

Barómetro

del Mercado de Trabajo

Mercado laboral y elecciones nacionales 2016
Las propuestas de los candidatos a la presidencia

Nº
especial



Observatorio Ciudadano del Mercado de Trabajo
OBCMETRA



INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERDISCIPLINARIOS
Y ESTADÍSTICAS PARA EL DESARROLLO

Barómetro

del Mercado de Trabajo

Mercado laboral y elecciones nacionales 2016

Las propuestas de los candidatos a la presidencia

Nº
especial



Observatorio Ciudadano del Mercado de Trabajo
OBCMETRA



Diseño de portada
Douglas A. Catalino

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

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

INDICE DE CONTENIDO

PRÓLOGO	4
INTRODUCCIÓN.....	5
I. BREVES PRECISIONES CONCEPTUALES Y ACOTACIONES METODOLÓGICAS PREVIAS	
1.1 Acerca del discurso político-electoral Sobre el análisis de las propuestas de políticas de los candidatos.....	10
II. LAS ELECCIONES EN REPÚBLICA DOMINICANA: NOTAS SOBRE CULTURA POLÍTICA Y EL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS	
2.1. Los déficits de la democracia dominicana: partidos políticos, cultura política y electorado	12
2.2. Democracia, elecciones y votantes	16
2.3. Las campañas electorales en República Dominicana: promesas y propuestas ...	25
III. LAS PROPUESTAS PROGRAMÁTICAS SOBRE EL MERCADO LABORAL DE LOS CANDIDATOS A LA PRESIDENCIA EN LA ACTUAL CAMPAÑA ELECTORAL	
3.1 Los temas del mercado laboral abordados por los candidatos	30
3.2 El diagnóstico del mercado laboral en los programas de gobierno	34
3.2.1 La visión estratégica de la sociedad dominicana a que aspiran los candidatos	36
3.2.2 El diagnóstico sobre los problemas de la sociedad dominicana y del mercado laboral en particular	36
3.3 Las propuestas de políticas sobre el mercado laboral.....	41
IV. UNA EVALUACIÓN DE LAS PROPUESTAS DE LOS CANDIDATOS	
4.1 Fortalezas generales de las propuestas.....	68
4.2 Debilidades de las propuestas: carencias y déficits	69
4.3 Temas y problemas del mercado laboral ausentes en las propuestas de políticas	72
4.4 Acotaciones y recomendaciones sobre algunas de las políticas propuestas	81
BIBLIOGRAFÍA.....	94
ANEXO.....	95

PRÓLOGO

Uno de los objetivos y ejes de trabajo del Observatorio Ciudadano del Mercado de Trabajo (OBCMETRA) es monitorear y evaluar las políticas que afecten el desempeño del mercado de trabajo. Una especie de inventario y análisis de las fortalezas y debilidades y vacíos de las propuestas de políticas del mercado de trabajo que han presentado los candidatos a la presidencia, tal como se realiza en este informe se insertan dentro de este objetivo.

Si bien en general las propuestas y compromisos de políticas que presenten los candidatos en una campaña electoral no necesariamente se traducen en políticas efectivas de gobierno, la experiencia indica que los programas de gobierno no son mero ejercicio de retórica como parte de las estrategias persuasivas de los candidatos para convencer a los potenciales votantes.

En teoría, pueden ser no sólo un insumo para electores o potenciales votantes, sino también una especie de línea de base para vigilar y monitorear y evaluar las ejecutorias del próximo gobierno que resultare electo en las votaciones del próximo 15 de mayo.

En el presente informe se presentan y analizan las ideas que han circulado los candidatos a la Presidencia en la actual campaña electoral acerca de los problemas relativos al mercado de trabajo y sus propuestas de solución a los mismos para el cuatrienio 2016-2020.

Dada la trascendencia de la temática, el OBCMETRA ha decidido dedicar publicarlo como un especial segundo número *Barómetro del Mercado de Trabajo*, dando así continuidad a dicha publicación periódica.

Julio César Mejía Santana
Coordinador del OBCMETRA

INTRODUCCIÓN

En teoría, las campañas electorales son un escenario de confrontación de ideas entre los candidatos y partidos que los postulan acerca de los problemas de la sociedad y sobre el quehacer desde el Gobierno para resolverlos. Promovidas en formas discursivas (textual o hablada) y por medios diversos (T.V., radio, prensa impresa y digital, etc.), las ofertas electorales (promesas, propuestas programáticas y compromisos) están destinadas a persuadir a los potenciales votantes.

Las elecciones deberían ser una oportunidad de elegir a quienes, de acuerdo con nuestras convicciones políticas, ideológicas y éticas debidamente informadas, tengan las mejores propuestas en general y voluntad real de impulsar desde el Gobierno las reformas que demandan los acuciantes problemas de nuestra República Dominicana, y una vez pasen las votaciones, 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 sean importantes para mejorar la inclusión económica y social de nuestro exitoso crecimiento económico.

Para que las elecciones sean un recurso real libre y consciente de los votantes para sancionar o premiar las opciones electorales que se les presenten se requiere de al menos dos condiciones: primera, que los partidos políticos sean en su mayoría programáticos, es decir, que estructuren su relación con los votantes de un modo predominantemente programático, en lugar de clientelista o carismático (IDEA Internacional, 2014); y segundo, se necesita un electorado medio con conciencia y elevada participación ciudadana, que se vincule a la política por las razones ideológica y/o de ciudadanía orden colectivo u otras razones, no por razones de tipo prebendaría o clientelar o por motivaciones de naturaleza emocional.

Desafortunadamente, una de las características dominantes del sistema político dominicano es la ausencia de plataforma ideológica y programática en la inmensa mayoría de los partidos políticos, lo que ha hecho cada vez más difusas las fronteras ideológicas. La ausencia de proyectos de transformación o de reformas, claramente articulados por matrices ideológicas, y la desvinculación de los partidos de las organizaciones de la sociedad civil y su relacionamiento clientelar con los votantes son tendencias dominantes en la práctica de los partidos políticos dominicanos. Por tanto, la competencia electoral en general no está basada en propuestas bien articuladas y fundamentadas en un programa de gobierno, con un diagnóstico bien documentado y lineamientos claros de políticas públicas de intervención.

Un síntoma revelador de esta debilidad del sistema de partidos dominicanos es que en la actual campaña electoral, a la fecha sólo tres de los ocho candidatos a la presidencia en las elecciones del próximo 15 de mayo (Luis Abinader, Danilo Medina y Minou Tavárez Mirabal) han presentado al electorado programa o plan de gobierno para el cuatrienio 2016-2020, es decir, un conjunto de lineamientos claros de políticas públicas, organizados en ejes de prioridad y por temas, que si bien en general están formuladas para el cuatrienio 2016-2020, algunas de ellas se insertan en una visión estratégica de más largo plazo. Incluso el programa de la candidata Minou Tavárez sólo presenta un conjunto de líneas generales de políticas organizadas en cuatro ejes, que se denomina como *Guía Programática de Gobierno*, un documento de 13 páginas.

Del lado de los destinatarios o receptores efectivos de los mensajes de los políticos -los ciudadanos, el electorado o los potenciales votantes-, la alta adscripción a los procesos electorales su nivel de involucramiento político en los torneos electorales sigue siendo muy alto, pese al proceso de virtual declive de su simpatía por los partidos políticos. De acuerdo con Latinobarómetro, la República Dominicana ocupa el segundo lugar en América Latina, con 31.6% de la población encuestada que dijo haber tratado de convencer a otras personas de que votaran por algún partido o candidato y el tercer lugar con 16.8% que dijo haber trabajado para un partido o candidato en la campaña electoral del año 2012. Sin embargo, la vinculación de los dominicanos con la política partidaria por mediación de los partidos es en gran medida de tipo clientelar, relación o procedimiento mediante el cual las élites políticas que manejan los recursos públicos en forma patrimonial movilizan el voto y se legitiman, y no a través de plataformas y propuestas programáticas y de calendarios de implementación de políticas una vez llegan al poder.

Por otro lado, los resultados electorales de las últimas cinco elecciones nacionales indican que salvo ciertas minorías sociodemográficas urbanas muy educadas, los ciudadanos dominicanos no participan en política partidaria basándose en preferencias programáticas e ideológicas distintas ni votan de acuerdo con estas. Los partidos políticos obtienen apoyo político de los electores no sobre la base de plataformas de políticas sino sobre todo otorgando prebendas, empleos públicos, consultorías, “botellas”, y demás formas de uso patrimonial del erario público.

En todo caso, las campañas electorales también brindan una oportunidad al electorado o los votantes potenciales y la ciudadana en general, de conocer, ponderar y evaluar las ideas de los políticos y partidos -y en particular las de los candidatos/as-, y con el voto, premiarlos o castigarlos, ya sea por la calidad de lo que proponen como solución a los problemas de la sociedad y/o por sus ejecutorias en el Gobierno en el pasado o en el presente.

Entre las diversas temáticas o problemas abordados por los candidatos a la presidencia se destaca lo concerniente al mercado de trabajo. El tema de la generación de empleo y la

consiguiente reducción del desempleo, por ejemplo, es una de las propuestas y promesas electorales más ofertadas por todos los partidos políticos. La oferta de empleo (empleos a jóvenes y mujeres, primer empleo, etc.) y otras ofertas electorales relativas al trabajo y al capital, como son, las remuneraciones, el mejoramiento general de los salarios y para grupos específicos (policías, maestros, empleados públicos, etc.), emprendedurismo, formación y capacitación para el empleo, seguridad social –salud y pensiones-, seguridad social, sino son centrales ocupan un lugar destacado dentro del conjunto de propuestas contenidas en los programas de los candidatos o en las declaraciones y promesas hechas en sus promociones por los medios de comunicación.

Parecería que todos los candidatos, partidos y en particular los equipos de campañas están bien informado que el desempleo o la insuficiencia de empleo (o fuentes de trabajo, como se suele denominar en el lenguaje de encuestas) está posicionado en el ranking de problemas que identifican los entrevistados en el primer o segundo lugar, una percepción que extrapolada a la población dominicana está en correspondencia con la centralidad del trabajo en la existencialidad de las personas, pues es a través de su inserción en el mercado laboral que ocho de cada diez hogares generaron los ingresos para su supervivencia.

Con la excepción de los dos candidatos que han polarizado las simpatías electorales, los que, de acuerdo con todas las encuestas divulgadas por los medios de comunicación concentran en los primero y segundo lugar cerca del 95% de las intenciones votos, Danilo Medina por el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y aliados y Luis Abinader por Partido Revolucionario Moderno (PRM) y aliados, los candidatos no articulan sus propuestas sobre el empleo, salario y demás temas del mercado laboral en un programa de gobierno dentro de un conjunto coherente de políticas orientadas a la inclusión económica y social de la población, reduciendo la pobreza y mejorando condiciones de vida de las personas de estratos medios.

Más aún, si bien los candidatos Danilo Medina y Luis Abinader presentan al electorado un conjunto de líneas de políticas relativas al mercado de trabajo con suficiente claridad, precisión y en general con razonable grado de plausibilidad y viabilidad, las mismas no están articuladas en una perspectiva integral, y dejan fuera o excluyen problemas de orden crucial para mejorar el funcionamiento del mercado laboral, para las condiciones de los trabajadores, para la reducción de la pobreza, y para sostener el exitoso crecimiento económico vía la dinamización de la demanda agregada, como son la institucionalidad del mercado –la arquitectura institucional y las capacidades institucionales-, la reforma a la legislación laboral (Código de Trabajo) pendiente como mandato de la END, la inestabilidad en el empleo o alta rotación laboral, los derechos a la sindicalización y negociación colectiva, la protección frente al desempleo, las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo.

En concreto, el análisis que se realiza acá intenta dar respuestas al siguiente conjunto de interrogantes que un potencial votante interesado en ejercer su voto en forma más informada podría estar planteando acerca de las propuestas de los candidatos sobre el mercado de trabajo:

- ¿Cuáles son los temas, problemas relativos al mercado laboral contenidos en las propuestas y promesas electorales de los candidatos a la presidencia?
- ¿Cuál es la prioridad que los candidatos otorgan a dichos problemas y temas en sus programas y/o declaraciones de promesas?
- ¿Cuáles es el diagnóstico que presentan sobre el mercado laboral?
- ¿Cuáles son las medidas de políticas o propuestas que plantean para resolver los problemas del mercado laboral?
- ¿Cuál son los niveles de concreción, especificidad o de generalidad y coherencia de las propuestas?
- ¿Son viables o factibles de implementar esas propuestas de políticas?
- ¿Están planteados metas cuantificadas de los objetivos y las políticas propuestas?
- ¿Cuáles son los vacíos o ausencias de temas relevantes del mercado de trabajo?
- ¿Hay estimaciones de los recursos financieros para implementar las políticas y cómo se obtendrán los mismos?
- ¿Hay planteamientos y propuestas que relacionen las políticas laborales con las propuestas de medidas de políticas fiscales con la seguridad social?
- ¿Se plantean o se hace mención de los mecanismos de rendición de cuentas y monitoreo de las políticas propuestas?

El informe se organiza en cuatro secciones. En la primera se presentan los procedimientos metodológicos utilizados en el análisis de las propuestas. La siguiente sección II se dedica a un breve análisis del actual contexto sociopolítico de las elecciones en general y de las campañas electorales en particular en República Dominicana. En la sección III se presentan las propuestas de políticas sobre el mercado laboral de los candidatos a la presidencia. Por último, en la sección IV se examinan las debilidades y fortalezas de las propuestas de políticas. Una úli

En medio de la infoxicante parafernalia de la actual campaña electoral, un sector del electorado persiste en inclinarse en decidir por quiénes votar de manera informada. Abundan los reclamos de organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos por una propaganda electoral más propositiva, incluido la necesidad de que se institucionalice la obligatoriedad de debates entre candidatos.

A estos segmentos del electorado y de la opinión pública va dirigido sobre todo el presente informe. Pero también se orienta a aquellos ciudadanos que si bien ejercerán su derecho al voto independientemente de las informaciones y razonamiento que se puedan hacer, tendrán como deber ciudadano ser vigilante en el cumplimiento de las promesas y compromisos del candidato o candidata que resultaren electo el próximo domingo 15 de mayo, al margen de .

I. BREVES PRECISIONES CONCEPTUALES Y ACOTACIONES METODOLÓGICAS PREVIAS

1. 1 Acerca del discurso político-electoral

Toda vez que las promesas, ofertas o propuestas que realizan los candidatos y partidos políticos durante un proceso electoral son construcciones discursivas –sea textual o mediante el habla- en diferentes formas (discurso, exposición, entrevista, panel de debate) y por diferentes medios (diarios impresos y digitales, TV, web personal y la del partido, redes sociales (Facebook, Twitter, etc.), su estudio y abordaje se inscribe dentro del análisis del discurso, un campo interdisciplinario o recurso metodológico compartido por disciplinas como la lingüística, la semiología, la semiótica, la filosofía del lenguaje, la lingüística del texto y la retórica.

Ahora bien, para los propósitos de una evaluación de lo que proponen los candidatos a la presidencia en una campaña electoral, como busca este informe, y por razones de formación profesional, el análisis del discurso político que se realiza acá, y más específicamente el análisis del discurso político-electoral de los candidatos, está orientado al contenido político como estrategia de argumentación, sobre todo a la coherencia discursiva, no así a los aspectos o estructuras lingüísticas (léxicas, gramaticales, semánticas y sintácticas)¹.

El uso de técnicas relativamente más sofisticadas para el análisis del lenguaje político desde disciplinas como la semiótica, la lingüística, la filosofía del lenguaje, la lingüística del texto y la retórica, disciplinas que han aportado técnicas para analizar diferentes aspectos del significado que hacen posible sustentar una interpretación con datos empíricos fuertes y avalados teóricamente, compete a los lingüistas, semióticos, filósofos y demás especialistas dominicanos, varios de los cuales han hecho significativos aportes sobre la temática (Andrés L. Mateo, Manuel Matos Moquete, Diógenes Céspedes, Odalis G. Pérez, Manuel Núñez entre otros).

Ahora bien, las formas del discurso, en tanto construcciones lingüísticas que van más allá de la frase, contienen explicaciones y cadenas de razonamiento que pueden ser reconstruidas y explicitadas de diferentes maneras. Dichas reconstrucciones pueden ayudar a esclarecer las características ideológicas del discurso, sacando a la luz no sólo sus

¹ El análisis del discurso, pero sobre todo del discurso político, surge de los aportes esenciales de dos áreas o campos específicos de investigación. Por un lado, el estudio del lenguaje, que incluye las investigaciones que provienen de la lingüística, la filosofía del lenguaje, la semiótica, la retórica y la semiología. Por el otro, el estudio de los fenómenos políticos y sociales desde la filosofía, la ciencia política y la sociología; es decir aquellas investigaciones dirigidas al estudio de la ideología y el poder.

procedimientos de legitimación, sino también sus estrategias de disimulación. El análisis de la estructura argumentativa puede esclarecer la función encubridora de la ideología, por ejemplo, sacando a la luz las contradicciones y las inconsistencias, los silencios y los lapsus que caracterizan la textura de un discurso.

El lenguaje representa la principal materialización de la ideología en sentido amplio, y cuando éste está apoyado por el poder político y económico, funciona no sólo como instrumento con fines cognitivos o políticos particulares, sino como creador y sostén de maneras de pensar, hablar y actuar: es decir, formas de vida y visiones de mundo. Relacionando el discurso con el contexto de emisión y de recepción, el investigador puede llegar a una interpretación más profunda de algunos fenómenos políticos y sociales. En lugar de limitarse a la descripción de políticas y programas, por ejemplo, el análisis del discurso permite descubrir los valores y las representaciones de la realidad en el discurso público.

Actualmente poca gente negaría el carácter ideológico del lenguaje. Los estudios que se han realizado tanto en el campo de la ideología, como en el del discurso, han llevado a aceptar que el medio más específico donde se materializa la ideología es el discurso.

Algunas características formales que se han tipificado del discurso político son, por ejemplo: (i) que tiene una base esencialmente polémica, y la enunciación política parece inseparable de la construcción de un adversario; (ii) es un discurso argumentado que se presenta como un tejido de tesis, argumentos y pruebas destinados a esquematizar y teatralizar, de un modo determinado el ser y el deber ser políticos ante un público determinado y en vista de una intervención sobre este público; y (iii) es un discurso estratégico, en la medida en que define propósitos, medios y antagonistas (Gutiérrez Vidrio, 2000).

Finalmente existe un tercer nivel o fase de análisis que tiene que ver con la interpretación. Por muy rigurosos que sean los métodos para el análisis del discurso, éstos no pueden suprimir la necesidad de una construcción creativa de la significación, es decir, una explicación interpretativa de lo que es dicho. Al explicar lo que se representa o lo que se dice, el proceso de interpretación trasciende el carácter cerrado del discurso en cuanto construcción con una estructura articulada.

En el caso del discurso de campaña electoral, las ofertas como promesas y propuestas que se realizan en un torneo electoral son las expresiones más razonadas y formalizadas del discurso político electoral. Si bien estas producciones discursivas son construcciones lingüísticas, es el contenido ideológico de lo que se propone.

1.2 Sobre el análisis de las propuestas de políticas de los candidatos

El análisis del contenido del discurso propositivo de los candidatos a la Presidencia en la actual campaña electoral en el área laboral que se realiza a continuación tiene en cuenta esencialmente la calidad de su diagnóstico base sobre el mercado de trabajo, la prioridad en que posicionan los temas o problemas, el grado en que las políticas laborales se vinculan con el modelo de crecimiento o desarrollo, la coherencia de las argumentaciones, y su articulación con otras políticas públicas (fiscal, macroeconómica, monetaria, inflacionaria, seguridad social, etc.).

Desde una perspectiva integral, el conjunto de propuestas de políticas sobre el mercado laboral de los candidatos se presentan y analizan agrupándolas en cuatro tipos: A) políticas de reformas al modelo de crecimiento económico; B) políticas para aumentar e igualar las oportunidades de acceso a empleos formales; C) políticas para mejorar la productividad, los ingresos del trabajo y la protección social; D) políticas para fomentar la estabilidad laboral productiva; y D) políticas para mejorar la capacidad de negociación de los trabajadores.

En el caso de las políticas activas de empleo, las mismas suelen clasificarse en tres tipos: a) creación de empleo: políticas de generación de empleo en forma directa o indirecta a través de subsidios, apoyos o incentivos a ciertas industrias); b) capacitación y formación para el trabajo: políticas dirigidas tanto a los grupos en desventaja y las poblaciones más vulnerables, como al resto de los adultos ocupados, para promover la productividad y las capacidades de la fuerza laboral; c) servicios públicos de empleo e intermediación laboral: políticas de apoyo a la búsqueda de empleo, servicios de colocación y derivación para capacitación.

Sobre el análisis de fortalezas y debilidades de las propuestas

Más que un típico análisis tipo FODA (de fortalezas, oportunidades y debilidades), la intención acá es mucho más modesta, aunque significativa en términos de la viabilidad, factibilidad, pertinencia de las propuestas de políticas programáticas de los candidatos, así como de aquellas deliberadamente o no omitidas, pero que tienen impacto importante en las condiciones del trabajo. Son los aspectos, decisiones, acciones de imprescindibles implementación para provocar las reformas que permitan mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, mejorando la empleabilidad calidad de los empleos, la formación y capacitación actual en un corte transversal y a lo largo de la vida, la remuneración y la productividad.

Criterios para la evaluación de las fortalezas y debilidades

1. Generación de empleo

- a. Líneas de acción de políticas macroeconómicas y productivas claras y precisas para aumentar la generación de empleo.
- b. Líneas de acción de políticas macroeconómicas y productivas claras y precisas para aumentar la generación de empleo.
- c. Líneas de acción claras, precisas y viables de políticas del mercado laboral para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo.
- d. Compromiso de la empleabilidad de la población más vulnerable, priorizando la creación de empleos para jóvenes, mujeres, grupos y personas.
- e. Contienen metas de creación anual de empleo a nivel global.

2. Formación y capacitación técnica para el empleo

- a. Es establecen líneas de acción claras y precisas sobre el Sistema Nacional de la Formación Técnico Profesional, en procura de apoyar y desarrollar capacidades que contribuyan a incrementar la competitividad empresarial de la nación dominicana.
- b. Alineamiento o no con el Pacto Educativo y el Plan Decenal de Formación técnico-Profesional 2008-2018.
- c. Hay compromiso para dar cumplimiento a la Recomendación 195 la OIT exhorta a los Estados Miembros a formular y aplicar políticas de educación, formación y aprendizaje permanente que promuevan la empleabilidad de las personas a lo largo de la vida.
- d. Se incluyen o no acciones de formación previa al empleo y de aprendizaje a lo largo de la vida.
 - ✓ Capacitación en pasantías y en el sitio de trabajo.
 - ✓ Apoyo a los jóvenes para un buen primer empleo
 - ✓ Capacitación y promoción del empleo en Nini y Ninini
 - ✓ Capacitación y promoción del empleo en jóvenes de hogares en pobreza extrema
 - ✓ Apoyo a la inserción laboral de los desempleados y personas vulnerables
- e. Se incluye la revisión curricular en la enseñanza secundaria y terciaria para conectar las habilidades de los egresados con las necesidades de la demanda, adecuando de forma continua los currículos, las metodologías de enseñanza y las plataformas

tecnológicas para articular la oferta formativa del Sistema Nacional de Formación Técnico Profesional con las demandas específicas de los agentes económicos y los sectores productivos del país.

- f. Incluye acciones de capacitación para grupos poblacionales que no hayan completado la educación básica.
- g. Impulsan el uso de las tecnologías de la información y comunicaciones como herramienta que permite ampliar el alcance de la formación profesional y técnica.
- h. Establecen mecanismos adecuados de coordinación y articulación entre los subsistemas de formación para el trabajo y entre éstos y la educación general.

3. Intermediación laboral

- a. Se plantean aumentar la cobertura del Servicio Nacional de Empleo (SENAE) del Ministerio de Trabajo.
- b. Se proponen acciones para mejorar la capacidad institucional del SENAE: presupuesto adecuado, personal más capacitado, etc.).

4. Remuneraciones

- a. Compromiso para reformar el sistema de fijación de salarios mínimos (SM).
- b. Compromiso para vincular los reajustes salariales con el costo de la canasta básica.
- c. Propuesta de acciones de inspección para garantizar cumplimiento del SM.
- d. Aumento de salario mínimo hasta cubrir el costo de la canasta básica.
- e. Compromiso para implementar el proyecto de Reglamento General de Regulación Salarial del Estado Dominicano de la Ley 105-13 de regulación Salarial del Sector Público.
- f. Compromiso para vincular los salarios con la productividad.
- g. Compromiso con acciones para fiscalizar y penalizar el incumplimiento de la ley cuando se establecen salarios diferentes para idénticas categorías laborales.
- h. Compromiso con propuestas de acciones para eliminar la brecha salarial de género en el sector público.

- i. Las propuestas incluyen estimación de recursos financieros e identificación de fuentes fiscales.

5. Sindicalización y negociación colectiva

- a. Se incluyen propuestas para mejorar las normas para la sindicalización
- b. Se incluyen propuestas para mejorar las normas de negociación colectiva

6. Reformas a la institucionalidad laboral

- a. Reforma a la arquitectura institucional del mercado laboral
- b. Reforma progresiva a la legislación laboral
- c. Reforma al Comité Nacional de Salarios

7. Higiene y seguridad en el trabajo e inspección

- a. Modificaciones a las normas de higiene y seguridad en el trabajo
- b. Mejorar la inspección laboral para el cumplimiento de las normas laborales.

Aspectos transversales del análisis

- a. Alineamiento o no con la END
- b. Alineamiento o no con el Pacto Educativo y el Plan decenal de la END
- c. Coherencia y plausibilidad
- d. Pertinencia
- e. Viabilidad
- f. Equidad de género
- g. Metas cuantificadas de las políticas propuestas.

II. LAS ELECCIONES EN REPÚBLICA DOMINICANA: NOTAS SOBRE CULTURA POLÍTICA Y EL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

El análisis del contexto en que se producen unas elecciones nacionales es un requisito importante para situar las ofertas, promesas y propuestas que presentan los candidatos al electorado. La calidad de la democracia dominicana, en particular de sus pilares fundamentales, como son las elecciones a cargos electivos, el sistema de partidos, y otras formas de cognición políticas como el conocimiento social compartido y las actitudes políticas y comprensiones más específicas (modelos) de eventos políticos concretos, es un determinante de primer orden no sólo de la calidad de las promesas y propuestas electorales y de su posibilidades de cumplimiento de los compromisos contraídos, sino incluso de la medida en que las elecciones son un real recurso libre y consciente de los ciudadanos para sancionar o a premiar las opciones electorales que se les presentan.

La caracterización a grandes rasgos que se realiza a continuación de la sociedad política, y en particular de la cultura política, del sistema de partidos, y del comportamiento del electorado dominicanos no es un innecesario rodeo sino más bien una contextualización que nos ayude a entender, más allá de la retórica electoral canónica del mensaje propagandístico electoral, las ideas, ofertas, promesas y propuestas de los candidatos que en alguna medida orientarán las acciones del Gobierno en un cuatrienio.

2.1. Los déficits de la democracia dominicana: partidos políticos, cultura política y electorado

En general, la democracia como sistema de representación política supone en su esencia que sus ciudadanos, y así generalmente han de contar en las constituciones políticas de las repúblicas, ejercerán en igualdad de condiciones sus derechos de desarrollar sus talentos y capacidades y de disfrutar de cierta protección de parte del Estado en aquellas áreas en que se encuentre en desventajas en términos de sus competencias y habilidades, capital humano y otros recursos individuales y sociales.

En el caso dominicano, la democracia instalada desde la primera República ha tenido históricamente un enorme déficit en cumplir con estos roles fundacionales en los años de vida democrática de la nación dominicana que en rigor están muy lejos de los 170 años transcurridos desde su fundación si excluimos los años de ruptura o de oprobiosas dictaduras.

Superada la más prolongada dictadura del pasado siglo y una cruenta guerra civil cuyo levantamiento militar-cívico inicial reclamaba el retorno a la Constitución del abortado

mediante golpe de Estado período de gobierno democrático del PRD encabezado por el insigne líder político Juan Bosch², en la República Dominicana se ha instaurado un Estado de derecho muy precario. Las ausencias, déficit, debilidades e imperfecciones de la democracia dominicana no han permitido -ni en los años los 12 años de gobierno de Balaguer (1966-1978), ni a partir de la transición democrática de 1978, con el ascenso del PRD- la construcción de un Estado moderno de bienestar social en la República Dominicana capaz de incorporar a la mayoría de la población al progreso y la modernización por el que ha transitado una parte minoritaria de la sociedad dominicana.

La coexistencia de una persistente elevadísima pobreza e inmovilismo económico y social, la baja cobertura de seguridad y protección social de la población, la baja calidad de los servicios públicos, los elevados montos del presupuesto público dolosamente sustraídos por funcionarios de alto rango y de mandos medios electos o designados por el Poder Ejecutivo, la desigual carga tributaria que siguen soportan los de menores ingresos y la exención y evasión fiscal son incompatibles con las reglas de juego del sistema democrático.

Los estudios contemporáneos realizados por sociólogos, politólogos y otros científicos sociales que han abordado la evolución y el estado actual de la democracia dominicana -sobre todo después de la transición democrática de 1978- han identificado como principales obstáculos y bloqueos de la democratización de la sociedad dominicana de la era post-trujillista una diversidad de factores, entre los que se pueden señalar: (i) la existencia de una arquitectura institucional que propicia el presidencialismo autoritario; (ii) las deficiencias de los procesos de institucionalización; (iii) un sistema de partidos clientelar, autoritario y desideologizado; (iv) un sistema electoral controlado por el poder ejecutivo y la voluntad del Presidente; (v) lo inconcluso y mediatizado de los procesos de ciudadanización y necesaria participación de la ciudadanía; (vi) características de la cultura política dominicana que propician el clientelismo y el autoritarismo como práctica dominante en la política. Estos déficits de la democracia dominicana han contribuido a la consolidación de un Estado minimalista en términos redistributivos (Lozano, 2013; Espinal, 2012; Banco Mundial, 2014).

Uno de los dos pilares de la democracia representativa, el sistema de partidos políticos post-Trujillo instaurado en República Dominicana, se ha estructurado en torno a la

² El gobierno de Juan Bosch, instalado el 27 de febrero de 1963, fue derrocado en septiembre de ese mismo año por una poderosa conjunción de fuerzas empresariales, militares, eclesiásticas, periodísticas, sindicales y profesionales, desde la Confederación Patronal, la Iglesia católica y el recién fundado Consejo Nacional de Hombres de Empresas. El Dr. José Ernesto García Aybar, primer presidente del Consejo Nacional de Hombres de Empresas le confesó al historiador Frank Moya Pons que la referida organización empresarial fue creada para derrocar a Bosch. (Véase el libro de Moya Pons. *Empresarios en conflicto. Políticas de industrialización y sustitución de importaciones en la República Dominicana*. Santo Domingo, 1992, p. 98).

redistribución clientelar. Todos los partidos -grandes y pequeños- que han accedido al poder han promovido una redistribución selectiva de recursos para beneficiar grupos favorecidos por el gobierno de turno, sean políticos o empresarios, mientras las grandes masas de trabajadores, desempleados y aspirantes a un empleo, la mayoría de la población, han permanecido en una situación de indefensión frente al Estado.

La gran concentración del poder económico y la influencia política de las élites empresariales y políticas ejercen una “resistencia de elite” que tradicionalmente ha dificultado la implementación de las reformas fiscales, tributarias, laborales, necesarias para modificar ese statu quo de la desigualdad y lograr una mayor inclusión social.

Esta enorme asimetría de poder y participación en la sociedad dominicana conduce a que a lúcidos analistas de la socio-política dominicana, académicos, científicos sociales, y en general ciudadanos y pobladores con capacidad reflexiva y un consciente ejercicio ciudadano les asalte de vez en cuando la duda existencial - y no como un mero ejercicio retórico cargado de pesimismo y tremendismo, como otros analistas y opinadores dominicanos le enrostran- de si es la dominicana una democracia real más bien una especie de plutocracia (“gobierno de los ricos”) o farsa democracia.

Las debilidades de las instituciones de la democracia dominicana, incluidas las del sistema de partidos y de la sociedad civil, el manejo patrimonialista de los recursos públicos, el clientelismo político, y en particular el asistencialismo estatal focalizado en los estratos más pobres y la debilidad de las organizaciones populares y sindicales, produce una elitización de las decisiones de políticas económicas y sociales y de reformas y un cierto inmovilismo en términos de la acción colectiva de los sectores subalternos orientadas al cambio del statu quo de la desigualdad económica y social.

La población dominicana identifica la desigualdad económica y social, al menos en términos abstractos, como un problema de política pública que el Gobierno dominicano tiene el deber de resolver, pero que no hace lo suficiente para lograrlo, de acuerdo con las encuestas sobre cultura política y democracia realizadas en el país. Así mismo, los ciudadanos valoran la justicia distributiva como el rasgo más importante del régimen democrático: el 90% de los dominicanos percibían en 2011 que la distribución del ingreso era injusta o muy injusta –por encima del promedio en la región (70%)- y 40% entienden que alcanzar un justo salario es el asunto más importante de la vida democrática. En el contexto regional, la República Dominicana se coloca en la segunda posición respecto a la idea de que el Estado debe implementar políticas firmes para reducir la desigualdad de ingresos entre ricos y pobres (Latinobarómetro, 2012).

No obstante estas percepciones sobre la injusticia social y el acuerdo sobre la necesidad de que el Estado propicie reformas y cambios en la sociedad dominicana, las demandas y

exigencias que se le hacen no ejercen presión suficiente para vencer la resistencia de las élites económicas y políticas al cambio. Las encuestas sobre cultura política realizadas en los últimos 20 años indican que los ciudadanos dominicanos identifican la necesidad de presión sobre el cambio y la reforma política, pero sin una visión clara del cambio y desde una perspectiva “conservadora” de la política.

Las encuestas de opinión sugieren que la República Dominicana está entre los países más ideológicamente conservadores de América Latina. Una ausencia de cambios estructurales o una cierta inercia, quietismo o inmovilismo social caracterizarían el ambiente sociopolítico, en el que predominan actitudes conservadoras no favorables al cambio en amplios sectores medios urbanos que se han “acomodado” al statu quo e incluso en sectores populares resignados a la enorme desigualdad social, con un sentido de impotencia a permanecer en la pobreza y precariedad existencial. La última encuesta Barómetro de las Américas (2015) confirma que los dominicanos son en América Latina los que más se inclinan ideológicamente a la derecha, porcentaje que se incrementó de 55.5% a 60.4% entre 2012 y 2014.

¿Por qué en todas las encuestas internacionales los dominicanos terminan siendo mayoritariamente de derecha o conservadores? ¿Por qué en República Dominicana las personas de “piel más oscura” se inclinan más que los de “piel más clara” por la ideología de derecha, de acuerdo al Barómetro de las Américas 2015? ¿Por qué en República Dominicana, a diferencia de lo ocurrido en varios países de América Latina -y en España con Podemos-, no ha surgido en los últimos 20 años una opción electoral de izquierda con posibilidades reales de salir victoriosa en unas elecciones nacionales?

Estas son preguntas cuyas respuestas son cruciales para entender la débil vocación al cambio o la alternabilidad política que muestran los votantes dominicanos en las elecciones generales celebradas en los últimos 20 años, interrogantes difíciles de responder certeramente, dado lo veleidoso de la conducta política y la carencia de datos duros al respecto. Es uno de los grandes temas de la sociología política, que por supuesto, desborda los objetivos y extensión este informe y las áreas de competencia profesional del autor.

Aún con estas limitaciones y con los recaudos metodológicos a tomar en cuenta, se ha sugerido hipotéticamente que una probable explicación de una tendencia conservadora dominante en la conducta política de los dominicanos es que, dada la incapacidad de los modelos de desarrollo para incorporar al grueso de la población al progreso económico y social y la ineficiencia histórica del Estado dominicano en implementar políticas efectivas de inclusión social, la política es vista y practicada en *ethos político* del dominicano como un mecanismo de sobrevivencia (“buscársela”) entre los pobladores de los sectores populares, y como una fuente de movilidad social entre los más educados y los de estratos medios con mayor capital social y capacidad de dirección y liderazgo en las organizaciones partidarias y sociales, más que una herramienta social para impulsar e implementar cambios

en la sociedad para el bien común (PNUD, 2008). Desde esta perspectiva, ese conservadurismo político del dominicano constituye un atavismo enraizado en la tradición autoritaria y en la histórica enorme desigualdad económica y social que “como un orden histórico inalterable” se ha impuesto y legitimado en la República Dominicana.

El patrimonialismo estatal, y el clientelismo como rasgo dominante en la cultura política y el sistema de partidos dominicanos

La mayoría de los más agudos y connotados analistas del proceso político dominicano acuerdan que la sociedad política dominicana, tiene como uno de sus rasgos dominantes un Estado patrimonialista, centrado en el presidencialismo autoritario, y particularmente en el manejo del presupuesto y la nómina del sector público como recurso de relacionamiento con los ciudadanos y los empresarios, con una débil institucionalidad y falta de rendición de cuentas, es el caldo del cultivo del clientelismo. Un Estado patrimonialista que actúa como una especie *Ogro filantrópico* que subsidia, ayuda, asiste y anestesia la pobreza, por una parte; pero por otra parte genera acumulación originaria de capital por medio de la corrupción (Mateo, 2014).

Desde esta mirada de la sociedad dominicana, el sesgo clientelista de nuestra cultura política, muy particularmente en el sistema político dominicano, representa la característica clave de la política dominicana, y que el manejo patrimonial del Estado es la base material del clientelismo como principal mecanismo de producción de legitimidades políticas en República Dominicana. En la misma Estrategia Nacional de Desarrollo se admite que

La administración del Estado, en sus distintos niveles, tiene grandes deficiencias que deberán ser superadas, y que el Estado dominicano adolece rasgos burocráticos, asistencialistas, clientelistas y centralistas que deberán ser sobrepasados. Esto podría explicar que, mientras la población dominicana muestra los mayores niveles de aceptación de la democracia como forma de gobierno, el país también se ubica entre aquellos que presentan altos niveles de percepción de corrupción en la administración pública.

De acuerdo con las conclusiones a que arriba una evaluación del sistema de partidos realizada por el PNUD-RD:

El clientelismo se ha instalado ya sólidamente como relación típica entre los ciudadanos, los partidos y el Estado, en una especie de “equilibrio bajo” con fronteras imprecisas que diluirían sus perfiles más cuestionados. En efecto, un buen número de dominicanos “resuelve” su vida cotidiana dependiendo del Estado (a través de los partidos), en una suerte de “clientelismo horizontal” menos repudiable que las formas tradicionales de patronazgo vertical³.

³ PNUD, Proyecto de apoyo a la modernización del sistema de partidos políticos en República Dominicana. Informe preliminar, año 2014, pág. 3.

En el contexto regional, el país estuvo en 2010 en primer lugar en la escala de clientelismo en América Latina y el Caribe (Morgan et. al., 2010: 216). Cerca del 20 por ciento de los encuestados confirmó que un candidato o un partido les ofrecieron algo a cambio de apoyo político. En la encuesta del grupo de expertos realizada por Kitschelt y Kselman (2011) sobre la relación entre ciudadanos y políticos, la República Dominicana está catalogada como uno de los tres países más clientelistas en el mundo, junto con Senegal y Mongolia (Banco Mundial, 2014).

El clientelismo como recurso de legitimación política, desmovilización de la ciudadanía y cooptación de votantes

El sesgo clientelista de nuestra cultura política, muy particularmente en el sistema político dominicano, tiene como rasgo dominante el asistencialismo y prebendalismo estatal focalizado en los estratos más pobres se expresa (tarjetas solidaridad, bono gas, bono eléctrico, bono gasolina choferil, becas y bonos estudiantiles) (becas a hijos de funcionarios en el extranjero, botellas en la administración pública, “barrilitos” y “cofrecitos” de diputados y senadores y muchas otras modalidades de subsidios sociales, jugosos honorarios, dietas y viáticos a consultores, intelectuales, dirigentes y activistas de la sociedad civil⁴).

La República Dominicana está situada en el primer lugar en la región en ayuda o asistencialismo estatal, de acuerdo con datos del Barómetro de las Américas 2015: 28.6% reciben alguna ayuda pública, y 38.1% posee transferencia monetaria mediante la tarjeta de solidaridad. Los que en mayor proporción reciben esta tarjeta son los que se identifican como miembros o simpatizantes del oficialista Partido de la Liberación Dominicana (PLD) (45.7%) o con el PRD (36.4%). El candidato del oficialista Partido de Liberación Dominicana (PLD), Danilo Medina, informa en su programa de gobierno 2016-2020 que más de 2.6 millones de personas son beneficiadas por transferencias y servicios brindados por Programa Solidaridad (PROSOLI), que equivale al 26% de la población total.

Tres años antes, en 2012, basándose en datos del Barómetro de las Américas 2012, Espinal estimó que en ese año el 38.8% de los hogares de las personas encuestadas eran beneficiarios directos del gobierno a través de empleos públicos, tarjetas de solidaridad, o ambas cosas, 44.8% de los cuales se declaró simpatizante del PLD⁵. Otro resultado

⁴ Como bien documenta incremento Participación Ciudadana en su Quinto Informe Electoral de las Elecciones 2016 el Gobierno ha incorporado como empleados temporeros en múltiples departamentos gubernamentales un número significativo de “comunicadores sociales de todas las categorías, de intelectuales y articulistas que han conformado una inmensa red de promotores del continuismo en el poder, dedicados a detractar a partidos y dirigentes de oposición y a los activistas de la sociedad civil que no han podido ser cooptados por el gobierno”.

⁵ Ver reportaje en Diario Libre *¿Voto cautivo? Los que están en nómina y los que tienen tarjetas son 23% del padrón de 2016* del día 27 de abril: <http://www.diariolibre.com/noticias/politica/voto-cautivo-los-que-estan->

significativo que encontró es una correlación entre acceso a beneficios gubernamentales y participación en organizaciones comunitarias: mientras solo el 8.8% de las personas que no participan en ninguna organización comunitaria son beneficiarios directos del gobierno con empleos públicos o tarjetas de solidaridad, el 72.5% de quienes participan en dos o más organizaciones sociales sí lo son. A propósito de esta sugerida correlación, una pertinente interrogante que plantea Espinal, de si “¿Son estas personas agentes sociales de sus beneficios gubernamentales, o son cooptados por el gobierno por su alta participación social?”, como bien señala, no puede responderse de manera precisa con los datos existentes⁶. Si bien estos resultados no permiten inferir una causalidad, están indicando un vínculo entre ser beneficiario de algún programa asistencial gubernamental y simpatizar por el PLD y/o participar en alguna organización comunitaria.

Aunque debe reconocerse que más allá del clientelismo, los estratos más pobres de la población -en extrema pobreza- se han beneficiado de la creación del Programa Solidaridad o de Transferencias Condicionadas -manejado por la Vicepresidencia de la República- y por la introducción del seguro subsidiado de salud pública (aunque limitado en calidad y alcance), hay evidencias de que los programas de ayuda a los pobres (incluidos los que utilizan recursos del Congreso Nacional) también se utilizan como herramienta de clientelismo político y electoral que lesiona y en ocasiones secuestra el libre ejercicio ciudadano de articular reclamos y exigencias individuales y colectivas al Estado y a ejercer el derecho libre al voto en las elecciones nacionales, congresuales y municipales. ¿O acaso la abyecta y miserable vida de la inmensa mayoría de los que reciben ayudas y prebendas de programas de asistencia social de la Presidencia, vicepresidencia y otras dependencias del Estado, de senadores, diputados, y otros funcionarios y miles de políticastros aspirantes a los más de dos mil cargos congresuales y municipales no es caldo de cultivo para el condicionamiento del comportamiento ciudadano y electoral de esas personas? ¿No se está violentando el ejercicio del sufragio como derecho constitucional con voto personal, libre y secreto y sin coacción (“Nadie puede ser obligado o coaccionado, bajo ningún pretexto, en el ejercicio del sufragio”) (Constitución Dominicana, art. 208) cuando se pide, solicita o convoca a los beneficiarios de PROSOLI a votar por el partido oficial⁷?

en-nomina-y-los-que-tienen-tarjetas-son-23-del-padron-de-2016-EK3480237.Si al casi un millón de total de beneficiarios del programa Solidaridad se agregan los cuales 603,085 empleados públicos, el total de personas en edad de votar que mantiene una relación económica directa y continua con el Estado representa el 23% del total de registrados en el padrón electoral para las próximas elecciones del 15 del presente mes, de acuerdo con reportaje del Diario Libre.

⁶ Rosario Espinal, *Clientelismo con algunos números*, artículo de opinión en Acento.com del. 9 de julio de 2013

⁷ Reconocemos que es un tema controvertido las formas –físicas y simbólicas- en que mediante el uso de los aparatos de Estado se puede ejercer presión sobre ciudadanos para que voten por candidatos oficialistas. Sin embargo, la sensatez indica que no hay que ejercer formas de violencia extrema, como “ponerle una pistola en la sien” a alguien para presionarlo, o en peor de los casos, obligarlo a votar por un candidato, como sugirió el candidato y Presidente de la República Danilo Medina para descalificar las denuncias de los partidos de oposición sobre el supuesto uso abusivos de los recursos del gobierno en su campaña, en un evento de apoyo

Si el clientelismo se mide por las ofertas concretas de favores o regalos u otros beneficios recibidas por candidatos electorales o partidos políticos, como se hace en la citada encuesta en su versión 2015, República Dominicana está a la cabeza en clientelismo político, con el más alto porcentaje (37.1%) de personas que declaran haber recibido alguna oferta clientelar.

El manejo patrimonialista y autoritario de los recursos públicos produce una elitización de las decisiones de políticas: los sectores subalternos potencialmente beneficiarios de las políticas sociales o de inclusión social son excluidos de los procesos de toma de decisiones o si participan lo hacen en condiciones minoritarias y muy desventajosas, muchas veces sin capacidad de voto ni menos aún de veto, sobre todo si la decisiones se toman en base a mayorías mecánicas y no en procesos de construcción de consenso.

Por otro lado, el acceso a puestos con cierto poder de decisión tanto en el ámbito público como en privado está muy mediatizado por los recursos económicos y el capital social de que se disponga. En el caso de las candidaturas a cargos públicos de elección a nivel nacional, provincial y local, las posibilidades están sobre determinadas por los recursos económicos que deben invertirse desde la inscripción de las candidaturas al interior de los partidos hasta los gastos millonarios de campaña requeridos.

La corrupción como práctica que alimenta el clientelismo, degrada la institucionalidad y afecta la capacidad redistributiva del Estado y la eficacia de las políticas públicas

El manejo patrimonial y clientelista de las élites políticas que controlan las instituciones del Estado implica a su vez prácticas de apropiación dolosa de recursos del Estado que desvían sustanciosos recursos. Como fenómeno político, en el país la corrupción es el producto de un sistema clientelista y prebendario y del uso patrimonialista de los recursos públicos, asuntos que de alguna manera han marcado nuestra vida política moderna, por lo menos en los últimos 50 años. La República Dominicana se coloca entre los países de la región que registran mayor percepción de corrupción con 78.1 puntos.

Esta concepción y práctica patrimoniales del Estado ha abierto la compuerta de un cierto mecanismo redistributivo, que permite a altos funcionarios, medios y pequeños, apropiarse de un porcentaje de la riqueza social.

Además de los salarios estratosféricos y las privilegiadas compensaciones que reciben altos funcionarios del sector público y privado, la apropiación de recursos económicos del erario

de las tres centrales sindicales oficialmente reconocidos (CASC, CNUS y CNTD) a su candidatura, en la que fue proclamado “*El candidato de los trabajadores*”.

y la concesión de contratos y otros negocios en una red clientelar que involucra a funcionarios, empresarios inversores y donantes en la campaña electoral, y hasta narcotraficantes y lavadores de activos no escapa al escarpelo de la opinión pública. Sin embargo, pese a las frecuentes denuncias de organizaciones, comunicadores y ciudadanos responsables –algunas formalmente tramitadas y bien documentadas- sobre hechos de corrupción que involucran a funcionarios públicos, son escasísimos los casos de funcionarios públicos y privados sometidos a la Justicia, y menos aún condenados.

A pesar de que en el actual ordenamiento jurídico dominicano existen en general un buen número de leyes y reglamentos para prevenir y sancionar la acción dolosa, su nivel de cumplimiento e implementación es muy bajo. Pero también, pese a la aprobación en los últimos años de un conjunto de leyes que contribuyen con la transparencia y el fortalecimiento institucional del país, como son la Ley 41-08 de Función Pública, la Ley 448-06 sobre “Soborno en el Comercio y la Inversión”, la Ley 10-07 sobre el “Sistema de Control Interno y Contraloría General de la República”, la Ley 340-06 de Compras y Contrataciones Públicas y la Ley 200-04 sobre Acceso a la Información Pública, se han identificado varias carencias y déficit para prevenir y sancionar la corrupción que deben corregirse. Las más significativas de estas carencias son las dos siguientes:

- ✓ Aún no existe en la legislación un marco legal que tipifique el delito de enriquecimiento ilícito. En el actual Código Penal Dominicano no se encuentra tipificado el delito de enriquecimiento ilícito, adolecemos de un mecanismo de efectivo de seguimiento a las declaraciones juradas de bienes de los Funcionarios Públicos, ni menos a las denuncias publicadas y sustentadas en los medios de comunicación televisivos y escritos.
- ✓ El Estado Dominicano no cuenta con una legislación que explícitamente niegue, impida o restrinja la obtención de beneficios tributarios mediante actos de corrupción, en tanto existen leyes que, de manera indirecta, impiden a Funcionarios Públicos y Sociedades Mercantiles u otro tipo de asociaciones, la obtención de beneficios tributarios⁸.

⁸ Participación Ciudadana, Informe alternativo de seguimiento a la implementación de La convención interamericana contra la corrupción.

2.2. Democracia, elecciones y votantes

Las elecciones en una democracia constituyen el recurso con que se dota a los ciudadanos para designar a sus gobernantes y sancionar sus ejecutorias, vetándolas o aprobándolas. El derecho al sufragio es constitucional. En su artículo 208 la Constitución dominicana establece que

Es un derecho y un deber de ciudadanas y ciudadanos el ejercicio del sufragio para elegir a las autoridades de gobierno y para participar en referendos. El voto es personal, libre, directo y secreto. Nadie puede ser obligado o coaccionado, bajo ningún pretexto, en el ejercicio de su derecho al sufragio ni a revelar SU VOTO.

Si bien desde 1966, luego del ajusticiamiento del dictador Trujillo en 1961, la interrupción o derrocamiento mediante un golpe de Estado del efímero gobierno encabezado por Juan Bosch, y la finalización de la Guerra de Abril de 1965, en los 50 años de la reinstauración de la vida democrática, en el país se celebran con cierta normalidad elecciones nacionales, congresuales y municipales, las mismas han sido ineficaces y en algunos casos fallidas, como instrumento de poder ciudadano para impulsar reformas sociales de gran calado.

Aún cuando la celebración de elecciones y la participación electoral es estable desde 1978, y constituyen el principal mecanismo para impulsar desde el Estado las políticas de reformas, lo que se expresa en un alto nivel de involucramiento político de los dominicanos en los torneos electorales - La República Dominicana ocupa el segundo lugar en América Latina con 31.6% de la población encuestada que dijo haber tratado de convencer a otras personas de que votaran por algún partido o candidato y el tercer lugar con 16.8% que dijo haber trabajado para un partido o candidato en la campaña electoral del año 2012- la ausencia de proyectos de transformación o reformas claramente articulados por matrices ideológicas y la desvinculación de los partidos de las organizaciones de la sociedad civil, y su relacionamiento clientelar con los votantes son tendencias dominantes en la práctica de los partidos políticos dominicanos. De tal manera que “Allí donde el clientelismo torna ineficientes las elecciones como escenario para la competencia entre ideas de política y propuestas alternativas de solución, la población en general no cuenta con suficientes instrumentos para contrarrestar la influencia de intereses creados bien organizados” (Banco Mundial, 2014).

Un aporte significativo sobre las relaciones clientelares partidos-electores en República Dominicana, de su impacto desmovilizador en los segundos, es la siguiente descripción que realiza el Banco Mundial en su análisis sobre las reformas sociales en el país:

A nivel político macro, el clientelismo prevalece en los procesos políticos en la República Dominicana. El sector popular (los trabajadores organizados) que en otros países ha constituido una fuerza para los cambios progresivos, está pobremente organizado y es políticamente débil. **Los**

partidos políticos obtienen apoyo político no sobre la base de plataformas de políticas sino del clientelismo. Aunque el Estado dominicano ha fallado en atender las necesidades de la ciudadanía con mejores políticas y servicios públicos, la participación electoral es relativamente alta, aun si la confianza y valoración de los partidos políticos es consistentemente baja. **Las elecciones periódicas no sirven completamente al propósito teórico de que los gobiernos sean tenidos como responsables del desempeño de sus políticas y se recompense a los candidatos por la credibilidad de sus propuestas de políticas.** La aparente estabilidad del equilibrio clientelista imperante da lugar a un entorno generalmente hostil para las reformas de política orientadas a los pobres⁹.

Crisis de representación democrática del sistema de partidos

Pese a su relativa estabilidad desde hace unas cuatro décadas y la alta adscripción de los dominicanos a los procesos electorales, en las últimas dos décadas, las encuestas de cultura política han revelado que el alto porcentaje de la población dominicana que expresa simpatía por los partidos políticos está en proceso de virtual declive: el apoyo al sistema político dominicano en el período 2006-2012 de casi 9 puntos, estadísticamente significativo, y de 2010 a 2012 de unos 5 puntos. La República Dominicana registra un puntaje de 48.8 y en la comparación regional, la mayoría de los países registra puntajes ligeramente mayores. Hay acuerdos de que el sistema de partidos atraviesa por una profunda crisis de legitimidad y credibilidad tanto al nivel de toda la sociedad como al interior de sus estructuras y organismos.

En contraste con lo que ocurría en las décadas de efervescencia política de los años 60 y los 70 y de polarización política entre los tres caudillos que competían en el escenario político (Balaguer-Bosch-Peña Gómez), actualmente el espectro político se caracteriza por una creciente indiferenciación ideológica entre los principales partidos políticos del sistema político dominicano. Los diversos sectores en los partidos así como las organizaciones de la sociedad civil, coinciden en identificar la falta de institucionalidad a lo interno de las organizaciones partidarias como principal problema que frena el proceso de modernización del sistema de partido dominicano. La ausencia de institucionalidad, estrechamente relacionada con la ausencia de normativa y procedimientos, con la violación de los estatutos y con la indisciplina interna, es uno de los aspectos más enfatizados por los partidos. Los partidos no cumplen sus propios procesos y reglamentaciones internas expresando, sobre todo en periodo electoral, violaciones permanentes a la institucionalidad y a los derechos democráticos de la membrecía. Señalan como una de las grandes debilidades de los partidos dominicanos la pérdida de su identidad, relacionada con liderazgos basados en proyectos personalizados, no en proyectos sociales partidarios con objetivos de nación (PNUD, 2014).

⁹ Banco Mundial, RENTAS O REFORMAS? LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL DESARROLLO EN REPÚBLICA DOMINICANA

Pese a esta crisis de representatividad, existe un relativo equilibrio en el sistema de partidos. Los partidos políticos siguen concitando una gran adherencia, y la participación de los votantes en las elecciones es una de las más altas en la región, de cerca de 70% del padrón electoral. De acuerdo con la ya referida evaluación del proceso político dominicano realizado por el Banco Mundial,

Existen pocas indicaciones de que el sistema político en la República Dominicana atravesará un levantamiento considerable como en Bolivia, Ecuador y Venezuela, donde los sistemas de partidos políticos establecidos han colapsado. Así como tampoco existe suficiente indicación de que el Estado dominicano evolucionará hacia un sistema caracterizado por partidos políticos programas y que compitan sobre la base de propuestas de políticas diferentes, como sucede en democracias más maduras en la región como Chile, Brasil y Uruguay (BM, 2014).

Se profundiza la crisis de los tres partidos mayoritarios (PLD, PRD y PRSC)

En estos momentos, la realidad político-partidaria dominicana se caracteriza por un colapso electoral de dos de los tres partidos mayoritarios del sistema político dominicano: el Partido Reformista Social Cristiano (el PRSC), y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD).

El fraccionamiento de estos dos partidos y la lucha de facciones en el PLD perfilan una crisis de gran calado del sistema de partidos. Con la división del PRD, que culmina con la salida de la mayoría de los dirigentes históricos y los militantes de los niveles medios y de las bases y la fundación del Partido Revolucionario Moderno (PRM), el desmembramiento y empequeñecimiento del PRSC, y la lucha fratricida de facciones en el partido gobernante, la crisis del sistema de partidos parece entrar en un punto de inflexión.

Esta profunda crisis del sistema de partidos se revela en los recientes acontecimientos y procesos que han concurrido para que a partir del 14 del mes de junio tengamos una Constitución que permite postularse a la reelección el actual Presidente Danilo Medina. Un primer acuerdo a lo interno del Comité Político -de 35 miembros- del oficialista PLD en el que las dos facciones hegemónicas que se disputan el liderazgo y la candidatura para las elecciones del próximo año 2016, permite desbloquear la oposición al proyecto de reelección de los legisladores que apoyan al Ex Presidente Leonel Fernández a cambio de la re postulación de dichos congresistas y la permanencia en la presidencia del PLD de LF y toda la actual dirigencia a todos los niveles hasta el 2020. ¡Sin consulta al Comité Central ni ningún otro organismo!

Posteriormente se anuncia otro acuerdo entre las facciones hegemónicas de las cúpulas de los tres partidos tradicionales mayoritarios que han dominado el escenario político de las últimas cinco décadas, el gobernante Partido de la Liberación Dominicana (PLD), el Partido revolucionario Dominicano (PRD) y el Partido Reformista Social Cristiano (PRSC) para conformar un denominado Gobierno de Unidad Nacional ha permitido la abrumadora aprobación en el Congreso Nacional de un proyecto presentado por el partido oficial. Este

acuerdo incluye, además de la distribución y asignación o reservación de las candidaturas de actuales legisladores, síndicos y directores de los municipios y distritos municipales de todo el país a las próximas elecciones y el impúdico y obscuro compromiso de fraccionar más el territorio nacional creando cinco nuevas provincias con las actuales provincias de Santo Domingo, Santiago, San Cristóbal y La Vega y San Juan.

Este pacto implica una nueva reconfiguración del panorama político y cierra un ciclo histórico de pérdida de identidad ideológica y empujamiento del PRD, convirtiéndose en un partido minúsculo bisagra del PLD e incorporándose formalmente a la corporación política encabezada por el partido gobernante, y un nuevo partido PRM, salido del PRD que reemplaza la posición que tenía el PRD como principal partido de la oposición en el bipartidismo en que descansa el sistema de partidos dominicano, y un nuevo partido y liderazgo emergente alternativo de izquierda encabezado por la Alianza País que dirige Guillermo Moreno.

Este pacto revela una verdadera crisis de la política de partidos. La reforma reeleccionista de Medina no tiene precedente en la democracia dominicana, ya que nunca los tres partidos dominantes durante más de medio siglo, se habían puesto de acuerdo para constituir un frente electoral. El pacto sepulta las aspiraciones de miles de peledeístas que ya habían iniciado campañas buscando las 4 mil 200 candidaturas a disputarse el año próximo, muchos de los cuales han derrochado millones de pesos¹⁰.

Otra muestra de la crisis ética del ejercicio de la política en República Dominicana es el tortuoso decurso del proyecto de ley que regula los partidos políticos, de trascendental importancia para mejorar los procesos electorales. Luego de varios años de ser depositado en el Congreso, de haberse llegado a un acuerdo consensuado por los partidos, los diputados oficialistas, como no disponían de las dos terceras partes de los votos, y contra lo que todo el mundo decía antes, decidieron que no es una ley orgánica y la dieron por sancionada con mayoría simple, con el rechazo de la oposición política, un proyecto diferente, desconociendo un consenso a que habían llegado recientemente con otros partidos bajo la mediación eclesiástica y numerosos acuerdos al respecto logrados desde que se empezó a discutirse esa ley en 1998, precisamente bajo hegemonía del PLD, en la Comisión para Reforma y Modernización del Estado en 1998-99, durante su primer período

¹⁰ En las próximas elecciones del 15 de mayo se elegirán en total xxxx candidatos a cargos electivos: el presidente y el vicepresidente de la República; 32 senadores, 190 diputados (178 por representación proporcional, 7 diputados de ultramar y 5 diputados nacionales), 20 representantes ante el Parlamento Centroamericano (Parlacen) con sus 20 suplentes a nivel congresual; 158 alcaldes y 158 vice alcaldes, 1,164 regidores y regidoras e igual cantidad de suplentes, 234 directores de distritos municipales e igual cantidad de Sub-Directores y Sub-Directorías, y 730 vocales a nivel municipal.

de gobierno y ratificado en el gobierno perredeísta por el Consejo Nacional para Reforma del Estado.

El proyecto ahora retirado adolece de múltiples carencias de los reclamos para adecentar la actividad política, controlar los períodos de campañas electorales, el monopolio de medios de comunicación, la manipulación de encuestas y la equidad. Niega la cuota mínima femenina en los cargos de los partidos, y su régimen de sanciones es tan benévolo que no desincentiva los delitos electorales. Así, por ejemplo, aún en fraudes y abuso del patrimonio público algunas multas serían de 20 salarios mínimos oficiales, (actualmente de 5 mil 117 pesos), que apenas pasarían de los 100 mil pesos, luego de que sea cosa definitivamente sancionada por los tribunales en largo proceso, menos de lo que requeriría un abogado de tercera categoría para iniciar una defensa. Las suspensiones del financiamiento público son de 6 meses y las condenas de cárcel, cuando proceda, de 6 meses a dos años.

La mayoría peledéista en el Congreso Nacional mantiene engavetado otro proyecto sometido por la JCE en el 2011, también fruto de una consultoría técnica pactada con la Organización de Estados Americanos, que partió de los proyectos que entonces se discutían y buscó consenso con las organizaciones políticas y sociales, para establecer una Ley Orgánica del Régimen Electoral. Entre otros objetivos se busca adecuar la vigente Ley Electoral al ordenamiento impuesto por la Constitución promulgada en el 2010, que separó las funciones normativas, contenciosas y organizativas de la JCE, instituyendo el Tribunal Superior Electoral. También regula las campañas electorales y establece un régimen de sanciones (Díaz, Juan Bolívar).

Instituciones sociales como Participación Ciudadana y la Fundación Institucionalidad y Justicia han participado, desde el “Diálogo Nacional” auspiciado por el PLD en 1997-98, en las discusiones y consensos sobre la ley de partidos y encabezan los reclamos de transparencia, equidad y sanciones de los delitos electorales. El Consejo Nacional de la Empresa Privada, la Asociación de Jóvenes Empresarios, y otras instituciones empresariales y religiosas también han insistido recientemente en una legislación que contenga el derroche de recursos del patrimonio público y de fuentes ilícitas, incluyendo el narcotráfico.

Una pregunta clave para entender la dinámica sociopolítica de la desigualdad en República Dominicana es por qué, pese a las bajas remuneraciones al trabajo, la protección social e inadecuada provisión de beneficios públicos, los elevados niveles de corrupción, la baja transparencia en el manejo de los recursos públicos, los políticos dominicanos parecen ser capaces de “salirse con las suyas”. De conformidad con las opiniones predominantes en la literatura académica, la respuesta reside en lo profundo del clientelismo que define el principal modus operandi de la política dominicana.

2.3. Las campañas electorales en República Dominicana: promesas y propuestas

Si bien los candidatos en las elecciones nacionales exponen sus ideas al electorado, con mayor o menor elaboración, plausibilidad y pertinencia, sobre los diferentes problemas y sus soluciones, la mayoría de los candidatos y partidos dominicanos carecen de capacidad y voluntad para estructurar vínculos programáticos con los electores. No son partidos programáticos, en el sentido de que no “exhiben compromisos ideológicos bien estructurados y estables, que constituyen la base de la relación entre el partido y su electorado, de su competencia electoral con otros partidos y de sus procesos de formulación de políticas”¹¹

Si bien al menos los partidos mayoritarios presentan formalmente programas de gobierno estructurados, la competencia electoral entre los candidatos no parece estar centrada en propuestas programáticas de políticas diferentes, y en parte los programas de gobierno que presentan los candidatos a la Presidencia de la República se convierten en meros ejercicios de retórica una vez se instalan en .

Se considera que los partidos políticos que poseen cualidades programáticas representan mejor a los diversos grupos de la sociedad mediante la agregación de sus preferencias y porque actúan en función de los intereses de tales grupos; son, por lo tanto, responsables de rendir cuentas ante los ciudadanos por esos motivos. Los partidos compiten movilizand o esas distintas preferencias.

Ahora bien, cuando los partidos políticos se comprometen a llevar a la práctica sus ofertas o propuestas en caso de ser elegidos, se someten también a la rendición democrática de cuentas por el cumplimiento de dichas promesas. Los votantes podrán entonces premiar o castigar a los partidos, sobre todo en las urnas. Y debido a que los partidos políticos predominantemente programáticos facilitan esta mayor responsabilidad democrática, son más propensos a entregar resultados efectivos para el desarrollo nacional (por ejemplo, en generación de empleo, servicios públicos, crecimiento económico, seguridad y reducción de la pobreza) que partidos de otros tipos, cuyas ansias de controlar los recursos del Estado se dirigen principalmente a objetivos más estrechos.

¹¹ Suele denominarse programático un partido político si tiene compromisos ideológicos bien estructurados y estables, que constituyen la base para: 1) el vínculo con su electorado, 2) la competencia electoral entre partidos y 3) el proceso de formulación de políticas. estructurando su relación con los votantes de un modo predominantemente programático, en lugar de clientelista o carismático; tratando de poner en práctica su programa cuando alcanza una posición de gobierno; y organizándose a sí mismo de manera de facilitar la construcción, difusión y reproducción de su plataforma programática (IDEA Internacional, La calidad de las democracias en América Latina 2014).

Sin embargo, en una cultura política y sistema de partidos donde predomina el uso patrimonial de los recursos del Estado como relación clientelar con los ciudadanos, los partidos suelen combinar las ofertas programáticas con el clientelismo, asistencialismo y prebendalismo, que de lograr el triunfo electoral, una vez controlan el aparato estatal desarrollan una maquinaria clientelista poderosa, actuando como vehículos personalistas para líderes carismáticos; que compiten de modo programático pero traicionan sus propias propuestas de política cuando llegan al gobierno y/o que carecen de capacidad para diseñar, proponer y finalmente implementar paquetes de políticas públicas relativamente consistentes.

Del lado de los receptores potenciales y efectivos de las propuestas, el electorado, las decisiones de premiar o castigar con el voto a los partidos políticos y sus candidatos van a depender no sólo del cumplimiento o no de sus promesas electorales una vez ...sino también de un conjunto de factores económicos, políticos, institucionales y socio históricos. En países con altos niveles de pobreza y exclusión social, un sector significativo de los electores se relacionan con la política partidaria en forma clientelar. Salvo minorías sociodemográficas muy educadas, los ciudadanos dominicanos no votan basándose en preferencias programáticas e ideológicas distintas, y votan de acuerdo con ellas. Los partidos políticos obtienen apoyo político no sobre la base de plataformas de políticas sino sobre todo de otorgar prebendas, empleos públicos, consultorías, “botellas”, y demás formas de uso patrimonial del erario público.

Este complejo conjunto de interacciones entre votantes, políticos y partidos aspirantes al gobierno se produce a lo largo del tiempo. Los votantes que mantienen un registro vivo de la actuación de los partidos que llegan al gobierno y juzgan retrospectivamente el buen o mal cumplimiento de sus promesas programáticas previas, pueden así castigar a los partidos que no llenaron las expectativas y dar su apoyo a los que cumplieron con lo ofrecido.

En el caso dominicano, los datos de las encuestas muestran que los dominicanos están dentro de los latinoamericanos que más apoyan la democracia – incluido los procesos electorales y el sistema de partidos- como mecanismo para, a través del Estado, mejorar su inclusión social. Sin embargo, su alto grado de involucramiento en la política partidaria por mediación de los partidos es en gran medida de tipo clientelar, relación o procedimiento mediante el cual las élites políticas que manejan los recursos públicos en forma patrimonial movilizan el voto y se legitiman, y no a través de plataformas y propuestas programáticas y de calendarios de implementación de políticas una vez llegan al poder (Cultura política de la democracia en República Dominicana, 2012).

Con la excepción de los dos partidos que han polarizado las simpatías electorales, los que, de acuerdo con todas las encuestas divulgadas por los medios de comunicación, concentran en los primero y segundo lugar cerca del 95% de las intenciones votos, el PLD y el PRM, a la fecha (x días antes de las elecciones) los candidatos no han articulado sus propuestas sobre el empleo, salarios y demás temas del mercado laboral en un programa de gobierno

dentro de un conjunto coherente de políticas orientadas a la inclusión económica y social de la población, reduciendo la pobreza y mejorando condiciones de vida de las personas de estratos medios.

Es inadmisibles que en términos programáticos, la mitad de los candidatos y partidos dominicanos aspirantes a la Presidencia que terciaron en las elecciones del próximo 15 de mayo no hayan presentado a los electores potenciales un programa de gobierno para el 2016-2020, sino más bien una lista de promesas, en algunos casos muy vagas, pese a que el país dispone de una Estrategia Nacional de Desarrollo y a pesar de las miles y miles de páginas y ríos de tinta que han vertido en el país intelectuales y profesionales nacionales, consultores y organismos internacionales diagnosticando los problemas económicos, sociales e institucionales de la República Dominicana y las brechas o desigualdades económicas y sociales y formulando y/o proponiendo políticas, medidas, acciones, estrategias –algunas muy audaces- dirigidas a resolver dichos problemas.

En general, los partidos otorgan una alta ponderación al tema del mercado de trabajo, sobre todo al problema de la dupla empleo/desempleo, tanto en el diagnóstico de los problemas de la sociedad como en las propuestas de políticas u promesas electorales presentadas al electorado. En el caso de los candidatos partidos que estructuraron y presentaron un programa de gobierno con objetivos, ejes, líneas de acción de políticas y/o metas -PLD, PRM, Alianza País, APD-OD, y PRSD- en general presentan un conjunto coherente y factible de líneas de acción orientadas a mejorar la empleabilidad, la remuneración al trabajo y la protección de los sectores más desfavorecidos.

La oferta de empleo (empleos a jóvenes y mujeres, primer empleo, etc.) y otras ofertas electorales relativas al trabajo y al capital, como son, las remuneraciones, el mejoramiento general de los salarios y para grupos específicos (policías, maestros, empleados públicos, etc.), emprendedurismo, formación y capacitación para el empleo, seguridad social –salud y pensiones-, seguridad social, sino son centrales ocupan un lugar destacado dentro del conjunto de propuestas diversas contenidas en los programas de los candidatos o en las declaraciones y promesas hechas en sus promociones por los medios de comunicación.

No obstante, si bien los candidatos presentan al electorado un conjunto de líneas de políticas relativas al mercado de trabajo con suficiente claridad, precisión y en general con razonable grado de plausibilidad y viabilidad, las mismas no están articuladas en una perspectiva integral, y dejan fuera o excluyen problemas de orden crucial para mejorar el funcionamiento del mercado laboral, para las condiciones de los trabajadores, para la reducción de la pobreza, y para sostener el exitoso crecimiento económico vía la dinamización de la demanda agregada, como son la institucionalidad del mercado –la arquitectura institucional y las capacidades institucionales-, la reforma a la legislación laboral (Código de Trabajo) pendiente como mandato de la END, la inestabilidad en el empleo o alta rotación laboral, la protección frente al desempleo, las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo.

III. LAS PROPUESTAS PROGRAMÁTICAS SOBRE EL MERCADO LABORAL DE LOS CANDIDATOS A LA PRESIDENCIA EN LA ACTUAL CAMPAÑA ELECTORAL

En un escenario de abismal asimetría en cuanto a los recursos financieros invertidos en la campaña electoral por el candidato oficial aspirante a reelegirse y los de la oposición, los ocho candidatos a la presidencia han comunicado sus ideas sobre los problemas de la sociedad dominicana y ofertado soluciones en decenas, centenas o miles de intervenciones en los medios de comunicación (entrevistas en T.V. y radio, encuentros, desayunos y almuerzos con grupos económicos y sociales, paneles y foros, spot publicitario, etc.), como parcialmente documenta Polétika.

Ahora bien, a la fecha, tal como se informó al principio, en términos rigurosos, sólo tres de los candidatos a la presidencia (Luis Abinader, Danilo Medina y Minou Tavárez Mirabal) han presentado al electorado programa o plan de gobierno para el cuatrienio 2016-2020, es decir, un conjunto de lineamientos claros de políticas públicas, organizados en ejes de prioridad y por temas, que si bien en general están formuladas para el cuatrienio 2016-2020, algunas de ellas se insertan en una visión estratégica de más largo plazo¹². Incluso el programa de la candidata Minou Tavárez sólo presenta en un documento de 13 páginas un conjunto de líneas generales de políticas organizadas en cuatro ejes, al que denominan como *Guía Programática de Gobierno*.

Sólo los candidatos Luis Abinader del PRM y Danilo Medina del PLD estructuraron y presentaron un programa de gobierno con objetivos, ejes, líneas de acción de políticas y/o metas. Por tanto, son Danilo Medina y Luis Abinader los únicos candidatos que articulan sus propuestas sobre el empleo y demás temas del mercado laboral en un programa de gobierno dentro de un conjunto coherente de políticas orientadas a la inclusión económica y social de la población, incluido un conjunto coherente y factible de líneas de acción orientadas a mejorar la empleabilidad de los sectores más desfavorecidos, reduciendo la pobreza y mejorando condiciones de vida de las personas de estratos medios.

¹² A petición del proyecto Polétika RD, los candidatos Elías Wessin Chávez y Soraya Aquino remitieron y presentaron unas supuestas líneas generales de programa. El primero envió lo que entiende es su programa de gobierno, su Discurso en la XXIII Convención Nacional del PQDC. En el caso de la candidata Soraya Aquino, lo que entregó, de acuerdo con la evaluación hecha por el equipo del proyecto, “no reúne los requisitos mínimos de formulación y estructuración de lo que debe ser un programa de gobierno”. A nuestro juicio, tampoco los planteamientos de Wessin en el discurso citado pueden otorgársele la categoría de programa de gobierno. El candidato del PRSD, Hatuey De Camps, ha informado en varias intervenciones que dispone de un programa mínimo de gobierno de 14 propuestas, pero no lo ha presentado ni aparece en la web del PRSD.

Pero también, como veremos, las propuestas, ideas, promesas u ofertas que hacen los demás candidatos de la oposición en sus declaraciones públicas son en general muy similares a las propuestas contenidas en el programa del candidato del principal partido de la oposición (PRM), Luis Abinader.

Por tales razones, vamos a concentrar el análisis en las propuestas sobre el mercado laboral que han presentado los candidatos del PLD y el PRM y partidos aliados, y en algunos casos excepcionales se presentarán las ofertas o promesas formuladas por escrito de otros tres candidatos (Minou Tavárez, Guillermo Moreno y Pelegrín Castillo).

Antes de presentar las propuestas de los candidatos, es de rigor examinar cuáles son los temas y problemas del mercado de trabajo a los que se refieren y cuál es el diagnóstico que realizan de los mismos, es decir, cómo caracterizan lo que será el punto de partida de la próxima gestión de gobierno 2016-2020 a la que se aspiran encabezar. Es lo que haremos a continuación.

3.1 Los temas del mercado laboral abordados por los candidatos

El diagnóstico, y en general las ofertas y propuestas sobre el mercado laboral de los candidatos a la presidencia presentadas a los electores versan sobre una diversidad de temas y subtemas relativos al trabajo. Aunque con marcadas diferencias entre los candidatos en términos del grado de prioridad y concreción en las propuestas de solución a los problemas identificados, una lista más o menos exhaustiva de los temas propios del mercado de trabajo que aparecen en los programas de gobierno y/o en sus intervenciones públicas por otros medios (TV, prensa, medios digitales) en el último tramo de la campaña electoral (dos semanas antes del día de las elecciones) es la siguiente:

- El Empleo
 - ✓ Generación de empleo del modelo de crecimiento
 - ✓ Políticas para la generación de empleos
 - ✓ Incentivos a la creación de empleo formal
 - ✓ Empleo en jóvenes y mujeres
 - ✓ Empleo en sectores socialmente vulnerables (pobres, discapacitados, madres solteras, NINI, etc.)
 - ✓ Empleo sectorial (en agropecuaria, industria, zona franca y turismo),
 - ✓ Empleo y productividad en MIPYMES
 - ✓ Formalización de MIPYMES
 - ✓ Primer empleo
 - ✓ Desigualdad y discriminación por género en el empleo,
 - ✓ empleo de grupos vulnerables (pobres, discapacitados, etc.) facilidades de servicios de cuidado para el empleo.

- ✓ Condiciones del trabajo doméstico
- ✓ Trabajo infantil y otras peores formas de trabajo
- ✓ Desigualdad de género en el empleo
- Desempleo (desempleo en general, desempleo juvenil y femenino)
- Informalidad en el empleo
- Salarios (Salario mínimo, desigualdad salarial)
- Formación y capacitación técnica
- Productividad
- Intermediación laboral
- Institucionalidad del mercado laboral
- Emprendedurismo
- Seguridad social
- Trabajo infantil
- Trabajo doméstico
- Derechos laborales (Libertad sindical, negociación colectiva,)

Pero también deberían incluirse como temas conexos del mercado de trabajo las políticas macroeconómicas, fiscales y productivas que se orientan a mejorar la generación de empleos formales vía la remoción de factores, como son las políticas para el fomento a las exportaciones y la inversión privada, de estabilidad macroeconómica (de precios y de cambio), de mejoramiento del clima de inversión, de fomento del encadenamiento productivo, fomento del acceso crédito o financiamiento para la producción, y apoyo a MIPYMES y economía asociativa

Ahora bien, ¿Cuáles son las prioridades que plantean los candidatos dentro de esa gama variopinta de problemas, resultados y deficiencias en el funcionamiento del mercado laboral? ¿Cuáles son los principales problemas del mercado laboral que identifican? ¿Cuáles son las políticas y medidas que plantean los candidatos para resolver dichos problemas y deficiencias? ¿Presentan metas de impacto de las políticas? ¿Cuáles son las convergencias y divergencias entre las propuestas de los candidatos? ¿Están formuladas las políticas en forma integral? ¿Están alineadas con la Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo? Veamos.

3.2 El diagnóstico del mercado laboral en los programas de gobierno

3.2.1 La visión estratégica de la sociedad dominicana a que aspiran los candidatos

Los tres candidatos que presentaron programa de gobierno coinciden en aspirar a que República Dominicana sea una sociedad menos desigualdad, con un Estado moderno y eficiente, una mayor institucionalidad y seguridad ciudadana.

Invocando a la nación dominicana, en su programa de gobierno, Danilo Medina asume que

“Los dominicanos aspiramos a vivir en una sociedad cada vez más próspera y con menos desigualdades, en democracia y libertad. Queremos mayor y mejor calidad de vida, menos desigualdades sociales, que nuestra economía, cada vez más, esté al servicio de las personas y que genere más puestos de trabajo digno”.

“Queremos ser una sociedad de clases medias, sin miseria, una sociedad de oportunidades. Queremos mayor seguridad ciudadana, con garantía de las libertades públicas y respeto a los derechos humanos”¹³.

Y de otro lado, el candidato del PRM Luis Abinader afirma que en su partido

Aspiramos a una sociedad basada en el poder ciudadano, que se sustente en derechos, solidaria, democrática y participativa, que transforme el modelo productivo hacia la innovación tecnológica y organizacional, que sea social, económica e institucionalmente incluyente, que propicie la igualdad de oportunidades en la ciudadanía; que cuente con un Estado moderno, eficiente y eficaz capaz de responder a los desafíos de la seguridad ciudadana, del sector eléctrico y a los déficit de los servicios públicos; cumpliendo con las nuevas demandas que impone una política exterior soberana en un mundo globalizado¹⁴.

Una buena nota de la retórica política de los candidatos es que, explícitamente en el caso del candidato oficial Danilo Medina, e implícitamente en los casos de los candidatos Luis Abinader y Minou Tavárez, la imagen objetivo de largo plazo del país que plantean como aspiración a alcanzar es bastante cercana a la visión-país al año 2030 de la END.

“República Dominicana es un país próspero, donde las personas viven dignamente, apegadas a valores éticos y en el marco de una democracia participativa que garantiza el Estado social y democrático de derecho y promueve la equidad, la igualdad de oportunidades, la justicia social que gestiona y aprovecha sus recursos para desarrollarse de forma innovadora, sostenible y territorialmente equilibrada e integrada y se inserta competitivamente en la economía global¹⁵”.

¹³ Danilo Medina Programa de gobierno 2016-2020, pág. 44

¹⁴ Luis Abinader, Visión del Programa de Gobierno, Proyecto Presidencial Luis Abinader 2016-2020

¹⁵ Es un hecho significativo que haya tal convergencia estratégica entre los partidos dominicanos. Hasta muy reciente una queja de los políticos y partidos en la oposición que repetía reiteradamente como muletilla ante

3.2.2 El diagnóstico sobre los problemas de la sociedad dominicana y del mercado laboral en particular

Como es de esperarse, son diametralmente opuestas la evaluación y apreciación que hacen el candidato oficial Danilo Medina y los candidatos de la oposición sobre la actual situación económica y social e institucional de República Dominicana y de las tendencias del bienestar en los últimos 12 años (2004-2016), tres períodos de gobierno continuo del PLD. Son particularmente muy notorias las divergencias entre el candidato del PLD y los de la oposición cuando evalúan los niveles y las tendencias en la pobreza, en la desigualdad económica y social, en el empleo, en el desempleo, y en otras variables y resultados del mercado de trabajo en relación con el alto crecimiento económico logrado en esos años.

Para el candidato Danilo Medina, el elevado crecimiento económico y las políticas sociales implementadas en los años de gestión peledista, sobre todo en su actual período de gobierno 2012-2016, han propiciado reformas y cambios en la sociedad dominicana que han colocado al país en la ruta del progreso, mejorando significativamente las condiciones de vida de los dominicanos, al reducir de manera significativa la pobreza, aumentar la clase media y fortalecer la institucionalidad del país. Para Danilo Medina, se trata de “seguir construyendo sobre lo que hemos avanzado, de profundizar los cambios y reformas”:

“Podemos decir, con satisfacción, que la República Dominicana es hoy un mejor país porque hemos demostrado que podemos trabajar unidos y lograr resultados que muchos a nivel internacional consideran impresionantes”.

“Hemos cumplido, logrando crecimiento incluyente, estabilidad macroeconómica y fortalecimiento del sistema financiero”¹⁶.

“Nuestra economía ha crecido a niveles superiores a los del resto de países del continente. Las pequeñas y medianas empresas, el turismo, la agricultura, las zonas francas, la construcción y el comercio viven un período de expansión, y lo que es más importante, esto ha permitido que casi un millón de dominicanos hayan salido de la pobreza”¹⁷.

Por el contrario, los candidatos de la oposición perfilan un tétrico panorama social e institucional en el país en la actualidad y un futuro poco halagüeño, de continuar la gestión

las deficiencias para conceptualizar, argumentar y de proponer que “el país no dispone de un Plan de Nación”. Este recurso como excusa para la ausencia de propuestas políticas coherentes por parte de algunos políticos y partidos ha sido devaluado por la END en la medida en que la imagen de largo plazo que establece la Ley ha sido legitimada por los partidos mayoritarios.

¹⁶ Danilo Medina Programa de gobierno 2016-2020, pág. 44

¹⁷ *Ibíd.*, pág.

del actual Presidente y candidato oficial. Esta percepción puede resumirse en el siguiente planteamiento que hace el candidato del PRM en su programa de gobierno:

Hoy el país sufre una profunda crisis: pobreza generalizada, desigualdad social y territorial, inseguridad ciudadana, pérdida de competitividad, estancamiento de la actividad productiva y las exportaciones, corrupción, impunidad, desinstitucionalización, desempleo, falta de servicios públicos y un elevado endeudamiento, entre otros males. Todos estos problemas se han agudizado en los últimos 10 años, creando desesperanza, desaliento, desarraigo y frustración en la gran mayoría del pueblo dominicano¹⁸.

Para el candidato del PRM y aliados Luis Abinader, el PLD ha construido el “mito del progreso”, al “evaluar el “éxito” por el crecimiento del producto interno bruto y no por el bienestar de las familias en su día a día. Esa visión crea un gobierno para unas élites y el grupo gobernante, mientras excluye a las grandes mayorías”. Esta dinámica de un modelo económico excluyente, el agrietamiento institucional, y la concentración del poder provoca pobreza generalizada, desigualdad, exclusión y marginalidad que debilitan los precarios niveles de seguridad humana (salud y seguridad pública), deteriora la cohesión social y territorial, así como el acceso a las oportunidades. Se produce así un “círculo vicioso”: el agrietamiento institucional, profundiza la pobreza y la desigualdad que refuerza el modelo económico excluyente el cual agrieta aún más la institucionalidad¹⁹.

En una perspectiva futura, la percepción del PRM es más sombría:

Las élites han debilitado la institucionalidad democrática. Si a finales de los setenta se respiraba optimismo en el porvenir de la vida democrática, hoy prima el escepticismo político, las nuevas generaciones no ven posible el superar los problemas que les afectan. El pueblo, con razón, desconfía de sus élites dirigentes y en general se tiene poca fe en lo porvenir²⁰.

Sin embargo, el candidato del PRM y aliados no atribuye esta situación al crecimiento económico ni al ordenamiento jurídico, sino más bien a que “existe una terrible desigualdad económica, social y territorial que se reproduce a través de las instituciones. Además, porque las leyes no se cumplen y no pasa nada, creando un régimen de desigualdad económica, social e institucional, así como un reino de impunidad que crea inseguridad jurídica y erosiona el Estado de derechos²¹”.

¹⁸ Luis Abinader, Visión del Programa de Gobierno, Proyecto Presidencial Luis Abinader 2016-2020, pág. 6.

¹⁹ *Ibíd.*, pág.

²⁰ *Ibíd.*, pág. 7

²¹ PARTIDO REVOLUCIONARIO MODERNO PARTIDO REVOLUCIONARIO MODERNO RESPUESTAS A LAS NECESIDADES SENTIDAS. Luis Abinader. EL CAMBIO QUE VIENE: UN PAIS PARA SU GENTE pág. 7.

Otros candidatos de la oposición –Minou Tavárez Mirabal y Guillermo- que pretender captar el voto más progresivo, en términos ideológicos más cercano a la izquierda o centroizquierda, perfilan un panorama social no menos sombrío en el país. Ambos procedentes de las filas de militancia en el PLD, son más críticos aún con las gestiones de gobierno del PLD.

Mientras, el candidato Danilo Medina sostiene que en los años de gobiernos peledista, y en especial durante su actual gestión, se ha reducido significativamente la pobreza -de 51.3% en 2004 a 31.5% en 2015-, y se ha aumentado la clase media de 20.7% a 28.3%, por lo que un millón 200 mil personas experimentaron movilidad social ascendente y se ha reducido la desigualdad del ingreso en 5%.

En relación con el estado de la institucionalidad y del Estado de derecho en República Dominicana, también son contrastantes las apreciaciones del candidato oficial vis a vis las de los de la oposición. Para Luis Abinader:

Las comparaciones internacionales colocan al Estado dominicano como uno de los que más “desperdician el gasto público”, más “desvían fondos”, de mayor “tráfico de influencia”, de más “favoritismo en las decisiones”, de mayores prácticas de “sobornos y pagos irregulares”, entre otras prácticas. Todos los indicadores internacionales de institucionalidad se han deteriorado²².

Con respecto al estado actual y las tendencias del mercado laboral, y en particular sobre la situación del empleo, el desempleo, los salarios y la seguridad social, también hay bastantes desacuerdos entre los candidatos. Los de la oposición aprecian que en el país no se han generado los suficientes empleos, no se han reducido de manera significativa los elevadísimos niveles de desempleo ni de informalidad en el empleo, ni se han mejorado los salarios reales en los últimos 12 años, sino que por el contrario estos últimos se han estancados o han continuando su tendencia a la baja.

Muy por el contrario, el candidato Danilo Medina exhibe como importantes logros en los cuatro períodos de gobierno del PLD, y en particular de su gestión 2012-2016, haber creado más de 400,000 empleos –superando la meta de su programa de gobierno-, haber propiciado una recuperación en los salarios reales del sector formal e incrementado significativamente la cobertura de la seguridad social, y particularmente haber logrado casi la cobertura universal (95%) en la población pobre a través del régimen subsidiado (“la República Dominicana se convierte en uno de los países de mayor cobertura de seguros de salud en América Latina”). Ese incremento en el salario real promedio del sector formal de

²²Ibíd., pág

5.8% en 2012-2016 lo atribuye el candidato del PLD a las mejoras en la productividad y el clima de negocios en el país, “lo que ha permitido reajustes salariales tanto en el sector privado como en importantes segmentos del sector público”.

Para el PRM, el desempleo ampliado o la falta de empleos decentes es sin duda el principal problema de la República Dominicana, y la causa fundamental del mismo está en la estructura productiva y tecnológica (“la forma cómo se organiza la producción en cada actividad”) que determina un mayor dinamismo en sectores que generan poco empleos. “El reducido impacto del crecimiento económico sobre el empleo y el bajo salario explican la resistencia de la pobreza y la desigualdad a disminuir”²³.

En materia de empleos, la economía dominicana se ha caracterizado por registrar un tipo de crecimiento económico que genera pocos empleos y de mala calidad, lo cual explica el reducido impacto del crecimiento económico en el empleo y en la reducción de la pobreza. Así se profundiza la desigualdad social y territorial, generando un orden de exclusión que se reproduce a través de las instituciones, las relaciones de poder, los medios de comunicación y las políticas públicas²⁴.

Con respecto a remuneraciones, los candidatos de la oposición coinciden en que los salarios en el país son muy bajos, sean deteriorado en los últimos años, y son una de las causas principales de la baja reducción de la pobreza, pese al alto crecimiento económico. Así, por ejemplo, el PRM muestra que “el poder adquisitivo del ingreso real de las personas ocupadas en 2014 es el 74% del poder adquisitivo del año 2000 mientras que la productividad del trabajo se ha multiplicado por 1.34 veces para el mismo período”.

El salario ha sido la principal fuente de competitividad y el único precio que se ajusta hacia la baja frente a los aumentos de costos de otros factores (energía, transporte, tipo de cambio, tasa de interés), por ineficiencias del aparato productivo y del Estado²⁵.

Por su parte, en el diagnóstico contenido en la *Visión del Programa de Gobierno* de Luis Abinader se identifica al empleo como uno de los principales problemas de la sociedad dominicana, como una problemática de la dinámica del modelo de crecimiento económico, que genera pocos y precarios empleos con predominio de la informalidad, con bajos salarios (“dado que este es el único precio de ajuste de la economía”) y políticas públicas que refuerzan a los sectores que generan pocos empleos e informales, lo que “ha impedido que el proceso de desarrollo económico y social beneficie a la población”.

La economía dominicana se ha caracterizado en el largo plazo por generar crecimiento económico junto a exclusión social, marginalidad y desigualdad. Una de las causas de esa situación es que la economía crece, generando pocos empleos y de mala calidad e impacta

²³ PRM, Ideas principales de “Respuesta a Necesidades Sentidas”.

²⁴ *Ibíd.*, pág.

²⁵ *Ibíd.*, pág.9.

poco a la reducción de la pobreza. En efecto, el 55% del empleo es informal, el 65% del empleo nuevo creado entre 2000-2014 es informal...²⁶

Para el candidato Luis Abinader, el modelo de crecimiento económico ha impedido que el proceso de desarrollo económico y social beneficie a la población. Se ha creado una dinámica económica basada en exportaciones de poco valor agregado, pocos y precarios empleos con predominio de la informalidad, bajos salarios (dado que este es el único precio de ajuste de la economía), endeudamiento público, gasto público social bajo e ineficiente con marcado interés político electoral, y políticas públicas que refuerzan a los sectores que generan pocos empleos e informales.

3.3 Las propuestas de políticas sobre el mercado laboral

Las propuestas del candidato Danilo Medina sobre el mercado laboral están contenidas sobre todo en dos de los cuatro ejes en torno a los cuales están estructuradas el conjunto de políticas: el Eje 1 *Condiciones de vida digna para todos y todas* y el Eje 2 *Economía inclusiva y desarrollo productivo*. Dentro de este último eje se delinear la Política Laboral, un conjunto de políticas tendentes 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”²⁷.

A su vez, las líneas programáticas presentadas por el candidato del PRM y aliados Luis Abinader están estructuradas en tres documentos, cada uno correspondiente a una fase del proceso de formulación del programa de gobierno 2016-2020: i) la *Visión del Programa de Gobierno*, ii) Las “Respuestas de las necesidades más sentidas de la gente”, en donde se identifican un conjunto de temas que requieren respuestas inmediatas porque afectan más intensamente y de manera directa la calidad de vida de las personas; y iii) el *Plan Nacional de Creación de Empleo* y el programa *Gobierno Joven*.

Como se indicó, para fines de análisis, las políticas propuestas las agrupamos de la siguiente manera: a) las políticas de reformas al modelo de crecimiento económico; b) las que se orientan a mejorar o igualar las oportunidades de empleo; c) las que buscan para mejorar la productividad, los ingresos del trabajo y la protección social; y d) aquellas que se proponen fomentar la estabilidad laboral productiva.

²⁶ *Ibíd.*, pág.30.

²⁷ *Ibíd.*, pág.

A. Las propuestas de políticas para aumentar e igualar las oportunidades de acceso a empleos formales

La creación de empleo como principal promesa electoral de los candidatos

Todos los candidatos ofertan la generación de empleos como una de sus principales promesas electorales. En el caso de los partidos con ofertas electorales programáticas el empleo está planteado como un problema de primer orden y uno de los ejes que articulan las propuestas de políticas, particularmente la generación de empleos formales o de calidad, especialmente en grupos vulnerables (jóvenes, mujeres, pobres, discapacitados, etc.).

En general, los partidos otorgan una alta ponderación al tema del mercado de trabajo, sobre todo al problema de la dupla empleo/desempleo, tanto en el diagnóstico de los problemas de la sociedad como en las propuestas de políticas o promesas electorales presentadas al electorado.

En términos de la prioridad que se le otorga al empleo, en el caso de Luis Abinader, el tema encabeza las 12 necesidades más sentidas del pueblo dominicano identificadas el programa de Abinader.

En su programa de Abinader declara que

El empleo es la principal vía de inclusión social a los beneficios del crecimiento económico y es el medio fundamental para la creación de capacidades y oportunidades. El empleo es la principal vía de inclusión social a los beneficios del crecimiento económico y es el medio fundamental para la creación de capacidades y oportunidades²⁸.

“Lograr empleos dignos para todos los dominicanos y dominicanas es nuestra prioridad en el Partido Revolucionario Moderno....”²⁹.

“el Gobierno del Partido Revolucionario Moderno y de su candidato Luis Abinader tendrán como principal objetivo enfrentar el problema del desempleo que ha impedido mejorar el bienestar de la población...”

Por su parte, Danilo Medina, en su propuesto programa de gobierno 2016-2020 promete que

“La creación de empleo de calidad es uno de los grandes compromisos de la próxima gestión gubernamental. El sector privado y el de economía solidaria serán los grandes generadores de empleo, para lo cual se requiere de políticas de fomento productivo conjugadas con políticas activas de empleo e intermediación laboral”³⁰.

²⁸ *Ibíd.*, pág.30.

²⁹ *Ibíd.*, pág.

³⁰ *Ibíd.*, pág. 46.

A.1 Políticas macroeconómicas y productivas de apoyo a la generación de empleo

La convergencia entre las propuestas de políticas macroeconómicas, productivas e institucionales para la generación de empleos

No obstante las divergencias antes anotadas, todos los candidatos (incluido el candidato oficialista) acuerdan -con diferencias en énfasis y matices- en atribuir al modelo económico, a deficiencias de las políticas públicas y a imperfecciones y resultados del mercado de trabajo los niveles de pobreza y desigualdad económica y social que persisten en el país, pese al elevado crecimiento económico logrado en las últimas décadas.

Todos los candidatos –incluidos los que no presentaron programa de gobierno- reconocen que es la insuficiente capacidad de la estructura productiva y de las políticas productivas de generar empleos formales, lo que produce los altos niveles de desempleos e informalidad laboral.

Todos los candidatos se comprometen a impulsar cambios en el modelo de desarrollo, en el orden institucional y en las políticas públicas implementadas en el país en las últimas décadas para que el elevado crecimiento económico logrado por el país sea más inclusivo.

Todos los candidatos coinciden en que para lograr los cambios al modelo de desarrollo se requiere de políticas públicas para la promoción a las exportaciones y de encadenamientos productivos intra e intersectoriales con énfasis en los de mayor capacidad de generar empleos -sobre todo en el caso de la industria, zona franca y turismo-, y del apoyo a las MIPYMES y a los sectores agropecuario, industria, zona franca y turismo –especialmente en acceso al crédito blando-, apoyadas por políticas macroeconómicas, fiscales, monetarias y productivas que garanticen un entorno macroeconómico con estabilidad (en el cambio, en los precios, y ausencia de déficit fiscales etc.) y mejoren el clima de inversión.

Los candidatos reconocen que para concertar e impulsar las políticas antes enunciadas se requiere acuerdos entre los diversos sectores de la sociedad y alianzas Gobierno-empresarios y Gobierno-organizaciones de la sociedad.

Todos los candidatos se han comprometido a impulsar una nueva fiscalidad progresiva, reduciendo el déficit fiscal y del gobierno central y mejorando la calidad del gasto público; fortalecer la solvencia y capitalización del sistema financiero, ampliando y mejorando el acceso al crédito de los sectores productivos, sobre todo a las MIPYMES,

Incluso el candidato a reelegirse por el partido que ha gobernado durante 16 de los últimos 20 años (PLD), Danilo Medina, promete para el próximo cuatrienio 2016-2020 “acelerar los cambios hacia el Nuevo Modelo de Desarrollo los cambios hacia el Nuevo Modelo de

Desarrollo de prosperidad con equidad...hasta consolidar uno de economía inclusiva y desarrollo productivo orientado al empleo de calidad y la competitividad”³¹:

Los objetivos esenciales en el período 2016-2020 son continuar reduciendo la pobreza, eliminar la pobreza extrema, fortalecer la inclusión social y continuar ampliando la clase media, en un entorno de crecimiento y estabilidad económica, y de respeto a los derechos y libertades democráticas³².

El candidato Danilo Medina propone cinco grandes lineamientos de acción para “profundizar los cambios al Nuevo Modelo de Desarrollo, hasta consolidar uno de economía inclusiva y desarrollo productivo orientado al empleo de calidad y la competitividad”³³: 1) Mantener un entorno la 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.

Particularmente para la creación de empleo de calidad y desarrollo productivo Danilo Medina propone apoyar el fortalecimiento del sector agropecuario, las MIPYMES, la economía solidaria, la industria local y zona franca.

Para el candidato Luis Abinader, se requiere un reordenamiento del modelo económico y de las prioridades del gasto público “Hay que remover los factores estructurales que determinan un crecimiento económico de poco impacto en el empleo y la pobreza. Para ello se propone actuar en cuatro niveles: iniciar un proceso de reestructuración de la demanda autónoma, creación de capacidades en las personas, crear institucionalidad en el mercado de trabajo y garantizar un entorno de políticas públicas de calidad”³⁴.

Reconociendo que las políticas de producción y empleo requieren de consensos amplios, el candidato del PRM Luis Abinader asume en su programa de gobierno el compromiso de impulsar un proceso de diálogo para lograr un Acuerdo Nacional por la Transformación Productiva y el Empleo de Calidad.

De otro lado, de acuerdo con el diagnóstico del PRM, el empleo encabeza las 12 necesidades más sentidas del pueblo dominicano identificadas en *Respuestas de las*

³¹ Danilo Medina Programa de gobierno 2016-2020, pág.

³² *Ibíd.*, pág. 14

³³ Luis Abinader, *Visión del Programa de Gobierno, Proyecto Presidencial Luis Abinader 2016-2020*, pág.

³⁴ *Ibíd.*, pág.

necesidades más sentidas de la gente, por lo que se ha diseñado una estrategia para crear empleos y mejorar los niveles de salarios, principalmente para las mujeres y los jóvenes. Luis Abinader plantea un Acuerdo Nacional por la Transformación Productiva y el Empleo de Calidad para crear -en alianza con el sector privado- lo que denomina una “fábrica” o “máquina” de generar empleos productivos. “Vamos a crear junto con el sector privado una “máquina” de generar empleos productivos”³⁵.

Para incentivar la producción y la creación de empleos en toda la economía, propone Abinader el siguiente conjunto de políticas generales: i) políticas macroeconómicas que prestan atención prioritaria a un crecimiento sostenible de la demanda agregada, ii) las políticas hacia el sector financiero que estimulan el crédito productivo, iii) las políticas energéticas que garantizan un abastecimiento confiable de energía y a precios razonables, iv) las políticas en materia de transporte y logística, v) las políticas que fortalecen la propiedad intelectual, vi) las que mejoran la calidad de la educación, vii) la calidad de la infraestructura, viii) así como acciones que reducen los costos y el tiempo para abrir negocios, y ix) las políticas de empleo que facilitan un adecuado funcionamiento del mercado de trabajo y contribuyen a que la oferta de fuerza de trabajo responda a la demanda presente y futura.

Como complemento a esas políticas, Abinader propone algunas políticas horizontales que afectan a todos los sectores productivos, tales como: a) Mantener un entorno macroeconómico estable; b) Generar políticas de apoyo a la actividad productiva (crediticia, crear mercados, creación de cadenas productivas, apoyo tecnológico, promoción de exportaciones); c) Definir y respetar un marco regulador estable y predecible, para la actividad económica; d) Fortalecimiento institucional (creación de mercado, mejorar la calidad del gasto público); e) Promover políticas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas; f) Implementar políticas para la empleabilidad (desarrollo de capacidades y habilidades, facilidades de contacto entre la demanda y la oferta de empleos).

De su lado, la candidata Minou Tavárez Mirabal propone “construir un nuevo modelo económico, social y político para poder construir una República Dominicana más justa para todos, que garantice la producción nacional, la generación de empleos y la mejoría de los ingresos de la población”.

Sin embargo una divergencia significativa en las propuestas de políticas macroeconómicas de fomento al empleo de ambos candidatos reside en que en el programa de Luis Abinader se incorpora la demanda agregada como un factor decisivo en las capacidades de generación de empleo de la economía. El planteamiento que sustenta esta relación, de origen post-keynesiano, es que “el nivel de empleo (o desempleo) e informalidad está

³⁵ Visión del programa de gobierno Luis Abinader, EL CAMBIO QUE VIENE: UN PAÍS PARA SU GENTE VISIÓN DEL PROGRAMA DE GOBIERNO DE LUIS ABINADER (Borrador para discusión).

determinado por el nivel de la demanda agregada autónoma en el corto y largo plazo y por la estructura productiva que esta va condicionando”³⁶.

Desde este enfoque, se diagnostica que

Los componentes de la demanda agregada de la economía con mayor capacidad de encadenamientos están frenados, y esto es así porque el consumo de los trabajadores, las exportaciones y la inversión productiva también lo están³⁷.

Por tanto, las políticas macroeconómicas que prestan atención prioritaria a un crecimiento sostenible de la demanda agregada son indispensables para aumentar la creación de empleo, plantea el candidato del PRM. Hay que iniciar un proceso de reestructuración de la demanda autónoma: “Primero, modificar el nivel y la estructura de la demanda autónoma de la economía. A través de políticas que fomenten las exportaciones, la inversión y el mercado interno”³⁸.

Otra divergencia relevante entre las propuestas de los candidatos se refiere a la magnitud en que proponen mejorar la capacidad de generación de empleos del aparato productivo.

Una de sus principales ofertas electoras del candidato y actual Presidente Danilo Medina es cumplir de nuevamente con la meta de crear al menos 400,00 nuevos en el cuatrienio 2016-2020.

De su lado, el candidato del PRM estima en su programa que esa meta sería insuficiente para reducir el desempleo, toda vez que al menos unos 119 mil jóvenes ingresan al cada año al mercado de trabajo. Por tanto, promete poner en funcionamiento la denominada “fábrica de empleos que duplicaría la oferta de Medina, creando al menos 200 empleos por año.

Otra importante diferencia es que sólo en el programa de Danilo Medina se plantean metas de crecimiento económico (superior al 5% anual), de inflación (de un solo dígito), y se proponen impulsar la aprobación de leyes (seis) de reforma marco normativo y acceso al crédito.

³⁶ Miguel Ceara-Hatton, Las políticas de empleo del PRM. Presentación en el Foro de la Alianza Progresista “Desarrollo para todos-Democrático y Justo. Santo domingo 14 de diciembre de 2015.

³⁷ *Ibíd.*, pág.

³⁸ *Ibíd.*, pág. 3.

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

Dentro de las políticas macroeconómicas, productivas y activas del mercado de trabajo de generación de empleo formales y formalización de empresas propuestas por los candidatos, las orientadas a apoyar las MIPYMES son de primer orden de prioridad. Ambos candidatos presentan 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.

Una de las áreas que exhibe el Presidente y candidato oficial como logros significativos de su actual gestión 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 oferta como principales metas de impacto para las MIPYMES:

- Reducir a la mitad los trámites actuales de constitución de una empresa micro o pequeña, de manera que el plazo no sea mayor de 24 horas y a un costo de 500 pesos.
- Expansión del número de micro-créditos otorgados al sector en condiciones favorables hasta beneficiar al menos 300 mil Mipymes.
- Implementar de 20 Centros Pymes, para beneficiar a más de 30 mil empresas con servicios de capacitación, asesoría empresarial, vinculación y asistencia técnica.
- Fortalecimiento e institucionalización de la Red Nacional de emprendimiento, apoyando las iniciativas de sus actores para alcanzar y beneficiar a más de 25 mil personas del ecosistema emprendedor.
- Capacitación a al menos 12 mil nuevas Mipymes y emprendedores en gestión y administración de sus empresas y finanzas.

Para el logro de estas metas se propone como medidas de políticas:

- Fortalecimiento del programa de asistencia integral para apoyar a las Mipymes con vocación exportadora.

- Fortalecimiento de los encadenamientos productivos de las Mi pymes.
- Consolidación de los programas EMPRETEC de desarrollo del comportamiento emprendedor, la Red de Emprendimiento y el Reto Emprendedor.
- Fortalecimiento e institucionalización de la Red Nacional de emprendimiento, para alcanzar y beneficiar a más de 25 mil personas del ecosistema emprendedor.
- Impulsar el Uso de Garantías para Acceso a Financiamientos Justos mediante la puesta en funcionamiento de fondos y respaldos financieros como el Fondo Nacional de Garantías, la Ley de Garantías Mobiliarias y la Ley de Garantías Recíprocas, eliminando la necesidad de garantías personales y constituyendo las garantías reales como fundamento del crédito.
- Reducción en más de un 50% los trámites que tiene que hacer un micro o pequeño empresario para estar al día, mediante la adición del Registro Industrial de Pro-industria y los Registros de Medio Ambiente a los servicios provistos por la Ventanilla Única de Formalización.
- Asesoría gratuita a través del Programa RD-Formalízate para lo que implementaremos un Programa Integral de Asistencia Especializada a la Formalización de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, que beneficiaría a unas 20 mil Mipymes en las 32 provincias.
- Implementación de un Programa Simplificado de Tributación y otro Simplificado de Seguridad Social, que permitirá un sistema a la medida de las Mipymes, abaratando los costos de tributación y facilitando la inscripción de sus empleados en el sistema de seguridad social.
- Ampliación de los Centros de Servicios de Apoyo Integral a las Pymes hasta instalarlos en al menos 20 provincias. La meta es.
- Desarrollo de un programa en alianza público privada para la innovación de las Mipymes, que permita mejorar su posicionamiento competitivo.
- Promoción de la articulación eficiente de las instituciones y recursos, no solamente para el desarrollo de nuevos productos, sino para mejoras incrementales en procesos y servicios.

- Continuación de la expansión del número de Mipymes acreditadas como suplidores del Estado, a través del cumplimiento de los programas de compras gubernamentales para Mipymes en todas las provincias y municipios del país.
- Fortalecimiento del programa de asistencia integral para apoyar a las Mipymes con vocación exportadora, desarrollando y mejorando su oferta y proveyéndoles información pertinente sobre los mercados internacionales.
- Fortalecimiento de los encadenamientos productivos de las Mipymes mediante la promoción de cadenas de valor que interrelacionen empresas de mayor tamaño con suplidores de pequeñas o medianas empresas.
- Promoción de la cultura emprendedora desde las escuelas, para lo que se implementará el programa Aprender para Empezar para capacitar a 32 mil estudiantes en los próximos 4 años, con mayor enfoque en los Centros Técnicos, capacitando al menos mil estudiantes por provincia.
- Consolidación de los programas EMPRETEC de desarrollo del comportamiento emprendedor, la Red de Emprendimiento y el Reto Emprendedor, así como 20 mil mentorías, 5 nuevas redes de inversionistas ángeles y 50 laboratorios emprendedores.

De su lado, el candidato del PRM y aliados ha estructurado un conjunto de propuestas de apoyo a las MIPYMES en el marco de una *agenda Pro-MIPYMES* a ejecutar en el cuatrienio, que incluye acciones de financiamiento, acceso a mercados – nacional y extranjero-, mejorar sistema de información, capacitación técnica, entre otras:

- Ampliar recursos y garantizar la presencia en el territorio mediante un renovado Fondo de Financiamiento de las MIPYMES con recursos del Presupuesto Nacional y de la cooperación internacional.
- Estimular a las instituciones financieras privadas para que creen sus propios programas de crédito para emprendedores, contando con una cobertura de seguros parciales y de facilidades.
- Garantizar la cobertura territorial (a cada provincia) creando una oficina de Asesoría de Desarrollo en cada sucursal del Banco de Reservas de la República Dominicana que será una unidad especializada que administrará, preparará la documentación y orientará a los emprendedores y emprendedoras para acceder a este fondo.
- Creación del Fondo de Seguro y de Cobertura de las MIPYMES en un plazo de 6 meses, el cual será la garantía de los créditos a la empresa hasta ser auto suficiente.

- Garantía de pago puntual, para acabar con el grave problema de la tardanza del Gobierno y sus entidades descentralizadas, estableciendo un programa mediante el cual cada factura vencida que tenga una MIPYME, podrá ser cobrada en una ventanilla en cualquiera de las sucursales del Banco de Reservas, que establecerá un ágil mecanismo de pago, el cual será transferido cada mes a la Dirección de Presupuesto para ser reembolsado.
- Transparencia en la asignación de las obras públicas: Se harán concursos y licitaciones absolutamente transparentes para la asignación de las obras públicas e instalar al más breve plazo un sistema de supervisión de obras totalmente independiente, sin intervención del gobierno y libre de corrupción.

¿Están estas propuestas de políticas macroeconómicas y productivas para la generación de empleo enmarcadas en la Ley de END?

En términos programáticos, si examinamos las líneas de acción relativas al empleo en la END se hace evidente el alineamiento de las propuestas de políticas de todos los candidatos con la END. En la END están claramente delineados los lineamientos de políticas macroeconómicas y productivas vinculadas con la generación de empleos en el objetivo general 3.4 *Empleos suficientes y dignos* (Ver recuadro de más abajo). Explícita y/o implícitamente, las propuestas y ofertas de los candidatos tienen como referente de primer orden la Estrategia Nacional de Desarrollo. En el caso del candidato oficialista, asume los objetivos, lineamientos y resultados esperados, contenidos en la Estrategia Nacional de Desarrollo (END 2010-2030). Los candidatos de la oposición en ocasiones apelan a la END, cuando quieren mostrar incumplimientos del Gobierno.

A.2 Las políticas activas de empleo

De las propuestas de políticas activas de empleo presentadas por los candidatos vamos a examinar los siguientes aspectos: i) sus fundamentos; ii) las políticas macroeconómicas, productivas e institucionales para la generación de empleos; iii) los vínculos que se establecen entre las políticas macroeconómicas, las políticas sociales y las políticas laborales; iv) las medidas de políticas específicas que plantean para resolver los problemas del empleo/desempleo.

END

Objetivo general 3.4 *Empleos suficientes y dignos*. .objetivos específicos

3.4.1 *Propiciar mayores niveles de inversión, tanto nacional como extranjera, en actividades de alto valor agregado y capacidad de generación de empleos decentes.*

3.4.2 *Consolidar el Sistema de Formación y Capacitación Continua para el Trabajo, a fin de acompañar al aparato productivo en su proceso de escalamiento de valor, facilitar la inserción en el mercado laboral y desarrollar capacidades.*

3.4.3 *Elevar la eficiencia, capacidad de inversión y productividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME).*

Líneas de acción para el logro del objetivo específico 3.4.1

a) Fomentar el ahorro empresarial para financiar el desarrollo nacional; b) Incrementar el ahorro público y orientarlo al financiamiento de proyectos de alto impacto social y económico que catalicen la inversión privada; c) Construir progresivamente sistemas regionales de competitividad y desarrollo tecnológico, sobre la base de la integración de la formación de capital humano, creación de infraestructura productiva y el aprovechamiento de los recursos naturales, mediante una estrecha coordinación entre Estado, empresas, academia y centros de investigación; d) Fortalecer las capacidades de atracción de inversión extranjera, sobre la base de crear y mercadear eficazmente las ventajas y oportunidades que el país ofrece para el desarrollo de actividades de alto valor agregado y/o creciente contenido tecnológico y/o nichos de mercado de la economía verde; e) Diseñar un sistema de incentivos selectivos para el desarrollo de actividades con alto potencial de efectos de arrastre, escalamiento en la cadena de valor y difusión tecnológica; f) Identificar e impulsar acciones que mejoren la competitividad de los parques de zonas francas y aumenten el valor agregado de su oferta exportable, en un marco de cumplimiento de los acuerdos internacionales suscritos por la República Dominicana; g) Impulsar una mayor diversificación en el portafolio de inversión de los fondos de pensiones, mediante la remoción de obstáculos legales, normativos, institucionales y procedimentales, a fin de viabilizar el desarrollo de instrumentos que permitan su inversión segura y rentable en proyectos productivos a favor del desarrollo nacional y de la generación de empleos decentes; h) Propiciar mayores niveles de inversión, tanto nacional como extranjera, en actividades de alto valor agregado y capacidad de generación de empleo decente; i) Remover los obstáculos del marco legal e institucional e impulsar la transparencia en las empresas públicas y privadas y el buen gobierno corporativo para promover el desarrollo del mercado de capitales como fuente de financiamiento a largo plazo.

¿Cuáles son las medidas de políticas de mercado de trabajo que plantean los candidatos para resolver los problemas del empleo/desempleo?

Tanto Danilo Medina como Luis Abinader proponen un variado conjunto de políticas activas de empleo orientadas a mejorar la empleabilidad en los segmentos sociodemográficos con mayores niveles de desempleo (jóvenes, NINI, NININI, mujeres, madres solteras, discapacitados, pobres extremos), como son las políticas de generación de empleo en forma directa o indirecta a través de subsidios, apoyos o incentivos a la contratación, sobre todo a las MIPYMES; capacitación y formación para el trabajo para promover la productividad y las capacidades de la fuerza laboral, incluyendo el apoyo y el fomento a iniciativas de emprendimiento; servicios públicos de empleo e intermediación laboral o de apoyo a la búsqueda de empleo, servicios de colocación y derivación para capacitación.

También son las más las convergencias que las divergencias entre las propuestas de políticas activas de los candidatos para mejorar el empleo y reducir el desempleo. Pero también hay diferencias relevantes, como veremos a continuación.

En el programa de Danilo Medina se asume que

La creación de empleo de calidad es uno de los grandes compromisos de la próxima gestión gubernamental. El sector privado y el de economía solidaria serán los grandes generadores de empleo, para lo cual se requiere de políticas de fomento productivo conjugadas con políticas activas de empleo e intermediación laboral.

Para la creación de empleo de calidad y desarrollo productivo Danilo Medina propone apoyar el fortalecimiento del sector agropecuario, las MIPYMES, la economía solidaria, la industria local y zona franca, así como políticas activas para los empleos generados favorezcan sobre todos a los jóvenes, mujeres, adultos mayores, pobres, discapacitados y otros grupos, como son:.

- programa de creación de empleo y mejora de empleabilidad e ingresos familiares para población en condición de pobreza o con bajos niveles de escolaridad, a través de la creación de puestos de trabajo en servicios sociales comunitarios para mujeres jefas de hogar, jóvenes y egresados del Plan Nacional de Alfabetización.
- Ofreceremos más formación y empleo para personas con discapacidad. Ampliaremos los programas de formación, emprendimiento y autoempleo, que garanticen la no discriminación y en igualdad de derechos laborales. Se continuará con la promoción de la cuota laboral en los sectores público y privado.

En tanto que el candidato del PRM Luis Abinader promete que

Las políticas públicas para crear empleos se enfocarán en mejorar la forma de funcionamiento del mercado de trabajo, en desarrollar habilidades en la fuerza laboral, en mejorar el entorno institucional de las empresas, fortalecer su competitividad sistémica y ampliar las exportaciones dominicanas de bienes y servicios así como el nivel de inversión en la economía dominicana³⁹L

En el Plan Nacional de Creación de Empleo del candidato Abinader se delinearán 10 acciones a ejecutar en los primeros seis meses de gobierno, con la meta de crear al menos 200,000 empleos al año: 1) *Plan Nacional de Infraestructura*; 2) *Sistema de Protección para el Trabajo Doméstico*; 3) *Sistema Nacional de Cuidado* (un sistema nacional del cuidado para los niños y niñas preescolares, personas con discapacidad y adultos mayores que contribuirán a darles más autonomía a la mujer) Facilidades para el trabajo a las madres de familia: (Establecer estancias infantiles con recursos materiales, humanos y financieros adecuados); 4) *Mi primer empleo*: Programa de incentivos fiscales a quienes contraten jóvenes que busquen su primer trabajo y Mejorar la educación técnica para el trabajo, dándole prioridad a mujeres, jóvenes y personas con discapacidad; 5) *Fondo emprendedor* Creación del Instituto Dominicano de Emprendimiento, Tecnología e Innovación (IDETECI) y el Sistema Nacional de Emprendimiento e Innovación;; 6) *Ley de Inversión Directa*; 7) *Apoyo a MIPYMES mediante una agenda Pro-MIPYMES*; 8) Fortalecimiento de políticas públicas a nivel local; 9) Programa de Fomento a la Capacidad Exportadora; 10) Tolerancia Cero a la Corrupción, mediante la creación de leyes más fuertes para castigar la corrupción y convocatoria a un pacto nacional para detenerla.

El empleo y desempleo juvenil como principal foco de atención de las políticas

Ambos candidatos dirigen más acciones de empleo hacia los jóvenes, con énfasis en los más desventajados (jóvenes pobres, Nini, 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 propone emprender un nuevo plan, dirigido a la población adolescente y juvenil, denominado *Quisqueya Joven*, “en el que se creará un sistema de inclusión y protección juvenil que garantice que todos los adolescentes mayores de 15 años y jóvenes tengan acceso a oportunidades educativas y laborales, priorizando a los pertenecientes a hogares más vulnerables”. Las principales acciones que comprende el plan son:

³⁹ Respuestas..., p.17.

- Generación de empleos y promoción del emprendimiento, en colaboración con las empresas e iniciativas privadas y de la sociedad civil, para lograr que al menos 100 mil jóvenes se incorporen al mercado de trabajo y se reincorporen simultáneamente al sistema educativo.
- Proveer, como parte del proyecto Progresando Unidos, la capacitación técnico-profesional de 40 mil jóvenes en extrema pobreza, favoreciendo su inserción laboral mediante pasantías y apoyo al emprendimiento.
- Implementación de un programa de pasantías en empresas, focalizado en jóvenes que hayan finalizado el bachillerato para apoyar su inserción laboral
- Implementación de un programa de empleo preferente a jóvenes profesionales para proveer servicios en las instituciones públicas.
- Desarrollo de acciones de intermediación laboral para jóvenes, acompañadas de mentorías y programas de formación.

Particularmente, para el caso de los jóvenes en condiciones de vulnerabilidad (NINI y Ninini, jóvenes pobres, adultos mayores, discapacitados, jefas de hogar, madres solteras, etc.), Danilo Medina promete:

- Proveer de capacitación técnico-profesional a 40 mil jóvenes en extrema pobreza, favoreciendo su inserción laboral mediante pasantías y apoyo al emprendimiento, como parte del proyecto Progresando Unidos.
- Implementar políticas de generación de empleos y promoción del emprendimiento, en colaboración con las empresas e iniciativas privadas y de la sociedad civil, para lograr que al menos 100 mil jóvenes se incorporen al mercado de trabajo y se reincorporen simultáneamente al sistema educativo.
- Más formación y empleo para personas con discapacidad: Ampliación de los programas de formación, emprendimiento y autoempleo, que garanticen la no discriminación y en igualdad de derechos laborales y continuación de la promoción de la cuota laboral en los sectores público y privado.

Por su parte, Luis Abinader estructura sus políticas orientadas a la juventud en lo que denomina *Gobierno Joven*, una gestión gubernamental basada y orientada en resultados e impactos positivos en la población joven de la República Dominicana, con resultados medibles a corto, mediano y largo plazo, cuyas “políticas están orientadas a la creación de oportunidades, tales como: generación de empleos, mejoramiento de la calidad educativa,

mejoramiento de los servicios de salud, reducción de la delincuencia, creación de espacios adecuados para el desarrollo de actividades culturales y deportivas y la reducción de la brecha digital”.

En el marco de ese Gobierno Joven, Abinader se compromete a:

- Crear un programa nacional de desarrollo y generación de empleo, mediante el desarrollo de la industria pesquera, el turismo, la producción agrícola, la ganadería y la minería en las provincias que así lo ameriten.
- Implementar un programa de incentivos fiscales a las empresas que motive la contratación de jóvenes, haciendo énfasis en integrar los sectores más vulnerables de la juventud (por ejemplo, los de primer empleo y los recién graduados).
- Creación del Colegio Técnico Universitario, “un híbrido intermedio entre la educación universitaria y la formación técnica”, coordinado por la UASD y el INFOTEP.
- Programa de promoción de la Educación Técnico-Profesional en todas las provincias, mediante la promoción de centros o colegios técnicos institutos politécnicos (como Loyola, ITESA, etc.), con la intención de que los bachilleres de todo el país puedan exhibir una educación técnica de alta cualificación, al tiempo que le permita insertarse en el mercado laboral.
- Construir en las principales provincias del país centros de alta tecnología (como el ITLA), y Ampliación de los institutos técnicos superiores comunitarios a nivel municipal.
- Propiciar un rediseño de los programas educativos y de cada pñsum de las carreras universitarias, con el objetivo de reducir el desfase que existe entre el conocimiento adquirido en la universidad y el necesario en la práctica laboral, así como la actualización que demanda el nivel de exigencia de los nuevos tiempos.
- Ejecutar un acuerdo de contratación entre las empresas estatales, dependencias del Estado, direcciones y ministerios con las universidades, a fin de captar profesionales jóvenes e insertarlos en el mercado laboral.
- Creación de parques industriales tecnológicos orientados a producir una convergencia entre las empresas que se dedican a la construcción de tecnologías, las universidades y programas de investigación. Se concederán incentivos a las empresas participantes en estos parques, a fin de atraer industrias competentes a nivel nacional e internacional.

- Implementar las cuotas de empleo en el sector público y privado establecidas en el artículo 14 de la ley 5-13 sobre igualdad de derechos de las personas con discapacidad.

Fomento y apoyo al emprendedurismo

Tanto el candidato oficial Danilo Medina como el de la oposición Luis Abinader conciben el apoyo emprendedurismo como una importante herramienta para la generación de empleos formales. El primero propone en su programa principalmente dos medidas para fomentar el emprendedurismo:

- Promover el emprendedurismo a través de programas integrales que incluyan acceso a capacitación (gerencia, manejo tecnologías de información y comunicación –TICs-, apoyo para acceso a mercados), asesorías especializadas y crédito, en particular para jóvenes y mujeres.
- Crear un Fondo del Emprendedor, para un financiamiento semilla a emprendedores menores de 40 años acompañado con programas de capacitación en gerencia, manejo tecnologías, accesos a mercados, el cual se financiará con una transferencia anual del Presupuesto Nacional anual no menor del 0.4% de las recaudaciones fiscales de la Nación, de acuerdo a lo establecido por la Ley 488-08 sobre MIPYMES.

Mientras, el candidato del PRM Abinader se compromete a aplicar las siguientes acciones:

- Creación del Instituto Dominicano de Emprendimiento, Tecnología E Innovación (IDETECI), que tendrá a su cargo dirigir el sistema nacional de emprendimiento e innovación que se compondrá de la Red Nacional de Emprendimiento, las incubadoras de proyectos de las principales universidades y el sector privado, las aceleradoras de proyectos, las instituciones de formación empresarial y de formación técnico-vocacional, entre otros.
- Implementar una ley de emprendimiento e innovación, la cual contempla la creación de un fondo nacional de emprendedores para fomentar el desarrollo y las pymes en coordinación con Pro-MIPYME, que dará especial apoyo a las iniciativas de jóvenes de 18 a 35 años para el establecimiento de nuevas empresas, mejorar sus destrezas administrativas y habilidades para impulsar los negocios. El fondo nacional de emprendedores deberá ser focalizado hacia nuevos modelos de producción, nuevas formas de diseño, nuevas tecnologías para mejorar competitividad del país y desarrollo económico. Adicionalmente este programa incluye los siguientes aspectos:
 - ✓ Orientación y asistencia técnica en materia educativa y tecnológica.

- ✓ Incentivo de la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías, registro de patentes de invención, creatividad agropecuaria e industrial.
 - ✓ Promoción de la creación de cadenas productivas y la creación de externalidades positivas a través de fortalecer cooperativas, facilidades para la comercialización de iniciativas individuales de emprendimiento y producción a menor escala de las empresas creadas por la población joven.
 - ✓ Establecimiento de un marco normativo del emprendedurismo en donde se consignarán recursos en materia presupuestaria.
 - ✓ Se crearán los estímulos necesarios para que el sistema financiero canalice recursos blandos para financiar MIPYMES dirigidas especialmente por jóvenes emprendedores.
- Crear una oficina de Asesoría de Desarrollo en cada sucursal del Banco de Reservas de la República Dominicana (Ver políticas para las MIPYMES más adelante) que apoye técnicamente a los emprendedores y emprendedoras locales.

Políticas para fomentar la equidad de género en el mercado de trabajo

El candidato del PLD asume el compromiso a favor de políticas que aseguren la igualdad salarial entre hombres y mujeres, hace referencia a la protección y reconocimiento del trabajo doméstico, y hace varias propuestas relacionadas con el fomento al empleo digno de las mujeres. Específicamente promete Medina:

- Impulsar una política de cero discriminación salarial de género a nivel nacional, promoviendo el cierre de la brecha salarial de género y aumentando la participación de la mujer en puestos gerenciales de la administración.
- Ejecutar el Programa Ciudad Mujer, para poner en operación centros de atención integral a la mujer para ofrecer servicios especializados de atención integral a la violencia de género, capacitación laboral, apoyo a emprendedoras y promoción de la salud materno-infantil.
- Expandir los programas de micro-financiamiento a empresarias y cooperativas de productores con alta participación femenina.
- Promover los valores de masculinidad solidaria en el sistema educativo y los medios de socialización, de modo que las generaciones más jóvenes puedan asumir roles

más equitativos de género, corresponsabilidad en el cuidado y el trabajo doméstico, y rechazo a cualquier tipo de violencia o discriminación contra la mujer.

- Crearemos centros de atención integral a la mujer (Ciudad Mujer) y de programas de reeducación de hombres agresores.
- Fortalecimiento del Programa de Lactancia Materna, tanto a nivel comunitario como laboral, diseñando programas para duplicar la tasa de lactancia materna exclusiva en los primeros seis meses, promoviendo así el desarrollo infantil temprano y contribuyendo a disminuir el costo económico de los sustitutos de la leche materna.
- Promover la participación y el empoderamiento de las mujeres en los espacios de toma de decisiones, tanto a nivel público como privado.
- Propiciar políticas positivas de empleabilidad con inclusión de género, incluyendo estrategias de capacitación e inserción laboral específicas para mujeres que ni estudian ni trabajan.

De su lado, Luis Abinader propone:

- Inclusión de contenidos no sexista que contribuyan a desmontar los estereotipos de género existentes, en especial respecto a la segmentación ocupacional.
- Impulsar y profundizar en el sector público y privado la adopción de sistemas de gestión de igualdad de género que promuevan la no discriminación de las mujeres en el empleo, la conciliación de la vida profesional, privada y familiar, y la prevención y erradicación de todas las formas de violencia de género en el ámbito laboral, principalmente el acoso sexual y otras formas de asedio en el espacio laboral.

Con respecto al trabajo doméstico, Abinader promete establecer un sistema de protección para el trabajo doméstico, así como un mecanismo que beneficie directamente a este grupo de trabajadoras a través de dar cumplimiento al Convenio 189 de la OIT sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, ratificado por el Estado Dominicano, que pretende garantizar los derechos básicos de trabajadoras y trabajadores domésticos, asegurando la igualdad de trato entre los trabajadores domésticos y los trabajadores en general en relación a las horas normales de trabajo, la compensación de las horas extraordinarias, los períodos de descansos diarios y semanales y las vacaciones anuales pagadas, en conformidad con la legislación nacional o con convenios colectivos,

teniendo en cuenta las características especiales del trabajo doméstico: el período de descanso semanal deberá ser al menos de 24 horas consecutivas.

A.3 Servicios de intermediación laboral para el empleo

Sobre los servicios públicos de información sobre empleo, el programa de Danilo Medina plantea:

- Fortaleceremos del 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.
- Modificación de la Bolsa de Empleo para asegurar que ésta sea una herramienta que ayude a los trabajadores a conseguir empleos más fácilmente.
- Establecimiento de oficinas de información y colocación laboral en las principales áreas urbanas que permitan la accesibilidad de los sectores vulnerables a las ofertas de trabajo.
- Puesta en marcha del Servicio Público de Empleo, en cumplimiento de los acuerdos asumidos en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

De su lado, el candidato Luis Abinader se compromete a:

- Mejorar el acceso al mercado laboral y el sistema de información laboral, como una de las acciones y políticas para la generación de empleos e inversión en el corto plazo.
- Establecer mecanismos que agilicen el mercado laboral que permitan a la oferta encontrarse con la demanda de empleos (ferias, crear sitios en internet para empleos, etc.).

A.4 Formación y capacitación de la fuerza laboral

Con respecto a la capacitación técnica y profesional el candidato del Partido de la Liberación Dominicana (PLD) se compromete a “desarrollar y consolidar la educación técnico-vocacional a favor del desarrollo productivo, la competitividad y la inclusión social”, mediante las siguientes líneas de acción y políticas:

- Articular un sistema nacional de educación técnica y formación técnico- profesional (privada y pública), orientado por políticas, objetivos y líneas de acción común, según roles establecidos.
- Masificar y actualizar la oferta formativa del Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), priorizando los sectores más empobrecidos, y articulado con la Política Activa de Empleo así como a la innovación y productividad.
- Promover la incorporación a los programas de formación profesional de jóvenes que hayan abandonado el sistema educativo.
- Impulsar el programa de certificación de competencias de adultos y jóvenes que dominan un oficio.
- Ampliar la capacitación de jóvenes mediante prácticas en las empresas, contratos de aprendizaje y pasantías, y ampliar la red territorial de empresas colaboradoras.
- Adecuar los contenidos de la formación a las necesidades de las empresas.
- Complementar el financiamiento a la formación, con recursos públicos dirigidos a programas para la población desempleada y el incremento de la calidad. 2012-2016.
- Capacitación a la población en condiciones de pobreza extrema, incluyendo la continuidad educativa de 250 mil egresados del Plan Nacional de Alfabetización y la formación técnico-profesional de 150 mil beneficiarios de Prosoli y de la estrategia Quisqueya sin Miseria.
- Lanzamiento de un programa de reintegración escolar de adolescentes mediante iniciativas de acompañamiento psicosocial, formación técnica, y creación de oportunidades económicas a los adolescentes y sus familias, en alianza con organizaciones de la sociedad.
- Ampliación de la cobertura de la educación técnica superior para satisfacer las necesidades de recursos humanos y de servicios, cumpliendo con los compromisos del Pacto Educativo de crear una red de institutos técnicos superior en las distintas regiones.

Por su parte, el candidato Abinader propone:

- Programa de ampliación y reforzamiento de la educación técnica, de manera que la UASD y el INFOTEP puedan cooperar creando un híbrido intermedio entre la educación universitaria y la formación técnica, el Colegio Técnico Universitario.

- Programa de promoción de la Educación Técnico-Profesional en todas las provincias (y en municipios en la medida en que los recursos del Estado permitan su realización), creando los centros, colegios técnicos e institutos politécnicos (como Loyola, ITESA, etc.) en cada provincia, con una oferta docente ajustada a las necesidades.
- Mejorar la educación para la juventud a través de introducir reformas en la educación superior más acordes con las demandas de una economía en la globalización.
- Introducir masivamente las carreras técnicas para la reinserción rápida en el mercado laboral.
- Establecer programas que propicien la inducción hacia la industria basadas en el conocimiento.
- Propiciar un rediseño de los programas educativos y de cada pensum de las carreras universitarias, con el objetivo de reducir el desfase que existe entre el conocimiento adquirido en la universidad y el necesario en la práctica laboral, así como la actualización que demanda el nivel de exigencia de los nuevos tiempos.

B. Políticas para mejorar los ingresos y la productividad del trabajo

El mejoramiento de los salarios

En materia salarial, la única promesa que hace el candidato Danilo Medina es 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”. Más que una propuesta, es una promesa de dar cumplimiento a la normativa laboral establecida en el Código de Trabajo y sus reglamentos.

Por el contrario, una de las principales ofertas de los candidatos de la oposición es la mejoría de los salarios en general y para sectores o grupos específicos (policías y militares, profesionales de la salud, maestros, y empleados públicos). Todos prometen aplicar la ley de Regulación Salarial del Estado Dominicano y No. 105-13 y su reglamento, pero es Luis Abinader quien hace los mayores compromisos, proponiendo fortalecer el mercado interno con mejores salarios y fortalecer los encadenamientos productivos, a través de:

- Retomar la aplicación de la ley de Regulación Salarial del Estado Dominicano y No. 105-13 y su reglamento, para garantizar su aplicación en todas las instituciones pública, ya sean autónomas o descentralizadas, con el fin de eliminar los privilegios y garantizar la equidad salarial en el sector.

- Crear políticas salariales que contribuyan a mejorar el impacto de los aumentos de productividad sobre los salarios.
- Revisar las políticas de salarios mínimos (simplificando el actual sistema).
- Establecer un régimen de salario mínimo para personas trabajadoras domésticas sin discriminación por motivo de sexo. Este salario debe pagarse en efectivo de manera regular y como mínimo una vez al mes.
- Establecer un régimen de salario mínimo para personas trabajadoras domésticas sin discriminación por motivo de sexo.
- Crear fuentes alternativas de competitividad y remover al salario como el pilar de la competitividad, mediante el “Gobierno Eficiente”, una forma indirecta de reducir costos a través de la ley de Silencio Administrativo, modernizar la Ley de Inversiones Extranjeras, la Ley de Estabilidad Jurídica, la Ley de Simplificación y la instalación de un sistema virtual.

La candidata Minou Tavárez promete “establecer una política salarial coherente que permita aumentar de forma sostenida los niveles salariales del país y disminuir las desigualdades de ingresos”, y propone como medidas concretas:

- Aumento general de salarios, tanto en el sector público como privado.
- Establecimiento de salarios mínimos a partir de la inflación y de los incrementos en la productividad laboral.
- Creación de una Ley Salarial de Funcionarios Públicos, que nivele, racionalice y establezca un salario máximo para el sector.

Políticas de tecnología e innovación para el empleo y la productividad

El candidato Danilo Medina propone para esta área temática las siguientes medidas:

- Implementación del proyecto de Mipymes Digitales para brindar asesoría especializada para el desarrollo páginas web, marketing digital y administración de redes sociales.
- Impulsar el Programa Nacional de Desarrollo de la Industria de Software y Servicios TIC, para favorecer la competitividad del sector y fomentar su internacionalización.
- Fortalecimiento de los Centros Universitarios de Emprendimiento que existen y creación nuevos centros y de la Red Universitaria de Centros de Emprendimiento y

Promoción de la Innovación, para crear nuevos modelos de negocios que incorporen el uso intensivo y racional de las tecnologías.

- Formación personal especializado de 300 agentes para promover la innovación en empresas con la ampliación del programa de Becas Internacionales.
- Implementación del proyecto de ensamblaje de computadoras y equipos electrónicos y fortalecimiento eremos a las Mipymes dedicadas a ese rubro.
- Habilitación del Portal Web de Comercio Electrónico para la venta y promoción de productos nacionales elaborados por las Mipymes.
- Impartición de diplomados en programación, desarrollo de páginas web, robótica, aplicaciones móviles y edición de video para mejorar la competencia de los jóvenes y aumentar las oportunidades de empleo.

Por su parte, Luis Abinader se compromete a

- Dar Apoyos específicos para lograr cambios tecnológicos en ramas de producción seleccionadas, incluyendo aquellas con alta presencia de pequeñas empresas tales como la fabricación de muebles, de alimentos procesados, y otros.
- Fomentar la calidad de la producción a través de fortalecimiento del Sistema Dominicano de la Calidad (SIDOCAL) y del Consejo y el Instituto Dominicano de la Calidad. Estos deberán merecer un robusto apoyo por parte del Estado.
- Promover asistencia técnica para mejorar la dinámica organizacional de las empresas.

C. Políticas de seguridad social

Todos los candidatos proponen reformas importantes al Sistema Dominicano de Seguridad: aumento de la cobertura de salud y pensiones hasta lograr la universalización. Los candidatos Danilo Medina y Luis Abinader plantean una larga lista de acciones que puede sintetizar en la siguiente lista:

- Aumento de la cobertura del Seguro Familiar de Salud hasta para cubrir al menos al 90% de la población.
- Implementación del Modelo de Atención Integral en salud, que establece la ley General de Salud.

En 4 de los programas analizados se hace mención explícita de la necesidad de cambiar el enfoque o paradigma de la salud que se viene implementando en el país. Tanto la candidata de la ADP, los candidatos del PQDC y del PRM, como en menor medida la candidata del PUN, reconocen en sus programas, que se requiere superar el enfoque curativo y hacer un mayor énfasis en la prevención de las enfermedades y la promoción de la salud, al tiempo de plantear la necesidad de cambiar el modelo de atención hospitalaria vigente, fortalecer la atención primaria en salud y la descentralización.

- Aumento de la cobertura y monto de las pensiones.
- Implementación de un nuevo Plan Básico de Salud.
- Reducción del gasto familiar, los cobros indebidos, y para evitar la denegación de derechos de los afiliados.
- Incorporación de los adultos mayores al Seguro Familiar de Salud del Régimen Subsidiado.
- Inicio del Régimen Contributivo Subsidiado.
Facilidades para la incorporación de las MiPymes a la Seguridad Social.
- Afiliación de pensionados de bajos ingresos.
- Garantizar el acceso a medicamentos a toda la población

Se destaca de igual forma, en los programas de los candidatos del PLD y PRM y en el de la candidata de la ADP, la propuesta de garantizar el acceso a medicamentos a toda la población, incluyendo a grupos poblacionales considerados como más vulnerables (ej. personas viviendo con VIH). De los 3 programas, el del PLD es el que ofrece mayor cantidad de detalles sobre lo que sería realizado en esta área (ej. mejora de la regulación de los medicamentos, expansión de la red de farmacias del pueblo, fortalecimiento de Promese/CAL, entre otras medidas).

En adición a estas medidas, Danilo Medina promete:

- Otorgar 50 mil pensiones solidarias a personas con discapacidad severa y a adultos mayores viviendo en condiciones de indigencia.
- Continuar mejorando el financiamiento del Servicio Nacional de Salud mediante transferencias directas y la reducción progresiva de la brecha de financiamiento per cápita del Régimen Subsidiado del Seguro Familiar de Salud con respecto al régimen contributivo de la seguridad social.

A su vez, en el programa de Abinader se estiman del costo anual para el Estado del Seguro Familiar de Salud (SFS) en los tres regímenes –contributivo, subsidiado y contributivo-subsidiado) para cubrir el 97% de la población estimada en el 2020. El costo para el Estado sería de aproximadamente RD\$74.7 mil millones para el año 2017, pero el financiamiento del Seguro Familiar de Salud (SFS) equivale a un aumento de RD\$21.5 mil millones.

También se compromete Abinader a

- La creación de las redes de Unidades de Atención Primaria que deben funcionar en todos los barrios de las ciudades del país.
- Consignar los recursos por capitación para los beneficiarios del Régimen Subsidiado y del Régimen Contributivo Subsidiado, a fin de que puedan acceder vía el SENASA a la compra de medicamentos de calidad con oportunidad y de forma gratuita al Programa de Medicamentos Esenciales/Central de Apoyo Logístico (PROMESE/CAL).
- Consignar los recursos presupuestarios para los beneficiarios del Régimen Subsidiado y del Régimen Contributivo Subsidiado del seguro de salud.
- crear la “Pensión Solidaria” para poco más de 69 mil personas mayores de 60 años las cuales “tendrán un monto equivalente al sesenta por ciento (60%) del salario mínimo público e incluirá una pensión extra de Navidad”, de acuerdo al artículo 64 de la Ley de Seguridad Social.
- A partir del 2017, elevar el costo per cápita del Plan Básico de Salud (PBS) en 14% cada año hasta que se alcance la estabilidad financiera en el sector y sus costos no crezcan por encima de la tasa de inflación meta lo cual se estima llevaría a cabo antes de finalizar el 2020.
- Establecer estancias infantiles con capacidad profesional, tanto como parte de la política de creación de “trabajo decente” para que las mujeres puedan incorporarse a la población económicamente activa, así como, para fortalecer la dimensión de salud de cuidados de los niños y niñas, con el 0.10% de los aportes al Seguro Familiar de Salud vía la (TSS) como indica la ley.
- Implementar un Sistema Nacional del Cuidado para los niños y niñas preescolares, personas con discapacidad y adultos mayores.
 - ✓ Ampliar las Estancias Infantiles establecidas por la ley 87-01 de la Seguridad Social por todo el territorio nacional,

- ✓ implementar estancias permanentes y temporales para las personas adultas mayores y las personas con discapacidad, para que los encargados de estas personas tengan más oportunidades de trabajar
- Trabajar en el establecimiento de pensiones solidarias para inclusión de las mujeres que realizan trabajo doméstico no remunerado y al seguro nacional de salud.

D. Propuestas sobre la institucionalidad laboral

En materia de la institucionalidad reguladora del mercado laboral, los candidatos proponen un conjunto de líneas de políticas orientadas a mejorar las regulaciones y el funcionamiento del mercado de trabajo mediante el fortalecimiento de las instituciones tradicionales del mercado laboral y la creación de nuevas instituciones leyes y programas.

Así, una de las propuestas en materia de trabajo decente del candidato Abinader es “crear institucionalidad en el mercado de trabajo”, a través de:

1. Establecer un sistema de cuotas migratorias para fortalecer la inclusión laboral de mano de obra nacional creando procedimientos de contratación ágiles y viabilizando progresivamente en el tiempo la relación del 80/20.
2. Establecer un sistema de protección para el trabajo doméstico, dando cumplimiento al Convenio 189 de la OIT sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, ratificado por el Estado Dominicano.
3. La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio.
4. La abolición del trabajo infantil.
5. La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.
6. Impulsar y profundizar en el sector público y privado la adopción de sistemas de gestión de igualdad de género que promuevan:
 - ✓ La no discriminación de las mujeres en el empleo.
 - ✓ La conciliación de la vida profesional, privada y familiar.
 - ✓ La prevención y erradicación de todas las formas de violencia de género en el ámbito laboral, principalmente el acoso sexual y otras formas de asedio en el espacio laboral.

7. Implementar un Sistema Nacional del Cuidado para los niños y niñas preescolares, personas con discapacidad y adultos mayores, ampliando las Estancias Infantiles establecidas por la ley 87-01 de la Seguridad Social por todo el territorio nacional, e implementando estancias permanentes y temporales para las personas adultas mayores y las personas con discapacidad.

8. Establecer mecanismos que agilicen el mercado laboral, haciendo coincidir la oferta con la demanda laboral (ferias de empleos, mecanismos de difusión de ofertas, sitios web en el internet, entre otros).

Si bien los candidatos presentan propuestas de reformas del Estado en varias áreas (justicia, fiscal, eléctrica, protección social, seguridad social, ordenamiento territorial, entre otras) que tendrían impacto en el mercado laboral, en general son muy vagas, y peor aún, salvo la candidata Minou Tavárez, no hacen referencia alguna a la reforma más importante del mercado de trabajo, la reforma al Código de Trabajo.

Pese a ser un mandato de la Ley 1-12 de Estrategia Nacional de Desarrollo, los candidatos han evadido en sus declaraciones, promesas y propuestas el tema de la reforma a la legislación laboral, incluyendo al candidato oficial Danilo Medina, en cuya actual gestión de gobierno se inició, en 2013, el proceso de revisión y actualización del Código de Trabajo, promesa de su programa 2012-2016 cumplida parcialmente.

Sólo el candidato de la Fuerza Nacional Progresista (FNP) Pelegrín Castillo se ha referido al tema, comprometiéndose a propugnar por una modificación al auxilio de cesantía “ajustando las indemnizaciones laborales al carácter de las empresas, con el objetivo de evitar el cierre de empresas y pérdidas de empleos, en especial, en el sector de las MIPYMES”.

Sólo Minou Tavarez propone una reforma a la arquitectura institucional laboral: la integración del Ministerio de Trabajo en el Gabinete Económico del gobierno, su conversión en Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y el fortalecimiento de la Comisión Nacional de Empleo para el diseño de políticas y planes de empleo.

IV. UNA EVALUACIÓN DE LAS PROPUESTAS DE LOS CANDIDATOS

4.1 Fortalezas generales de las propuestas

El mercado de trabajo como eje de intervención para la inclusión social

Como bien se documentó en la sección anterior, en general, los partidos otorgan una alta ponderación al tema del mercado de trabajo, sobre todo al problema del empleo y el desempleo, tanto en el diagnóstico de los problemas de la sociedad como en las propuestas de políticas o promesas electorales presentadas al electorado, alineándose así con la importancia que otorgan los potenciales votantes a estos dos problemas. Todos los candidatos reconocen que el empleo es un mecanismo fundamental de inclusión social, que junto con mejor remuneración al trabajo, puede contribuir de un modo significativo a una reducir la pobreza y mejorar los ingresos de la población trabajadora.

La oferta de empleo (empleos a jóvenes y mujeres, primer empleo, etc.) y otras ofertas electorales relativas al trabajo y al capital, como son, las remuneraciones, el mejoramiento general de los salarios y para grupos específicos (policías, maestros, empleados públicos, etc.), emprendedurismo, formación y capacitación para el empleo, seguridad social –salud y pensiones-, seguridad social, sino son centrales ocupan un lugar destacado dentro del conjunto de propuestas diversas contenidas en los programas de los candidatos o en las declaraciones y promesas hechas en sus promociones por los diferentes medios de comunicación.

La convergencia de las propuestas

Tal como mostramos en la sección anterior, uno de los principales hallazgos del examen de las propuestas contenidas en los programas de gobierno de los candidatos a la presidencia en lo relativo al mercado de trabajo es el grado de convergencia de las mismas. En general las ofertas de los candidatos, y las propuestas de líneas de acción de políticas más programáticas en el caso de los partidos con programa de gobierno más estructurado son bastante similares, pese a las diferencias significativas en el diagnóstico y apreciación sobre el impacto distributivo del crecimiento económico y las políticas sociales, el nivel de bienestar y pobreza de la población, sobre la magnitud y gravedad de los problemas mercado laboral.

Explícita y/o implícitamente, las propuestas y ofertas de los candidatos tienen como referente de primer orden la Estrategia Nacional de Desarrollo: la visión de país al 2030 y el diagnóstico base, los ejes, objetivos, y líneas de acción de políticas contenidas en la misma. En términos programáticos, al examinar las líneas de acción relativas al empleo en la END se hace evidente el alineamiento de las propuestas de políticas de todos los

candidatos con esta. En el caso del candidato oficialista, asume de manera explícita los objetivos, lineamientos y resultados esperados de la END, mientras que los candidatos de la oposición apelan en ocasiones a esta, sobre todo cuando quieren mostrar incumplimientos del Gobierno.

La consistencia, plausibilidad y viabilidad de las políticas propuestas

En general las políticas sobre el mercado de trabajo propuestas por los candidatos están alineadas con las actuales buenas prácticas de formulación de políticas públicas en la región latinoamericana y caribeña. Haciendo acopio de las cajas de herramientas de intervenciones actualmente disponibles, y en el caso del candidato y actual Presidente, incorporando además la experiencia de su actual gestión y el experticio profesional de funcionarios y técnicos del Gobierno, los candidatos del PLD y del PRM y partidos aliados han estructurado y presentado al electorado un conjunto de líneas de políticas relativas al mercado de trabajo con suficiente claridad, precisión y en general con razonable grado de viabilidad y factibilidad, que de implementarse en el cuatrienio, mejorarían la empleabilidad en los sectores más vulnerables al desempleo y los ingresos laborales de los trabajadores.

4.2 Debilidades de las propuestas: carencias y déficits

Pese las fortalezas antes indicadas, el conjunto de propuestas de políticas sobre el mercado de trabajo presentadas por los candidatos como programas de gobierno para el período 2016-2020 adolece de tres restricciones que afectarían su eficacia y limitan su radio de intervención. Primero, las políticas no están formuladas desde una perspectiva de integralidad. 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. Y en tercer lugar, están ausentes 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, para sostener el exitoso crecimiento económico vía la dinamización de la demanda agregada, y para mejorar las capacidades de las institucionales en la implementación, monitoreo y evaluación como son la arquitectura de la institucionalidad del mercado, la reforma a la legislación laboral pendiente, la inestabilidad en el empleo y la alta rotación laboral, la protección frente al desempleo, la sindicalización y la negociación colectiva, y las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo.

A continuación, presentamos un examen más detallado de cada una de estas limitantes o debilidades de las propuestas de políticas.

La ausencia de una perspectiva integral de las políticas

Un enfoque integral de las políticas busca una mayor eficacia en las intervenciones. Para lograr esto, 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.

En el caso de las políticas del mercado laboral, una perspectiva integral quiere decir que las mismas tienen que cumplir con al menos las siguientes condiciones:

- (i) Las políticas deben estar dirigidas a afectar los factores productivos, fiscales e institucionales que determinan las fallas en el modelo de crecimiento económico y en el funcionamiento del mercado laboral, en particular las bajas capacidades de generación de empleos e ingresos y la muy desigual distribución de los ingresos laborales entre el factor trabajo y el capital.
- (ii) Deben tener 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).
- (iii) Deben incluir metas cuantificadas de los objetivos y líneas de acción y lineamientos claros para la evaluación y monitoreo de las políticas y de rendición de cuentas que garanticen la necesaria transparencia en la ejecución de dichas políticas, incluido un apropiado sistema de indicadores.

Las propuestas de políticas sobre el mercado de trabajo presentadas por los candidatos cumplen sólo parcialmente con la primera condición. Si bien, como indicamos, el conjunto de políticas propuestas por los candidatos Danilo Medina y Luis Abinader en general contiene las líneas de acción básica para mejorar la generación de empleo, en términos de políticas redistributivas que mejoren la distribución del ingreso sólo el segundo se compromete con propuestas concretas de mejoramiento de los salarios, acompañadas de estimaciones de los recursos financieros.

Con respecto al segundo aspecto, es de especial relevancia que las políticas propuestas por los candidatos contengan las medidas fiscales que sustenten las mismas, incluido la estimación de los recursos financieros necesarios para la implementación de las políticas y cómo se obtendrían los mismos. Como veremos, sólo el candidato Luis Abinader presenta –aunque de manera parcial- estimaciones de los montos y fuentes de recursos financieros para sostener las políticas propuestas. Finalmente, en relación con la tercera condición de integralidad de las políticas, salvo algunas excepciones, en las propuestas de los candidatos

no están planteados objetivos ni metas cuantificadas de las políticas propuestas, y menos aún mecanismos de rendición de cuentas más participativo, ágiles y transparentes que los actualmente existen.

Ausencia de propuestas concretas sobre la fiscalidad que sustente las políticas

Como bien muestra *Polétika*, en ninguno de los programas de los candidatos se asume compromisos con el incremento de la suficiencia o incremento de la presión tributaria; en la mayoría de los casos solo se plantean declaraciones muy generales en materia de fiscalidad; Solo los candidatos Luis Abinader y Minou Tavárez plantean compromisos más concretos respecto a la transformación de la estructura impositiva para hacerla más progresiva, proponiendo desmonte de impuestos indirectos que gravan el consumo. Sólo la candidatura de Luis Abinader presenta, en sus *Propuestas para el cambio*, ideas más concretas sobre la fiscalidad: la inversión social, la eficientización del gasto público, incentivos fiscales y la sostenibilidad financiera.

En los programas del PLD, APD y PRM se toca, en mayor o menor medida según el caso, la transparencia y rendición. Solo en uno de los programas examinados, el del PRM, se evidencian propuestas concretas y cuantificadas en la línea de incremento de la inversión social, la eficientización del gasto público y la sostenibilidad financiera.

Específicamente, con respecto a las propuestas de políticas del mercado laboral sólo Abinader presenta la fuente de recursos financieros para implementar algunas de las medidas anunciadas, como son los aumentos de salarios a policías, militares, médicos y maestros, eliminar la pobreza extrema en dos años, duplicar el monto de las transferencias monetarias de Solidaridad (subsido a “Comer es primero”).

El PRM estima que reduciendo el gasto público (gastos excesivos del gobierno, eliminación de barrilitos y cofresitos y pago de comisiones) el Gobierno puede ahorrarse RD\$56,000 millones al año - lo cual equivale al 1.73% del PIB o 12.27% de los ingresos-, de los cuales utilizaría RD\$33,000 eliminar la pobreza extrema en dos años, para el reajuste salarial en la P.N., la duplicación del monto de las transferencias condicionadas del Programa Solidaridad y otorgar la pensión solidaria a los 69,000 envejecientes.

4.3 Temas y problemas del mercado laboral ausentes en las propuestas de políticas

La pendiente reforma a la legislación laboral actual

El gran ausente en las propuestas de los candidatos es la reforma al Código de Trabajo pautada en la END. Parecería que dado el virulento rechazo de las centrales sindicales oficiales a las propuestas presentadas por los empresarios en el Diálogo Tripartito (DT), todos los candidatos y partidos políticos han evadido abordar la temática en los programas de gobierno, y en sus declaraciones públicas, cuando se les ha preguntado acerca del tema, las respuestas, sin excepción, han sido muy generalistas.

El candidato oficial Danilo Medina excluyó del programa de gobierno 2016-2020 el compromiso asumido en el del cuatrienio 2012-2016 de impulsar la reforma laboral. De los candidatos de la oposición, sólo Pelegrín Castillo, de la FNP, se ha referido por escrito al tema –mediante una Declaración Pública con motivo de la celebración del 1ro de mayo que contiene 10 compromisos con lo que denomina una Política Activa de Empleos-, planteando propugnar por una modificación al auxilio de cesantía “ajustando las indemnizaciones laborales al carácter de las empresas, con el objetivo de evitar el cierre de empresas y pérdidas de empleos, en especial, en el sector de las MIPYMES”. Los demás, sólo han hecho mención cuando se le ha interrogado sobre la temática, repitiendo cual estribillo que estarían de acuerdo con una reforma al Código de Trabajo, siempre que se preserven los derechos y conquistas de los trabajadores.

La evasión intencional de los candidatos al trascendente tema de la reforma laboral en curso durante la campaña electoral no podría continuar más allá del 15 de mayo, toda vez que es un compromiso asumido por el Estado dominicano en la Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo. Así, cumpliendo con el mandato de dicha ley, el Gobierno actual dio inicio en el año 2013 a un proceso de revisión y modificación del Código de Trabajo actualmente vigente, designando el 2 de octubre, mediante el decreto 286-13, la *Comisión Especial para la Revisión y Actualización del Código de Trabajo* “con el propósito de revisar la normativa laboral vigente de cara a la presentación de propuestas al Poder Ejecutivo” (Art. 1).

Las razones que invoca el Gobierno en ese decreto para convocar a una revisión del Código son: a) adecuar la normativa a la necesidad de la creación de empleos formales; b) adecuar el Código a los cambios en el ordenamiento jurídico que se han producido desde 1992 (Constitución de 2010, Ley 86-01 de Seguridad Social, Tratados de Libre Comercio DR-CAFTA, entre otros); c) adecuar la normativa laboral a las normas internacionales del

trabajo y recomendaciones de Naciones Unidas y de la Organización Internacional del Trabajo.

Con respecto a la primera razón que justifica la convocatoria a la reforma, el principal argumento que sustenta su necesidad -contenido tanto en la END, en las propuestas de reforma del empresariado, como en el decreto que crea la referida Comisión-, es que los altos costos laborales no salariales, sobre todo el costo de despido -la cesantía y el preaviso- y una serie de rigideces de la normativa laboral en la contratación, en las jornadas y horario, y en asuntos de orden procedimentales en materia de administración de justicia laboral, elevan los costos de generación de empleos formales en el sector privado, y son, por tanto, las principales causas de la alta informalidad en la economía y en el mercado laboral.

Una vez rendido su informe la Comisión, el Gobierno convocó al Diálogo Tripartito (DT) - a puertas cerradas- con la mediación del Rector del Instituto Tecnológico de Santo Domingo, cuya primera sesión se produjo en noviembre del 2014. Este polarizado y accidentado diálogo fue interrumpido desde mediados del pasado año 2015 por la representación sindical, cuando las centrales sindicales oficiales decidieron retirarse de todas las instancias institucionales en las que representan a los trabajadores (CNSS, IDSS, CES, INFOTEP, etc.) por su desacuerdo con la Resolución No. 1/2015 del Comité Nacional de Salarios (CNS) del 20 de mayo del 2015 que reajustó el salario mínimo del sector Privado No Sectorizado.

En consonancia con sus argumentos para justificar la reforma, la mayoría de las propuestas de modificación al Código presentadas por la cúpula empresarial son de carácter regresivo, pues reducirían los ingresos de los trabajadores. Más que reformar, lo que plantean los empresarios es matizar o rediseñar la normativa actualmente vigente, aunque favoreciendo al capital más que al trabajo. Particularmente las propuestas las dos organizaciones que aglutina a la cúpula empresarial, el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y la Confederal Patronal de República Dominicana (COPARDOM) sobre modificación a derechos laborales como la cesantía, preaviso, despido, indemnización, contrato de aprendizaje, jornada laboral y vacaciones 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.

De otro lado, en un principio sin una clara y bien informada visión estratégica de intervención en el debate sobre la reforma laboral, sino más bien de manera reactiva y autodefensiva, las organizaciones de trabajadores se limitaron a inicios del proceso a negarse a participar en un diálogo para modificar el Código de Trabajo, alegando que la intención de los empresarios era aprovechar ese escenario para recortar derechos de los trabajadores, como son la indemnización del auxilio de cesantía. Es sólo después de la creación de la Comisión que las centrales sindicales oficiales deciden intervenir en la

discusión sobre la reforma, elaborando, con la asesoría y ayuda técnica de expertos especialistas en derecho laboral, un conjunto de propuestas que en general se orientan a preservar los derechos laborales contenidos en el Código de Trabajo actual.

El actor fundamental del diálogo tripartito, convocante del mismo y al que le corresponde la rectoría en la aplicación de la normativa y en las políticas laborales, el Gobierno dominicano, ha mantenido una posición de *laissez faire* durante el proceso de discusión de la reforma, reivindicando y asumiendo su rol mediador, pero escamoteando su responsabilidad en fomentar políticas públicas del mercado laboral que mejoren la inclusión social y protejan a los trabajadores, tal como acciona en las discusiones y decisiones sobre reajuste salarial que se producen en el CNS. Sospechosamente, el organismo rector de las relaciones laborales, el Ministerio de Trabajo, ha sido excluido de la Comisión Revisora y del Diálogo tripartito, rol que es desempeñado por el Ministerio de la Presidencia.

En síntesis, 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 en el marco de un Diálogo Tripartito Empresarios-Sindicalistas-Gobierno, 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.

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, 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.

Ahora bien, ¿Es en realidad necesario y pertinente modificar el Código de Trabajo actualmente vigente? Y si la respuesta a esta última pregunta es afirmativa, ¿qué tipo de modificaciones al Código son las necesarias para alinear las normas laborales con los objetivos y metas de desarrollo planteados en la Estrategia Nacional de Desarrollo? ¿Debe circunscribirse la reforma laboral a modificaciones a la normativa laboral? Si la respuesta es negativa, ¿Cuál es entonces el alcance y contenido de la reforma laboral que demandan las políticas del mercado laboral contenidas en la Ley de END? ¿Cuáles son las reformas del mercado laboral necesarias para lograr un mayor ritmo de reducción de la pobreza acorde con el elevado crecimiento económico, mejorar la distribución del ingreso y la movilidad económica haciendo el crecimiento de la República Dominicana más inclusivo?

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 persistencia de elevados niveles de pobreza en la población dominicana -incluso entre los que generan ingresos en el mercado laboral por los bajos salarios, la alta informalidad laboral y la baja productividad laboral-, la baja movilidad económica de los pobres y de trabajadores de estratos medios que constituyen más del 80% de la población, el bajo nivel de gasto social y la baja eficacia de las políticas sociales, y en general las brechas de ingresos en la sociedad dominicana, pese al sostenido elevado crecimiento económico plantea a cualquier reforma laboral que se emprenda el impostergable reto de contribuir a cambiar ese statu quo.

Ahora bien, la economía política de la desigualdad económica y social y la experiencia de las reformas implementadas en los últimos 25 años en República Dominicana indican que la capacidad de resistencia de las élites de poder a reformas de profundo calado –como la reforma laboral integral que se propone en este estudio- sólo podría ser superada si los beneficiarios potenciales de dichas reformas –trabajadores asalariados e informales; micro y pequeños empresarios; pobladores en sectores populares; empleados de ingresos medios; desempleados; amas de casas- estuviesen igualmente bien organizados y contasen con recursos para contrarrestar la influencia de intereses creados bien organizados, más allá del recurso electoral.

Desafortunadamente, también las centrales sindicales oficiales han excluido de su agenda de reclamos el tema de la reforma laboral. Durante esta campaña electoral han sido reiterativas en esta posición. En un documento de propuestas a los candidatos a la Presidencia, titulado *Líneas programáticas para el desarrollo sustentable y sostenible en República Dominicana*, que es de suponer estarían dirigidas sobre todo al que declararon “El candidato de los trabajadores” en un acto público, Danilo Medina, la reforma laboral ni siquiera se menciona.

Por las razones antes indicadas, la reforma laboral sí tiene que ser un tema de la agenda política de los candidatos a la Presidencia y de primerísima prioridad en la agenda de reformas económicas y sociales pendientes en República Dominicana, tal como lo establece la END, 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 en el

marco del DT⁴⁰. La iniciativa de reforma laboral en curso abre incluso una oportunidad para exigir al candidato electo en las próximas votaciones y al Gobierno que encabece a partir del 16 de agosto una reforma laboral integral y progresiva, que de no aprovecharse tendría probablemente un mayor costo para los trabajadores que mantener la actual legislación e institucionalidad laboral.

La reforma laboral no debe seguir siendo un tema de manejo exclusivo de las organizaciones sindicales si ocho de cada diez ciudadanos –y podría suponerse que en una proporción parecida entre los votantes- de esta República Dominicana se sostienen económicamente sobre todo con los ingresos que producen en el mercado laboral. Es un tema de orden existencial que debe involucrar el ejercicio ciudadano del reclamo a la equidad, más allá del actual torneo electoral. Las elecciones deberían ser una oportunidad para los ciudadanos de elegir a quienes, de acuerdo con nuestras convicciones políticas, ideológicas y éticas, debidamente informadas, tengan las mejores propuestas en general y voluntad real de impulsar desde el Gobierno las reformas que demandan los acuciantes problemas de nuestra República Dominicana, y una vez pasen las votaciones, 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.

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 de los candidatos a la Presidencia.

⁴⁰ Al menos uno de los asesores laboristas de las centrales sindicales que acompañan a los representantes sindicales en el DT, el Dr. Julio Aníbal es partidario de que no retornen al Diálogo sin un acuerdo previo con los empresarios sobre el alcance de las modificaciones al CT, pues, de acuerdo con su apreciación “podría tener como consecuencia la reducción de lagunas conquistas que establece dicho código en beneficio de los trabajadores y que por años, los empresarios han promovido su desaparición” (Suárez, 2015, p.80-81).

La protección frente al desempleo

El tema más controvertido, 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.

Si bien el Gobierno actual no tiene una posición oficial respecto a las propuestas de modificación al régimen de cesantía ni y al seguro

Las posiciones inflexibles sobre el tema, tanto del empresariado como de los dirigentes de las centrales sindicales, dejan poco espacio para una concertación que no lesione los beneficios de los trabajadores y no eleve significativamente los costos laborales. A unos 15 años de iniciadas las conversaciones tripartitas sobre la cesantía y el seguro de desempleo en el marco de las negociaciones para la nueva Ley de Seguridad Social, persisten los desacuerdos. Ya hemos duplicado el tiempo que tomó a Chile acordar un seguro de cesantía.

Resulta inquietante que durante el proceso de elaboración del proyecto de Ley de la Seguridad Social y de su posterior discusión en Congreso Nacional y aún a la fecha los empresarios no hayan presentado un estudio convincente que fundamente técnica y financieramente su propuesta de recorte de las indemnizaciones por cesantía.

Aunque se precisan de más información sobre los costos reales del auxilio de cesantía, los datos disponibles no sugieren que los desembolsos de las empresas estén afectando la competitividad de las grandes y de medianas empresas, comparado con los costos de energía eléctrica, transporte y tributación, tal como lo percibe la mayoría de los empresarios⁴¹. Los datos reportados por los trabajadores en la ENFT indican que el costo promedio de la cesantía es de apenas 5.57% del salario promedio de los trabajadores, no el 12.43% que estima

Ahora bien, en el caso de las micro y pequeñas empresas, sobre todo las primeras, por su bajo nivel de capitalización y de ganancias y su vulnerabilidad en términos de sostenibilidad la cesantía sí podría estar aumentando el riesgo de desequilibrio y quiebra, dado que el aporte a la cesantía se acumula en un solo pago no programado y se calcula, a

⁴¹ A diferencias de la cúpula empresarial, un sector importante del empresariado, no percibe que legislación laboral ni la informalidad sean obstáculos importantes para la competitividad, de acuerdo a los datos de la Encuesta de Empresas del Banco Mundial. En 2012, la informalidad apenas aparece en el puesto 12 (de un total de 15 factores que limitan los negocios en el país), por debajo del promedio de la región aunque sube a la posición 8 cuando son empresas grandes (más de 100 empleados), al 9°. Lugar, en el caso de las empresas medias (20 a menos de 100 empleados), y al 10° en empresas pequeñas (OIT, 2013).

diferencia del aporte a las pensiones, en base al último salario promedio. Como parte de la política de apoyo productivo y formalización de la microempresa, se debe establecer un régimen especial de cesantía y seguro de desempleo para las microempresas con trabajadores dependientes y pequeñas empresas que tengan limitadas capacidades de crecimiento y expansión.

El principal problema de este esquema tradicional de indemnización por despido o auxilio de cesantía en República Dominicana es que, al igual que en otros países de la región, dado que los empleadores no tienen el mandato legal de atender las obligaciones que asumen cuando contratan trabajadores, no disponen de un fondo para cumplir con la indemnización en caso de despido del trabajador. El llamado *pasivo laboral* que afecta la “carga laboral”, queja recurrente de la dirigencia empresarial- no pasa de ser entonces un sofisma. Las frecuentes restricciones de liquidez y de evasión cuando el litigio es poco probable –sobre todo si los trabajadores en cuestión tienen bajos niveles de educación que limitan su conocimiento de la ley, y cuyos altos costos de transacción dan a los trabajadores de bajos ingresos un desincentivo para litigar- y la corrupción en el sistema judicial determinan que muy pocos trabajadores se beneficien del auxilio de cesantía.

Los empresarios y trabajadores dominicanos y las firmas e inversionistas extranjeros que operan en la República Dominicana tienen que reconocer que si bien el régimen de cesantía vigente fue concebido como una indemnización de largo plazo ante el despido justificado y como protección en un escenario de bajísima cobertura de retiro, con el inicio del sistema de pensiones, y dado la muy baja cobertura y cumplimiento de la normativa laboral al respecto, la alta rotación de la fuerza laboral y el alto desempleo, la cesantía ha ido perdiendo la efectividad que justificó su creación, lo que le resta eficacia en términos de protección ante la pérdida del empleo.

Varias opciones de reforma a la cesantía deben evaluarse. 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. En el esquema chileno, la combinación se da entre cuentas de ahorro con un esquema de reparto, ya que establecieron tres fuentes explícitas: desde los empleadores, los trabajadores y el Estado, las que contribuyen en un sistema integrado de cuentas individuales y un fondo solidario, el que sustituyó al Subsidio de Cesantía.

Cualquier decisión debe estar basada en un estudio que se encargó al experto chileno en seguro de desempleo Mario Velásquez. Como bien indica este experimentado consultor,

En particular, las indemnizaciones por despido no pueden ser consideradas como sustitutas perfectas de los seguros de desempleo, sin embargo, es necesario buscar

fórmulas para una integración óptima, que garantice que la protección lograda sea objetivamente superior a la existente⁴².

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.

En todo caso, es el Código de Trabajo, no la Ley de Seguridad Social, el que debe regular lo relativo a la cesantía. La cesantía por edad avanzada y el seguro de desempleo previsto en dicha Ley, bajo cualquier modalidad que se implemente, tienen que alinearse con la normativa laboral y no viceversa.

Las indemnizaciones por despido, los seguros de desempleo y los programas de empleo temporal pueden cumplir un rol importante en la reinserción de los trabajadores desempleados. Contar con un ingreso les puede permitir a los trabajadores dedicar tiempo a la búsqueda de un “buen empleo” en vez de tener que aceptar la primera oferta que surja.

En varios países de ALC, los trabajadores formales cuentan con un menú de opciones: indemnizaciones por despido, seguro de desempleo con cuentas individuales de ahorro y sin ellas, entre otras.

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

Uno de los argumentos esgrimidos por la cúpula empresarial para sustentar la necesidad de reformar el Código de Trabajo es la necesidad de “flexibilizar” las jornadas y horarios de trabajo. Ahora bien, lo que en realidad proponen los empresarios es no sólo una entendible y pertinente adecuación de la legislación laboral al trabajo en empresas de funcionamiento continuo (dos o más jornadas), como se estila en empresas y negocios de servicios directos al cliente -sobre todo en los sectores del comercio y turismo-, sino además o principalmente el incremento de la jornada laboral y del máximo de horas extraordinarias permitidas en ese tipo de negocios.

Las propuestas sobre extensión de horarios y jornadas de trabajo que han sido presentadas por el CONEP, aun en las empresas y circunstancias particulares indicadas, lo que se persiguen en realidad es 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. De implementarse tal “paquete” de recomendaciones se estaría profundizando la desigualdad de ingresos en perjuicio de los trabajadores.

⁴² Velásquez, Mario, El seguro de desempleo en América Latina,

Sobre la bonificación

Consideramos muy pertinente la propuesta consensuada en la CERACT de exceptuar del pago de los beneficios de bonificación a las micro y pequeñas empresas y a las instituciones o actividades sin fines de lucro, no así a las zonas francas, por las razones anteriormente expuestas con respecto a la prerrogativa de que disfrutaran las mismas en cuanto a salario mínimo más-bajo.

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 higiene e seguridad industrial en el trabajo. La elaboración de una propuesta de la 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 del MT y de la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) del SDSS.

Otras asignaturas pendientes 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.

Políticas para mejorar la capacidad de negociación de los trabajadores

El fortalecimiento de la sindicalización y de la negociación colectiva puede contribuir significativamente a las mejoras distributivas del ingreso, la calidad del empleo y la productividad.

Sin una renovación del sindicalismo y sin tasas más altas de sindicalización que permitan corregir la asimetría de poder entre trabajadores y empleadores, los nuevos espacios de bilateralidad o diálogo social tripartita difícilmente podrán concretarse y dar resultados equilibrados.

La arquitectura institucional del mercado laboral

Es necesario fortalecer la institucionalidad del MT 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, como ocurre en Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Uruguay y Venezuela, donde el MT tienen competencias en materia de

seguridad social y cuenta con vice ministerios, subsecretarías o direcciones encargadas de éstas.

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. En términos de estructura burocrática, no se trata de la creación de un nuevo organismo sino más bien de integrar en un único Ministerio las funciones actuales del Ministerio de Trabajo, las de políticas sociales de la Vicepresidencia y la Seguridad Social con algunas áreas del Gabinete de Políticas Sociales. En términos administrativos, el nuevo Ministerio aglutinaría las estructuras burocráticas de estas entidades públicas, lo que implica un redimensionamiento significativo del actual MT

4.4 Acotaciones y recomendaciones sobre algunas de las políticas propuestas

Sobre la meta de generación de empleos: ¿Cien mil o doscientos anualmente?

Luego de las acciones y resultados en educación preuniversitaria, es la creación de poco más de 400,000 empleos el segundo caballo de Troya de los logros exhibidos por candidato-Presidente Danilo Medina, y una de sus principales ofertas electorales es cumplir de nuevo con esa meta en el cuatrienio 2012-2016.

Efectivamente, el balance neto de empleos creados en 42 meses -3 años y 8 meses- transcurridos de la actual gestión -entre octubre 2012 y abril del presente 2016- es de 436,912, de acuerdo al Informe Económico preliminar del Banco Central correspondiente al primer trimestre enero-marzo 2016.

Al respecto, el PRM estima que al menos unos 119 mil jóvenes ingresan al cada año al mercado de trabajo. Por tanto, por lo que aún cumpliendo la meta de 100,000 empleos serían insuficientes para reducir el desempleo, por lo que se proponen duplicar la meta del candidato Danilo, creación al menos 200 empleos por año.

Frente a esta controversia, es pertinente preguntarse si en realidad al crear 100,000 empleos al año el Gobierno actual está “haciendo lo que nunca se ha hecho”: ¿Es un monto de creación empleos inédito en la historia económica reciente del país? ¿Han sido suficientes los empleos creados para producir una reducción significativa del desempleo? ¿En cuanto se redujo el desempleo por cada 100,000 nuevos empleos creados?

El referido informe, el Banco Central revela que a abril de 2016, la tasa de desempleo abierto se redujo a 5.7% y la ampliada a 13.4%, una reducción de **0.3 y 2.6** puntos

porcentuales respectivamente en los 42 meses primeros meses de la cual gestión de gobierno.

Ahora bien, ¿qué ha pasado con el comportamiento histórico inter semestral de la generación de empleo y del desempleo? Puede apreciarse, en primer lugar, que en varios años de los 90 y de la pasada década se superó con creces los 100,000 empleos al año en términos netos: 164,939 entre 1992 y 1993; 135,013 en 1995, 236,915 en 1998, 115,964 en 2002, 142,061 en 2004; 139,460 en 2005; 171,278 en 2006; 105,477 en 2007; 160,208 en 2010; 162,425 en 2011. Incluso en los años 1998 y 2004 más que se duplicó la cifra de 100,000 empleos, lo que indica que la meta de 200,000 con la que se compromete el candidato Luis Abinader no es inviable en un escenario de alto crecimiento económico.

En segundo lugar, en los años en que la economía dominicana ha logrado superar los 100,000 empleos, salvo en 2004, el desempleo abierto ni el ampliado han descendido, mientras que en el trienio más reciente 2013-2015 la tasa de desempleo abierto como la ampliada sí muestran una tendencia a la baja en los dos últimos años 2014 y 2015 (6.4% y 5.9%), luego de haberse incrementado a 7% y 13% respectivamente en los años 2012 y 2013. Es decir una reducción de un punto porcentual en ambas tasas. Si bien en estos dos años se ha reducido el desempleo, la magnitud de dicho descenso sigue siendo cada vez menor por cada punto porcentual de aumento en la tasa de crecimiento del PIB.

En síntesis, aunque es significativo superar la barrera de cinco cifras en términos del total de nuevos empleos netos anuales creados, 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. En otros términos, se mantiene la baja elasticidad empleo-producto, los altos niveles de desempleo y la baja empleabilidad de la población en edad activa.

Las políticas de empleo en jóvenes

Particularmente 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.

Apoyo a MIPYMES: transición a la formalidad de MIPYMES y mono tributo

El apoyo a las MYPE debe ser una mezcla de Políticas de Desarrollo Productivo (PDPs), de mercado de trabajo, y de educación y entrenamiento. Debe abarcar un amplio espectro de intervenciones que se orienten a hacer las MYPE más productivas y más competitivas: capacitación, asistencia técnica, financiamiento orientado a la modernización tecnológica y a la innovación, y también al fomento de la asociatividad y los conglomerados productivos, incubadoras y aceleradoras de empresas, y otros.

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.

Para una mayor efectividad y eficacia, este programa de formalización debe ser acompañado por una mayor y más eficiente fiscalización e inspección laboral para el cumplimiento de la ley de seguridad social, pero teniendo en cuenta que un aumento en los costos laborales más allá de las posibilidades de las microempresas y pequeñas empresas de baja capitalización en lugar de reducir podría incrementar la evasión y elusión. Si el costo de formalizar una empresa es mayor que el beneficio que de ello, se desalienta la utilización de este mecanismo por las empresas. Y desde la perspectiva de los trabajadores, si los incentivos para formalizar las relaciones laborales quedasen también por debajo de lo que se hubiera requerido, ya que una de las razones para tolerar o incluso buscar la informalidad es el bajo monto de los salarios (por lo que prefieren eludir el pago de cuotas de seguridad social) y la mala calidad de las prestaciones en casos de enfermedad y vejez, además del acceso a seguros no contributivos.

La experiencia indica, tal como muestra el informe sobre *Transición de la economía informal a la economía formal* presentada a la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT en 2014, que en los casos que se han adoptado enfoques integrados, los resultados en cuanto a formalización han sido más robustos. Dicho estudio sostiene que un enfoque integrado debería priorizar aspectos como el crecimiento económico sostenido con empleo de calidad, la mejora en el entorno normativo, el fortalecimiento de la institucionalidad, la promoción del diálogo social, la organización y representación de los trabajadores, el fomento de la igualdad y la lucha contra la discriminación –ya sea por género o migrantes–, el apoyo a la iniciativa empresarial, el desarrollo de competencias profesionales, la

financiación, la ampliación de la protección social y el desarrollo económico local (BID, 2015; OIT, 2015).

En general, para que el mercado laboral funcione correctamente y se cree empleo formal, es necesario que la productividad del trabajo sea suficiente para sufragar los costos de la formalidad. Asimismo, para generar empleo estable, la productividad de la relación laboral debe ser superior al costo de deshacerla (costo de despido).

El mono tributo, como mecanismo de facilitación y simplificación de los procesos tributarios es planteado por el candidato oficialista y refrendado por Luis Abinader y la candidata Minou Tavárez como una especie de panacea para reducir la informalidad de las MIPYMES. Los casos de algunas experiencias en América Latina que han tenido relativo éxito, han estado acompañado de un fortalecimiento técnico de la administración tributaria y laboral que incluya mejoras en registros y bases de datos y en la inspección tributaria y laboral.

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.

Apoyo al primer empleo

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.

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. En relación al objetivo de estas iniciativas, frecuentemente los resultados tienen más vinculación con resultados de largo plazo, como las trayectorias laborales, que en variables de corto plazo, como el desempleo o la informalidad. En la región, las políticas de primer empleo se asocia a al menos cuatro tipos de iniciativas: formación, subsidios, aprendizaje, o regímenes especiales.

Los intentos de consensuar un proyecto de ley, que como el de *Pasantía Juvenil* varias veces aprobado en la Cámara Diputados que busca 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.

Una propuesta al respecto es la contenida en el proyecto de Ley de Emprendimiento (Régimen Especial para el fomento a la creación y formalización de empresas) recientemente aprobado en la Cámara de Diputados, pendiente aún de conocer por lo senadores. En su artículo 23 establece un régimen especial de ingreso y cotización al Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) que tendrá una duración de tres años a partir de la fecha en que se le emita el certificado de registro. Las empresas calificadas, los trabajadores por cuenta propia y trabajadores profesionales independientes con alta capacidad de pago que tienen empleados pagarán durante los tres primeros años el 100% de la cotización correspondiente al Seguro Familiar de Salud y el Seguro de Riesgos Laborales, estando totalmente exentas de la cotización correspondiente por concepto de pensiones por los tres (3) primeros años a partir de la fecha del certificado de formalización emitido por la Cámara de Comercio correspondiente.

Ahora bien, la urgencia de desarrollar acciones que promuevan un buen primer empleo no deben ni tienen que seguir postergándose. El Poder Ejecutivo puede, mediante decreto y vía el Ministerio de Trabajo puede concertar, mediante resolución, con las instituciones fiscales y de la seguridad social acuerdos 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. De hecho, en el caso de la promoción de aprendizajes, dentro del proyecto de Ley de Presupuestos año 2015, para el Ministerio del Trabajo y en particular para el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, bajo el subtítulo 24, ítem 01, número de asignación 090 se contempla un presupuesto de \$4.030 millones de pesos para el programa *Aprendices*. Este programa consiste en el financiamiento por parte del Estado de un programa compuesto por una bonificación a la contratación y entrega de capacitación a un trabajador.

Desde una perspectiva de ganar-ganar, el Diálogo Tripartito es instancia de legitimidad de un acuerdo posible sobre una Ley de pasantía y aprendizaje juvenil sin cerrazón. La experiencia de estos programas en América Latina indica que muchos países han optado

por una protección social incompleta frente a mantener en la exclusión del empleo a un segmento significativo de los jóvenes sin experiencia de trabajo.

Sobre los salarios

Uno de los impactos más débiles del elevado crecimiento económico y uno de los desempeños más deficientes del mercado de trabajo dominicano es el relativo a las remuneraciones al trabajo, y particularmente a los salarios mínimos y medios, pese al significativo incremento de la productividad laboral en los últimos 15 años. Es uno de los principales factores que explican la persistente elevada pobreza y desigualdad de ingresos estructurales en la sociedad dominicana. Es de amplio consenso, incluso reconocido por la cúpula empresarial y el Gobierno, que los niveles salariales son muy bajos, no así los llamados ingresos o costos extra salariales. El mismo actual Presidente de la República y candidato oficial ha reiterado en varias ocasiones la necesidad de atacar el problema de los bajos salarios, aunque en sus propuestas para el próximo cuatrienio se limita a prometer dar cumplimiento a una normativa laboral establecida en el Código de Trabajo y sus reglamentos, la fijación de salarios mínimos acorde con la inflación y la productividad.

En el contexto regional, somos uno de los países de la región con más bajos salarios mínimos y medios, y uno de los pocos países en los que los salarios reales mínimo y medio no han mejorado en los últimos 10 años, sino que más bien se han estancado, manteniéndose por debajo de los niveles de principios de la década pasada. Comparado con el crecimiento del PIB, el modesto crecimiento del salario mínimo real en República Dominicana no sólo fue el más bajo de la región en la década pasada, sino incluso negativo. El coeficiente de elasticidad es prácticamente cero, lo que indica que el crecimiento del PIB no incrementó el salario mínimo real.

Es República Dominicana el tercer país de la región con el salario mínimo más cercano a la línea de pobreza, superando dicho umbral en apenas $x\%$ de su valor. Más aún, si se estima a nivel del hogar el salario mínimo de subsistencia, o sea, el ingreso necesario para que un hogar promedio (considerando su tamaño y sus ocupados) alcance la línea de la pobreza, el salario mínimo líquido en República Dominicana apenas llega al 40% de dicho salario de subsistencia, el tercero más bajo de la región, y apenas el 27% del salario mínimo que recibe los hogares rurales y del 50% de hogares más pobres. Un cuarto de los trabajadores dominicanos y extranjeros (25.5%) no generan los ingresos mínimos necesarios para cubrir el costo de la canasta, que en el caso de los trabajadores informales dicho porcentaje se eleva a 35% (OIT, 2014).

Actualmente es el segundo país en la región con una distribución más desigual de ingresos, muy por encima del promedio regional. En un conjunto de 11 países de la región, la República Dominicana presenta la mayor brecha de desigualdad de ingresos laborales entre el 20% de la población que recibe mayores ingresos y el 20% de los que reciben los más bajos ingresos por el trabajo: los primeros reciben 28 veces los ingresos de los segundos.

En la región, el estrato conformado por el 40% de los hogares de menores ingresos capta en promedio apenas un 15% del ingreso total, alcanzando los valores más bajos en República Dominicana, Honduras y Bolivia, donde no excede el 11%.

El índice de polarización, muestra un incremento en la desigualdad –polarización- de los ingresos.

Dados los bajos ingresos percibidos por el trabajo, desde la perspectiva del gasto o consumo privado, la mayoría de los hogares en República Dominicana se manejan en términos financieros en una situación deficitaria que los fuerza al endeudamiento. De acuerdo con la 1ra. Encuesta de Cultura Económica y Financiera del Banco Central, en 2014 el 76% de los hogares de ingresos bajos - ingresos por debajo de los RD\$8,000 mensuales (equivalente al salario mínimo en empresas medianas y por debajo del salario mínimo de las microempresas) (el 20% de los hogares) y el 68% de los hogares de ingresos medio bajos (entre RD\$8,000 y RD\$18,000) (el 40% del total de hogares) perciben ingresos que no alcanzan a cubrir los gastos mensuales del hogar. El 61% de los de ingresos medianos (26% de los hogares) tienen ingresos deficitarios con respecto a sus gastos mensuales. ¿Qué hicieron los miembros de esos hogares con ingresos deficitarios para cubrir los gastos o los costos de vida? El 67% de las veces se endeudaron y en un 61% de las veces redujeron los gastos, y solamente en un 19% indican haber hecho retiro de los ahorros para enfrentar imprevistos o situaciones de déficit.

De acuerdo con los registros de los reportes de las empresas a la DGII, el monto total de las remuneraciones pagadas a los trabajadores en el período 2006-2011 representan en promedio el 8.4% de los costos y gastos totales. Sólo en intereses por préstamos, los sectores manufactura, comercio y agropecuaria pagaron a bancos comerciales y otras entidades financieras casi tres veces el monto total de los gastos totales de personal. La remuneración de los trabajadores pasa de 161 mil 427.7 millones en el 2002 a 702 mil 617.6 millones en el 2013, para un crecimiento nominal promedio anual de 27.9%, mientras que las ganancias netas de 128 mil 304.79 millones en el 2002 aumenta de 721 mil 983.00 millones en el 2013, para un crecimiento nominal promedio anual de 39.0%. Como consecuencia, la Tasa de Explotación Laboral Capitalista se mantiene alta en el período 2002-2013: entre 79.5% y 102.8%. El Sector empresarial presentó ganancias por 195 mil 595 millones en el año 2011, un incremento de 62 mil 370 millones en solo cinco años (con respecto al año 2006) y el Estado le concedió al Sector Empresarial exoneración, exención y otros incentivos por valor de 33 mil 823 millones en el año 2011⁴³.

De acuerdo con los registros de los reportes de las empresas a la DGII, el monto total de las remuneraciones pagadas a los trabajadores en el período 2006-2011 representan en promedio el 8.4% de los costos y gastos totales. Sólo en intereses por préstamos, los

⁴³ (Santos, 2014)

sectores manufactura, comercio y agropecuaria pagaron a bancos comerciales y otras entidades financieras casi tres veces el monto total de los gastos totales de personal. La remuneración de los trabajadores pasa de 161 mil 427.7 millones en el 2002 a 702 mil 617.6 millones en el 2013, para una crecimiento nominal promedio anual de 27.9%, mientras que las ganancias netas de 128 mil 304.79 millones en el 2002 aumenta de 721 mil 983.00 millones en el 2013, para un crecimiento nominal promedio anual de 39.0%. Como consecuencia, la Tasa de Explotación Laboral Capitalista se mantiene alta en el periodo 2002-2013: entre 79.5% y 102.8%. El Sector empresarial presentó ganancias por 195 mil 595 millones en el año 2011, un incremento de 62 mil 370 millones en solo cinco años (con respecto al año 2006) y el Estado le concedió al Sector Empresarial exoneración, exención y otros incentivos por valor de 33 mil 823 millones en el año 2011⁴⁴.

De acuerdo con los registros de los reportes de las empresas a la DGII, el monto total de las remuneraciones pagadas a los trabajadores en el período 2006-2011 representan en promedio el 8.4% de los costos y gastos totales. Sólo en intereses por préstamos, los sectores manufactura, comercio y agropecuaria pagaron a bancos comerciales y otras entidades financieras casi tres veces el monto total de los gastos totales de personal. La remuneración de los trabajadores pasa de 161 mil 427.7 millones en el 2002 a 702 mil 617.6 millones en el 2013, para una crecimiento nominal promedio anual de 27.9%, mientras que las ganancias netas de 128 mil 304.79 millones en el 2002 aumenta de 721 mil 983.00 millones en el 2013, para un crecimiento nominal promedio anual de 39.0%. Como consecuencia, la Tasa de Explotación Laboral Capitalista se mantiene alta en el periodo 2002-2013: entre 79.5% y 102.8%. El Sector empresarial presentó ganancias por 195 mil 595 millones en el año 2011, un incremento de 62 mil 370 millones en solo cinco años (con respecto al año 2006) y el Estado le concedió al Sector Empresarial exoneración, exención y otros incentivos por valor de 33 mil 823 millones en el año 2011⁴⁵.

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 ALC. 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 el 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

⁴⁴ (Santos, 2014)

⁴⁵ (Santos, 2014)

protección a los grupos en situación de pobreza. Esta última debe ser un complemento, no un sustituto de la primera.

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, favorecemos que el CNS pueda 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. Dado que este nuevo piso salarial afectaría los salarios de mercado por encima de su valor y el alto nivel de incumplimiento de los salarios mínimos en el país, la resolución del Comité Nacional de Salarios que autorice los reajustes o aumentos, a su vez autorizada por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, debería ser refrendada por el Congreso Nacional, convirtiéndola en Ley. Esto no es “un contrasentido legal y económico que puede afectar el equilibrio de las empresas y provocar desempleo”, como afirmara recientemente el Presidente de COPARDOM y representante de los empresarios en el CNS, el economista Joel Santos.

Con relación a los sectores de zonas francas y turismo, las condiciones que justificaron la existencia de un régimen especial salarial parecen haber desaparecido. Dado el dinamismo, productividad laboral y rentabilidad de estos sectores, las prerrogativas de las que disfrutaban son inaceptables en términos de justicia social. Frente a los países competidores del área de Centroamérica y el Caribe y China –y la industria nacional, en el caso de las zonas francas- los salarios mínimos que se pagan en República Dominicana permanecen muy por debajo, lo que indica que hay espacio para mejorarlos significativamente sin afectar la competitividad.

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

Pese al efecto anestésico del clientelismo y el prebendalismo en los sectores populares, la persistencia de tan elevados niveles de desigualdad de ingresos en RD tiene el potencial de socavar la cohesión social, incrementando los riesgos de estallidos de protestas que pueden alterar significativamente no sólo “paz laboral” anhelada por todos los dominicanos, sino sobre todo, producir inestabilidad socio política, lo que afectaría no sólo el clima de negocios e inversión, amenazando la estabilidad macroeconómica.

Aunque el Estado dominicano, de acuerdo con el Código de Trabajo vigente, sólo estaría facultado para regular en el sector privado los salarios mínimos, sí tiene el Poder Ejecutivo

las herramientas para, con el obvio apoyo mayoritario de los trabajadores, la sociedad civil organizada, los pequeños y medianos empresarios y todo el pueblo dominicano, decretar 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 Presidente electo en las elecciones del próximo 15 de mayo, mediante decreto, el año 2017 como “*Año de la Dignificación del Salario*“, esté o no de acuerdo con ello la cúpula empresarial.

Sí puede el Gobierno dominicano someter al Congreso Nacional un Código de Trabajo que mediante un párrafo transitorio ratifique dicha disposición, otorgando al Congreso la facultad para realizar un reajuste general de los salarios nominales basado en un estudio previo minucioso sobre salarios, productividad y costos laborales de las empresas formales que abarque al sector privado. Este estudio debería estar consensuado y coordinado por las escuelas de economía de las universidades y centros de investigación del país.

Regulación salarial en el sector público

Dada la manifiesta y persistente resistencia de los empresarios a mejorar las remuneraciones al trabajo, el Estado dominicano sí puede y 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.

Sigue siendo imperativo para avanzar en la equidad social la eliminación de las discrecionalidades existentes y la falta de transparencia y equidad entre los salarios de los funcionarios y empleados del sector público. La aprobación en el año 2013 de la Ley 105-13 sobre Regulación Salarial del Estado dominicano es un significativo avance. Sin embargo, sigue pendiente aún la promulgación y aplicación del Reglamento que regulará la aplicación de dicha ley, formulado hace más de dos años por el Ministerio de Administración Pública.

En correspondencia con el reiterado reconocimiento por el Presidente de la República y por dos miembros del Gabinete Económico, el Gobernador del Banco Central y el Ministro de Economía, Planificación y Desarrollo, acerca de la necesidad de mejorar los salarios del sector público, el Gobierno dominicano, como parte del contrato social que proponemos, 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, aunque en el caso de los salarios mínimos del sector, este debe ser el máximo del nivel I de la escala salarial o tabulador, que es equivalente al costo actual de la canasta básica del primer quintil de ingresos, de acuerdo con el Banco Central. El actual Ministro de Administración Pública ha informado el Gobierno no ha promulgado el

reglamento de la Ley 105-13 porque no disponible de los más de RD\$20,000 millones adicionales que se requieren para los reajustes y correcciones de distorsiones salariales. El PRM estima que reduciendo el gasto público (gastos excesivos del gobierno, eliminación de barrilitos y cofresitos y pago de comisiones) el Gobierno puede ahorrarse RD\$56,000 millones al año, de los cuales utilizaría RD\$33,000 eliminar la pobreza extrema en dos años, para el reajuste salarial en la P.N., la duplicación del monto de las transferencias condicionadas del Programa Solidaridad y otorgar la pensión solidaria a los 69,000 envejecientes. En los restantes RD\$22,000 millones estarían los recursos para aplicar los reajustes salariales en el sector público.

Regular los salarios máximos es la otra cara de la moneda. Una mejor distribución de las rentas salariales dentro de las empresas y el sector público reduciría de forma importante la desigualdad de ingresos. Como bien sugiere OXFAM Internacional, los salarios máximos tanto en el sector público como en el privado deben ser limitados pues llega un nivel en que las diferencias salariales dejan de tener relación alguna con la productividad de los trabajadores y responden más al poder de negociación de las cúpulas empresariales y generan concentración de la renta y la riqueza.

Capacitación y promoción del empleo en Nini y Ninini

Para el caso de los llamados ninis y ninini, debería analizarse la factibilidad de un ***programa de pre-aprendices***, iniciativas que les permitan a esos jóvenes adquirir habilidades básicas y socioemocionales que los preparen y motiven a participar en el mercado de trabajo, promoviendo la culminación de la educación formal, el desarrollo de perfiles profesionales, la adquisición de competencias laborales a través de la formación técnica y las prácticas laborales, el desarrollo de emprendimientos, o la inserción en un empleo. Ese programa debería incluir los siguientes servicios: orientación al mundo del trabajo; formación para la certificación de estudios primarios o secundarios; cursos de formación profesional; capacitación y asistencia para la generación de emprendimientos independientes; prácticas calificantes; certificación de competencias laborales; asesoría para la búsqueda de empleo; intermediación laboral; e incentivos financieros a micro y pequeña empresa.

De acuerdo con OIT, la experiencia de los países que han llevado a cabo con éxito este tipo de programas indica que los mismos deben cumplir al menos con tres condiciones o características:

- ✓ Tener como soporte un contrato entre el aprendiz y la empresa, que es la base de un entendimiento mutuo de las responsabilidades y deberes de las partes.
- ✓ Fomentar un fuerte compromiso del sector privado para incorporar aprendices dentro de las empresas y cofinanciar estas iniciativas.

- ✓ Asegurar que la capacitación que se le brinda al aprendiz en el período de aprendizaje sea de calidad, de acuerdo con contenidos previamente establecidos, regulados y certificables (OIT, 2015).

Políticas activas de apoyo a la inserción laboral de los desempleados y personas vulnerables

La función de las políticas de apoyo a la inserción de desempleados con énfasis en grupos vulnerables es incrementar las habilidades de las personas con el objetivo de aumentar la empleabilidad y, de ese modo, reducir riesgos y/o costos para los empleadores.

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 reinsertarse o insertarse en el mercado laboral. Una forma efectiva de brindar ese apoyo es a través de los servicios de intermediación laboral y capacitación para el emprendimiento. Deben fortalecerse estos dos tipos de acciones que se realizan desde el Ministerio de Trabajo.

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

Capacitación técnica y formación para el empleo

Entre las opciones de políticas activas de empleo, la capacitación laboral es un mecanismo que puede aportar para mejorar la empleabilidad, la movilidad y los niveles de ingresos de las personas. En las políticas sociales, la capacitación laboral es vista como un mecanismo de inserción social y laboral para los grupos vulnerables y de riesgo social. En las políticas de competitividad e innovación, la capacitación de los trabajadores empleados ayudaría a mejorar la productividad de estos y transferir nuevos conocimientos y tecnología, y como consecuencia mejorar la productividad de las empresas.

Dado las deficiencias cognitivas con las que los nuevos trabajadores llegan al mercado laboral, la formación a lo largo de la vida (también llamada formación continua, que involucra la adquisición, actualización y reconocimiento de las habilidades y capacidades de los trabajadores) es crucial.

En su Recomendación 195 la OIT exhorta a los Estados Miembros a formular y aplicar políticas de educación, formación y aprendizaje permanente que promuevan la empleabilidad de las personas a lo largo de la vida. La educación de calidad, la formación

previa al empleo y el aprendizaje a lo largo de la vida son los tres pilares necesarios para fomentar y mantener la empleabilidad de las personas.

En términos de políticas de educación y formación de la fuerza laboral, un asunto de primer orden, como bien plantea la OIT, es alinear los sistemas de educación y de formación con las necesidades de desarrollo del país, es decir, articular de manera coordinada en un círculo virtuoso la capacitación profesional, la transformación productiva, el empleo y el trabajo decente. Sugiere OIT que

A corto plazo, se deben poner en marcha nuevos sistemas para ofrecer orientación sobre futuras perspectivas de carreras a los estudiantes accediendo a la educación secundaria y terciaria; para actualizar programas de estudios universitarios acordes con la expansión de los sectores de actividad y ocupaciones; para relacionar las universidades con las empresas de más exigencia tecnológica; y para alentar la capacitación en pasantías y en el sitio de trabajo.

Las propuestas sobre la seguridad social

Otro tema en el que los programas analizados muestran grandes debilidades es en lo relacionado con la inversión pública para salud vía el Presupuesto Nacional. Tomando en cuenta que la priorización de las acciones por parte del Estado y el desarrollo de las políticas públicas requieren de dinero para su implementación efectiva, con la calidad que esperan los(as) ciudadanos y ciudadanas, solo los programas de la APD, PQDC y del PRM establecen el porcentaje al que sería aumentado el presupuesto en los próximos 4 años.

En el caso del programa de la candidata de la APD, se plantea la asignación como mínimo de un 4 % del PIB a salud, de forma gradual y sostenida, sin dar mayores explicaciones sobre lo que dicha gradualidad significa en la práctica. De su lado, en el programa del candidato del PRM se habla de aumentar a cerca del promedio regional al final de los cuatro años, teniendo como meta estimada no el 5 % del PIB, sino un 3.5 %, con un aumento anual del 0.5 % del PIB, partiendo del porcentaje que se asigna en la actualidad (1.6 %). Si bien se ofrecen más detalles sobre la gradualidad de la inversión en el programa del PRM, no se abunda sobre cómo se logrará el aumento de dicha inversión o el monto real en que dichos porcentajes se traducirán cada año.

BIBLIOGRAFÍA

Silvia Gutiérrez Vidrio, El discurso político. Reflexiones teórico-metodológicas, en Cultura y discurso, versión 10, UAM-X • MÉXICO • 2000 • PP. 109-151.

Danilo Medina Sánchez: Siempre con la Gente. Programa de gobierno 2016-2020, pág. 44

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Estrategia Nacional de Desarrollo, 2012.

Instituto de Estudios Interdisciplinarios y Estadísticas para el Desarrollo (IDEE) y UASD, Barómetro del Mercado de Trabajo No.1, Editora UASD, septiembre 2013.

Velásquez, Mario, El seguro de desempleo en América Latina, CEPAL, 2010.

Observatorio del Mercado de Trabajo Dominicano (OMLAD), Empleos, salarios y seguridad social en el tránsito de la crisis a la recuperación (estudio realizado por Rolando M. Guzmán y Consuelo Cruz), Octubre 2010.

PNUD, Proyecto de apoyo a la modernización del sistema de partidos políticos en República Dominicana. Informe preliminar, año 2014
Danilo Medina Programa de gobierno 2016-2020, pág. 44

Luis Abinader, Visión del Programa de Gobierno, Proyecto Presidencial Luis Abinader 2016-2020, pág. 6.

Visión del programa de gobierno Luis Abinader, EL CAMBIO QUE VIENE: UN PAÍS PARA SU GENTE VISIÓN DEL PROGRAMA DE GOBIERNO DE LUIS ABINADER (Borrador para discusión).

ANEXO

PROGRAMAS DE GOBIERNO DE DANILO MEDINA Y LUIS ABINADER: PROPUESTAS DE POLÍTICAS SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO

1. Propuestas de políticas macroeconómicas, productivas e institucionales para la generación de empleos

DANILO MEDINA (PLD)	LUIS ABINADER (PRM)
<p><u>Políticas macroeconómicas</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Mantener la estabilidad macroeconómica y garantizar el crecimiento. ➤ Fortalecer el sistema financiero, para que se canalicen los ahorros de la economía hacia las actividades productivas de mayor impacto y democratizar el crédito para que los dominicanos y las dominicanas tengan acceso a financiamiento de sus ideas de negocio. ➤ 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 (agropecuaria, Mipymes, economía asociativa, turismo, minería, industria local y de zonas francas, etc.). ➤ Conformar una nueva fiscalidad, que se caracterice por la equidad, la progresividad, la transparencia y la calidad del gasto público. ➤ Fortalecer un clima de negocios favorable a la inversión privada, tanto nacional como extranjera, con reglas de juego claras. ➤ Más recursos financieros a los sectores productivos y las familias y ampliación del marco normativo y acceso al crédito mediante la elaboración y promoción de seis leyes de reforma: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Modificación a la Ley 189-11 sobre Mercado Hipotecario y Fideicomiso para dar espacio a un mayor desarrollo de los distintos tipos de fideicomisos, mejorando su regulación al unificarlos en un solo organismo regulador, y permitiendo mayor 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Reactivar las exportaciones y la inversión mediante: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Crear fuentes alternativas de competitividad, remover al salario como el pilar de la competitividad y reducir costos mediante la implementación del programa Proyecto Gobierno Eficiente (Ley de Silencio administrativo, modernización de la ley de inversiones, Ley de estabilidad jurídica, Ley de simplificación burocrática e instalación de sistema virtual). ➤ Promover un Gobierno Eficiente que consiste en una iniciativa sobre la institucionalidad del Estado para mejorar la eficiencia y eficacia, creando un clima de ausencia de dilación burocrática. Esta propuesta implica 4 proyectos de ley y una reforma administrativa, las cuales en conjunto impactarán de manera contundente en el clima de negocios, mejorando la competitividad del país vía reducción de costos y la mejora de la calidad de los productos, lo cual redundará trabajo decente. <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ley de Silencio Administrativo Se pretende agilizar la toma de decisiones de la administración pública. Con esta ley se romperá con el cerco de la ineficacia y la burocracia en los procesos administrativos que fomentan el soborno y el tráfico de influencia en una parte de la administración pública. Con dicha ley, el silencio positivo será la norma general, salvo casos de seguridad del Estado, concesiones mineras y solicitudes ilegales. ✓ Modernización de ley de inversiones ✓ Modernizar la ley de Inversión extranjera, que data de 1995, con la creación de la ventanilla única de inversión, en la cual

<p>capacidad de financiamiento a través de emisión de instrumentos de deuda</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Diseñaremos y presentaremos un proyecto de ley de Leasing y Factoring, incluyendo la incorporación del factoring electrónico, con la finalidad de impulsar mecanismos ágiles y eficientes de disponibilidad de capital de trabajo para los sectores productivos, sobre todo las Pymes. ✓ Ley de Sociedades de Garantías Recíprocas y Ley de Garantías Mobiliarias, con la finalidad de facilitar, mediante la emisión de avales financieros y la constitución de garantías mobiliarias, el acceso al crédito de los sectores productivos en condiciones atractivas. ✓ Promoción de la aprobación de la Ley sobre Cooperativas de Ahorro y Crédito, a fin de hacer más eficiente, diverso y transparente el ecosistema de crédito dominicano. ✓ Promoción de un esquema de financiamiento del sector exportador con instrumentos más apropiados para su realidad económica y financiera. ✓ Canalización de recursos blandos de los organismos multilaterales y bilaterales hacia el sector exportador a través del Banco Nacional de las Exportaciones. ✓ Ampliación de la educación e inclusión financiera, con miras a aumentar la bancarización y el acceso a servicios financieros, para que el ecosistema de crédito sea accesible al conjunto de los dominicanos y dominicanas. <p><u>Políticas productivas</u></p> <p>Encadenamiento productivo</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Desarrollo de proyectos de encadenamiento productivo agroindustrial, incrementando el valor agregado a productos agrícolas de exportación y diversificando la oferta exportable. 	<p>todas las instituciones públicas requeridas para obtener autorizaciones y licencias, se encontrarán en el mismo espacio físico y coordinadas por un gabinete de inversión que será creado para tales fines. Esta ventanilla estará abierta a inversión nacional y extranjera, siendo requerido el registro en el CEI-RD y un monto mínimo de inversión económica.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ley de Estabilidad Jurídica Establecer una protección legal de estabilidad jurídica por un período de 10 años a las empresas, garantizando reglas de juego estables para aquel que invierte en la República Dominicana, promoviendo la creación de trabajo decente. Ello implica crear el registro de inversión. ✓ Ley de Simplificación Burocrática Crear el sistema de archivo digital de documentos, administrado por el Ministerio de Administración Pública que mantendrá el registro digitalizado de los documentos depositados por las personas en sus gestiones ante la Administración. ✓ Instalación Sistema Virtual RD-Sociedades, una plataforma tecnológica en la cual quedarán integradas la Oficina Nacional de Propiedad Industrial (ONAPI), las Cámaras de Comercio y Producción, y la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), para completar en línea todos los trámites necesarios para la constitución de sociedades, asegurando la creación de una compañía en un plazo máximo de 72 horas. ➤ Fortalecer y ampliar las cadenas productivas, promoviendo la integración y las asociaciones de las empresas que participan en una misma actividad económica con fines de generar sinergias y externalidades que reduzcan costos y aumenten eficiencias. ➤ Fortalecer y ampliar las cadenas productivas, promoviendo la integración y las asociaciones de las empresas que participan en una misma actividad económica con fines de generar sinergias y externalidades que reduzcan costos y aumenten eficiencias. ➤ Crear incentivos que favorezcan actividades económicas que: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Aumenten la productividad y reduzcan costos no salariales
---	--

<p><u>Industria local y zonas francas</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Fortalecimiento del enfoque de las cadenas de valor para lograr articulación productiva entre la industria local, las zonas francas y las Mipymes. Esta política industrial de promoción del encadenamiento productivo permitirá: (i) elevar la competitividad de las industrias, (ii) agregar valor a la producción nacional, (iii) fortalecer la articulación a nivel territorial y entre sectores, (iv) fomentar la especialización y la diversificación productiva y, sobre todo, (v) lograr la incorporación de nuevos actores al proceso productivo, especialmente de los micro, pequeños y medianos productores. ➤ Fomento del encadenamiento productivo entre la industria local y las Zonas Francas, a los fines de aumentar el valor nacional de las exportaciones, aumentando así la competitividad de las Zonas Francas mediante reducción de costos y tiempos de entrega. ✓ Expandiremos los parques e industrias de zona franca, promoviendo la instalación de nuevas empresas en los parques industriales que todavía tienen espacio disponible, especialmente en ciudades medianas de modo que creen empleos de calidad a nivel local. <p>Turismo</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Mejorar la promoción internacional y fortalecimiento de la “Marca-País”. ✓ Desarrollaremos una estrategia de comunicación y promoción nacional e internacional con una identidad nacional asociada a la producción de bienes y servicios dominicanos, incluyendo una reglamentación para el aprovechamiento de la marca país como plataforma comercial que potencie la entrada de los agentes económicos a nuevos mercados. ✓ Realizaremos su diseño y aplicación en alianza estratégica con las asociaciones y empresas exportadoras y turísticas. ✓ Ampliaremos la definición de la República 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Aumenten la generación de empleos ✓ La distribución espacial en el territorio. ➤ Simplificar el código tributario para facilitar pago de impuestos, reducir la informalidad, y contener la evasión, aplicando las sanciones pertinentes⁵. ➤ Implementar un Plan Nacional de Infraestructura, privilegiando actividades que generen empleos para técnicos, profesionales y trabajadores en todo el territorio nacional. ➤ Desarrollar un plan de inversión masiva en la zona fronteriza para reducir flujos migratorios a través de la generación de empleos formales en la zona y fortalecer la gestión migratoria⁶. ➤ Desarrollar un programa de viviendas populares ➤ Apoyar la capacidad exportadora de las empresas dominicanas a través de: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Mejorar los sistemas de información de oportunidades de comercio: participación en ferias, mesas de negocios y otros mecanismos. ✓ Divulgar las informaciones sobre el acceso a mercado con aquellos países que se tienen acuerdo de libre comercio y de otros destinos. ✓ Mejorar la competitividad sistémica a través de la propuesta de “Gobierno Eficiente” que reducen costos y aumentan la productividad: silencio administrativo, ley de inversiones, la estabilidad jurídica, simplificación burocrática, instalación virtual de redes, que reducen costos. ✓ Fomentar políticas que mejoren la calidad del producto dominicano. ✓ Acceso a financiamiento para exportaciones. ✓ Programas intensivos de reeducación de la fuerza de trabajo para las necesidades de un mercado globalizado. ✓ Fomentar políticas asociativas para reducir costos por economías de escala. ➤ Fomentar la asociatividad del sector laboral. <ul style="list-style-type: none"> ✓ La implementación de un plan nacional de infraestructura para fortalecer la productividad y la generación de empleos. ✓ El fortalecimiento y ampliación de las cadenas productivas. ✓ El desarrollo de un plan de inversión masiva
--	--

<p>Dominicana más allá de destino de “Sol y Playa”, incluyendo: turismo de aventura, cultural, de salud, de convenciones, religioso, rural, de la tercera edad, entre otros.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Brindaremos especial atención al fortalecimiento del turismo de alto consumo y de cruceros. Para este último mejoraremos las facilidades e infraestructuras necesarias tales como puertos, servicios de migración, transporte y otros. ✓ Promoveremos la creación del Consejo Nacional de Cruceros (CNC) con el objetivo de diseñar y aplicar políticas oficiales orientadas a impulsar el desarrollo sostenido del subsector turístico de cruceros. ✓ Aprovecharemos la puesta en valor de la ciudad colonial y vida nocturna de la zona metropolitana y otros puntos turísticos, a fin de lograr una pernoctación mínima de 24 horas y el aumento del gasto per cápita de estos visitantes. ✓ Fomento de actividades complementarias a la hotelería, tales como programas de desarrollo artesanal y cultural, parques temáticos, campos de golf, marinas, aeródromos, entre otros. 	<p>en la zona fronteriza.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ El apoyo a la capacidad exportadora de las empresas (créditos, acceso a mercado, tecnologías, apoyo a para ferias). ✓ La creación de políticas salariales que reflejen los cambios en productividad. ✓ La eficientización de los servicios públicos <p>➤ <u>Políticas horizontales que afectan a todos los sectores productivos</u></p> <p>a) Mantener un entorno macroeconómico estable. b) Generar políticas de apoyo a la actividad productiva (crediticia, crear mercados, creación de cadenas productivas, apoyo tecnológico, promoción de exportaciones). c) Definir y respetar un marco regulador estable y predecible, para la actividad económica. d) Fortalecimiento institucional (creación de mercado, mejorar la calidad del gasto público). e) Promover políticas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas. f) Implementar políticas para la empleabilidad (desarrollo de</p>
<p>Comercio Exterior y fomento de las exportaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Diseñaremos e implementaremos el Plan Nacional de Política Comercial y el Plan Nacional de Fomento de las Exportaciones 2016-2021, mediante el cual se identificarán oportunidades de exportación, se fomentarán las capacidades productivas en los sectores exportadores y se aplicarán acciones estratégicas para impulsar, diversificar y hacer más competitivas las exportaciones dominicanas, en el marco de la Mesa Presidencial de Fomento de las Exportaciones. ➤ Desarrollaremos una plataforma electrónica de inteligencia comercial, como soporte tecnológico a ser utilizado por nuestro cuerpo diplomático y consular. ➤ Aplicaremos un programa activo de atracción de empresas extranjeras de bienes transables de alta vocación exportadora para que se instalen en distintas zonas del país 	<p>➤ <u>Políticas generales que incentiven la producción y la creación de empleos en toda la economía:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ políticas macroeconómicas que presten atención prioritaria a un crecimiento sostenible de la demanda agregada, ✓ las políticas hacia el sector financiero que estimulan el crédito productivo, ✓ las políticas energéticas que garantizan un abastecimiento confiable de energía y a precios razonables, ✓ las políticas de empleo que facilitan un adecuado funcionamiento del mercado de trabajo y contribuyen a que la oferta de fuerza de trabajo responda a la demanda presente y futura, ✓ las políticas en materia de transporte y logística, ✓ las políticas que fortalecen la propiedad intelectual, ✓ políticas que mejoran la calidad de la educación, ✓ políticas que mejoren la calidad de la infraestructura, ✓ acciones que reducen los costos y el tiempo para abrir negocios.

➤ Aumentaremos el financiamiento al sector exportador, vía la capitalización y el fortalecimiento institucional el Banco Nacional de Exportaciones en base a las mejores prácticas internacionales, con el propósito de ofrecer un catálogo de productos y servicios financieros específicamente relacionados con la facilitación de las exportaciones.

➤ Crearemos capacidades para empresas con vocación exportadora, acompañando con programas de información, formación y asistencia técnica a empresas interesadas en incursionar en los mercados internacionales. Diseñaremos y ejecutaremos un programa de certificación de calidad para empresas que aprovechen mercados exclusivos como, por ejemplo, productos orgánicos y comercio justo.

fortalecimiento de la política monetaria y financiera

➤ Propondremos la modificación de la Ley 183-02 Monetaria y Financiera, para fortalecer la capacidad del Banco Central de hacer frente a eventuales turbulencias de origen externo. En dicha modificación incluiremos previsiones que fortalezcan la Junta Monetaria en su capacidad regulatoria y supervisora del sistema financiero, contemplando, entre otras medidas, la regulación de los Grupos Financieros, a fin de garantizar que las operaciones vinculantes entre sus filiales estén debidamente cauteladas y supeditadas a criterios prudenciales en términos patrimoniales, de exposición de riesgos, transparencia y protección de los intereses de los usuarios bancarios.

➤ Impulsaremos la modificación de la Ley 19-00 sobre el Mercado de Valores, para modernizar su normativa jurídica en línea con los principios de la Organización Internacional de Comisiones de Valores (Iosco), a fin de conferir mayor protección a los inversionistas, mejorar la transparencia de los intermediarios de valores, y facilitar el acceso de las Pymes a dicho mercado.

➤ Regularemos las Sociedades No Financieras, a fin de procurar que las mismas entreguen periódicamente la información necesaria para garantizar la transparencia del sector y hacer

d. Fortalecer la demanda agregada mediante estímulos a la inversión privada y a las exportaciones dominicanas de bienes y servicios.

e. Ampliar las cadenas productivas.

f. Crear incentivos que favorezcan el aumento de la productividad

Fomento economía asociativa

Fomentar programas productivos bajo el sistema de cooperativas, lo cual debe comprender:

✓ Capacitación sobre principios cooperativos, gestión, mercadeo y producción.

✓ Fortalecer la asociatividad, lo cual incrementará los niveles de sostenibilidad de las iniciativas que no cuentan individualmente con ingresos o capital suficiente.

<p>más óptimo su funcionamiento.</p> <p>➤ Cumpliremos con las nuevas recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) dirigidas a combatir el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y la eliminación de cualquier amenaza contra la estabilidad e integridad del sistema financiero dominicano y mundial.</p> <p>Fomento de la economía asociativa</p>	
--	--

GUILLERMO MORENO (ALPAÍS)	MINOU TAVÁREZ MIRABAL (APD)
<p>Guillermo Moreno</p> <p>Promete una política de pleno empleo en todo el territorio nacional, a través del incentivo a las pequeñas y medianas empresas que generen puestos de trabajo, que incluirá:</p> <p>a) la exoneración del pago de impuestos a toda empresa familiar durante su primer año de funcionamiento formal; la creación de una línea de crédito especial a toda iniciativa productiva que pretenda crear empleo de inmediato; y b) la entrega de un bono por cada empleo que se genere para favorecer a los barrios y los sectores marginados del país.</p> <p>la aplicación de un incentivo para la contratación de mujeres sin experiencia laboral, a través del subsidio a las empresas, del pago de la obligación contributiva que les corresponde para el Régimen Contributivo de la Seguridad Social en salud. Este incentivo a la contratación de mujeres sin experiencia laboral ayudaría positivamente al universo de madres solteras que ronda por encima del millón cuatrocientos mil, facilitaría la formalización de pequeñas y medianas empresas que tienen en los costos laborales iniciales una de sus principales trabas</p>	

Propuestas de políticas para la generación de empleo

DANILO MEDINA (PLD)	LUIS ABINADER (PRM)
<ul style="list-style-type: none"> • Creación de 400 mil puestos de trabajo dignos mediante políticas de desarrollo productivo e identificación de nichos en el mercado de trabajo. • Modernizaremos de los mecanismos de inspección y vigilancia de las condiciones de trabajo, • Implementación de un nuevo modelo de alianzas público-privadas, tanto para formar a los jóvenes, como para apoyar que logren su primer empleo. • Proveer, como parte del proyecto Progresando Unidos, la capacitación técnico-profesional de 40 mil jóvenes en extrema pobreza, favoreciendo su inserción laboral mediante pasantías y apoyo al emprendimiento. • Implementación de un programa de pasantías en empresas, focalizado en jóvenes que hayan finalizado el bachillerato para apoyar su inserción laboral • Implementación de un programa de empleo preferente a jóvenes profesionales para proveer servicios en las instituciones públicas. • Desarrollo de acciones de intermediación laboral para jóvenes, acompañadas de mentorías y programas de formación. 	<p>En el Plan Nacional de Creación de Empleo 10 acciones a ejecutar en los primeros seis meses de gobierno:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>Plan Nacional de Infraestructura;</i> ✓ <i>Sistema de Protección para el Trabajo Doméstico;</i> ✓ <i>Sistema Nacional de Cuidado</i> (Facilidades para el trabajo a las madres de familia); ✓ <i>Mi primer empleo:</i> Programa de incentivos fiscales a quienes contraten jóvenes que busquen su primer trabajo y Mejorar la educación técnica para el trabajo, dándole prioridad a mujeres, jóvenes y personas con discapacidad; ✓ <i>Fondo emprendedor</i> Creación del Instituto Dominicano de Emprendimiento, Tecnología e Innovación (IDETECI) y el Sistema Nacional de Emprendimiento e Innovación; ✓ <i>Ley de Inversión Directa;</i> ✓ <i>Apoyo a MIPYMES mediante una agenda Pro-MIPYMES;</i> ✓ Fortalecimiento de políticas públicas a nivel local; ✓ Programa de Fomento a la Capacidad Exportadora; ✓ Tolerancia Cero a la Corrupción, mediante la creación de leyes más fuertes para castigar la corrupción y convocatoria a un pacto nacional para detenerla.
GUILLERMO MORENO (ALPAÍS)	MINOU TAVÁREZ MIRABAL (APD)
<p>Guillermo Moreno</p> <p>esta política incluirá la exoneración del pago de impuestos a toda empresa familiar durante su primer año de funcionamiento formal; la creación de una línea de crédito especial a toda iniciativa productiva que pretenda crear empleo de inmediato; y la entrega de un bono por cada empleo que se genere para favorecer a los barrios y los sectores marginados del país.</p> <p>la aplicación de un incentivo para la contratación de mujeres sin experiencia laboral, a través del subsidio a las empresas, del pago de la obligación contributiva que les corresponde para el Régimen Contributivo de</p>	

<p>la Seguridad Social en salud.</p> <p>Este incentivo a la contratación de mujeres sin experiencia laboral ayudaría positivamente al universo de madres solteras que ronda por encima del millón cuatrocientos mil, facilitaría la formalización de pequeñas y medianas empresas que tienen en los costos laborales iniciales una de sus principales trabas</p>	
--	--

3. Empleos para jóvenes

DANILO MEDINA (PLD)	LUIS ABINADER (PRM)
<ul style="list-style-type: none"> • Ejecutaremos un nuevo plan dentro de la estrategia Quisqueya sin Miseria, dirigido a la población adolescente y juvenil, denominado Quisqueya Joven, en el que se creará un sistema de inclusión y protección juvenil que garantice que todos los adolescentes mayores de 15 años y jóvenes tengan acceso a oportunidades educativas y laborales, priorizando a los pertenecientes a hogares más vulnerables. • Implementación de un nuevo modelo de alianzas público-privadas, tanto para formar a los jóvenes, como para apoyar que logren su primer empleo. • Proveer, como parte del proyecto Progresando Unidos, la capacitación técnico-profesional de 40 mil jóvenes en extrema pobreza, favoreciendo su inserción laboral mediante pasantías y apoyo al emprendimiento. • Implementación de un programa de pasantías en empresas, focalizado en jóvenes que hayan finalizado el bachillerato para apoyar su inserción laboral y un programa de empleo preferente a jóvenes profesionales para proveer servicios en las instituciones públicas. • Desarrollo de acciones de intermediación laboral para jóvenes, acompañadas de mentorías y programas de formación. 	<p>CREAR EMPLEOS PARA LOS JÓVENES.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Programa nacional de desarrollo y generación de empleo</i>: Implicará una activación de la economía a nivel nacional, mediante el desarrollo de la industria pesquera, el turismo, la producción agrícola, la ganadería y la minería en las provincias que así lo ameriten, orientando toda esta gestión hacia la generación de empleos. La inversión extranjera jugará un papel preponderante en la persecución de este objetivo. • Programa de incentivos fiscales a las empresas que contraten jóvenes: Desarrollo de un programa de incentivos fiscales que motive la contratación de jóvenes, haciendo énfasis en integrar los sectores más vulnerables de la juventud (por ejemplo, los de primer empleo y los recién graduados). • Gobierno joven: La administración de Luis Abinader tendrá una alta participación en la gestión pública de jóvenes de diferentes sectores, quienes tendrán acceso a través de concursos, licitaciones y competencias. • Ley de Emprendimiento e Innovación: Implementaremos una ley de emprendimiento e innovación, la cual contempla la creación de un fondo nacional de emprendedores para fomentar el desarrollo y las pymes en coordinación con Pro-MIPYME. Mediante este esquema, se les dará especial apoyo a las iniciativas de jóvenes de 18 a 35 años para el establecimiento de nuevas

	<p>empresas, mejorar sus destrezas administrativas y habilidades para impulsar los negocios. Esta propuesta es complementaria a las realizadas en materia de empleos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Creación del Instituto Dominicano de Emprendimiento, Tecnología E Innovación (IDETECI): y el Sistema Nacional de Emprendimiento e Innovación con las funciones, entre otras, de actuar como órgano rector encargado de aplicar la ley marco del sector, ser gestores del fondo nacional de emprendedores, administrar el fondo, así como del sistema integrado. <p>La institución se creará a partir de cambios que se introduzcan en el Instituto de Innovación en Biotecnología e Industria, así como en otras instituciones vinculadas al tema de la calidad y tecnología del Estado dominicano.</p> <p>El Instituto Dominicano de Emprendimiento, Tecnología e Innovación, tendrá a su cargo dirigir el sistema nacional de emprendimiento e innovación que se compondrá de la Red Nacional de Emprendimiento, las incubadoras de proyectos de las principales universidades y el sector privado, las aceleradoras de proyectos, las instituciones de formación empresarial y de formación técnico-vocacional, entre otros.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programa de ampliación y reforzamiento de la educación técnica, de manera que la UASD y el INFOTEP puedan cooperar creando un híbrido intermedio entre la educación universitaria y la formación técnica, el Colegio Técnico Universitario. • Programa de promoción de la Educación Técnico-Profesional en todas las provincias. El Colegio Técnico Universitario será el verdadero inicio de la educación técnico-superior y se promoverán centros o colegios técnicos en cada provincia, con una oferta docente ajustada a las necesidades. La ampliación de los institutos técnicos superiores comunitarios deberá municipalizarse en la medida en que los recursos del Estado permitan su realización. • Rediseño curricular. Propiciar un rediseño de los programas educativos y de cada pénsum de las
--	---

	<p>carreras universitarias, con el objetivo de reducir el desfase que existe entre el conocimiento adquirido en la universidad y el necesario en la práctica laboral, así como la actualización que demanda el nivel de exigencia de los nuevos tiempos. Todo esto contribuirá a que las empresas exijan menos experiencia laboral a los nuevos jóvenes profesionales en sus puestos de trabajo y que estos posean cierta protección frente a competidores extranjeros al momento de intentar alcanzar una plaza de trabajo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Institutos Politécnicos. Crear en todas las provincias del país institutos politécnicos (como Loyola, ITESA, etc.), con la intención de que los bachilleres de todo el país puedan exhibir una educación técnica de alta cualificación, al tiempo que le permita insertarse en el mercado laboral. <p>✓</p>
--	--

4. Apoyo a MIPYMES

DANILO MEDINA (PLD)	LUIS ABINADER (PRM)
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Consolidación de los programas e instituciones de financiamiento a Mipymes, expandiendo 300 mil los micro-créditos. ✓ Impulsar el Uso de Garantías para Acceso a Financiamientos Justos mediante la puesta en funcionamiento de fondos y respaldos financieros como el Fondo Nacional de Garantías, la Ley de Garantías Mobiliarias y la Ley de Garantías Recíprocas, eliminando la necesidad de garantías personales y constituyendo las garantías reales como fundamento del crédito, pudiendo así las Mipymes ofrecer sus bienes muebles (maquinarias, inventarios, ganados, etc.) para obtener créditos en el sistema financiero formal en mejores condiciones, tanto en plazos como en tasas de interés. ✓ Desarrollar la capacitación de al menos 12 mil nuevas Mipymes y emprendedores(as) en gestión y administración de sus empresas y finanzas. ✓ Reducción en más de un 50% los trámites que tiene que hacer un micro o pequeño empresario 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Apoyo a las pequeñas y medianas empresas (financiamiento, acceso a mercados –nacional y extranjero-, mejorar sistema de información, capacitación técnica, entre otros). ➤ <i>Agenda Pro-MIPYMES</i> (Más recursos financieros con acceso en todas las provincias, Asesoría para el desarrollo de la empresa, Fondo de seguro y de cobertura, Garantía de pago puntual a proveedores del Gobierno, Programa de inclusión en las cadenas productivas). <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ampliar recursos y garantizar la presencia en el territorio. Se ampliarán y se le asignarán recursos del Presupuesto Nacional y se buscarán recursos de la cooperación internacional para un renovado Fondo de Financiamiento de las MIPYMES. ✓ <input type="checkbox"/> Estimular a las instituciones financieras privadas para que creen sus propios programas de crédito para emprendedores, contando con una cobertura de seguros parciales y de facilidades. ✓ Garantizar la cobertura territorial (a cada

<p>para estar al día, mediante la adición del Registro Industrial de Pro-industria y los Registros de Medio Ambiente a los servicios provistos por la Ventanilla Única de Formalización.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Reducción del tiempo de constitución de una Mipymes a solo 24 horas, con un costo asociado de 500 pesos. ✓ A través del Programa RD-Formalízate brindaremos asesoría gratuita para lo que implementaremos un Programa Integral de Asistencia Especializada a la Formalización de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. Se beneficiarían unas 20 mil Mipymes en las 32 provincias. ✓ Finalmente implementaremos un Programa Simplificado de Tributación y otro Simplificado de Seguridad Social, que permitirá un sistema a la medida de las Mipymes, abaratando los costos de tributación y facilitando la inscripción de sus empleados en el sistema de seguridad social. ✓ Ampliación de los Centros de Servicios de Apoyo Integral a las Pymes hasta instalarlos en al menos 20 provincias. La meta es beneficiar a más de 30 mil empresas con servicios de capacitación, asesoría empresarial, vinculación y asistencia técnica. ✓ Desarrollo de un programa en alianza público privada para la innovación de las Mipymes, que permita mejorar su posicionamiento competitivo. ✓ Promoción de la articulación eficiente de las instituciones y recursos, no solamente para el desarrollo de nuevos productos, sino para mejoras incrementales en procesos y servicios. ✓ Continuación de la expansión del número de Mipymes acreditadas como suplidores del Estado, a través del cumplimiento de los programas de compras gubernamentales para Mipymes en todas las provincias y municipios del país. ✓ Fortalecimiento del programa de asistencia integral para apoyar a las Mipymes con vocación exportadora, desarrollando y mejorando su oferta y proveyéndoles información pertinente sobre los mercados internacionales. 	<p>provincia) creando una oficina de Asesoría de Desarrollo en cada sucursal del Banco de Reservas de la República Dominicana que será una unidad especializada que administrará, preparará la documentación y orientará a los emprendedores y emprendedoras para acceder a este fondo.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Fondo de Seguro y de Cobertura de las MIPYMES. Estudiaremos la forma más adecuada para que en un plazo de 6 meses quede constituido este fondo, el cual será la garantía de los créditos hasta que la empresa progrese y pueda ser auto suficiente. ✓ Garantía de pago puntual. Para acabar con el grave problema de la tardanza del Gobierno y sus entidades descentralizadas, que pagan con largos retrasos, estableceremos un programa mediante el cual cada factura vencida que tenga una MIPYME, podrá ser cobrada en una ventanilla en cualquiera de las sucursales del Banco de Reservas, que establecerá un ágil mecanismo de pago, el cual será transferido cada mes a la Dirección de Presupuesto para ser reembolsado. ✓ Transparencia en la asignación de las obras públicas: Se harán concursos y licitaciones absolutamente transparentes para la asignación de las obras públicas e instalar al más breve plazo un sistema de supervisión de obras totalmente independiente, sin intervención del gobierno y libre de corrupción. <ul style="list-style-type: none"> ➤ Fomento al emprendedurismo y crear un Fondo del emprendedor (asociado a FOMIPYMES) ➤ Creación del programa “Mi Primer Empleo” ➤ Apoyo a las microempresas, pequeñas y mediana (crédito, técnico, mercados) ➤ ➤ Mejorar la canalización de crédito de las MIPYME a nivel local, mediante fondos de garantías respaldado por el presupuesto nacional y con estricto cumplimiento de las normas bancarias.
---	--

<ul style="list-style-type: none"> ✓ Fortalecimiento de los encadenamientos productivos de las Mipymes mediante la promoción de cadenas de valor que interrelacionen empresas de mayor tamaño con suplidores de pequeñas o medianas empresas. ✓ Promoción de la cultura emprendedora desde las escuelas, para lo que se implementará el programa Aprender para Emprender para capacitar a 32 mil estudiantes en los próximos 4 años, con mayor enfoque en los Centros Técnicos, capacitando al menos mil estudiantes por provincia. ✓ Consolidación de los programas EMPRETEC de desarrollo del comportamiento emprendedor, la Red de Emprendimiento y el Reto Emprendedor, así como 20 mil mentorías, 5 nuevas redes de inversionistas ángeles y 50 laboratorios emprendedores. ✓ Fortaleceremos e institucionalizaremos la Red Nacional de emprendimiento, apoyando las iniciativas de sus actores para alcanzar y beneficiar a más de 25 mil personas del ecosistema emprendedor. ✓ fortaleciendo el Desarrollo de las Mipymes, la expansión de sus mercados y la promoción de una cultura del emprendimiento Fortalecimiento de las entidades de intermediación financiera del gobierno para los créditos al sector Mipymes ✓ mejor acceso al crédito ✓ mayor simplificación de trámites para aumentar la formalización de las Mipymes ✓ la capacitación de al menos 12 mil nuevas Mipymes y emprendedores(as) en gestión y administración de sus empresas y finanzas. ✓ Reduiremos el tiempo de constitución de una Mipymes a solo 24 horas ✓ Programa Simplificado de Tributación y otro Simplificado de Seguridad Social, ✓ expansión del número de Mipymes acreditadas como suplidores del Estado, a ✓ Fortaleceremos los encadenamientos productivos de las Mipymes mediante la promoción de cadenas de valor que interrelacionen empresas de mayor tamaño con suplidores de pequeñas o medianas empresas. En particular fomentaremos el encadenamiento de las Mipymes en las cadenas de valor de los grandes suplidores del Estado y de medianos y grandes exportadores. 	<p>☑ Crear una oficina de Asesoría de Desarrollo en cada sucursal del Banco de Reservas de la República Dominicana (Ver políticas para las MIPYMES más adelante) que apoye técnicamente a los emprendedores y emprendedoras locales.</p>
--	--

5. Formación y capacitación de la fuerza laboral

DANILO MEDINA (PLD)	LUIS ABINADER (PRM)
<p>Para desarrollar y consolidar la educación técnico-vocacional a favor del desarrollo productivo, la competitividad y la inclusión social, nos proponemos las siguientes líneas de acción y políticas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Articular un sistema nacional de educación técnica y formación técnico- profesional (privada y pública), orientado por políticas, objetivos y líneas de acción común, según roles establecidos. ➤ Masificar y actualizar la oferta formativa del Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), priorizando los sectores más empobrecidos, y articulado con la Política Activa de Empleo así como a la innovación y productividad. ➤ Promover la incorporación a los programas de formación profesional de jóvenes que hayan abandonado el sistema educativo. ➤ Impulsar el programa de certificación de competencias de adultos y jóvenes que dominan un oficio. ➤ Ampliar la capacitación de jóvenes mediante prácticas en las empresas, contratos de aprendizaje y pasantías, y ampliar la red territorial de empresas colaboradoras. ➤ Adecuar los contenidos de la formación a las necesidades de las empresas. ➤ Complementar el financiamiento a la formación, con recursos públicos dirigidos a programas para la población desempleada y el incremento de la calidad. 2012-2016. ➤ Capacitaremos a la población en condiciones de pobreza extrema, incluyendo la continuidad educativa de 250 mil egresados del Plan Nacional de Alfabetización y la formación técnico-profesional de 150 mil beneficiarios de Prosoli y de la estrategia Quisqueya sin Miseria. ➤ Lanzaremos un programa de reintegración escolar de adolescentes mediante iniciativas de acompañamiento psicosocial, formación técnica, y creación de oportunidades económicas a los adolescentes y sus familias, en alianza con organizaciones de la sociedad. Lanzaremos un programa de reintegración escolar de adolescentes mediante iniciativas de acompañamiento psicosocial, formación técnica, y creación de oportunidades económicas a los adolescentes y sus 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Programa de ampliación y reforzamiento de la educación técnica, de manera que la UASD y el INFOTEP puedan cooperar creando un híbrido intermedio entre la educación universitaria y la formación técnica, el Colegio Técnico Universitario. ➤ Programa de promoción de la Educación Técnico-Profesional en todas las provincias. El Colegio Técnico Universitario será el verdadero inicio de la educación técnico-superior y se promoverán centros o colegios técnicos en cada provincia, con una oferta docente ajustada a las necesidades. La ampliación de los institutos técnicos superiores comunitarios deberá municipalizarse en la medida en que los recursos del Estado permitan su realización. ➤ Institutos Politécnicos. Crear en todas las provincias del país institutos politécnicos (como Loyola, ITESA, etc.), con la intención de que los bachilleres de todo el país puedan exhibir una educación técnica de alta cualificación, al tiempo que le permita insertarse en el mercado laboral. ➤ Mejorar la educación para la juventud a través de introducir reformas en la educación superior más acordes con las demandas de una economía en la globalización. ➤ Promover en todas las provincias la Educación Técnico-Profesional. ➤ Introducir masivamente las carreras técnicas para la reinserción rápida en el mercado laboral. ➤ Establecer programas que propicien la inducción hacia la industria basadas en el conocimiento. ➤ Seguridad integral para la juventud ➤ Rediseño curricular. Propiciar un rediseño de los programas educativos y de cada pénsum de las carreras universitarias, con el objetivo de reducir el desfase que existe entre el

<p>familias, en alianza con organizaciones de la sociedad.</p> <p>➤ Ampliaremos la cobertura de la educación técnica superior para satisfacer las necesidades de recursos humanos y de servicios, cumpliendo con los compromisos del Pacto Educativo de crear una red de institutos técnicos superior en las distintas regiones.</p>	<p>conocimiento adquirido en la universidad y el necesario en la práctica laboral, así como la actualización que demanda el nivel de exigencia de los nuevos tiempos.</p>
--	---

6. El mejoramiento de los salarios

DANILO MEDINA (PLD)	LUIS ABINADER (PRM)
<p>En materia salarial, la única promesa que hace el candidato Danilo Medina es 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”. Más que una propuesta, una reiteración de lo prometido en el programa 2012-2016.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Crear políticas salariales que contribuyan a mejorar el impacto de los aumentos de productividad sobre los salarios. ➤ Revisar las políticas de salarios mínimos (simplificando el actual sistema). ➤ Establecer un régimen de salario mínimo para personas trabajadoras domésticas sin discriminación por motivo de sexo. Este salario debe pagarse en efectivo de manera regular y como mínimo una vez al mes. ➤ Aplicación de la ley de Regulación Salarial del Estado Dominicano y No. 105-13 y su reglamento, para garantizar su aplicación en todas las instituciones pública (autónomas o descentralizadas). ➤ Crear fuentes alternativas de competitividad y remover al salario como el pilar de la competitividad, mediante el “Gobierno Eficiente”, una forma indirecta de reducir costos a través de la ley de Silencio Administrativo, modernizar la Ley de Inversiones Extranjeras, la Ley de Estabilidad Jurídica, la Ley de Simplificación y la instalación de un sistema virtual.

GUILLERMO MORENO (ALPAÍS)	MINOU TAVÁREZ (APD)
<p>En materia salarial, la única promesa que hace el candidato Danilo Medina es 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”. Más que una</p>	<p>Propone establecer una política salarial coherente que permita aumentar de forma sostenida los niveles salariales del país y disminuir las desigualdades de ingresos mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Aumento general de salarios, tanto en el sector público como privado.

<p>propuesta, una reiteración de lo prometido en el programa 2012-2016.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Establecimiento de salarios mínimos a partir de la inflación y de los incrementos en la productividad laboral. ➤ Creación de una Ley Salarial de Funcionarios Públicos, que nivele, racionalice y establezca un salario máximo para el sector.
---	---

7. Propuestas sobre la Seguridad Social

DANILO MEDINA (PLD)	LUIS ABINADER (PRM)
<p>3. Aumentaremos la cobertura de la seguridad social hasta el 80% de la población total, incluyendo el 100% de la población de menores ingresos.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Ofreciendo cobertura universal de aseguramiento y mejor cobertura de problemas prioritarios de salud. ➤ Mejorando las pensiones laborales. ➤ Mejorando protección ante los riesgos laborales de los trabajadores. ➤ Regulando y dando garantía de cumplir el derecho a la protección de la salud. ➤ Continuaremos reduciendo el gasto familiar en salud. ➤ Incorporaremos al 90% de la población al Seguro Familiar de Salud. ➤ Aceleraremos el paso y profundizaremos la implantación del Modelo de Atención Integral, <ul style="list-style-type: none"> ✓ partir del desarrollo de primer nivel de atención, protocolización clínica, ✓ consolidación de la Red Única de Servicios Públicos, ✓ mejora y estandarización de sistemas de información y gerenciales, ✓ implementación de la carrera sanitaria y puesta en marcha de un programa de garantía de calidad y seguridad del paciente. ➤ Promoveremos la ampliación de las prestaciones en el Seguro Familiar de Salud, ➤ implantaremos el nuevo Plan Básico de Salud, previa aprobación por el CNSS, que ampliará las prestaciones, incorporará la atención garantizada, protocolizada y sin límites para problemas prioritarios de salud, fortalecerá la atención primaria y promoverá la prevención y la 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 1. Superar el enfoque asistencialista por uno de derechos. Esto es una acción inmediata y es transversal a las políticas públicas mediante un proceso de empoderamiento ciudadano y acciones educativas en los proveedores del servicio público de salud. ➤ 2. Incorporar la perspectiva de género en la oferta de los servicios públicos de salud. ➤ 3. Fortalecer una política territorial garantizando una programación de servicios donde residen las personas en función de las necesidades. por un consejo de administración capacitado. ➤ consignarán los recursos por capitación para que se compre salud y no se compre enfermedades. ➤ 32 6. Se consignarán los recursos por capitación para los beneficiarios del Régimen Subsidiado y del Régimen Contributivo Subsidiado, a fin de que puedan acceder vía el SENASA a la compra de medicamentos de calidad con oportunidad y de forma gratuita al Programa de Medicamentos Esenciales/Central de Apoyo Logístico (PROMESE/CAL). Se pretende una reingeniería del programa para que no dependa de las subvenciones del Estado vía las retenciones al presupuesto asignados a los hospitales de la red. ➤ 7. Organizar el Primer Nivel de Atención. En todo el territorio nacional manteniendo la equidad territorial. ➤ 8. Garantizar el personal adecuado en el primer nivel de atención. Este primer nivel de atención contará con profesionales de la salud como médicos, enfermeras, promotores de la salud, así como empleados de apoyo administrativo, limpieza y vigilantes reclutados de cada barrio

<p>promoción de la salud.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ a fortalecer la regulación para reducir el gasto familiar, los cobros indebidos, y para evitar la denegación de derechos de los afiliados. ➤ Incorporaremos a los pensionados y adultos mayores al Seguro Familiar de Salud por medio de la ampliación del actual plan especial de seguro de salud para pensionados del Ministerio de Hacienda hasta proteger el 80% de ellos. Incorporación de los pensionados del sistema de pensiones al seguro familiar de salud. ➤ Reestructuraremos y fortaleceremos el Programa Protegido de Medicamentos (Alto Costo). ➤ Ampliaremos la Cobertura de aseguramiento en salud del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), con la incorporación de al menos el 90% de la población, lo que implica: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Mantener la meta lograda de cobertura universal de aseguramiento en salud de la población pobre, alcanzando los grupos residuales con limitaciones de acceso por falta de identificación y otras razones. ✓ Inicio del Régimen Contributivo Subsidiado para trabajadores por cuenta propia, ✓ Implementación de un plan especial de afiliación de salud con contribuciones propias, ✓ Desarrollo de un plan de incorporación de Pymes a la Seguridad Social ✓ Afiliación de pensionados de bajos ingresos al Seguro Familiar de Salud del Régimen Subsidiado. ➤ Promoveremos la inclusión de un componente preventivo que garantice los servicios de salud a todas las víctimas de accidentes de tránsito del país. ➤ Pondremos en ejecución el Instituto de Prevención y Atención Integral de Riesgos Laborales y Enfermedades Profesionales, desarrollado sobre la base de la Administradora de Riesgos Laborales, para añadir a sus funciones actuales la definición y garantía de la implementación de políticas y medidas de prevención de riesgos laborales y enfermedades profesionales. ➤ Buscaremos elevar las pensiones laborales y establecer su indexación según variaciones del costo de la vida, para que sus beneficiarios mantengan el poder adquisitivo de las mismas en el tiempo y otorgaremos 50 mil pensiones solidarias a personas con discapacidad severa y a 	<p>o comunidad, si hay disponible.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 9. Se construirá, comprará y/o alquilará los locales necesarios para la creación de las redes de Unidades de Atención Primaria que deben funcionar en todos los barrios de las ciudades del país. ➤ 10. Transformar las Clínicas Rurales de algunas comunidades, hoy Municipios, en Hospitales de segundo nivel de atención, dotándolos de especialidades médicas necesarias en esos municipios. ➤ 11. Ampliar la cobertura de servicios y aseguramiento. Afiliar a más del noventa por ciento de la población dominicana y extranjera que resida legalmente en el país al Sistema Dominicano de Seguridad Social. ➤ 12. Clasificar los hospitales de tercer nivel en docentes y no docentes. En los hospitales docentes, se contará con el personal académico a tiempo completo. ➤ 13. Establecer el Instituto de Banco de Sangre para que no haya la necesidad de solicitar sangre de urgencia a través de los medios masivos de comunicación. ➤ Establecer estancias infantiles con capacidad profesional, tanto como parte de la política de creación de “trabajo decente” para que las mujeres puedan incorporarse a la población económicamente activa, así como, para fortalecer la dimensión de salud de cuidados de los niños y niñas. ➤
---	--

<p>adultos mayores viviendo en condiciones de indigencia.</p> <p>Procuraremos un acuerdo Estado/sociedad para elevar el financiamiento para las funciones de Rectoría y de Salud Colectiva, y para continuar mejorando el financiamiento del Servicio Nacional de Salud mediante transferencias directas y la reducción progresiva de la brecha de financiamiento per cápita del Régimen Subsidiado del Seguro Familiar de Salud con respecto al régimen contributivo de la seguridad social.</p>	
---	--

D. Políticas de Reforma a la institucionalidad laboral

DANILO MEDINA (PLD)	LUIS ABINADER (PRM)
<p>➤ Reformaremos la arquitectura institucional del sector social de modo que aumente la eficacia de las políticas y se elimine la dispersión y redundancia organizacional.</p> <p>Realizaremos estudios que determinen las necesidades de la economía local de mano de obra extranjera y permita la planificación de las cuotas de visas, residencias y permisos especiales.</p>	<p>Reforma del Estado</p> <p>Refundar el Estado sobre la base de una reorganización para un Estado basado en derechos, mejorar la eficacia y eficiencia de la acción pública. Esto implica:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Una revisión de las instituciones del Estado (fusiones, reorganización, mejor articulación, eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos). ➤ Una reforma en la forma de gasto público y los mecanismos de control y transparencia. ➤ Una revisión del ordenamiento territorial y revisar, modificar y las leyes que tiene que ver con el territorio, su división política y su uso. ➤ Implementar la ley que rige el Sistema Nacional de Planificación y se fortalecerán los Consejos de Desarrollo a todos los niveles y los gabinetes sectoriales. ➤ Promover una reforma política a fin de garantizar equidad y participación <p>Crear institucionalidad en el mercado de trabajo</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Establecer un sistema de cuotas migratorias para fortalecer la inclusión laboral de mano de obra nacional creando procedimientos de contratación ágiles y viabilizando progresivamente en el tiempo la relación del 80/20. ➤ Establecer un sistema de protección para el

	<p>trabajo doméstico, dando cumplimiento al Convenio 189 de la OIT sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, ratificado por el Estado Dominicano, que pretende garantizar los derechos básicos de trabajadoras y trabajadores domésticos que incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ La promoción y protección de los derechos humanos de todas y todos los trabajadores domésticos; el respeto y protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo: ✓ La libertad de asociación y reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva. ✓ Establecer mecanismos de denuncia para asegurar que los trabajadores y trabajadoras domésticas gocen de una protección efectiva contra toda forma de abuso, acoso y violencia en su lugar de trabajo. ✓ Propiciar condiciones justas de empleo incluyendo una vivienda digna si reside en el hogar para el que trabajan, y respeto a su privacidad. ✓ Asegurar que las personas trabajadoras domésticas sean informadas sobre sus condiciones de empleo de forma clara, verificable y comprensible, ya sea de forma verbal o escrita, tal como establece el Código Laboral. ✓ Asegurar la igualdad de trato entre los trabajadores domésticos y los trabajadores en general en relación a las horas normales de trabajo, la compensación de las horas extraordinarias, los períodos de descansos diarios y semanales y las vacaciones anuales pagadas, en conformidad con la legislación nacional o con convenios colectivos, teniendo en cuenta las características especiales del trabajo doméstico: el período de descanso semanal deberá ser al menos de 24 horas consecutivas. ✓ Establecer un régimen de salario mínimo para personas trabajadoras domésticas sin discriminación por motivo de sexo. Este salario debe pagarse en efectivo de manera regular y como mínimo una vez al mes ✓ Establecer un mecanismo para que tengan
--	---

	<p>acceso efectivo a los tribunales o a otros medios de resolución de conflictos en condiciones no menos favorables que las condiciones previstas para los trabajadores en general.</p> <ul style="list-style-type: none">✓ Diseñar e instituir las medidas necesarias para la inclusión de las personas trabajadoras domésticas en el régimen de protección social en los tres seguros: salud, riesgos laborales y vejez, incluyendo prestaciones por maternidad. Se establecerá un mecanismo especial para la aportación por la persona trabajadora y la persona empleadora.✓ Trabajar en el establecimiento de pensiones solidarias para inclusión de las mujeres que realizan trabajo doméstico no remunerado y al seguro nacional de salud, y de esa manera responder al mandato constitucional donde el Estado reconoce el trabajo del hogar como actividad económica que crea valor agregado y produce riqueza y bienestar social <ul style="list-style-type: none">➤ La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio.➤ La abolición del trabajo infantil.➤ La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.
--	---