

# **CRECIMIENTO, EMPLEO Y COHESIÓN SOCIAL EN REPÚBLICA DOMINICANA**

**Informe de la  
Organización Internacional del Trabajo – OIT**

***CONSULTA TRIPARTITA DE FMI-OIT SOBRE  
CRECIMIENTO INCLUYENTE Y GENERADOR DE EMPLEO  
EN LA REPUBLICA DOMINICANA***

**Salón Américo Lugo, Auditorio del  
Banco Central de la República Dominicana (BCRD)  
Santo Domingo, DR  
30 de enero de 2013**

---

## TABLA DE CONTENIDO

|                                                                           |    |
|---------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. INTRODUCCIÓN .....                                                     | 1  |
| 2. BREVE SINOPSIS DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO Y SOCIAL .....                  | 2  |
| 2.1 <i>Patrones de crecimiento y cambio sectorial</i> .....               | 2  |
| 2.2 <i>Un mercado laboral débil y poroso</i> .....                        | 7  |
| 2.3 <i>Salarios</i> .....                                                 | 16 |
| 2.4 <i>Pobreza y desigualdad</i> .....                                    | 21 |
| 3. OBSTÁCULOS PARA EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE Y EL TRABAJO DECENTE.....    | 25 |
| 4. ÁREAS FUNDAMENTALES PARA LA ACCIÓN DE POLÍTICAS.....                   | 30 |
| ANEXO A: ANEXOS GRÁFICOS Y CUADROS .....                                  | 37 |
| ANEXO B: Convenciones de la OIT Ratificadas por República Dominicana..... | 42 |
| REFERENCIAS .....                                                         | 43 |

## LISTA DE GRÁFICOS Y CUADROS

| GRÁFICOS                               |                                                                                                                                     | página     |
|----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| GRÁFICO 1                              | Crecimiento PIB per cápita, países seleccionados, 1960 – 2011 (1960 = 100)                                                          | 3          |
| GRÁFICO 2                              | Tasa de crecimiento del PIB real de República Dominicana, 1980 - 2011 (%)                                                           | 4          |
| GRÁFICO 3                              | Balanza comercial y remesas de fondos para República Dominicana, 2000 - 2010 (US\$ millones)                                        | 7          |
| GRÁFICO 4                              | Tendencias en la proporción empleo – población, hombres y mujeres, países seleccionados, 1991-2010 (1991=100)                       | 9          |
| GRÁFICO 5                              | Tasas de desempleo y subutilización del trabajo, 2000 - 2010 (%)                                                                    | 10         |
| GRÁFICO 6                              | Visas de inmigrantes para Estados Unidos, emitidas en Santo Domingo, 1991-2010                                                      | 12         |
| GRÁFICO 7                              | Empleo Informal como un porcentaje del empleo no - agrícola en países seleccionados, 2010 o los últimos disponibles (%)             | 16         |
| GRÁFICO 8                              | República Dominicana, salario real promedio por hora y productividad laboral, 2000 - 2010 (Índice 2000 = 100)                       | 17         |
| GRÁFICO 9                              | República Dominicana, PIB en precios constantes y participación salarial ajustada, 2000 - 2010                                      | 18         |
| GRÁFICO 10                             | Evolución de los Salarios Mínimos Reales en República Dominicana y Países Seleccionados en América Latina, 2000 - 2010 (2000 = 100) | 19         |
| GRÁFICO 11                             | Proporción entre Salario Mínimo y Salario Promedio, tendencias globales, último año                                                 | 21         |
| GRÁFICO 12                             | Índice de recuento de la pobreza a US\$2 por día (Paridad del Poder Adquisitivo) en países seleccionados, 2000 - 2010 (2000 = 100)  | 22         |
| GRÁFICO 13                             | Indicadores del Desarrollo Humano, países seleccionados, 1980-2011                                                                  | 23         |
| GRÁFICO 14                             | Cobertura de Pensiones en República Dominicana, 2003 - 2011                                                                         | 24         |
| GRÁFICO 15                             | Resultados de la Encuesta de Empresas sobre las restricciones a los negocios en República Dominicana, 2012                          | 26         |
| GRÁFICO 16                             | Limitaciones para negocios en República Dominicana por tamaño de firma, 2012                                                        | 27         |
| <br><b>CUADROS</b>                     |                                                                                                                                     | <br>página |
| CUADRO 1                               | Estructura del PIB por sector, 2000 - 2011 (%)                                                                                      | 6          |
| CUADRO 2                               | Indicadores fundamentales del mercado de trabajo en República Dominicana, años seleccionados                                        | 8          |
| CUADRO 3                               | República Dominicana, Empleo por sector, 1991 - 2011 (%)                                                                            | 13         |
| CUADRO 4                               | República Dominicana, Empleo por condición, años seleccionados (% del empleo total)                                                 | 14         |
| CUADRO 5                               | República Dominicana, Empleo Informal como un porcentaje del empleo total no - agrícola, 2008 - 2010 (%)                            | 15         |
| CUADRO 6                               | Gasto Público Social (% PIB), América Latina, 2000-2009                                                                             | 23         |
| <br><b>ANEXOS - GRÁFICOS Y CUADROS</b> |                                                                                                                                     | <br>página |
| ANEXO GRÁFICO 1                        | Proporción del empleo y la población, países seleccionados, 1991 - 2010                                                             | 37         |
| ANEXO GRÁFICO 2                        | Crecimiento del empleo frente al crecimiento del PIB en República Dominicana, períodos seleccionados                                | 40         |
| ANEXO GRÁFICO 3                        | Tasas de desempleo, países seleccionados en América Latina y América Central, 2011 o últimas disponibles                            | 40         |
| ANEXO GRÁFICO 4                        | Tendencias y proyecciones de los indicadores de desarrollo humano                                                                   | 41         |
| ANEXO CUADRO 1                         | Objetivo de Desarrollo del Milenio 1 (ODM 1) y proporción de pobreza de la población en la República Dominicana, 1992 - 2009        | 41         |

## 1. INTRODUCCIÓN

En los últimos 20 años, la República Dominicana ha experimentado un crecimiento económico alto y sostenido, con un incremento anual promedio del PIB per cápita del 4 por ciento frente al 1,8 por ciento para América Latina y América Central y el Caribe. Sin embargo, este notable desempeño económico no se tradujo en una mejora igualmente significativa en los estándares de vida para todos. El país ha alcanzado un nivel de ingresos medios, no obstante, el mercado laboral sigue caracterizándose por un elevado porcentaje de trabajadores en situación vulnerable y precaria, salarios estancados e insuficiente inversión en capacitación y en educación. La pobreza es generalizada y afecta a más del 30 por ciento de la población, y a pesar de los valiosos progresos en los últimos años, los niveles del gasto social se encuentran entre los más bajos de la región. La economía ha resistido bien el impacto de la crisis financiera y económica mundial, pero las perspectivas para mantener las altas tasas de crecimiento económico del pasado y para mejorar en el futuro los resultados sociales, se ven socavados por una disminución en la competitividad internacional, un débil capital humano y desigualdades persistentes en el ámbito económico y social.

La paradoja Dominicana - alto crecimiento, disminución de salarios, pobreza e informalidad persistentes - ha atraído la atención de investigadores y observadores. Dentro del país existe una conciencia generalizada sobre la necesidad de un cambio en las políticas para embarcarse en un modelo de desarrollo más integrador. En este documento se analiza el desempeño económico y social del país desde una perspectiva comparativa regional, destacando los cambios en la composición sectorial de los resultados y sus implicaciones para los puestos de trabajo, salarios y pobreza (Sección 2); además se analizan brevemente las principales limitaciones para la revalorización económica y social (Sección 3); y se proponen algunas sugerencias de políticas para una estrategia sostenida e integradora del crecimiento (Sección 4). El documento es la contribución de un equipo conformado por funcionarios de la OIT en Ginebra y en San José con un proyecto piloto de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en República Dominicana. El objetivo final es fomentar un debate informado de política nacional y una acción coherente del Gobierno, empleadores y de los sindicatos.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> El informe fue preparado por Aurelio Parisotto, Departamento de Integración de Políticas, OIT Ginebra, con el respaldo en la investigación de Gustavo Prepelitchi. Bolívar Pino, Randolph Cardona, Mauricio Dierckxsens, Álvaro Ramírez-Bogantes y Sergio Velasco hicieron importantes aportes. Janine Berg aceptó especial responsabilidad de la Sección 2.3. Umidjon Abdullajev y Davide Furceri (FMI) y Stephen Pursey (OIT) presentaron útiles comentarios. El informe se benefició enormemente de las consultas que tuvieron lugar en el curso de dos misiones de la OIT a la República Dominicana en junio de 2011 y en marzo de 2012. En julio de 2011, un equipo de expertos en estadísticas de la OIT / SIALC también visitó el país. En noviembre de 2011 se celebró en Juan Dolio, un seminario tripartito sobre "Crecimiento, Empleo y Cohesión Social en la República Dominicana" ([www.oit.or.cr/cecrd](http://www.oit.or.cr/cecrd)). Nos gustaría agradecer especialmente las conversaciones que se llevaron a cabo con funcionarios y representantes del Ministerio de Trabajo, CNUS, CASC, CNDT, CONEP, COPARDOM, CODOPYME, Banco Central de República Dominicana, Ministerio de Economía y Planificación, Ministerio de Industria y Comercio, Ministerio de la Educación, Infotep y Consejo Nacional de Competitividad. También sentimos una gratitud especial por el Departamento de Cuentas Nacionales del Banco Central de la República Dominicana, por proveer sus estadísticas sobre el mercado laboral. Se aplica la advertencia usual.

---

## **2. BREVE SINOPSIS DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO Y SOCIAL**

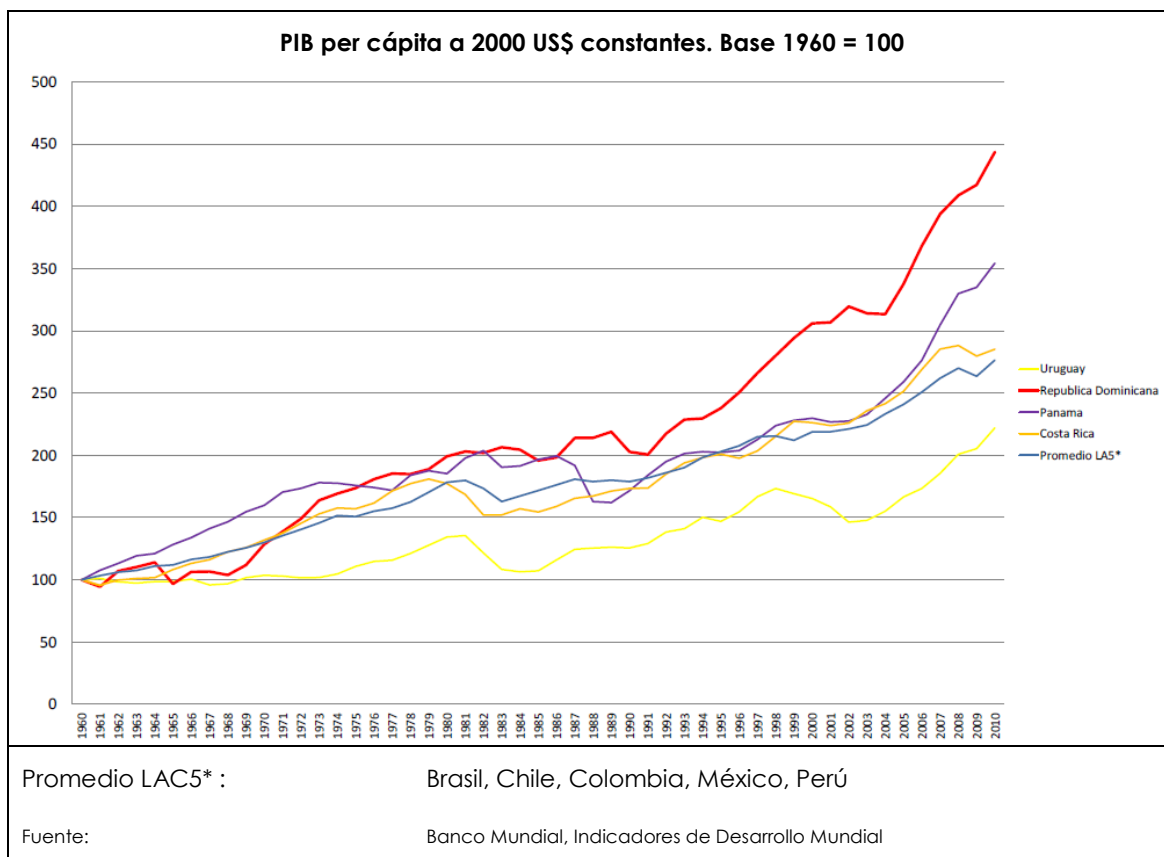
### **2.1 *Patrones de crecimiento y cambio sectorial***

La República Dominicana, - una economía de bajos ingresos con un Producto Interno Bruto (PIB) per cápita inferior a US\$1000 en 1960 - alcanzó la condición de ingresos - medios altos en el año 2011, un desempeño muy por encima de la mayoría de los otros países de la región (refiérase al gráfico 1) y asemejándose a la experiencia de los exitosos globalizadores de Asia Oriental y Sudoriental. La República Dominicana es ahora la segunda economía más grande de América Central y el Caribe y una de las más ricas, con niveles del PIB per cápita justo por debajo de los de Costa Rica y Panamá.

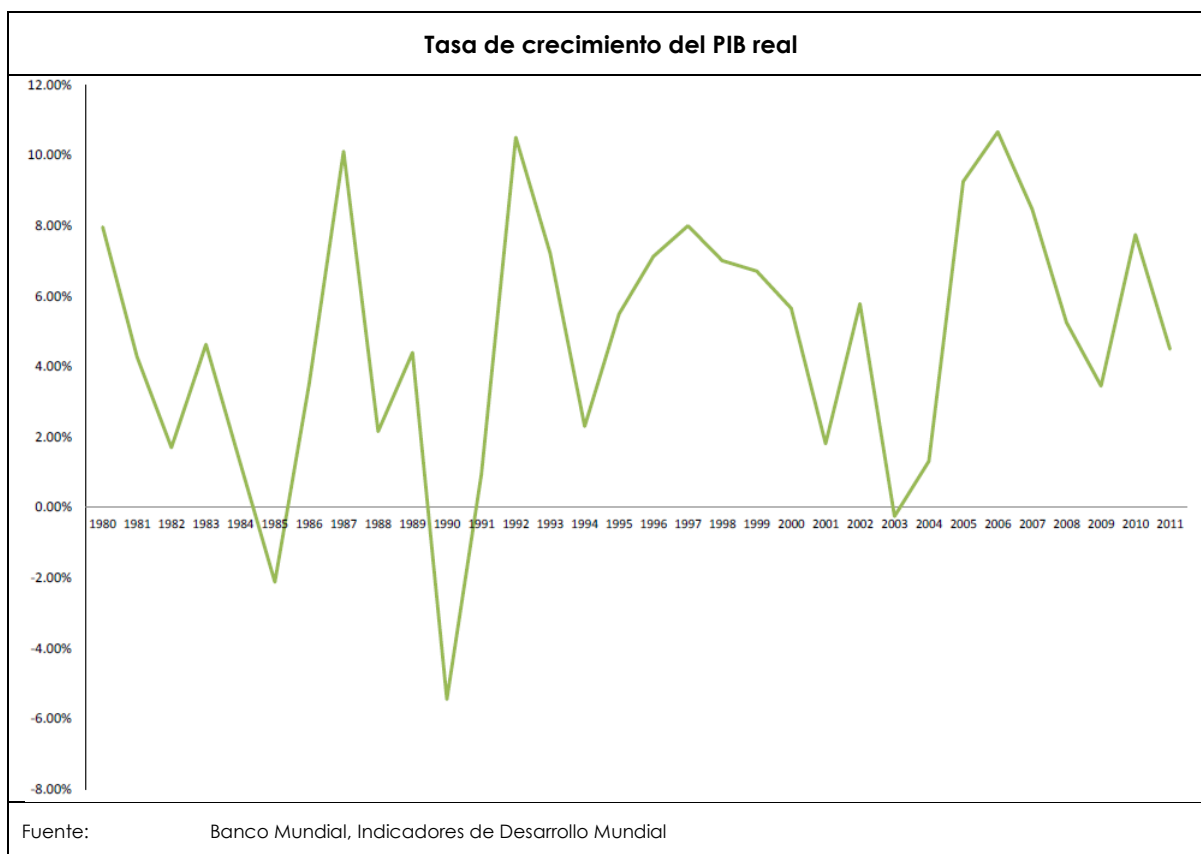
Sin embargo, el camino hacia el éxito económico no ha sido fácil. El país pasó por una serie de crisis económicas externas e internas y adoptó diferentes modelos de crecimiento, ajustando con gran habilidad su estructura productiva, para aprovechar las oportunidades que ofrece la economía global. Una economía de la caña de azúcar que se basa principalmente en la exportación de productos agrícolas sin procesar que se trasladó a políticas industriales de sustitución de importaciones, fomentando el surgimiento de un nuevo sector industrial local. En la década de mediados de 1980, se pasó a un ámbito de políticas agresivas orientadas a la exportación, empezando con una gran devaluación y reformas estructurales, junto con incentivos para la industria del turismo y el establecimiento de zonas industriales especiales ("Zonas Francas").

El crecimiento económico fue particularmente fuerte en la década de 1990, impulsado principalmente por una expansión de las exportaciones en las "Zonas Francas" y por el surgimiento del país como el principal destino para el turismo de masas. Desde 1991 hasta la crisis bancaria nacional de 2003 - 2004, el país experimentó 11 años de crecimiento positivo del PIB a una tasa promedio de más del 6 por ciento (refiérase al gráfico 2) - una trayectoria de crecimiento que debería haber permitido dejar una importante huella en la pobreza.

**Gráfico 1: Crecimiento PIB per cápita, países seleccionados, 1960 – 2011 (1960 = 100)**



**Gráfico 2: Tasa de crecimiento del PIB real de República Dominicana, 1980 - 2011 (%)**



El ajuste estructural, la liberalización del comercio y las reformas fiscales, junto con un nuevo código del trabajo, inauguraron el modelo de orientación externo pero, al igual que otras historias de éxito en Asia, el triunfo en el mercado mundial fue impulsado principalmente por un conjunto de políticas que incluye el acceso preferencial al mercado de prendas de vestir de EE.UU., un tipo de cambio devaluado, incentivos y exoneraciones fiscales para inversionistas extranjeros, costos de electricidad subsidiados y un régimen distintivo y efectivo de políticas para las empresas exportadoras y enclaves turísticos.

No es de extrañar que el rápido crecimiento económico se presentara a través del montaje para exportaciones de nichos de mercado a nivel mundial, en un país pequeño capaz de combinar sólidos conocimientos empresariales privados con el agresivo respaldo del Estado. Pero, para sostener las elevadas tasas de crecimiento en el tiempo son necesarias mayores exigencias y una gestión más compleja, sobre todo cuando un mercado interno pequeño establece límites en los encadenamientos productivos hacia atrás, diversificación de la producción y economías de escala.

La fuerte y estable migración económica principalmente hacia Estados Unidos proporcionó una vía adicional para la "integración" de República Dominicana en la economía global, así como una importante fuente de divisas. En 2010, más del 10 por ciento de la población total vivía fuera del país, uno de los mayores porcentajes de la región de América Latina y el Caribe (ALC).

---

Los emigrantes dominicanos tuvieron su origen en hogares a lo largo de todo el espectro socio-económico, con cierta concentración entre aquellos de mejor educación y los relativamente más ricos (Pozo *et al.*, 2010). Estos contaron con acceso a empleos formales en los países que les brindaron acogida, principalmente en EE.UU. En promedio, sus remesas representaron más del 7 por ciento del PIB durante la década del 2000, lo que contribuyó significativamente a sostener la demanda interna, a estabilizar la economía durante las crisis y a mitigar los efectos de los bajos niveles salariales y la debilidad de las redes de protección social (Ondetti, 2012). Al mismo tiempo, la República Dominicana ha sido receptora de importantes flujos de trabajadores migrantes sin educación de Haití, la mayoría de forma clandestina y trabajan en forma irregular con bajos salarios.

La resiliencia de la economía dominicana se sometió a una prueba fuerte en la última década. El país experimentó dos crisis económicas (entre 2003 - 2004 y en el 2008-2009) y a una competencia agresiva en sus exportaciones, lo que resultó en una pérdida de alrededor del 20 por ciento de los trabajos en manufactura. Después de una fuerte caída del PIB en el 2003, a raíz de una grave y dramática crisis bancaria nacional, el PIB repuntó vigorosamente con un promedio de más del 9 por ciento de crecimiento anual durante el período entre 2004 - 2007. La recuperación fue impulsada por una fuerte expansión de servicios, como el de telecomunicaciones, construcción y comercio. Un cambio vigoroso de servicios no transables caracterizó fuertemente la última parte de la década, en gran parte promovido por la fuerte expansión de la inversión nacional y extranjera en materia de telecomunicaciones. Este sector individualmente, llegó a representar más del 16 por ciento del PIB en el 2011, de un mero 4,6 por ciento en el 2000, más del necesario para compensar la disminución de la producción, incluyendo la reducción a la mitad de la participación de la producción en el PIB en las "Zonas Francas" (refiérase al Cuadro 1).

La importancia cada vez mayor de los servicios permitió que el país superara la crisis económica mundial relativamente bien. El crecimiento del PIB alcanzó un mínimo del 3,5 por ciento en el 2009, pero se recuperó rápidamente en el 2010. Sin embargo la dependencia en los factores internos del crecimiento tuvo su efecto en la forma de una ampliación del déficit por cuenta corriente. El estancamiento de las exportaciones, junto con los crecientes niveles de las importaciones, solamente con un percance temporal en el 2009, ejerció presión sobre la cuenta corriente. Por otra parte, las remesas de fondos comenzaron a declinar desde el 2008, lo que hace más difícil cerrar la brecha de la cuenta corriente, a pesar de algunos recientes repuntes en las exportaciones (refiérase al gráfico 3).

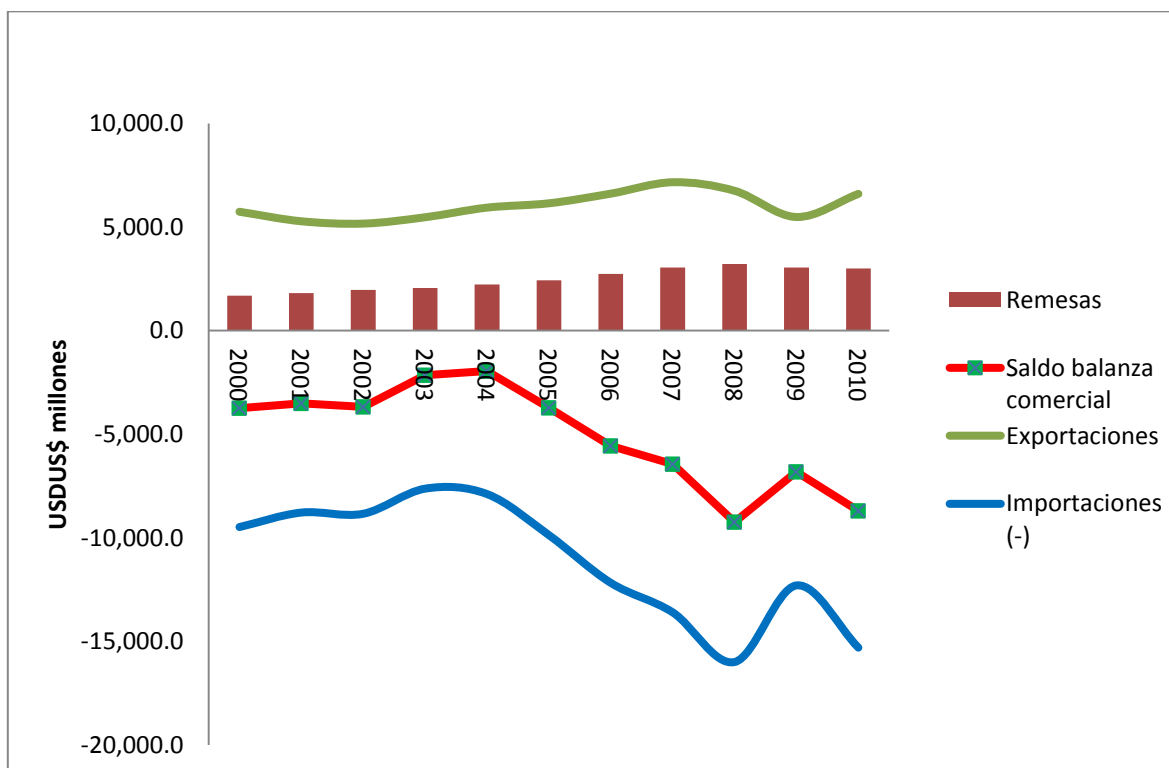
**CUADRO 1: Estructura del PIB por sector, 2000 - 2011 (%)**

| Participación Porcentual                                 | 2000         | 2001         | 2002         | 2003         | 2004         | 2005         | 2006         | 2007         | 2008         | 2009         | 2010         | 2011         |
|----------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Agropecuario</b>                                      | <b>8.5</b>   | <b>9.1</b>   | <b>8.8</b>   | <b>9.0</b>   | <b>8.7</b>   | <b>8.4</b>   | <b>8.3</b>   | <b>7.7</b>   | <b>7.1</b>   | <b>7.7</b>   | <b>7.5</b>   | <b>7.6</b>   |
| <b>Industrias</b>                                        | <b>34.3</b>  | <b>32.8</b>  | <b>32.5</b>  | <b>32.0</b>  | <b>32.1</b>  | <b>31.3</b>  | <b>30.1</b>  | <b>28.5</b>  | <b>27.4</b>  | <b>25.8</b>  | <b>25.8</b>  | <b>26.2</b>  |
| Explotación de Minas y Canteras                          | 0.9          | 0.8          | 0.8          | 0.8          | 0.9          | 0.8          | 0.8          | 0.7          | 0.5          | 0.2          | 0.2          | 0.4          |
| Manufactura Local                                        | 22.0         | 21.5         | 21.5         | 21.7         | 21.6         | 21.3         | 20.4         | 19.7         | 19.3         | 18.8         | 18.8         | 18.9         |
| Manufactura Zonas Francas                                | 5.4          | 5.0          | 4.7          | 4.8          | 5.2          | 4.8          | 4.0          | 3.3          | 3.1          | 2.5          | 2.4          | 2.7          |
| Construcción                                             | 6.0          | 5.6          | 5.6          | 4.6          | 4.5          | 4.5          | 5.0          | 4.8          | 4.5          | 4.2          | 4.3          | 4.2          |
| <b>Servicios</b>                                         | <b>46.8</b>  | <b>48.8</b>  | <b>49.6</b>  | <b>51.5</b>  | <b>51.7</b>  | <b>51.5</b>  | <b>51.5</b>  | <b>51.9</b>  | <b>53.3</b>  | <b>54.1</b>  | <b>53.8</b>  | <b>52.8</b>  |
| Comercio                                                 | 10.2         | 10.0         | 9.9          | 8.7          | 8.2          | 8.6          | 8.7          | 9.1          | 9.1          | 8.6          | 9.0          | 9.0          |
| Hoteles, Bares y Restaurantes                            | 7.0          | 6.7          | 6.6          | 7.5          | 7.6          | 7.6          | 7.2          | 6.9          | 6.8          | 6.3          | 6.1          | 6.1          |
| Transporte y Almacenamiento                              | 6.5          | 6.6          | 6.2          | 5.8          | 5.8          | 5.8          | 5.4          | 5.3          | 5.3          | 5.1          | 5.1          | 5.0          |
| Comunicaciones                                           | 4.6          | 6.5          | 8.0          | 9.3          | 10.0         | 11.5         | 12.9         | 13.7         | 15.6         | 17.2         | 17.3         | 16.3         |
| Intermediación Financiera, Seguros y Actividades Conexas | 2.5          | 2.9          | 3.2          | 3.3          | 2.9          | 2.6          | 2.9          | 3.4          | 3.7          | 3.8          | 4.0          | 4.0          |
| Adm. Pública y Defensa; Seg. Social                      | 1.2          | 1.3          | 1.3          | 1.4          | 1.4          | 1.3          | 1.2          | 1.2          | 1.1          | 1.1          | 1.0          | 1.0          |
| Enseñanza                                                | 1.1          | 1.1          | 1.1          | 1.1          | 1.2          | 1.1          | 1.1          | 1.0          | 1.0          | 1.0          | 1.0          | 1.0          |
| Salud                                                    | 1.8          | 1.8          | 1.7          | 1.8          | 1.7          | 1.5          | 1.4          | 1.3          | 1.3          | 1.3          | 1.3          | 1.3          |
| Otro                                                     | 12.0         | 12.1         | 11.6         | 12.7         | 12.8         | 11.3         | 10.6         | 10.0         | 9.5          | 9.7          | 9.0          | 8.9          |
| <b>Valor Agregado</b>                                    | <b>89.5</b>  | <b>90.7</b>  | <b>91.0</b>  | <b>92.5</b>  | <b>92.5</b>  | <b>91.2</b>  | <b>89.9</b>  | <b>88.0</b>  | <b>87.8</b>  | <b>87.6</b>  | <b>87.2</b>  | <b>86.5</b>  |
| <b>Impuestos a la producción netos de subsidios</b>      | <b>10.5</b>  | <b>9.3</b>   | <b>9.0</b>   | <b>7.5</b>   | <b>7.5</b>   | <b>8.8</b>   | <b>10.1</b>  | <b>12.0</b>  | <b>12.2</b>  | <b>12.4</b>  | <b>12.8</b>  | <b>13.5</b>  |
| <b>Producto Interno Bruto</b>                            | <b>100.0</b> | <b>100.0</b> | <b>100.0</b> | <b>100.0</b> | <b>100.0</b> | <b>100.0</b> | <b>100.0</b> | <b>100.0</b> | <b>100.0</b> | <b>100.0</b> | <b>100.0</b> | <b>100.0</b> |

Fuente: Banco Central de la República Dominicana (BCRD)

A mediano plazo, las perspectivas para la expansión de las exportaciones parecen inciertas. La industria indumentaria está pasando por una crisis estructural: las empresas de las "Zonas Francas" no se beneficiaron de la devaluación de mediados de la década del 2000 y aquellas que permanecen más competitivas, están trasladando la producción a Haití y a otros países vecinos. Hay indicios de cierto aumento en las "exportaciones no tradicionales", por ejemplo en equipos médicos. Sin embargo, muchos expertos son del criterio que la canasta exportadora del país sigue siendo poco diversificada, comprometiendo principalmente los productos de baja cualificación y de poca tecnología que se enfrentan a una fuerte competencia con competidores de países vecinos y de Asia que manejan costos más bajos (Hausmann *et al.*, 2011). Al mismo tiempo, las empresas dominicanas enfrentan múltiples restricciones para poder fortalecer sus capacidades y realizar las inversiones necesarias para ascender en la escala de producción y competir con éxito en las líneas de productos más sofisticados. El país se benefició de importantes inversiones hechas por empresas extranjeras de telecomunicaciones, pero estas se enfocaron principalmente hacia los mercados nacionales y de diáspora e introdujeron excedentes tecnológicos limitados (Sánchez-Ancochea, 2011).

**Gráfico 3: Balanza comercial y remesas de fondos para República Dominicana, 2000 - 2010 (US\$ millones)**



Fuente: Banco Central de la República Dominicana (BCRD)

Se plantean retos distintivos a los esfuerzos por alcanzar la modernización industrial, por la falta de inclusión del patrón de crecimiento dominicano y la persistencia de grandes desigualdades económicas y sociales, como se verá más adelante. En suma, el país está entrando a una condición de ingresos medios, una situación en la que los factores fundamentales para el crecimiento económico sostenido dependen cada vez más de las capacidades industriales locales, de la innovación y de una fuerza de trabajo calificada y bien remunerada. A pesar de ello, los pilares sociales e institucionales necesarios para apoyar dicha transición, parecen estar quedándose atrás.

## 2.2 Un mercado laboral débil y poroso

A lo largo de 20 años de fuerte crecimiento económico, el mercado laboral dominicano se ha transformado en un mercado más moderno (en términos de la participación femenina en el mercado de trabajo) y más "internacional", pero no menos informal. De 1991 al 2010, el empleo en República Dominicana incrementó desde más o menos 2,2 millones a 3,8 millones, creciendo a un ritmo ligeramente mayor que el total de población en edad de trabajar. En promedio, la economía fue capaz de generar alrededor de 75,000 puestos de trabajo por año. La creación de empleos fue más fuerte en la primera década, con una tasa promedio anual de creación de empleos del 3,9 por ciento entre 1991 - 2000, en comparación con un promedio anual de creación de empleos del 2,4 por ciento entre 2000 - 2010 (refiérase al Cuadro 2). A lo largo de las dos décadas y en

relación al crecimiento económico del país, se ha producido una disminución progresiva en la intensidad de empleos (refiérase al Anexo Gráfico 2) más pronunciada que en países semejantes de la región y atribuible en gran parte, a los cambios en la composición sectorial de la producción, principalmente al cambio de manufactura de labor intensiva hacia actividades del sector servicio intensivas en capital (Guzmán, 2010, Márquez, 2011; IMF, 2012).

La disminución en la intensidad de crecimiento del empleo *per se*, no es un motivo de preocupación. Si es el resultado de profundización tecnológica y grandes avances en la productividad física y si está acompañada con el crecimiento de los niveles salariales reales y competitividad sostenida, de hecho puede resultar en una reducción significativa de la pobreza mientras que al mismo tiempo se mantiene un crecimiento sólido del empleo. Esta fue la experiencia que se adquirió en muchos países de Asia Oriental y Sudoriental (Kapsos, 2005). La preocupación en la República Dominicana recae no sólo en cuanto a la cantidad de puestos de trabajo, sino en su calidad. A continuación se presenta un resumen de las principales tendencias en el mercado de trabajo.

**CUADRO 2: Indicadores claves del mercado de trabajo en República Dominicana, años seleccionados**

|                                                                                        |               | 1991                | 2000      | 2010      | 1991 - 2000          | 2000 - 2010          |
|----------------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------------|-----------|-----------|----------------------|----------------------|
| <b>Empleo Total</b>                                                                    | <b>TOTAL</b>  | 2,251,709           | 3,041,092 | 3,753,529 | 789,383              | 712,437              |
|                                                                                        | <b>Hombre</b> | 1,607,916           | 2,027,852 | 2,416,027 | 419,936              | 388,175              |
|                                                                                        | <b>Mujer</b>  | 643,793             | 1,013,240 | 1,337,502 | 369,447              | 324,262              |
| <b>Proporción Empleo y Población (%)</b>                                               | <b>TOTAL</b>  | 51.6                | 54.2      | 55.5      | 2.6                  | 1.3                  |
|                                                                                        | <b>Hombre</b> | 73.5                | 73.0      | 72.6      | -0.5                 | -0.4                 |
|                                                                                        | <b>Mujer</b>  | 29.3                | 35.3      | 38.5      | 6.0                  | 3.2                  |
| <b>Porcentaje de trabajadores con educación primaria o sin educación (%)</b>           | <b>TOTAL</b>  | 61.3                | 57.7      | 49.5      | -4.4                 | -8.3                 |
|                                                                                        | <b>Hombre</b> | 66.3                | 63.4      | 54.9      | -3.5                 | -7.7                 |
|                                                                                        | <b>Mujer</b>  | 48.5                | 46.3      | 37.1      | -1.5                 | -9.9                 |
| <b>Tasa oficial de desempleo (%)</b>                                                   | <b>TOTAL</b>  | 19.6                | 13.9      | 14.4      | -5.7                 | 0.5                  |
|                                                                                        | <b>Hombre</b> | 12.5                | 7.9       | 9.7       | -4.6                 | 1.8                  |
|                                                                                        | <b>Mujer</b>  | 33.1                | 23.8      | 21.9      | -9.3                 | -1.9                 |
| <b>Tasa abierta de desempleo – Revisada por la OIT (%)</b>                             | <b>TOTAL</b>  | n/a                 | 6.9       | 5.0       | N/A                  | -1.3                 |
|                                                                                        | <b>Hombre</b> | N/A                 | 4.1       | 3.9       | N/A                  | -0.2                 |
|                                                                                        | <b>Mujer</b>  | N/A                 | 10.5      | 6.9       | N/A                  | -3.6                 |
| <b>Empleo informal como porcentaje del empleo total (%)<sup>1</sup></b>                | <b>TOTAL</b>  | N/A                 | 52.9      | 56.5      | N/A                  | 3.6                  |
| <b>Visas de Inmigrantes en Estados Unidos emitidas en Santo Domingo (número total)</b> | <b>TOTAL</b>  | 38,870 <sup>3</sup> | 11,705    | 43,717    | 256,467 <sup>4</sup> | 245,250 <sup>5</sup> |

Fuente: Banco Central de la República Dominicana (DRCB); OIT (2011a); Departamento de Estado de Estados Unidos.

1. Empleo en el sector informal del BCRD (trabajadores en establecimientos con menos de 5 empleados + empleados autónomos + trabajadores familiares no remunerados + trabajadores domésticos) como porcentaje del empleo total

2. Número de visas emitidas en 1992

3. Total acumulado para el período 1992 - 2000

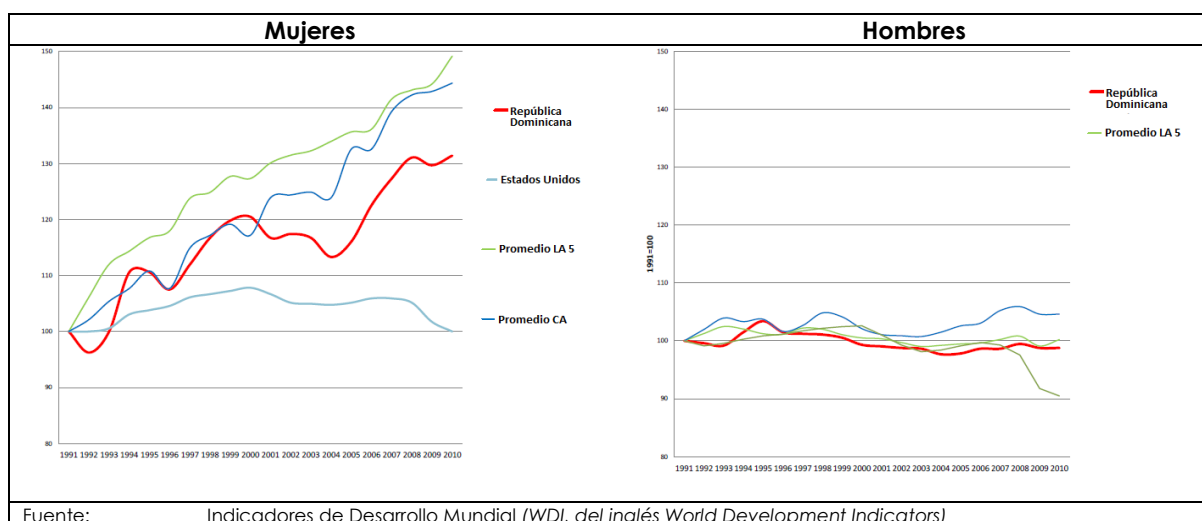
4. Total acumulado para el período 2001 - 2010

### ***Creciente participación femenina en el mercado de trabajo***

Desde 1991 al 2010, la proporción de personas empleadas a población en edad de trabajar incrementó del 51,6 al 55,5 por ciento (Cuadro 2). Este fue el resultado de una mayor participación de las mujeres; la proporción de hombres disminuyó levemente del 73,5 al 72,6 por ciento. Las mujeres fueron las que tomaron mayor ventaja de la expansión en la demanda de trabajo - en primer lugar en la industria manufacturera en las "Zonas Francas" y en los florecientes enclaves turísticos, y posteriormente en servicios personales.

Entran al mercado de trabajo mujeres quienes habían estado previamente inactivas o desmotivadas. La presión se sitió particularmente en el sector rural. Los datos del período entre el 2000 y el 2007 muestran que las tasas de participación femenina incrementaron del 29,5% al 38,4% en las zonas rurales, pero se mantuvieron sin cambio alguno en el sector urbano (PNUD, 2010). Como resultado, el mercado laboral dominicano se desplazó hacia una estructura más moderna con tasas de actividad de las mujeres, más cercanas a las de las economías más avanzadas - una tendencia que se observó en otros países de América Latina (refiérase al gráfico 4). Sin embargo, el país aún tiene tasas de empleo de hombres y mujeres que son ligeramente más bajas que los promedios de la región, lo que sugiere áreas de inactividad y de desmotivación, sobre todo entre las mujeres (refiérase al Anexo Gráfico 1).

**Gráfico 4: Tendencias en la proporción empleo – población, hombres y mujeres, países seleccionados, 1991-2010 (1991=100)**



### **Disminución del desempleo, crecimiento del subempleo**

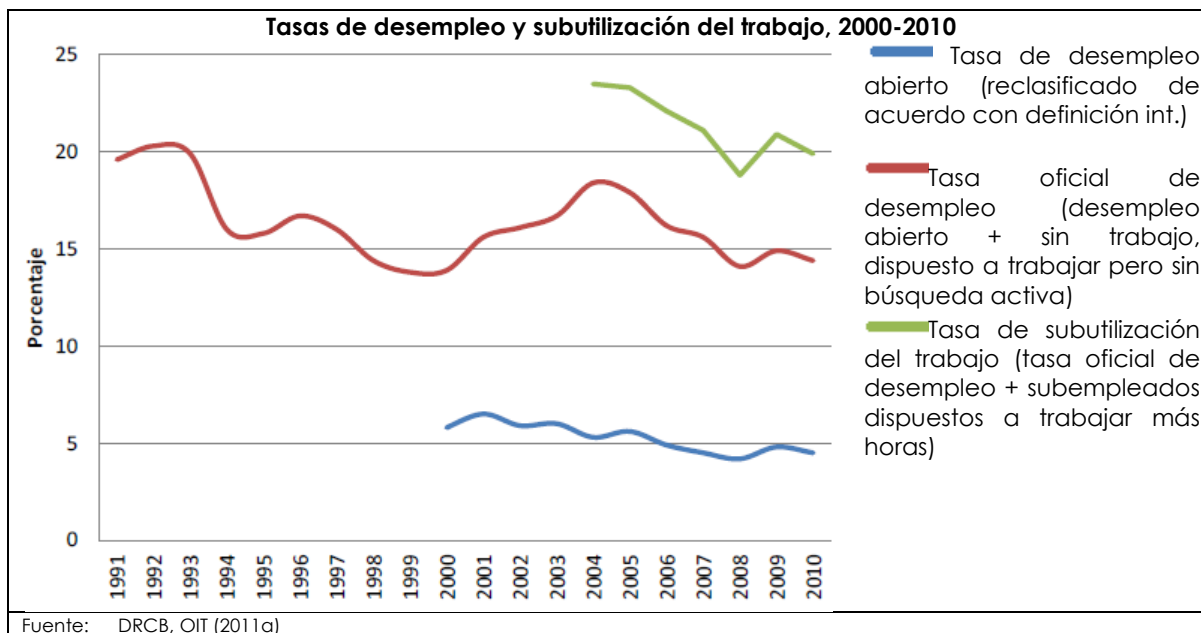
En la década de 1990 se presentó una reducción significativa del desempleo, especialmente de las mujeres, en la fase de crecimiento rápido basado en las exportaciones. De acuerdo con las cifras nacionales oficiales, la tasa de desempleo total se redujo desde casi el 20 por ciento en los años iniciales de la década de 1990 hasta cerca del 15 por ciento a principios del decenio del 2000 (del 33 al 24 por ciento de mujeres trabajadoras), oscilando cíclicamente alrededor de ese nivel durante el resto de la década (refiérase al gráfico 5).

La definición oficial del desempleo en República Dominicana difiere de los estándares estadísticos internacionales, ya que incluye entre los desempleados una gran parte de los llamados trabajadores desalentados, es decir, personas que no tienen un trabajo, están disponibles para trabajar, pero no dieron ningún paso especial para buscarlo en la semana en que se realizó la inspección de la fuerza laboral en forma de entrevista. Están disponibles solamente las estimaciones del desempleo del período 2000 - 2010 (OIT, 2011a), ya revisadas por la OIT y que están acorde con las definiciones internacionales. En ellas se muestra que el número de personas abiertamente desempleadas (aquellas personas que no tienen un trabajo y que están buscando trabajo activamente) fue menor que el número de trabajadores desalentados. Estas estimaciones registraron una leve

disminución a lo largo de la última década y parece que tienen menor elasticidad a los cambios en el ciclo económico, es decir, presentaron una leve reacción a las crisis económicas de los periodos 2003 - 2004 y 2008 - 2009.

Según la definición de estrecha revisada, la tasa dominicana de desempleo abierto ronda alrededor del 5 por ciento y se encuentra dentro del rango más bajo entre los países de América Latina y América Central (refiérase al Anexo Gráfico 3). Es importante entender que en muchos países en desarrollo, un bajo nivel de desempleo abierto no es necesariamente un indicador de bienestar, ni tampoco determina el punto en el que se encuentra un país de alcanzar una situación de pleno empleo (Squire, 1981). En general, refleja una pobreza generalizada donde un gran número de personas no pueden permitirse el lujo de estar desempleados y en búsqueda activa de un trabajo; en vez de eso, se ven obligadas a realizar trabajos esporádicos e informales o por cuenta propia en actividades informales en zonas urbanas y rurales con el propósito de sobrevivir. Ball y otros (2011) demostraron que existe una fuerte correlación entre el tamaño del sector rural y el nivel de desempleo en todos los países de América Latina.

**Gráfico 5: Tasas de desempleo y subutilización del trabajo, 2000 - 2010 (%)**



La tasa oficial de desempleo en las estadísticas nacionales de República Dominicana, pone en manifiesto la existencia de un amplio grupo de trabajadores "subutilizados", sobre todo mujeres, que no tienen trabajo, a los que le gustaría trabajar pero piensan que el mercado laboral está saturado o encuentran obstáculos en dar seguimiento a la búsqueda activa de empleo. Este indicador general expresa mejor la magnitud de la inquietud que se presenta en el ámbito del mercado laboral de un país, más allá de lo que se refleja en la medida estándar internacional del desempleo abierto. Se han calculado similares tasas "ampliadas" de desempleo en unos pocos países donde están disponibles las estadísticas. Estas tasas oscilan entre 1 al 10 puntos porcentuales más elevadas que las tasas "estrechas", dependiendo del país. En general, se ha encontrado

---

que estas tasas más amplias son más sensibles a los cambios en el ciclo económico que las definiciones de tasas estrechas.<sup>2</sup>

Los altos niveles de subempleo involuntario, medidos como el número de personas subempleadas que expresan el deseo de trabajar más horas, son un indicador adicional de los malos resultados del mercado de trabajo. En República Dominicana, el subempleo en horas de trabajo representa aproximadamente el 16 por ciento del empleo total, alrededor de un tercio de los subempleados están buscando horas adicionales.<sup>3</sup> Al agregar la cantidad de subempleados que buscaron más trabajo a la tasa oficial de desempleo, da como resultado la tasa de "mano de obra subutilizada" cerca del 20 por ciento (refiérase al anterior gráfico 5).

### **Mayores salidas y entradas transfronterizas de trabajadores**

Razones históricas y geográficas determinan que las fronteras del mercado de trabajo son altamente porosas. Por razones políticas se les ha concedido a los dominicanos, un acceso más fácil a Estados Unidos. Entre 1960 y el 2009, se emitieron en Santo Domingo, un total de 878500 visas de inmigrante a EE.UU., un número superado solamente por las visas emitidas a los mexicanos y cubanos, pero una cantidad superior que el total de visas combinadas emitidas de El Salvador, Guatemala, Honduras, Costa Rica y Nicaragua.<sup>4</sup> Igual que el porcentaje de población dominicana, la cantidad de visas de inmigrantes para EE.UU. representa más del 12 por ciento de la población dominicana, el porcentaje más alto de la región de América Latina y el Caribe (Ondetti, 2012). La mayoría de esas visas garantizan el acceso a empleos formales que exigen pocas habilidades por parte del trabajador, pero que son relativamente bien pagados, en el país que les brinda acogida.

Medio millón de visas de inmigrantes fueron emitidas solamente para Estados Unidos a partir de 1992 hasta el 2010, un periodo en el que el incremento total neto en el empleo en el país fue de 1,5 millones. Anualmente, el número varía desde un máximo de más de 40,000 visas expedidas en 1994 y en 2009, a un mínimo de solamente 12,000 en el año 2000 - un patrón que parece corresponder con el ciclo económico de República Dominicana, con un incremento en la desaceleración económica y una disminución en los períodos de auge (refiérase al gráfico 6). Si estas oportunidades no hubieran existido, la presión sobre el mercado de trabajo dominicano habría sido significativamente mayor.

En el otro extremo del espectro y debido a la proximidad geográfica, el mercado laboral dominicano ha absorbido tradicionalmente gran afluencia de trabajadores de Haití sin ninguna educación, sin competencias y ni experiencia laboral, de los cuales muchos residen ilegalmente en el país en asentamientos clandestinos. No existen actualmente cifras completas y fiables sobre los trabajadores inmigrantes procedentes de Haití. Los datos de la inspección realizada sobre la fuerza laboral nacional, reveló la existencia de una población de 215,500 haitianos que son parte de la población en edad de trabajar en el año 2010, frente a solamente 46,200 en el 2000.

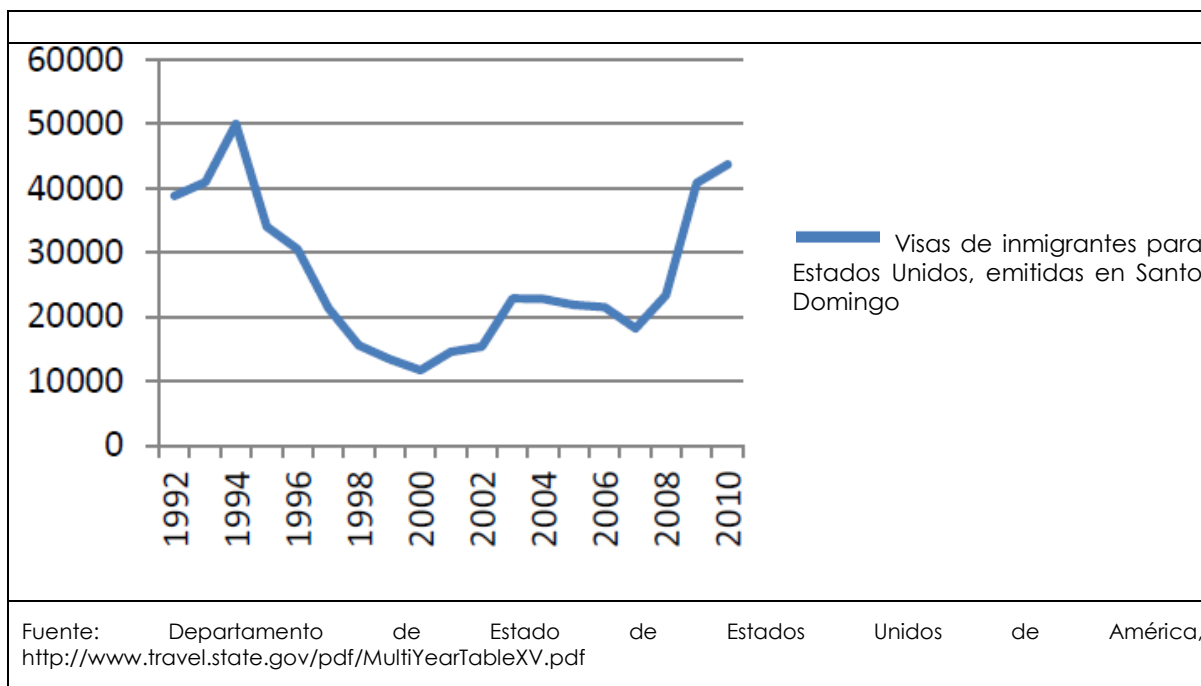
---

<sup>2</sup> Por ejemplo, en el 2008 la tasa ampliada de desempleo fue del 15,6% en México y del 12,6% en Brasil, frente a las tasas de desempleo abierto del 5,1% y del 9,0% respectivamente, mientras que en Francia, Alemania y en el Reino Unido la diferencia fue inferior al 1%, referirse al cuadro 1.2 de la OIT, 2009.

<sup>3</sup> El subempleo se concentra en "Otros servicios" (30%), comercio (19%), agricultura (19%) y construcción (9%); incrementó durante la década del 2000, en línea con el aumento del empleo en esos sectores, de acuerdo con los datos de la OIT, 2011a.

<sup>4</sup> Esto incluye visas especiales, reemplazo de visas y visas expedidas a miembros de familia.

**Gráfico 6: Visas de inmigrantes para Estados Unidos, emitidas en Santo Domingo, 1991-2010**



Según el Banco Central, estas cifras subestiman el fenómeno. Según las estimaciones del Banco Mundial se establece que el número de inmigrantes haitianos es más de 400,000 personas. Basándose en un estudio exhaustivo realizado en el 2002 por la OIM-FLACSO (*Organización Internacional para las Migraciones y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se estima que el número total de personas de origen haitiano es 510,000, del que 315,000 son inmigrantes y 195,000 son nacidos dominicanos - descendientes de haitianos (PNUD, 2010). Algunos observadores consideran que la cifra real podría llegar a 800,000 o más.

Mientras que tradicionalmente se limitan a labores en la industria de la caña de azúcar, la migración haitiana se ha convertido en una población más urbana y más transitoria: más de la mitad de los inmigrantes encuestados por OIM-FLACSO han pasado por más de un ciclo migratorio y se encontró que alrededor del 40 por ciento ha estado viviendo en el país por menos de un año. Fuera de la agricultura, los trabajadores haitianos se concentran en construcción y en "otros servicios".

No es exclusivo de República Dominicana encontrar un mercado laboral permeable - es decir, salidas de trabajadores más educados que emigran a países más ricos que sucede al mismo tiempo que enormes flujos de trabajadores irregulares, poco calificados que son objeto de discriminación y de bajos salarios. Sin embargo, el tamaño de ambos flujos vis-à-vis con el tamaño de la población dominicana y las pocas barreras que existen para los movimientos de entrada y de salida son características distintivas cuyos efectos totales sobre la dinámica del mercado de trabajo, así como en las instituciones sociales y políticas se deben comprender plenamente todavía (Ondetti, 2011).

---

### Disminución del trabajo asalariado

En las dos décadas se presentaron cambios muy distintivos en la estructura de la ocupación por sector y por condición. En la década de 1990, el patrón principal fue una disminución del empleo en la agricultura y un incremento correspondiente en el comercio, la hotelería y la construcción. Tal y como se mencionó anteriormente, en la década del 2000 se produjo una caída importante del empleo en la industria manufacturera, que llegó a representar meramente el 10 por ciento del empleo total en el 2011, frente al 17 por ciento en el 2000. Los puestos de trabajo perdidos en el sector manufacturero fueron absorbidos principalmente a través de un fuerte incremento del empleo en "otros servicios", que comprendían primordialmente trabajos de baja productividad en servicios personales (refiérase al Cuadro 3). En números absolutos, los "otros servicios" por sí solos representaron más del 40% del aumento neto de puestos de trabajo generados en el período entre 2000 y 2011, mientras que los sectores más dinámicos, en términos de crecimiento del PIB, como telecomunicaciones y finanzas, tuvieron un impacto limitado sobre la generación de empleos.<sup>5</sup>

**CUADRO 3: República Dominicana, Empleo por sector, 1991 - 2011 (%)**

|                                                     | 1991          | 2000          | 2011          |
|-----------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>TOTAL</b>                                        | <b>100.0%</b> | <b>100.0%</b> | <b>100.0%</b> |
| Agricultura y Ganadería                             | 20.3%         | 15.9%         | 14.7%         |
| Minería                                             | 0.3%          | 0.2%          | 0.5%          |
| Industrias manufactureras                           | 18.1%         | 17.1%         | 10.2%         |
| Electricidad, gas y agua                            | 0.4%          | 0.8%          | 0.8%          |
| Construcción                                        | 4.1%          | 6.3%          | 6.2%          |
| Comercio y hoteles, bares y restaurantes            | 21.5%         | 26.9%         | 27.9%         |
| De los cuales: <i>hoteles, bares y restaurantes</i> | -             | 5.2%          | 5.9%          |
| Transportes y Comunicaciones                        | 6.0%          | 6.2%          | 7.4%          |
| Intermediación financiera y de seguros              | 2.6%          | 1.9%          | 2.5%          |
| Otros servicios y administración pública            | 26.5%         | 24.7%         | 29.9%         |
| De los cuales: <i>administración pública</i>        | -             | 4.2%          | 4.8%          |
| Actividades no especificadas                        | 0.2%          | -             | -             |

Fuente: Banco Central de República Dominicana (DRCB)

Esos cambios sectoriales se reflejaron por un cambio en la composición del empleo por condición. A partir del 2000 al 2010, el porcentaje de asalariados disminuyó de 59,8 por ciento a 50,5 por ciento del empleo total, la mayor parte de la disminución se explica por la reducción en el número de empleados en establecimientos privados con 6 o más trabajadores (refiérase al Cuadro 4). Como consecuencia, el número de trabajadores no asalariados aumentó del 34,4 por ciento al 42,6 por ciento del empleo total. Esto incluyó cierto aumento en el número de empleadores y trabajadores por cuenta propia (independiente) profesionales y técnicos (del 4,7 al 6,4 por ciento), pero se vio impulsado principalmente por el incremento en ocupaciones independientes no profesionales, no técnicas y no administrativas (29,6 al 36,2 por ciento).

---

<sup>5</sup> Según PNUD, cuatro ocupaciones individualmente representaron el 46 por ciento de los nuevos empleos creados entre el 2000 y el 2007: auxiliares domésticos, peluqueros, taxistas y vendedores ambulantes (colmaderos), referirse al cuadro v.26 de PNUD, 2010,.

**CUADRO 4: República Dominicana, Empleo por condición, años seleccionados (% del empleo total)**

|      | Trabajadores con Sueldo y Salarios |         |                                           |                                        | Trabajadores No Asalariados |                                           |                                        |                                                                                  |                                                        | Trabajadores Domésticos | Auxiliar Familia |
|------|------------------------------------|---------|-------------------------------------------|----------------------------------------|-----------------------------|-------------------------------------------|----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|-------------------------|------------------|
|      | Total                              | Público | Privado                                   |                                        | Total                       | Empleadores                               |                                        | Independientes                                                                   |                                                        |                         |                  |
|      |                                    |         | Establecimientos con menos de 5 empleados | Establecimientos con 5 o más empleados |                             | Establecimientos con menos de 5 empleados | Establecimientos con 5 o más empleados | Trabajadores profesionales, trabajadores técnicos y trabajadores administrativos | No -profesionales, no -técnicos y no - administrativos |                         |                  |
| 2000 | 59.8                               | 13.2    | 8.4                                       | 38.1                                   | 34.4                        | 2                                         | 1.2                                    | 1.5                                                                              | 29.7                                                   | 4.1                     | 1.7              |
| 2005 | 56                                 | 12.8    | 7.5                                       | 35.7                                   | 37.2                        | 4.1                                       | 1.2                                    | 1.2                                                                              | 30.7                                                   | 5.1                     | 1.7              |
| 2007 | 54.4                               | 13.1    | 6.9                                       | 34.4                                   | 38.3                        | 3.1                                       | 1.3                                    | 2                                                                                | 31.9                                                   | 5.1                     | 2.2              |
| 2008 | 52                                 | 13.1    | 6.4                                       | 32.5                                   | 39                          | 3.7                                       | 1.5                                    | 2.3                                                                              | 31.5                                                   | 5.5                     | 3.6              |
| 2009 | 51.8                               | 14.2    | 5.9                                       | 31.7                                   | 41                          | 3.5                                       | 1.6                                    | 3                                                                                | 32.8                                                   | 5.4                     | 1.8              |
| 2010 | 50.5                               | 13.8    | 5.6                                       | 31.1                                   | 42.6                        | 3                                         | 1.1                                    | 2.3                                                                              | 36.2                                                   | 5.3                     | 1.6              |
| 2011 | 51.2                               | 14.2    | 5.9                                       | 31.0                                   | 41.5                        | 2.6                                       | 1.5                                    | 2.2                                                                              | 35.2                                                   | 5.3                     | 2.0              |

Fuente: OIT, 2012

La preocupación es que los sectores donde el empleo aumentó de forma más significativa son los que, con mayor frecuencia, están asociados con baja productividad, precarias condiciones laborales y alta informalidad. De acuerdo con cifras comunicadas por el Banco Central, el empleo informal – que incluye, según se define, a los trabajadores por cuenta propia o autónomos, trabajadores familiares no remunerados, trabajadores domésticos y trabajadores de pequeñas empresas - representa más del 50 por ciento del empleo total, que presentó un leve incremento en el período entre el año 2000 al 2010 que parece estar en consonancia con los cambios sectoriales (refiérase al Cuadro 2 de arriba).

Un patrón diferente emerge de las nuevas estimaciones de la OIT para el período 2008 - 2010. A diferencia de las estimaciones del Banco Central, cuyas cifras sobre el empleo informal se refieren al número de personas que trabajan en establecimientos o en unidades de producción informales, las nuevas estimaciones de la OIT representan el número de personas que tienen una situación de empleo informal, es decir, aquellos trabajadores cuya relación laboral, bajo la ley o en la práctica, no está sujeta a la legislación laboral, impuestos sobre la renta, protección social y demás derechos laborales (OIT, 2011b, p.64). Estas nuevas estimaciones establecen el nivel de empleo informal total al 47,9 por ciento del total del empleo no agrícola en el 2010, por debajo del 51,6 por ciento en el 2008 (refiérase al Cuadro 5).

Un aspecto importante de la nueva definición de la OIT del empleo informal total, es la inclusión de los trabajadores que tienen empleos informales en empresas formales. De acuerdo con la nueva serie, esos trabajadores representaron el 13,7 por ciento del total del empleo no agrícola en el 2008 al 11,5 por ciento en 2010.<sup>6</sup> Esto confirma que la informalidad es una característica importante del mercado laboral dominicano. Sin

<sup>6</sup> Eso es aproximadamente el 10 por ciento del empleo total o una cuarta parte del empleo remunerado del sector privado que incluye a los trabajadores o auxiliares domésticos. Las cifras relativas a este componente se calculan utilizando la micro-base de datos de la inspección realizada en hogares de la OIT/SIALC que abarca 16 países de la región y de las referencias cruzadas generadas de la información relativa al número de personas que trabajan en establecimientos formales cuyos empleos no están declarados; trabajos ocasionales o de duración limitada; horas de trabajo o salarios por debajo del umbral especificado; trabajos para los que las regulaciones laborales no están vigentes, etc.

embargo, la falta de una serie cronológica suficientemente larga hace que sea difícil utilizar estas cifras para evaluar la dinámica del empleo informal y los factores estructurales subyacentes.

La disminución en la participación del empleo en empresas informales en los años más recientes (fila A en el Cuadro 5) puede deberse a la expansión en la cobertura de la protección social, lo que permitió a los trabajadores que trabajaban por cuenta propia en empresas, registrarse con mayor facilidad al sistema de seguridad social, un criterio esencial para definir la formalidad en la nueva encuesta de la OIT. Este es un desarrollo positivo. Por otro lado, la disminución en la incidencia del trabajo informal en empresas formales (fila B en el Cuadro 5) es una tendencia común en otros países de la región y podría ser una de las consecuencias de la crisis económica global, ya que los empleados que tenían vínculos más informales con la empresa fueron los que despidieron primero (por ejemplo, en el turismo). Este es un área de las políticas que podrían tratarse mediante el aumento de los recursos destinados a la inspección del trabajo. Es necesario un análisis más profundo para determinar los patrones y las causas e identificar las intervenciones positivas y normativas de las políticas, que son necesarias para respaldar una transición gradual y superar la informalidad.

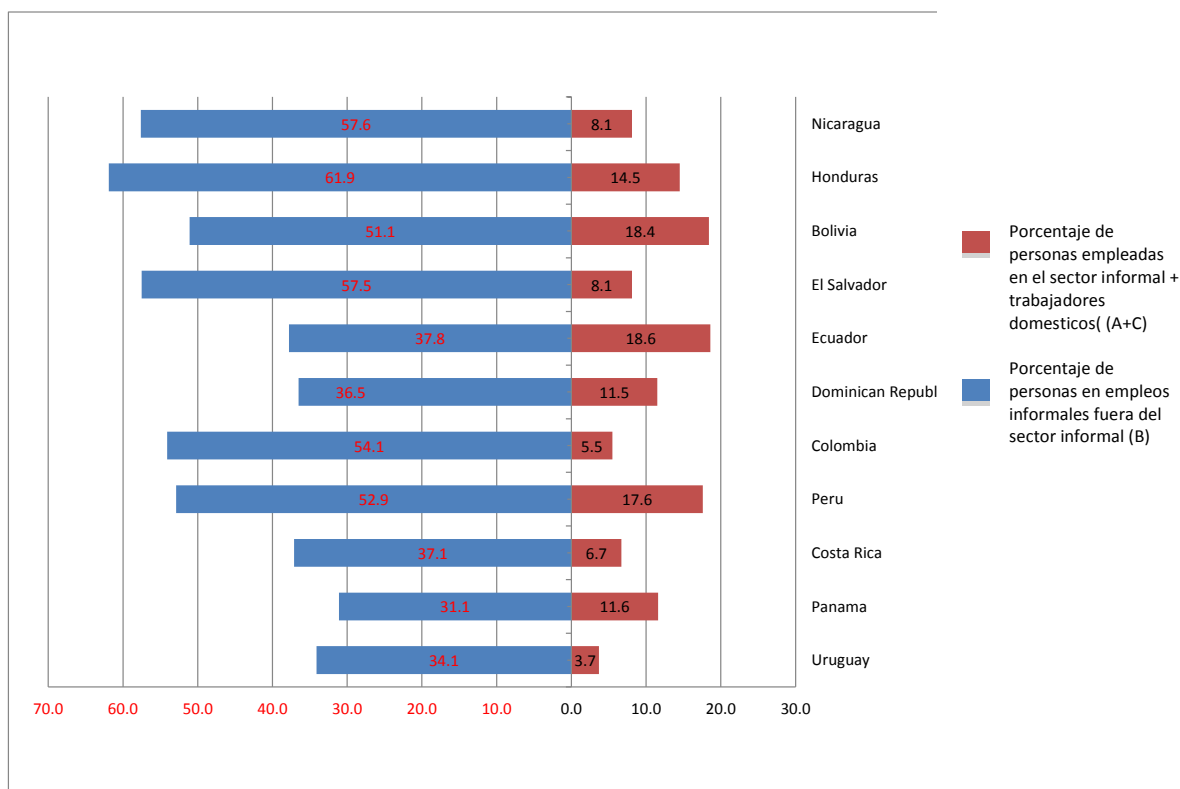
**CUADRO 5: República Dominicana, Empleo Informal como un porcentaje del empleo total no agrícola, 2008 - 2010 (%)**

|                                                                                                                                                          |               | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|------|------|------|
| <b>Empleo Total Informal (A + B + C)</b>                                                                                                                 | <b>TOTAL</b>  | 51.6 | 48.5 | 47.9 |
|                                                                                                                                                          | <b>Hombre</b> | 49.4 | 46.7 | 45.9 |
|                                                                                                                                                          | <b>Mujer</b>  | 54.8 | 51.4 | 50.9 |
| <b>A.</b><br>Empleo en el sector informal (empleado autónomo, trabajadores familiares no remunerados, empleadores y trabajadores en empresas informales) | <b>TOTAL</b>  | 31.3 | 29.1 | 30.2 |
|                                                                                                                                                          | <b>Hombre</b> | 35.1 | 32.8 | 33.5 |
|                                                                                                                                                          | <b>Mujer</b>  | 25.8 | 23.4 | 25.2 |
| <b>B.</b><br>Trabajadores con trabajos informales en empresas formales                                                                                   | <b>TOTAL</b>  | 13.7 | 13.0 | 11.5 |
|                                                                                                                                                          | <b>Hombre</b> | 13.5 | 12.9 | 11.6 |
|                                                                                                                                                          | <b>Mujer</b>  | 14.1 | 13.1 | 11.3 |
| <b>C.</b><br>Trabajadores o auxiliares domésticos                                                                                                        | <b>TOTAL</b>  | 6.5  | 6.4  | 6.3  |
|                                                                                                                                                          | <b>Hombre</b> | 0.9  | 1.0  | 0.9  |
|                                                                                                                                                          | <b>Mujer</b>  | 14.9 | 14.9 | 14.3 |

Fuente: OIT, 2011b, cuadro 1, p.71.

Desde una perspectiva regional, República Dominicana se compara favorablemente con los países que cuentan con grandes sectores informales como Colombia y Perú, o con los países más pobres de América Central, pero se encuentra entre los países con alta presencia de la economía informal en lo que se refiere a las circunstancias del trabajo doméstico y a los empleos precarios en empresas formales no agrícolas (refiérase al gráfico 7).

**Gráfico 7: Empleo Informal como un porcentaje del empleo no-agrícola en países seleccionados, 2010 o los últimos disponibles (%)**



Fuente: OIT, 2011b, cuadro 1, p.71.

## 2.3 Salarios

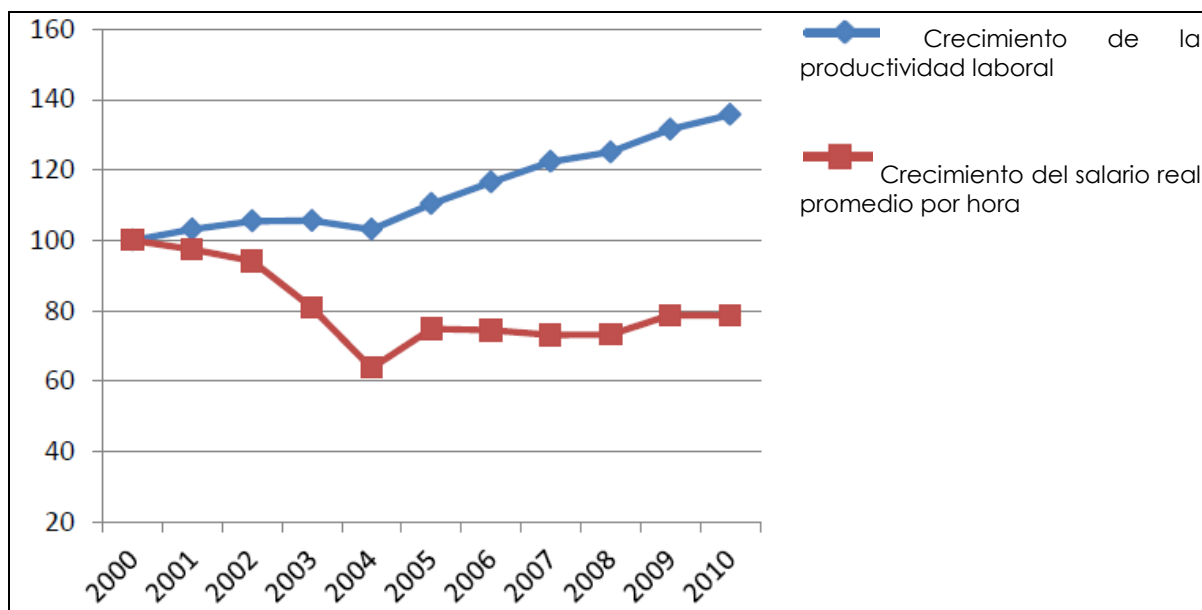
Al analizar los resultados del mercado de trabajo, es importante ir más allá de las tasas de empleo para considerar los ingresos. La forma en que los ingresos de los trabajadores evolucionan con el tiempo es un indicador importante de los estándares de vida y un indicador útil para evaluar quién se beneficia del crecimiento económico.

### **Crecimiento de la brecha entre la productividad y el salario real**

Desafortunadamente, el historial de la República Dominicana durante la década del 2000 no ha sido positivo. Los salarios reales promedio por hora en el 2010 fueron 20 por ciento inferiores al nivel alcanzado en el 2000 y se han quedado muy rezagados del crecimiento de la productividad laboral (refiérase al gráfico 8). En el 2010, el promedio de ganancias por hora fue de RD\$ 73, o aproximadamente US\$ 2, pero con mucha dispersión a través de la distribución de los ingresos. De hecho, los asalariados del sector privado promediaron RD\$ 58 por hora, en comparación con los trabajadores autónomos RD\$ 72 por hora; trabajadores del sector público RD\$ 88 por hora y empleadores US\$ 187 por hora. La prima por cualificación (*skill premium* - o diferencia de salarios devengados entre trabajadores con formación y los trabajadores sin formación) para estudios de segundo y

tercer nivel se redujo drásticamente en la primera mitad de la década del 2000, pero se ha mantenido relativamente constante desde 2004. En el 2010, los trabajadores con educación secundaria promediaron RD\$ 67 por hora, aproximadamente un 20 por ciento más que los trabajadores con educación primaria que percibieron RD\$ 56 por hora. Los trabajadores con educación universitaria recibieron el pago de RD\$ 126 por hora, casi el 90 por ciento más que los trabajadores con nivel de educación secundaria.<sup>7</sup>

**Gráfico 8: República Dominicana, salario real promedio por hora y productividad laboral, 2000 - 2010 (Índice 2000 = 100)**



Fuente: OIT-SIALC con base en datos oficiales.

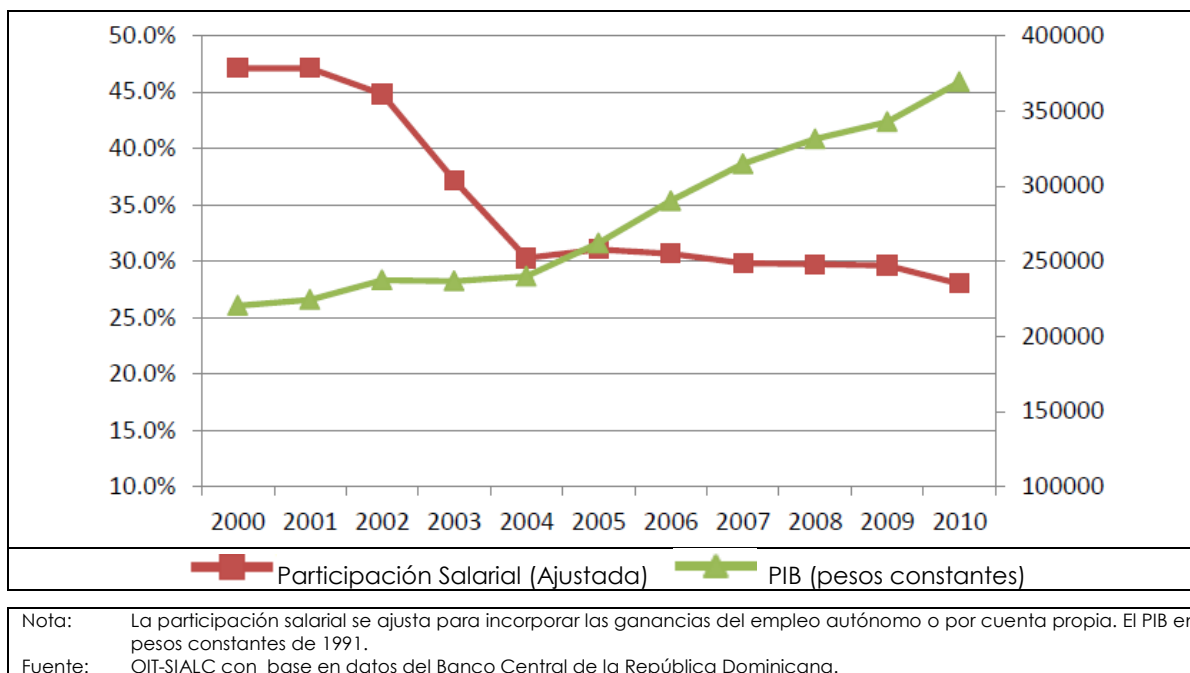
### **Disminución de la participación de los salarios en el PIB**

El crecimiento del PIB con salarios estancados, ha hecho que se reduzca o caiga la participación salarial en la renta nacional. De hecho, la caída ha sido bastante dramática. En el 2000, la participación salarial ajustada, que incluía ganancias originadas por trabajo autónomo o por cuenta propia, fue del 47 por ciento cayendo abruptamente al 30 por ciento durante la crisis bancaria y luego continuó disminuyendo al 28 por ciento en el 2010 (refiérase al gráfico 9). Esto se compara deficientemente con México, donde la participación salarial en el 2009 fue del 39,5 por ciento <sup>8</sup> o con Brasil, cuya participación salarial se recuperó durante la década del 2000 de un 40 por ciento en el 2000 a un 44 por ciento en el 2008 (IPEA, 2008).

<sup>7</sup> Datos de salarios por OIT-SIALC, con base en fuentes a nivel nacional.

<sup>8</sup> Datos de la base de datos globales de la OIT.

**Gráfico 9: República Dominicana, PIB en precios constantes y participación salarial ajustada, 2000 – 2010**



### Disminución del salario mínimo

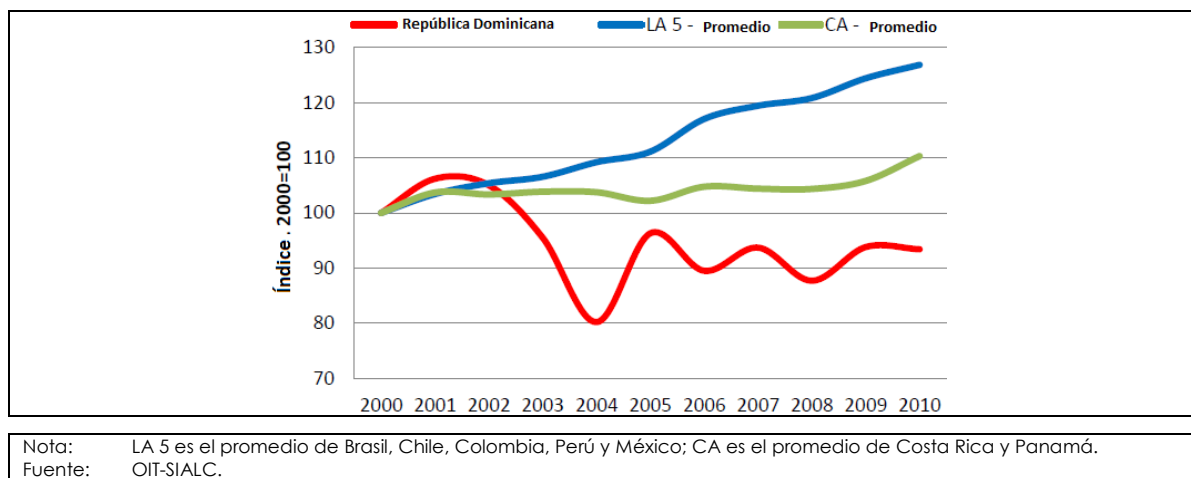
Parte de la reducción en la participación salarial se puede atribuir a la disminución en los salarios reales, que incluye la caída en el valor real del salario mínimo. Según lo muestra el gráfico 10, el promedio del valor del salario mínimo real fue en el año 2010, alrededor del 7 por ciento menos que en el año 2000 y no ha avanzado al mismo ritmo que en otros países latinoamericanos donde todos experimentaron ganancias reales, con la excepción de El Salvador, donde el valor del salario mínimo real se mantuvo estable. Entre 2000 y 2010, el valor del salario mínimo real en República Dominicana se redujo un - 0,7% por año, en comparación con el 1,0% de crecimiento anual en Costa Rica y Panamá, el 1,4% de crecimiento anual en Guatemala, y el 5,6% de crecimiento anual en Nicaragua. La caída del salario mínimo real en República Dominicana es también contraria a las tendencias mundiales.

Según la OIT (2008), entre el 2000 y el 2007, el promedio de los salarios mínimos reales en más de 100 países, que representan el 90 por ciento de la población mundial, creció un 5,7 por ciento, con 6,5 por ciento de crecimiento real en los países en desarrollo y el 3,8 por ciento en los países desarrollados. Como resultado, el salario mínimo en República Dominicana no se ha mantenido al nivel con el costo de vida. Según el Banco Central, el costo de la canasta mínima de bienes para el quintil más pobre fue el doble del pago del salario mínimo promedio.<sup>9</sup> Lo más sorprendente del caso dominicano es que el país

<sup>9</sup> La Revista Semanal (2011), mencionado en Cardona, 2012.

experimentó una de las tasas más altas de crecimiento económico en América Latina, con un promedio del 5,4% anual de crecimiento del PIB real durante la década del 2000 y el 3,1% de crecimiento anual en productividad laboral (medido como producción por trabajador), que normalmente habría provocado incrementos salariales reales.

**Gráfico 10: Evolución de los Salarios Mínimos Reales en República Dominicana y Países Seleccionados en América Latina, 2000 - 2010 (2000 = 100)**



### **Fijación del Salario Mínimo**

En la actualidad, una comisión tripartita que se reúne cada dos años, fija los salarios mínimos. Las negociaciones entre los miembros de la comisión han estado cargadas de dificultades, sin criterios claros establecidos de antemano para basar el incremento, causando a veces una ruptura de las conversaciones y posteriores retrasos en el ajuste (Cardona, 2012). La tarea se complica aún más por la amplia gama de los salarios mínimos que existen, por tamaño de la empresa, por sector y por ocupación. Existen 15 salarios mínimos sectoriales diferentes, donde los mínimos más bajos están asignados a las *Zonas Francas*, al sector del turismo y a la agricultura. Dentro de las categorías laborales, los salarios mínimos pueden variar según la tarea a realizar - por ejemplo, hay diferentes salarios para los trabajadores del área de construcción que instalan vigas de diferentes tamaños u operan maquinaria con más caballos de fuerza.<sup>10</sup> Este sistema fragmentado impide el cumplimiento, por lo que hace más difícil para los trabajadores y los empleadores conocer el salario correcto, y además hace que sea más difícil el monitoreo. En efecto, la tasa de no cumplimiento es elevada, donde un 30 por ciento de los empleados del sector privado informaron ingresos por debajo del salario mínimo. Además, hay evidencia que indica que los salarios diferenciados por tamaño de la empresa pueden actuar como un elemento disuasorio para el crecimiento de la empresa, ya que el cumplimiento es mejor entre las empresas de tamaño medio (15,6% de los trabajadores reciben pago inferior al salario mínimo) que en las grandes empresas (33,1% de trabajadores reciben pago inferior al salario mínimo).

Por otra parte, mediante el ajuste de una multitud a diferentes salarios, es menos probable que el salario mínimo actúe como punto de referencia para otro ajuste salarial, incluso en la economía informal. Esta práctica, conocida como el "efecto faro", facilita la

<sup>10</sup> Visitar <http://www.leylaboral.com/dominicana/hotlinks/salariominimo.htm> para una lista de salarios mínimos por tarea.

---

negociación entre los demás trabajadores que, ya sea, no están cubiertos porque trabajan de manera informal o ganan más del salario mínimo, algunas veces con salarios establecidos como múltiplos del salario mínimo. El efecto faro ha sido bien documentado en muchos países de América Latina, como Brasil, Argentina y México (durante la década de 1980).<sup>11</sup>

### **Guía de la OIT sobre salarios mínimos**

Aproximadamente el 90 por ciento de los países tienen salarios mínimos (OIT, 2008), aunque existe una gran diversidad en los sistemas, incluyendo el proceso para la determinación de los salarios, su alcance y complejidad, así como sus valores absolutos y relativos. Aunque un valor mínimo no se especifica en los estándares internacionales del trabajo, la OIT, en su asistencia técnica, sugiere tres lineamientos para que el gobierno, partícipes sociales y expertos que fijan los salarios, consideren al establecer los valores mínimos. Estos lineamientos son: (1) un umbral mínimo salarial para vivir, (2) la proporción entre el salario mínimo y el salario promedio, y (3) el número de empleados afectados directamente por el salario mínimo y, por tanto, el impacto sobre la masa salarial total del país (Belser y Sobeck, 2012). El mínimo umbral salarial para vivir en un país, se determina a través de evaluaciones individuales de los países de lo que se considera un ingreso suficiente necesario para poder vivir. Los análisis de las proporciones entre el salario mínimo y el salario promedio en el *Informe Mundial sobre Salarios 2008/2009* de la OIT, de países con datos disponibles, mostró que los salarios mínimos que se establecen más típicamente eran entre el 35 por ciento y el 45 por ciento de los salarios medios, y sobre esta base, la OIT recomienda el 40 por ciento como punto de referencia útil (refiérase al gráfico 11). Por último, para evaluar el impacto sobre la masa salarial total, es importante tener en cuenta el número de trabajadores que se verán afectados por el salario mínimo, el incremento en el promedio salarial provocado por el nuevo salario mínimo, y si los costos adicionales tienen el potencial de ser compensados por las ganancias de productividad o por una reducción en el margen de beneficio.

Como se discutió anteriormente, el sistema de fijación de salarios mínimos en República Dominicana establece los salarios para un gran número de ocupaciones, en los diferentes sectores y entre distintos tamaños de empresas. Incluye, por ejemplo, los mínimos para profesiones con salarios bajos como cortadores de caña de azúcar, donde los salarios están establecidos en RD\$ 80 por día (RD\$ 1700 por mes), así como operadores de máquinas en el sector de la construcción (RD\$ 5000 por mes) y trabajadores en grandes empresas de sectores no especificados (RD\$ 7360 por mes).<sup>12</sup> Por lo tanto, a diferencia de los sistemas de otros países que limitan el ajuste del salario mínimo a un piso salarial, teniendo un sistema de fijación de salarios más amplio que incluye muchos pisos, el salario mínimo promedio es mucho más elevado. Por esta razón, la proporción entre el salario mínimo y el salario promedio fue aproximadamente del 48 por ciento en el 2009, según los datos obtenidos de la Base de Datos Global sobre Salarios de la OIT.

En diciembre de 2010, el Banco Central de la República Dominicana expresó que una familia de cuatro necesitaban un ingreso de RD\$ 10407 (o RD\$ 2602 por persona), con la

---

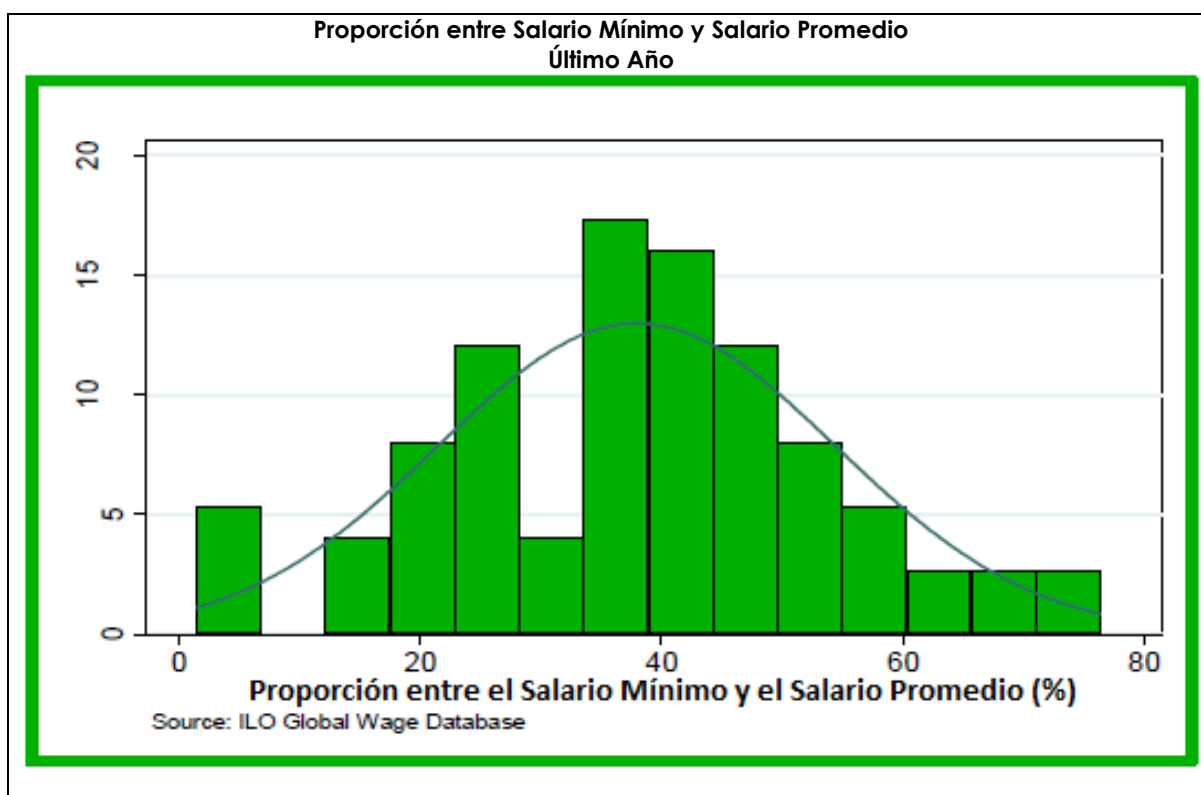
<sup>11</sup> Referirse por ejemplo a S. Keifman y Maurizio R. (2012) "Los Cambios en las Condiciones y Políticas del Mercado de Trabajo: su impacto sobre la desigualdad salarial durante la última década", Documento de trabajo no. 2012/14, UNU-WIDER; M. Khamis (2008) "¿Tiene el salario mínimo un mayor impacto sobre la economía informal, en lugar de tenerlo sobre el mercado de trabajo formal? Evidencia de cuasi-experimentos," IZA DP no. 3911.

<sup>12</sup> Los datos son del año 2007 (disponibles en [www.leylaboral.com/dominicana/hotlinks/salariominimo.htm](http://www.leylaboral.com/dominicana/hotlinks/salariominimo.htm)) y por tanto, no reflejan los ajustes recientes al salario mínimo. Por ejemplo, a 2011, el salario mínimo de las empresas grandes era RD\$ 9,305 y el salario mínimo de los trabajadores de la industria azucarera según la resolución 1-2012 del 24 febrero de 2012 era de RD\$ 5,000.

finalidad de estar por encima de la línea de pobreza. Tomando como referencia el salario mínimo en las *Zonas Francas* en el 2011 de RD\$ 5400 pesos al mes, el salario mínimo no es suficiente para mantener una familia de cuatro personas, si solamente hay un miembro asalariado dentro de esa familia; pero justo por encima del umbral de pobreza, si hay dos personas que reciben el salario mínimo, dentro de esa familia empleada en las industrias de la *Zona Franca*. De acuerdo con las estadísticas nacionales, aproximadamente el 34% de los dominicanos vivían en el 2010, por debajo de la línea de pobreza general.

El alcance del salario mínimo en el mercado laboral dominicano está limitado por la gran cantidad de trabajadores que no tienen una relación laboral de dependencia, ya sea trabajadores por cuenta propia (autónomos) (38,5% en el 2010) o empleadores (4,1%). Para los trabajadores asalariados, estas ganancias se verían compensadas por los aumentos en productividad que experimentó la economía dominicana, de los cuales no ha participado adecuadamente los trabajadores.

**Gráfico 11: Proporción entre Salario Mínimo y Salario Promedio, tendencias globales, último año**



Fuente: Belser y Sobeck, 2012, con base en la Base de Datos Global sobre Salarios de la OIT.

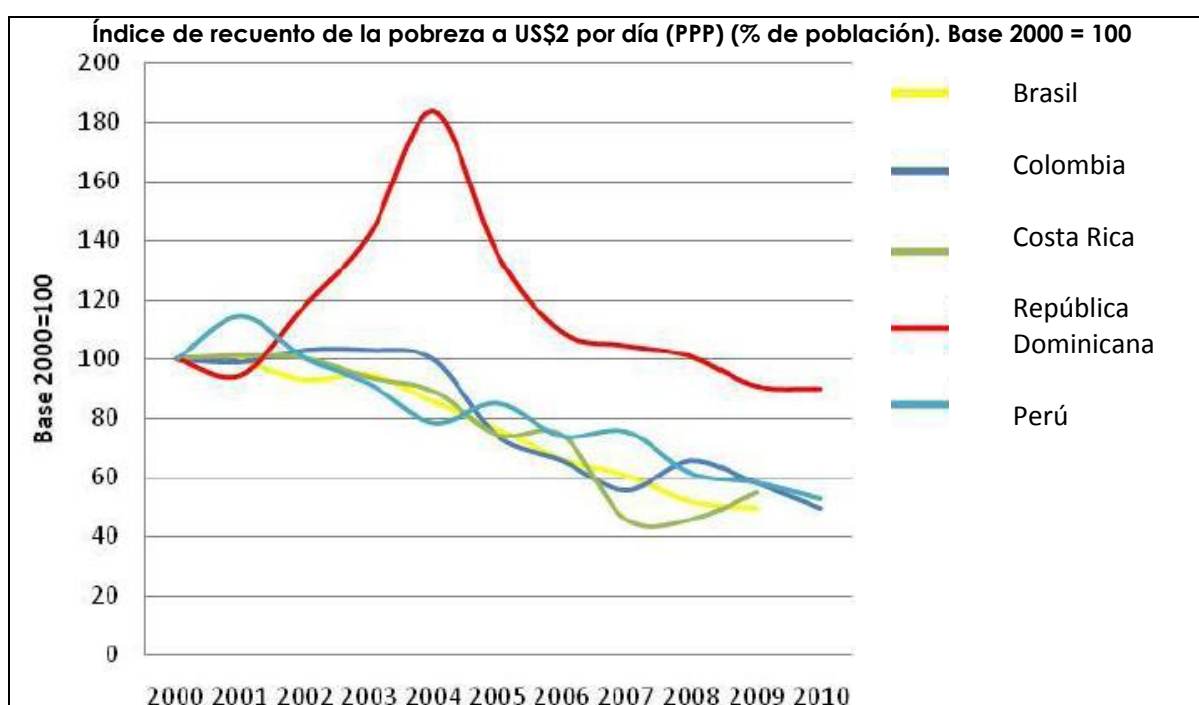
## 2.4 Pobreza y desigualdad

La falta de impacto del crecimiento económico sobre la pobreza es particularmente preocupante. De acuerdo con estimaciones oficiales a nivel nacional donde se utilizó una metodología del Banco Mundial, los niveles de pobreza en el año 2010 fueron los mismos que en 1990. El informe más reciente sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) preparado por el Gobierno en colaboración con PNUD, estima que el país no podrá alcanzar el ODM1 de: *Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar (US\$ 1) por día*; ni el ODM2 de: *Asegurar que,*

para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria (refiérase al Anexo Cuadro 1).

El número de hogares pobres aumentó fuertemente a mediados de la década del 2000, en paralelo con el descenso en el nivel de los salarios reales, como resultado de la crisis interna y la alta inflación posterior que redujo el ingreso real de los más vulnerables. Aparte de este efecto "cíclico", la tendencia es una de las estabildades que perseveran en el porcentaje de personas que viven en la pobreza (Pérez, 2012). Este patrón difiere de la experiencia de países de la región. Por ejemplo, está en marcado contraste con las mejoras registradas en Brasil, Costa Rica, Perú y Colombia, donde, según estimaciones del Banco Mundial, los niveles de pobreza, fueron un 40 por ciento inferiores en el 2010 que en los inicios de la década (refiérase al gráfico 12).

**Gráfico 12: Índice de recuento de la pobreza a US\$2 por día (Paridad del Poder Adquisitivo) (PPP, del inglés Purchasing Power Parity) en países seleccionados, 2000 - 2010 (2000 = 100)**



Fuente: WDI

La perseverancia de la pobreza de ingresos se hace más grave por un legado histórico de la inversión insuficiente en bienes públicos y prestación ineficiente de servicios públicos en salud, suministro eléctrico y en educación, (Banco Mundial, 2012). A pesar de aumentos en el gasto público social en los años 2000, el país aún se encuentra por debajo de los otros países de la región, según datos de la CEPAL (referirse al cuadro 6).

El desempeño en el índice del desarrollo humano (IDH) también es pobre. República Dominicana tiene uno de los índices más bajos de América Latina, donde ocupó 24 de los 33 países en el 2011. El índice ciertamente mejoró en los últimos 20 años, pero a la misma velocidad que los promedios regionales y mundiales, a pesar de tasas promedio más altas de crecimiento económico. Las mejoras fueron más visibles en la década de 1990 (11,4% frente al 8,5% en el resto del mundo) que en la década del 2000 (6,3% frente al 9,3%). También había diferentes tendencias de los componentes básicos del índice, donde los

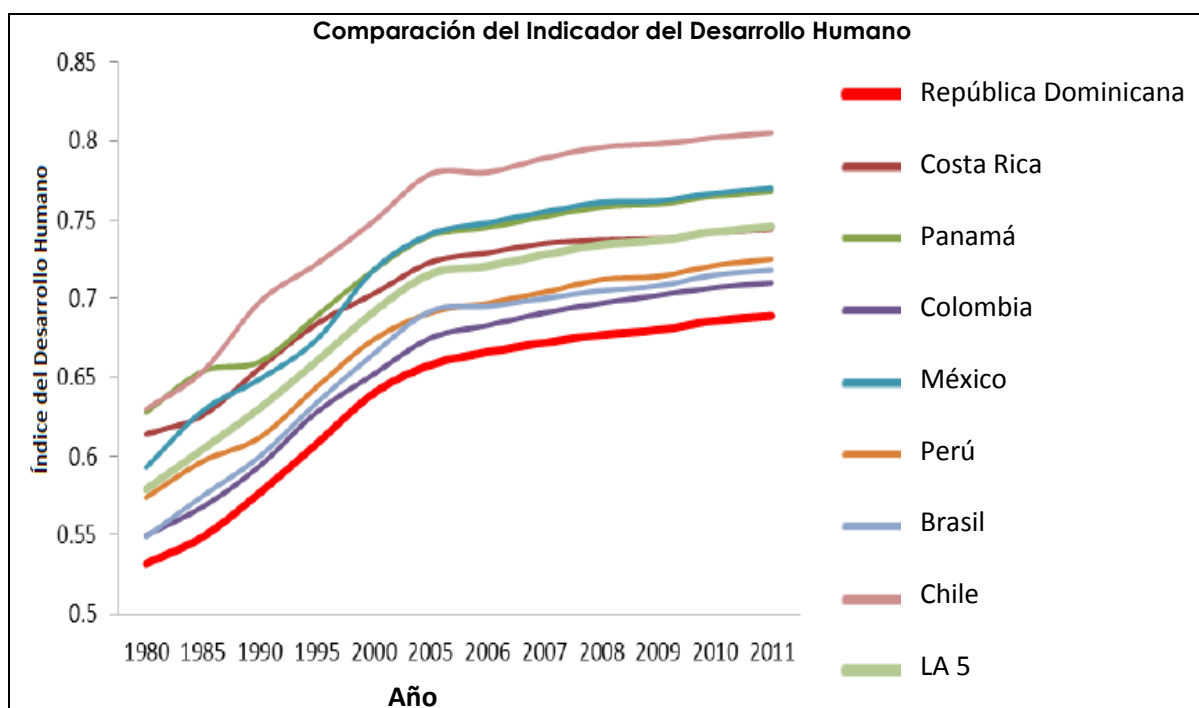
relativos a la educación y la salud no se comportaban tan bien (refiérase al Anexo Gráfico 4 sobre indicadores de esperanza de vida, tasa de mortalidad y tasa de analfabetismo). De acuerdo con PNUD, ajustar el IDH nacional para contabilizar los niveles de desigualdad a través de la población, reduciría aún más el nivel dentro de la clasificación (PNUD, 2011).

**Cuadro 6: Gasto Público Social (% PIB), América Latina, 2000-2009**

|                             | 2000 | 2005 | 2007 | 2009 |
|-----------------------------|------|------|------|------|
| <b>República Dominicana</b> | 5.8  | 7.1  | 8.0  | 7.7  |
| <b>Guatemala</b>            | 6.5  | 7.6  | 7.2  | 8.1  |
| <b>Perú</b>                 | 8.6  | 9.6  | 8.8  | 10.0 |
| <b>Panamá</b>               | 9.1  | 7.5  | 9.3  | 10.5 |
| <b>México</b>               | 8.6  | 9.4  | 9.6  | 11.2 |
| <b>Honduras</b>             | 7.8  | 9.8  | 10.2 | 12.2 |
| <b>Nicaragua</b>            | 8.6  | 11.2 | 11.8 | 13.0 |
| <b>El Salvador</b>          | 9.2  | 12.0 | 11.3 | 13.0 |
| <b>Colombia</b>             | 10.8 | 12.8 | 12.7 | 14.5 |
| <b>Chile</b>                | 15   | 12.9 | 12.3 | 16.7 |
| <b>Costa Rica</b>           | 17.3 | 17.3 | 17.4 | 22.4 |
| <b>Brasil</b>               | 21.1 | 22.5 | 24.4 | 27.1 |

Fuente: CEPALSTAT

**Gráfico 13: Indicadores del Desarrollo Humano, países seleccionados, 1980-2011**



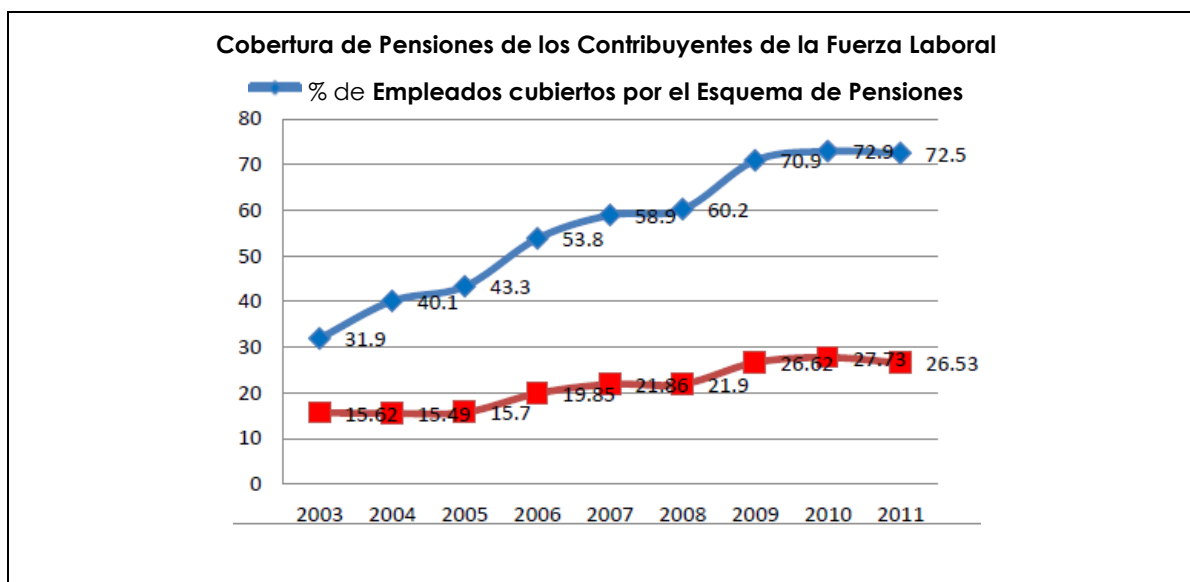
Fuente: UNDP HDI 2011

## Fuerte progreso reciente

Se inició una mejora decisiva que tuvo lugar en la segunda mitad de la década de 2000 como resultado de políticas más fuertes de desarrollo social. Después de pocos años, casi la mitad de la población pudo tener acceso a la atención médica, gracias a: (i) la introducción de un régimen de seguridad social subsidiado que inició en el 2002, enfocado a los desempleados y a las personas ubicadas por debajo de la línea de pobreza, y; (ii) que se introdujo en el 2007 un esquema contributivo para las personas en empleo formal. Esto rápidamente puso a la República Dominicana en una posición intermedia entre los países con más altos ingresos y bajos - medianos ingresos de la región en términos de cobertura de salud. El impacto del nuevo sistema de salud (Seguro Familiar de Salud - SFS) ha sido particularmente importante para los grupos más pobres que también se han beneficiado de un programa de transferencias condicionadas de rápido ascenso (*Programa Solidaridad*). Introducido como programa piloto en el 2004, el programa alcanzó a tener más de medio millón de beneficiarios en el 2010.

La cobertura de pensiones (Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia - SVDS) también aumentó a un ritmo muy rápido, al menos para las personas con empleo formal: desde cerca del 30 por ciento en el 2003, llegó a más del 70 por ciento en el 2009 (Anexo Gráfico 6). Esto solamente representa alrededor del 27 por ciento de la fuerza laboral total. El Gobierno se ha comprometido a mantener el ímpetu hacia una mayor cobertura tanto en atención de salud como en pensiones, por ejemplo, mediante la introducción de un sistema mixto contributivo subsidiado orientado hacia trabajadores autónomos cuyos ingresos son inferiores a un salario mínimo. Dado el gran tamaño del sector informal, la sostenibilidad fiscal de esos esfuerzos puede ser desafiante, especialmente si los ingresos fiscales se mantienen en su nivel comparativamente muy bajo y la economía no empieza a generar más y mejores puestos de trabajo formales.

**Gráfico 14: Cobertura de Pensiones en República Dominicana, 2003 - 2011**



Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Social

## En resumen

---

A pesar de los buenos resultados económicos de los últimos 20 años, el mercado laboral dominicano se caracteriza por: (i) nivel relativamente bajo de participación en el mercado de trabajo - especialmente de las mujeres - y una gran proporción de trabajadores con educación primaria o sin educación; (ii) gran parte de la fuerza de trabajo todavía se encuentra subutilizada; (iii) niveles elevados de salidas de trabajadores educados a otros países y migración extranjera irregular, y; (iv) caída de salarios reales y disminución de la participación salarial. El patrón de cambios sectoriales en la última década - la profunda crisis de la manufactura con la disminución del empleo asalariado en grandes empresas y el aumento del empleo en ocupaciones precarias y de baja productividad en servicios tradicionales - ha contribuido a mantener altos niveles de empleo informal total. Las tendencias en la informalidad son difíciles de medir con precisión, ya que existen diferentes definiciones: las medidas que se basan en las características económicas de las unidades de producción apuntan hacia un incremento, mientras que los indicadores que abarcan aspectos jurídicos o acceso a la protección social sugieren cierta mejora tal vez como resultado de un mayor alcance de la política social. El hecho que en los últimos años la mayoría de los empleos se generaron en los sectores de muy baja productividad, es un asunto de gran preocupación para la sostenibilidad del crecimiento económico y sus resultados sociales. El estancamiento de los salarios reales en el entorno de la productividad creciente, han contribuido a que la situación de los trabajadores sea más precaria, reduciendo los efectos potencialmente beneficiosos del crecimiento sobre la reducción de la pobreza.

### **3. OBSTÁCULOS PARA EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE Y EL TRABAJO DECENTE**

Un entorno empresarial saludable y un ámbito macroeconómico estable son esenciales para que las empresas privadas inviertan, prosperen y generen empleo. La encuesta de empresas dirigida por el Banco Mundial / Corporación Financiera Internacional (CFI) en el 2010, proporciona una visión sintética de los principales factores que contribuyen a limitar los negocios en el sector privado formal no agrícola de la economía dominicana. Los principales problemas, expresados como porcentaje de las empresas que los identifican como un obstáculo principal, son: fallas en el suministro de electricidad; los temas relacionados con las tasas impositivas; la corrupción de funcionarios públicos y la competencia desleal en el sector informal. Esas limitaciones son comunes a las empresas dominicanas de todos los tamaños; los primeros tres en especial, parecen ser rasgos distintivos del ambiente de negocios del país, ya que los promedios regionales son significativamente más bajos (refiérase al gráfico 15). De hecho, los problemas con el suministro de electricidad y la eficiencia de la administración pública ya han sido señalados en varios informes y estudios sobre la competitividad de la industria en República Dominicana.<sup>13</sup> La percepción sobre una carga tributaria injusta, puede que tenga que ver con la estructura de la imposición - la alta incidencia de los impuestos indirectos que tiene efectos regresivos - y el sentimiento común de que el dinero no se gasta bien.<sup>14</sup>

Es de gran interés para este informe, los factores relacionados con el mercado de trabajo. En general, ni la falta de una fuerza de trabajo suficientemente capacitada, ni la inflexibilidad de las regulaciones del mercado de trabajo parecen ser percibidos como

---

<sup>13</sup> Referirse por ejemplo a: Attali, 2010; índices de libertad del Instituto Fraser que conciernen a los costos de la burocracia y requerimientos administrativos; World Economic Forum 2008: el país ocupó el puesto 133 de 134 países en lo concerniente al suministro de energía y el puesto 131 en lo que se refiere al clientelismo del sector público.

<sup>14</sup> El país tiene una muy baja participación de los ingresos fiscales respecto al PIB, por los estándares regionales y globales, y la elusión es generalizada a través de tasas de imposición que no son distintivamente altas, referirse a Attali, 2010.

---

obstáculos importantes por las empresas dominicanas - donde ocupan respectivamente el lugar 8 y 12 de un total de 15 obstáculos principales. Sin embargo la importancia relativa de ambos factores varía de acuerdo con el tamaño de la empresa. Aunque el tema de la capacitación o experticia parece ser de poca importancia para las pequeñas y medianas empresas, es más crítico para las grandes empresas (de más de 100 empleados), que representan alrededor de dos tercios del empleo total inscrito en los registros de la seguridad social. Especialmente, la escasez de personal calificado se ha convertido en el tercer obstáculo más importante, después de la electricidad y de las prácticas del sector informal. Las regulaciones laborales no parecen ser percibidas como un obstáculo importante para la competitividad, independientemente del tamaño de la empresa (refiérase al gráfico 16).

El resultado obtenido de las encuestas de percepción, no se debe sobre - enfatizar. Pero en general, es justo decir que las instituciones del mercado de trabajo y las regulaciones no emergen como un importante impedimento para hacer negocios en República Dominicana. Esto no es sorprendente dada la amplia evidencia de la flexibilidad de los salarios reales, con ingresos que disminuyen de manera significativa como resultado de recesiones económicas. La preocupación más bien podría ser lo opuesto, el exceso del efecto de deflación en el poder adquisitivo de los trabajadores que podría estar obstaculizando el crecimiento de las empresas locales, o el debilitamiento de los incentivos para que las empresas puedan invertir en tecnología para mejorar la organización y la productividad del sitio de trabajo.

Aparte de las encuestas a empresas, los expertos no consideran que el mercado laboral dominicano sea demasiado rígido en comparación con sus vecinos (refiérase a Guzmán, 2011). El código del trabajo se introdujo en 1992; éste no ha sido un impedimento para la rápida expansión de las exportaciones de manufacturas, ni ha obstaculizado la movilidad del empleo a través de todos los sectores. En efecto, las prácticas laborales en los sectores internacionalmente competitivos (*Zonas Francas*, turismo, agricultura) son más limitadas, con salarios mínimos inferiores a los de aquellos sectores que atienden el mercado interno.

En general se reconocen, la libertad de asociación sindical y el derecho a la negociación colectiva. Siendo miembro desde el año 1924, el país ha ratificado 32 Convenios de la OIT vigentes, que incluyen la totalidad de los ocho Convenios Fundamentales (refiérase a la lista en el Anexo B). Sin embargo la magnitud de la negociación colectiva sigue siendo limitada por requerimientos legales restrictivos. Por ejemplo, la negociación colectiva en cualquier lugar de trabajo está condicionada a la aprobación de la mayoría absoluta de los trabajadores, como lo es el derecho a la huelga.

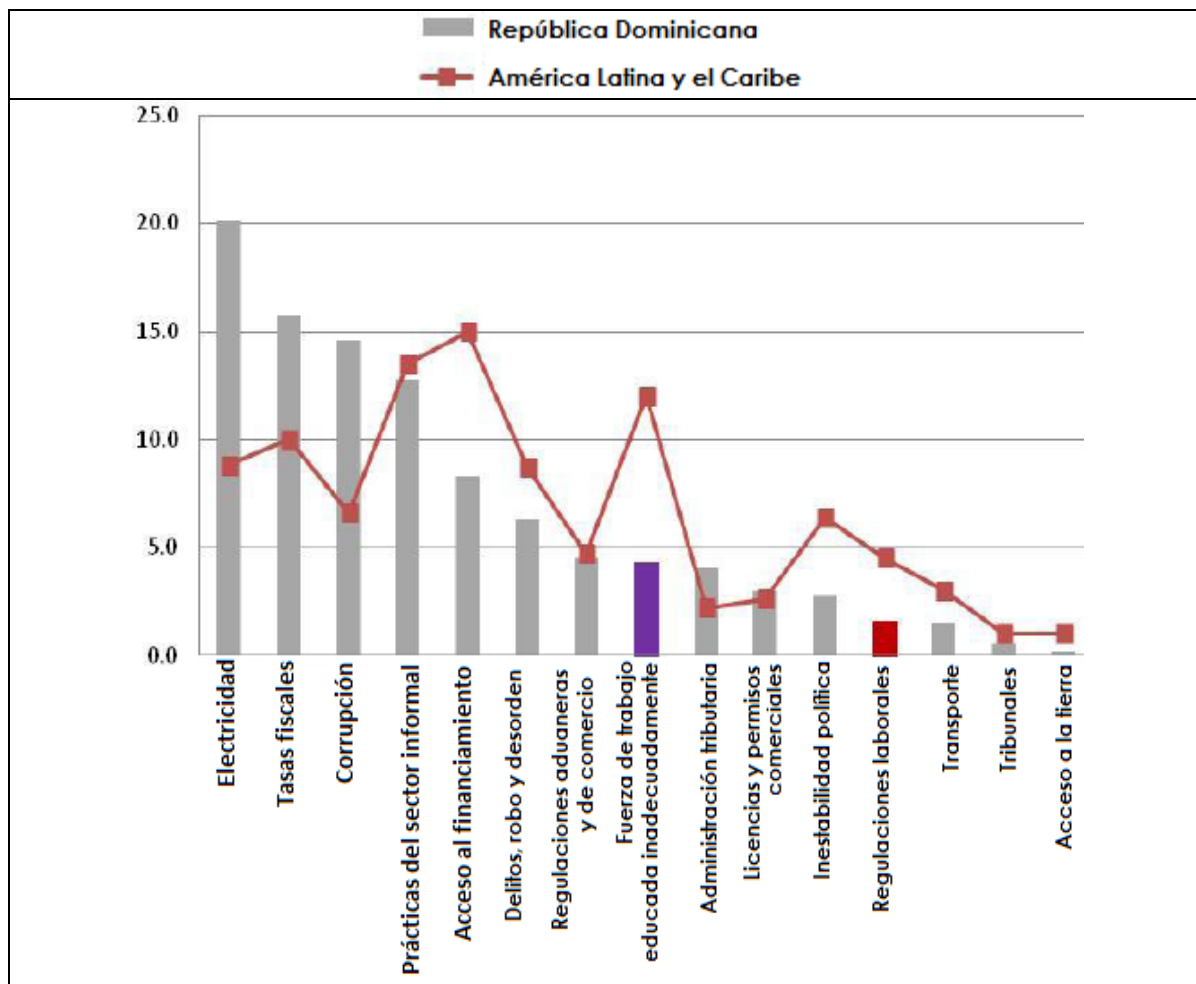
La densidad sindical alcanzó un pico máximo de más del 15 por ciento de la fuerza laboral nacional en el período 1986 - 90 y se redujo a partir de entonces (Blanchflower, 2006). Según las estimaciones de la Confederación Sindical Internacional (CSI), en la actualidad, cerca del 8 por ciento de la fuerza de trabajo está sindicalizada.<sup>15</sup>

Según lo han destacado tanto los empleadores como los trabajadores en el curso de las entrevistas, existen áreas que necesitan mejorar en cuanto a las regulaciones laborales. Aunque sus inquietudes pueden ser diferentes, la experiencia ha demostrado que el proceso de la reforma es más exitoso cuando es el resultado del diálogo social.

---

<sup>15</sup> [http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/DOMINICAN\\_REPUBLIC\\_final.pdf](http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/DOMINICAN_REPUBLIC_final.pdf)

**Gráfico 15: Resultados de la Encuesta de Empresas sobre las restricciones a los negocios en República Dominicana, 2012**



Fuente: Encuesta de Empresas 2010 del Banco Mundial / IFC

Gráfico 16: Limitaciones para negocios en República Dominicana por tamaño de firma, 2012

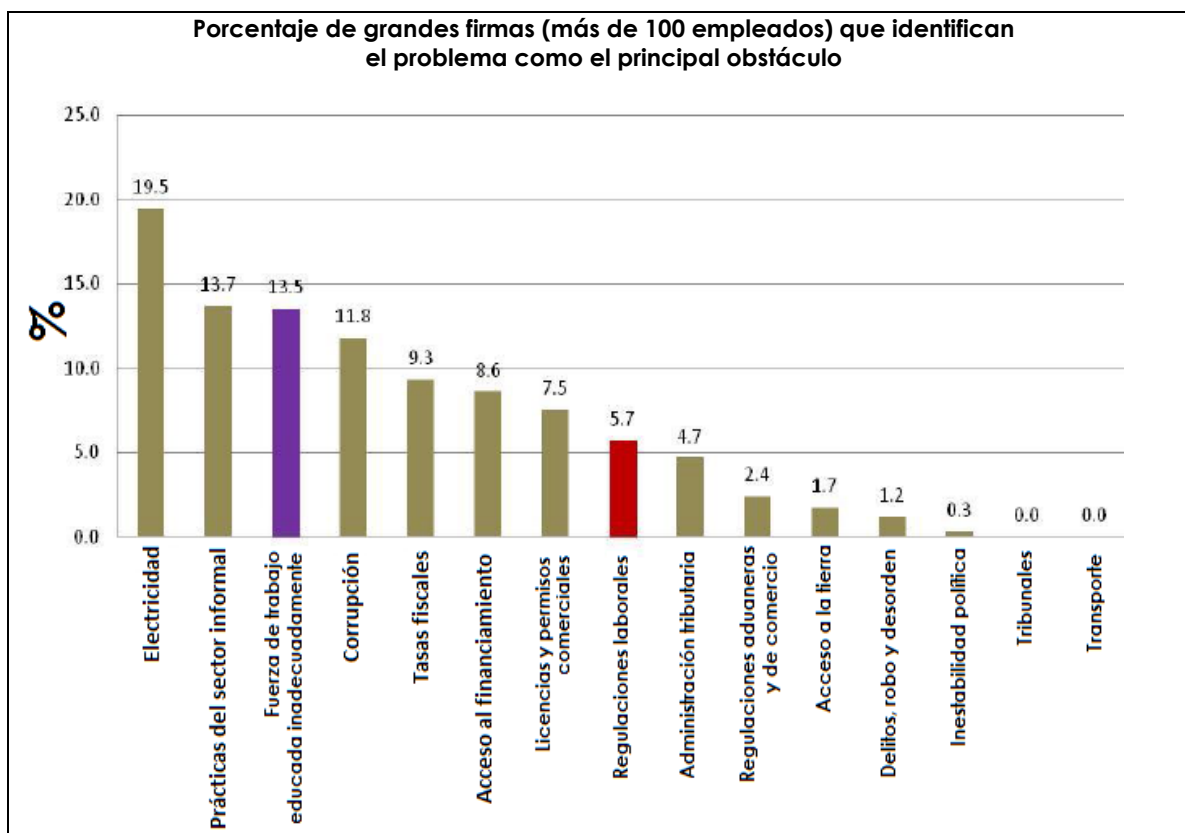
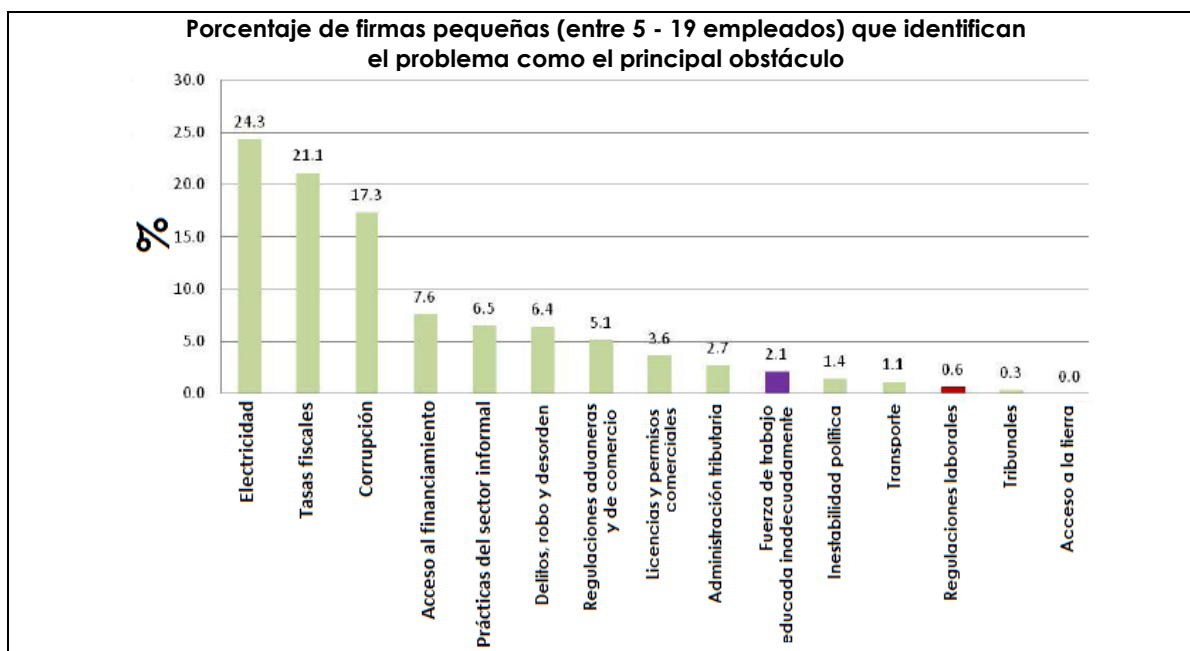
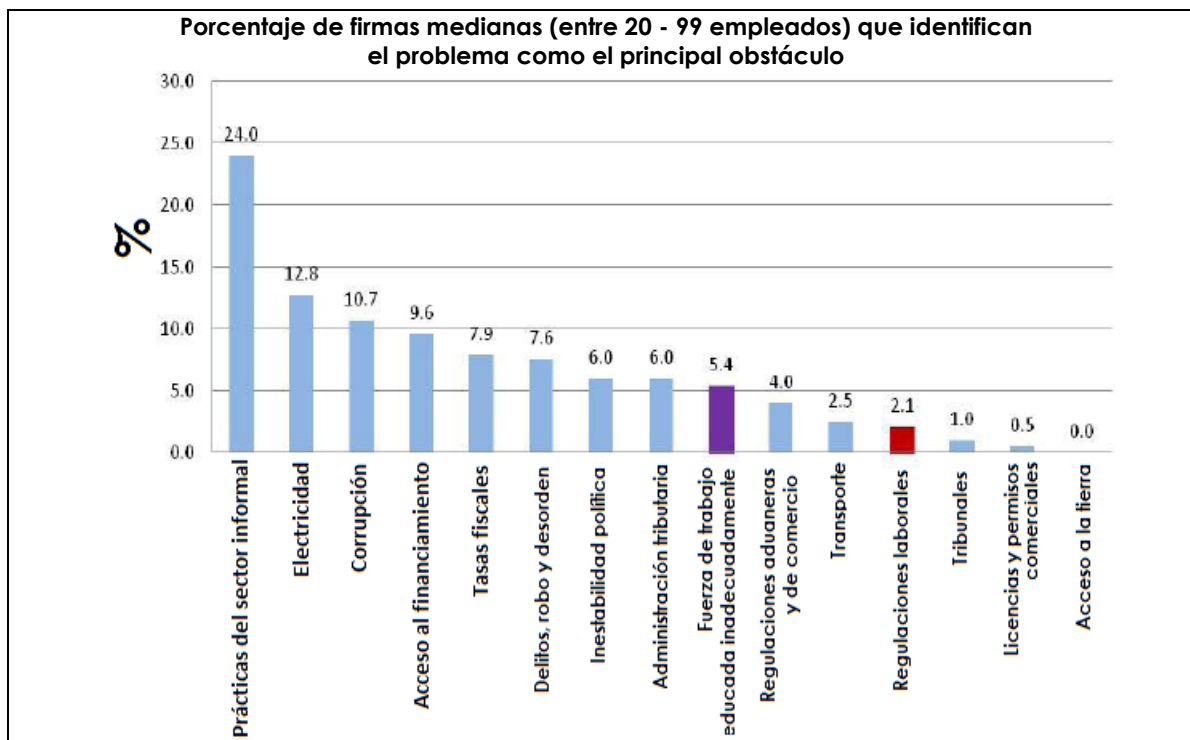


Gráfico 16 (cont): Limitaciones para negocios en República Dominicana por tamaño de firma, 2012



Fuente: Encuesta de Empresas 2010 del Banco Mundial / IFC

---

## 4. ÁREAS FUNDAMENTALES PARA LA ACCIÓN DE POLÍTICAS

### *El debate de políticas nacionales*

Una combinación de factores externos e internos explica los episodios de crecimiento económico sostenido en República Dominicana. En el proceso, las empresas dominicanas y trabajadores dominicanos han demostrado tener una considerable iniciativa individual para tomar ventaja de las oportunidades y adaptarse a las crisis económicas y a las crisis del mercado de trabajo. El país se ha podido recuperar rápidamente de la crisis económica mundial, pero se enfrenta a desafíos en lo que se refiere al sostenimiento de la generación de empleo decente y productivo, y en equilibrar los resultados económicos y sociales. Es necesario un cambio de modelo pues la economía está pasando por otra fase de ajuste.

Existe un reconocimiento progresivo de que el patrón de crecimiento existente no es incluyente y es difícil de sostener. La estructura económica debe adaptarse a los retos inminentes. Si bien es improbable que el país recupere la relación costo-competitividad acorde con las plataformas de exportación de Haití, América Central y Asia, no está preparado para lidiar con competidores más avanzados sobre la base de la innovación y de economías de escala. Mientras tanto, la cohesión social se ve obstaculizada por la pobreza persistente, los bajos salarios y la creciente vulnerabilidad de los trabajadores, donde la emigración se ve como el medio más prometedor para la movilidad social.

Se han propuesto numerosos diagnósticos y anteproyectos internacionales confiables para la reforma en República Dominicana. Algunos enfatizan sobre políticas activas para la búsqueda de nuevas actividades transables, diversificadas y más sofisticadas, incluido por medio de marcos de apoyo financiero y macroeconómico (Hausmann *et al.*, 2011). Algunos subrayan la necesidad de una estrategia doble que construya capacidades en sectores modernos con mayor valor agregado, en manufactura y servicios, mientras se ayuda a elevar la productividad y los ingresos en los sectores tradicionales y a la creación de encadenamientos con el sector moderno (Sánchez-Ancochea, 2011). Otros indican que se requiere un nuevo contrato social para reconstruir la confianza entre los individuos y las instituciones con el fin de llevar a cabo reformas (Attali, 2010). Otros se centran en mejorar la calidad del gasto público y en la creación de capacidades para la reforma (Banco Mundial, 2009). A nivel nacional, la Estrategia Nacional de Desarrollo recientemente aprobada establece un marco para muchos de los cambios de política propuestos, haciendo hincapié en la necesidad de una reforma estructural y fiscal y en la prioridad que se debe dar a la financiación de inversiones sociales.

### *Áreas fundamentales para la acción de políticas*

En este contexto, la atención en empleos de calidad y de diálogo social de calidad puede proporcionar un punto de partida importante.

La generación de más y mejores empleos requerirá, por un lado, una transformación productiva y exitosa junto con incentivos para que las empresas inviertan en manufactura con mayor valor agregado y en servicios, especialmente en actividades para la obtención de divisas. Por otro lado, requerirá un mercado de trabajo con buen desempeño e importantes inversiones en educación y capacitación, protección social y en salud para mejorar el capital humano y reducir la desigualdad de oportunidades. Esto no puede lograrse sin una acción colectiva y una mayor eficacia y coherencia de las políticas públicas. Dadas las vulnerabilidades de la cuenta corriente y una base tributaria

---

---

débil, la economía tendrá que estar basada en una senda estrecha y cuidadosamente construida de crecimiento, equilibrando así la necesidad de un ámbito macroeconómico estable, con la necesidad de mantener a través del tiempo, inversiones en capacidades productivas y en capital humano. El diálogo social de calidad, donde los sindicatos y las organizaciones de empleadores articulan y dirigen las expectativas de sus afiliados en el marco de una estrategia consensuada para el crecimiento y el desarrollo, es una forma consistente de encontrar dicha senda y mantener el rumbo.

Dentro de la amplia agenda de reformas, existen áreas donde las iniciativas de asociación entre el gobierno, los empleadores y las organizaciones de trabajadores podrían contribuir especialmente a superar la inercia de políticas y mantener el ímpetu. La participación de los actores tripartitos podrían ayudar a mejorar el diseño de políticas, desarrollando presiones para la implementación, garantizando un monitoreo regular de los progresos y manteniendo un enfoque constante sobre un tema específico cuando se toman las decisiones nacionales sobre las reformas regulatorias y las políticas macroeconómicas y fiscales. El éxito de la reforma estructural al establecer la economía por una senda de crecimiento más alto y estable, requiere un marco de apoyo macroeconómico que incluye mayor espacio para un gasto público eficiente para la inversión y necesidades sociales. Claramente mantener una posición fiscal sostenible en el mediano plazo, sigue siendo fundamental para los niveles estables de inversión y de consumo.

Lo que sigue son algunas sugerencias preliminares, priorizando la agenda para la reforma, en cinco áreas que son críticas para promover la diversificación económica y para mejorar la calidad de los empleos y de los estándares de vida. En cada área, mucho terreno se puede ganar capitalizando iniciativas en marcha, ampliando programas eficaces, aprendiendo de las buenas prácticas, y construyendo sobre coherencia y vínculos a través de "islas" de eficiencia administrativa en los diferentes organismos e instituciones gubernamentales con gobernanza pública y privada.

**A. Respaldo al desarrollo empresarial mediante la mejora de infraestructura, garantizando que las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) tengan acceso al crédito y apoyo al gerenciamiento, y fomentando las capacidades para la innovación y el desarrollo de productos**

La mayor atención se debe prestar en resolver los obstáculos en materia de energía y de infraestructura. Más aún, son necesarias distintas iniciativas para promover la modernización de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMEs). Construir encadenamientos hacia atrás y hacia adelante y acceder a los mercados de exportación son tareas especialmente críticas, que requieren un respaldo especial. Mejorar el desempeño del sector de la pequeña empresa puede tener enormes consecuencias sobre la generación de empleo, elevar los ingresos y reducir las desigualdades y la pobreza, pero sin los adecuados sistemas de respaldo, los porcentajes de fallas están obligados a permanecer altos y las empresas tienden a quedarse atrapadas en la informalidad. La actualización también debe ir de la mano con las condiciones que fomentan una transición gradual hacia la formalización. Las áreas que requieren atención inmediata son:

- **Mejorar el acceso a servicios financieros asequibles y fiables**

El plan de acción recientemente propuesto por la nueva administración es un paso importante hacia adelante. El fortalecimiento del programa PROMIPYME existente ("Programa de Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa")

---

---

tendría un valor distintivo para las PYMEs. El programa ofrece financiamiento en tasas favorables entre el 12 y el 15 por ciento frente a las tasas del mercado que pueden alcanzar más del 30 por ciento. A pesar de su atractivo, hasta ahora su uso ha sido limitado. PROMIPYME debería estar mejor financiado y sus ofrecimientos deberían ser más conocidos para las PYMEs.

- ***Proporcionar servicios de apoyo de negocios con el fin de mejorar la capacidad de gerenciamientoy prácticas laborales***

PROMIPYME también debería ampliar sus servicios de capacitación y de asesoramiento a sus prestatarios, incluso por medio de la inversión en capacitación técnica de su personal, estableciendo una reputación y creando vínculos sólidos con sus clientes del sector privado. Los proveedores adicionales de servicios de apoyo empresarial podrían incluir el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP). El INFOTEP tiene ya una cartera de servicios de asesoramiento para las MIPYMES, que se podría ampliar y adaptar a las necesidades de los diferentes grupos de empresas, orientándose especialmente en la creación de empresas. Las asociaciones de firmas pequeños y las cooperativas también podrían desempeñar un papel importante en expresar las inquietudes de los pequeños productores, así como en actuar como un conducto para resolver problemas comunes, mejorar el enfoque hacia la calidad y hacia los vínculos con empresas más grandes, facilitar el cumplimiento con requerimientos y regulaciones estándar, y proporcionar una variedad de servicios de apoyo, que incluyen la difusión de las buenas prácticas. Las plataformas digitales pueden proporcionar una innovadora vía para llegar a las pequeñas empresas, por ejemplo, ponien a disposición la asistencia técnica básica a través de plantillas para planes de desarrollo de negocio, estudios de viabilidad, facturación electrónica y proyecciones financieras.<sup>16</sup> Por último, un elemento importante de estrategia efectiva para el desarrollo de MIPYME, sería sensibilizar a los empresarios sobre la importancia de adecuadas competencias administrativas, buenas prácticas laborales y una fuerza laboral capacitada.

- ***Implementar en su totalidad la Ley 488 - 08 ("Régimen Regulatorio para el Desarrollo y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas"-MIPYMES) -***

Esto proporcionaría un marco para todas las intervenciones y para introducir una definición clara y uniforme de las agrupaciones de empresas. La ley también estipula que las PYMEs deben aportar como mínimo el 15 por ciento de los bienes y servicios adquiridos por los organismos gubernamentales; la capacitación, las rutinas administrativas y otras medidas sencillas se pueden adoptar para garantizar que lo anterior realmente está ocurriendo.

- ***Promover encadenamientos hacia atrás y hacia adelante e inversión en los sectores de alta productividad -***

Las instituciones como el Consejo Nacional de Zonas Francas o el Consejo Nacional de Competitividad podrían proporcionar una plataforma para los diálogos públicos y privados para: (a) detectar oportunidades de negocio en los grupos de alto valor agregado o en compras locales para las cadenas de valor globales, (b) fomentar una combinación organizada de las inversiones públicas y privadas para buscar estas oportunidades, y (c) revisar la efectividad que tienen los incentivos existentes.

---

<sup>16</sup> La Plataforma Virtual de Apoyo a PYMES, desarrollada por el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) de Costa Rica, es un ejemplo importante. Otra experiencia interesante es el programa "Exporta Fácil" en Perú (Guasch, Rojas - Suárez y González, 2012).

---

Capacitar e involucrar a las autoridades locales, asociaciones de productores locales y otras partes interesadas en las estrategias locales de desarrollo económico es otra forma de contribuir al desarrollo de cadenas de valor locales y ascender en las cadenas de valor globales y nichos de exportación, tales como el ecoturismo y la agricultura orgánica en las áreas rurales pobres.<sup>17</sup>

**B. Diseño de programas de educación y capacitación que estén coordinados y en sintonía con las necesidades de las empresas, lo que permite el desarrollo de actividades económicas más productivas.**

Los bajos niveles de formación de la fuerza de trabajo representan cuellos de botella críticos para que las grandes y pequeñas empresas tengan el potencial y la capacidad de adoptar nuevas tecnologías, innovar, alcanzar mejoras en la productividad y ascender en la cadena de valor. También es fundamental un sólido sistema de educación y de capacitación para permitir que la mayoría de la población pueda tomar ventaja de las oportunidades económicas. Las prioridades son:

- **Respaldo la formación de habilidades para las que hay demanda en el mercado laboral-**

Informes comunes en el país, hablan sobre la falta de capacitación adecuada en técnicos, profesionales e ingenieros y en las áreas administrativas, que sólo cuentan con un nivel medio de formación. Recursos públicos adicionales para ampliar y diversificar la oferta presentada por el INFOTEP (*Instituto de Formación Técnico Profesional en República Dominicana*) de capacitación, podrían tener un impacto positivo inmediato muy significativo para la creación de empleos, tanto entre las empresas formales que están contribuyendo con INFOTEP, como entre las empresas del sector informal, aspirantes a empresarios o personas que desean mejorar su empleabilidad. INFOTEP ha ganado reputación a nivel nacional e internacional por la calidad de la capacitación que ofrece. Gracias a su junta tripartita, tiene vínculos estrechos con sindicatos y empresarios y ha desarrollado capacidades para evaluar las deficiencias en cuanto a la formación o cualificaciones, proporcionando nuevas iniciativas de formación en sectores de crecimiento - por ejemplo, en centros de llamadas o producción de equipos médicos en colaboración con CNZF (*Consejo Nacional de Zonas Francas*). Además, la implementación del acuerdo firmado recientemente entre el INFOTEP y la *Secretaría de Estado de Educación*, podría ser un importante paso hacia adelante para utilizar los conocimientos del INFOTEP para mejorar la calidad de la educación secundaria técnica, que está quedando atrás de la mayoría de otros países de la región. A mediano plazo, el INFOTEP podría desarrollarse para convertirse en el eje de un sistema nacional efectivo de formación - flexible, descentralizado, capaz de trabajar regularmente con el sector privado en la combinación de formación presencial con formación en el sitio de trabajo, mejorando la empleabilidad y evitando obstáculos o cuellos de botella por falta de capacitación, además facilitando la provisión de formación impulsada por la demanda en sectores con alto potencial para el crecimiento de empleos.

- **Alinear los sistemas de educación y de formación con las necesidades de desarrollo del país-**

Las brechas en la educación están bien identificadas y existe un intenso debate nacional sobre la necesidad de aumentar la inversión en educación, sobre todo

---

<sup>17</sup> Hay una proliferación de buenas prácticas en la región, referirse a Guasch et al., 2012.

---

para subsanar las deficiencias en la infraestructura, mejorar los programas de estudio, retener profesores y descentralizar responsabilidades. El sistema educativo debe ser relevante para los desafíos nacionales de desarrollo. Un "círculo virtuoso" de políticas coordinadas debe enlazar la educación, la capacitación profesional, la transformación productiva, el empleo y el trabajo decente. A corto plazo, se deben poner en marcha nuevos sistemas para ofrecer orientación sobre futuras perspectivas de carreras a los estudiantes accediendo a la educación secundaria y terciaria; para actualizar programas de estudios universitarios acordes con la expansión de los sectores de actividad y ocupaciones; para relacionar las universidades con las empresas de más exigencia tecnológica; y para alentar la capacitación en pasantías y en el sitio de trabajo. Debido a la pobreza generalizada, la política social debe garantizar el acceso a la formación y educación de calidad para todos, basándose en los éxitos de los programas como "Solidaridad" para reducir las tasas de deserción y como "Juventud y Empleo" para facilitar la transición al trabajo en jóvenes en desventaja social.

### **C. Fortalecimiento de las políticas y de las instituciones para hacer el mercado del trabajo más eficiente e integral**

Además de la capacitación y la educación, se puede utilizar una amplia gama de políticas y regulaciones para mejorar las oportunidades del mercado de trabajo para los individuos, especialmente para jóvenes y mujeres, facilitando la participación en el mercado de trabajo; apoyando la transición de la escuela al trabajo, en desempleados o en empleados de un empleo a otro y garantizando una remuneración adecuada y protección contra la discriminación y el trato injusto.

- **Servicios nacionales de empleo -**

Recientemente establecidos a través de financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Servicio Nacional de Empleo (SENAE) ofrece servicios de intermediación laboral, orientación, búsqueda de empleo, proyecciones de la fuerza laboral e información y análisis del mercado laboral. Esos servicios han sido evaluados positivamente, pero el SENAЕ encuentra obstáculos para ampliar su alcance a nivel territorial y reducir su dependencia de la ayuda financiera extranjera. Si se le brinda el apoyo adecuado, con buenos vínculos hacia el sector privado y con el personal competente, el SENAЕ podría convertirse en una fuente de información de gran valor sobre el mercado laboral, no sólo para los individuos y las empresas sino también para las agencias gubernamentales y las instituciones encargadas de diseñar, implementar y supervisar las políticas sociales y del mercado de trabajo.

- **Cuidado de niños para participación femenina -**

Incrementar la provisión pública de servicios de cuidado infantil ayudaría a aumentar las tasas de participación femenina. Esto puede tomar múltiples formas. En la actualidad, solamente existen en el país 24 centros infantiles. La red actual necesita expandirse en primer lugar a las zonas marginadas y áreas pobres, por ejemplo, a través de la expansión de la *Red de Estancias Infantiles y Centros de Educación Inicial*, para los hijos de los trabajadores del sector informal. La creación de empleos formales y de infraestructura en áreas donde estos son escasos también tendrá efectos indirectos sobre el empleo,

---

**D. Garantizar que los beneficios del crecimiento económico sean compartidos con la fuerza de trabajo**

- **Relacionar los incrementos del salario mínimo con el crecimiento de la productividad y la inflación-**

El crecimiento del salario real en República Dominicana durante la década del 2000 no alcanzó el mismo ritmo que el crecimiento de la productividad, lo que resulta en una disminución significativa de la participación salarial. Por lo tanto, las políticas de fijación de salarios deben esmerarse para garantizar que los beneficios de la productividad se trasladen a los trabajadores. Las autoridades dominicanas, en consulta con los interlocutores sociales, puede que deseen considerar ajustar anualmente el salario mínimo basado en el crecimiento de la productividad del año anterior, y en la tasa de inflación. Esto no solo aseguraría que los trabajadores se beneficien de las ganancias del incremento de la productividad, sino que además evitará numerosos retrasos en los ajustes, presentes en el sistema actual de fijación de salarios. Brasil y Chile son ejemplos exitosos de políticas similares de relacionar los incrementos del salario mínimo real con el crecimiento de la productividad y la inflación.

- **Mayor comunicación del salario mínimo -**

El salario mínimo puede ser un importante punto de referencia para orientar la negociación salarial entre los trabajadores asalariados que ganan más del mínimo, así como entre los trabajadores que están empleados de manera informal. Sin embargo para ser un punto de referencia efectivo, se requiere que exista un piso salarial mínimo cuyo valor sea comunicado ampliamente al público. Un piso salarial conocido con amplitud mejoraría además el cumplimiento pues, los trabajadores como los empleadores estarían más conscientes de su existencia. El cumplimiento también se podría mejorar incrementando las supervisiones y la capacitación de los inspectores de trabajo.

- **Favorecer el desarrollo de negociación colectiva -**

El piso del salario mínimo, no impide la existencia de otros salarios mínimos en sectores concretos o en ocupaciones específicas que se basan en las consultas tripartitas y actúan en esencia, como una forma de negociación colectiva. Sin embargo, los interlocutores sociales podrían querer avanzar en el desarrollo de negociaciones colectivas en sus respectivos sectores, lo que les daría más flexibilidad en el tiempo y en el tipo de los ajustes realizados.

**E. Proporcionar protección social económicamente sustentable para los trabajadores y sus familias, tanto en el sector formal como en el sector informal de la economía**

La protección social fomenta el crecimiento y es una herramienta poderosa para la integración. El país ha realizado avances importantes en los últimos años por medio de la introducción de un régimen subsidiado contributivo en seguridad social y en la ampliación de un programa de transferencia monetarias condicionadas, *Solidaridad*. Es preciso avanzar más. Alrededor de tres cuartas partes de la población, la mayoría de los cuales son pobres, siguen fuera del sistema de pensiones (*Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia - SVDS*), mientras que solamente la mitad de los que están cubiertos contribuyen efectivamente. Respecto al sistema de atención de salud (*Seguro Familiar de Salud - SFS*), únicamente la mitad de la población tiene acceso a el. Aprovechando el impulso logrado hasta el momento, las autoridades dominicanas, en consulta con los

---

interlocutores sociales, puede que deseen considerar avanzar hacia la implementación de un piso de *protección social* para promover acceso universal hacia un conjunto de garantías básicas, definido a nivel nacional que asegure más seguridad de ingresos y asistencia sanitaria esencial en consonancia con la Recomendación 202 de la OIT. Se encuentra en marcha la implementación de todos los demás elementos esenciales de un piso de protección social, excepto la provisión de seguridad de ingresos mínimos para los desempleados y los pobres. Los principales pasos hacia adelante son:

- ***Evaluar los costos de la introducción del actual régimen contributivo subsidiado -***

Este es un paso fundamental para asegurar la sostenibilidad financiera del sistema completo - pensión y salud. La OIT está llevando a cabo un estudio actuarial en colaboración con el Consejo Nacional de Seguridad Social para evaluar los costos de la ampliación de la pensión mínima, la atención de salud y subsidios por hijos a los trabajadores autónomos.

- ***Movilizarse progresivamente hacia una completa cobertura de pensiones -***

En la actualidad, solamente el sistema contributivo se encuentra activo por medio del cual se requiere que se registre a todos los empleados cuyos salarios y cargas sociales son más que un mínimo determinado. La estrategia para aumentar la cobertura se debe enfocar en: (a) integrar en forma progresiva los empleados autónomos con altos ingresos en el sistema contributivo existente; (b) llegar a grupos vulnerables y pobres por medio de la introducción del régimen subsidiado financiado por el presupuesto público; y (c) llegar a los empleados autónomos que tienen limitada capacidad contributiva a través del lanzamiento del régimen mixto contributivo - subsidiado. Los pasos específicos podrían incluir: medidas para reducir las oportunidades de evasión y subdeclaración; información y campañas de promoción, incluyendo en escuelas; medidas para garantizar la equidad de género; y nuevas modalidades de integración de los trabajadores de difícil afiliación por medio de asociaciones, cooperativas o por AMUSSOL (*Asociación Mutual de Servicios Solidarios*) iniciativa creada por CASC (*Confederación Autónoma Sindical Clasista*) (por ejemplo, trabajadores precarios en sectores tales como construcción, agricultura y ayuda doméstica).

- ***Ampliar el acceso a la atención médica esencial -***

Las medidas incluyen: implementar el régimen contributivo subsidiado, garantizando que los empleados autónomos de altos ingresos no estén subvencionados y facilitar el acceso de los grupos de trabajadores de difícil afiliación; mejorar la eficiencia y la transparencia a través de monitoreo regular del impacto, así como una mayor inversión en tecnología de la información, interconexión, equipo y capacitación; evitar la fragmentación entre las diferentes instituciones y esquemas separados; y proteger a los usuarios con bajos ingresos por medio de la indexación del Plan Básico de Salud (PBS) al costo de vida.

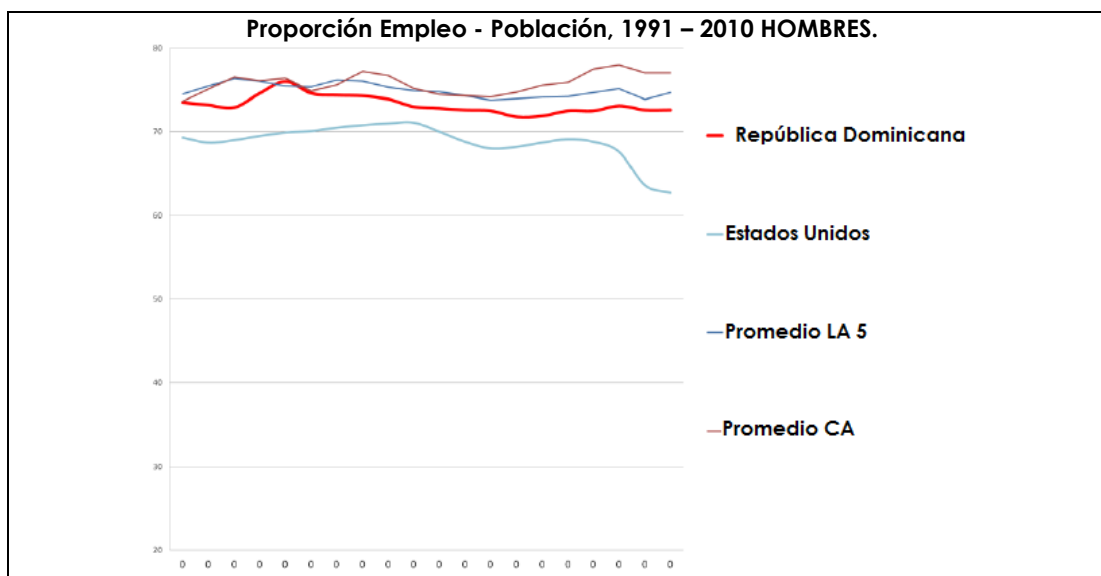
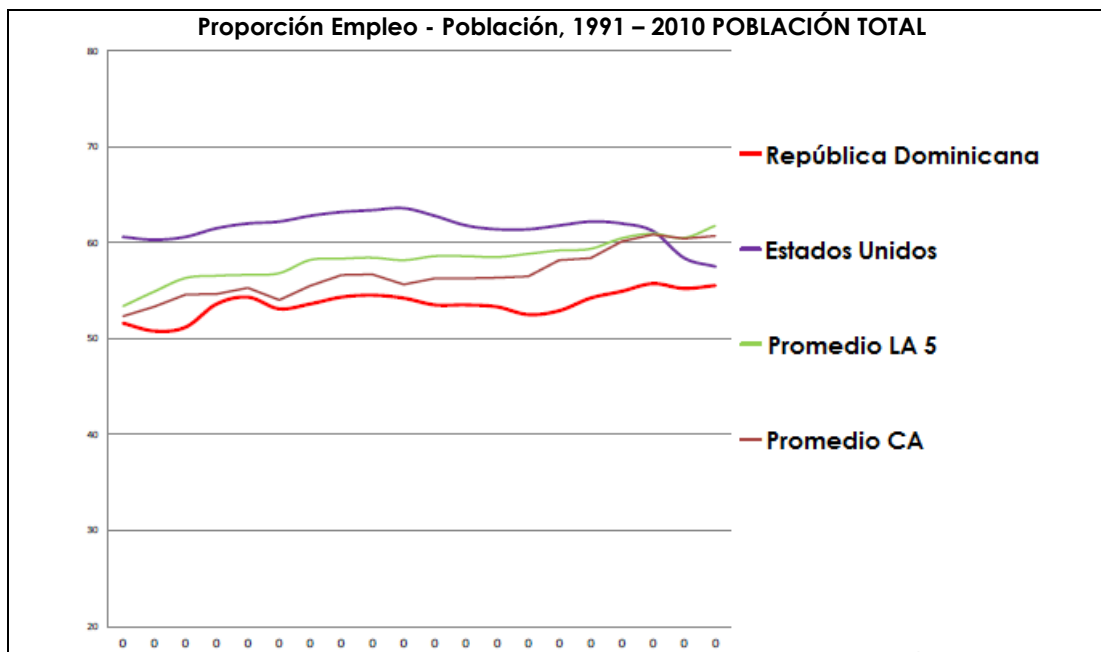
\* \* \*

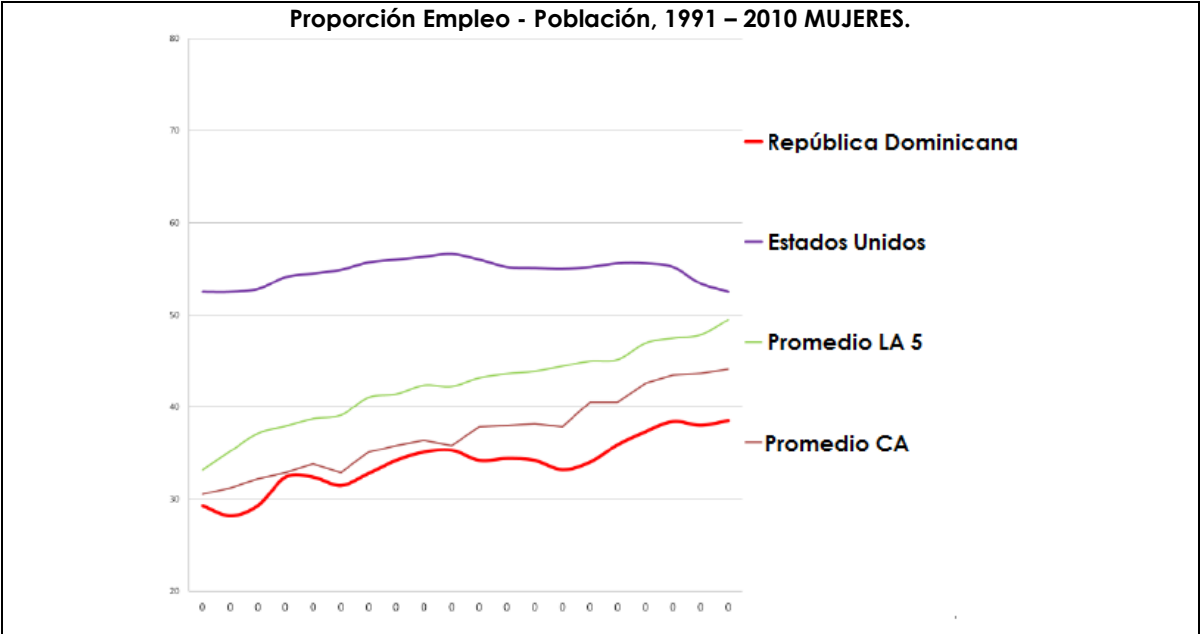
---

## ANEXO A: ANEXOS GRÁFICOS Y CUADROS

### ANEXO GRÁFICO 1 –

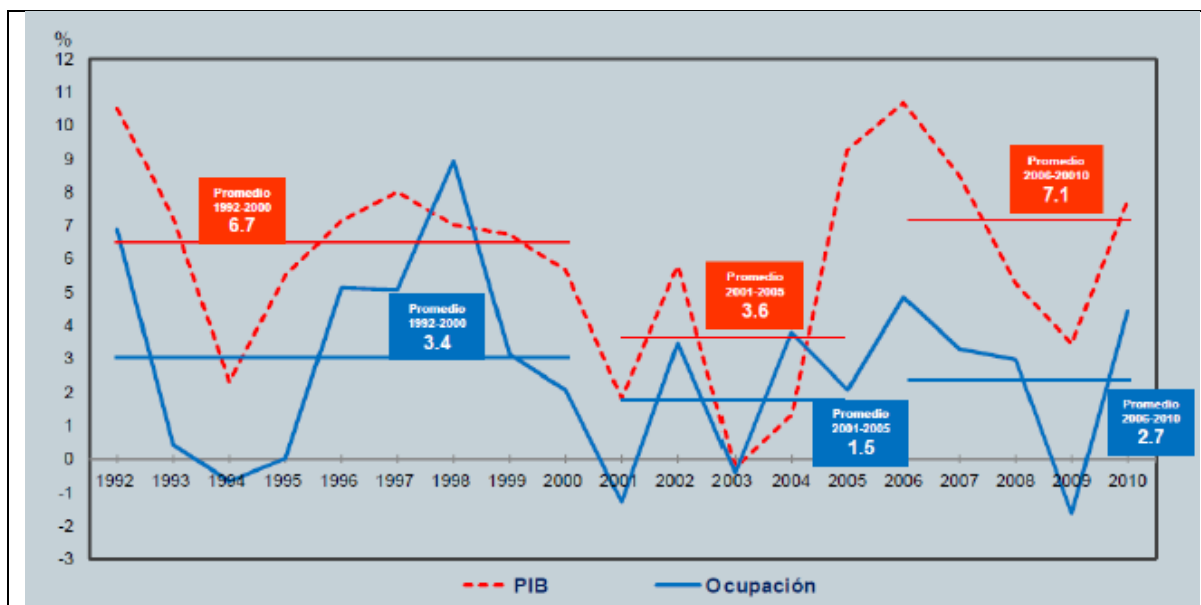
Proporción del empleo y la población, países seleccionados, 1991 - 2010





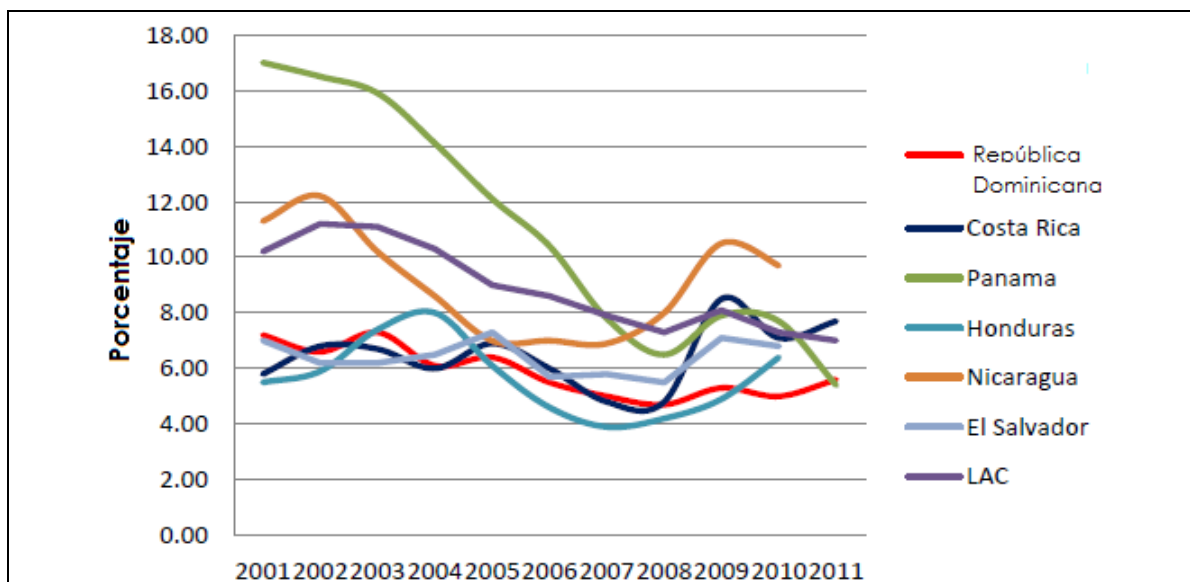
Fuente: Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial

## ANEXO GRÁFICO 2 – Crecimiento del empleo frente al crecimiento del PIB en República Dominicana, períodos seleccionados



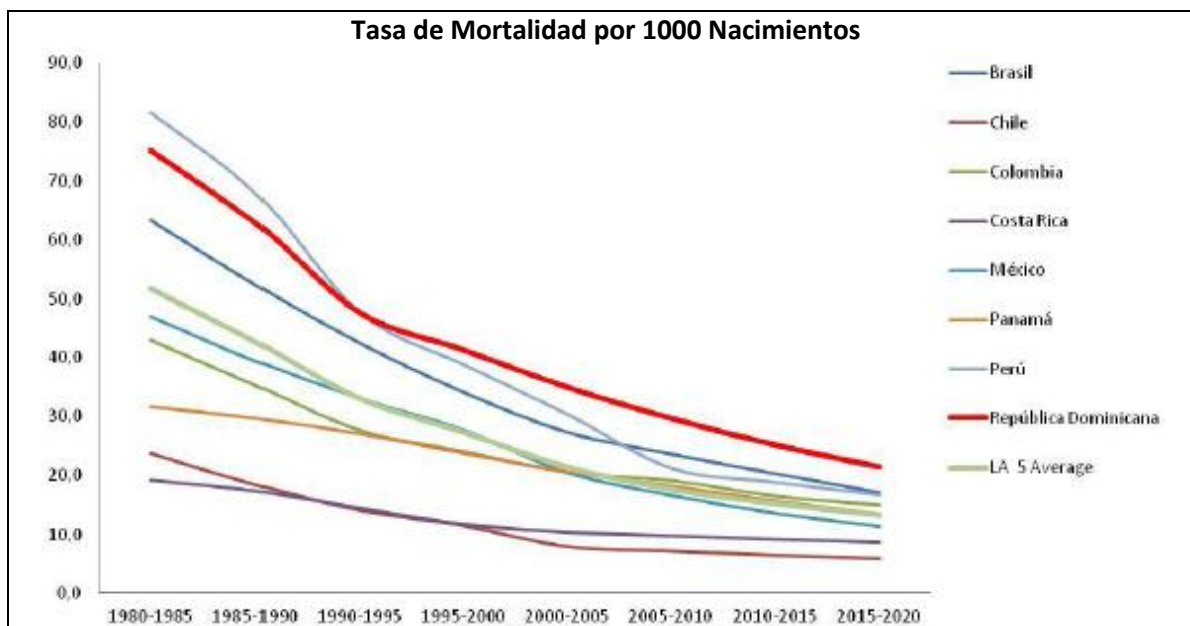
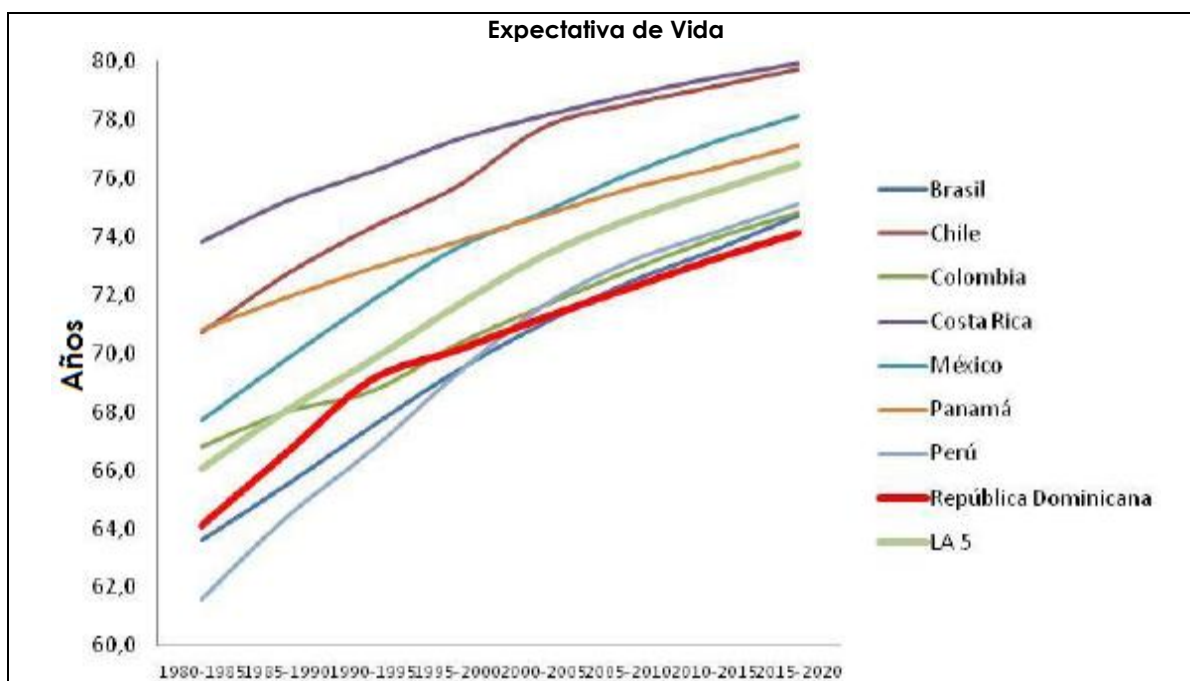
Fuente: Presentación IMF, Seminario tripartito de la OIT, Juan Dolio, República Dominicana, Noviembre de 2011

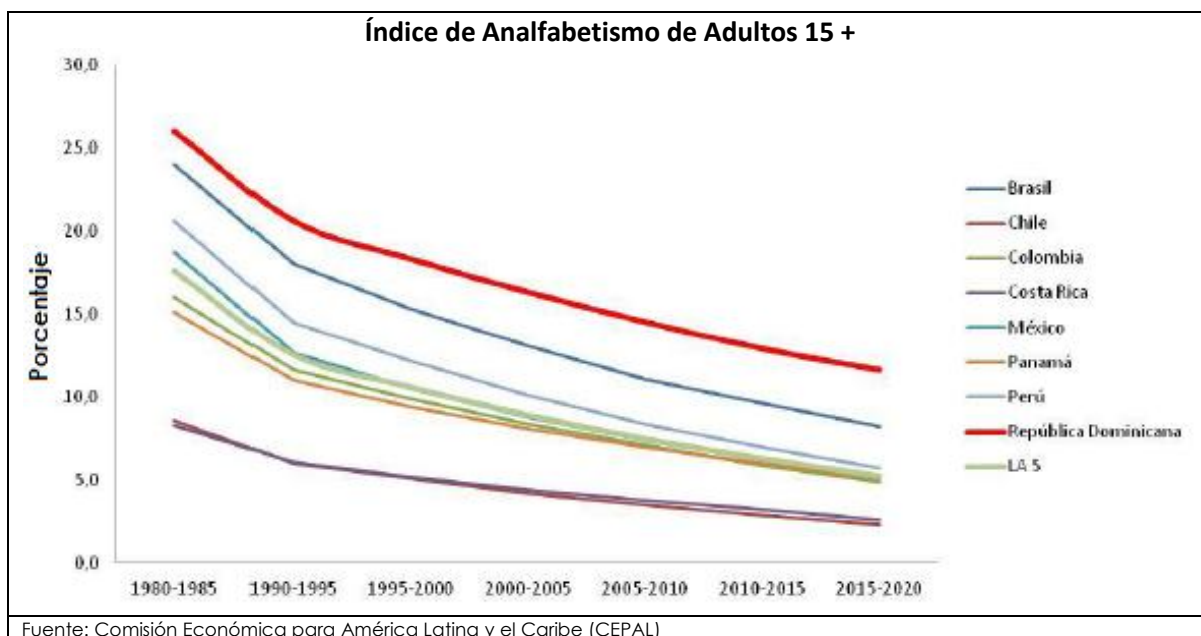
## ANEXO GRÁFICO 3 – Tasas de desempleo urbano, países seleccionados en América Latina y América Central, 2011 o últimas disponibles



Fuente: OIT, 2011b.  
Por la República Dominicana, se utilizó el total nacional reclasificado

## ANEXO GRÁFICO 4 – Tendencias y proyecciones de los indicadores de desarrollo humano





#### ANEXO CUADRO 1 –

**Objetivo de Desarrollo del Milenio 1 (ODM 1) y proporción de la población en condiciones de pobreza general y pobreza extrema. 1992-2009 (Metodología del BM) % de la población total**

|                        | 1992 | 1997 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Meta* 2015 |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------------|
| <b>Pobreza extrema</b> | 10.8 | 9.7  | 9.0  | 8.5  | 10.0 | 12.5 | 15.9 | 15.4 | 13.1 | 11.8 | 11.8 | 10.4 | 5.4        |
| <b>Pobreza general</b> | 33.9 | 26.7 | 27.7 | 27.9 | 28.3 | 35.6 | 43.0 | 40.5 | 37.0 | 35.8 | 36.5 | 34.0 | -          |

Fuente: Ministerio de Economía, República Dominicana, 2010

## ANEXO B: Convenciones de la OIT Ratificadas por República Dominicana

### Miembro desde 1924, 36 Convenciones ratificadas (32 vigentes)

|               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                         |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| <b>C. 1</b>   | Convenio sobre las Horas de Trabajo (Industria), 1919                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 4 de febrero de 1933    |
| <b>C. 19</b>  | Convenio sobre la Igualdad de Trato (Accidentes del Trabajo), 1925                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 5 de diciembre de 1956  |
| <b>C. 26</b>  | Convenio sobre los Métodos para la Fijación de Salarios Mínimos, Maquinaria, 1928                                                                                                                                                                                                                                                                         | 5 de diciembre de 1956  |
| <b>C. 29</b>  | Convenio sobre el Trabajo Forzoso, 1930                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 5 de diciembre de 1956  |
| <b>C. 45</b>  | Convenio sobre el Trabajo Subterráneo (Mujeres), 1935                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 12 de agosto de 1957    |
| <b>C. 52</b>  | Convenio sobre las Vacaciones Pagadas, 1936                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 5 de diciembre de 1956  |
| <b>C. 77</b>  | Convenio sobre el Examen Médico de los Menores (Industria), 1946                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 19 de junio de 1973     |
| <b>C. 79</b>  | Convenio sobre el Trabajo Nocturno de los Menores (Ocupaciones No Industriales), 1946                                                                                                                                                                                                                                                                     | 22 de setiembre de 1953 |
| <b>C. 80</b>  | Convenio sobre la Revisión de los Artículos Finales, 1946                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 29 de agosto de 1947    |
| <b>C. 81</b>  | Convenio sobre la Inspección del Trabajo, 1947                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 22 de setiembre de 1953 |
| <b>C. 87</b>  | Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, 1948                                                                                                                                                                                                                                                                      | 5 de diciembre de 1956  |
| <b>C. 88</b>  | Convenio sobre el Servicio del Empleo, 1948                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 22 de setiembre de 1953 |
| <b>C. 90</b>  | Convenio (revisado) sobre el Trabajo Nocturno de los Menores (Industria), 1948                                                                                                                                                                                                                                                                            | 12 de agosto de 1957    |
| <b>C. 95</b>  | Convenio sobre la Protección del Salario, 1949                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 19 de junio de 1973     |
| <b>C. 98</b>  | Convenio sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, 1949                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 22 de setiembre de 1953 |
| <b>C. 100</b> | Convenio sobre Igualdad de Remuneración, 1951                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 22 de setiembre de 1953 |
| <b>C. 105</b> | Convenio sobre la Abolición del Trabajo Forzoso, 1957                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 23 de junio de 1958     |
| <b>C. 106</b> | Convenio sobre el Descanso Semanal (Comercio y Oficinas), 1957                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 23 de junio de 1958     |
| <b>C. 107</b> | Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 23 de junio de 1958     |
| <b>C. 111</b> | Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 13 de julio de 1964     |
| <b>C. 119</b> | Convenio sobre la Protección de la Maquinaria, 1963                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 9 de marzo de 1965      |
| <b>C. 122</b> | Convenio sobre la Política del Empleo, 1964                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 29 de marzo de 2001     |
| <b>C. 138</b> | Convenio sobre la Edad Mínima, 1973<br><i>Edad mínima especificada: 14 años. El ámbito del Convenio se limita a la industria o a las actividades económicas previstas en el artículo 5, párrafo 3. El empleo de las personas de doce a catorce años de edad en trabajos ligeros, está autorizado conforme a lo dispuesto en el artículo 7, párrafo 4.</i> | 29 de marzo de 2001     |
| <b>C. 144</b> | Convenio sobre la consulta tripartita (Estándares Internacionales del Trabajo), 1976                                                                                                                                                                                                                                                                      | 15 de junio de 1999     |
| <b>C. 150</b> | Convenio sobre la Administración del Trabajo, 1978                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 15 de junio de 1999     |
| <b>C. 159</b> | Convenio sobre la Rehabilitación Profesional y el Empleo (Personas Discapacitadas), 1983                                                                                                                                                                                                                                                                  | 20 de junio de 1994     |
| <b>C. 167</b> | Convenio sobre Seguridad y Salud en la Construcción, 1988                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 4 de junio de 1998      |
| <b>C. 170</b> | Convenio sobre los Productos Químicos, 1990                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 3 de enero de 2006      |
| <b>C. 171</b> | Convenio sobre el Trabajo Nocturno, 1990                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 3 de marzo de 1993      |
| <b>C. 172</b> | Convenio sobre las Condiciones de Trabajo (Hoteles y Restaurantes), 1991                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 4 de junio de 1998      |
| <b>C. 182</b> | Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 15 de noviembre de 2000 |

---

## REFERENCIAS

### Documentos, Informes y Estudios

Aleksynska, M. and Schindler, M. (2011), "Labor Market Regulations in Low-, Middle-, and High-Income Countries: A New Panel Database", Working Paper WP/11/154, International Monetary Fund, Washington DC.

Attali, Jacques (2010). *Republica Dominicana 2010-2020– Informe de la comisión Internacional para el Desarrollo Estratégico de la Republica Dominicana*.

Ball, L., De Roux, N. and Hofstetter M., *Unemployment in Latin America and the Caribbean*, IMF Working Paper WP/11/252, 2011.

Belser, P. and Sobeck, K. (2012), "At what level should countries set their minimum wages?", in *International Journal of Labour Research*, Vol. 4 Issue 1

Berg, A. and Ostry (2011), J., *Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?*, SDN/11/08, Washington D.C.

BID (2009), "Republica Dominicana: Desafios de la Inserción en la Economía Global"

Blanchflower, David, "A cross-country study of union membership", IZA Discussion Paper No. 2016, March 2006

Bussolo, M., Freije-Rodriguez, S., Diaz-Bonilla, C. and Zebaze Djiofack, C. (2010), "Crecimiento Económico y Desarrollo Social en la Republica Dominicana", in Senderowitsch, R and Tsikata, Y.M., (ed.), *De la Crisis Financiera Internacional al Crecimiento para Todos*. Notas de Política, World Bank, Washington D.C.

Cardona, Randolph, mimeographed, ILO San José, 2012.

Economic Comission por Latin America and the Caribbean - ECLAC (2009), *La Republica Dominicana en 2030: hacia una nación cohesionada*, ISBN: 978-92-I-323238-5

Economic Comission por Latin America and the Caribbean - ECLAC (2010), *Panorama social de América Latina*, Santiago, Chile

Fanelli, José M. and Guzmán, R. (2008), *Diagnóstico de crecimiento para la República Dominicana*, Documento de trabajo CSI-118, Banco Interamericano de Desarrollo.

Guasch, J. L., Rojas-Suarez, L., and Gonzales, V., *Competitiveness in Central America: The road to sustained growth and poverty reduction*", Center for Global Development, Washington, 2012

Guzmán, R. (2010), *Empleos, salarios y seguridad social en el tránsito de la crisis a la recuperación*, Ministerio de Trabajo República Dominicana.

IPEA, *Distribuição Funcional da Renda no Brasil: Situação Recente*, Comunicada da Presidência número 14, 12 de novembro de 2008.

Hausmann, R. et al (2011), *Construyendo un mejor futuro para la República Dominicana: Herramientas para el desarrollo*, CID Working Paper, Harvard University

Kapsos, S. (2005), *The employment intensity of growth: Trends and macroeconomic determinants*, Employment Strategy Paper No. 12, ILO.

Keifman S. y Maurizio R. (2012) "Los Cambios en las Condiciones y Políticas del Mercado de Trabajo: su impacto sobre la desigualdad salarial durante la última década", Documento de trabajo no. 2012/14, UNU-WIDER.

---

Khamis M. (2008) "¿Tiene el salario mínimo un mayor impacto sobre la economía informal, en lugar de tenerlo sobre el mercado de trabajo formal? Evidencia de cuasi-experimentos," IZA DP no. 3911

InterAmerican Development Bank (2009), *Republica Dominicana: Desafíos de la inserción en la Economía Global*.

International Labor Organization (2007), *Programa Nacional de Trabajo Decente República Dominicana 2008-2011*.

International Labor Organization (2009), *Protecting People, Promoting Jobs*, An ILO report to the G20 Leaders' Summit, Pittsburgh, 24-25 September 2009

International Labor Organization (2011a), Report of the mission to the Dominican Republic by the SIAL, July 2011.

International Labor Organization (2011b), *Panorama Laboral 2011 América Latina y El Caribe*, Oficina Regional de la OIT para América Latina y El Caribe.

International Labor Organization (2011c), *V informe del Mercado de trabajo centroamericano*, OLACD, San José, Costa Rica.

International Labor Organization (2012), *Panorama Laboral 2012 América Latina y El Caribe*, Oficina Regional de la OIT para América Latina y El Caribe.

International Monetary Fund, (2012), *Dominican Republic – Stylized Facts of Employment and Growth Performance in recent decades*, mimeographed.

Jaramillo, L. and Sancak, C. (2007), "Growth in the Dominican Republic and Haiti: Why has the Grass Been Greener on One Side of Hispaniola? Working paper, WP/07/63, International Monetary Fund, Washington DC.

Marquez, G. (2011), *Crecimiento y empleo decente en República Dominicana*, Background paper for the ILO tripartite seminar on Crecimiento, empleo y cohesión social en la República Dominicana, Juan Dolio, 8-9 Noviembre 2011.

Ondetti, Gabriel, "International migration and social policy underdevelopment in the Dominican Republic", Global Social Policy, April 2012.

Pages, C. (2010), *The Age of Productivity. Transforming Economies from the Bottom Up, Development in the Americas*, International American Bank, Washington, DC.

Pérez, A. (2012), Evolución, determinantes agregados y dimensión espacial de la pobreza monetaria en la República Dominicana, 2000-2011, Texto de Discusión No. 20, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo

Pino, B. (2011), Statistical Series Dominican Republic.

PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano Republica Dominicana 2010 – Políticas sociales: Capacidades y derechos, 2010

PNUD, Sostenibilidad y Equidad: Un mejor futuro para todos – Informe sobre Desarrollo Humano 2011, New York 2011

Pozo, S., Sánchez-Fung, J., Santos-Paulino, A., "Economic Development Strategies in the Dominican Republic", UNU-WIDER Working Paper No. 115, 2010.

---

Sanchez-Ancochea, D. (2006), *Development trajectories and new comparative advantages: Costa Rica and the Dominican Republic under globalization*, World Development 34 (6).

Sanchez-Ancochea, D. (2012), *A fast herd and a slow tortoise. Low capabilities accumulation and the middle income trap in the Dominican Republic*, forthcoming

Young, P., (2001), "The Dominican Republic. Stabilization, Reform and Growth", Occasional Paper 206, International Monetary Fund, Washington DC.

World Bank (2009), *Country Partnership Strategy for the Dominican Republic for the Period FY10-FY13*, Washington DC.

World Bank/IFC (2010), *Enterprise Surveys – Dominican Republic Country Profile 2010*, Washington DC.

World Bank (2011), *Migration and Remittances Factbook*, Washington DC.

World Bank (2012), *The Political Economy of the Middle Class in the Dominican Republic*, PRWP 6049.

### **Documentos Oficiales Públicos preparados por el Gobierno dominicano**

Consejo Nacional de Competitividad (2010). *Plan Nacional de Competitividad Sistémica de la Republica Dominicana*

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (2009), *Estrategia Nacional de Desarrollo de la Republica Dominicana 2010-2030*.

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo *Objetivos de Desarrollo del Milenio - Informe de Seguimiento 2010: Republica Dominicana*, 2010.

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (2012), *Evolución, determinantes agregados y dimensión espacial de la pobreza monetaria en la República Dominicana, 2000-2011*. Unidad Asesora de Análisis Económico y Social, Texto de Discusión N°20.