

Notas de Coyuntura Laboral
Número 1
Julio 2016

Retos y desafíos en el área laboral para el nuevo gobierno 2016-2020
Resumen ejecutivo

Observatorio Ciudadano del Mercado de Trabajo
OBCMETRA



Notas de Coyuntura Laboral es una publicación semestral elaborada por el Observatorio Ciudadano del Mercado de Trabajo (OBCMETRA). Este informe fue coordinado y redactado en su mayor parte por Julio César Mejía Santana. El análisis de las propuestas de políticas macroeconómicas y productivas estuvo a cargo de Antonio Ciriaco Cruz, investigador asociado del OBCMETRA.

Diseño de portada
Douglas A. Catalino

Impresión
Computhen Todo Impreso
Av. Correa y Cidrón esq. Alma Mater

Publicación del IDEE
Copyright © idee, agosto de 2016
Impreso en República Dominicana

Prólogo

El actual período de transición hacia la juramentación del nuevo Presidente de la República constituye una oportunidad para recordarle al Presidente electo los compromisos y promesas asumidos en su campaña electoral para concitar el apoyo de los electores, los que en una inédita abrumadora mayoría le han dado su voto de confianza para continuar en la dirección del Poder Ejecutivo. Es este un derecho y deber ciudadano que debería ser ejercido independientemente de que se haya votado o no, de que se haya hecho a favor o no del Presidente electo, de la apreciación sobre los resultados de su actual gestión y de las expectativas que se tenga sobre su próximo gobierno que inicia el 16 de agosto.

En el caso de la problemática del mercado de trabajo, estamos sin dudas ante una coyuntura laboral. Es por ello que el Observatorio Ciudadano del Mercado de Trabajo ha considerado pertinente iniciar las *Notas de Coyuntura Laboral* con este primer informe, en el que se analizan los retos y desafíos en materia laboral del nuevo gobierno que se instalará el próximo 16 de agosto. El análisis que se realiza acá pretende aportar insumos de información básicos para esa necesaria observación, veeduría, vigilancia, monitoreo, y evaluación ciudadana que incluso el propio Presidente electo propicia en sus propuestas.

En las recién pasadas elecciones nacionales el entonces candidato a la Presidencia y hoy Presidente electo Danilo Medina pidió durante su campaña cuatro años más para continuar y reforzar el conjunto de políticas, proyectos y programas implementados en su actual gestión, y en efecto casi dos de cada tres votantes le complacieron en las urnas el 16 de mayo votando a su favor.

En su programa de gobierno para el período 2016-2020 presentado al electorado el candidato electo se comprometió con un conjunto de acciones de políticas sobre el empleo, el desempleo, la informalidad laboral, la formación y capacitación técnica, la seguridad social, el emprendedurismo, y otros temas del mercado de trabajo, que de implementarlas o impulsarlas mejorarían la empleabilidad y las condiciones del trabajo.

Las presentes notas, junto al análisis de las propuestas sobre el mercado laboral de los candidatos a la presidencia, publicado recientemente en un número especial del *Barómetro del Mercado de Trabajo* a propósito de las pasadas elecciones nacionales, buscan aprovechar la coyuntura electoral para promover el debate y aportar propuestas de solución a los acuciantes problemas del mercado laboral dominicano.

Julio César Mejía Santana
Coordinador del OBCMETRA

Introducción

Pasadas las elecciones del 15 de mayo pasado y los conflictos post electorales por las denuncias de alteraciones fraudulentas y clientelares durante las votaciones, las deficiencias gerenciales y logísticas en el montaje del operativo electoral y el retardado conteo de los votos; y una vez proclamados los candidatos electos, las expectativas de los ciudadanos, de los políticos oficialistas y de la oposición y de la opinión pública se centran ahora en lo que pasará a partir del 16 de agosto.

En qué medida cumplirá el reelecto Presidente Danilo Medina con las promesas y propuestas de políticas y acciones que se comprometió emprender en su programa de gobierno 2016-2020 y en declaraciones públicas realizadas durante la pasada campaña electoral, es una interrogante de orden general, que muy probablemente esté posicionada en las mentes individuales y en el imaginario colectivo de millones de los ciudadanos que habitamos en la República Dominicana.

En el ámbito laboral, no sólo las líneas de políticas, medidas y metas sobre problemas y temas del mercado de trabajo que prometió como candidato el actual Presidente en las pasadas elecciones implican enormes retos para su próxima gestión de gobierno, sino que tendrá además que implicarse en la solución a problemas y temas laborales con los que el candidato electo no asumió compromiso, o en el peor de los casos, ni siquiera mencionó en su campaña, algunos de ellos pendientes en la agenda de políticas y reformas pautadas en la Estrategia Nacional de Desarrollo, como es la reforma al Código de Trabajo vigente.

Los graves rezagos del mercado laboral dominicano, pese al reconocido y bien documentado éxito en el crecimiento económico en las últimas cuatro décadas, configuran grandes desafíos para el nuevo gobierno del actual Presidente Danilo Medina para poder consolidar los resultados de un crecimiento económico que ha llegado a situar a la República Dominicana en el reducido círculo de los llamados países de ingresos medio-altos. La desigual distribución de los frutos de ese crecimiento, como resultado de una brecha creciente y persistente entre el incremento de la productividad del trabajo y el de los ingresos laborales y la alta informalidad laboral, sigue planteando un serio problema de inequidad, que determina la baja elasticidad de la pobreza con respecto al crecimiento económico.

Por otro lado, las carencias y deficiencias de políticas públicas productivas que mejoren la productividad del trabajo y reduzcan las brechas de productividad, y de políticas sociales distributivas y laborales que puedan reducir la inequidad en la remuneración al trabajo frente a las ganancias del capital y en la protección social, no han permitido una mayor inclusión del crecimiento económico dominicano, persistiendo la débil sintonía entre éste y el bienestar de los trabajadores y de la mayoría de la población dominicana.

Si bien, en general, el conjunto de las políticas sobre el mercado laboral prometidas por Medina están alineadas con la Estrategia Nacional de Desarrollo y con las actuales prácticas de formulación de políticas públicas en la región latinoamericana y caribeña, las mismas adolece de tres restricciones que afectarían su eficacia y limitan su radio de intervención. Primero, las políticas no están formuladas desde una perspectiva de integralidad¹. En segundo lugar, no se incluyen propuestas concretas de políticas fiscales que a su vez se articulen con las políticas del mercado de trabajo propuestas. En tercer lugar, las propuestas no incluyen temas y problemas de orden crucial para mejorar el funcionamiento del mercado laboral, para las condiciones de los trabajadores, para la reducción de la pobreza, como son la pendiente reforma a la legislación laboral, la arquitectura de la institucionalidad del mercado, la protección frente al desempleo, la sindicalización y la negociación colectiva, y las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo.

Pese a estas limitaciones, de incorporarse estos temas excluidos de las propuestas y compromisos de políticas en el área laboral asumidos por el entonces candidato a la Presidencia en la agenda del próximo gobierno para el cuatrienio 2016-2020, se mejoraría significativamente el funcionamiento del mercado de trabajo en RD.

Toca ahora, tanto a los que votaron a favor del Presidente electo, a aquellos que lo hicieron por la oposición, como a los que se abstuvieron de votar, ejercer a partir del próximo 16 de agosto el derecho y deber ciudadano no sólo de ser vigilante en el cumplimiento de las promesas y compromisos del Presidente electo, sino además, de exigir a las autoridades electas el cumplimiento tanto de los compromisos asumidos en campaña como de aquellas políticas y reformas no incluidas en sus ofertas electorales, pero que son relevantes para mejorar la inclusión económica y social de nuestro exitoso crecimiento económico.

Corresponde ahora a los ciudadanos, independientemente de sus simpatías o adherencias políticas, tomar las palabras al Presidente cuando en medio de sus actividades de campaña prometió, con relación a la reforma fiscal: “Yo no haré nada que no sea de consenso con la sociedad. Es la sociedad la que tiene que definir cuál es el país que queremos y como lo queremos hacer”. Tomemos pues, los ciudadanos, la palabra al Presidente y definamos qué queremos como país o nación en el área del trabajo.

¹ Una perspectiva integral de las políticas implica que las políticas no sólo deben tener en cuenta los diversos factores determinantes de los problemas que intentan afectar sino también abarcar las diferentes vías o dimensiones de intervención e incorporar el efecto –deseado o no deseado- de las interacciones entre esas causales. Este enfoque implica que deben tenerse en cuenta las interacciones entre las políticas activas y pasivas del mercado laboral, las políticas fiscales y las de protección social, particularmente las políticas de reforma a la protección social (Seguridad Social).

I. Políticas laborales prometidas por el Presidente Medina como candidato a la Presidencia en las pasadas elecciones

En su programa de gobierno presentado al electorado en las pasadas elecciones 2016-2020 el candidato electo Danilo Medina se comprometió con dos bloques de políticas sobre el mercado de trabajo, uno que denominó “de fomento sectorial y de creación de capacidades y capital humano”, y otras orientadas a “mejorar el funcionamiento sistémico del mercado laboral, tales como políticas activas de empleo, intermediación laboral, disminución de las asimetrías de información y regulación laboral”.

A los fines del presente análisis, el conjunto de acciones y medidas de políticas sobre el mercado laboral (con sus objetivos, líneas de acción y metas, en algunos casos) propuestas por Medina han sido agrupadas en tres tipos: A) políticas macroeconómicas y productivas para la generación de empleos; B) políticas que aumentarían e igualarían las oportunidades de acceso a empleos formales; C) políticas orientadas a mejorar la productividad, los ingresos del trabajo y la protección social.

A) Políticas macroeconómicas y productivas de apoyo a la generación de empleo

Mantener un entorno de estabilidad macroeconómica y garantizar el crecimiento; 2) Fortalecer el sistema financiero, democratizando el crédito; 3) Apoyar el desarrollo y el encadenamiento productivo de los sectores económicos con mayor potencial para aumentar el empleo, las exportaciones y los ingresos reales de la población; 4) Conformar una nueva fiscalidad, que se caracterice por la equidad, la progresividad, la transparencia y la calidad del gasto público; y 5) Fortalecer un clima de negocios favorable a la inversión privada, tanto nacional como extranjera, con reglas de juego claras.

Apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES)

Dentro del conjunto de políticas macroeconómicas, productivas y activas del mercado de trabajo de generación de empleo formales y formalización de empresas propuestas por Danilo Medina como candidato oficial en las pasadas elecciones, las orientadas a apoyar las MIPYMES fueron de primer orden de prioridad. Una de las áreas que el actual Presidente exhibió como logros significativos de su gestión 2012-2016 es el apoyo al crédito a MIPYMES, especialmente a pequeños productores rurales a través de las Visitas Sorpresa, al que se le atribuye mayor impacto en la creación de lo más de 400,000 empleos. Para el cuatrienio 2016-2020 el candidato Medina presentó una batería de acciones muy concretas y pertinentes para mejorar su acceso al crédito, la productividad, el acceso a mercados internacionales, su encadenamiento con otros sectores productivos, la reducción de los costos de creación de nuevas empresas y de formalización, y de simplificación de los procesos de tributación.

Retos y desafíos de las políticas macroeconómicas y productivas

Mantener un entorno de estabilidad macroeconómica y garantizar el crecimiento

Si bien es cierto que la economía dominicana ha venido creciendo a altas tasas de durante los tres últimos años, no es menos cierto que son tasas cada vez menores, a pesar de que los precios internacionales del petróleo de manera tendencial han venido disminuyendo por razones coyunturales y estructurales. Por otro lado, dicho crecimiento ha sido acompañado de un importante endeudamiento por parte del sector público, el cual se ubica cercano al 50 por ciento del PIB.

En términos de política macroeconómica, el foco de atención en la presente gestión de gobierno ha estado en el manejo de las finanzas públicas y el endeudamiento público. No obstante, durante los últimos tres años, el desempeño macroeconómico muestra, aparte de la reducción del déficit fiscal, una mejoría en la actividad productiva, estabilidad de precios y mejora del contexto internacional en términos de la cuenta corriente.

Fortalecer el sistema financiero, democratizando el crédito.

El sistema financiero dominicano se caracteriza por su solidez y solvencia. Sin embargo, es necesario dotarlo de mayor profundidad y eficiencia para que el ahorro de los dominicanos se canalice de mejor manera a los proyectos de inversión más rentables. El gobierno, conjuntamente con la justicia, tiene que agilizar los procesos de titulación de tierra, de tal forma que permita que muchos pequeños propietarios rurales y urbanos puedan ser sujetos de crédito de la banca privada. Por otra parte, habrá que seguir impulsando la microfinanzas, en particular a través de Banca Solidaria, el Banco de Reservas y el Banco Agrícola.

Apoyar el desarrollo y el encadenamiento de los sectores económicos con mayor potencial para aumentar el empleo, las exportaciones y los ingresos reales de la gente

Una de las debilidades de la estructura económica dominicana es que favorece la creación de empleos poco productivos y por consecuencia de bajos salarios. Los sectores que mayor empleo generan en la estructura productiva nacional son: el sector agropecuario, el comercio (mayorista como minorista) y el sector llamado “otros servicios”. Estos sectores generan la mayor cantidad de empleo de la economía nacional pero son de bajísima productividad. La estructura económica favorece mantener bajos salarios porque el aparato productivo compite por costos. Estos problemas se han amplificado por la forma de inserción del país en los mercados internacionales, los bajos coeficientes de encadenamientos de los sectores productivos y, la falta de políticas claras de apoyo al sector industrial. Por lo que se constituye en un reto establecer políticas públicas que reviertan estas tendencias.

Conformar una nueva fiscalidad, que se caracterice por la equidad, la progresividad, la transparencia y la calidad del gasto público.

En materia de fiscalidad, el candidato Danilo Medina sólo se le limitó a asumir un compromiso muy general de “conformar una nueva fiscalidad, que se caracterice por la equidad, la progresividad, la transparencia y la calidad del gasto público”, reivindicando una “estricta disciplina en el gasto público” que, de acuerdo con Medina, ha permitido reducir el déficit fiscal de 6.7% del PIB en el 2012 a menos de 2.3% para el 2016 y el déficit de cuenta corriente a menos del 2% del PIB.

Uno de los retos más importantes del próximo gobierno es construir una fiscalidad que fortalezca al Estado y cree cada vez más instrumentos e instituciones que generen políticas tributarias y fiscales que contribuyan a la protección social de la población y a la reducción de la desigualdad. Contradictoriamente, en el país, como en la región, los ricos pagan menos tributos e impuestos que los pobres y la mayoría de los impuestos gravan el consumo, estando en algunos casos los bienes básicos, como alimentos, educación y salud, exentos de impuestos.

Fortalecer un clima de negocios favorable a la inversión privada, tanto nacional como extranjera, con reglas de juego claras

Las políticas y la actuación de los gobiernos determinan las oportunidades y los incentivos que se presentan a las empresas, puesto que influyen en los costos, los riesgos y las barreras a la competencia. Estos tres factores son importantes para las empresas, así como para el crecimiento y la reducción de la pobreza. Este constituye un reto importante para que la República Dominicana pueda tener una senda de crecimiento sostenido para los próximos años.

Es importante entender que el clima para la inversión es el conjunto de factores propios de cada lugar, que forjan las oportunidades y los incentivos para que las empresas inviertan en forma productiva, generen empleo y crezcan. Las políticas y la actuación de los gobiernos ejercen una gran influencia en el clima para la inversión por su impacto en los costos, los riesgos y las barreras a la competencia.

La meta de generación de cien mil empleos anualmente

Una de las principales ofertas electoras del candidato y actual Presidente Danilo Medina es cumplir nuevamente con la meta de crear al menos 400,000 nuevos en el cuatrienio 2016-2020. Luego de las acciones y resultados en educación preuniversitaria, es la creación de poco más de 400,000 empleos, una de sus principales ofertas electorales fue cumplir de nuevo con esa meta en el cuatrienio 2012-2016.

En síntesis, aunque es significativo superar la barrera de cinco cifras en términos del total de nuevos empleos netos anuales creados, se mantiene la baja elasticidad empleo-producto, los altos niveles de desempleo y la baja empleabilidad de la población en edad activa. Una meta de 100,000 es más modesta de lo que se le presenta, y su logro no impacta al empleo y al desempleo en una magnitud proporcional al crecimiento económico.

Apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES)

En consonancia con lo que dispone sobre la Materia Laboral la Ley 488-08 sobre MIPYMES en su Artículo 24, se hace necesario un régimen especial laboral y de seguridad social para las micro y las empresas más pequeñas, pero sin precarizar el empleo en estas unidades productivas. Además de la diferenciación salarial que establece el CNS, otros incentivos tributarios que reducirían los costos laborales de la MYPES son la exoneración del pago de bonificación y la reducción del pago de nómina a la seguridad, mediante un régimen especial de cotización, como dispone la Ley 488-08 en su Artículo 23.

Existe en el país un gran espacio para extender la formalidad por la vía de la fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral y la mejor coordinación de las estrategias de las entidades con facultades en esta materia, aspectos que no han merecido atención en las propuestas de reforma laboral, más allá del incremento del monto de las sanciones. Sin embargo, este aumento no podría tener por sí mismo ningún efecto, si no es sustancialmente mayor la probabilidad de que un evasor sea realmente fiscalizado y sancionado, haciendo efectivo el cobro de la multa o la penalización. Para lograr esto se requiere diseñar e implementar una nueva política en la que la inspección al trabajo (Ministerio de Trabajo), la Administración Tributaria (DGII), y el Sistema de Seguridad Social (CNSS, Tesorería, SISALRIL) reorienten sus estrategias y coordinen sus funciones.

La consolidación bajo una sola autoridad de los registros de los beneficiarios de todos los programas sociales, con los registros tributarios de los contribuyentes al impuesto sobre la renta personal y de las empresas gravadas por el impuesto sobre sociedades facilitaría el control de la economía informal. Una opción es proporcionar un número único de identificación (de la seguridad social, tributario o ciudadano) a todos los trabajadores y desarrollar las capacidades para operar un sistema único de impuestos y beneficios sociales.

B) Políticas activas que aumentarían e igualarían las oportunidades de acceso a empleos formales

Empleos para jóvenes

Las políticas para la generación de empleos propuestas por el candidato Danilo Medina se dirigen sobre todo a fomentar el empleo de los jóvenes, con énfasis en los más

desventajados (jóvenes pobres, Nini, Ninini, etc.) y otros segmentos juveniles de alto desempleo (egresados del bachillerato y del nivel superior), y priorizando aquellas acciones orientadas a facilitar su ingreso al mercado laboral (primer empleo).

El candidato Medina se comprometió a emprender un nuevo plan dirigido a la población adolescente y juvenil, denominado *Quisqueya Joven*, que garantice que todos los adolescentes mayores de 15 años y jóvenes tengan acceso a oportunidades educativas y laborales,...". Dicho plan comprende acciones tales como Generación de empleos y promoción del emprendimiento, apoyo al primer empleo, capacitación y promoción del empleo de jóvenes en condiciones de vulnerabilidad, capacitación técnico-profesional a 40 mil jóvenes en extrema pobreza (NINI y Ninini, jóvenes pobres, etc.), implementación de un programa de pasantías en empresas, implementación de un programa de empleo preferente a jóvenes profesionales para proveer servicios en las instituciones públicas, intermediación laboral para jóvenes, capacitación y promoción del empleo en otros grupos en vulnerabilidad (adultos mayores, discapacitados, jefas de hogar, madres solteras, etc.), creación de las condiciones favorables para la inserción laboral femenina, especialmente de jefas de hogar y madres solteras.

En relación con el primer empleo de los jóvenes, el Presidente electo se comprometió a implementar dos programas para apoyar a los jóvenes en su primera experiencia laboral: un programa de pasantías en empresas, focalizado en jóvenes que hayan finalizado el bachillerato para apoyar su inserción laboral, y otro de empleo preferente a jóvenes profesionales para proveer servicios en las instituciones públicas.

Retos y desafíos de las políticas activas de empleo

Las políticas orientadas a mejorar la empleabilidad de los jóvenes deben enfocarse desde una perspectiva de trayectorias laborales. Las políticas laborales juegan un rol importante para que las personas se ubiquen (y reubiquen) en una trayectoria laboral de éxito. La combinación de políticas que contribuyan a una mayor y mejor inserción laboral de los jóvenes egresados del sistema educativo y la mayor capacitación y formación en el trabajo y a lo largo de la vida son los principales instrumentos que se disponen para lograr dicho objetivo.

El primer empleo y las condiciones que éste tiene determinan en buena medida las trayectorias laborales y personales de los y las jóvenes. Se ha encontrado que un buen inicio en el empleo, formal, con buenas condiciones de trabajo, mejora en al menos 50% las condiciones de trabajo en los trabajos posteriores. Y la ventaja se amplía conforme avanza la edad.

Ahora bien, para generar las condiciones para un primer empleo adecuado las políticas de empleabilidad no deben empezar cuando los jóvenes dejan la escuela o acceden al primer

empleo, sino desde antes, con intervenciones para mejorar la calidad de la educación básica, garantizar la conclusión de la escolaridad formal, e integrando aspectos de preparación para el mundo del trabajo. Se requieren también políticas que promuevan la expansión del sector productivo y mejora de las condiciones del entorno social y familiar.

Los intentos de consensuar y convertir en ley un proyecto, que como el de *Pasantía Juvenil* -varias veces aprobado en la Cámara Diputados- busque incentivar, promover y regular las pasantías y el aprendizaje en jóvenes, deben ser continuados. Los incentivos a las empresas mediante exención del impuesto sobre la renta y la cotización a la seguridad social deben ser reevaluados, y elaborar las propuestas técnicas que sustenten la fiscalidad, explorando varias combinaciones posibles de incentivos a la contratación de jóvenes bajo las modalidades indicadas (subsidio, crédito, exención tributaria, afiliación no contributiva, etc.). Estas propuestas deben ser discutidas en el marco del Pacto Fiscal pendiente de concertar.

Sin embargo, la urgencia de desarrollar acciones que promuevan un buen primer empleo no debe ni tiene que seguir postergándose. El Poder Ejecutivo puede concertar, mediante decreto resolución vía el Ministerio de Trabajo, acuerdos con las instituciones fiscales y de la seguridad social como los que contempla el proyecto de ley. Así, el SENASA puede asumir el seguro de salud de los jóvenes contratados, el ministerio de Hacienda y la DGII, el crédito en el pago al impuesto sobre la renta, INFOTEP, la exención al impuesto del 1%, etc.

Por otro lado, es importante tener presente que las alternativas de inclusión productiva y laboral para los participantes del programa de transferencias condicionadas (PROSOLI) no deben limitarse a formas de autoempleo u ocupación de baja productividad, valor agregado y remuneración. Si lo que está en el horizonte es la superación de la pobreza y la desigualdad, no cualquier inserción productiva y laboral es adecuada, sino aquella que se caracterice por empleos de mayor calidad y productividad, mejores ingresos, más protección social y más derechos.

Los servicios públicos de intermediación laboral

Sobre los servicios públicos de intermediación laboral para facilitar el empleo, el programa de gobierno de Danilo Medina prometió fortalecer el sistema nacional de empleo, con políticas activas orientadas a la creación de empleo con énfasis en jóvenes, mujeres, madres solteras y personas con discapacidad e impulsando la capacitación, recalificación y orientación laboral a los desempleados, y facilitando la práctica ocupacional en empresas.

El alto desempleo, la alta informalidad e inestabilidad en el empleo en República Dominicana exige del gobierno un firme compromiso con el fortalecimiento de la cobertura y calidad de los servicios públicos de empleo y la regulación de los del sector privado. Los

centenares de miles de personas que en República Dominicana caen en situación de desempleo abierto o desalentado disponen de pocas opciones de apoyo institucional para reinserirse o insertarse en el mercado laboral.

Pese a los de notables avances logrados en República Dominicana en la cobertura y calidad de los servicios públicos de intermediación laboral desde la implementación en 2007 del Servicio Nacional de Empleo (SENAE) en el Ministerio de Trabajo, su alcance es aún muy limitado.

Deben fortalecerse los servicios de intermediación laboral y capacitación para el empleo y el emprendimiento, y en especial la Bolsa Electrónica de Empleo, aún de cobertura limitada a las personas con cierto nivel instrucción y con acceso a la red de internet.

Por otro lado, deben profundizarse y reforzarse las acciones de apoyo a la inserción o reinserción de personas vulnerables en el mercado laboral, especialmente mujeres en situación de desempleo de larga duración, mujeres pobres, madres solteras y discapacitados.

C) Políticas orientadas a mejorar la productividad, los ingresos del trabajo y la protección social

El mejoramiento de los salarios

En materia salarial, las únicas promesas que hizo el candidato Danilo Medina fue promover, “en el marco del Comité Nacional de Salarios, la fijación de salarios mínimos que mejoren los ingresos reales de los trabajadores, tomando en cuenta la evolución de la productividad sectorial y de la inflación” e impulsar “una política de cero discriminación salarial de género a nivel nacional”. Más que propuestas, son promesas de dar cumplimiento a la normativa laboral establecida en el Código de Trabajo y sus reglamentos y resoluciones. Tampoco se comprometió Danilo Medina en dar cumplimiento a la Ley 105-13 sobre Regulación Salarial del Estado dominicano, promulgando el Reglamento que regulará la aplicación de dicha ley, formulado hace más de dos años por el Ministerio de Administración Pública.

Retos y desafíos en materia salarial

Es de emergencia un decreto y ley para la recuperación de la dignidad del salario

La regulación del salario mínimo orientada a dar cumplimiento al mandato constitucional de un salario justo debe ser asumida por el Estado dominicano como una política pública que trascienda el ámbito laboral, pues es un instrumento efectivo de redistribución del

ingreso y de combate a la pobreza estructural, como muestran las experiencias de varios países de la región. Dada la desconexión de los niveles salariales con el exitoso crecimiento económico dominicano y con la productividad del trabajo, es imperativo que en la fijación de los salarios mínimos haya una intervención de los poderes legislativo y ejecutivo.

Una política salarial más activa, capaz de reducir la pobreza alimentaria y proteger a los grupos más vulnerables en el mercado de trabajo (que son los que perciben menores ingresos), debe prevalecer como medida de intervención sobre la política de asistencia y protección a los grupos en situación de pobreza. Esta última debe ser un complemento, no un sustituto de la primera.

El Presidente de la República les ha enrostrado en varias ocasiones a los empresarios – especialmente en conferencias, desayunos y almuerzos con organizaciones empresariales-, su responsabilidad en el problema de los bajos salarios que se pagan en RD. Incluso en uno de esos almuerzos organizados durante la campaña electoral pasada el Presidente fue más lejos aún: propuso que el problema de los bajos salarios sea debatido en el marco del Pacto Fiscal.

El escenario ideal es que en el marco del Pacto Fiscal, los empresarios asuman la responsabilidad fiscal y social de evitar que la persistencia de tan elevados niveles de desigualdad de ingresos en RD, que tiene el potencial de socavar la cohesión social, incrementando los riesgos de estallidos de protestas que pueden alterar significativamente no sólo la “paz laboral” anhelada por todos los dominicanos, sino sobre todo, producir inestabilidad socio política, lo que afectaría el clima de negocios e inversión, amenazando la estabilidad macroeconómica.

Dada la persistente resistencia de los empresarios a mejorar las remuneraciones al trabajo, el Poder Ejecutivo dispone las herramientas legales para, con el obvio apoyo mayoritario de los trabajadores, la sociedad civil organizada, los pequeños y medianos empresarios y todo el pueblo dominicano, forzar a los empresarios a concertar una reforma fiscal progresiva, decretando de emergencia nacional la recuperación de la capacidad de compra de los salarios en República Dominicana, y en general del mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores y sus familias, designando, el próximo año 2017 como “*Año de la dignificación del salario*”, esté o no de acuerdo con ello la cúpula empresarial.

Dado el alto porcentaje de trabajadores pobres y la cercanía de los salarios mínimos actuales con las líneas de pobreza, el criterio predominante para la fijación y revisión de las tarifas de salarios mínimos debe ser el costo de la canasta básica de bienes del primer quintil de menores ingresos ajustada por inflación.

En adición, se podría facultar al Comité Nacional de Salarios (CNS) a recomendar reajustes a los salarios que estén por debajo del costo promedio de la canasta básica de bienes, una especie de segundo piso salarial –además del salario mínimo- para proteger los trabajadores

de los estratos de productividad baja y media, cuyos salarios estarían en los dos primeros quintiles del costo de dicha canasta básica.

Con respecto a los salarios en el sector público, el Estado dominicano debe regular de inmediato los salarios del sector público- los que servirían además de referentes para las empresas- como parte de las políticas públicas de inclusión social orientadas a reducir las brechas de ingresos laborales. En correspondencia y coherencia con el reiterado reconocimiento por el Presidente de la República y el Gobernador del Banco Central acerca de la necesidad de mejorar los salarios en el país, el Gobierno dominicano, como parte del contrato social que se firmaría en el marco del Pacto Fiscal, debería comprometerse a incluir en el Presupuesto de la Nación del año 2017 los recursos financieros para la aplicación de las nuevas escalas salariales que establece el Reglamento antes referido, estableciendo un salario mínimo del sector que sea el máximo del nivel I de la escala salarial o tabulador planteada en dicho reglamento, que es equivalente al costo actual de la canasta básica del primer quintil de ingresos.

Retos y desafíos en la seguridad social

La seguridad social es un componente de extrema importancia en la definición de políticas públicas, pues es el principal eslabón clave entre el mercado laboral y las políticas de protección social a los trabajadores y sus familiares. Uno de los más grandes desafíos que deberá afrontar el actual Presidente en su nueva gestión que inicia el 16 de agosto próximo es mejorar la salud y la seguridad social.

Como candidato, el Presidente de la República Danilo Medina se comprometió con una larga lista de 34 objetivos, líneas de acción y medidas en materia de salud y aseguramiento en pensiones y riesgos que de cumplirse modificarían de manera significativa el panorama anteriormente descrito de la salud y la seguridad social. Entre esas promesas hechas por el Presidente se destacan: a) La Ampliación de la cobertura de aseguramiento en salud SDSS al menos el 90% de la población; b) promover la ampliación de las prestaciones en el Seguro Familiar de Salud (SFS), implantando el nuevo Plan Básico de Salud; c) fortalecer la regulación para reducir el gasto familiar, los cobros indebidos, y para evitar la denegación de derechos de los afiliados; d) reducir progresivamente la brecha de financiamiento per cápita del Régimen Subsidiado del SFS; e) profundizar la implantación del Modelo de Atención Integral con la instalación de 2 mil 500 establecimientos de primer nivel de atención; f) incorporar a los pensionados y adultos mayores al Seguro Familiar de Salud hasta proteger el 80% de ellos; g) buscar elevar las pensiones laborales y establecer su indexación según variaciones del costo de la vida; h) otorgar 50 mil pensiones solidarias a personas con discapacidad severa y a adultos mayores viviendo en condiciones de indigencia; i) poner en ejecución el Instituto de Prevención y Atención Integral de Riesgos Laborales y Enfermedades Profesionales; j) mejorar la regulación de la distribución y dispensación de medicamentos, a fines de promover disminución de costos y garantizar la

calidad; k) continuar fortaleciendo PROMESE/CAL; l) seguir expandiendo las Farmacias del Pueblo para alcanzar la mayor parte de los distritos municipales; m) reestructurar y fortalecer el Programa Protegido de Medicamentos (Alto Costo); m) instalación de estancias infantiles y centros comunitarios hasta llegar a mil 438 servicios que protegerán a un total de 696 mil 891 niños y niñas.

Si bien, debido a la reforma a la Seguridad Social (SS) iniciada a fines de 2003 con el régimen subsidiado, la población dominicana, y en particular los trabajadores y sus familiares, cuentan en la actualidad con una mucho mayor cobertura de protección o aseguramiento contra los riesgos de enfermedad, vejez, discapacidad, sobrevivencia, accidentes y enfermedades laborales, la cobertura, financiamiento y calidad de los servicios y prestaciones recibidas distan mucho de las normas y principios de universalidad, obligatoriedad, integralidad, equidad, participación y equilibrio financiero establecidos en la mencionada Ley 87-01 de la Seguridad Social y en la Ley General de Salud No. 42-01.

A quince años de promulgada la Ley de Seguridad Social, siete de cada diez trabajadores residentes en República Dominicana no están protegidos por el seguro de salud ni por el seguro de pensión, debido a la alta informalidad, el rezago en la implementación del régimen contributivo, el aun bajo gasto en salud del Estado dominicano, y el alto nivel de evasión y elusión de las empresas y las fallas y deficiencias institucionales del Sistema Dominicano de la Seguridad Social (SDSS). Por esta última causa, casi cuatro de cada diez asalariados y 28% de los empleados del sector formal no cuentan con protección en salud.

Para los trabajadores dominicanos y extranjeros ya cubiertos por el SDSS, el bajo financiamiento a los afiliados en los servicios de salud por la baja cobertura financiera del Plan de Servicios de Salud (PDSS) del Seguro Familiar de Salud debido a la baja cápita y los bajos toques de reembolso anual, la baja cobertura en medicamentos, el retraso en la implementación de las unidades de atención primaria de salud, la baja cobertura y los bajos montos de las pensiones y otras distorsiones introducidas al original Plan Básico de Salud (PBS) implican significativos gastos de bolsillo en afiliados de sectores medios o en los estratos de más bajos ingresos, incapacidad de acceso a determinados servicios.

Los empresarios del sector financiero y del seguro y los profesionales especialistas de la salud han sido los más gananciosos en el nuevo sistema de SS, reduciendo el financiamiento a los afiliados en los servicios de salud, imponiendo restricciones. La rentabilidad y las ganancias que obtienen las ARS, las AFP, las ARL y en general las prestadoras de servicios de salud (PSS) privadas contrasta con el desequilibrio financiero del sistema, la baja rentabilidad de los fondos de los trabajadores afiliados al sistema de pensiones –y por tanto, los bajos montos de las pensiones-, el bajo financiamiento a los afiliados, y, por supuesto, con la baja cobertura y calidad de los servicios recibidos por los afiliados.

Con respecto al sistema de pensiones, la alta rentabilidad de las AFP y los bajos montos de la pensiones son especialmente contrastantes. El negocio del aseguramiento no sólo es de muy alta rentabilidad sino que además funciona en condiciones oligopólicas, y con cada vez mayor concentración de los capitales. En sus inicios, el sistema previsional contaba con nueve Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Esas altas rentabilidades y costos de operación del sistema y el alto nivel de evasión y elusión, junto a factores de orden estructural como la persistente alta informalidad y del empleo a tiempo parcial y el proceso de envejecimiento de la población amenazan la sostenibilidad del SDSS en el mediano y largo plazo. De hecho, el sistema ya opera con un desequilibrio financiero, públicamente reconocido y denunciado por el Tesorero de la Seguridad Social.

Para poder cumplir con sus compromisos de campaña en seguridad social y salud, el Presidente Danilo Medina está compelido a impulsar y hasta forzar una reforma progresiva a la Seguridad Social que esté en correspondencia con el pacto fiscal y la reforma laboral.

II. Temas y problemas del mercado de trabajo ausentes en las propuestas del Presidente electo que están o estarán en la agenda nacional

Además de las promesas y compromisos concretos hechos por el Presidente como candidato en las pasadas elecciones, deberá dar respuestas a problemas del mercado que no incluyó en su programa de gobierno presentado al electorado pero que difícilmente pueda evadir enfrentarlo en el cuatrienio, como son la reforma laboral, el mejoramiento de los salarios de los trabajadores privados y públicos, la protección frente al desempleo, la higiene y seguridad en el trabajo, la arquitectura institucional del mercado de trabajo, las limitaciones y obstáculos a las normas de sindicalización y negociación colectiva.

La reforma laboral: un gran ausente en las promesas de campaña de Danilo Medina

Si bien como candidato el Presidente electo Danilo Medina excluyó del programa de gobierno 2016-2020 el compromiso asumido en el cuatrienio 2012-2016 de impulsar la reforma laboral, está obligado por ley a dar continuidad a la iniciativa en curso iniciada en su actual gestión, pero cuyo proceso de discusión de un proyecto de un nuevo Código de Trabajo, en el marco de un Diálogo Tripartito Empresarios-Sindicalistas-Gobierno, fue abortado por el retiro de la representación sindical.

La reforma laboral actualmente en curso -la iniciativa, el contenido o alcance de la misma, la metodología, el mecanismo de discusión y concertación, y el contenido de las propuestas en torno a la misma que se han planteado- se restringe a acuerdos de modificación al

Código de Trabajo motorizado por la cúpula empresarial y centrado en flexibilizar la legislación laboral, vía el recorte del auxilio de cesantía, la flexibilización de las jornadas laborales y la simplificación de los procedimientos judiciales en materia de trabajo.

Las modificaciones al Código de Trabajo propuestas por la cúpula empresarial- algunas de ellas compartidas por el Gobierno- de ser introducidas afectarían a la baja a los ingresos laborales de los trabajadores y su productividad y la estabilidad del empleo, y contrario a lo que sostienen los empresarios, estimularían el trabajo informal que se ejerce como opción de mayor ingreso frente a los bajos salarios del sector formal, en lugar de contribuir a la inclusión económica y social mejorando la generación de empleos formales, la calidad de los mismos y las condiciones del trabajo, incluidas las remuneraciones al trabajo y la productividad de la fuerza laboral. Estas propuestas de recortan importantes conquistas de los trabajadores que no contribuyen a la cohesión social y la paz laboral que tanto invocan los empresarios como condición para la competitividad.

En realidad es necesaria y pertinente una reforma al mercado laboral en República Dominicana. El mercado de trabajo dominicano funciona con enormes fallas, que reducen y hacen más inequitativas las oportunidades de acceso a empleos formales y la capacitación para la adquisición de habilidades, acusando un agudo desajuste entre oferta y demanda de fuerza laboral, falta de correspondencia entre la oferta y la demanda educativa y el mercado laboral, y a sintonía entre el nivel educativo y las habilidades o competencias requeridas por el mercado.

Ahora bien, para que el muy deficiente mercado de trabajo dominicano pueda contribuir a reducir las enormes brechas de ingresos laborales y de acceso a empleos decentes, seguridad y protección social que mantienen excluidos de la prosperidad económica a los trabajadores pobres y a un segmento significativo de empleados de ingresos medios, la reforma laboral que se requiere implementar en la República Dominicana tiene que ser progresiva e integral.

La reforma laboral tiene que ser un tema de primerísima prioridad en la agenda de reformas económicas y sociales pendientes en República Dominicana, que no puede ser evadido invocando la debilidad del sindicalismo y por tanto, sus desventajas en las negociaciones sobre las modificaciones al Código de Trabajo. La iniciativa de reforma laboral en curso abre una oportunidad al Gobierno para mejorar la inclusión económica y social, y a la ciudadanía para estructurar una acción colectiva sostenible que promueva un movimiento organizado popular y sindical en pro de una reforma laboral integral, que de no aprovecharse tendría probablemente un alto costo para los trabajadores.

La exclusión de la reforma laboral de la agenda y del debate laboral deja implícitamente fuera total o parcialmente temas de capital importancia para los trabajadores, como son la protección ante el desempleo, las regulaciones sobre las condiciones del trabajo (contratación, jornadas y horarios, horas extras, vacaciones, bonificación, etc.), la higiene

y seguridad en el trabajo, las normas de sindicalización y negociación colectiva, la arquitectura institucional del mercado laboral. Veamos algunas de las implicaciones de estas ausencias en las propuestas del candidato electo Danilo Medina.

La protección frente al desempleo: ¿cesantía y/o seguro desempleo?

Un tema de especial en la reforma laboral pendiente, especie de leitmotiv de la iniciativa de reforma laboral emprendida y manzana de la discordia, es la indemnización o auxilio de cesantía, el único apoyo institucional de tipo económico con que cuentan los trabajadores cuando experimentan algún episodio de desempleo. Los datos disponibles no sugieren que los ocasionales desembolsos de las empresas por despidos -comparado con los costos de energía eléctrica, transporte y tributación- estén afectando la competitividad de las grandes y de medianas empresas. En general, los costos laborales no salariales, en relación con los salarios bases que pagan las empresas a sus trabajadores en República Dominicana son relativamente muy bajas, en comparación con la media regional, y en particular, con respecto a los niveles en los países de la subregión de Centroamérica y el Caribe.

Por otro lado, las frecuentes restricciones de liquidez y de evasión cuando el litigio es poco probable y la corrupción en el sistema judicial determinan que muy pocos trabajadores se beneficien del auxilio de cesantía.

El nuevo régimen de protección contra la cesantía que se adopte, ya sea que combine las indemnizaciones por desahucio y el seguro de desempleo no debe basarse en un recorte en los montos de indemnizaciones por despido que protegen la estabilidad del empleo.

Varias opciones de reforma a la cesantía deben evaluarse cuidadosamente. Experiencias más recientes de buenas prácticas en América Latina en modalidades que combinan el tradicional auxilio de cesantía y seguro de desempleo basado en aportes de nómina de las empresas y del Estado y los trabajadores que van a cuentas individuales son los casos de Chile, Perú y Colombia.

Las regulaciones sobre las condiciones del trabajo (contratación, jornadas y horarios, horas extras, vacaciones, licencias de maternidad, etc.

En el marco de las exigencias por una reforma laboral integral y una reforma fiscal progresivas, la ciudadanía deberá reclamar del nuevo gobierno del actual Presidente Danilo Medina que evite someter un proyecto de ley que incluya la regresiva propuesta de “flexibilización” de horarios y jornadas de trabajo presentadas por el CONEP, pues de implementarse tal “paquete” de recomendaciones se estaría profundizando la desigualdad de ingresos en perjuicio de los trabajadores. Lo que persigue en realidad dicha propuesta es la extensión de horarios y jornadas de trabajo para aumentar la rentabilidad vía el

incremento de la plusvalía absoluta, una práctica empresarial pre moderna que reproduce el círculo vicioso mano de obra barata-baja productividad en que está entrampada una mayoría de las empresas que operan en República Dominicana.

La higiene y seguridad en el trabajo

Una tarea significativa en esta área es la incorporación al Código de Trabajo de la normativa sobre protección contra riesgos de accidentes en el trabajo y de enfermedades profesionales y la seguridad e higiene en el trabajo. La elaboración de una propuesta de lista o tabla sobre las incapacidades, accidentes y enfermedades profesionales en el trabajo a un nivel de detalles de la cobertura de la indemnización para cada tipo de lesión o enfermedad, tal como se estila en los códigos actuales de la mayoría de países de la región es una urgente tarea de la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) y del Ministerio de Trabajo.

Otra asignatura pendiente del país en esta materia es la ratificación de los convenios 187 sobre el marco promocional de la salud y seguridad en el trabajo (2006) y el 184 sobre Seguridad y Salud en la Agricultura, de 2002.

Fiscalidad y mercado de trabajo

Sin embargo, en declaraciones públicas realizadas durante la campaña electoral pasada el entonces candidato Danilo Medina ofreció algunos pistas u orientaciones claves acerca de lo que propiciaría como Presidente a partir del 16 de agosto en materia de política fiscal en el marco del pacto fiscal: reducción del gasto tributario o exenciones fiscales y de la evasión, desgravación de algunas actividades económicas (telecomunicaciones) y mejora en la calidad del gasto público.

Retos y desafíos de la fiscalidad en relación con el mercado laboral

Una muy pertinente y correctísima proposición del Presidente hecha en un almuerzo con empresarios en la campaña electoral es que se incluya también en el pacto fiscal el problema de los bajos salarios. En ese pacto fiscal debe incluirse no sólo acuerdos sobre los salarios de los trabajadores sino también sobre el problema de la informalidad en el empleo y en la economía, la sostenibilidad financiera del Sistema Dominicano de Seguridad Social, sobre cómo el Gobierno obtendrá los recursos financieros para implementar las políticas de seguridad social, las políticas activas de empleos –incentivos fiscales a la contratación de nuevos trabajadores, al primer empleo, al emprendedurismo, a la formalización de MIPYMES, entre otras- y otras políticas que buscan mejorar el

funcionamiento del mercado de trabajo. Este el enfoque de integralidad en el que insistimos se inscriban las políticas laborales que se desarrollen desde el Estado dominicano.

La arquitectura institucional del mercado laboral

Es necesario fortalecer la institucionalidad del Ministerio de Trabajo en materia de Seguridad Social, para que asuma un rol más activo en el diseño de políticas de protección social y en la regulación y articulación de los regímenes de pensiones y de salud. La reforma laboral integral tiene que incluir una nueva arquitectura institucional que aglutine las funciones del actual Ministerio de Trabajo, las de la seguridad social y parte de la asistencia social a la pobreza para la inserción laboral. Un ministerio que integre las políticas laborales en el marco de las políticas sociales que promuevan la inclusión social a través, sobre todo, del mercado de trabajo.