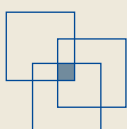


NOTAS SOBRE FORMALIZACIÓN

Evolución del empleo informal en la República Dominicana

Según estimaciones oficiales, el empleo informal se redujo de 58,6% a 47,9% entre 2005 y 2010, como proporción del empleo total no agrícola, especialmente como consecuencia de las reformas en el sistema de seguridad social, que amplió la cobertura del sistema de salud. Mantener altas tasas de crecimiento, además de disminuir la heterogeneidad productiva para favorecer una mayor creación de empleo formal, y continuar con las reformas institucionales emprendidas, permitirían consolidar y ampliar estos logros en el futuro.



Índice

Presentación	3
1. El contexto económico	4
2. El mercado de trabajo y el empleo informal	5
3. Principales características y evolución del sistema dominicano de seguridad social	7
4. Conclusiones	9

Presentación

El trabajo en condiciones de informalidad es un problema persistente en América Latina y el Caribe. Después de una década de crecimiento económico y reducción en las tasas de desempleo, aún hay 130 millones de personas ocupadas que tienen empleos informales, sin protección social ni derechos laborales.

Pero esto no significa que no haya habido avances en materia de formalización.

En América Latina y el Caribe ha habido aumento del empleo formal, del trabajo asalariado, de la cobertura en protección social. Ahora es importante acelerar este proceso pues durante mucho tiempo en esta región la informalidad creció y se consolidó.

No podemos olvidar que la reducción de la informalidad es un componente esencial de los esfuerzos por reducir la desigualdad y la exclusión social.

La experiencia de estos últimos años confirma que el crecimiento económico es esencial para generar más empleos de mejor calidad, pero no es suficiente. Para reducir la informalidad hay que poner en práctica políticas y acciones deliberadas e integradas que articulen las económicas con las socio laborales y complementen el crecimiento económico, en el marco de una dimensión sostenible del desarrollo.

De hecho, los avances registrados en materia de formalización han tenido como componente clave las políticas implementadas en diversos países. Este proceso de formalización no ha sido uniforme. En algunos países se observaron procesos más acelerados y en periodos relativamente cortos. En otros, los avances han sido más lentos.

En 2013 la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe inició el **Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe, FORLAC**. Este programa tiene tres componentes: a) generación y diseminación de conocimiento en torno las políticas de formalización, b) asistencia técnica a países específicos y c) fortalecimiento de trabajadores y empleadores en formalización.

Las Notas OIT - FORLAC que aquí presentamos forman parte del primer componente. Analizamos experiencias de política pública. Se ha tratado de identificar aquellas más notables según la discusión académica o política.

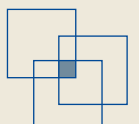
Las estrategias de formalización requieren de un contexto económico favorable pero también de políticas articuladas que permitan enfrentar un fenómeno que es multidimensional y altamente heterogéneo.

La persistencia de una alta informalidad nos indica que el desafío es grande, y que es necesario aplicar medidas que produzcan resultados sostenibles.

La OIT espera que con la difusión de estas experiencias, se promueva una mayor discusión en torno a las estrategias que los países pueden utilizar para facilitar el tránsito a la formalidad en la región.

Elizabeth Tinoco
ADG
Directora Regional de la OIT
para América Latina y el Caribe

Oficina Regional
para América Latina
y el Caribe



1. El contexto económico

La economía dominicana ha mostrado altos niveles de crecimiento en las últimas dos décadas. En el periodo 1992-2001, el PIB creció un promedio anual de 6,2%, mientras que en la última década (2003-2012) experimentó un crecimiento promedio de 5,5%, a pesar de que en 2003, producto de la crisis financiera que afectó al país, el crecimiento fue negativo.

Este crecimiento ha ido acompañado de niveles relativamente bajos de inflación. El promedio para el periodo es de 12,1%, y si se excluyen los años de la crisis financiera, el mismo sería de 6,2%, acorde con los objetivos de las autoridades monetarias de mantener la estabilidad macroeconómica.

En los años 90, los sectores más dinámicos fueron el turismo y las zonas francas de exportación¹, que crecieron en promedio 20,4% y 14,5%, respectivamente. Estos sectores se beneficiaron de ciertas políticas de incentivos, entre las que se destacan un acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos, exoneraciones de impuestos, subsidios en los costos de electricidad, costos laborales menores a los establecidos para las grandes empresas –los trabajadores reciben un salario mínimo menor y no participan de los beneficios de la empresa–, así como la liberación del comercio exterior y el mercado de divisas, lo que favoreció a la devaluación de la moneda local y configuró un nuevo modelo económico más orientado al mercado externo.

Por su parte, en la última década la expansión económica se ha visto impulsada por altos niveles de crecimiento de los sectores de las comunicaciones, intermediación financiera, minería y comercio al por mayor y detalle. De manera particular, resalta el incremento del sector de comunicaciones, con un promedio anual de 13,4%, gracias a importantes inversiones extranjeras en las telecomunicaciones. La industria minera jugó un papel importante en el crecimiento de los años 2011 y 2012, como resultado de una fuerte inversión extranjera en una mina de oro. En esos dos años, ese sector creció 79,7% y 42%, respectivamente.

Otra característica de la economía dominicana es el importante papel en la generación de divisas que juegan las remesas enviadas por emigrantes dominicanos, sobre todo desde los Estados Unidos. En efecto, en la última década las remesas han crecido un promedio de 6% al año, y en 2011 representaban el 6% del PIB. Las mismas constituyen un importante aporte para paliar el déficit comercial del país y equilibrar la balanza de pagos.

En cuanto al aspecto fiscal, en los últimos años el Estado se ha manejado con importantes niveles de déficit, cuyo financiamiento ha elevado los niveles de endeudamiento público tanto interno como externo, a pesar de realizar varias reformas tributarias orientadas a incrementar los ingresos fiscales. En los últimos años, la deuda del sector público se ha expandido como proporción del PIB, y ha pasado de 17,2 en el año 2000 a 39,6% en 2011. Por otro lado, y considerando los intereses, el pago de la deuda en 2011 es cuatro veces superior al monto del año 2000, y representa un 37,2% de los ingresos tributarios.

En todo caso, el elevado ritmo de crecimiento económico señalado no ha evitado que se mantengan altos niveles de pobreza y desigualdad. En efecto, según las cifras oficiales, la pobreza monetaria en 2011 era de 40,9% respecto del total de la población; lo que se explica, en gran medida, en la escasa evolución del empleo, tanto en cantidad como en calidad.

¹ La ley 8-90 sobre el fomento de las zonas francas de exportación habla de estas en sentido general y distingue tres tipos: zonas francas industriales de exportación, zonas francas de servicios de exportación y zonas francas especiales.

2. El mercado de trabajo y el empleo informal

La Población en Edad de Trabajar (PET) del país se ha expandido a un ritmo de 2,3% anual en la última década. El 25% de esta población es menor de 20 años, mientras que el 12% tiene más de 60 años de edad. Alrededor de dos tercios de la PET tiene un nivel de escolaridad inferior a la escuela secundaria.

Por su parte, la Población Económicamente Activa (PEA) se expandió a un ritmo anual de 2,4% durante la última década, 38% del cual está constituido por mujeres. Se trata, además, de una población joven, ya que alrededor de la mitad se encuentra entre los 20 y 39 años de edad, y un 33%, entre 40 y 59. En términos educativos, un 40% ha alcanzado solo el nivel de escolaridad primaria; cerca de un 32% ha llegado al nivel secundario, mientras que un 20,8% ha cursado estudios superiores.

La tasa global de participación se ha mantenido estable durante el periodo 2003-2012, en que ha pasado de un 54,3% a un 56,2%. Si se aplica la diferencia según sexo, se observa que mientras los hombres pasaron de 67,7% a 68,1%, las mujeres se incrementaron de 41,1% a 45%, lo que muestra una tendencia hacia una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral, no obstante se mantiene aún un rezago significativo respecto de los hombres.

Pese a los altos niveles de crecimiento económico del país, ello no ha sido suficiente para reducir sustancialmente los niveles de desempleo. En la década de los años noventa, la tasa anual de creación de empleo fue de 3,9%, mientras que en la última década (2000-2010) fue de 2,4%, lo que muestra una menor elasticidad del empleo con respecto al crecimiento del PIB. De ahí que el promedio de desempleo ampliado (incluidos los trabajadores desalentados que han desistido de buscar empleo) en los últimos 10 años ha sido de 15,7% de la PEA; mientras que el nivel de desempleo abierto ha sido relativamente bajo y se ha mantenido en un promedio de 5,8% de la PEA. Esto demuestra que una parte de la población está excluida del mercado laboral y ha desistido de buscar empleo.

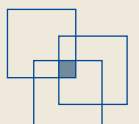
La baja calidad de los empleos generados en el país también se refleja en la dinámica de los niveles salariales. El ingreso laboral real ha mantenido una tendencia a la baja desde finales de la década de 1990 y ha persistido en la última década, de manera que ha registrado una disminución de alrededor de 27% durante esos años.

Las estadísticas sobre el mercado laboral de la República Dominicana se obtienen fundamentalmente a través de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT), que desde 1991 realiza el Banco Central dos veces al año.

Los antecedentes disponibles de los sectores agropecuario, comunicaciones, comercio al por mayor y menor, y manufacturas –que son los que más aportan al PIB– muestran insuficiencias relativas en la generación de empleos.

En 2012, dichos sectores económicos generaron el 51% del PIB, pero su participación en el total de empleo de la economía se ha reducido o mantenido igual. Por ejemplo, el sector de la manufactura genera el 20,6% del PIB, mientras que su participación en la generación de empleo pasó de 17% a 11% en el periodo 2000-2012.

Por su parte, las comunicaciones constituyen la rama que más incrementó su participación en el valor agregado nacional, al pasar de 4,6% a 16,2% del PIB, mientras que su contribución al empleo total pasó apenas de un 6% a 8%. Al mismo tiempo, el sector otros servicios tiene una participación en el valor agregado de apenas un 5,6% y aporta el 25% del total de empleos.



NOTAS SOBRE FORMALIZACIÓN

Este sector incluye empleos informales y de baja productividad y calidad, como trabajadores domésticos y la mayoría de los trabajadores por cuenta propia.

De manera particular, es preciso resaltar que en la Encuesta de Fuerza de Trabajo de 2012, en la clasificación por categoría ocupacional, los trabajadores por cuenta propia representaban el 43% del total de población ocupada. En 2006, dicha encuesta incluyó un módulo especial sobre informalidad, que permitió obtener mayores detalles sobre las características de esta en el país.

Las estimaciones disponibles de empleo informal consideran las últimas recomendaciones internacionales relativas a empleo y sector informal. Para este último, la ENFT permite utilizar como criterio si la unidad de producción tiene licencia o permiso para operar; para el empleo informal, si el puesto de trabajo le da al trabajador acceso a la seguridad social.

Bajo esta metodología, los resultados obtenidos muestran que el empleo informal, en el periodo comprendido entre 2005 y 2010, y como proporción del empleo no agrícola, se redujo de 58,6% a 47,9%, como se presenta en el Cuadro 1. Tales resultados coinciden con los estimados por el SIALC de la OIT para los años 2009 y 2010. Además, permiten observar que la tasa de empleo informal no agrícola aumentó en los años siguientes: pasó de 50% en 2011 a 51,5% en 2012.

Por otro lado, estos datos también inciden en el hecho de que los trabajadores informales enfrentan condiciones de trabajo más precarias que los formales. Así, más de la mitad trabaja en empresas con menos de cinco empleados, y un 40% de estos recibe un ingreso laboral inferior al salario mínimo; de ahí que el nivel de pobreza sea significativamente superior en los hogares cuyos jefes o jefas de familia son trabajadores informales. Las actividades económicas que más empleos informales urbanos ocupan son la construcción, el comercio minorista y el transporte. No existen importantes diferencias de género en los niveles de informalidad.

En el Cuadro 1 se puede apreciar que en 2007 se produjo la mayor reducción del empleo informal, al pasar de 58,6%, en 2005, a 49,6% del total de la población ocupada no agrícola.

Cuadro 1: Empleo informal, crecimiento del PIB y cobertura del Régimen Contributivo de la Seguridad Social

Conceptos	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PIB (% de crecimiento)	9,3	10,7	8,5	5,3	3,5	7,8
Cobertura de la SS/Población Ocupada (%)	19,0	23,3	44,8	47,2	58,1	64,2
Total Empleo Informal /Pobl. Ocupada no agrícola (%)	58,6	56,0	49,6	51,6	48,5	47,9
- Empleo Informal en Sector Informal	34,2	33,4	30,2	31,7	29,4	30,6
- Empleo Informal fuera del Sector Informal	24,8	23,0	19,8	20,2	19,4	17,8
- Empleo Informal Hombres	58,5	55,7	47,9	49,4	46,7	45,9
- Empleo Informal Mujeres	58,9	56,5	52,4	54,8	51,4	50,9

Fuente: Elaboración propia según Banco Central y registros de afiliados al Régimen Contributivo del Consejo Nacional de Seguridad Social.

Esta caída coincide con la entrada en vigencia del régimen contributivo de salud del nuevo sistema de seguridad social. En efecto, ese año la cobertura efectiva del régimen contributivo casi se duplicó, cuando la población ocupada pasó de 23,3% a 44,8%. Después de 2007, la cobertura de la seguridad social ha seguido incrementándose pero a menor ritmo, y no ha

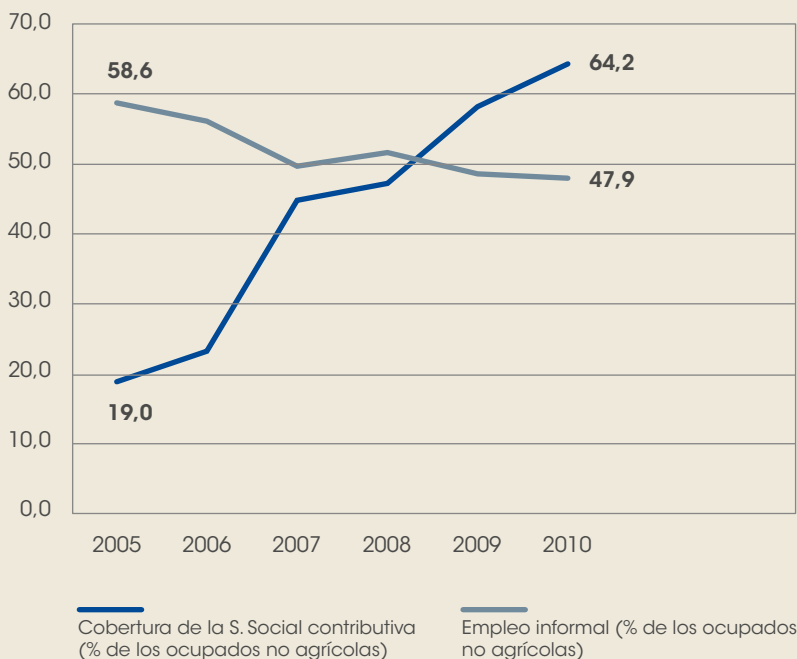
tenido gran efecto en los niveles de empleo informal. Se deduce, así, que la causa principal de la reducción del empleo informal urbano es el desarrollo de la seguridad social en esta materia específica.

Apoya esta tesis el hecho de que la mayor reducción del empleo informal se produce en el sector formal, que pasa de 24,8% a 19,8% –una reducción de 5,0 puntos porcentuales de acuerdo con el Cuadro 1–, mientras que la disminución del empleo informal en el sector informal fue de 3,9 puntos porcentuales.

Es importante resaltar que el desarrollo del régimen contributivo de la seguridad social también tiende a contribuir a la formalización de las empresas, puesto que la afiliación de los trabajadores presiona a las empresas a formalizarse.

Asimismo, como se ilustra en el Gráfico 1, los niveles de empleo informal se mueven en sentido inverso al incremento de la cobertura del régimen contributivo de la seguridad social, y de forma más notoria en 2007.

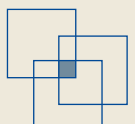
Gráfico 1: Cobertura de la seguridad social y empleo informal urbano. R. Dominicana: 2005 - 2010



Fuente: Cuadro 1.

3. Principales características y evolución del sistema dominicano de seguridad social

La aprobación de la Ley 87-01, que creó el Sistema Dominicano de Seguridad Social en 2001, fue el resultado de un largo proceso de debates que culminaron con acuerdos entre los diferentes actores sociales, económicos y políticos, y de los cambios que posteriormente se introdujeron en el proceso de su conocimiento y aprobación en el Congreso Nacional. Con esta ley se buscaba dar respuesta al bajo nivel de aseguramiento que existía en el país.



NOTAS SOBRE FORMALIZACIÓN

Para esa fecha, en materia de salud, el Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) apenas cubría el 7% de la población. Ello, sumado al efecto de las empresas privadas de seguros médicos, brindaba cobertura total a solo un 24% de toda la población.

El sistema creado se caracteriza por una arquitectura compleja y por combinar diferentes visiones y sistemas de seguridad social. Un ejemplo claro de esto lo constituye el hecho de que, en el ámbito de la salud y riesgos laborales, se optó por el modelo de reparto, mientras que en materia de pensiones se adoptó la modalidad de capitalización individual.

Así, tomando en cuenta principalmente la relación de las personas con el empleo, se establecieron los siguientes tres regímenes:

- Régimen Contributivo, que cubre a los trabajadores asalariados –públicos y privados– y a los empleadores. Se encuentra financiado por los trabajadores (30%) y empleadores (70%), incluido el Estado en su condición de empleador.
- Régimen Subsidiado, que protege a los trabajadores por cuenta propia con ingresos inestables e inferiores al salario mínimo nacional, así como a los desempleados e indigentes. Es financiado por el Estado Dominicano.
- Régimen Contributivo Subsidiado, que está orientado a los profesionales y técnicos independientes y a los trabajadores por cuenta propia con ingresos promedio, iguales o superiores a un salario mínimo nacional. Se debe financiar con aportes del trabajador y un subsidio estatal para suplir la falta de empleador.

El sistema comprende los seguros de vejez, discapacidad y sobrevivencia, familiar de salud y de riesgos laborales.

Tomando en cuenta la complejidad de intereses, el sistema contempla nuevas instituciones para garantizar su implementación. Esto, unido a las luchas de intereses y falta de experiencia de los actores en estas materias, dificultó la puesta en marcha de la ley.

El sistema previsional fue el primero en iniciar sus operaciones en 2003, mientras que el régimen contributivo en salud recién se inició en 2007, luego del mencionado complejo proceso de negociación de los diferentes actores, para consensuar el Plan de Servicios de Salud del Seguro Familiar de Salud.

Entre los años 2003 y 2012, la cobertura efectiva de población protegida del régimen contributivo pasó de 576.869 personas –equivalente a un 18,6% de la población ocupada– a 2.747.735 (68,7%). Esto significa que durante esos años se incorporaron al sistema 2.170.866 trabajadores, y que la cobertura del régimen contributivo aumentó un 376,3%.

La mayor limitación en la ampliación de la cobertura poblacional del sistema la constituye el hecho de no haber puesto en marcha el régimen contributivo subsidiado. Este régimen considera un sistema mixto de financiamiento, en el cual el trabajador cubre una parte del pago de afiliación y el Estado financia el resto con fondos del presupuesto general de la Nación.

La ley establece que se deberán realizar estudios para definir la proporción correspondiente al Estado y a los diferentes subsectores de trabajadores por cuenta propia. La población meta de este régimen sobrepasa el 40% de la población ocupada, por lo que implicaría un importante subsidio estatal. Esta es la razón fundamental del retraso en su implementación.

Otro escollo importante para ampliar la cobertura de la seguridad social ha sido la falta de incorporación de los trabajadores de los ayuntamientos municipales del país, ya que una

gran parte percibe sueldos inferiores al salario mínimo establecido para poder afiliarse a la seguridad social.

A esto se une el hecho de que todavía existen muchas empresas que operan en el sector informal, razón por la cual el sistema no cubre a todos los trabajadores asalariados susceptibles de ser afiliados al régimen contributivo. Por otra parte, aún no se han definido mecanismos que faciliten la inclusión de otros sectores sociales importantes, como las trabajadoras y los trabajadores domésticos; los trabajadores migrantes y los trabajadores con empleos transitorios u ocasionales.

El caso de los trabajadores migrantes es particularmente complejo, ya que la ley 87-01 se basa en el principio de la universalidad, en cuanto protege a los dominicanos y a los residentes legales. Sin embargo, dado que la Ley General de Migración No. 285-04 no otorga categoría de residentes a los trabajadores temporeros o estacionales, estos quedan excluidos de la seguridad social; es decir, queda excluida la gran mayoría de inmigrantes, pues es en este tipo de actividades (agrícolas y de la construcción) donde se inserta la población migrante asalariada.

No obstante, apelando al principio de la territorialidad, el Código de Trabajo les reconoce derechos laborales independientemente de su estatus legal. Según la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI-2012), en el país residen 524.632 inmigrantes, lo que equivale al 5,4% del total de la población del país.

Además de las dificultades intrínsecas del sistema, las características del mercado laboral del país establecen frenos importantes para alcanzar su universalización, debido a los altos niveles de desempleo y el perfil de una gran parte de las empresas del país. Por otra parte, la estructura fiscal y el nivel de presión tributaria no permiten contar con suficientes recursos públicos para financiar el gran componente subsidiado, tanto en salud como en pensiones.

4. Conclusiones

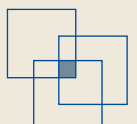
A pesar de que en las últimas décadas la economía dominicana ha experimentado ritmos de crecimiento económico por encima de la media latinoamericana, en el país se mantienen altos niveles de empleo informal. Esto afecta las posibilidades que los trabajadores tienen de mejorar sus condiciones de vida y la cohesión social, de ahí que los principales actores sociales del país coincidan en la pertinencia de producir cambios orientados a elevar la cantidad y la calidad de los empleos generados por la economía.

Medido bajo los criterios de las características de las empresas (tamaño y otros) y las categorías laborales de la población ocupada, el empleo informal se ha mantenido alto y relativamente estable en el transcurso de los últimos 10 años.

Si, por el contrario, se utiliza el concepto de formalidad vinculado a los niveles de cobertura de la seguridad social de los trabajadores, se observa que ha habido un avance importante en los niveles de formalización de las ocupaciones.

A pesar de ello, la informalidad es estructural en la economía dominicana y el nivel de empleo informal es alto, todo lo cual limita el impacto del crecimiento económico del país en los niveles de ingresos y condiciones de vida de los trabajadores.

Los avances registrados en la disminución del empleo informal aún son limitados y obedecen fundamentalmente a la puesta en vigencia del régimen contributivo del nuevo sistema de



NOTAS SOBRE FORMALIZACIÓN

seguridad social. Este sistema ha sido el producto de amplias discusiones y diálogo social que han permitido superar dificultades institucionales e impactar de forma sustancial la calidad del empleo.

Sin embargo, el mayor reto para seguir avanzando con este mecanismo es la incorporación de los trabajadores por cuenta propia a través del régimen contributivo –subsidiado, diseñado especialmente para esta población– o por medio de una vía alternativa que, mediante el diálogo social e institucional, sea posible establecer. Hay que tomar en cuenta que la implementación del régimen contributivo subsidiado demanda importantes recursos del Estado en un marco de restricciones fiscales. A esto se suman las complejidades técnicas, organizativas y culturales para formalizar a trabajadores por cuenta propia.

Otro reto importante lo constituye la incorporación a la seguridad social de los trabajadores migrantes, dado el peso de este conglomerado en el mercado de trabajo.

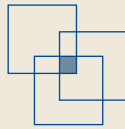
Finalmente, se hace necesario impulsar otras estrategias orientadas a aumentar los beneficios de los cuales gozarían empresas y trabajadores al operar en los mercados formales, como garantizar el ejercicio de los derechos laborales y forjar acuerdos para elevar la productividad del trabajo y del sistema productivo. Ello también implica sostener políticas económicas que promuevan un crecimiento económico alto y estable, reducir la heterogeneidad productiva e incrementar así la capacidad para generar empleos productivos y protegidos.



Organización
Internacional
del Trabajo

FORLAC

PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA FORMALIZACIÓN
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



NOTAS SOBRE FORMALIZACIÓN

Oficina Regional para América Latina y el Caribe