

IMF Working Paper

Crecimiento y empleo en la República Dominicana: Opciones para un crecimiento generador de empleo

Umidjon Abdullaev y Marcello Estevão

Documento de trabajo del FMI

Departamento del Hemisferio Occidental

Crecimiento y empleo en la República Dominicana: Opciones para un crecimiento generador de empleo

Preparado por Umidjon Abdullaev y Marcello Estevão¹

Distribución autorizada por Przemek Gajdeczka

Febrero 2013

Este Documento de Trabajo no debe considerarse representativo de las opiniones del FMI.

Las opiniones recogidas en este Documento de Trabajo corresponden a los autores; no representan necesariamente las del FMI ni las políticas del FMI. Los Documentos de Trabajo reúnen la labor de investigación que realizan los autores y se publican para estimular otras opiniones y ampliar el debate.

Resumen

La República Dominicana ha registrado altas tasas de crecimiento del producto y la productividad, pero los indicadores del mercado laboral han sido deficientes durante los últimos 20 años. En este estudio se documentan esas tendencias, mostrándose que el rápido crecimiento de la productividad corresponde solo a unos pocos sectores, mientras que otros sectores han generado la mayor parte del empleo. La velocidad de creación de puestos de trabajo no ha sido suficiente para elevar las tasas de ocupación, y de los mediocres niveles de ingresos reales junto con una informalidad del mercado laboral todavía de grandes proporciones cabe inferir que la mayoría de los nuevos empleos son de baja calidad. Los bajos niveles del salario real y de participación en la fuerza laboral señalan la necesidad de elevar los salarios de mercado por encima de los ingresos alternativos para inducir a las personas a incorporarse a la fuerza de trabajo. Para ello se requieren medidas que mejoren la educación y reduzcan las distorsiones de los mercados de productos.

JEL Classification Numbers: O40, J21, E26

Palabras clave: Participación en la fuerza laboral, crecimiento de productividad, inclusión social

Correo electrónico de los autores: umidjon.abdullaev@gmail.com, mestevao@imf.org

¹ Universidad de Viena y FMI, respectivamente. Los autores agradecen a Janine Berg, Teresa Daban, Mario Dehesa, Przemek Gajdeczka, Jesus Gonzalez Garcia, Letty Gutierrez, Aurelio Parisotto y otros colegas de la OIT los comentarios recibidos respecto de versiones anteriores de este documento, así como el excelente apoyo editorial realizado por Joy Villacorte y asistencia de investigación por Alexander Herman. El Banco Central de la República Dominicana proporcionó información desagregada esencial proveniente de Encuesta de Fuerza de Trabajo Dominicana. Cualquier error es responsabilidad exclusiva de los autores.

Contenido	Página
I. Introducción.....	4
II. Crecimiento y empleo	5
A. Rápido crecimiento del producto y de la productividad laboral	5
B. Débil desempeño del mercado laboral	7
C. Salarios bajos y baja calidad del empleo.....	10
III. Oferta laboral, capital humano y desempleo.....	13
A. Determinantes de la participación en la fuerza laboral y la situación del empleo	13
B. La conveniencia de mejorar la formación educativa.....	16
IV. Entorno empresarial y regulación.....	18
V. Directrices de política y comentarios finales	21
Apéndice	25
Bibliografía	27

Gráficos

Gráfico 1. PIB real y PIB real per cápita en la República Dominicana	5
Gráfico 2. Crecimiento del PIB real, porcentaje, promedios anuales	5
Gráfico 3. Descomposición de la tasa de crecimiento del PIB per cápita, porcentaje, promedios anuales	6
Gráfico 4. Descomposición de la tasa de crecimiento del PIB por trabajador, porcentaje, promedios anuales	6
Gráfico 5. Coeficiente empleo-población, 15+, porcentaje	8
Gráfico 6. Tasa de desempleo, porcentaje	8
Gráfico 7. Descomposición del crecimiento de la productividad laboral, en porcentaje.....	9
Gráfico 8. Descomposición del crecimiento de la productividad laboral, 1996-2011, en porcentaje.....	9
Gráfico 9. Contribución de cada sector a la variación de la tasa de empleo 2011 a 1996, puntos porcentuales	10
Gráfico 10. Productividad laboral e ingreso real, índices en logaritmo	11
Gráfico 11. Ingreso real por hora según nivel educativo, RD\$ reales de 2005.....	11
Gráfico 12. Evolución de la productividad laboral y del ingreso real por hora, según sector	12
Gráfico 13. Empleo informal, porcentaje del empleo total, definición basada en la productividad	13
Gráfico 14. Proporción del empleo informal en el empleo asalariado total, definición legalista, por edad, porcentaje.....	13
Gráfico 15. Desempleo amplio, según nivel de educación	16
Gráfico 16. Desempleo abierto, según nivel de educación	16
Gráfico 17. Proporción de desocupados que buscan empleo por primera vez, porcentaje	16
Gráfico 18. Participación en la fuerza laboral, porcentaje	17
Gráfico 19. Años de escolarización, edad 25-65.....	17
Gráfico 20. Políticas de actividad empresarial y del mercado de trabajo y productividad laboral	20

Cuadros

Cuadro 1. Valor agregado bruto, promedios anuales.....	7
Cuadro 2. Contribución a la tasa de crecimiento del valor agregado bruto, promedios anuales	7
Cuadro 3. Empleo según sectores, promedios anuales	9
Cuadro 4. Determinantes de la participación en la fuerza laboral, modelos probit	15
Cuadro 5. Intensidad educativa y empleo, según sector	17
Cuadro 6. Intensidad educativa y empleo, por grupos ocupacionales	18
Cuadro 7. Productividad laboral y regulación	21
Cuadro 8. Crecimiento del empleo en la RD	21
Cuadro A1. Características de los trabajadores formales e informales (edad 15-65).....	25
Cuadro A2. Características de la población en edad de trabajar (15-65), que actualmente no asiste a ningún tipo de escolarización, según sexo	26

I. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas la República Dominicana (RD) registró notables tasas de crecimiento, que superaron el desempeño de muchos países similares de América Latina y el Caribe. Sin embargo, en varios estudios se llega a la conclusión de que el desempeño de la República Dominicana en materia de crecimiento ha sido desigual, en particular debido a la persistente y generalizada informalidad en el mercado laboral, la desigualdad y la pobreza². Estos problemas son reconocidos por las autoridades gubernamentales, cuyas inquietudes se ven reflejadas en la Estrategia Nacional de Desarrollo, de reciente aprobación. En este contexto, la República Dominicana fue seleccionada como uno de los casos piloto para la iniciativa conjunta del FMI y la OIT dirigida a diseñar políticas que fomenten la creación de empleo y promuevan el crecimiento inclusivo. El proyecto tiene por finalidad identificar los problemas estructurales fundamentales que han impedido a la República Dominicana utilizar plenamente su abundante fuerza de trabajo, así como formular políticas para abordar tales problemas.

Este estudio documenta el carácter divergente del desempeño reciente de la República Dominicana en materia de crecimiento, mostrando en particular que el alto crecimiento del producto y los grandes incrementos de la productividad se han concentrado en unos pocos sectores. Dichos sectores (especialmente las industrias manufactureras, las telecomunicaciones y los servicios financieros) han tenido un impacto limitado en la generación de empleo, aun cuando han venido creciendo a tasas superiores al promedio y generando una gran proporción del PIB del país. En el documento también se muestra que las tasas de desempleo abierto son en realidad relativamente moderadas, pero que la muy baja participación en la fuerza laboral constituye un problema grave. Además, los puestos de trabajo que se crean tienden a ser de baja calidad y los salarios reales se han mantenido estancados. En este marco, la participación relativamente baja en la fuerza laboral que se observa en la República Dominicana no resulta tan sorprendente, en particular porque nuestras estimaciones econométricas muestran la importancia que tienen las fuentes de ingresos no generados por el mercado (por ejemplo, remesas del extranjero) para las decisiones de participar en la fuerza de trabajo.

Encarar el problema de la baja participación en la fuerza laboral en un contexto de bajos salarios exige adoptar medidas para elevar la productividad del mercado, de modo que los empleos se vuelvan más atractivos para los potenciales trabajadores. Entre las principales medidas de política, en el documento se analiza la importancia de elevar la calidad de la educación de modo que los individuos puedan acceder a salarios más altos. Eso incluiría adecuar el sistema educativo a las necesidades más imperiosas del mercado, lo que implicaría dar mayor respaldo a la formación técnica. Sin embargo, una mejora de la educación contribuiría a elevar los salarios de mercado solo en el más largo plazo, mientras que, por ejemplo, resolver las deficiencias del mercado de productos tendría efectos más inmediatos en los incentivos a la innovación, la capacitación en el trabajo y la competencia para los trabajadores calificados, impulsando de ese modo los salarios ofrecidos a niveles superiores y estimulando la participación en la fuerza laboral. En el documento se tratan algunos de los aspectos en los cuales podrían mejorar las condiciones del mercado de productos en la

² Para consultar estudios recientes, véanse Bussolo *et al.* (2010), Guzman y Cruz (2010) y Sánchez-Ancochea (2012).

República Dominicana. Otros desafíos más concretos —por ejemplo, la participación particularmente baja en la fuerza laboral de las mujeres de edad intermedia y los trabajadores más jóvenes— podrían abordarse con políticas focalizadas, como por ejemplo mejores beneficios en materia de guarderías infantiles y programas ampliados para facilitar la transición entre la escuela y el trabajo.

La estructura del documento es la siguiente. En la próxima sección se describen las características del crecimiento de la economía, incluida la contribución a ese crecimiento de los diferentes factores de producción. También se presenta una reseña detallada de los patrones de creación de puestos de trabajo entre diversos sectores y la evolución reciente de la calidad del empleo. En la sección III se estudia el papel de los factores de oferta laboral en la determinación de los indicadores actuales del mercado de trabajo, mientras que en la sección IV se examinan las restricciones del mercado de productos y la creación de empleo. En la sección V se analizan las pautas de política sugeridas y las conclusiones del estudio.

II. CRECIMIENTO Y EMPLEO

A. Rápido crecimiento del producto y de la productividad laboral

La República Dominicana registró un incremento alto y sostenido del producto durante varias décadas y ha sido una de las economías más dinámicas y de más rápido crecimiento en América Latina y el Caribe (ALC) (gráficos 1 y 2). Más recientemente, el país creció en promedio casi 4 por ciento por año desde 2000, casi el doble que el promedio de la región y cuatro veces más que el promedio de la OCDE. La estabilidad política, la adopción de reformas estructurales focalizadas, la promoción de exportaciones y una relativa estabilidad macroeconómica han sido cruciales para garantizar un crecimiento sistemático del país (Jaramillo y Sancak (2007), Sánchez-Ancochea (2012)).

Gráfico 1. PIB real y PIB real per cápita en la República Dominicana

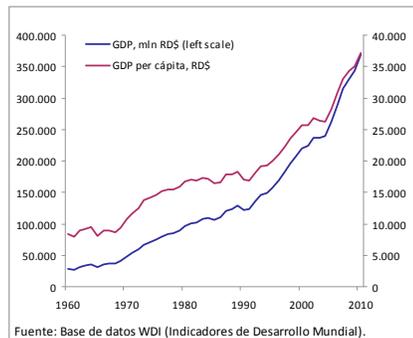


Gráfico 2. Crecimiento del PIB real, porcentaje, promedios anuales

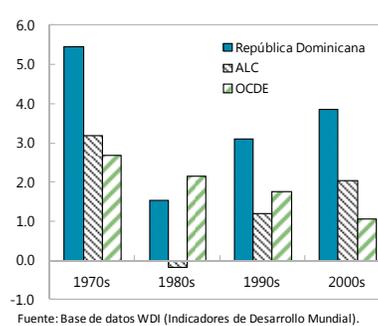


Gráfico 3. Descomposición de la tasa de crecimiento del PIB per cápita, porcentaje, promedios anuales

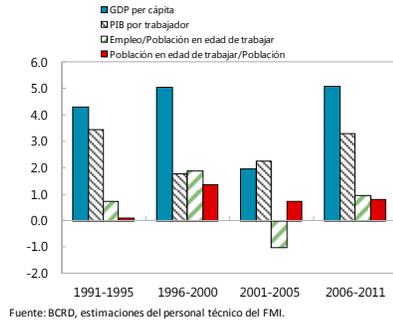
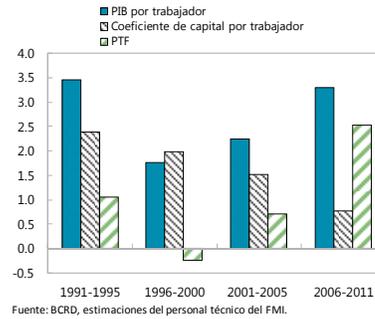


Gráfico 4. Descomposición de la tasa de crecimiento del PIB por trabajador, porcentaje, promedios anuales



Si se observan los datos de los últimos veinte años, el notable crecimiento del PIB per cápita de la República Dominicana tuvo su origen en una productividad laboral en rápido aumento (calculada por aproximación según el producto por trabajador, gráfico 3). Los cambios en la tasa de ocupación (coeficiente entre empleo y población en edad de trabajar) y en la población en edad de trabajar también contribuyeron al crecimiento del PIB per cápita, pero cumplieron un papel menos relevante. La menor importancia de los aumentos del insumo de trabajo como sostén del crecimiento se asemeja a la experiencia de varios otros países de América Latina (Loayza *et al.*, 2005), pero aun si se toman estos países como parámetro de referencia la República Dominicana se diferencia claramente de los demás en la región. Los coeficientes de capital-trabajo más elevados han sido el principal factor de impulso al crecimiento de la productividad, aunque el aumento de la productividad total de los factores se acrecentó de manera importante en los últimos cinco años (gráfico 4).

El patrón de crecimiento sectorial permite comprender mejor cuáles fueron sus factores determinantes³. El buen desempeño económico ha sido impulsado en gran medida por un crecimiento superior al promedio en los sectores de manufacturas, comercio al por mayor y menor, construcción, transporte y comunicaciones y servicios financieros. En conjunto, estos sectores generan actualmente alrededor del 70 por ciento del valor agregado total (cuadro 1). Mientras que durante la última década las industrias manufactureras, el transporte y las comunicaciones aportaron alrededor del 60 por ciento del crecimiento agregado, la importancia del comercio mayorista y minorista y los servicios financieros ha aumentado en los últimos cinco años (cuadro 2).

³ La mayor parte del análisis realizado en este estudio a nivel de las industrias empieza a partir de 1996, cuando en los datos de empleo a nivel de las industrias se comenzó a distinguir el empleo en “Administración pública y defensa” de la ocupación en otros sectores de servicios.

Cuadro 1. Valor agregado bruto, promedios anuales, en porcentajes

	Tasa de crecimiento (%)			Proporción del valor agregado bruto (%)		
	1996 - 2000	2001 - 2005	2006 - 2011	1996 - 2000	2001 - 2005	2006 - 2011
Valor agregado bruto	6,3	3,9	5,7			
Agricultura y ganadería	2,0	3,4	5,0	10,0	9,6	8,7
Minas y canteras	2,5	1,7	1,7	1,0	0,9	0,5
Industrias manufactureras	7,9	2,5	3,4	30,3	28,8	25,3
Suministro de electricidad, gas y agua	9,3	-0,2	5,2	2,0	2,0	1,6
Construcción	7,7	-1,9	6,0	6,7	5,4	5,1
Comercio al Por Mayor y Por Menor	5,6	0,6	7,6	11,6	9,9	10,2
Hoteles, bares y restaurantes	7,8	5,4	3,0	7,6	7,8	7,4
Transporte y comunicaciones	11,7	13,2	10,7	11,1	16,5	23,7
Intermediación financiera y seguros	9,2	4,8	14,6	2,6	3,2	4,2
Administración pública y defensa	2,7	5,6	2,1	1,4	1,5	1,3
Otros servicios	1,8	3,1	2,6	15,6	14,4	11,9

Fuente: BCRD, estimaciones del personal técnico del FMI.

Cuadro 2. Contribución a la tasa de crecimiento del valor agregado bruto, promedios anuales

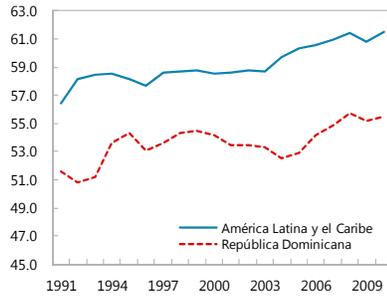
	2001 - 2005	2006 - 2011
Valor agregado bruto	3,95	5,74
Agricultura y ganadería	0,33	0,43
Minas y canteras	0,01	-0,04
Industrias manufactureras	0,73	0,87
Suministro de electricidad, gas y agua	-0,01	0,08
Construcción	-0,14	0,29
Comercio al Por Mayor y Por Menor	0,02	0,74
Hoteles, bares y restaurantes	0,41	0,23
Transporte y comunicaciones	1,96	2,29
Intermediación financiera y seguros	0,14	0,52
Administración pública y defensa	0,08	0,03
Otros servicios	0,42	0,31

Fuente: BCRD, estimaciones del personal técnico del FMI.

B. Débil desempeño del mercado laboral

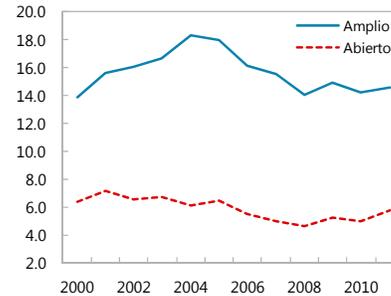
A pesar del rápido crecimiento del producto, especialmente en los sectores antes mencionados, los indicadores del mercado laboral muestran una evolución deficiente. En primer lugar, las tasas de empleo en la República Dominicana han sido tradicionalmente bajas en comparación con otros países (gráfico 5). Además, aun cuando los indicadores de desempleo basados en el comportamiento de búsqueda de trabajo de las personas desocupadas (al que se hace referencia como la “tasa de desempleo abierto”) se han mantenido relativamente bajos, la tasa de desempleo amplio, que incluye a los trabajadores desalentados que han desistido de la búsqueda, ha sido bastante elevada (gráfico 6). Las bajas tasas de empleo en combinación con las bajas tasas de desempleo abierto indican que una baja participación en la fuerza laboral constituye un problema significativo en el mercado de trabajo de la República Dominicana.

Gráfico 5. Coeficiente empleo-población, 15+, en porcentajes



Fuente: Base de datos WDI (Indicadores de Desarrollo Mundial).

Gráfico 6. Tasa de desempleo, en porcentajes



Fuente: BCRD.

Se puede comprender mejor esa conjunción de rápido crecimiento del producto con un pobre desempeño del empleo analizando la evolución de los sectores. Mientras que las manufacturas, el transporte y las comunicaciones, el comercio mayorista y minorista y los servicios financieros han sido los factores clave que impulsaron el crecimiento económico, su contribución al crecimiento del empleo ha sido más moderada (cuadro 3). De hecho, una gran proporción de la fuerza laboral está empleada en las industrias manufactureras, el comercio mayorista y minorista y otros servicios, pero la importancia de cada uno de estos sectores en el empleo total ha disminuido (desde un 18 por ciento en las manufacturas a principios de la década de 1990 al 12 por ciento más recientemente) o bien ha permanecido sin cambios (en alrededor del 20 por ciento del empleo total en el caso del comercio al por menor). Por lo tanto, el rápido crecimiento del producto ha sido estimulado por el fuerte crecimiento de la productividad laboral en determinados sectores, con un escaso incremento del nivel de ocupación. La concentración del crecimiento de la productividad en sectores determinados puede confirmarse mediante un análisis de *shift-share*, o cambios en la participación intra/intersectorial (gráficos 7 y 8)⁴.

⁴ El análisis de *shift-share* permite descomponer el crecimiento de la productividad agregada en tres componentes: i) el efecto intrasectorial (*within term*) recoge la contribución interna del sector al crecimiento de la productividad agregada; ii) el efecto intersectorial (*between term*) captura el efecto de la reasignación de trabajadores entre sectores, y iii) el efecto interacción sectorial (*cross-term*) capta el efecto simultáneo de las variaciones de la productividad del sector y la transferencia de mano de obra entre diferentes sectores. Este último componente es positivo ya sea cuando un sector que está registrando aumentos de productividad también está expandiendo el empleo o cuando un sector con productividad decreciente se está contrayendo. Del mismo modo, el componente dinámico es negativo cuando un sector cuya productividad se contrae (aumenta) está ganando (perdiendo) empleo. El crecimiento de la productividad laboral agregada puede explicarse principalmente por el crecimiento del producto por trabajador en las industrias manufactureras y en las comunicaciones, sectores que contribuyeron muy poco al crecimiento del empleo en el mismo período. Entre otros acontecimientos destacables, la productividad laboral ha crecido a una notable tasa del 14 por ciento anual en el sector de las comunicaciones desde 1996, un factor que es ocultado por la habitual agregación de datos con los del sector del transporte. “Otros servicios”, una de las ramas de actividad de mayor generación de empleo, ha contribuido en forma negativa al crecimiento de la productividad agregada.

Gráfico 7. Descomposición del crecimiento de la productividad laboral, en porcentaje

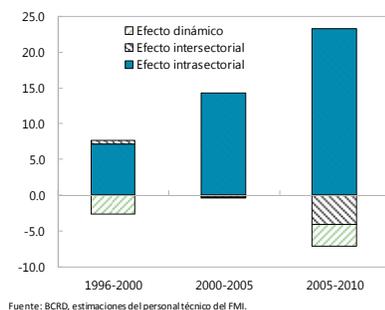
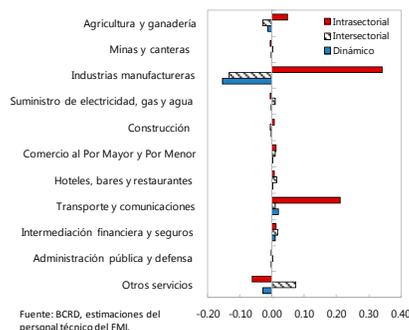


Gráfico 8. Descomposición del crecimiento de la productividad laboral, 1996-2011, en porcentaie



Cuadro 3. Empleo según sectores, promedios anuales, en porcentaje

	Tasa de crecimiento (%)			Proporción del empleo total (%)		
	1996 - 2000	2001 - 2005	2006 - 2011	1996 - 2000	2001 - 2005	2006 - 2011
Empleo total	4,9	1,2	3,2			
Agricultura y ganadería	-0,4	0,2	3,1	17,3	14,5	14,2
Minas y canteras	-9,1	2,1	24,9	0,3	0,2	0,3
Industrias manufactureras	2,8	-1,6	-2,6	18,2	15,0	12,2
Sumisro de electricidad, gas y agua	21,7	2,1	3,8	0,6	0,9	0,9
Construcción	3,6	2,6	2,5	6,9	6,7	6,7
Comercio al Por Mayor y Por Menor	7,5	0,5	4,0	20,6	20,6	20,7
Hoteles, bares y restaurantes	6,8	3,8	3,5	4,8	5,5	6,0
Transporte y comunicaciones	3,2	5,2	3,2	7,0	7,6	7,6
Intermediación financiera y seguros	15,4	2,1	7,8	1,5	1,9	2,3
Administración pública y defensa	6,5	3,2	4,3	3,9	4,7	4,7
Otros servicios	9,4	2,9	5,3	18,9	22,4	24,5

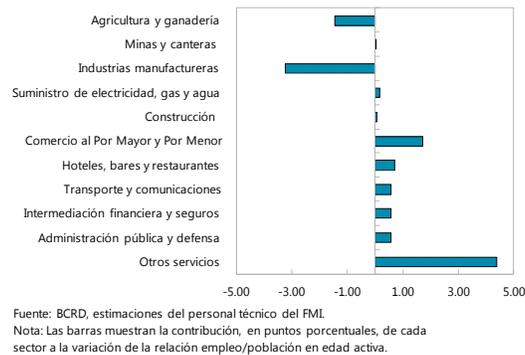
Fuente: BCRD, estimaciones del personal técnico del FMI.

La evolución del empleo ha sido mejor en los sectores de servicios, particularmente en actividades asociadas con una fuerza laboral con menor calificación. La mejor evolución del empleo ha sido particularmente evidente en “otros servicios”, rama de actividad que actualmente concentra alrededor del 25 por ciento del empleo total (18 por ciento a mediados de los años noventa)⁵. Al mismo tiempo, la participación de “otros servicios” en el valor agregado total disminuyó de 17 por ciento en 1996 a 11 por ciento en 2011, algo que subraya el débil crecimiento de la productividad en el sector. El mismo patrón se observa en el comercio mayorista y minorista, y en hoteles, bares y restaurantes. Como resultado, estos sectores de servicios aportaron la mayor proporción del pequeño aumento de 4,1 puntos porcentuales en la tasa de empleo entre 1996 y 2011 (gráfico 9). Dentro de “otros servicios”, datos detallados de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo muestran que el rubro “Hogares privados con servicio doméstico” ha sido el segmento de más rápido crecimiento, especialmente antes de 2007. Las ocupaciones en estos sectores tienden a tener un contenido

⁵ La categoría “otros servicios” incluye actividades comunitarias, sociales y de servicios personales, el servicio doméstico en hogares privados y los servicios de educación y salud.

de calificación laboral más bajo, de lo que se infiere que una proporción significativa de los nuevos empleos generados en la economía son de baja calidad, además de corresponder a actividades con un bajo nivel de productividad.

Gráfico 9. Contribución de cada sector a la variación de la tasa de empleo 2011 a 1996, puntos porcentuales



Estas diferencias sectoriales también se vinculan con diferencias en la evolución del empleo según el género. Las industrias manufactureras concentran actualmente alrededor del 8 por ciento del empleo femenino total, un nivel inferior al 20 por ciento registrado en 2000, debido en gran medida a la contracción de las industrias de productos textiles y del vestido. La tasa de disminución del empleo masculino en las manufacturas ha sido sustancialmente menor (el empleo de trabajadores varones en esas industrias disminuyó a una tasa anualizada de 1,3 por ciento entre 2000 y 2010, mientras que el empleo de mujeres lo hizo a una tasa anualizada de 5,5 por ciento en el mismo período). Al mismo tiempo, durante las últimas dos décadas el empleo femenino aumentó con fuerza en sectores de servicios de baja productividad, particularmente en “otros servicios”, rama que actualmente representa alrededor del 50 por ciento del empleo femenino total.

C. Salarios bajos y calidad del empleo

La concentración de la creación de empleo en sectores de baja productividad es un signo de que muchos de los puestos de trabajo generados son de baja calidad. El estancamiento de la calidad del empleo en la República Dominicana también es capturado por la dinámica de los ingresos reales (gráfico 10). En general, el ingreso laboral real comenzó a caer al final de la década de 1990 y la crisis bancaria de 2003-2004 (con la consiguiente alta inflación) solo intensificó esta dinámica negativa. Los ingresos de los trabajadores de alta calificación crecieron rápidamente a fines de los años noventa, pero se han estancado desde 2003 tras un fuerte ajuste a la baja durante la crisis bancaria, un acertijo que merece ser objeto de mayores estudios en el futuro (gráfico 11). En términos más generales, los salarios reales disminuyeron de manera uniforme en toda la distribución de ingresos, registrándose una caída algo más fuerte entre los empleados del sector privado ubicados en los deciles de mayor ingreso. En promedio, el ingreso real por hora tanto de los trabajadores por cuenta propia como de los asalariados del sector privado es alrededor de 27 por ciento más bajo en 2011 que en 2000. La disminución ha sido algo más pronunciada entre los trabajadores autónomos, particularmente entre las mujeres (35 por ciento frente a una caída del 27 por ciento en el caso de los varones que trabajan por cuenta propia).

Si se observa la evolución sectorial, el deslucido desempeño de los ingresos reales es un fenómeno generalizado, incluso en sectores con un fuerte crecimiento de la productividad, otro hecho sorprendente que podría estar relacionado con un débil poder de negociación de los trabajadores (gráfico 12). Por ejemplo, los sectores del transporte y las comunicaciones y las industrias manufactureras han registrado muy altas tasas de aumento de la productividad, mientras que los salarios reales por hora han mostrado una fluctuación lateral, comportamiento semejante al de otros sectores con un desempeño mucho más deficiente en materia de productividad. Los rubros de servicios públicos y defensa han registrado un aumento del salario real por hora levemente mejor que otros sectores, pero con un mediocre crecimiento de la productividad, un resultado común que también refleja las dificultades para medir la verdadera productividad en el sector público. El salario real en el sector de “otros servicios”, donde se han creado la mayoría de los empleos, ha mostrado una tendencia decreciente en los últimos 20 años.

Gráfico 10. Productividad laboral e ingreso real, índices en logaritmo

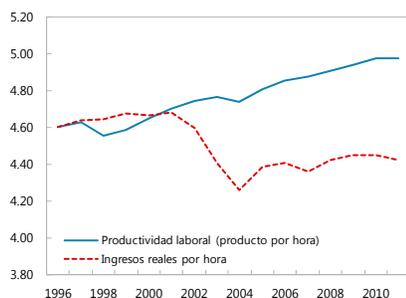


Gráfico 11. Ingreso real por hora según nivel educativo, RD\$ reales de 2005

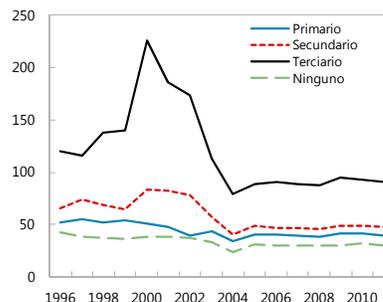


Gráfico 12. Evolución de la productividad laboral y del ingreso real por hora, según sector

Fuente: BCRD, estimaciones del personal técnico del FMI.

La baja calidad del empleo también se refleja en las muy altas tasas de informalidad laboral en la República Dominicana, aunque últimamente se ha registrado cierta mejora. La proporción de trabajadores por cuenta propia en el empleo total aumentó de 34 por ciento en 1991 a alrededor de 43 por ciento en 2011, determinando aumentos de la informalidad reportada medida conforme a una definición “basada en la productividad” (gráfico 13)⁶. No obstante, de una definición diferente y más precisa del empleo informal se desprende que la informalidad, al menos dentro del grupo de trabajadores asalariados, ha venido disminuyendo. Las últimas ediciones de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo permiten

⁶ La medición del empleo informal en base a a productividad —usada como el principal indicador de la ocupación informal por el Banco Central de la República Dominicana— incluye a los trabajadores empleados en empresas con menos de cinco empleados, así como los trabajadores por cuenta propia no profesionales y los empleadores en varias categorías ocupacionales de baja productividad (agricultores, operadores y conductores, artesanos y operarios, comerciantes, vendedores y trabajadores no calificados). En el cuadro A1 se presentan las principales características demográficas de los trabajadores formales e informales.

la creación de una definición “legalista” de empleo informal basada en la afiliación a la seguridad social. Usando esa definición, estimamos que la proporción de trabajadores asalariados sin afiliación al sistema de seguridad social está disminuyendo, circunstancia que parece recoger el impacto de la iniciativa emprendida a nivel nacional para incrementar la inscripción en dicho sistema (gráfico 14).

Gráfico 13. Empleo informal, porcentaje del empleo total, definición basada en la productividad

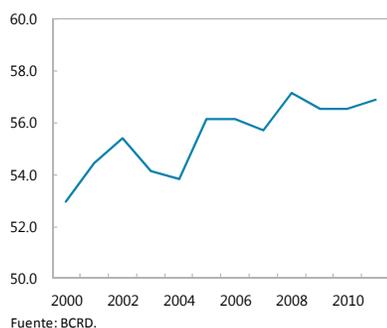
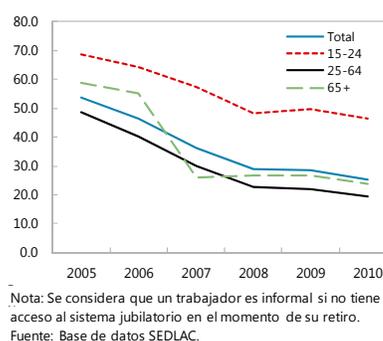


Gráfico 14. Proporción del empleo informal en el empleo asalariado total, definición legalista, por edad, porcentaje



En resumen, el rápido crecimiento que ha registrado la República Dominicana junto con lentas mejoras en las tasas de empleo puede explicarse por el muy rápido incremento de la productividad laboral en determinados sectores. Asimismo, los sectores vinculados con actividades que exigen una menor calificación son responsables de la mayor parte del crecimiento del empleo, lo cual plantea dudas acerca de la calidad de los empleos que se crean. El deslucido incremento de los salarios reales, en particular desde el final de la década de 1990, también indicaría que los nuevos empleos que se crean son de baja calidad, aunque la gran brecha entre el crecimiento de la productividad y del salario en algunos sectores es concordante con el hecho de que los trabajadores tienen escaso poder de negociación. El mercado laboral de la República Dominicana también se caracteriza por una elevada informalidad (otro signo de la baja calidad de los empleos), pero los datos recientes indican cierta mejoría. En la siguiente sección se estudia cómo la calidad aparentemente baja de los empleos en la República Dominicana puede estar interactuando con los determinantes de las decisiones de oferta laboral, algo que podría explicar en parte la baja participación en la fuerza de trabajo del país.

III. OFERTA LABORAL, CAPITAL HUMANO Y DESEMPLEO

A. Determinantes de la participación en la fuerza laboral y la situación del empleo

La baja calidad de los empleos quizás aporte pocos incentivos para que las personas ofrezcan su trabajo en la República Dominicana, a menos que tengan bajos salarios de reserva. En esta sección se desarrolla este argumento, analizando en primer término los determinantes de la oferta laboral en la República Dominicana. Una estimación de modelos probit muestra que la educación es por cierto importante para determinar si un individuo participaría en la fuerza laboral, con un efecto significativamente mayor en el caso de las mujeres que de los hombres (cuadro 4). Entre otras características, los varones inactivos tienden a tener un menor nivel de instrucción, ser más jóvenes y no estar a cargo de la jefatura de hogar. Los patrones de participación también difieren considerablemente entre las zonas rurales y urbanas, y entre

regiones de la República Dominicana, siendo la participación de las mujeres considerablemente menor fuera de la región capitalina. Las remesas internacionales son un fuerte determinante de la decisión de participar en la fuerza laboral, especialmente en el caso de los trabajadores varones. Esta observación concuerda con la evidencia proveniente de otros países en desarrollo acerca del efecto negativo de las remesas en el grado de participación en la fuerza laboral (Adams, 2011). El efecto que tiene este flujo constante de “ingresos extranjeros” hacia el país en su oferta laboral se ha reforzado durante el último decenio, puesto que el volumen total de remesas ha crecido 6 por ciento por año y alcanzó alrededor del 6 por ciento del PIB en 2011, hecho que indica que los salarios de reserva han estado aumentando en segmentos de la fuerza de trabajo.

Una vez tomada la decisión de participar en el mercado laboral, la descomposición de las características de los desocupados revela que en realidad las personas con un mayor nivel de educación tienen más dificultades para encontrar un empleo adecuado. En términos más generales, el nivel de educación, la edad y el género del individuo son determinantes clave de su situación de empleo.

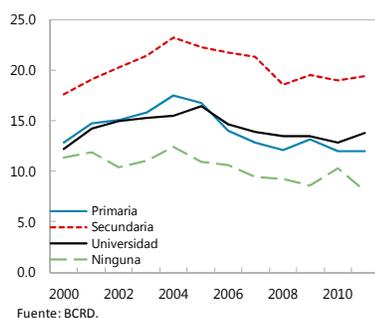
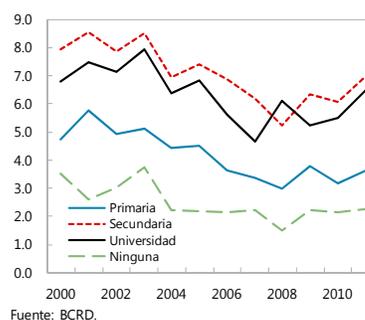
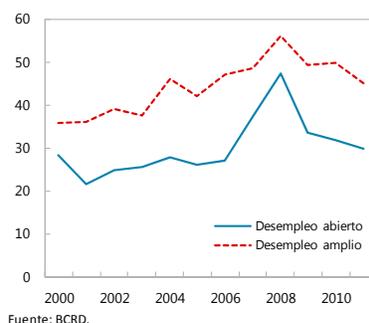
- Las tasas de desempleo más bajas se registran entre la población con menor nivel de educación (individuos que tienen solo instrucción primaria o menos aún) (gráficos 15 y 16). De esto se desprende que el funcionamiento del mercado laboral es adecuado para la inserción de trabajadores de baja calificación.
- Las tasas de desempleo más elevadas que registran los individuos con mejores niveles de educación o de calificación laboral podrían obedecer a los siguientes factores:
 - Escasez de buenos empleos (de modo que, aun después de haber decidido ofrecer su trabajo, las personas con mayor nivel de educación tienen dificultad para encontrar empleos adecuados), un hecho congruente con el aparente predominio de empleos de baja calidad en el país.
 - Una falta de correspondencia entre el nivel educativo alcanzado y las competencias o habilidades que el mercado requiere.
 - En parte, un efecto estadístico, ya que los aumentos constantes en los niveles educativos de las nuevas cohortes de trabajadores generarían un sesgo al alza en la medición del desempleo en el caso de los trabajadores con más educación debido a que los trabajadores de mayor edad (más experimentados y ya empleados) tienden a tener un menor nivel de instrucción.
- Los jóvenes y quienes buscan trabajo por primera vez representan una gran proporción del desempleo amplio y abierto (gráfico 17). Más de un tercio de los varones en situación de desempleo abierto y más del 50 por ciento de los varones desalentados son personas jóvenes (de entre 15 y 24 años).
- Las mujeres de edad intermedia representan un porcentaje excesivo de la población desocupada. Mientras que varones y mujeres tienen igual presencia en el desempleo abierto, la proporción de mujeres es algo mayor en el desempleo amplio (58 por ciento frente a 42 por ciento de varones en 2011).

Cuadro 4. Determinantes de la participación en la fuerza laboral, modelos probit

	Varones	Mujeres
Años de escolaridad	0,032* (0,018)	0,108*** (0,013)
Edad	0,171*** (0,006)	0,166*** (0,012)
Edad al cuadrado	-0,002*** (0,000)	-0,002*** (0,000)
Edad*Años de escolaridad	-0,000 (0,000)	-0,001*** (0,000)
Actualmente matriculado en escuela	-0,975*** (0,071)	-0,400*** (0,048)
Jefe de hogar masculino	0,198*** (0,048)	-0,144*** (0,029)
Casado	0,513*** (0,103)	0,001 (0,081)
Cohabitante	0,754*** (0,074)	0,020 (0,049)
Divorciado	0,631 (0,390)	0,315** (0,123)
Separado	0,342*** (0,104)	0,263*** (0,064)
Viudo	0,016 (0,104)	0,031 (0,120)
Número de hijos menores de 6 años	0,020 (0,013)	-0,063** (0,029)
Hogar que recibe remesas del extranjero	-0,217*** (0,070)	-0,106** (0,041)
Zona rural	0,114** (0,056)	-0,086 (0,062)
Regiones		
Cibao Nordeste	-0,199*** (0,027)	-0,477*** (0,031)
Cibao Noroeste	-0,309*** (0,024)	-0,515*** (0,022)
Cibao Norte	0,041 (0,026)	-0,168*** (0,025)
Cibao Sur	-0,009 (0,025)	-0,344*** (0,029)
Valdesia	-0,056** (0,025)	-0,217*** (0,029)
El Valle	-0,098*** (0,037)	-0,138*** (0,039)
Enriquillo	-0,042** (0,017)	-0,146*** (0,023)
Higamo	-0,143*** (0,013)	-0,188*** (0,017)
Yuma	0,131*** (0,019)	-0,226*** (0,018)
Constante	-1,971*** (0,148)	-3,105*** (0,231)
Número de observaciones	9.471	9.222

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Notas: Se utiliza la edición de octubre de 2011 de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo. La muestra comprende la población en edad de trabajar de entre 15 y 65 años. Errores estándar

Gráfico 15. Desempleo amplio, según nivel de educación**Gráfico 16. Desempleo abierto, según nivel de educación****Gráfico 17. Proporción de desocupados que buscan empleo por primera vez, porcentaje**

El panorama que presentan los datos de desempleo y de participación en la fuerza laboral en la República Dominicana es por ende congruente con una escasez de buenos empleos para las personas con mejor educación y/o para los trabajadores con salarios de reserva más elevados (por ejemplo, los que reciben remesas grandes del extranjero). El desafío en materia de políticas públicas es claro: ¿cómo atraer a esos trabajadores para que acepten un empleo? Más concretamente, ¿cómo puede aumentarse su productividad de mercado para que obtengan mayores salarios y a su vez se eleven los incentivos para la participación en la fuerza laboral? La baja participación en la fuerza laboral y las mayores tasas de desempleo entre las mujeres y los trabajadores jóvenes constituyen otros retos concretos para las políticas públicas.

B. La conveniencia de mejorar la formación educativa

La mayoría de los estudios coinciden en afirmar que un mejor nivel de instrucción eleva la productividad de los trabajadores y mejora los indicadores del mercado laboral en el largo plazo. En particular, una mejor educación tiende a elevar la calidad de la fuerza laboral, y por tanto los salarios de mercado en comparación con las fuentes alternativas de ingresos. Sin embargo, la lenta mejora de los indicadores del mercado laboral durante los últimos 20 años plantea dudas acerca de los beneficios generados por anteriores aumentos del número de años de escolarización (aunque un mayor ritmo de aumento de los años de escolaridad entre las

mujeres podría potencialmente explicar parte de la tendencia creciente de la participación femenina en la fuerza laboral en los últimos 20 años, gráficos 18 y 19).

Gráfico 18. Participación en la fuerza laboral, porcentaje

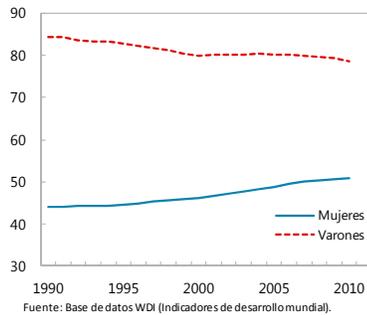
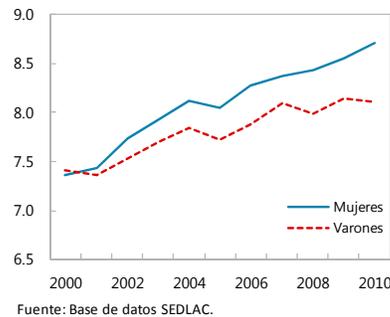


Gráfico 19. Años de escolarización, edad 25-65



Para conocer el impacto que tendría un aumento del nivel educativo en los indicadores del mercado laboral, estudiamos la evolución de la composición sectorial del empleo según los niveles de educación. El análisis *shift-share* muestra que en los últimos años, el aumento general del logro educativo entre los trabajadores empleados se ha debido a una mayor escolarización de las personas que trabajan en el comercio mayorista y minorista, en el sector financiero y en “otros servicios” (cuadro 5),⁷ después de tomar en cuenta las variaciones de los patrones de empleo entre los diversos sectores. La intensidad educativa también ha aumentado significativamente en las industrias manufactureras, pero la decreciente participación del sector en el empleo total ha limitado su impacto en el nivel de educación de la fuerza de trabajo ocupada.

Cuadro 5. Intensidad educativa y empleo, según sector

Sector	Intensidad educativa		Variación	Proporción del empleo		Variación	Descomposición		
	2004	2011		2004	2011		Intrasectorial	Intersectorial	Total
Agricultura, ganadería y pesca	12,2	16,3	4,1	15,0	14,9	-0,1	0,6	0,0	0,6
Minas y canteras	63,9	60,0	-4,0	0,1	0,5	0,4	0,0	0,2	0,2
Industrias manufactureras	53,6	62,3	8,7	15,8	10,3	-5,5	0,9	-3,0	-2,1
Suministro de electricidad, gas y agua	68,4	66,3	-2,1	0,8	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Construcción	30,1	38,5	8,4	6,6	6,3	-0,3	0,5	-0,1	0,5
Comercio al Por Mayor y Por Menor	47,1	54,6	7,5	20,2	22,1	2,0	1,7	0,9	2,6
Hoteles, bares y restaurantes	41,0	49,6	8,7	5,7	6,0	0,3	0,5	0,1	0,6
Transporte y comunicaciones	43,5	48,0	4,5	7,4	7,4	0,0	0,3	0,0	0,3
Servicios financieros y empresariales	79,1	80,3	1,2	4,7	6,1	1,5	0,1	1,2	1,2
Administración pública	71,3	81,3	10,0	3,5	3,9	0,4	0,4	0,3	0,7
Educación, salud y trabajo social	85,4	82,6	-2,8	7,7	8,3	0,6	-0,2	0,5	0,3
Otros servicios	37,7	47,5	9,8	12,6	13,5	0,9	1,3	0,3	1,7
Agregada	45,5	52,0	6,5				6,0	0,5	6,5

Fuente: BCRD, estimaciones del personal técnico del FMI.

Nota: La intensidad educativa mide la proporción de trabajadores en una industria dada que tienen al menos educación secundaria.

La fuerte contribución del comercio al por mayor y menor, del sector financiero y de “otros servicios” a la intensidad educativa global podría deberse a un aumento genuino de la demanda de capital humano, particularmente en los servicios financieros y empresariales. Sin embargo, esta explicación parece menos verosímil respecto del comercio mayorista y minorista y los “otros servicios” de baja calificación laboral en vista de su tecnología de producción. La rápida acumulación de capital humano en estos sectores podría obedecer

⁷ Para este análisis se separó el sector de “Educación, salud y trabajo social” de otros sectores de servicios y se lo analizó como una categoría independiente.

sencillamente a una rápida creación de empleo junto con la imposibilidad de otras industrias de absorber la incorporación de una fuerza laboral con un mayor nivel de educación.

Cuadro 6. Intensidad educativa y empleo, por grupos ocupacionales

Ocupación	Intensidad educativa		Variación	Proporción del empleo		Variación	Descomposición		
	2004	2011		2004	2011		Intrasectorial	Intersectorial	Total
Legisladores y funcionarios de carrera	84,1	85,4	1,2	2,9	3,6	0,7	0,0	0,6	0,6
Profesionales	99,7	100,0	0,3	6,7	6,4	-0,3	0,0	-0,3	-0,2
Técnicos y profesionales asociados	83,9	89,3	5,5	6,6	6,6	0,0	0,4	0,0	0,4
Empleados de oficina	84,2	85,4	1,2	6,7	6,9	0,2	0,1	0,1	0,2
Trabajadores de servicios y ventas	44,5	53,9	9,4	17,7	19,9	2,2	1,9	1,0	2,8
Trabajadores agrícolas o de la industria	12,2	16,2	4,0	10,3	9,2	-1,1	0,4	-0,1	0,2
Trabajadores y operadores de oficina	40,4	49,6	9,2	15,6	13,6	-2,0	1,3	-0,8	0,5
Operadores de planta o de maquinaria, e	40,8	45,9	5,1	12,5	9,6	-2,9	0,5	-1,2	-0,7
Ocupaciones elementales	22,3	30,3	8,0	21,0	24,2	3,2	1,9	0,7	2,6
Agregada	45,5	52,0	6,5				6,4	0,1	6,5

Fuente: BCRD, estimaciones del personal técnico del FMI.

Nota: La intensidad educativa mide la proporción de trabajadores en una industria dada que tienen al menos educación secundaria.

Al descomponerse la intensidad educativa entre diferentes categorías ocupacionales se observa que, de hecho, la mayor parte de los trabajadores más instruidos están siendo absorbidos en actividades con un menor nivel de calificación laboral (cuadro 6). Una intensidad educativa más alta entre los “trabajadores de servicios y ventas” y “ocupaciones elementales” aportó la mayor contribución al aumento de la intensidad educativa total. La evolución de la clasificación de dos dígitos de las ocupaciones confirma que la intensidad educativa registró un aumento particularmente fuerte en ocupaciones relacionadas con la prestación de diversos servicios personales (viajes, servicio doméstico, servicios de comidas, cuidado personal) y una serie de ocupaciones elementales (venta ambulante y servicios en la vía pública, limpieza y afines). De ese modo, una parte desproporcionadamente mayor de la fuerza laboral más educada está ingresando en ocupaciones no comúnmente asociadas con un nivel más alto de habilidades y competencias.

En resumen, hacer que los trabajadores sean “más productivos” elevando los niveles de educación quizá no sea la solución, al menos en el corto a mediano plazo. Además, si bien elevar el nivel educativo es por cierto importante, los aumentos recientes no han traído aparejados niveles de empleo relativamente más altos en industrias de alta productividad, ya que los trabajadores más instruidos han sido absorbidos mayoritariamente por ocupaciones y sectores de baja calificación laboral.

IV. ENTORNO EMPRESARIAL Y REGULACIÓN

Una manera más adecuada de mejorar los indicadores del mercado laboral en un plazo más cercano podría ser dinamizando la demanda laboral. Las restricciones de la demanda laboral y el limitado dinamismo de los mercados de productos (que incidirían no solo en el número de puestos de trabajo disponibles sino también en su atractivo relativo) pueden ser el origen del bajo nivel de calidad del empleo y de participación en la fuerza laboral del país. Hay varios canales a través de los cuales las mejoras en las condiciones del mercado de productos, especialmente en su normativa, podrían incrementar la productividad y la creación de empleo. Por ejemplo, si se eliminan las barreras de ingreso al mercado aumentaría la competencia y habría más incentivos para la inversión y las mejoras tecnológicas, elevándose así la productividad de los trabajadores y, a su vez, los salarios de mercado. Las reformas del mercado de productos también podrían mejorar la asignación de los factores de producción, elevando por ende la productividad agregada. Por último, las reformas de los mercados de

productos reducirían las rentas económicas y estimularían la producción y la creación de empleo, generando posibles aumentos del ingreso laboral real⁸.

La evidencia de corte transversal entre países coincide en cuanto a que las restricciones a los mercados de productos tienen un efecto nocivo en el desempeño macroeconómico de un país, incluida la productividad laboral. La información obtenida de la base de datos *Economic Freedom of the World* recopilada por el Instituto Fraser ilustra dichos efectos mediante una variedad de indicadores cuya finalidad es medir la gravedad de las restricciones al mercado laboral y de productos consideradas como generadoras de efectos importantes en los resultados macroeconómicos⁹. En los gráficos 20(a) y 20(b) se exponen los valores de índices agregados representativos de las políticas relativas a los mercados de productos y laboral, que van desde 0 (políticas restrictivas) a 10 (políticas flexibles), frente a un indicador de la productividad laboral respecto de más de 100 países. Los gráficos 20(c) a 20(h) muestran componentes específicos del índice de políticas relativas al mercado de productos, pero que a diferencia del índice agregado de la Gráfica 20 (a) se ordenan de ‘menos gravoso’ a ‘más gravoso’ para facilitar una interpretación uniforme entre los diferentes componentes.

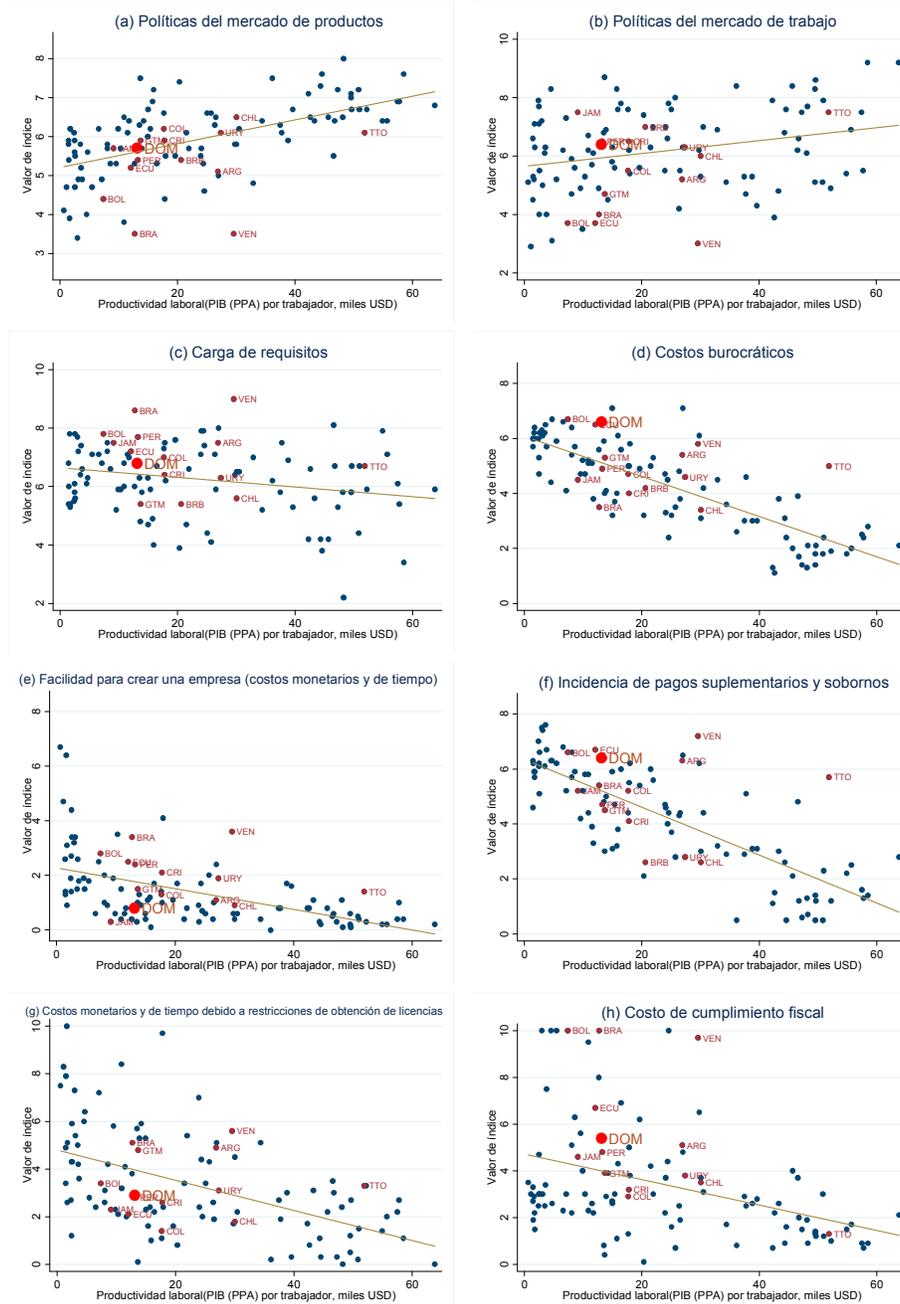
La República Dominicana se ubica en el medio de la escala de restricciones al mercado de productos en la región de América Latina y el Caribe, registrando un desempeño particularmente deficiente en los indicadores de costos burocráticos, requisitos administrativos, corrupción y costo de cumplimiento fiscal. Según la última edición de la Encuesta de Empresas del Banco Mundial realizada en la República Dominicana, los empresarios también señalan la corrupción como uno de los impedimentos más importantes para lograr un mejor clima de inversión (después de la disponibilidad de fuentes fiables de electricidad y las altas tasas impositivas). Los valores del índice de políticas del mercado de productos y sus componentes indican claramente que un mejor clima de inversión — específicamente requisitos administrativos y costos burocráticos menos gravosos, menor incidencia de casos de corrupción vinculados a las operaciones empresariales y procedimientos menos costosos (en términos de horas) para pagar impuestos— se asocian con una alta productividad laboral. Análisis econométricos simples confirman que la mejora de las condiciones del mercado de productos tiene un fuerte efecto positivo en la productividad laboral (cuadro 7), mientras que la aplicación de mejores políticas laborales no tiene un efecto significativo en la productividad.

Debe prestarse especial atención a las restricciones identificadas por las empresas pequeñas y medianas, ya que estas son responsables de la mayor parte del crecimiento del empleo en la República Dominicana. Los resultados de la regresión muestran que las empresas muy pequeñas (el grupo de control en los resultados de la regresión presentados en el cuadro 8) producen los mayores aumentos del nivel de ocupación, y las firmas más grandes generan la menor cantidad de nuevos puestos de trabajo. La última edición de la Encuesta de Empresas registra los problemas de suministro eléctrico, la corrupción, las prácticas del sector informal, las tasas impositivas y el acceso al financiamiento como los principales obstáculos al funcionamiento de las empresas pequeñas y medianas. Un mejoramiento del contexto operacional de esas empresas podría tener el impacto de mayor magnitud en el empleo, en la productividad agregada y en los salarios de mercado.

⁸ Véanse en Dutz *et al.* (2011) datos recientes a nivel de las empresas acerca del efecto de la productividad laboral en el crecimiento del empleo.

⁹ Véase en Gwartney *et al.* (2012) más información sobre la base de datos *Economic Freedom of the World*.

Gráfico 20. Políticas de actividad empresarial y del mercado de trabajo y productividad laboral



Nota: El gráfico (a) es una combinación de los índices presentados en los gráficos (c)-(h). En los gráficos (a) y (b) los índices van desde 0 (políticas restrictivas) a 10 (políticas favorables). El subíndice correspondiente a "Requisitos administrativos" captura cuán gravoso resulta para las empresas cumplir con diversos requisitos administrativos; "Costos burocráticos" recoge el grado de rigor de diversas regulaciones; "Creación de una empresa" mide la facilidad de crear una nueva empresa (costos monetarios y de tiempo); "Pagos suplementarios y sobornos" captura la frecuencia de casos en los que se efectúan pagos suplementarios a funcionarios públicos y el grado de favoritismo; "Restricciones de obtención de licencias" mide los costos (monetarios y de tiempo) requeridos para obtener una licencia para construir un almacén estándar; y "Costo del cumplimiento fiscal" mide el tiempo requerido para preparar, presentar y pagar diversos impuestos relacionados con la empresa. Véanse más detalles en el apéndice de Gwartney *et al.* (2012). Los datos graficados se refieren al año 2007.

Fuente: Base de datos EFW, base de datos Total Economy Database.

Cuadro 7. Productividad laboral y regulación

	Log de productividad laboral
Políticas del mercado de trabajo (<i>t-1</i>)	-0,005 (0,010)
Políticas del mercado de productos (<i>t-1</i>)	0,025** (0,011)
Regulación del mercado de crédito (<i>t-1</i>)	0,022*** (0,007)
Constante	9,240*** (0,108)
Número de observaciones	956
Número de países	107
<i>R</i> cuadrado (<i>intrasectorial</i>)	0,48
<i>Estadístico F</i>	22,04

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Nota: Se utiliza una estimación combinada de mínimos cuadrados con efectos fijos por país y por año. La muestra incluye los datos de panel no balanceados sobre 107 países correspondientes al período de 2000 ao 2010. La productividad laboral se mide en USD de 1990 (PPA). Se exponen los errores estándar robustos. Los índices de políticas se obtienen de la base de datos "Libertad Económica en el Mundo" (Gwartney *et al.*, 2007).

Cuadro 8. Crecimiento del empleo en la RD

	Tasa de crecimiento del empleo
Tamaño de empresa	
Pequeña (11-50 empleados)	-0,165** (0,075)
Mediana (51-250 empleados)	-0,165** (0,065)
Grande (251 y más empleados)	-0,284*** (0,067)
Propiedad extranjera	-0,117 (0,149)
Exportador	0,037 (0,117)
Edad	-0,003* (0,002)
Constante	0,393*** (0,145)
Número de observaciones	322
<i>R-sq.</i>	0,186

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Nota: Se utiliza la edición de la Encuesta de Empresas del Banco Mundial correspondiente al año 2010. La tasa de crecimiento del empleo se define como la tasa anualizada de crecimiento del número de trabajadores permanentes entre los ejercicios fiscales *t* y *t-3*. Se incluyen los controles a la industria. Se utilizan ponderaciones muestrales y se exponen los errores

V. DIRECTRICES DE POLÍTICA Y COMENTARIOS FINALES

En este documento se identificaron dos desafíos diferentes, aunque estrechamente relacionados, que plantea el mercado laboral en el caso de la República Dominicana. Primero, la dinámica de los ingresos reales y la composición del empleo señalan un estancamiento de la calidad de los puestos de trabajo en el país. Los ingresos reales han estado disminuyendo persistentemente en todos los sectores económicos y la mayoría de los nuevos empleos se han creado en industrias de baja productividad. Segundo, una gran proporción de la población permanece inactiva, situación atribuible a que los niveles promedio de calificación laboral son bajos (o inadecuados desde la perspectiva del mercado) y que las oportunidades de empleo con salarios atractivos son escasas.

Mejorar la capacitación, la educación y las condiciones del mercado de productos son formas de elevar la calidad del empleo y los niveles de vida. De hecho, las investigaciones académicas han mostrado que la productividad laboral agregada está determinada principalmente por i) la calidad de las instituciones, la fuerza laboral (incluida la calidad del sistema educativo) y la infraestructura pública; ii) la difusión de tecnologías de la información; iii) la profundidad del mercado financiero, y iv) las regulaciones de los mercados laboral y de productos.¹⁰ Las regulaciones del mercado laboral no parecen ser particularmente gravosas en la República Dominicana, pero hay margen para mejorar la eficiencia y la competencia en los mercados de productos.

Las Encuestas de Empresas del Banco Mundial indican claramente que en la República Dominicana las empresas operan en un contexto normativo que no es plenamente conducente a la expansión y al crecimiento. En realidad, las condiciones para la actividad empresarial en la República Dominicana van a la zaga de las existentes en varios otros países de América Latina y el Caribe. Esto puede observarse en la existencia preponderante de empresas

¹⁰ Por ejemplo, Autor *et al.*, (2007), Kaplan (2009), Besley y Burgess (2004), Belorgey *et al.* (2006), y Gust y Marquez (2004).

pequeñas y trabajadores por cuenta propia, factores que han sido vinculados en la bibliografía académica con niveles de productividad más bajos (Perry *et al.*, 2007). Reducir los costos burocráticos, disminuir la incidencia de la corrupción relacionada con la actividad empresarial y bajar el costo del cumplimiento fiscal contribuirían notablemente a mejorar el clima de negocios generando réditos significativos en términos de un mayor incremento de la productividad laboral. La reducción de la incidencia de la corrupción en las operaciones cotidianas de las empresas podría reforzar el efecto de otras iniciativas encaminadas a mejorar el clima de negocios¹¹.

Asimismo, mejoras en la calidad de la educación, inclusive adaptando los programas de formación técnica a las realidades del mercado laboral, y medidas para reducir la inactividad de grupos demográficos específicos mejorarían el funcionamiento del mercado laboral. Hasta ahora, el simple aumento de los niveles educativos no ha dado como resultado una clara mejor calidad del empleo. Además, las mujeres y los jóvenes parecen tener menos incentivos para ofrecer su trabajo ya que obtendrían bajos salarios reales en el mercado y muchos reciben ingresos desde el extranjero o del jefe de su hogar. Para romper este círculo vicioso de dependencia, una mejor educación técnica articularía las capacidades de estos grupos demográficos con la demanda del mercado, elevando así sus salarios de mercado y acrecentando los incentivos para participar en la fuerza laboral. También podría resultar útil aplicar mecanismos para mejorar la transición de la escuela al mundo laboral, posiblemente mediante una colaboración más estrecha entre las escuelas técnicas y los empleadores del sector privado. Una observación más profunda de las barreras existentes que frenan una mayor participación de las mujeres en la fuerza laboral podría revelar la falta de guarderías infantiles asequibles y fiables, pero este tema debe ser objeto de una mayor investigación.

En términos generales, los programas activos del mercado laboral (incluida la capacitación en el trabajo y la asistencia en la búsqueda de empleo) deben adecuarse al conjunto de habilidades y necesidades de cada grupo que tenga una representación excesiva en la población desocupada (recuadro 1). Esas medidas pueden también ir acompañadas de una amplia provisión de formación empresarial (por ejemplo, capacidades de gestión, conocimiento financieros básicos, gestión de calidad, desarrollo de productos, etc) a los propietarios de pequeñas y medianas empresas. Datos empíricos recientes muestran que tales programas de capacitación mejoran la productividad y el desempeño de las empresas (McKenzie y Woodruff, 2012).

La generalizada informalidad del mercado laboral es también un obstáculo para elevar la calidad del empleo en la República Dominicana. La informalidad está muy difundida y se auto-reproduce: las empresas que usan mecanismos de trabajo informal tienden a pagar menos impuestos y a interactuar principalmente con otras empresas que contratan trabajadores informales para evitar ser detectadas, propagándose de ese modo la incidencia de la informalidad en la economía. Asimismo, las empresas informales tienden a ser más pequeñas (y por ende menos productivas), también para evitar su detección. La consiguiente fragilidad de las relaciones laborales ofrece a las empresas y a los trabajadores pocos incentivos para invertir en

¹¹ Por ejemplo, Honorati y Mengistae (2007) usan datos correspondientes a empresas manufactureras de India para mostrar que el efecto de la normatividad, la infraestructura y el crédito al crecimiento de las empresas está condicionado a la incidencia de la corrupción. Dicho de otro modo, las mejoras en esos aspectos del entorno de negocios impulsarían el crecimiento de las empresas solo cuando la corrupción no constituya un factor significativamente limitativo.

capital humano, situación que también daña la productividad y la calidad de los empleos. Un esfuerzo sostenido por parte del gobierno para reducir la informalidad reportará beneficios en el mediano plazo, dado que la productividad y los salarios reales aumentarían (en el caso de los segundos, también porque con más empleo formal los trabajadores ganarían en poder de negociación).

Recuadro 1. Los programas activos del mercado laboral y su eficacia

Los programas activos para el mercado de trabajo (PAMT) son instrumentos importantes orientados a reducir el desempleo, facilitar la transición de la escuela al trabajo entre los jóvenes y aumentar el nivel de actividad de la población en edad de trabajar. Tradicionalmente los PAMT han sido ampliamente empleados en los países de la OCDE, pero durante las últimas dos décadas las economías en desarrollo y emergentes también han recurrido a ellos para estimular la creación de puestos de trabajo.

Existen varios canales y mecanismos a través de los cuales los PAMT pueden influir en el empleo. Los programas de formación y readaptación laboral pueden aumentar la productividad de la fuerza de trabajo, lo cual se traduciría en salarios más altos y un mayor incremento de la demanda laboral. Los programas de asistencia en la búsqueda de trabajo pueden atenuar las asimetrías informativas entre la oferta y la demanda laboral, frecuentes en muchos países en desarrollo, y de ese modo facilitar la articulación entre ambas. Los subsidios a los salarios y al empleo son otro mecanismo para respaldar la creación de puestos de trabajo, aunque esas medidas a menudo traen aparejada una serie de resultados negativos, particularmente debido al efecto de sustitución (es decir, al desplazamiento de los trabajadores no subvencionados) y pérdidas de peso muerto (es decir, el hecho de subsidiar empleos que se habrían creado sin asistencia externa). Muchos países también recurren a la provisión de formación empresarial orientada a desarrollar habilidades para comenzar un negocio, obtener el capital inicial y operar una empresa de pequeña escala.

La carga fiscal de algunos de los PAMT podría ser sustancial y su uso en el contexto de un país determinado exige una cuidadosa evaluación de sus beneficios y costos potenciales. Además, la eficacia de los PAMT puede resultar sustancialmente menguada en un entorno de débil demanda laboral y lento crecimiento.

Hay abundante evidencia de la eficacia de los PAMT. Por ejemplo, los datos de series temporales relativamente largas disponibles respecto de muchos países de la OCDE permiten estimar el efecto de los PAMT en los resultados agregados del mercado laboral. En particular, en el estudio de Estevão (2007) se muestra que los PAMT han sido eficaces para elevar las tasas de empleo en el sector empresarial en una serie de países de la OCDE. Se ha observado que los subsidios directos para la creación de puestos de trabajo son el mecanismo más eficaz para elevar la tasa de ocupación agregada, aun después de tomar en cuenta externalidades asociadas con ellos. La ausencia de efectos dinámicos significativos de los PAMT en las tasas de ocupación indicaría que el uso de dichos programas como mecanismo de generación de empleo no reemplaza la necesidad de implementar reformas estructurales e institucionales, algo especialmente pertinente en el contexto de los países en desarrollo. Meta-análisis recientes de un gran número de estudios de evaluación sobre la eficacia de los PAMT señalan resultados dispares (Kluve (2010), Betcherman *et al.* (2007), Puerto (2007)). En gran medida se observa que la asistencia en la búsqueda de trabajo y los servicios de empleo son un mecanismo eficaz para incrementar el nivel de ocupación, mientras que el efecto de los programas de capacitación (incluida la formación empresarial) es desigual. Es interesante destacar que, según se observa, los programas de capacitación en las economías en desarrollo y emergentes son más eficaces para incrementar el empleo joven que los programas análogos aplicados en los países desarrollados.

La evidencia disponible acerca de la eficacia de ciertas intervenciones activas en el mercado laboral de la República Dominicana también arroja resultados dispares. En Card *et al.* (2011) se estima el efecto de un programa de formación e inserción laboral de los jóvenes (*Juventud y Empleo*) a partir de una muestra correspondiente a 2004, y no se observa ningún efecto significativo en la probabilidad de encontrar trabajo tras recibir la capacitación, aunque hay evidencia de una mejora en la calidad del empleo (en términos de ingresos y disponibilidad de seguro médico), condicionada al hecho de contar con un trabajo. Este resultado probablemente no constituye la conclusión final sobre el efecto de los programas de capacitación juvenil en la República Dominicana, puesto que Ibararán y Rosas-Shady (2008) observan que el mismo programa de capacitación tiene un efecto positivo en el empleo respecto de una muestra más grande recogida en un período posterior. Otro estudio señala la importancia de brindar más información acerca de los beneficios de la escolarización en la República Dominicana. Jensen (2010) observa que los beneficios de la escolarización percibidos entre los estudiantes varones de octavo grado son significativamente menores que los ingresos observados entre los egresados de la educación secundaria. Al informarse en forma aleatoria a estudiantes seleccionados acerca de los ingresos medios que efectivamente perciben los graduados de la escuela secundaria el número de años de escolaridad completados se incrementó en promedio entre 0,20 y 0,35.

APÉNDICE

Cuadro A1. Características de los trabajadores formales e informales (edad 15-65)

	Definiciones de empleo informal					
	Basada en la productividad		Basada en el contrato de trabajo		Basada en la afiliación a la seguridad social	
	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal
Sexo						
Varones	60,53	69,61	57,22	63,31	64,56	68,45
Mujeres	39,47	30,39	42,78	36,69	35,44	31,55
Edad						
15 - 19	4,33	7,70	2,52	10,44	3,55	14,41
20 - 24	14,43	12,48	13,61	20,18	16,87	26,26
25 - 29	14,70	11,35	14,91	14,39	16,82	17,05
30 - 39	27,50	22,98	28,83	25,38	30,77	23,06
40 - 49	22,66	22,48	23,39	18,13	20,16	12,33
50 - 59	12,53	15,53	13,09	8,77	9,07	4,88
60 - 65	3,85	7,48	3,65	2,71	2,76	2,00
Situación familiar						
Casados	21,47	13,95	23,74	14,34	18,73	9,05
Cohabitantes	36,09	42,19	35,00	36,15	36,50	33,55
Solteros	24,75	25,64	22,61	33,17	26,79	42,59
Separados	17,69	18,22	18,65	16,34	17,98	14,81
Educación						
Ninguna	4,50	11,92	4,26	4,87	4,46	4,80
Primaria	30,25	52,59	27,39	36,31	30,82	38,51
Secundaria	34,00	29,04	33,35	39,29	38,25	44,36
Terciaria	31,25	6,45	35,00	19,53	26,47	12,33
Ingreso*	12969,1 (13184.1)	9101,3 (10517.3)	13085,2 (11717.2)	9110,9 (8626.3)	12571,6 (10570.2)	7967,5 (8171.0)
Número de observaciones	4109	6509	2300	1848	1885	1249

Fuente: Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo, estimaciones del personal técnico del FMI.

Notas: El porcentaje se refiere a la proporción de trabajadores con las características correspondientes en el número total de observaciones. Se utiliza la edición de octubre de 2011 de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo.

* Ingreso mensual en la ocupación principal, promedio, en RD\$, desviación estándar entre paréntesis.

Cuadro A2. Características de la población en edad de trabajar (15 – 65), que actualmente no asiste a ningún tipo de escolarización, según sexo

	Varones					Mujeres					
	Empleados	Desempleados (índice amplio)	Desempleados (búsqueda)	(2) - (3)	Inactividad	Empleadas	Desempleadas (índice amplio)	Desempleadas (búsqueda)	(2) - (3)	Inactividad	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
Edad						Edad					
15 - 19	7,28	23,84	18,06	27,63	58,89	15 - 19	4,67	13,40	14,85	12,80	27,03
20 - 24	14,28	28,21	24,75	30,48	13,07	20 - 24	11,19	26,51	27,06	26,28	12,50
25 - 29	12,67	14,57	17,73	12,50	3,36	25 - 29	12,61	16,17	14,19	16,98	8,08
30 - 39	23,61	15,10	18,39	12,94	4,71	30 - 39	26,92	23,44	27,72	21,70	14,29
40 - 49	20,79	10,07	12,04	8,77	5,71	40 - 49	25,97	13,68	12,87	14,02	14,31
50 - 59	14,51	5,56	6,69	4,82	6,54	50 - 59	14,11	6,12	3,30	7,28	14,44
60 - 65	6,87	2,65	2,34	2,85	7,71	60 - 65	4,53	0,67	0,00	0,94	9,35
Situación familiar						Situación familiar					
Casados	15,33	8,34	12,04	5,92	5,71	Casadas	19,83	8,52	8,91	8,36	13,79
Cohabitanes	41,64	14,83	17,73	12,94	7,36	Cohabitanes	36,31	36,36	26,40	40,43	37,67
Solteros	30,28	65,96	55,85	72,59	80,33	Solteras	15,58	28,42	30,36	27,63	30,59
Separados	12,75	10,86	14,38	8,55	6,60	Separadas	28,28	26,70	34,32	23,58	17,96
Educación						Educación					
Ninguna	10,33	2,91	4,68	1,75	7,48	Ninguna	6,56	5,26	2,31	6,47	9,53
Primaria	48,19	36,16	36,79	35,75	39,93	Primaria	35,67	32,44	29,37	33,69	44,13
Secundaria	30,79	47,42	44,15	49,56	44,05	Secundaria	31,28	43,54	41,25	44,47	36,01
Terciaria	10,69	13,51	14,38	12,94	8,54	Terciaria	26,50	18,76	27,06	15,36	10,33
Relación con la jefatura de hogar						Relación con la jefatura de hogar					
Jefe de hogar	60,76	22,38	28,76	18,20	15,31	Jefa de hogar	30,25	18,56	24,75	16,04	16,04
Cónyuge o pareja	3,26	2,52	2,68	2,41	1,41	Cónyuge o pareja	46,19	34,93	25,41	38,81	43,33
Hijo	24,86	53,38	46,82	57,68	58,48	Hija	16,44	34,83	39,60	32,88	26,24
Hermano	2,81	4,37	5,35	3,73	2,53	Hermana	1,33	2,01	1,98	2,02	1,29
Otro parentesco	8,31	17,35	16,39	17,98	22,26	Otro parentesco	5,78	9,67	8,25	10,24	13,11
Número de observaciones	7018	755	299	456	1698	Número de observaciones	3600	1045	303	742	4577

Fuente: Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo, edición de octubre de 2011; estimaciones del personal técnico del FMI.

Notas: El porcentaje se refiere a la proporción de trabajadores con las características correspondientes en el número total de observaciones. La columna (4) se refiere a individuos que están incluidos en el indicador amplio de desempleo (columna (2)), pero no en la definición de desempleo basada en el búsqueda de trabajo (columna (3)).

BIBLIOGRAFÍA

- Adams, R., 2011, Evaluating the Economic Impact of International Remittances on Developing Countries Using Household Surveys: A Literature Review, *Journal of Development Studies*, 47:6, 809-828.
- Autor, D., Kerr, W., and Kugler A., 2007, Does employment protection reduce productivity? Evidence from US states, *Economic Journal*, 117 (June), F189-F217.
- Belorgey, N., Lecat, R., and Maury, T., 2006, Determinants of productivity per employee. An empirical estimation using panel data, *Economic Letters*, 91(2), 153-157.
- Besley, T., Burgess, R., 2004, Can labor regulation hinder economic performance? Evidence from India, *Quarterly Journal of Economics*, 119(1), 91-134.
- Betcherman, G., Godfrey, M., Puerto, S., Rother, F., Stavreska, A., 2007, A review of interventions to support youth workers: findings of the Youth Employment Inventory, (Washington: World Bank).
- Bussolo, M., Freije-Rodriguez, S., Diaz-Bonilla, C. and Zebaze Djiiofack, C., 2010, "Crecimiento Económico y Desarrollo Social en la Republica Dominicana", in Senderowitsch, R and Tsikata, Y.M., (ed.), *De la Crisis Financiera Internacional al Crecimiento para Todos*, Notas de Política, (Washington: World Bank).
- Card, D., Ibararán, P, Regalia, F., Rosas-Shady, D., and Soares, Y., 2011, The Labor Market Impacts of Youth Training in the Dominican Republic, *Journal of Population Economics*, 29(2), 267-300.
- Dutz, M., Kessides, I., O'Connell, S., and Willig, R., 2011, Competition and Innovation-Driven Inclusive Growth, *World Bank Policy Research Working Paper 5852*, (Washington: World Bank).
- Estevão, M., 2007, "Labor Policies to Raise Employment," *IMF Staff Papers*, Vol. 54, No. 1, pp. 113-138, March (Washington: International Monetary Fund).
- Gust, C., and Marquez, J., 2004, International comparisons of productivity growth: the role of information technology and regulatory practices, *Labour Economics*, 11(1), 33-58.
- Guzman, R., Cruz, C. , 2010, Estudio, Salario y Seguridad Social en el Tránsito de la Crisis a la Recuperación, Observatorio del Mercado Laboral Dominicano.
- Gwartney, J., Lawson, R., and Hall, J., 2012, 2012 Economic Freedom Dataset, published in *Economic Freedom of the World: 2012 Annual Report*, Fraser Institute.
- Honorati, M., and Mengistae, T., 2007, Corruption, the Business Environment, and Small Business Growth in India. *World Bank Policy Research Working Paper 4339*, (Washington: World Bank).
- Ibararán, P., Rosas Shady, D., 2009, Evaluating the impact of job training programmes in Latin America: evidence from IDB funded operations, *Journal of Development Effectiveness*, 1(2), 195-216.

- Jaramillo, L., and Sancak, C., 2007, Growth in the Dominican Republic and Haiti: Why has the Grass Been Greener on One Side of Hispaniola?, IMF Working Paper No. 07/63, (Washington: International Monetary Fund).
- Kaplan, D., 2009, Job creation and labor reform in Latin America, *Journal of Comparative Studies*, 37, 91-105.
- Kluve, J. , 2010, The effectiveness of European active labor market programs, *Labour Economics*, 17(6), 904-918.
- Loayza, N., Fajnzylber, P., and Calderón, C., 2005, Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations and Forecasts, (Washington: World Bank).
- McKenzie, D. and Woodruff, C., 2012, What are we learning from business training and entrepreneurship evaluations around the developing world?, *IZA Discussion Paper* No. 6895.
- Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P, Mason, A., and Saavedra-Chanduvi, J., 2007, Informality: Exit and Exclusion, (Washington: World Bank).
- Puerto, O., 2007, Labor Market Impacts for Youth: A meta-analysis of the Youth Employment Inventory, (Washington: World Bank).
- Sánchez-Ancochea, D., 2012, A Fast Herd and a Slow Tortoise? The Challenge of Upgrading in the Dominican Republic, *Studies in Comparative International Development*, 47, 208-230.