

Impacto Socioeconómico

Del TLC

Y Pobreza en tiempos de crisis

*Vilma Arbaje
Guarocuya Félix
Susana Gámez
Isidoro Santana*



RD
330.97293
I342s

Foro Políticas Sociales y Bienestar
Número 3

FORO DE POLÍTICAS SOCIALES Y BIENESTAR III

IMPACTO
SOCIOECONÓMICO DEL
TLC Y POBREZA EN
TIEMPOS DE CRISIS

Vilma Arbaje
Guarocuya Félix
Susana Gámez
Isidoro Santana

Friedrich Ebert Stiftung
Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra
Centro Universitario de Estudios
Políticos y Sociales



055136

© Fundación Friedrich Ebert / Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, 2005
Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales
Santo Domingo, República Dominicana

ISBN: 99934-870-8-2

Diseño de portada: Rafael R. Delmonte

Diagramación e Impresión:

Yan Impresos, S. A. / C/Rafael Augusto Sánchez No. 40, Ens. Quisqueya
Tel.:(809) 227-1553 • Santo Domingo, R. D.

Impreso en República Dominicana

RD
330.97293
I342A

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

- I. EL EFECTO DE LA APERTURA COMERCIAL EN EL MERCADO DE TRABAJO Y LA UTILIZACIÓN DE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO
- Guarocuya Félix* 9
1. Caracterización de los procesos de apertura comercial y de integración económica 13
 2. Antecedentes del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos y Centroamérica 18
 3. Contenido del Tratado 23
 4. Mercado de trabajo y empleo 30
 5. Políticas activas de empleo 34
 6. A modo de conclusión 39
- II. LA APERTURA COMERCIAL, EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS Y LAS PYMES DOMINICANAS
- Vilma Arbaje* 45
1. Preámbulo 48
 2. Introducción 50
 3. La República Dominicana y los procesos de apertura 51
 4. Tratados de Libre Comercio 54
 5. Área de Libre Comercio de las Américas 56
 6. El Tratado de Libre Comercio 60

7.	Caracterización de las PyMES	69
8.	Sectores focales	71
9.	Consideraciones finales	85
III. EFECTOS DE LA CRISIS ECONÓMICA SOBRE LA POBREZA Y LAS CONDICIONES SOCIALES EN LA REPÚBLICA DOMINICANA		
	<i>Isidoro Santana</i>	89
1.	Antecedentes de medición de la pobreza	93
2.	La evolución en los años 90's	94
3.	El nivel de pobreza antes de la actual crisis	98
4.	La política oficial de lucha contra la pobreza	100
5.	Qué ha pasado recientemente.	101
IV. CRISIS FINANCIERA, POBREZA Y DESIGUALDAD		
	<i>Susana Gámez</i>	113
1.	La vulnerabilidad de la economía dominicana a los shocks externos	115
2.	Pobreza y desigualdad	120
3.	Gastos sociales: ¿están protegidos?.	128
4.	¿Qué debemos esperar y hacer?.	129

PRESENTACIÓN

Sin lugar a dudas los inicios del presente siglo están pautados por dos acontecimientos que tendrán amplias consecuencias en el aparato productivo nacional, en el empleo y en las condiciones sociales de vida de amplios sectores poblacionales. Uno de estos fenómenos es la crisis ocurrida en el 2003 y, el otro, la aplicación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con EE.UU y Centroamérica, de ser aprobado. En este contexto la Fundación Friedrich Ebert y el Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales (CUEPS) de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra decidieron, en el marco de los *Foros sobre Políticas Sociales y Bienestar*, organizar dos eventos para analizar por separado el impacto de ambos fenómenos.

Este volumen reúne los trabajos acerca de los posibles efectos que esta apertura comercial conllevaría sobre el mercado de trabajo y las pequeñas y medianas empresas, así como el impacto de la crisis del 2003 en las condiciones de vida. Son ensayos pioneros con muy poca distancia temporal e, incluso en el caso del impacto del TLC, se anticipan a los acontecimientos. En lugar de esperar tranquilamente que estos tuvieran un contorno más detallado y hubiera un mayor acopio de datos, se prefirió estimular la producción de estos trabajos pioneros para propiciar un mejor conocimiento y alentar respuestas y acciones oportunas frente a los mismos.

Los artículos de Guarocuya Félix y de Vilma Arbaje establecen muchas pistas para la comprensión del TLC y para entablar acciones y políticas. Guarocuya Félix presenta un recorrido sobre las etapas de los procesos de apertura comercial e integración económica y analiza los posibles efectos del TLC sobre el empleo. Luego de una crítica de las políticas pasivas del empleo, el interés de este trabajo se centra en la proposición de políticas *activas* de empleo que implicarían una adecuación institucional y muy particularmente de la Secretaría de Trabajo. La propuesta de G. Félix se centra en un conjunto de puntos, entre los que se destacan: 1) el establecimiento de un marco apropiado de negociación entre empleador y empleado, 2) la adecuación de la formación laboral, 3) políticas públicas que apoyen directamente al empresariado para la contratación de personas desfavorecidas (jóvenes, mujeres, desempleados, discapacitados, etc.), 4) el establecimiento de un nexo fuerte entre las políticas de empleo y el sistema de seguridad social 5) la reforma y modernización de las instituciones que articulan los mercados, y, 6) el desarrollo y puesta en práctica de una estrategia coordinada de empleo.

El trabajo de Vilma Arbaje recuerda que la multilateralidad no estuvo presente en la negociación del TLC y puntualiza una serie de características que hablan por sí solas: el 80% de los bienes originarios de los Estados Unidos entrarían con 0% de arancel; lo cual tendrá por consecuencia una significativa disminución de los ingresos del Estado, y en segundo lugar, que las empresas dominicanas productoras de bienes intermedios y terminados, en general, obtendrían la liberalización de sus materias primas y la protección, por determinados períodos, de sus productos finales. Este trabajo levanta cuidadosamente un estado de situación de la industria del mueble, del calzado y de las artes gráficas para sustentar con acierto los efectos potenciales del TLC sobre estos sectores, así como las oportunidades y amenazas que se cierne en cada una de estas áreas productivas.

Para analizar los efectos de la crisis económica sobre la pobreza y las condiciones de vida se exponen los trabajos de dos experimentados economistas: Isidoro Santana y Susana Gámez. Isidoro Santana señala que la crisis ha provocado una reducción del ingreso real de la población, especialmente de los asalariados y de los que han perdido su empleo, con un empeoramiento en relación a la línea de pobreza. Los efectos en las condiciones de vida son de tales dimensiones que el consumo privado per cápita habría caído a los niveles que tenían hace diez años.

Para Susana Gámez la crisis actual es una crisis de empleo, salario e inflación, con un incremento de la pobreza y la indigencia. Llama la atención de que mientras mayor es el esfuerzo fiscal para solucionar la crisis, los gastos sociales se contraen o disminuyen en términos reales. Apuesta a la definición de estrategias de corto plazo con fuerte énfasis asistencialista que permitan llevar alivio efectivo a la población en su nueva situación, aún sabiendo que esto no posibilitará solucionar los problemas estructurales o las tendencias de mediano plazo. Aunque no descarta la necesidad de definiciones políticas que limiten desigualdad y que apuesten a mecanismos robustos de integración social. Esta propuesta de las acciones y políticas públicas a ser encaminadas suscitó un debate que a nuestro modo de ver debe de ampliarse.

Sin lugar a dudas, estos trabajos constituyen aportes valiosos al conocimiento de los fenómenos abarcados como a la discusión y decisión sobre las políticas y acciones para enfrentarlos.

Thomas Manz
Representante
Fundación Friedrich Ebert

Ramonina Brea
Directora
Centro Universitario de
Estudios Políticos y Sociales

I

EL EFECTO DE LA APERTURA
COMERCIAL EN EL MERCADO DE
TRABAJO Y LA UTILIZACIÓN DE
POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

Guarocuya Félix

INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente los procesos de apertura comercial, los cuales en muchas ocasiones se plasman en acuerdos de libre comercio como el que actualmente se negocia con Estados Unidos y Centroamérica, generan inquietudes importantes con relación a su impacto en las economías, y de manera particular, a su impacto en el mercado de trabajo.

No es casual que desde la teoría económica se realicen intentos para definir indicadores sobre el bienestar que la ampliación del comercio puede generar en el conjunto de la sociedad, como pueden ser:

- a) El número de puestos de trabajo ganados o perdidos, o el impacto en el salario y la calidad del empleo.
- b) El impacto en la productividad. Es decir, cuánto y cuántos producen en un período de tiempo determinado con un mínimo de calidad. Visto desde otra perspectiva, es el impacto en la mejora del desempeño de la economía con relación a su propio comportamiento histórico¹, y
- c) El efecto en la forma en que se distribuyen las ganancias del comercio, puesto que el proceso de apertura genera ganadores y perdedores.

¹ Teóricamente se entiende que el aumento de la productividad genera salarios más elevados y por consiguiente se incrementa la demanda de consumo interno, estimulando aún más la producción de bienes y servicios, creando un círculo virtuoso de crecimiento.

Pero al margen de los efectos económicos que el comercio produce en las sociedades, existe una importante razón política para estudiar el impacto del comercio en el empleo, y es que los responsables políticos suelen promover el comercio en general, y los tratados de comercio en particular, como creadores de fuentes de trabajo.

En la República Dominicana, a diferencia de Chile, Centroamérica y los Estados Unidos, no se han realizado estudios, previo a la negociación, sobre el impacto potencial que el Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos y Centroamérica (D-CAFTA) puede tener en los sectores que componen su economía, ni mucho menos sobre el mercado de trabajo y el nivel de empleo, que es el objetivo particular de la exposición, por lo que se dificulta sobremanera poder cuantificar y otorgar un valor numérico específico, tanto sobre las pérdidas como de las ganancias que dicho tratado puede generar en términos de puestos de trabajo.

Con pesar debo reconocer que este trabajo estará limitado a una valoración sobre el efecto potencial que el Capítulo 16 del tratado, relativo al aspecto laboral, puede tener en la conformación institucional del mercado de trabajo dominicano y los instrumentos que se utilizan para la creación y promoción del empleo.

En el apartado I se caracterizan los procesos de apertura comercial e integración económica, partiendo desde la etapa preliminar que son los acuerdos de libre comercio. En el apartado II se exponen de forma resumida los antecedentes inmediatos del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos y Centroamérica (D-CAFTA). En el apartado III se enumeran los capítulos que componen el tratado, detallando el contenido del Capítulo 16 sobre aspectos laborales. En el apartado IV se intenta una caracterización del mercado de trabajo de República Dominicana. En el apartado V se definen las políticas activas de empleo, en comparación con las políticas pasivas y, finalmente, en el apartado VI se presentan algunas consideraciones.

1. CARACTERIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE APERTURA COMERCIAL Y DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA

Se asiste a un proceso de apertura comercial cuando un país, de forma unilateral, o un mínimo de dos países, establece medidas para la apertura de su mercado o algún tipo de acuerdo que elimina progresivamente las barreras arancelarias y no arancelarias, las limitaciones a la libre circulación de factores productivos y la utilización de la política económica como instrumento distorsionador de sus intercambios comerciales. Pero, tradicionalmente, por razones de costes económicos y, fundamentalmente, de costes políticos, estos procesos se realizan de forma parcial y gradual².

La experiencia de los procesos de apertura comercial que han derivado en acuerdos más estrechos de integración económica tales como las uniones aduaneras o las uniones económicas y monetarias, en un contexto democrático y de decisión soberana de los Estados, se han caracterizado por su realización a través de una serie de etapas sucesivas definidas desde la teoría económica, como las ya clásicas citadas por Balassa³, y otras producto de la propia experiencia del proceso de construcción europea, tal y como detalla Dehesa⁴.

² Para J. Tinbergen, los procesos de integración económica han de establecer los elementos requeridos de coordinación y unificación sistemática entre las economías, eliminando los impedimentos artificiales que dificultan su libre funcionamiento, por lo que la decisión sobre embarcarse en dicho proceso constituye un problema de optimización de la política económica. *En Integración económica internacional*, Barcelona: Sagitario, 1968.

³ Bela Balassa, *Teoría de la integración económica*, México: Unión Tipográfica Editorial Panamericana, 1964.

⁴ Guillermo de la Dehesa, *El reto de la unión económica y monetaria*, Coruña: Instituto de Estudios Económicos, Fundación Pedro Barrie de la Maza, 1998.

Este proceso se inicia con el establecimiento de un área o zona de libre comercio, como lo es el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN), establecido en 1994 entre los Estados Unidos, Canadá y México, mediante el cual esos países convinieron reducir los obstáculos al comercio, así como reducir y/o eliminar los aranceles según un calendario previamente establecido. Otros casos son los recientes acuerdos negociados por Chile, en agosto de 2003, y el de Centroamérica y República Dominicana con Estados Unidos⁵, aún en proceso de negociación.

La segunda etapa consiste en la Unión Aduanera la cual, además de eliminar o minimizar los obstáculos a los intercambios comerciales, obliga a los países a adoptar un arancel común frente al resto del mundo. Un ejemplo de acuerdo de este tipo es el Mercado Común del Sur -MERCOSUR (1990)-, entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay.

La tercera etapa suele ser el establecimiento del Mercado Común, como lo fue el europeo hasta 1986 o actualmente el Mercado Común Centroamericano -MCCA- o la Comunidad del Caribe, formado en su mayoría por los pequeños Estados de habla inglesa situados en la cuenca del Caribe y mejor conocido por su sigla en inglés -CARICOM-. En esta etapa se adopta, en adición a las etapas anteriores, algunas políticas comunes para bienes y servicios definidos como sensibles, pudiéndose citar como ejemplo para el mercado común europeo, la agricultura, el carbón, el acero, o la política comercial exterior.

La cuarta etapa sería el establecimiento del Mercado Único, hacia donde continuó evolucionando el proceso de integración europea, a partir del establecimiento del Acta Única en 1986, donde en adición a la eliminación de los obstáculos al comercio de bienes, se extiende también a los factores de producción, como lo son el capital, el trabajo y la tecnología.

⁵ Para un recuento detallado del proceso de negociación ver: Carlos Salinas, *México, un paso difícil a la modernidad*, Barcelona: Plaza & Janés, 2000. Para una evaluación de su impacto durante los primeros tres años ver: Sydney Wenstraub, "Evaluación del TLCAN", *Revista Integración y Comercio*, N°2, 1997.

La quinta etapa sería la Unión Económica, como la acordada en Europa desde 1992 con el Tratado de Maastricht, en la que a todo lo anterior se le agrega una política común de competencia para reforzar los mecanismos de mercado, una política común de desarrollo regional y una política de coordinación macroeconómica, como ha sido para el caso europeo el establecimiento de un área monetaria y la reducción de los márgenes de fluctuación entre las monedas nacionales.

La sexta etapa sería la Unión Monetaria, en la que se lleva a cabo una integración total de los sistemas financieros y la eliminación de los márgenes de fluctuación de los países miembros, al establecer un tipo de cambio fijo de forma irrevocable. Esta etapa debe culminar con el establecimiento, tanto de una Moneda Única que sustituya la de los Estados miembros como de una única autoridad monetaria supranacional (Banco Central), con el monopolio y la capacidad de emitir dicha moneda, dirigir y gestionar la política monetaria. Un ejemplo de acuerdo este tipo lo constituye, desde 1999, la actual unión económica y monetaria europea.

La séptima y última etapa sería el Federalismo Fiscal, el cual consistiría en el establecimiento de una coordinación estrecha de las políticas fiscales, al introducirse reglas obligatorias uniformes para la gestión de las políticas impositivas y presupuestarias, las cuales deben culminar en una armonización impositiva y en un presupuesto común de importancia relativa que funcione como un mecanismo estabilizador, tanto del ciclo económico como de los choques simétricos y asimétricos internos o externos⁶.

⁶ Existe una amplia literatura sobre las inconveniencias de la falta de armonización fiscal y de presupuesto centralizado como mecanismo de ajuste frente a choques aleatorios, de los que sería conveniente conocer los trabajos de Barry Eichengreen, "¿Es Europa un área monetaria óptima?" En Manuel Ahijado Quintallán y Miguel Navascués Guillot, *Lecturas sobre unión económica y monetaria europea*, Madrid: Pirámide, 1991; y Xavier Sala i Martín y Jeffrey Sachs, quienes centran su interés en la evidencia empírica del funcionamiento tipo federalismo fiscal para los EE.UU como forma de obtener lecciones para la Unión Europea, en "Federalismo fiscal y áreas monetarias óptimas", en Manuel Ahijado Quintallán y Miguel Navascués Guillot, *Ibid.*

Establecida esta última etapa, se estaría en presencia de un esquema como el descrito por Tinbergen⁷ donde asume que la integración económica de dos o más países consiste “*en la centralización, al nivel supranacional, de un conjunto de instrumentos de política económica y con preferencia de entre aquellos que surten considerables efectos externos*”, y donde una vez creada una autoridad supranacional, existirá la probabilidad de que utilice de forma *centralizada* y de manera *uniforme* los instrumentos de política que tenga a su disposición para toda la zona integrada.

De los esquemas de integración vigentes sólo la Unión Europea ha establecido una unión monetaria cumpliendo todas las etapas enunciadas⁸ y, en cierta forma, estableciendo un modelo del que no se ha de perder de vista que corresponde a la especificidad histórica, cultural, política y económica de los países que conforman esta región, quedándoles pendientes la armonización impositiva y el presupuesto común centralizado.

Vistas las diferentes etapas, cada país o grupo de países debe seleccionar, en función de sus propias características, intereses y suma de voluntades políticas, las modalidades y ritmo adecuado para el establecimiento de esquemas de integración, siendo absolutamente aconsejable no obviar las experiencias acumuladas al respecto por otros países y regiones o los postulados de la teoría económica.

En el Cuadro I se presenta de forma resumida las diversas etapas que han sido caracterizadas por la literatura económica y por la propia experiencia en la construcción de los procesos de apertura e integración económica y monetaria.

⁷ Jan Tinbergen, Ob. Cit.

⁸ Los países miembros de zona euro, desde el 1 de enero de 1999, son Austria, Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal y España. Grecia se incorporó a dicha zona en enero de 2001. El calendario de incorporación de los nuevos países miembros con la ampliación de mayo de 2004 es variable, con un máximo de siete años.

Cuadro No. I
Etapas y características de los
procesos de apertura e integración económica y monetaria

Etapas del Proceso de integración Económica y Monetaria	Características
Acuerdos comerciales preferentes	Consiste en el establecimiento de aranceles menores a productos procedentes de uno de los países signatario del acuerdo, con relación a los procedentes de otros países. Este tipo de acuerdo puede ser bilateral o multilateral, recíproco o no recíproco y/ o una combinación.
Área o zona de libre comercio	Eliminación y/ o reducción de aranceles y otros obstáculos no arancelarios siguiendo un calendario establecido a una lista de bienes y servicios.
Unión Aduanera	En adición a lo anterior, se adopta un arancel común frente al resto del mundo.
Mercado Común	En adición a lo anterior, se adoptan políticas comunes para determinados bienes y servicios definidos como sensibles.
Mercado Único	En adición a lo anterior, se eliminan los obstáculos a la libre circulación de los factores de producción como el capital, el trabajo y la tecnología.
Unión Económica	En adición a lo anterior, se agrega una política común de competencia para reforzar los mecanismos del mercado, una política común de desarrollo regional y una política de coordinación macroeconómica.
Unión Monetaria	En adición a lo anterior, se realiza la integración total de los sistemas financieros, se establece un tipo de cambio fijo de forma irrevocable entre las monedas y ha de culminar con el establecimiento de una moneda única y una única autoridad monetaria (Banco Central) con el monopolio y la capacidad de gestionar y dirigir la política monetaria.
Federalismo Fiscal	En adición a lo anterior, se establece la coordinación estrecha de las políticas fiscales, reglas uniformes para la gestión de las políticas impositivas y un presupuesto común de relativa importancia con el objetivo de que sirva como mecanismo estabilizador tanto del ciclo económico como de los choques externos.

Elaborado a partir de Balassa ⁹, Tinbergen ¹⁰, Dehesa ¹¹ y Krugman y Obstfeld ¹²

⁹ Bela Balassa, *Ob. Cit.*

¹⁰ Jan Tinbergen, *Ob. Cit.*

¹¹ Guillermo de la Dehesa, *Ob. Cit.*

¹² Paul Krugman y Maurice Obstfeld, *Economía Internacional. Teoría y política*, Madrid: Addison Wesley, 2000.

2. ANTECEDENTES DEL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS Y CENTROAMÉRICA

En diciembre de 1994, se celebró la reunión denominada *Cumbre de las Américas*, en la ciudad de Miami, donde los jefes de Estado y de Gobierno de 34 países de la región acordaron el establecimiento del Area de Libre Comercio de las Américas - ALCA-, con el objeto de eliminar de forma progresiva las barreras al comercio y la inversión, así como la finalización de las negociaciones en el año 2005. Este proceso de negociación está enmarcado en unos principios rectores que son: la adopción de las decisiones por consenso; el que las negociaciones estén regidas por el principio de transparencia; el que el ALCA sea congruente con las reglas y disciplinas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y que pueda coexistir con otros acuerdos bilaterales y sub-regionales en función de lo cual los países puedan negociar o aceptar las obligaciones derivadas del acuerdo en forma individual, o como miembros de grupos de integración sub-regionales, y, finalmente, el prestar atención a las necesidades de las economías más pequeñas.

En este contexto la República Dominicana inicia las negociaciones para el establecimiento de los acuerdos de libre comercio con los países de Centroamérica y el CARICOM, los cuales entraron en vigencia en el año 2001, modificando de forma considerable su tradicional política comercial de aislamiento. En 1999 el Ejecutivo de los Estados Unidos propuso a los países centroamericanos el establecimiento de un Acuerdo de Libre Comercio, al margen de las negociaciones en el marco del ALCA, iniciándose dicho proceso hacia las negociaciones en enero de 2002.

Frente a esa iniciativa, la respuesta de la República Dominicana fue la de conseguir su inclusión, iniciando gestiones con este objetivo en febrero del mismo año. Las negociaciones formales

con los países centroamericanos dieron inicio en enero de 2003, teniendo previsto que finalicen, después de 9 rondas en diciembre del mismo año.

En agosto de 2003, el Ejecutivo norteamericano notifica al Congreso, su intención de negociar un acuerdo bilateral de libre comercio con la República Dominicana, estableciéndose como fecha de inicio para el proceso el mes de enero de 2004 y su finalización para el mes de marzo del mismo año, previéndose sólo tres rondas para compatibilizar las posiciones. Las cuales se llevaron a cabo en el orden siguiente: la primera, del 12 al 15 de enero de 2004, en Santo Domingo, República Dominicana; la segunda, del 9 al 13 de febrero en San Juan, Puerto Rico; y la tercera, del 8 al 12 de marzo, en Washington, Estados Unidos. La firma del acuerdo técnico se tiene prevista para el 22 de junio de 2004.

Este cambio en la política comercial no ha sido acompañado de la aplicación de una política industrial activa, puesto que la ampliación del mercado impactará de forma decisiva en la organización de las industrias, el mercado de trabajo y el empleo. Puesto que ya las mismas se exponen a un mayor grado de competencia que al que históricamente han estado expuestos y, por lo tanto, se verán obligados, entre otros retos, a mejorar sus niveles de productividad, independientemente de si producen bienes y servicios para el mercado exterior o el mercado interno. El Cuadro 2 presenta una apretada síntesis de las etapas que ha seguido la política comercial en la República Dominicana desde 1945.

Cuadro No. 2
Etapas de la política comercial en
República Dominicana, 1945-1994

Etapas de la Política Comercial	Características
1945-1980	Exportaciones de bienes primarios. Predominan las exportaciones de bienes primarios (azúcar, café, cacao y tabaco), y la política comercial se limita a conseguir y/ o asegurar el acceso preferencial al mercado de Estados Unidos a través de una cuota para el azúcar y el mantenimiento de las preferencias comerciales unilaterales. El mercado interno estaba protegido para una naciente industria de sustitución de importaciones (cuotas de importación, altos aranceles)
1980-1990	Reconversión de las exportaciones. Se reconvierten los sectores generadores de divisas que pasan a ser las empresas en régimen de zona franca y el turismo, que no se desarrollan como consecuencia de la política comercial sino mas bien como resultado de la liberalización del régimen de cambio y el acceso preferencial unilateral al mercado de Estados Unidos.
1990-1996	Reformas del consenso. Se inicia un proceso de reformas en el marco del "Consenso de Washington" dirigidas a un apertura comercial para corregir el "sesgo antiexportador" las han propiciado de forma muy tímida la expansión de la oferta y de las exportaciones de bienes y servicios. Ingreso del país en el esquema de cooperación LOME IV.
1996-2002	Política comercial activa : hacia el multilateralismo. Como resultado de los procesos de apertura en el entorno internacional, cuyos indicadores mas destacados han sido la caída del muro de Berlín, la creación de la OMC, el lanzamiento del ALCA y la expansión de la Internet. El país establece Acuerdos de Libre Comercio con Centroamérica y CARICOM. Negociaciones multilaterales en el marco del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas ALCA-. Se firma un Acuerdo de Libre Comercio con la República de Panamá.
2002-2004	Política comercial focalizada: un nuevo unilateralismo. Se inicia con la propuesta por parte de Estados Unidos de un Acuerdo de Libre Comercio a los países centroamericanos, el cual República Dominicana manifiesta su interés de ser incluida, modificando su política comercial de fortalecer las negociaciones multilaterales en el marco de la OMC, el ALCA, hacia una política de alineación con este primer país. Mantuvo tres rondas de negociación formal, entre enero y marzo de 2004, adhiriéndose formalmente a dicho acuerdo el 22 de junio del mismo año. También se inician negociaciones con la Unión Europea para un acuerdo de asociación económica, el cual debe de entrar en vigencia el 1 de enero de 2008.

Elaborado a partir de Isa, Ceara y Cuello¹³

¹³ Pavel Isa, Miguel Ceara y Federico Cuello, *Desarrollo y políticas comerciales en la República Dominicana*, Santo Domingo:Centro de Investigación para el Caribe (CIECA) y Friedrich Ebert Stiftung, 2003.

En este nuevo escenario de apertura comercial internacional, la economía dominicana potencialmente se presta a competir en un régimen de concurrencia mucho más abierto: con 66 economías diferentes, agrupadas en 4 bloques regionales, con importantes diferencias institucionales y niveles de desarrollo diferenciado. En este esquema son evidentes los beneficios potenciales por una ampliación tan significativa del mercado, así como los potenciales costos de los ajustes estructurales que tal ampliación conlleva de forma implícita a su sector productivo, el cual impactará de manera significativa en su mercado de trabajo y la forma de generar empleo.

A continuación se verá al mes de mayo de 2004, el estado de situación de los acuerdos de libre comercio firmados, los acuerdos actualmente en negociación y los países potenciales con los que se ha manifestado, de forma expresa, la intención de establecerlos.

Cuadro No. 3
Acuerdos de libre comercio firmados, en negociación
y con intenciones manifiestas de negociar al mes de mayo de 2004

Denominación del acuerdo	Países que componen el acuerdo	Estatus de negociación	Característica
Tratado de Libre Comercio Centroamérica-República Dominicana	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua	Puesto en vigencia el 18 de febrero de 2001	Multilateral
Acuerdo de Libre Comercio entre la Comunidad del Caribe (CARICOM) y la República Dominicana	Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaica, Montserrat, St. Kitts y Navis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago	Puesto en vigencia el 28 de febrero de 2000	Multilateral
Tratado Comercial entre la República de Panamá y República Dominicana	República de Panamá	Firmado el 17 de julio de 1985. Listas establecidas en febrero de 2003, y pendiente de aplicación	Bilateral
Tratado Comercial entre la República Bolivariana de Venezuela y República Dominicana	República Bolivariana de Venezuela	En negociación	Bilateral
Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA)	Antigua y Barbudas, Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Grenada, Guatemala, Guyana, Honduras, Islas Bahamas, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, St. Kitts y Navis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela	En negociación	Multilateral
Acuerdo de Libre Comercio con la Unión Europea	Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa y Suecia	En negociación	Multilateral
Tratado de Libre Comercio con Canadá	Canadá	Intención de negociación	Bilateral
Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana y los Estados Unidos de Norteamérica	Estados Unidos de Norteamérica	Inicio de negociación el 12 de enero de 2004	Bilateral

Elaborado a partir de información de por la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores¹⁴

¹⁴ Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, *Tratado de libre comercio Centroamericana-República Dominicana*, Santo Domingo: Centenario, 2001.

3. CONTENIDO DEL TRATADO

El Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos y Centroamérica consta de 22 capítulos que contienen los siguientes aspectos: disposiciones iniciales, definiciones generales, acceso a mercado, reglas de origen, administración aduanera, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, defensa comercial, contratación pública, inversiones, servicios, servicios financieros, telecomunicaciones, comercio electrónico, propiedad intelectual, laboral, medio ambiente, transparencia, administración del tratado, solución de controversias, excepciones y disposiciones finales. El Cuadro 4 nos presenta el contenido del acuerdo en comparación con el acuerdo Chile - Estados Unidos, República Dominicana - Centroamérica, y República Dominicana - Comunidad del Caribe.

Cuadro No. 4
Comparación por capítulo de los tratados de libre comercio
entre Chile y Estados Unidos, República Dominicana-Centroamérica y
Estados Unidos, República Dominicana y Centroamérica y República
Dominicana y el Mercado Común de la Comunidad del Caribe

Cap.	Chile/ EE.UU.	D-CAFTA/ EE.UU.	RD/ CA	RD/ CARICOM	Anexos y apéndices de RD/ CARICOM
1	Disposiciones iniciales	Disposiciones iniciales	Disposiciones iniciales	Establecimiento del área de libre comercio	
2	Definiciones generales	Definiciones generales	Definiciones generales	El consejo conjunto	
3	Acceso a mercado	Acceso a mercado	Acceso a mercado	El consejo conjunto	
4	Reglas de origen	Reglas de origen	Reglas de origen	Reuniones del consejo conjunto	
5	Administración aduanera	Administración aduanera	Procedimientos aduaneros	Comercio de bienes	Anexo II. Acuerdo sobre comercio de servicios Apéndice I. Reglas de origen Apéndice VI. Obstáculos Técnicos al comercio Apéndice VII. Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias
6	Medidas sanitarias y fitosanitarias	Medidas sanitarias y fitosanitarias	Medidas sanitarias y fitosanitarias	Comercio de servicios	Anexo VII. Acuerdo sobre comercio de servicios
7	Obstáculos técnicos al comercio	Obstáculos técnicos al comercio	Prácticas desleales de comercio	Inversiones	Anexo III. Acuerdo sobre promoción y protección recíproca de las inversiones
8	Defensa comercial	Defensa comercial	Medidas de salvaguardias	Financiamiento comercial	
9	Contratación pública	Contratación pública	Inversiones	Cooperación económica	
10	Inversiones	Inversiones	Comercio de servicios	Acuerdos de doble tributación	
11	Servicios	Servicios	Entrada temporal de personas de negocios	Compras gubernamentales	
12	Servicios financieros	Servicios financieros	Compras del sector público	Derechos de propiedad intelectual	
13	Telecomunica- ciones	Telecomunica- ciones	Obstáculos técnicos al comercio	Actividades del sector privado	
14	Entrada temporal de personas de negocios	Comercio electrónico	Propiedad intelectual	Comités	
15	Comercio electrónico	Propiedad intelectual	Política de competencia	Solución de controversias	

Cont. Cuadro No. 4
Comparación por capítulo de los tratados de libre comercio
entre Chile y Estados Unidos, República Dominicana-Centroamérica y
Estados Unidos, República Dominicana y Centroamérica y República
Dominicana y el Mercado Común de la Comunidad del Caribe

Cap.	Chile/ EE.UU.	D-CAFTA/ EE.UU.	RD/ CA	RD/ CARICOM	Anexos y apéndices de RD/ CARICOM
16	Política de competencia, monopolios designados y empresas del Estado	Laboral	Solución de controversias	Enmiendas	
17	Propiedad intelectual	Medio ambiente	Excepciones	Evaluación del acuerdo	
18	Laboral	Transparencia	Administración del tratado	Denuncia	
19	Medio ambiente	Administración del tratado	Transparencia	Adhesión de otros Estados	
20	Transparencia	Solución de controversias	Disposiciones finales	Condición de los anexos y apéndices	
21	Administración del tratado	Excepciones		Depositario	
22	Solución de controversias	Disposiciones finales		Entrada en vigor	
23	Excepciones	Disposiciones finales		Entrada en vigor	
24	Disposiciones finales				

Elaborado a partir de los textos de los propios acuerdos

Para los fines de este trabajo, nos concentraremos en el contenido del acuerdo en lo relativo a los aspectos laborales, los cuales están relacionados de forma directa con el mercado de trabajo¹⁵ de la República Dominicana. El Capítulo 16 del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos y Centroamérica (D-CAFTA) prácticamente no difiere del capítulo laboral correspondiente al Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos. Contempla ocho apartados y un anexo que cubre los siguientes aspectos:

¹⁵ Se ha utilizado el borrador de trabajo cuya versión está fechada del 13 de mayo de 2003, correspondiente al capítulo 16 acerca de los aspectos laborales. Documento suministrado de forma electrónica por la Secretaría de Estado de Industria y Comercio.

- 16.1.- Declaración de compromisos compartidos. Las Partes reafirman sus obligaciones como miembros de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, reconociéndose el derecho de cada parte a establecer sus propias normas laborales o modificarlas a conveniencia.
- 16.2.- Aplicación de la legislación laboral. Se reafirma la obligación de la aplicación de las normas laborales existentes luego de la entrada en vigencia del tratado. Se reafirma la discrecionalidad de las partes en la aplicación de la legislación según sus propias normas y procedimientos. Se reconoce como inapropiado promover el comercio y la inversión mediante el incumplimiento o flexibilización de las normas laborales internas. Nada faculta a una de las partes a hacer cumplir la legislación laboral en el territorio de la otra parte.
- 16.3.- Garantías procesales e información pública. Se garantiza el acceso a los tribunales de ambas partes. Se comprometen a que los procedimientos ante los tribunales laborales sean justos, equitativos y transparentes. Se acuerda que los procedimientos sean imparciales e independientes. Cada parte se compromete a garantizar el conocimiento público de su legislación laboral.
- 16.4.- Estructura institucional. Se acuerda el establecimiento de un Consejo de Asuntos Laborales, el cual se reunirá dentro del primer año de la entrada en vigor del tratado, y luego tan seguido como considere necesario. Tendrá como finalidad el desarrollo del capítulo relativo a los aspectos laborales, incluyendo las actividades del mecanismo de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades (art. 16.5). Se acuerda designar una unidad dentro del organismo de gestión laboral de las partes con la finalidad de llevar a cabo las labores del Consejo y el seguimiento de la cooperación. Cada parte podrá crear un Comité Nacional de Trabajo consultivo o asesor, integrado por miembros de la sociedad, trabajadores y

empresarios con la finalidad de expresar los puntos de vista sobre aspectos relacionados con el tratado.

- 16.5.- Mecanismo de cooperación laboral y desarrollo de capacidades. Se establece un mecanismo de cooperación laboral con la finalidad de promover oportunidades para la mejora de las normas laborales y el avance de los compromisos comunes, respetando la legislación y soberanía de cada parte. Se procurará que los objetivos de cooperación sean consistentes con los programas nacionales, estrategias de desarrollo y prioridades de cada parte y tomen en consideración la economía, la cultura y el sistema legal de cada parte.
- 16.6.- Consultas laborales cooperativas. Se acuerda que una Parte podrá solicitar realización de consultas a otra Parte sobre cualquier asunto dentro del capítulo, mediante solicitud por escrito. Ninguna Parte podrá solicitar el mecanismo de solución de controversia con relación a lo dispuesto en este capítulo, con excepción del Artículo 16.2.1 (a), siempre que se haya previamente intentado resolver de acuerdo con capítulo.
- 16.7.- Lista de árbitros laborales. Las partes establecerán dentro de los seis meses siguientes a la fecha de entrada en vigor del tratado una lista de árbitros laborales hasta de 24 individuos con la finalidad de que se desempeñen como árbitros de controversias de conformidad con el Artículo 16.2.1 (a), no más de tres integrantes de la lista serán nacionales de cada parte y no más de seis que no sean nacionales de ninguna de las partes. Tendrá una vigencia de tres años y podrán ser reelegidos. Serán designados por consenso.
- 16.8.- Definiciones. Se acuerdan las definiciones relativas a legislación laboral y leyes y regulaciones entre las Partes.

Anexo 16.5.- Mecanismo de cooperación laboral y desarrollo de capacidades. Se establece un mecanismo de cooperación laboral, donde cada Parte designará una unidad de su Ministerio o Secretaría de Estado de Trabajo con la finalidad de servir de punto de contacto para el apoyo del Mecanismo. Las actividades de cooperación podrán tratar sobre cualquier materia laboral considerada apropiada, tales como: derechos fundamentales y su aplicación efectiva, relaciones laborales, condiciones de trabajo, asuntos relativos a la pequeña y mediana empresa, protección social, cuestiones técnicas e intercambio de información, e implicaciones de la integración económica entre las Partes para el logro de los respectivos objetivos nacionales en materia laboral.

Se acuerda que al definir los ámbitos de cooperación, y llevar a cabo actividades en tal sentido, las Partes considerarán los puntos de vista de sus respectivos representantes de trabajadores y empleadores así como de otros miembros de la sociedad civil.

Un elemento importante a destacar es que el acuerdo en materia laboral sólo compromete a las Partes al cumplimiento de la legislación formal vigente que regula y constituye la parte institucional del mercado de trabajo. Es decir, se limita a una visión pasiva del mercado de trabajo, sin observar la utilización de ningún instrumento de intervención activa para amortiguar los efectos potenciales que la ampliación del mercado y el mayor grado de competencia ejercerá sobre el empleo, en una economía con evidentes diferencias como la dominicana, con relación a la economía norteamericana¹⁶. Otro elemento es que se prevé una sanción por incumplimiento de la propia legislación laboral interna por un monto de hasta 15 millones de dólares. El Cuadro 5 presenta de forma resumida el contenido del capítulo.

¹⁶ Estas diferencias no sólo están determinadas por el tamaño geográfico, sino también por las posibilidades de acceso al capital, a la información, el acceso a los propios mercados, a la dificultad de generar economías de escala, al bajo nivel de competencia, a los desniveles de institucionalidad, o el bajo stock de recursos humanos con alta formación.

Cuadro No. 5
Contenido del capítulo 16 del Acuerdo de Libre Comercio
entre la República Dominicana, Estados Unidos y Centroamérica

Artículos del Capítulo 16. Laboral	Contenido
Artículo 16.1 Declaración de compromisos compartidos	Las partes reafirman sus obligaciones como miembros de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-. Se reconoce el derecho de cada parte a establecer sus propias normas laborales o modificarlas a conveniencia.
Artículo 16.2 Aplicación de la legislación laboral	Se reafirma la obligación de la aplicación de las normas laborales existentes luego de la entrada en vigencia del tratado. Se reafirma la discrecionalidad de las partes en la aplicación de la legislación según su propias normas y procedimientos. Se reconoce como inapropiado promover el comercio y la inversión mediante el incumplimiento o flexibilización de las normas laborales internas. Nada faculta a una de las partes a hacer cumplir la legislación laboral en el territorio de la otra parte.
Artículo 16.3 Garantías procesales e información pública	Se garantiza el acceso a los tribunales de ambas parte. Se comprometen a que los procedimientos ante los tribunales laborales sean justos, equitativos y transparentes. Se acuerda que los procedimientos sean imparciales e independientes. Cada parte se compromete a garantizar el conocimiento público de su legislación laboral.
Artículo 16.4 Estructura institucional	Se acuerda el establecimiento de un Consejo de Asuntos Laborales, el cual se reunirá dentro del primer año de la entrada en vigor del tratado, y luego tan seguido como considere necesario. Tendrá como finalidad el desarrollo del capítulo relativo a los aspectos laborales, incluyendo las actividades del mecanismo de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades (art. 16.5). Se acuerda designar una unidad dentro del organismo de gestión laboral de las partes con la finalidad de llevar a cabo las labores del Consejo y el seguimiento de la cooperación.
Artículo 16.5 Mecanismo de cooperación laboral y desarrollo de capacidades	Se establece un mecanismo de cooperación laboral con la finalidad de promover oportunidades para la mejora de las normas laborales y el avance de los compromisos comunes, respetando la legislación y soberanía de cada parte. Se procurará que los objetivos de cooperación sean consistentes con los programas nacionales, estrategias de desarrollo y prioridades de cada parte y tomen en consideración la economía, la cultura y el sistema legal de cada parte.
Artículo 16.6 Consultas laborales cooperativas	Se acuerda que una Parte podrá solicitar realización de consultas a otra Parte sobre cualquier asunto dentro del capítulo, mediante solicitud por escrito. Ninguna Parte podrá solicitar el mecanismo de solución de controversia con relación a lo dispuesto en este capítulo, con excepción del Artículo 6.2.1 (a), siempre que se haya previamente intentado resolver de acuerdo con capítulo.

Cont. Cuadro No. 5
Contenido del capítulo 16 del Acuerdo de Libre Comercio
entre la República Dominicana, Estados Unidos y Centroamérica

Artículos del Capítulo 16. Laboral	Contenido
Artículo 16.7 Lista de árbitros laborales	Las partes establecerán dentro de los seis meses siguientes a la fecha de entrada en vigor el tratado un alista de árbitros laborales hasta de 24 individuos con la finalidad de que se desempeñen como árbitros de controversias de conformidad con el Artículo 16.2.1 (a). No mas de tres integrantes de la lista serán nacionales de cada parte y no más de seis que no sean nacionales de ninguna de las partes. Tendrá una vigencia de tres años, podrán ser reelegidos y serán designados por consenso.
Artículo 16.8 Definiciones	Se acuerdan las definiciones relativas a legislación laboral y leyes y regulaciones, entre las partes.
Anexo 16.5	Establece la organización y funciones principales del Mecanismo de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades.

Elaborado a partir del borrador sujeto a revisión legal para efectos de exactitud, claridad y cotejo lingüístico del capítulo dieciséis sobre aspectos laborales del tratado de libre comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, del 13 de mayo de 2004.

4. MERCADO DE TRABAJO Y EMPLEO

Para poder analizar los efectos potenciales del Acuerdo de Libre Comercio sobre el nivel de empleo, es conveniente disponer de un modelo del mercado de trabajo que identifique los determinantes del desempleo. Para ello recurriré al enfoque del *mercado dual de trabajo*, el cual postula la existencia de un mercado de trabajo dividido en un sector *primario* y un sector *secundario*, donde el sector primario contiene los puestos de trabajo mejor pagados, estables y con más reconocimiento en la sociedad. Los que están empleados en este sector tienen cierto margen de seguridad en el empleo y algunas posibilidades de

¹⁷ Este apartado ha sido elaborado a partir de Peter Doeringer y Michael Piore, "El paro y el mercado dual de trabajo", en Luis Toharia, *El mercado de trabajo: teorías y aplicaciones*, Madrid: Alianza, 1983; y José Viñals y Francisco Jimeno, *El mercado de trabajo y la unión económica y monetaria*, Documento de Trabajo No. 9717, Banco de España, 1996. Se han realizado modificaciones en los supuestos originales de los modelos con la finalidad de ofrecer una explicación más aproximada del funcionamiento del mercado de trabajo dominicano, aunque de forma un tanto rudimentaria.

ascenso, y están regidos por un sistema jurídico más o menos explícito, compuesto por el código laboral y otras legislaciones. En este sector los trabajadores tienden a identificarse con las instituciones¹⁷.

El que ha perdido un trabajo en el sector primario puede estar desempleado involuntariamente, no porque haya decidido ir en busca de otro trabajo, sino por haber sido despedido debido a contracciones producidas en su industria o en la economía. Normalmente para insertarse nuevamente en el mercado laboral tendrá que aceptar, aunque sea de forma temporal, un trabajo menos atractivo, aunque dentro de su expectativa esté la recuperación de una posición por lo menos similar de la que ha sido despedido. Estar desempleado no sólo significa realmente estar fuera del lugar acostumbrado, sino estar fuera del mercado de trabajo. Los individuos que acceden a este segmento de mercado por lo regular poseen mayor nivel de formación.

El sector secundario se caracteriza por generar empleos mal pagados, inestables, y sin salida, con frecuentes suspensiones y despidos. Debido a que los trabajos del sector secundario tienden a no tener salida o son básicamente poco atractivos, dan pocos incentivos a los trabajadores para sujetarse a ellos y, consecuentemente, tienen una elevada rotación tanto voluntaria como involuntaria. El desempleo existente en el sector secundario no está asociado a trabajadores que esperan recuperar una posición acostumbrada, sino que forman parte de un proceso de ir de un puesto mal pagado a otro. Los trabajadores que se mueven en este segmento de mercado son los que poseen menor nivel de formación.

Una característica de este mercado de trabajo compuesto por dos sectores es que funciona en permanente desequilibrio entre la oferta y la demanda, sobre todo en el mercado secundario, teniendo como efecto una presión permanente para mantener bajo el nivel de salario. Es un mercado con grandes asimetrías de información, cosa que dificulta la relación entre la oferta y la demanda sin que se produzcan fricciones importantes (regularmente el nexo entre la oferta y la demanda de trabajo es el conjunto de relaciones primarias entre los individuos, como la

familiaridad, amistad o pertenencia a un mismo grupo político).

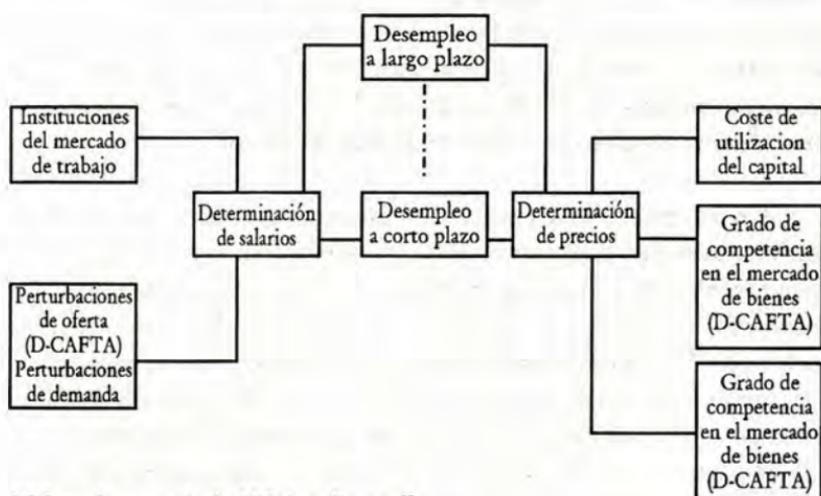
En este mercado de trabajo simplificado distinguiremos entre *la tasa de desempleo de equilibrio*, que es la tasa de desempleo que prevalecerá a largo plazo, y el *desempleo cíclico*, que es el desempleo a corto plazo provocado por perturbaciones de naturaleza transitoria. En el corto plazo, la tasa de desempleo depende de la oferta de trabajo, (que bajo condiciones de competencia imperfecta, se puede expresar como una regla de determinación de precios), del proceso que rige la determinación de salarios y de las *perturbaciones* de oferta y demanda. En el largo plazo, la tasa de desempleo de equilibrio es la que hace compatible las aspiraciones salariales de los trabajadores con la tasa de beneficio (que depende negativamente de los salarios reales) a la que aspiran los empresarios¹⁸.

Se puede identificar cinco tipos de perturbaciones (perturbaciones tecnológicas, perturbaciones de demanda agregada, perturbaciones de precios, perturbaciones de salarios y perturbaciones de oferta de trabajo), que afectarán en mayor o menor medida el nivel de empleo en función de las características institucionales del mercado de trabajo, como son la inexistencia de prestaciones por desempleo (seguro de desempleo), la no aplicación de políticas activas de empleo, el bajo coste del despido (nivel de informalidad muy alto), contratos laborales flexibles si se comparan con los de la Unión Europea (nivel de contratación formal bajo), bajo salario mínimo y muy disperso con relación al costo de la canasta de bienes de consumo de subsistencia y baja brecha fiscal (medida como las cotizaciones a la seguridad social como proporción del salario bruto).

¹⁸ Cuando la tasa de beneficio está por debajo de las aspiraciones de los empresarios (la tasa de desempleo está por debajo de la tasa de equilibrio), los precios suben, la inflación aumenta, y, para un nivel dado de demanda agregada nominal, la producción y el empleo disminuyen. Cuando los salarios reales están por debajo de las aspiraciones de los trabajadores (la tasa de desempleo está por debajo de la tasa de desempleo de equilibrio), los salarios nominales suben, los precios suben, la inflación aumenta, y dado un nivel de demanda agregada nominal, la producción y el desempleo disminuyen. En definitiva, la tasa de desempleo de equilibrio se corresponde con la tasa de desempleo no aceleradora de la inflación, (NAIRU-siglas en inglés).

El Gráfico 1 nos muestra de forma esquemática los principales determinantes del desempleo, donde el impacto que puede tener D-CAFTA en el mercado de trabajo y en el nivel de empleo de la República Dominicana se encuentra situado en el gráfico por el lado de las perturbaciones provocadas tanto por la oferta como por la demanda de bienes y servicios, el grado de competencia, la determinación de los precios y la determinación de los salarios, los cuales tendrán efectos, tanto en el largo plazo como en el

Gráfico 1
Determinantes del desempleo



Elaborado a partir de Viñals y Jimeno¹⁹

En el largo plazo, el desempleo tenderá a ser elevado si a pesar de estar en vigencia el tratado de libre comercio, las instituciones del mercado de trabajo contribuyen a generar presiones de salarios sostenidas sin correspondencia con la mejora de la productividad de los factores; si existen presiones para el alza de los precios, como causa de una competencia insuficiente de los mercados de bienes y servicios, y si persiste la baja productividad total de los factores y un elevado coste de la utilización del capital. Si el tratado nos obliga al establecimiento de un marco de política económica más estable, puede contribuir de forma dinámica y positiva a la creación de empleo.

¹⁹ José Viñals y Francisco Jimeno, *Ob. Cit.*

Como las perturbaciones que afectan a la economía dominicana y la de Estados Unidos son de naturaleza asimétrica, en el corto plazo, la evolución del empleo dependerá de los mecanismos de ajuste disponibles para hacer frente a este tipo de perturbaciones, tales como la movilidad del trabajo, la política fiscal y la flexibilidad de salarios. Pero dada la existencia de importantes trabas para la migración de dominicanos hacia Estados Unidos, es poco probable que la movilidad del trabajo vaya a jugar un papel importante como mecanismo de ajuste macroeconómico. La política fiscal continuará siendo un instrumento limitado dado los niveles de restricción a los que está sometida como son la estructura impositiva y el bajo nivel de presión tributaria, por lo que habrá que apostar en el mantenimiento de la flexibilidad de precios y salarios como mecanismo flexible de ajuste macroeconómico²⁰.

En resumen, una forma de enfrentar con relativo éxito las consecuencias derivadas de las perturbaciones reales que potencialmente pueden provenir de la mayor apertura del mercado de bienes y servicio a través del TLC con nuestro principal socio comercial, consiste en introducir un elevado grado de flexibilidad en los precios relativos y la reforma de aquellas normas e instituciones que impiden el adecuado funcionamiento de los mercados de bienes y servicios, incluyendo de forma preeminente reformas institucionales al mercado de trabajo.

5. POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

Como hemos visto en el apartado anterior, existe cierto consenso en la teoría económica, y particularmente en aquellas enfocadas a analizar el mercado de trabajo y el empleo, en las dos explicaciones básicas sobre las causas que conducen a que una

²⁰ Es conveniente recordar que cuando las perturbaciones tienen efectos asimétricos entre países, es necesaria la variación del tipo de cambio real para restaurar el equilibrio macroeconómico y evitar efectos adversos sobre el empleo. Si los salarios relativos entre los países se ajustasen con rapidez, se convertiría en una rápida respuesta para reequilibrar del tipo de cambio real, por lo que la renuncia del grado actual de flexibilidad del tipo de cambio no supondría una pérdida.

proporción de la población económicamente activa pierda su puesto de trabajo, incrementando las listas de desempleados, o que otra proporción de la misma población tenga dificultades de inserción laboral, o si lo hace sea sobre una base muy precaria²¹.

Estas causas pueden ser: a) por cambios estructurales tales como las variaciones demográficas, los cambios institucionales, los cambios tecnológicos o la deslocalización y reconversión industrial, y b) por cambios coyunturales como suelen ser las caídas bruscas del producto debido a choques aleatorios externos o internos, políticas económicas inadecuadas o una combinación de todas. En ambos casos, la persistencia o no del desempleo en un periodo de tiempo dado puede deberse a aspectos institucionales o a aspectos de la propia dinámica inherente al funcionamiento del mercado de trabajo²².

En los aspectos caracterizados como institucionales se puede mencionar la rigidez de las normas laborales, la desvinculación de las políticas de empleo y el sistema de seguridad social, los mecanismos de negociación entre agentes, la tasa de temporalidad de la contratación, la falta de igualdad de oportunidades, los bajos niveles del sistema educativo y de formación laboral, la discriminación salarial, la persistencia de núcleos duros de

²¹ Una excelente presentación sobre una teoría del paro (desempleo) se encuentra en Edmon Malinvaud, *Una reconsideración de la teoría del paro*, Barcelona: Antoni Bosch, 1979; donde aporta una clasificación sobre los tipos de equilibrio de corto plazo que se pueden generar en un determinado mercado de trabajo, a partir de la existencia de múltiples segmentos, a saber: a) Paro Keynesiano, cuando existe exceso de oferta de trabajo en tres mercados; b) Paro Clásico, cuando hay exceso de oferta de trabajo, pero exceso de demanda en por lo menos dos productos; c) Paro Mixto, cuando hay exceso de demanda en el mercado de un producto pero exceso de oferta en por lo menos otros dos mercados (considera que se puede hablar de paro keynesiano con contaminación clásica cuando el producto con exceso de oferta es el menos importante que otros); d) Inflación Reprimida Generalizada, cuando existe un exceso de demanda en los mercados; y d) Inflación Reprimida Parcial, cuando existe exceso de oferta de un producto, pero exceso de demanda en otros mercados.

²² Esta separación de aspectos sólo se realiza con fines de aproximación a la persistencia del desempleo, pues en la realidad es muy difícil separar un aspecto de otro pues están estrechamente entrelazados.

desempleo como son los jóvenes, las mujeres, los discapacitados, los trabajadores no cualificados, los desempleados de larga duración, y las formas de integración laboral y social de la migración. Los aspectos que pueden ser considerados como propios del mecanismo del mercado (o fallos del mercado) son la inadecuación de la oferta de trabajo con la demanda de trabajo (información insuficiente y asimétrica entre la oferta y la demanda), los altos costes laborales directos e indirectos, la dispersión de la escala de salarios y prestaciones, y las tasas de desempleo más altas en unas regiones que en otras.

Dependiendo del supuesto de partida sobre el funcionamiento del mercado de trabajo, es decir si se parte de que este mercado por sí solo es capaz de establecer el punto óptimo de equilibrio entre la oferta de trabajo y la demanda de trabajo, entonces cualquier tipo de intervención puede ser contraproducente y lo más recomendable sería dejar funcionar por sí solo al mercado, y sólo aplicar lo que se denominan políticas pasivas de empleo, que es lo mismo que decir dejar actuar solo al mercado.

Las políticas pasivas de empleo son aquellas políticas dirigidas a minimizar la intervención del Estado en la solución del problema del desempleo, limitándose a fortalecer el mecanismo de mercado en la regulación y desarrollo del mercado de trabajo. Los defensores de la utilización de políticas pasivas poseen una visión muy simplista de la interacción entre el mercado y el Estado, puesto que asumen que la intervención de este último tiende a limitar la libertad empresarial, al establecer rigideces que tienden a desincentivar la creación de empleo. Algunas de las políticas pasivas más conocidas son: a) la reducción de costes no salariales, b) la flexibilización de la regulación laboral (reducción fiscal de los gastos por despido), c) la reducción del poder de negociación de los sindicatos, d) el ajuste del salario a través del mercado, e) la eliminación de los salarios mínimos sectoriales, y f) la reducción de los costes de seguridad que asume el empleador.

Pero si se parte del supuesto de que existen fallos inherentes al funcionamiento del mercado de trabajo, y que el mercado de trabajo no funciona como un mercado de competencia perfecta, sino como un mercado muy segmentado con diferentes puntos

óptimos de equilibrio inter-temporal y que pueden generarse de forma simultánea, entonces es recomendable la utilización de políticas activas de empleo. Las cuales pueden definirse como aquellas políticas diferenciadas, dirigidas de forma adecuada y pertinente a los diferentes segmentos que componen el mercado de trabajo, con la finalidad de generar empleo con cierto nivel de equidad, estabilidad, calidad y larga duración. Es utilizar la intervención del Estado para complementar la actuación del mercado, teniendo en cuenta los costos financieros y adecuándolos a las posibilidades reales de financiamiento²³.

Algunas de las políticas activas de empleo más utilizadas son: a) el establecimiento de un marco apropiado y equilibrado de negociación entre empleador y empleado, b) la adecuación de la formación laboral y de reciclaje con la demanda del mercado de trabajo, c) políticas públicas que ofrecen apoyo directo al empresariado para la contratación de personas de un determinado segmento del mercado de trabajo (jóvenes, mujeres, parados de larga duración, discapacitados, etc.), d) la estimulación de políticas de empleo compatibles con la familia, e) el establecimiento de un nexo fuerte entre las políticas de empleo y el sistema de seguridad social, con la finalidad de que este último sea financieramente sostenible en el largo plazo, f) el establecimiento de topes a las pensiones con relación al salario mínimo devengado por el segmento del mercado de trabajo con menor formación laboral, g) la indexación de las pensiones devengadas por las personas de tercera edad, y h) la vinculación de las pensiones contributivas, contributivas subsidiadas y subsidiadas con el costo mínimo de la canasta básica²⁴.

Frente a los retos que presenta la apertura comercial y el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, la política

²³ Para Robert Solow, *El mercado de trabajo como institución social*, Madrid: Alianza, 1992; el mercado de trabajo no puede ser tratado como un mercado walrasiano, sino como un mercado muy particular donde la cultura y las valoraciones éticas tienden a estructurarlo como una institución social.

²⁴ Una buena discusión sobre los determinantes del desempleo y algunas propuestas de políticas por segmentos del mercado de trabajo se encuentra en Martín Feldstein, "La teoría económica del nuevo desempleo", en Luis Tohaira, *Ob. Cit.*

pública en República Dominicana debe apostar por fomentar el empleo y la capacidad de adaptación de la población que potencialmente puede quedar desempleada, producto de la mayor competencia y la necesaria reconversión y reestructuración de la industria manufacturera y la agricultura, para poder insertarse en nuevos puestos de trabajo. La importancia de potenciar las políticas activas de empleo se centra básicamente en la formación y orientación hacia los desempleados de larga duración, a los jóvenes y grupos vulnerables, al destinar una significativa cantidad de recursos públicos para poner en marcha políticas que vinculen la prestación económica con una actividad formativa o un trabajo de utilidad social.

Para la aplicación de políticas activas de empleo es necesario la obtención de cuatro objetivos básicos que son: a) el establecimiento de un marco económico estable que permita una dinámica de crecimiento duradero sin inflación, b) la reforma y modernización de las instituciones que gestionan la política pública, y de manera particular la Secretaría de Estado de Trabajo, c) la reforma y modernización de las instituciones que articulan los mercados y d) el desarrollo y puesta en práctica de una estrategia coordinada de empleo.

Algunos elementos que debe contener una estrategia coordinada de empleo son: la lucha contra el desempleo juvenil; la prevención del desempleo de larga duración; la reforma de los sistemas de prestación social y la fiscalidad, orientándolo a mejorar la situación de los trabajadores de más edad y las mujeres; la creación de oportunidades de trabajo en el sector servicios; la reducción de la presión fiscal sobre las rentas del trabajo; la modernización del mercado de trabajo, consistente en la participación de los agentes sociales; la lucha contra la desigualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la inclusión de formación permanente para mantener la empleabilidad de los trabajadores y la adaptación al mercado de trabajo²⁵.

²⁵ Algunos de los elementos de esta estrategia coordinada de empleo han sido propuestos en Neus Dolset, "Política Pública de Empleo. Caso Español", *Curso de Formación de Jóvenes Líderes*, Santo Domingo: Friedrich Ebert Stiftung, 2003; quien realiza una síntesis de los objetivos más recientes sobre políticas laborales de la Unión Europea.

6. A MODO DE CONCLUSIÓN

- A) El acuerdo en materia laboral:
- 1) Sólo compromete a las partes al cumplimiento de la legislación formal vigente que regula y constituye la parte institucional del mercado de trabajo. Es decir, se limita a una visión pasiva del mercado de trabajo, sin observar la utilización de ningún instrumento de intervención activa para amortiguar los efectos potenciales que la ampliación del mercado y el mayor grado de competencia ejercerá sobre el empleo, en una economía con evidentes diferencias como la dominicana, con relación a la economía norteamericana.
 - 2) Prevé sanciones hasta de un máximo de 15 millones de dólares por incumplimiento de los aspectos laborales que contempla la propia legislación interna.
- B) El desempleo en el largo plazo tenderá a ser elevado si a pesar de estar en vigencia el tratado de libre comercio, las instituciones del mercado de trabajo contribuyen a generar presiones de salarios sostenidas sin correspondencia con la mejora de la productividad de los factores; si existen presiones para el alza de los precios, como causa de una competencia insuficiente de los mercados de bienes y servicios, y si persiste la baja productividad total de los factores y un elevado coste de la utilización del capital. Si el tratado nos obliga al establecimiento de un marco de política económica más estable, puede contribuir de forma dinámica y positiva a la creación de empleo.
- C) En el corto plazo, la evolución del empleo dependerá de los mecanismos de ajuste disponibles para hacer frente a este tipo de perturbaciones, tales como la movilidad del trabajo, la política fiscal y la flexibilidad de salarios. Pero dada la existencia de importantes trabas para la migración de dominicanos hacia Estados Unidos, es poco probable que la

movilidad del trabajo vaya a jugar un papel importante como mecanismo de ajuste macroeconómico. La política fiscal continuará siendo un instrumento limitado dado los niveles de restricción a los que está sometida como son la estructura impositiva y el bajo nivel de presión tributaria, por lo que habrá que apostar en el mantenimiento de la flexibilidad de precios y salarios como mecanismo flexible de ajuste macroeconómico²⁶.

- D) Una forma de enfrentar con relativo éxito las consecuencias derivadas de las perturbaciones reales que potencialmente pueden provenir de la mayor apertura del mercado de bienes y servicio a través del TLC con nuestro principal socio comercial, consiste en introducir un elevado grado de flexibilidad en los precios relativos y la reforma de aquellas normas e instituciones que impiden el adecuado funcionamiento de los mercados de bienes y servicios, incluyendo de forma preeminente reformas institucionales al mercado de trabajo.
- E) Algunas requisitos para la aplicación de políticas activas de empleo son:
- 1) Convertir la Secretaría de Estado de Trabajo en una Secretaría fuerte con visión moderna, con dotación de recursos económicos y humanos.
 - 2) No descansar la política de empleo en los programas y proyectos de cooperación con financiamiento internacional, pues aunque son útiles y necesarios, no tienden a reformar el mercado de trabajo.
 - 3) Organizar y conformar un mercado de trabajo moderno, ágil y que satisfaga las demandas de empresarios y trabajadores, a través de:

²⁶ Es conveniente recordar que cuando las perturbaciones tienen efectos asimétricos entre países, es necesaria la variación del tipo de cambio real para restaurar el equilibrio macroeconómico y evitar efectos adversos sobre el empleo. Si los salarios relativos entre los países se ajustasen con rapidez, se convertiría en una rápida respuesta para reequilibrar el tipo de cambio real, por lo que la renuncia del grado actual de flexibilidad del tipo de cambio no supondría una pérdida.

- a) La creación de un Sistema Nacional de Empleo Público/ Privado, donde exista una red de Oficinas de Empleo que sea el punto de encuentro entre empresarios y trabajadores. El Sistema Nacional de Empleo debe tener registrados a los desempleados, lo que permite conocer qué profesiones son las más desempleadas, características socioeconómicas, franjas de edad, formación, género, etc. A partir de esta información es mucho más fácil establecer políticas activas y programación de formación ocupacional. Además se obtiene información periódica del movimiento del Mercado de Trabajo.
- b) Integrar un sistema de orientación e inserción laboral que proporcione un seguimiento a los desempleados, todo ello con el objetivo de focalizar y casar la “demanda” y “oferta” de trabajo.
- c) Establecer un sistema de registro de los Contratos de Trabajo que proporcionará información sobre el empresario: qué profesiones está contratando, y cómo son los trabajadores. En el mismo sentido que el punto anterior pero desde el lado empresarial. Ambos registros permiten realizar un monitoreo permanente de tasas de desempleo y de ocupación e incluso hablar de números de Población Activa y sobretodo del movimiento laboral.
- d) Como Políticas Activas de Empleo se debería pensar en incentivos a la contratación de algunos grupos de población y/o profesiones según las grandes bolsas de desempleo, tales como desgravaciones fiscales a los empresarios, reducción de cuotas en los aportes a la Seguridad Social, incentivos en metálico, entre otros.
- e) Establecimiento de Empresas de Trabajo Temporal (ETT), que son agencias privadas de colocación pero únicamente para trabajos temporales, cobran el servicio al empresario, pero son ágiles en la respuesta a la demanda de la empresa y esta no debe preocuparse por ningún trámite y el aporte contributivo lo realiza la ETT.

BIBLIOGRAFÍA

- Asociación de Industrias Metalúrgicas y Mecánicas. *Tratado de libre comercio Chile-Estados Unidos*. Santiago de Chile: 2004. Encontrado en la red mundial: http://www.asimet.cl/tlc_chile_eeuu_esp.htm
- Audley, John y otros. *La promesa y la realidad del TLCAN. Lecciones de México para el Hemisferio*. Carnegie Endowment for International Peace, 2003. Encontrado en la red mundial: <http://www.ceip.org/pubs>
- Balassa, Bela. *Teoría de la integración económica*. México: Panamericana, 1964.
- Dehesa, Guillermo (de la). *El reto de la unión económica y monetaria*. Coruña: Instituto de Estudios Económicos. Fundación Pedro Barrié de la Maza, 1998.
- Doeringer, Peter B. y Michael Piore. "El paro y el mercado dual de trabajo", en Luis Toharia (comp.). *El mercado de trabajo: teorías y aplicaciones*. Madrid: Alianza, 1983.
- Dolset, Neus. "Política pública de empleo". *Caso español*. Santo Domingo: Curso de formación de Jóvenes Líderes. Friedrich Ebert Stiftung, 2003.
- Eichengreen, Barry. "¿Es Europa un área monetaria óptima?", en Manuel Ahijado Quintallán y Miguel Navascués Guillot. *Lecturas sobre unión económica y monetaria europea*. Madrid: Pirámide, 1991.
- Feldstein, Martin. "La teoría económica del nuevo desempleo", en Luis Toharia (comp.). *El mercado de trabajo: teorías y aplicaciones*. Madrid: Alianza, 1983.
- Isa, Pavel, Miguel Ceara y Federico Cuello. "Desarrollo y políticas comerciales en la República Dominicana". Santo Domingo: Centro de Investigación para el Caribe - CIECA- y Friedrich Ebert Stiftung, 2003.
- Krugman, Paul y Maurice Obstfeld. *Economía internacional. Teoría y política*. Madrid: Addison Wesley, 2000.

- Malinvaud, Edmon. *Una reconsideración de la teoría del paro*. Barcelona: Antoni Bosch, 1979.
- Organización Internacional del Trabajo. *Principios y derechos fundamentales en el trabajo: un estudio sobre la legislación laboral de la República Dominicana*. Ginebra: 2004. Encontrado en la red mundial: <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/dowland/dominicana.pdf>
- Quispe, Eduardo y María Elena Esparza (coord.), *Análisis del tratado de libre comercio Chile-Estados Unidos*. Secretaría General de la Comunidad Andina, 1993. Encontrado en la red mundial: <http://www.comunidandina.org/public/libro33.pdf>
- Reyes, Rolando. *El mercado de trabajo en República Dominicana. Problemas y desafíos*. Santo Domingo: Mimeo, diciembre, 2001.
- Sala i Martín, Xavier y Jeffrey Sachs. "Federalismo fiscal y áreas monetarias optimas. Enseñanzas para Europa de la experiencia de Estados Unidos", en Manuel Ahijado Quintallán y Miguel Navascués Guillot. *Lecturas sobre unión económica y monetaria europea*. Madrid: Pirámide, 1991.
- Salinas de Gortari, Carlos. *México, un paso difícil a la modernidad*. Barcelona: Plaza & Janés, 2000.
- Sánchez Fung, José. *Empleo y mercados de trabajo en la República Dominicana: una revisión de la literatura*. Revista de la CEPAL 71, 2000. Encontrado en la red mundial: <http://www.eclac.cl/publicaciones/secretariaejecutiva/o/lcg2060/sanchez.pdf>
- Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores. *Tratado de libre comercio Centroamérica-República Dominicana*. Santo Domingo: Centenario, 2001.
- Acuerdo de libre comercio entre la Comunidad del Caribe (CARICOM) y la República Dominicana*. Santo Domingo: Manatí, 2001.
- Secretaría de Estado de Trabajo. *Código de trabajo y normas complementarias*. Santo Domingo: Gráfica Comercial, 2001.

- Solow, Robert. El mercado de trabajo como institución social. Madrid: Alianza, 1992.
- Tinbergen, Jan. *Integración económica internacional*. Barcelona: Sagitario, 1968.
- Viñals, José y Francisco Jimeno. *El mercado de trabajo español y la unión económica y monetaria*. Banco de España. Documento de Trabajo No. 9717, 1996.
- Weintraub, Sydney. "Evaluación del TLCAN". *Revista Integración & Comercio* No.2. Mayo-agosto. Instituto para la Integración. Banco Interamericano de Desarrollo, 1997. Encontrado en la red mundial: www.iadb.org/intal/publicaciones/revistas/No2/indice.pdf
- Wolf, Charles. *Mercados o gobiernos. Elegir entre alternativas imperfectas*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1995.

II

LA APERTURA COMERCIAL, EL
TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON
ESTADOS UNIDOS Y LAS PYMES
DOMINICANAS

Vilma Arbaje

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

ACP	Países de África, el Caribe y el Pacífico miembros del Acuerdo de Cotonou
ADIGA	Asociación Dominicana de Industrias Gráficas y Afines
ADOCALZA	Asociación Dominicana de Calzados ALCA Área de Libre Comercio de las Américas
ASONAIMCO	Asociación Nacional de Industria del Muebles, Colchones y Afines
CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos (en inglés)
CARICOM	Caribbean Community
CARIFORUM	Caribbean Forum of the ACP States
CEDA	Caribbean Export Development Agency
CNC	Comité de Negociaciones Comerciales
CNNC	Comisión Nacional de Negociaciones Comerciales
CRIP	Programa Indicativo Regional para el Caribe
DCAFTA	Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (en inglés)
EPA	Acuerdo Asociación Económica (en inglés)
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	Acuerdo General de Tarifas y Comercio (en inglés)
GEC	Grupos de Eficiencia Colectiva
ICC o CBI	Iniciativa para la Cuenca del Caribe
IED	Inversión Extranjera Directa
LDC	Less Developed Countries
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NAFTA	Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica (en inglés)
NMF	Nación Más Favorecida
OMC	Organización Mundial del Comercio
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
TED	Trato Especial y Diferenciado
TLC	Tratado de Libre Comercio
TPA	Trade Promotion Authority
UE	Unión Europea
USTR	Office of the United States Trade Representatives

1. PREÁMBULO

La República Dominicana ha finalizado recientemente las conversaciones y “puntualizaciones” con los Estados Unidos a fin de integrarse al Tratado de Libre Comercio negociado por este último con Centroamérica, más conocido por sus siglas en inglés de CAFTA.

Antes de continuar, es trascendental indicar que este documento sólo es un aporte al futuro estudio de las consecuencias que pudiere tener el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, conocido recientemente con las siglas en inglés de DCAFTA.

En la República Dominicana no han sido realizados los estudios correspondientes para identificar verazmente cuáles serán los efectos del acuerdo. Todavía en México, a diez años de la puesta en marcha del NAFTA¹, no se conocen claramente las consecuencias en muchos sectores productivos del país. Este trabajo solo presenta algunos de los resultados, de las oportunidades y de las amenazas que desde ya conciernen a varios de los sectores más dinámicos durante los procesos de negociaciones tanto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) como del DCAFTA. Dichos sectores, que están fundamentalmente constituidos por micro, pequeñas y medianas empresas de gran importancia para el desarrollo del país, han participado activamente desde el espacio concebido para el sector privado.

¹ North America Free Trade Agreement Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica.

Después de la introducción, que sitúa al país en un proceso de apertura a las relaciones internacionales, en la sección III trataremos los esquemas unilaterales de los cuales el país se ha beneficiado, y en la parte IV expondremos los primeros tratados firmados por la República Dominicana. En la sección V se pasa revista al ALCA como antecedente inmediato del tratado DCAFTA, el cual es analizado, en términos generales, como proceso de negociación y en la parte VI desde la perspectiva de algunos resultados.

La parte VII presenta un perfil de las empresas pequeñas y medianas en la República Dominicana para inmediatamente, en la sección VIII introducimos en los sectores focales: muebles, calzados y artes gráficas con un pequeño perfil, la estrategia y los resultados del proceso; y algunas oportunidades y amenazas vislumbradas a la fecha.

Es preciso indicar la dificultad de presentar estadísticas con una base documental en muchos de los casos, pues las mismas no existen. Con el propósito de obtener información más precisa, se efectuaron entrevistas con los presidentes y miembros de las Juntas Directivas de las asociaciones de los sectores escogidos, quienes han sido la fuente más confiable al respecto de dichas estadísticas.

En este sentido, lo que se presenta en este documento es la experiencia de los últimos tres años y, particularmente, de los pasados 8 meses en que, conjuntamente con los empresarios de los tres sectores seleccionados, se trabajó día y noche, los siete días de la semana cuando era necesario, a fin de proteger la cuota de mercado de dichos sectores así como las oportunidades que pueda abrir el nuevo esquema de negocios que regirá en el país a partir de la puesta en marcha del acuerdo.

2. INTRODUCCIÓN

Es importante iniciar este apartado señalando que la República Dominicana estuvo completamente aislada durante décadas. Sus relaciones internacionales, tanto económicas como políticas, estaban limitadas a los Estados Unidos, pero ni siquiera eso significó que con ese país se desarrollara una política exterior, proactiva y dinámica; muy por el contrario, más bien, era pasiva y receptiva. Con el ingreso del país en 1990 a la Convención de Lomé IV, se inicia una nueva etapa en las relaciones exteriores de la República Dominicana.

A partir de ese momento, el Caribe inglés, los vecinos olvidados, y la Comunidad Europea, hoy Unión Europea, se convierten en los sujetos de interés de la nueva política exterior dominicana. Las circunstancias obligan a las autoridades a ejecutar novedosas acciones y estrategias con miras a asumir un liderazgo en el proceso. Entre 1990 y 1994, se verifican intensas negociaciones de carácter técnico-político entre la Caribbean Community (CARICOM), la Comisión de la Comunidad Europea y la República Dominicana a fin de poner en marcha el CARIFORUM, espacio de negociación entre los países de África, el Caribe y el Pacífico miembros del Acuerdo del Cotonou (ACP) y la unidad técnica de administración de los proyectos a ser ejecutados en el marco del Programa Indicativo Regional para el Caribe (CRIP).

Durante este período, el país se integró a las negociaciones con los países miembros de la Comunidad del Caribe, Haití y Surinam; los cuales a esa fecha no eran parte de ese esquema de integración, de todos y cada uno de los proyectos y programas a ser ejecutados durante el 7^{mo} Fondo Europeo de Desarrollo (7^{mo} FED), es decir, el primer quinquenio de la Convención de Lomé IV.

De las intensas negociaciones surge un ente netamente regional, Caribbean Export Development Agency (CEDA), en el cual la República Dominicana asume un rol protagónico que, aliada a todo el Caribe, le permite ir introduciéndose en los espacios regionales e internacionales.

En 1996, en Caribbean Export se dan los primeros pasos, los estudios puntuales sobre comercio y transporte en la región, que posteriormente culminan con un Acuerdo de Libre Comercio entre CARICOM y República Dominicana.

Simultáneamente a este proceso, en 1994, en la ciudad de Miami se lanza la “idea-propuesta” de crear el ALCA y se propone el año 2005 para poner en marcha el mismo. En esa fecha, México, EE.UU. y Canadá finalizaban las negociaciones del NAFTA.

3. LA REPÚBLICA DOMINICANA Y LOS PROCESOS DE APERTURA

A pesar de que se habían realizado numerosos estudios sobre las posibilidades de integración económica del país a los llamados “espacios naturales” (CARICOM y el Mercado Común Centroamericano), la decisión política nunca se tomó; por lo que a mediados de la década de los 90, la República Dominicana era uno de los pocos países que no pertenecía a ningún sistema de integración del hemisferio.

Las relaciones comerciales de la República Dominicana se verificaban, principalmente, en el marco de esquemas preferenciales unilaterales de comercio. El más importante de todos, y fundamento del desarrollo de la zonas francas dominicanas, fue la Iniciativa para la cuenca del Caribe, también conocida como el “ Plan Reagan”.

3.1 Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC o CBI)

Este esquema preferencial surge en el 1984 en época de la guerra fría bajo el mandato del Presidente Ronald Reagan. Mediante esta concesión unilateral más del 95% del arancel norteamericano quedaba en 0% para los bienes producidos o manufacturados en los 24 países y territorios que conforman la Cuenca del Caribe, cumpliendo los criterios de origen que se establecen en ella.²

² Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Montserrat, Antillas Neerlandesas, Nicaragua, Panamá, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago y las Islas Vírgenes Británicas, www.ustr.gov.

La ICC tiene como propósito que, países de menor desarrollo, con serios problemas económicos y altamente dependiente de productos básicos, cuenten con un instrumento que promueva nuevas industrias que lleven a dichas economías a la diversificación de las exportaciones y de la estructura productiva. Así, los países beneficiarios se encaminaron a una nueva forma de hacer negocios: la subcontratación y a un incremento de sus exportaciones más allá del café, el azúcar y los minerales. Surgen numerosas empresas que siembran y cosechan productos agrícolas, llamados “No Tradicionales” y las empresas de las Zonas Francas Industriales.

En un principio, estas empresas fueron eminentemente textiles; sin embargo, hoy en día después de casi 20 años, las exportaciones más importantes de República Dominicana (el país más exitoso en aprovechar la iniciativa), incluyen calzados, productos quirúrgicos y médicos, joyas, productos electrónicos, servicios, tabaco y derivados, metales y sus manufacturas, cartón impreso, plásticos, agroindustria y entre otras.³

Sin embargo, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe tiene algunos elementos que están fuera del control de los beneficiarios: la obligación de cumplir con los llamados criterios de elegibilidad consignados en la misma.⁴ Así mismo, debido a su carácter unilateral, el Congreso Americano tiene la potestad de suspender los beneficios de la ICC por considerar el no-cumplimiento de los criterios ya señalados así como a un cambio en su política comercial.

En este sentido, al ser la ICC un esquema unilateral por lo que no depende de la República Dominicana el mantenimiento de los beneficios, se puede concluir que este sistema no garantiza

³ Consejo Nacional de Zonas Francas, *Informe Estadístico 2002*, www.cnzfe.gov.do

⁴ Algunos criterios son: 1. El país beneficiario debe demostrar el compromiso de asumir sus obligaciones bajo la OMC según la agenda de ésta, y de participar en negociaciones dirigidas a completar el acuerdo de libre comercio del ALCA u otro acuerdo que promueva el comercio libre. 2. El país debe disponer de derechos laborales internacionalmente reconocidos. 3. Los pasos dados para integrarse e implementar la Convención Interamericana contra la Corrupción.

la estabilidad jurídica que permita una planificación, a mediano o largo plazo, por parte de las empresas, ya sean nacionales o extranjeras.

3.2 Convención de Lomé IV

Desde la perspectiva de la no-obligación de otorgar reciprocidad, aunque contenida en un acuerdo, otro esquema “unilateral” es, el tratamiento comercial otorgado por la Comunidad Europea a través de la Convención de Lomé IV. A excepción de los productos considerados en el protocolo como especiales, a saber, por ejemplo, el ron, el azúcar, el banano y la carne de vacuno; el resto de bienes de origen dominicano está exento de impuestos de importación, es decir, tienen un arancel cero para penetrar en el mercado europeo.

La República Dominicana no hizo uso de esta ventaja como con la ICC. En la década de los 90, aunque el comercio hacia Europa se incrementó, nunca lo desarrolló en la misma proporción ni diversificación que hacia EE.UU.

Diez años después de la entrada a la Convención de Lomé IV, las exportaciones a la Unión Europea en el 2000 apenas ascendía a 2,015,119.00 millones de dólares.⁵ Los principales rubros de exportación durante ese año fueron el ferróniquel (partida 7,202.60), aceite de petróleo o de mineral bituminoso (partida 2,710.00), azúcar de caña (partida 1,701.11). En mucho menos volumen le siguen: cacao en grano (partida 1,801.00), cigarros (puros) (partida 2,402.10) y bananos frescos o secos (partida 803.00).

Esta convención fue sustituida en el año 2000 por el Acuerdo de Cotonou que contempla la finalización del esquema tradicional de comercio entre la Unión Europea y los ACP en el 2008. En el 2002 se inician las negociaciones de los Acuerdos de Asociación Económica (EPAs por sus siglas en inglés) que son, esencialmente, acuerdos de libre comercio con una dimensión de cooperación e

⁵ www.ftaa_alca.org - Base de Datos Hemisférico- Principales productos/Bloque REPÚBLICA DOMINICANA-UE/2000

inversión y centrados en el desarrollo sostenible de los ACP. La cooperación contemplada está enfocada en ayudar a los ACP a los procesos de ajuste estructurales necesarios para adecuarse a los nuevos escenarios. La Unión Europea consagra así mismo, en dicho acuerdo el trato especial y diferenciado (TED) que se otorgará a los ACP.

4. TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

En 1998 el país firma dos tratados de libre comercio. En abril de dicho año, los jefes de Estado de los 5 países centroamericanos y el dominicano rubricaron el Acuerdo de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana, el cual entró en vigencia en octubre de 2001. En el mes de agosto del mismo año fue firmado un acuerdo similar entre República Dominicana y la Comunidad del Caribe, el cual fue puesto en marcha en diciembre de 2001.⁶

Ambos acuerdos son del tipo llamado de tercera generación. En ellos no sólo se contemplaron las negociaciones de bienes agrícolas, no agrícolas y las reglas de origen que le atañen sino también el comercio de servicios, compras gubernamentales e inversiones. También fueron negociadas algunas disciplinas, como propiedad intelectual, política de competencia y solución de controversias.

Si bien es cierto que, ese fue el punto de partida del verdadero proceso de apertura no es menos cierto, que posteriormente (2001) la Comisión Nacional de Negociaciones Comerciales, creada por decreto en 1997⁷, abrió las puertas a numerosos procesos bilaterales de negociación simultáneos, cuando no existían las condiciones en el sector público y en el privado para responder adecuadamente a esos procesos.

Un informe presentado en una reunión de la Comisión Nacional de Negociaciones Comerciales celebrada en octubre del

⁶ Para ver textos ir: www.seic.gov.do

⁷ Decreto No 74-97, mediante el cual se designa la Secretaría de Relaciones Exteriores como la institución responsable de las negociaciones comerciales que llevara a cabo el país.

2003 daba cuenta de que, además de las negociaciones del ALCA y el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (TLC), el país estaba iniciando procesos de negociación y/o acercamientos con los siguientes países: Canadá, Venezuela, Colombia, Chile, Taiwán, Brasil y Cuba. Recién se había finalizado un acuerdo de alcance parcial con Panamá y cuya ratificación se encontraba sometida al Congreso.

Las negociaciones en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) continuaban su ritmo y la de los Acuerdos de Asociación Económica seguían su proceso a lo interno del Caribe y en Bruselas.

4.1 Los acuerdos con Centroamérica y CARICOM

Tal y como se indicó anteriormente, en ambos acuerdos se va más allá del comercio de bienes introduciendo el comercio de servicios, el movimiento de personas físicas, la promoción y protección de inversiones, las compras gubernamentales, los temas de propiedad intelectual, política de competencia y solución de controversias. En el marco del comercio de bienes están acordadas normativas sobre criterios de origen, procedimientos aduaneros, salvaguardias, medidas sanitarias y fitosanitarias, así como sobre obstáculos técnicos al comercio y prácticas desleales.

Estos acuerdos, en términos generales, establecen listas de desmonte inmediato de aranceles, desgravación gradual y lista de excepción. En ambos casos, en el período 2004-2005, finalizan los plazos de protección quedando liberalizados todas las líneas arancelarias menos la lista de excepción.

En relación con Centroamérica y particularmente con Guatemala, Nicaragua y El Salvador, quedaron excluidos la leche, la carne de ave, las cebollas, las habichuelas, el café, el arroz, el azúcar, la harina de trigo, la cerveza, el ron, el tabaco, los cigarrillos y cigarrillos, aceite de petróleo o de mineral bituminoso lubricantes, vaselina, parafina y cera de petróleo.

Con Honduras y Costa Rica fueron firmados protocolos bilaterales con otorgamiento de preferencias que ocasionaron serios problemas ya que se otorgaron cuotas especiales para productos incluidos en la Rectificación Técnica en la OMC. Las cuotas otorgadas fueron en leche, pechugas de pollo, ajo, entre otros a lo interno de Centroamérica.

Este tratado abre a los productores dominicanos y centroamericanos grandes oportunidades, pues se trata de un mercado de 40 millones de consumidores y de más de US\$ 50,000 millones.

En relación con CARICOM, la temática es la misma, sin embargo, se otorgó trato especial a los países clasificados como de menor desarrollo, a los llamados "LDCs"⁸. Estos países no están obligados a otorgar reciprocidad a República Dominicana en la apertura de sus mercados hasta el año 2005. Sólo Jamaica, Trinidad y Tobago, Guyana, Barbados y Surinam se comprometieron a la liberalización frente a República Dominicana. En este acuerdo se elaboró una lista de algunos productos agrícolas que estarían sometidos a calendarios de preferencias de acuerdo a la temporada y el ciclo de producción.⁹ Hasta la fecha el Acuerdo sólo está en vigencia con Trinidad y Tobago, Barbados y Jamaica. Guyana ha prometido una ratificación en el futuro cercano.

5. ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS

Desde 1994, cuando el Presidente Bill Clinton lanzó esta propuesta en la Cumbre de las Américas en Miami, se ha recorrido un largo, costoso y tortuoso camino. A unos pocos meses de su fecha de terminación (Diciembre 2004- Enero 2005), no puede asegurarse que llegue a un feliz término en la consecución de los propósitos y objetivos que se establecieron los 34 países del hemisferio que participaron en esa ocasión.¹⁰ Algunos de estos

⁸ Less Developed Countries: Antigua y Barbuda, St. Kitts and Nevis, Grenada, Dominica, St. Lucia, St. Vincent y las Islas Granadinas y Belice.

⁹ www.seic.gov.do; Comercio Exterior – TLC RD-CARICOM, Apéndice V.

¹⁰ Todo el hemisferio menos Cuba.

propósitos y objetivos fueron: preservar y fortalecer la comunidad de democracia de las Américas; promover la prosperidad a través de la integración económica y el libre comercio; erradicar la pobreza y la discriminación en el Hemisferio; y garantizar el desarrollo sostenible y conservar el medio ambiente para las generaciones futuras.

Los Jefes de Estado y de Gobierno de las naciones presentes acordaron iniciar negociaciones a fin de eliminar las barreras al comercio del hemisferio, indicando que dichas negociaciones finalizarían en el 2005, teniendo como producto final del proceso un área de libre comercio desde Canadá hasta Tierra de Fuego.¹¹

Desde esa fecha al día de hoy se han celebrado tres (3) Cumbres de las Américas, ocho (8) Reuniones Ministeriales¹², diecisiete (17) reuniones del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), y aproximadamente unas trescientas veintiséis (326) reuniones de los Grupos de Negociación y Comités Especiales, tanto en Panamá como en Puebla, México.

El proceso fue organizándose y se conformaron nueve (9) grupos de negociación y cuatro (4) Comités Especiales. A saber: Acceso a Mercados, Agricultura, Servicios, Inversión, Compras del Sector Público, Política de Competencia, Solución de Controversias, Propiedad Intelectual y Subsidios, Antidumping y Medidas Compensatorias. Los Comités Especiales establecidos fueron: Grupo Consultivo sobre Economías más pequeñas, Comité de Representantes Gubernamentales sobre la participación de la Sociedad Civil, Comité Conjunto de Expertos del Sector Público y Privado sobre Comercio Electrónico y por último, pero de gran trascendencia, el Comité Técnico de Asuntos Institucionales.

Previo al año 1999, en que las negociaciones toman un ritmo más intenso, las reuniones eran menos frecuentes y procuraban

¹¹ Para todo el proceso ver www.ftaa-alca.org, "*Antecedentes del Proceso ALCA*".

¹² Denver, 1995; Cartagena, 1996; Belo Horizonte, 1997; Costa Rica, 1998; Toronto, 1999; Buenos Aires, 2001; Quito, 2002; Miami, 2003.

identificar los principios que regirían dicho proceso. Luego de los mandatos de la Ministerial de Toronto, para que los Grupos de Negociación presentaran un borrador de texto del acuerdo para cada uno de los grupos, a más tardar en enero de 2001, el proceso tomó mucha fuerza política.¹³

La Declaración Ministerial de Buenos Aires de 2001, ratificó la fecha de conclusión del ALCA,(enero 2005), estableció el calendario del proceso, aprobó el borrador presentado e instruyó los Grupos de Negociación en la definición de las recomendaciones sobre Métodos y Modalidades de la negociación. Los Métodos y Modalidades de negociación se refieren a principios generales y específicos para cada grupo de negociación. Algunos de los principios generales son los siguientes: las Negociaciones en Bienes y Servicios (GATS siglas en inglés) deberán ser congruentes con el Art. XXIV del Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT siglas en inglés) de 1994 y con el Art. XXIV del GATT de 1994 y con el Art. V del GATS; las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías deberán ser tomadas en cuenta en el desarrollo de las propuestas; liberalización progresiva de bienes agrícolas y no agrícolas, servicios, inversiones y compras del sector público; y las ofertas estarán condicionadas al resultado general de las negociaciones. Además de esto, se acordó que el inicio formal de las negociaciones sería en mayo de 2002 y su finalización en enero de 2005.

En el cumplimiento de estos mandatos, las negociaciones sustantivas de acceso a mercados se iniciaron en la fecha prevista para cinco grupos: productos no agrícolas, productos agrícolas, servicios, inversión, y compras gubernamentales. Entre diciembre 2002 y septiembre de 2003, las naciones del hemisferio presentaron sus ofertas iniciales para estos temas, solicitaron mejoras a dichas ofertas y presentaron a los países miembros sus ofertas finales.

¹³ Para ver la Declaración Ministerial de Toronto ver www.ftaa-alca.org "Declaraciones Ministeriales".

Sin embargo, desde la última reunión ministerial (Miami, 2003), no se ha dado un paso hacia el avance de los trabajos a fin de ir concluyendo los temas en cuestión. Las instrucciones ordenadas a los negociadores no han podido cumplirse.¹⁴ Durante los meses de enero-mayo del año en curso, se han verificado varias reuniones informales entre los países comprometidos con el proceso, a fin de eliminar las trabas al mismo. Los países no han podido resolver las grandes brechas existentes entre los Estados Unidos y Mercado Común del Sur (MERCOSUR), liderada por Brasil, en relación con el contenido y alcance del ALCA. Los Estados Unidos sostienen que las ayudas domésticas a la agricultura (subsidios) y las medidas relativas a este tema sólo pueden ser negociadas en el ámbito multilateral de la Organización Mundial de Comercio (OMC). MERCOSUR, por el contrario, sustenta que estos temas deben negociarse en el ALCA. Si así no fuera, los temas de servicios y propiedad intelectual deberán entonces pasar también a la OMC.

Mientras tanto, los Estados Unidos comprometidos con un área de libre comercio a toda costa, han estado desarrollando después del otorgamiento al Ejecutivo por parte del Congreso del llamado Trade Promotion Authority (TPA)¹⁵, una serie de negociaciones pluri y bilaterales que en términos prácticos llevará a MERCOSUR y a Venezuela, este último país por razones políticas, al total aislamiento en el proceso, debilitándose así el poder de negociación en el ALCA.

¹⁴ Estas instrucciones, en términos generales, fueron elaborar orientaciones a los grupos para que estructuraran un conjunto de derechos y obligaciones, a ser aplicado a todos los países y desarrollar procedimientos para las negociaciones plurilaterales entre los países que deseen ir más allá del conjunto común de reglas en su proceso de apertura. A este conjunto de derechos y obligaciones comunes se le llamó "ALCA Light." Ver: Ministerial Miami 2003. www.ftaa-alca.org

¹⁵ Autoridad de Promoción Comercial promulgada en julio de 2002, conocido antes como Fast Track, que le otorga al Ejecutivo el derecho de negociar tratados comerciales y limita el poder del Congreso a rechazar o aceptar; no a modificar.

6. EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO

Para República Dominicana no importa cuántos tratados de libre comercio firme y ponga en vigencia, el recién firmado con Estados Unidos es *EL ACUERDO*. La importancia económica, política y comercial que tiene este país para la República Dominicana es incuestionable.

Por eso es que los compromisos asumidos en el tratado que será firmado en julio del año en curso en la ciudad de Washington, DC, obligan al país a serias y profundas reformas estructurales y presentan importantes retos a los sectores productivos de la nación, consecuencias que no tuvieron los acuerdos firmados con Centroamérica y con CARICOM.

Todo proceso de apertura económica implica la supresión de barreras al comercio, ya sean éstas arancelarias o no arancelarias; así como la creación de un marco jurídico favorable al intercambio comercial entre las partes signatarias, transparentes y estables.

En los procesos de negociación se ha incurrido en el error de centrar la atención sólo en la parte que concierne a los aranceles y de no ir más allá de las reglas de origen y el desmonte del arancel existente, en el análisis y en la estrategia de la negociación misma.

Las implicaciones que tiene el no visualizar el proceso completo como un todo son muchas. Entre ellas se puede apreciar el debilitamiento de la posición y estrategia de los negociadores al ver los grupos de negociación como compartimentos estancos sin utilizar los diferentes aspectos posibles para el "trade off" que se verifica en cualquier negociación.

De todas formas, en mayor o menor medida, una vez ratificados y en vigencia los acuerdos firmados, se evidencian efectos muy diversos que impactan la estructura jurídica, la económica, la tributaria y la productiva del país, entre muchas otras consecuencias.

Indiscutiblemente, el que una nación de alrededor de 300 millones de habitantes otorgue ciertas facilidades y desmonte algunas barreras al comercio¹⁶ crea grandes oportunidades para los productores y proveedores de bienes y servicios del país. Sin embargo, tanto el mercado de destino, como el mercado local (consecuencia de la reciprocidad) es mucho más competitivo y exigente. En el caso del mercado local, otorgado casi en exclusividad durante años a la industria nacional, esta última tendría que elevar la calidad de los productos para mantener su cuota de mercado.

Las legislaciones de las partes signatarias deben adecuarse a los compromisos asumidos en los tratados, por lo que el *derecho soberano* de legislar a futuro de los Estados se ve limitado por la nueva normativa. Se sostiene que las naciones reservan su derecho a regular; sin embargo, esa posibilidad nunca será en detrimento de los beneficios otorgados en el convenio de libre comercio.

Entre otros de los efectos de la puesta en marcha de un tratado, nos encontramos con la reducción de los ingresos fiscales del Estado, provenientes de las aduanas. El Estado signatario en cuestión deberá abocarse a una *reforma fiscal* que le procure los ingresos que dejará de percibir por los aranceles, modificando así su estructura tributaria.

Desde el punto de vista del *sector productivo* se puede afirmar que aquellos sectores más competitivos son los beneficiados de estos procesos y aquellos sectores rezagados en las transformaciones necesarias para competir en un mundo globalizado tenderán a desaparecer. Esto no significa que sólo los grandes sobrevivirán.

Sin embargo, muchas empresas en este proceso podrían no necesariamente desaparecer sino reenfocar su actividad productiva a alguna más competitiva, a segmentos de mercados más claramente identificados y por ende más rentable.

¹⁶ Estados Unidos sólo comprometió el nivel federal de autoridad por lo que la llamada "apertura de un mercado de 300 millones de consumidores" es relativa si tomamos en cuenta la necesidad de negociar y cumplir con ciertas regulaciones estatales y locales de los estados de la Federación.

Es en procesos como éstos, en que los países en desarrollo tienen que plantearse y definir qué tipo de economía será dicha nación: de servicios o de bienes.

Ahora bien, uno de los principales efectos de estos acuerdos para países en desarrollo, como la República Dominicana, es la *transparencia en la legislación*, la normativa y las regulaciones existentes. Esto permite una mayor *certidumbre jurídica*, en el sentido de que las modificaciones a los marcos legales deberán siempre respetar el acuerdo y cumplir con las normas procedimentales consagradas en él, como el recurrir al mecanismo especial de solución de controversias. Esta *certidumbre jurídica* tiene una relación estrecha con la Inversión Extranjera Directa (IED) que fluye a los países en desarrollo, la cual se incrementa fundamentada en la estabilidad que se produce en el clima de negocios del país en cuestión.

Uno de los elementos que obviamente incidió en ir tras un acuerdo de este tipo con los Estados Unidos fue, precisamente, la *certidumbre jurídica* que tendría Centroamérica si firmaba con este último y República Dominicana no lo hacía. El argumento fue que las inversiones y los contratos de las zonas francas se trasladarían a Centroamérica perdiéndose cientos de miles de empleos. Sin embargo, los estudios que sustentan este argumento no han sido presentados a los representantes del sector industrial ni de servicios que no compartían el interés, a toda costa, de ir a una adhesión del acuerdo que firmaron EE.UU. y Centroamérica.

Ahora bien, es indiscutible que la República Dominicana tenía que buscar un tratado de libre comercio con los Estados Unidos. El 80% de las exportaciones del país tienen como destino el mercado norteamericano, por lo tanto debía procurarse garantías para mantenerlo. Esto no significa que la forma y los resultados del proceso llevado a cabo fueran los deseados ni los esperados, tal como se podrá apreciar más adelante.

6.1 Proceso de “Negociación”

Cuando en agosto del año 2003, el Representante de Comercio de los Estados Unidos (USTR), Robert Zoellick, comunicó al Congreso la voluntad e interés del Ejecutivo de iniciar conversaciones con la República Dominicana quedaron claramente identificados las áreas de interés y el mecanismo a seguir en el proceso.¹⁷

En dicha comunicación se expresa, desde ese momento que sería *un sólo acuerdo* entre Estados Unidos, República Dominicana y Centroamérica con algunas negociaciones puntuales sobre acceso a mercados para responder a las características de cada economía. También se indicaba que las áreas y sectores de interés establecidos eran la eliminación de aranceles a productos agrícolas, eliminación de las barreras para proveer servicios, las licencias de importación existentes, resolver los temas de la inadecuada protección a los derechos de propiedad intelectual, así como buscar el pleno acceso al mercado local de los textiles y confecciones americanas.

Otros objetivos quedan consignados en dicha carta relativos a reglas de origen, procedimientos aduaneros, medidas sanitarias y fitosanitarias, garantías a la inversión, ley sobre representantes y distribuidores de firmas extranjeras (Ley 173), y muy puntualmente, lo relativo a las compras del gobierno así como a la transparencia y las reformas para evitar la corrupción.

El tiempo para el proceso no sería más de 90 días pues el USTR se comprometió a remitir un sólo tratado al Congreso y acorde al procedimiento y al poder que le confiere el “Trade Promotion Authority” el margen entre el anuncio del proceso hasta el envío y posterior aprobación no sería mayor de unos 240 días.

A lo interno del país, se prescinde de la Comisión Nacional de Negociaciones Comerciales (CNNC) para dicho proceso, se

¹⁷ Carta USTR, Robert Zoellick, a los líderes del Congreso de fecha 4 de agosto 2003, www.ustr.gov

crea un equipo ad-hoc de negociación presidido por la Secretaría de Industria y Comercio¹⁸ y algunos de los coordinadores de la CNNC pero en su mayoría nuevos responsables del proceso.

Así se inician, luego de una serie de reuniones del Trade and Investment Council ¹⁹ (Consejo de Comercio e Inversión) en enero de 2004 lo que se llamaron las Tres Rondas de Negociaciones del TLC entre República Dominicana y Estados Unidos.

El *escenario previo* a este proceso presentaba ciertas particularidades:

- La República Dominicana, como se ha señalado con anterioridad, gozaba de un tratamiento preferencia unilateral de parte de los Estados Unidos por lo que ya tenía, en términos del comercio de bienes, prácticamente todo lo se podía obtener a través de un acuerdo como éste. Desde la perspectiva arancelaria, el TLC no le otorgaba ni le otorga al país nada que no tuviera ya. Por el contrario, por la aplicación del principio de reciprocidad, con la firma del tratado se verifica una erosión o pérdida de los espacios reservados, tradicionalmente, para la industria, tanto de bienes como de servicios, establecida en la RD, particularmente, la local. No obstante esto, las conversaciones de este proceso giraron en torno a las preferencias arancelarias y a bienes, agrícolas y no agrícolas.
- Cuando se llega a la mesa de discusión se han sucedido una serie de acontecimientos que tuvieron como consecuencia el menoscabo del margen de maniobra y negociación del país. Hay que recordar un conjunto de actuaciones en el ámbito de la política exterior y de las mismas negociaciones del Área

¹⁸ Negociadores Dominicanos: Sonia Guzmán de Hernández, Hugo Rivera Fernández, Lynette Batista, Manuel Díaz Franjul, Martín Zapata, Hugo Rivera Santana, Eduardo Rodríguez, Rosa Amalia Abreu, Milton Ray Guevara, Elka Schéker, Orlando Jorge Mera, Patricia Mejía, Jesús de los Santos, Osmar Benítez, René Ledesma, Natalia Polanco, Carolina Mejía de Garrigó, Claudia Troncoso, Andrés Van der Horst y Jeannette Domínguez.

¹⁹ Se llevaron a cabo cuatro reuniones del Trade Investment Council: octubre de 2002, marzo de 2003, noviembre de 2003 y diciembre de 2003.

de Libre Comercio de las Américas. Ejemplo de estas desacertadas decisiones son la aceptación del Art. 98 y la renuncia a la Corte Internacional Penal; el apoyo incondicional a la invasión a Irak dándole la espalda al multilateralismo y a las Naciones Unidas; el envío de soldados a Irak; el hecho en sí mismo del “docking” o acoplamiento anteriormente mencionado; el cambio de estrategia en el ALCA apoyando por omisión a los Estados Unidos y el abandono del liderazgo que hasta ese momento se había asumido.

- Los equipos negociadores llegan a la mesa con percepciones totalmente diferentes del proceso:
 - o *Dominicanos* : Estaban convencidos de que se verificaría un real proceso de negociación. Conscientes de que habría algunas limitaciones sobre el texto mismo, nunca dudaron que su compromiso con el sector productivo nacional podría ser honrado y cumplido a cabalidad.
 - o *Estadounidenses* : Por el contrario, su convencimiento era que se iba a efectuar una simple adhesión a los principios consagrados en CAFTA y se negociarían algunos aspectos (los menos posibles) sobre acceso a mercados que se correspondieran con nuestras particularidades y estructura productiva.
- Importantes temas que además son sensibles y complicados, como la suerte de algunos rubros agrícolas, fueron discutidos en la última ronda, estando los negociadores ya muy presionados por los aspectos políticos del proceso.

A esto debe agregarse que en el proceso estarían funcionando simultáneamente diecisiete (17) mesas temáticas diferentes, en adición a la mesa de las jefas negociadoras: por la República Dominicana, la Secretaria de Estado de Industria y Comercio, Licda. Sonia Guzmán; por los Estados Unidos, la Señora Regina Vargo del USTR.²⁰

²⁰ Mesas de Negociación: Acceso a Mercado de Bienes No Agrícolas y Agrícolas, Aranceles, Reglas de Origen y Procedimientos de Origen, Administración Aduanera, Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Obstáculos Técnicos al Comercio, Compras Gubernamentales, Inversiones, Servicios, Comercio Electrónico, Telecomunicaciones, Propiedad Intelectual, Laboral, Medio Ambiente, Fortalecimiento a la Capacidad Comercial, Solución de Controversias y Temas Legales e Institucionales.

6.2 Algunos Resultados

Aunque el TLC, a mayo de 2004, todavía está siendo revisado, siguen sobre la mesa varias interrogantes que no tienen respuestas claras y precisas de las autoridades. Uno de estos temas es *el carácter del convenio*: bilateral, República Dominicana-Estados Unidos; o multilateral, entre todos los signatarios. De acuerdo a las publicaciones antes y después de la finalización de las rondas, el USTR sostiene la existencia de un acuerdo entre siete partes, es decir, se está frente a un tratado multilateral donde las concesiones que República Dominicana ha otorgado a Estados Unidos debería extenderlas a todos los demás países. El gobierno de República Dominicana, a través de la jefa negociadora, ha reiterado que se trata de un acuerdo bilateral.

Estas incertidumbres plantean varios problemas:

- a. El concepto de la multilateralidad no estuvo presente para muchos de los negociadores oficiales.
- b. La mayoría de las concesiones realizadas fueron exclusivamente a Estados Unidos por razones diversas.
- c. La existencia del tratado entre República Dominicana y Centroamérica incluye tratamiento preferencial así como Reglas de Origen diferentes a los del TLC y que ahora los centroamericanos desean denunciar ya que entienden que la República Dominicana ha otorgado mayores beneficios a los Estados Unidos
- d. Tratamiento a las Zonas Francas. Existen diferencias en cuanto al tratamiento de zonas francas entre los dos acuerdos que tiene República Dominicana, en el acuerdo con los Estados Unidos, fueron incluidas en libre comercio.

En relación con este último tema, si lo que prevalece en nuestras relaciones con Centroamérica es el esquema del TLC con Estados Unidos, la industria local podría ser impactada negativamente y todas las oportunidades que parecería tener para reconvertirse e incrementar sus ventas y salir al mercado exterior se perderían por la entrada libre de impuestos al mercado local de los bienes de zonas francas centroamericanas.

Otro aspecto que no está claro aún son las *consecuencias* para el país de las preferencias otorgadas a los Estados Unidos *frente a los países del ALCA y a la Unión Europea*.

En cuanto al primer escenario se prevé que impere la posición que hasta ahora ha liderado Estados Unidos de la puesta en marcha de un área de libre comercio en las Américas. Ahora bien, lo que le otorgamos a los Estados Unidos (nuestro, prácticamente, único socio comercial) ¿deseamos concedérselo al resto? Hablamos de la aplicación simple de la Cláusula de Nación más Favorecida (NMF), el mejor trato que hemos dado en el hemisferio deberemos otórgaselo a todos los países de América. Esto haría realidad en términos prácticos de una cláusula NMF Regional.

Las consecuencias de una cláusula NMF Regional pueden ser nefastas para la industria local pues existen amenazas serias al sector manufacturero dominicano como son la industria alimenticia de Brasil, Argentina y Chile, la industria textil de Colombia, la industria del calzado de Brasil, Argentina y Colombia; la industria de dulces de Venezuela, la industria de bienes intermedios industriales y de confección de México.

La reacción por parte de nuestro principal cooperante, la Unión Europea (UE), frente a las concesiones que han sido otorgadas a los Estados Unidos es impredecible. Los marcos jurídicos que rigen las relaciones UE- ACP establecen principios acerca del otorgamiento de tratos preferenciales a otros socios comerciales, no ACP, por parte de los miembros de la convención.²¹

²¹ Acuerdo de Cotonou Art. 5 del Anexo V: 1. Por lo que representa a las importaciones de productos originarios de la Comunidad, los Estados ACP, no estarán obligados a asumir obligaciones correspondientes al compromiso contraído por la Comunidad en el marco del presente anexo con respecto a las importaciones de productos originarios de los Estados ACP.

- a) En el marco de sus intercambios con la Comunidad, los Estados ACP no ejercerán ninguna discriminación entre los Estados miembros no concederán a la Comunidad un trato menos favorable que el régimen de nación más favorecida.
- b) El trato de nación más favorecida al que se hace referencia en la letra a) no se aplicará a las relaciones económicas o comerciales entre los Estados ACP o entre uno o más Estados ACP y otros países en desarrollo.

Por otra parte, y a partir de 2002, todo país ACP tiene el compromiso y la obligación de negociar un nuevo marco de relaciones económicas con los países miembros de la Unión Europea. Está previsto que dichas negociaciones sean por grupo o esquema, procurando una mayor integración a lo interno del mismo. Pero la RD no es miembro de CARICOM por lo que el proceso se hace más complicado. Una consecuencia lógica de la negociación con los Estados Unidos es que la Unión Europea le solicite al país, al margen de los Acuerdos de Asociación Económica, el mismo tratamiento que le hemos concedido a EEUU.

Adicionalmente a estos temas, entre los resultados más evidentes tenemos:

- El 80% de los bienes originarios de los Estados Unidos entrarían con 0% de arancel.
- Disminución de los ingresos del Estado por concepto de aranceles de las importaciones provenientes y originarias de los Estados Unidos.
- Eliminación de la factura consular para los embarques procedentes de Estados Unidos, por lo tanto, menos burocracia y menos costos.
- Mayor transparencia y seguridad jurídica.
- Bajo la presión de los Estados Unidos de obtener la liberalización de un 80% o más de las líneas arancelarias dominicanas, los fabricantes dominicanos de algunos sectores lograron obtener la liberalización de su materia prima importada.
- En el sector manufacturero desde el punto de vista de las negociaciones arancelarias, las empresas dominicanas productoras de bienes intermedios y terminados, en general, obtuvieron la liberalización de sus materias primas y la protección, por períodos diferenciados, de sus productos finales. Si éste era el principal objetivo, puede decirse que éste es un sector ganador del proceso.
- En relación con las reglas de origen, en algunos casos, podrían beneficiar a puntuales sectores manufactureros, no necesariamente los que se encuentran en mejores condiciones para aprovechar el TLC. Sin embargo, existen otros sectores a quienes se les limitarían o eliminarían las oportunidades de

- que disfrutaban por el acuerdo firmado con Centroamérica en el 1998 si son aceptadas, simplemente, las reglas de CAFTA.
- El principio de acumulación se extiende no sólo a Centroamérica, sino también a México, Canadá y Haití. Esto significa que los industriales dominicanos podrán importar materia prima de esos países y una vez procesada y transformado en bien final, este producto calificaría como originario dominicano.
 - Los beneficios al sector textil y de confección se aplicarían a enero de 2004, retroactivamente.

7. CARACTERIZACIÓN DE LAS PYMES

Analizar y estudiar todos los sectores en que se desarrolla la Pequeña y Mediana Empresa (PyMES) dominicana y el impacto que el TLC pueda tener en ellas, en este breve aporte es prácticamente imposible, es por ello que se han escogido tres sectores focales: la industria del mueble, la del calzado y la de las artes gráficas.

El concepto de PyMES varía dependiendo del país y de la actividad. Existen numerosos criterios para definir las PyMES. Algunos son cualitativos, otros cuantitativos. Si es una industria que requiere poca mano de obra y mucha tecnología de punta y tiene grandes volúmenes de venta, el criterio de número de empleados no sería válido para clasificar esa empresa. Ahora bien, sin entrar a considerar dichos criterios se debe afirmar que las PYMES son esenciales para los países en desarrollo, por lo que las autoridades de cada nación, al momento de diseñar las políticas comerciales y de desarrollo, deben tomarlas seriamente en cuenta.

Marina Ortiz, en la publicación de FONDOMICRO "Pequeñas y Medianas Empresas en la República Dominicana", indica "la ausencia de una clasificación homogénea presenta dificultades para saber exactamente a qué se refiere cuando se habla de micro, pequeñas y medianas empresas."

Entre los criterios mencionados en dicha publicación se encuentran: número de empleados, la separación de la propiedad

y la administración del negocio, el volumen de ventas, la incidencia de la familia en la operación y la inversión en activos fijos. Presenta como una posibilidad la categorización siguiente:

Tabla 1: Clasificación de Las Empresas

Tipo de empresa	Número de trabajadores	Activos (RD\$)	Venta anual (RD\$)
Micro	1 -10	Menos de 500,000	Menos de 1 millón
Pequeña	11 - 50	500,000 5 millones	1 millón 20 millones
Mediana	51 - 150	5 millones 20 millones	20 millones 80 millones
Grande	Más de 150	Más de 20 millones	Más de 80 millones

Fuente: "Pequeñas y Medianas Empresas en la República Dominicana", autora: Marina Ortiz, FONDOMICRO y PASP; 2001, p. 5

Un elemento exógeno a las empresas pero que también incide en su identificación es la ubicación geográfica. El entorno en que se desarrollan las empresas es determinante; una unidad productiva con el mismo número de empleados y de igual actividad en el Sur profundo de la República Dominicana puede ser clasificada de microempresa de subsistencia frente a una de iguales características ubicada en la ciudad de Santiago o en Santo Domingo y ésta última clasificar como una PyME.

En los resultados presentados por Marina Ortiz, enfocado en PyMES ubicadas en Santo Domingo y en Santiago podemos apreciar las características de dichas empresas.²²

²² Marina Ortiz, "Pequeñas y Medianas Empresas en la República Dominicana", Santo Domingo: FONDOMICRO y PASP, 2001, p. 24

Tabla 2: Rasgos característicos de las Pequeñas y Medianas Empresas

Rasgos característicos de las Pequeñas y Medianas Empresas	
Aspectos	Pymes
1. Capital inicial	Recursos propios de familiares. Acceso a financiamiento formal
2. Propiedad	Sociedades
3. Ubicación	Locales sólo para negocio en zonas comerciales o industriales
4. Estructura interna	Organización en departamentos con procesos computarizados
5. Información contable	Contabilidad organizada y estados financieros regulares
6. Mercado	Mayor eslabonamiento en la cadena de distribución

Sin embargo, en experiencias recientes con la pequeña empresa en el ámbito nacional²³ los denominadores comunes que se han encontrado en el interior del país, entre otros, la presencia importante de la familia en el negocio, la falta de separación de la administración del negocio y el hogar, debilidad administrativa del negocio, la ausencia de contabilidad organizada, la falta de automatización de los procesos productivos y administrativos, el desconocimiento de los marcos jurídicos que los regulan. Todos estos aspectos tienen implicaciones serias en las posibilidades de competir en un ambiente de libre comercio.

Como señala Marina Ortiz, en las PyMES encontradas en los núcleos urbanos, estas características prácticamente desaparecen y los niveles de competitividad son mayores y sus oportunidades ante el proceso de apertura son superiores. Otros elementos que caracterizan a las PyMES y que pueden incidir positivamente en el proceso de apertura del mercado es la capacidad de transformación y flexibilidad de adaptación a los nuevos entornos.

8. SECTORES FOCALES

Durante el proceso de negociación, tres sectores, conformados fundamentalmente por PyMES, desarrollaron acciones diferentes con el fin de salvaguardar los intereses de sus miembros, éstos

²³ PROEMPRESA y VA Consulting, *Proyecto Mesas de Concertación para la Pequeña Empresa Dominicana*, Santo Domingo: 2003- 2004, en curso.

fueron el sector la industria del mueble, la industria del calzado y la industria de las artes gráficas. A través de los gremios correspondientes; la Asociación Nacional de la Industria del Mueble (ASONAIMCO), la Asociación Dominicana de Calzados y Afines (ADOCALZA) y la Asociación Dominicana de Industrias de Artes Gráficas (ADIGA) convocaron a sus afiliados, se consultaron e identificaron los intereses defensivos como los ofensivos de cada uno de esos sectores. En el Acuerdo entre Estados Unidos y Centroamérica (CAFTA) quedaron establecidas las fases de desgravación a la que podían someterse los bienes que no entrarían con arancel el día 1 de la puesta en marcha del acuerdo. Estas son para los productos industriales:

Tabla 3: Desgravación en CAFTA

Fases	Descripción
A	Desgravación inmediata
B	Desgravación 5 años porcentaje igual
C	Desgravación 10 años porcentaje igual
M	Desgravación 10 años no lineales



Fuente: Despradel y Asociados (DASA), 2004

Para un bien gravado con una tasa de un 20% el desmonte sería como se muestra en la tabla anterior.

Todos los bienes clasificados entre los capítulos 24 y 97 del Sistema Armonizado debían ser colocados en estas fases, con el requerimiento por parte de Estados Unidos que en fase A, desgravación inmediata, debía consignarse mínimamente el 80% de los capítulos mencionados. A partir de aquí había, entonces, que consensuar sectores productivos diferentes, a lo interno de la República Dominicana.

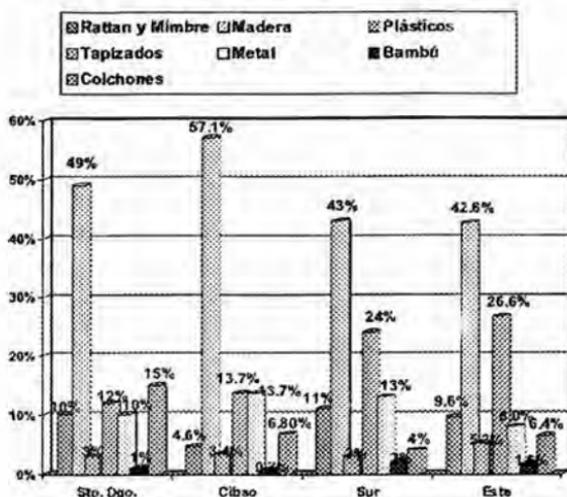
a. Sector del Mueble

Este sector ha sido, a través de la ASONAIMCO, uno de los más dinámicos y comprometidos con el proceso y sus afiliados. Numerosas reuniones han sido celebradas entre los fabricantes de muebles a fin de identificarse sus posiciones frente a la CNNC y al equipo negociador ad-hoc para el TLC con los Estados Unidos.

La ASONAIMCO, con sede en Santo Domingo, es una organización de cobertura y jurisdicción nacional con filiales en Santiago y San Juan de la Maguana (para el sur) y en formación las filiales del Este y San Francisco de Macorís. Los niveles de afiliación a la organización son ínfimos en comparación al número, por ellos indicado, de empresas existentes en el sector. Sólo 350 empresas, aproximadamente, están asociadas a las organizaciones ya mencionadas. Ha sido indicado por ASONAIMCO que existen unas 7,500 empresas establecidas en el sector, lo que implica que apenas el 4.67% de la industria pertenece al gremio que lo representa. A pesar de no haber sido realizado un censo ni inventario, en comunicaciones oficiales a la SEIC afirman que el sector genera más de 75,000 empleos entre directos e indirectos.

A continuación se puede apreciar la distribución de dichas empresas según el tipo de mueble que fabrican y la región en la que se encuentra.

Gráfico 2: Distribución de empresas del Sector de Muebles



Fuente: ASONAIMCO 2004

Muchas de las empresas fabrican más de un renglón de los presentados. La mayoría de ellas están en el negocio del mueble de madera pero usualmente esas mismas empresas también producen muebles tapizados o muebles en bambú, por citar un ejemplo. Un gran porcentaje de estas empresas vende al mercado local. Con algunas excepciones, en el área de muebles especializados, como los de cocina y colchones, no hay muestras de procesos de exportación formales.

8.1 Estrategia ante el proceso y resultados

El sector decidió que, aun y cuando la competencia internacional no proceda de los Estados Unidos, las partidas arancelarias del capítulo 94 del Sistema Armonizado, donde están clasificados los muebles terminados, debía ser colocada en canasta M., es decir, diez años para ser desgravados totalmente. La mayoría de esas líneas tiene 20% de arancel, el cual sería desmontado de tal forma que el día primero del año 10 estuviese en arancel cero.²⁵

²⁵ La fórmula para el desmonte sería: años 1 y 2, un 2% cada año; años 3 al 6, un 8% cada año; años del 7 al 10, un 16% cada año.

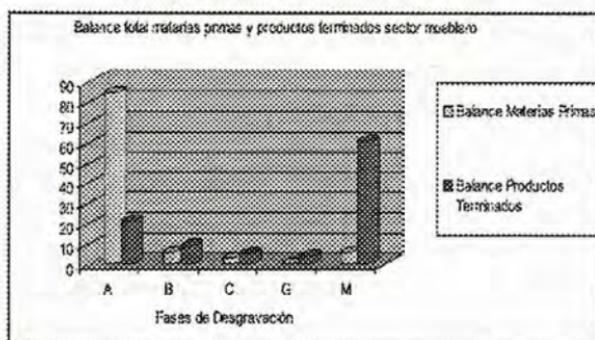
Este fue uno de los sectores más protegidos al final del proceso. Se podrían mencionar numerosas razones pero la más práctica y objetiva es que los Estados Unidos no insistieron en la liberalización del mismo.

Al final de la negociación, el 85% de la materia prima que utiliza el sector de los muebles y que sea originaria de los Estados Unidos entraría a territorio aduanero dominicano sin pagar arancel. Por el contrario, el 61% de los productos terminados, descritos y clasificados en el capítulo 94 y que representan la totalidad de los productos fabricados en el país, estarán siendo desmontados en un período efectivo de nueve años.

Tabla 4: Resultados en DCAFTA para el sector de Muebles

Fases	Materias Primas	Productos Terminados
A	85%	21%
B	6%	9%
C	3%	5%
G	0%	4%
M	6%	61%

Gráfico 3: Balance final Sector Muebles



8.2 Oportunidades y amenazas para el mueble dominicano

Indiscutiblemente, los productores de muebles del país podrá, beneficiarse por un buen tiempo de los niveles de protección que le permite el acuerdo; lo que no significa que puedan esperar al año diez para tomar las medidas correspondientes para preservar su posición en el mercado.

Durante el período de desmonte del arancel, el sector debe abocarse a realizar serias transformaciones a fin de responder al nuevo entorno.

Siempre existe la amenaza de la competencia del mueble importado, subvaluado y colocado en el mercado local a precios que están por debajo de los costos de producción del país. Sin embargo, la industria debe tomar una serie de medidas a ser ejecutadas durante la transición al libre comercio. Entre ellas están:

1. Modernizar, estandarizar y aligerar los diseños de muebles
2. Introducir transformaciones en las líneas de producción y en la administración para ser más eficientes
3. La formación de Grupos de Eficiencia Colectiva
4. Estandarizar la producción
5. Adecuar maquinarias
6. Exportar como medida para incrementar la competitividad y para ello hay que realizar investigaciones de mercado en Centroamérica y CARICOM así como en los Estados de la Unión donde haya alta presencia de dominicanos, mercado potencial natural de la industria local.

Indiscutiblemente la amenaza potencial de que, al finalizar el plazo de los 10 años o quizás antes, el mercado local pueda verse inundado de muebles de madera prensada a precios que se correspondan más con la capacidad adquisitiva del consumidor dominicano, no puede perderse de vista, a fin de tomar las medidas necesarias.

b. Sector del Calzado

Este sector recibió los primeros impactos de la apertura comercial a principios de la década de los 90's, cuando el mercado se vio invadido de importaciones procedentes de Asia. Simultáneamente, y al igual que muchos otros sectores productivos del país, la crisis económica y energética de finales de los 80's fue el principio del fin de muchas empresas de calzados de la República Dominicana. No obstante esto, hasta principios del 2001 existían operando algunas empresas grandes y medianas; sin embargo, a la fecha, por causas diferentes, ya han cerrado sus puertas y su producción.

La Asociación Dominicana de Calzados y Afines (ADOCALZA), bajo una nueva presidencia, se propuso en el 2003 realizar un levantamiento sobre quiénes eran, cuántas y dónde se encontraban las empresas del sector. Así es que, conjuntamente con el Programa de Apoyo a la Pequeña Empresa Dominicana (Proempresa) ejecutó dicha investigación.

Los hallazgos nos presentan un sector concentrado en cuatro puntos del país: Santo Domingo, Santiago, Moca y San Francisco de Macorís. Están caracterizadas por ser, en su mayoría, empresas micro y pequeñas que se desenvuelven en ambientes físicos inapropiados para la producción y la eficiencia. La calidad del producto es pobre, por lo que lo hace poco competitivo. A pesar de esto, que se refleja en la terminación de los calzados y los detalles del mismo, la mano de obra es diestra en el negocio, aunque con grandes carencias de entrenamiento permanente para superar y asumir los detalles de un calzado de mayor calidad.

En la actualidad, existen unas 196 empresas identificadas que emplean aproximadamente unas 2,000 personas directamente. Para un promedio 10.4 personas por empresa. Los volúmenes de fabricación hoy en día son muy pequeños: 113,960 pares a la semana. Esta producción incluye zapatos de hombre y de mujer, sandalias de hombre, de mujer, niño y niña. Aunque se debe indicar que la mayor producción se concentra en sandalias de mujer y de niñas y está dirigido a los segmentos C y D del mercado local.

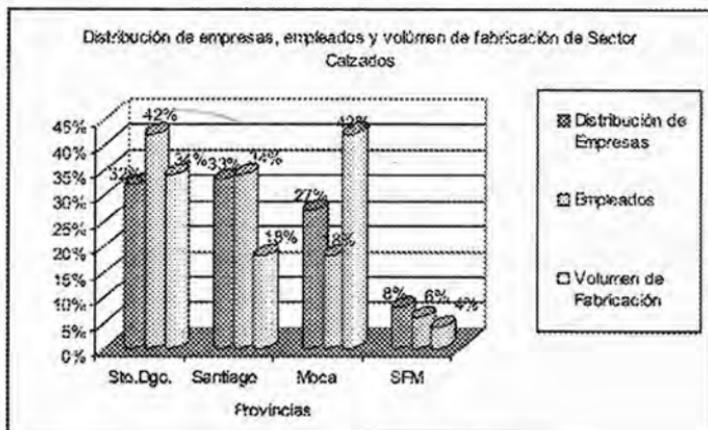
Otros elementos que caracterizan a estas empresas censadas son que en una gran proporción (75%) no están organizadas como compañías, no llevan contabilidad organizada, no establecen diferencias entre el negocio y el hogar, y no han asumido una visión empresarial.

Desde el punto de vista de la producción, no son importadores directos de su materia prima sino que la adquieren en el mercado local, “en plaza”, como se dice popularmente.

Tabla 5: Distribución de Empresas del Sector Calzados

Sector de Calzados en República Dominicana			
Ciudad	Distribución de Empresas	Empleados	Volumen de Fabricación
Santo Domingo, D.N.	32%	42%	34%
Santiago	33%	34%	18%
Moca	27%	18%	42%
San Francisco de Macorís	8%	6%	4%

Gráfico 5: Tamaño de las empresas del Sector Calzados



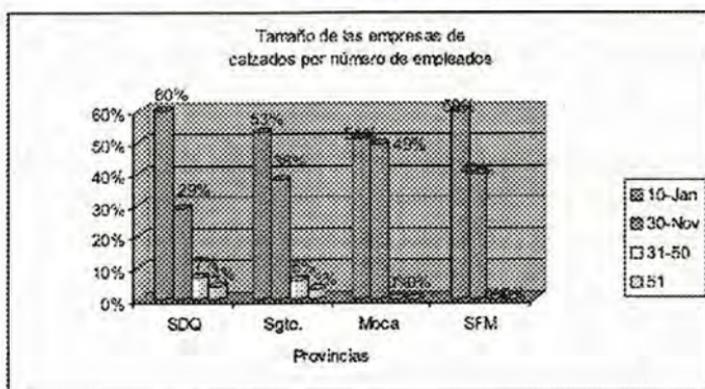
* ADOCALZA y PROEMPRESA, levantamiento realizado a escala nacional, septiembre de 2003.

En el levantamiento ejecutado por ADOCALZA quedó evidenciado que el volumen de las empresas que hoy existen está concentrado en micro y pequeñas empresas con algunas medianas y grandes en Santo Domingo y Santiago.

Tabla 6: Tamaño de empresas de calzados por número de empleados

Tamaño de las empresas de calzados por número de empleados				
No. de Empleados	SDQ	Stgo.	Moca	SFM
1 - 10	60%	53%	51%	60%
11 - 30	29%	38%	49%	40%
31 - 50	7%	6%	---	---
+ 51	4%	3%	---	---

Gráfico 5: Tamaño de las empresas del Sector Calzados



8.3 Estrategia y resultados

Inicialmente, el sector, representado por empresas de todas las provincias, identificó las partidas arancelarias de los productos que son fabricados en el país y decidió asumir una estrategia defensiva. Se acordó solicitar a los negociadores del tema la protección del sector al más largo plazo posible, es decir, en canasta M.

Durante el proceso de negociación interno y empujados por la solicitud presentada por Estados Unidos de reciprocidad “cero por cero”²⁷, los fabricantes locales tuvieron que sentarse con los empresarios del sector Zonas Francas a fin de negociar los capítulos 42 y 64 relativos a los artículos de piel y calzados.

Ante la realidad que enfrentaban, la solicitud de los americanos y la presión de las empresas de Zonas Francas, decidieron cambiar de estrategia y negociaron con el Gobierno la liberalización de todos los insumos de la industria, a cambio de la liberalización de los productos terminados.

El sector entendió que de todas formas la apertura les llegaría y no siendo el calzado americano su competencia, sino el calzado chino, buscaron una brecha que les permitiera un tiempo con mejor clima de negocios, a fin de elevar su competitividad y la calidad del producto terminado, a fin de aumentar su participación en el mercado local, capitalizarse e iniciar la búsqueda de mercados de exportación.

El resultado final presenta el 95% de la materia prima utilizada por la industria y el 73% de los productos terminados en arancel 0% el día primero de la puesta en vigencia del acuerdo.

Tabla 7: Balance final del Sector Calzados

Balance Sector Calzados		
Fases	Materias Primas	Productos Terminados
A	95%	73%
B	1%	16%
C	1%	0%
G	0%	0%
M	3%	11%

²⁷ EEUU sólo liberalizaría el sector del calzado y afines si la RD lo colocaba también en fase A.

8.4 Oportunidades y amenazas

La estrategia desarrollada por ADOCALZA busca darle al sector una oportunidad para reenfocar su producción y su mercado. Cuando de lo que se habla es de una producción de menos de 150,000 pares de zapatos a la semana, estamos frente a una participación de mercado muy pequeña. Entre las oportunidades que tienen los fabricantes se ha identificado la formación de Grupos de Eficiencia Colectiva (GEC) ya puestos en marcha, organizarlos, pues la mayoría trabaja en el mismo entorno, en mini-distritos que permitan una mayor eficiencia y una mejora sustancial en el ambiente de trabajo. Procurar identificar suplidores de materia prima de los Estados Unidos y de Centroamérica, para importarla libre de impuestos a través de los mismos GEC.

La mayor amenaza para el sector sería el otorgamiento de las mismas condiciones a países como Brasil, Venezuela o Colombia a través del ALCA o de un acuerdo bilateral y la aplicación de la Cláusula NMF. Si en la actualidad, a pesar de todos los embates que ha sufrido el sector, estas empresas tienen un mercado pequeño, pero con potencial que debería ser explorado y donde existe una capacidad instalada ociosa disponible, sería importante que tanto las autoridades como los mismos empresarios iniciaran acciones puntuales a fin de posicionar mejor dichos productos.

c. Sector de las Artes Gráficas

Si bien es cierto que las empresas de artes gráficas venden servicios intangibles, los empresarios del sector visualizan su negocio en la venta de bienes, a los que se les incorpora el valor agregado de servicios de edición, de arte, de creatividad y de impresión por ellos trabajados.

Cuando nos referimos a la de Industrias Gráficas, podemos decir que está compuesta por tres tipos de empresas:

1. *Imprenta comercial.* Son las que trabajan, fundamentalmente, papeles timbrados, sobres, tarjetas personales y comerciales,

afiches, catálogos, brochures y revistas pequeñas como las institucionales. Este grupo está constituido, en su gran mayoría, por micro y pequeñas empresas distribuidas en la geografía nacional y se estiman en unas 900 a 1,000 empresas²⁸. Aun y cuando no se han constituido como tales, funcionan en algunos espacios físicos como grupos de eficiencia colectiva, asumiendo grandes pedidos y subcontratando el trabajo con sus vecinos y competencia. Desde el punto de vista de su organización empresarial son empresas muy informales.

2. *Editoras.* La principal actividad y fuente de negocios de las editoras son los periódicos, matutinos y vespertinos, las revistas y los libros en sentido general. Están caracterizadas por ser medianas y grandes empresas. Existen unas 10 editoras en el país. Esta clasificación viene determinada, no por el número de empleados, sino por el volumen de negocio y de inversión en bienes de capital y la automatización de los procesos. Tiene un alto volumen de empleados temporeros según los ciclos de producción.
3. *Empaques.* Aquí se encuentran empresas de tamaños variados ó medianas y grandes nada más no sólo por su número de empleados sino también por el tipo de proceso que utilice. En este negocio, hay procesos eminentemente manuales y artesanales hasta los que utilizan tecnología de punta. Abarca desde las pequeñas cajas para medicinas, alimentos, las grandes cajas de cartón corrugado, pasando por las etiquetas hasta los envases de plástico como fundas, botellas para agua, por ejemplo. El número de establecidas es de unas 20 empresas, aproximadamente.

8.5 Estrategia y resultados

ADIGA asumió la representación del sector, y una vez identificadas las líneas arancelarias de interés para las empresas

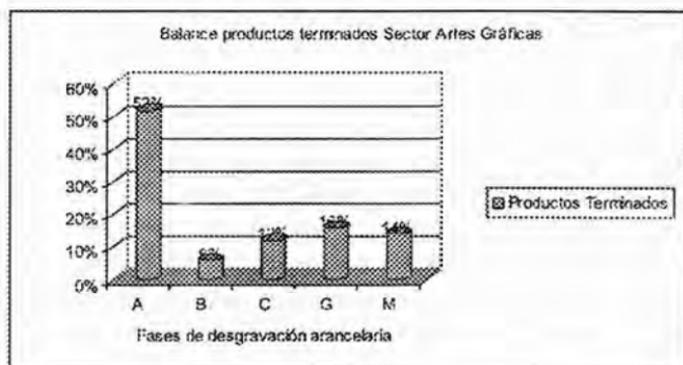
²⁸ Información estimada por Ramón P. Báez, Director de Relaciones Institucionales de ADIGA. Existe un proyecto de realización de un censo del sector a escala nacional; sin embargo, no ha podido ser ejecutado aún.

afiliadas, realizaron una primera distribución de las mismas, siempre enfocándose en un proceso de regateo a lo interno de las negociaciones con el gobierno dominicano. Este fue uno de los sectores de mayor presión por parte de los Estados Unidos. Los capítulos 48 y 49 del arancel fueron de los últimos en cerrarse. Definitivamente, la estrategia escogida fue la correcta, pues en este sector se logró satisfacer a los norteamericanos sin perjudicar las empresas existentes bajo la presión a que fue sometido el sector.

Tabla 8: Balance Desgravación Arancelaria

Sector Artes Gráficas	
Fases	Productos Terminados
A	52%
B	6%
C	12%
G	16%
M	14%

Gráfico 6: Balance final Sector Artes Gráficas



Como se puede apreciar, existe un 26% de bienes que estarán protegidos por un período de 10 años, permitiendo la adecuación más de las medianas y las grandes empresas que de las micros y pequeñas.

8.6 Oportunidades y amenazas

Un elemento que permite una valoración positiva a futuro en este sector es el volumen del mercado nacional. El mercado dominicano es lo que se llama "de tiradas cortas" por lo que no parecería de interés para las compañías norteamericanas, ya que no serían competitivas por los volúmenes de la demanda. Igualmente, por el tamaño de los pedidos, las empresas son más flexibles en sus procesos respondiendo a las necesidades del cliente, no sólo en volumen sino también en tiempo.

En relación con la industria de empaques parecería que con el cambio de requisitos de empaque, presentación e información en etiquetas, podría haber un gran volumen de negocios durante los primeros años de vigencia del tratado, principalmente para aquellos nuevos productos de exportación. Posteriormente, se intuye en la industria una estabilización aunque con la necesidad de hacer inversiones importantes en equipos, de forma tal, que no se pierda en manos de empresas centroamericanas el mercado existente.

Es importante señalar que la suerte de estas dos áreas de la industria gráfica es directamente proporcional a la industria manufacturera; en la medida que aumente la producción de estas últimas así se comportarán ambos sectores: imprenta y empaques.

En el subsector de impresión de libros hay que dividir entre los escolares y los de interés general. En relación con los primeros, sólo los del sistema educativo público son impresos en el país. Esto se realiza mediante una licitación de la Secretaría de Estado de Educación y el Banco Interamericano de Desarrollo. Este llamado a concurso suele ser tarde en el tiempo, y el plazo para la entrega de los libros es muy corto, por lo que únicamente se encuentran en disposición de entregar en fecha las editoras e imprentas del país.

Todavía no se han analizado las implicaciones que pudieran tener los acuerdos de Compras Gubernamentales sobre esto y la posibilidad de que se mueva a mayor volumen de edición de

libros. Si bien es cierto, estos son contratos en manos de las grandes empresas, éstas suelen subcontratar a las PyMES para responder a los tiempos establecidos. De ahí que si la edición de los libros escolares son desviadas a Centroamérica o a Colombia en un eventual tratado hemisférico, las PyMES podrían ver afectadas su volumen de trabajo y por ende sus ingresos.

Otros riesgos que pueden afectar a la industria de artes gráficas son las normativas contenidas en el tratado como requerimientos de información exigidas; la regulación sobre salud, en caso de tintas y materia prima utilizada en las impresiones; la normativa medioambiental, la ley de Bioterrorismo así como las exigencias en eliminación o limitación de contenido de ciertas materias primas para los empaques.

9. CONSIDERACIONES FINALES

Está demostrado que en estos acuerdos el “camino se hace al andar”. Tanto el sector público como el privado deberán revisar constantemente las implicaciones prácticas que se verifiquen con la puesta en marcha del TLC.

Los sectores protegidos tendrán que, desde el día 1 del desmonte arancelario, iniciar la ejecución de las acciones tendentes a hacerlos más competitivos a fin de preservar sus espacios de mercado al momento de la total apertura.

Pensar que, a través de disposiciones internas hechas a la medida, se podrá evadir las responsabilidades u obligaciones consagradas en el texto y sus anexos es fundamentar una estrategia y el futuro de la empresa en una premisa falsa. La impunidad al incumplimiento del acuerdo es poco probable pues al hacerlo se estarán violentando derechos e intereses de empresarios norteamericanos o centroamericanos.

Por ello es impostergable, por parte de los que desean mantenerse en el futuro realizando negocios en los sectores en que hoy lo hacen, realizar estudios profundos de todos los textos del TLC que les puedan afectar de forma que cuenten con el tiempo necesario para ejecutar las acciones correspondientes.

BIBLIOGRAFÍA

- "*Antecedentes del Proceso del ALCA*". Encontrado en la red mundial: <http://www.ftaa-alca.org>
- Área de Libre Comercio entre República Dominicana y la Comunidad del Caribe. Encontrado en la red mundial: <http://www.ftaa-alca.org>
- Arbaje, Vilma I. "¿Cómo nos fue con el TLC?. Hoy, 25 de abril de 2004.
- Asociación Dominicana de Fabricantes de Calzados y Afines (ADOCALZA). *Entrevistas a Directivos y Asociados, 2001 - 2004.*
- Asociación Dominicana de Industrias de Artes Gráficas (ADIGA). *Entrevistas a Directivos y Asociados, 2001 - 2004.*
- Asociación Nacional de la Industria del Mueble (ASONAIMCO). *Entrevistas a Directivos y Asociados, 2001 - 2004.*
- Base de Datos Hemisférico del ALCA. Encontrado en la red mundial: <http://www.ftaa-alca.org>
- Berry, Albert. *Las tareas de las pequeñas y medianas empresas en América Latina*. Santiago de Chile: Revista de la CEPAL, No. Extraordinario, octubre 1998.
- Caribbean Basin Trade Partnership Act. Office of the United States Representative. Encontrado en la red mundial: <http://www.ustr.gov/regions/whemisphere/camerica/factsheet.pdf>
- Consejo Nacional de Zonas Francas. *Informe Estadístico 2002*. Encontrado en la red mundial: <http://www.cnzfe.gov.do>
- Decreto 74-97. Creación Comisión Nacional Negociaciones Comerciales.
- Escuela Diplomática y Consular. "*Acuerdo de Cotonou firmado entre la Asociación de Estados de África, del Caribe, del Pacífico y la Comunidad Europea. República Dominicana*". Santo Domingo: Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores,

- noviembre 2001.
- _____. *“Tratado de Libre Comercio Centroamérica-República Dominicana.”* Santo Domingo: Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, Centenario, septiembre 2001.
- _____. *“Tratado de Libre Comercio CARICOM-República Dominicana.”* Santo Domingo: Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, enero 2002.
- Jaramillo, Carlos Felipe. *“¿Qué sabemos de los efectos del CAFTA?”*. Revista Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI, Número 1, 2003.
- Lederman, Daniel, William Maloney y Luis Servén. *“Lecciones del NAFTA y otros Acuerdos de Libre Comercio para América Latina.”* Programa de Estudios Regionales de la Oficina del Economista Jefe para América Latina y el Caribe. Washington, D. C.: Banco Mundial, diciembre 2003.
- Monge, Ricardo, Miguel Loría y Claudio González. *Retos y Oportunidades para los Sectores Agropecuario y Agroindustrial de Centroamérica ante un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.* Washington, D.C.: Documento preparado para el Banco Mundial, junio 2003.
- Oficina Especial para la Negociación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. *“Informe del TLC entre R.D. y EE.UU.”* Santo Domingo: Secretaría de Estado de Industria y Comercio, abril 2004.
- Ortiz, Marina. *Pequeñas y Medianas Empresas en la República Dominicana.* Santo Domingo: FONDOMICRO y PASP, 2001.
- PROEMPRESA y VA Consulting. *Proyecto Mesas de Concertación para la Pequeña Empresa Dominicana.* Santo Domingo: 2003-2004, en curso.
- Rhi-Sausi, José Luis. *Desarrollo local, clusters de PyMES e innovación territorial: agenda para una alianza estratégica euro-latinoamericana.* El desarrollo local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea. Caracas: Nueva Sociedad, 2004.
- Zevallos, Emilio. *Micro, pequeñas y medianas empresas en América Latina.* Santiago de Chile: Revista de la CEPAL No. 79, abril 2003.

III

EFFECTOS DE LA CRISIS ECONÓMICA
SOBRE LA POBREZA Y LAS
CONDICIONES SOCIALES EN LA
REPÚBLICA DOMINICANA

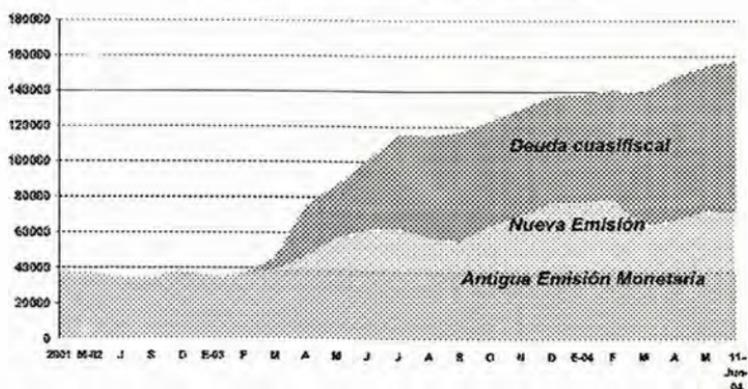
Isidoro Santana

INTRODUCCIÓN

La República Dominicana esta atravesando por una severa y prolongada crisis económica. La misma se deriva de un monumental fraude bancario y de la decisión de las autoridades de socializar su pago. De esta manera, se convirtió un problema microeconómico en un gran problema macroeconómico.

El primer impacto de esa decisión fue una súbita elevación de la emisión monetaria, con efectos inmediatos sobre la tasa de cambio y el índice de precios. Al intentar contrarrestar el daño hecho mediante la colocación de valores del Banco Central para recoger de nuevo el dinero emitido, se ha generado una enorme deuda cuasifiscal, con las implicaciones sociales que se exponen en el diagrama siguiente. Todas las políticas que han debido adoptarse para intentar controlar un desbordamiento mayor de la tasa de cambio conducen a restricciones macroeconómicas que irremediabilmente producen más pobreza y deterioro de las condiciones de vida para los que no somos pobres.

Manifestación de la crisis macroeconómica



Los resultados de todo ello, en términos sociales, todavía no han sido debidamente medidos, en parte, por la tradicional tardanza dominicana en registrar estadísticamente los fenómenos sociales, pero sobre todo, porque la crisis no ha terminado, y aún estamos muy lejos de que termine.

Formas de pagar, en términos sociales, el agujero bancario

- Emisión monetaria → inflación ↓ reducción ingresos reales
- Tasas de interés → inversiones ↓ desempleo
- Inversión pública → desempleo
- Impuestos → crisis económica
- Devaluación → encarecimiento costos
- Crisis eléctrica → crisis económica
- Servicios públicos → apagones, huelgas y faltas de servicios en hospitales, escuelas, oficinas públicas
- TODO LO ANTERIOR → Más pobreza

1. ANTECEDENTES DE MEDICIÓN DE LA POBREZA

En la República Dominicana es desde hace relativamente poco tiempo que se comienza a discutir el tema del combate a la pobreza. Hasta hace un par de décadas ni siquiera había estudios formales sobre esta materia. Y aunque el análisis y la discusión del tema se han incrementado en los últimos años, aún el país no ha logrado establecer un sistema adecuado de información periódica, sistemática y uniforme, que permita conocer la magnitud precisa de dicho fenómeno, ni mucho menos dar seguimiento a su evolución en el tiempo.

El primer estudio minucioso que se conoce en el país sobre la magnitud y naturaleza del fenómeno fue el realizado por Gumersindo del Rosario a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares llevada a cabo por el Banco Central en noviembre de 1984 (ENIGF-84). Al estar basado en una fuente de información amplia y confiable sobre el tema, el mismo constituye una referencia para estudios posteriores.

Utilizando el método de la línea de pobreza a partir de los datos de ingresos familiares, en aquel tiempo se estimó que la pobreza afectaba a un 59.4% de los hogares, incluyendo un 20% que sobrevivía en condiciones de indigencia.

Posterior a esa fecha se han realizado múltiples estimaciones sobre la incidencia de la pobreza, pero como el gobierno dominicano no cuenta con un programa oficial de encuestas periódicas de hogares (las mismas son esporádicas), ni una metodología oficial para la medición de la pobreza en ninguna de sus dimensiones, esto permite que cada analista utilice sus propios criterios de estimación, llegándose a publicitar

esporádicamente cifras muy disímiles, algunas claramente inconsistentes.

Es así como, al proceder los datos de criterios metodológicos tan distintos de medición, cualquier intento para construir una serie histórica que permita analizar objetivamente la evolución en el tiempo de la pobreza conduciría a resultados muy cuestionables desde el punto de vista del método científico.

No obstante, independientemente de la metodología, haciendo inferencias a partir de la evolución macroeconómica y de datos dispersos sobre la situación social, se pueden hacer las afirmaciones siguientes:

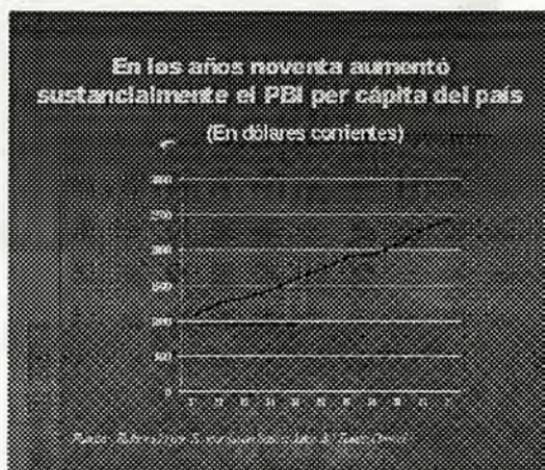
- **Después del estudio de Gumersindo, en el resto de los años 80's, hasta el 1991**, empeoró la situación debido a que el país vivió una gran inestabilidad y crisis económica, incrementándose tanto la proporción como el volumen de individuos y familias que vivían en condiciones de pobreza e indigencia.
- **Pero en el decenio de 1990, particularmente a partir de 1992**, disminuyeron los niveles de pobreza e indigencia, no sólo recuperándose del retroceso de los finales de los años ochenta, sino también colocándose en un nivel más satisfactorio que el diagnosticado en 1984.
- **Sin embargo, desde el 2001 hacia acá**, se ha incrementado la proporción de pobres, se ha profundizado para los que ya eran pobres y se han acercado a la línea de la pobreza amplios sectores de no pobres

2. LA EVOLUCIÓN EN LOS AÑOS 90's

Diversos estudios avalan que con el proceso de crecimiento económico con estabilidad que vivió la economía dominicana desde 1992 y que se prolongó hasta finales del 2002, la incidencia

de la pobreza e indigencia cedió en algo, aunque no en la medida que podría haberse esperado para un país con tal desempeño macroeconómico. Las evidencias de mejoría fueron las siguientes:

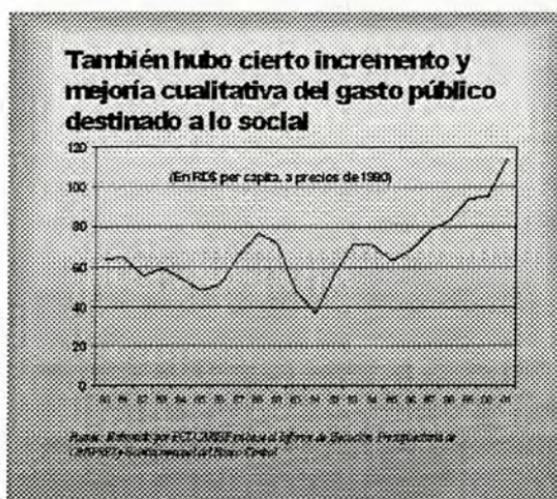
- a. **Incremento del ingreso per cápita.** Por un lado, aumentó sustancialmente el PBI per cápita del país. El gráfico siguiente muestra la evolución del mismo en US dólares, lo cual sobredimensiona el progreso (140% de aumento) debido a que la moneda nacional se fue sobrevaluando, pero aún en pesos dominicanos de valor constante, el producto per cápita se incrementó en un 51.7%.



Ahora bien, la pobreza puede no disminuir en un país cuyos ingresos reales están creciendo si al mismo tiempo se deteriora el patrón distributivo. Pero no hay evidencias de que en el país empeorara la distribución del ingreso, sino más bien de todo lo contrario.

- b. **Incremento del salario real.** Al menos, hasta el 2001 aumentaron significativamente los salarios reales. Como práctica apropiada para el período de inestabilidad económica e inflación que se vivió en la década de 1980, la economía se fue adaptando a sucesivos reajustes de los niveles de salarios mínimos, aunque durante ese tiempo

- d. **Mejoramiento del gasto social.** A todo lo anterior se une cierto incremento y mejoría cualitativa del gasto público destinado a lo social. Al iniciarse el decenio de 1990 el gasto social del gobierno dominicano era no sólo bajísimo (menos del 5% del PBI), sino que se dirigía prioritariamente a funciones de escaso impacto para la población pobre, como grandes proyectos de viviendas para clase media y alta, grandes complejos de acueductos y alcantarillados, etc. Posterior a eso, se le prestó un poco más atención a los servicios de mayor impacto en el desarrollo humano, como la educación básica y los servicios de salud.



3. EL NIVEL DE POBREZA ANTES DE LA ACTUAL CRISIS

La más reciente encuesta sobre presupuestos familiares, instrumento más apropiado para medir niveles de pobreza, fue la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares (ENGIH-98), realizada por el Banco Central entre octubre de 1997 y septiembre de 1998. A partir de la misma se hicieron diversas estimaciones, pero nuevamente utilizando procedimientos de cálculo distintos.

El propio Banco Central realizó una medición de pobreza. Pero en este caso se cambió radicalmente la metodología usada anteriormente por la propia institución, al variar el procedimiento de medición de los ingresos familiares y el criterio a partir del cual un hogar se considera pobre e indigente. Dicho estudio arrojó una proporción ascendente a 21.5% de hogares pobres, incluyendo un 3.6% de indigentes, aunque en términos del número de individuos, la pobreza afectaba al 25.8% conforme este cálculo.

Causó gran sorpresa el bajo nivel de pobreza e incidencia reportado, sobre todo porque dicho índice colocaría a la República Dominicana en una posición privilegiada respecto a la mayoría de los países de América Latina, aún cuando la mayor parte de los otros países nos superan en ingresos per cápita y en políticas sociales.

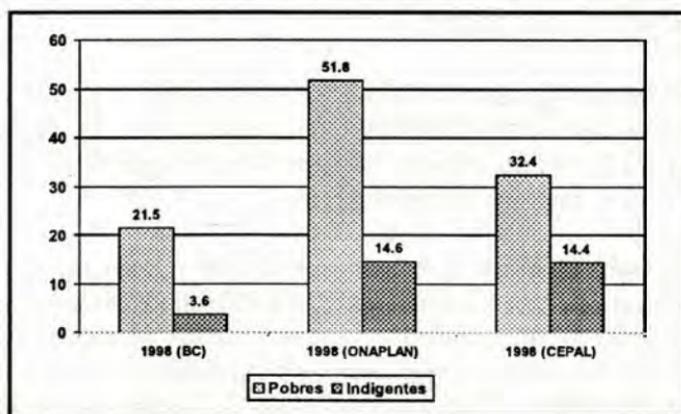
Naturalmente, los cambios metodológicos que fueron usados esta vez, que sobrevalúan el ingreso personal y familiar, pues contiene duplicaciones, al tiempo que reduce los requisitos para no caer en la condición de pobre, tienden minimizar el fenómeno de la pobreza en el país, lo que puede inducir a errores en la concepción y aplicación de las políticas públicas.

Tomando en cuenta que los cálculos del Banco Central resultaron poco convincentes, en base a los resultados de la misma ENGIH-98, pero considerando una mayor diversidad de variables

demográficas y socioeconómicas, ONAPLAN preparó una estimación alternativa de la prevalencia de la pobreza y la indigencia. En este caso, además del ingreso familiar, tomó en cuenta las necesidades básicas insatisfechas. El resultado fue una proporción de 51.8% de hogares pobres, incluyendo un 14.6% de indigentes.

Pero es curioso que, siendo ambas instituciones oficiales (ONAPLAN y el Banco Central), y utilizando la base de datos de la misma encuesta, por el sólo hecho de usar procedimientos diferentes, hayan llegado a mediciones tan distintas, de 21.5% a 51.8% como pobreza en general, y de 3.6% a 14.6% como pobreza extrema.

Porcentaje de hogares pobres e indigentes en 1998 según diferentes criterios de medición



Normalmente los organismos del sistema de las Naciones Unidas utilizan el procedimiento de las líneas de pobreza calculada a partir de una canasta normativa de consumo. En base al mismo la CEPAL, calculó que en 1998 el 32.4% de los hogares eran pobres, aunque en términos del número de individuos, la cifra se elevaba al 37.2%, incluyendo un 14.4% de indigentes.

4. LA POLÍTICA OFICIAL DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

La realidad es que hasta hace muy poco tiempo, el país no tenía una política pública de lucha contra la pobreza. Sí había gasto público social y un sistema de provisión de servicios sociales, pero el mismo operaba por inercia, conforme a patrones tradicionales de producción y distribución. En ningún caso el mismo tenía el propósito explícito de reducir pobreza.

Igualmente se aplicaban otras políticas tradicionales, como legislación salarial, subsidios generales, controles de precios y de tasas de interés y de cambio, así como construcción de viviendas y distribución de tierras. No había ningún criterio de dirección hacia los pobres, sino que la concepción prevaleciente era la cobertura universal y acceso gratuito, pero ante notorias carencias cuantitativas y cualitativas, generalmente los más pobres eran los que menos acceso tenían.

El primer programa dirigido expresamente a luchar contra la pobreza fue PROCOMUNIDAD, de muy poco alcance social. Durante el Gobierno pasado se formuló el programa Comunidad Digna, pero también de poco alcance.

Probablemente el gobierno que diseñó y puso en ejecución programas más bien concebidos de lucha contra la pobreza, de más amplio alcance, con instrumentos mejor focalizados y más eficaces en su propósito de llegar a los pobres, fue este gobierno que ahora termina. Tales son los casos del mejoramiento masivo de viviendas, la instalación de paneles de energía solar, la tarjeta de asistencia escolar, etc.

Como paradoja de la vida, posiblemente ningún gobierno creó tanta pobreza en tan corto tiempo como este. Deben conocerse muy pocos casos de un gobierno que haya desbaratado con los pies lo que hizo con las manos. El problema fue obligar a toda la población a cargar con el fraude bancario, bajo la excusa de que se pretendía evitar un riesgo sistémico que en ningún momento pareció existir.

5. QUÉ HA PASADO RECIENTEMENTE

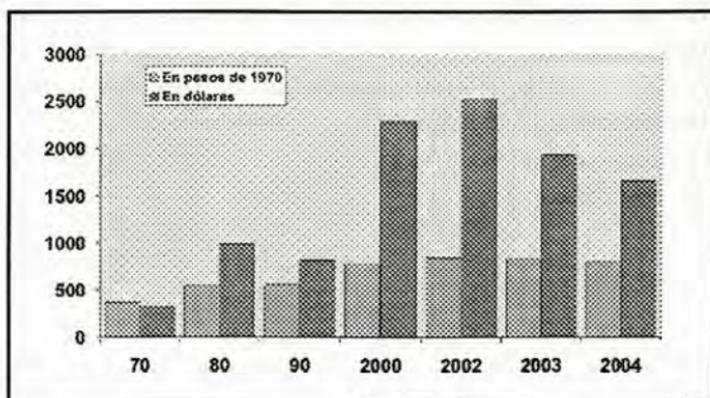
Independientemente de cuál fuera el cálculo correcto del nivel de pobreza previo a la crisis, lo único seguro es que con la misma han ocurrido las siguientes cosas:

- Se ha incrementado el número de pobres
- Se ha profundizado la pobreza para los que eran pobres
- Una fracción importante de los que no han pasado a ser pobres se ha acercado a la línea de la pobreza

Esta es la conclusión a que conduce el análisis de la evolución económica y social desde finales del 2002. Veamos:

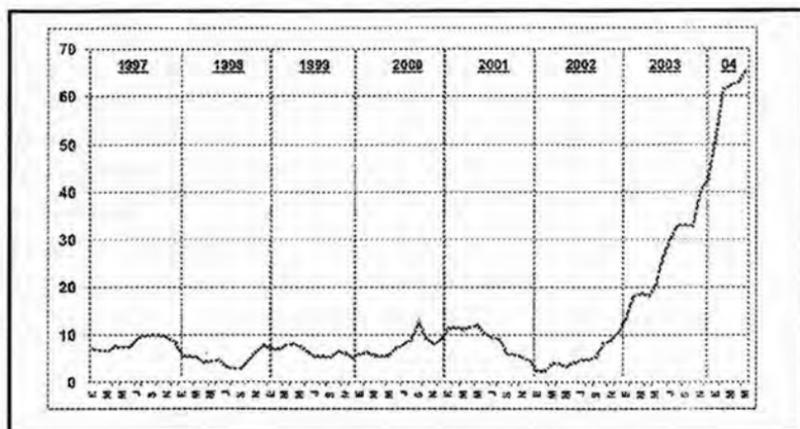
El primer elemento es que el producto por habitante del país se ha vuelto a reducir desde el 2002. Medido en dólares, ha sufrido una caída estrepitosa, pero como esa no es la forma correcta de medirlo, sino en pesos de valor real, la caída es menos pronunciada, pero existe. Al haberse reducido el tamaño del pastel, sólo pudiera no acrecentarse la pobreza si tuviéramos constancia de un gran mejoramiento de la distribución del ingreso. Lamentablemente eso es lo que menos puede haber ocurrido.

El PBI real per cápita ha bajado
medido en dólares, tras haber llegado a \$2,577 en el 2002,
terminaría este año en unos \$1,700.



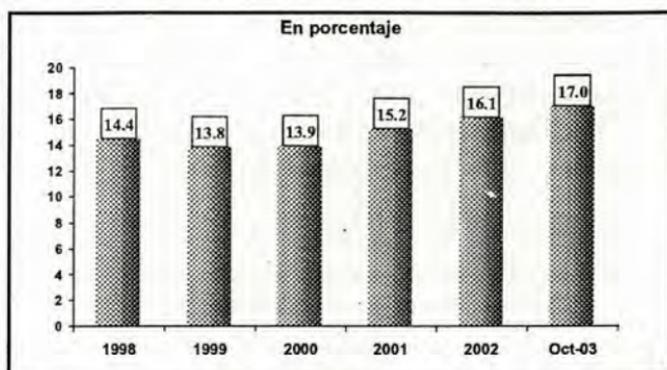
El segundo elemento es que se rompió la estabilidad macroeconómica de que habíamos estado disfrutando durante más de un decenio. Solamente en el año 2003 se registró una inflación de 43%, cuando después del 1991 sólo se había visto una ocasión en que la misma superara el 10%. Y en este año 2004, la inflación anualizada, hasta el mes de mayo, supera el 65 por ciento. La experiencia de América Latina, y la dominicana en particular, dice que la inflación es el mayor enemigo de los pobres, que tienen muy poca viabilidad de defenderse de la misma.

La tasa de inflación anualizada
ya supera el 65%
(comparando cada mes con su igual del año anterior)



El tercer elemento es que se ha vuelto a profundizar el desempleo, habiendo llegado hasta la encuesta de octubre del 2003 al 17% de la fuerza laboral. Es bueno advertir que todavía en octubre la crisis no se había sentido en su mayor crudeza, lo que hace pensar que la desocupación puede ser sustancialmente mayor en este momento.

La tasa de desocupación de la PEA se ha vuelto a elevar



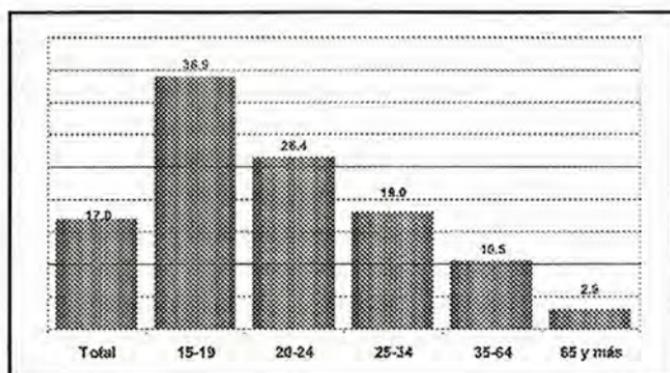
Un aspecto que llama la atención es que el aumento del desempleo se aprecia con mucho mayor crudeza entre la población joven, muy particularmente entre los que ingresan por primera vez al mercado de trabajo. Para este grupo se acerca al 40%, con enormes implicaciones, no solo económicas y sociales, sino de autovaloración personal y de confianza de los jóvenes en su sociedad y en su nación. Muchos de los jóvenes que están egresando ahora de las universidades sienten que el único camino que se les está dejando abierto para comenzar a construir su futuro es el de la emigración.

El desempleo ha afectado mucho a los más jóvenes



El hecho de que el desempleo se sienta de manera tan profunda entre los más jóvenes, y no tanto entre los mayores, parece ser el reflejo de que, en el caso de estos últimos, que ya tienen compromisos de familia establecidos, lo más crucial es conservar el trabajo que tienen aún al costo de ver reducidos sus ingresos reales, que luce ser la situación más probable.

El desempleo está afectando muy particularmente a los que ingresan por primera vez al mercado de trabajo



Muy vinculado con el segundo elemento (la inflación), y con el tercero (el desempleo), el cuarto aspecto generador o agravante de pobreza es que el salario real se ha reducido abruptamente. Mientras el nivel medio de precios más que se duplicó entre mayo del 2002 y el mismo mes del 2004, el salario mínimo legal, para empresas grandes del sector formal de la economía, apenas se elevó en un 25% en el mismo período. Tarifas inferiores aún se aplican para las zonas francas y el turismo, y en el caso de los empleados públicos el reajuste fue de apenas 9%.

Como muestra el gráfico siguiente, la reducción del salario mínimo legal, en términos reales, ha sido de tal magnitud que de golpe anuló todo lo que se había ganado en los diez años de crecimiento económico que van del 1992 al 2002.

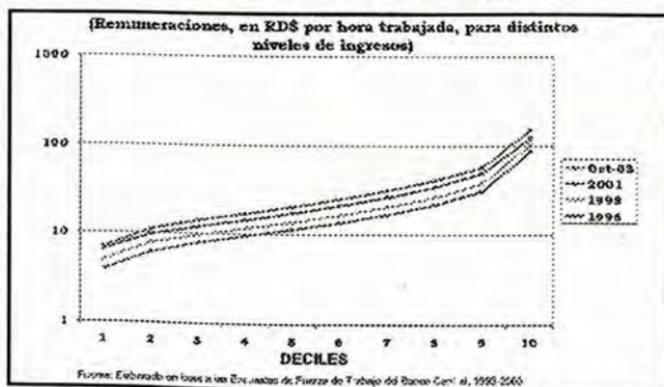
El salario real ha sufrido una estrepitosa caída



Así como ha sufrido el salario mínimo, igual ha ocurrido con los niveles medios de salarios. El gráfico siguiente, elaborado con las remuneraciones promedio por hora trabajada, que resultan de las encuestas de fuerza de trabajo que semestralmente lleva a cabo el Banco Central, indican que los cambios en los salarios nominales que han tenido lugar una vez que se inició la crisis, siguen el mismo patrón que cuando había estabilidad. Es decir, los salarios se han comportado como si todo estuviera igual que antes.

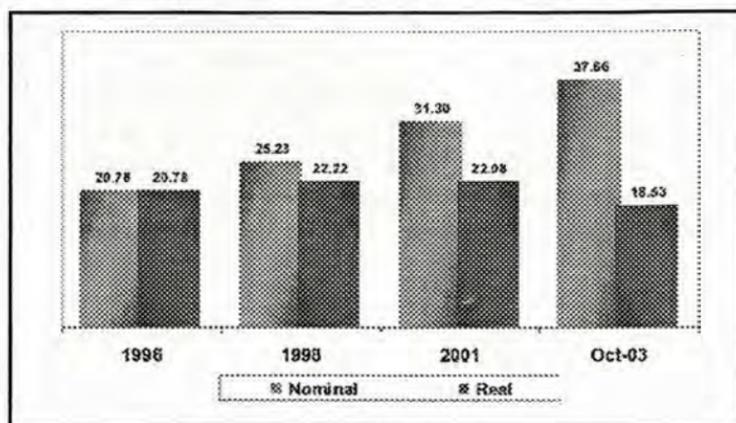
Incluso se muestra el agravante de que en los deciles inferiores de ingreso es en donde menos logros se han tenido de mejoras salariales, lo cual puede obedecer al problema del desempleo.

Paradójicamente, los que han conseguido menos ajustes de su ingreso nominal son los deciles inferiores

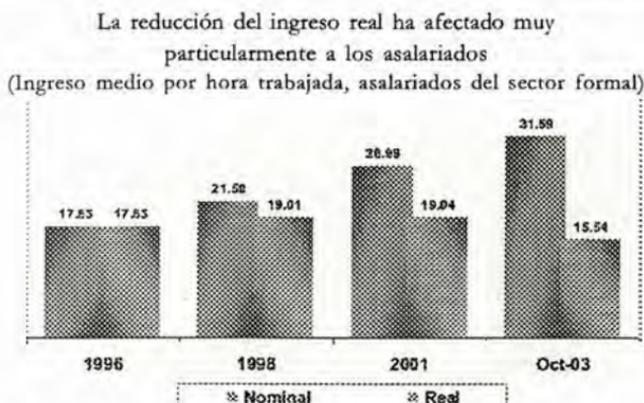


El gráfico que se presenta a continuación, fue construido a partir de los ingresos medios recibidos por hora trabajada para toda la población ocupada, independientemente de la categoría ocupacional y del nivel socioeconómico. En la barra de la izquierda se muestra su evolución a precios corrientes, mientras que en la barra de la derecha se presenta la misma información, pero deflactada en pesos de valor constante del 1996, para indicar la reducción que han experimentado los ingresos reales medios de la población ocupada, que en este caso es de 17.4% en los últimos dos años.

En términos reales, se registra una declinación de los ingresos medios de toda la población ocupada



En el otro gráfico que sigue se presentan los ingresos por salarios por hora trabajada, pero sólo para los que trabajan en base a la categoría de dependientes en empresas del sector formal. En este caso lo que refleja el gráfico es la evolución del salario real promedio de la economía. El gráfico ilustra como, tras una sustancial mejoría entre el 1996 y el 2001, se registra una caída de 18.4% promedio entre el 2001 y octubre del 2003.



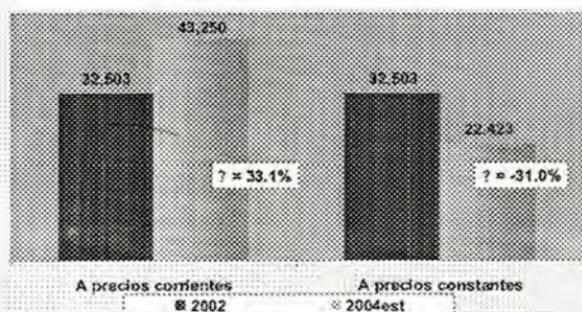
Ahora bien, estos datos no registran eficientemente la declinación del salario real a lo largo de la crisis, pues no tenemos información de la evolución nominal de las remuneraciones en los últimos nueve meses, cuando los precios se han incrementado en casi 50%.

El quinto elemento que nos permite afirmar que debe haber tenido lugar un agravamiento del problema social, induciendo incremento y profundización de la pobreza, es el fenómeno que se ha presentado con el gasto público orientado a lo social.

La situación que se ha presentado aquí es la siguiente: En virtud del gran déficit cuasifiscal que se genera como consecuencia de los altos intereses que se ha visto obligado a pagar el Banco Central para contrarrestar la emisión monetaria, los intentos de ajuste le han obligado al gobierno a mantener restringido el gasto gubernamental. Los programas del FMI le han impuesto topes cuantitativos.

Ahora bien, con la devaluación y el gran endeudamiento externo previo, de golpe el Gobierno se ha visto frente a acrecentados compromisos en términos del servicio de la deuda externa. Por otro lado, la misma devaluación se ha sobrepuesto a los altos precios de los combustibles para encarecer marcadamente los costos de la electricidad y el gas propano. Al haberse resistido el Gobierno a transferir a la economía dichos incrementos de costos, se ha visto también con grandes compromisos de subsidio.

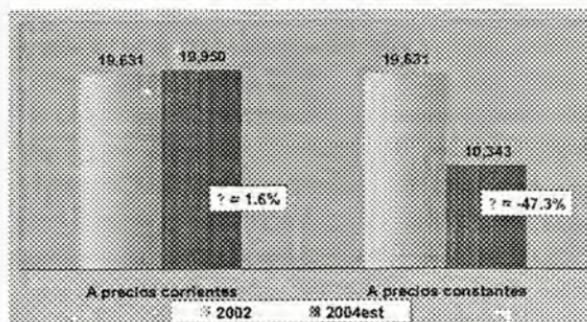
Se ha registrado una gran caída del gasto público social en términos reales
(En millones RDS, estimados)



En este caso, si el gasto total no puede subir, pero algunos de sus componentes se han incrementado bastante, la única salida es bajar los otros. Y el turno le ha tocado al gasto social y a la inversión pública. Como muestra el gráfico, el gasto social en su conjunto ha experimentado una disminución del 31 por ciento desde el 2002. Los datos del 2004 han sido estimados a partir del valor registrado en los primeros cuatro meses.

El problema es mucho más grave en los casos de los dos servicios sociales de acceso más universal y que, por tanto, garantizan mayor beneficio a los pobres, que son la salud y educación. En estos dos servicios el gasto público se ha reducido en un 47.3% en términos reales, es decir, a casi la mitad de su valor anterior.

El problema es mucho más grave aún en los casos de salud y educación
(En millones RDS, estimados)



CONCLUSIONES

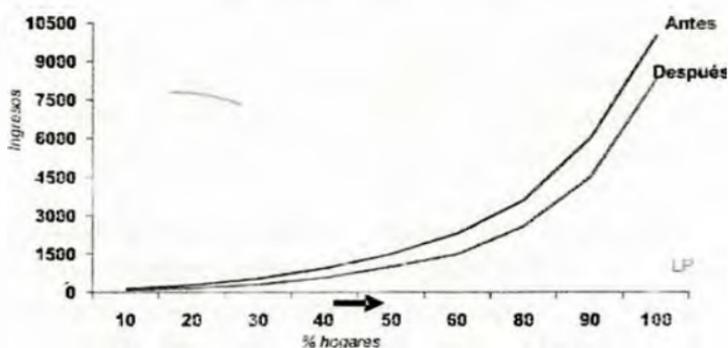
Aunque todavía el país no tiene una medición oficial universalmente aceptada del nivel de pobreza prevaleciente antes de la crisis, ni mucho menos de su situación actual, todos los elementos presentados en este análisis conducen a mostrar un profundo deterioro de las condiciones sociales y aumento de la pobreza en lo últimos dos años.

Lo que sí está oficialmente documentado es la reducción del ingreso real de la población en su conjunto, especialmente de los asalariados y de los que han perdido su empleo. En virtud de que durante períodos como el que ha estado viviendo la sociedad dominicana pierden casi todos los sectores de la sociedad (son excepcionales los que salen ganando), el fenómeno que se presenta puede ilustrarse por medio del gráfico siguiente.

En el mismo la línea de los ingresos familiares se traslada hacia abajo y hacia la derecha, indicando que, no importa cuál haya sido su situación inicial, con la crisis su condición de vida ha empeorado. Eso significa que un importante segmento que se encontraba por encima de la línea de la pobreza, pero cerca de ella, pasó a colocarse por debajo, es decir, literalmente se convirtió en pobre.

Mucha otra gente que ya estaba por debajo de la línea de la pobreza, pero al punto de alcanzarla y superar su condición, bajó mucho más, incluso pudiendo bajar a la categoría de indigente, cuya línea no presentamos en el gráfico para no complicar su entendimiento.

Este es un caso estimado de lo que ha pasado con los ingresos reales
y de cómo se ha desplazado la porción de hogares
que cae por debajo de la LP



Y otro segmento importante que no cae por debajo de la línea de pobreza, pero habiendo estado antes bastante lejos ha visto como su condición se acerca a ella peligrosamente. Tal es la realidad dominicana de hoy en día.

Es curioso que ahora, al estar la moneda nacional subvaluada, si se dolarizara la línea de la pobreza, como hizo el Banco Central en 1998, es casi seguro que más de la mitad de los dominicanos caerían por debajo del valor de dos dólares diarios per cápita.

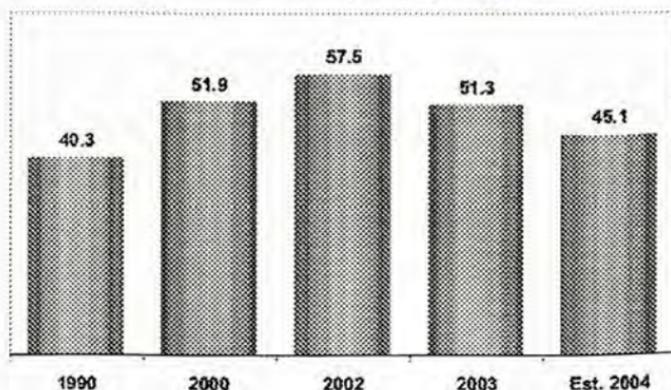
Según un estudio reciente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la estimación preliminar es que hasta octubre del 2003, la población debajo de la línea de pobreza se había elevado en 21%. Insistimos en que después de octubre el deterioro ha sido mayor. De modo que esto puede implicar alrededor de dos millones más de dominicanos que han pasado a ser pobres.

La mejor ilustración de esto es lo que ha pasado con el consumo privado. Todas las teorías económicas concuerdan en que esta es una variable muy flexible hacia arriba pero rígida hacia abajo. Es decir, cuando la gente experimenta alguna mejoría económica, lo

primero que hace es incrementar su consumo, indicador por excelencia de bienestar. Pero si empeora su situación económica, la gente tiende a no bajar su nivel de consumo, recurriendo a medios como los ahorros acumulados, endeudamiento o reducción de capital.

Cuando se ve obligado a reducir su consumo es porque la crisis es muy grande. Pero resulta que el consumo privado de la República Dominicana, medido en términos per cápita, ha sufrido una sustancial reducción, volviendo a sus niveles de una década atrás. Los datos del 2004 presentados en el gráfico son estimados a partir de su evolución en el primer trimestre.

El bienestar de la población se devolvió por lo menos 10 años
(Evolución consumo privado por capital)



IV

CRISIS FINANCIERA, POBREZA Y DESIGUALDAD

Susana Gámez

INTRODUCCIÓN

La crisis económica que enfrentamos ha aumentado la incidencia de la pobreza de acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha disminuido la capacidad de la población de acceder a bienes y servicios básicos, ha aumentado el desempleo y desvanecido la esperanza de miles de dominicanos.

Aunque ahora es evidente esta situación, al inicio de la crisis financiera, generada por la quiebra y resolución de tres de los principales bancos del país, no estaba claro que a la población de menores ingresos le afectaría con mayor intensidad. Para muchos esta crisis sólo tocaba a los ahorrantes medianos de estas instituciones, sin embargo, el costo fiscal de la misma no sólo ha afectado las finanzas públicas sino que como consecuencia ha traído consigo incrementos importantes en la tasa de inflación y ha reducido el valor de la moneda. Lo que a primera vista era una crisis que afectaría a unos pocos, ha invadido a casi toda la población.

La desigualdad no sólo supone ingresos diferenciales entre ricos y pobres, sino también diferencias en el acceso a los servicios, a la justicia, al poder político y peor aún a la propia condición de dominicano. Y estas desigualdades hacen que los más pobres sean los más vulnerables frente a las crisis. A lo largo de este trabajo se tratará de analizar cómo las crisis financieras intensifican la pobreza y la desigualdad del ingreso en varias formas.

1. LA VULNERABILIDAD DE LA ECONOMÍA DOMINICANA A LOS SHOCKS EXTERNOS

La economía dominicana es pequeña y abierta, con índice de apertura que en promedio para la década de los noventa alcanzó un 96%; por lo que los vínculos con el entorno externo han gravitado siempre en el desarrollo de la misma. La formación de capital, el cambio técnico, la asignación de recursos, el empleo, la distribución del ingreso y los equilibrios macroeconómicos están, en efecto, fuertemente influidos por las relaciones con el sistema internacional.

La vulnerabilidad de la economía dominicana a los shocks externos se manifestó nueva vez, con la desaceleración del ritmo de crecimiento del PBI a partir del año 2001 y su posterior caída en 0.4% en el 2003, producto del alza de los precios internacionales de los combustibles y la contracción de la economía internacional. Estos factores afectaron no sólo las finanzas públicas, sino también el comportamiento de las actividades económicas que lideraron el fuerte crecimiento de la segunda mitad de la década de los noventa, que se registró acompañado de una baja inflación, un reducido déficit fiscal, una prudente política monetaria y en general en un entorno de estabilidad macroeconómica.

1.1 La crisis financiera

En este contexto, para el 2003 se desencadena una crisis bancaria que genera una onda recesiva que agravará la pobreza, la desigualdad y la exclusión.

La resolución de la quiebra de los bancos acaecida en el 2003, produjo temores y desconfianza en la política económica del país, desencadenando una salida masiva de capitales con una consecuente reducción del nivel de reservas. La intervención del gobierno no consiguió frenar esta situación y comenzaron a producirse ataques especulativos contra la moneda nacional, de manera que se produjeron reducciones en los niveles de reservas del país y devaluación del tipo de cambio. Entre diciembre del 2002 y

Reservas Internacionales del Banco Central

Reservas Internac/año	Brutas	Variación absoluta	Netas	Variación absoluta
Diciembre 02	828.9	89.5	376.0	63.4
Enero 03	784.5	-44.4	342.5	-33.5
Febrero 03	875.5	91.0	430.3	87.8
Marzo 03	842.6	-32.9	384.9	-45.4
Abril 03	803.4	-39.2	348.9	-36.0
Mayo 03	786.7	-16.7	373.4	24.5
Junio 03	716.4	-70.3	310.8	-62.6
Julio 03	583.1	-133.3	230.2	-80.6
Agosto 03	508.7	-74.4	188.6	-41.6
Septiembre 03	520.8	12.1	97.3	-91.3
Octubre 03	487.4	-33.4	112.2	14.9
Noviembre 03	506.2	18.8	128.0	15.8
Diciembre 03	489.2	-17.0	123.6	-4.4
Enero 04	489.7	0.5	114.2	-9.4
Febrero 04	578.6	88.9	143.2	29.0
Marzo 04	662.0	83.4	224.9	81.7
Abril 04	630.5	-31.5	191.2	-33.7

Fuente: Banco Central de la República Dominicana

* Variación realizada con el mes anterior.

diciembre del 2003, las reservas internacionales brutas cayeron en un 41%, perdiéndose alrededor de US\$339.7 millones, en tanto que la tasa de cambio pasó en el mismo período de RD\$17.66 a RD\$37.63 por dólar en el mercado oficial. En los primeros siete meses del 2003 el peso se depreció en un 96%.

Paradójicamente, el *déficit de Balanza de Cuenta Corriente*, indicador de crisis financieras no se registró en el caso dominicano. Por el contrario, la cuenta corriente registró un superávit en el primer trimestre del 2003 generado por la mejoría de la actividad minera, turismo y de zonas francas; el incremento

de las remesas de dominicanos residentes en el exterior y la reducción de las importaciones, consecuencia de la contracción de la actividad económica, no obstante el fuerte crecimiento de la factura petrolera.

Sin embargo, como el resto de las economías, la dominicana es cada vez más vulnerable a la *crisis de confianza*, que se asemejan a las situaciones de pánico bancario. En el libro *Imaginaciones muy populares y la locura de las gentes*, Charles MacKay escribió: “Los hombres, bien se ha dicho, piensan en manada; se ha visto que enloquecen como si fueran ganado, mientras que recuperan el buen sentido lentamente, y de uno en uno.”

Para contrarrestar el crecimiento de la emisión monetaria y la estabilidad de la moneda, el Banco Central emitió papeles a tasas atractivas en el mercado doméstico, lo que presionaba al alza las tasas de interés de los bancos comerciales. En la actualidad las tasas pagadas por el Banco Central a certificados alcanzan 50%, lo que es indicativo de la situación de crisis financiera y sus posibles efectos sobre la actividad económica.

En efecto, el financiamiento interno pasó de RD\$7,177 millones en diciembre del 2002 a RD\$106,263.5 millones en diciembre del 2003, de los cuales el 10.6% correspondía a adelantos y redescuentos y el 88.0% a aportes al fondo de liquidez para la banca comercial, es decir, a aportes para el rescate de los bancos en quiebra. En consecuencia para el mismo período el medio circulante creció en 80.5% y la emisión monetaria en 101.6%.

La experiencia ha demostrado que aquellos países con *un alto endeudamiento exterior* son más vulnerables y tienen *peor capacidad de defensa ante un ataque especulativo a la moneda*. El saldo de la deuda pública externa aumentó de 26.3% al cierre del 2002 alrededor de un 50% en el 2003.

En este contexto el país firma un acuerdo stand-by con el Fondo Monetario Internacional para ejecutar un programa económico basado en tres pilares: a) medidas para el

fortalecimiento de la confianza en el sistema bancario, b) acciones para reforzar las finanzas públicas y asegurar la sostenibilidad de la deuda y c) el funcionamiento de un régimen cambiario flexible acompañado de una estricta disciplina monetaria.

El costo fiscal de la quiebra bancaria se estimó en un 20% del PIB, por lo que sería necesario contraer el gasto público. Dado que, dentro de los principales objetivos del gobierno estaba mitigar los efectos adversos de la crisis sobre los grupos sociales vulnerables, se planteó como estrategia contener la inflación y reasignar el gasto hacia el sector social, aumentando el mismo en 2% del PIB en los próximos cinco años. Lo anterior permitiría proteger los programas sociales prioritarios de los recortes de gastos del año 2003 y en el presupuesto del 2004, particularmente los programas de educación, salud y nutrición y redes de seguridad social para los hogares pobres.

1.2. Factores que inciden en un aumento de la pobreza y la desigualdad

En teoría, las crisis pueden afectar el nivel de pobreza y desigualdad por tres vías: la disminución de la actividad económica, las fluctuaciones de los precios relativos y la compresión fiscal.

La *contracción de la actividad económica* generada en períodos de crisis puede incidir en una disminución del ingreso de los asalariados, consecuencia del aumento de la tasa de desempleo del sector formal; de la baja en la demanda de los servicios provistos por el sector informal y de la reducción de las horas trabajadas; y de los salarios reales. Así mismo, los trabajadores del sector formal que pierden su empleo pasan a presionar en el sector informal.

Las crisis financieras traen consigo una fuerte depreciación monetaria, lo que *altera los precios relativos*; el precio de los bienes transables aumenta más rápidamente que los precios de los no transables, reduciendo los ingresos de los productores de estos

últimos bienes. La mayor demanda de exportaciones aumenta el empleo y el ingreso de los sectores que se dedican a la actividad exportadora. La devaluación afecta a los precios del consumidor, y fundamentalmente el de los alimentos, lo que perjudica a los pobres, que destinan una proporción importante a su compra.

Asimismo, en una crisis, los gobiernos frecuentemente adoptan medidas estrictas en el área fiscal y monetaria, causando una disminución del gasto destinado a los programas sociales y a las transferencias hacia los más pobres.

Por estas tres vías los efectos de las crisis son transmitidos a los más pobres, y lo más probable es que la vulnerabilidad de algunos segmentos de la población no tan pobres se incremente.

2. POBREZA Y DESIGUALDAD

Tan importante como es no minimizar, ni pretender ocultar la magnitud de la crisis social que acompaña normalmente a una crisis económica, es entender que la actual crisis social que vive el país posee raíces estructurales de larga data, tendencias que la explican y que provienen del mediano plazo, así como aspectos coyunturales, que agravan notoriamente su parte crítica. Entender esto es relevante porque nos permite realizar al menos tres consideraciones:

- a. El malestar social, la pobreza y la desigualdad *no responde meramente a la reciente agudización de la crisis económica*. Algunos de los problemas sociales, que sin duda se han tornado mayores y más visibles, estaban presentes antes y continuarán quizás con nosotros por algún tiempo, aunque se retome el crecimiento económico.
- b. Asimismo, la actual situación no es el resultado inevitable de las precedentes situaciones sociales. Sin embargo, *la magnitud y ferocidad de la actual situación social sí responde a la actual coyuntura económica*; y debiera retornar a valores no equivalentes al pasado, pero sí menores que el presente, una vez se supere la actual crisis económica.

- c. La economía deberá hacer su parte para empezar a remontar la actual crisis social, pero *existen medidas concretas de corto, mediano y largo plazo* que es posible instrumentar para lograr amortiguar las desigualdades sociales y contribuir a que las inevitables heridas sobre el tejido social sean eventualmente reversibles.

2.1 Incidencia de la pobreza

De acuerdo a cifras del Banco Central, a partir de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENGIH) en el año 1992, la pobreza en República Dominicana ascendía a 31.7% de los hogares; y en 1998, había disminuido a 21.5%. La Oficina Nacional de Planificación, en base a la misma encuesta, estimó para 1998 la pobreza en 44.2% y la indigencia en 12.8%; cifras que han sido aceptadas y aprobadas en el marco de la Estrategia de Reducción de la Pobreza de la República Dominicana.

Mediante la metodología multivariada, la Oficina Nacional de Planificación estimó el Índice de Condiciones de Vida, con la finalidad de evaluar la dinámica de la pobreza en la década de los noventa. Mientras en el año 1991, la pobreza alcanzaba 54.8%, para el 1998 este porcentaje había disminuido a 51.8%.

Ciertamente que aquí se encuentran diversos problemas de medición. Ellos refieren, tanto a cómo se mide y ajusta la línea de pobreza, (hacia el pasado y hacia el futuro, luego que la establecemos para un punto en el tiempo), como a los puntos de referencia que tomamos para evaluar el desempeño social de un país. Sin embargo, ya sea a través de este indicador o de otra multiplicidad de indicadores sociales (necesidades básicas insatisfechas, mortalidad infantil, salario medio de los hogares, tasas de actividad y empleo), la década de los noventa fue sin duda un de los importantes logros sociales.

Esto no resulta sorprendente: el PBI crecía, las tasas de empleo también, el gasto social aumentó como proporción del PIB, la inflación era dos dígitos menor, y la desigualdad si bien no

disminuyó, tampoco aumentó. Sin embargo esta imagen que surge de los datos agregados, no permite observar problemas estructurales y algunas tendencias concretas que colocaban un manto de duda sobre la salud social del país.

El problema más importante que enfrentaba y enfrenta el país en materia social es el marcado desbalance urbano –rural del bienestar. Este desbalance ya colocaba en situación de pobreza según el método de ONAPLAN al 78.8% de los hogares rurales contra el 39.7% de los urbanos; y según el método de línea de pobreza al 35.5% de los hogares urbanos y el 58.7% de los rurales.

Más recientemente, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo anunció que la incidencia de la pobreza había aumentado con posterioridad a la crisis entre un 16% y un 20%. Si bien la línea base varía según la metodología aplicada, es claro que hay evidencias que la pobreza ha aumentado.

2.2. La vulnerabilidad social: ingresos y empleo

Aunque no existe un consenso acerca de la metodología para cuantificar los niveles de pobreza y por tanto sobre el nivel de pobreza, es claro que *la percepción general es que la crisis financiera ha traído como consecuencia un incremento de la población pobre, o por lo menos un incremento de los grupos de hogares o individuos en situación de vulnerabilidad*, es decir, de aquellos hogares cuyos ingresos y/o consumo, transitoriamente han sufrido un colapso en su nivel de ingreso corriente, derivado de pérdida de empleo o pérdida del poder adquisitivo de los salarios derivados de procesos inflacionarios.

Existe consenso, sin embargo, sobre el tema de que *la inflación debe ser considerada como el principal costo de la crisis*, entre diciembre del 2002 y abril del 2004 la inflación acumulada alcanzó 78.7%, lo que afectó la capacidad de compra de la mayoría de los dominicanos.

Índice de Precios al Consumidor

Años	Índice	Variación Porcentual			Promedio 12 meses
		Mensual	Con Dic.	12 meses	
Dic. 02	132.88	1.82	10.51	10.51	5.22
Ene.03	137.25	3.29	3.29	13.50	6.16
Feb.03	142.71	3.98	7.40	17.97	7.47
Mar.03	145.24	1.77	9.30	18.71	8.72
Abr.03	145.66	0.29	9.62	18.25	9.92
May.03	147.40	1.19	10.93	20.09	11.33
Jun.03	154.97	5.14	16.62	26.11	13.18
Jul.03	160.64	3.66	20.89	30.21	15.31
Ago. 03	165.56	3.06	24.59	33.01	17.66
Sep.03	168.05	1.50	26.47	33.14	20.00
Oct.03	172.41	2.59	29.75	32.74	22.08
Nov.03	182.78	6.01	37.55	40.05	24.72
Dic.03	189.56	3.71	42.66	42.66	27.45
Ene.04	207.06	9.23	9.23	50.86	30.68
Feb.04	230.36	11.25	21.52	61.42	34.53
Mar.04	235.76	2.34	24.37	62.32	38.36
Abr.04	237.40	0.70	25.24	62.98	42.18

Fuente: Banco Central de la República Dominicana

Sin embargo su impacto no se manifestó con igual intensidad en todos los quintiles de ingresos. Los cambios relativos de precios registrados entre el año base del Índice de Precios al Consumidor (IPC) 1999 y el 2004 han sido de tal magnitud que han incidido en modificaciones importantes en la ponderación de los 10 grupos de bienes y servicios que conforman la canasta familiar. Así, los grupos “Alimentos, bebidas y tabaco” y “Transporte” para todos los quintiles de ingreso son los únicos que ganan importancia relativa entre 1999 y el 2004, representando para el quintil I actualmente el 71.6% del presupuesto familiar de una familia contra 66.4% que representaba en el año base, por lo que el gasto en los otros 8 grupos de bienes y servicios, que incluye educación y salud ha debido reducirse en 4.84 puntos porcentuales.

Rubros	Quintil I		Diferencia	Quintil IV		Diferencia
	1999	2004		1999	2004	
Alimentos, bebidas y tabaco	53.62	56.90	3.28	34.78	37.80	3.02
Transporte	13.12	14.68	1.56	14.80	18.55	3.75
Otros 8 grupos	33.26	28.42	-4.84	50.42	43.65	-6.77
Total	100.00	100.00	0.00	100.00	100.00	00.00

Para el quintil IV, la proporción del gasto en “Alimentos, bebidas y tabaco” y “Transporte” pasó de 49.6% en 1999 a 56.35%, es decir, más de la mitad de su presupuesto familiar, lo que ha reducido en 6,77 puntos porcentuales su gasto en otros rubros. El mayor peso relativo del grupo “Alimentos, bebidas y tabaco” se reduce en la medida que los ingresos aumentan, mientras que la mayor ganancia en ponderación del grupo “Transporte” se observa en los quintiles de ingreso alto.

Otro indicador que explica el malestar social de los grupos más pobres es el comportamiento de los índices de los bienes transables y no transables, los cuales reflejan una fuerte depreciación monetaria. Así los precios de los bienes transables, aquellos que son susceptibles de intercambio internacional, crecieron en una proporción mayor que los no transables, lo que implica un cambio en la tendencia registrada en la década de los noventa.

La tasa de variación acumulada del Índice de Precios de los bienes transables creció en el 2002 en 8.3% y en el 2003, en 50.3%. Y en los primeros cuatro meses del año 2004 han crecido en 31.9%. Estas variaciones son percibidas por la población por alzas continuas en los precios de los alimentos, medicamentos y de los combustibles.

Variación acumulada del Índice de bienes transables y no transables

Años	Bienes Transables	Bienes No Transables
2002	8.31	12.42
2003	50.27	36.28
Abril 2004	30.92	19.98

A consecuencia del aumento de los precios, el valor de la canasta del segmento de población ubicado en el quintil I de ingreso entre el 1999 y el 2004, se ha incrementado en 125.9%, al pasar de RD\$2,528.22 a RD\$5,710.19. Si se considera la situación ex -antes y ex -post de la crisis, es decir entre el 2002 y el 2004, este valor ha crecido en 86.6%, lo que evidencia un rápido deterioro de la capacidad de compra de la población pobre, dado que los ingresos no se han ajustados.

También existe consenso sobre el deterioro que sufren los *ingresos reales de los trabajadores* como consecuencia de la inflación. En dólares, el salario mínimo legal de las empresas cuyo capital es mayor a 500 mil pesos se redujo entre diciembre 2002 y mayo del 2004 en alrededor de un 30.4%, esta caída del salario en las pequeñas empresas de 200 mil pesos de capital fue de 33.7% y en las empresas de zona franca, la reducción del salario fue de 36.2%.

Pero no sólo se observa un deterioro del ingreso real de los trabajadores, sino que también se registra una pérdida de ingresos por aumento del *desempleo, a consecuencia de la contracción de la actividad económica*. La tasa de desocupación pasó de 16.1% en el octubre del 2002 a 17.0% en octubre del 2003. La característica principal de este crecimiento de los desocupados, es el hecho que los cesantes que representaban el 55.2% de la población desocupada en octubre del 2002 han aumentado su participación a 62.4% en el octubre del 2003, lo que supone que personas que ya estaban insertas en el mercado de trabajo perdieron su empleo por la reducción de la actividad económica y se encuentran presionando en el mercado de trabajo.

Categoría	2002 Octubre	2003	
		Abril	Octubre
PEA	3,701,525	3,693,897	3,731,676
PET	6,764,678	6,854,779	6,826,593
Tasa de Participación	54.7	53.9	54.7
Desocupados	597,231	606,263	633,233
PEA	3,701,525	3,693,897	3,731,676
Tasa de Desocupación	16.1	16.4	17.0
Cesantes	329,439	356,493	395,034
PEA	3,701,525	3,693,897	3,731,676
Tasa de Cesantía	8.9	9.7	10.6
Nuevos Desocupados	267,792	249,770	238,199
PEA	3,701,525	3,693,897	3,731,676
Tasa de Nuevos desocupados	7.2	6.8	6.4

Las crisis por tanto afectan los ingresos de las familias de bajos ingresos quienes deben ajustar su presupuesto mediante el retiro de sus escasos ahorros, la venta de sus activos, reduciendo su consumo o su demanda de servicios de salud y de educación. Estas estrategias tienen un impacto irreversible en la base de los activos y en la capacidad productiva de estas familias. La reducción o pérdida del ingreso de la gente más vulnerable genera un círculo vicioso, donde las crisis económicas generan mayor pobreza y éstas a su vez propician una mayor vulnerabilidad hacia las crisis.

2.3. La desigualdad social: diferencias salariales y de empleo

La clave más importante se refiere a un aumento de la desigualdad, la cual se manifiesta en diferencias salariales y de empleo. El salario promedio para el quintil I en abril 2002 alcanzaba RD\$7.94 y en octubre del 2003 aumentó a RD\$9.08, y en el último quintil el salario por hora pasó de RD\$84.64 a RD\$104.47, incrementos mucho menores que los registrados en el nivel de inflación. El salario de los ocupados de mayores

ingresos era en abril del 2002, 10.66 veces mayor que el de los trabajadores de menores ingresos. Para octubre del 2003, la desigualdad salarial se incrementó, y el salario por hora de los trabajadores del quintil V era 11.51 mayor de los del quintil I.

INGRESOS * HORA (RD\$)	I		II		III		IV		V	
	abr.02	oct.03								
	7.94	9.08	13.72	15.74	20.03	22.77	31.64	36.24	84.64	104.47
Agricultura	7.87	8.92	13.67	15.66	19.81	22.54	31.29	35.86	82.53	99.69
Explotación de Minas	8.33	7.75	8.33	14.95	8.33	12.67	8.33	39.85	8.33	87.89
Industrias	7.91	9.38	13.78	15.81	19.97	22.90	31.34	36.20	81.40	95.78
Electricidad, Gas y Agua	10.63	9.58	10.63	15.97	10.63	22.75	10.63	36.66	10.63	109.44
Construcción	9.73	9.11	9.73	15.82	9.73	22.93	9.73	35.65	9.73	108.48
Comercio	7.91	8.92	13.72	15.79	19.99	22.82	31.62	35.89	86.87	100.96
Hoteles, Bares y Rest.	7.84	9.13	13.67	15.68	20.30	22.59	31.91	34.98	79.88	101.57
Transporte y Comunicac.	8.14	9.62	13.79	15.87	19.89	22.62	31.64	36.09	73.06	101.53
Intermediación Financ.	7.68	10.14	13.86	15.98	20.40	23.55	31.94	37.50	81.55	107.78
Administración Pública	8.69	9.13	13.90	15.60	20.37	22.76	32.05	37.08	83.24	102.58
Otros Servicios	7.97	9.19	13.66	15.68	20.11	22.69	31.88	36.83	89.82	110.88

La desigualdad se manifiesta también en la manera que la desocupación afecta a diferentes segmentos de población. Los sectores con alta educación (universitaria) aumentan sus tasas de ocupación hasta llegar en octubre del 2003 a 15.3%, los sectores de baja educación (primaria) y media (secundaria), aumentan sus tasas hasta llegar a 15.9% y 21.4%. En plena crisis se observa un incremento de la tasa de cesantía de los sectores con educación universitaria, que pasa de 10.0% a 11.1%, grupo que en condiciones normales tiene mayores facilidades de inserción en el mercado de trabajo.

Nivel Educativo	Tasa de Desocupación		Tasa de Cesantía	
	abr-02	oct-03	abr-02	oct-03
TOTAL	16.1	17.0	10.7	10.6
Primario	14.9	15.9	9.8	9.9
Secundario	20.2	21.4	13.2	12.1
Universitario	14.8	15.3	10.0	11.1
Ninguno	12.1	11.0	8.9	7.2

Este incremento de la desigualdad en el mercado laboral ya estaba impactando en el desarrollo social del país y afecta negativamente las fuentes de empleo de los trabajadores menos calificados, así como sus niveles de remuneración. La actual crisis profundiza esta pauta y posee un efecto devastador sobre el trabajo de sectores de nivel educativo medios y bajos. La recuperación de niveles de actividad podrá mejorar en promedio las cifras que aquí se presentan, pero no modificará, la regresividad actual del mercado laboral.

La actual crisis económica no es solamente una crisis inflacionaria que arrastra a las personas a la pobreza por caída de su ingreso real. Tampoco es solamente una crisis de empleo concentrada en ciertos sectores de población, que arrastra a la población a la pobreza y muchas veces a la indigencia por carecer de fuentes de ingreso en el mercado laboral. *La actual es una crisis de empleo, salario e inflación, favoreciendo por tanto el incremento radical de la pobreza pero también de la indigencia.* Ello se ve agravado por el hecho de que la crisis financiera y el recorte continuo de los gastos del Estado han generado una caída general de la actividad que afecta los niveles de actividad formales e informales de la economía.

3. GASTOS SOCIALES: ¿ESTÁN PROTEGIDOS?

Normalmente, mientras *mayor es el esfuerzo fiscal para solucionar la crisis, los gastos sociales se contraen o si se mantienen en términos nominales disminuyen en términos reales*, lo que afecta los programas sociales y por tanto la capacidad del Estado de

proteger a los más vulnerables.

Esta reacción de alarma que lleva a los gobiernos a recortar los programas de gasto social para balancear el presupuesto es contraproducente, porque además de agravar inmediatamente las circunstancias en que viven los más necesitados, tiene un impacto negativo en el capital humano del país. De hecho, el costo final de reducir o eliminar esos gastos en el presupuesto supera el gasto de mantenerlos.

Los gastos sociales de acuerdo al acuerdo stand by firmado con el FMI fueron protegidos en términos nominales, pero en términos reales se observa una drástica disminución de los mismos. Al hecho de que el gasto social en términos reales esté disminuido habría que añadir que éste no está focalizado, lo que dificulta llegar a los más desposeídos.

4. ¿QUÉ DEBEMOS ESPERAR Y HACER ?

Si éstos son en efecto, aspectos de la crisis social derivados de los componentes coyunturales y no estructurales de la crisis económica, sería esperable que, bajo una recuperación económica mínima, una parte importante de estos últimos indicadores deberían mejorar.

No así los problemas de fondo, estos estarán al final del túnel y serán posiblemente más grandes, más trágicos en sus efectos y más difíciles de atacar, en un contexto que deberá estar marcado por la escasez de recursos fiscales. En resumen, la crisis actual no funda una nueva República Dominicana radicalmente peor y disociada del pasado. Existen líneas de continuidad evidentes con el desarrollo social de la última mitad de la década y con algunos rasgos estructurales de nuestra sociedad de aún más larga data.

Definir estrategias de corto plazo con fuerte énfasis asistencialista, no permitirá solucionar los problemas estructurales ni las tendencias de mediano plazo. Definiciones políticas que

coloquen a la desigualdad bajo control y que apuesten a mecanismos robustos de integración social serán necesarios. Sin embargo, *las políticas de corte asistencial pasan a tener en la actualidad un rol importante que no debe ser despreciado*, puesto que además de que nadie pone en duda la necesidad de atender situaciones de urgencia social, las políticas asistenciales requieren esfuerzos fiscales menores para traducirse en alivio rápido y efectivo a la población.

El Estado y la sociedad deben dar señales claras de que existe una comunidad a preservar, y que todos son ante la crisis, ciudadanos. Si bien esta crisis social es de hechura propia, las grandes catástrofes naturales y las guerras son un buen ejemplo de las profundas heridas que quedan en el tejido social, si las elites económicas y políticas no realizan acciones concretas y simbólicas que procuren reforzar la solidaridad social sobre los intereses particulares, y jerarquizar lo colectivo sobre lo individual. *Políticas asistenciales que se fundamenten en el derecho del individuo a vivir dignamente* son instrumentos importantes para transmitir y sostener dichos mensajes.

No obstante la importancia de las políticas asistenciales para atacar situaciones de urgencia, como sociedad el primer paso debería ser prevenir crisis futuras mediante una mejor gestión macroeconómica. Los encargados del diseño de políticas deben tener presente que sus esfuerzos deben estar orientados a contener la inflación y mantener bajos índices de desempleo. Quizás la tarea más difícil durante la crisis sea establecer una combinación de medidas que permitan recuperar el equilibrio macroeconómico y limitar al mínimo el impacto en los más vulnerables. En adición una buena práctica sería crear e institucionalizar mecanismos de protección para quienes más los necesitan con el objetivo de ayudar a las familias a desarrollar los bienes de capital físico y humano que necesitan para escapar permanentemente de la pobreza.

En períodos de expansión económica, los excluidos tienen apenas un precario acceso a la satisfacción de sus necesidades humanas básicas y cuando ocurre una crisis económica, los que

menos tienen son siempre los más castigados. Al aumentar el porcentaje de la población que vive por debajo del límite de pobreza, una sociedad ya abrumada se precipita aún más en un ciclo de crecimiento económico negativo y agitación social.

El gasto orientado a los pobres durante y tras una crisis debería protegerse. Sin embargo si el gasto está mal focalizado, frecuentemente no provee protección a corto plazo a los más necesitados. Los gobiernos deberían crear una “estrategia de protección social” para reducir las probabilidades de eventos adversos, mitigar el impacto de catástrofes en los más pobres y fomentar el crecimiento económico.

Un enfoque apropiado, sería institucionalizar los mecanismos de protección social de manera permanente, salvaguardando las políticas y programas que benefician a los pobres, aún en medio de una crisis financiera. La focalización geográfica puede facilitar la creación de redes de protección.

Un complejo conjunto de circunstancias —macroeconómicas, sociales, culturales, y geográficas— conspiran contra los sectores más vulnerables. Una ruta exitosa hacia el alivio de la pobreza debe sopesar todos estos factores, incluyendo causas de raíz que se pueden cambiar (como políticas económicas irresponsables y degradación ambiental) y las que no se pueden cambiar (la vulnerabilidad inherente a desastres naturales). Más aún, los programas sociales existentes deben ser evaluados para medir su eficacia y eficiencia.

Mecanismos de protección social bien formulados, evitarán que quienes viven precariamente antes de una crisis, lo pierdan todo como resultado de la misma, engrosando las filas de los desposeídos y aumentando en forma indefinida la carga para el país.

PUCMM-BRHC



1166443