elimina completamente el requisito de cuota de exportación (RCE); las ventas domésticas están sujetas a aranceles de importación, impuesto de 3.5% sobre las ventas brutas y un 18% de ITBIS
Empresas fuera de Zonas Francas	2006-07	Ningún requisito de cuota de exportación (RCE); sujeto al régimen aduanero nacional	
	2008-11 Ley 56-07	Acceso libre de arancel para 126 insumos intermedios 'prioritarios'; exención del impuesto sobre la transferencia de bienes industrializados (ITBIS)	Sin cambios
	2012-14 Ley 139-11	Sin cambios	

Fuente: Leyes 8-90, 56-07 y 139-11.

Las implicaciones que tienen estas reformas regulatorias ancladas externamente en las Zonas Francas sobre la competitividad de los exportadores dominicanos resultan importantes desde una perspectiva de política. Si bien hoy en día hay un amplio consenso sobre el hecho de que el actual marco regulatorio cumple con las normas de la OMC, la medición del impacto de una nacionalización de facto de los incentivos en torno a los sectores prioritarios en el desempeño de las exportaciones resulta crucial para evaluar la eficiencia del marco de promoción de las exportaciones existente en la República Dominicana. Dado que los ingresos fiscales no percibidos son considerables, es crucial medir rigurosamente el impacto comercial de estas reformas. Defever, Reyes, Riaño, y Sánchez (2016), en un estudio encargado

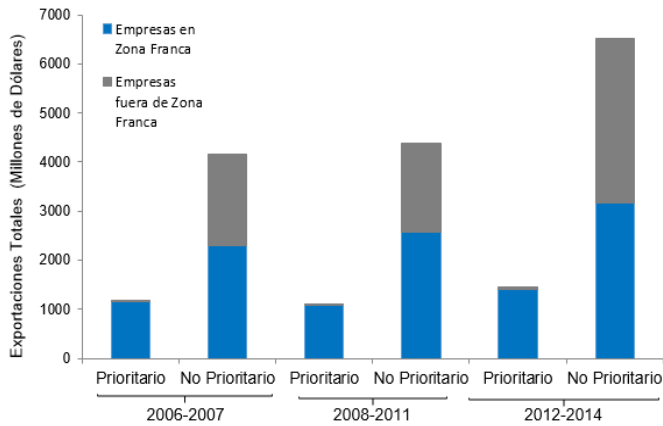
como parte de este informe, miden el impacto de estos cambios regulatorios en el desempeño de las exportaciones a nivel de producto y de empresa.

La eliminación del requisito de cuota de exportación para las empresas de Zona Franca y la extensión de los incentivos fiscales a las empresas en sectores prioritarios ubicadas fuera de las zonas establecidas en la Ley 56-07 no tuvo un fuerte impacto en el desempeño de las exportaciones. La Figura 10 presenta el desempeño exportador de los sectores prioritarios y no-prioritarios durante la última década en términos del valor de la exportación y del número de empresas exportadoras.¹² Las industrias textil y de prendas de vestir, piel y calzado, representaron cerca de una quinta parte de las exportaciones totales de la República Dominicana, la mayoría de las cuales provenían de las Zonas Francas antes de la reforma de 2007. Desde inicios de la década del 2000, las exportaciones de estos productos habían experimentado una reducción de largo plazo debido a una mayor competencia de los países productores con bajos salarios a nivel regional (i.e. Haití, Honduras y Nicaragua) y a nivel mundial (i.e. Bangladesh, China y Vietnam), provocando que los exportadores dominicanos sufrieran pérdidas sustanciales de la cuota de mercado en los Estados Unidos. En términos de la composición de los flujos exportadores, las empresas de Zona Franca siguen representando la gran mayoría de las exportaciones de sectores prioritarios en términos de valor (la participación de las exportaciones no provenientes de Zonas Francas aumentó en 1 punto porcentual de 1.5 a 2.5 por ciento). La ampliación de los incentivos fiscales disponibles en las Zonas Francas a los productores que exportan bajo el régimen nacional no parece haber reorientado las exportaciones hacia afuera de las Zonas Francas en los sectores prioritarios.

No obstante, después de la eliminación total del requisito de cuota de exportación en 2012, se ha verificado un aumento sustancial del número de empresas exportadoras entre los productores externos a las Zonas Francas en sectores no-prioritarios. Este patrón es consistente con una tendencia de más largo plazo que refleja un mayor dinamismo exportador en el caso de las empresas que operan fuera de las Zonas Francas identificadas por Burgaud y Farole (2011) y el Banco Mundial (2014). A pesar de la escasa movilidad de los exportadores permanentes a la hora de entrar o salir del estatus de Zonas Francas, una proporción significativa de las empresas se trasladó desde las Zonas Francas hacia el régimen aduanero nacional después de 2012, especialmente en los sectores no-prioritarios (Figura 11). El número de empresas exportadoras en sectores prioritarios situadas fuera de las zonas aumentó notablemente en el periodo 2012-2014, en comparación con el periodo anterior, mientras que la participación en el volumen total de exportaciones siguió siendo moderada.

¹² Es evidente que el desempeño exportador estuvo influenciado por la crisis financiera mundial en 2008-09, experimentando posteriormente una rápida recuperación en 2010.

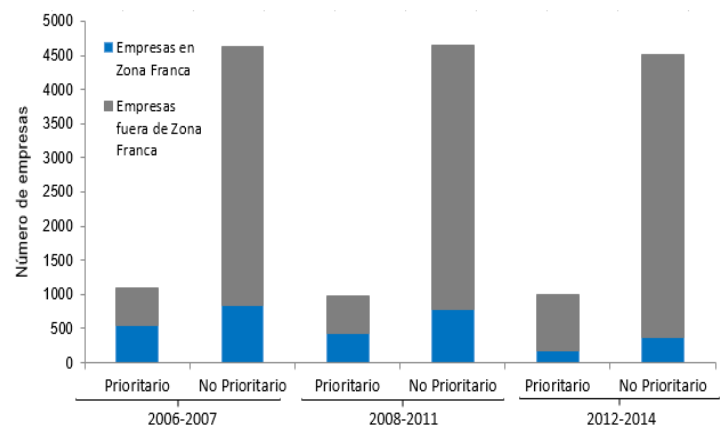
Figura 10: Valor Exportado por Régimen Aduanero y Estatus de Prioridad



Nota: Esta figura presenta el valor total de las exportaciones según el régimen aduanero, separando entre firmas dedicadas a la fabricación de productos de prioridad nacional y el resto.

Fuente: Cálculo de los autores.

Figura 11: Número de Empresas Exportadoras por Régimen Aduanero y Estatus de Prioridad



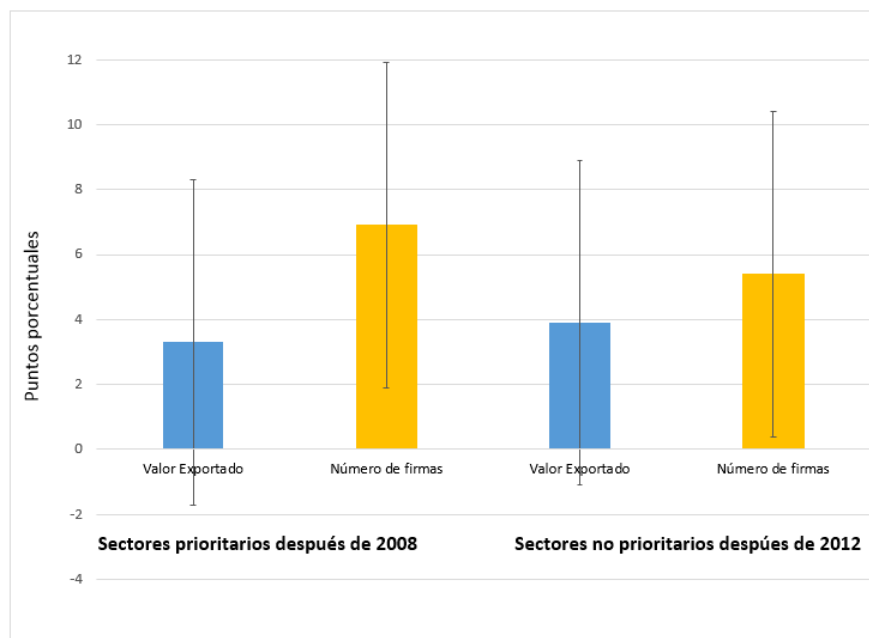
Nota: Esta figura presenta el número de empresas exportadoras según el régimen aduanero, separando entre firmas dedicadas a la fabricación de productos de prioridad nacional y el resto.

Fuente: Cálculo de los autores.

Si bien las reformas regulatorias no aumentaron estadísticamente las exportaciones, sí fomentaron que más empresas se establecieran en las Zonas Francas. Defever, Reyes, Riaño, y Sánchez (2016) muestran que la eliminación del requisito de cuota de exportación en las empresas de Zona Franca aumentó el atractivo de exportar desde las zonas. La eliminación del requisito de cuota de exportación en 2007 y 2011 aumentó la participación de las exportaciones - en términos de valor- que se originan desde las Zonas Francas para los productos definidos con alto nivel de desagregación (6 dígitos del sistema armonizado).¹³ La eliminación del requisito de cuota de exportación tuvo un efecto positivo y significativo sobre la proporción de empresas exportadoras que operan en las Zonas Francas. Más concretamente, la proporción de empresas que operan en las zonas en sectores prioritarios, en relación con las de sectores no-prioritarios, aumentó en promedio 7 puntos porcentuales luego de la aprobación de la Ley 56-07 durante el periodo 2006-2011. La Ley 139-11, a su vez, dio lugar a un aumento promedio de 5.4 puntos porcentuales en la participación de los exportadores basados en Zonas Francas en sectores no-prioritarios vis-à-vis la situación con el requisito de cuota de exportación (Figura 12).

¹³ Cabe destacar que este efecto no es estadísticamente significativo debido a que los mayores exportadores- tanto en sectores prioritarios como no-prioritarios – han operado históricamente en las Zonas Francas.

Figura 12: ¿Cómo afectó la Eliminación del Requisito de Cuota de Exportación en 2007 y 2011 a la participación de las Zonas Francas en términos de Valor Exportado y Número de Empresas a nivel de Producto HS-6?



Nota: La altura de las barras representa los coeficientes estimados de una regresión en la que la variable dependiente es la proporción de exportaciones de las Zonas Francas (en términos de valor representadas en color azul y en términos de número de empresas en amarillo) sobre términos de interacción para sectores prioritarios y no prioritarios después de 2008 y 2012 respectivamente. Todas las especificaciones incluyen efectos fijos para producto a nivel HS-6 y para año, así como tendencias lineales específicas de producto HS-2. Los errores estándar robustos se agrupan a nivel de producto HS-6. Las líneas verticales indican intervalos de confianza.

Fuente: Cálculo de los autores.

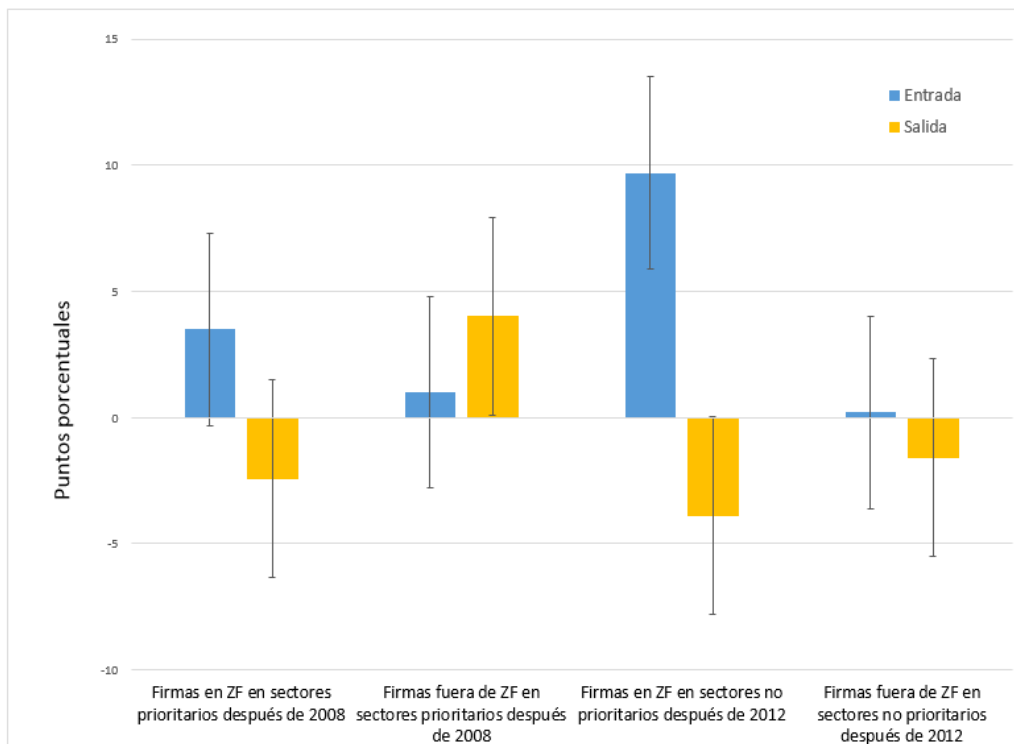
Aunque las reformas permiten a las empresas que operan en Zona Franca vender productos en el mercado doméstico, muy pocas lo hacen. La mayoría de las empresas se dedican principalmente a la exportación, y sólo venden en el mercado doméstico en muy raras ocasiones, ya sea para satisfacer pedidos pequeños, o para vender excedentes de pedidos de exportación que no cumplen con las normas internacionales. Únicamente las empresas del sector farmacéutico venden la mayor parte de su producción en el mercado doméstico. Múltiples empresas de textiles, de prendas de vestir y de calzado que fueron entrevistadas para este informe, pertenecientes a los llamados sectores prioritarios nacionales establecidos en el marco de la Ley 56-07, ni siquiera estaban al tanto de que esta ley había eliminado el requisito de cuota de exportación del 80 por ciento. Adicionalmente, las empresas consideran que los procedimientos aduaneros aplicables a las ventas en el mercado doméstico son excesivamente

confusos, y que por lo tanto no se justifica el esfuerzo requerido para operar en un mercado local tan pequeño. Más aún, las empresas nuevas que desean operar dentro de las Zonas Francas deben ser aprobadas por el Consejo Nacional de Zonas Francas, el cual tiene un enfoque centrado en exportación. Si bien se ha eliminado el requisito *de jure* de cuota de exportación, es importante que no se establezca un requisito de cuota de exportación *de facto* para establecerse en zonas francas.

La Ley 139-11 indujo a las empresas localizadas en las Zonas Francas y a las que producen productos no-prioritarios a exportar nuevas ‘variedades’ (combinaciones de nuevos productos y/o nuevos destinos). Más específicamente, las exportaciones de nuevas variedades provenientes de empresas basadas en Zonas Francas en sectores no-prioritarios aumentaron en 9 puntos porcentuales en comparación con la situación previa a la reforma. Por otro lado, la ley 56-07 parece haber desencadenado la salida de las variedades de exportación de empresas fuera de las Zonas Francas en sectores prioritarios, a pesar de que esta ley era más generosa con las empresas no ubicadas en las zonas en comparación con la Ley 139-11. Estos resultados se ilustran en la Figura 13. Cabe anotar que ni la reforma de 2007 ni la de 2011 parecen haber producido un efecto significativo en el valor de las exportaciones o el número de destinos atendidos por los exportadores establecidos, es decir aquellas empresas que exportan cada año durante el periodo analizado.

Los resultados muestran que la eliminación del requisito de cuota de exportación para las empresas que operan en las zonas francas, junto con el mantenimiento de los incentivos fiscales, han convertido a las Zonas Francas de República Dominicana en una ubicación más atractiva desde donde operar. En términos del desempeño de las exportaciones, esto significa que en una industria determinada, las empresas basadas en Zona Franca dan cuenta de una mayor proporción de exportadores luego de la eliminación del requisito de cuota de exportación. Este fue el caso luego del cambio de políticas específico para el sector en 2007, y también después de la reforma amplia de 2011. Ninguna de las reformas afectó significativamente la participación de las exportaciones (en términos de valor) registradas por las empresas de Zona Franca. Existen dos razones que explican esta situación: En primer lugar, los incentivos fiscales concedidos a las empresas fuera de las zonas en sectores prioritarios no resultaron suficientemente amplios como para producir un cambio sustancial en la composición de las exportaciones a nivel de producto; en particular teniendo en cuenta que las empresas fuera de las zonas representaban antes de la reforma menos del 2 por ciento de los textiles y prendas de vestir, piel y calzado. En segundo lugar, en los sectores no prioritarios, que antes del cambio de política estaban menos dominados por las empresas de Zona Franca, las empresas que operaban fuera de las zonas tenían que competir en el mercado doméstico con las empresas de las Zonas Francas. Tras la eliminación del requisito de cuota de exportación las empresas competían sin recibir los mismos incentivos fiscales que las empresas de las zonas, dejándoles en una posición de desventaja.

Figura 13: ¿Indujeron las Reformas de 2007 y 2011 la Entrada o Salida de Variedades Exportadas?



Nota: La altura de las barras representa los coeficientes estimados de una regresión en la cual la variable dependiente es una variable dicotómica (que toma valor de 1 cuando la firma empieza a exportar un nuevo producto HS-6 en un año dado, y valor 0 en otro caso) sobre términos de interacción entre el estatus de Zona Franca y sector prioritario luego de 2008 y 2012, respectivamente. Todas las especificaciones incluyen efectos fijos para la interacción de producto y Zona Franca a nivel de HS-6 y para la interacción de año y Zona Franca, así como tendencias lineales de producto HS-2 específico. Los errores estándar robustos se agrupan a nivel de producto HS-6. Las líneas verticales indican intervalos de confianza.

6. Conclusiones y Recomendaciones de Política

Durante la última década, la eliminación de las preferencias comerciales en la industria de prendas de vestir afectó a las Zonas Francas en la República Dominicana; sin embargo a partir del 2009 se ha observado cierta recuperación en la actividad de las zonas. La fuerte contracción de la industria textil orientada a la exportación después de la expiración del AMF en 2005 también se reflejó en una caída posterior de la participación de las exportaciones, antes de experimentar una modesta recuperación en 2010. La contracción de la manufactura de prendas de vestir vino acompañada por una disminución de las importaciones de prendas de vestir, el cierre de empresas en este sector y una reducción de los salarios reales. Al mismo tiempo, se observa una evolución hacia la manufactura con un uso más intensivo de capital, acompañada por un aumento de los salarios en estos sectores. Tras la desaceleración mundial en 2009, las Zonas Francas en la República Dominicana aceleraron su diversificación productiva incorporando el calzado, los equipos quirúrgicos, los productos eléctricos y los farmacéuticos. En el año 2015, las Zonas Francas siguen siendo el principal motor del desempeño exportador, concentrando alrededor de la mitad del total de las exportaciones, aunque su participación ha disminuido notablemente vis-à-vis las exportaciones de origen doméstico que se tornan cada vez más dinámicas (éstas son en su mayoría producción basada en recursos naturales).

Durante la última década se observa una creciente dependencia a los insumos importados en las Zonas Francas; simultáneamente la República Dominicana se ha insertado a unas cadenas globales de valor más sofisticadas y ha reducido su dependencia en la producción de prendas de vestir. El surgimiento de sectores más sofisticados condujo a que un mayor número de etapas de producción se lleven a cabo en el país, incrementado el valor agregado doméstico incorporado en las exportaciones. Incluso el sector de las prendas de vestir aumentó el nivel de valor agregado en sus exportaciones. Sin embargo, el grado de encadenamientos domésticos, definido como la proporción de insumos adquiridos en el mercado doméstico, sigue siendo bajo. Adicionalmente, existe un consenso generalizado que establece que el actual marco regulatorio cumple con los compromisos de la OMC, obligación que el país se comprometió a cumplir en diciembre 2015.

Con el fin de potenciar las Zonas Francas como vehículo de crecimiento económico incluyente y sostenible, este informe sugiere intervenciones centradas en tres áreas de políticas prioritarias:

- 1. Políticas orientadas a fomentar los encadenamientos domésticos:** Una estrategia integral para apoyar y desarrollar los encadenamientos incluye acciones en torno a tres áreas. En primer lugar, requiere de una revisión regulatoria para eliminar las políticas ineficaces, como requisitos perjudiciales sobre contenido local y las barreras no arancelarias de naturaleza proteccionista que restringen la capacidad de las empresas domésticas de importar insumos clave que puedan ser transformados y vendidos a las empresas de Zona Franca. Adicionalmente, deben eliminarse otras barreras regulatorias *de jure* o *de facto* que

impiden que una empresa de Zona Franca pueda abastecerse en el territorio nacional.¹⁴ En segundo lugar, es necesario fomentar la conexión entre proveedores domésticos mediante el diseño de programas de apoyo proveedores locales, el desarrollo de una base de datos de proveedores, la creación de servicios de emparejamiento de empresas, y la introducción de incentivos para fomentar que las empresas de Zona Franca se abastezcan en el mercado local. En tercer lugar, se requiere atraer a proveedores internacionales competitivos y apoyar la mejora de los proveedores domésticos. Se justifica un análisis sectorial específico para evaluar la competitividad y las limitaciones de los proveedores domésticos en cadenas de valor con potencial para desarrollar encadenamientos domésticos. Los sectores de calzado y de productos eléctricos podrían ser buenos candidatos. La evidencia anecdótica sugiere que la baja escala, así como la incapacidad de satisfacer una serie de estándares técnicos limitan en gran medida la capacidad que tienen los proveedores domésticos para conectar con las empresas de Zona Franca. El Anexo 1 presenta ejemplos de programas de desarrollo de proveedores que han resultado exitosos en Chile, Costa Rica, y Hungría.

2. **Políticas de apoyo que disminuyan los costos de ajuste laboral asociados con el cambio estructural en la especialización sectorial en las Zonas Francas:** El Gobierno debe considerar la implementación de programas de asistencia social diseñados para acelerar la transición de los trabajadores hacia industrias menos intensivas en mano de obra. Estos programas incluyen la capacitación vocacional en nuevas habilidades demandadas por las empresas de Zona Franca, la asistencia en la búsqueda de empleo, y el apoyo transicional al ingreso. Debido a que el financiamiento indefinido no focalizado para mejorar las cualificaciones puede tener poco o ningún retorno financiero, los programas de capacitación deben ser cuidadosamente diseñados, focalizados e incentivados, por ejemplo, compartiendo los costos con el trabajador (véase Hollweg et al. 2014).
3. **Mejorar la coordinación institucional entre los múltiples actores que trabajan en el marco general de apoyo a la competitividad comercial y de la IED:** La falta de coordinación institucional se presenta de forma generalizada en la República Dominicana. En el sector de comercio y competitividad, hay múltiples participantes involucrados en la promoción del comercio y la inversión. Por un lado, las entidades públicas, como la agencia de promoción de las exportaciones y la inversión (CEI-RD), tienen el mandato de delinear la política y la estrategia, pero en realidad su trabajo se ve limitado debido a presupuestos reducidos. Por otro lado, entidades privadas o mixtas, como el Consejo Nacional de Zonas Francas (CNZF), cuentan con más recursos para atraer IED a los múltiples parques. Además, el hecho de que muchos parques sean de propiedad privada genera incentivos para que agentes privados atraigan a inversionistas extranjeros. Una estrategia nacional de

¹⁴Una serie de entrevistas realizadas a empresarios locales señalan los problemas de conectividad y las barreras administrativas derivadas de considerar a las ventas desde el territorio nacional a las Zonas Francas como “exportaciones” que requieren pasar por aduanas, como factores que potencialmente desincentivan el surgimiento de proveedores locales.

exportación e inversión coordinada y aprobada por los diferentes agentes, junto con un CEI-RD empoderado podría mejorar el marco general de apoyo del comercio y la competitividad. Esta estrategia debería incluir un robusto análisis de costo-beneficio del marco de las Zonas Francas.

7. Referencias

- Antràs, P., D. Chor, T. Fally, and R. Hillberry (2012): “Measuring the Upstreamness of Production and Trade Flows,” NBER Working Paper 17819.
- Arráiz, Irani, Francisca Henríquez, and Rodolfo Stucchi. "Supplier development programs and firm performance: evidence from Chile." *Small Business Economics* 41.1 (2013): 277-293.
- Banco Central de la República Dominicana (2014): “El Reto de las Zonas Francas con el Cambio en las Reglas de Juego en 2015,” *Análisis de Coyuntura Internacional*, No. 29.
- Burgaud, J.-M., and T. Farole (2011): “When Trade Preferences and Tax Breaks are no Longer Enough: The Challenges of Adjustment in the Dominican Republic’s Free Zones,” in T. Farole and G. Akinci eds. *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges and Future Directions*, Washington DC: World Bank.
- Cordero, J. and E. Paus. 2008. “Foreign Investment and Economic Development in Costa Rica: The Unrealized Potential.” *Foreign Investment and Sustainable Development: Lessons from the Americas*. Working Group Discussion Paper Number 13. Working Group on Development and Environment in the Americas, Tufts University.
- De La Cruz, J., R. B. Koopman, Z. Wang, and S.-J. Wei (2011): “Estimating Foreign Value-Added in Mexico’s Manufacturing Exports,” U.S. International Trade Commission Working Paper, (2011-04A).
- Defever, F. and A. Riaño (2016): “Protectionism through Exporting: Subsidies with Export Share Requirements in China,” CEP Working Paper 1431.
- Defever, F., J.-D. Reyes, A. Riaño and M. E. Sánchez-Martín (2016): “Does the Elimination of Export Requirements in Special Economic Zones affect Export Performance? Evidence from the Dominican Republic,” Working Paper, forthcoming.
- Dunning, J. H. (1993) “Multinational Enterprises and the Global Economy,” Harlow: Addison-Wesley.
- Engel, J., J.-D. Reyes, and M. E. Sánchez-Martín (2016): “The Evolution of Backward Linkages in a Dual Economy: The Case of the Dominican Republic, 1993-2010,” Working Paper, forthcoming.
- Farole, T. and G. Akinci (2011): “Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges and Future Directions,” Washington DC: World Bank.
- Fujii-Gambero, G. and R. Cervantes-Martínez (2013): “Indirect Domestic Value Added in Mexico's Manufacturing Exports, by Origin and Destination Sector,” Levy Economics Institute, Working Papers, (760).
- Hollweg C. H., D. Lederman, D. Rojas, and E. Ruppert (2014): “How Labor Market Frictions Shape the Impact of International Trade on Jobs and Wages” The World Bank.
- Hummels, D., J. Ishii, and K.-M. Yi (2001): “The Nature and Growth of Vertical Specialization in World Trade,” *Journal of International Economics* 54(1): 75-96.

- Kaplinsky, R. (1993): “Export Processing Zones in the Dominican Republic: Transforming Manufactures into Commodities,” *World Development* 21(11): 1851-1865.
- Koopman, R., Z. Wang, and S.-J. Wei (2008): “How Much of Chinese Exports is Really Made in China? Assessing Domestic Value-Added When Processing Trade is Pervasive (No. w14109)” National Bureau of Economic Research.
- Lenzen, M., D. Monran, K. Kanemoto, and A. Geschke (2013): “Building EORA: A Global Multi-Region Input-Output Database at High Country and Sector Resolution,” *Economy System Research*, Vol. 25, issue 125(1).
- Manzano, O., C. Richaud, R. L.-K. Agüero, M. E. Sanchez Martin (2013): “República Dominicana - Notas de Política: Versión Para el Día del Diálogo,” Washington DC: The World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/03/19436485/rep%C3%BAblica-dominicana-notas-de-politica-versi%C3%B3n-para-el-d%C3%ADa-del-di%C3%A1logo>.
- Ozer, S. K., D. Taglioni, and D. Winkler (2016): "Turkey's Participation and Economic Upgrading in Global Value Chains," *Handbook of Research on Comparative Economic Development Perspectives on Europe and the MENA Region*: 381.
- Rodrik, D. (2004): “Industrial Policy for the Twenty-First Century,” CEPR Discussion Paper 4767.
- Sánchez-Ancochea, D. (2012): “A Fast Herd and a Slow Tortoise?” *Studies in Comparative International Development* 47(2): 208-230.
- Schrank, A. (2008): “Export Processing Zones in the Dominican Republic: Schools or Stopgaps?” *World Development* 36: 1381-1397.
- Szanyi, M. (2002), Spillover effects and Business Linkages of Foreign-owned Firms in Hungary, Hungarian Academy of Sciences Working Papers, No. 126 (Budapest: Institute for World Economics).
- UNCTAD (2001), *World Investment Report: Promoting linkages* (New York and Geneva: United Nations).
- UNCTAD (2009), *Investment Policy review, Dominican Republic* (New York and Geneva: United Nations).
- World Bank (2015): “How to Sustain Export Dynamism by Reducing Duality in the Dominican Republic: A World Bank Trade Competitiveness Diagnostic,” Washington, D.C.: World Bank Group.
- World Bank (2016): “Do Labor Markets Limit the Inclusiveness of Growth in the Dominican Republic?” Washington, D.C.: World Bank Group.

Anexo 1: Programas para el Desarrollo de Proveedores

Costa Rica

El Proyecto de Desarrollo de Proveedores para Empresas Multinacionales de Alta Tecnología de Costa Rica se estableció en 1999 como un proyecto piloto, con el objetivo de (i) ayudar a incrementar el valor agregado doméstico en la producción de las corporaciones transnacionales de alta tecnología; (ii) mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (PyMEs); y (iii) mejorar las capacidades tecnológicas de las PyMEs. El objetivo general del proyecto consistía en permitir a las PyMEs alcanzar los niveles tecnológicos necesarios para su integración vertical en las cadenas de producción de las corporaciones transnacionales de alta tecnología. El Proyecto piloto fue financiado por la Agencia de Promoción del Comercio Exterior de Costa Rica, la Coalición de Iniciativas de Desarrollo de Costa Rica, la Cámara de Industria, corporaciones transnacionales y por las PyMEs.

Luego de la conclusión exitosa del proyecto piloto en 2003, se creó una oficina para el desarrollo de proveedores domésticos (Costa Rica Provee), la cual se ha integrado con la Corporación de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER). El proyecto apoya la fabricación de productos por parte de las PyMEs para las cadenas de producción de corporaciones transnacionales de alta tecnología. Selecciona, según criterios de motivación y calidad, las PyMEs que han de ser admitidas al programa. A continuación, un experto internacional elabora una metodología basada en el análisis de la demanda de productos por parte de las empresas multinacionales de alta tecnología y sobre la situación técnica y empresarial de las PyMEs. Según el gerente de desarrollo de negocios de Intel-Costa Rica, en los primeros tres años, este programa ayudó a incrementar diez veces el número de proveedores que Intel utilizaba (Villalta 2005). Costa Rica Provee incrementó el número de encadenamientos que facilitaba con todas las empresas de 18 en 2003 a 150 en 2006 (Cordero y Paus 2008).

El proyecto fomenta el desarrollo de las PyMEs seleccionadas a través de asistencia técnica y capacitación. Existe también un sistema de recopilación de información que permite a las empresas involucradas en el proyecto acceder a fuentes de suministro y demanda de productos y servicios, para establecer vínculos con las instituciones de apoyo a las PyMEs y orientar a las PyMEs en su búsqueda de financiamiento y de capital de riesgo.

Fuente: UNCTAD (2009)

Chile

El Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP) fue lanzado por la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO) en 1998. El programa fue motivado por los acuerdos comerciales suscritos por Chile, lo cuales crearon la necesidad de que los exportadores y potenciales exportadores chilenos cumplieran con los estándares internacionales de producción. El PDP tenía como objetivo mejorar y estabilizar los encadenamientos comerciales entre los proveedores pequeños y medianos y sus clientes de gran tamaño – potenciales exportadores – para lograr mayores niveles de flexibilidad y adaptabilidad, y garantizar la calidad de los productos y servicios en las diferentes etapas de producción.

El programa gubernamental subsidia proyectos orientados a fortalecer la gestión de las PyMEs proveedoras de grandes empresas, las cuales a su vez patrocinan los proyectos. El programa subsidia también actividades adicionales complementarias a las que estas grandes empresas – las empresas patrocinadoras– realizan normalmente: servicios especializados, asesoría profesional, capacitación, asistencia técnica, y transferencia de tecnología. Las PyMES participan de los beneficios de los proyectos de desarrollo al alcanzar un mercado estable para sus productos y servicios, mientras que la firma patrocinadora garantiza un abastecimiento continuo de productos y servicios de calidad.

Para que una empresa grande sea elegible para participar en el programa y patrocinar a la PyME que conforma su cadena de suministro, sus ventas anuales netas deben ser iguales o superiores a 100,000 Unidades de Fomento – UF – equivalentes a US\$42.6 millones en agosto 2010. Cada proyecto debe incluir al menos 20 PyMES en los sectores agrícola y forestal, o un mínimo de 10 PyMES en otros sectores de actividad económica como manufactura, servicios industriales y otros; estas PyMES deben tener ventas anuales netas de hasta 100,000 UF. Una vez la empresa patrocinadora se acerca a un agente intermediario, quien la ayuda a preparar el proyecto, la empresa puede presentar su proyecto a una oficina regional de CORFO, que decide rechazar, aprobar, o solicitar la reformulación del proyecto de conformidad con los criterios de elegibilidad y la calidad técnica de la solicitud.

Una vez aprobado el proyecto, el programa se implementa en dos etapas: una etapa de diagnóstico y una etapa de desarrollo. La de diagnóstico dura hasta seis meses luego de la suscripción del contrato, periodo durante el cual se procura identificar áreas de intervención que el patrocinador desea desarrollar con sus proveedores. El resultado es un plan de desarrollo diseñado por un consultor o una firma consultora. CORFO paga hasta el 50% de su costo hasta un tope de US\$16,000 (Agosto 2010). La etapa de desarrollo consiste en la implementación del plan de desarrollo diseñado en la fase de diagnóstico y puede extenderse hasta tres años. CORFO paga hasta el 50% del costo de esta fase con un tope anual de US\$110,000, US\$5,000 por firma proveedora (agosto 2010). CORFO evalúa anualmente la renovación del financiamiento del proyecto en función del avance del proceso de implementación. La implementación del plan de

desarrollo es responsabilidad de la empresa patrocinadora y puede ser ejecutada por un consultor o firma consultora o por el personal interno de la empresa patrocinadora.

Un proyecto subsidiado por el programa debe entonces ser patrocinado por una gran empresa y debe incluir un número mínimo de PyMES que forman parte de su cadena de suministro. El proyecto co-financia una etapa de diagnóstico y luego las acciones diseñadas para implementar un plan de desarrollo, el cual depende de las necesidades identificadas en el diagnóstico, y apunta a fortalecer a los proveedores, y en consecuencia a beneficiar a los proveedores y al comprador.

Fuente: Arráiz et al (2011)

Hungría

Para incrementar los beneficios a la IED, el gobierno húngaro lanzó el *Supplier Target Program (STP)* en 1998. La primera fase se vio marcada por dificultades en la implementación. Luego de dos años, algunos principios se reconsideraron y el programa fue re-lanzado en 2000 como un esquema de clúster. La idea básica del nuevo Programa consiste en que las redes de proveedores existentes pueden desarrollarse aún más, como un núcleo de una red de cooperación mayor y más variada, es decir, como un clúster local. El programa da prioridad a empresas proveedoras relativamente avanzadas.

El programa se enfoca en algunas redes de proveedores ya existentes. En el centro de éstas, se ubica una compañía central, la empresa Integradora. La empresa Integradora es el socio primario del agente estatal. Las empresas Integradoras ya seleccionadas son Suzuki, General Electric, Audi, Opel y Raba. La actividad de promoción inicia con la identificación de las necesidades y requerimientos de las empresas multinacionales y otras empresas integradoras. Las empresas Integradoras contribuyen activamente a la planificación y creación de una red de cooperación, un clúster de negocios.

El socio estatal de las Integradoras es la oficina local de la Corporación de Desarrollo Regional (*RDC-Regional Development Corporation*), una firma de capital de riesgo. Sin embargo, deben establecerse nuevas Agencias de Proveedores. Se creó también una institución nueva, la *Supplier Employment Company*, para realizar las capacitaciones. El programa se enfocó originalmente en la industria automotriz, electrónica y del caucho, pero con posterioridad se añadieron los textiles, los muebles, los materiales de construcción, los servicios y el comercio minorista. Continuamente se organizan eventos de emparejamiento de empresas, y hay planes de actualizar la base de datos existente de 1500 potenciales proveedores calificados hasta unos 4-5 mil. El Programa también contempla financiamiento a largo plazo para hacer la inversión necesaria en las empresas proveedoras. Esto incluiría tanto los créditos como la participación en el capital (función de capital de riesgo).

Según las entrevistas de la UNCTAD con representantes húngaros, el programa llegó a una extensa red de empresas. A mediados de 1999, el programa abarcaba 1438 empresas proveedoras. El valor de las transacciones contratadas y firmadas a través de la Red Nacional de Información de Sub-Contratación alcanzó US\$6 millones en 1999. Entre 1998 y 2000, las empresas extranjeras afiliadas clave (mencionadas previamente) firmaron 76 contratos de proveedor dentro del programa. El valor de los 21 contratos anunciados fue de US\$24.5 millones al año.

Fuente: UNCTAD (2001) y Szanyi (2002)

