

Dime qué produces, y cómo, y te diré si vendes

Juan T. Monegro*

Miguel Palmers**

El desempeño exportador constituye un elemento de crucial importancia en una economía como la dominicana: de mercado pequeño y abierta. Las exportaciones son soporte del equilibrio de las cuentas externas; generan empleos vía la demanda de factores de producción de bienes exportables; elevan el ingreso nacional; y amplían el potencial de crecimiento económico sostenido y sostenible en el tiempo. ¿Cómo ha sido el desempeño exportador de República Dominicana, y qué factores lo han condicionado? En este contexto, cómo se argumenta el despliegue de un esfuerzo de política tras un mejor resultado exportador? ¿Cómo se visualiza la articulación de la política industrial con la política comercial, y la relación de esta articulación con el deseado mejor desempeño exportador?

1. Sobre el desempeño exportador: dinámica y estructura

En los últimos 25 años, la economía dominicana creció a velocidad sobresaliente, a razón de 5.5%, promedio anual; significativamente más rápido que el crecimiento logrado por el conjunto de países que conforman la región América Latina y el Caribe (2.8%). Este desempeño le ha hecho merecedora de una admiración de alcance regional, y más allá. El crédito es de las sucesivas administraciones de Gobierno y de la sociedad en su conjunto, que han hecho los esfuerzos para preservarlo. Por eso, la estabilidad y el crecimiento mismo como resultado son un activo social que es preciso mantener y mejorarlo.

Un factor de oportunidad para preservar el crecimiento de la economía es el comercio, el desempeño exportador. Que es función del ambiente de negocios y de políticas públicas propiciatorias, por un lado; y, por el otro, de decisiones que toman los empresarios, siempre prestos a aprovechar oportunidades, arriesgar y hacer negocios que, si fructifican, generan ganancia en doble vía: privada y social.

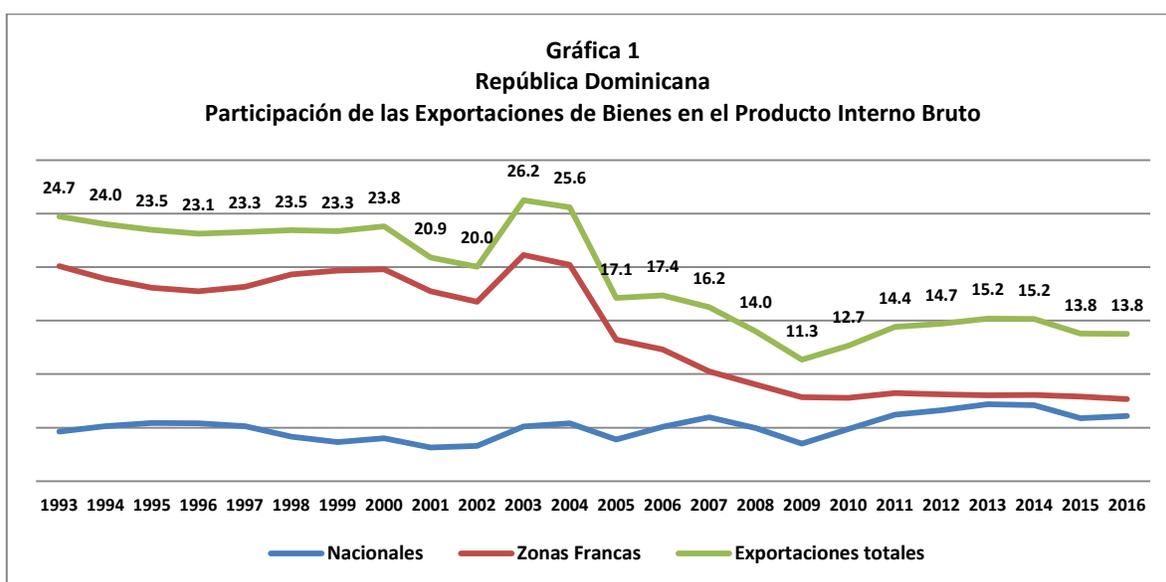
Siempre será de buen tino toda iniciativa que, en coordinación con el correspondiente sector empresarial, propenda a identificar oportunidades y desarrollar políticas que fomenten efectivamente las exportaciones; a sabiendas de que el desarrollo del comercio se basa necesariamente en un mejor desarrollo productivo. Son, en el origen, políticas que hacen sinergia con el desarrollo productivo: contribuyen al crecimiento, a la generación de empleos de calidad, a la estabilidad de las cuentas fiscales y un mayor valor agregado de la producción nacional. El concepto de fondo es este. Que la mejor política comercial es el fomento del desarrollo productivo; del desarrollo de la industria.

* Viceministro de Desarrollo Industrial, VDI/MICM

** Especialista sectorial, VDI/MICM

Dinámica y estructura de las exportaciones

A principios de los 90s (1993), por cada \$100 dólares generados en la formación del PIB, se exportaban alrededor de \$25; actualmente (2016), se exportan algo menos que \$14 dólares. Se ha dado una tendencia sostenida de pérdida de peso de las exportaciones en la formación del PIB. Así ocurrió, con excepción de 2003-2004, años en los que se registra un claro efecto-subvaluación, y la relación exportaciones/PIB rondó el 26%. Pero década a década, la incidencia de las exportaciones en el PIB ha sido descendente. Promedió 24% en los 90s; 18% en la siguiente década (2001-2010), y 14% en los seis años que van de la década presente. La caída sumada en el período ha sido de 11 puntos porcentuales¹. Esto, ¿qué significa? Significa menor incidencia del sector exportador en el desarrollo económico y social; es decir, en variables de impacto fundamentales como son su aporte al crecimiento mismo, a la generación de empleos y a la preservación del equilibrio en las cuentas fiscales y del exterior.

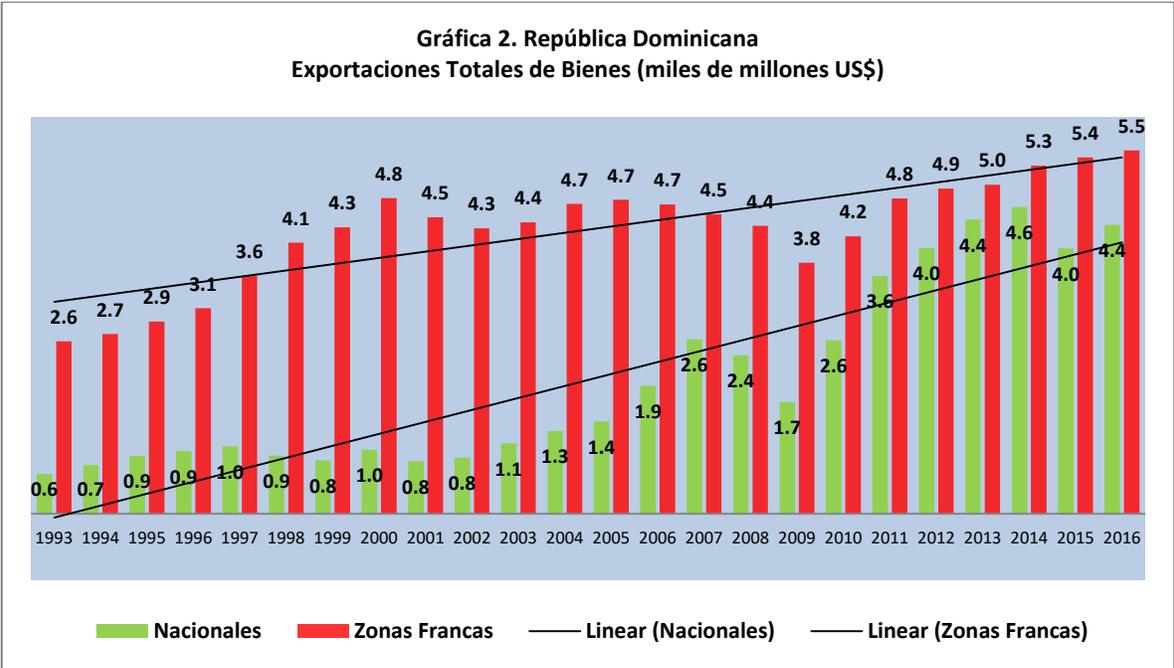


FUENTE: Elaborado por el VDI/MICM con datos de la UNCTAD.

Para comprar conformidad, si eso fuese permitido, podría decirse que sí; que ha habido crecimiento exportador, y que el problema es de asimetría de crecimiento, dada la tendencia de crecimiento rápido de la economía dominicana en los últimos 25 años. En efecto, en ese lapso, el valor de las exportaciones se multiplicó por tres veces; pero el PIB lo hizo por seis veces. El crecimiento de la economía duplicó el de las exportaciones. ¿Por qué ha sido así? ¿cómo se explica esa brecha y la caída en participación de las exportaciones en el PIB?

¹ En el quinquenio 2012-2016, las exportaciones dominicanas tuvieron un desempeño positivo; pasaron de \$8,935 (2012) a \$9,860 millones de dólares en 2016. Esto es, un crecimiento de 2%, promedio anual; muy contrastante con el desempeño del PIB en ese mismo período (5.8% anual). Satisfactorio el crecimiento de la actividad, e insatisfactorio el de las exportaciones. Esto se traduce en consolidación de una tendencia descendente, que viene de bien atrás, en la relación exportaciones/PIB.

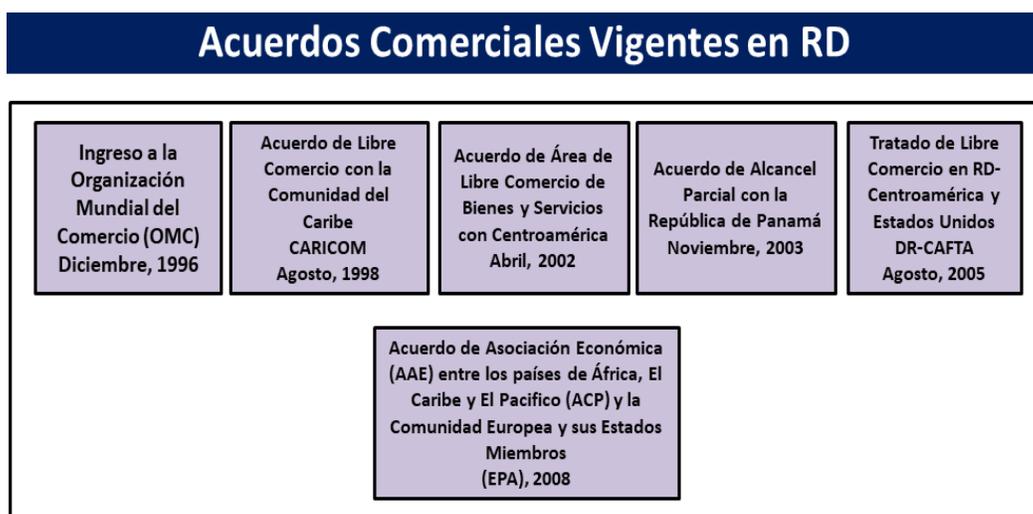
Sondeando los datos, resulta que parte de la respuesta se halla en el resultado exportador de las Zonas Francas; que del pico en participación alcanzado en 2003 (21% del PIB), se han encogido de manera sostenida hasta en casi dos terceras partes, representando tan sólo un 7.7% del PIB en 2016. El resultado exportador de las Zonas Francas, en términos de su relación con el PIB, ha caído de manera sostenida; a tal punto, que el valor atribuido a ese sector en 2016 (\$US5.5 miles de millones) es sólo modestamente superior (en \$US0.7 miles de millones) al que se logró en el año 2000, que fue un año “pico” (US\$4.8 miles de millones). O sea, casi el mismo nivel que 17 años atrás.



FUENTE: Elaborado por el VDI/MICM con datos de la UNCTAD.

La de las exportaciones “nacionales” es otra historia. Éstas multiplicaron por 4.4 veces el monto registrado en el 2000, compensando en buena medida la ralentización del resultado exportador del sector Zonas Francas. Aún así, no ha sido suficiente para revertir la tendencia bajista del coeficiente de participación de las exportaciones totales en relación al PIB; tampoco para que el resultado global de desempeño de las exportaciones pueda catalogarse de satisfactorio. Más bien, todo lo contrario. No ha bastado, o no han dado los resultados deseados los esfuerzos de política realizados en procura de mejorar la inserción de la economía en los escenarios globales de comercio.

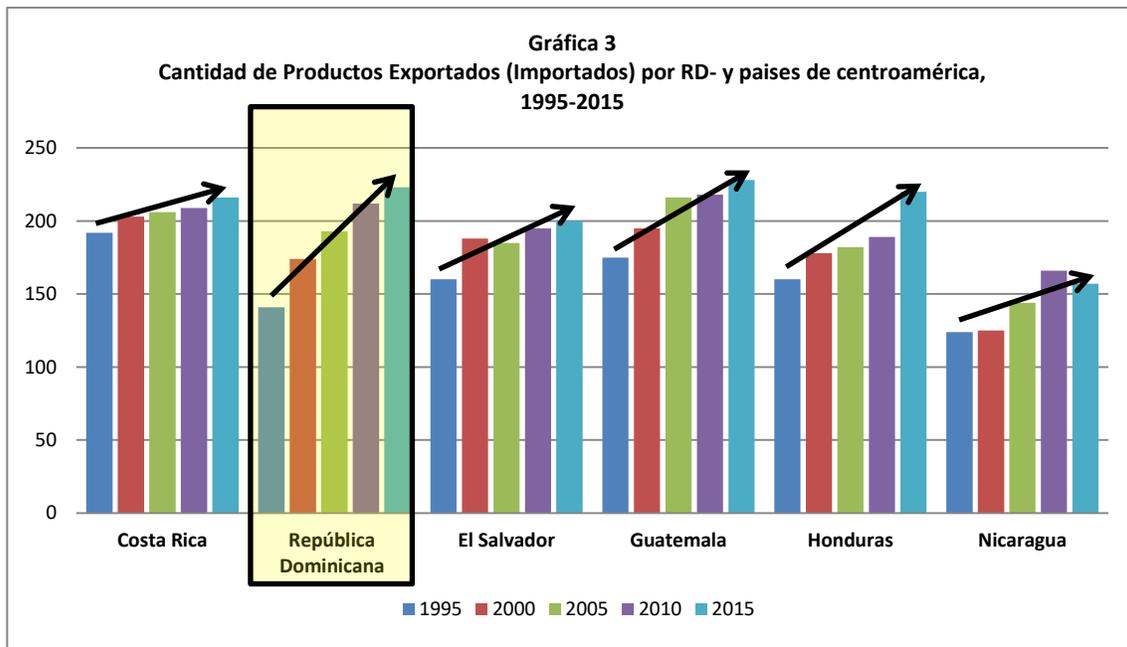
En efecto, desde los 90s hasta acá, el país negoció, pactó y alcanzó condición de socio en cinco importantes acuerdos y esquemas multilaterales, regionales y bilaterales de comercio. Ingresó a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en diciembre de 1996; se integró al Acuerdo de Libre Comercio con los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM), en Agosto de 1998; se sumó al Acuerdo de Área de Libre Comercio de Bienes y Servicios con Centroamérica, en Abril de 2002; celebró el Acuerdo de Alcance Parcial con la República de Panamá, en Noviembre 2003; pactó el Tratado de Libre Comercio con los países de Centroamérica y los Estados Unidos de Norteamérica (DR-CAFTA), en Agosto 2005; y se adhirió al Acuerdo de Asociación Económica entre los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y la Comunidad Europea (EPA), en 2008.



FUENTE: Elaborado por el VDI/MICM.

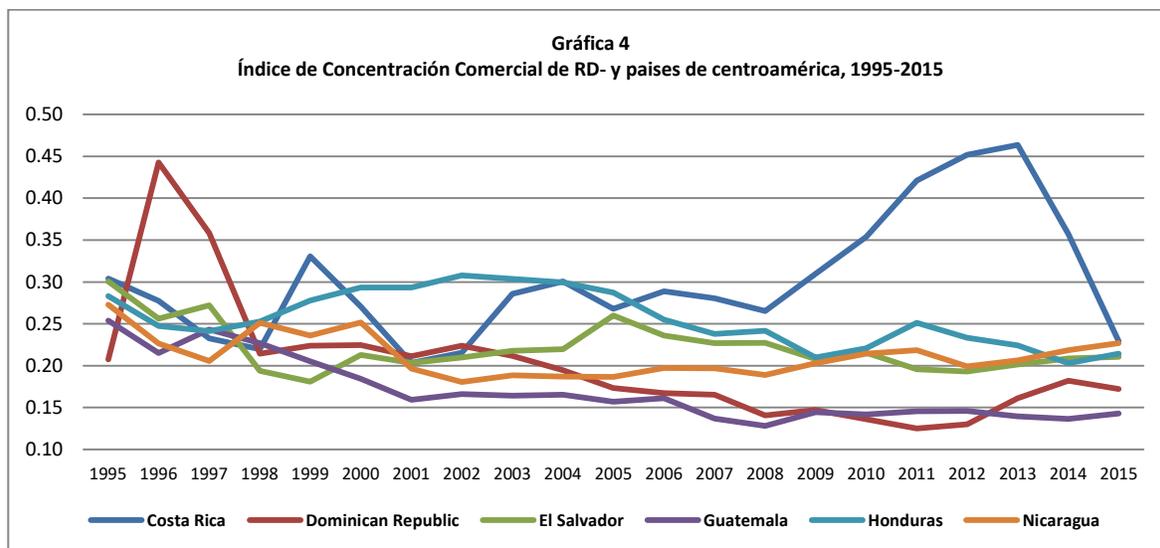
Además, a nivel bilateral celebró importantes Acuerdos para Promover y Proteger el Comercio y las Inversiones de una manera recíproca (APPRI) con países como España, Francia, República China (Taiwán), Chile, Ecuador, Argentina, Finlandia, Marruecos, Suiza, Países Bajos, Italia y Corea del Sur, entre otros. Esta política activa de integración a esquemas de comercio globales ha propiciado resultados en términos de aumentar la sexta de productos² transados, que pasó de 141 (en 1995) a 223 en el 2015. Esta situación coloca al país como el que mejor desempeño de integración ha logrado en ese lapso, en el marco del DR-CAFTA (Gráfico No. 3).

² Al nivel de tres dígitos de la CUCI, Revi. 3.



FUENTE: Elaborado por el VDI/MICM con datos de la UNCTAD.

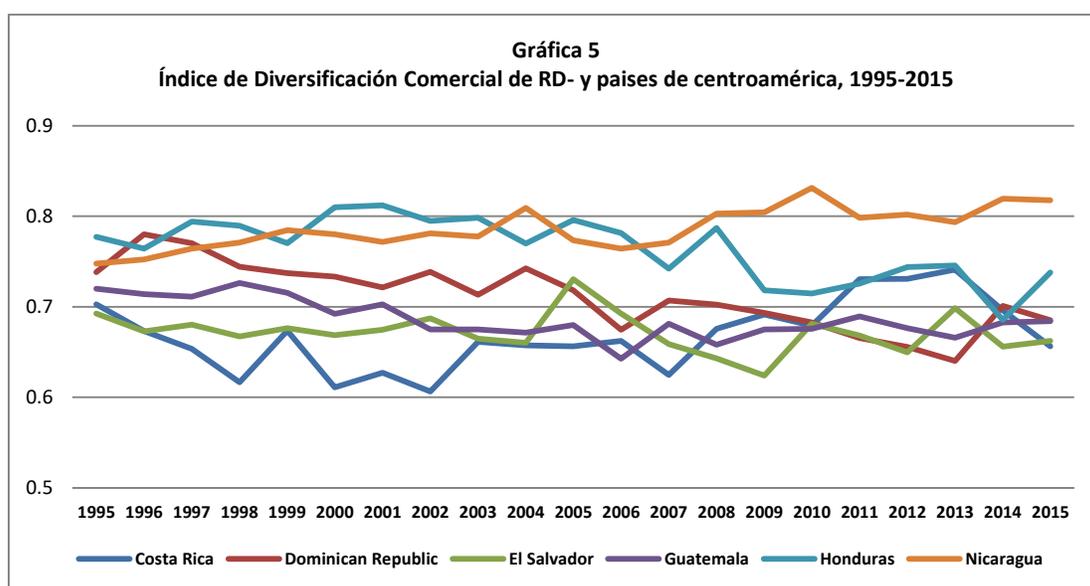
El crecimiento referido (+82 productos, con respecto a dos décadas atrás) ha contribuido a disminuir la concentración de las exportaciones, y ha mejorado el índice de diversificación. Esto, a su vez hace convergente la estructura comercial del país en relación con la estructura del comercio mundial.



FUENTE: Elaborado por el VDI/MICM con datos de la UNCTAD.

El Gráfico No. 4 describe la evolución del Índice de Concentración³ de Productos para la República Dominicana y los países de Centroamérica, socios del DR-CAFTA. Este índice, normalizado bajo la metodología Herfindahl-Hirschmann (IHH), permite apreciar cómo ha evolucionado a la baja la concentración de las exportaciones, logrando una condición más favorable que el resto de los países DR-CAFTA.

Puede sostenerse que la apuesta estratégica de apertura comercial e inserción en los esquemas globales de comercio ha dado buenos resultados en términos de reducción de la concentración comercial y de una sustancial mejoría del índice de diversificación. Esto es, el país ha diversificado su matriz de productos, así como también el destino de las exportaciones, tendiendo su estructura de comercio a converger con la propia del comercio mundial (Gráfico No. 5). Habría que analizar si en términos de resultado exportador, el país ha logrado aprovechar las oportunidades de comercio dentro del esquema DR-CAFTA.

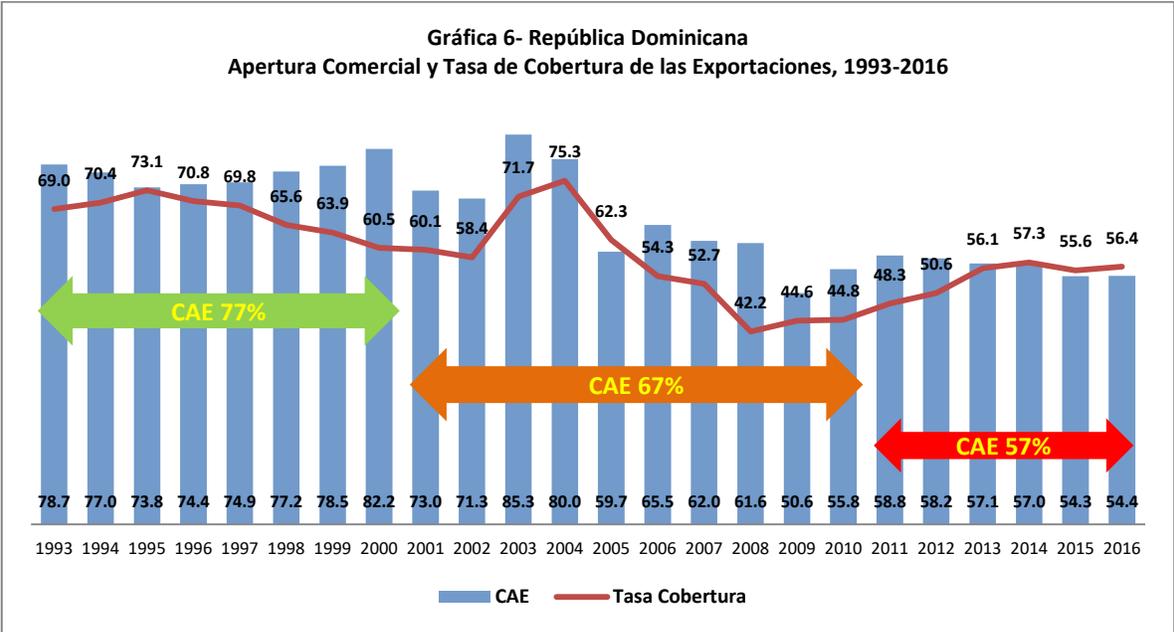


FUENTE: Elaborado por el VDI/MICM con datos de la UNCTAD.

Ahora bien, ¿somos una economía más abierta ahora que antes? La respuesta es, no. A pesar de la desconcentración de mercado y la mayor diversificación de productos, cuando se analiza el coeficiente de apertura llama la atención su tendencia clara a disminuir a lo largo de los últimos 25 años. En efecto, en la década de los 90s (siglo pasado), en

³ Un IHH mayor de 0.18 se considera como un mercado “concentrado”. Entre 0.10 y 0.18 “moderadamente concentrado”, mientras el rango entre 0.0 y 0.10 se considera “diversificado”.

promedio, este valor se situó en 77%; en la década siguiente (2001-2010) promedió 67%, y en los siguientes seis años que van de la década corriente su promedio fue 57%. La caída acumulada del coeficiente de apertura, desde 1993 hasta acá, ha sido de 20 puntos porcentuales, evidenciando un menor peso del comercio exterior dominicano en el Producto Interno Bruto.



FUENTE: Elaborado por el VDI/MICM con datos del BCRD.

Aunque ligeramente menor, lo mismo sucede con el poder de compra de las exportaciones dominicanas de bienes, entendido éste como la capacidad que tienen las exportaciones para financiar las importaciones realizadas. De 59% que representaron, en promedio anual, durante 1993-2000, cayó a un promedio de 50% en la década subsiguiente, y en lo que va de la actual (2011-2016) ese promedio ha bajado hasta 41%. Durante el período 1993-2016, la cobertura de las exportaciones perdió 18 puntos porcentuales.

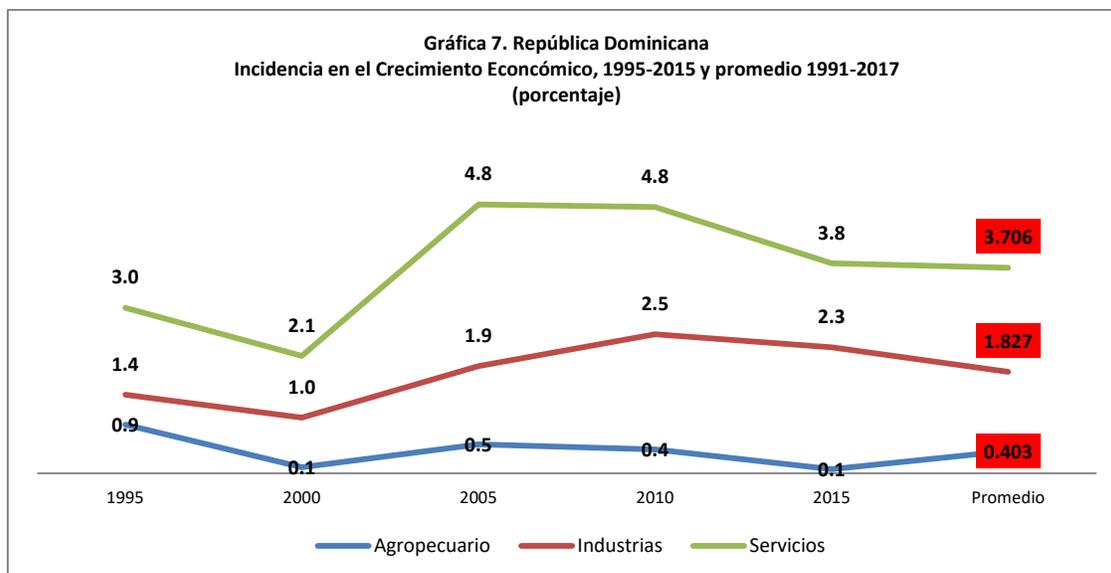
2. A modo de discusión de resultados

De lo analizado, hay notas positivas que contar sobre el desarrollo del comercio externo en la República Dominicana relativas a la mejora de la posición competitiva, desde los 90s para acá; también hay otras menos auspiciosas que influyen negativamente en el resultado exportador y en la sostenibilidad del crecimiento en el medio y largo plazos.

Los elementos positivos son, entre otros, i) el aumento nada despreciable del número de productos transados, asociado a la apertura comercial, lo que ha permitido diversificar el destino de nuestras exportaciones, así como una ampliación de la cesta de bienes exportados; ii) disminución del índice de concentración comercial, iii) mejora en el índice de diversificación comercial, evidenciando una sustancial convergencia de la estructura comercial dominicana con la del resto del mundo, y iv) una reducción de la dualidad entre los sectores productivos de zonas francas y la industria nacional.

Por otra parte, entre los elementos menos auspiciosos del desempeño exportador en el período analizado se destacan i) la pérdida de 11 puntos porcentuales en la participación de las exportaciones totales de bienes respecto al PIB; ii) dinámica de compensación o tendencia a “suma cero” entre las exportaciones de zonas francas y las exportaciones nacionales respecto a su participación en el PIB; iii) disminución, de 20 puntos porcentuales, del coeficiente de apertura comercial; y iv) la disminución de 18 puntos porcentuales en la tasa de cobertura de las exportaciones dominicanas de bienes.

Para comprender el desempeño de los indicadores, no debe perderse de vista la característica del crecimiento registrado en los últimos 25 años, que ha sido eminentemente un crecimiento “hacia adentro”, basado en actividades económicas no transables, principalmente del sector servicios, como son: comercio, turismo (hoteles, bares y restaurantes), servicios financieros, transporte y almacenamiento, y otras actividades de servicios de mercado. El sector de los no transables ha sido determinante en la dinámica de crecimiento. Perdió terreno el sector de los transables. El crecimiento, en mayor medida, no fue “*hacia fuera*”. Y esto tiene número. Cerca de dos terceras partes del crecimiento económico de los últimos 25 años, ha estado explicado por actividades económicas del sector servicios, con poca vocación exportadora, y en algunos casos demandante de bienes importados.



FUENTE: Elaborado por el VDI/MICM con datos del BCRD.

En República Dominicana, sólo un tercio de la incidencia en el crecimiento se puede atribuir al sector industrial, en donde la mayor ponderación se le imputa a las actividades de construcción y, en menor medida, a la manufactura local. Esto sugiere que hay espacios u oportunidades aprovechables para empujar el crecimiento “hacia fuera” basado en políticas públicas que impulsen la capacidad exportadora de la industria nacional. Esto es, políticas que induzcan cambios en el tejido productivo, favorecedoras de la agregación de valor en la producción de las empresas industriales y que sea una producción más y mejor articulada a las cadenas globales de valor. Una producción más cualificada y con vocación a ser comercializada en los mercados internacionales.

Llama la atención la baja incidencia, casi marginal, del sector agropecuario en el crecimiento; que se explica, en mayor medida, por la pérdida de participación del sector en la formación del PIB. A principios de los 90s, era 50%; en la actualidad (2016) es 6%. En todo caso, muy por debajo de su influencia de décadas previas, como en los 70s. Esto, no obstante que somos una economía con una alta vocación de producción agrícola y pecuaria, dada la dotación de recursos y la calidad de las áreas cultivables. Esto sugiere que, en efecto, en la agropecuaria y en la agroindustria hay espacios o potencial productivo baldíos que invitan la atención de las políticas públicas, y que tienen mucha capacidad para potenciar el desempeño exportador. En escenarios de reflexión y discusión temática para la

generación de propuestas de política, como es el III Congreso de la Industria, no deberían obviarse estos espacios. Por supuesto, también debería ser foco privilegiado de la atención de la institucionalidad política, es decir, las entidades que tienen como encargo sustantivo la formulación de las políticas públicas de desarrollo productivo. El sector agropecuario es o puede ser el eslabón troncal de un ecadenamiento industrial, “hacia delante” y “hacia atrás”, que conlleva mayor agregación de valor a la producción que se genera a lo interno de sus actividades, potenciando así una mayor inserción en las cadenas globales.

Como fue analizado y plasmado previamente en los gráficos No. 1 y 2, parte del terreno perdido por las exportaciones de Zonas Francas (en términos de relación con el PIB) ha sido compensado por las ganancias logradas por las exportaciones nacionales. Es verdad que disminuyó la concentración de mercados; y que aumentó la diversificación, así como se incrementó el número de productos transados. También es verdad que, no obstante esto, las exportaciones totales de bienes perdieron participación respecto del PIB. ¿Por qué? Es atribuible, principalmente, al fenómeno que puede conceptualizarse como “re-primarización de las exportaciones”. Esta reprimarización se expresa en términos de que, en los últimos años, las exportaciones primarias duplicaron su relación con el PIB, representando en la actualidad (2016), alrededor de 43% del total, al mismo tiempo que las exportaciones de manufacturas perdieron en el mismo lapso alrededor de 22 puntos porcentuales, significando en la actualidad alrededor de 57%⁴.

Sobre la reducción del índice de apertura comercial. La magnitud de la caída del coeficiente de apertura comercial tiene como explicación a simple vista la incidencia en la estructura productiva de actividades no transables (sin vocación exportadora); y que más que generar divisas, son altamente demandantes de éstas, lo cual podría incidir en la estabilidad del tipo de cambio y restarle capacidad de crecimiento a la economía en el mediano plazo. Por teoría y por resultado, una importación activa la producción y genera

⁴ Esto se refleja también en términos del crecimiento; mientras que las exportaciones de Zonas Francas presentan un crecimiento promedio durante el periodo citado de sólo un 3.5%, las nacionales crecieron a un 10.8%, que es tres veces superior al crecimiento de las exportaciones de Zonas Francas.

empleos en la economía de donde procede, no en la economía de destino (la importadora); mucho más cuando esa importación es de bienes de consumo directo.

En fin, reducir el déficit en la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos es siempre un objetivo deseable para garantizar la estabilidad. Esto implica elevar la tasa de cobertura de las exportaciones. Sin embargo, en el caso dominicano, esa tasa ha sido crecientemente menor.

3. Enfocando la política de industria y comercio

El enfoque debe ser reforzar o consolidar el desempeño exportador. Este es, de hecho, un objetivo estratégico convencional de las políticas públicas. En este sentido, el esfuerzo de política habría de enfocarse hacia el establecimiento de tres condiciones que son inherentes al crecimiento económico mismo y a la estabilidad en el largo plazo, a saber: i) incrementar la participación de las exportaciones de bienes en el PIB; ii) incrementar el coeficiente de apertura económica del país; y iii) elevar la tasa de cobertura de las exportaciones de bienes.

¿Cómo se avanzaría en estas direcciones? Se precisa de más y mejores políticas públicas orientadas al desarrollo de capacidades productivas, de medios logísticos y de facilitación de comercio que desemboquen en un mayor flujo de comercio de las exportaciones dominicanas hacia los mercados mundiales. Esas capacidades productivas han de tener como fundamento, entre otros, buena inteligencia de mercados, que oriente la toma de decisiones, y mayor y mejor articulación con las cadenas globales de valor. En este sentido, también, una intensificación de la articulación productiva al interior del tejido productivo nacional.

Este direccionamiento estratégico puede y debe alcanzar mayor precisión de política en un marco de diálogo público-privado enfocado a *cómo hacerle* para impulsar la industrialización del país, incluido el desarrollo agroindustrial. Espacios como el Congreso de la Industria, cuya tercera versión está proyectada para finales de este año, son propicios. Por supuesto, y en mayor medida, lo son ejercicios de planificación participativa, en

alcances institucional y sectorial, llevados a cabo a nivel institucional no sólo por el mismo Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes; también por entidades adscritas del sector Industria y Comercio como son el CEI-RD, PROINDUSTRIA y el Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación y otras. También, otras entidades ministeriales cuyos respectivos mandatos de Ley les confieren incidencia sustantiva en el desarrollo productivo como son los Ministerios de Agricultura, Energía y Minas, Turismo y otros.

Definir políticas públicas para impulsar el desarrollo productivo es, por excelencia, materia de trabajo de las entidades con mandato político para lo propio; siempre, acogándose a las mejores prácticas la planificación participativa con los actores involucrados. Desde esta perspectiva, es de esperarse que el referido III Congreso de la Industria genere los insumos necesarios para conferirle mayor precisión al direccionamiento estratégico de avanzar hacia una industrialización más competitiva, generadora de mayor valor agregado y más y mejor articulada a las cadenas globales de valor. Esto, con vistas a mejorar la capacidad competitiva del sector manufacturero y agroindustrial. Estos dos sectores, particularmente, tienen alto potencial para generar producción con mayor valor agregado, fortalecer la oferta exportable y potenciar un crecimiento “hacia fuera”.

Un eje transversal del esfuerzo de política ha de ser la mejora de la productividad en las empresas industriales. Es un “objetivo medio”, de camino a elevar la competitividad y lograr mejora en el desempeño exportador. Incrementar la productividad de las empresas industriales pasa, entre otros aspectos, por mejorar procesos productivos tales como i) el desarrollo de capacidades gerenciales en las empresas exportadoras; ii) desarrollar o consolidar la cultura de calidad, incorporando las normas de calidad en la gestión productiva y operacional de las empresas; y iii) apoyar la transferencia e incorporación tecnológica como elemento fundamental para la mejora de la producción, reducción de costos y estandarización o alineación con los requerimientos de los mercados internacionales.

Calidad, precio competitivo y mayor valor agregado son ingredientes críticos para dar con una oferta exportable competitiva. Este atributo de la oferta es condición necesaria y

suficiente para un mejor resultado exportador. En la medida en que así sea, se estarían aprovechando oportunidades del comercio para crecer más y mejor, generar empleos productivos, elevar el ingreso nacional y contribuir al funcionamiento equilibrado de la economía.

Es en este sentido, y desde esta perspectiva, que se proclama como consigna mayor lo ya establecido. Que la mejor política para el fomento de las exportaciones es desarrollar una oferta de calidad, competitiva y bien articulada a lo interno (encadenamiento productivo) y a lo externo (cadenas globales de valor). Desarrollando la industrialización. Al fin y al cabo, exporta quien produce bien; y produce bien quien puede. El que no, no. Como quien dice: *‘dime qué produces y cómo, y te diré si vendes’*. O como habría dicho el otro: *¡es la producción, estúpido!*

Bibliografía

- 1- **Monegro, J. y Gratereaux, C. (2017)**. "Sobre la estructura productiva y dinámica exportadora de la industria manufacturera de la República Dominicana". Economía de la Industria y el Comercio. Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM).
https://www.mic.gob.do/images/pdf/publicaciones/libros/informes/Sobre_la_estructura_productiva_y_dinamica_exportadora_de_la_industria_manufacturera_RD.pdf
- 2- **BCRD (2017)**. Banco Central de la República Dominicana. Estadísticas Económicas de la República Dominicana. Consultado en:
http://www.bancentral.gov.do/estadisticas_economicas/real/
- 3- **UNCTAD (2017)**. Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo. Consultado en:
<http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx>
- 4- **Instituto Nacional del Emprendedor de México**. Importancia de las Exportaciones.
<http://www.contactopyme.gob.mx/guiasempresariales/guias.asp?s=10&g=5&sg=32>
- 5- **Monegro, J. y Gratereaux, C. (2017)**. "Sobre el desarrollo industrial dominicano en los últimos 25 años: crecimiento, empleo, productividad". Economía de la Industria y el Comercio. Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM).
https://www.mic.gob.do/images/publicaciones/informes/Sobre-el-Desarrollo-Industrial-Dominicano-en-los-ultimos-25-anos_crecimiento-empleo-y-productividad.pdf



Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes
Av. 27 de Febrero, No. 209, Ensanche Naco
Santo Domingo, República Dominicana
(809) 567-7192 • www.mic.gob.do