



**REPUBLICA DOMINICANA**

**AUDITORIA DE LA FACILITACIÓN DEL TRANSPORTE  
Y EL COMERCIO**

**Versión final sujeta a revisión**

Septiembre del 2004

## INDICE

INDICE.....	1
0.0 Resumen Ejecutivo .....	4
1.0 Introducción.....	8
1.1 Objetivo.....	8
1.2 Metodología .....	9
2.0 Contexto regional, la distribución y las líneas marítimas.....	11
2.1 Puertos.....	17
2.1.1 El marco legal e institucional.....	22
2.1.2 Evolución del presupuesto de APORDOM .....	22
2.2 Zonas Francas de Exportación .....	25
2.3 Transporte terrestre .....	32
2.4 Accesos portuarios .....	35
3.0 Aduana .....	36
3.1 Servicios aduaneros .....	36
3.2 Participación de los ingresos del comercio exterior en los ingresos fiscales.....	37
3.3 Automatización aduanera.....	38
4.0 Servicios logísticos y mercados.....	40
4.1 Cadena de abastecimiento ( <i>Supply Chain</i> ) .....	43
4.1.1 Situación tradicional .....	44
4.1.2 Opción con agregado de valor logístico (local) .....	44
4.1.3 Opción con agregado de valor logístico (regional).....	46
4.1.4 Opción de distribución directa (local).....	46
4.2 El mercado de seguros .....	47
4.3 Seguridad .....	48
5.0 Aspectos de facilitación.....	50
5.1 Eficiencia de la gestión aduanera.....	50
5.1.1 Porcentaje de verificación física y documental .....	50
5.1.2 Tiempo de despacho de la mercadería de importación .....	51
5.2 Eficiencia de otras agencias gubernamentales.....	53
5.3 Automatización .....	53
6.0 Herramientas de monitoreo e indicadores. ....	55
6.1 Eficiencia portuaria.....	55
6.1.1 La revisión de containers .....	55
6.1.2 Sobredimensionamiento de personal .....	55
6.1.3 Ritmos de carga.....	56
6.1.4 Costo de inventario .....	57
6.1.5 Estado de situación regional de la reforma portuaria.....	57
7.0 Conclusiones, matriz de recomendaciones y Plan de acción.....	60
7.1 Medidas de inmediato plazo .....	62
a) Eliminación de la certificación consular.....	62
b) Reducción del porcentaje de las verificaciones .....	62
c) Ordenamiento del área portuaria.....	62
d) Liberalización del transporte interno .....	63

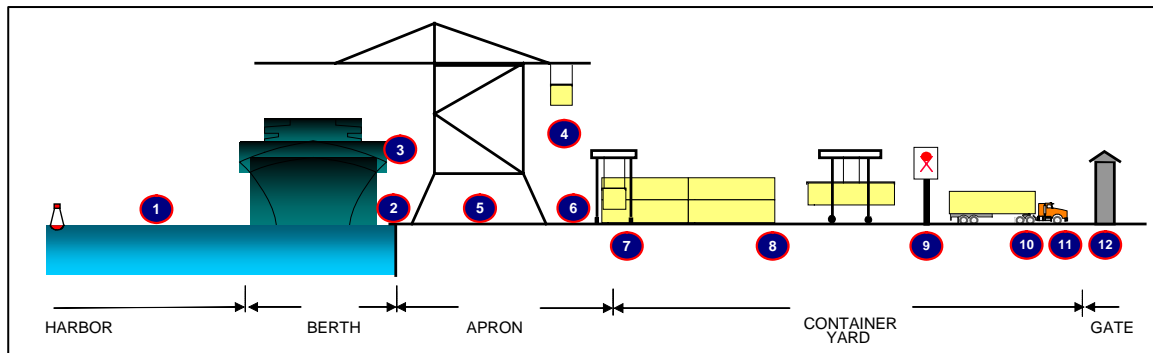
7.2 Reforma aduanera .....	63
7.3 Reforma Portuaria .....	64
7.4 Capacitación.....	66
7.5 Automatización de los procesos del comercio y del transporte .....	66
7.6 Modernización del marco legal del transporte.....	67
7.7 Mejoramiento de la seguridad portuaria .....	68

## ANEXOS

<b>Anexo</b>	<b>Contenido</b>
<b>A</b>	Mapa de República Dominicana
<b>B</b>	Volumen operado por los puertos de República Dominicana 2000-2002
<b>C</b>	Evolución de las de cargas en los puertos de la RD, según sentido del tráfico y tipo de carga.
<b>D</b>	Ley No 70 de creación de APORDOM
<b>E</b>	Reglamento tarifario de APORDOM
<b>F</b>	Desagregado de la evolución presupuestaria de APORDOM
<b>G</b>	Reglamento de concesiones
<b>H</b>	Zonas Francas
<b>I</b>	Tarifas referenciales de transporte terrestre
<b>J</b>	Participación de los ingresos del comercio exterior 1997-2002
<b>K</b>	Protección y seguridad marítimo portuaria
<b>L</b>	Scanners
<b>M</b>	Plataforma e-commerce
<b>N</b>	Fotos
<b>O</b>	Presentación en el taller
<b>P</b>	Personas entrevistadas

## Prólogo

Este trabajo resalta en la labor efectuada en la República Dominicana la importancia que poseen para el desarrollo del comercio los costos transaccionales y de la logística. Los costos de las transacciones, y en particular la participación de los costos de transporte, se han incrementado en las última década, afectando la competitividad de los países, especialmente, en forma inversa, si se compara esto con los aranceles, en los cuales se observa una disminución<sup>1</sup>.



Fuente: Port Efficiency and its Impact, Paul Kent, 2004

Comparando los costos de las transacciones en el transporte internacional entre los países desarrollados y en vías de desarrollo, se observa que estos últimos pagan el doble en este concepto. Varios factores en esta materia, no son generalmente considerados, cuando los mismos son cruciales para el desarrollo. Por ejemplo que el componente logístico representa el 33% de los costos de transporte<sup>2</sup>, o que un día de reducción en el despacho aduanero equivale a una reducción del 0,5 % en el arancel.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> UNCTAD, Reunión de expertos en Transporte multimodal, 2003.

<sup>2</sup> Subramanian y Arnold, 2001

<sup>3</sup> Hummels

## 0.0 Resumen Ejecutivo

El presente informe releva en primer lugar el estado de situación de la facilitación del transporte y del comercio en la República Dominicana. Luego, en base a la metodología del documento llamado “Toolkit” para facilitación del comercio y del transporte<sup>4</sup>, elaborado por el Banco Mundial, bajo “The Global Facilitation Partnership for Transportation and Trade (GFP)”. En este documento se efectúa un diagnóstico que identifica las ineficiencias existentes que afectan la competitividad de las exportaciones dominicanas y que agregan sobrecostos a las importaciones. Finalmente en el marco del diagnóstico efectuado se propone un paquete de medidas que posibilitarían mitigar las ineficiencias existentes.

En el marco del análisis del estado de situación, se efectuaron 40 entrevistas con una amplia gama de funcionarios de gobierno, representantes de asociaciones empresariales, usuarios y prestadores de servicio<sup>5</sup>. Asimismo se relevó *in situ* los puertos de Haina, Santo Domingo y Caucedo.

Se observa que la coyuntura actual constituye un momento de cambio muy profundo, por cuanto al haberse inaugurado el puerto de Caucedo, se está produciendo a este puerto una migración de las cargas containerizadas desde Haina. Se estima que este traslado de las cargas containerizadas podría llegar al 60-70% durante el 2004.

Este factor, si bien es muy traumático para APORDOM, para el operador de Haina y para su comunidad portuaria, significará la incorporación de un nuevo estándar de calidad de servicios, de nuevas normas de seguridad y un cambio muy profundo en los usos y costumbres locales. Es muy probable que esta nueva modalidad operacional también tenga un efecto de arrastre en la actitud de las agencias gubernamentales que interrelacionan con el puerto.

Por otro lado también este cambio probablemente cause un impacto económico en las agencias gubernamentales y empresas privadas y además en el campo social en Haina. No se advierte que hasta el momento se hayan puesto en marcha las medidas de mitigación necesarias.

En este marco, también se observa que de hecho la empresa que opera mediante una concesión el puerto de Haina (HIT) ha pasado a estar societariamente vinculada con el consorcio que opera Caucedo, y que es posible que Caucedo proceda a hacerse cargo del management del consorcio HIT que opera Haina. Este cuadro de situación, puede llegar a afectar la competencia, por cuanto el 80% del mercado de cargas containerizadas del país pasaría a estar controlado por un solo consorcio con una posición dominante. Esta circunstancia en vez de crear competencia, mantendría el *status quo* preexistente, por cuanto HIT (operador de Haina) tenía una posición dominante en el mercado.

---

<sup>4</sup>“Trade and Transport Facilitation – An Audit Methodology”, John Raven December 2001.

<sup>5</sup> Se adjunta listado de entrevistados en anexo P

Por otra parte la instauración de un emprendimiento como Caucedo puede representar el punto de partida para un cambio radical en la modalidad operacional portuaria y del comercio de la RD tanto en relación con su comercio local como internacional.

El puerto de Haina, posee en este marco una serie de problemas, los cuales implican una desventaja competitiva. Los principales son falta de accesibilidad adecuada, falta de un estándar operacional y de seguridad aceptable y falta de un área logística idónea aledaña. Estas carencias implican que este puerto no cumple las condiciones mínimas que demanda el mercado.

El desarrollo de Caucedo otorga a la República Dominicana la posibilidad de constituirse en un referente de su región. Por la información recogida, por la promoción de un centro logístico adyacente a Caucedo (el cual es parte del proyecto), y por los movimientos de las fuerzas comerciales dentro de la isla<sup>6</sup>. y en la región<sup>7</sup>. cabe esperar un desarrollo importante de los negocios en este área. No obstante todo este desarrollo también está condicionado a muchos de los cambios y ajustes que se recomiendan en el presente trabajo.

Por ello a manera de resumen y encuadrándolo en los términos de un FODA se puede decir que entre las fortalezas y oportunidades que presenta actualmente la República Dominicana se cuenta con Caucedo y el proyectado centro logístico con precios competitivos a nivel regional e infraestructura acorde que le brinda la oportunidad de ubicarse como un importante Hub en el Caribe para ciertos tráficos, captando incluso actividades que hoy se realizan en Miami u o en otros puertos de la región. También este desarrollo puede dar al país la posibilidad de liderar el cambio en materia de logística de distribución, tanto local como regional.

En los aspectos negativos de debilidades y amenazas se cuentan sus serias dificultades con las prácticas aduaneras vigentes, un mercado de transporte de cargas carretero que limita la competencia, las recurrentes inestabilidades de carácter económico y la problemática de la mano de obra que va a requerir un dilatado período de capacitación y prueba para atender la demanda logística actual que no se resuelve solamente con tecnología.

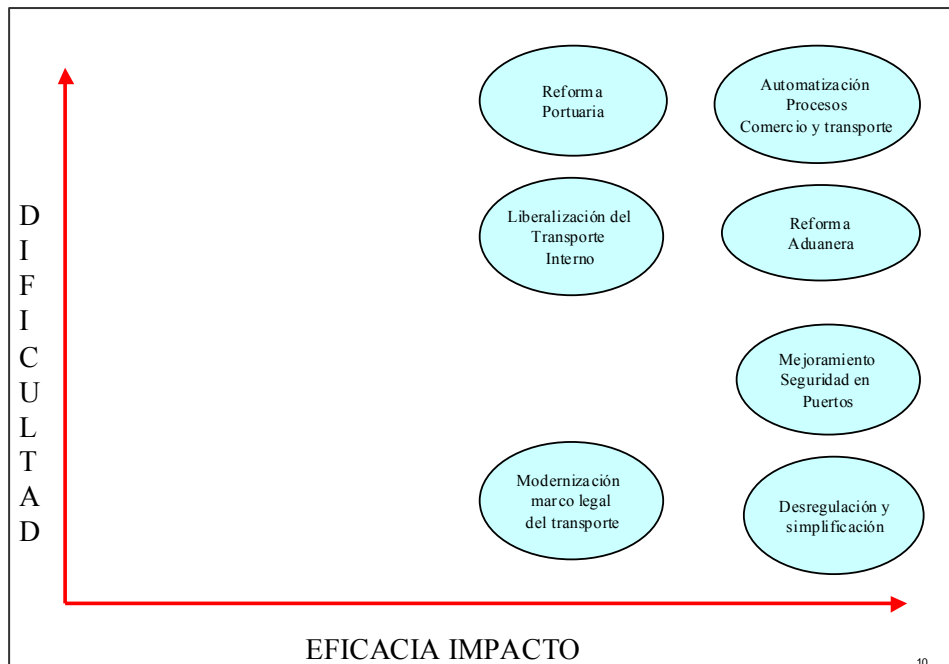
Mas allá de esta introducción que señala las impresiones generales percibidas así como los cambios de fondo en curso, en el transcurso de esta misión se procedió a relevar los factores mas significativos que deberían tenerse en cuenta para el avance en materia de facilitación del transporte y del comercio. En este análisis se hizo un cuadro de problemas que sintetiza cuales son los inconvenientes mas significativos y cual es su relación comparativa de dificultad para ser modificados en función de la eficacia en la hipótesis de cambio. En este contexto se concluyó en el siguiente “mapa de problemas” que se indica en la figura 1:

---

<sup>6</sup>. Importadores-Exportadores-Mayoristas-Agentes de Carga-Operadores logísticos-Zonas francas

<sup>7</sup>. Operadores logísticos globales – Productores – Mayoristas internacionales

**Figura 1**  
**Mapa de Problemas**



En base al cuadro arriba indicado y mas allá de los factores estructurales definidos en Haina y de competencia, se advierte que en la presente circunstancia existen dos factores principales que deberían ser considerados. Estos son:

1. La necesidad de proceder a efectuar una modernización de la legislación portuaria y una reingeniería de APORDOM que por un lado adapte a esta institución a un modelo de una Autoridad Portuaria Nacional y que por otro se perfeccione el modelo jurídico de puerto particular.
2. La necesidad de proceder a efectuar una reforma aduanera y una reingeniería de la aduana que por un lado modernice su operación reduciendo los costos transaccionales y que por otro lado perfeccione su actividad de control logrando una mayor eficiencia en la recaudación.

Por otro lado, existen un conjunto de medidas que deberían ejecutarse en forma simultánea con las dos arriba indicadas que son la liberalización del transporte interno, la Modernización del marco legal del transporte y el mejoramiento de la seguridad portuaria.

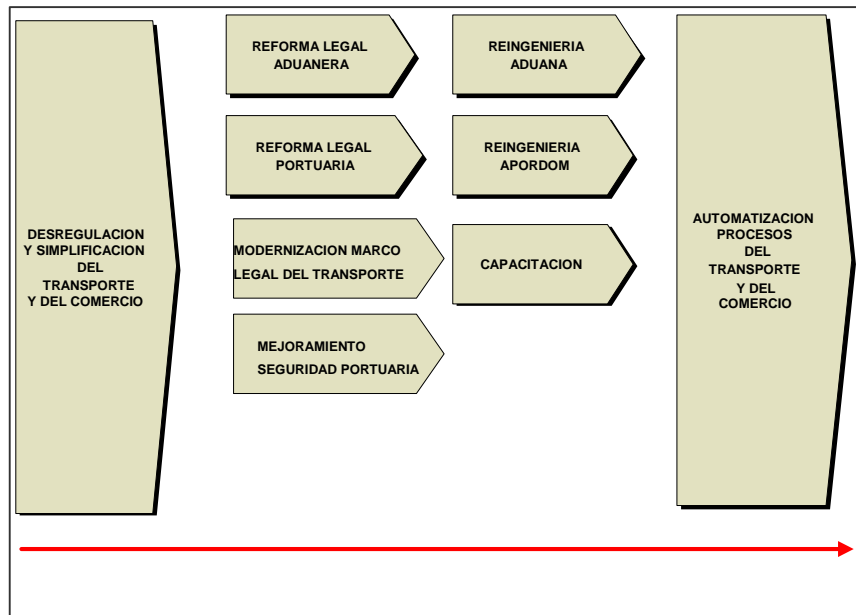
Respecto los recursos humanos, tanto en la esfera privada como pública, la República Dominicana no queda excluida del resto de la región en lo que se refiere a la falta de formación de su mano de obra.

En este sentido se recomienda poner en marcha una necesaria capacitación en la que deberá ponerse gran énfasis y no solo en la enseñanza de nuevos aspectos tecnológicos sino en la concepción misma del servicio, donde debe ser considerado especialmente el factor de la motivación.

Todos estos procesos arriba indicados, requieren efectuar procesos que tienen una duración extendida en el tiempo, no obstante, existe un conjunto de medidas que han sido identificadas que podrían ser desarrolladas en el inmediato plazo. Algunas de estas son: eliminación de la certificación consular, reducción del porcentaje de las verificaciones y ordenamiento del área portuaria. Mas allá de estas medidas que se han identificado para el inmediato plazo, dependiendo de la posible intensidad que se adopte en una decisión política de proceder a facilitar el transporte y a desregular la actividad se podrían agregar otras medidas mas.

Finalmente una vez que se haya procedido a avanzar en el proceso de reforma portuaria y aduanera, incluyendo la modernización legal y la reingeniería de estas instituciones, sería posible poner en marcha los procesos de automatización de los flujos documentales del comercio y del transporte, minimizando la documentación física. En la figura abajo indicada, se observa cual sería la secuencia de estas acciones.

**Figura 2**  
**Secuencia de acciones**



## **1.0 Introducción**

El presente documento fue realizado desde marzo hasta agosto del 2004 hasta por Martin Sgut y Pilar Cañas. En este período se realizaron 40 entrevistas (Se adjuntan en el anexo P los datos de las personas entrevistadas) con funcionarios de gobierno, agentes del comercio y del transporte en República Dominicana. Asimismo se realizaron visitas a los puertos de Haina y Caucedo.

## **1.1 Objetivo**

Esta Auditoria de Facilitación del Comercio y del Transporte en la República Dominicana está destinada a contribuir con un diagnóstico comprensible del estado de situación de la eficiencia de los costos transaccionales y de transporte relacionados con el comercio exterior. Este trabajo está orientado a evaluar:

- La calidad de los servicios logísticos y de la infraestructura disponible para los exportadores e importadores con una focalización en las operaciones portuarias.
- Las operaciones y reforma aduanera.

Esta auditoria intenta contribuir a la comprensión de las limitantes existentes en la cadena de distribución independientemente de que su origen sea por problemas regulatorios, de gobierno, prácticas privadas u organización. La auditoria identifica:

- a. Eficiencia portuaria
- b. Organización y eficiencia aduanera
- c. La naturaleza de los obstáculos existentes en materia regulatoria, y de requerimientos documentales y de procedimiento relacionados con el comercio internacional y a sus correspondientes operaciones de transporte.
- d. La disponibilidad y organización de servicios logísticos en el país y los obstáculos para su modernización y desarrollo.

Tras identificar los resultados del diagnóstico de la auditoría se propone un plan de acción y una estrategia de implementación que incluya las medidas a tomar en el corto y largo plazo.

Las posibles medidas incluyen:

- Reformas regulatorias y del sector público;
- Reforma empresarial en el área de los servicios;

- Introducción de tecnologías modernas de información y de tecnologías de comunicación relacionadas al transporte y al comercio; y
- Inversiones clave que resuelvan cuellos de botella y que estimulen el potencial comercio.

Es un objetivo de esta auditoría contribuir con mediciones, e indicadores que contribuyan al seguimiento futuro del desarrollo de la logística de exportación e importación de la República Dominicana. En base a la experiencia internacional, estos indicadores son elementos clave para los desarrolladores de políticas y para los actores privados.

## 1.2 Metodología

La metodología empleada en este trabajo, basada principalmente en el llamado “Toolkit” para facilitación del comercio y del transporte<sup>8</sup>, elaborado por el Banco Mundial, bajo “The Global Facilitation Partnership for Transportation and Trade (GFP)”, en el año 2001. Esta herramienta, fue preparada capitalizando la experiencia del Banco Mundial en múltiples operaciones y asistencias técnicas. Esta metodología está articulada a través de una serie de cuestionarios y entrevistas que se desarrollan a los diferentes actores que participan en los procesos comerciales y en las operaciones de transporte relacionadas.<sup>9</sup>

Los agentes involucrados que se entrevistan son:

- Transitarios
- Agentes de carga
- Operadores de Transporte multimodal
- Operadores logísticos locales
- Exportadores
- Importadores
- Líneas navieras
- Agente navieros
- Aerolíneas
- Courier
- Autoridad Portuaria
- Operador Portuario
- Aeropuertos
- Aduana
- Banco comercial
- Empresa de Pre-inspección
- Cámara de Comercio
- Departamento de Comercio Exterior

---

<sup>8</sup>“Trade and Transport Facilitation – An Audit Methodology”, John Raven December 2001.

<sup>9</sup> Este documento se encuentra en [www.gfptt.org](http://www.gfptt.org)

A partir de estas entrevistas, se hará un análisis de la eficiencia y efectividad de las operaciones y del sistema aduanero incluyendo:

- Organización de servicios aduaneros
- Análisis cuantitativo de la importancia de la Aduana en función de la recaudación arancelaria y la proporción de estos en la recaudación fiscal
- Análisis de los avances en materia de Automatización aduanera

En base a las entrevistas y a los datos obtenidos en el proceso, se desarrollará un análisis de la cadena de abastecimiento de las materias primas principales en los sectores de exportación y de los subsectores de importación. Como resultado de estas entrevistas, se procederá a:

- Identificar el impacto de las barreras al transporte y a la logística a lo largo de la cadena, en términos cuantitativos y cualitativos
- Identificar que costos pueden ser evitables y cuales no.
- Recomendar que medidas se pueden aplicar para evitar extracostos y para aumentar la utilización de la capacidad.

Finalmente se efectuará un taller, para generar una retroalimentación del documento preliminar.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Esta presentación, está adjunta al informe en el anexo O

## 2.0 Contexto regional, la distribución y las líneas marítimas

Antes de ingresar en la temática particular resulta conveniente reflexionar respecto la ubicación geográfica de la República Dominicana. Dado que este país está situado en una zona de alta densidad de tráfico de los flujos marítimos troncales de carga comercial y dada a la vez su proximidad con los Estados Unidos de Norteamérica, su estratégica relacionada con el transporte y comercio internacional, mas allá de deber considerar al comercio propio internacional, posee la capacidad de prestar servicios a terceros países, extendiendo su influencia al resto de la región. Esta condición se diferencia en gran forma de la que poseen otros países, como se los del cono sur de Sudamérica, los cuales no están ubicados en un área marítima en la cual transitan cargas de terceros países.

La posición geográfica de la República Dominicana es un factor que tiene alta incidencia positiva en las futuras acciones de carácter logístico que pudieran emprenderse, y sin duda, este factor ha sido considerado en el desarrollo de Caucedo.

La importancia que adquieren ciertos puertos está directamente relacionada con la evolución del mercado marítimo a partir del fuerte crecimiento de la cantidad de transbordos. El aumento de la dimensión de los buques reduce el costo unitario de transporte por contenedor y en consecuencia la tendencia se orienta a emplear este tipo de naves. Pero para ello se requieren no solo puertos capaces de atenderlos sino una logística particular para instrumentar el transbordo, mecanismo por el cual una carga no va en forma directa de un puerto de origen al de destino sino que se estaciona en uno o mas por un tiempo en un puerto intermedio, para ser transferido a otra unidad.

Este proceso ha consolidado los corredores este-oeste y oeste-este por el que circulan grandes navíos de carga que hacen escalas en puertos intermedios donde descargan contenedores, que posteriormente serán recogidos por otros buques, propios o de terceros, para llevarlos a destino final en movimientos al norte, al sur o en circuitos regionales.

Transcurridos 6 meses desde la puesta en marcha de Caucedo, ya se observa que algunos tráficos de transbordo que responden al criterio arriba indicado están comenzando a ser operados. Esta actividad de exportación de servicios de transbordo, puede incrementarse significativamente en los próximos años.

En ese contexto la República Dominicana ostenta una inmejorable posición para atender determinado tipo de tráfico, sea bajo la figura del transbordo o como “Hub port” donde se tendría la posibilidad de adicionalmente de agregar valor a la carga que llega en condición de materia primaria o sub-armada para completar el armado final.

En la figura 3 que abarca el área de Centroamérica y el Caribe, en el marco de la actividad logística internacional se identifican 7 puntos de concentración de cargas. Si se las observa en el sentido opuesto al movimiento de las agujas del reloj son: 1) Área Miami, 2) Golfo (costa sur de EEUU y Méjico) 3) Centroamérica, 4) Panamá 5) Costa norte de Sudamérica, 6) islas del Caribe 7) Puerto Rico y Jamaica . No se incluye a Cuba a los efectos del trabajo aunque potencialmente, en la oportunidad que en este país se

discontinúen las restricciones vigentes al comercio y al transporte es posible que pase a ser otro centro de transbordo. Estas regiones participan en el entramado logístico de la región enlazadas con la región de Asia, Europa y los Estados Unidos de Norte América. Las áreas 1, 4 y 7 son denominadas “distribuidoras”, por cuanto estas poseen en la actualidad un rol preponderante como puertos transbordadores. En el futuro, se estima que otras de estas áreas incrementen su participación en el transbordo.

Las economías de escala de estos puertos regionales tienen dos componentes. Por un lado la carga propia que operan, la cual es cautiva y por otro los servicios de transbordo. En este particular, siguiendo el orden que se definió arriba se observa que existen los siguientes grupos de puertos:

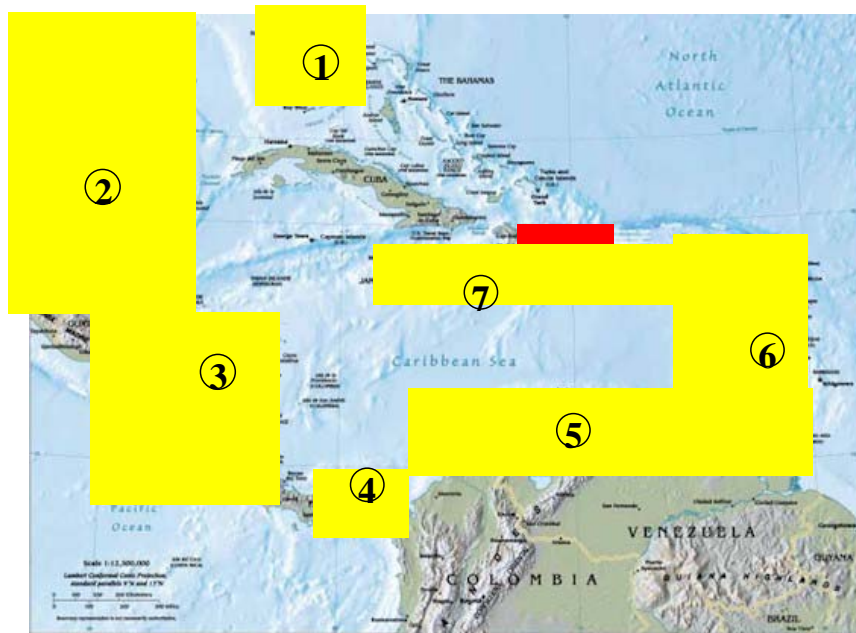
- 1) Miami que supera el millón de teus, con carga propia. Por otro lado Freeport en Bahamas tiene poca carga propia y alto transbordo.
- 2) Los puertos del Golfo de México que individualmente no superan el millón de t y que tienen la mayor proporción de carga propia y una proporción menor de carga de transbordo, pero que no se estima que tendrán un rol muy preponderante en los futuros transbordos por su ubicación.
- 3) Los puertos de Centroamérica que poseen (Limón y Santo Tomás de Castilla) volúmenes que superan el medio millón de carga propia y que poseen potencialidad para captar transbordo siempre y cuando procedan a efectuar procesos de reforma portuaria.
- 4) Los puertos de Panamá poseen volúmenes que superan el millón de teus y no poseen una importante proporción de carga cautiva, pero poseen la mas alta proporción de carga de transbordo de la región.
- 5) En la costa norte de sudamérica, está por un lado el puerto de Cartagena, el cual posee un volumen de mas de medio millón de teus de carga propia y de transbordo en mitades y que tiene condiciones para aumentar el transbordo. Por otro lado los puertos de Venezuela tienen también volúmenes de alrededor de medio millón de teus con la mayor proporción de carga propia pero con una menor carga de transbordo. Estos puertos, tienen potencialidad para captar transbordo siempre que procedan a hacer una reforma portuaria.
- 6) En las islas del Caribe los puertos en general, salvo República Dominicana poseen un bajo volumen de carga propia y de transbordo, pero en mas de uno existen planes para el aumento de los servicios de transbordo.
- 7) Finalmente Puertos Rico posee una proporción alta de carga propia y un volumen de transbordo creciente y Jamaica baja carga propia y un alto volumen de transbordo.

Lo arriba indicado se observa en el siguiente cuadro y en la figura 4, que se incluye a continuación se observa la localización de estos nodos:

**Figura 3**  
**Características de los puertos de CA y del Caribe**

ZONA	PUERTO	TRANSBORDO	CARGA PROPIA
1	Miami	Medio	Alta
1	Freeport	Alto	Baja
2	Golfo México	Bajo	Alta
3	CA	Bajo	Alta
4	Panama	Alto	Baja
5	Cartagena	Medio	Media
5	Venezuela	Bajo	Alta
6	R. Dominicana	Bajo	Alta
6	Resto Caribe	Alto	Baja
7	Puerto Rico	Medio	Alto

**Figura 4**



En este marco, algunos puertos actuarán como destinatarios directos o *vía feeders* (alimentadores), otros como distribuidores a partir de recepciones de carga principalmente de los bloques asiáticos o Europeos, todos ellos conjugan un entramado dinámico en el que juegan un rol central los Operadores Globales como fuerza aglutinante en las nuevas reglas del mercado mundial de provisión de insumos y distribución de productos.

En el bloque de las islas del Caribe, la República Dominicana, Puerto Rico y Jamaica han incorporado terminales de containers de última generación que operan como hub pero solamente Puerto Rico y República Dominicana poseen un mercado interno de un tamaño aceptable que dan una economía de escala básica que de una sinergia para además posicionarse en la región como país concentrador y distribuidor de cargas.

Ahora bien, los corredores en sentido horizontal mencionados más los verticales y sus derivados a partir de los puertos de transferencia que confluyen en esta región se pueden clasificar de acuerdo a las rutas principales transitadas por las líneas marítimas concentrándolos en 10 itinerarios:

- Asia (Costa Oeste EEUU)- Canal de Panamá – Costa Este EEUU
- Costa Este EEUU - Canal de Panamá - Costa Oeste EEUU
- Europa - Canal de Panamá - Costa Oeste de Sudamérica
- Costa Este EEUU - Costa Este de Sudamérica
- Costa del Golfo - Costa Este de Sudamérica
- Costa del Golfo – Europa
- Asia (Costa Oeste EEUU)- Canal de Panamá – Costa Este de Sudamérica
- Costa Oeste de Sudamérica - Costa Este de Sudamérica
- Costa del Golfo – África
- Costa del Golfo – Costa Oeste de Sudamérica

Un análisis de las referidas rutas en las que se consideran distintos aspectos como volúmenes, competitividad comparativa entre viajes directos y rutas con transbordos intermedios, se concluye que la República Dominicana se encuentra posicionada en mejores condiciones para algunos corredores que otros.

Es así que del mismo modo que presenta desventajas para lo que provenga de Asia, se encuentra en inmejorable posición para los movimientos generados en el continente europeo. Lo proveniente de Asia, y con destino a Centroamérica tiene una base natural en la primer región que cubre al llegar al continente americano en Panamá.

Los movimientos desde Europa que tradicionalmente “hacen base” en área Miami podrían cambiar de dirección y optar por RD sin mayor impacto en sus programas de

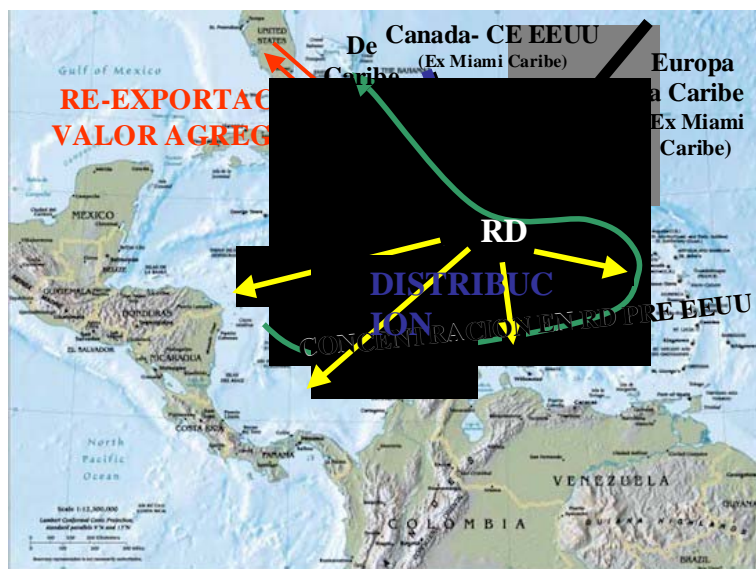
viaje. Naturalmente ello es viable en particular cuando se trata de carga con destino Centroamérica, Caribe y Sudamérica.

Las mejores opciones para RD serían entonces los movimientos con destino Caribe provenientes de:

- Europa
- Costa Este de Sudamérica
- Canadá y Costa Este EEUU
- También rutas desde Caribe a EEUU utilizando a RD como plataforma logística

Si bien en las áreas mencionadas hay puertos con posibilidades de competir con RD cuando se evalúan las productividades en cada uno de ellos con respecto a las de Caucedo, aumentan las chances dominicanas para insertarse exitosamente en el contexto centroamericano-caribeño, tal como se ilustra en la figura 5.

**Figura 5**  
**Hipótesis de concentración**



Cabe señalar que las particulares circunstancias que se desencadenaron a partir del 11/9 con influencia en las medidas que inciden en los movimientos a través de los puertos está propiciando una tendencia: la de desplazar centros regionales ubicados en Miami a zonas cercanas, el Caribe por ejemplo, con capacidad portuaria para continuar sus operaciones en ese territorio sin todas las exigencias que hay en los Estados Unidos de Norteamérica. Esta circunstancia favorece las posibilidades de República Dominicana si atiende convenientemente aquellos aspectos que faciliten esta posibilidad.

Hasta la aparición de Caucedo, la República Dominicana se ubicaba lejos en las preferencias de las líneas de los principales corredores, según se aprecia en los cuadros de las Figuras 6 y 7 con información del año 2002.

**Figura 6**  
**Líneas que atienden el tráfico de la región con Europa**

PAISES	N° DE LINEAS
COLOMBIA	13
PANAMA	11
COSTA RICA	8
VENEZUELA	7
<b>R.DOMINICANA</b>	<b>6</b>
RESTO (28 PAISES)	≤ 4

**Figura 7**  
**Líneas que atienden el tráfico de la región con EEUU**

PAISES	N° DE LINEAS
PANAMA	27
HONDURAS	22
VENEZUELA	20
JAMAICA	20
<b>R. DOMINICANA</b>	<b>18</b>
COLOMBIA	14
TRINIDAD	13
GUATEMALA	11
COSTA RICA	11
RESTO /33 PAISES)	≤ 8

La disponibilidad de un terminal de containers de última generación y la posibilidad de que se efectúe un mejoramiento de la facilitación del comercio y del transporte podrían influir en que aumente la cantidad de líneas. Las mejoras redundarán en el aumento de líneas principales así como de alimentadores (*feeders*) consecuencia de su nuevo posicionamiento como *hub*.

Respecto las tarifas disponibles en materia de transporte marítimo, tras haberse efectuado consultas, se llega a la conclusión que las mismas son en la actualidad similares a las existentes en otros puertos de la región del Caribe y Centroamérica. La hipótesis de aplicar medidas para facilitar el transporte y el comercio, debería tener como estrategia lograr una baja en los fletes marítimos y/o surcharges debido a la baja de costos, ahorros de los navieros y aumento del volumen del tráfico.

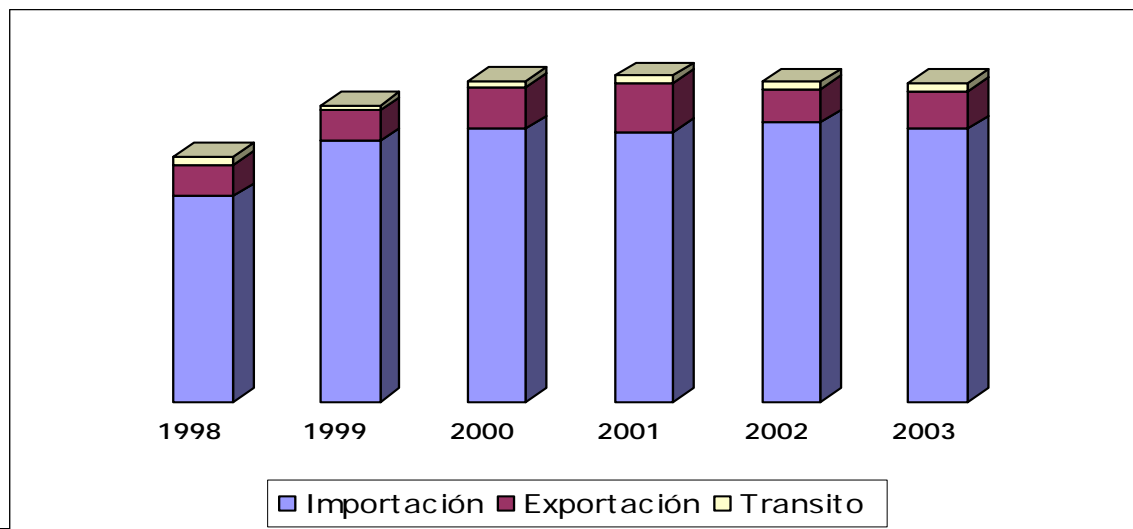
## 2.1 Puertos

El sistema portuario de República Dominicana consiste en ocho puertos principales ubicados en Santo Domingo, Barahona, Haina, Las Calderas, Boca Chica, Caucedo, San Pedro de Macorís y Puerto Plata y otros 17 puertos menores<sup>11</sup>. Ver mapa en el Anexo A, al final del informe.

Del total del volumen, hasta el año 2003, las dos terceras partes se operan en Haina (el cual está dividido en Haina Oriental y Occidental, es una misma unidad portuaria, dividida por un espejo de agua). Era previsible que a partir del 2004 (Caucedo se inauguró en enero del 2004) una parte considerable de la carga containerizada se trasladaría Caucedo<sup>12</sup>. En julio del 2004, se observó que el 40% del volumen de carga de Haina ya había sido trasladado a Caucedo. Puerto Plata es el tercer puerto y Santo Domingo el cuarto. El volumen total se ha triplicado entre 1970 y 1999, con un índice crecimiento anual del 4%.<sup>13</sup>. En este período los volúmenes de las importaciones se incrementaron en este mismo período un 6.2%, pero las exportaciones declinaron un 1.7% durante el período, principalmente por la disminución de las exportaciones de azúcar y bauxita. En este período, si bien hubo un crecimiento importante durante la década del 90, estos parámetros de crecimiento son bajos.

Se observa en la figura abajo indicada la evolución de los movimientos de carga en el período 1998-2003 y en la subsiguiente la participación de cada uno.

**Figura 8**  
**Evolución de los movimientos de carga en los puertos dominicanos**  
**(período 1998-2003)**

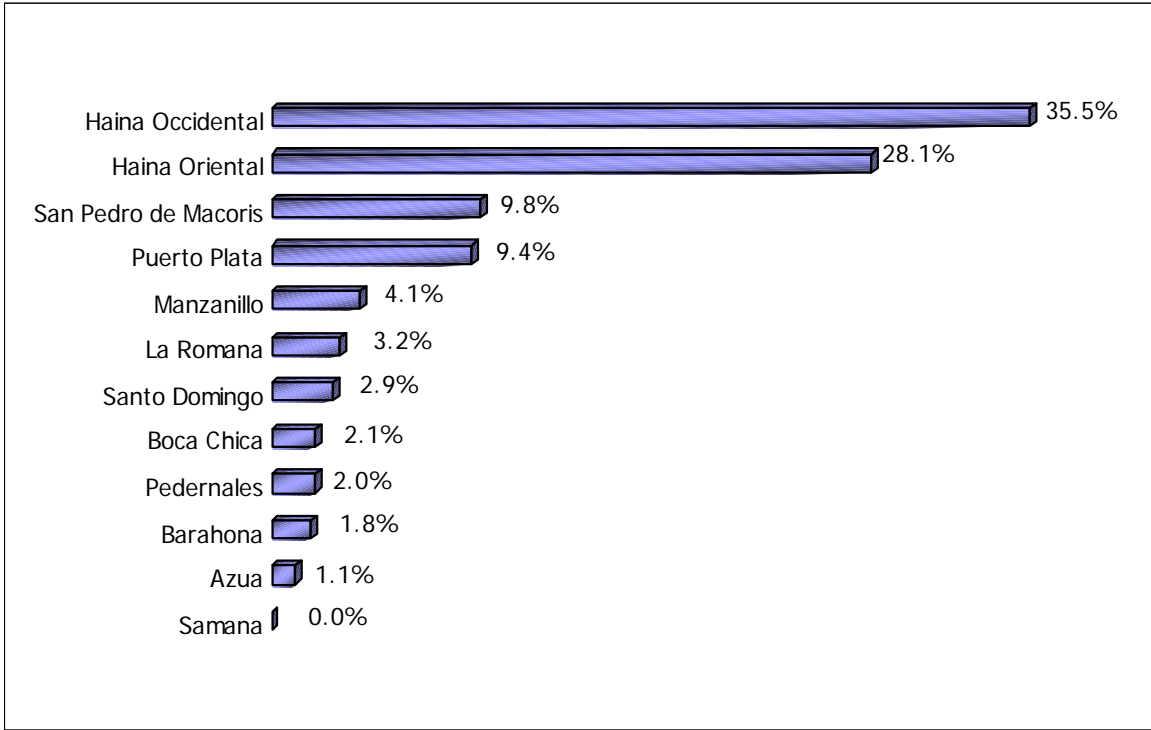


<sup>11</sup> Fuente: [www.apordom.gov.do](http://www.apordom.gov.do)

<sup>12</sup> Se estima que las dos terceras partes del volumen de containers se trasladen a este puerto en un período de un año.

<sup>13</sup> Fuente: Dominican Republic Private Participation in Infrastructure Country Framework Report, November 2002.

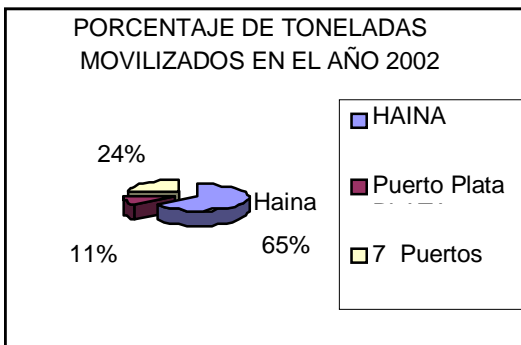
**Figura 9**  
**Participación de los puertos dominicanos**  
**(2003)**



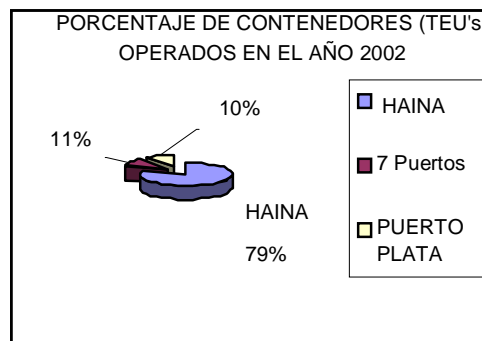
En los anexos B y C (al final del informe) se observan los movimientos de carga y de containers operados por los principales puertos Dominicanos y la evolución de la participación de las distintos tipos de cargas por tráficos en el sistema portuario dominicano:

De estos datos se observa que la principal actividad portuaria se concentraba, antes de la creación de Caucedo, mayoritariamente en un solo puerto, Rio Haina, seguido muy de lejos por otros dos. Los porcentajes indicados en las Figura 10 y 11 señalan dicha preeminencia.

**Figura 10**



**Figura 11**



El sector portuario es clave para el desarrollo de la economía de la República Dominicana. Por un lado el carácter insular del país y también la alta dependencia de la logística por la industria de la maquila y de las otras actividades productivas desarrolladas en las Zonas Francas<sup>14</sup> y asimismo el reciente crecimiento de los volúmenes de flujo de cruceros de turismo requieren un sistema portuario eficiente. El tráfico de cruceros está creciendo significativamente por el puerto privado de La Romana, que se inauguró a finales del 2002.

La oferta de servicios portuarios en República Dominicana ha iniciado una fase de desarrollo muy significativa en el 2004, mientras se está preparando este informe, tras la puesta en marcha de la terminal de Caucedo. Este desarrollo aporta por primera vez en el país un estándar de infraestructura, equipamiento y calidad de servicio comparable a los puertos líderes del mundo.<sup>15</sup> No obstante el resto del sistema posee déficits de infraestructura, equipamiento, gestión operacional e institucional muy marcadas, las cuales podrían remediarse si la República Dominicana iniciase un programa de mejoramiento de la competitividad y de atracción de inversiones.

Ampliando lo arriba indicado, el diferencial entre la operación de Haina y la de Caucedo, es muy marcada y puede verse en el siguiente cuadro:

**Figura 12**  
**Comparación entre Haina y Caucedo**

	Haina	Caucedo
Seguridad	Es un área compartida entre múltiples agentes, la cual no posee una gestión de seguridad y control de accesos eficiente.	Posee un único operador, el cual ha instrumentado un alto estándar de seguridad con las infraestructuras y sistemas adecuados.
Equipos de izaje	Posee tres equipos Gantry en dos muelles que no garantizan altos rendimientos.	Posee 5 grúas Gantry de última generación, los cuales garantizan altos rendimientos.
Muelle	La infraestructura presenta problemas estructurales y un calado disponible de 10 metros,	Se trata de un muelle de última generación con 14 metros de calado disponible.
Operación de yard	Conviven varios operadores y la infraestructura y equipamiento es inadecuado.	Se trata de una operación integral realizada por un operador con equipo de última generación.
Gestión aduanera	La gestión de verificación es ineficiente.	Se trata de una gestión semiautomatizada, con la infraestructura adecuada

<sup>14</sup> Este sector contabilizó el 9,6% del PBI en el 2001.

<sup>15</sup> Mas detalles de este proyecto se encuentran en <http://www.caucedo.com/>

El desarrollo de Caucedo, ya en plena operación desde enero del 2004. Este está ubicado a 30 km hacia el Este de la ciudad de Santo Domingo. Si bien la figura administrativa utilizada ha sido la de concesión, el 100 % de la inversión y la propiedad de las tierras son privadas. Este emprendimiento ha sido desarrollado por CSX World Terminals y por un conjunto de socios locales. Este proyecto, cuenta con financiamiento del IFC<sup>16</sup>. En la actualidad ya la primera fase del proyecto está terminada, ascendiendo la inversión a US\$ 300 millones.<sup>17</sup> Esta fase incluye a la terminal portuaria con un muelle de 600 m y 14 m de profundidad, para la operación de unidades Post-Panamax.

La terminal posee 50 ha de área operacional y ya cuenta con 5 grúas Gantry post Panamax de última generación y 10 Strader Carriers. La capacidad de almacenaje en la playa es de 19.000 teu y cuenta con 390 conexiones reefer y con un gate de 16 carriles y con un acceso de 4 vías. Esta infraestructura y equipamiento, se diferencian notablemente de las preexistentes en Haina y son inexistentes en el resto del sistema portuario dominicano. La capacidad actual del puerto, asciende a 750.000 teu y la potencial capacidad (después de una expansión en su segunda fase a 1.500.000 teu.

La Zona de Actividades Logísticas (ZAL) y el acceso principal están en proceso de desarrollo. Se prevé acceso directo a la ZAL desde la terminal y muy próxima desde el aeropuerto de las Américas, el cual está en las cercanías de Caucedo.

El referido Puerto se constituirá en un factor potenciador del comercio Dominicano, siempre que se cumplimenten las correcciones necesarias de facilitación que se reflejan en el presente trabajo. Es intención central del presente trabajo subrayar la importancia que tendría el mejoramiento del resto de los puertos, al efecto de potenciar las ventajas geográficas del país.

Respecto la transferencia de la carga containerizada desde Haina hacia Caucedo, tal como se indicó arriba transcurridos seis meses del 2004 ya existe un desplazamiento del 40% del volumen de containers de Haina. Se estima que en el corriente año puede trasladarse en total un 60 al 70%. En teoría, la capacidad actual de Caucedo podría operar el 100 % de la carga, hipótesis que seguramente no va a ocurrir, por cuanto ciertos tráficos de buques multipropósito y naves de reducido porte es muy probable que queden en Haina.

En la práctica, para una empresa naviera la decisión de mover una operación entre dos puertos cercanos no tiene un impacto muy grande. Es probable que esta deba desactivar una oficina y un depósito de containers, y en este caso particular es muy probable que en Caucedo el naviero no ponga ninguna oficina o bien use una oficina mas reducida que le cederá Caucedo y es muy probable que no cree un depósito propio por cuanto estos servicios se los dará a terminal.

En síntesis para el representante de un naviero la alternativa de trasladarse a Caucedo, mas que un costo es una posibilidad de racionalizar su representación o agencia, inclusive realizando activos.

---

<sup>16</sup> Internacional Finance Corporation.

<sup>17</sup> Este nivel de inversión es récord en la region para una primera fase de un terminal de containers.

Independientemente de la captación de estos tráficos, es probable que durante el año que viene y el próximo se incremente por un lado el volumen de carga de transbordo y por otro que ciertos servicios existentes en Haina como ser los servicios que presta la Hispañola (empresa que se dedica a administrar los containers y los chasis) o bien se trasladen a las inmediaciones de Caucedo o que establezcan una sucursal en las inmediaciones de Caucedo o en la Zona logística.

En este marco, se observa que de hecho la empresa que opera mediante una concesión el puerto de Haina (HIT) ha pasado a estar societariamente vinculada con el consorcio que opera Caucedo, y que en el mercado portuario se afirma que es posible que el operador de Caucedo proceda a hacerse cargo del management del consorcio HIT que opera Haina. Este cuadro de situación, podría llegar a afectar la competencia, por cuanto el 80% del mercado de cargas containerizadas del país pasaría a estar controlado por un solo consorcio con una posición dominante. Esta circunstancia en vez de crear competencia, mantendría el *status quo* preexistente, por cuanto HIT (operador de Haina) tenía aproximadamente el 80% del mercado.

Más allá de Haina y Caucedo, como se indicó arriba, también existen dos puertos que tienen un importante rol, en particular en la operación de carga containerizada y Ro-Ro.

En primer lugar está Puerto Plata, el cual posee un rol importante en la exportación, no obstante debido a su bajo volumen en términos comparativos con Haina y Caucedo (53.000 teu) no se ha profundizado su análisis. Puerto Plata atiende los requerimientos de embarque de Santiago y posee buena conexión con tráficos de los Estados Unidos de Norte América. El estado de situación de la infraestructura es muy deficiente y la falta de equipamiento es muy alta, lo cual lleva a una muy alta dependencia de las naves que operan en el del equipamiento propio de estas. Asimismo es crítica en Puerto Plata la problemática del acceso terrestre. Es posible concebir un desarrollo en Puerto Plata bajo el marco de una concesión integral de un terminal multipropósito. En este caso podría este conservar sus tráficos e inclusive incrementarlos, consolidando una estrategia competitiva para los puertos del sur de la isla.

Respecto Santo Domingo, el cual sigue en orden de importancia a estos puertos, el mismo está especializado en tráfico Ro-Ro, y en particular con Puerto Rico.

Entonces en República Dominicana, a partir del 2004 hay dos mundos: El de Caucedo y el resto. Salvo excepciones, respecto los puertos particulares, el resto del sistema posee como se indicaba arriba, un déficit de:

- Infraestructura
- Equipamiento
- Calidad de gestión

Estas consecuencias, tienen su origen en dos factores:

- La obsolescencia del marco legal del sector portuario
- Un problema serio de institucionalidad de APORDOM<sup>18</sup>.

### **2.1.1 El marco legal e institucional**

El marco legal, se basa en la ley Ley No. 70, modificada por la ley 169<sup>19</sup>, adjunta en el anexo D la cual le minimizó facultades a las aduanas para administrar los puertos, procedió a unificar la gestión de administración de los puertos y a la vez se constituyó en un organismo autónomo.

La ley crea APORDOM y le da facultades de autoridad de aplicación y a la vez la de explotar los puertos. Por otro lado le da la responsabilidad de fiscalizar a los puertos privados y/o concesionados.

Este marco legal, crea una Junta de Administración, integrada en un 50% por representantes de los usuarios y de los navieros (total 6). El Director Ejecutivo, posee voto solamente en caso de empate. Los cuatro directores que representan al Estado son nombrados por el Presidente de la Republica y pueden ser cambiados a su discreción.

### **2.1.2 Evolución del presupuesto de APORDOM**

Según ONAPRES (Oficina Nacional de Presupuesto), en sus informes de ejecución presupuestaria años 2000-2002, APORDOM presentó ingresos en el 2002 de RD\$ 586,684,887.

Del total de sus ingresos un 83% proviene de los cobros de los servicios portuarios y demás tasas (ver reglamentó tarifario en Anexo E), un 3.88% de alquileres y un 5.97% de otros ingresos. Fondos de terceros financian un 6.7%.

APORDOM, tal como se indica en la figura 13 presentó unos saldos iniciales de caja positivos hasta el inicio del año 2000. Desde 1999 los gastos anuales de APORDOM son mayores a sus ingresos, lo que provocó este descenso en su saldo de caja. En el 2001 continuó gastando por encima de lo ingresado y su saldo negativo de caja llega a un máximo de RD \$98 millones, lo que provocó que la administración revertiera la tendencia en el 2002, gastando menos de lo ingresado (84 millones), persistiendo todavía el saldo inicial negativo para el 2003.

---

<sup>18</sup> Autoridad Portuaria Dominicana

<sup>19</sup> Le No. 70, promulgada en fecha 17-12-1970, Ley No. 169, promulgada en fecha 19-5-1975. Gaceta Oficial No. 9370

**Figura 13**  
**Evolución de la ejecución presupuestaria de APORDOM 2000-2002**<sup>20</sup>

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
INGRESOS	540.918.174	509.749.267	586.684.887
MAS SALDO INICIAL	5.448.777	(13.941.916)	(98.251.626)
DISPONIBLE	546.366.951	495.807.351	488.433.261
MENOS EGRESOS	560.308.867	594.058.977	501.892.223
SALDO FINAL *	(13.941.916)	(98.251.626)	(13.458.962)

Del total de gastos, para el 2002, un 95.98% eran gastos corrientes, principalmente en sueldos, bonificaciones y demás relacionados (los cuales representan un 76% del total de gastos). En gastos de capital solo invirtieron un 4.02%. El principal gasto de capital ha sido en la partida de Adicionales y Reparación de Obras e Institución, y en equipos de operaciones auxiliares. Esta proporción de gastos corrientes impide ampliamente cualquier posibilidad de efectuar nuevos desarrollos y también la necesidad de realizar obras de mantenimiento de la infraestructura portuaria.

Estos porcentajes eran diferentes en el 1998, donde un 68.35% se dedicaba a gastos corrientes y un 31.65% a gastos de capital. Anualmente estos porcentajes fueron cambiando hasta llegar a lo mencionado en el 2002 (Se adjunta en el Anexo F el desagregado de la evolución de la ejecución presupuestaria 1999-2002).

Adicional a estos gastos y dentro del porcentaje considerado de gastos de capital, están los aportes hechos por APORDOM al Estado Dominicano, como contribuciones a los ingresos fiscales ascendentes a RD\$13 millones en el 1998 y RD\$ 50 millones en el 1999. De APORDOM no haber hecho estos aportes no tendría un flujo de caja negativo.

No se han podido obtener los estados financieros, con lo cual no es posible evaluar la situación de endeudamiento de la Autoridad, la única referencia con que se cuenta, es que en el año 2002 se hizo un pago de deuda pública de RD\$14,400,000.

La primera conclusión de este análisis indica que APORDOM, posee en su presupuesto un fuerte desequilibrio en la relación gasto corriente-inversión y mantenimiento. El porcentaje relevado en gasto corriente del 95,98%, se contradice con las prácticas internacionales en materia de administración de un sistema portuario de este tipo y tamaño.<sup>21</sup>, en función que sería aceptable gastar a lo sumo un 15% en gastos corrientes, y contribuir con un 85% a inversión y mantenimiento. Sin duda la principal razón de este desequilibrio, lo constituye la mala práctica de sobredimensionamiento de la planilla de

<sup>20</sup> Fuente ONAPRES (Oficina Nacional de Presupuesto)

<sup>21</sup> Estos criterios han sido recomendados por la CEPAL y por la Universidad Austral de Argentina y si bien en cada puerto es necesario analizar particularmente este índice, la proporción arriba indicada constituye un promedio regional.

personal. En base a consultas efectuadas, la evolución 1996 al 2003 indica, como se indica en la figura 14 que el personal casi se quintuplicó.<sup>22</sup>

**Figura 14**  
**Evolución del personal de APORDOM 1996-2003**

Año	Planilla
1996	1500
2000	3500
2003	7000

Una consecuencia de la falta de inversión y mantenimiento resulta en que en la práctica los usuarios se han tenido que hacer cargo del mantenimiento del dragado en mas de un puerto recaudando un cargo para el recupero de estas inversiones. Esta situación, si bien tiene el inconveniente de que al final la mercadería paga dos veces por un mismo servicio (por cuanto ya contribuye con una tasa a APORDOM por uso de infraestructura) en la práctica es una solución que permitió que no colapse el sistema.

Otra consecuencia de la falta de inversión está a la vista: Por un lado la calidad de la infraestructura portuaria es muy deficitaria, los pavimentos están destrozados, no existe iluminación, los accesos son deficientes, etc. También en base a informaciones relevadas existe un pronunciado déficit de mantenimiento en los muelles, lo cual pone en riesgo la integridad de las naves.

La problemática arriba indicada, se agrava por la práctica existente en República Dominicana de que el Estado Nacional extrae recursos que fueron captados como tarifas portuarias y que deberían tener una destinación específica para ser destinados a inversión y mantenimiento en infraestructura portuaria.

Todo este cuadro de situación presenta un panorama muy complicado para el año 2004, por cuanto, de acuerdo a opiniones relevadas en el mercado local y a la del consultor a principios de año, era probable que en este año probablemente se derivaría del 60 al 70% del tráfico de containers Haina a Caucedo. En la misión realizada en Julio, se constató que ya un 40% del volumen se había trasladado a Caucedo. Este evento es muy probable que impacte en forma muy negativa en las finanzas de APORDOM, por cuanto, si bien cada container operado en Caucedo si bien paga un canon a la APORDOM, este resulta en una recaudación menor que el correspondiente a un container operado en Haina. En Caucedo el operador paga a APORDOM entre US\$ 12 y US\$ 15 por cada container lleno operado.

No obstante esta migración previsible de las líneas y de la carga, es probable que Haina mantenga varios tráfico feeder con un promedio de tamaño de las unidades menor a la de Caucedo, y tampoco es descartable que mantenga alguna o mas de una línea principal, por cuanto ni bien disminuya la utilización de sus muelles, es posible que Haina pueda

<sup>22</sup>. Estos parámetros fueron relevados efectuando consultas a agencias navieras.

ofrecer a alguna línea condiciones excepcionales. Asimismo es previsible que la totalidad de los tráficos de graneles y cargas generales se mantengan en Haina. Con respecto a los tráficos Ro Ro<sup>23</sup>, va a depender de la política comercial de Caucedo que sucederá con estos.

Ambas prácticas han llevado a un estado de situación crítico en las infraestructuras de uso público. Si bien esta circunstancia, afortunadamente ha sido morigerada por la apertura que se hizo al sector privado, el cual a través de concesiones (ver anexo G que incluye la legislación vigente) incorporó infraestructura, equipamiento y gestión, existe hoy en día una duplicidad en la tarificación por usos de infraestructura, una que aplica el sector privado para recuperar sus inversiones y obtener una rentabilidad y otra de parte de APORDOM, la cual tiene desdibujada su carácter específico por cuanto en la práctica representa un especie de impuesto, el cual tiene el agravante que la intervención de APORDOM genera ineficiencias. Esta distorsión deviene de que APORDOM, tras aplicar una política de aumentar la participación del sector privado, esta debería haber minimizado su participación en el campo operacional y haber reducido su plantilla laboral. En la práctica, sucedió lo contrario y esta duplicidad termina impactando en los usuarios. Por otro lado, respecto el desarrollo de Caucedo, el cual es en realidad un puerto privado y no una concesión, no se debería haber aplicado canon alguno, por cuanto este puerto está desarrollado casi integralmente en un terreno de propiedad del consocio<sup>24</sup> y con capital de riesgo. En base a esto, las tendencias mas modernas en materia de puertos privados en la región se basan en no cobrar canon alguno.<sup>25</sup>

Este cuadro de situación implica pensar en forma urgente un cambio de fondo, que debe incluir una reforma legal y una reingeniería de APORDOM, la cual está propuesta en este informe en la sección 7.0.

## **2.2 Zonas Francas de Exportación**

La República Dominicana es un país que por ubicación en el Caribe y por el desarrollo de su importante red de zonas francas (ZF) ha crecido significativamente en su actividad de comercio exterior durante la década de los noventa con relación a sus vecinos del Caribe.

En República Dominicana en las zonas francas existen hoy en día 58 parques industriales en operación, y 518 empresas.

Una forma de resaltar la importancia concedida a estas organizaciones es observar el nivel de inversiones volcadas a las mismas en el año 2000 y que se exhiben en la Figura 15 destacándose la preeminencia de los Textiles.

---

<sup>23</sup> Transporte por rodadura de automóviles de importación y chasis con carga.

<sup>24</sup> El terreno es privado, con excepción de la franja costera, la cual está cedida en usufructo mediante una concesión al consorcio.

<sup>25</sup> Uruguay, Argentina, Paraguay y Bolivia.

**Figura 15**  
**Inversión acumulada en las Zonas Francas por sectores de actividad**

RUBROS	US\$ MM	%
TEXTILES	554.9	46 %
INDUSTRIA DEL TABACO	169.2	15 %
INDUSTRIA ELECTRONICA	124.4	10 %
PRODUCTOS MEDICOS	95.0	8 %
CALZADO	77.3	6 %
SERVICIOS	63.8	5 %
JOYERIA	32.4	3 %
PRODUCTOS ELECTRICOS	27.5	2%
AGROINDUSTRIA	20.6	2 %
PRODUCTOS DE CUERO	16.1	1 %
MANUFACTURAS METALICAS	13.1	1 %
PAPEL E IMPRENTA	6.1	0 %
PLASTICOS	5.5	0 %
OTROS	15.6	1 %
TOTAL	1221.5	100%

El ente regulador y promotor de las Zonas Francas en la República Dominicana es el Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación.

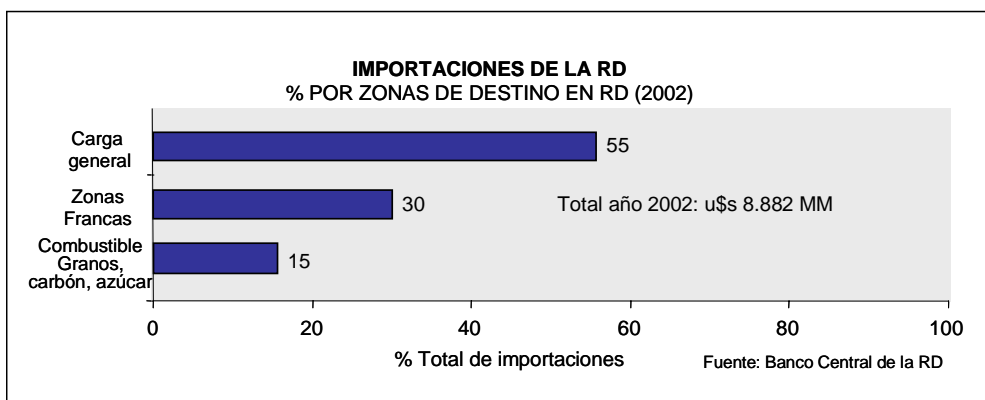
El marco legal en el que operan las Zonas Francas se basa en las leyes 8-90 Ley de Incentivo a las Zonas Francas y 16-95 Ley de Inversión Extranjera, (se adjuntan los textos en el anexo H Zonas Francas). Asimismo la operación de las zonas Francas se sustenta en dos acuerdos principales (se adjuntan también en el anexo H Zonas Francas ):

- Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC), con los Estados Unidos de Norteamérica
- La convención de Lome IV de acceso al Mercado Europeo

La entidad empresarial que representa los intereses de las empresas que operan en las Zonas Francas de Exportación es la Asociación Dominicana de Zonas Francas, (ADOZONA). Esta es una entidad sin fines de lucro conformada por las Asociaciones que agrupan las diferentes empresas de zonas francas del país y los Operadores de parques industriales privados ubicados en todo el territorio nacional.

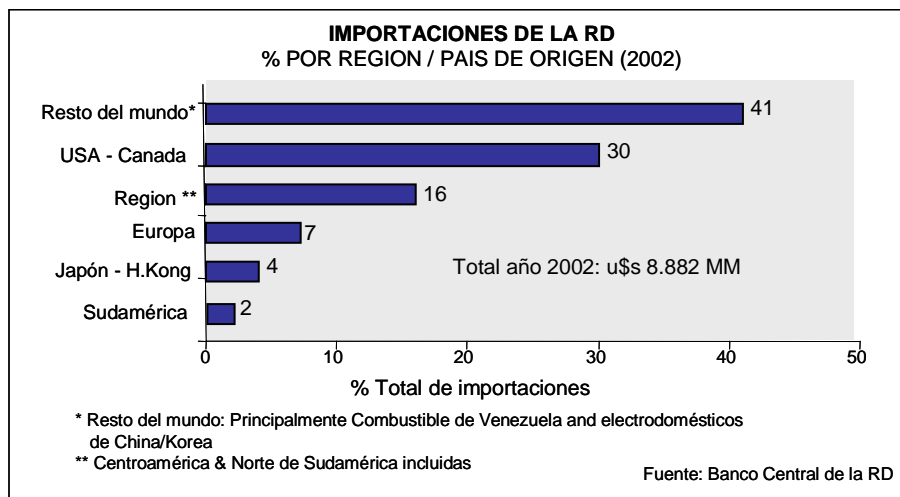
La importancia de estas Zonas se pone de relieve ante las cifras que señalan que un tercio de las importaciones de República Dominicana se concentra en ellas según se observa en el gráfico de la Figura 16, que refleja los registros del año 2002

**Figura 16**



En el marco de las importaciones también los EEUU ocupan un rol relevante con el 30% de todo lo que ingresa al territorio dominicano, según se desprende de la Figura 17 referida a importaciones de 2002

**Figura 17**



Considerando que el particular negocio de las Zonas Francas industriales es la recepción de productos semi-elaborados para completar su tratamiento en ellas, vale destacar el número de empresas de los distintos países que operan con las Zonas de República Dominicana.

En el Cuadro de la Figura 18 se pone en evidencia su vinculación con EEUU en esta materia por la cantidad de compañías involucradas a la cual siguen las empresas nacionales y en tercer lugar las asiáticas.

**Figura 18**  
**Importaciones de las Zonas Francas (2002)**

PAÍSES DE ORIGEN DE MATERIAS PRIMAS	NÚMERO DE EMPRESAS EN CADA PAÍS
Estados Unidos	435
República Dominicana	55
República Popular China	35
Corea del Sur	32
Puerto Rico	22
Italia	16
Taiwán	17
Méjico	16
Desde zonas francas	12
Ecuador	10
España	10
Japón	8
Canadá	8
Brasil	7
India	6
Pakistán	5
Alemania	5
Reino Unido	5
Uruguay	3
Indonesia	3
Holanda	2

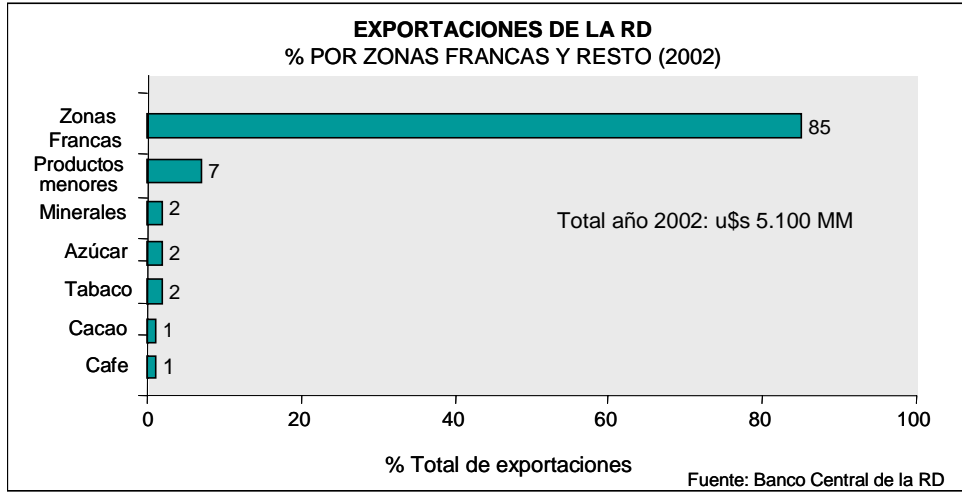
La cantidad de compañías que envían sus materiales a las Zonas Francas guarda cierta relación con la magnitud de los pedidos que recibirán las Zonas desde el mismo país de donde procede esa importación,

Esta situación se magnifica en el caso de Estados Unidos por el producto que se trata y el formato en que está diseñada la cadena logística. En consecuencia el número de empresas anticipa la potencialidad de la Zona Franca cuando avance más allá de su sesgo industrial y se interne en el dominio logístico.

El precedente comentario se amplía en la sección correspondiente a logística.

Continuando con la significación que tienen las Zonas para el desarrollo de la República obsérvese que solamente las exportaciones generadas en las ZF constituyen el 85% del total del país, según indica la Fig. N° 17

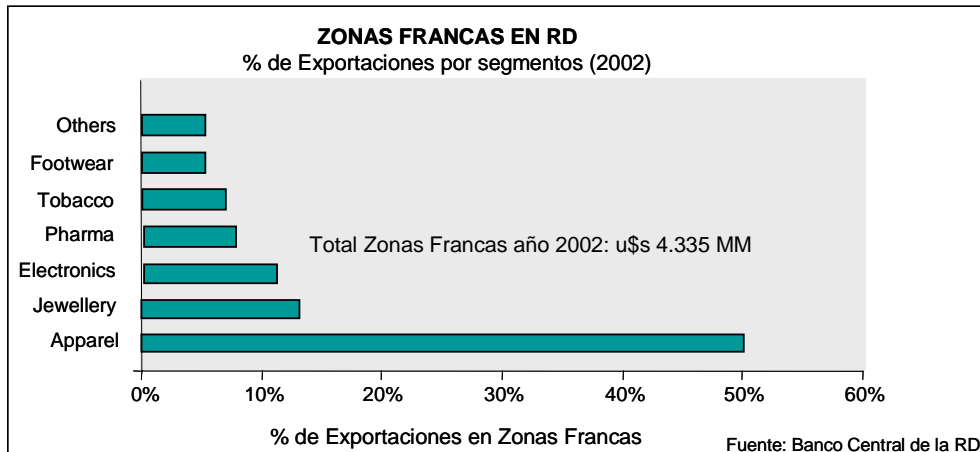
**Figura 19**



En cuanto a las actividades productivas de las Zonas Francas, el 50.3% (262 empresas) se concentra en la actividad de confecciones Textiles. El segundo lugar en el número de empresas establecidas le corresponde a la actividad de Servicios, representando estas el 17% del total. Las empresas dedicadas a la manufactura de Tabaco y Derivados son las terceras en importancia, con un 5.2%, seguidas por las dedicadas a la manufactura de productos eléctricos, con un 5%.

En la Figura 20 (Porcentaje de exportaciones en 2002) y Figura 21 (Evolución de exportaciones en 2002 y 2003) se destaca la preponderancia del comentado rubro textiles e indumentaria, seguidas muy de lejos por el resto de los productos.

**Figura 20**

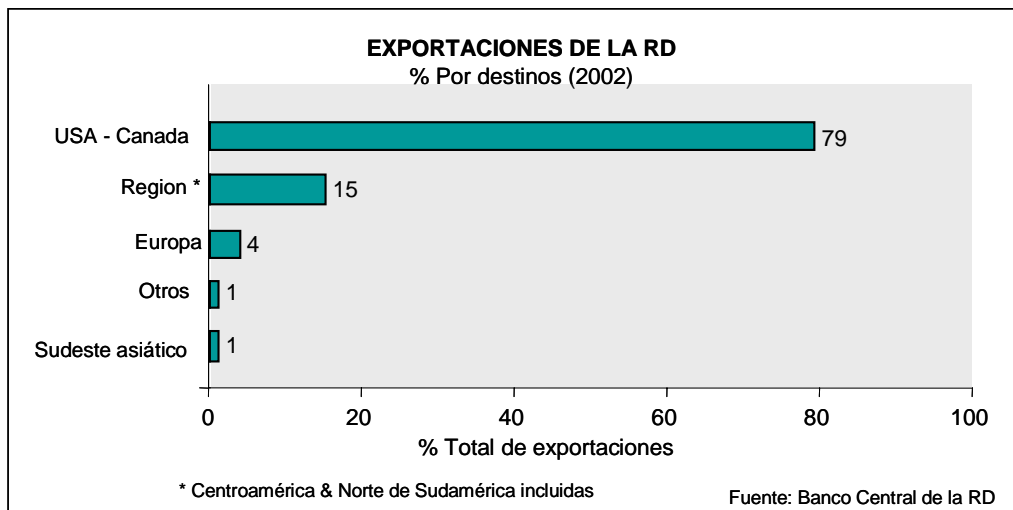


**Figura 21**  
**Evolución de las exportaciones durante**  
**los años 2002 y 2003 de las zonas francas por rubro.**  
**(en millones de US\$)**

Actividades	2002 Exportaciones	2003* Exportaciones
Textiles y Confecciones	2,226,836.0	2,193,433.5
Equipos Electrónicos	497,874.4	577,612.3
Joyería	438,055.6	446,816.7
Tabaco	303,169.2	286,876.3
Prod. Farmacéuticos	317,866.8	330,581.5
Calzados	201,378.8	198,971.1
Otros	332,123.2	364,401.2
<b>TOTAL</b>	<b>4,317,304.0</b>	<b>4,398,692.6</b>

Cabe señalar que en su mayor parte la exportación dominicana, incluida la proveniente de Zonas Francas está dirigida a los EEUU como se observa en la Figura 22

**Figura 22**



Durante 2002, los Estados Unidos continuó siendo el país con mayor número de empresas instaladas, con un total de 254 empresas, es decir el 49%, seguido por la República Dominicana con un total de 178 empresas (34.2), seguidas por las de procedencia Coreana, con un 4.4%.

Según datos del 2002, la cantidad de personal empleado por las zonas francas alcanzó los 170,833 empleos.

Las Zonas Francas, desde su misma concepción son también “plataformas logísticas” que exceden el mero marco de una enclave fiscal con ciertas ventajas con respecto al resto del territorio aduanero. Se trata de un instrumento básico para implementar ventajas competitivas en el marco de la región donde está posicionada. Para que ello se materialice es preciso recurrir a habilidades estratégicas derivadas de tecnología, conocimiento, e infraestructura.

La creación y desarrollo de las Zonas es el resultado de una combinación de intereses que enmarcan tanto a la actividad privada como a los gobiernos. Ambas partes tienen responsabilidad en su avance, por ello sus falencias en aportar las herramientas necesarias para lograrlo hacen que frecuentemente un elevado porcentaje de su potencial se desaproveche.

Los gobiernos son responsables cuando no adaptan la legislación que aunque no directamente relacionada con el status de ZF tiene gran influencia en su funcionamiento como son el transporte y los puertos.

El “salto” tecnológico, instrumental y funcional para efectuar dicha conversión es una armónica combinación logística con transporte que constituye el meollo central de los movimientos comerciales de la actualidad. Este proceso, se puede afirmar, es asignatura pendiente hoy en RD.

Por y a pesar de los incentivos propios de ZF, que involucran una serie de exenciones a tasas e impuestos para determinado tipo de materias primas/productos no se ha perfeccionado todo lo posible la materia logística, y especialmente cuando involucra a la transacción internacional.

Un aspecto a considerar en este marco ante una posible extinción de las zonas francas a partir del 2007, consistiría en potenciar las ventajas competitivas geográficas concentrándose en mejorar sensiblemente la logística a través de medidas de facilitación del transporte y del comercio de forma tal de compensar las posibles eliminaciones de incentivos fiscales.

Se observa que la mayoría de las empresas radicadas en las Zonas Francas, organiza la logística con recursos humanos propios. Las empresas de mayor tamaño poseen un departamento que asume esta función, y en algunos casos estas poseen un agente de aduanas propio. En general no se terceriza la gestión logística, tal como es práctica normal en Europa o en los Estados Unidos de Norteamérica.

La gran mayoría de las empresas no poseen medios de transporte propios y subcontratan a transportistas independientes o a empresas de menor tamaño. En general las empresas radicadas en las zonas francas, en comparación con las empresas que se hayan fuera de ellas, no poseen tanta presión de parte de los gremios de transportistas para imponer sus tarifas. Este “uso y costumbre” es producto de que a nivel gubernamental ha existido históricamente una política de resguardar a las zonas francas de las presiones de los transportistas y también a la acción preventiva de las asociaciones gremiales de las empresas que operan en las zonas francas.

### **2.3 Transporte terrestre**

El transporte interno de las mercaderías de importación y exportación, se realiza en un 100% por transporte automotor, por cuanto no existe servicio de transporte ferroviario en República Dominicana. En lo que respecta al transporte de carga containerizada de exportación e importación, esta en casi su totalidad se realiza utilizando trailers que son provistos sin cargo (por un período de hasta 5 días) por las empresas navieras. Esta modalidad particular, al igual que la utilizada en los Estados Unidos de Norteamérica y en puertos de Centroamérica y del Caribe, exige de parte de las líneas marítimas poseer *in situ* un stock de trailers para estos servicios. En base a consultas efectuadas, existe en República Dominicana de parte del conjunto de las líneas un parque de unos 3.500 chasis.

Este uso y costumbre de que los navieros deban poseer stock de chasis, es uno de los factores que incide en el sobre costo de los fletes a la República Dominicana. Estimando una incidencia de unos US\$ 10 de costo de capital y unos US\$ 5 de costo de mantenimiento diarios, con un parque de unos 3.500 chasis y un flujo de unos 150.000 feu llenos anuales, hacen falta casi US\$ 130 por cada container de 40 pies que entra o sale lleno para recuperar los costos de la disponibilidad de estos equipos.

El servicio de tracción es provisto en una alta proporción por empresas de transporte, de las cuales la mayoría son empresas de pequeño porte, cuyos propietarios poseen uno o hasta cinco tractores. Un porcentaje menor del parque está en manos de los mismos usuarios.

La mayoría de las empresas, propietarios cuentapropistas y chóferes que brindan el servicio están agrupados en “sindicatos”, lo cuales se nuclean en una federación nacional llamada FENATRADO.

En la República Dominicana la prestación del servicio de transporte, en base a la legislación vigente funciona en base a la oferta y demanda y no existen regulaciones que fijen el nivel de precios ni tampoco que ordenen la contratación. No obstante, en base a usos y costumbres, una alta proporción del transporte, en particular el de importación que está controlado por FENATRADO. Esta circunstancia, motivo de queja de los importadores y exportadores, es controlada por FENATRADO a través de puestos de control en la entrada de los puertos y a través de presiones a los transportistas no afiliados.

Atento a lo expuesto sobre el importante movimiento de cargas relacionadas con importaciones, exportaciones y re-exportaciones cabe hacer alguna referencia a la incidencia de la actual situación del transporte en el mercado comercial.

Antes de Caucedo solo 2 puertos manejaban el 90% de la carga general; eran Río Haina y Puerto Plata. Con el desarrollo de Caucedo la cifra de puertos más importantes asciende a 3, sin perjuicio que el último absorba una parte sustancial de los otros.

En el marco de los Parques Industriales son dos las ciudades de mayor peso que las albergan: Santo Domingo, en la costa sur de la isla y Santiago, dentro del territorio al noroeste. La primera cubre, en términos de dólares de exportación, un 50% y la segunda alrededor del 40% medido con el mismo parámetro. El resto se halla disperso.

En cuanto al consumo interno de importación Santo Domingo se ubica en el 60%, donde vive la mitad de la población del país y Santiago el 25%. Esto último es lógico atento a que no se trata ya de concentración industrial sino de consumo que va directo y se dispersa por el territorio.

Habiendo entonces planteado la cantidad de puertos, dos en el sur (Haina, Caucedo) y uno en el norte (Puerto Plata) y dos ciudades (Sto. Domingo y Santiago) que absorben alrededor del 83% de los movimientos de transporte basta ver sus ubicaciones para detectar un evidente cuadro de desbalanceo en los fletes.

Sto. Domingo está a poco menos que 20 Km. de Haina y a unos 30 Km. de Caucedo pero a 215 Km. de Puerto Plata. Santiago en cambio está a menos de 40 Km. de Puerto Plata pero a 170 Km. de Haina y mucho más de Caucedo.

Se presenta entonces una difícil ecuación relacionada con los costos de fletes y las estrategias para ubicar los Centros logísticos que pudieran atender las demandas regionales y que posicionarían mejor a RD.

Situar una carga de Caucedo en Santiago resulta el doble que hacerlo en Santo Domingo. De la misma forma un movimiento de Puerto Plata a Santiago cuesta la mitad que de Haina a Santiago. No obstante esto, la elección del puerto no depende principalmente del costo del transporte interno sino, en primer lugar de la oferta de servicios regulares. En este particular la oferta de bodegas en Haina y Caucedo es probablemente en una relación 10 a 1 con relación a Puerto Plata. De modo que estos planteos llevan a la necesidad de revisar el esquema general de transporte en el cual si bien no se puede resolver la condición natural de las distancias se puede analizar la mejor ubicación para determinados Centros logísticos de modo que puedan atender la demanda de manera más racional.

Las tarifas vigentes desde Haina y Caucedo hasta Santo Domingo para el transporte de un container de importación) (que incluyen la devolución al naviero del container y chasis) son las que se indican a continuación en la figura 23:

**Figura 23**  
**Tarifas de FENATRADO**

Tramo	Flete
Caucedo-Santo Domingo	US\$ 150
Haina-Santo Domingo	US\$ 60

La diferencia del precio del flete, mas allá de que incluye en el caso de Caucedo una distancia mayor, está incrementado en el caso de Caucedo, por cuanto después de la entrega de la mercadería hoy en día es necesario hacer un viaje adicional a Haina para la devolución del chasis y del container. Se supone que en el futuro esta diferencia va a disminuir al establecerse en Caucedo depósitos de los navieros. Las tarifas referenciales del transporte terrestre vigentes entre los puertos y Santo Domingo, Santiago y San Pedro de Macorís, se adjuntan en el anexo I.

Se comentan más adelante ejemplos en tal sentido al destacar las ventajas de hacer distribución directa desde un Centro Logístico en lugar de emplear mayor número de viajes a todos los Centros de cada importador mayorista. Todo este desajuste se potencia cuando los centros neurálgicos de movimiento se encuentran en las cercanías de costas opuestas de la isla, como son Santo Domingo y Santiago..

De acuerdo a las expresiones de muchos empresarios que necesitan ineludiblemente del transporte carretero para retirar/entregar sus cargas a/de zonas portuarias el servicio resulta sumamente oneroso.

Sus principales reclamos se apoyan en una suerte de “obligación” a emplear únicamente unidades de transporte del sindicato. Se refieren a la tracción específicamente ya que el semi o chasis lo aporta, en general el armador o sus agentes.

Esta circunstancia, que nivela los fletes “hacia arriba” eludiendo un mercado de competencia, ha motivado una serie de acciones particulares que trascienden los límites de lo legal pero resulta como consecuencia de la imposición mencionada y contra lo que parece hay poco por hacer mientras se mantengan las presentes condiciones de “forzada regulación”.

De allí la planteada necesidad de profundizar la desregulación del mercado del transporte carretero, único modo de desplazamiento por la isla atento a la ausencia de ferrocarriles. Si bien no existen regulaciones formales que regulen esta materia, en la práctica lo que existe es un pecado de omisión de parte del Estado, el cual tolera la presencia de FENATRADO en los accesos portuarios realizando un “control” el limita la participación de transportistas no asociados. En síntesis esta es una cuestión que debería ser manejada por el gobierno en base a una definición a través de un Decreto que recuerde la vigencia de la libertad del transporte y a partir de esa acción se debería aumentar la presencia

policial con directivas claras que resguarden la vigencia de la libertad de contratación del transporte.

Con respecto al estado de situación en la red vial, La república Dominicana posee una red de 5.000 km de autopistas y de 14.000 km de caminos rurales. El estándar de mantenimiento de esta red está por debajo de los parámetros regionales. En los últimos años se han hecho esfuerzos por descentralizar la gestión de mantenimiento de la mitad de la red rural y por tercerizar el 50% del mantenimiento de la red de autopistas.<sup>26</sup>

## **2.4 Accesos portuarios**

La accesibilidad portuaria al puerto de Haina y Puerto Plata poseen altas deficiencias. El crecimiento de las ciudades y de los puertos no ha sido adecuadamente planificado y su crecimiento estranguló los accesos principales, toda vez que los camiones de gran porte transportando un contenedor debe llegar al “gate”, por una avenida congestionada .

La definición de gate en Haina es excesiva por cuanto se trata de una casilla con paso para un camión en cada sentido en un lugar siempre está concurrido de gente. No obstante no se ha podido visitar los restantes puertos, de acuerdo a la información relevada, en la mayoría existe un déficit en este sentido.

Si bien existe un proyecto de construir un acceso alternativo, a la fecha estas obras no están en marcha. En Caucedo existe un acceso provisorio, el cual a la fecha no posee inconvenientes y está en proceso de construcción avanzado un acceso adecuado, en línea con los requerimientos de un terminal de containers de última generación.

En síntesis, en esta materia, es necesario de parte de la APORDOM, iniciar un proceso para adecuar los accesos en la mayoría de los puertos. Respecto los puertos concesionados y/o los privados es necesario analizar en cada caso si esta materia es responsabilidad propia o de la APORDOM.

---

<sup>26</sup> Fuente Dominican Republic Public Expenditure review, Reforming Institutions for a more efficient Public Expenditure, World Bank, 2003.

## 3.0 Aduana

### 3.1 Servicios aduaneros

El nivel de eficiencia que se observa en la operatoria aduanera de la República Dominicana es muy bajo. Existe un problema de obsolescencia legal y a la vez de institucionalidad. Muchos de los parámetros de eficiencia abajo ampliados señalan problemas de fondo, los cuales afectan por un lado la facilitación del comercio y del transporte y por otro lado la recaudación fiscal.

La legislación aduanera vigente, data de 1953. En la década del 90 se intentó modernizar la legislación a través de un proyecto del PNUD. En este marco, se logró concertar un proyecto, pero este no fue promulgado. Actualmente la Aduana está llevando adelante una iniciativa de modernización legal, con el objetivo de promulgar un nuevo marco legal en este año. En julio del 2004, aún este proceso estaba en el momento de redacción de este informe en proceso de discusión.

De acuerdo a muchas opiniones de los usuarios la discrecionalidad vigente en la aduana es muy alta. Los funcionarios aduaneros, y en particular los “colectores”<sup>27</sup>, adoptan actitudes de cambio de los procedimientos y de reglas de juego en forma aleatoria y dan una impredecibilidad muy grande a la operatoria. A pesar de valorar según las normas vigentes del GATT, es uso y costumbre recurrir a unas listas de referencia, las cuales, de acuerdo a la opinión de los usuarios no están actualizadas ni incluyen factores de estacionalidades de precios de mercado. Este factor provoca que en un 70% de los casos, la aduana exige una garantía bancaria o un seguro de caución, para garantizar el pago de aranceles, en caso de que esta compruebe una sub-valoración. En un 20% de estos casos, se comprueban sub-valoraciones y la aduana procede a exigir el pago de la diferencia y de las multas.

Un problema manifestado por muchos importadores, consiste en que la aduana se toma un plazo exagerado para este análisis<sup>28</sup>, con lo cual las empresas, aparte de deber que tener que afrontar los costos de mantenimiento de estas garantías, ven restringida su capacidad de crédito, al tener que anotar en sus balances una reserva intangible, provocada por estas garantías. El conjunto de documentación física requerida es muy amplia y duplica datos. Esta incluye principalmente:

- Factura comercial
- Certificación consular
- Manifiesto
- Conocimiento
- Declaración jurada del valor

---

<sup>27</sup> Jefes de cada distrito.

<sup>28</sup> Han manifestado que estas demoras llegan a un año y a veces a dos años.

Existe un amplio consenso de parte de los exportadores, prestadores de servicio y líneas marítimas para discontinuar la práctica de la exigencia de la certificación consular, por las demoras y extracostos que posee este requisito. No obstante también se relevó que este requisito en la práctica está desnaturalizado, por lo cual la reglamentación determina que al no poseer esta certificación existe la posibilidad de pagar una multa equivalente a US\$ 150, con lo cual, al ser más económico proceder a este pago, en general los importadores, están omitiendo obtener este documento.

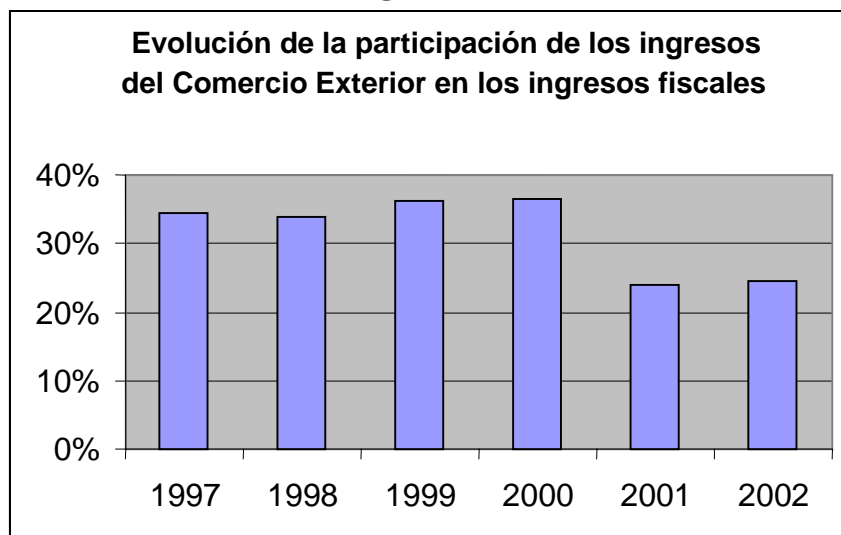
Cabe hacer referencia a comentarios efectuados por fuentes vinculadas al comercio exterior en que manifestaron que es frecuente el caso que los contenedores suelen ser nacionalizados sin la presentación del correspondiente B/L.<sup>29</sup> Si bien se estima que no se trata de una ocurrencia habitual y con seguridad no serán muchos los casos, resulta una muestra de cierta laxitud en los controles que compromete a las partes con prácticas muy poco comunes a nivel internacional.

### 3.2 Participación de los ingresos del comercio exterior en los ingresos fiscales

La evolución de la participación de los ingresos del comercio exterior de la República Dominicana en el marco de la totalidad de los ingresos fiscales se adjunta en forma detallada para el período 1997-2002 en el Anexo J.

Se observa en esto, tal como se indica en la figura 24 una disminución a partir del año 2001, en comparación con el período que abarca 1997-2000. La razón de esta baja se basa en dos aspectos: La baja en los aranceles y la recesión

Figura 24.<sup>30</sup>



<sup>29</sup> B/L: Bill of loading. Es el documento que acredita durante el transporte la propiedad de la mercadería.

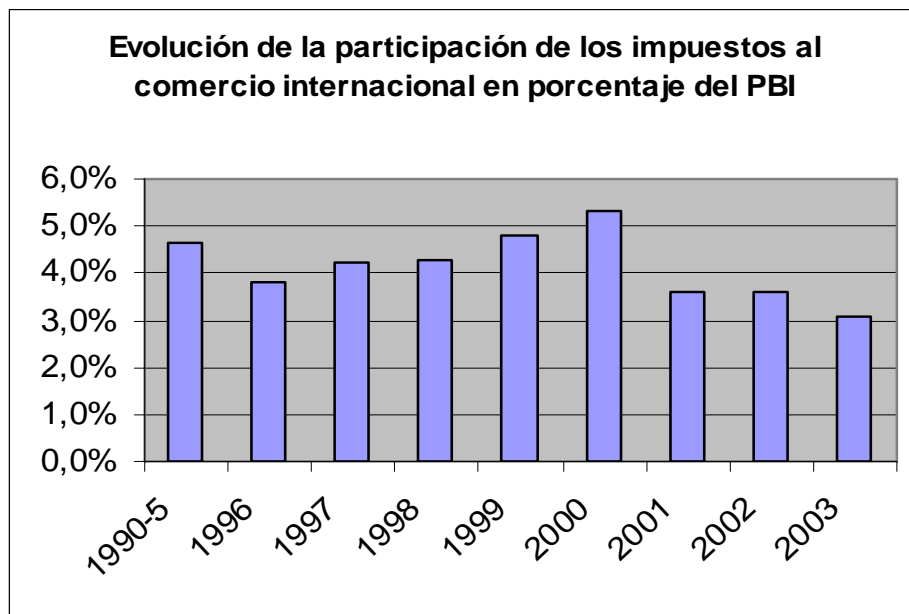
<sup>30</sup> Fuente Banco Central de la República Dominicana

Los porcentajes arriba indicados son coincidentes si se determina la participación del comercio exterior, tal como se observa en las figuras 25 y 26.

**Figura 25**  
**Cuentas Fiscales de la República Dominicana**  
**En porcentaje del PBI y en US\$**

	1990-5	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total ingresos	14,6	14,2	16,2	16,1	15,8	16,1	16,7	16,9	15,7
Impuestos al comercio Exterior	4,62	3,8	4,2	4,3	4,8	5,3	3,6	3,6	3,1
Porcentaje del PBI	32%	27%	26%	27%	30%	33%	22%	21%	20%

**Figura 26<sup>31</sup>**



### 3.3 Automatización aduanera

Pese a que en el pasado se han intentado implementar distintos proyectos de automatización aduanera, en la actualidad el único mecanismo vigente en esta materia consiste en que cuando un agente de aduana presenta la solicitud de verificación, adjunta

<sup>31</sup> Fuente: Banco Central de la República Dominicana y World Bank, Report No 23852-DO, Dominican Republic: Public Expenditure Review, June 27, 2003.

en un disquete el contenido del formulario, al efecto de facilitar y acelerar la asignación del turno de verificación de parte del funcionario aduanero y que los agentes navieros aparte de entregar la documentación de los manifiestos en forma física, estos adjuntan la misma en disquetes.

En la evaluación de la rentabilidad de la inversión en un sistema que elimine trámites documentales en la gestión aduanera debe analizarse la necesidad de que este proceso de modernización por un lado se integre a un proyecto integral de automatización del transporte y del comercio y por otro lado de que se adopte un sistema que sea compatible con los principales socios comerciales.

Además en este particular uno de los beneficios mas importantes que se pueden adquirir para la aduana misma es la posibilidad de cruzar datos con las aduanas de los principales socios comerciales.

#### **4.0 Servicios logísticos y mercados.**

El mercado de servicios logísticos en República Dominicana no posee un alto nivel de desarrollo. El interés se ha concentrado específicamente en la faceta industrial de las Zonas Francas y en instrumentar la gestión de importación y exportación.

Las dificultades principales para el desarrollo de esta actividad, lo constituyen:

- Una limitación de hecho vigente en la libertad de contratación del transporte terrestre
- La alta complejidad e impredecibilidad existente en la tramitación aduanera.
- La ausencia de la cultura logística que se ha desarrollado en los mercados internacionales y que en el caso particular de esta región se ha desarrollado en Panamá, Miami y, en menor medida, en Puerto Rico.

De acuerdo a consultas efectuadas, dado que no existen disponibles estadísticas en esta materia, las empresas internacionales de Freight Forwarding con gestión integrada de tramitación aduanera y de contratación de transporte internacional e interno tienen una participación estimada del 10% del mercado. Al no contar la RD con Operadores logísticos globales con una alta participación, hay una alta dispersión en materia de contrataciones y gestión internacional

Resulta oportuno aclarar que el advenimiento del emprendimiento de Caucedo puede ser un aporte positivo a la instauración de nuevas y actualizadas prácticas logísticas, siempre que se allanen las dificultades enunciadas al principio de este capítulo.

Para interpretar el modo en que un desarrollo logístico sostenido puede aportar progreso a las condiciones económicas del mercado dominicano es preciso conocer a grandes rasgos las particularidades de su andamiaje industrial y comercial.

Haciendo abstracción de graneles y líquidos, cuya gestión logística se maneja de otro modo y poniendo foco en la carga containerizada y general, el país opera fundamentalmente con los siguientes mercados:

- Por un lado la industria que atiende los consumos domésticos importando materia prima y elaborando productos, algunos en forma completa y otros con componentes locales.
- Por otro la importación de productos terminados para consumo local que se dirigen en forma directa al minorista.
- Un tercer bloque con industrias que exportan con productos terminados con insumos nacionales. Estos, en su mayoría, gestionando desde Zonas francas.

- Y un cuarto grupo que recibe insumos del exterior, les efectúa un determinado tratamiento al que eventualmente le agrega partes de origen local y los reexporta. En este ejemplo las Zonas Francas están directamente involucradas.

Los segmentos de mercado que sobresalen dentro de las Zonas Francas son: indumentaria, electrónicos y farmacéuticos.

En el orden local fuera de ellas se contabilizan: las cadenas de super-mercados, las grandes tiendas, electrónicos, automotores y repuestos.

En el citado contexto de RD se pueden subdividir en 4 los grupos principales que movilizan el espectro de los negocios, tanto en el orden local como regional e internacional.

- Las Zonas Francas participan fundamentalmente en la faceta industrial y su acción fuera de ese ámbito es exclusivamente la de transporte a y desde los puertos.
- Los *bonded warehouses* alrededor de zona portuaria complementan la actividad de estacionamiento de contenedores, recepción de carga y llenado de los mismos; vaciado de contenedores y posterior distribución de la mercadería.
- Los agentes de carga, (*freight forwarders*) coordinan todas las operaciones precedentemente señaladas en directa relación con las líneas marítimas (eventualmente aéreas), los puertos y el transporte carretero. Algunos de estos agentes poseen también algún depósito o acuerdos con *bonded warehouses* para ampliar su oferta de servicios.
- Los 3PL's (*Third party logistics*) son el nexo entre los agentes de carga y el resto de la industria y el comercio según el segmento que operen. Cuando este operador logístico es importante se constituyen ellos mismos en agentes de carga y engloban la totalidad de la función, es decir coordinar las operaciones con los buques y al mismo tiempo instrumentar toda la gestión de logística y distribución dentro del territorio.

De todos los grupos mencionados el último, 3PL's, es el que comprende la mayor cantidad de empresas multinacionales de gran envergadura. En el resto hay compañías de variadas dimensiones. El comentario tiene su importancia por cuanto un aumento de participación, con base propia en el territorio, de estas organizaciones es un indicador de mejora en las posibilidades de desarrollo. Cabe señalar que en los otros emprendimientos logísticos de la región (Miami y Panamá hay preeminencia de estos Operadores logísticos globales. Este tipo de operadores representa un beneficio para el mercado donde, más allá de participar operando, deciden constituir una base regional.

La función de un *freight forwarder* es la de coordinar el movimiento de una carga entre un punto y otro, que en general involucra un segmento marítimo como mínimo y eventualmente tramos terrestres. Esa es su función básica con toda la logística involucrada, pero referida absolutamente a transporte y estacionamientos intermedios.

La misión del 3PL, en cambio, y además en ciertos casos, de cumplir la de agente de carga tiene la responsabilidad de instrumentar un “agregado de valor” al producto que se va a transportar, o que es transportado y en medio del movimiento recibir algún tipo de tratamiento.

Resulta obvio deducir que toda esta gestión implica la disponibilidad de espacios (depósitos, equipos de manipuleo) y, en ocasiones, instalaciones especiales cuando se trata con productos perecederos (cámaras frigoríficas, atmósfera controlada, etc.).

Por otra parte su carácter de multinacionales los lleva a la necesidad de disponer de facilidades en varios países y regiones con todo lo que ello implica en materia de comunicaciones y *management*. Con cierta frecuencia disponen también de equipos de transporte terrestre.

Otro ingrediente de significación que ostentan estos Operadores logísticos es que son polo de atracción de compañías productoras concentradas en sus *core business* y necesitan para gestionar el “acondicionamiento” de sus productos a la salida de la línea para disponerlos a la venta.

En consecuencia y en una suerte de circuito sin-fín de retroalimentación la facilitación de las condiciones en el país para atraer a los 3PL´s será un factor clave de desarrollo ya que su instalación generará doble ventaja: por un lado incentivará a la producción local a mejorar ya que la participación de estos operadores optimizará su rendimiento. Y simultáneamente los 3PL´s arrastrarán tras de sí negocios regionales que antes se hacían en otros lugares y al establecerse en el país, por caso la RD, empezarán a desarrollarse allí.

Ejemplo: Un operador logístico internacional recibe desde Europa en la Zona Libre de Colón, Panamá, productos de una importante empresa multinacional de electrónicos, o textiles, que procesa, acondiciona y luego reparte al resto de Centroamérica y Caribe, e incluso norte de Sudamérica y eventualmente costa este del mismo subcontinente.

Esta gestión constituye un invaluable aporte económico a Panamá por la mano de obra involucrada y las actividades que genera en transporte, puertos, depósitos, materiales, etc. y genera recaudación impositiva.

Si se implementaran condiciones en la República Dominicana que facilitaran un acceso fluido de estas organizaciones (3PL´s) se estarán abriendo puertas de indudable valor económico para el país, ya que este tipo de negocios podrán transplantarse e incluso generar nuevos aumentando los beneficios emergentes.

Las condiciones mínimas para el acercamiento de operadores logísticos de envergadura son:

- Infraestructura
- Un mercado local con capacidad de producción,
- Legislación transparente acorde a la nueva dinámica
- Capacitación de los que deberán implementar en el terreno la tarea básica esencial de todo el proceso

La infraestructura es tal vez la faceta de más difícil concreción por cuanto exige inversión que está directamente relacionada con dos aspectos: el mercado y las disponibilidades financieras. En el caso particular de RD, un emprendimiento como Caucedo ha sorteado, en cierta medida el primer gran escollo ya que hay un “puerta disponible” al nivel exigido por los estándares mundiales.

Cabe aclarar que Caucedo es en principio un puerto, que resulta clave en la cadena logística tal como está implementado, pero no basta a los efectos de la función que deben cumplir los 3PL’s.

Miami tiene su Pomtloc de última generación y Panamá tiene sus Manzanillo, Balboa y otros puertos que también ostentan estándares mundiales. Pero también tienen su *Miami Free Zone* (en EEUU) y su Zona Libre de Colón (en Panamá) que es precisamente donde actúan los operadores logísticos porque allí disponen de todas las facilidades, instalaciones, comunicaciones y exenciones al tratarse de Zonas de actividades logísticas con las prerrogativas de zonas francas, que en este caso no son necesariamente industriales sino, se reitera, logísticas.

De modo que RD tiene una gran posibilidad, mitad de camino hecho ya que dispone de la faceta productiva, evidenciado en sus zonas francas; la infraestructura portuaria con el flamante Caucedo y el espacio adyacente al puerto promocionado como futuro establecimiento de un Centro Logístico, con las características que se requieren para la implementación de acciones como las apuntadas.

Las facetas pendientes, se explayan en el presente informe y guardan relación con aspectos aduaneros, legislativos y de transporte, en ese orden de importancia.

#### **4.1 Cadena de abastecimiento (*Supply Chain*)**

A continuación un ejemplo de cómo se podrían mejorar las condiciones actuales de operación en RD a partir de su más significativa tarea en el marco regional como es el aporte de las Zonas francas regionales.

A los efectos de la explicación se toma como muestra el insumo de mayor movimiento, textiles (*apparel*)

#### **4.1.1 Situación tradicional**

La materia prima (textiles) procedente en su mayor parte de EEUU llegaba a la República Dominicana e ingresaban por Río Haina e iba directamente a las Zonas Francas. El término “directamente” tiene su implicancia logística y financiera por cuanto la falta de un punto intermedio, sea el puerto o instalación adecuada, obliga al receptor a hacer las erogaciones de despacho y movimientos correspondientes y a aceptar la carga, disponga o no del espacio en ese momento. Tiene la opción de derivar a un Depósito fiscal para hacer espera pero con un costo significativo toda vez que se trata de operaciones aleatorias.

Una vez en la ZF, se fabrica el producto y luego se remite a granel en contenedores, directamente al puerto desde donde parte a Miami, por ejemplo, si va a EEUU.

Desde el puerto de Miami la carga se dirige a Centros logísticos especializados en el mismo estado de Florida, donde los bultos se seleccionan, compartimentan y se le agregan las piezas que hagan falta para su transformación en un artículo listo para la venta. Desde esa instalación se los transporta a los Centros de Distribución de Mayoristas o bocas de expendio de minoristas, etc. según se haya instrumentado la cadena. Fin del proceso.

En el procedimiento descrito la República Dominicana solo cumple la misión de carácter industrial con todas las desventajas mencionadas de recibir los insumos a través de un puerto con las deficiencias comentadas en el informe, más la inevitabilidad de retiro del puerto y aceptación de volúmenes disponga o no de espacio.

Asimismo no agrega mas valor al producto terminado ya que el territorio no posee ni la infraestructura ni la cultura logística requerida para embarcarse en tal emprendimiento.

Resumiendo: pierde el país, RD, la posibilidad de realizar un trabajo que cada vez es más demandado por el mercado mayorista.

#### **4.1.2 Opción con agregado de valor logístico (local)**

La materia prima (textiles) procedente en su mayor parte de EEUU llega a RD e ingresa por Caucedo, con todas las ventajas inherentes a una terminal portuaria de última generación, manipuleo eficiente, seguridad, celeridad, etc. donde hay facilidades para mantener la carga, desde el punto de vista físico y fiscal, hasta que la Zona la reclame. Esta condición no existe en el resto de los puertos de la República Dominicana, donde por razones de falta de seguridad y falta de servicios competitivos ningún industrial va a optar por dejar su carga mas tiempo que lo necesario para retirarla.

Se efectúa luego el transporte a la industria que confecciona el producto e inmediatamente se lo reenvía a un Centro Logístico (CL), adyacente al Puerto.<sup>32</sup> donde se le efectúa el tratamiento que solía realizarse en EEUU.

Este tratamiento puede involucrar varias tareas. En el caso de productos textiles puede incluir el etiquetado que sea necesario para una cadena comercial en particular, el agrupamiento de acuerdo a una combinación de medidas, y/o la preparación inclusive de ropa con pechas, para que esta esté pronta a ser exhibida. En otros tipos de productos, puede incluir además un packaging adecuado o ciertos procesos de armado.

Una vez cumplimentada la tarea pasa del CL a la Terminal portuaria adyacente donde se embarca a Miami y desde el mismo puerto norteamericano se distribuye directamente a los Centros mayoristas en el interior sin pasar por un centro de procesamiento. Lo que se ha hecho es sencillamente trasladar a RD la tarea de agregar valor que se realizaba en otro territorio.

Si se formulara la pregunta de porque no realiza cada parque industrial de RD en su propia planta ese trabajo adicional se puede responder que efectivamente pueden hacerlo pero cada una de las 518 empresas que hoy operan los 58 parques industriales debería entre otras cosas primero ampliar sus instalaciones y acondicionarlas para la nueva labor y luego tomar personal e instruirlo.

Ello es posible pero la tendencia mundial a la especialización, de lo cual el *outsourcing* es un exponente actual e irrefutable, hace que estas tareas se concentren en centros logísticos especializados con el equipamiento, *know-how* y escala necesarios para atender la demanda en forma eficaz y con costos acotados.

Para todos los importadores, sean estos de Zonas Francas o no, la posibilidad de contar con una “pulmón” de espera con las prerrogativas de área fiscal y zona franca en forma contigua a un puerto, con tarifas competitivas para la región, representará una ventaja adicional.

Dicha mejora consiste en un singular ahorro en el diferimiento de pagos por erogaciones que debiera hacer al retirar la mercadería del puerto. Podrá dejarla en el Centro Logístico, evitando la presión de su inmediato retiro por falta de lugar en el muelle y la eventual derivación a depósitos fiscales aleatorios.

Y además, mientras no la retire, diferirá los pagos, lo que representará sustanciales ahorros por diferentes conceptos (porcentajes de tasas e impuesto sobre el CIF, más mejor aprovechamiento de espacio de su carga en un Centro Logístico preparado especialmente) que le permitirá absorber los costos de alquiler durante el período de espera.

---

<sup>32</sup>. La construcción de Caucedo fue acompañada de fuerte promoción del Centro Logístico Caucedo adyacente a los terrenos de la Terminal y que iniciaría su construcción a mediados de 2004.

Vale hacer una aclaración respecto las posibles argumentaciones de tipo tributario en contra de estos procesos, argumentando que los mismos generan una demora en los ingresos fiscales Este temperamento, que se aplica en la mayoría de las zonas aduaneras libres, contiguas a importantes terminales portuarias, resulta atractivo a los mercados regionales alentando el incremento de los negocios. Atento a ello los flujos aumentan en forma proporcional a los ingresos por impuestos.

La otra opción, la tradicional, en el cual el usuario se ve impelido a retirar la carga tan pronto se la habilite el puerto para su retiro y donde el exportador luego no tiene flexibilidad para ordenar aplicar valor agregado, pierde adeptos en el mundo y si bien los gobiernos perciben más rápidamente ese ingreso, en el corto o mediano plazo el negocio se deprime perjudicando tanto a la comunidad de los negocios como al Estado.

#### **4.1.3 Opción con agregado de valor logístico (regional)**

Recordando lo mencionado sobre área Miami en la que grupos empresarios buscan nuevos sitios donde concentrar sus Centros logísticos en la región pero fuera de dicho enclave, se cuenta con mas de un caso en los cuales se agrega valor agregado para el mercado regional.

Desde Europa y EEUU se envían insumos a un Centro Logístico de Miami que lo clasifica, acondiciona y remite a varios países de Centro América, Caribe y Norte de Sudamérica. Allí se produce y se remite a clientes en el exterior que cubren las etapas finales del producto.

Si RD dispusiera de un Centro Logístico como el mencionado en todo este comentario, podría constituirse en una alternativa al de Miami y sin mayores inconvenientes recibiría los envíos de Europa y EEUU y continuar con la cadena logística.

De este modo el CL tendría otra tarea y RD seguiría creciendo en aportes al tráfico regional y por ende a su propia economía.

#### **4.1.4 Opción de distribución directa (local)**

En el modelo tradicional los importadores mayoristas reciben su carga en Haina y deben, con las dificultades comentadas, retirar la carga y llevarlas a sus centros de distribución. Recordar que en este caso no hay valor agregado en cuanto se trata de productos terminados que van directo al consumo.

El movimiento del puerto a los Centros de distribución, además del costo implícito en la demora de salida portuaria, comentado en el informe, y del transporte propiamente dicho, deben computarse las demoras en el movimiento atribuibles a internarse en la ciudad y descargar en el depósito del importador mayorista, quien debe luego hacer lo que se

conoce como *picking* ubicando el producto en unidades menores a la que llegó para remitir a sus clientes minoristas.

Lo expuesto equivale a:

Del Puerto al Centro de Distribución: Carga a camión + viaje + descarga en Planta de mayorista  
+ acondicionamiento en Planta de mayorista  
+ carga a camión + viaje + descarga en local de clientes minorista.

Si contiguo al nuevo puerto existiera el comentado Centro Logístico se podría concentrar allí la carga de importación en instalaciones donde cada uno de los importadores, o el mismo CL por su cuenta y orden, hicieran el mencionado *picking* y desde allí enviar directamente a los clientes minoristas.

Con este cambio en la metodología actual se lograría:

- Ahorrar 1 viaje y 2 cargas
- Descomprimir el tráfico en la ciudad (al disminuir el número de movimientos)
- Ahorro en instalaciones de los mayoristas ya que todo se concentraría en un CL.

De este modo se podrían seguir citando ejemplos con variantes que cubren distintos segmentos de mercado como indumentaria, *fast moving consumer goods* (cosméticos, electrodomésticos, perecederos) e incluso partes de automotores que generalmente se resuelven por vía aérea en una negocio de tratamiento *just in time*.

Lo que se intenta transmitir es que lo que parece un componente parcial de la economía - constituye en el contexto del comercio exterior el 30% de lo movilizado, en valores de 2002.<sup>33</sup> excluyendo graneles - tiene un profundo impacto en los recursos de la isla, afectando puertos, transportes, mano de obra, infraestructura y comunicaciones además de las consecuencias medioambientales.

## 4.2 El mercado de seguros

Una característica del mercado de transporte y operación portuaria de República Dominicana, lo constituye que en una alta proporción de los casos.<sup>34</sup> las cargas en tránsito por el territorio no tienen cobertura de seguros. Uno de los factores que desalienta la contratación de seguros es la difícil ponderación del riesgo en las operaciones portuario-aduaneras. Como contraste, en comparación con otros países de la región, las

<sup>33</sup> Figura 4 APORDOM 2002

<sup>34</sup> Existen opiniones que de el 80 al 90% de las cargas transitan sin seguro.

opiniones de los usuarios indican que en República Dominicana, el problema de robos en las carreteras no es tan significativo.

Esto se debe en primer lugar a que las largas permanencias en puerto, hasta el momento no cuentan con un régimen de responsabilidad que permita a los usuarios o compañías de seguro el recupero de las averías o hurtos.

Por otro lado otro factor que aumenta el riesgo lo constituye la operatoria vigente de verificación, en la cual debido a la falta de seguridad existente en los predios que esta se realiza, y por la poca condición de limpieza de estas instalaciones, en muchos casos se producen faltantes y daños a la mercadería.

No obstante existen compañías navieras que poseen pólizas que les permiten ofrecer, una operatoria multimodal con cobertura total en el transporte puerta a puerta. Estas empresas, poseen en la actualidad también plazolatas fiscales y empresas de transporte propias que les posibilitan tener un control en casi toda la cadena del transporte.

### **4.3 Seguridad**

Los puertos de República Dominicana, hasta la fecha del inicio de esta misión con la sola excepción de Caucedo, no poseían aún los estándares de seguridad requeridos por la OMI y por las aduanas de los países desarrollados. La principales exigencias vigentes en esta materia, son:

- Por parte de la Aduana de los Estados Unidos y de otros gobiernos: el CSI (*Container Security Initiative*), que es un programa de cooperación.
- Programa de cooperación entre las Aduanas y el sector privado: el C-TPAT (*Customs-Trade Partnership Against Terrorism*).
- Un nuevos capítulo del SOLAS 1974: el *Código Internacional para la Protección de Buques y de las Instalaciones Portuarias* (Código PBIP)

En base a estos programas, era necesario proceder antes de julio del 2004 a certificar los puertos y también los procesos logísticos. Se adjunta en el anexo K una descripción mas amplia en esta materia.

A la fecha de realización del taller, en base a lo informado por APORDOM todos los puertos dominicanos tenían otorgados los correspondientes certificados de cumplimiento del PBIP. Al efecto de mejorar el control en los puertos, el gobierno de la República Dominicana ha tomado la iniciativa de autorizar mediante un Decreto (En el anexo L, Scanners, se adjunta la norma promulgada el 12 de noviembre del 2002) el funcionamiento de una empresa privada que preste los servicios de inspección de containers con rayos. Esta norma, también regula la tarifa aplicable, la cual está entre US\$ 95 para containers llenos y US\$ 26,25 para los vacíos. Estas tarifas están por encima de los valores de estos servicios en el mercado internacional, se estima que este nivel de precios responde a un bajo índice de utilización de los equipos y que cuando este

aumente, y/o bien exista competencia, los mismos podrían ser reducidos. Cabe agregar que esta tarifa en la Unión Europea está en un promedio de US\$ 13. El decreto de referencia, estipula un cánon por la prestación de este servicio, que es percibido por el Estado, técnica tarifaria que es opinable, en función de que encarece el servicio artificialmente.

Mas allá de esta iniciativa, a través de las entidades empresariales, los prestadores de servicios ante la preocupación de que las exigencias, en particular del CSI y del PBIP, al inicio de la preparación de este informe dado que no estaban cumplidas, tomaron la iniciativa de contribuir con la preparación de los procedimientos, manuales, y medidas para su cumplimiento, por cuanto a partir de julio del 2004, los tráficós que pasen por puertos que no estén certificados podrían tener inconvenientes, y seguramente sería encarecida su operatoria debiendo las cargas de exportación proceder a ser inspeccionadas en el puerto de destino o bien en otro puerto. En la segunda misión realizada se recibió la información que las certificaciones PBIP estaban aprobadas por la Autoridad Marítima Dominicana.

Es importante recalcar en esta materia, que es mucho mas importante en el marco de esta nuevas reglamentaciones internacionales el concepto de operar en un puerto certificado y seguro que la simple instalación de equipos de inspección de containers con rayos. El concepto de puerto seguro, para los países que están exigiendo estos procedimientos, también se refuerza estableciendo muy buenos mecanismos de intercambio de datos institucionales entre las aduanas. La falta de automatización de la Aduana de la República Dominicana es un factor que va a dificultar la fluidez de comunicación en esta materia.

Cabe agregar que tras tomar conocimiento de las medidas que se están implantando en Caucedo, las cuales abarcan equipos, cercos, sistema de seguridad, procedimientos y los sistemas de intercambio electrónico de datos que se han instalado, hacen suponer que en este puerto posee un alto nivel de cumplimiento de las exigencias a nivel internacional. De no cumplirse estas certificaciones en algún puerto, podría verse muy afectada la competencia entre puertos y/o que el comercio de exportación sufra de penalizaciones consistentes en que en los gastos de inspección en otros puertos y/o del impedimiento de efectuar exportaciones.

## **5.0 Aspectos de facilitación.**

### **5.1 Eficiencia de la gestión aduanera**

#### **5.1.1 Porcentaje de verificación física y documental**

El primer indicador que llama la atención es que el 95% de los despachos de importación y exportación es verificado físicamente y que el 100% de la documentación es también inspeccionada. La gestión de verificación se realiza dependiendo si la mercadería tiene como origen o destino una zona franca, en este caso la verificación se realiza en la zona franca, mientras que en el resto de los casos la verificación se efectúa en la zona portuaria.

En los casos en los cuales esta se realiza en las zonas francas, la misma no origina más extracostos que aquellos de los servicios tarifados a los inspectores, por cuanto esta gestión se realiza en general en el momento de la consolidación o desconsolidación de la mercadería.

En las demás verificaciones de mercaderías de importación que van a ser nacionalizadas, la gestión de verificación es desarrollada en forma altamente inconveniente<sup>35</sup>, por cuanto los puertos no poseen instalaciones adecuadas y la mercadería es depositada en el piso al descubierto, no existiendo condiciones de limpieza que preserven la calidad de la mercadería y asimismo esta queda expuesta a la lluvia. Además de estos problemas, al participar en la operación entre 15 a veinte personas (entre inspectores, muelleros y funcionarios), existen frecuentemente hurtos.

En las verificaciones de la exportación, esta operatoria posee el agravante de que la mercadería se puede contaminar, averiar o pasar a tener pérdidas. Cabe agregar que en el puerto de Haina se observó que el ingreso de personas a la zona operativa portuaria durante la visita realizada al inicio de esta misión en marzo del 2004, es multitudinaria, si bien existen controles, da la impresión que este no era muy estricto, tanto en las visitas efectuadas, como también las realizadas por otros consultores que fueron consultados no se observó control alguno. A esto se agrega que en la zona operacional del puerto, se observaron lugares para almorzar y estacionamientos.

No obstante lo antedicho, se observa que en la actualidad, se observa una tendencia al mejoramiento de Haina. Su operador, HIT, está ya procediendo a construir una zona de verificación, instalando iluminación y planeando una serie de mejoras.

Vinculado a este tema se debe mencionar cual debería ser el criterio a adoptar con respecto a la puesta en marcha en el corto plazo de las inspecciones de containers con equipos de rayos. Los usuarios manifiestan en este particular que aquellos containers que sean scaneados deberían quedar exentos de ser verificados manualmente. Asimismo está

---

<sup>35</sup> Excepto en Caucedo

en discusión la obligatoriedad de scanear los containers vacíos y los porcentajes a verificar y scanear en importación y exportación.

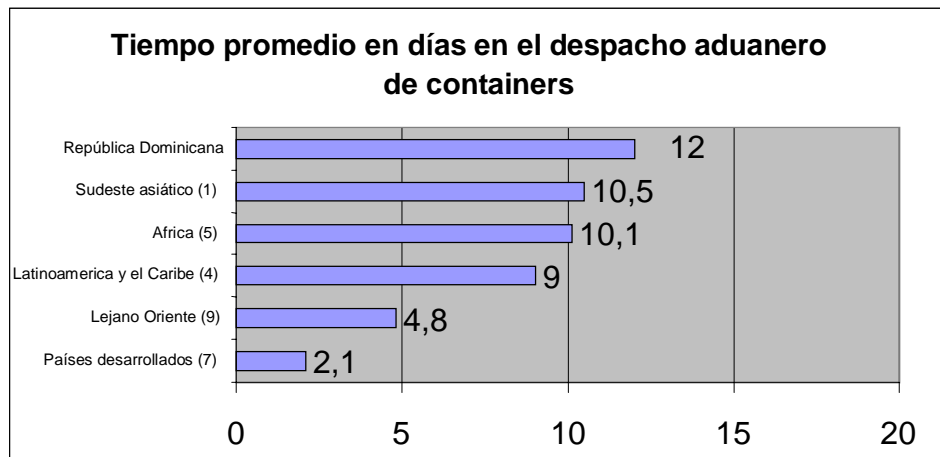
Un criterio a adoptar podría ser que se pase a verificar un 5% de los containers y que otro 5% se proceda a scanear, tanto en la importación como en la exportación, sin perjuicio que permitir, en los casos de las exportaciones que los exportadores tengan la opción de que se proceda a scanear sus containers de exportación, para pasar a tener una prueba del contenido.

### 5.1.2 Tiempo de despacho de la mercadería de importación

De acuerdo a las consultas efectuadas, se ha detectado que el período promedio de demora de la mercadería containerizada de importación llega en la actualidad a 12 días corridos. Este parámetro excede largamente los promedios vigentes internacionalmente, incluso los regionales. El 90% de la responsabilidad de estas demoras se concentra en primer lugar en la complejidad y lentitud de la aduana en procesar los despachos de importación y en lo intrincado que resulta proceder a reunir a los distintos inspectores para resolver el trámite de verificación. Una de las razones de fondo de estas demoras lo constituye la imposición de proceder a inspeccionar el 100% de las cargas.

En la figura 27 se visualiza en forma comparativa lo arriba indicado.

**Figura 27**  
**Tiempo promedio en días en el despacho aduanero de containers<sup>36</sup>**



<sup>36</sup> Fuente: International Exhibition Logistics Associates (<http://www.iela.org>), Global Economic Prospects, 2004, The World Bank, Chapter 5. John S. Wilson, TUDTR 6. Trade Facilitation and Global Economic Prospects, Transport and Urban Development Infrastructure Vice Presidency, The World Bank.

A consecuencia de estas demoras, el conjunto de líneas que operan en la RD han acordado otorgar de 10 a 12 días libres de disponibilidad del container a los importadores. Este parámetro, a nivel internacional es muy alto y dado que el tiempo promedio relevado en plaza para mercaderías de importación (no destinadas a zonas francas) es de 12 días, una importante cantidad de containers, pagan una penalidad por esto. Una media del plazo de gracia en los países desarrollados está en el orden de 5 a 6 días. Considerando un valor de leasing de un container de US\$ 10 diarios y un volumen de 200.000 containers por año, se puede estimar un sobre costo global para el conjunto de los navieros de unos 10 millones de dólares, los cuales se recuperan en la práctica en un sobredimensionamiento del costo del flete.

El cobro de las penalidades por las demoras en las entregas de los containers en República Dominicana se realiza mediante una modalidad particular. Existe una empresa llamada La Hispañola, la cual en nombre de todas las líneas se ocupa de cobrar estas penalidades y la cual asimismo se ocupa de recibir las fianzas por el uso de los trailers. La penalidad por día de demora en la entrega del container está en el orden de los US\$ 25.

Estimando que el volumen de importación de containers, fuera del tráfico de las zonas francas, puede estar en un orden de 100.000 unidades anuales y que el 50% paguen tres días de demora, este solo impacto representaría anualmente unos 7,5 millones de US\$ para el conjunto de los usuarios. Se indica en el cuadro a continuación una comparativa de los tiempos que se suelen otorgar en la región.

**Figura 28**  
**Comparativa de los períodos de gracia otorgados por la líneas navieras para la devolución de containers.<sup>37</sup>**

Países	Días
República Dominicana	10-12
Nicaragua	11
El Salvador	11
Venezuela	10
Colombia	10
Costa Rica	9
Honduras	9
Guatemala	9
Argentina	2-5

<sup>37</sup> Fuente: Naviera B&R, 2002

## 5.2 Eficiencia de otras agencias gubernamentales

La mecánica antes descrita de verificación aduanera, también es aplicable a otras agencias gubernamentales las cuales participan en el casi 100% de los procedimientos de verificación. El uso y costumbre imperante en Haina, consiste en que el agente aduanero debe ir convocando y llevando a los distintos inspectores gubernamentales, empleados de APORDOM y muelleros para proceder a hacer la verificación.

Este procedimiento, aparte de que consume mucho tiempo, conlleva a una gran discrecionalidad, por cuanto de faltar uno de los inspectores, o una maquinaria, la operación no se puede realizar en forma completa. Los 16 inspectores y operarios que participan en esta operatoria son:

**Figura 29**  
**Personal interviniente en la verificación**

CANTIDAD	FUNCION	INSTITUCION
1	INSPECTOR	ITBIS
1	TARJADOR	APORDOM
1	LLAVERO	APORDOM
1	GUARDAPATIO	APORDOM
1	POLICIA	DNCD
1	SUPERVISOR	ADUANA
1	VERIFICADOR	ADUANA
1	MENSAJERO	
4	MUELLEROS	ESTIBA
1	SUPERVISOR	ESTIBA
2	VIGILADOR	
1	AGENTE DE ADUANA	

A este listado se le agregan mas inspectores en los casos que la importación o exportación incluya mercaderías alimenticias o que se trate de explosivos, en cuyos casos deben concurrir también respectivamente personal de Sanidad o del Ejército.

## 5.3 Automatización

Pese a que en el pasado se han intentado en la República Dominicana implementar distintos proyectos de automatización, en particular en la aduana, en la actualidad los únicos mecanismos vigentes son mínimos.

Mas allá de la problemática de la falta de automatización en la tramitación aduanera, la asignatura pendiente en República Dominicana consiste en establecer un sistema informático que interconecte a todos los miembros de una comunidad logística,

optimizando el intercambio de documentación, reduciendo el volumen y la duplicidad de datos a reingresar en diferentes sistemas y permitiendo en última instancia perfeccionar todo el seguimiento de una operación, hasta el cierre de la misma con sus movimientos de fondos asociados: esto constituye hoy en día una plataforma de *e-Commerce*. Se amplía el concepto de este tipo de desarrollos en el anexo M.<sup>38</sup>

El impacto económico de la falta de automatización es muy alto. Considerando como estándar regional<sup>39</sup> que cada teu implica generación de unos 17 trámites documentales [Can you separate this for imports, exports?]<sup>40</sup> por cada teu lleno operado y adoptando un costo en República Dominicana de US\$ 20 por tramitación, resulta que los distintos integrantes de la cadena de transporte gastan por cada teu unos US\$ 340. Si se considera que circulan unos 300.000 teus llenos, esto implica un gasto anual de 102 millones de US\$. Se puede estimar un potencial 40% de ahorro en esta materia, con lo cual este puede estar en el orden de los 40 millones de US\$.

El problema que presenta la comprensión de este déficit, es que este sobrecosto, está derramado en la totalidad de las partes integrantes en la cadena de comercio. El agente naviero, agente de aduanas, línea marítima, etc. absorben estos costos y todos recargan a sus honorarios, servicios y fletes un overhead por este exceso de burocracia. Luego el importador y finalmente el consumidor final los pagan y en el caso de la exportación estos gastos afectan la competitividad y finalmente la capacidad de pagar salarios del productor.

En la evaluación de la rentabilidad de la inversión en un sistema que elimine trámites documentales debe analizarse a fondo los potenciales ahorros y mejoramiento de la competitividad, lo cual mas allá de los efectos económicos ejemplificados poseen también otros efectos indirectos muy beneficiosos. Dos de ellos son:

- El efecto de aumento de competitividad en la exportación.
- La disminución de costos por corrupción al eliminarse el contacto físico.

Cabe en República Dominicana el interrogante de en que institución hacer centrar este sistema. Existen básicamente dos alternativas: En la Aduana o en la Autoridad Portuaria. A criterio del consultor es conveniente analizar la alternativa de poner en marcha un sistema de estas características en la Autoridad portuaria, una vez que la misma finalice un proceso de reingeniería.

---

<sup>38</sup> Ver <http://www.eclac.cl/Transporte/noticias/bolfall/5/12305/FAL202.htm>.

<sup>39</sup> Fuente: Análisis del impacto de la falta de automatización 2003, Ricardo Spector y Martin Sgut.

<sup>40</sup> Promedio en la importación y exportación. No se consideran los duplicados.

## **6.0 Herramientas de monitoreo e indicadores.**

### **6.1 Eficiencia portuaria**

Los puertos de República Dominicana, excepto Caucedo presentan varios inconvenientes que originan extracostos. En particular se subrayará en este capítulo los problemas detectados en Haina Occidental y Oriental, los cuales son una muestra muy significativa del sistema.

Se puede afirmar que la operación del lado “agua”<sup>41</sup>, posee un estándar de productividad medio, comparado con los vigentes en la región, y bajo en comparación con los vigentes en las terminales líderes del mundo. El punto más débil de este lado es la dificultad de programar la disponibilidad de los sitios de atraque, dado que distintas agencias navieras comparten las mismas instalaciones.

No obstante la operación “tierra” que abarca el ciclo a partir de la descarga del container, hasta la salida de este del puerto y el ciclo de exportación desde la llegada del container al puerto hasta el momento de carga, posee un estándar de eficiencia muy bajo a nivel regional.

#### **6.1.1 La revisión de containers**

En primer lugar se observa que tal como se indicó arriba, producto de los mecanismos vigentes de control de parte de la Autoridad portuaria, la Aduana y otras dependencias, existe una inusual carga de control en los containers que implica la revisión del 95% de estas unidades.

Esto implica en estas cargas el vaciado y llenado de los containers, lo cual aparte del costo de contratación del personal, dada la falta de instalaciones adecuadas, constituye un riesgo para la seguridad de la carga. Tal como se observa en las fotos adjuntas en el anexo N, por un lado la baja calidad del piso implica la contaminación de la carga y por otro lado al ser el área portuaria de acceso discrecional, existen frecuentes hurtos de la carga.

En base a consultas efectuadas, el promedio de sobre-costos en esta operatoria está en el orden de US\$ 250 por container. Estimando el volumen anual de 200.000 containers, esto resulta en un impacto anual de 50 millones de US\$ para el conjunto de los usuarios.

#### **6.1.2 Sobredimensionamiento de personal**

---

<sup>41</sup>. Esta abarca desde la llegada del buque a la rada hasta la descarga del container y desde la carga hasta la salida del buque.

La planilla de personal está exageradamente sobredimensionada y no existe una carrera portuaria para el personal de APORDOM. Tampoco existen mecanismos de concurso en la incorporación de personal. En la actualidad, según lo informado por las agencias navieras APORDOM posee unos 7.000 trabajadores permanentes<sup>42</sup>. En el 2002, en los puertos de la RD la productividad per cápita llegaba a 1.028 t por trabajador por año<sup>43</sup>. Una comparación con otros países de la región, si se convierten la totalidad de las cargas operadas en teu llenos, la productividad per cápita de los trabajadores de la Autoridad portuaria llega a 88 teu/trabajador/año, valor, tal como se indica en la figura 30 por debajo de los registrados en la región latinoamericana y muy apartado de el benchmarks que se adopta para esta región de 5.000 teu por trabajador por año<sup>44</sup>.

**Figura 30**  
**Comparación de indicadores de productividad en teus por año por funcionario de la Autoridad Portuaria<sup>45</sup>**

Puerto	Maracaibo	Buenos Aires	Montevideo	Puerto Limón	Puertos RD
Productividad per cápita en teu/año	916	1.282	240	292	88

### 6.1.3 Ritmos de carga

Respecto la productividad en la operación de containers, en la actualidad, con la puesta en marcha de Caucedo, se observa en la figura 31 la productividad de los puertos más significativos de la región, medida en movimiento de contenedores por hora

**Figura 31**  
**Comparación de productividad**

PUERTO	PRODUCTIVIDAD PROMEDIO (Movimiento por hora por grúa <sup>46</sup> )
MANZANILLO (Panamá)	26-30
FREEPORT (Bahamas)	24-28
KINGSTON (Jamaica)	20-24
PONCE (Puerto Rico)	20
SAN JUAN (Puerto Rico)	18-22
PUERTO CABELLO (Venezuela)	16-20
PORT OF SPAIN (Trinidad & Tobago)	18-22
CARTAGENA (Colombia)	15-18
CAUCEDO (R. Dominicana)	26-30 <sup>47</sup>

<sup>42</sup> Este dato aún no ha sido confirmado por APORDOM.

<sup>43</sup> Fuente: Dominican Republic Private Participation in Infrastructure Country Framework Report, November 2002 página 43.

<sup>44</sup> Se ha convertido la carga general a teu usando la relación 10t = 1teu y la carga a granel utilizando 100t = 1teu.

<sup>45</sup> Fuente: Martin Sgut

<sup>46</sup> El tipo de grúa difiere según se trate de Terminal portuaria especializada en contenedores o muelle multipropósito.

#### 6.1.4 Costo de inventario

En las cargas containerizadas de importación, la resultante de la baja productividad, de la espera en rada y de las demoras de 10 días promedio, calculadas en forma conservadora en 11 días promedio tienen un alto impacto en los costos de inventario. Estos valores que no constan en ninguna factura se derraman en los consumidores finales y en la industria, restando competitividad y limitando la demanda.

Si se estima un valor promedio de US\$ 15.000 por container lleno y un volumen de 135.000 unidades importadas anualmente, el costo de inventario resultante supera todos los extracostos previamente estimados, llegando a un impacto de cerca de US\$ 200 millones anuales.

#### 6.1.5 Estado de situación regional de la reforma portuaria

Muchos de los déficits en la operación portuaria y en menor medida en la gestión de las autoridades portuarias que poseen los puertos dominicanos y en particular APORDOM, no difieren mucho del cuadro de situación de las autoridades portuaria latino americanas antes de la década del 90. Para aportar un cuadro de situación de los procesos de reforma que se han producido en estos países y sus tendencias, los cuales han aportado estándares similares a los ya alcanzados en la República Dominicana en Caucedo, se agrega a continuación la información actualizada

#### Estado de situación y tendencias en reforma portuaria en Latino América<sup>48</sup>

- **Argentina:** descentralizó los puertos, excepto Buenos Aires, concesionando terminales privadas en este. En los puertos principales (excepto Buenos Aires) se crearon consorcios participados de gestión, en estos se hicieron concesiones tipo Landlord monooperador, con competencia interportuaria, en su mayoría. También se regularizó la situación de los puertos privados creados precariamente durante los años '80. En todos los casos hubo fuerte crecimiento e inversiones, tendencia la cual continúa.
- **Belice:** los dos puertos principales, Monkey River y Big Creek, están concesionados a una empresa de origen local y británico.
- **Bolivia:** las principales exportaciones graneleras del país se operan a través de puertos privados fluviales.
- **Brasil:** En 1990 se da el primer paso importante al proceso de reforma portuaria, con la disolución de la Empresa Portos do Brasil S.A. (PORTOBRAS). Tres años más tarde se produce una moderada descentralización, autonomía y flexibilidad del sistema portuario. Por otra parte, se instituyeron 28 Consejos de Autoridad Portuaria (CAP), que facilitaron una mayor participación de la comunidad local en materia de gestión portuaria. Con esta reforma y las fuertes inversiones involucradas se han mejorado notablemente los indicadores de desempeño, posicionando al Puerto de Santos como el principal puerto de

<sup>47</sup> Productividad esperada

<sup>48</sup> Elaboración propia, en base a información suministrada por CEPAL, Ricardo Sanchez, 2004

Sudamérica en los tráficos containerizados. En los puertos principales se avanzó en el modelo landlord.

• **Chile:** La ley de 1997, dio inicio al proceso de modernización del sector portuario estatal, dando paso a la extinción de EMPORCHI (Empresa Portuaria de Chile) y creando las actuales 10 empresas portuarias autónomas. Bajo este esquema, se inicia en el año 2000 el proceso de licitación de los principales terminales portuarios del país bajo el modelo de tipo Landlord monooperador. En los puertos principales se mantiene, además, en paralelo, un terminal multioperador, dentro de la misma Empresa Portuaria. El resto de los puertos funcionan bajo el sistema multioperador y también se han desarrollado los puertos privados comerciales e industriales, todos ellos han desarrollado fuertes inversiones, garantizando con ellas el crecimiento de la actividad de todo el sistema portuario.

• **Colombia:** La reforma de 1991 permite un rediseño en la función del Estado, la supresión definitiva del monopolio portuario y la incorporación de empresas privadas en la participación de la actividad, tomando concesiones de los antiguos terminales públicos. Se suprimió el modelo de explotación portuaria que funcionaba a través de la empresa estatal COLPUERTOS, dando paso a nuevos actores como las Sociedades Portuarias Regionales (SPR), las Sociedades portuarias, los operadores portuarios y las autoridades portuarias. Las concesiones se iniciaron bajo el modelo tool port y luego evolucionaron hacia el modelo Landlord, y se aplicaron fuertes inversiones, en general.

• **Costa Rica:** el proceso de concesión se inició para los puertos de Caldera y Puntarenas, aunque luego se demoró al ser calificado de inconstitucional por la Corte Suprema del país. Estas dilaciones legales tuvieron fin en agosto del 2004, cuando se firmó el contrato de concesión de Caldera. En la actualidad, se estima que en el transcurso del presente año, se procederá a finalizar el proceso de Caldera.

• **Cuba:** concesionó los dos terminales portuarios de La Habana, bajo un modelo Landlord.

• **Ecuador:** La Ley de Modernización del país, junto con el Reglamento de la Actividad Portuaria y el de Servicios Portuarios, constituyen el marco jurídico que permite la reforma, incluyendo las concesiones. La terminal de Puerto Esmeraldas ha sido entregada en concesión, en un modelo Landlord monooperador, mientras que es posible que el año próximo esté en marcha el proceso en Guayaquil. Sobre Bolívar y Manta se mantienen las expectativas.

• **El Salvador:** Luego de emitida la ley de puertos, el proceso licitatorio convocado para la concesión de Acajutla fue declarado desierto. El segundo puerto del país, La Unión, está en proceso de licitación para su construcción.

• **Guatemala:** tiene concesionado Puerto Barrios, entregado a 25 años a una sociedad guatemalteca y norteamericana (mayoritario), la figura jurídica utilizada es la de Usufructo Oneroso. En Puerto Quetzal existen dos concesiones, dos de terminales especializadas (hidrocarburos y azúcar respectivamente) y alta participación del sector privado. En Santo Tomás de Castilla está concesionada la carga y descarga de buques y la transferencia portuaria.

• **Honduras:** no hay concesiones por el momento, el proyecto de ley de puertos está en el Congreso al momento de esta redacción.

• **México:** Dentro de la reforma portuaria de 1993 se destaca la disolución de PUMEX (Puertos de México) y se crea una administración descentralizada (API) en cada puerto o grupo de puertos, con el fin de promover la participación de la inversión privada y concesionar la administración, construcción, operación y prestación de servicios, atrayendo fuertes inversiones en el sector. El modelo portuario es de tipo Landlord.

• **Nicaragua:** Puerto Cabezas está concesionado por un plazo de 25 años, a un operador de capitales nicaragüenses.

• **Panamá:** a partir de la reforma portuaria se crearon puertos nuevos y otros fueron entregados en concesión, manteniendo el Estado una cierta cantidad de instalaciones portuarias bajo su operación. El

proceso de inversiones fue muy fuerte y se pasó a concentrar una fracción importante de los trasbordos de la región. En pocos años avanzó desde casi cero, a los primeros puestos en la cantidad de transferencias de la región. La mayoría de las terminales son monooperador, y el sector privado acumula el 98% de la actividad por toneladas.

- **Paraguay:** luego de sancionada la ley de puertos casi todos los graneles, y la mayoría de los containers y las cargas generales se operan en puertos administrados por empresas privadas comerciales.

- **Perú:** licitó el puerto de Matarani y mantiene pendiente la decisión de reformas sobre el resto de los puertos del país.

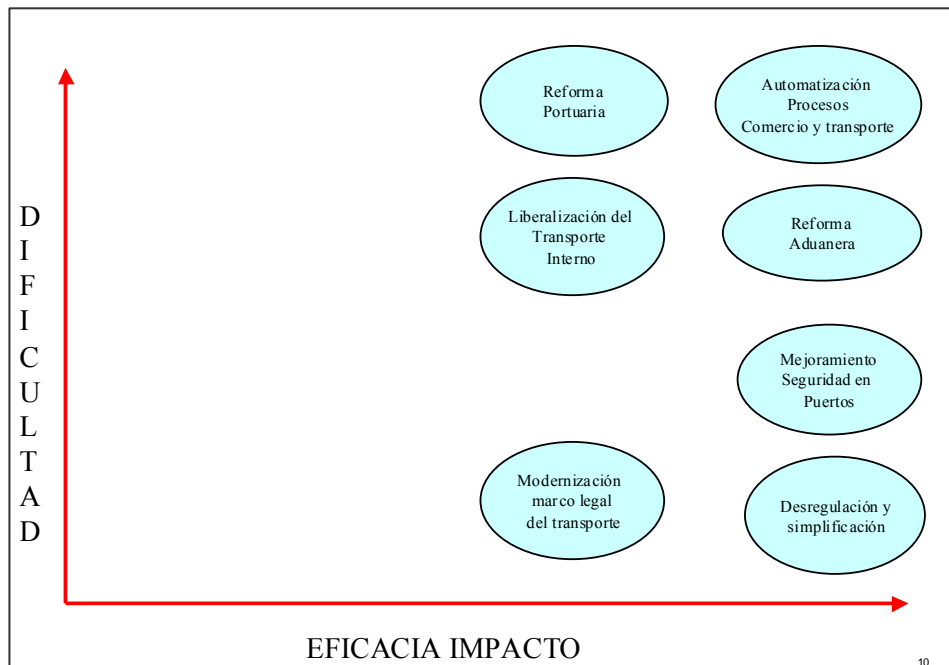
- **Uruguay:** entregó en concesión el principal puerto del país (Montevideo) y registra una importantísima actividad granelera operada por terminales privadas.

- **Venezuela:** En algún momento, se trató de avanzar en la privatización de los puertos públicos, de forma descentralizada. En tal sentido, el terminal especializado de Puerto Cabello es operado bajo la responsabilidad de un operador privado. En terminales especializadas de petróleo, el país tiene muchas instalaciones bajo el control de PdVSA, empresa estatal. Otras terminales especializadas, por ejemplo de cemento, productos químicos, y de cereales están en manos de empresas privadas.

## 7.0 Conclusiones, matriz de recomendaciones y Plan de acción.

En base a lo relevado en la labor, se ha determinado en primer lugar un cuadro de problemas, sintetizando los inconvenientes identificados. En este cuadro, se ponderado la relación de la dificultad para implementar la medida con la eficacia del impacto. En base a este análisis de adjunta la figura 32.

**Figura 32**  
**Cuadro de problemas**



Dado este cuadro de situación, en primer lugar se debe identificar un paquete de medidas de inmediato plazo, las cuales deberían aliviar los inconvenientes que existen en la actualidad, para luego proceder a efectuar una secuencia de acciones que en el mediano plazo otorguen ventajas comparativas al comercio y transporte local.

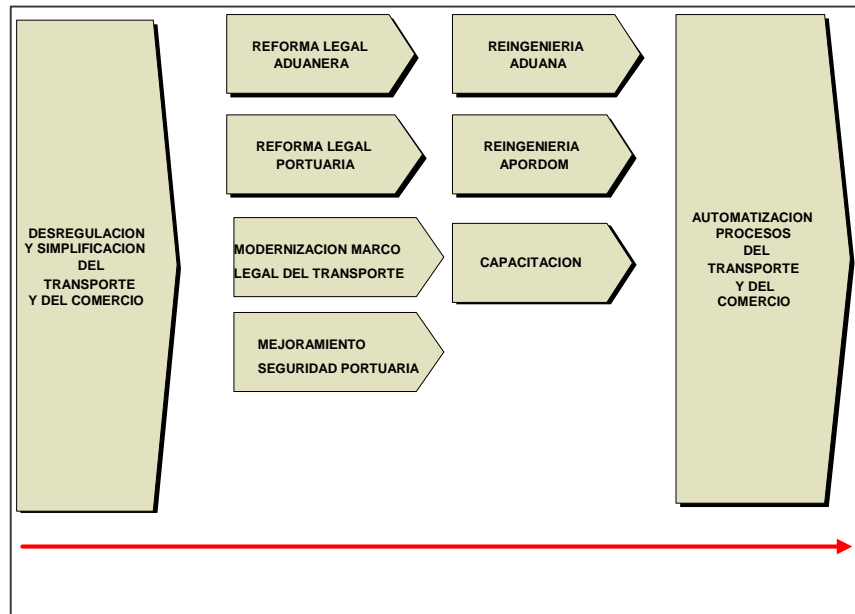
Luego de estas acciones “inmediatas se debería encarar un proceso imprescindible de modernización legal portuaria, aduanera y del transporte, acompañada por medidas de liberalización del transporte interno y de seguridad portuaria.

La tercer fase de medidas se debería concentrar en hacer una profunda reingeniería de APORDOM y de las aduanas, acompañado esto por acciones de capacitación.

La cuarta fase necesaria, una vez que estén encaminadas las reingenierías es la de montar en todo el sistema una plataforma de e commerce.

Finalmente, en base a esta ponderación, se ha definido un plan de acción, el cual como se observa en la figura 33 posee distintas prioridades en el tiempo

**Figura 33**  
**Plan de acción**



En este marco, visualizado de otra forma, existen acciones de inmediato plazo, de corto y de mediano, lo cual se sintetiza de esta forma:

**Figura 34**  
**Plan de acción**

<b>Inmediato plazo</b>	<b>Corto Plazo</b>	<b>Mediano Plazo</b>
Desregulación y simplificación del transporte y del comercio	Reforma legal portuaria	Reingeniería APORDOM
	Reforma legal aduanera	Reingeniería Aduanas
	Modernización marco legal transporte	Capacitación
	Mejoramiento Seguridad Portuaria	Automatización procesos

A continuación, se avanza en la descripción de cada componente:

### **7.1 Medidas de inmediato plazo**

Existen una serie de acciones, que se debería evaluar implementar en el inmediato plazo. Las instituciones involucradas en estas acciones son básicamente la Aduana y APORDOM. Esta medida podría aplicarse a través de una Ley o Decreto de Desregulación, que produzca un cambio sustantivo en esta materia<sup>49</sup>. Este tipo de acción, podría incluir también la derogación de normas que hayan quedado desactualizadas y que produzcan una carga burocrática innecesaria. Algunos componentes de esta acción que se han identificado son:

#### **a) Eliminación de la certificación consular**

Esta medida produciría un alivio inmediato en los costos operativos de las importaciones en US\$ 150. Tal como se explicó en el cuerpo principal del informe en general los importadores optan por pagar la multa equivalente a lo arriba indicado en lugar de proceder a obtener la certificación. Esta exigencia, en la actualidad, ha quedado prácticamente en desuso en todo el mundo. Su eliminación mas allá de producir una reducción de gastos, pasaría a ser un factor positivo en la imagen internacional de la República Dominicana.

#### **b) Reducción del porcentaje de las verificaciones**

Esta medida tal como se indicó en el punto 6.1.1 aliviaría un monto de US\$ 250 a los containers no verificados. El nivel de reducción a aplicar es una medida de orden de política fiscal y aduanera. Una de las alternativas consistiría en efectuar una reducción gradual. Un porcentaje razonable en los usos y costumbres aduaneros debería estar en el orden del 5%. Asimismo, en esta materia, es necesario cambiar el uso y costumbre existente de que el agente aduanero tenga la responsabilidad de ir llevando y llamando a todos los agentes e inspectores al área de inspección. En los containers que sean seleccionados para las verificaciones, se debería informar mediante un sistema a las agencias involucradas, para que estas opten por acudir a inspeccionar o no.

#### **c) Ordenamiento del área portuaria**

Es necesario tomar medidas urgentes relacionadas con este tema procediendo en el corto plazo a:

---

<sup>49</sup> Un ejemplo interesante de una medida de esta naturaleza fue el Decreto 817/92 que se promulgó en Argentina, y que desreguló diversas normas.

- Restringir al máximo el acceso a la zona portuaria.
- Eliminar la posibilidad de estacionar o circular con vehículos particulares en zonas operativas.
- Eliminar la posibilidad de que existan peatones en las zonas operativas.
- Eliminar los restaurantes en la zona operativa
- Mejorar el sistema de identificación de personas y vehículos en los accesos.

Este conjunto de medidas son imprescindibles para lograr un estándar mínimo de seguridad. En la segunda visita realizada a Haina, se observó que ha habido una mejora en estos problemas, no obstante, dados los usos y costumbres que obligan a las partes involucradas a estar presentes en las verificaciones de los containers, y a que en Haina y en otros puertos existen en la zona operacional portuaria múltiples oficinas gubernamentales en la República Dominicana hay un alto tráfico de personas en estas áreas.

Este problema está bastante resuelto en Caucedo, donde se escindió el área operacional de otras áreas de servicios, en las cuales se concentraron las instalaciones para las oficinas gubernamentales que poseen responsabilidades en el puerto.

Dado lo sensible de este tema a nivel internacional, una recomendación para mejorar esta materia, consistiría en desarrollar periódicamente auditorías externas que posibiliten a las autoridades tener un diagnóstico neutral de la situación, que le posibilite tomar las medidas correctivas..

#### **d) Liberalización del transporte interno**

Esta medida es política y en función de la voluntad del gobierno de la República Dominicana, puede ser considerada una medida de inmediato plazo. Debe tener como objetivo lograr que la oferta y demanda del transporte funcionen, tal como está regulado sin interferencia alguna. Esto implica desarrollar una serie de esfuerzos en el campo de la seguridad que garanticen la libre contratación de los fletes terrestres.

Esto debería implicar que se discontinuen los puestos que se hayan a la entrada de los puertos, en los cuales FENATRADO realiza un control sistemático, el aumento de la vigilancia policial en los accesos y en las carreteras, etc.

## **7.2 Reforma aduanera**

Es necesario proceder a efectuar una modernización de fondo de la legislación aduanera y una reorganización profunda de esta institución. Esta acción posee tres fases concadenadas:

- La primera implica una modernización legal,

- la segunda un proceso de reingeniería que debe adaptar la organización al nuevo marco legal
- y la tercera que esta organización y procedimientos sean susceptibles de ser integrados en una red integral de automatización de los procesos en un ámbito mas amplio que en la aduana misma, tal como se reseñará en el punto 7.4

La que se refiere a la reforma legal, ya está encaminada en República Dominicana. El proyecto de ley existente estaba siendo discutido en particular por los usuarios durante la redacción final de este documento.

La reingeniería de la aduana, sin duda debería contemplar la estructuración de una carrera, la jerarquización de los cuadros, la despolitización de la aduana, acciones de capacitación, etc. Todas estas acciones deben implicar en la práctica la creación de una nueva agencia aduanera que posibilite dos metas:

- El mejoramiento del control fiscal
- Una baja en los costos transaccionales.

Los antecedentes de reforma aduanera en la región, salvo en contados casos no es tan exitosa. Sin embargo las experiencias de los casos de México y Chile pueden ser considerados parcialmente. Hay algunos ejemplos a nivel internacional que pueden ser considerados como ejemplo. Uno es el de España, donde hace pocos años habían algunos problemas similares a los existentes en República Dominicana.

### **7.3 Reforma Portuaria**

En la República Dominicana se ha avanzado en varios casos en el desarrollo de una combinación de puertos particulares, concesiones y permisos en los puertos, dejando la agencia responsable de los puertos (APORDOM) con un perfil mixto de empresa portuaria y autoridad portuaria. Esta duplicidad lleva a que se confundan las responsabilidades de explotación, con las de autoridad de control. Por estas razones es necesario proceder a efectuar un cambio de fondo en esta materia procediendo en primer lugar a modernizar la legislación y a proceder a hacer prácticamente una reingeniería de APORDOM, convirtiéndola en una autoridad técnica y administradora de activos, sin que la misma se involucre en la explotación portuaria.

Distintas agencias que actúan sectorialmente en el sector transporte como autoridades de aplicación y a su vez como prestadoras de servicios, poseen una alta tendencia a producir conflictos de intereses y en general carecen de capacidad para resguardar los intereses de los usuarios del sector del transporte. Por esto es necesario establecer una agencia

reguladora multisectorial del transporte que posea la facultad de monitorear los contratos de concesión, resguardar la competencia y garantizar la libertad de acceso.<sup>50</sup>

En este marco, se debería hacer una reingeniería de fondo a APORDOM, procediendo discontinuar sus facultades en materia de explotación, modernizando los procedimientos de control y transformando a esta entidad en una agencia técnica especializada que realmente sea la Autoridad Portuaria Dominicana, asesorando al Poder Ejecutivo en las políticas portuarias, impulsando el desarrollo sectorial, proponiendo contratos de concesión, etc.

Este cambio de actividad requiere por un lado el dictado de una nueva legislación y por otro la obtención de los recursos para afrontar una racionalización de personal, pero morigerando el impacto social de esta medida.

Cabe agregar que tal como se indica al final de este capítulo, hay experiencias que se pueden capitalizar en la región en esta materia. Uno de los aspectos claves en esto es proceder a la simultánea jerarquización de los cuadros de la Autoridad Portuaria junto con una necesaria racionalización. Una de las lecciones aprendidas en esta temática es que los procesos de financiamiento de los incentivos para lograr una racionalización se pueden obtener con una relativa facilidad, por cuanto la rentabilidad de estas medidas es muy alta. También la experiencia indica que siempre y cuando se establezcan procedimientos adecuados, la obtención de financiamiento es relativamente fácil de obtener.

Este cambio en la legislación debería incluir un nuevo régimen para la operación de puertos particulares, el cual debería incluir la libertad de acceso para aquellos inversores que tengan terrenos costeros. Esta medida, mas allá de beneficiar al comercio, podría tener efectos muy significativos en el turismo, a través un aumento de la construcción de marinas, resorts y puertos deportivos.

Mas allá de lo arriba indicado, la incorporación de una legislación que legitime con un marco de seguridad jurídica adecuada la construcción de puertos particulares, produciría una valoración de los activos inmobiliarios costeros.

---

<sup>50</sup>. Existe un criterio similar indicado en el Dominican Republic Private Participation in Infrastructure Country Framework Report, November 2002, que dice: “In the case of Transport, a *multi-sector regulator* should be established to monitor compliance with the concession law and concession contracts. The regulator should have a professional board appointed by the President (or some other suitable arrangement that guarantees political independence and stability) and special units within the SEOPC, APORDOM and the *Comisión Aeroportuaria* (CAP) to provide technical assistance to the regulator to enforce the regulation policies.

## 7.4 Capacitación

Se recomienda considerar especialmente en el plan de acción un programa de capacitación amplio, para todas las agencias intervinientes en el comercio y en el transporte.

Este plan es posible que sea el punto clave de la transformación deseada. El plan de capacitación debería en primer lugar legitimar la puesta en marcha de esquemas de carrera y de jerarquización y asimismo generar un cambio de actitud de parte de los funcionarios existentes .

Una de las alternativas mas eficientes para esto lo constituiría poner a disposición de los funcionarios y candidatos para ingresar a estas instituciones de un paquete de programas disponibles en internet, de forma tal que por un lado se exija la aprobación de un conjunto de cursos de formación, como requisito previo al ingreso y que por otro lado los cuadros de funcionarios dispongan de un programa de formación para acceder en su tiempo libre de forma tal de lograr un mecanismo de incentivos que requiera ciertos niveles de capacitación para poder acceder a ascensos.

Hay ejemplos de estos paquetes en el sector privado, que han sido muy exitosos. Sin duda, estos mecanismos deberían ser complementados con la operación de una unidad que tenga la responsabilidad de poner en marcha estas actividades, de los mecanismos de evaluación y también responsable para la gestión de ciertos cursos y actividades que no sean masivas.

## 7.5 Automatización de los procesos del comercio y del transporte

En forma paralela con la reforma aduanera, es necesario proceder a planificar e implementar la automatización de los procedimientos documentales no solo de la aduana, sino también del comercio exterior y del transporte. La concreción de esta acción en el seno de la Aduana debería desarrollarse recién a partir que en la misma se proceda a hacer una reingeniería acorde con una nueva legislación.

El concepto a desarrollar en esta materia debe implicar dos conceptos principales:

- El de la **sustitución del flujo de la documentación física** en el transporte. Esto debe contemplar que los importadores y exportadores que califiquen en sus antecedentes y procedimientos puedan proceder a sustituir totalmente los flujos documentales por intercambios electrónicos de datos, sin perjuicio que la aduana u otras agencias del gobierno puedan luego proceder a efectuar inspecciones documentales en los casos que se requiera o que en casos excepcionales se requiera también la documentación física.
- El concepto de la **eliminación de la obligatoriedad de la concurrencia** del importador, su representante o del agente aduanero en el despacho de la mercadería. Contemplando que el porcentaje de verificación de mercaderías debería ser reducido, al

menos en los casos en los cuales no se va a proceder a efectuar una verificación física de la mercadería, se debería establecer que no es necesaria la concurrencia del importador o del agente aduanero al acto físico de inspección o verificación.

Para efectivizar este proceso, es necesario en primer lugar tomar la decisión de donde se va a centralizar físicamente e institucionalmente una plataforma de “*e commerce*”. Las mejores experiencias a nivel internacional en este campo, indican que las instituciones portuarias, como nodos del comercio, poseen una muy buena calificación para asumir el rol de coordinador de estos desarrollos.

También la experiencia indica que se debe adoptar el concepto del Sistema Portuario Comunitario, es decir, el sistema informático que interconecta a todos los miembros de una comunidad logística, optimizando el intercambio de documentación, reduciendo el volumen de datos a reingresar en diferentes sistemas y permitiendo en última instancia perfeccionar todo el seguimiento de una operación, hasta el cierre de la misma. La informatización de todos los actores de los puertos permite mejorar la integración de todos los agentes y agencias y notables ahorros que resultan en una baja de los costos de las transacciones.

## **7.6 Modernización del marco legal del transporte**

Una serie de vacíos y obsolescencias en la legislación dominicana del transporte, fuera de los tópicos ya indicados en otros puntos, producen en esta industria inseguridades jurídicas que resultan en problemas comerciales y de extracostos.

Un caso que se ha observado, lo constituye la falta de actualización en la definición en la legislación de las características y responsabilidades en los contratos de transporte internacional.

Asimismo, existe una inseguridad, de parte de los agentes navieros en contar con un instrumento legal que restrinja la entrega de las mercaderías, hasta tanto estos puedan cobrar los fletes, en aquellos contratos que posean cláusulas de flete a ser pagado en destino.

También la falta de una legislación en materia de transporte multimodal, constituye un problema para la excelencia de la logística en la República Dominicana. No obstante, dado que esta problemática no solo es a nivel local, sino que el ámbito de aplicación de este asunto es a nivel internacional, si bien no se recomienda la promulgación de una legislación nacional ni regional en esta materia, existen ciertas medidas a ser implementadas para el mejoramiento de esta materia. Algunas de estas medidas posibles para esto son el perfeccionamiento de la legislación que regula la libertad de contratación del transporte interno, el perfeccionamiento de la regulación que facilite el ingreso, salida y uso interno de de chasis, containers y accesorios, etc.

Asimismo un concepto a ser analizado podría ser la apertura del cabotaje, concadenado con un régimen que facilite la carga y descarga de embarcaciones feeder de Ro Ro. Esta experiencia, de reciente aplicación en la Unión Europea, donde se adoptó una política para incentivar el transporte por agua de corta distancia puede tener aplicación a la República Dominicana.

## **7.7 Mejoramiento de la seguridad portuaria**

Esta actividad a ser desarrollada en el corto plazo, la cual es continuación, en este informe del punto Ordenamiento de Area portuaria (en 7.1 c)), tiene una alta implicancia, dados los importantes cambios acontecidos en la legislación internacional en esta materia.

En la República Dominicana, es por un lado necesario actualizar la legislación de seguridad y por otro llevar adelante una serie de acciones que garanticen el aumento de la seguridad. El estándar de seguridad a implantar debería ser similar en todos los puertos, al efecto de facilitar la competencia.

Según se expresó al principio a partir de Caucedo existe una instalación de referencia en materia portuaria lo cual debería ser un benchmark para mejorar, en todos los sentidos las condiciones del resto de las estaciones marítimas y en particular la seguridad.

ANEXO A  
MAPA DE LA REPUBLICA DOMINICANA



**Anexo B**  
**Volumen operado por los puertos de República Dominicana 2000-2002**<sup>51</sup>

	Movimiento en teu			Movimiento en toneladas		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Haina	460.185	487.827	430.561	n/a	10.532.882	10.461.907
San Pedro de Macoris	-	-	-	n/a	1.843.597	2.116.690
Puerto Plata	50.967	48.228	53.766	1.602.757	1.403.988	1.865.288
Santo Domingo	23.298	22.477	34.339	1.058.035	908.191	869.807
Barahona	-	-	-	n/a	375.835	171.340
La Romana	898	768	875	316.265	333.290	368.469
Manzanillo	-	5.038	5.717	n/a	310.147	278.326
Boca Chica	25.918	19.052	16.674	148.598	128.447	118.616
Puerto Viejo de Azua	-	-	-	n/a	113.663	50.923
Samana	-	-	-	n/a	17.257	11.115
<b>Total</b>	<b>561.266</b>	<b>583.390</b>	<b>541.932</b>	<b>n/a</b>	<b>15.967.297</b>	<b>16.312.481</b>

**Anexo C**  
**Evolución del movimiento de cargas en los puertos dominicanos,**  
**según el sentido del tráfico y el tipo de carga**  
**(en toneladas)**<sup>52</sup>

Tipo De Carga	1998	1999	2000	2001	2002
<b>1.- Importacion</b>	<b>10.719.032</b>	<b>13.602.751</b>	<b>14.245.121</b>	<b>14.013.298</b>	<b>14.559.689</b>
1.1 C. Gral. Suelta	1.458.175	1.676.673	1.461.653	1.178.704	1.459.557
1.2 C. Gral. Cont.	1.805.276	2.028.681	2.135.122	2.214.624	2.228.636
1.3 C. Granel Sol.	2.760.680	3.542.445	4.009.143	4.067.736	4.294.442
1.4 C. Granel Liq.	4.694.901	6.354.952	6.639.203	6.552.234	6.577.054
<b>2.- Exportacion</b>	<b>1.672.993</b>	<b>1.608.834</b>	<b>2.170.257</b>	<b>2.507.494</b>	<b>1.748.921</b>
2.1 C. Gral. Suelta	139,951	121,229	107,697	203,176	179.315
2.2 C. Gral. Cont.	708,429	691,03	718,842	752,469	776.447
2.3 C. Granel Sol.	663,45	608,036	1.208.980	1.400.994	612.538
2.4 C. Granel Liq.	161,163	188,539	134,738	150,855	180.621
<b>3.- Transito</b>	<b>397,704</b>	<b>230,676</b>	<b>359,48</b>	<b>358,511</b>	<b>373.058</b>
3.1 Entrada	201,353	124,91	191,567	193,835	199.139
3.2 Salida	196,351	105,766	167,913	164,676	173.139
<b>Total (1+2+3)</b>	<b>12.789.729</b>	<b>15.442.261</b>	<b>16.774.858</b>	<b>16.879.303</b>	<b>16.681.668</b>

<sup>51</sup> Fuente <http://www.eclac.org/transporte/perfil/index.htm>

<sup>52</sup> Fuente [www.apordom.gov.do](http://www.apordom.gov.do)