

Crecimiento incluyente y generador de empleo en la República Dominicana:

Una contribución del FMI y de la OIT

1. Introducción

La colaboración entre el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se originó en el período subsiguiente a la crisis económica internacional, que ha tenido un profundo impacto en los trabajadores del mundo entero. En septiembre de 2010, la OIT y el FMI organizaron, junto con las autoridades noruegas, una conferencia de alto nivel sobre los retos del crecimiento, el empleo y la cohesión social (la Conferencia de Oslo). El principal objetivo era abordar las espinosas cuestiones de política que planteó el aumento pronunciado del desempleo y los reveses que sufrieron el crecimiento y la reducción de la pobreza, así como afianzar la integración del empleo y las políticas de protección social con las estrategias de política macroeconómica a escala nacional e internacional.

El temario de la Conferencia de Oslo para la cooperación entre las dos organizaciones comprendía varios objetivos, - incluyendo proyectos piloto conjuntos en tres países- dedicados a promover el diálogo social y reconocer el papel crucial que puede desempeñar para forjar el consenso necesario para afrontar los retos que implica una estrategia económica de crecimiento incluyente con abundante empleo. Los dos primeros tuvieron lugar en Zambia y Bulgaria en 2012, y fueron una base muy útil para profundizar el diálogo sobre estrategias concretas de crecimiento nacional en pro del empleo, el trabajo decente y el desarrollo.

El proyecto piloto de diálogo social elaborado por la OIT y el FMI para la República Dominicana es la tercera de estas iniciativas. Su finalidad es promover un debate informado sobre las políticas nacionales —respaldado por los conocimientos respectivos de la OIT y el FMI— que pueda ayudar a identificar los principales obstáculos a un crecimiento sostenido e incluyente en la República Dominicana, y abordarlos con medidas coherentes por parte del gobierno, los empleadores y los sindicatos.

Desde una perspectiva más amplia, la persistente incertidumbre en torno a las perspectivas económicas mundiales ha puesto de relieve la importancia del empleo y del crecimiento incluyente como una inquietud crítica tanto en el mundo desarrollado como en el mundo en desarrollo. Esto está conduciendo a un replanteamiento de las políticas tradicionales sobre crecimiento y desarrollo y la búsqueda de nuevas soluciones prácticas. Confiamos en que los resultados de este proyecto en la República Dominicana contribuirán con ideas y datos a ese importante debate general.

2. Patrones de crecimiento y empleo en la República Dominicana

En los 20 últimos años, la República Dominicana ha experimentado un crecimiento económico elevado y sostenido, con un aumento anual promedio del PIB per cápita de 4 por ciento, en comparación con 1,8 por ciento para América Latina y América Central y el Caribe. Es notable constatar que este crecimiento económico relativamente elevado se mantuvo luego de la crisis económica y financiera internacional; y, en 2011, el país pasó a clasificarse como de ingreso mediano alto gracias a un desempeño muy superior al de la mayoría de los demás países de la región. Sin embargo, este vigoroso desempeño a largo plazo en términos del crecimiento económico no se tradujo en una mejora igualmente significativa de los niveles de vida para todos.

El fuerte aumento del PIB per cápita registrado durante las dos últimas décadas estuvo arraigado en el rápido crecimiento de la productividad de la mano de obra. Los cambios de la tasa de empleo y la población en edad activa también contribuyeron al crecimiento del producto, pero tuvieron una influencia pequeña (y decreciente). Este sólido desempeño económico ha estado alimentado principalmente por un crecimiento superior al promedio de los sectores de la manufactura, el transporte y las comunicaciones. Sin embargo, la contribución de estos sectores al aumento del empleo viene disminuyendo de manera sostenida, y eso ha conducido a una caída progresiva de la intensidad del empleo en el crecimiento económico del país.

Tradicionalmente, las tasas de empleo de la República Dominicana han sido bajas en comparación con otros países de la región. Además, aunque la tasa de desempleo basada en la búsqueda de trabajo entre la población desocupada (lo que se conoce como desempleo *abierto*) es relativamente baja, la tasa de desempleo *amplia* oficial, que incluye a los trabajadores desalentados, sigue siendo más bien elevada y se estima en 14.7 por ciento¹. La diferencia entre estos dos indicadores también pone en evidencia la existencia de un gran número de trabajadores “subutilizados”, grupo que está reflejado también en la proporción de los subempleados que buscan activamente más horas de trabajo (aproximadamente un 5 por ciento del empleo total).

El débil desempeño del empleo total de la economía puede atribuirse a la evolución de la situación sectorial. Los empleos manufactureros que se perdieron entre 2001 y 2011 fueron absorbidos principalmente por un fuerte aumento del empleo en “otros servicios”, principalmente puestos de trabajo de poca productividad en el sector de los servicios personales. En cifras absolutas, la categoría de “otros servicios” generó por sí sola más de 40 por ciento del incremento neto de los puestos de trabajo en ese período. Esa migración entre sectores se vio reflejada en un cambio de la composición del empleo por categoría. Entre 2000 y 2010, el porcentaje de trabajadores asalariados disminuyó en alrededor de 10 por ciento del empleo total. Simultáneamente, el número de trabajadores no asalariados experimentó un marcado aumento durante la última década. Parte de esa alza se registró en el

¹ La definición oficial de desempleo utilizada en la República Dominicana es diferente de las normas estadísticas internacionales porque incluye entre los desempleados una gran proporción de “trabajadores desalentados”; es decir, los desocupados que quieren trabajar pero que no dieron ningún paso concreto para encontrar empleo en la semana en que se realizó la encuesta sobre la fuerza laboral.

número de empleadores y trabajadores profesionales y técnicos por cuenta propia (independientes), y se debió más que nada al aumento de las ocupaciones independientes no profesionales, no técnicas y no administrativas. En resumen, el empleo creció más en los sectores asociados a una baja productividad, condiciones de trabajo precarias e informalidad.

El estancamiento de la calidad del empleo global en la República Dominicana se ve reflejado también en la dinámica reciente del ingreso real. Tras la crisis bancaria de 2003, cuando la tasa de inflación anual llegó a rondar 40 por ciento, la tasa de crecimiento del ingreso real quedó más bien paralizada, especialmente en el caso de los trabajadores con un nivel de instrucción inferior al terciario. Durante la última década, el ingreso real disminuyó de manera uniforme en todos los niveles de ingreso —si bien la reducción fue algo más pronunciada para los empleados del sector privado con ingresos en los deciles más altos— y las industrias, particularmente el comercio mayorista y minorista, la hotelería, los bares y restaurantes, y otros servicios. Aunque en los cinco últimos años pudieron observarse pequeños avances de los ingresos en algunos de estos sectores con mayor productividad de la mano de obra, el aumento del ingreso real aún está rezagado respecto del aumento de la productividad de la mano de obra.

Paralelamente a la caída del salario real, la cantidad de hogares pobres experimentó un fuerte aumento a mediados de la década de 2000, como consecuencia de la crisis nacional y del elevado nivel de inflación que generó, el cual redujo el ingreso real de la población más vulnerable. Según estimaciones nacionales oficiales, los niveles de pobreza fueron idénticos en 2010 y 1990. La persistencia de la pobreza en la República Dominicana está agravada por una historia de subinversión en bienes públicos y una prestación sumamente ineficiente de servicios públicos en el ámbito de la salud, la educación y el suministro de energía eléctrica (Sánchez y Senderowitsch, 2012). De hecho, el gasto social de la República Dominicana (que se mantiene por debajo de 10 por ciento del PIB) es uno de los más bajos de la clasificación comparativa regional, y ocupa el puesto 19 entre 21 países (Ondetti, 2012). Sin embargo, en la segunda mitad de la década de 2000 comenzó a observarse una mejora decisiva, gracias a la adopción de políticas más firmes de desarrollo social, incluyendo reformas de la atención de la salud y la cobertura de pensiones.

3. Perspectivas y riesgos actuales

El crecimiento económico se desaceleró en los tres últimos años, de 7,8 por ciento en 2010 a 4,5 por ciento en 2011, y a un 4 por ciento estimado en 2012. En el escenario base el crecimiento, se desacelerará más, a 2,2 por ciento en 2013, y luego repuntará a 3,4 por ciento en 2014. La desaceleración es consistente con la moderación proyectada del crecimiento mundial (FMI, *Perspectivas de la economía mundial*, octubre de 2012), y con ajustes de política económica para reducir los desequilibrios fiscales y externos. De cara al futuro, y a condición de que no se produzcan shocks adicionales, el crecimiento convergería de manera continua hacia el nivel potencial de alrededor de 5 por ciento para 2016. En consonancia con la desaceleración de la actividad económica, las condiciones en el mercado laboral también se debilitaron en los tres últimos años, y el desempleo subió de 14,3 por ciento en 2010 a

14,6 por ciento en 2011, y una cifra estimada en 14.7 por ciento en 2012. Esto contrasta con las tendencias en América Latina y Central, donde las tasas de desempleo alcanzaron un mínimo histórico en 2012 (OIT, 2012).

De acuerdo con el escenario base de crecimiento, las condiciones volverían a empeorar en el mercado laboral. En particular, usando estimaciones de los vínculos entre el empleo y el crecimiento (Crivelli *et al.* 2012, Ball *et al.* 2013) y la entrada neta a la fuerza laboral durante el período 2012-2017 (OIT-Laborsta), los supuestos de base en cuanto al crecimiento implican un aumento del desempleo de alrededor de 2 puntos porcentuales a mediano plazo, de aproximadamente 14.6 por ciento en 2011 a aproximadamente 16.3 por ciento en 2017 (cuadro 1).

Cuadro 1. República Dominicana: Escenario de empleo de mediano plazo

	2011	Proyecciones 1/					
		2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fuerza de Trabajo (millones) 2/	4.58	4.66	4.74	4.82	4.89	4.97	5.04
Crecimiento PIB Real (Porcentaje)	4.5	4.0	2.2	3.4	4.6	5.0	5.0
Tasa de Desocupación Ampliada	14.6	14.7	15.6	16.1	16.2	16.3	16.3

Fuente: Autoridades dominicanas y cálculos y estimaciones de técnicos del FMI.

1/ Proyecciones basadas en estimaciones de elasticidades del empleo con respecto al crecimiento de 0.3, obtenidas con diferentes ventanas de datos (rolling-windows) a lo largo de la muestra de 2001 a 2011.

2/ Autoridades dominicanas; y proyecciones de la OIT-Laborsta.

Los riesgos a corto plazo se inclinan a la baja, y están estrechamente vinculados con los relacionados con Estados Unidos —que es, para la República Dominicana, el principal mercado de exportación y la principal fuente de remesas e ingreso por turismo, y cuyo crecimiento económico probablemente se mantenga moderado a mediano plazo— y a otras economías avanzadas. La materialización de estos riesgos podría reducir el crecimiento a corto plazo y agudizar aún más el desempleo a mediano plazo. Contra este telón de fondo, y dado el margen limitado de la política macroeconómica para estimular la demanda a corto plazo, es ahora más apremiante que la República Dominicana adopte reformas estructurales que promuevan el crecimiento.

4. Principales retos para la política

A pesar del notable desempeño del crecimiento en las dos últimas décadas, la República Dominicana aún se caracteriza por niveles persistentemente elevados de desigualdad y pobreza, un extenso mercado laboral informal y bajas tasas de participación. Estas debilidades se han visto exacerbadas por el empeoramiento del marco macroeconómico durante los últimos años. Para hacerles frente, se requiere un conjunto de medidas económicas y sociales integradas y equilibradas.

La contribución del FMI

Para encauzar la economía por una senda de crecimiento sostenido y más incluyente, es necesario avanzar en dos flancos principales: i) reducir las vulnerabilidades fiscales y externas, y ii) promover el aumento de la productividad y mejorar la calidad del empleo.

i. **Logrando estabilidad macroeconómica y financiera, se sientan las bases del crecimiento y la creación de puestos de trabajo.** Durante los dos últimos años, la actividad económica ha estado respaldada por políticas fiscales y monetarias expansivas; mientras tanto, la confianza del sector privado se ha deteriorado. El desempeño económico empeoró, y la debilidad de la implementación de las políticas llevó a la acumulación de desequilibrios fiscales y externos. Es fundamental corregir esos desequilibrios para restablecer la confianza del mercado privado, respaldar el desarrollo empresarial y reducir las vulnerabilidades a los riesgos externos. En este contexto, será necesario ajustar sustancialmente las políticas macroeconómicas en 2013 para ayudar a reducir los riesgos a la estabilidad fiscal y externa. En particular, es crucial reducir el déficit fiscal para modificar la dinámica de la deuda, restablecer el margen de acción de la política fiscal, facilitar el ajuste externo y permitir que se reanude el crédito al sector privado. En el ámbito de la política fiscal, esto requiere controlar el gasto corriente, mejorar la eficiencia del gasto y movilizar ingresos adicionales, protegiendo a la vez el gasto social y minimizando la carga para el segmento más vulnerable de la población. En cuanto a la política monetaria, la prioridad debe ser fortalecer la posición de las reservas internacionales y mantener la inflación a un nivel bajo.

ii. **Es crucial promover el crecimiento de la productividad y mejorar la calidad de los empleos para estimular el crecimiento potencial e incluyente.** El avance en este terreno puede lograrse mediante reformas de amplio alcance que eliminen las distorsiones y estimulen la competitividad, mejoren el clima de negocios y mejoren el funcionamiento del mercado laboral.

- **Competitividad.** Es fundamental fomentar la competitividad para promover el crecimiento de la productividad en un amplio conjunto de industrias, sobre todo las que contribuyen desproporcionadamente a la creación de puestos de trabajo. Dos ámbitos parecen revestir especial importancia. Primero, mejorando la confiabilidad y la eficiencia del sector público eléctrico y reduciendo los costos de energía se impulsará fuertemente el desarrollo del sector privado. Segundo, la eliminación de las exenciones tributarias y otros regímenes impositivos especiales sería otro paso importante para promover la competencia y ofrecer a las empresas nacionales un campo de juego parejo. Asimismo, si se estrechara el vínculo entre las industrias que se encuentran rezagadas y las que tienen una productividad elevada, se podría facilitar la promoción indirecta de la productividad mediante el intercambio de conocimientos, tecnología, procesos innovadores y capital. De esa manera mejoraría la calidad de los trabajos en estas industrias y, gracias al aumento de los sueldos de mercado, las oportunidades laborales serían más atractivas en las industrias en las que abunda el empleo.

- **Clima de negocios.** Al recortar el costo de la burocracia, facilitar el cumplimiento con las obligaciones tributarias y luchar contra la corrupción, bajaría el costo de hacer negocios, se promovería la creación de empresas y se reduciría la informalidad. El avance en estos campos contribuiría a hacer crecer el empleo y la productividad.
- **Mercado laboral.** Mejorar la calidad de la fuerza laboral mediante reformas a mediano y largo plazo es crucial para satisfacer las necesidades de una economía con un crecimiento más difundido de la productividad y puestos de trabajo de mejor calidad. Las medidas encaminadas a hacer coincidir mejor la demanda del mercado y la oferta de habilidades de la fuerza laboral también incrementaría la participación de los trabajadores jóvenes y de las mujeres en la etapa pico de la edad activa, mejorando el contenido laboral del crecimiento en el país. En este contexto, los mecanismos destinados a facilitar la transición de la escuela al trabajo también son importantes, incluida una colaboración más estrecha entre las escuelas técnicas y los empleadores del sector privado.

La contribución de la OIT

La República Dominicana afronta dos retos principales. Primero, debería emprender una modernización productiva, estimulando la inversión empresarial en actividades de alto valor agregado, y ampliando la gama de capacidades de exportación de las empresas. De lo contrario, podría correr el riesgo de entrar prematuramente en una etapa de “desindustrialización prematura”, en la cual el crecimiento a largo plazo está determinado por un crecimiento de los servicios tradicionales de baja productividad. Para evitar esta trampa del ingreso medio, será necesario un esfuerzo deliberado por promover una canasta de exportaciones diversificada, moderna y excepcional, como lo demuestra la experiencia de los países que realizaron la transición de las categorías de ingreso más bajo a las de ingreso más alto². Segundo, se requieren inversiones sostenidas para modernizar la enseñanza y la formación, así como atención de la salud y protección social para desarrollar el capital humano y reducir la desigualdad de las oportunidades y la pobreza, a fin de eliminar los obstáculos a mejores niveles de vida, productividad y cohesión social.

Las políticas encaminadas a estimular la competitividad y las que buscan promover la inclusión y la equidad ofrecen oportunidades de ganar-ganar y complementariedades que beneficiarán a todos. Los motores fundamentales del crecimiento deberían ser cada vez más las capacidades de producción local, la innovación y una fuerza laboral preparada y bien remunerada. Se necesitan una gobernabilidad sólida y una toma de decisiones transparente para avanzar en esa dirección, manejar las tensiones y estimular la inversión que le toca hacer a cada parte, ya sea el gobierno, las empresas o los trabajadores. Dadas las vulnerabilidades de la cuenta corriente externa, la debilidad de la base impositiva y la presión en dirección a la consolidación fiscal, se necesita una estrategia de crecimiento cuidadosamente ideada para equilibrar la necesidad de proteger la sostenibilidad macroeconómica y financiera a mediano plazo sin perjudicar la inversión en capacidades productivas y capital humano. El diálogo

² Según Felipe *et al.* (2012), la República Dominicana pertenece a un grupo de 52 países que corre el riesgo de caer en la “trampa del ingreso medio”. Williamson (2012) enumera los estudios sobre el tema.

social puede proporcionar una forma consistente de encontrar dicha senda y mantener el rumbo.

El informe de la OIT hace hincapié en una serie de sugerencias en cinco áreas críticas para promover la diversificación económica y mejorar la calidad del empleo y los niveles de vida.

- i. La **promoción de la empresa** debería eliminar los cuellos de botella en la infraestructura y la energía, y estimular la capacidad de innovación y creación de productos. Se debería conceder especial atención a la microempresa y la pequeña y mediana empresa, facilitando el acceso a los servicios financieros y ampliando los servicios de apoyo para mejorar las aptitudes gerenciales y las prácticas en los lugares de trabajo. Al promover el diálogo público-privado, a nivel tanto sectorial como territorial, se podría contribuir también a detectar nuevas oportunidades de negocio. Las medidas encaminadas a estimular la productividad de las empresas más pequeñas deberían combinarse con otras destinadas a impedir la violación de las disposiciones jurídicas y los derechos de los trabajadores, así como a promover la salida gradual de la informalidad.
- ii. La **educación** y la **capacitación** deberían estar coordinadas con las necesidades de las empresas, sobre todo las de sectores con más potencial de creación de puestos de trabajo. El objetivo debería ser forjar un “círculo virtuoso” de políticas coordinadas que unan la enseñanza, la formación de aptitudes, la transformación productiva, el empleo y el trabajo decente. En ese sentido, los programas sociales pueden desempeñar una función importante al asegurar un acceso más amplio.
- iii. Las **políticas y regulaciones del mercado laboral** pueden servir para dinamizar la inclusión laboral, especialmente para la mujer y la juventud, al facilitar la participación, promover el espíritu de empresa, facilitar las transiciones (de la escuela al trabajo, del desempleo al empleo, o de un trabajo a otro) y asegurar la protección contra la discriminación y el tratamiento desigual.
- iv. Las **políticas de fijación de sueldos** deben asegurar que las remuneraciones estén a la par de los aumentos de la productividad. Dado su papel como parámetro de referencia en las negociaciones salariales, tanto para los trabajadores asalariados como para los que ocupan empleos informales, un lazo más fuerte del salario mínimo con el crecimiento de la productividad podría ser útil. Lograr un grado adecuado de negociación colectiva, incluso a nivel sectorial, es otro paso importante para dejar asegurada la flexibilidad y la equidad de las políticas de fijación de sueldos.
- v. **Protección social.** La introducción de un nivel mínimo de protección social definido a nivel nacional —un conjunto básico de garantías en cuanto a la atención básica de la salud y la seguridad del ingreso basado en una evaluación meticulosa de la sostenibilidad financiera y la debilidad del sistema actual— ayudaría a llevar a término la ampliación del sistema de protección social.

5. Conclusiones: Lograr un equilibrio entre la transformación productiva, la sostenibilidad fiscal y una sociedad incluyente

Pese al notable desempeño del crecimiento logrado en las últimas décadas, los indicadores sociales de la República Dominicana siguen siendo bajos. Abordar la informalidad persistente y generalizada en el mercado laboral, la participación relativamente baja en la fuerza laboral, el creciente desempleo y los elevados niveles de desigualdad representa un reto fundamental.

Para lograr un crecimiento más fuerte y más incluyente serán necesarias una transformación productiva y reformas encaminadas a mejorar el clima de negocios y promover la competitividad. Se requerirán también un mercado laboral que funcione bien y una inversión significativa en enseñanza y capacitación, atención de la salud y protección social para realzar el capital humano y reducir la desigualdad de oportunidades. Esto no es posible sin mantener un equilibrio entre la estabilidad macroeconómica (entre otras cosas, en forma de baja incertidumbre en torno a los precios, tipo de cambio competitivo, solidez del sistema financiero y sostenibilidad de las posiciones fiscales) y la necesidad de un gasto mayor y más eficiente en inversión pública y necesidades sociales.

Una transformación productiva no puede dar fruto a menos que haya sido analizada y esté respaldada por todas las partes interesadas, a fin de imprimir más coherencia a las políticas públicas. Aunque la OIT y el FMI pueden contribuir a este debate con su respectiva experiencia técnica y su perspectiva internacional, para que el cambio sea significativo es indispensable que intervengan los agentes nacionales. En este sentido, un diálogo tripartito sostenido, abierto e informado puede contribuir a promover reformas que mantengan equilibrados los objetivos económicos y sociales y, de esa manera, afinar la concepción de las políticas, generar presión para que se las ponga en práctica, asegurar una supervisión regular del avance logrado y mantener la atención puesta en un tema determinado cuando se tomen decisiones nacionales sobre las reformas regulatorias y las políticas macroeconómicas y fiscales.

Bibliografía

Ball, L., Leigh, D., Furceri, D., y Loungani, P. (2013), “Does One Law Fit All? Okun’s Law outside the OECD”, IMF Working Paper (de próxima publicación).

Crivelli, E. Furceri, D., y Toujas-Bernate. J. (2012), “Can Policies Affect Employment Intensity of Growth? A Cross-Country Analysis”, IMF Working Papers 12/218.

Felipe, J., Adbon, A., y Kumar, U. (2012), “Tracking the Middle-income Trap: What is it, Who is in it, and Why?”, Levy Economics Institute Working Paper No. 175, abril de 2012.

FMI (2012), *Perspectivas de la economía mundial*, octubre de 2012.

OIT (2012), *Panorama Laboral 2012*, América Latina y el Caribe.

Ondetti, G. (2012), “International migration and social policy underdevelopment in the Dominican Republic”, Global Social Policy, abril de 2012.

Sanchez, M. E., Senderowitsch, R. (2012), “The Political Economy of the Middle Class in the Dominican Republic”, World Bank Policy Research Working Paper 6049.

Williamson, J. (2012), “Some Basic Disagreements on Development”, estudio preparado para la conferencia “High Level Knowledge Forum: Expanding the Frontiers in Development Policy under Korea’s Knowledge Sharing Program”, Seúl, 15 a 16 de octubre de 2012.