

FRENTE A LA CRISIS EN EUROPA: REFLEXIONES PARA EL CASO DE REPÚBLICA DOMINICANA

I. LA CRISIS DEL 2008 PARA AMÉRICA LATINA

La crisis europea y en particular de la zona euro ha impactado en el desempeño económico mundial, provocando una desaceleración de la actividad económica general. La República Dominicana ha logrado sostener tasas elevadas de crecimiento económico en los últimos 20 años, con un incremento anual promedio del PIB per cápita del 4% frente al 1,8% para América Latina.¹ Este dato refleja el alto crecimiento del producto y de la productividad de algunos sectores, como manufactura, telecomunicaciones y servicios financieros. No obstante, las expectativas de crecimiento del país, como para el resto de América Latina y el Caribe, son reducidas y cuando han sido revisadas, ha sido a la baja.

Después de la crisis del 2008, la trayectoria de crecimiento de la República Dominicana ha venido convergiendo a niveles similares a los de América Latina y el Caribe. Como resultado de la disminución de su competitividad internacional, un débil capital humano y desigualdades persistentes en el ámbito económico y social. Esta disminución se expresa, por ejemplo, en la caída del sector de maquila textil, que en la última década bajó a la mitad del nivel registrado en 2001. A mediano plazo, las perspectivas para la expansión de las exportaciones parecen inciertas. Hay indicios de cierto aumento en las “exportaciones no tradicionales», por ejemplo en equipos médicos. Sin embargo, 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 países vecinos y de Asia que manejan costos más bajos.²

CUADRO 1: América Latina y República Dominicana: Evolución del PIB y proyecciones, 2009 y 2013
(variaciones porcentuales anuales del PIB)

Instituciones	2009	2010	2011	2012	2013
América Latina y el Caribe	-1,5	6,1	4,6		
- Fondo Monetario Internacional (FMI)				3,0	3,4
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)				3,0	3,5
República Dominicana	3,5	7,8	4,5		
- Fondo Monetario Internacional (FMI)				3,9	2,2
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)				3,9	3,0

Fuente: FMI (2013) *Perspectivas de la economía mundial: Esperanzas, realidades y riesgos* (Washington, D. C., FMI).
CEPAL (2013) *Balance económico actualizado de América Latina y el Caribe* (Santiago, CEPAL).

- 1 Por otro lado, el crecimiento económico se contrapone a una inversión social que es de las más bajas en América Latina, desaprovechando el desarrollo humano y su potencial productivo, de innovación y consumo.
- 2 Hausmann, R. y otros (2011) *Construyendo un mejor futuro para la República Dominicana: Herramientas para el desarrollo*, serie Working Papers (Harvard University).

En cuanto al mercado de trabajo, el desempleo abierto en República Dominicana, pasó de un mínimo de 3,1% antes de la crisis, en un 5,8% en la actualidad, con una tasa de actividad justo encima del 50%. Asimismo, enfrenta retos en cuanto a economía informal, empleo vulnerable y subempleo, así como una caída del empleo asalariado.

II. DIFERENCIAS ENTRE LA SITUACIÓN ACTUAL Y LA DE 2008

Al ocurrir la crisis del 2008, República Dominicana había tenido tres años de crecimiento vigoroso, luego de una desaceleración de su crisis financiera interna en el 2003. No obstante la crisis internacional, el PIB del país no se contrajo, aunque redujo su crecimiento, llegando al 3,5% en 2009. Luego de una recuperación los siguientes dos años, ante la falta de dinamismo económico internacional, la economía se volvió a desacelerar, teniendo hoy una expectativa de crecimiento inferior a la del 2009.

A inicios del 2009, para enfrentar a la crisis exógena, el gobierno convocó a una “Cumbre por la Unidad Nacional Frente a la Crisis Económica Mundial” para acordar medidas. Como resultado de ella aumentó sostenidamente la inversión en el Sistema Dominicano de Seguridad Social, desde US\$ 420,8 millones en el 2009 a US\$ 494,4 millones en el 2010, y US\$ 1.237,1 millones para 2011. Asimismo, se inició la recapitalización del Banco Central. Para estimular la economía y la inversión, el Banco Central redujo la tasa de interés de política monetaria (tasa overnight) de 8,5% en enero de 2009 a 4% en enero de 2010, así como la tasa de interés lombarda de 14% a 9,5% en el mismo período. Para el apoyo a MIPYMES, se estableció una banca de primer y segundo piso (FOMIPYME) y un régimen simplificado de tributación.³

En agosto del 2012 asumió la presidencia Danilo Medina y enfocó su gobierno en promover la transparencia, buen gobierno, economía solidaria, formalización del empleo y la calidad de los servicios públicos. Desde el punto de vista fiscal, y ante el estrecho espacio disponible, el gobierno implementó una reforma fiscal en enero de 2013 con la cual espera recaudar un monto cercano al 1,8% del PIB. Asimismo, en su plan de gobierno se propone la meta de generar 400.000 empleos durante su período presidencial.

No obstante, el déficit fiscal del 8,6% del PIB y una deuda de 44% del PIB,⁴ reduce el espacio de políticas que puede desarrollar el gobierno. A esto se suman las limitaciones del sistema fiscal para la recaudación y distribución de impuestos de una forma más equitativa. Por otro lado, existen barreras para lograr que el crecimiento económico logre beneficiar más hogares. En parte, esto se debe a

que los sectores económicos que han crecido de forma dinámica no presentan grandes encadenamientos con la economía en general, como lo representan las zonas francas y el turismo. Asimismo, los sectores líderes en crecimiento se desarrollan en actividades que generan pocos empleos.

Ante una eventual nueva crisis, la situación de la República Dominicana presenta cierta vulnerabilidad. El país presenta un déficit de la balanza comercial creciente al reducirse las exportaciones, y mientras que las importaciones han caído en menor medida. Por otro lado, el país es un importador de commodities y materias primas como el petróleo. Ante un aumento sostenido de los precios de estos productos, se tendría un impacto en la balanza comercial, así como en los costos de producción. Este tema tiene principal relevancia en torno a la electricidad, provista por medio de plantas térmicas y con problemas de distribución y costo. Estos dos elementos, aunados a una eventual profundización de la crisis en Europa o la ralentización del crecimiento de Estados Unidos, podrían producir un impacto negativo en la industria hotelera y exportadora.

Resumiendo, para mirar a futuro se requieren una serie de medidas que, tomando en cuenta la composición de la producción, la vulnerabilidad a *shocks* externos, aunado a la situación de las finanzas públicas, logren generar un crecimiento económico más inclusivo, así como mayor posibilidad de resiliencia de la producción por medio del consumo interno.

III. POSIBLES ÁREAS DE INTERVENCIÓN⁵

a) Política de apoyo a la formalización y los encadenamientos

El plan de acción recientemente propuesto por la nueva administración es un paso importante hacia adelante. Pero vale la pena recalcar algunas acciones: el fortalecimiento del programa PROMIPYME existente (“Programa de Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa”) tendría un valor distintivo para las MIPYMES. El programa ofrece financiamiento en tasas favorables entre el 12 y el 15%, frente a las tasas de mercado que pueden alcanzar más del 30%. A pesar de su atractivo, hasta ahora su uso ha sido limitado. PROMIPYME debería estar mejor financiado y sus ofrecimientos deberían ser más conocidos por las MIPYMES. Asimismo, PROMIPYME 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.

³ OIT-OLACD (2012) *La crisis mundial en el mercado laboral de Centroamérica y República Dominicana: Impactos y respuestas políticas. Segundo informe* (Santo Domingo, OIT-OLACD).

⁴ FMI (2013) <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2012/pr12445.htm>

⁵ Basado en OIT (2013) *Crecimiento, empleo y cohesión social en la República Dominicana* (Santo Domingo, OIT).

Lograr Implementar en su totalidad la Ley 488-08 ("Régimen Regulatorio para el Desarrollo y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas"-MIPYMES) 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 MIPYMEs deben aportar como mínimo el 15% 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 se alcance efectivamente esa participación.

Para fortalecer los encadenamientos productivos se podría reforzar una plataforma para los diálogos públicos y privados con el objetivo de: (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, (c) revisar la efectividad que tienen los incentivos existentes y (d) involucrar a las autoridades locales, asociaciones de productores locales y otras partes interesadas en las estrategias locales de desarrollo.

b) Política salarial

Los salarios reales promedio por hora en el 2010 fueron 20% inferiores al nivel alcanzado en el 2000 y se han quedado muy rezagados respecto al crecimiento de la productividad laboral. En el 2010, el promedio de ingresos por hora fue de RD\$ 73, o aproximadamente US\$ 2, pero con mucha dispersión a través de la distribución de los ingresos según sector y rama. La prima por cualificación (*skills 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, pero se ha mantenido constante desde el 2004. En el 2010, los trabajadores con educación secundaria promediaron RD\$ 67 por hora, aproximadamente un 20% más que los trabajadores con educación primaria, que percibieron RD\$ 56 por hora. En la actualidad, una comisión tripartita que se reúne cada dos años, fija los salarios mínimos.

Para fomentar la relación entre salario mínimo y el aprovechamiento del recurso humano es recomendable relacionar los incrementos del salario mínimo con el crecimiento de la productividad y la inflación. 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 sólo aseguraría que los trabajadores se beneficien de las ganancias del crecimiento de la productividad, sino que, además, evitaría numerosos retrasos en los ajustes presentes en el sistema actual de fijación de salarios.

c) Protección social

En la segunda mitad de la década de 2000 se inició una mejora decisiva como resultado de políticas más fuertes de desarrollo social. Después de pocos años, casi la mitad de la población pudo tener acceso a 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.

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% en el 2003, llegó a más del 70% en el 2009. 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 este esfuerzo puede ser desafiante, especialmente si los ingresos fiscales se mantienen en su nivel comparativamente bajo y la economía no empieza a generar más y mejores puestos de trabajo formales.

d) Educación y formación técnica

Los informes sobre desarrollo del país comúnmente hablan sobre la falta de capacitación adecuada para técnicos, profesionales e ingenieros y en las áreas administrativas, que sólo cuentan con un nivel medio de formación. Es recomendable orientar recursos públicos adicionales para ampliar y diversificar la oferta de capacitación presentada por el INFOTEP (Instituto de Formación Técnico Profesional en República Dominicana), que podría 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. 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 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, mejorar

la empleabilidad y evitar cuellos de botella por falta de capacitación, facilitando además la provisión de formación impulsada por la demanda en sectores con alto potencial para el crecimiento de empleos.

Por otro lado, existe un intenso debate nacional sobre la necesidad de aumentar la inversión en educación primaria y secundaria, sobre todo para subsanar las deficiencias en la infraestructura, mejorar los programas de estudio, retener profesores y descentralizar responsabilidades. El sistema educativo debe ser capaz de dar respuesta a 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 para que los estudiantes accedan a la educación tanto de secundaria como superior; 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 mayor exigencia tecnológica; y para alentar la capacitación en las 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 de jóvenes en desventaja social.

e) Políticas de intermediación y orientación vocacional

El Servicio Nacional de Empleo (SENAE) ofrece servicios de intermediación laboral, orientación, búsqueda de empleo, proyecciones de la fuerza laboral y de información y análisis del mercado laboral. Esos servicios han sido evaluados positivamente, pero el SENAE encuentra obstáculos para ampliar su alcance a nivel territorial y en la prospección. Si se le brinda el apoyo adecuado, con buenos vínculos hacia el sector privado y con el personal competente, el SENAE 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.