

#NoContagiamosAlEmpleo

NOTA PAÍS

Rep. Dominicana

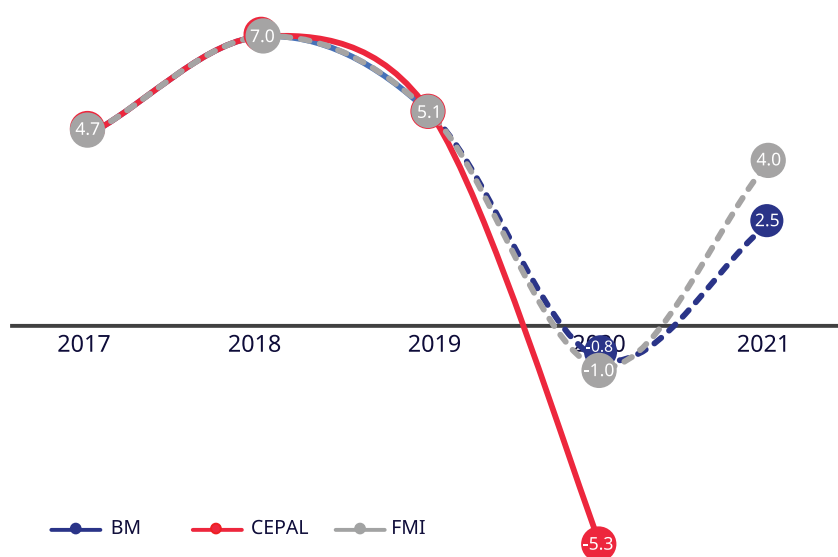


COVID - 19 y el Mundo del Trabajo: Punto de partida, respuesta y desafíos en República Dominicana

I. Contexto Económico y Laboral Pre-pandemia COVID-19

República Dominicana es una de las economías más dinámicas de América Latina y el Caribe (ALC), durante el período 2014-2018 experimentó un crecimiento promedio de 6.3%. Según cifras preliminares, el país cerró 2019 con un crecimiento económico cercano al 5.1% (el segundo más alto en América Latina). Proyecciones recientes de CEPAL¹, Banco Mundial² y el FMI³, estiman variaciones en el orden del -5.3%, -0.8% y -1% del PIB en 2020 respectivamente, tal como se observa en la gráfica siguiente.

► PROYECCIONES DE CRECIMIENTO DEL PIB (% DE CRECIMIENTO ANUAL)



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, CEPAL y Fondo Monetario Internacional, 2020.

¹ CEPAL “Informe especial COVID-19 N° 5”. Julio de 2020.

² Banco Mundial “Perspectivas Económicas Mundiales” Junio 2020.

³ Fondo Monetario Internacional “World Economic Outlook”. Abril 2020.

Además de la interrupción de cadenas de suministros y la contracción del consumo, producto de las medidas de contención sanitaria, es de esperar un debilitamiento de la demanda externa. La desaceleración en la economía de los Estados Unidos (principal socio comercial) podría causar una disminución sostenida de las remesas, el turismo y las exportaciones. En el año 2019, las remesas representaron el 7.8% del PIB, casi la cuarta parte de los ingresos en divisas que recibió el país y un tercio de los ingresos de los hogares más pobres. Por otro lado, el turismo aportó entre el 9% y el 10% del PIB. La contracción de las importaciones y la caída de los precios del petróleo podrían compensar en parte la caída de los ingresos.

Es importante destacar que la economía dominicana presenta una **creciente divergencia (dualidad)** entre un sector económico de alto crecimiento y productividad concentrado en las zonas francas y capaz de generar una cantidad relativamente limitada de buenos empleos y actividades orientadas al consumo interno con baja productividad. Esto incidirá fuertemente en impactos diferenciados económicos y de empleo.



La situación económica pre-crisis no solo determinará el tipo y la magnitud del efecto de los shocks derivados, también incidirá en la capacidad de respuesta del país.

Se prevé que el impacto económico como consecuencia de la pandemia del COVID-19 en el corto plazo, se sienta con más fuerza en el sector terciario, con particular efecto en el transporte, el turismo, la hostelería y el comercio al por menor. En conjunto, el transporte y almacenamiento (8.6%), las actividades de alojamiento y servicios de comida (8.4%) y el comercio (9.7%), representaron más de una cuarta parte (26.7%) del total del valor agregado en la economía dominicana en 2019. En ese mismo año **solamente el sector comercio, restaurantes y hoteles ocupó a casi un millón y medio de personas**, es decir, más de una cuarta parte del total de ocupados a nivel nacional.

Tanto el Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional estiman una recuperación (en forma de “V”) para 2021. El primero proyecta un rebote de la economía del 2.5% y el segundo de 4%. Esto no significa necesariamente que los retrocesos en pobreza y desigualdad derivados de la contracción económica del 2020 se recuperarán automáticamente; se requerirá que los trabajadores más afectados sean beneficiarios de la recuperación del crecimiento económico.

La situación económica pre-crisis no solo determinará el tipo y la magnitud del efecto de los shocks derivados, también incidirá en la capacidad de respuesta del país. Las respuestas de política a la atención de la crisis en el corto plazo (alivio, protección y reparación) y a las medidas para la recuperación (mediano plazo) requerirán de un importante esfuerzo fiscal por el lado del gasto. Al respecto, en los últimos años, **República Dominicana ha implementado una estrategia de consolidación fiscal** enfocada en el aumento de los ingresos fiscales a través de la mejora de la administración tributaria y de la ejecución del gasto de una forma racional. En el año 2019, el déficit fiscal fue de 2.3% del PIB y la deuda pública llegó al 39.3% del PIB. Dada la necesidad de adquirir fondos para enfrentar la pandemia, esa proporción podría aumentar considerablemente en los próximos años. La economía dominicana, tiene un **alto grado de integración comercial y financiera con la economía internacional**, ello la expone a los efectos económicos globales del coronavirus. En el actual contexto de bajas expectativas inflacionarias y caída de los precios del petróleo que se espera se mantenga dada la caída de la demanda global, existe el espacio para implementar políticas monetarias expansivas que generen liquidez en los hogares y abaraten el costo del crédito privado.

La crisis económica que se avecina repercutirá adversamente en el mundo del trabajo en tres dimensiones: 1) la cantidad de empleo disponible, 2) la calidad del trabajo y, 3) los efectos en los grupos específicos en condición de vulnerabilidad frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral. En cada una de estas dimensiones se generarán presiones adicionales a las que ya los países afrontaban en la pre-crisis que, en el mejor de los casos, ralentizará la velocidad de reducción de los principales déficits de trabajo decente en el país.

Una estimación preliminar de los **empleos actuales en riesgo** desde un enfoque sectorial para República Dominicana (ver cuadro a continuación), indica que el **38.5% del total de empleo están en riesgo alto, es decir, alrededor de 1,800,000 empleos** ubicados en los sectores económicos que se prevé sean los más afectados por la crisis económica. Los empleos de las mujeres se verán particularmente afectados por la alta participación femenina en sectores de más alto riesgo ante la crisis: hoteles y restaurantes y comercio (58.1% y 39.7% respectivamente).

► REP. DOMINICANA: TRABAJADORES EN SITUACIÓN DE RIESGO DESDE UNA PERSPECTIVA SECTORIAL (IV TRIMESTRE 2019)

Sector de la Economía	Repercusión actual de la crisis sobre la producción económica	Niveles de empleo	Participación en el empleo total	Niveles de empleo femenino	Participación femenina en el empleo sectorial
Administración pública y defensa	Baja	257 748	5.5%	100 631	39.0%
Enseñanza y salud	Baja	491 769	10.4%	366 950	74.6%
Agricultura y ganadería	Media-Baja	412 824	8.8%	23 306	5.6%
Construcción	Media	332 508	7.0%	4 709	1.4%
Electricidad y agua	Media	50 362	1.1%	19 930	39.6%
Intermediación financiera y de seguros	Media	113 762	2.4%	55 259	48.6%
Transporte y comunicaciones	Media-Alta	338 298	7.1%	24 082	7.1%
Otros servicios 1/	Media-Alta	906 886	19.2%	590 957	65.2%
Industria manufacturera 2/	Alta	492 344	10.4%	158 923	32.3%
Comercio y reparación	Alta	955 730	20.3%	379 772	39.7%
Hoteles y restaurantes	Alta	363 647	7.8%	211 158	58.1

1// Incluye servicio doméstico, actividades inmobiliarias, actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas, actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales y otras actividades de servicios.

2/ Incluye explotación de minas y canteras.

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Central de la República Dominicana, 2020. Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo, 2019.

La cantidad de empleo disponible

En los último cinco años, **la tasa de desempleo en República Dominicana se ha mantenido relativamente estable** (6.2% en el año 2019), con la pandemia del COVID-19 se prevé un aumento significativo en la cantidad de personas desempleadas. **La incidencia heterogénea del desempleo entre distintos grupos poblacionales es una característica importante a tener en cuenta**, pues el impacto en este indicador, como lo demostró la crisis económica mundial del 2008-09, tenderá a ser diferenciado y se ensañará con aquellas personas en condición más vulnerable.

La tasa de **desempleo de las mujeres (9.3%)** sobrepasó en casi 5 puntos porcentuales la **tasa de desempleo de los hombres (3.9%)**, brecha que en los últimos años ha crecido de manera importante. **Los jóvenes (15 a 24 años) por su parte, registraron una tasa de desempleo del 15.5%** frente a una tasa de 4.3% para los de 25 años y más; al igual que en el caso de hombres y mujeres, la brecha en el desempleo entre jóvenes y adultos se ha venido ampliando de manera consistente. Debido al impacto de la pandemia, se espera que se profundice aún más. Frente a una contracción económica, son las personas jóvenes, quienes enfrentarán más dificultades para encontrar un empleo. Es importante señalar que la economía dominicana mantuvo un aumento del empleo en el último año, entre 2018 y 2019 (IV trimestre) se agregaron un total neto de 133,000 empleos al mercado laboral.



La alta incidencia de la informalidad es un rasgo importante del mercado laboral dominicano, por tanto, es bastante probable que el impacto de la crisis no se refleje únicamente en el incremento del desempleo y la informalidad, sino también en los ingresos laborales (...)

La calidad del trabajo

La economía informal es particularmente vulnerable y sensible a los impactos de la pandemia del COVID-19. El empleo informal ha venido creciendo en tamaño y peso relativo respecto al total de la ocupación, caracterizado por no estar cubierto por el Sistema Dominicano de Seguridad Social (acceso a seguro de salud, riesgos profesionales y fondo de pensión), ser de bajos ingresos, concentrado en unidades económicas de pequeño tamaño (MYPE) y, especialmente, en los sectores donde más fuerte golpeará la crisis. Los ocupados en condición de informalidad están más expuestos a las consecuencias de la crisis económica que se avecina.

En República Dominicana, el 57.3% de las personas ocupadas tiene un empleo informal. Éstas se están viendo afectadas en el plazo inmediato por el parón de consumo que implican las restricciones de movilidad a las personas como parte de las medidas sanitarias implementadas por el país.

Estimaciones tempranas de la OIT calcularon el impacto de la pandemia del COVID-19 a nivel global en hasta 25 millones de personas desempleadas,⁴ estimaciones más recientes indican una reducción global de las horas trabajadas de 6.7% en el segundo trimestre de este año, equivalente a 195 millones de empleos a tiempo completo (48 horas semanales),⁵ sin embargo, a nivel de país, el impacto en los mercados laborales dependerá de la configuración y características de los mismos.

La alta incidencia de la informalidad es un rasgo importante del mercado laboral dominicano, por tanto, es bastante probable que **el impacto de la crisis no se refleje únicamente en el incremento del desempleo y la informalidad, sino también en los ingresos laborales**, especialmente de los ocupados menos calificados y en la economía informal. Lo anterior tendrá un devastador efecto en la pobreza laboral, particularmente en aquellos que actualmente no alcanzan a generar ni siquiera el salario mínimo mensual en sus actividades económicas. No puede obviarse el efecto que la crisis tendrá en materia de igualdad en ingresos, el cual puede ser mitigado o profundizado dependiendo de la forma en que se implementen las políticas de recuperación y estímulo al mercado laboral.

Los más vulnerables

Como se mencionó previamente, **las personas jóvenes** deben afrontar un elevado índice de desempleo y subempleo, y son más vulnerables frente a una disminución de la demanda de mano de obra, como se constató a raíz de la última crisis financiera mundial.

Los trabajadores de más edad son, asimismo, más vulnerables en el plano económico. En República Dominicana, las personas adultas mayores (60 años y más) presentaron una incidencia de la informalidad del 16.3%.

Las mujeres también son un grupo particularmente importante, a raíz de la amplia labor que desarrollan en los sectores más afectados (en particular el de los servicios), o por realizar un trabajo de primera línea para hacer frente a la pandemia (por ejemplo, las enfermeras). En el país, el 89% de las mujeres que trabajan lo hacen en el sector terciario, frente al 59.4% de los hombres. Las mujeres tienen menor acceso a servicios de protección social, soportan una carga laboral desproporcionada en la economía asistencial o de cuidado, en particular, en el caso de cierre de escuelas o de centros de atención.

⁴ https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/WCMS_739158/lang-es/index.htm

⁵ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_740981.pdf

Los trabajadores sin protección social, en particular los trabajadores por cuenta propia, los ocasionales y los que llevan a cabo una labor esporádica en plataformas digitales, son especialmente susceptibles de verse afectados por el virus al no tener derecho a bajas laborales remuneradas o por enfermedad, y estar menos protegidos en el marco de los mecanismos convencionales de protección social, u otros medios de compensación de fluctuaciones de ingresos.

Las personas trabajadoras en condición de vulnerabilidad en República Dominicana representaron el 40.1% del total de ocupados en el año 2018.⁶ Las personas trabajadoras migrantes son particularmente vulnerables a los efectos de la crisis del COVID-19 que restringirá su capacidad para desplazarse a su lugar de trabajo en sus países de acogida y para regresar con sus familias. **En República Dominicana las personas trabajadoras migrantes representan cerca de un 10% de la población ocupada en el país**, también se verán afectados por la crisis económica que seguirá la sanitaria:

aquellas que trabajan en la agricultura y construcción, ya se están viendo afectadas por las medidas sanitarias de aislamiento tomadas por el Gobierno. Las personas trabajadoras migrantes que realizan trabajos informales y los que se encuentran en situación migratoria irregular en el país, representan un reto muy importante en materia de medidas de apoyo y protección. Además, la vulnerabilidad de los hogares en pobreza y sin protección social, así como otros factores asociados podrían generar un aumento en la tasa del **trabajo infantil y el trabajo adolescente peligroso**.



Las personas trabajadoras en condición de vulnerabilidad en Rep. Dominicana representaron el 40.1% del total de ocupados en el año 2018

II. La Respuesta Nacional a la Crisis

En la fase inicial del brote de COVID-19, República Dominicana ha aplicado por una parte medidas para hacer frente a la propagación de la enfermedad y por otro lado un grupo de medidas para mitigar sus efectos adversos en la economía y el mercado laboral. Las medidas dirigidas a evitar la propagación de la enfermedad tienen sin duda efecto en las condiciones económicas y de mercado laboral. Desde el 27 de junio se pasó directamente a la apertura de la economía, eliminando la desescalada por fases. A pesar de esto, se dispusieron restricciones de horario en el sector de Bares y Restaurantes (algunos operan bajo la modalidad de servicio a domicilio y pick-up por políticas internas de cada establecimiento), y la mayoría de negocios como supermercados, operan con reducción de su horario habitual también. Gimnasios y lugares de realización de actividades reiniciaron sus actividades a partir del 8 de julio de 2020, con control de la cantidad de personas que ingresan y de clases grupales. Continúan limitadas las actividades que aglomeren grandes cantidades de personas, tales como: eventos artísticos, deportivos y culturales; marchas, caravanas, mítines, etc. Los Ministerios de Educación Básica y Educación Superior, así como los Institutos de Formación Técnica y Profesional mantienen las limitaciones de formación en aula y sigue vigente la modalidad virtual. Respecto al segundo grupo de medidas, se resumen en el sitio web de la OIT que recoge las respuestas de política de los países,⁷ con arreglo a tres pilares de acción de política: a) la protección de los trabajadores en el lugar de trabajo, b) el fomento de la actividad económica y de la demanda de mano de obra, y c) el apoyo al empleo y al mantenimiento de los ingresos.

- a) En el pilar relacionado a la **protección de los trabajadores en el lugar del trabajo**, una de las recomendaciones ha sido flexibilizar la jornada de trabajo e implementar el teletrabajo. En materia de fortalecimiento de medidas de Salud y Seguridad Ocupacional se ordenó aislar a las personas trabajadoras en condición de vulnerabilidad. Por último, se llegó a un acuerdo entre la Aseguradora de Riesgo de Salud (ARS) y la Asociación de Clínicas Privadas (ANDECLIP) para que se brinde atención a personas internadas infectadas en establecimientos privados; y se acordó dar cobertura de pruebas PCR de laboratorio para afiliados y no afiliados al Sistema Dominicano de Seguridad Social.

⁶ El indicador de trabajadores vulnerables representa el porcentaje de los trabajadores por cuenta propia más los familiares no remunerados dentro del total de ocupados.

⁷ <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang-es/index.htm>

- b) Las acciones de política dirigidas a **estimular a la economía y la demanda laboral** para enfrentar el impacto de la crisis por parte de República Dominicana han sido tanto de política fiscal como de política monetaria. En materia de política fiscal, se decidió brindar facilidades para el cumplimiento tributario de los contribuyentes (prórrogas para el pago del Impuesto sobre la Renta (ISR) y acuerdos de pago de hasta 4 cuotas para el Impuesto sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios – ITBIS). En cuanto a la política monetaria, se definieron medidas de reducción de tasas de interés, liquidez de entidades bancarias y flexibilización de normas del sector financiero. Además, el gobierno estableció incentivos para sectores específicos como el sector salud y las fuerzas armadas y medidas de apoyo para los productores agrícolas como la extensión del periodo de vencimiento de plazo de préstamos.
- c) En el pilar **de apoyo al empleo y los ingresos** entre las acciones más importantes para responder a la crisis están: el Programa “Quédate en Casa” con el objetivo de proveer ayuda económica a 1.5 millones de personas en sectores vulnerables y con trabajos informales (45 mil familias recibirán 3 raciones para nueve días de alimentación, además de un ingreso monetario de RD\$5,000.00 entre los meses de Abril, Mayo y Junio) -un aumento en el monto del programa “Comer es Primero” para las familias beneficiarias para la adquisición de alimentos y productos de primera necesidad-. Además, no se va a aplicar durante los meses de abril, mayo y junio recargos o intereses a los empleadores que no realicen a tiempo los aportes correspondientes a sus empleados y se les prohibió a las empresas la suspensión de servicios (agua, electricidad) por falta de pago durante los meses de abril y mayo. Por otra parte, se creó el Programa “Pa’ Ti”, con el objetivo de beneficiar a trabajadores informales otorgándoles por el mes de Junio una ayuda económica de RD\$5,000.00. Por último, se creó el Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado (FASE) para apoyar económicamente a las personas trabajadoras que se han visto afectadas por las medidas adoptadas ante el COVID-19.

III. Algunas consideraciones finales:

- El Diálogo Social Tripartito es una herramienta importante en la actual respuesta a la crisis en República Dominicana. No se tiene información a la fecha que en el proceso de identificación o diseño de las respuestas de políticas algún mecanismo de dialogo social se haya activado.⁸
- Concentrar los esfuerzos en las personas y grupos en condiciones de mayor vulnerabilidad en cuanto a los efectos de la recesión económica derivada de la Pandemia del COVID-19 es un imperativo. Las medidas, especialmente dirigidas a las personas trabajadoras en la microempresa del sector de servicios, las de baja remuneración, trabajadoras domésticas, las de la economía informal que no están sujetos a legislación de protección del empleo y vulnerables al choque directo en los ingresos disponibles, serán más efectivas. Las personas jóvenes, en especial, son más vulnerables al desempleo, la informalidad y los bajos ingresos.
- Es muy probable que la destrucción de empleos que traiga aparejada esta pandemia vaya a repercutir en el trabajo infantil, al forzar a familias a buscar alternativas para compensar la pérdida de ingresos aparejada a la destrucción de empleos. La respuesta, por tanto, debe de ser global e incluso, focalizada, ahí y en donde más avances hacia la erradicación se pueden realizar.



El Diálogo Social Tripartito es una herramienta importante en la actual respuesta a la crisis en Rep. Dominicana

⁸ La R205 de la OIT recalca la importancia del diálogo social tripartito en la respuesta a las situaciones de crisis y la función esencial que incumbe a las organizaciones de empleadores de trabajadores en la respuesta a las crisis. La Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205). Ver en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R205

- A nivel de empresas, el efecto de la crisis económica será diferenciado, cargándose más sobre las unidades económicas de menor tamaño, las que cuentan con menor capacidad de resistir periodos con limitados flujos de caja y poco acceso a financiamiento. Por tanto, establecer en el corto plazo medidas específicas para contener el cierre de empresas de pequeño tamaño, especialmente en sectores vinculados al consumo (hoteles, restaurantes, entretenimiento, transporte) son urgentes.
- La inexistencia de estabilizadores automáticos (como seguros de desempleo) frente a choques externos al mercado de trabajo como los subsidios al desempleo, deberá ser compensada con acciones de protección al ingreso como recortes tributarios, transferencias monetarias, entre otras.
- Promover el diseño y la aplicación de programas de empleo de emergencia a corto plazo y de planes de obras públicas intensivos en empleo a largo plazo, a fin de crear empleos y generar ingresos para las personas en situaciones vulnerables después de la crisis derivada de la enfermedad por coronavirus (COVID-19).
- Los altos niveles de desocupación juvenil serán exacerbados como consecuencias de la crisis del económica y laboral. Incluir el enfoque de transición escuela-trabajo en las respuestas de política y el aprendizaje permanente (readaptación profesional, generación de competencias) podrían ser una herramienta útil a mediano plazo como una vía de inclusión en los mercados laborales.
- Es fundamental avanzar hacia una estrategia integrada de mediano plazo para facilitar el tránsito de los trabajadores y las empresas de la economía informal a la economía formal. Si bien las medidas a implementarse para paliar los efectos en la pérdida de ingresos de las empresas y la pérdida de empleos en el sector informal son imprescindibles; también se abre una oportunidad clave para establecer mecanismos, programas, acciones de política y proyectos específicos que faciliten el acceso a la seguridad social en grupos de difícil cobertura, mejorar la inclusión financiera, facilitar el acceso a servicios de desarrollo empresarial, simplificar trámites de registros de empresas, entre otras medidas contempladas en la Recomendación 204 de la OIT sobre el Tránsito a la Economía Formal.
- Una nueva generación de políticas de empleo construidas con base al diálogo social, con un foco claro en las cuestiones de género, que promuevan transiciones justas (de la informalidad a la formalidad, de empleos precarios a empleos decentes, hacia empleos y actividades económicas más amigables con el ambiente) se hace más necesarias en el contexto actual y la fase de recuperación económica y del empleo. Establecer mecanismos de coordinación interinstitucional para su implementación y asegurar los recursos necesarios para tal fin serán un desafío importante y urgente. Un crecimiento económico rico en empleo en la recuperación será fundamental para mitigar el impacto negativo y recuperar el terreno perdido derivado de la crisis.