

Programa de Empresas
Multinacionales

Documento de trabajo núm. 73

Zonas francas industriales en la República Dominicana: Su impacto económico y social

por Fernando Reyes Castro
y Atahualpa Domínguez U.
Santo Domingo, República Dominicana

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

Oficina Internacional del Trabajo Ginebra

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 1993

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

ISBN 92-2-306417-1

ISSN 1011-498X

Primera edición 1993

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

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

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

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

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
1. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DE LAS ZONA FRANCAS	3
1.1. Evolución histórica	3
1.2. Marco regulador e institucional actual	3
1.2.1. Consejo Nacional de Zonas Francas (CNZF): estructura y funcionamiento	4
1.3. De los incentivos a las empresas de zonas francas	6
1.4. Análisis comparativo de los incentivos de zonas francas con los otorgados en otros países	7
2. LAS ZONAS FRANCAS EN LA REPUBLICA DOMINICANA: EVOLUCION Y ESTADO ACTUAL DE DESARROLLO	11
2.1. Desarrollo de las zonas francas industriales (ZFI)	11
2.2. Perspectiva general del impacto de las ZFI en la República Dominicana	11
2.3. Formas de propiedad y operación de las ZFI	13
2.3.1. Zonas francas estatales	15
2.3.2. Zonas francas privadas	16
2.3.3. Zonas francas mixtas	17
2.4. Zonas francas especiales	17
2.5. Tamaño de las empresas e intensidad en el uso de la mano de obra	19
2.5.1. Tamaño	19
2.5.2. Intensidad	19
2.6. Distribución de las ZFI por rama de actividad	20
2.7. Origen de la inversión: sus características	21
3. IMPACTO ECONOMICO DE LAS ZONAS FRANCAS	23
3.1. Impacto de las zonas francas sobre el producto interno bruto (PIB)	23
3.2. Exportaciones de las zonas francas e ingresos de divisas ...	23
3.3. Eslabonamiento de las zonas francas con la economía nacional	26
4. IMPACTO DE LAS ZONAS FRANCAS SOBRE EL EMPLEO	29
4.1. Situación general del empleo en la República Dominicana	29
4.2. Efectos directos de las zonas francas sobre el empleo	29
4.2.1. Ocupación por rama de actividad	31

4.3.	Características de la mano de obra	32
4.3.1.	Sexo	33
4.3.2.	Edad	34
4.3.3.	Niveles de educación	35
4.4.	Movilidad ocupacional	36
5.	CONDICIONES Y RELACIONES DE TRABAJO EN LAS ZONAS FRANCAS	39
5.1.	Ingreso al trabajo y formación profesional	39
5.2.	Ejecución del trabajo	41
5.2.1.	Jornada de trabajo	41
5.2.2.	Descanso semanal y días feriados	43
5.2.3.	Vacaciones anuales	43
5.2.4.	Otros descansos remunerados	44
5.2.5.	La periodicidad de las prestaciones	44
5.3.	Seguridad e higiene en el trabajo	45
5.4.	Remuneración	46
5.4.1.	Salario mínimo y método de fijación	46
5.4.2.	Formas de pago del salario	46
5.4.3.	Otros beneficios legales	47
5.5.	Patrones de sindicalización	47
5.5.1.	Libertad sindical	47
5.5.2.	Existencia de hecho de los sindicatos	48
5.5.3.	Estructura de los sindicatos	50
5.6.	Inspección de trabajo	50
5.7.	El trabajo de la mujer	51
5.7.1.	Normas legales	51

CONCLUSIONES	53
--------------------	----

GRAFICOS

BIBLIOGRAFIA

1. ...

2. ...

3. ...

4. ...

5. ...

6. ...

7. ...

8. ...

9. ...

10. ...

11. ...

12. ...

13. ...

14. ...

15. ...

16. ...

17. ...

18. ...

19. ...

20. ...

21. ...

22. ...

23. ...

24. ...

25. ...

26. ...

27. ...

28. ...

29. ...

30. ...

31. ...

32. ...

33. ...

34. ...

35. ...

36. ...

37. ...

38. ...

39. ...

40. ...

41. ...

42. ...

43. ...

44. ...

45. ...

46. ...

47. ...

48. ...

49. ...

50. ...

51. ...

52. ...

53. ...

54. ...

55. ...

56. ...

57. ...

58. ...

59. ...

60. ...

61. ...

62. ...

63. ...

64. ...

65. ...

66. ...

67. ...

68. ...

69. ...

70. ...

71. ...

72. ...

73. ...

74. ...

75. ...

76. ...

77. ...

78. ...

79. ...

80. ...

81. ...

82. ...

83. ...

84. ...

85. ...

86. ...

87. ...

88. ...

89. ...

90. ...

91. ...

92. ...

93. ...

94. ...

95. ...

96. ...

97. ...

98. ...

99. ...

100. ...

INDICE DE CUADROS

	<u>Página</u>
1.1. Comparación de los incentivos a las zonas francas en la República Dominicana con otros países	9
2.1. Crecimiento promedio anual de las zonas francas industriales en operaciones	11
2.2. Evolución de las zonas francas industriales en la República Dominicana	12
2.3. Relación de parques industriales de zonas francas	14
2.4. Parques estatales de zonas francas	15
2.5. Parques privados de zonas francas	16
2.6. Parques mixtos de zonas francas	17
2.7. Empresas de zonas francas transferidas desde el régimen de importación temporal (ley núm. 69)	18
2.8. Zonas francas especiales en operación	19
2.9. Inversión/empleo en zonas francas y la industria doméstica por rama industrial	20
2.10. Inversión acumulada en las ZFI por subsector y por empleo	21
2.11. Empresas de zonas francas por actividad	22
2.12. Empresas según origen de la inversión	22
3.1. Producto interno bruto, sector manufacturero y zonas francas industriales	23
3.2. República Dominicana. Exportaciones de bienes y servicios e ingresos netos de zonas francas, turismo y transferencias privadas	25
3.3. Balanza comercial de la República Dominicana	26
3.4. Promedio de gastos locales de las zonas francas en la República Dominicana	26
3.5. Valor de los insumos y materias primas demandadas por las empresas de las zonas francas industriales	28
4.1. Empleos por parque de zonas francas y sexo	30
4.2. República Dominicana. Impacto de las zonas francas en el empleo	31
4.3. Ocupación por rama de actividad	32

4.4.	Composición trabajadores según sexo y sectores (distribución porcentual)	33
4.5.	Preferencia por sexo según grupos ocupacionales (distribución porcentual)	34
4.6.	Fuerza laboral por edad y según sectores (distribución porcentual).....	34
4.7.	Promedio de escolaridad de los trabajadores según zonas francas, agroindustria, hoteles y restaurantes.....	35
4.8.	Calificación de la mano de obra por sectores económicos	36
4.9.	Niveles de educación según sexo y sectores (distribución porcentual).....	36
5.1.	Cursos impartidos por INFOTEP provincia, zona y egresados	41
5.2.	Sindicatos de trabajadores de zonas francas registrados en la Secretaría de Estado de Trabajo	49

INDICE DE GRAFICOS

ANEXO

I.	Ocupación por rama de actividad ZFI	57
II.	Empresas zonas francas por actividad	58
III.	PBI, PBI industrial y VAN ZFI	59
IV.	Materias primas e insumos demandados ZFI	60
V.	Generación neta de divisas de las ZFI	61
VI.	Empleo según sexo en las ZFI	62
VII.	Empleos directos creados por las ZFI	63
VIII.	Sindicatos trabajadores zonas francas	64

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ADOEXPO	Asociación Dominicana de Exportadores, Inc.
ADOZONA	Asociación Dominicana de Zonas Francas
AIRD	Asociación de Industria de la República Dominicana
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CED	Centro Dominicano de Datos y Documentación
CEDOPEX	Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones
CFI	Corporación de Fomento Industrial
CNZF	Consejo Nacional de Zonas Francas
CPI	Consejo Promotor de Inversiones
CT	Código de Trabajo
ENMO'91	Encuesta de Mano de Obra 1991
FEyD	Fundación Economía y Desarrollo
FMI	Fondo Monetario Internacional
FUNDAPEC	Fundación de Crédito Educativo APEC, Inc.
IDSS	Instituto Dominicano de Seguro Social
IEPD	Instituto de Estudio de Población y Desarrollo
INFOTEP	Instituto de Formación Técnica y Profesional
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PEA	Población económicamente activa
PIB	Producto interno bruto
TSD	The Service Group
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
VAN	Valor Agregado Nacional
ZF	Zonas francas
ZFE	Zona franca especial
ZFI	Zona franca industrial

INDEX

Introduction	1
Chapter I. The History of the Republic	15
Chapter II. The Constitution	35
Chapter III. The Executive Department	55
Chapter IV. The Legislative Department	75
Chapter V. The Judicial Department	95
Chapter VI. The Administration of Justice	115
Chapter VII. The Public Debt	135
Chapter VIII. The Public Revenue	155
Chapter IX. The Public Lands	175
Chapter X. The Public Works	195
Chapter XI. The Public Education	215
Chapter XII. The Public Health	235
Chapter XIII. The Public Safety	255
Chapter XIV. The Public Order	275
Chapter XV. The Public Morals	295
Chapter XVI. The Public Religion	315
Chapter XVII. The Public Liberty	335
Chapter XVIII. The Public Equality	355
Chapter XIX. The Public Fraternity	375
Chapter XX. The Public Justice	395
Chapter XXI. The Public Peace	415
Chapter XXII. The Public Prosperity	435
Chapter XXIII. The Public Happiness	455
Chapter XXIV. The Public Glory	475
Chapter XXV. The Public Immortality	495
Appendix	515
Index	535

INTRODUCCION

En el contexto de la crisis de la economía dominicana, cuya profundización se advertía desde finales de los años setenta, la acción oficial se enrumbó, primero, por una política de administración de la demanda (1978-1982) y, segundo, por una política de ajuste, a propósito de la puesta en práctica en 1982, de un programa económico y financiero llamado a crear condiciones favorables a la firma de un Acuerdo de Facilidad Ampliada con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

El balance que sobre la economía dominicana arrojara el diagnóstico oficial-fondomonetarista en 1982, bien puede sintetizarse como sigue: elevado déficit fiscal, tasa de cambio oficial sobrevaluada, déficit pronunciado en cuenta corriente de balanza de pagos, atrasos de pagos internacionales, deterioro y pérdidas progresivas de las reservas internacionales, elevado y creciente endeudamiento externo, disminución del volumen de las exportaciones y concentración de las mismas en unos pocos productos, estancamiento de la producción y amenazas de altas presiones inflacionarias.

La crisis, como centro de las negociaciones, también era objeto de una redefinición. Ahora se definía en los términos de los desequilibrios financieros, consecuencia de un inadecuado manejo de la política económica que tomaba cuerpo en un déficit público creciente, una política monetaria expansiva y un tipo de cambio sobrevaluado.

Ante esta precaria situación de la economía, el equipo económico del Gobierno recién instalado, iba a favorecer la concertación del Acuerdo de Facilidad Ampliada con el FMI.

Este programa priorizaba dos objetivos: i) reforma del sistema cambiario para corregir las distorsiones que gravitaban sobre el desequilibrio externo, y ii) fortalecimiento de las finanzas públicas y el ahorro interno para corregir el desequilibrio (compatibilizar los gastos agregados y la producción potencial a precios estables).

La adopción del diagnóstico y las recomendaciones del FMI, colocó a la incapacidad de pago de la deuda externa como el problema fundamental de la economía dominicana. De ahí el imperativo de crear un nuevo escenario que permitiera una reestructuración del sector exportador, en torno a las zonas francas, los servicios (básicamente el turismo) y las agroindustrias no tradicionales.

El estudio y seguimiento del desarrollo y el impacto económico y social de las zonas francas industriales (ZFI) en la República Dominicana, se ha convertido en un fenómeno de sumo interés, en virtud de los resultados obtenidos por una política de fomento considerada por lo general, como exitosa. La presente investigación se inscribe en la dirección de dicho interés, siendo su objetivo fundamental el evaluar los desarrollos más recientes de la política de fomento de las zonas francas industriales de exportación, en dos vertientes: i) en lo que respecta a las modificaciones de la política propiamente, y ii) en lo concerniente a los resultados de tales cambios.

En la primera parte, el informe centra su atención en la descripción de los cambios introducidos en el marco legal e institucional de las zonas francas a partir de 1985, que implicaron una importante redefinición de la política de fomento al sector de zonas francas, y que se concretan fundamentalmente en la ley núm. 8-90 de 15 de enero de 1990.

Con el propósito de poner de manifiesto la evolución y desarrollo relativo alcanzado por el programa de zonas francas, la segunda parte del estudio procura revelar el nivel de crecimiento alcanzado por el sector de zonas francas, y sus características más generales en el contexto de la economía nacional. Las partes tercera y cuarta de la presente investigación, ponderan los impactos sobre la economía nacional y el empleo que ha tenido el desarrollo del programa de zonas francas.

En la última parte, el informe trata lo relativo a las condiciones y relaciones de trabajo en las empresas de zonas francas, y alrededor de las implicaciones que en el ámbito laboral han tenido el nuevo Código de Trabajo (ley núm. 16-92 de 29 de mayo de 1992).

El estudio se divide en tres partes principales. La primera parte describe el programa de zonas francas, su evolución y desarrollo, y su impacto en la economía nacional y el empleo. La segunda parte analiza las condiciones y relaciones de trabajo en las empresas de zonas francas, y alrededor de las implicaciones que en el ámbito laboral han tenido el nuevo Código de Trabajo (ley núm. 16-92 de 29 de mayo de 1992).

La tercera parte del estudio trata de las conclusiones y recomendaciones que se derivan de los hallazgos del estudio. Se recomienda que el gobierno continúe apoyando el desarrollo del programa de zonas francas, y que se tomen medidas para mejorar las condiciones y relaciones de trabajo en las empresas de zonas francas.

El estudio se basa en datos secundarios obtenidos de fuentes oficiales, y en entrevistas con funcionarios de las empresas de zonas francas y del gobierno. Se recomienda que se realicen estudios más a fondo sobre el programa de zonas francas, y que se tomen medidas para mejorar las condiciones y relaciones de trabajo en las empresas de zonas francas.

El estudio se divide en tres partes principales. La primera parte describe el programa de zonas francas, su evolución y desarrollo, y su impacto en la economía nacional y el empleo. La segunda parte analiza las condiciones y relaciones de trabajo en las empresas de zonas francas, y alrededor de las implicaciones que en el ámbito laboral han tenido el nuevo Código de Trabajo (ley núm. 16-92 de 29 de mayo de 1992).

La tercera parte del estudio trata de las conclusiones y recomendaciones que se derivan de los hallazgos del estudio. Se recomienda que el gobierno continúe apoyando el desarrollo del programa de zonas francas, y que se tomen medidas para mejorar las condiciones y relaciones de trabajo en las empresas de zonas francas.

El estudio se basa en datos secundarios obtenidos de fuentes oficiales, y en entrevistas con funcionarios de las empresas de zonas francas y del gobierno. Se recomienda que se realicen estudios más a fondo sobre el programa de zonas francas, y que se tomen medidas para mejorar las condiciones y relaciones de trabajo en las empresas de zonas francas.

El estudio se divide en tres partes principales. La primera parte describe el programa de zonas francas, su evolución y desarrollo, y su impacto en la economía nacional y el empleo. La segunda parte analiza las condiciones y relaciones de trabajo en las empresas de zonas francas, y alrededor de las implicaciones que en el ámbito laboral han tenido el nuevo Código de Trabajo (ley núm. 16-92 de 29 de mayo de 1992).

1. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DE LAS ZONAS FRANCAS

El presente capítulo, trata sobre los cambios en el marco legal e institucional de las zonas francas en la República Dominicana, a partir de 1985¹.

1.1. Evolución histórica

En la década de los ochenta la República Dominicana conoció el proceso de instalación de zonas francas más importante del área del Caribe y otras naciones. Específicamente a partir de año 1985, el país entra en acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, cuyos objetivos principales eran la restauración de la disciplina fiscal, la reducción de la crisis de balanza de pagos y la devaluación de la moneda. Esta última, producida mediante resoluciones de la Junta Monetaria, contribuyó a elevar el grado de competitividad de las zonas francas, al disminuir considerablemente sus gastos locales (sueldos y salarios del personal, energía eléctrica, agua, alquileres, etcétera).

En 1988, el Poder Ejecutivo dispone, mediante decreto núm. 310, modificar la estructura del Consejo Nacional de Zonas Francas otorgando derecho al voto a la representación del sector privado, incorporando así este importante sector al proceso de toma de decisiones en la formulación de las políticas del sector.

En enero de 1990, y con el interés de que las zonas francas alcancen un desarrollo más armonioso y acelerado, el Gobierno dominicano promulga la ley núm. 8-90, con el propósito de unificar todo el marco legal en lo atinente al manejo, organización, incentivos, derechos y obligaciones de las zonas francas industriales.

En 1992 se tomaron decisiones importantes en materia cambiaria, determinantes para el comportamiento futuro de las zonas francas, a saber: la Resolución decimoséptima de la Junta Monetaria que establece un sistema cambiario basado en una tasa de cambio flexible para todas las operaciones de divisas que se realicen en el territorio nacional, y la Resolución décima de dicho organismo que libera a las zonas francas de la obligación de cambiar en el Banco Central las divisas producto de sus ingresos.

1.2. Marco regulador e institucional actual

Con la aprobación de la nueva ley de zona franca industrial en la República Dominicana, la ley núm. 8-90 de 15 de enero de 1990, se consolida y moderniza el conjunto de leyes, decretos y resoluciones existentes hasta el momento, conformando un solo instrumento legal innovador y altamente

¹ La iniciativa para el establecimiento de las zonas francas en la República Dominicana surge con la promulgación de la ley núm. 4315 de fecha 22 de octubre de 1955. Más tarde en 1963, se promulga la ley núm. 381 que crea la zona franca industrial de Puerto Plata, pero es a partir de 1968 con la promulgación de la ley núm. 299, cuando se dan pasos concretos para la creación de una infraestructura que facilitaría la instalación de las primeras empresas de esta zona. Francisco A. De Moya Espinal: Las zonas francas industriales y las empresas multinacionales: Efectos económicos e impactos sobre el empleo en la República Dominicana. Documento de trabajo núm. 46, Programa empresas multinacionales (Ginebra, OIT, 1986).

competitivo. Esta ley perfecciona el marco legal anterior en varios aspectos fundamentales:

- Apoya los vínculos de las zonas francas industriales con el resto de la economía nacional. Los insumos o productos vendidos por las empresas radicadas fuera de las zonas francas a los establecimientos instalados en las zonas francas son considerados como exportaciones, haciéndolas elegibles para merecer los incentivos otorgados a las exportaciones. Además, se eleva el porcentaje de ventas locales permisibles para estas empresas, especialmente en lo que respecta a mercancías que no han sido producidas localmente para el consumo nacional y/o que no cumplan con los requerimientos específicos de valor acumulado;

- la ley concede una gama completa de incentivos a los promotores de zonas francas al igual que a las industrias de estas zonas. Además, a los inversionistas en infraestructura para zonas francas industriales se les otorgan incentivos de impuestos para facilitar el financiamiento privado de los proyectos;

- se incluyen los requerimientos básicos en cuanto a la provisión de estándares de infraestructura, facilidades y servicios que los promotores y/u operadores deben satisfacer, con el fin de recibir la designación de zonas;

- la nueva legislación otorga al Consejo Nacional de Zonas Francas (CNZF), autoridad y autonomía considerables para administrar el programa de zonas francas. Las solicitudes y los procedimientos de revisión relacionados con el establecimiento y la operación de estas empresas son simplificados y algunos elementos particularmente difíciles han sido eliminados totalmente;

- se da al sector privado una mayor participación en la administración de las zonas francas y en la elaboración de políticas relacionadas con las mismas. En la nueva organización del CNZF se incluyen seis representantes del sector privado y cinco del sector público, con derecho a un voto;

- la ley, además de ampliar el período de beneficios de los incentivos a 15 años para todas las regiones del país, establece que tanto los operadores como los usuarios de zonas francas pueden servirse de cualquier fuente de financiamiento (en moneda local o extranjera), sin importar la estructura de propiedad del prestatario, siempre que se cumplan los requerimientos de elegibilidad de la institución que otorga el préstamo.

Consejo Nacional de Zonas Francas (CNZF): estructura y funcionamiento

Como se ha señalado, uno de los objetivos principales de la ley núm. 8-90 es conceder al CNZF mayor responsabilidad en la administración del programa. En el marco institucional actual este organismo constituye el principal cuerpo regulador que formula e implementa políticas relacionadas con este sector, y el principal responsable de la ley núm. 8-90 y la administración de sus beneficios. El CNZF es una institución autónoma (público-privada) que se beneficia de la participación de los dirigentes claves de los sectores público y privado, que desempeñan funciones en el régimen de zonas francas. El CNZF está compuesto por 12 miembros permanentes, a saber:

Del sector público:

- el Secretario de Estado de Industria y Comercio (Presidente);
- el Secretario de Estado de Finanzas;
- el Director de la Corporación de Fomento Industrial;
- el Director Ejecutivo del Centro Dominicano de Promoción a las Exportaciones, y
- el Gobernador del Banco Central.

Del sector privado:

- el Director Ejecutivo del CNZF;
- dos representantes de los operadores de zonas francas privadas;
- dos representantes de las asociaciones de usuarios de zonas francas;
- el Presidente del Consejo Promotor de Inversiones, y
- un representante de la Asociación Dominicana de Exportadores.

Como se puede apreciar, todos estos cargos están vinculados a organizaciones o instituciones, y las personas que los ocupan son miembros votantes, a excepción del Director Ejecutivo que asiste con derecho a voz pero sin derecho a voto.

Por otra parte, cuando los temas a tratar son de interés a sus áreas de autoridad, se invita (con derecho a voz pero sin voto) a las siguientes personalidades:

- el Secretario de Estado de Trabajo;
- el Director General de Aduanas;
- el Director General de Impuesto sobre la Renta;
- el Director General del Instituto Dominicano de Seguros Sociales, y
- el Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Formación Profesional.

En lo que respecta al funcionamiento del CNZF, la ley núm. 8-90 le otorga virtualmente toda la responsabilidad reguladora y administrativa del programa de zonas francas industriales. El artículo 19 de dicha ley lo responsabiliza de:

- conocer, evaluar y recomendar al Poder Ejecutivo la instalación de las zonas francas de exportación;
- conocer, evaluar, aprobar o rechazar, las solicitudes de permisos de instalación de empresas de zonas francas y la renovación de los mismos cuando hayan cesado;
- delinear una política íntegra de promoción y desarrollo de zonas francas;
- participar en las negociaciones, acuerdos y tratados relacionados con las zonas francas;

- llevar las estadísticas, procedimientos y controles referentes al programa de zona franca industrial;
- reglamentar y definir las relaciones entre los operarios de zonas francas, así como las del mismo Consejo con dichas empresas y las otras instituciones vinculadas con el funcionamiento de las zonas francas, y
- velar por el estricto cumplimiento de la ley núm. 8-90 y las disposiciones que sobre la materia sean dictadas.

1.3. De los incentivos a las empresas de zonas francas

El paquete promocional que ha permitido el desarrollo de las zonas francas industriales se puede resumir: en incentivos fiscales, régimen cambiario y facilidad de financiamiento.

En cuanto a los incentivos fiscales, la ley núm. 8-90 establece que los operadores de zonas francas y las empresas establecidas dentro de ellas recibirán el 100 por ciento de exención:

- del pago del impuesto sobre las rentas, referentes a las compañías por acciones;
- del pago del impuesto sobre la construcción, los contratos de préstamos, y sobre el registro y traspaso de bienes inmuebles, a partir de la constitución de los operadores de zonas francas correspondientes;
- del pago de la constitución de sociedades comerciales o aumento de capital de las mismas;
- del pago de los impuestos municipales que puedan afectar sus actividades;
- de todos los impuestos de importación, arancel, derechos aduaneros y demás gravámenes conexos que afecten las materias primas, equipos, materiales de construcción, partes de edificaciones, equipos de oficina, etc., destinados a construir, habilitar u operar las zonas francas;
- de todos los impuestos de exportación o de reexportación existentes, excepto los bienes y servicios exportados a territorio dominicano;
- del impuesto de patente, sobre activo o patrimonio, así como de las transferencias de bienes industrializados y servicios;

de los derechos consulares para toda la importación destinada a los operadores o empresas de zonas francas;

- del pago de impuesto de importación relativo a equipos y utensilios necesarios para la instalación y operación de comedores económicos, servicios de salud, asistencia médica, guardería infantil y cualquier otro tipo de equipo que propenda al bienestar de los trabajadores;
- del pago de los impuestos de importación de los equipos de transporte que sean vehículos de carga, los que no podrán ser transferidos por lo menos durante cinco años posteriores a su importación, y

los beneficios y/o reinversiones declarados como renta imponible están exentos del pago de impuesto sobre la renta. En términos generales, la deducción anual por concepto de exenciones no podrá ser mayor del 50 por ciento de la renta anual.

Además, a las empresas de zonas francas que deseen construir viviendas para los empleados y obreros en la región fronteriza y/o en cualquier otra provincia que especifique la ley núm. 8-90 (empresas que a juicio del CNZF, sean merecedoras de un tratamiento preferencial) se les exonerará del pago total de los impuestos de importación sobre materiales de construcción, así como los equipos que sean necesarios para construir dichas viviendas.

En lo relativo al régimen cambiario, esta ley dispuso un sistema especial que excluye a las empresas de zonas francas de las disposiciones de las leyes vigentes y otras regulaciones relativas al canje de divisas en el Banco Central, en lo que respecta a las exportaciones de bienes y servicios. De esta forma las divisas generadas por sus exportaciones pasan a constituir un patrimonio de esas empresas y pueden ser manejadas con plena libertad y a su mejor criterio.

Estos beneficios cambiarios preconizados por la ley núm. 8-90, se hicieron efectivos a partir del 1.º de julio de 1991, cuando la Junta Monetaria, mediante su décima resolución, estableció un nuevo sistema cambiario para las operaciones para compra y ventas de divisas basado en la tasa de cambio unificado que resulte de las operaciones del mercado privado de divisas, que opera por delegación del Banco Central a través de los bancos comerciales.

En lo que respecta al financiamiento, dejando atrás la disposición de que sólo las empresas de capital nativo podían tener acceso a las ventanillas de crédito, la ley núm. 8-90 establece que tanto los operadores de zonas francas, como las empresas de zonas francas de exportación pueden tener préstamos en moneda nacional o extranjera, otorgados por instituciones privadas, públicas, nacionales, extranjeras o mixtas, de acuerdo con las regulaciones que dicte la Junta Monetaria, siempre que cumplan con los requisitos de la institución a la que son solicitados.

Por otra parte, pueden recibir de los organismos financieros nacionales, internacionales, privados y del Estado con cargos a sus propios fondos o los que sean provistos por presupuesto nacional, los recursos provenientes de préstamos otorgados al Gobierno dominicano o a sus instituciones, por organismos internacionales o gobiernos extranjeros, o garantizados por el Estado dominicano con sujeción a las regulaciones establecidas en los convenios respectivos.

1.4. Análisis comparativo de los incentivos de zonas francas con los otorgados en otros países

Con la promulgación de la ley núm. 8-90, la República Dominicana equipara su cuadro de beneficios otorgados a las zonas francas con los de otros países del mundo, especialmente con sus vecinos incluidos en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe. Si se observa el cuadro 1.1, de los nueve países analizados sólo Colombia y Guatemala ofrecen mayores incentivos sobre los beneficios impositivos aplicables a las zonas francas, al exceptuarlas a perpetuidad del pago del impuesto sobre la renta, mientras que en la República Dominicana están exentas de este pago por 15 años y en el caso de las empresas establecidas en la frontera dominico-haitiano por 20 años.

En lo referente a la repatriación de capitales y/o beneficios, en todos los países analizados, a excepción de Puerto Rico, no se establecen restricciones. Lo mismo sucede con el tratamiento arancelario para las importaciones y las exportaciones. Sólo Malasia no otorga el 100 por ciento de exención que ofrecen los otros países a los nuevos productos considerados esenciales y de uso directo para la manufactura.

Por otro lado, en lo que respecta a la relación de las zonas francas con el mercado local, en la República Dominicana, a partir de la ley núm. 8-90, se permite la colocación desde un 20 a un 100 por ciento de la producción de éstas, dependiendo de la línea de productos y el valor agregado local, situándose por encima de los demás países analizados, a excepción de México y Colombia que autorizan un 50 y un 49 por ciento, respectivamente, de la totalidad de la producción.

En el caso de México, la ley de zonas francas establece que el 50 por ciento de la producción de las zonas francas debe ser destinada al mercado interno, lo que representa un porcentaje menor que el permitido en la República Dominicana. En Colombia, la ley de zonas francas establece que el 49 por ciento de la producción de las zonas francas debe ser destinada al mercado interno, lo que también representa un porcentaje menor que el permitido en la República Dominicana.

En el caso de México, la ley de zonas francas establece que el 50 por ciento de la producción de las zonas francas debe ser destinada al mercado interno, lo que representa un porcentaje menor que el permitido en la República Dominicana. En Colombia, la ley de zonas francas establece que el 49 por ciento de la producción de las zonas francas debe ser destinada al mercado interno, lo que también representa un porcentaje menor que el permitido en la República Dominicana.

En el caso de México, la ley de zonas francas establece que el 50 por ciento de la producción de las zonas francas debe ser destinada al mercado interno, lo que representa un porcentaje menor que el permitido en la República Dominicana. En Colombia, la ley de zonas francas establece que el 49 por ciento de la producción de las zonas francas debe ser destinada al mercado interno, lo que también representa un porcentaje menor que el permitido en la República Dominicana.

En el caso de México, la ley de zonas francas establece que el 50 por ciento de la producción de las zonas francas debe ser destinada al mercado interno, lo que representa un porcentaje menor que el permitido en la República Dominicana. En Colombia, la ley de zonas francas establece que el 49 por ciento de la producción de las zonas francas debe ser destinada al mercado interno, lo que también representa un porcentaje menor que el permitido en la República Dominicana.

1.4. Efectos económicos de las zonas francas

Los efectos económicos de las zonas francas pueden ser analizados desde dos perspectivas: la perspectiva de los países que las crean y la perspectiva de los países que las utilizan. Desde la perspectiva de los países que las crean, las zonas francas pueden tener efectos positivos en términos de generación de empleo, atraída de inversión extranjera y desarrollo de nuevas industrias. Desde la perspectiva de los países que las utilizan, las zonas francas pueden tener efectos positivos en términos de reducción de costos de producción, aumento de la competitividad y desarrollo de nuevas industrias.

En el caso de México, la ley de zonas francas establece que el 50 por ciento de la producción de las zonas francas debe ser destinada al mercado interno, lo que representa un porcentaje menor que el permitido en la República Dominicana. En Colombia, la ley de zonas francas establece que el 49 por ciento de la producción de las zonas francas debe ser destinada al mercado interno, lo que también representa un porcentaje menor que el permitido en la República Dominicana.

Cuadro 1.1. Comparación de los incentivos a las zonas francas en la República Dominicana con otros países (1992)

Incentivo	Colombia (ZFI)	Costa Rica (ZFI)	República Dominicana (ZFI)	Guatemala (ZFI)	Honduras (ZFI)
Reducción del impuesto sobre la renta corporativo	100% de exención a perpetuidad	Varía según la localización: 100% de exención por 4-12 años; 50 % de exención por 2-6 años	100% de exención por 15 años ²	100% de exención por 12 años	100% de exención a perpetuidad
Repatriación de capital/ beneficios	Sin restricciones	Sin restricciones	Sin restricciones	Sin restricciones	Sin restricciones
Tratamiento arancelario para las importaciones y exportaciones	100% de exención	100% de exención	100% de exención	100% de exención	100% de exención
Cantidad de días para recibir licencia de ZFI	30	45-60	45	No disponible la información	35-40
Restricción sobre propiedad extranjera o local	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna
Máximo permitido de ventas al mercado local	49% de la producción total	40% de la producción total	20-100% de la producción total ³	Acceso limitado	Sin restricciones

1 Las ventas adicionales al mercado local se permiten sobre una base excepcional.

2 Veinte años para las empresas establecidas en la zona de la frontera dominico-haitiana.

3 Dependiendo de la línea de productos y el valor agregado local.

Fuente: Datos compilados por TSG.

Cuadro 1.1. (cont.)

Incentivo	México (maquiladora)	Puerto Rico (ZFI)	Malasia (ZFI)	Tailandia (ZFI)
Reducción del impuesto sobre la renta corporativo	37% del impuesto sobre ingresos corporativo	100% exención de impuestos federales; 90% de exención por 10-25 de impuesto de Puerto Rico	95% exención por 5 años	100% de exención por 3-8 años, reducciones a partir de 5 años; prolongación por 5 años por pérdidas
Repatriación de capital/beneficios	Sin restricciones	Sin restricciones para repatriación a los EE.UU.; sin restricción por 10 años para los demás	Sin restricciones	Sin restricciones
Tratamiento arancelario para las importaciones y exportaciones	100% de exención	100% de exención	100% de exención para productos nuevos considerados esenciales y de uso directo para manufacturas	100% de exención
Cantidad de días para recibir licencia de ZFI	30	90	No disponible	90
Restricción sobre propiedad extranjera o local	Las compañías de ropas deben tener propiedad mayoritaria mexicana	Ninguna	Ninguna	Sujeto a controles
Máximo permitido de ventas al mercado local	Hasta 50% de la producción total	Sin restricciones	20% de la producción total	20% de la producción total

4 Supone que todas las empresas de la ZFI son elegibles para beneficios según la ley sobre las rentas públicas (de los EE.UU.).

5 Los dividendos por la matriz de las corporaciones de los Estados Unidos de América están subsiguientemente exentos de los impuestos federales de su país de origen.

2. LAS ZONAS FRANCAS EN LA REPUBLICA DOMINICANA:
EVOLUCION Y ESTADO ACTUAL DE DESARROLLO

2.1. Desarrollo de las zonas francas industriales (ZFI)

El comportamiento del programa de ZFI, si bien ha tendido a ser creciente, lo cierto es que entre 1970-1980 el crecimiento fue lento generando apenas siete nuevas empresas instaladas y 1.632 nuevos empleos. En el transcurso del período que va desde 1980-1984, el programa se expandió rápidamente al entrar en operación unas 11 empresas y creando más de 1.800 nuevos empleos por año. Durante el período 1984-1990 el desarrollo fue considerablemente más acelerado que en el anterior, cuando las nuevas empresas promediaron 30 por año, en tanto que los nuevos empleos ascendieron a poco más de 10.800 por año.

Cuadro 2.1. Crecimiento promedio anual de las zonas francas industriales en operaciones 1970-1992

Año	Promedio de empresas nuevas	Promedio anual de creación de empleos
1970-1980	7	1.632
1980-1984	11	1.843
1984-1990	30	10.806
1990-1992	29	11.279

Fuente: Consejo Promotor de Inversiones y CNZF.

Si bien en el subperíodo comprendido entre 1990-1992, la cantidad de empresas en operación es inferior en una unidad al promedio del subperíodo anterior, de ninguna manera se puede concluir que el crecimiento de las ZFI se ha desacelerado. Esto así porque entre 1991 y 1992, fueron autorizadas unas 120 nuevas empresas, pero la mayor parte de las mismas aún no han iniciado sus operaciones al concluir 1992, para lo cual tienen hasta dos años después de la clasificación, de conformidad a la ley núm. 8-90.

2.2. Perspectiva general del impacto de las ZFI en la economía dominicana

El desarrollo de las zonas francas industriales (ZFI) en la República Dominicana puede ser considerado trascendente¹, si se toma en cuenta que

¹ Para dar una idea aproximada del grado de desarrollo alcanzado por las zonas francas industriales en la República Dominicana, obsérvese la siguiente relación: al término de 1988 la República Dominicana contaba con 16 parques de zonas francas industriales, mientras que en Costa Rica había unos 9, como 9 también tenía Barbados, 9 la Organización de Estados del Caribe del Este - OECS - (Antigua, Dominica, Granada, Saint Kitts, Santa Lucía y San Vicente), 4 Jamaica, 2 Haití, y 1 Guatemala. Asimismo, cuando se compara la cantidad de empresas instaladas en las zonas francas industriales de la República Dominicana con las radicadas en los países antes referidos, se tiene que al final de 1988 en la República Dominicana había 236 empresas, cantidad muy cercana a las 248 instaladas en el conjunto de los 14 países aludidos.

en 1970 existían apenas dos empresas instaladas, y ya al término de 1992 se contaban unas 362 firmas operando en los parques industriales y otras 22 empresas clasificadas como zonas francas especiales. En conjunto las empresas de zonas francas ocupan actualmente a 141.120 personas en calidad de empleados directos.

Las zonas francas han pasado a ocupar un lugar preponderante entre los rubros generadores de ingresos para la economía. Los gastos locales por concepto de salarios, electricidad, alquileres, etc.², cuyo monto equivale a la contribución neta de divisas de las zonas francas a la economía nacional, ascendieron a 300 millones de dólares de los EE.UU., en 1992.

Cuadro 2.2. Evolución de las zonas francas industriales en la República Dominicana (1970-1992)

Año	ZFI en operación	Espacio de construcción (pie ²)	Exportaciones (miles de dólares EE.UU)	Empleos directos	Empresas instaladas (operando)	Divisas netas (miles de dólares EE.UU.)
1970	1	40.000	3.780	126	2	1.361
1972	1	180.000	4.000	1.675	10	4.764
1974	3	522.000	11.000	3.244	29	9.806
1976	3	860.000	20.000	6.673	38	19.490
1978	3	1.100.000	37.000	11.545	61	32.720
1980	3	1.264.000	117.100	16.440	76	44.507
1982	3	1.480.000	155.141	18.721	100	61.408
1984	4	2.140.000	195.710	25.657	120	52.143
1986	8	4.354.000	245.141	51.231	168	88.448
1988	13	6.276.000	513.994	83.815	298	146.382
1990	25	10.868.000	843.500	101.303	331	252.000
1991	25	12.017.000 ^a	1.011.000	119.190	366	249.444
1992	29	13.757.000 ^a	1.363.363 ^a	141.056 ^b	362	300.000

^a Datos estimados.

^b Incluye los empleos de las zonas francas especiales.

Fuentes: CNZF, CPI, FEYD, TSG, CEDOPEX y Banco Central de la República Dominicana.

En 1991, el valor agregado de las zonas francas industriales alcanzó una participación relativa en el producto interno bruto (PIB) del orden del 3,4 por ciento. En 1989, dicha importancia relativa era de 2,9 por ciento.

Hasta el 20 de marzo de 1992, las empresas de las ZFI radicadas en la República Dominicana estaban obligadas a entregar al Banco Central los dólares correspondientes a sus gastos locales por concepto de salarios, electricidad, alquileres, etc. En la fecha antes señalada la Junta Monetaria del Banco Central, organismo rector de la política cambiaria, dispuso mediante Resolución liberar a las empresas de las ZFI de la obligación de canjear dólares en el Banco Central. A partir de dicha fecha, las divisas vienen siendo canjeadas en el Mercado Privado de Divisas, léase en la Banca Comercial.

Asimismo, mientras que en 1970 el área de construcción disponible para oficina y factoría era de 40.000 pies², al concluir el año 1992 el espacio habilitado para tales fines se había incrementado hasta los 14 millones de pies², aproximadamente. Véase cuadro 2.2.

2.3. Formas de propiedad y operación de las ZFI

Como forma de simplificar el análisis, las zonas francas industriales efectivamente en operación, excluidas las especiales, han sido clasificadas en grupos discriminados sobre la base de la estructura de propiedad de los parques industriales, esto es, estatal, privada y mixta³. Asimismo, y en la medida de lo posible, se distinguen los parques industriales según el nivel promedio de la tecnología, a saber, zonas de alta tecnología, de tecnología media, y de baja tecnología o de tecnología menos sofisticada.

En la República Dominicana coexisten diversas formas de propiedad en las zonas francas industriales (ZFI)⁴, esto es, desde las zonas francas constituidas y administradas por el Estado, las cuales responden a la necesidad expresa de crear fuentes de empleo; las auspiciadas exclusivamente por la iniciativa privada, hasta las zonas francas cofinanciadas con recursos estatales y privados, pero promovidas y administradas por patronatos sin fines de lucro.

Antes de 1984, tres cuartas partes de las ZFI públicas, del sector privado o mixtas operaban sin fines de lucro, esto es, estas ZFI no procuraban obtener beneficios per se. Sin embargo, el desarrollo alcanzado por las ZFI después del año antes referido, ha implicado un cambio significativo en el patrón de propiedad. La propiedad mixta y la privada sin fines de lucro, comenzaron a ser desplazadas por las inversiones privadas y públicas orientadas a la obtención de ganancias.

En 1983, en la República Dominicana se inició un proceso de crecimiento vertiginoso de las zonas francas, el cual trajo aparejado un incremento de la demanda de edificaciones industriales por encima de la capacidad de la oferta privada y que fue satisfecha por la oferta del sector público, incluso en mejores condiciones de precios y localización geográfica.

³ Existen varios enfoques para agrupar la zonas francas industriales, a saber: a) por estructura de propiedad, b) por tarifa de arrendamiento y/o compra de edificio estándar de fábrica, y c) por la estructura administrativa. De estos enfoques se privilegió la clasificación por estructura de propiedad (privada, pública o mixta) porque resulta relativamente más directa que las restantes.

⁴ En términos más generales, en la República Dominicana se distinguen tres tipos de zonas francas, a saber: a) zonas francas industriales o de servicios, que pueden situarse en cualquier parque de zona franca del país para dedicarse a la manufactura de bienes y prestación de servicios, b) zonas francas de carácter fronterizo. Poseen incentivos especiales y están situadas a una distancia entre 3 y 25 kilómetros de la línea fronteriza con la República de Haití, c) zonas francas especiales, son las que por la naturaleza del proceso productivo requieren el aprovechamiento de recursos inmóviles, cuya transformación se dificultaría si las empresas no se establecieran próximas a las fuentes naturales o cuando la naturaleza del proceso o las condiciones geográficas, económicas o de infraestructura del país lo requieran.

El Estado dominicano inicia en 1983, la construcción y desarrollo de cinco nuevas zonas francas en distintas localidades del país a saber: La Vega, Bonao, Moca, San Francisco de Macorís y Barahona. De los 15 parques industriales instalados entre 1984 y 1989, cinco fueron promovidos por la Corporación de Fomento Industrial (CFI) de carácter estatal.

Es útil subrayar que si bien el Estado dominicano ha tenido una marcada participación directa en la creación y desarrollo de las zonas francas, la misma se ha limitado al hecho de construir los parques industriales y ofrecer los servicios básicos de infraestructura, así como los servicios aduaneros y de vigilancia; y de ningún modo interviene el Estado en las decisiones gerenciales adoptadas por las empresas. Asimismo, se ocupan las empresas, a través de sus respectivas asociaciones de propietarios, de todos los aspectos relacionados con el funcionamiento y reglas de comportamiento de los parques respectivos.

Cuadro 2.3: Relación de parques industriales de zonas francas

Parque	Empresas instaladas	Localización (provincia)
Bani	13	Peravia
Barahona	1	Barahona
Bonao	11	Mnsr. Nouel
Cotui	0	Ma. Trinidad Sánchez
Chem-Tecab	6	San Pedro de Macorís
Esperanza	6	Valverde
Gurabo	0	Santiago
Hainamosa	14	Santo Domingo, D.N.
Hato Mayor	2	Hato Mayor del Rey
Higüey	3	Salva León de Higüey
Itabo	13	Santo Domingo, D.N.
La Armería	11	San Cristóbal
La Romana I y II	31	La Romana
La Vega	30	La Vega Real
Las Américas	12	Santo Domingo, D.N.
Los Alcarrizos	17	Santo Domingo, D.N.
Moca	13	Espailat
Nigua	13	San Cristóbal
Pédernales	10	Pédernales
Puerto Plata	8	Puerto Plata
San Francisco de Macorís	9	San Francisco de Macorís
San Isidro	12	Santo Domingo, D.N.
San Pedro de Macorís	67	San Pedro de Macorís
Santiago I y II	65	Santiago
Santiago Norte (PISANO)	10	Santiago
Villa Altagracia	3	San Cristóbal
Villa Mella	2	Santo Domingo, D.N.
TOTAL	362	

Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas Industriales.

No obstante la multiplicidad de formas de propiedad y administración de las ZFI, lo que sí tienen en común es que la totalidad de las empresas instaladas en las mismas son de capital privado, tanto nacional como extranjero.

2.3.1. Zonas francas estatales

A partir de 1973, el Estado dominicano incursiona de forma directa en el desarrollo de las zonas francas, cuando autorizó a la Corporación de Fomento Industrial, a construir, desarrollar y administrar el complejo industrial (con carácter de zona franca) de la ciudad de San Pedro de Macorís, el cual se contemplaba en el decreto presidencial núm. 1574 de 1971.

Cuadro 2.4. Parques estatales de zonas francas (1992)

Parque	Empresas en operación	Empleos
<u>Administradas por la CFI:</u>		
San Pedro de Macorís	67	26.672
Bonao	11	4.496
Barahona	1	520
La Vega	30	10.294
Moca	13	5.015
Higüey	3	686
San Cristóbal (La Armería)	11	1.945
San Francisco de Macorís	9	1.329
Los Alcarrizos	17	2.307
Hato Mayor	2	555
Pedernales	0	0
<u>Administradas por el CEA:</u>		
Villa Altagracia	3	2.772
Esperanza	6	2.384
TOTALES	174	58.957

Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas.

Como se puede apreciar en los cuadros núms. 2.3 y 2.4, de 29 ZFI instaladas en el país, 13 han sido construidas y administradas por el Estado a través de la Corporación de Fomento Industrial. Esto es, el Estado es el promotor directo en alrededor del 50 por ciento de los parques industriales de zonas francas en la República Dominicana.

A diciembre de 1992, los 13 parques industriales construidos por el Estado concentraban el 48 por ciento de todas las empresas ZFI en operación, y eran responsables del 45 por ciento de los empleos directos generados por las ZFI.

2.3.2. Zonas francas privadas En 1984, el Estado dominicano puso en marcha un programa para otorgar franquicias industriales al sector privado, y en 1986, se inaugura la primera ZFI (en Baní) resultado de las concesiones gubernamentales dadas en 1984.

Al concluir el año 1992, los diez parques industriales privados concentraban el 32 por ciento de todas las empresas ZFI en operación, y eran responsables del 28 por ciento de todos los empleos directos generados por las ZFI.

Cuadro 2.5. Parques privados de zonas francas

Parque	Empresas en operación	Empleos
San Isidro	12	3.159
Itabo	13	5.535
Las Américas	12	2.578
La Romana I y II	31	14.413
Villa Mella	2	1.517
Baní	13	4.511
Chen-Téc Enterprises	6	1.469
Nigua	13	1.351
Hainamosa	14	2.588
TOTALES	116	36.821

Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas, sobre datos de julio de 1992.

Es útil subrayar que la evolución creciente del sector de ZFI en la República Dominicana, ha conllevado el surgimiento de ZFI que afianza su propio desarrollo sobre la competitividad de los servicios que ofrecen, y en menor medida sobre una base de precios o segmentación o especialización. Las ZFI privadas pueden clasificarse, en términos generales, como sigue:

- ZFI privadas de alta tecnología para manufactureros de alto mercado que ofrecen servicios extensivos y facilidades bien diseñadas que pueden competir en el mercado mundial. Entre éstos parques se cuentan, por saber: Itabo, San Isidro y Las Américas. En agosto de 1991, estos parques industriales cobraban una tarifa de 5,40 dólares de los EE.UU./pie²/por año;

- ZFI privadas de tecnología intermedia (menos sofisticadas) que ofrecen una variada gama de facilidades. Su construcción y materiales son menos costosos, tienen espacios reducidos y se ven forzadas a emplear prácticas compactas de desarrollo. Suelen ser parques muy congestionados, con arrendamientos considerablemente bajos que, en agosto de 1991, oscilaban entre dólares de los EE.UU. 10,07-2,28/pie²/por año.

2.3.3. Zonas francas mixtas

El esquema de la incorporación de entidades autónomas de carácter mixto⁵ con orientación empresarial y el apoyo gubernamental sin fines de lucro, ha resultado satisfactorio en la República Dominicana, a juzgar por los resultados alcanzados en el marco de esta modalidad.

Cuadro 2.6. Parques mixtos de zonas francas

Parque	Empresas en operación	Empleos
Santiago I y II	65	32.404
Puerto Plata	8	3.448

Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas, sobre datos de julio de 1992.

La Corporación Zona Franca de Santiago, Inc., y la Corporación Zona Franca de Puerto Plata, Inc., constituyen la experiencia dominicana en esta modalidad de propiedad y operación de las ZFI. Estos parques concentran el 20 por ciento de todas las empresas radicadas en las ZFI, así como también generan poco más del 27 por ciento de todos los empleos directos del sector de zonas francas.

2.4. Zonas francas especiales

Las ZF especiales son de carácter privado, pero por la peculiaridad de que están localizadas fuera de los parques industriales conviene, a los propósitos de una exposición detallada, tratarla por separado.

Tal como las define la ley núm. 8-90, de fomento a las zonas francas, las zonas francas especiales (ZFE) son las que por la naturaleza del proceso productivo requieren el aprovechamiento de recursos inmóviles, cuya transformación se dificultaría si las empresas no se establecieran próximas a las fuentes naturales (de materias primas) o cuando la naturaleza del proceso o las condiciones geográficas, económicas o de infraestructura del país lo requieran.

⁵ La zona franca industrial de Santiago de los Caballeros, creada en 1973, constituye el primer caso de empresa mixta en la República Dominicana. Mediante decreto del Poder Ejecutivo, en abril de dicho año, se dictaron las regulaciones del parque industrial y se otorgó la administración y operación del mismo a la Corporación Zona Franca Industrial de Santiago, Inc., la cual es una entidad sin fines de lucro. La Alcaldía de la ciudad aportó los terrenos (200.000 metros cuadrados), valorados en unos 200.000 dólares de los EE.UU. En principio, el Estado dominicano transfirió al patrimonio de la Corporación, bienes por un valor de 1 millón de dólares, y posteriormente realizó varios aportes hasta una suma equivalente a 6,7 millones de dólares. No fue sino hasta después de siete años de su creación, cuando la Corporación se encontró en condiciones económicas para autofinanciar las expansiones de sus operaciones y prescindir del subsidio gubernamental. Alfonso Abreu y otros en "Las zonas francas industriales: El éxito de una política económica", Centro Internacional para el Desarrollo Económico, 1989.

Por otra parte, la ley núm. 8-90 establece, con carácter transitorio de un año a partir de su promulgación, que aquellas empresas establecidas operando bajo el régimen de internación temporal⁶ (ley núm. 699 de incentivo a las exportaciones) que quieran acogerse a esta ley, deberán exportar el 80 por ciento de su producción y tener un mínimo de 200 empleados en un mismo local o planta física.

Las empresas que se transfirieron de uno a otro régimen fueron 26, de las cuales 18 se encuentran efectivamente operando.

Es útil señalar, que todas las empresas transferidas se desempeñan en el subsector textil, y esto porque el retiro (de las aduanas) de los materiales importados a través del régimen de importación temporal, regularmente entraña demoras que impiden cumplir con los programas de entregas convenidos con sus socios internacionales. De ahí que prefirieran trasladarse para el régimen de zonas francas, el cual, al tiempo de superar dicha insuficiencia, les permite importar maquinarias y equipos, con exención de un 100 por ciento de los impuestos y derechos aduaneros.

Cuadro 2.7. Empresas de zonas francas transferidas desde el régimen de importación temporal (ley núm. 69)

1. Artesanía Joar, C. por A.	Santo Domingo, D.N.
2. Augusto Espaillet & Sucs.	Santiago
3. C & M Industries	Santiago
4. CANTEX, S.A.	Santiago
5. Checo Industrial	Santo Domingo, D.N.
6. Confecciones Alfa, S.A.	Santo Domingo, D.N.
7. Confecciones JAGSPORT	Santo Domingo, D.N.
8. Domiter Cloting	Santiago
9. Empresa de Importación y Exportación	Santiago
10. Euromodas, S.A.	Santo Domingo, D.N.
11. G.P. Fashions, S.A.	Santo Domingo, D.N.
12. GINATEX	Santo Domingo, D.N.
13. Industrias Columbias, S.A.	Santo Domingo, D.N.
14. J.J.L. Industries, S.A.	Santo Domingo, D.N.
15. Jobar Industrial, S.A.	Santo Domingo, D.N.
16. M.D. Industries	Santiago
17. Manufacturas A.G., C. por A.	Santiago
18. Manufacturas Diversas, C. por A.	Santo Domingo, D.N.
19. Máquinas Textiles CK	Santo Domingo, D.N.
20. NU-CENM, C. por A.	Santo Domingo, D.N.
21. P.C.M. Interprises	Santo Domingo, D.N.
22. R & S Manufacturing	Santiago
23. Sportwear Internacional	Santiago
24. SYSTEX, S.A.	La Romana
25. Tejidos de Punto, C. por A.	Santo Domingo, D.N.
26. TOWERS, S.A.	La Romana

Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas (CNZF) y CEDOPEX.

⁶ El régimen de importación temporal, como mecanismo de promoción de las exportaciones no tradicionales, le permite a los exportadores nacionales (no de zonas francas) importar con suspensión temporal de los impuestos y derechos aduanales, las materias primas, insumos y materiales que pudieran emplear en la elaboración de un producto de exportación determinado. La reexportación de las mercancías importadas bajo este régimen, deberán hacerse hasta un año después de la importación.

Las ZF especiales actualmente en operación son unas 22, y también en esta categoría se observa el predominio de la industria textil (81,8 por ciento). Los empleos directos generados sobrepasan los 9.400. Véase cuadro 2.8.

Cuadro 2.8. Zonas francas especiales en operación, 1992

Actividad	Cantidad
Confección (textiles)	18
Agroindustrial	2
Telecomunicaciones	1
Reconstrucción de barcos	1
<hr/>	
Total empresas	22
<hr/>	
Total empleos generados	9.408

Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas.

2.5. Tamaño de las empresas e intensidad en el uso de la mano de obra

2.5.1. Tamaño

A juzgar por la cantidad de trabajadores por empresa como indicador del tamaño de la misma, en la República Dominicana se puede verificar una tendencia hacia la instalación de empresas de un mayor volumen de operaciones.

Mientras que para 1970 el promedio por empresa era de 63 trabajadores, ya para 1980 el promedio se había elevado a 216. Al concluir 1992, dicho promedio se colocaba en 389 trabajadores por empresa, incluidas las zonas francas especiales.

Como se puede advertir, actualmente las empresas son, aparentemente, más grandes y más intensivas en mano de obra. Este desarrollo se corresponde con otros programas similares de zonas francas industriales desarrollados en otros países, donde generalmente las empresas más grandes se instalan una vez definidas claramente las reglas de juego y echado andar firmemente dicho programa.

2.5.2. Intensidad

Las empresas de zonas francas son predominantemente intensivas en mano de obra y, por la general, la relación capital-trabajo es más baja que en las empresas del sector manufacturero local y el resto de los sectores de exportación.

Es útil señalar, que la alta intensidad en el uso de la mano de obra en las zonas francas en su conjunto, está en gran medida determinada por el peso de la rama de confecciones textiles, la cual concentra el 67,4 por ciento de

las empresas instaladas en los parques de zonas francas, y el 69,83 por ciento de todos los empleos generados por dichas empresas.

Si bien el promedio de inversión por empleo es considerado bajo, conviene apuntar que en las inversiones reportadas por las empresas de zonas francas no se incluyen los costos de terrenos, edificaciones e infraestructura, en virtud de que dichas empresas rentan sus espacios en los parques industriales previamente construidos.

Hacia 1984, la inversión total acumulada en el sector de ZFI en la República Dominicana se estimaba en alrededor 283 millones de dólares de los EE.UU. Para 1990, el total invertido ascendía a 512 millones de dólares de los EE.UU.⁷, que con respecto al monto acumulado en 1984 representa un incremento de 80,9 por ciento.

Del stock de capital invertido hacia 1990, el 43,3 por ciento se concentraba en el área de la confección de prendas de vestir y sus accesorios; el 12 por ciento en el subsector de efectos electrónicos y eléctricos; el 7 por ciento en la producción de calzados; 3,4 por ciento en la confección de productos de piel y maletas, entre otros subsectores.

Cuadro 2.9. Inversión/empleo en zonas francas y la industria doméstica por rama industrial, 1968-1984
(miles de pesos dominicanos a precios de 1970)

Rama	Zonas francas	Industria local
Plásticos	3,5	16,5
Confecciones	3,9	5,1
Frutas y legumbres	4,9	11,8
Calzados	5,1	4,9
Accesorios de cuero	12,2	3,5
Carne	13,4	9,0
Otras industrias	4,4	7,0

Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas (CNZF) y CEDOPEX.

2.6. Distribución de las ZFI por rama de actividad

Las inversiones en las ZFI de la República Dominicana, se centran fundamentalmente en 12 grupos de subsectores de producción, a saber: confección de ropas, efectos electrónicos/eléctricos, joyería, cuidado de la salud/médico, calzados, tabaco/cigarros, productos de pieles/maletas, farmacéuticos, agroindustriales, artículos deportivos, muebles, y otros menos significativos.

⁷ The Service Group. Racionalización de las políticas de zonas francas en la República Dominicana, Santo Domingo, 1991.

Cuadro 2.10. Inversión acumulada en las ZFI por subsector y por empleo, 1990
(en miles de dólares de los EE.UU.)

Subsector	Acumulada	Por empleo
Confección	221.630	9,3
Electrónicos/eléctricos	61.410	28,1
Joyería/diamantes	22.040	11,6
Cuidado de la salud/médico	18.340	11,8
Calzados	36.330	11,2
Tabaco/cigarros	5.600	18,1
Productos de piel/maletas	17.500	20,8
Farmacéuticos	12.710	48,3
Agroindustriales	12.680	84,0
Artículos deportivos	550	7,4
Muebles	2.180	35,9
Otros	101.280	78,4
TOTAL	512.250	

Fuentes: Consejo Nacional de Zona Franca, Consejo de Promoción de Inversiones (CPI) y The Service Group.

Al término de 1992, el 67,4 por ciento de las empresas instaladas en las ZFI se desempeñaban en la confección de prendas de vestir y sus accesorios, mientras que aproximadamente un 5 por ciento estaba radicado en el subsector de calzados, un 4,7 por ciento se ocupaba en el área de la electrónica, un 3,04 por ciento en la fabricación de joyas, mientras que un 2 por ciento prestaba servicios a otras empresas de zonas francas. Para una relación detallada respecto de la distribución por área de actividad de las empresas radicadas en las ZFI, véase el cuadro 2.11.

2.7. Origen de la inversión: sus características

De las 362 empresas radicadas en los parques de zonas francas industriales, apenas 78 (21,5 por ciento) figuran como de capital nacional. Sin embargo, es un hecho sabido que las empresas constituidas bajo las leyes de Panamá, unas 12 (3,31 por ciento), o son totalmente de capital nacional o de capital mixto. Esto es, que ya sea en forma total o parcial, el capital nacional participa del 24,86 por ciento de las empresas de zonas francas en operación.

En lo que respecta al capital transnacional, a él corresponde la propiedad de las restantes 272 (75,14 por ciento). Tal como muestra el cuadro 2.12, la inversión de origen norteamericano concentra el 71,69 por ciento de todo el capital multinacional radicado en las zonas francas industriales de la República Dominicana.

Guadro 2.11. Empresas de zonas francas por actividad (1992)

Actividad	Cantidad	Porcentaje
Textiles	244	67,40
Calzados	18	4,97
Electrónica	17	4,70
Joyería	11	3,04
Servicios	8	3,04
Artículos deportivos	7	1,93
Metalmecánica	7	1,93
Farmacéuticos	6	1,66
Tabaco	6	1,66
Equipos de viajes	5	1,38
Cigarros	5	1,38
Muebles	5	1,38
Productos médicos	4	1,10
Artículos de piel	3	0,53
Envases	2	0,55
Plásticos	2	0,55
Accesorios para pelo	2	0,55
Otros	10	2,76
TOTALES	362	100,00

Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas.

Guadro 2.12. Empresas según origen de la inversión

País de procedencia	Cantidad	Porcentaje
Estados Unidos	195	53,86
República Dominicana	78	21,54
Corea del Sur	37	10,22
Taiwán	12	3,31
Panamá	11	3,03
Puerto Rico	8	2,21
Reino Unido	6	1,66
Otros	15	4,14
TOTAL	362	100,00

Fuentes: Consejo Promotor de Inversiones y Agencia Española de Cooperación Internacional, sobre datos recopilados a principios de 1991.

3. IMPACTO ECONOMICO DE LAS ZONAS FRANCAS

3.1. Impacto de las zonas francas sobre el producto interno bruto

La participación relativa de las zonas francas en el producto interno bruto (PIB), presenta un rápido crecimiento a juzgar por los datos contenidos en el cuadro 3.1. Mientras que en 1970, la importancia relativa del valor agregado de las zonas francas en el PIB fue de sólo 0,09 por ciento, en 1991 dicha relación fue del orden del 3,48 por ciento.

Con relación al PIB manufacturero local, la participación del valor agregado de las zonas francas observa un comportamiento igualmente progresivo. En 1970, el aporte fue equivalente al 0,5 por ciento, y ya para 1991 el mismo se colocó por encima del 21,59 por ciento.

Cuadro 3.1. Producto interno bruto, sector manufacturero y zonas francas industriales (millones de pesos dominicanos)

Año	PIB (a.p.c.)	PIB manufacturero	VAN ZF/ %	VAN ZF/PIB (%)	VAN ZF/ manufacturero (%)
1970	1.486,5	275,4	1,4	0,09	0,51
1975	3.599,9	752,9	14,7	0,34	1,33
1980	6.586,2	1.008,3	44,5	0,67	4,41
1985	13.707,2	2.152,0	137,8	1,01	6,40
1990	60.555,0	9.746,3	2.180,0	3,30	22,37
1991	91.412,0	14.718,2	3.177,4	3,48	21,59

Fuente: Banco Central de la República Dominicana. Boletín mensual, varios números.

3.2. Exportaciones de las zonas francas e ingresos de divisas

Desde principio de los años setenta, la balanza comercial de la República Dominicana viene presentando sustanciales y progresivos déficit, determinados por múltiples factores¹, correspondiendo a la caída de las exportaciones

¹ El estilo de desarrollo industrial por sustitución de importaciones seguido desde 1969, con una alta desvinculación con la economía nacional, conllevó una creciente demanda de insumos, maquinarias y equipos importados, que tomó cuerpo en una dinámica que tendía hacia una disminución progresiva del valor agregado nacional bruto. Asimismo, desde principio de la década de los setenta, los precios internacionales de los bienes tradicionales comienzan a resquebrajarse, al tiempo que se profundizan las políticas proteccionistas de los países desarrollados (regímenes de cuotas). Otro hecho que reforzó el deterioro de la balanza comercial, lo constituyó el incremento de los precios del petróleo en 1973 y 1978, y el recorte de la cuota preferencial del mercado azucarero de los Estados Unidos. Los altos y cada vez más crecientes pagos de fletes importaciones, y de los intereses de la deuda externa, se inscriben igualmente entre las fuerzas determinantes del deterioro de la balanza comercial de la República Dominicana.

tradicionales (café, tabaco, cacao, azúcar y minerales), una gran determinación en tales resultados, en virtud de su alta participación (77 por ciento en 1992) en el total de las exportaciones de bienes.

Entre 1981 y 1992, la participación de las exportaciones tradicionales, con respecto de las exportaciones totales, pasó de 72,2 a 24,9 por ciento, al reducirse de 1.072 a 432,6 millones de dólares de los EE.UU. En el mismo lapso, las exportaciones de bienes no tradicionales apenas se incrementaron en 29 millones de dólares de los EE.UU. (de 100 dólares de los EE.UU. en 1981 a 129,3 dólares de los EE.UU. en 1992). Ver cuadro 3.2.

Ha correspondido a las zonas francas, al turismo y a las transferencias unilaterales privadas (remesas de nacionales residentes en el exterior), aportar los ingresos en divisas que han hecho posible que la economía dominicana no se viera abocada a un colapso de consecuencias sociales y políticas impredecibles, al menos en la primera mitad de la pasada década. En 1992, los ingresos totales provenientes de las tres fuentes señaladas, ascendieron a 1.696,4 millones de dólares de los EE.UU.

Hasta el mes de marzo de 1992, las empresas de zonas francas estaban obligadas a canjear en el Banco Central los dólares equivalentes a sus gastos locales por concepto de salarios, electricidad, alquiler y compras de materiales e insumos, entre otros. Mediante Resolución núm. 10, de 20 de marzo de 1992, la Junta Monetaria del Banco Central liberó a las zonas francas de dicha obligación, pudiendo éstas canjear sus dólares en el mercado privado de divisas.

Los gastos locales de las zonas francas, se corresponden con el Valor Agregado Nacional (VAN), así como también con el aporte neto de divisas de dichas empresas a la economía. Según las estimaciones más difundidas, la generación neta promedio de divisas de las zonas francas, es de alrededor de 22 por ciento de sus exportaciones totales.

A partir de 1990, la generación neta de divisas de las zonas francas sobrepasan las exportaciones de azúcar y sus derivados, más aún, en 1992, la generación neta de las zonas francas fue de 300 millones de dólares de los EE.UU., superior a los 227,3 millones de dólares de los EE.UU. correspondientes al conjunto de las exportaciones de azúcar y sus derivados, del café, del cacao y del tabaco.

Según las informaciones contenidas en el cuadro 3.3, el aporte neto de divisas de las zonas francas, observa un comportamiento creciente. Mientras en 1981 representaba el 5 por ciento del total de las exportaciones de bienes, en 1992 su importancia relativa se situó en 53,4 por ciento de las mismas.

No cabe duda, que en el aporte neto de divisas de las empresas de zonas francas, la economía dominicana tiene una fuente de trascendente importancia que ha posibilitado una apreciable expansión del volumen de divisas que recibe el país.

Cuadro 3.2. República Dominicana. Exportaciones de bienes y servicios e ingresos netos de zonas francas, turismo y transferencias privadas, 1981-1992 (en millones de dólares de los EE.UU.)

Período	EXPORTACIONES NACIONALES										SERVICIO				
	Export. totales	Total	Subtotal	BIENES TRADICIONALES						Otros prod.	Total	Zonas francas	Turismo	Transferencias unilaterales netas privadas	
				Azúcar y sus deriv.	Café verde y manif.	Tabaco y manif.	Cacao y manif.	MINERALES							
								Subtotal	Ferroníquel						Doré
1981	1.618,5	1.172,3	1.072,0	560,4	75,9	67,3	50,1	318,3	110,5	207,8	100,3	446,2	57,0	206,3	182,9
1982	1.279,9	762,5	675,1	308,6	95,6	24,1	59,0	187,8	24,2	163,6	87,4	517,4	61,1	266,3	190,0
1983	1.362,4	785,2	708,2	298,9	76,4	24,0	60,9	248,0	83,5	164,5	77,0	577,2	61,9	320,3	195,0
1984	1.495,5	868,1	762,5	320,0	95,1	30,4	76,7	240,3	108,5	131,8	105,6	627,4	52,1	370,3	205,0
1985	1.476,1	738,5	621,1	208,1	90,7	23,0	65,0	234,3	120,7	113,6	117,4	737,6	44,6	451,0	242,0
1986	1.542,0	722,1	570,4	171,7	115,8	25,7	67,6	189,6	77,8	111,8	151,7	819,9	88,5	506,0	225,4
1987	1.649,4	707,2	558,5	165,3	63,4	19,5	74,9	235,4	115,3	120,1	148,7	942,2	98,1	571,0	273,1
1988	2.074,8	888,0	729,0	161,6	66,5	24,1	69,9	406,9	308,8	98,1	159,0	1.186,8	130,0	768,0	288,8
1989	2.232,0	923,5	760,7	193,1	63,8	14,2	47,9	441,7	371,9	69,8	162,8	1.308,5	190,0	818,0	300,5
1990	2.145,0	734,1	598,3	177,5	46,6	21,9	46,1	306,2	249,1	57,1	135,8	1.410,9	196,0	900,0	314,9
1991	2.111,3	658,3	525,1	168,3	43,1	23,2	34,0	260,6	220,8	35,8	124,1	1.453,0	250,0	877,0	325,8
1992*	2.258,3	561,9	432,6	146,6	25,6	18,9	36,2	205,3	181,0	27,8	129,3	1.696,4	300,0	1.046,4	350,0

* Preliminar

Fuente: Centro Dominicano de Datos y Documentos (CED).

Cuadro 3.3. Balanza comercial de la República Dominicana, 1989-1992
(en millones de dólares de los EE.UU.)

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1989	924,4	1.963,8	(1.039,4)
1990	734,5	1.792,8	(1.058,3)
1991	658,3	1.728,8	(1.070,5)
1992	561,9	2.160,5	(1.600,0)

Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

Cuadro 3.4. Promedio de gastos locales de las zonas francas en la República Dominicana, 1985-1988

Descripción de gastos	Porcentaje
Sueldos y salarios	59,7
Agua, electricidad, teléfono y télex	5,8
Materia prima	4,5
Combustible, reparación y mantenimiento	0,2
Renta del edificio	2,5
Compra de materiales	2,1
Embarque y transporte	1,7
Viajes y representación	0,8
Otros	19,7
TOTAL	100,0

Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

3.3. Eslabonamiento de las zonas francas con la economía nacional

La cuestión del grado de eslabonamiento e integración vertical de las empresas radicadas en las ZFI con la economía nacional, constituye un aspecto fundamental para la ponderación del impacto más general del programa de ZFI, pero además para poner de manifiesto las determinaciones del estado de desarrollo de dicha interrelación.

Actualmente, los eslabonamientos de las ZFI con la economía local son en términos generales los siguientes: a) material usado en la construcción y desarrollo de las ZFI; b) insumos y materias primas usados en los procesos de producción; y c) eslabonamientos indirectos como resultado de los ingresos generados por los trabajadores.

En cuanto al material empleado en la construcción de las naves industriales, las compras se realizan en las primeras etapas, en vista de que

estas necesidades se van haciendo mínimas una vez instaladas e iniciadas las operaciones.

Asimismo y a propósito de la baja propensión marginal al ahorro, dado el nivel promedio de los salarios, los trabajadores de las ZFI incrementan la demanda local de alimentos y otros artículos de consumo, de modo que la casi totalidad de sus ingresos se transfieren directamente a la economía local, estimulando la demanda de bienes de consumo.

En lo que respecta a la compra de materias primas e insumos en la economía local por parte de las empresas de las ZFI, en la República Dominicana se advierte cierto progreso. Mientras que en 1985 las compras locales ascendieron a 5,4 millones de dólares de los EE.UU., al término de 1991, la demanda de dichos materiales se estimó en alrededor de 30 millones de dólares de los EE.UU., de un total estimado en 1.200 millones de dólares de los EE.UU., esto es, del total de la demanda de insumos y materias primas de las empresas de las ZFI, la economía nacional suplió el 2,5 por ciento en 1991².

Es útil referir, que hacia 1985 la mayoría de las empresas de las ZFI no compraban materiales locales, debido fundamentalmente a la falta de competitividad del sector industrial dominicano³. En 1991, se estimó que el 90 por ciento de las 184 empresas encuestadas (de un total de 371) reportaron compras de ciertos materiales en el mercado local⁴.

² Enlaces industriales (Proyecto AIRD-ADOZONA). La demanda por insumo y materias primas en las zonas francas. Santo Domingo, 1992.

³ Según encuesta realizada en 1997, el 71,33 por ciento de las empresas consultadas presentaban limitantes para comprar insumos en el mercado local, señalándose entre éstas: la falta de una oferta adecuada (27,27 por ciento), precios altos (16,08 por ciento), una mala calidad de los productos (13,29 por ciento), dificultades burocráticas (4,20 por ciento), y falta de confiabilidad en los suplidores nacionales (2,80 por ciento). La población consultada fue de 147 empresas. Véase Fundación Economía y Desarrollo, Inc. (Dauhajre, Andrés y otros). Impacto económico de las zonas francas industriales de exportación en la República Dominicana. Editora TALLER. Santo Domingo, República Dominicana, 1989.

⁴ Enlaces industriales. La demanda por insumos y materias primas en las zonas francas dominicanas (mimeografiado). Santo Domingo, República Dominicana, 1992.

Cuadro 3.5. Valor de los insumos y materias primas demandadas por las empresas de las zonas francas industriales, 1991 (en miles de dólares de los EE.UU.)

Categoría	Demanda total estimada	Demanda local estimada	(%)
I. Insumos y materiales:			
Gastables:			
Adhesivos	5.352	1.086	20,3
Empaques	55.410	4.089	7,4
Etiquetas	18.720	1.203	6,4
Químicos	3.573	1.384	-
Material gastable	2.248	808	35,9
Subtotal	85.303	8.570	10,0
II. Materias primas:			
Agricultura/agroindustria	17.469	10.308	59,0
Plástico/goma	9.935	267	2,7
Pieles	193.138	5.725	3,0
Madera	1.921	232	12,1
Telas	695.851	3.149	0,5
Hilos	30.325	824	2,7
Elástico	14.320	452	3,2
Accesorios ropas/calzado	18.021	192	1,1
Metal y electrónico	72.101	1	0,0
Otros	38.279	0	0,0
Subtotal	1.091.359	21.150	1,9
Total	1.176.661	29.720	2,5

Fuente: Proyecto AIRD-ADOZONA, enlaces industriales. Santo Domingo, agosto de 1992.

4. IMPACTO DE LAS ZONAS FRANCAS SOBRE EL EMPLEO

4.1. Situación general del empleo en la República Dominicana

La República Dominicana en las últimas dos décadas ha experimentado profundos cambios estructurales tanto en el orden económico como en el demográfico. En lo que respecta a los primeros, éstos se manifiestan en la reestructuración del Producto Interno Bruto (PIB) y, en que lo que toca a los segundos, toman cuerpo en una manifiesta recomposición de los mercados laborales en cuanto a la distribución por edad, sexo y grado de escolaridad.

La tasa de fecundidad disminuyó de 5,6 a 3,3 hijos por mujer entre 1970-1990. No obstante la población dominicana pasó de 4,0 millones en 1970 a 7,2 millones en 1990 (80 por ciento). La población presentará un crecimiento de 2,21 por ciento anual para el período 1990-1995, y por tanto se espera que la población al final de dicho quinquenio sea de alrededor de 8 millones.

Mientras la población total del país se incrementó en un 27,1 por ciento entre 1981-1990, la población económicamente activa (PEA), creció en un 35,4 por ciento en dicho lapso. Este rápido crecimiento de la PEA ocurre en circunstancias en que la incorporación de la mujer a los mercados de trabajo es de tal magnitud, que se inscribe como uno de los nuevos elementos de la recomposición de los mercados laborales. En efecto, en 1970 las mujeres conformaban el 25,7 por ciento de la PEA, mientras que para 1990 representaban el 35,5 por ciento de la misma.

Según la Encuesta Demográfica y de Salud realizada en 1991 por el Instituto de Estudio de Población y Desarrollo (IEPD), el 60,7 por ciento de la población del país se concentraba en los centros urbanos, hecho que ha conllevado un reordenamiento de la distribución geográfica de la población liderado por la mano de obra femenina, dado que es en las áreas urbanas en donde existen las mayores oportunidades de trabajo para las mujeres.

La incorporación progresiva de la mujer a los mercados de trabajo en la República Dominicana, viene determinada por los siguientes factores a saber: a) el acentuado deterioro de los ingresos reales familiares, b) el creciente número de mujeres jefas de familia, c) la dinamización del sector servicio (turismo y zonas francas), y d) un nivel de instrucción más elevado al del promedio de la PEA masculina.

Paralelamente a los desarrollos presentados por el lado de la oferta laboral, la demanda de trabajo también se ha reacomodado a raíz de los cambios estructurales que han tenido lugar en la economía dominicana.

4.2. Efectos directos de las zonas francas sobre el empleo

En circunstancias en que los sectores y mecanismos formales de absorción masiva de mano de obra (industria doméstica, gobierno), acusan una tendencial pérdida de su capacidad para generar empleos, y que la PEA registra un crecimiento del orden del 2,21 por ciento anual (34,5 por ciento entre 1981 y 1991), el sector de las zonas francas se ha constituido en el polo de absorción de fuerza de trabajo que ha paliado más vigorosamente el desempleo en la República Dominicana. Al término de 1992, el desempleo abierto se estimaba en alrededor del 28 por ciento, según diversas fuentes.

Cuadro 4.1. Empleos por parque de zonas francas y sexo, 1992

Parque	Femenino	Masculino	Total
Baní	3.361	1.150	4.511
Barahona	72	448	520
Bonao	3.017	1.479	4.496
Chem-Tec	810	659	1.469
Esperanza	1.650	734	2.384
Hainamosa	1.686	902	2.588
Hato Mayor	349	206	555
Higüey	570	116	686
Itabo	4.036	1.499	5.535
La Armería	1.331	614	1.945
La Romana	9.387	4.726	14.113
La Vega	5.800	4.494	10.294
Las Américas	1.522	1.056	2.578
Los Alcarrizos	1.253	1.054	2.307
Moca	3.269	1.746	5.015
Nigua	636	715	1.351
Puerto Plata	2.351	1.097	3.448
San Francisco de Macorís	893	436	1.329
San Isidro	2.087	1.072	3.159
San Pedro de Macorís	15.280	11.392	26.672
Santiago	16.438	15.966	32.404
Villa Altagracia	2.080	692	2.772
Villa Mella	1.358	159	1.517
TOTAL	79.236	52.412	131.648

Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas.

Para 1980, el total de empleos directos generado por las zonas francas ascendió a 18.339 puestos, lo que representó el 0,9 por ciento de la PEA, el 9,8 por ciento de los empleos del Gobierno central y el 11,7 por ciento del empleo total del sector manufacturero nacional.

Al término de 1991, esto es, 12 años después, los empleos generados en las zonas francas ascendían a 134.998 puestos, que en términos relativos representan el 4,4 por ciento de la PEA, el 72,2 por ciento de los empleos del Gobierno central y el 93 por ciento del empleo del sector manufacturero local.

Entre 1980 y 1991, el sector manufacturero nacional redujo su nivel de empleos en 11.265 puestos de trabajo, mientras que las zonas francas lo incrementaron en 116.559 empleos. Para 1992, el empleo en las zonas francas ascendió a 141.056 puestos de trabajo, incluidos los 9.408 creados en las zonas francas especiales. Ver cuadro 4.2.

Cuadro 4.2. República Dominicana. Impacto de las zonas francas en el empleo

Años	Población económica-mente activa	PEA ocupada	Industria doméstica (Ind.)	Gobierno central (Gov.)	Zona franca (ZF)	ZF/PEA (%)	ZF/Ind. (%)	ZF/Gob. (%)
1980	2.111.500	1.642.700	156.365	187.212	18.339	0,9	11,7	9,8
1981	2.185.400	1.733.000	156.687	193.899	20.520	0,9	13,1	10,6
1982	2.266.300	1.767.700	157.912	201.294	19.629	0,9	12,4	9,8
1983	2.350.100	1.809.600	159.542	184.326	22.272	0,9	14	12,1
1984	2.437.100	1.832.700	154.202	209.874	27.126	1,1	17,6	12,9
1985	2.529.400	1.841.400	152.936	219.176	35.720	1,4	23,4	16,3
1986	2.617.900	1.866.100	155.312	218.084	51.231	2	33	23,5
1987	2.710.000	1.997.300	163.920	201.910	69.538	2,6	42,4	34,4
1988	2.805.000	2.138.400	157.576	195.302	85.468	3	54,2	43,8
1989	2.882.528	2.210.685	160.365	191.302	105.236	3,7	65,6	55
1990	2.959.706	2.260.600	146.253	188.500	120.000	4,1	82	63,7
1991	3.036.837	2.310.715	145.100	186.998	134.998	4,4	93	72,2
Crecimiento	925.337	668.015	(11.265)	(214)	116.559			
Participación % crecimiento								
PEA	0,72	(1,20)	0,00	12,60				

Fuente: Encuesta Nacional de Mano de Obra, 1991. BID-FUNDAPEC.

4.2.1. Ocupación por rama de actividad

El empleo en las zonas francas se concentra mayormente en la manufactura de textiles, fabricación de calzados, ensamblaje de equipos electrónicos, artículos deportivos, equipos farmacéuticos y médicos y joyería. Esta composición se ha mantenido prácticamente invariable desde 1985, como se puede advertir a continuación.

Hacia mediados de 1985, el subsector de confecciones absorbía el 62 por ciento del total de los empleos generados por las zonas francas. En orden de importancia le seguían la industria del calzado (9,7 por ciento), la del tabaco (7,2 por ciento), la joyería (5,5 por ciento), y los componentes electrónicos (4,7 por ciento).

Al término de 1992, la actividad textil seguía liderando la generación de empleos en la zonas francas, siendo responsable del 70 por ciento de los empleos totales del sector. La fabricación de calzados constituye la segunda actividad en cuanto a la cantidad de empleados ocupados (9,01 por ciento). Le siguen los equipos electrónicos (4,58 por ciento), los equipos deportivos (3,75 por ciento), equipos farmacéuticos y médicos (2,60 por ciento) y la joyería (2,39 por ciento). Para una relación más detallada, obsérvese el cuadro 4.3.

Cuadro 4.3. Ocupación por rama de actividad, 1992

Actividad	Empleos generados	Porcentaje
Textiles	91.930	69,83
Calzados	11.868	9,01
Electrónicos	6.024	4,58
Joyería	3.143	2,39
Servicios	7.972	6,07
Artículos deportivos	4.670	3,55
Metalmecánica	618	0,47
Farmacéuticos/médicos	3.485	2,60
Tabaco	2.503	1,90
Equipos de viajes	1.943	1,48
Cigarros	2.411	1,83
Muebles	191	0,14
Artículos de piel	606	0,46
Envases	80	0,06
Plásticos	99	0,07
Accesorios de pelos y otros	1.105	0,84
TOTAL	131.684	100,00

Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas.

4.3. Características de la mano de obra

En términos generales, la mano de obra empleada en las zonas francas es no calificada¹, mayormente de sexo femenino y considerada de baja

¹ Los datos del último censo de población (1981), revelan que el nivel de alfabetismo de la población con edades entre 15 y 44 años era de 78,41 por ciento en los hombres y el 79 por ciento de las mujeres. No obstante, el 20,8 por ciento de los hombres y el 20 por ciento de las mujeres nunca habían asistido a la escuela. Ahora bien, de la población mayor de 15 años que asistía a la escuela el 62,9 por ciento de los hombres y el 60,4 por ciento de las mujeres estaban en cursos primarios o intermedios. En el caso de los que habían ido a la escuela alguna vez, entre los 15 y los 44 años, el 52 por ciento de los hombres y el 55 por ciento de las mujeres no habían completado la primaria. Si referimos esta situación a los criterios de la UNESCO, en el sentido de que es analfabeta o semianalfabeta la población con menos de cuatro años de escolaridad, el 37,61 de la población dominicana, entre los 15 y 29 años, se encuadra en dichas categorías.

productividad relativa, dado el predominio de las industrias de manufactura liviana en dicho sector. A continuación se presenta un análisis de ciertas variables sociodemográficas de la fuerza laboral ocupada en las zonas francas, y su relación con otros sectores y ramas de actividad.

4.3.1. Sexo

Visto en su relación con otros sectores, queda claro que la mano de obra ocupada en las zonas francas industriales es predominantemente femenina, al punto de que duplica porcentualmente al número de mujeres empleadas en el sector turismo, y triplica al que labora en la agroindustria.

Cuadro 4.4. Composición trabajadores según sexo y sectores (distribución porcentual)

Sectores	Masculino	Femenino	Total
Zonas francas*	39,8	60,2	100,0
Turismo	70,4	29,6	100,0
Agroindustria	80,8	19,2	100,0

* Excluidas las zonas francas especiales.

Fuente: BID-FUNDAPEC: ENMO'91, Consejo Nacional de Zonas Francas, 1992.

Al término de 1992, la mano de obra femenina ocupada en las zonas francas era de 79.236, mientras que la masculina ascendía a 52.412, esto es, de las 131.648 personas empleadas en forma directa, el 60,2 por ciento correspondía al sexo femenino y el restante 39,8 por ciento al masculino.

El protagonismo de la mano de obra femenina en las zonas francas, viene determinado por su destreza manual para la confección y el ensamblaje, actividades éstas a las que se dedican la mayor parte de las empresas instaladas en los parques de zonas francas.

En sentido general, la participación de la fuerza laboral en los grupos ocupacionales en las zonas francas, está en principio definida por el nivel de calificación de los trabajadores. No obstante, en los rangos más elevados se aprecia una mayor predilección de los empleadores por el sexo masculino.

Si bien el 40,7 por ciento de los empresarios de zonas francas, manifiestan indiferencia en lo que respecta al sexo para seleccionar a sus administradores y gerentes, el 56,8 por ciento, los prefieren hombres y apenas el 1,7 por ciento los prefieren mujeres. Asimismo, mientras el 52,5 y 41,5 por ciento de los empleadores son formalmente indiferentes al sexo para la selección de profesionales y técnicos y supervisores de planta, el 39 y 45,8 por ciento, los prefieren del sexo masculino, mientras que el 5,1 y 10,2 por ciento los elegiría del sexo femenino, respectivamente. Véase cuadro 4.5.

Cuadro 4.5. Preferencia por sexo según grupos ocupacionales (distribución porcentual)

Grupos	Hombres	Mujeres	Indiferentes
Administradores y gerentes	56,8	1,7	40,7
Profesionales y técnicos	39,0	5,1	52,5
Empleados de oficina	8,5	44,9	45,8
Supervisores de planta	45,8	10,2	41,5
Obreros calificados	22,0	26,3	45,8
Obreros no calificados	19,5	16,9	55,1

Fuente: Encuesta Nacional de Mano de Obra, 1991. BID-FUNDAPEC.

Para los empleados de oficina y los obreros calificados, se advierte una mayor preferencia de los empleadores por el sexo femenino. El 44,9 y 26,3 por ciento prefieren emplear mujeres en estos grupos de ocupación, mientras que el 8,5 y 22 por ciento los prefiere hombres. Véase cuadro 4.5.

4.3.2. Edad

Tal como se puede apreciar en el cuadro 4.6, el sector de zonas francas es el que incorporará la población más joven, en comparación con los sectores de turismo y agroindustria. La edad promedio de los trabajadores en las zonas francas es de 27,4 años, en tanto que en el turismo y la agroindustria es de 29,9 y 32,6 años promedio, respectivamente.

Cuadro 4.6. Fuerza laboral por edad y según sectores (distribución porcentual)

Edad	Zonas francas	Turismo	Agroindustria	Total
10-19	5,2	4,4	3,9	4,5
20-39	65,6	51,6	43,9	53,8
30-39	22,7	29,3	30,0	27,2
40-49	5,2	12,0	12,8	9,9
50 y más	1,4	29,9	9,2	4,6
Edad promedio	27,4	29,9	32,6	30,0

Fuente: Encuesta Nacional de Mano de Obra (ENMO '91). BID-FUNDAPEC.

4.3.3. Niveles de educación

Según las cifras del cuadro 4.7, el promedio de escolaridad del total de los trabajadores de los sectores señalados es bajo (6,6 años), lo que pone de manifiesto que los trabajadores dominicanos, en su conjunto, sólo han logrado completar la educación primaria.

Cuadro 4.7. Promedio de escolaridad de los trabajadores según zonas francas, agroindustria, hoteles y restaurantes, 1991

Sectores	Años de escolaridad
Zonas francas	6,1
Agroindustria	7,1
Hoteles	7,8
Restaurantes	8,1
Promedio por sectores	6,6

Fuente: ENMO'91. BID-FUNDAPEC.

Referido a la población ocupada en el sector turismo y en el agroindustrial, el nivel educativo² de los trabajadores ocupados en las zonas francas es el más bajo de los mencionados sectores.

El bajo promedio de escolaridad constituye una serie limitante para una mejor calificación de la fuerza de trabajo en la República Dominicana. A la luz de los datos del cuadro 4.8, el 0,3 por ciento de la mano de obra es altamente calificada y el 11,7 por ciento calificada, mientras que el 88 por ciento restante no reúne las condiciones de calificación requerida para desempeñar una ocupación adecuadamente. Las zonas francas concentran el mayor porcentaje de mano de obra no calificada (76 por ciento) de los sectores presentados en el cuadro antes mencionado.

² La ENMO'91, para los fines de determinar el nivel educativo establece la siguiente escala: sin instrucción un año de duración; primaria incompleta tres años, primaria completa seis años; secundaria incompleta diez años; universitaria incompleta 13 años y universitaria completa 16 años.

Cuadro 4.8. Calificación de la mano de obra por sectores económicos, 1991 (porcentajes)

Sectores	MOAC ¹	MOC ²	MOSC ³	MONC ⁴	Total
Zonas francas	-	7,7	16,3	76,0	100,0
Agroindustria	0,2	19,1	19,6	61,1	100,0
Hoteles	2,3	15,5	22,0	60,2	100,0
Restaurantes	0,3	15,7	27,1	56,9	100,0
Promedio sector	0,3	11,7	18,0	70,0	100,0

¹ Mano de obra altamente calificada. ² Mano de obra calificada. ³ Mano de obra semicalificada. ⁴ Mano de obra no calificada.

Fuente: BID-FUNDAPEC. ENMO'91.

Cuadro 4.9. Nivel de educación según sexo y sectores (distribución porcentual)

Nivel educativo	Zona franca		Turismo		Agroindustria	
	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.
Sin instrucción	2,3	3,4	2,1	1,0	4,2	1,2
Primaria incompleta	10,4	7,3	7,9	12,9	17,8	14,3
Primaria completa	8,1	7,8	12,5	2,0	16,4	4,8
Secundaria incompleta	23,1	18,9	25,0	15,8	23,2	16,7
Secundaria completa	16,7	16,6	20,0	23,8	11,3	9,5
Secundaria técnica	2,7	5,3	3,8	7,9	4,2	10,7
Técnico universitario	5,0	8,7	5,4	7,9	3,1	8,3
Universitaria incompleta	16,7	15,5	14,5	19,8	10,5	19,0
Pref. universidad	14,9	16,0	8,8	8,9	8,5	9,5
Otros	0,1	0,6	0,0	0,0	0,8	6,0

Fuente: Encuesta Nacional de Mano de Obra (ENMO'91). BID-FUNDAPEC.

4.4. Movilidad ocupacional

El grado de rotación o movilidad de la fuerza de trabajo en los mercados laborales en la República Dominicana, puede ser considerado significativo a partir de los resultados de la Encuesta Nacional de Mano de Obra, 1991 (ENMO'91), según los cuales el 70 por ciento de los trabajadores encuestados había tenido al menos otro empleo anteriormente.

De los trabajadores ocupados en las zonas francas industriales, el 66,5 por ciento ha provenido de algún empleo anterior. En el sector turismo la

proporción de movilidad laboral es del orden del 78,9 por ciento, mientras que en la agroindustria es de 65,7 por ciento.

Conviene referir, que la movilidad de la fuerza laboral es generalmente de carácter voluntario, como lo denota el hecho de que el 82,5 por ciento de los cambios han sido por renunciaciones en procura de mejores salarios, interés profesional y mayor estabilidad, entre otras causas.

El grado de movilidad en las zonas francas industriales constituye el segundo nivel más alto del conjunto de los sectores y actividades contemplados en la ENMO'91. En efecto, el promedio de años en un mismo empleo en las zonas francas se estima en 2,4 años, en contraste con el sector agroindustrial en donde es de 4,2, seguido por los restaurantes con 2,7. La rotación más alta la concentra la actividad hotelera con un promedio de dos años.

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes that this is essential for ensuring transparency and accountability in the organization's operations.

2. The second part of the document outlines the various methods and tools used to collect and analyze data. It highlights the need for consistent and reliable data collection processes to support informed decision-making.

3. The third part of the document focuses on the role of technology in modern data management. It discusses how advanced software solutions can streamline data collection, storage, and analysis, thereby improving efficiency and accuracy.

4. The fourth part of the document addresses the challenges associated with data security and privacy. It stresses the importance of implementing robust security measures to protect sensitive information from unauthorized access and breaches.

5. The fifth part of the document concludes by summarizing the key findings and recommendations. It reiterates the importance of a data-driven approach and encourages the organization to continue investing in data management capabilities to stay competitive in the market.

5. CONDICIONES Y RELACIONES DE TRABAJO EN LAS ZONAS FRANCAS

Tanto el viejo Código de Trabajo de 1951 como el recién promulgado en 1992 consagran el principio de territorialidad de las leyes de trabajo, con el siguiente texto: "Las leyes concernientes al trabajo son de carácter territorial. Rigen sin distinción a dominicanos y extranjeros, salvo las derogaciones admitidas en convenciones internacionales. En las relaciones entre particulares, la falta de disposiciones especiales es suplida por el derecho común" (Principio III del Código de 1951 y Principio IV del Código promulgado el 29 de mayo de 1992).

De conformidad con este principio de la territorialidad, el Código de Trabajo y demás leyes referentes al trabajo asalariado se aplican a todas las empresas radicadas en el país, sean de capital nativo o de inversión foránea, así como a los trabajadores que les prestan servicios, sean éstos de nacionalidad dominicana o extranjeros. Por consiguiente, las empresas instaladas en los parques de zonas francas están sujetas al Código de Trabajo, a las leyes sobre seguro social y de accidentes de trabajo, y a los reglamentos, decretos y resoluciones que rigen la prestación de servicios por cuenta ajena.

A propósito de lo antes referido, la ley núm. 8-90 de fecha 15 de enero de 1990 en su artículo 41 dispone: "Las operadoras y las empresas instaladas en las zonas francas de exportación acogidas a la protección de esta ley, deberán cumplir con todas las leyes, reglamentos y disposiciones vigentes que están consagradas en el Código de Trabajo y las leyes laborales. Deberán, asimismo, satisfacer las obligaciones que les impone la ley de seguros sociales, la ley que crea el Banco de los Trabajadores, la ley núm. 116 que crea el Instituto Nacional de Formación Técnica y Profesional (INFOTEP), los convenios internacionales suscritos y ratificados por el Gobierno dominicano al respecto, y las leyes sanitarias para instalaciones industriales".

No obstante la amplitud del principio de la territorialidad y lo dispuesto por la citada ley núm. 8-90, una excepción es admitida por el propio Código de Trabajo: Las empresas de zonas francas están liberadas de la obligación de conceder a sus trabajadores la participación de los beneficios que se establece legalmente para las demás empresas (art. 226 CT). La excepción no es exclusiva para las zonas francas, ya que también aprovecha a las empresas agrícolas cuyo capital no excede de un millón de pesos dominicanos (80.000 dólares de los EE.UU.), pero el privilegio concedido a las primeras sólo es explicable como parte de una política de atracción de capitales y fomento del empleo, que indirectamente afecta los derechos de los trabajadores.

5.1. Ingreso al trabajo y formación profesional

La formación profesional está contemplada en los artículos 255 al 257 del nuevo Código de Trabajo, en los cuales se reconocen dos reglas esenciales: a) todo trabajador tiene derecho a que su empleador le proporcione capacitación en su trabajo, y b) la formación profesional es obligatoria y gratuita para el trabajador cuando sea requerida por la empresa para mejorar el desempeño laboral.

Para todo lo concerniente a los programas de formación y aprendizaje, el Código de Trabajo remite a la ley que crea el INFOTEP, entidad pública regida por un consejo directivo tripartito, que se encarga del aprendizaje de los nuevos trabajadores y de la capacitación y adiestramiento de los demás asalariados.

Según la referida ley del INFOTEP, todo empleador está obligado a contribuir mensualmente con el 1 por ciento del importe total de los salarios ordinarios pagados a su personal fijo. Esta disposición no prevé exención alguna, pero durante los años de 1980 a 1990, los empresarios de las zonas francas, salvo algunos casos aislados, se resistieron a cumplir con la obligación contributiva fijada por la ley, y justificaron su negativa con el argumento de que la ley núm. 299, de fecha 23 de abril de 1968 de incentivo y protección industrial, los liberaba del pago de impuestos y cargas económicas. Este argumento, no ha podido ser esgrimido a partir de 1990, en razón de que la nueva ley de zonas francas dispone en su artículo 41 que las operadoras y las empresas de zonas francas deben satisfacer las obligaciones impuestas por la ley que rige al INFOTEP.

Amparado en las disposiciones de la ley núm. 8-90, el INFOTEP inició conversaciones con la Asociación Dominicana de Zonas Francas (ADOZONA), que agrupa a los empresarios de las mismas, y amenazó con someter a la justicia a los empleadores renuentes a la contribución. Sin embargo, el 16 de marzo de 1992 llegó a un acuerdo con ADOZONA, mediante el cual: a) se condonó la deuda contraída por los empresarios con anterioridad al año de 1990; b) se estableció un plan de pagos para lo adeudado a partir de 1990, y c) se asumió el compromiso de abonar la contribución mensual a partir de 1992, pero a cambio de que el INFOTEP especializara el 35 por ciento de lo recaudado en zonas francas para destinarlo a la formación profesional de los trabajadores de estas empresas.

Este conflicto, hoy ya resuelto, impidió que se brindara una importante asistencia de formación técnica y profesional a las empresas de zonas francas. Entre 1985 y marzo de 1992 (siete años), el INFOTEP apenas impartió 128 cursos a 2.316 trabajadores participantes. A partir de la firma del convenio ADOZONA-INFOTEP, en los nueve meses restantes de 1992 se impartieron 55 cursos a 962 trabajadores (30 por ciento de todos los cursos impartidos y trabajadores entrenados, respectivamente, entre 1985 y 1992). Véase cuadro 5.1.

Más recientemente, en marzo de 1993, el INFOTEP, la Asociación de Industrias de Zonas Francas de San Pedro de Macorís y la Universidad Central del Este (UCE), suscribieron un acuerdo mediante el cual se llevará a cabo un programa de formación técnica laboral en favor de todo el personal que presta servicios en los dos parques industriales que operan en dicha provincia.

Según la Encuesta Nacional de Mano de Obra (ENMO'91), puesta en circulación en marzo del año en curso, al margen de los programas del INFOTEP, el 68 por ciento de las empresas de zonas francas ejecutan sus propios programas de adiestramiento y el 43 por ciento utiliza aprendices, esto es, trabajadores nuevos para el desempeño de actividades específicas¹.

¹ Estas cifras pueden resultar engañosas para una correcta evaluación de los programas de formación profesional que se llevan a cabo en las zonas francas. En efecto, mientras por un lado, el adiestramiento impartido por los empresarios de zonas francas se limita a habilitar a los trabajadores nuevos en el desempeño de las actividades específicas para las cuales fueron contratados, lo que de ninguna manera puede ser considerado como formación profesional; por el otro, se trata de un aprendizaje de tres meses durante los cuales el trabajador es considerado aprendiz, y en virtud del Código de Trabajo de 1951 (art. 238), el empresario sólo le retribuye el 50 por ciento del salario mínimo de ley. Esta norma legal fue derogada por el Código de Trabajo de 1992, el cual dispone en su artículo 257: "Que en ningún caso la retribución del aprendiz será menor que el salario mínimo legalmente establecido".

Cuadro 5.1. Cursos impartidos por INFOTEP provincia, zona y egresados (1985-1992)

Provincia y/o ciudad	Núm. z.f. beneficiadas	Cantidad cursos	Cantidad egresados
Santo Domingo	5	48	942
Haína	7	29	477
Baní	1	1	17
La Romana	5	7	101
Barahona	1	16	195
Perdernales	1	4	73
San Pedro de Macorís	1	4	71
Santiago	8	42	783
La Vega	1	3	54
Villa Altigracia	1	14	178
San Francisco de Macorís	1	1	27
Moca	1	10	187
San Cristóbal	1	3	57
Mao	1	1	16
TOTAL	35	183	3.278

Fuente: División de Investigación, INFOTEP.

Nota: Sólo en el año 1992 se impartieron 55 cursos con un total de 962 egresados.

5.2. Ejecución del trabajo

5.2.1. Jornada de trabajo

La jornada de trabajo no puede exceder de ocho horas por día ni de 44 horas por semana (art. 147 del Código de Trabajo). Sin embargo, por acuerdo entre el empleador y sus trabajadores, se pueden establecer jornadas corridas de trabajo, siempre que no excedan de nueve horas diarias ni de 44 horas a la semana en las actividades industriales (art. 157 CT).

En la práctica, la generalidad de las zonas francas, y se podría afirmar que la totalidad, utilizan la modalidad de la jornada corrida de trabajo, aceptada expresamente por el legislador, con lo cual se ajustan a la norma legal, pero tres observaciones deben hacerse cuando se examina la forma de aplicación de la jornada corrida:

- a) el establecimiento de la jornada corrida es dispuesta unilateralmente por el empleador, sin que haya mediado siquiera una consulta con los trabajadores del establecimiento, en desconocimiento a la exigencia establecida por el artículo 157 del Código de Trabajo. No obstante, podría sostenerse que el acuerdo existe desde el momento en que los trabajadores dan su aceptación tácita a la decisión del empleador, a lo cual podría responderse que el consentimiento del trabajador está condicionado por el temor de que su negativa le ocasione la pérdida del empleo;

b) aunque el tiempo de trabajo efectivo no excede de las nueve horas diarias, la permanencia en el local de trabajo es mayor, no obstante el concepto de jornada de trabajo consagrado por el Código: Todo el tiempo que el trabajador no puede utilizar libremente, por estar a la disposición exclusiva de su empleador (art. 146). Esta permanencia más allá de las nueve horas diarias es lograda por diversos mecanismos.

- concesión de una pausa de media hora para el bocadillo, la cual no se computa como parte de la jornada, lo que representa nueve horas y media de presencia del trabajador en el establecimiento. Esta práctica que no es exclusiva de las zonas francas, viola el artículo 151 del Código de Trabajo, cuyo Ordinal tercero dispone que se computa en la jornada como tiempo de trabajo efectivo sujeto a salario, el requerido para la alimentación del trabajador cuando la naturaleza del trabajo o la voluntad del empleador exigen que permanezca en el lugar donde se realiza la labor;
- interrupción de la jornada por el lapso de una hora, con la cual se pretende aparentemente cumplir el artículo 157 del Código que obliga a interrumpir la faena con un descanso no menor de una hora después de cuatro horas consecutivas de trabajo, y de hora y media, después de cinco. Con esta fórmula se trabajan cuatro horas en la mañana y otras cinco horas corridas después del receso de una hora al mediodía;
- concesión de un receso de 15 minutos en la jornada de la mañana, un descanso intermedio de media hora para el almuerzo y otro reposo de 15 minutos en la jornada de la tarde. Dado que el artículo 157 manda un descanso de una hora después de cuatro horas consecutivas de trabajo, si se ha otorgado un descanso de 15 minutos en la jornada de la mañana, no será necesario entonces conceder un descanso intermedio al mediodía de una hora, lo cual es cierto, pero al precio de permanecer el trabajador en el establecimiento diez horas de lunes a jueves y nueve horas los viernes.

Según la ENMO'91, el 59,2 por ciento de las empresas de zonas francas se ajustan a la jornada legal de 44 horas a la semana; el 40,8 por ciento prolongan la jornada más allá de lo permitido por la ley, mientras que el 31,1 por ciento la llevan hasta 55 horas semanales y el 9,7 por ciento por encima de dicha cantidad.

Por otra parte, y a partir de los resultados de la ENMO'91, el 66,1 por ciento de los empleadores de zonas francas admiten que recurren a la prolongación de la jornada de trabajo para aumentar los requerimientos horas/hombre; sin embargo, es oportuno consignar que los trabajadores tienen en las horas extras una oportunidad de incrementar sus ingresos y mejorar así el presupuesto familiar, pues conforme al Código de Trabajo toda hora o fracción trabajada en exceso de la jornada legal es pagada con un incremento

del 35 por ciento sobre el valor de la hora normal (art. 203). El incremento es del orden del 100 por ciento a partir de las 68 horas a la semana².

5.2.2. Descano semanal y días feriados

Todo trabajador tiene derecho a un descanso semanal ininterrumpido de 36 horas. El período de descanso es fijado libremente entre las partes, pero a falta de convención expresa, se inicia a partir del sábado a mediodía. El trabajador voluntariamente puede prestar servicios durante su período de descanso semanal, caso en el cual se le concede una opción: recibir su salario ordinario aumentado en un 100 por ciento o disfrutar en la semana siguiente de un descanso compensatorio igual al tiempo de su descanso semanal (art. 164 CT).

No existen quejas de que estas disposiciones legales se estén incumpliendo en las zonas francas. El único problema que se ha presentado es el de interpretación respecto a lo que debe entenderse como período de descanso semanal, a propósito de las horas trabajadas el sábado por encima de las 44 horas semanales establecidas en la ley³.

Respecto a los días feriados, son de descanso remunerado para el trabajador, salvo que coincidan con su día de descanso semanal (art. 165 CT). Por convención entre las partes, el trabajador puede prestar servicios en días feriados, siempre que se le retribuya con un aumento del 100 por ciento sobre su salario ordinario (art. 204 CT).

5.2.3. Vacaciones anuales

Todos los trabajadores dominicanos, incluyendo los de zonas francas, gozan de un período de vacaciones de dos semanas en el año. Este período puede ser fraccionado por acuerdo entre el empleador y el trabajador, pero en todo caso el asalariado debe disfrutar de un tiempo de descanso no inferior a una semana. El fraccionamiento está prohibido si el trabajador es menor de edad (art. 177 CT).

El período de vacaciones es remunerado por el empleador, quien debe pagarlo el día anterior a su inicio, junto con los salarios que a esta fecha hubiera ganado el trabajador (art. 181 CT), sobre la base de las siguientes

² Dado que la jornada normal de trabajo en las zonas francas es de lunes a viernes, ha surgido un problema de interpretación a propósito de la aplicación del nuevo Código de Trabajo. ¿Las horas extras trabajadas en la mañana del sábado, deben ser pagadas como extras o con el incremento dispuesto en caso de prestar servicio durante el período de descanso semanal? Como dicho período se inicia legalmente el sábado al mediodía (arts. 147 y 163 CT), el empleador de zonas francas considera que las horas trabajadas el sábado en la mañana se retribuyen como horas extras de trabajo. En cambio, los trabajadores entienden que su descanso semanal comprende el sábado y el domingo pues ya el viernes han agotado su jornada semanal de 44 horas, razón por la cual reclaman que las horas trabajadas el sábado en la mañana sean pagadas con el aumento dispuesto por la ley para el día de descanso semanal. Corresponderá a los tribunales resolver esta discrepancia, cuestión que aún no ha sido dirimida.

³ Ibíd.

reglas: a) después de un trabajo continuo no menor de un año ni mayor de cinco, 14 días de salario ordinario, y b) después de un trabajo continuo no menor de cinco años, 18 días de salario ordinario (art. 177 CT).

Las empresas de zonas francas aplican estas disposiciones con la peculiaridad de las vacaciones que son concedidas colectivamente a los trabajadores en la misma época del año. El período comprende desde el 20 ó 23 de diciembre hasta el 3 ó 5 de enero de cada año⁴.

5.2.4. Otros descansos remunerados

Aparte de los descansos propios de la maternidad, los que serán tratados más adelante, el trabajador dominicano tiene derecho a una licencia con disfrute de salario, en la siguiente escala: a) cinco días, con motivo de la celebración del matrimonio; b) tres días, en los casos de fallecimiento de los abuelos, padres e hijos, cónyuge o compañera (art. 55 CT), y c) dos días para el caso de alumbramiento de la esposa o de la compañera debidamente registrada en la empresa.

A la fecha, no se registran denuncias de violaciones de estas disposiciones en las empresas de zonas francas. Tal vez podrían darse transgresiones a esta norma legal, pero el importe de lo adeudado es tan limitado que probablemente el trabajador no se siente inclinado a presentar una reclamación formal ante las autoridades del trabajo.

5.2.5. La periodicidad de las prestaciones

Es uso generalizado entre las empresas de zonas francas, la de anualizar las prestaciones establecidas para el caso de terminación del contrato de trabajo. Al finalizar cada año calendario, estas empresas conceden vacaciones colectivas a todo su personal y al mismo tiempo pagan a cada trabajador la suma correspondiente al auxilio de cesantía.

La práctica es alentada por los mismos trabajadores que en una época de incremento de gastos como es la Navidad, recibirán junto al salario de las primeras semanas de diciembre, el salario de Navidad, el salario de vacaciones y la suma correspondiente a la cesantía.

Sin embargo, las autoridades administrativas de la Secretaría de Estado de Trabajo, condenan y desestimulan esta solución y advierten que la misma de hecho tiende a lesionar determinados derechos del trabajador, a saber:

⁴ Esta concesión colectiva de las vacaciones genera una dificultad legal, pues como el Código de Trabajo dispone que el trabajador adquiere su derecho a vacaciones cada vez que cumple un año de servicio ininterrumpido en una empresa (art. 178 CT), los empresarios de zonas francas entienden que los trabajadores, con menos de un año de labor, sólo tendrán derecho a percibir una retribución proporcional al tiempo trabajado durante el año, conforme a una escala fijada por el art. 180 del Código de Trabajo. La interpretación es rechazada por las autoridades administrativas de la Secretaría de Estado de Trabajo, quienes exigen el pago completo de las dos semanas de vacaciones, con el argumento de que el trabajador no puede ser afectado por una decisión del empleador, ya que si el primero se ve imposibilitado de trabajar es por voluntad del segundo, lo que obliga a éste al pago del salario (art. 46, Ordinal 7, CT).

- en primer lugar, el trabajador es privado del plazo del preaviso exigido por ley en todos los casos de extinción de un contrato de trabajo por tiempo indefinido (art. 76 CT). Si el plazo es omitido, debe pagarse una indemnización sustitutiva equivalente a la remuneración que corresponde al trabajador durante los plazos señalados por la ley (art. 79 CT), pero esta indemnización no era pagada por los empresarios de zonas francas hasta 1992, para lo cual se acogían al Código de 1951, que autorizaba la celebración de contratos de duración determinada para la ejecución de trabajos permanentes, siempre que a su vencimiento se abonara el auxilio de cesantía al trabajador. Esta última disposición desapareció en el Código de 1992 (art. 14, Ordinal 3 del CT);
- en segundo lugar, aun cuando se pague la indemnización de preaviso y el auxilio de cesantía, la anualización de las prestaciones perjudica al trabajador en sus eventuales derechos de recibir una suma mayor por concepto de cesantía y de retribución de las vacaciones, ya que después de un trabajo continuo no menor de cinco años, la cesantía pasa de 21 a 23 días de salario ordinario por cada año de servicio prestado (art. 80 CT) y la retribución de vacaciones de 14 a dieciocho días de salario ordinario (art. 177 CT). Para evitar la transgresión de la ley, los empleadores de las zonas francas han comunicado a las autoridades administrativas de la Secretaría de Estado de Trabajo que seguirán anualizando las prestaciones, pero reconociendo los años de servicios del trabajador para los fines del cálculo de la cesantía y de la retribución de las vacaciones, y
- por último, la anualización de las prestaciones viola la prohibición del desahucio (despido ad-nutum) consagrada por el Código de Trabajo de 1992 en perjuicio de los trabajadores protegidos por el fuero sindical (art. 392 CT) y de la mujer embarazada (art. 232 CT). En diciembre de 1992, numerosos empleadores de zonas francas que practicaron la anualización de las prestaciones se abstuvieron de hacerlo respecto a los trabajadores protegidos por el fuero sindical y a la mujer embarazada.

5.3. Seguridad e higiene en el trabajo

En materia de seguridad e higiene del trabajo, en la República Dominicana rige el viejo Reglamento sobre Higiene y Seguridad Industrial del año 1966, el cual ha sido criticado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Actualmente, dicho Reglamento está en proceso de revisión con miras a ponerlo de acuerdo con las normas más exigentes en materia de prevención de accidentes y enfermedades profesionales.

En lo concerniente a la aplicación del Reglamento, se aprecia en las zonas francas las mismas características de las demás empresas radicadas en el territorio nacional, esto es, desde establecimientos en donde se respetan escrupulosamente las normas sobre higiene y seguridad en el trabajo, hasta los talleres que carecen de las más elementales condiciones de salud ambiental.

Generalmente, las empresas de zonas francas dedicadas a la producción de piezas electrónicas o relacionadas con el área de los medicamentos, mantienen muy altos niveles de salud y seguridad. En cambio, los talleres destinados a la confección de ropas o al tallado de piedras preciosas, por lo regular, no satisfacen los requisitos básicos de temperatura, humedad, ruidos o iluminación, entre otros.

Conviene referir que varios parques de zonas francas han emprendido sus propios programas de higiene y salud del trabajo, como forma de garantizar un efectivo servicio de salud a los trabajadores. La zona franca de Itabo cuenta

con consultorios médicos independientes de los del Instituto Dominicano de Seguro Social (IDSS). La zona franca industrial de Santiago está elaborando un plan tendente a organizar el servicio de atención y prevención de salud, en tanto que la zona franca industrial de Puerto Plata ha instalado una guardería infantil bajo la dirección del IDSS.

5.4. Remuneración

5.4.1. Salario mínimo y método de fijación

Por Resolución de 4 de marzo de 1992, el salario mínimo para los trabajadores de zonas francas se fijó de la siguiente manera: a) a partir del 1.º de abril en 1.144 pesos dominicanos, y b) a partir del 1.º de julio en 1.269 pesos dominicanos (101,52 dólares de los EE.UU.). Se trata de un salario mensual aplicable a todos los trabajadores, que sean pagados por hora, día, semana, quincena o mes.

Por salario mínimo se entiende el menor salario que puede convenirse en un contrato de trabajo (art. 213 CT). El mismo es fijado por el Comité Nacional de Salarios, órgano adscrito a la Secretaría de Estado de Trabajo e integrado por un director general y dos vocales, nombrados por el Poder Ejecutivo, y por uno o dos vocales especiales recomendados al director general por los empleadores o sus organizaciones, y por un número igual, recomendado por los trabajadores o sus sindicatos (arts. 452 y 457 CT).

El salario mínimo mensual de los trabajadores de zonas francas es inferior al establecido en beneficio de los demás trabajadores del país, cuyo salario mínimo mensual es de 1.456 pesos dominicanos, si prestan servicios en empresas cuyas instalaciones o existencias sean igual o excedan los 500.000 pesos dominicanos. En cambio es superior al salario mínimo mensual de los trabajadores que prestan servicios en empresas cuyas instalaciones o existencias es inferior a los 500.000 pesos dominicanos: 1.040 pesos dominicanos si las mismas exceden de 200.000 pesos dominicanos y no llegan a los 500.000 pesos dominicanos, y 936 pesos dominicanos si no alcanzan los 200.000 pesos dominicanos.

5.4.2. Formas de pago del salario

Las empresas de zonas francas pagan el salario mínimo de ley por unidad de tiempo, pero en todas se aplican diversos sistemas de premios, bonos e incentivos sobre la base de la labor rendida. La forma de medición es fijada libremente por el empleador.

El Comité está encargado de fijar las tarifas de salarios mínimos para los trabajadores de todas las actividades económicas y las mismas pueden ser de carácter nacional, regional, provincial, municipal, para el Distrito Nacional o exclusivamente para una empresa determinada (art. 455 CT). En la fijación de la tarifa, el Comité tendrá en cuenta las condiciones y los riesgos del trabajo, el precio corriente de los artículos producidos, los cambios en el costo de la vida, y la situación económica de la empresa (art. 458 CT). Las tarifas deben ser revisadas de oficio cada dos años, pero después de un año de vigencia pueden ser modificadas, siempre que una parte interesada demuestre con documentos que su aplicación le es perjudicial y que dicho perjuicio afecta la economía nacional (art. 456 CT).

⁶ Resolución 3/93 del Comité Nacional de Salario, de fecha 28 de diciembre de 1993.

De la combinación del salario mínimo por unidad de tiempo con el salario a destajo, resulta que los trabajadores de zonas francas reciben mensualmente un salario promedio de 2.201,32 pesos dominicanos (176,10 dólares de los EE.UU.). Esta suma es superior al salario promedio mensual pagado en la agroindustria (1.910,10 pesos dominicanos) y en el turismo (2.148,60 pesos dominicanos), según la ENMO'91. A nivel de los operarios no calificados y de obreros, el salario promedio de las zonas francas es de 1.382 pesos dominicanos, mientras que en la agroindustria es de 1.596 pesos dominicanos, y en los hoteles es de 1.842 pesos dominicanos. Esto es, aun con la percepción de premios, bonos e incentivos a la labor rendida, el salario promedio mensual del obrero de zonas francas es inferior al mínimo de ley establecido para las empresas cuyas existencias e instalaciones no son menores de 500.000 pesos dominicanos.

5.4.3. Otros beneficios legales

Además del salario stricto sensu (salario ordinario y de horas extras), el trabajador de zonas francas tiene derecho a los siguientes beneficios:

- a) el salario de Navidad, consistente en la duodécima parte del salario ordinario devengado por el trabajador en el año calendario, sin que en ningún caso la suma a pagar por este concepto exceda de cinco salarios mínimos de ley (art. 219 CT). En general, los empleadores de zonas francas calculan el salario de Navidad sobre la base del salario mínimo de ley, excluyendo del cómputo lo devengado por el trabajador a título de premios, bonos e incentivos, lo que constituye una violación de la ley, a juicio de las autoridades administrativas del trabajo, pues para el pago de este salario sólo se excluyen las retribuciones por horas extraordinarias y el salario correspondiente a la participación en los beneficios de la empresa (art. 219 CT);
- b) las prestaciones otorgadas por el IDSS en caso de enfermedad, invalidez, vejez y muerte. El trabajador contribuye al seguro social con el 2,5 por ciento de su salario y el empleador paga el 4,5 por ciento del total de la nómina de pago. El 74,7 por ciento de los trabajadores de zonas francas están afiliados al IDSS. El resto no lo está en razón de que el importe de sus salarios excede el tope de afiliación dispuesto por la ley que rige la materia. Es útil señalar, que el 29,5 por ciento de las empresas de zonas francas cuenta con planes de seguros médicos del sector privado, y
- c) otros beneficios marginales, no establecidos por ley, son: comederos económicos, uniformes y transporte para los trabajadores. El 9,6 por ciento de las empresas de zonas francas ofrece alimentación a los trabajadores, a cambio de una modesta suma aportada por el personal, el 12,4 por ciento proporciona ropa de trabajo, y el 17,5 por ciento facilita el transporte a su personal.

5.5. Patrones de sindicalización

5.5.1. Libertad sindical

Tanto la Constitución de la República Dominicana como el Código de Trabajo reconocen el derecho de los trabajadores de organizarse en sindicatos. Las autoridades públicas deben abstenerse de toda intervención que tienda a limitar o entorpecer el ejercicio de la libertad sindical (art. 318 CT).

Bastan 20 trabajadores para la formación de un sindicato (art. 324 CT), aunque su poder de negociación colectiva sólo lo alcanzará cuando tenga un número de afiliados igual a la mayoría absoluta de los trabajadores comprendidos en el ámbito de la negociación (arts. 109 y 110 CT).

Los sindicatos adquieren su personalidad jurídica por efecto de su registro en la Secretaría de Estado de Trabajo (art. 337 CT), pero el registro puede ser negado: a) si los estatutos no contienen las disposiciones esenciales para el funcionamiento de la organización o alguna de sus disposiciones son contrarias a la ley, y b) si no se cumple cualquiera de los requisitos exigidos por el Código o los estatutos para la constitución de la asociación (art. 376 CT). Obtenido el registro, su cancelación sólo es admisible por la vía judicial (art. 382 CT).

La libertad sindical está garantizada por el denominado fuero sindical, el cual beneficia a los fundadores del sindicato hasta un número de 20 y a los miembros del Consejo Directivo hasta un número de cinco, siempre que la empresa emplee no más de 200 trabajadores; hasta un número de ocho, si la empresa emplea más de 200 trabajadores, pero menos de 400; y hasta un número de diez, si la empresa emplea más de 400 trabajadores (art. 390 CT).

El trabajador protegido por el fuero sindical no podrá ser desahuciado (despido ad-nutum), pero puede ser despedido si existe una causa real o seria, siempre que medie una decisión de la Corte de Trabajo (arts. 391 y 392 CT). Tanto el desahucio como el despido no autorizado, carecen de validez jurídica.

5.5.2. Existencia de hecho de los sindicatos

No obstante el Código de Trabajo de 1951 consagra la libertad sindical, en los hechos, las autoridades públicas se mostraron reticentes al reconocimiento oficial de sindicatos en las empresas radicadas en los parques de zonas francas. Desde 1980 a 1990, período de gran expansión del programa de las zonas francas, la Sección de Registro Sindical de la Secretaría de Trabajo reconoció apenas a tres sindicatos.

A partir de 1991, se puede apreciar un importante cambio en la actitud oficial, hecho que toma cuerpo: primero, en la designación de una comisión de tres juslaboralistas para la redacción de un nuevo Código de Trabajo; segundo, en el nombramiento de un experto en materia laboral al frente de la Secretaría de Estado de Trabajo, con el doble propósito de impulsar la aprobación definitiva de un nuevo Código de Trabajo y cambiar la negativa, imagen internacional del país en el ámbito laboral. En 1991, las autoridades administrativas del trabajo, reconocieron 31 sindicatos de trabajadores de zonas francas. Para 1992, el número de sindicatos de zonas francas registrado se elevó a 45, esto es, en estos últimos dos años fueron reconocidos 76 sindicatos, en contraste con los apenas siete registrados en el período 1978-1990. Ver cuadro anexo 5.2.

Cuadro 5.2. Sindicatos de trabajadores de zonas francas registrados en la Secretaría de Estado de Trabajo (1970-1992)

Año	Número de sindicatos registrados
1970	-
1971	-
1972	-
1973	-
1974	-
1975	-
1976	-
1977	-
1978	4
1979	-
1980	1
1981	1
1982	-
1983	-
1984	-
1985	-
1986	-
1987	-
1988	-
1989	-
1990	1
1991	31
1992	45
TOTAL	83

Fuentes: Sección de Registros y Contabilidad Sindical. Secretaría de Estado de Trabajo.

A pesar de la actitud favorable de los poderes públicos, y no obstante la consagración del fuero sindical en el nuevo Código de Trabajo, persiste la resistencia a la libertad sindical de parte de los empleadores de las zonas francas. La mayoría de los sindicatos recién constituidos han sido abiertamente hostigados por los empleadores y numerosos dirigentes han sido despedidos en abierto desconocimiento al fuero sindical. La Secretaría de Estado de Trabajo ha levantado acta de infracción y sometido a los tribunales

penales 11 empresas de zonas francas, todas acusadas de violar la libertad sindical⁷.

La presencia sindical en las zonas francas del país sigue siendo muy débil como consecuencia de las represalias ejercidas por los empresarios y la lentitud de la justicia penal. A la fecha, apenas una de las 11 empresas sometidas por violación a la libertad sindical ha sido condenada y todavía no se ha suscrito el primer convenio colectivo. No obstante esta situación adversa, se augura que la misma cambie gradualmente, en la medida que los propios trabajadores y su dirigencia comiencen a conocer y utilizar los mecanismos que el nuevo Código de Trabajo pone a su alcance para hacer valer la libertad sindical.

5.5.3. Estructura de los sindicatos

Los sindicatos de zonas francas, son de empresas. El hecho de que la gran masa de los trabajadores de las zonas francas provenga de la fuerza de trabajo agrícola excedentaria, de que poco más de la mitad (60,2 por ciento) sea del sexo femenino, de que la mayor parte (65 por ciento) esté prestando servicio por primera vez, en el contexto de una marcada represión de los empleadores, bien puede explicar en gran medida la debilidad de las organizaciones sindicales.

El sindicato por rama de actividad industrial, reconocido en el nuevo Código de Trabajo (art. 322 CT), todavía sigue siendo un mero deseo del legislador. En los hechos, un único sindicato de esta naturaleza se ha constituido en las zonas francas: el de la industria textil de la zona franca de Villa Altagracia, cuyos dirigentes fueron despedidos de inmediato por los empleadores. El conflicto aún persiste en los tribunales, tanto en el ámbito civil como en el penal.

5.6. Inspección de trabajo

A la Secretaría de Estado de Trabajo compete velar por el fiel cumplimiento de las disposiciones legales o reglamentarias relativas al trabajo (art. 433 CT). Conforme al nuevo Código, los inspectores deben ser abogados y no pueden ser destituidos sino por faltas graves e inexcusables (art. 422 CT).

El inspector de trabajo tiene potestad para penetrar libremente y sin previa notificación en los lugares de trabajo y para proceder a cualquier examen, comprobación o investigación que considere necesario para tener la convicción de que se observan las disposiciones legales (art. 434 CT). En el caso de que se observen las disposiciones legales, el inspector debe emitir un informe que acredite la conformidad con la ley y el cumplimiento de las obligaciones y deberes de los trabajadores y empleadores.

7 Con el interés de enfrentar esta situación, las autoridades de trabajo, con la colaboración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), auspiciaron un seminario con la participación de los dirigentes de la ADOZONA y las centrales sindicales, el cual se llevó a efecto entre el 24 y el 26 de septiembre de 1992. Del Seminario resultó un acuerdo por el cual los líderes empresariales se comprometían a respetar la libertad sindical y en cambio los sindicatos se obligaban durante 30 meses a someter a un tribunal arbitral todos los conflictos económicos. El acuerdo no fue ratificado por ADOZONA, para lo cual no externaron ninguna explicación de su cambio de posición, y se circunscribieron a manifestar que sólo suscribían el convenio si las centrales sindicales se comprometían a no formar sindicatos en zonas francas por un período determinado de tiempo, cosa que fue rechazada por las centrales.

caso de peligro inminente para la salud y la seguridad de los trabajadores puede ordenar inmediatamente las medidas ejecutorias pertinentes, a reserva de los recursos judiciales o administrativos correspondientes (art. 436 CT).

El cuerpo inspectivo es uno solo y actúa para todas las empresas localizadas en el territorio nacional, sin que exista una sección especializada para determinados sectores, salvo el caso puramente temporal de la industria azucarera. En los hechos, el cuerpo inspectivo actúa en todas las localidades en donde se levantan zonas francas, pero el problema radica en su eficacia. Mal remunerado, sin medios de transporte y hasta hoy seleccionados por amiguismo o bandería política, los inspectores de trabajo difícilmente pueden desempeñar idóneamente la misión que les impone el Código de Trabajo.

Como las estadísticas de inspección se recopilan en forma general, no figuran datos diferenciados que permitan establecer la cantidad de empresas de zonas francas sometidas por infracciones de naturaleza distinta al caso de la libertad sindical.

5.7. El trabajo de la mujer

5.7.1. Normas legales

La mujer goza de los mismos derechos y tiene los mismos deberes que el hombre en lo que concierne a las leyes de trabajo (art. 231 CT). Sin embargo, a la mujer se le dispensa una protección especial en razón de la maternidad (art. 231 y Principio X CT). Este régimen protector de la mujer entraña:

- a) la prohibición del desahucio (despido ad-nutum) durante el período de la gestación y hasta tres meses después de la fecha del parto. El desahucio ejercido en violación a esta prohibición es nulo (art. 232 CT) y el contrato de trabajo se mantiene vigente (art. 75 CT);
- b) el despido por una causa real y seria debe ser sometido previamente al Departamento de Trabajo o a la autoridad local que ejerce sus funciones para que determine si el mismo obedece al hecho del embarazo o es consecuencia del parto. Este requisito se impone al empleador durante todo el período de la gestación y hasta seis meses después de la fecha del parto (art. 233 CT). El despido sin cumplir con esta formalidad se considera injustificado y obliga al empleador a pagar a la trabajadora, además de la indemnización de preaviso y el auxilio de cesantía, una indemnización equivalente a cinco meses de salario ordinario (art. 233 CT);
- c) el derecho a un descanso durante las seis semanas que preceden a la fecha probable del parto y las seis semanas que le siguen. Si la trabajadora no hace uso de todo el descanso prenatal, el tiempo no utilizado se acumula al período de descanso postnatal (art. 236 CT). Por lo demás, cuando la trabajadora solicite la concesión de sus vacaciones, inmediatamente después del descanso postnatal, el empleador está obligado a acceder a su solicitud (art. 238 CT). El descanso pre y postnatal es retribuido con el salario ordinario devengado por la trabajadora. Si ésta se halla protegida por las leyes sobre seguros sociales, el empleador sólo pagará la mitad del salario y el IDSS pagará un subsidio en dinero igual al 50 por ciento del salario (art. 239 CT);

d) En el período de lactancia, la trabajadora tiene derecho durante su jornada a tres descansos remunerados en el lugar de trabajo, de 20 minutos cada uno, como mínimo, para amamantar a su hijo (art. 240 CT),
y

e) Hasta que su hijo cumpla el primer año, gozará la trabajadora de medio día cada mes, según su conveniencia, para llevar el recién nacido a la atención pediátrica (art. 243 CT).

Debe advertirse, que en el nuevo Código de Trabajo desaparecieron las prohibiciones establecidas en el Código de 1951, concernientes a los trabajos peligrosos y al trabajo nocturno. Bajo el imperio de la nueva ley, la mujer puede acceder a los mismos trabajos que el hombre y puede ser empleada en horario nocturno. Esta derogación de la veda del trabajo nocturno es contraria al Convenio núm. 89 de la OIT, que la República Dominicana ha ratificado, pero cuya denuncia ha sometido a la aprobación del Congreso Nacional, con la recomendación favorable de las organizaciones empresariales y sindicales del país.

La ley establece que la mujer goza de un período de licencia por maternidad de 120 días, antes y después del parto, con un pago de 100% de su salario durante el período de licencia. Este período puede ser extendido por el médico tratante en caso de complicaciones durante el parto o de la madre o del niño.

El período de licencia por maternidad puede ser interrumpido por el nacimiento de un hijo prematuro o de un hijo con problemas de salud, en cuyo caso el pago de licencia será de 50% del salario durante el período de licencia.

La ley establece que la mujer goza de un período de licencia por paternidad de 15 días, después del parto, con un pago de 100% de su salario durante el período de licencia. Este período puede ser extendido por el médico tratante en caso de complicaciones durante el parto o de la madre o del niño.

La ley establece que la mujer goza de un período de licencia por paternidad de 15 días, después del parto, con un pago de 100% de su salario durante el período de licencia. Este período puede ser extendido por el médico tratante en caso de complicaciones durante el parto o de la madre o del niño.

CONCLUSIONES

Con la promulgación de la ley núm. 8-90, de 15 de enero de 1990, la República Dominicana consolida y moderniza el conjunto de leyes, decretos y resoluciones que servían de marco institucional regulador de las zonas francas industriales. Con esta nueva ley de fomento, el país equipara su cuadro de beneficios a los otorgados por otros países para impulsar programas semejantes.

La consolidación del programa de zonas francas se ha visto favorecida por: a) un entorno macroeconómico y social estable, b) un tipo de cambio flexible muy estable, y c) una mano de obra muy competitiva, en razón de los bajos salarios que percibe (0,55 dólares de los EE.UU./hora).

El nuevo esquema de fomento apoya los vínculos de las zonas francas industriales con el resto de la economía nacional, al reconocer como exportaciones las ventas de insumos o productos finales de las empresas radicadas en el ámbito nacional a las empresas de zonas francas, y elevar el porcentaje de ventas locales permisibles a las empresas de zonas francas.

Por otra parte, la nueva ley de zonas francas otorga al Consejo Nacional de Zonas Francas (CNZF), autoridad y autonomía considerables para administrar el programa de zonas francas.

Un aspecto a destacar y que ha sido determinante en los desarrollos más recientes del programa, es la participación directa del sector privado en la administración de las zonas francas y en la elaboración de las políticas relacionadas con las mismas.

Actualmente, en la República Dominicana existen 29 parques de zonas francas industriales, en donde al término de 1992 operaban 362 empresas. En adición a éstas, operan otras 22 empresas catalogadas como zonas francas especiales, por estar localizadas fuera de los parques industriales.

Del total de las empresas de zonas francas (384), el 68 por ciento se desempeña en la confección de prendas de vestir y sus accesorios, las que concentran el 43,3 por ciento de la inversión total (512,3 millones de dólares de los EE.UU.) del sector de zonas francas. El restante 32 por ciento se distribuye entre más de 15 actividades.

El predominio de las confecciones en el sector de zonas francas, con un coeficiente inversión/empleo de 9.300 dólares de los EE.UU., le imprime un carácter altamente intensivo en mano de obra a dicho sector, al punto de que dicho coeficiente resulta considerablemente más bajo que el que presenta el sector manufacturero local, en términos promedios.

El 78,5 por ciento (284) de las empresas radicadas en los parques de zonas francas, son filiales de alguna casa matriz en el exterior, de ahí que bien pueden ser consideradas como empresas multinacionales. El 54 por ciento (195) de estas empresas, están constituidas según las leyes de los Estados Unidos, y el 21,5 por ciento (78), según las leyes de la República Dominicana.

Por causa de la acentuada pérdida de la capacidad de generación de divisas de los productos tradicionales de exportación (azúcar, café, cacao, tabaco y minerales), las zonas francas han pasado a ser la tercera fuente de generación de divisas, precediéndole el turismo y las transferencias unilaterales privadas de los dominicanos residentes en el exterior.

En 1992, el aporte neto en divisas de las zonas francas, que equivale a su valor agregado nacional, se estimó en 300 millones de dólares de los EE.UU., superior en 72,7 millones de dólares de los EE.UU. al total generado por los productos tradicionales, excluidos los minerales, que aportaron 205 millones de dólares de los EE.UU., su nivel más bajo desde 1982.

Mientras que en 1970, el VAN de las zonas francas representó el 10,1 por ciento del PIB, en 1991 dicha relación fue del orden del 3,48 por ciento. Con relación al producto interno de la industria manufacturera local, el VAN de zonas francas en 1991 representó el 21,6 por ciento, en tanto que en 1970 su importancia relativa fue de apenas 0,51 por ciento.

En lo concerniente a la integración vertical de las zonas francas con la economía nacional, también se advierte cierto progreso, aunque conservador, dada la escasa competitividad de la oferta local de materias primas, materiales e insumos. Mientras que en 1985, con 185 empresas en operación, las compras locales de mercancías ascendieron a 5,4 millones de dólares de los EE.UU., en 1991, con apenas 362 empresas efectivamente en operación, la demanda local fue estimada en alrededor de 1.200 millones de dólares de los EE.UU.

Uno de los efectos más notorios del programa de Zonas Francas, es el relacionado con el empleo; tanto en lo que se refiere a la cantidad de empleos generados, como a su determinación sobre la recomposición de los mercados laborales en cuanto a la distribución por edad, sexo, grado de escolaridad, y ubicación geográfica de la población, etc.

En términos generales, la mano de obra ocupada en las zonas francas es de baja calificación, mayormente femenina y considerada de baja productividad relativa, dado el predominio de industrias de manufactura liviana y de escaso grado de transformación.

En 1991, los empleos generados por las zonas francas representaron el 4,4 por ciento de la población económicamente activa, 72 por ciento de los empleos del Gobierno y el 93 por ciento del total de empleos creados por la industria manufacturera nacional. Al término de 1992, los empleos totales generados por las zonas francas ascendían a 141.056, incluidos los 9.408 creados en las zonas francas especiales.

En contraste con el sector manufacturero nacional, que ha reducido su nivel de empleo en 11.265 puestos, y con el sector público que ha mantenido congelada su nómina, entre 1980 y 1991, las zonas francas han generado 116.559 nuevos empleos, en ese mismo período. Este desarrollo convierte a las zonas francas en polo de absorción por excelencia de mano de obra, lo que ha contribuido vigorosamente a combatir el desempleo en la República Dominicana.

De los 131.648 empleos de las empresas radicadas en los parques industriales de zonas francas (en 1991), el 60 por ciento (79.236) son desempeñados por mujeres, duplicando en términos relativos el número de mujeres empleadas en el sector turismo y triplicando al que labora en la agroindustria. La industria de la confección concentra el 70 por ciento del total de los empleos de las zonas francas.

En lo que respecta a las condiciones y relaciones de trabajo se debe señalar que la ley de fomento a las zonas francas (ley núm. 8-90) establece que las operadoras y las empresas instaladas en las zonas francas deben cumplir con todas las leyes, reglamentos y disposiciones vigentes consagradas en el Código de Trabajo y las leyes laborales, la ley de seguro social, la ley que crea el Banco de los Trabajadores, la ley que crea el Instituto Nacional de Formación Técnica y Profesional (INFOTEP), las leyes sanitarias para instalaciones industriales, y los convenios internacionales suscritos y ratificados por el Gobierno dominicano.

A partir de 1991, se aprecia un cambio de actitud del Gobierno dominicano frente a los derechos de los trabajadores de zonas francas, lo que se manifiesta por el reconocimiento de 76 sindicatos en el período de 1991 a 1992, en contraste con los apenas siete sindicatos registrados por la Secretaría de Estado de Trabajo en el lapso comprendido entre 1978 a 1990.

No obstante esta actitud positiva de las autoridades administrativas del trabajo y de la promulgación de un nuevo Código de Trabajo que fortalece los derechos de los trabajadores, en la práctica aún se manifiestan signos de resistencia de parte de los empleadores de zonas francas, los que se expresan en violaciones a la libertad y al fuero sindicales; a la extensión de la jornada de trabajo, en exceso del límite legal, en casos no autorizados por la ley; en la anualización de las prestaciones laborales para el caso de terminación de la relación de trabajo, y en la carencia de adecuados dispositivos de higiene y salud ocupacional.

Debe reconocerse que las autoridades administrativas del trabajo realizan una encomiable labor con fines de lograr la efectiva aplicación de la norma laboral en las empresas de zonas francas, en ocasiones por vía de la mediación, y en otros casos, mediante el sometimiento a la justicia de los transgresores de la ley.

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that proper record-keeping is essential for the integrity of the financial system and for the ability to detect and prevent fraud. The document also notes that records should be kept for a sufficient period of time to allow for a thorough audit.

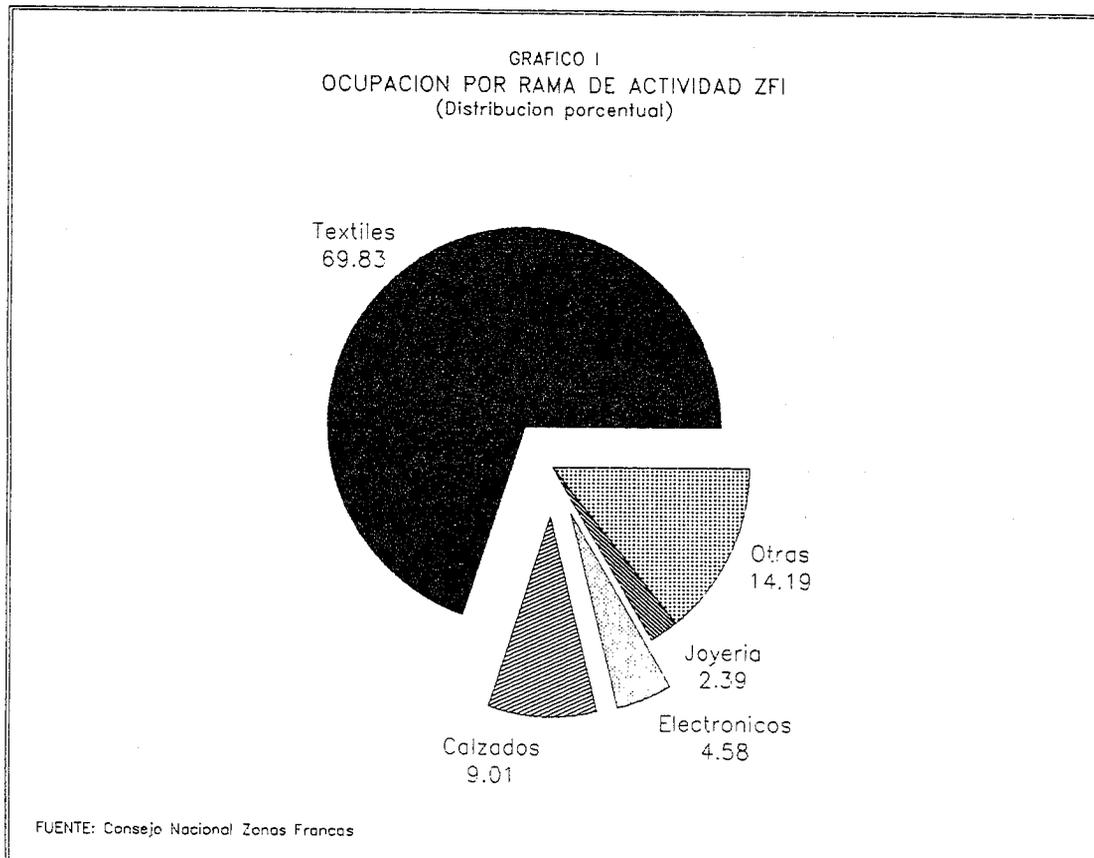
The second part of the document describes the various methods used to collect and analyze data. It includes a detailed explanation of the sampling process, which involves selecting a representative subset of the population for study. The document also discusses the use of statistical techniques to analyze the data and to draw conclusions about the population as a whole.

The third part of the document discusses the importance of maintaining the confidentiality of the data. It notes that the data collected is often sensitive and that it is essential to take appropriate measures to protect it from unauthorized access. The document also discusses the importance of maintaining the accuracy of the data and of ensuring that it is properly stored and backed up.

ANEXO

Gráfico I

Ocupación por rama de actividad ZFI
(Distribución porcentual)

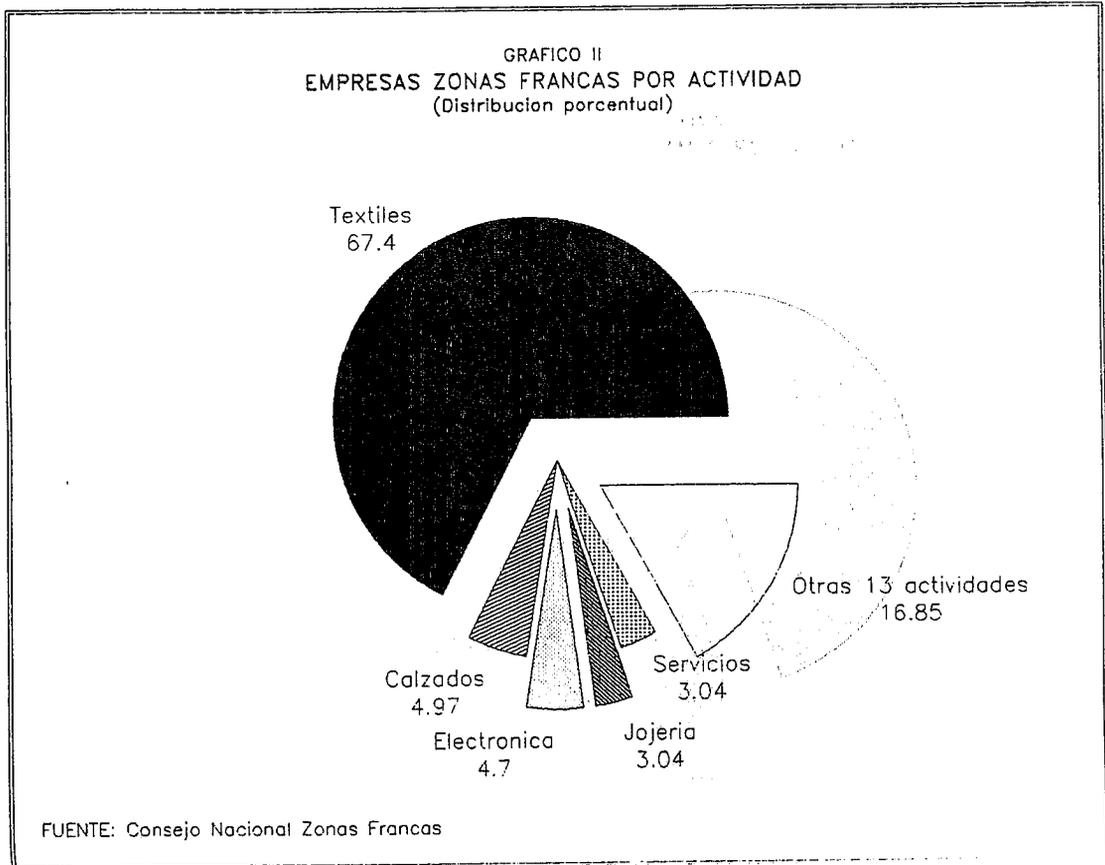


Fuente: Consejo Nacional Zonas Francas.

Gráfico II

Empresas zonas francas por actividad

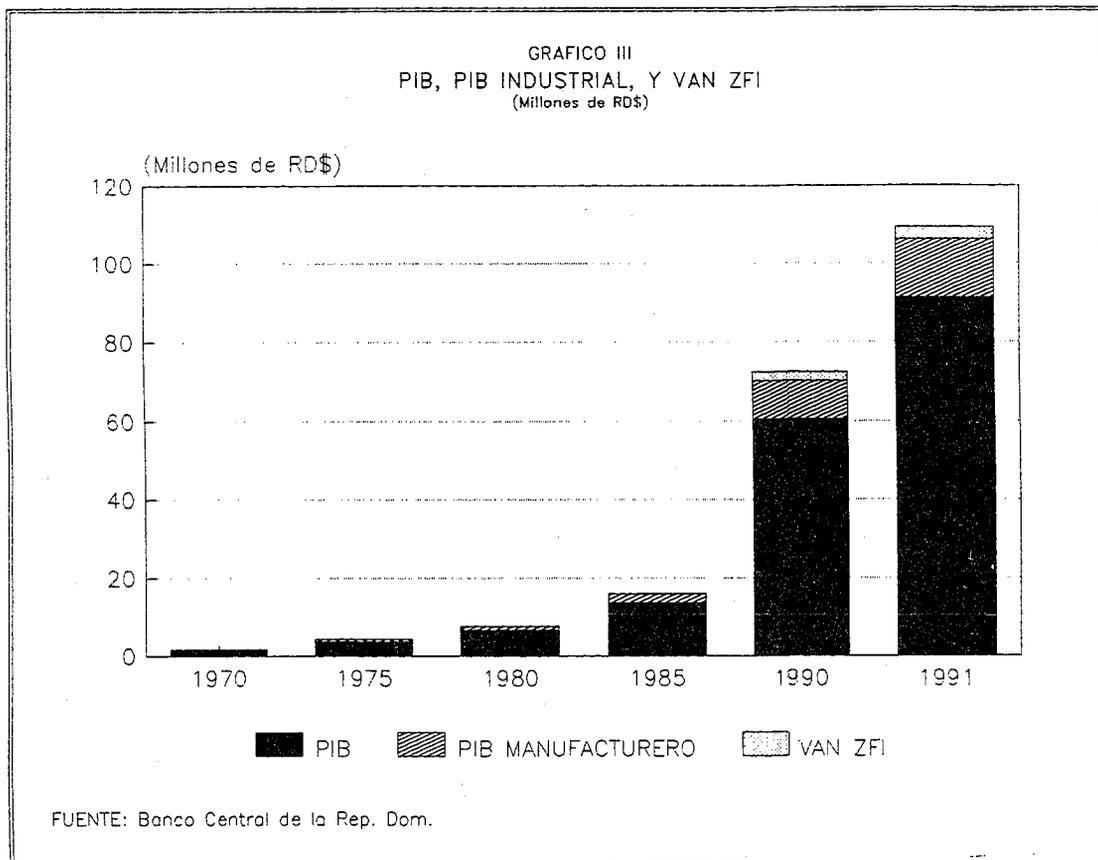
(Distribución porcentual)



Fuente: Consejo Nacional Zonas Francas.

Gráfico III

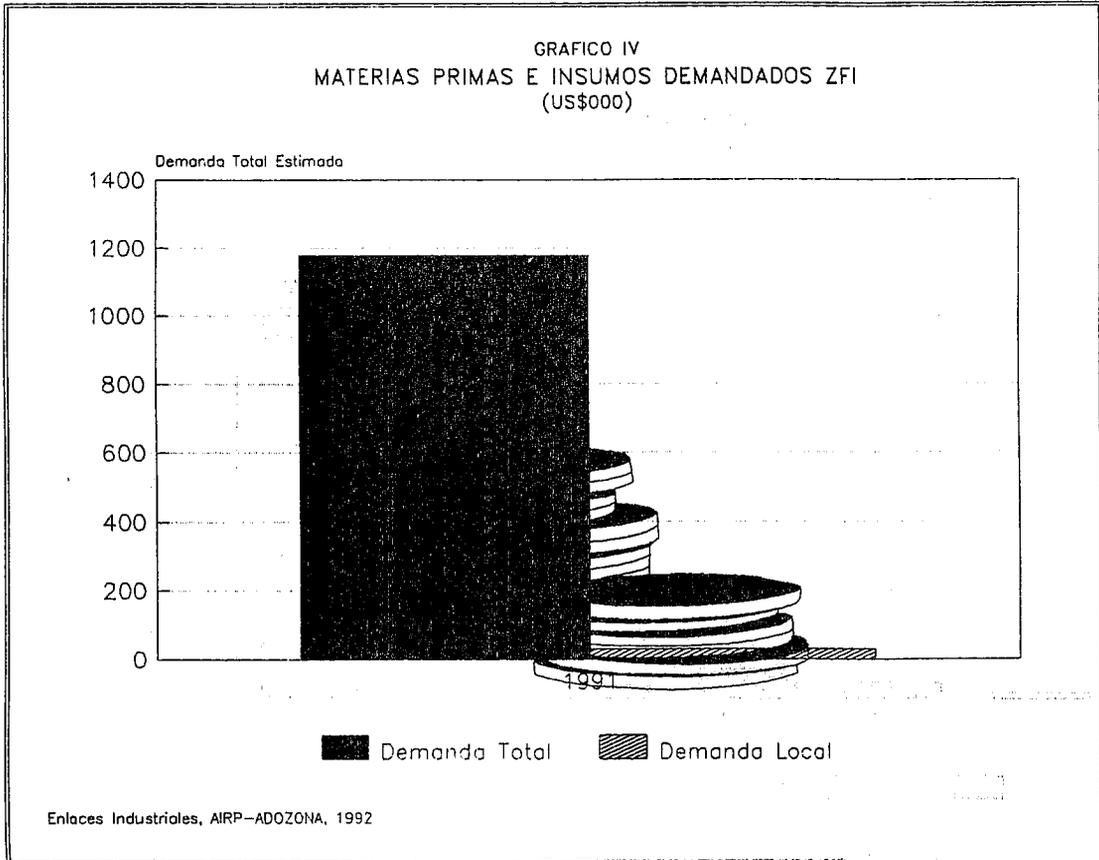
PIB, PIB industrial y VAN ZFI
(millones de pesos dominicanos)



Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

Gráfico IV

Materias primas e insumos demandados ZFI
(miles de dólares de los EE.UU.)

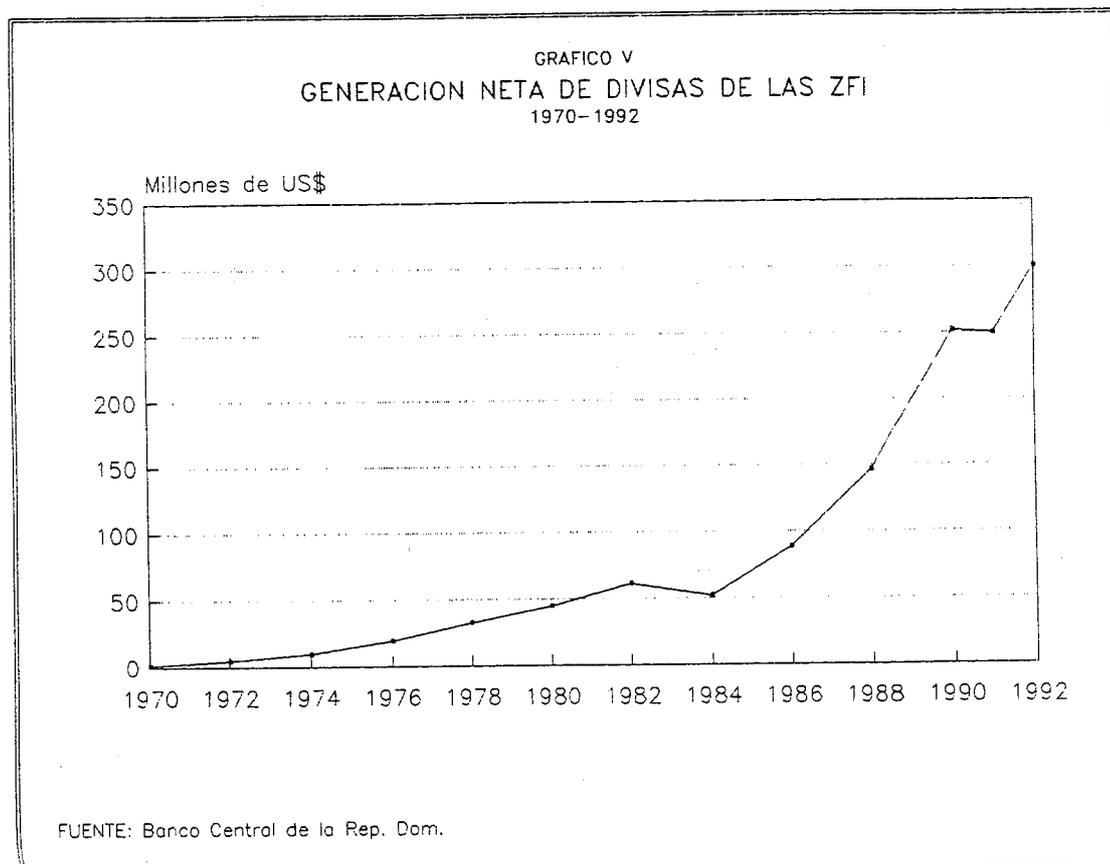


Enlaces industriales AIRP-ADOZONA, 1992.

Gráfico V

Generación neta de divisas de las ZFI

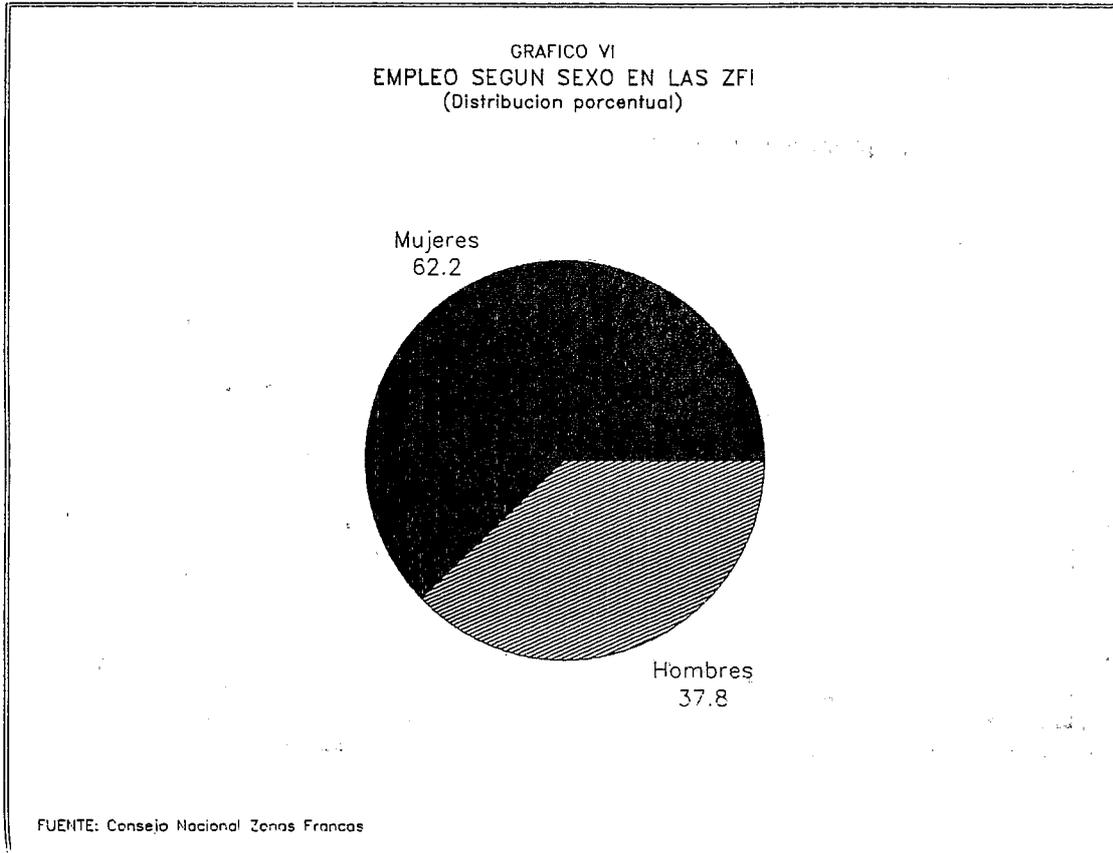
(1970-1992)



Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

Gráfico VI

Empleo según sexo en las ZFI
(Distribución porcentual)



Fuente: Consejo Nacional Zonas Francas.

Gráfico VII

Empleos directos creados por las ZFI

(1970-1992)

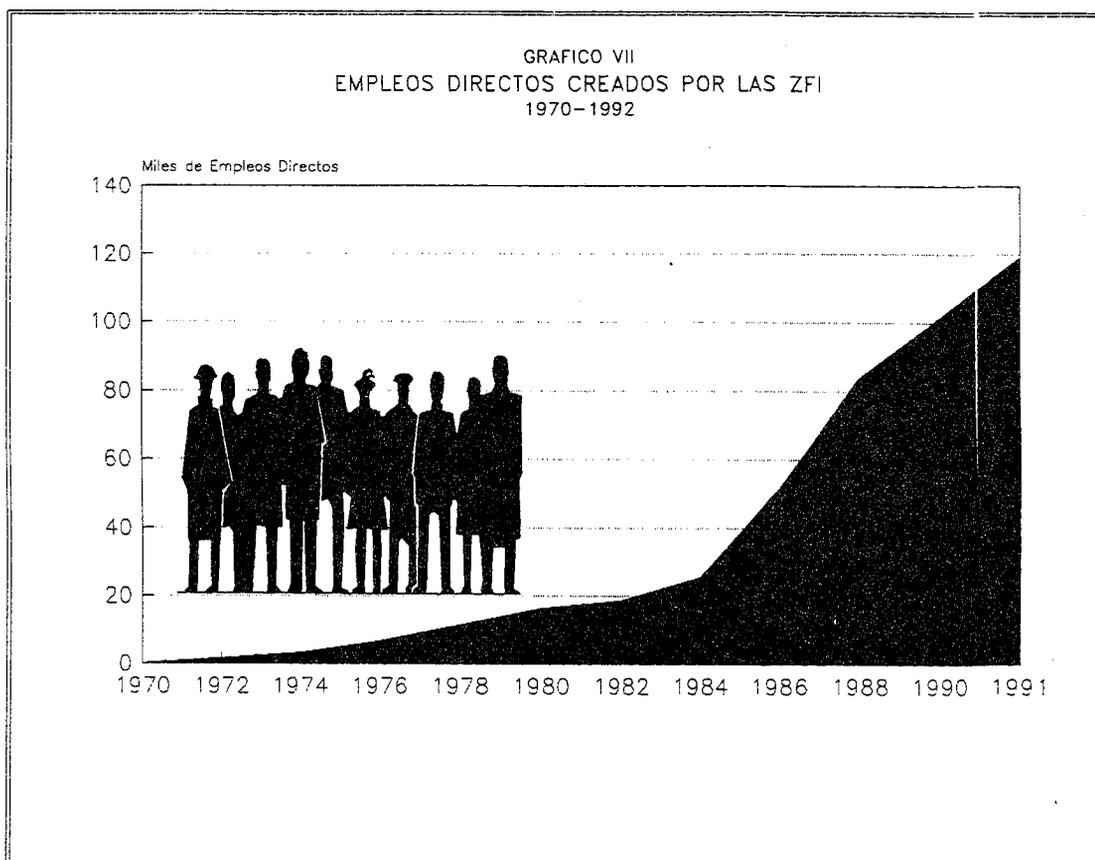
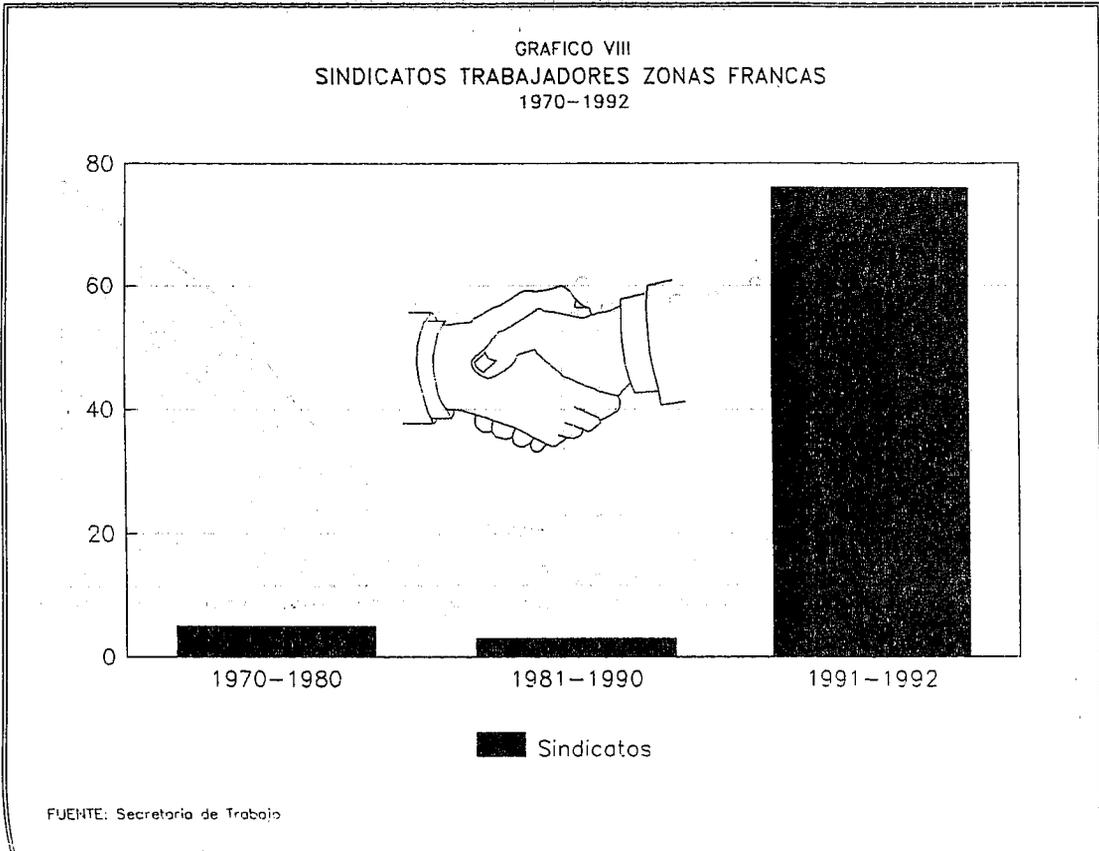


Gráfico VIII

Sindicatos trabajadores zonas francas

(1970-1992)



Fuente: Secretaría de Trabajo.

BIBLIOGRAFIA

- Abreu, Alfonso y otros. Las zonas francas en la República Dominicana: El éxito de una política económica. Centro de Orientación Económica. Editora Corripio, Santo Domingo, 1989.
- Agencia Española de Cooperación Internacional. Las zonas francas en la República Dominicana. Madrid, España, 1992.
- BID-FUNDAPEC. Encuesta nacional de mano de obra (ENMO'91), Santo Domingo, 1993.
- Consejo Nacional de Zonas Francas. Ley núm. 8-90, de fomento al establecimiento de zonas francas. Documentos de trabajo varios.
- Dayhajre, Andrés y otros. Impacto económico de las zonas francas de exportación en la República Dominicana. Fundación Economía y Desarrollo, Inc. Editora Taller, Santo Domingo, 1989.
- De Moya Espinal, Francisco A. Las zonas francas y las empresas multinacionales: efectos económicos e Impacto sobre el empleo en la República Dominicana. Ginebra, 1986.
- Enlaces industriales (proyecto AIRD-ADOZONA). La demanda por insumos y materias primas en las zonas francas dominicana. Santo Domingo, 1992.
- Secretaría de Estado de Trabajo. Ley núm. 16-90 (Código de Trabajo), Editora Lazano. Santo Domingo, 1992.
- The Service Group. Racionalización de las políticas de zonas francas en la República Dominicana. Santo Domingo, 1992.