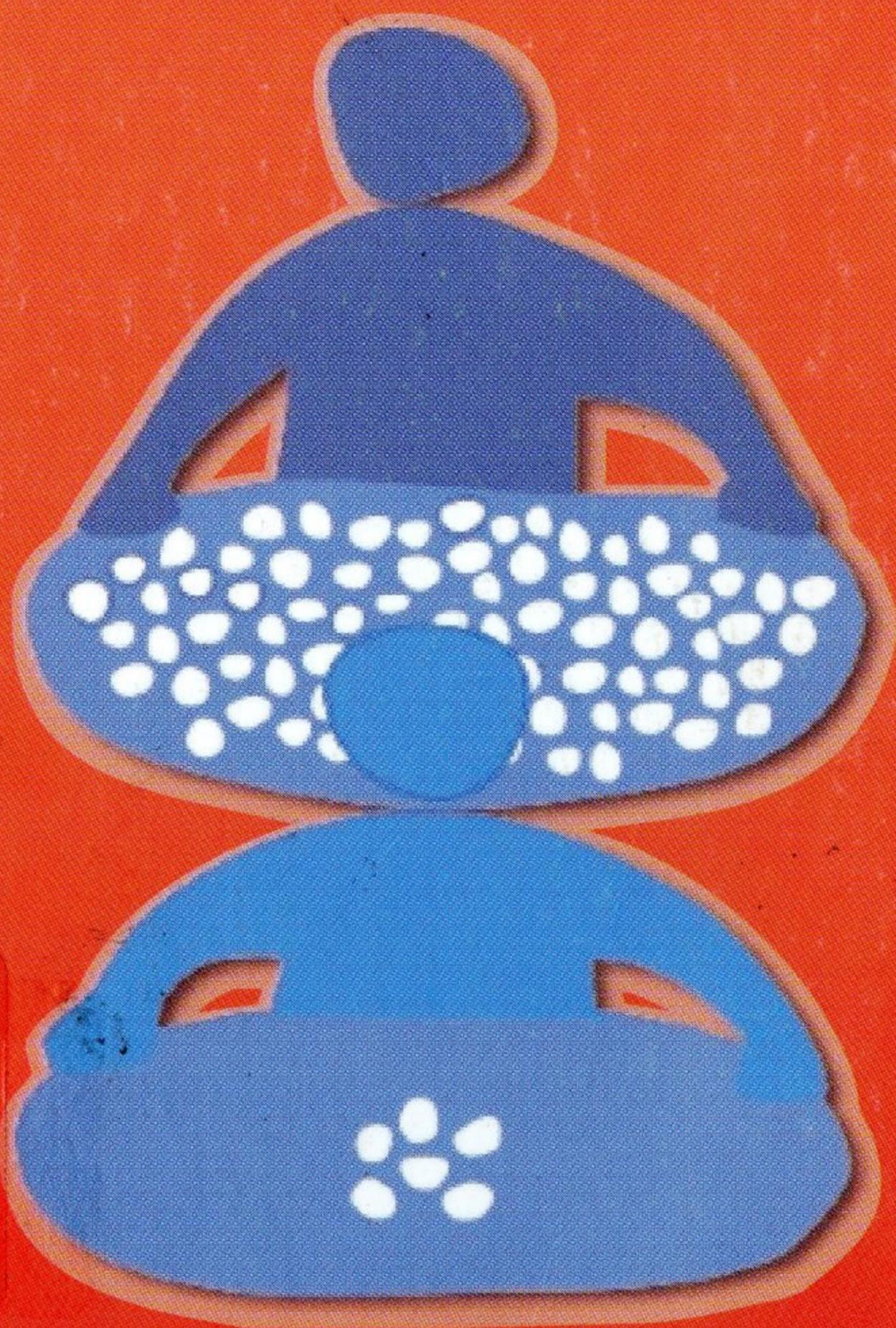


Desafíos del Gasto Social y la Política de Empleo



RD
361.612
D441g



42843

DESAFÍOS DEL GASTO SOCIAL Y LA POLÍTICA DE EMPLEO

048603



DESAFÍOS DEL GASTO SOCIAL Y LA POLÍTICA DE EMPLEO

Douglas Hasbún José
Rolando Reyes
Magdalena Lizardo
Magdalena Rathe

Friedrich Ebert Stiftung
Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra
Centro Universitario de Estudios
Políticos y Sociales

© Fundación Friedrich Ebert/Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, 2004
Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales
Santo Domingo, República Dominicana

ISBN: 99934-870-7-4

Diagramación e Impresión:

Editora Búho

Tels.: 686-2241 / 686-2243 • Fax: (809) 687-6239

Santo Domingo, R. D.

Impreso en República Dominicana

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
I. EL MERCADO DE TRABAJO Y LAS DESIGUALDADES SOCIALES	
<i>Douglas Hasbún José</i>	9
1. <i>LAS CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO DE TRABAJO EN LA R. D.</i> . . .	13
1.1 Síntesis de las principales características del mercado . . .	13
1.2 El entorno globalizado del empleo y del trabajo. . .	18
1.3 Evolución de los principales indicadores del mercado laboral	20
1.4 Estructura sectorial de la economía dominicana. . .	21
1.5 El mercado de trabajo como generador de desigualdades sociales	23
1.6 Los menores de edad en el mercado de trabajo . .	26
1.7 Algunos de los rasgos que el modelo actual deja al país.	28
1.8 Los mercados territoriales de empleo.	29
1.9 La internacionalización del mercado de trabajo. .	30
2. <i>LAS POLÍTICAS SOCIALES FRENTE AL DESEMPLEO</i>	32
2.1 El marco internacional hacia las nuevas políticas. .	32
2.2 La estrategia nacional	33
2.3 El horizonte de las políticas: la visión y perspectivas para los próximos 5 años . . .	35
2.4 Propuesta de grandes políticas para la generación de empleo	36
2.5 Una propuesta para el debate	41

2.6	El modelo del plan nacional de formación para el trabajo productivo	45
II.	DESEQUILIBRIO MACROECONÓMICO, EMPLEO Y SALARIO: UNA EVALUACIÓN PRELIMINAR DEL IMPACTO DE LA DEVALUACIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO <i>Rolando Reyes</i>	49
1.	<i>TIPO DE CAMBIO, DEVALUACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO POR SECTORES</i>	54
2.	<i>EL IMPACTO DE LA DEVALUACIÓN EN LOS SALARIOS Y EL EMPLEO POR SECTORES</i>	58
3.	<i>PERSPECTIVAS Y POLÍTICAS PARA ATENUAR DEL IMPACTO DE LA CRISIS EN EL MERCADO DE TRABAJO</i>	63
III.	EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN LA REPÚBLICA DOMINICANA Y PERSPECTIVAS EN EL CONTEXTO DE LA ACTUAL CRISIS ECONÓMICA <i>Magdalena Lizardo</i>	77
1.	<i>AVANCE EN LOS INDICADORES SOCIALES DURANTE LOS 90s</i> .	81
2.	<i>EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN REPÚBLICA DOMINICANA</i> .	83
3.	<i>EFICIENCIA DEL GASTO SOCIAL</i>	85
4.	<i>REFORMAS SOCIALES EN CURSO</i>	89
5.	<i>CRISIS ECONÓMICA 2003 Y PERSPECTIVAS DEL GASTO SOCIAL</i> .	93
6.	<i>ALTERNATIVAS PARA LA SALIDA A LA CRISIS</i>	96
IV.	LA EQUIDAD EN EL FINANCIAMIENTO A LA SALUD <i>Magdalena Rathe</i>	103
1.	<i>AMÉRICA LATINA: REGIÓN DE INEQUIDADES</i>	106
2.	<i>VÍNCULO ENTRE LA SALUD Y EL DESARROLLO</i>	108
3.	<i>SALUD: UN MERCADO IMPERFECTO</i>	110
4.	<i>LA MEDICIÓN DE LOS FONDOS ASIGNADOS AL SECTOR SALUD</i> .	112
5.	<i>GASTO EN SALUD EN LA REPÚBLICA DOMINICANA</i>	113
6.	<i>RETOS DE SEPARACIÓN DE FUNCIONES: ¿CÓMO OPERACIONALIZAR LA FUNCIÓN DE RECTORÍA?</i>	127
7.	<i>LAS CNS PARA ANALIZAR LA EQUIDAD</i>	130

PRESENTACIÓN

El ejercicio de políticas sociales que promuevan la satisfacción de necesidades y que a su vez sean un instrumento de participación de la ciudadanía en la identificación, priorización y búsqueda de soluciones viables de sus problemáticas no ha sido la cultura desarrollada en los países de Latinoamérica. En el caso de República Dominicana tampoco hay antecedentes de un gobierno en particular que, luego de presentar un programa de políticas sociales al término de su mandato presentara resultados evaluados y ponderables; más bien lo que se ha hecho es un uso politiquero y clientelas de estas políticas.

Estas políticas no han cumplido con el objetivo muchas veces repetido de ser correctores de situaciones creadas por la crisis económica o como instrumento para amortiguar su impacto o en última instancia para disminuir situaciones de pobreza y pobreza extrema que vive una buena parte de la población.

En la actualidad la inversión social en República Dominicana continúa en declive frente a la fuerte crisis económica y la paralización de sectores claves del país. Un factor importante en la dinamización de la economía como lo es el empleo, está en un proceso de desaceleración, descansando fundamentalmente en el sector privado y el informal, este último ligado al ensanchamiento de la pobreza. En el mercado de trabajo persisten las desigualdades de acceso con la consabida reproducción de las desigualdades de género, ocupacionales y por factores culturales.

Ante esta realidad la Fundación Friedrich Ebert (FES) y el Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales (CUEPS) de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra dando continuidad a los Foros sobre Políticas Sociales y Bienestar desean focalizar temas de Mercado de Trabajo, Políticas de Empleo y el Análisis del gasto social en Áreas Claves, en el entendido que son aspectos que necesitan ser debatidos y analizados más profundamente por su importancia en el desarrollo económico y social del país de cara a los grandes desafíos que están planteando los procesos globalizantes y los acuerdos de libre comercio.

Esta segunda publicación recoge las ponencias del tercer y cuarto foro realizados el año pasado y abordan las preocupaciones que genera la actual situación económica del país. Los contenidos del tercer foro giraron sobre dos temas: El Mercado de trabajo y las desigualdades sociales, y el título del otro tema fue el Desequilibrio Macroeconómico, Empleo y Salario: Una evaluación preliminar del impacto de la devaluación en el Mercado de Trabajo. El cuarto foro abordó la Evolución del Gasto Social y Perspectivas en el contexto de la actual crisis económica, también, La Equidad en el financiamiento de la Salud.

Esperamos que estos trabajos aporten al debate para adecuarnos y responder a los nuevos desafíos que el escenario internacional y el desarrollo productivo del país nos permita sin que vaya en desmedro de la calidad de vida de los dominicanos y dominicanas.

Thomas Manz
Representante
Fundación Friedrich Ebert

Ramonina Brea
Directora
Centro Universitario
de Estudios Políticos y Sociales

I

EL MERCADO DE TRABAJO
Y LAS DESIGUALDADES SOCIALES

Douglas Hasbún José

INTRODUCCIÓN

El presente artículo desarrolla un enfoque social del mercado de trabajo. No se trata de un estudio exhaustivo del mercado de trabajo sino más bien de las características del mismo en términos de las desigualdades sociales que éste valida.

Se ha tomado como punto de referencia los más recientes estudios que se han realizado en el país en relación al mercado de trabajo entre los cuales se destacan “El mercado de trabajo en la República Dominicana”, de Rolando Reyes para la Secretaría de Estado de Trabajo (SET) y la Organización Internacional del Trabajo OIT, “Las pequeñas empresas y el mercado de trabajo en la República Dominicana” de FONDOMICRO y la Unión Europea, la Encuesta Nacional del Trabajo Infantil (ENTI) OIT-SET y la “Encuesta de Mano de Obra de la Construcción” (ENMOC-2000), de la SET.

Son también un marco de referencia para este trabajo algunas reflexiones en torno al impacto de la educación y la formación profesional en el mercado de trabajo y más específicamente en el empleo.

Este texto consta de dos grandes partes. Una primera relativa a una síntesis diagnóstica sobre el mercado de trabajo en el país en la cual se destacan las principales desigualdades sociales y una segunda, de carácter propositivo, sobre las políticas sociales necesarias para compensar las desigualdades e inequidades existentes en dicho mercado y algunas pinceladas sobre

formulación de políticas públicas de promoción del empleo en un enfoque de productividad y consenso.

Deseo agradecer la colaboración de varios expertos y expertas, en materia de formación y de mercado de trabajo que fueron consultados sobre el tema, entre los cuales destacamos a los señores Emilio Larrachea, Alejandro Medina Giopp, Javier Carbajal y Aida Ávila.

1. LAS CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO DE TRABAJO EN LA R.D.

1.1 Síntesis de las principales características del mercado

El mercado de trabajo dominicano refleja el nivel de desarrollo social y económico del país. En otras palabras el mercado de trabajo no genera las diferencias sociales sino más bien las procesa.

Aunque este trabajo no trata de realizar un análisis exhaustivo del mercado de trabajo dominicano, sin embargo, consideramos importante partir de un breve esbozo de sus principales características para situar el contexto:

- *No existe un sólo mercado de trabajo sino más bien mercados segmentados.*
- *La Población en Edad de Trabajar (PET) creció a una tasa anual de 4.5% promedio. La PET para el año 2002, según el Banco Central, era de 7.2 millones de personas.*
- *La Población Económicamente Activa (PEA) o fuerza de trabajo registró un incremento del 5.3% anual aunque mayormente concentrado en las áreas urbanas (10.3% anual) y un fuerte incremento de la fuerza de trabajo femenina (8.7% anual). Para el mismo año y la misma fuente la PEA era de 3,951,821 personas. Hay una menor participación de la mujer y los pobres en la fuerza laboral.*

- *Se experimentó el desempleo en los últimos años.* Este ha ido desde el 16.7% en el 1996, al 13.9% en el 2000, hasta un 16.1% en el 2002. Existen diferencias entre las tasas de desempleo por género a pesar de que se ha incrementado la participación económica de la mujer en los últimos años.
- *Aconteció un incremento de la participación de los menores de edad en el mercado laboral.* ENDESA 2002 indica que de cada 10 niños casi dos trabajan contra uno del 1996. La población pobre tiene menos oportunidades de entrar al mercado laboral que la no pobre.
- *Un deterioro de la estructura del mercado de trabajo por el incremento del empleo precario y la ocupación en los sectores informales.* El sector informal creció a un mayor ritmo (7.8%) que el empleo en los sectores modernos (4.7%).
- *Un mayor impacto en la creación de empleos en las ramas de servicios (224.5 mil), comercio (170.8 mil) e industrial (67.2 mil).* El 60% de los empleos generados se han producido en el sector informal.
- *Una internacionalización del mercado de trabajo por el impacto significativo de la mano de obra haitiana especialmente en la agricultura y la construcción.*
- *Una mejoría en los niveles educativos de la fuerza de trabajo aunque con grandes brechas por superar como el hecho de que el 9% no cuenta con ningún grado de instrucción y cerca de la mitad sólo tiene algún grado de educación primaria.* La tasa promedio de la PEA con educación primaria es de 59.2%, educación secundaria 20.7% y universitaria 8.4%¹.

1 Rolando Reyes, *Mercado de trabajo en República Dominicana*, San José, Costa Rica: Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2003.

- *Un incremento del salario mínimo* en el sector privado y público, y una reducción del poder real adquisitivo por el incremento de los precios y el incremento de la tasa del dólar. Este deterioro en los salarios reales borró la recuperación hacia el año 2000 con respecto al año 1990. La presión de la mano de obra no calificada haitiana contribuye a que los salarios de los trabajadores no calificados se mantengan bajos.
- “*Mayores tasas de desempleo en la población joven de 15 a 19 años, particularmente los jóvenes urbanos y las mujeres jóvenes, lo cual sugiere dificultades potenciales en la transición de la escuela al trabajo*”².

El cuadro siguiente presenta las estadísticas de la Población Económicamente Activa (PEA) y la situación laboral por región según el último estudio del Banco Central sobre el mercado de trabajo.

Cuadro # 1
República Dominicana
Población Económicamente Activa (PEA)
y situación laboral según región (2002)

CONDICIÓN	DISTRIBUCIÓN SEGÚN ZONA			
	TOTAL PAÍS	DISTRITO NACIONAL	RESTO URBANO	RESTO RURAL
PEA	3,951,821	1,357,642	1,505,129	1,089,051
OCUPADOS	3,314,993	1,104,842	1,266,647	943,505
DESOCUPADOS	636,829	252,800	238,482	145,547

Fuente: Banco Central, Mercado de Trabajo 2002

2 Banco Mundial y Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, *Informe sobre la pobreza en República Dominicana*, Santo Domingo: Philippe Auffet (Editor), 2002.

La misma fuente proporciona, con los resultados de la encuesta, los siguientes datos sobre las categorías ocupacionales. En el mismo se puede apreciar que los actores más importantes en la dinamización de la economía son el empleo privado y el sector informal.

Cuadro #2
República Dominicana
Categorías ocupacionales según región (2002)

CATEGORÍA OCUPACIONAL	TOTAL PAÍS %	DISTRITO NACIONAL %	RESTO URBANO %	RESTO RURAL %
Patrono o Socio Activo	3,24	3,57	3,80	2,11
Cuenta Propia	41,25	27,80	38,13	61,19
Empleado del estado	12,15	15,04	12,94	7,69
Empleado privado	41,79	52,60	43,73	26,52
Familiar no renumerado	1,57	0,99	1,40	2,49

Fuente: Banco Central, Mercado de Trabajo 2002

Con relación al tejido empresarial del mercado de trabajo en el país para la clasificación por tamaño de la empresa, el estudio realizado por Javier Carbajal, con las planillas de empresas depositadas en la SET³, el análisis es muy ilustrativo y muestra que en República Dominicana, hay cuatro grandes bloques de empresas:

3 Es válido indicar que las empresas agropecuarias y las microempresas no depositan sus planillas en la SET.

Cuadro # 3
República Dominicana
Distribución del trabajo fijo en las empresas
según clasificación por tamaño (2003)

EMPRESAS	CLASIFICACIÓN	% DE LAS EMPRESAS	CONTRATACIÓN TRAB. FIJOS
Micro	1-5		
Pequeñas	6-25	78,7%	17,51%
Medianas	26-100	14,58%	18,72%
Grandes	100-500	5,55%	32,96%
Macro	500 en adelante	1,16%	30,8%

Fuente: SET (Dirección General de Trabajo)

“La situación de ocupación resulta una pirámide invertida. En efecto el 6,71% de las empresas ocupa al 63,76% de los trabajadores, lo que plantearía una difícil situación de sostenimiento social si el sector informal no hubiera extendido una red de micro-empresas que dan ocupación a más de la mitad de la población activa”⁴.

“Las pequeñas empresas, de 1 a 25 trabajadores, representan el 78,7% de las empresas del país, y contratan al 17,51% de los trabajadores, con una media de 8,3 trabajadores (fijos). Las medianas empresas, de 26 a 100 trabajadores representan el 14,58% de las empresas y el 18,72% de la contratación de trabajadores (fijos), con un promedio de 47,77 trabajadores (fijos)”⁵.

4 Francisco Javier Carbajal, *El tejido empresarial en la República Dominicana*, Santo Domingo: SET-AECI, OIT, 2003, p. 17.

5 *Ibid.*

Las grandes empresas, de 100 a 500 trabajadores, representan el 5.55% de las empresas de República Dominicana, contratando al 32.96% de los trabajadores, con una media de 220.91 trabajadores (fijos).

Las macro-empresas, que representan el 1,16% de las empresas dominicanas, contratan al 30,8% de los trabajadores, con un promedio de 990 trabajadores. Este cuarto bloque se singulariza precisamente por este elevado promedio.

1.2 El entorno globalizado del empleo y del trabajo

La globalización de los mercados y los acelerados procesos de avance de la tecnología y la información, como un proceso inevitable que gravita sobre nuestra economía, está determinando que se tome en cuenta varios factores que son indispensables para insertarse con éxito en las estrategias competitivas del mercado internacional.

Indudablemente la globalización ha contribuido significativamente a ensanchar la brecha tecnológica y económica entre los países ricos y los países en vías de desarrollo. Mientras mayores sean esas brechas mayores deben ser los esfuerzos que los países de desarrollo tardío, como el nuestro, deben hacer para superarlas.

El reporte sobre Desarrollo Humano del PNUD del año 2001 señalaba que *“la globalización permitió agrandar las brechas entre países ricos y pobres por las desigualdades en la distribución de las riquezas. En efecto la globalización continúa dominada por los aspectos económicos y la expansión de los mercados lo cual pone en apuros el desarrollo humano”* ⁶.

Si bien es cierto que la internacionalización de los mercados se convierte en una tendencia creciente hacia la interdependencia e integración entre los pueblos, culturas y tecnologías comunicación e información, no menos cierto es que aquellos países sin una

⁶ PNUD, *Reporte sobre el desarrollo humano*, Santo Domingo: PNUD, 2001.

estrategia adecuada para enfrentar sus retos quedarán sumidos en una mayor pobreza. Se trata de una carrera en la cual aquellos corredores menos entrenados están condenados a quedar en los últimos lugares.

Por otra parte la globalización ha venido acompañada de una fase de alto desarrollo tecnológico que torna obsolescente la estructura productiva de un país en menos de 5 años. Por esto los retos son dobles. Por un lado enfrentar los desafíos de la globalización y por el otro los desafíos de la tecnologización. Ambos retos conducen a un tercero y más complejo que es hacer que los beneficios de ambos procesos impacten en el desarrollo social de la nación.

La globalización de los mercados y la firma de los acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos de América (EUA) y otros países colocará al país de cara a competir con la economía más desarrollada del mundo y con ello sus altos niveles de competencia. Esta realidad va más allá de lo que pueda hacer una empresa o sector económico en particular por lo que se debe competir como país integralmente.

Sin embargo este proceso encuentra al país con algunos rezagos como son:

- El Catálogo Nacional de Ocupaciones desactualizado
- En los manuales de capacitación de la formación profesional todavía persisten rasgos del conductismo
- Una alta tasa de analfabetismo y un bajo nivel de escolaridad
- Los perfiles de formación profesional no están basados en competencias y, por tanto, no facilitan los procesos de certificación y acreditación profesional
- Existencia de un desfase entre la oferta de formación y las demandas del sector productivo
- Excesivas restricciones y burocracia para los procesos de exportación

- Una educación técnico profesional poco institucionalizada
- La Secretaría de Estado de Trabajo opera con el presupuesto menor de todas las Secretarías de Estado del país
- Ausencia de un observatorio laboral institucionalizado

1.3 Evolución de los principales indicadores del mercado laboral

El mercado de trabajo en los últimos años ha sufrido una significativa desaceleración debido a varios factores, tanto externos como internos. De una tasa de crecimiento del PIB del 7.6% promedio, para el período 1996-2000, se redujo a una tasa de crecimiento promedio de 3.6% para el período 2000-2002.

Esta desaceleración de la economía ha tenido su impacto inmediato en el mercado laboral dominicano incrementándose la tasa de desempleo desde 13.9% en el 2000 hasta 16.1% en el 2002 y el subempleo desde 12.8% al 15.9% en el mismo período.

“Este comportamiento del mercado en el desempleo más que reflejar un incremento de la PEA, no absorbido por el mercado, es principalmente un reflejo de la reducción de las nóminas de las empresas pues la cesantía se incrementó en casi dos puntos porcentuales. Esta situación se ha verificado tanto en las zonas urbanas como en las zonas rurales”⁷.

El cuadro siguiente presenta la evolución de los principales indicadores del mercado de trabajo dominicano, para los últimos tres años en el cual se observa un ligero descenso de la tasa de ocupación.

7 Francisco Javier Carbajal, *Ob. cit.*

Cuadro #4
República Dominicana
Evolución de los Indicadores del Mercado de Trabajo
(Período 2000-2002)

CONDICIÓN DE ACTIVIDAD	2000	2001	2003
Tasa Bruta de Participación ⁸	43.6%	42.6%	43.3%
Tasa Neta de Participación ⁹	56.4%	54.5%	54.7%
Tasa de Ocupación ¹⁰	48.6%	46.2%	45.9%
Tasa de Desempleo	13.9%	15.2%	16.1%
Tasa de Cesantía	7.5%	9.6%	8.9%

Fuente: FONDOMICRO, elaborado con datos del Banco Central. Juan Diego Torres y Jaqueline Mora, 2003.

1.4 Estructura sectorial de la economía dominicana

La estructura sectorial de la economía dominicana es fundamentalmente de servicios ya que este sector ocupa el 64% de la mano de obra nacional. En ese orden le sigue agricultura con el 16% y la industria manufacturera con 14%. La principal característica de este modelo es la pérdida de importancia del sector agropecuario el cual ocupaba el 20% en la década de los 90's.

Por su parte el sector de zona franca ha sido impactado fuertemente por los factores externos al igual que el turismo. Para el año 2000 las zonas francas, básicamente textiles y confección, ocupaban el 6.7% de los trabajadores pasando al

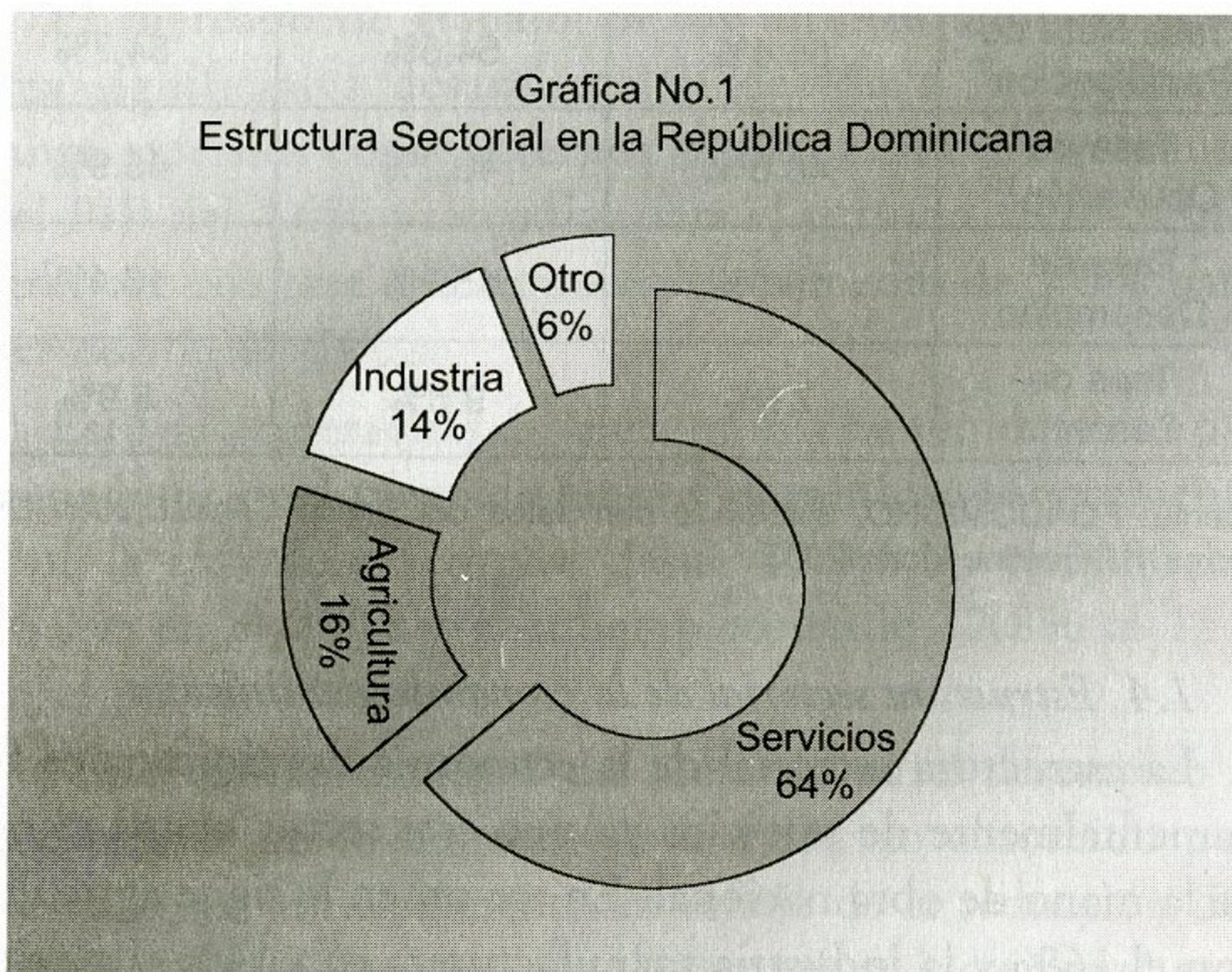
8 Población activa como porcentaje de la población total.

9 Población activa como porcentaje de la población de 10 años o más.

10 Relación entre la población ocupada (PO) y la población en edad de trabajar (PET)

4.7% en el 2002. Por su parte el turismo, que representaba el 8.6% del empleo total, pasó a ocupar el 7.9% en el 2002. (Fondomicro-Banco Central).

La gráfica siguiente muestra la estructura sectorial de la economía dominicana, y como puede apreciarse, el sector de más peso en la misma es el sector servicio, principalmente el comercio.



Fuente: Fondomicro, Banco Central. 2000

Otro sector sensiblemente afectado por la desaceleración de la economía es el de las micros y pequeñas empresas, reduciéndose su participación en el empleo total de 8.3% a principios del 2000 hasta 6.8% a finales del 2002.

Una respuesta de la población a esta situación ha sido el incremento del trabajo por cuenta propia. Para el año 2002 el 45% de los trabajadores dominicanos lo hacen de forma independiente. De éstos el 2% son patronos y el resto son trabajadores por cuenta propia.

1.5 *El mercado de trabajo como generador de desigualdades sociales*

Por desigualdades sociales en el mercado de trabajo se entiende la desigualdad de los grupos en el acceso al trabajo, a las condiciones laborales y al salario debido a disparidades de escolaridad, de género, de ocupaciones y factores culturales. Las diferencias sociales del mercado de trabajo tienen que ver con las relaciones de poder.

El mercado de trabajo procesa las competencias sociales y procesa los grupos sociales diferenciados. Dos personas de una misma edad, para una misma labor, tienen diferencias de salarios y esta diferencia no sólo se debe al nivel educativo sino también a las diferencias sociales.

A su vez las organizaciones sociales no tienen el poder de negociación con el Estado como lo tienen las empresas o los grandes gremios.

Los deciles de menores ingresos tienen menos años de escolaridad promedio y por tanto menor acceso al trabajo. También en las zonas rurales hay menos años de escolaridad. El género también se expresa en salarios distintos para un mismo puesto de trabajo.

El mercado de trabajo dominicano presenta tres grandes discriminaciones la primera es la discriminación de género, la segunda es la discriminación territorial y la tercera es la discriminación cultural.

El mercado de trabajo dominicano presenta una apreciable discriminación de género. “*Las mujeres representan el 50% de la población total y sólo el 33% de la mano de obra empleada*”.¹¹ Como puede apreciarse en el cuadro siguiente la tasa neta de participación de la mujer es de sólo 41.1% frente al 54.7% de los hombres.

11 FONDOMICRO, *La micro y pequeña empresa en la República Dominicana, Santo Domingo*: Mimeo, 2003, p. 4.

Esta discriminación se manifiesta también en el ingreso. De hecho el salario promedio mensual de las mujeres es inferior al salario promedio de los hombres. En adición a esto las mujeres trabajan menos horas por semana que los hombres lo que se traduce también en una forma más de discriminación.

El cuadro siguiente presenta los principales indicadores del mercado de trabajo en el cual se destaca la diferencia entre el desempleo masculino con relación al desempleo femenino.

Cuadro #5
República Dominicana
Principales Indicadores del Mercado de Trabajo Según Sexo
(Año 2002)

CONDICIÓN DE ACTIVIDAD	TOTAL PAÍS	HOMBRES	MUJERES
Tasa bruta de participación	43.3%	53.3%	33.1%
Tasa neta de participación	54.7%	68.2%	41.4%
Tasa de ocupación	45.9%	61.5%	30.4%
Tasa de desempleo	16.1%	9.8%	26.5%
Tasa de cesantía	8.9%	6.2%	13.3%

Fuente: Fondomicro, Banco Central. 2002

A pesar del incremento en la participación de la mujer en el mercado laboral, sin embargo, la tasa de desempleo tiene una significativa diferencia por género. Para el año 2002, según datos del Banco Central, el desempleo masculino alcanzó el 9.8% mientras el de las mujeres llegó a 27.5%, es decir tres veces mayor.

Limitaciones culturales e institucionales obstaculizan el acceso de las mujeres a los recursos, la igualdad en los ingresos¹² y en los niveles de inserción laboral. Según las estadísticas de pobreza elaboradas por el Banco Central se muestra que la jefatura femenina es más pobre que la jefatura masculina y que para la población urbana los ingresos de las mujeres son apenas del 72% de los ingresos de los hombres, reduciéndose en la zona rural en la cual esta diferencia se cae al 85.2%.

Al observar la distribución de la ocupación según sexo y el rango de edad, se puede apreciar que la discriminación se mantiene en cada uno de los deciles acentuándose más la diferencia cuando más aumenta la edad.

Cuadro #6
República Dominicana
Tasa de ocupación según sexo y rango de edad (2002)

RANGO DE EDAD	OCUPADOS		TOTAL
	Hombres	Mujeres	
10-19 años	194,338	61,911	256,249
20-39 años	1,098,723	643,068	1,741,791
40-59 años	690,389	365,206	1,055,595
60 años o más	209,663	51,696	261,359

Fuente: Banco Central, 2002

12 Según estudio del Banco Mundial se estima que la discriminación salarial por género no es significativa.

Para el sector informal, sin embargo esta relación cambia. Según datos de Fondomicro, para el año 1996, el 40% de las mujeres eran propietarias del 40% de las microempresas a escala nacional. Esta proporción aumenta hacia el año 98 alcanzando el 46.8% y reduciéndose la proporción de hombres a 45%. Evidentemente este dato muestra una mejor administración de la mujer que el hombre.

A pesar de que el desempleo es menor en el sector rural que el urbano (14.5% contra el 16.9%) sin embargo el subempleo es el 32% en el primero con relación al 12% en el segundo. Esto se debe principalmente al subempleo de los trabajadores agrícolas (Fondomicro, 2003).

1.6 Los menores de edad en el mercado de trabajo

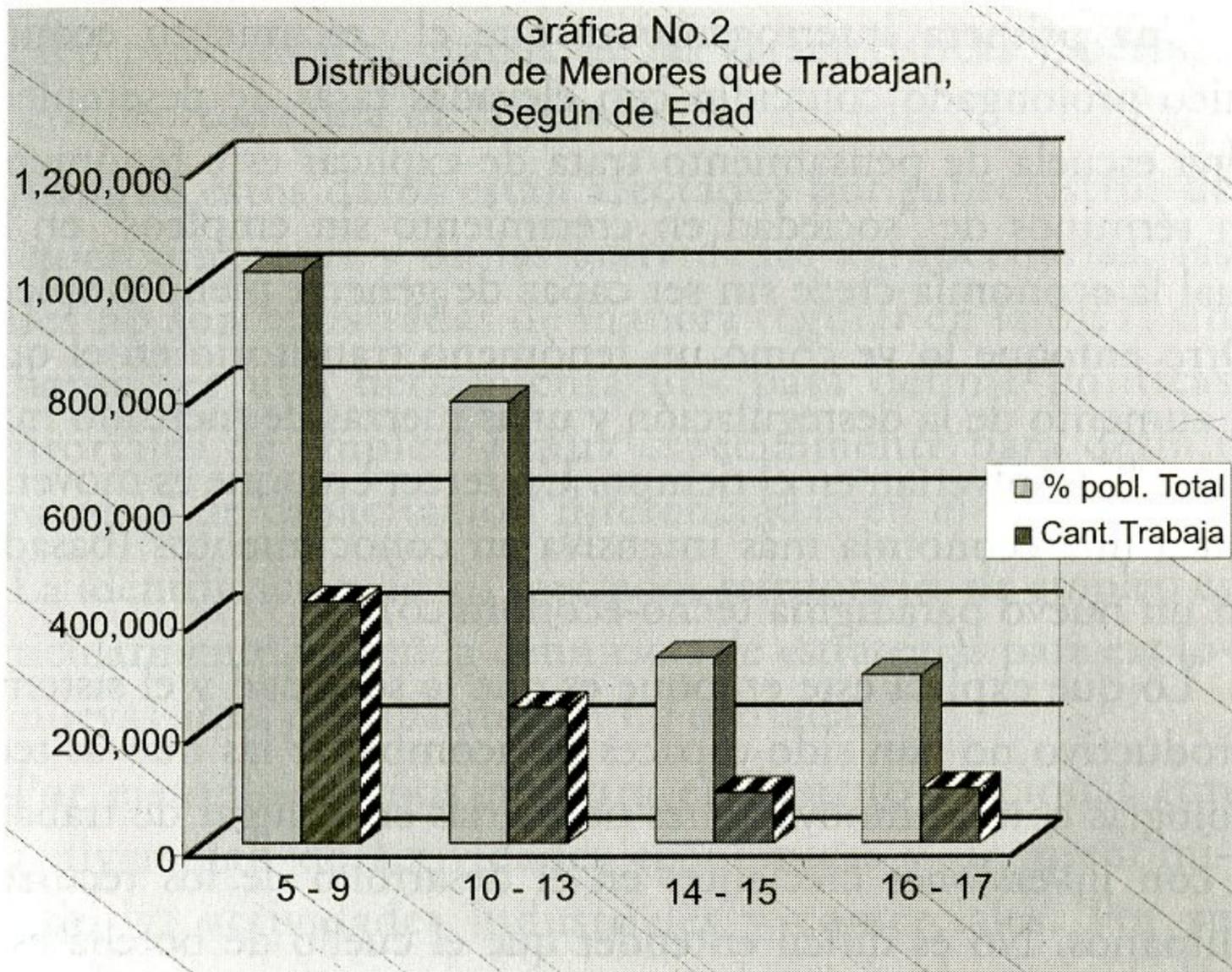
A raíz de la crisis económica de la década de los noventa se incrementó la participación de los menores de edad en el mercado laboral. Según la ENDESA-96 uno de cada diez menores trabajaba y uno de cada tres estaba dispuesto a dejar la escuela para trabajar. Para la ENDESA-2002 esta relación aumentó a dos de cada diez.

La población de 15 a 49 años muestra una alta vulnerabilidad. A pesar de que la tasa de analfabetismo ha disminuido, sin embargo al año 2002 un 15.6% de la población no saben leer ni escribir.

La Encuesta Nacional del Trabajo Infantil (ENTTI) realizada en el año 2000 para la SET y la OIT, con apoyo del departamento de Trabajo de los EUA, a través del Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), reveló que en el país existen 331,309 niños, niñas y adolescentes, entre 5 y 15 años, que realizaban alguna actividad económica sea esta remunerada o no. De este total el 89.7% asiste a la escuela.

Por otra parte, el estudio realizado por CIPAF, en el año 2001 para la SET y financiado por la OIT, reveló también que en el país existen 50,000 niños y niñas dedicadas al trabajo doméstico.

La gráfica siguiente muestra una realidad cruda del mercado de trabajo en el país y en la misma se detallan los porcentajes de menores de edad que trabajan según segmentos de edades. Algo realmente preocupante es que el segmento de menor rango de edad es aquel con mayor proporción de niños y niñas trabajadores.



Fuente: Encuesta Nacional de Trabajo Infantil. SET-2001

Por su parte la explotación sexual comercial de menores es otro de los grandes retos del país y de la SET. De hecho el país ratificó el Convenio 182 sobre Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil. Para asumir este compromiso la SET conformó la comisión multisectorial integrada por más de 20 instituciones gubernamentales y no gubernamentales e instalado en Boca Chica el Centro de Atención Integral para niños y familias en riesgo o víctimas de la explotación sexual comercial con el apoyo del gobierno de Valencia, España.

1.7 Algunos de los rasgos que el modelo actual deja al país

El modelo de crecimiento económico no está basado en la adopción y difusión de las nuevas tecnologías, no potencia las ocupaciones especializadas y por lo tanto el modelo no potencia la formación del capital humano. Por el contrario el modelo potencia las barreras de acceso antes descritas y promueve los empleos de baja calidad.

Una primera interrogante es que el crecimiento económico prolongado coincidió con elevadas tasas de desempleo. Una escuela de pensamiento trata de explicar este fenómeno en términos de “sociedad en crecimiento sin empleos” en la cual la economía crece sin ser capaz de generar pleno empleo. Otro enfoque lo ve como un fenómeno transitorio en el que el aumento de la desregulación y unas fuerzas de mercado más libres lo resolverían en el tiempo. Un tercer enfoque es moverse hacia una economía más intensiva en conocimientos (basado en un nuevo paradigma tecno-económico).

Lo que explica este enfoque es que la sociedad y el sistema productivo no han sido capaces de acompañar las nuevas tecnologías con las innovaciones necesarias en el lugar de trabajo y con inversiones crecientes en el desarrollo de los recursos humanos. No es difícil entender que el cuello de botella está en la insuficiencia del desarrollo de los recursos humanos tanto a nivel técnico como profesional.

El cambio tecnológico está demandando un significativo esfuerzo de las universidades e institutos tecnológicos a los fines de realizar investigaciones aplicadas, especializadas y longitudinales, para lo cual el Estado y el sector privado deben proveer los fondos necesarios. Esta es un área de acción más para el Consejo Nacional de la Competitividad especialmente para los sectores modernos de la economía.

El reciente estudio realizado para el Banco Mundial, por Rolando Guzmán y otros, sobre “Aprendizaje a lo Largo de la Vida en la Fuerza Laboral Dominicana”, revela que de 7 países estudia-

dos en América latina, la República Dominicana es el segundo en el cual los trabajadores se adaptan más fácil a los cambios. Esta idiosincrasia de nuestra fuerza laboral no está explotada.

1.8 Los mercados territoriales de empleo

El estudio realizado para la SET, en el marco de la cooperación AECI-OIT, sobre los mercados territoriales de empleo presenta una gráfica de las características y perfiles del empleo cada una de las provincias del país.

Aunque estos datos están afectados por subregistros de las microempresas y de las actividades agropecuarias, las cuales no son registradas de manera regular en la SET, sin embargo, es una herramienta útil para definir políticas territoriales de empleo y muy especialmente para definir estrategias de capacitación diferenciadas en el territorio.

La identificación de los mercados territoriales de empleo es particularmente útil en la definición de estrategias para explorar nuevas áreas de capacitación no ofertadas.

Por ejemplo, se nos muestra el Distrito Nacional con una diversidad de actividades económicas y un predominio de las actividades industriales y comerciales. Por su parte Santiago nos presenta un predominio de actividades industriales, lo mismo que La Romana, La Vega, Espaillat, Valverde, Azua y Peravia.

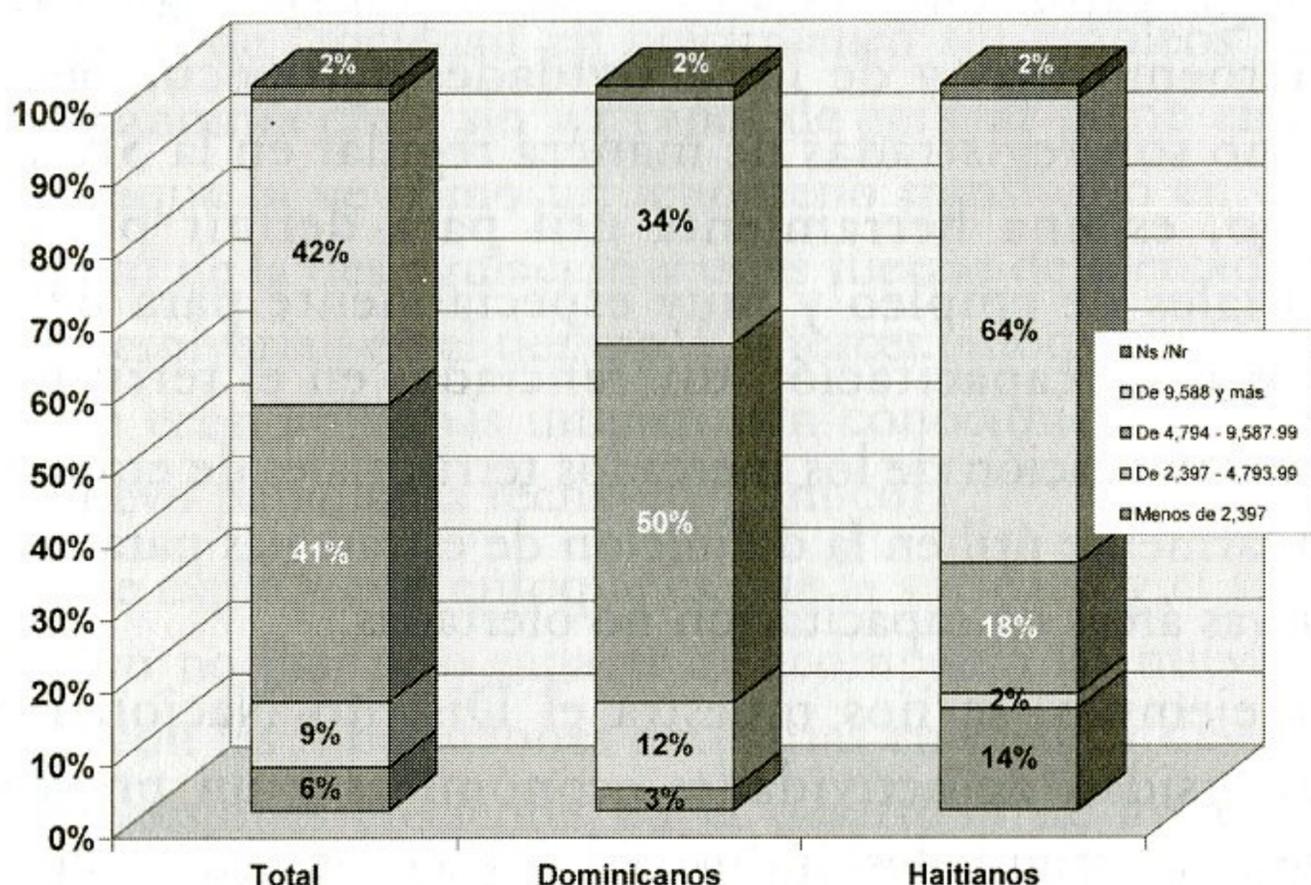
Otras provincias presentan perfiles de empleo claramente diferenciados con una alta incidencia de las actividades turísticas entre las cuales se destacan: Puerto Plata, Samaná y La Altagracia. Por su parte un grupo de provincias presenta un mejor equilibrio marcado por una mayor diversificación de las actividades económicas como son: San Cristóbal, Sánchez Ramírez, Barahona, Duarte y San Pedro de Macorís. En el caso de Montecristi es evidente una presencia significativa de las actividades agropecuarias por la presencia de la empresa bananera.

1.9 La internacionalización del mercado de trabajo

El mercado de trabajo en el país ha recibido en la última década un impacto tremendo de la internacionalización. En efecto, la presencia de la mano de obra haitiana es significativa en la agricultura y el sector construcción.

Gráfica No.3

Distribución Porcentual de Los Salarios Mensuales (en RD\$) de los Trabajadores por País de Nacimiento



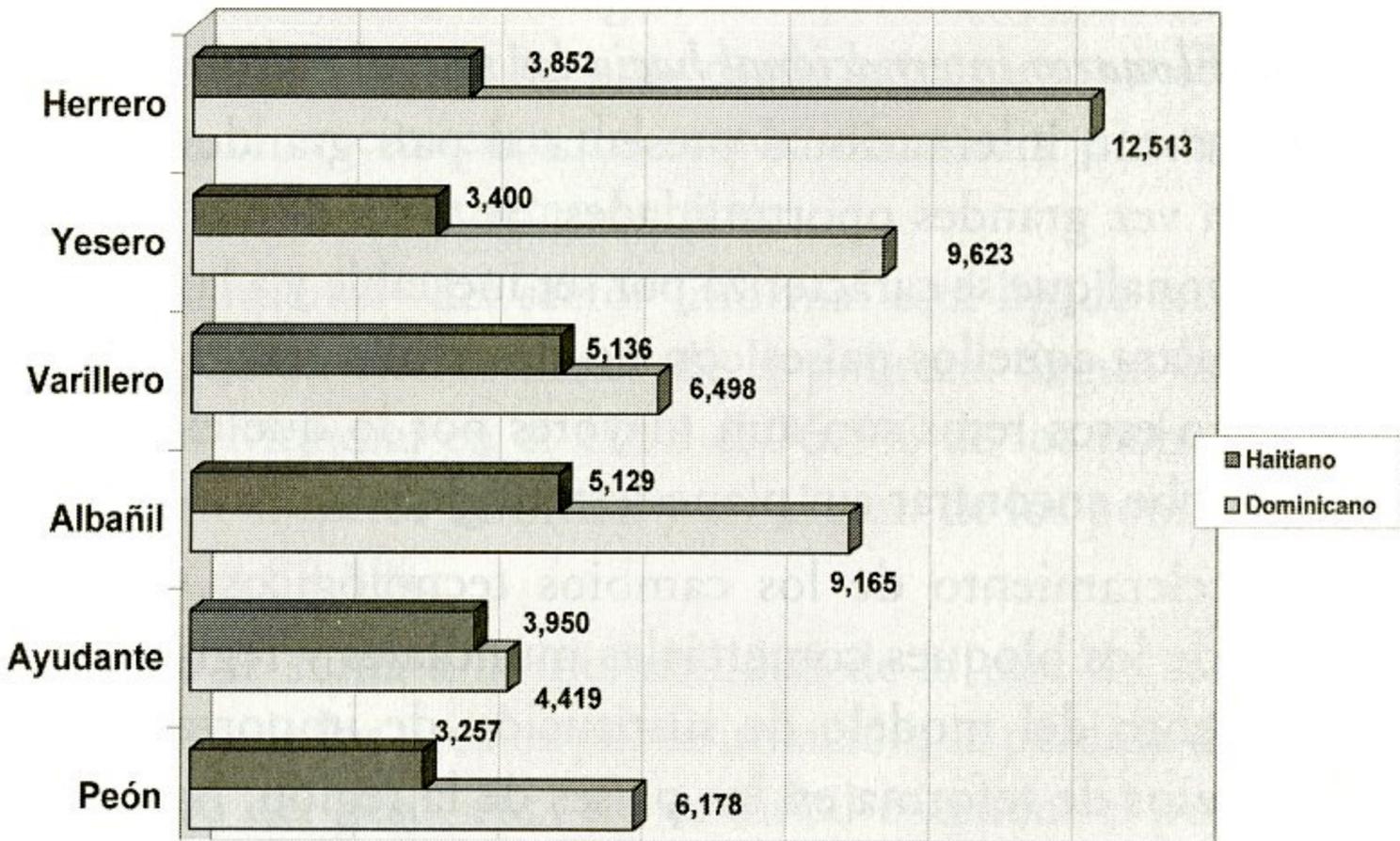
En la encuesta de Mano de Obra en la Construcción, realizada en el año 2000 para la SET, se indica que el 27% de la mano de obra en el sector es haitiana. Sin embargo, al comparar con los trabajos no calificados como peones o ayudantes la mano de obra haitiana alcanza el 50% y el 47% respectivamente. Esta realidad ha impactado grandemente en el desplazamiento de una parte importante de la mano de obra al sector informal.

En esta encuesta se encuentran diferencias apreciables entre trabajadores haitianos y dominicanos. Por ejemplo, al momento de la encuesta un albañil dominicano gana un promedio al mes de RD\$9,165.00 mientras uno haitiano gana un pro-

medio de RD\$5,219.00, es decir casi la mitad. Un peón haitiano percibe por mes un salario promedio de RD\$3,257.00 mientras el peón dominicano, por el mismo trabajo, gana \$6,178.00¹³.

Estos datos muestran una discriminación cultural que se fundamenta en las condiciones de extrema pobreza de los emigrantes haitianos y en su estado de irregularidad legal. Algo parecido ocurre con la mano de obra dominicana en Puerto Rico.

Gráfica No.4
Salario Mensual (en RD\$), según País de Nacimiento



Fuente: Mano de Obra de la Construcción, 2000

Otro hallazgo importante de esta encuesta es que sólo el 16% de los obreros haitianos de la construcción proviene de la industria azucarera. Esto desmiente la creencia de la recirculación de la mano de obra del corte de la caña hacia la construcción.

¹³ El salario promedio de un obrero no calificado de la construcción, al momento de la encuesta era de RD\$2,397.00.

Una discriminación significativa en el sector construcción es que de los trabajadores encuestados sólo el 53% declaró estar asegurado lo cual evidencia cierto grado de insensibilización de los propietarios de empresas de construcción tomando en consideración los altos riesgos laborales de esta actividad económica y tomando en cuenta las altas multas por accidente de trabajador no asegurado.

2. LAS POLÍTICAS SOCIALES FRENTE AL DESEMPLEO

2.1 El marco internacional hacia las nuevas políticas

El entorno internacional presenta al país grandes desafíos pero a la vez grandes oportunidades. Se trata de un mercado internacional que se caracteriza por ser inestable y a la vez competidor. Para aquellos países con un desarrollo rezagado como el nuestro estos retos son aun mayores por lo que el presente no nos debe encontrar sin planes estratégicos.

El aceleramiento de los cambios tecnológicos, el surgimiento de los bloques comerciales mundiales y regionales, el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y los procesos de reforma en los países de la región, han modificado sustancialmente los patrones de inserción económica en el mercado internacional.

Sólo aquellas economías flexibles, capaces de adaptarse e innovar podrán competir con éxito. El entorno internacional es un mercado de oportunidades, es inestable y de cambios globales.

En nuestro país el incremento de la población en edad de trabajar, el aumento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo y el crecimiento de la matrícula estudiantil, son factores que presionan la necesidad de disponer de una economía más productiva y que genere más empleos de calidad.

Según un estudio¹⁴ reciente de la Comisión Nacional de Población y Familia sobre el sector empleo en el país, “los cambios en la estructura productiva de la región han impactado en el mercado de trabajo en varios sentidos”:

1. La precarización del empleo
2. La profundización de la segregación ocupacional según género
3. La flexibilización y desregularización de la fuerza de trabajo

Por otro lado, la crisis provocada por la inestabilidad ha incentivado variadas estrategias de supervivencia de los hogares más pobres, por lo que ha aumentado la temprana inserción en el trabajo, el crecimiento del sector informal y por tanto una reducción en la remuneración real.

El crecimiento del sector informal está ligado muy estrechamente al ensanchamiento de la pobreza. Según el estudio del Banco Mundial en el 1998 el 76.5% de los pobres estaba ubicado en el sector informal y en el caso de los pobres rurales alcanzaba el 82.4%.

Si esto se suma a la inestabilidad de la tasa de cambio, el incremento de los precios por la inflación, la pérdida del poder adquisitivo del peso, etc., no es difícil entender el porqué del crecimiento de la cantidad de hogares pobres en el país.

2.2 *La estrategia nacional*

La respuesta del país se ha concentrado en dos grandes estrategias: el Programa Nacional para la Competitividad y el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América.

14 Jeffrey Lizardo, Ramón Tejada Holguín y Rolando Reyes, *Escenarios para el sector empleo en la República Dominicana*, Santo Domingo: CONAPOFA-UNFPA, 2000, p. 178.

La estrategia del Plan Nacional de Competitividad se fundamenta en alcanzar una mayor productividad de las empresas, un marco regulatorio más flexible, la estabilidad macroeconómica, inversión en ciencia y tecnología, el desarrollo de infraestructura, el desarrollo de las capacidades internas, la innovación permanente para crear valor y el desarrollo de la capacidad de interacción con las demandas que se derivan del mercado. La estrategia de lograr un tratado de libre comercio con los EUA surge para aprovechar el sistema general de preferencias y la iniciativa para la cuenca del Caribe.

Las ventajas comparativas de nuestro país, para lograr una buena inserción comercial en el ámbito mundial y regional, pueden ser las siguientes:

- El país es el quinto socio comercial de los EUA¹⁵ en el hemisferio y en dicho país residen cerca de un millón de dominicanos o descendientes, con una identidad propia.
- La fertilidad de las tierras con un clima favorable para producir todo el año.
- El carácter de país insular y la belleza del territorio con una ubicación geográfica y una diversidad bioclimática ideal para el turismo como destino turístico común con el caribe.
- “Nuestro país tiene una gran diversidad en sus sectores productivos por lo que ha logrado atraer la mayor cantidad de inversiones extranjeras en las Américas”¹⁶.
- Una fuerte estructura nacional de formación profesional para el trabajo productivo.

15 Para el año 2002 las exportaciones a los EUA constituyeron el 70% de las exportaciones totales.

16 Andrés Vanderhorst Alvarez, Director del Consejo Nacional de Competitividad, *Conferencia sobre productividad*, Hotel V Centenario, Santo Domingo: octubre, 2003.

- Una sociedad altamente organizada en grupos sociales representativos que conforman las estructuras sociales ideales para las redes de solidaridad.
- Un país con el cuarto nivel en conectividad en América latina y una buena estructura de comunicación en todo el territorio.

2.3 El horizonte de las políticas: La visión y perspectivas para los próximos 5 años

El desarrollo económico no tiene sentido si no está al servicio del desarrollo social. El crecimiento económico ha mostrado que aunque es condición indispensable para salir de la pobreza, no es suficiente si no va acompañado de estrategias complementarias para favorecer los sectores menos desfavorecidos como son la focalización de programas y el acceso y promoción de la educación de largo plazo.

En su estudio para el Banco Mundial sobre la “Evolución y Características de la Pobreza Rural en la República Dominicana”, Philippe Auffret y Jaqueline Mora, establecen que el crecimiento económico ha sido la fuerza motriz que ha impulsado la reducción de la pobreza en el período 1992-98. Sin embargo se afirma que aunque el “efecto crecimiento” redujo la pobreza en 6.9 puntos porcentuales, durante el período, la distribución del ingreso tuvo un impacto menor sobre la disminución de la pobreza ya que el “efecto distribución” sólo disminuyó en 1.5 puntos porcentuales.

Nuestro país se encuentra en un proceso de transición demográfica y comenzará a cambiar su estructura poblacional. Se incrementará la Población Económicamente Activa (PEA) y en consecuencia se demandarán mayores empleos. La escolaridad de la PEA podría variar en función de las estrategias de capacitación. Se prevé una baja calidad del empleo dada la coyuntura económica.

La visión y perspectiva para los próximos años podría ser no sólo mejorar algunos sectores del mercado de trabajo sino de lograr una competitividad global y esto sólo se obtiene con un mayor nivel educativo general, reduciendo los procesos burocráticos para las actividades económicas, protegiendo el medio ambiente y con una adecuada política arancelaria.

En ese contexto, en materia de horizonte de las políticas resulta evidente la necesidad de fortalecer el rol de Estado en la promoción de políticas de empleo y las instancias de concertación con los sectores que inciden en el mercado de trabajo. Esto implica un rol estratégico de primer orden de la Comisión Nacional de Empleo.

Otro aspecto importante es la imperiosa necesidad de disponer de un instrumento de observación y análisis de las tendencias del mercado de trabajo con visión estratégica y muy especialmente consolidar los procesos de modernización en marcha en la SET como es la Dirección General de Empleo aprovechando al máximo el liderazgo de su actual incumbencia, Dr. Milton Ray Guevara.

2.4 Propuesta de grandes políticas para la generación de empleo

Un plan nacional de promoción del empleo es una necesidad impostergable en el marco de un plan nacional de desarrollo sostenible. Este Plan debe ser abordado con la participación activa de los actores fundamentales del desarrollo, vale decir: el sector privado, el Estado, el sector laboral, la sociedad civil y la cooperación internacional.

Una primera discusión es la orientación del modelo económico basado en la acumulación de capital humano y la adopción de una nueva tecnología para mejorar la producción y la productividad. Otra es fortalecer instancias de debate como la Comisión Nacional de Empleo, el Consejo Nacional para Competitividad, etc.

Otras opciones son el apoyo a la micro y pequeña empresa, la capacitación laboral, el acceso al microcrédito y

la promoción del empleo rural por la vía de ingresos rurales no agrícolas, etc.

La Secretaría de Estado de Trabajo es la institución pública más importante para impactar en la promoción del empleo, sin embargo es la Secretaria de Estado que cuenta con menor presupuesto nacional de todas. Esto luce una contradicción.

La generación de empleo debe ser el centro de toda política de desarrollo económica y social. En el estudio precitado sobre “Escenarios para el Sector Empleo”, para CONAPOFA, con relación a las experiencias de políticas de promoción de empleo en Latinoamérica se afirma que: “las políticas económicas y de empleo han fracasado y deben explorarse nuevas vías para lograr que el mercado de trabajo latinoamericano cumpla el rol de propiciar la inclusión social y la construcción de sociedades mas equitativas”¹⁷.

La flexibilización del mercado de trabajo ha estimulado el empleo precario. En efecto, cada vez más las empresas de los sectores modernos buscan formas de escapar de la contratación formal de la mano de obra. Algunas pistas para formular grandes políticas de promoción del empleo podrían ser:

- *Construir consensos para apoyar la producción y la productividad.* Para ello se hace necesario el desarrollo de redes de cooperación entre empresas, gobierno y agencias de cooperación. El fomento a la capacidad de adaptación de las empresas al entorno y a la globalización, la introducción de formas flexibles de producción, la introducción de nuevas tecnologías y mejorar la calificación profesional de los recursos humanos, son aspectos fundamentales de esa política. Basado en el diálogo para la gobernabilidad democrática, con el consenso se persigue lograr la paz social La paz social

17 Jeffrey Lizardo y otros. *Escenarios para el sector empleo en la República Dominicana*. Santo Domingo: CONAPOFA, UNFPA, 2000.

es también productividad para evitar el repliegue del empresariado y evitar la fuga de capitales.

- *Mejorar la institucionalidad del sector empleo.* Esta política pasa por la institucionalización de la Comisión Nacional de Empleo y muy particularmente incorporando los cambios que fueron introducidos a la misma en el decreto presidencial #103-03, de febrero de 2003, en el cual se introducen cambios en sus atribuciones, en la conformación de su estructura y se crean las Comisiones Regionales de Empleo. Otro aspecto indicativo de esta institucionalidad es la consolidación del fortalecimiento de la Dirección General de Empleo de la SET¹⁸, la implementación de su Plan Estratégico, la institucionalización del observatorio laboral, la expansión de los servicios de orientación e intermediación laboral y la actualización del catálogo nacional de ocupaciones, para lo cual se requieren recursos especiales.
- *Retomar la estabilidad macroeconómica* y mejorar la racionalidad del gasto público en el área social, especialmente en la educación y la formación profesional para mejorar la empleabilidad de la fuerza de trabajo. Se requiere de un diálogo social para la reforma fiscal que permita mejorar el ingreso y mejorar el gasto.
- *Equidad de género.* Esta política debe promover la igualdad de oportunidades para un incremento de la tasa de ocupación de la mujer y de la población joven, mejorando su capacidad de inserción laboral o de autogestión. Es necesario reformar los servicios de apoyo a la mujer con en guarderías y asistencia especial a madres solteras. Se debe potenciar la ayuda financiera para mujeres emprendedoras. Un ejemplo de esta

18 El programa SET-BID, 1183/OC-DR, de capacitación y modernización laboral “Juventud y empleo” apunta hacia esta consolidación. La DGE de la SET trabaja intensamente en esa dirección.

política es la experiencia de la Asociación Dominicana para el Desarrollo de la Mujer (ADOPEM). Se debe promover una equitativa distribución de la riqueza.

- *Apoyo a colectivos en riesgo (discriminación positiva).* Implica apoyo con medidas específicas a grupos en dificultades como son los discapacitados, las madres jefas de hogar, mujeres pobres de la zona rural, jóvenes pobres que han desertado de la educación formal, etc. Ejemplo de iniciativas innovadoras pueden ser el Programa Juventud y Empleo, que lleva a cabo la SET con fondos del BID y del Gobierno Dominicano para mejorar la empleabilidad de 37,500 jóvenes y el Programa Forja que ejecutan el ISA y Helvetas.
- *Heterogeneidad productiva.* Ello implica un régimen fiscal favorable para incentivar el desarrollo y crecimiento de empresas en zonas con mayores dificultades de acceso al empleo de calidad. Apostar por una variedad de estrategias productivas puede diversificar las oportunidades de negocios del país. Esto demanda una clara visión de ventajas competitivas y oportunidades de mercado y promover la diversidad asociada a clusters.
- *Fomento a las micro y pequeñas empresas y por medio de éstas generar igualdad social.* Para ello es importante mejorar el acceso al crédito, la información, el asesoramiento y la formación, reducir los trámites administrativos, flexibilizar el entorno fiscal y hacer más eficiente la promoción de las Pymes. También implica la promoción del trabajo autónomo y la formación continua para la autogestión.
- *Desarrollo de la posibilidad de la educación permanente para toda la vida, (Long Life Learning).* Ello implica la articulación de los sistemas de educación Técnico-Profesional y de Formación-profesional, la implementación de la certificación y validación ocupacional, el

fortalecimiento de la educación básica y la eficacia de los sistemas escolares en un modelo integral que permita a todos los ciudadanos y las ciudadanas tener acceso a la formación permanente durante todas las etapas de su vida para adaptarse a las necesidades de cambio permanente del entorno productivo.

- *Desarrollo de la investigación y desarrollo.* Política que debe empezar por la real vinculación entre el sector productivo, las universidades y los institutos tecnológicos para el desarrollo de investigaciones aplicadas a las necesidades tecnológicas de las empresas, muy especialmente la industria, y la adaptación de las nuevas tecnologías de la información para la modernización de las unidades productivas.
- *Mejorar el nivel de competitividad de la economía global dominicana.* El nuevo paradigma es desarrollar el discurso de la modernidad, desarrollar reformas vanguardistas y construir un diálogo social entre la sociedad, las empresas y el sector laboral. El nuevo modelo no debe fundamentar su estrategia en solamente reducir costos sino en mejorar la productividad, es decir añadir valor. La competitividad de la economía debe iniciar por mejorar los niveles de escolaridad de la población económicamente activa, innovar en los procesos tecnológicos productivos, mejorar la capacidad de negociación del país con el mercado internacional y mantener saldos positivos en la balanza comercial.
- *Atraer la inversión privada, especialmente la de capital nacional.* Ello implica resolver la deuda social para lograr la paz social, mejorar las condiciones de trabajo, lograr consensos con el sector laboral a través de diálogos tripartitos, hacer cumplir las leyes laborales y asumir un rol de prevención de conflictos. No se puede olvidar que los actores son los

que construyen el nuevo marco general. El diálogo permanente es una pedagogía social.

- *La búsqueda de un consenso social para la aprobación de una agenda nacional de desarrollo de los recursos humanos*, con un enfoque de educación para toda la vida, que promueva la formación del capital humano como estrategia del Estado, en el marco de un plan nacional de desarrollo de la nación. Esto pasa por la promoción de planes de desarrollo de los recursos humanos de las propias empresas e instituciones públicas, a partir de lo establecido en el Código de Trabajo en su artículo 257.
- *Promover la construcción de ciudadanía*. No basta el compromiso sino la capacidad de presión de la sociedad civil, con forma de abogacía moderna como la auditoría social, para aumentar la capacidad de influencia para un buen gobierno.

2.5 Una propuesta para el debate

Para provocar un debate reflexivo sobre algunos aspectos de las políticas de promoción de empleo sugiero partir de la solución de grandes problemas: Es decir generar empleo en la implementación urgente de medidas para enfrentar los grandes males sociales que afectan la sociedad dominicana.

En este momento crucial para el desarrollo económico y social del país la comunidad reclama equidad para lograr su derecho a un futuro mejor mediante el acceso al derecho al trabajo. Así, este derecho se convierte en la vía para la gobernabilidad democrática y el progreso de la nación.

Desde el sector público el Gobierno puede afrontar los problemas sociales con una estrategia de promoción de empleos. El país adolece de cinco grandes problemas sociales:

a) El creciente deterioro del medio ambiente y los recursos naturales

La precaria situación ambiental del país sólo asegura disponibilidad de agua por no más de 20 años, según los especialistas, y aún así se siguen destruyendo los bosques y saqueando los ríos. En realidad la sociedad en su conjunto no ha hecho conciencia de la gravedad de esta situación.

Iniciativas de política:

Alrededor de la promoción del medio ambiente se pueden crear grandes oportunidades para generar empleos como son las jornadas de reforestación, la proliferación de viveros forestales, fincas energéticas, el saneamiento de los recursos hídricos (ríos y lagunas). Esta es una buena oportunidad para crear pequeñas empresas que brinden este servicio, apoyo a las ONG's del sector y creación de fondos de financiamiento entre otros aspectos.

b) El alto analfabetismo y bajo promedio de escolaridad en general

El alto analfabetismo, que oscila en un 15.5% a pesar de grandes esfuerzos nacionales, es un problema que gravita en las posibilidades de la población afectada. El analfabetismo en la zona fronteriza llega hasta el 24% y en la zona rural llega hasta el 27%. Con una fuerza de trabajo analfabeta es poco lo que se puede innovar y mejorar la producción.

Iniciativas de política:

Crear grandes jornadas de alfabetización para generar muchos empleos directos. Para ello sería necesario especializar a la población joven rural que tenga nivel de bachillerato para formarle de manera intensiva en un Diplomado Magisterial para la Alfabetización y la Educación de Adultos.

c) La epidemia del VIH-SIDA

Los niveles actuales del SIDA apuntan hacia una verdadera epidemia. Aunque la ENDESA 2002 presentó una ligera disminución del promedio nacional sin embargo en la zona fronteriza ya afecta al 3% de la población y en los bateyes el promedio de afectados llega al 5% incluyendo algunos que alcanzan hasta el 12%. Según la SESPAS 46,500 dominicanos están afectados de esta enfermedad (1% de la población de 15 a 49 años) y 55,200 niños y niñas quedarán huérfanos en los próximos 5 años, porque sus padres habrán muerto por la enfermedad.

Iniciativas de política:

Desarrollar las oportunidades que se brindan para generar empleos directos alrededor de la prevención de este mal. Un ejemplo puede ser la creación de una generación de promotores y promotoras comunitarios de prevención en salud y VIH-SIDA que se inserten a trabajar en los bateyes, región fronteriza y zonas con mayores niveles de incidencia.

d) La deficiente gestión ambiental urbana

Los municipios dominicanos presentan una evidente deficiencia en los servicios de gestión ambiental urbano. No existe ciudad en el país que no se haya convertido en un gran vertedero con los consecuentes efectos sobre el ornato, la salud y la autoestima de la ciudadanía.

Iniciativas de política:

Promoción de grandes, medianas y pequeñas empresas de saneamiento ambiental urbanas, con participación del sector privado, comunitario y municipal. La ley 3455 de organización municipal así lo permite. Eficientización de los sistemas de gestión urbana de los Ayuntamientos municipales mediante la capacitación, la informatización, la asistencia técnica, el acceso al crédito y la promoción del asociacionismo municipal para la instalación de rellenos sanitarios.

e) Los altos niveles de pobreza e indigencia de una parte de la población

Es un imperativo ético de los gobiernos enfrentar los retos que implica una población creciente que vive por debajo de la línea de pobreza. Esta población carece del acceso a los más elementales servicios sociales básicos. Ya la pobreza en el país no se ubica en zonas específicas sino que se ha generalizado a todo el territorio nacional según los últimos estudios.

Iniciativas de política:

Educación a los jefes/as de hogar, especialmente con programas de alfabetización y programa de educación de adultos. Haber completado la educación primaria para el jefe de hogar reduce en 6 puntos porcentuales la probabilidad de que el hogar sea pobre. (Auffret, P., Mora J.)¹⁹. Promoción del tamaño ideal de familias y espaciamiento de los nacimientos, tomando en consideración la tendencia a la alta fertilidad de los hogares pobres. Cada niño adicional menor de 5 años aumenta la probabilidad del hogar de ser pobre en 8 puntos porcentuales.

Se puede expandir el acceso a los servicios básicos a la población de menores ingresos (saneamiento, agua y electricidad). Sin acceso a los servicios básicos es imposible reconstruir el autoestima de este segmento de la población que requiere en principio de programas asistenciales y luego programas de desarrollo.

Es válida también la promoción del acceso al microcrédito y la asistencia técnica especialmente a la población pobre rural. Las experiencias de distribución de aves, cabras, cerdos, etc. En los campos de la frontera, en calidad de préstamo para devolver con un ejemplar, ha sido positiva. Otras experiencias innovadoras son llevadas a cabo por algunas ONG's nacio-

19 Banco Mundial, *Medición y evolución de la pobreza rural*, Santo Domingo: Banco Mundial, 1998.

nales e internacionales como por ejemplo en los proyectos de Fundejur y Helvetas (Programa FORJA).

En la dinámica del mercado laboral hay que invertir en: *Capital Humano*: Inversión en educación y salud para potenciar la fuerza de trabajo, el *capital financiero*: Apoyo a microcréditos, adquisición de activos y el *capital social*: Potenciar las redes de cooperación entre empresas y microempresarios en sectores específicos.

2.6 *El modelo de Plan Nacional de Formación para el trabajo productivo*

El sistema de formación profesional está llamado a desempeñar un papel dinamizador de la expansión de una cultura de trabajo, en el cual el aprendizaje en valores, capacidades, destrezas y competencias técnicas y organizativas se conviertan en el eje motor del desempeño laboral y la competitividad.

Es necesario crear conciencia en el sistema nacional de formación sobre la necesidad de la productividad como conciencia de sobrevivencia. Sin esta conciencia no habrá capacitación. Ese sistema nacional de formación debe estar integrado a las necesidades reales de desarrollo del aparato productivo nacional con estándares internacionales de calidad.

Se hace imprescindible construir un modelo de educación para toda la vida que articule todas las modalidades y permita el tránsito flexible entre una y otras para posibilitar el acceso a la población de capacitarse, a todo lo largo de su vida laboral, de acuerdo a itinerarios formativos.

Este nuevo sistema de formación profesional debe crear las condiciones para las personas estén capacitándose toda la vida y reconvertirse permanentemente. El modelo apunta hacia el desarrollo del capital humano del dominicano, es decir la construcción de competencias que permita transitar por un proceso de crecimiento permanente que aumente las competencias futuras.

*“Estas nuevas circunstancias requieren un marco institucional que incentive y permita la adaptación continua a condiciones cambiantes. En ese contexto, el concepto de Aprendizaje a lo Largo de la Vida -definido como el proceso a través del cual las personas adquieren las habilidades necesarias para adaptarse a las distintas etapas de su vida, desde la niñez hasta la muerte- adquiere fundamental importancia. Un sistema de Aprendizaje a lo Largo de la Vida es entendido como una estructura institucional que posibilita la articulación entre todas las modalidades y oportunidades educativas a lo largo de la existencia de un individuo, repercutiendo de igual manera en su ámbito familiar, laboral y comunitario”.*²⁰

*“Los elementos anteriores conducen al análisis de la vinculación del sistema productivo con las diversas formas de provisión de conocimientos y habilidades para el trabajo, como paso previo al diseño de mejores políticas sobre el particular”.*²¹

Para alcanzar esto se hace necesaria la expansión y consolidación de un sistema nacional de certificación y acreditación de competencias, a partir de las atribuciones que la ley 116 le otorga al INFOTEP. Esta institución está llamada a jugar un papel preponderante en este proceso. Afortunadamente es una de las instituciones de formación profesional de mayor prestigio e institucionalidad en América latina y una de las que más ha logrado la participación del sector empleador.

Un aspecto importante es cambiar algunos patrones de capacitación como es por ejemplo una mayor propensión de las empresas de capital nacional al entrenamiento de su recurso humanos. Según el estudio de Rolando Guzmán y otros, “en términos del capital, en las empresas de capital extranjero (83%)

20 Rolando Guzmán y otros, *Aprendizaje a lo largo de la vida en la fuerza laboral dominicana*, Santo Domingo: Banco Mundial, 2003.

21 *Ibíd.*

se toma entrenamiento con más frecuencia que en las firmas de capital nacional (55%), y en las empresas dirigidas al mercado externo (70%) más que en empresas orientadas al mercado interno (59%)”.²²

22 *Ibid.*

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Central. *Mercado de trabajo*. Santo Domingo, República Dominicana: Banco Central, 2002.
- Banco Mundial. *Medición y evolución de la pobreza rural*. Santo Domingo: Banco Mundial, 1998.
- Banco Mundial y Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. *Informe sobre la pobreza en República Dominicana*. Santo Domingo: Auffret Philippe (Editor), 2002.
- Carbajal, Francisco Javier. *El tejido empresarial en la República Dominicana*. Santo Domingo: SET-AECI, OIT, 2003.
- FONDOMICRO. *La micro y pequeña empresa en la República Dominicana*. Santo Domingo: Mimeo, 2003.
- Guzmán, Rolando y otros. *Aprendizaje a lo largo de la vida en la fuerza laboral dominicana*. Santo Domingo: Banco Mundial, Mimeo, 2003.
- Lizardo, Jeffrey y otros. *Escenarios para el sector empleo en la República Dominicana*. Santo Domingo: CONAPOFA, UNFPA, 2000.
- Lizardo, Jeffrey y otros. *Escenarios para una política de población y desarrollo*. Santo Domingo: CONAPOFA, UNFPA, 2003.
- República Dominicana. *Decreto presidencial # 103-03 que modifica al decreto #1019-83 con relación a la Comisión Nacional de Empleo*. Presidencia de la República.
- Reyes, Rolando. *Mercado de trabajo*. República Dominicana: Secretaría de Estado de Trabajo (SET) y OIT, 2003.
- Secretaría de Estado de Trabajo. *Encuesta de mano de obra de la construcción*. Santo Domingo: Informe Ejecutivo, SET, 2000.
- Secretaría de Estado de Trabajo SET-IPEC-OIT. *Encuesta nacional de trabajo infantil*. Santo Domingo: Secretaría de Estado de Trabajo, Informe de resultados Mimeo, 2002.

II

DESEQUILIBRIO MACROECONÓMICO, EMPLEO Y SALARIO: UNA EVALUACION PRELIMINAR DEL IMPACTO DE LA DEVALUACIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO

Rolando Reyes

INTRODUCCIÓN

Toda economía puede ser dividida en dos grandes sectores: el que produce bienes y servicios transables o que se pueden comercializar internacionalmente, y el que produce los bienes y servicios no transables. Una devaluación aumenta el precio de venta y la rentabilidad de las empresas que producen los transables, lo que se traduce en un aumento de la producción y el empleo en las empresas que producen dichos bienes.

Un retraso cambiario o una apreciación permanente de la moneda nacional da como resultado un sector transable con un volumen de producción y empleo menor al que existiría en una situación en la que el tipo de cambio estuviera en su nivel de equilibrio a largo plazo¹. Durante mucho tiempo el tipo de cambio del peso dominicano estuvo sobrevalorado. Esta situación se produce cuando el tipo de cambio nominal se mantiene prácticamente inalterado, mientras que la inflación doméstica es mayor a la que se registra en los países que son los principales socios comerciales del país.

Las evidencias empíricas demuestran de manera contundente que el peso dominicano estuvo sobrevalorado durante los últimos seis años². En el tercer trimestre del 2002 estalla

1 El tipo de cambio de equilibrio de largo plazo es aquel que determina un precio relativo entre los bienes transables y no transables tal que, dado los valores de equilibrio de otras variables, produce simultáneamente el equilibrio externo e interno de la economía.

2 Al respecto véase Rolando Reyes, *Desequilibrio macroeconómico de corto plazo y el sobredesbordamiento del tipo de cambio: el caso Baninter vs. la pérdida de credibilidad de la política económica*, Santo Domingo: versión Mimeo, 2003.

una crisis de credibilidad en la política monetaria: el mercado percibe una pérdida de capacidad del Banco Central para mantener la sobrevaloración del tipo de cambio y los agentes económicos incorporan una expectativa de devaluación por encima de la inflación.

Los choques externos negativos por los que atravesó la economía (aumentos en el precio del petróleo y los eventos del 11 de septiembre del 2001) no sólo contribuyeron a la creación de estas expectativas negativas, sino que en la realidad colocaban los fundamentos reales del sector externo de la economía en una situación en la que se justificaba una depreciación del tipo de cambio.

Al final del primer trimestre de 2003 la devaluación registrada había corregido toda la sobrevaloración del peso y había colocado dicha moneda en una situación inversa con relación al dólar, es decir, en una situación de subvaluación. En el segundo trimestre del 2003 estalla una gran crisis financiera originada en la decisión del Banco Central de actuar como prestamista de última instancia del Baninter y de otorgar financiamiento excesivo a otros dos bancos con problemas de insolvencia.

El desbordamiento de la emisión monetaria que provocó la crisis financiera fue un torrente de combustible altamente inflamable lanzado sobre las llamas en ciernes de la crisis de credibilidad. El resultado ha sido un sobredesbordamiento del tipo de cambio y de la subvaluación del peso dominicano.

La subvaluación del peso ha provocado un aumento de los precios y la rentabilidad de la producción de los bienes transables, lo que a su vez está produciendo una recomposición del PIB a favor de dichos bienes. Analizar el impacto de este choque macroeconómico en el mercado de trabajo es el objetivo de este trabajo.

El informe contiene tres secciones adicionales. La segunda que sigue a continuación contiene una descripción de la situación actual del mercado de trabajo y la distribución del empleo entre los sectores transables y no transables.

En la tercera se presenta el modelo de cuantificación del impacto de la devaluación en el empleo y los salarios, mientras que en la cuarta y última sección se utilizan los resultados del modelo de la sección anterior para estimar el impacto esperado de la devaluación en el nivel de empleo y salarios en cada uno de los dos sectores. Esta última sección incluye también algunas proposiciones de política pública para atenuar el impacto de la devaluación en el mercado de trabajo.

1. TIPO DE CAMBIO, DEVALUACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO POR SECTORES

A abril de 2003 (fecha de la última encuesta del Banco Central) la economía empleaba un total de 3,313,130 personas. Como se puede ver en el cuadro 1 del anexo, los tres sectores que emplean el total).

Los tres sectores que le siguen en importancia son el transporte, hoteles y restaurantes, y la construcción, los que en su conjunto empleaban el 17.8% del total de la fuerza laboral empleada en abril del 2003.

Entre 1996 y el 2003 el empleo total en la economía dominicana creció en un 31%. Entre 1996 y el 2002 el PIB real creció en un 44.8%.³ Dado el mayor dinamismo reflejado por la tasa de crecimiento del PIB, las cifras anteriores podrían estar indicando que el crecimiento de la economía produce un crecimiento de menor proporción en el empleo, o dicho de otra forma, que la elasticidad empleo/producto de la economía dominicana es menor que uno.

Un punto central en este trabajo es la clasificación de los sectores en transables y no transables. Al respecto es necesario señalar que la frontera entre ambos sectores es muchas veces difusa,

3 Para una descripción de la relación entre la evolución del PIB y las principales variables del mercado de trabajo, véase Rolando Reyes, *Mercado de trabajo en la República Dominicana: problemas y desafíos para una política de empleo y trabajo decente*, San José: OIT, 2003.

y que las relaciones insumos-productos entre los mismos determinan que no existan ramas o sectores estrictamente transables o no transables en el sentido del impacto de la devaluación.

Para los fines de este trabajo se ha considerado como transables los sectores agropecuario, manufactura y hoteles, bares y restaurantes, mientras que el resto de los sectores se consideran no transables. El cuadro 2 del anexo presenta la serie histórica del empleo en los sectores transables y no transables para el período comprendido entre 1996-2003.

Tal y como se puede observar en el cuadro 2, la tasa de crecimiento del empleo en los sectores transables ha sido significativamente menor que la registrada en los sectores no transables. Durante el período de análisis, el empleo en los sectores transables creció en un 9.9%, mientras que en los no transables lo hizo en un 46%.

Uno de los factores que contribuye a explicar esta diferencia es el hecho de los sectores no transables representaron el 65.6% del PIB del 2002. Para una elasticidad empleo/producto dada, mientras mayor sea la participación de un sector en el PIB, mayor será su participación en el empleo total a medida que el PIB crezca. Sin embargo, en este trabajo se sostiene la hipótesis que otro factor que contribuye a explicar la diferencia en términos de crecimiento del empleo entre ambos sectores, es la diferencia del tipo de cambio del mercado con respecto a un tipo de cambio de equilibrio ampliamente definido.

Para analizar el impacto de la evolución del tipo de cambio y su tasa de depreciación en la distribución del empleo por sectores es necesario definir y medir un tipo de cambio de equilibrio para cada año, y luego medir la relación que tiene la diferencia entre el tipo de cambio nominal observado y el de equilibrio con la evolución del empleo en cada uno de los sectores.

Para los fines de este trabajo se puede definir el tipo de cambio real de equilibrio de corto plazo como aquel que mantiene constante la Paridad del Poder Adquisitivo (PPA) entre el peso domi-

nicano y el dólar de los Estados Unidos existente en el año 1995. La utilización del criterio de la PPA para medir el tipo de cambio real de equilibrio tiene sus ventajas y desventajas⁴. Una limitación importante es la arbitrariedad en la elección del año base.

La elección de 1995 como año base supone que en el mismo existía un tipo de cambio de equilibrio que producía una relación de precios unitaria entre los transables y los no transables, y que los precios y el volumen de producción y empleo en ambos sectores producía un vaciado simultáneo del mercado de bienes y el mercado de trabajo, el cual a su vez era compatible con el tipo de cambio de equilibrio que vaciaba el mercado cambiario⁵.

En el cuadro 3 del anexo presenta el tipo de cambio nominal promedio para cada año de la serie utilizada en este informe, y el tipo nominal equivalente al tipo de cambio real de paridad bilateral (base en 1995) entre el peso dominicano y dólar norteamericano. La diferencia entre el tipo de cambio de equilibrio es la sobre o subvaluación del peso dominicano. Cuando la diferencia es positiva, el peso está sobrevalorado, y viceversa cuando la diferencia es negativa.

Se observa que con la sola excepción del primer trimestre del 2003, el tipo de cambio del peso con relación al dólar estuvo sobrevalorado durante todo el período comprendido en la serie analizada, lo que queda evidenciado en el hecho de que el tipo de cambio nominal siempre fue mayor que.

4 La PPA no toma en cuenta la diferencia del crecimiento de la productividad entre los sectores y entre la economía nacional y el resto del mundo. Cuando se mide con relación a una sola moneda, tampoco toma en cuenta las influencias del comercio y la inflación de otros países. La gran ventaja de este criterio es que permite una estimación rápida y sencilla con datos que normalmente están disponibles.

5 Obsérvese que se ha reservado el término "equilibrio" sólo para el mercado cambiario, lo que quiere decir que el tipo de cambio que produce el vaciado de dicho mercado es un precio de equilibrio parcial. Pero no necesariamente ese tipo de cambio de equilibrio produce un "equilibrio" en el mercado de bienes y en el mercado de trabajo, en el sentido de que las empresas vendan toda la producción que desean y que todos los trabajadores que desean trabajar encuentren empleo.

el de equilibrio. Es importante notar que aunque el tipo de cambio siempre estuvo sobrevalorado durante el período 1996-2002, el empleo en el sector de los transables continuaba creciendo.

El salario (medido como el ingreso promedio por hora trabajada reportado en las encuestas del Banco Central) en las principales ramas de actividad que representan los sectores transables y no transables se presenta en el cuadro 4 anexo, mientras que el cuadro 5 presenta la tasa de crecimiento de dicho salario.

Lo que debería esperarse es que en una situación en la que la sobrevaloración del peso dominicano se mantenga por mucho tiempo, y en la que la productividad del trabajo no esté aumentando, los salarios del sector no transable crezcan más rápido que en el sector transable.

La construcción (no transable) fue la rama de actividad que registró el mayor crecimiento en el salario promedio por hora durante el período 1998/2003, con un 70.4%, siguiéndola la industria con un 56.9%, y otros servicios con un 37.6%. Este resultado puede ser consistente con lo esperado si se toma en cuenta que en la industria probablemente se registró un crecimiento de la productividad del trabajo durante el período de referencia⁶.

El marco teórico también predice que si la subvaluación del peso se mantiene por mucho tiempo, se producirá una situación inversa a la observada en el período anterior, es decir, los salarios en el sector transable crecerán más rápido que en el no transable. Es importante anotar que este es un resultado que se obtiene de un proceso de ajuste de largo de los mercados, pero que en el corto plazo la situación más probable es la del desequilibrio.

6 Algunas evidencias empíricas apoyan este resultado al menos para el subsector de zonas francas. Véase al respecto, Jaime Aristy, *Exportaciones y crecimiento*, Santo Domingo: versión Mimeo, 2003.

En la rama de hoteles y restaurantes los salarios no empezaran a crecer hasta que el nivel de ocupación sea tal que permita absorber toda la mano de obra que quedó cesante con los impactos de la crisis de años anteriores, y hasta que la permanencia del bajo costo de la canasta turística dominicana determine un crecimiento de la inversión en nuevas instalaciones.

2. EL IMPACTO DE LA DEVALUACIÓN EN LOS SALARIOS Y EL EMPLEO POR SECTORES

Para determinar si la subvaluación actual del tipo de cambio del peso dominicano producirá una variación o modificación de la distribución del empleo por sectores, es necesario formular un modelo sencillo de vaciado simultáneo del mercado de bienes y el mercado de trabajo, en el que el vaciado del primero esté en función de la diferencia entre el tipo de cambio de equilibrio y el tipo de cambio nominal observado en el mercado.

Los supuestos del modelo a utilizar son los siguientes: a) sólo existen dos sectores en la economía: transable y no transable. b) el período de referencia es el corto plazo, en el que el capital está fijo, y la producción u oferta es una función sólo del empleo. c) sólo existen dos categorías de mano de obra: calificada y no calificada, la cual es perfectamente movable entre ambos sectores. d) la demanda de los no transables es una función positiva de la diferencia entre el tipo de cambio nominal del mercado y el tipo de cambio de equilibrio, mientras que la de los transables es una función negativa de dicha diferencia. e) si la inmigración de la mano de obra haitiana no aumenta, los salarios de ambos tipos de mano de obra tendrán el mismo tipo de relación y de comportamiento que la demanda de bienes y servicios finales.

Las siguientes ecuaciones resumen la estructura del modelo:

$$Q_T = A a(e_t, e_e) \quad 1$$

$$Q_{NT} = B b(e_t, e_e) \quad 2$$

Las ecuaciones 1 y 2 representan la demanda de bienes de los sectores transables y no transables, respectivamente. e_t es la diferencia entre el tipo de cambio del mercado y el tipo de equilibrio. Cuando dicha diferencia es positiva el tipo de cambio está subvaluado y viceversa. En el sector transable la demanda tiene una relación positiva con un tipo de cambio subvaluado, y negativa con un tipo de cambio sobrevalorado, mientras que en el sector no transable la situación es inversa.

$$Q_T = \Delta L_T \quad 3$$

$$Q_{NT} = EL_{NT} \quad 4$$

Las ecuaciones 3 y 4 representan las funciones de producción de corto plazo de ambos sectores. Debido a que el capital está fijo, el volumen de producción depende solamente de la cantidad de mano de obra, la cual se distribuye en proporciones fijas entre calificada y no calificada. Adicionalmente, los coeficientes de las ecuaciones 3 y 4 pueden interpretarse como los coeficientes producto-empleo de ambos sectores, cuando todos los demás factores que influyen en la demanda de mano de obra permanecen constantes.

El vaciado simultáneo del mercado de bienes y del mercado de trabajo exige que la demanda sea igual a la oferta, lo que equivale a igualar las ecuaciones 1 y 3, y la 2 y 4:

$$A a(e_t, e_e) = \Delta L_T \quad 5$$

$$B b(e_t, e_e) = EL_{NT} \quad 6$$

Manipulando algebraicamente ambas ecuaciones, se obtiene finalmente:

$$L_T = A/\Delta \quad a/\Delta(e_t, e_e) \quad 7$$

$$L_{NT} = B/E \quad b/E(e_t, e_e) \quad 8$$

En las ecuaciones 7 y 8 el empleo queda solamente en función de la tasa de subvaluación o sobrevaloración del tipo de cambio, y son estas las ecuaciones que se deben estimar para los fines de este trabajo.

El proceso de estimación de las ecuaciones 7 y 8 requiere que se tomen en cuenta y se controlen las demás variables que a mediano y largo plazo influyen en la demanda de empleo. La más importante de estas variables es la inversión privada, la cual tiene una influencia positiva en la demanda de trabajo. Para aislar y fijar la influencia de la inversión es necesario que la misma sea incluida en el lado izquierdo de cada una de las dos ecuaciones anteriores.

Tomando en cuenta lo anterior, la versión de las ecuaciones 7 y 8 que finalmente se estimó o se aplicó a ambos sectores fue la siguiente:

$$L = a(e_t, e_e) + bI_p + cL(1) \quad 9$$

En donde I es la inversión privada y L el volumen de empleo en cada uno de los dos sectores considerados individualmente. Todas las variables de la ecuación 9 están expresadas en logaritmos. Obsérvese además que el salario no entra como variable explicativa en la ecuación 9. En el enfoque aquí adoptado, el salario es una consecuencia nes haitianas, el efecto del crecimiento sobre la demanda sobre el salario es difícil de cuantificar. Una relación directa entre estas dos variables sólo se puede observar cuando el desempleo se encuentre a su nivel equivalente de la tasa natural.

Otro aspecto muy importante a tomar en cuenta es que la inversión privada se mide en términos agregados, es decir, no se desagrega por tipos de sectores. Tan importante como lo anterior es la limitación que imponen la cantidad de información disponible. Como se infiere a partir de la sección anterior, el número de observaciones es muy reducido para validar la aplicación de pruebas y métodos econométricos sofisticados. Sin embargo, un ajuste lineal de mínimos cuadrados podría ser utilizado con fines de obtener definición de tendencias de corto plazo.

El ajuste de la ecuación y a los datos disponibles se presenta en el cuadro 6 anexo. Los resultados indican que después de tener en cuenta el efecto de la inversión y el efecto rezagado del impulso inicial del aumento del empleo, un 1% de reducción de la sobrevaloración (o un 1% de aumento de la subvaluación) produce un aumento en el empleo total en el sector transable de 0.15%. En cambio, en el sector no transable este cambio sería de un 0.64%, lo que quiere decir que el empleo en el sector que produce los bienes y servicios no transables presenta una sensibilidad a las correcciones cambiarias que es más de cuatro veces la que presenta el sector transable.

Como era de esperarse, los cambios en la inversión privada son mucho más neutrales en términos sectoriales, ya que mientras un 1% del crecimiento de la inversión aumenta el empleo en las ramas transables en un 0.21%, en las ramas no transables lo aumenta en un 0.29%.

El impacto de la gran depreciación del tipo de cambio y la correspondiente subvaluación del peso dominicano en el desempleo y los salarios depende principalmente de los cambios que se registren en la inmigración haitiana y en los cambios en la oferta de empleo de la población dominicana. Lamentablemente, no es posible ni aconsejable realizar un ejercicio como el anterior para el desempleo y los salarios.

Las razones son principalmente dos. En primer lugar, en un mercado de trabajo en permanente desequilibrio⁷, con pisos de salarios mínimos y amplia población con ingresos por debajo del nivel de pobreza, el desempleo está más influenciado por el aumento de la PEA que por la creación de nuevos empleos, y en segundo lugar, los salarios por encima del piso mínimo no aumentarían con la demanda de mano de obra si aumenta la inmigración haitiana y la PEA dominicana.

Formalmente, en el caso del sector de los transables, lo anterior se puede expresar con la siguiente desigualdad:

$$S_{T1} \geq S(e_t, e_e)^* \quad 10$$

$$L_{OT1} \leq S_{OT0} \quad 11$$

Es decir, dada una tasa de subvaluación (el * de la desigualdad 10 significa que dicha tasa está fija y es positiva) del tipo de cambio, el salario del sector transable del periodo 1 será mayor o igual que el del periodo 0 si y solo si la oferta de mano de obra (el subíndice o de la desigualdad 11 significa oferta) en el periodo 1 en dicho sector es menor o igual que la oferta de mano en el periodo 0.

Lo anterior podría representar perfectamente la situación actual de crecimiento de las zonas francas y el turismo (transable) y de caída del sector de la construcción (no transable), y en la que no hay ninguna duda del cumplimiento del supuesto de perfecta movilidad de la mano de obra no calificada haitiana y dominicana.

También es posible que se esté produciendo un movimiento de mano de obra haitiana hacia el cultivo de bienes agrícolas transables, en donde muy probablemente se esté registrando un

7 Lo que significa que la tasa de desempleo es mayor que la tasa natural, la que tradicionalmente se define como la tasa de desempleo que es explicada por el desfase en el ajuste de la oferta y la demanda de trabajo.

fuerte proceso de crecimiento de la inversión y cuya producción deberá registrar un crecimiento a corto plazo.

3. PERSPECTIVAS Y POLÍTICAS PARA ATENUAR DEL IMPACTO DE LA CRISIS EN EL MERCADO DE TRABAJO

En la sección anterior se presentó un análisis y cuantificación del impacto de la crisis en la reducción del empleo y los salarios en los sectores transables y no transables. Se sabe que el peso dominicano está subvaluado, y que por tanto, en un escenario de caída del PIB y de la inversión privada, un resultado que se producirá será un aumento del empleo en los sectores transables y una disminución en los no transables.

La conclusión fundamental que se obtiene con la aplicación del modelo anterior es que con una subvaluación del peso del 30% y una caída de la inversión privada del 10% en el sector no transables, y un aumento de la misma magnitud en el sector transable, el empleo en los sectores transables aumentará en 7%, mientras que en los no transables disminuirá en 22%.

Las ramas que primero registraran un aumento del empleo son hoteles y restaurantes, industria (primero zonas francas y luego el resto del sector) y las actividades de cultivo de exportación de la agricultura. Puede esperarse que el empleo disminuya primero en la construcción, luego en el comercio, por último en la rama de otros servicios.

Es importante anotar que los cambios anteriores son los que se producirían como consecuencia de la subvaluación del peso y la caída de la inversión privada, pero no toman en cuenta otras posibles causas de nuevas disminuciones de otros componentes del PIB, tales como el consumo privado y el gasto público, las cuales se registrarían en el sector no transable.

Para agregar estos efectos adicionales es necesario obtener un valor de la elasticidad empleo-producto⁸ y estimar la caída adicional que se produciría en el sector no transable. Tal como su nombre lo indica, dada una estimación de la tasa de reducción del PIB, la caída adicional de la cantidad de empleo se obtiene multiplicando este valor por el valor de la elasticidad.

Son muchos los supuestos que se asumen cuando se utiliza esta metodología de proyección del empleo. En primer lugar, se asume que la relación capital/trabajo es constante, es decir, que no cambia con los cambios en el PIB. Con empresarios optimizadores de una función de ganancia, una de las condiciones necesarias para que esto pueda ser cierto es que las tasas de interés y el salario cambien en la misma magnitud.

En el caso dominicano se sabe que la principal forma de anclar el tipo de cambio es mediante la restricción de la oferta monetaria, permitiendo que suban las tasas de interés. Políticas inversas se aplican cuando mejoran las condiciones externas y aumentan las reservas internacionales. Pero dada la gran volatilidad de las tasas de interés y su efecto retardado en el mercado de trabajo, sería muy especulativo adelantar cualquier juicio sobre la relación capital/trabajo.

No obstante, se sabe que es usual el asumir una elasticidad de sustitución constante, y se puede asumir que en el caso dominicano, a plazos superiores o iguales a los que se realizan las mediciones, las tasas de interés y el salario se ajustan hacia abajo o hacia arriba para mantener constante la relación capital/trabajo.

Un segundo supuesto implícito en la utilización de la metodología de la elasticidad producto-empleo es que el coeficiente de inversión también se mantiene constante. Si en un período dado la inversión crece más que el PIB, entonces el empleo del próximo período aumentará más que el PIB.

8 Para una discusión actualizada al respecto véase, P. Meller, *Elasticidad producto-empleo en Chile y otros países latinoamericanos*, Santiago: CIEPLAN, versión Mimeo, 1999.

En el caso dominicano este coeficiente se mantuvo en crecimiento durante todo el período 1995-2000. Sin embargo, una de las razones para que la inversión creciera a un ritmo mayor que el PIB fue el aumento de las expectativas de crecimiento futuro causado por el proceso de reformas. En un escenario sin reformas y factores externos neutrales o ligeramente adverso, se puede asumir como constante dicho coeficiente.

Un tercer y muy importante supuesto de la metodología comentada es que la productividad relativa de los factores de la producción y la participación de los ingresos de cada factor en el PIB son constantes⁹. Con funciones de producción homogéneas y comportamiento optimizador, la demanda de cada factor varía con su productividad, y el impacto del crecimiento del PIB en la demanda de un factor depende de cuanto del PIB represente el otro factor.

Otra metodología que también se utiliza para proyectar el empleo es la estimación de una función de producción en la que el PIB es una función del capital (inversión) y el trabajo (empleo). En este caso también se obtienen elasticidades del PIB con respecto a la inversión y el empleo¹⁰, y las proyecciones del empleo se obtienen para tasas proyectadas de crecimiento del PIB y la inversión.

Tomando en consideración las restricciones de los supuestos anteriores y con los datos ya presentados a lo largo de este informe, la elasticidad así calculada es igual a 0.74. Obsérvese que todos los años usados como período de observación (1996-2002) corresponde a valores positivos de ambas variables, y tal

9 Banco Interamericano de Desarrollo, *Una década de reformas estructurales en América Latina*, Washington: BID, 1998 asume como constante las participaciones en el PIB para calcular la tasa de crecimiento de la productividad total de los factores.

10 Para el caso dominicano D. Magín Díaz, "Un modelo macroeconómico de corto plazo para proyecciones y análisis de políticas: el caso dominicano" en D. Magín Díaz, *Nueva Literatura Económica Dominicana, Premios Biblioteca Juan Pablo Duarte*, Santo Domingo: Banco Central, 2000 encontró un valor de la elasticidad producto-empleo de 1.05.

y como se señala en el informe anual de la OIT correspondiente al año 2000 “*La elasticidad empleo-producto de la fase recesiva es mayor que la del período de expansión*”¹¹.

El valor obtenido no solo corresponde a una inelasticidad del empleo con respecto al PIB, sino que su valor está muy cercano a los valores reportados para otros países de América Latina y el Caribe (Meller, 1999, op. cit.)

Con este resultado, y teniendo en cuenta que las proyecciones disponibles indican que en el presente año 2003 el PIB total caería un 3% (lo que indica que el PIB en los no transables caería un 4.5%, del cual el 1% correspondería a la reducción de la inversión privada), es posible calcular la reducción adicional en el empleo que se producirá como consecuencia de disminuciones adicionales en el PIB, la cual ascendería a 2.6%.

A diferencia del efecto de la disminución del 22% producido por la subvaluación del peso (el cual se producirá a largo plazo), el efecto de la disminución de la producción se produce de manera inmediata.

Desde el punto de vista del mercado de trabajo, el gran desafío de corto plazo es recuperar la credibilidad en la política económica y la estabilidad en sus principales indicadores, creando así las condiciones mínimas volver a crecer y volver a recuperar los niveles de empleo anteriores a la crisis. La agenda mínima de objetivos a seguir podría ser la siguiente:

- En primer lugar, es necesario enfatizar en la necesidad de recuperar y mantener la estabilidad macroeconómica, pues a su vez esta es una condición necesaria para el crecimiento de la inversión y para que el funcionamiento de los distintos segmentos del mercado se pueda ajustar a través de la relación capital-trabajo. Sin embargo, las políticas macroeconómicas no deben seguirse formulando sin tomar en cuenta de manera directa el impacto de

11 Organización Internacional del Trabajo, *Informe Anual*, Ginebra: OIT, año 2000

estas en el mercado de trabajo, separando la economía en sus sectores transables y no transables.

- En segundo lugar, es necesario aumentar de manera significativa el monto de la inversión pública y reducir la deuda pública del Banco Central, para que a su vez se produzca una reducción importante en la tasa de interés que permita que la inversión privada vuelva a crecer. Es necesario plantearse el objetivo de que la deuda del sector consolidado se reduzca a por lo menos un 30% del PIB.
- En tercer lugar, debe aplicarse una regla de gasto público que si bien debe tener como objetivo fundamental mantener el equilibrio presupuestario y tasas de crecimiento reales cercanas a las potenciales, también se debe evaluar el efecto multiplicador del gasto en las ramas con mayor elasticidad empleo-producto y generación de ocupación plena. La regla de gasto también debe tomar en cuenta la sostenibilidad de la deuda pública. Por último, hay que tomar en cuenta el establecimiento de prioridades del gasto de capital, y definir políticas transparentes de compras y licitaciones o subastas de los proyectos de inversión.
- En cuarto lugar, debe mantenerse y profundizarse el proceso de reformas estructurales, ya que estas aumentan la inversión y la productividad, lo que a su vez aumenta la demanda de empleo. Es necesario formular el listado de reformas y someterlas al debate dentro y fuera del diálogo nacional.
- En quinto lugar, es necesario ejecutar acciones que en el nivel microeconómico aumentan la capacidad y la disposición de invertir de las unidades productivas del sector informal. El apoyo gubernamental al Programa de Titulación de tierras, la expansión y capitalización del Programa de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Empresa (PROMIPY ME) y la

masificación de programas focalizados de asistencia técnica a los microempresarios, son tres acciones específicas en esta área.

- En sexto lugar, se requiere de una estimación del impacto de cualquier tratado de libre comercio en el nivel y distribución del empleo, y formular políticas para reducir el impacto negativo de los mismos en el desempleo y los salarios.

La crisis también es oportuna para asumir algunos retos relacionados con la corrección de los desequilibrios estructurales del mercado de trabajo. Una vez que las políticas públicas se diseñen tomando en cuenta sus impactos en la demanda de trabajo, es necesario que simultáneamente se trabaje por el lado de la demanda, es decir, incidir para que la fuerza laboral disponible esté preparada para responder a la demanda de nuevos trabajadores.

La desocupación abierta y la gran subocupación se explican en gran parte por el bajo grado de educación y la falta de habilidades y destrezas de la fuerza laboral, lo que la hace poco demandable, es decir, empleable, en el mercado de trabajo. El aumento del capital humano y la reducción del índice de pobreza deben ser los objetivos generales y de largo plazo. Los siguientes objetivos específicos deben formar parte de la estrategia de aumentar la empleabilidad de la fuerza laboral:

- Aumentar el grado de escolaridad de la fuerza laboral masculina y femenina. Específicamente, es completamente factible aumentar la participación de la fuerza de trabajo con educación primaria completa y más a un 60% del total en un período de cinco años. Actualmente dicha participación es de un 44%, y si se aumentan los recursos destinados a programas de alfabetización y educación básica, se puede alcanzar el objetivo planteado sin mucha dificultad.

- Reestructurar y ampliar el alcance y cobertura de los centros de capacitación laboral y adoptar una política de focalización de los mismos, dando prioridad a la instalación de nuevos centros en las zonas de mayor concentración de la pobreza, y diseñando programas especialmente dirigidos a trabajadores con bajo grado
- Elevar el gasto público en educación al 15% del gasto público total y al 3% del PIB. Es necesario hacer mayores esfuerzos para aumentar la efectividad del gasto público en la función educación, ya que hay una gran cantidad de instituciones públicas ejecutando gastos en esta función. Es necesario asegurar el estricto cumplimiento de lo que establece la Ley General de Educación al respecto.
- Aumentar la participación del gasto social a un 60% del gasto público total y diseñar estrategias de focalización del mismo para aumentar la incidencia en los grupos más pobres de la PEA. Estadísticas disponibles y estudios previos indican que educación, salud y agua potable son tres renglones del gasto social con una alta incidencia en el aumento del capital humano de los pobres dominicanos, siempre y cuando el mismo se ejecute eficientemente y llegue a los pobres integrados al mercado de trabajo.
- Por último, es necesario reconocer que en el corto plazo el fuerte flujo de trabajadores haitianos deprime el salario de los trabajadores dominicanos no calificados, y a largo plazo, afecta negativamente la empleabilidad de la fuerza laboral dominicana. Por tanto, es necesario que de una vez por todas se establezca y se ponga en vigencia una política de migración y control de las entradas ilegales o no reguladas de la mano de obra haitiana.

También hay que tener en cuenta las restricciones y desequilibrios estructurales del mercado de trabajo. Un 31.2% de la PEA que tiene grado universitario se encuentra desocupada o subocupada. Dado el carácter empleable de esta fuerza laboral, es posible interpretar esta cifra como un excedente de oferta, y que para las distintas ocupaciones y grados de calificación implícitas en la misma, existe un desequilibrio agudo en el mercado de trabajo.

Si los empleadores conocieran esta información, puede suponerse que harían los ajustes necesarios para incorporar una mayor cantidad de mano de obra a sus procesos productivos.

Otro indicador de la asimetría de información es la alta proporción de empleados por cuenta propia, en una situación en la que la ocupación plena en el sector moderno crece a un ritmo mayor que la tasa global de ocupación, lo cual significa que una parte de la PEA no abandona el autoempleo aunque crezca la probabilidad de encontrar un empleo remunerado.

Las agencias de empleo y los centros de información del mercado de trabajo son las instituciones llamadas a corregir la imperfección creada por la falta de información de oferentes y demandantes del mercado de trabajo.

Ante el desafío de corregir esta imperfección, es necesario revisar la política actual con respecto a las agencias y centros de información, y ejecutar un programa de creación masiva de estas instituciones a escala nacional.

CUADROS ANEXOS

Cuadro 1:
Distribución del empleo por ramas de actividad

Año	Agricultura	Manufactura	Comercio	Construcción	Hot Bares Rest	Otros Sectores	Total Empleo
1996	502,270	466,240	499,971	168,317	120,683	766,300	2,523,781
1997	530,761	473,702	528,970	181,000	127,047	810,555	2,652,035
1998	493,835	531,784	627,973	199,673	137,577	898,108	2,888,950
1999	522,747	519,017	651,340	214,100	143,431	928,857	2,979,492
2000	519,073	541,186	690,861	199,762	166,639	1,072,990	3,190,511
2001	474,344	486,679	686,086	209,795	179,931	1,139,701	3,176,536
2002	526,000	471,458	702,222	195,185	183,577	1,236,551	3,314,993
2003	536,666	476,894	686,289	183,207	183,680	1,246,394	1,313,130

Cuadro 2:
Distribución del empleo entre los sectores
transables y no transables

Año	Transables	No Transables
1996	1,089,193	1,333,886
1997	1,131,510	1,411,307
1998	1,163,196	1,609,143
1999	1,185,195	1,677,546
2000	1,226,898	1,815,234
2001	1,140,954	1,866,607
2002	1,181,035	1,949,954
2003	1,197,240	1,949,977

Cuadro 3:
Tasa de sobre o subvaluación del peso dominicano

Año	tc promedio	tc equilibrio	Diferencia
1996	13.75	14.13	2.75%
1997	14.27	15.25	6.85%
1998	15.23	16.15	6.04%
1999	16.03	16.91	5.51%
2000	16.37	17.51	6.99%
2001	16.88	18.92	12.06%
2002	18.55	20.12	8.48%
2003	23.47	22.04	-6.09%

Cuadro 4:
Salario promedio por hora trabajada
según ramas de actividad

Salario Nominal por hora trabajada en las principales ramas de actividad							
Rama de actividad	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Agricultura	17.29	16.79	20.75	18.49	19.1	19.54	18.26
Industria	19.21	19.93	27.13	24.12	29.01	29.36	30.15
Construcción	26.29	27.38	27.08	35.98	34.62	38.62	44.81
Comercio	25.91	25.91	27.63	29.74	30.86	34.04	30.84
Hoteles y restaurantes	24.57	31.47	31.36	32	30.87	29.87	26.76
Otros servicios	27.84	33.03	35.6	35.96	23.2	35.81	38.32

Cuadro 5:
Tasa de crecimiento del salario promedio por hora trabajada
según ramas de actividad

Tasa de crecimiento del Salario Nominal promedio por hora trabajada por ramas de actividad						
Rama de actividad	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Agricultura	-2.89%	23.59%	-10.89%	3.30%	2.30%	-6.55%
Industria	3.75%	36.13%	-11.09%	20.27%	1.21%	2.69%
Construcción	4.15%	-1.10%	32.87%	-3.78%	11.55%	16.03%
Comercio	2.86%	6.64%	7.64%	3.77%	10.30%	-9.40%
Hoteles y restaurantes	28.08%	-0.35%	2.04%	-3.53%	-3.24%	-10.41%
Otros servicios	18.64%	7.78%	1.01%	-35.48%	54.35%	7.01%

Cuadro 6:
Resultados de la regresión de la relación
entre empleo, sub o sobrevaloración del tipo de cambio
y la inversión privada

Parámetros	Sector transable	Sector no transable
Parámetro a	-0.15 (-1.03)	0.64 (8.39)
Parámetro b	0.21 (3.23)	0.29 (14.12)
Parámetro c	-0.82 (-2.62)	-0.31 (3.63)
Estadístico d-w	1.93	2.17
Estadístico f	5.51	59.6
r cuadrado	0.85	0.98

BIBLIOGRAFÍA

- Aristy, Jaime. *Exportaciones y crecimiento*. Santo Domingo: Mimeo, 2003.
- Banco Central. *Mercado de trabajo 1996-1999*. Santo Domingo: Banco Central, septiembre 2000.
- Banco Central. *Mercado de trabajo 2000*. Santo Domingo: Banco Central, septiembre 2001.
- Banco Central. *Mercado de trabajo 2000*. Santo Domingo: Banco Central, septiembre 2002.
- Banco Interamericano de Desarrollo. *Una década de reformas estructurales en América Latina*. Washington: BID, 1998.
- Banco Interamericano de Desarrollo. *La pobreza en una economía de alto crecimiento: República Dominicana 1986-2000*. Washington: versión Mimeo, 2001.
- Del Cid, Miguel. *Productividad y salarios en tres países de Centroamérica*. <http://www.oit.org.cr/oit/papers/index.shtml>, 2003.
- García Huidobro, G. *Pobreza urbana y mercadeo de trabajo en Centroamérica y Panamá*. <http://www.oit.org.cr/oit/papers/index.shtml>, 2003.
- Magín Díaz, d. "Un modelo macroeconómico de corto plazo para proyecciones y análisis de políticas: el caso dominicano". en d. magín díaz. *Nueva literatura económica dominicana*, premios biblioteca juan pablo duarte. Santo Domingo: Banco Central, 2000.
- Meller, P. *Elasticidad producto-empleo en Chile y otros países latinoamericanos*. Santiago: CIEPLAN, versión Mimeo, 1999.
- Organización Internacional del Trabajo. *Informe anual*. Ginebra: OIT, 2000.

III

EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN LA REPÚBLICA DOMINICANA Y PERSPECTIVAS EN EL CONTEXTO DE LA ACTUAL CRISIS ECONÓMICA

Magdalena Lizardo

INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es analizar la evolución reciente del gasto social en la República Dominicana y la medida en que la crisis económica actual pone en riesgo la capacidad financiera del Estado dominicano para: i) preservar los logros en materia de indicadores sociales alcanzados en la década de los 90s, ii) avanzar en los procesos de reforma en el área social iniciados en los últimos años y iii) atender la mayor demanda de servicios sociales públicos generada por la reducción significativa del poder adquisitivo de segmentos importantes de la población.

El trabajo estará organizado de la forma siguiente. En una primera parte se analiza el avance obtenido por la República Dominicana en sus indicadores sociales durante la década de los 90s, década en que el país mostró un alto nivel de crecimiento económico y hubo un esfuerzo deliberado de aumentar el gasto público en las áreas sociales. En la segunda parte, la atención se centra en el análisis de la evolución y composición del gasto social en RD a partir de 1990, así como la presentación de evidencias relativas al nivel de eficiencia en el uso de los recursos destinados a gasto social.

En la tercera parte se discuten los retos más importantes asumidos en el marco de las estrategias y programas sobre el sector social actualmente en implementación en la República Dominicana. Estos son el Plan de Lucha contra la Pobreza, la Ley de Seguridad Social y el nuevo Plan Estratégico

de Desarrollo de la Educación Dominicana 2003-2012. Finalmente, se aborda cómo la crisis económica actual puede afectar la evolución futura del gasto social en la República Dominicana y se discute algunas implicaciones de las propuestas de salida a la crisis hasta el momento planteadas.

1. AVANCE EN LOS INDICADORES SOCIALES DURANTE LOS 90s

La República Dominicana mostró avances importantes en sus indicadores sociales durante la década de los 90s. La esperanza de vida pasó de 65.7 años en 1980-85 a 71 años en el período 1995-2000¹ La mortalidad infantil entre niños menores de 1 año pasó de 45 defunciones por 1,000 nacidos vivos en el 1987-92 a 31 defunciones en 1997-2002². La tasa de desnutrición crónica³ en niños y niñas menores de 5 años pasó de 19% en 1991 a 10.7% en 1996 y a 8.9% en 2002⁴.

En los indicadores educativos también se observó mejoría. El porcentaje de personas mayores de 6 años sin ningún nivel de educación era 17.8% y 15.6% en 1996, respectivamente; estos porcentajes se redujeron en 1999 a 10% y 11%, respectivamente⁵. En 1991, la cobertura neta de la educación básica era de 67.3%⁶, aumentando este valor a un 73% en 1996-97 y 93.9% en 2000-2001⁷.

1 CEPAL 2000, *Desarrollo económico y social en la República Dominicana: los últimos 20 años y perspectivas para el siglo XXI*, México: Proyecto BT-DOM, 1999, cuadro VII-1 p. VII-3.

2 CESDEM, SESPAS, CERSS 2003, *República Dominicana: Encuesta demográfica y de salud 2002*, Santo Domingo: Endesa, informe preliminar, 2002, cuadro 6.1 p. 24.

3 Desnutrición crónica corresponde a niños y niñas que están 2 desviaciones estándar o más por debajo de la media y la variable talla por edad.

4 CESDEM, *Ob. cit.*

5 CESDEM, USAID, *Macro International 2001 República Dominicana: Encuesta experimental de demografía y salud*, Santo Domingo: Editorial Gente, 2001, p. 6.

6 PNUD, *Desarrollo humano en la República Dominicana*, Santo Domingo: Editora Corripio, 2000, p. 33.

7 *Grupo Gestión Moderna*, Mimeo, 2003.

El nivel de acceso de los hogares a servicios públicos así como las características de las viviendas también muestran avances importantes. El porcentaje de viviendas con piso de tierra se reduce de 10.6% en 1991 a 5.8% en 1999 y la proporción de hogares rurales con energía eléctrica en la zona rural pasó de 48.4% a 76.6%. Similarmente, el porcentaje de hogares con acceso a agua intra-domiciliaria pasó de 20.4% en 1991 a 49.1% en 1998 a nivel nacional, mientras en la zona rural pasó de 7.6% en 1991 a 26.4% en 1998⁸.

Los avances en materia de indicadores sociales durante los 90s es el resultado de la influencia de varios factores. Estos son: altas tasas de crecimiento económico de forma sostenida durante el período 1992-2000, estabilidad macroeconómica y una mayor atención al gasto social. En efecto, durante el período 1992-2000 la economía dominicana creció a la tasa promedio anual de 6.2%, lo cual implicó una tasa de crecimiento promedio del PIB per cápita de 3.8%. En los dos años siguientes, la economía continuó creciendo pero a un ritmo más lento (3.2% en 2001 y 4.1% en 2002). El ingreso per cápita en dólares que en 1991 fue de US\$813.1 (por debajo del nivel de US\$988.1 prevaleciente en 1980) ascendió a la cima de US\$2,445.5 en el 2001, para luego descender a US\$2,386.7 en 2002. Por su parte la inflación durante el período 1992-2000 se mantuvo por debajo del 10% anual, exceptuando el año 1994 cuando la tasa de inflación fue de 14.3%.

El crecimiento económico permitió la expansión del empleo y nuevas oportunidades para la generación de ingreso. Similarmente, la estabilidad macroeconómica permitió proteger los ingresos reales de la población. Estos elementos incidieron en una reducción de los niveles de pobreza. Según estimaciones del Banco Mundial (2002) durante el período 1992-1998 la pobreza pasó de 33.9% en 1992 a 28.6% en

8 PNUD, *Ob. cit.*

1998, como resultado de la elevación del ingreso medio⁹. Se estima que por cada punto porcentual de crecimiento del ingreso se redujo la cantidad de personas por debajo de la línea de pobreza en 0.38% durante el período 1992-98¹⁰.

2. EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN REPÚBLICA DOMINICANA

El gasto social en la República Dominicana tradicionalmente ha sido bajo comparado a países de similar nivel de desarrollo. En 1998, el gasto social en RD representaba el 6.3% del PIB, cifra inferior al promedio de 12.3% en América Latina¹¹. Durante ese año las proporciones del PIB que la República Dominicana dedicaba al gasto en educación, salud y seguridad social eran inferiores a las proporciones medias existentes en América Latina, aunque no era así con respecto al gasto en vivienda e infraestructura básica.

No obstante, a partir de los 90s en la República Dominicana se observa un esfuerzo por elevar la participación del gasto social en el gasto público. En promedio, la proporción del PIB dedicada a gasto social pasó de 4.89% del PIB durante 1980-1991 a 6.47% del PIB durante 1992-2002. En particular, a partir de 1996 la participación del gasto social en el PIB ha mostrado una tendencia al crecimiento sostenido

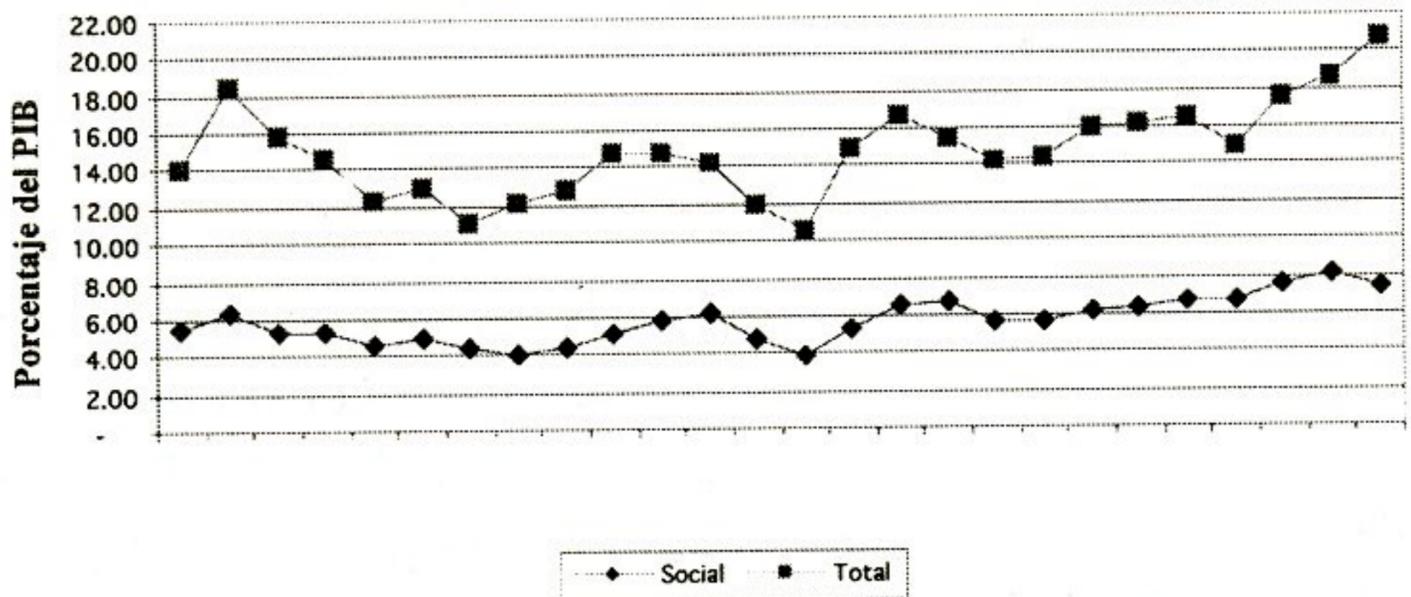
9 En el país existen diversas estimaciones del nivel de pobreza en la República Dominicana durante los noventas, pero todas ellas coinciden en una reducción de los niveles de pobreza entre 1991 y 1998. Ver Gabinete Social, STP, ONAPLAN, *Estrategia nacional de reducción de la pobreza en la República Dominicana*, Santo Domingo: Mimeo, 2002 y Editor Philippe Auffret Banco Mundial, *Informe sobre la pobreza en la República Dominicana: la pobreza en una economía de alto crecimiento*, Santo Domingo: Banco Mundial, PUCMM, 2002.

10 Banco Mundial, *Ob. cit.*, p. 14.

11 *Ibid.* p. 70. El promedio de América Latina se calcula en base a una muestra de 13 países latinoamericanos.

al pasar de 5.69% de PIB en 1996 a 8.05% en 2002. Todo parece indicar que esta tendencia será revertida en 2003, ya que durante el período enero-junio 2003 el porcentaje de PIB dedicado a gasto social cayó a 7.42%.

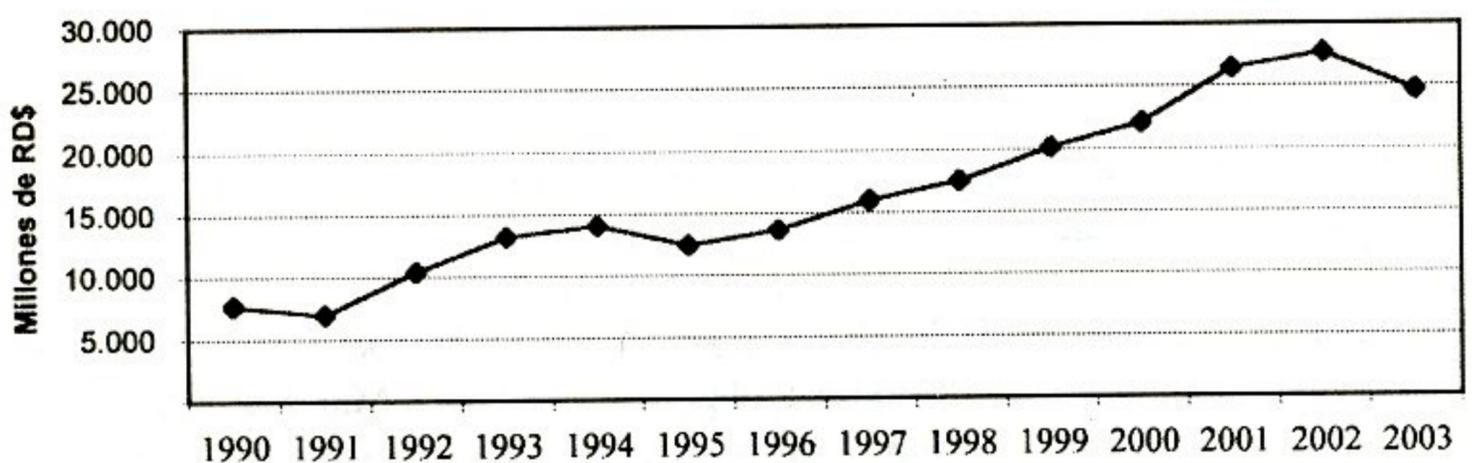
Evolución del Gasto Total y Social del Gobierno Central (% del PIB)



Fuente: Elaborado a partir de datos de la Secretaria de Finanzas y del Banco Central

El mayor crecimiento del PIB, junto al aumento de la proporción del PIB dedicada a gasto social, permitió que el volumen de recursos destinados al área social creciera en términos reales hasta 2002.

Evolución gastos sociales precios de 2000 (1990 Enero-Jun 2003)



Fuente: Elaborado a partir de datos de la Secretaria de Finanzas y del Banco Central

La estructura del gasto social ha variado según los énfasis de cada gobierno. Durante los períodos de gobierno del Dr. Balaguer, educación y salud absorbían un 58% del gasto social, mientras que Vivienda, Agua y Alcantarillados concentraban el 31.4% de los gastos sociales. Durante la administración del Dr. Fernández más del 72% del gasto social se concentró en educación, salud y asistencia social, mientras que vivienda, agua y alcantarillados pasaron a absorber 14% del gasto social. Durante los tres primeros años de la administración del Ing. Agron. Mejía continúa el énfasis en educación, salud y asistencia social, absorbiendo el 75.3% del gasto social, pero al mismo tiempo se reduce la proporción de recursos destinados a vivienda, agua y alcantarillado a 7.5% del gasto social.

Un hecho común a partir de 1996 ha sido la mayor proporción de recursos que se destinan a servicios comunales y municipales, los cuales, de representar en promedio el 7.1% de los gastos sociales, pasan a representar 10.3% durante el período 1996-2000 y 11.7% en el período 2000-2002. Similarmente, otro hecho emergente en la estructura de distribución de los gastos sociales es la mayor relevancia que adquieren los gastos en seguridad social como resultado del proceso de implementación de la Ley de Seguridad Social. Durante el período enero-junio 2003 la Seguridad Social absorbió 9% del gasto social realizado por el Gobierno Central.

3. EFICIENCIA DEL GASTO SOCIAL

Si bien los indicadores sociales han mejorado y el gasto social ha aumentado, la República Dominicana permanece rezagada en relación a los indicadores mostrados por otros países de la región de similar nivel de desarrollo. Aunque esto puede responder a una menor disponibilidad de recursos en términos relativos, también es cierto que la eficiencia del gasto social ha sido cuestionada.

El documento del Banco Mundial (2003) evalúa el nivel de eficiencia alcanzado por el gasto público en distintas áreas y, específicamente, en lo que respecta al sector salud, en base a informaciones recolectadas en el 2001, señala las siguientes causas de ineficiencia: baja productividad del personal, médicos con varios trabajos, asignación de recursos orientados a grandes áreas urbanas y medicina curativa; falta de transparencia en licitaciones para adquisición de medicamentos, alto grado de centralización en la programación, asignación y ejecución presupuestaria; alta incidencia del clientelismo y centralización en la contratación del personal. La baja calidad en la provisión de los servicios de salud está asociada a: conducta y motivación del personal; falta de recursos financieros, inestabilidad en la disponibilidad de medicamentos y materiales médicos; pobre mantenimiento de la planta física hospitalaria y frecuentes interrupciones de los servicios de agua y electricidad.

En lo que respecta al sistema educativo, la eficiencia interna ha mejorado sustancialmente durante los 90s, después de haber retrocedido en relación a los niveles de eficiencia interna existente en 1980. Por ejemplo, en 1980-81 y 1990-1991 la cantidad de años promedio para que una cohorte completara el nivel básico era de 16.8 y 22.2 años¹², respectivamente. Esta cantidad de años se reduce progresivamente hasta alcanzar 13.7 en 1997-98 y 11.12 años en 2001-2002. A pesar de este gran esfuerzo aún hay espacio para mejorías. Como puede observarse, la cantidad de años en promedio requeridos para completar el nivel básico en 2001-2002 es 3.12 años por encima de los ocho años reglamentarios de la educación básica. Es decir, la sociedad está pagando cerca de un 40% adicional de lo que en principio conllevaría dotar a una cohorte de niños y niñas del nivel de educación básica.

Esta situación conlleva a que en 2001-2002, de 100 estudiantes que ingresa a la primaria, un 59% terminaría el 4to. grado en cuatro

12 SEE, *Educación para todos: Evaluación al año 2000*, Santo Domingo: Serie Gestión Educativa, 2000, gráficos 1 y 3.

años, mientras que sólo 35% terminaría el 8vo. grado en ocho años. En general, de cada 100 estudiantes que ingresa a la primaria, el 82% terminará el 4to grado y el 61% completa el 8vo. grado¹³. En el caso de educación secundaria, también es alto el nivel de ineficiencia. En 1999-2000 se estimaba que, en promedio, completar la educación básica y secundaria requería pasar 28.4 años en la escuela¹⁴.

Indicadores globales de eficiencia interna educación básica: Sector Público

	97/98	98/99	2000/01	2001/02
Tasa de retención	92.0	92.9	93.1	94.9
Tasa de promoción	85.3	85.6	85.5	87.0
Tasa de repetición	6.7	7.3	7.6	6.3
Tasa de deserción	8.0	7.1	6.9	5.7
Coeficiente de eficiencia%	58.3	58.4	68.0	71.9
Años alumnos para producir los egresados	13.7	13.7	11.8	11.1
Relación insumo producto	1.7	1.7	1.5	1.4
Proporción alumnos completa 1er. Ciclo Básica.	52.5	52.5	57.4	57.4
Proporción alumnos completa 2do. Ciclo Básica 8 años	28.8	29.2	33.8	32.8
Proporción alumnos completa 1er. Ciclo Básica	67.4	68.6	81.3	81.9
Proporción alumnos completa 1er. Ciclo Básica	43.7	45.1	60.5	61.0

Fuente: Elaborado a partir de informaciones de SEE: "Estadísticas Educativas", "Plan Estratégico de Desarrollo de la Educación Básica 2003-2012"

13 En 1980-81 de cada 100 estudiantes que ingresaban a la Educación Básica, el 42.8% terminaba el 4to. grado y el 28.8% terminaba el 8vo. grado; en 1990-91 estos porcentajes se ubicaron en 45.2% y 21.9% respectivamente. Ver SEE, *Ob. cit.*, gráficos 1 y 3.

14 Banco Mundial, *Dominican Republic: public expenditure review: Reforming institutions for a more efficient public expenditure management*, Washington, D.C.: Report No. 23852-DO, 2003, p. 53.

Similarmente, es importante señalar que si bien el gasto social ha aumentado en los últimos años, es probable que parte importante de estos aumentos no redunden en un aumento de la cantidad y calidad de los servicios recibidos por los beneficiarios finales. Por ejemplo, el Gasto de la SEE como % del PIB pasó de 2.23% en 1998 a 2.35% en 2001, representando un aumento 0.114 puntos porcentuales del PIB. No obstante, el Programa de Administración Superior de la SEE aumentó en 0.143 puntos porcentuales del PIB durante dicho período, mientras que el gasto en los Programas de Servicios Técnicos Pedagógicos y Planificación Educativa decrecieron en 0.042 puntos porcentuales del PIB. Esto implica que por cada peso gastado en los programas que integran los Servicios Técnicos Pedagógicos¹⁵ y de Planificación Educativa se gastaban 21 centavos en el Programa de Administración Superior de la Secretaría de Estado de Educación, mientras que en el 2001 se pasó a gastar cerca de 32 centavos.

Distribución gasto Secretaría Estado de Educación según programas

	Millones RD\$ corrientes		%PIB		Distribución Porcentual	
	1998	2001	1998	2001	1998	2001
Total	5,405	8,443	2.23	2.35	100.0	100.0
Administración Superior	738	1,611	0.31	0.45	13.7	19.1
Serv. Pedagógicos y Planificación	3,499	5,048	1.45	1.40	64.7	59.8
Otros	1,168	1,784	0.48	0.50	21.6	21.1

Fuente: Plan Estratégico para el Desarrollo de la Educación Dominicana, Cuadros 20 y 27.

15 Los servicios técnicos pedagógicos están integrados por los sub-programas siguientes: educación inicial, educación básica, educación media y técnica, educación de adultos y educación especial.

4. REFORMAS SOCIALES EN CURSO

Como parte del producto del diagnóstico de las carencias y limitaciones institucionales, organizacionales, financieras y legales, en los últimos años la República Dominicana se ha comprometido a realizar una serie de planes y programas que reforman la prestación de servicios sociales con el objetivo de elevar la eficacia del gasto social y mejorar las condiciones de vida de la población. Dentro de este proceso de reformas puede citarse la Ley de Seguridad Social, la implementación de la Ley de Salud, la adopción del Plan de Lucha contra la Pobreza y el Plan Estratégico para el Desarrollo de la Educación Dominicana 2003-2012.

La Ley de Seguridad Social se plantea atacar varios frentes que inciden en la protección social de la población dominicana: seguro ante la vejez, incapacidad y sobrevivencia; seguro contra riesgos laborales y seguro de salud. En principio, la Ley de Seguridad Social habría de tener un impacto decisivo sobre la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, además de constituirse en un elemento importante de redistribución del ingreso a través del gasto público en la medida en que se incorporan a los indigentes, trabajadores informales, desempleados, discapacitados a los regímenes subsidiado y contributivo subsidiado.

La Ley de Seguridad Social es una ley muy ambiciosa y su aplicación será gradual en un plazo de diez años, a partir de su fecha de promulgación en el 2001. El componente de pensiones y de seguro contra accidentes de trabajo en principio protegería el ingreso de la población al llegar a la época del retiro del mercado laboral por edad o por incapacidad. Por su parte, el Plan Básico de Salud ha de proveer cobertura universal en las áreas de salud preventiva, atención primaria, emergencia, diagnóstico hospitalización y tratamiento especializado, se espera que el mismo contribuya a eliminar las inequidades actualmen-

te existentes en el sistema nacional de salud en cuanto acceso y calidad de los servicios de salud ofrecidos. Similarmente, las estancias infantiles proveen formación integral (alimentación, salud materno infantil, educación preescolar, desarrollo psicosocial y recreación) al segmento de población de hasta cinco años, edad a la cual conforme estudios realizados se desarrollan las capacidades físicas y mentales que le permitirán al niño o la niña sacar el máximo provecho de la educación formal y en consecuencia poder ingresar en mejores condiciones al mercado de trabajo.

La provisión de servicios de salud no sólo será impactada por la implementación de la Ley de Seguridad Social, sino también por aplicación de la Ley General de Salud, la cual promueve la desconcentración y descentralización de la administración de los servicios de salud ofrecidos por SESPAS. Ambas leyes habrán de modificar no sólo la cobertura de los servicios de salud sino también la estructura institucional y organizacional de provisión de servicios de salud en la República Dominicana.

En lo que respecta a los servicios de educación, se ha lanzado el Plan Estratégico de Desarrollo de la Educación 2003-2012. Este plan se sustenta en lineamientos en cinco ejes estratégicos. Estos ejes son: 1) democratización y equidad; 2) calidad de la educación; 3) calidad del docente¹⁶; 4) descentralización; y 5) financiamiento. Dentro de los lineamientos se destacan: i) la atención integral a la primera infancia; ii) la garantía al derecho universal a la educación básica; iii) la expansión de la oferta y mejoramiento de la calidad de la educación media; iv) la reducción del analfabetismo y ampliación de oportunidades de educación permanente; v) promoción de aprendizajes signi-

16 El 68% de los docentes de educación básica no alcanza el grado de licenciatura. Mientras que en educación media y técnico profesional el 58.5% y 64.8% respectivamente alcanzan niveles académicos entre licenciatura, post-gradado y maestría. Ver SEE, *Plan estratégico de desarrollo de la educación dominicana*, Santo Domingo: Mimeo, 2003.

ficativos vinculados a las necesidades básicas de las personas y de la sociedad del conocimiento; vi) la escuela como eje central del sistema educativo; y vii) desarrollo de una cultura de investigación, planificación, supervisión, seguimiento y evaluación de la calidad de la educación y rendición de cuentas.

Vale la pena mencionar algunas de las metas del Plan Estratégico de Educación: i) incorporación de 100% de niños y niñas de 5 años a la educación inicial, así como el 70% de los niños y niñas entre 3 y 4 años de edad y 20% de los niños de 2 años de edad. ii) 80% de los centros de nivel básico cuenten con infraestructura adecuada para educación inicial; iii) 100% cobertura escolar para población entre 6 y 13 años de edad; iv) 95% de estudiantes que ingresen a nivel básico terminen el nivel; v) cobertura neta en educación media de 60%; vi) elevar el nivel medio de educación de la población a 6to. grado de educación básica; vii) reducir a 5% la tasa de analfabetismo de la población menor de 50 años y a 3% de la población entre 15 y 30 años; viii) disponer de por lo menos un centro de educación y formación técnica equipados en los cien principales municipios del país. Similarmente, el plan contempla elevar progresivamente la inversión del Estado en educación desde lo establecido en la Ley de Educación a un 6% del PIB. Dicha ley contempla que el gasto en educación debe ser la cifra máxima entre un 4% del PIB o un 16% del presupuesto del gasto público total. En 2001 el gasto público en educación ascendió a 2.9% del PIB.

Finalmente, la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza fue lanzada en el 2002 y tiene antecedentes que se remontan a los años 1992 (creación de los Fondos de Emergencia), 1993 (creación de PROCOMUNIDAD) y 1998 (creación de Comunidad Digna). La estrategia se sustenta en cuatro pilares: i) estabilidad macroeconómica, ii) incremento del gasto social; iii) focalización hasta llegar a la familia y el individuo; y iv) desarrollo de sistema de monitoreo y evalua-

ción. Estos pilares son interceptados por tres ejes transversales: i) descentralización, ii) prevención ante desastres naturales; y iii) equidad de género.

La estrategia se plantea metas de largo plazo (2015) y de medio término (2004 y 2007). Dentro de estas metas se destacan las siguientes:

- I) Entre 2003 y 2015 reducir a la mitad el porcentaje de la población pobre, es decir de 51.8% en 1998 según las estimaciones de ONAPLAN a 46% en 2004 y a 25% en 2015.
- II) Entre 2003 y 2015 reducir a la mitad el porcentaje de la población indigente, es decir de 14.6% en 1998 según las estimaciones de ONAPLAN a 12% en 2004 y a 7% en 2015.
- III) En el 2015, el porcentaje de población pobre no debe superar el 50% en ningún municipio del país
- IV) Disminuir a la mitad la tasa de desempleo de la PEA hasta alcanzar el 7% en 2015 y a un 12% en el 2004¹⁷
- V) Titulación de las dos terceras partes de la tierra del Estado entre 2003 al 2010.
- VI) Reducir en dos tercios, entre 2003 y 2015, la tasa de mortalidad infantil, hasta alcanzar 10 por mil, la meta para el 2004 es de 28 por mil.
- VII) Reducir a cero, del 2003 al 2015, el porcentaje de viviendas con piso de tierra.
- VIII) Reducir a un tercio, del 2003 al 2015, el porcentaje de personas que carecen de agua potable entubada en sus viviendas, hasta alcanzar el 20%.

17 En 1999 la tasa de desempleo fue de 13.8%, la misma fue ascendiendo hasta alcanzar 16.4% en enero-marzo del 2003.

El cumplimiento de las metas de la Estrategia Nacional de Reducción implican aumentar el gasto público social como porcentaje del PIB de 8.05% en el 2002 a 9.8% , 10.6% y 20% en los años 2003, 2004 y 2015, respectivamente.

5. CRISIS ECONÓMICA 2003 Y PERSPECTIVAS DEL GASTO SOCIAL

Según las estimaciones del FMI de agosto 2003¹⁸, el PIB real de la República Dominicana se contraería en 3% y el PIB per cápita se reduciría en 4.7%. Desde 1970, la economía dominicana ha mostrado un crecimiento negativo únicamente en los años 1985, y 1990, cuando el crecimiento del PIB real fue de -2.1% y -5.5%, respectivamente¹⁹. La crisis económica refleja en parte la acumulación de efectos asociados choques externos, el manejo de la crisis bancaria, así como decisiones internas de manejo del gasto público.

En el marco de la crisis actual por la que atraviesa la economía dominicana, la pregunta de rigor es ¿en qué medida el gasto social será afectado por las dificultades financieras que enfrenta el Estado dominicano?; ¿en qué magnitud serán afectados los programas y procesos de implementación de las reformas en los sectores sociales en curso? Ciertamente, la crisis financiera del sector público ha impuesto restricciones importantes a la disponibilidad de recursos existentes para financiar no sólo la expansión del gasto social, sino también el mantenimiento de los niveles reales de gasto social.

Una de las características de la administración del presidente

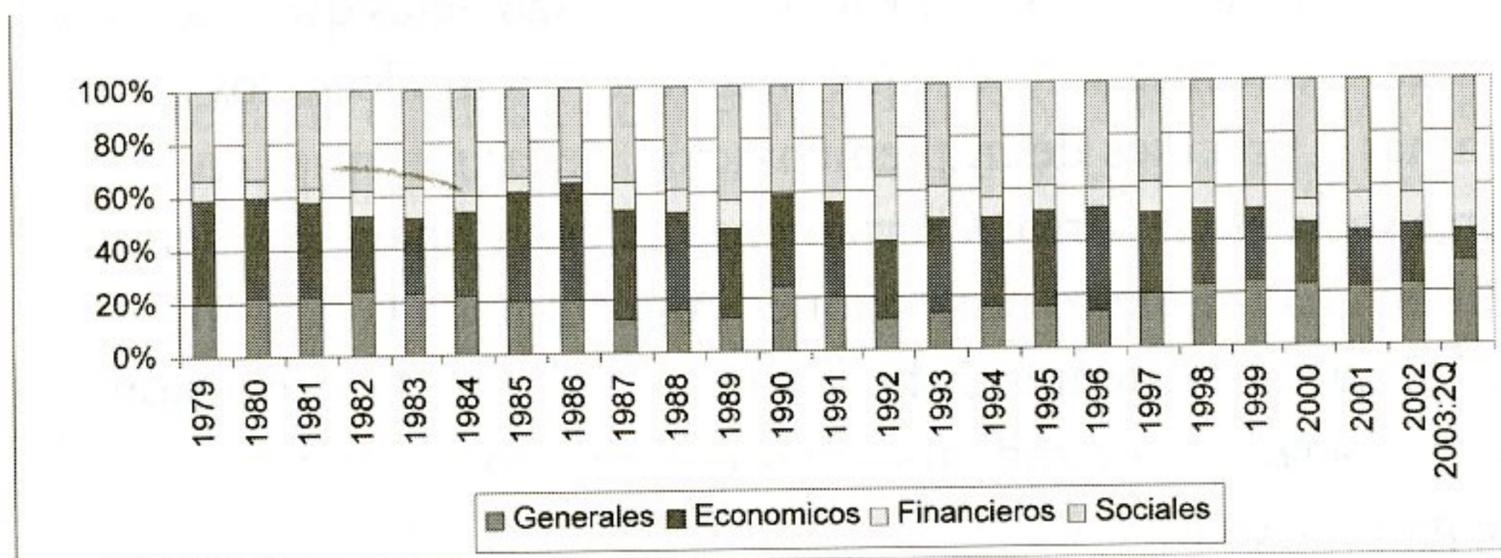
18 FMI, "El FMI concluye consulta del artículo IV de 2003 con la República Dominicana", Washington, D.C.: Nota de información al público, 9 de octubre de 2003.

19 En términos per cápita, la tasa de crecimiento del PIB real fue negativa en los años 1980 (-0.8%), 1984 (-1.0%), 1985 (-4.3%), 1988 (-0.1%), 1990 (-7.6%) y 1991 (-1.3%).

Mejía en lo que respecta a la distribución funcional del gasto del Gobierno Central ha sido la importancia creciente que ha adquirido el gasto en servicios financieros como proporción del gasto total, los cuales están mayormente integrados por los pagos de amortización e intereses de deuda pública, tanto interna como externa. Durante el período 1997-2000 los servicios financieros en promedio representaron el 9.2% del gasto del Gobierno Central, aumentando a 11.2% el promedio de los años 2001-2002, pero durante el primer semestre del 2003 este porcentaje prácticamente se triplica al pasar a absorber el 33.4% del gasto del Gobierno Central.

Este aumento en la participación del gasto en servicios financieros ha implicado una merma considerable en la proporción de recursos destinados tanto a gastos económicos y sociales. En promedio, durante los dos primeros años de la administración del Ing. Agron. Hipólito Mejía los gastos en servicios económicos y sociales representaron el 22% y 43% del gasto total del Gobierno Central, respectivamente, mientras que en el primer semestre estas participaciones descendieron a 13% y 35.8%.

Distribución Gastos Gobierno Central



Según el FMI, para el año 2002 el déficit consolidado del Sector Público Dominicano se estimaba en 2.6 % del PIB. Para el año 2003 se proyecta un déficit consolidado de -3.6% del PIB.

**Cuentas resumen del sector público consolidado
(% del PIB)**

	1998	1999	2000	2001	2002	Proy. 2003*
Déficit del sector público consolidado	-2.1	-3.0	-2.0	-2.1	-2.6	-3.5
Sector público no financiero	-1.6	-2.6	-1.7	-1.9	-2.3	-0.7
del cual						
Ingresos públicos	16.1	15.8	16.1	16.7	16.9	16.8
Gasto público	17.1	19	18.2	18.6	19.1	17.2
Déficit cuasifiscal del Banco Central	-0.5	-0.4	-0.3	-0.2	-0.3	-2.8

Fuente: FMI Proyección realizada por FMI en agosto 2003

La experiencia latinoamericana en general, y de República Dominicana en particular, durante los 80s evidenciaron que durante las crisis el gasto en servicios sociales tiende a ser perjudicado, en la medida en que la selección de prioridades en el uso del gasto se ve afectada tanto por la reducción de los recursos disponibles como por la necesidad de modificar la estructura del gasto para hacer frente a compromisos de carácter financiero.

Paradójicamente, las crisis aumentan los requerimientos de una mayor atención a los sectores sociales esto debido a:

- Aumento del desempleo.
- Deterioro del poder de compra de los ingresos de los hogares debido a las fuertes presiones inflacionarias.
- Deterioro de los gastos orientados a salud preventiva, saneamiento y calidad ambiental propician el surgimiento de vectores de enfermedades.

En general, ante la ausencia de mecanismos de protección de los grupos más vulnerables, las crisis tienden a aumentar la pobreza en la población y erosionar las ganancias en términos de reducción de pobreza acumuladas durante los períodos expansivos. Si bien para determinados segmentos sociales el deterioro de sus condiciones de vida puede tener un carácter transitorio, dado que una vez la economía vuelve a crecer recuperan su capacidad de generación de ingreso. Para otros segmentos, la crisis tiene un impacto permanente, debido a que las estrategias para enfrentar la crisis conllevan a una reducción de su capital humano y/o físico. Por ejemplo, para muchos niños que deben de salir de las escuelas para dedicarse a trabajar será muy difícil retornar a la escuela una vez que se integraron al mercado laboral.

Las crisis, en particular financieras y cambiarias, también conducen en muchos casos a una mayor concentración y desigualdad en la distribución del ingreso. En parte, debido a que el tratamiento que dan los gobiernos a las crisis financieras tiende a proteger a los mayores poseedores de activos y porque aquellos que poseen activos en monedas extranjeras pueden protegerse de las presiones devaluatorias.

Ciertamente bajo las circunstancias actuales de la economía dominicana se requiere medidas urgentes que permitan hacer frente a la crisis financiera del Estado, dado que la misma se hace insostenible por las consecuencias extremadamente adversas que la continuación de los procesos devaluatorios e inflacionarios tendrían sobre el nivel de bienestar de la población dominicana.

6. ALTERNATIVAS PARA LA SALIDA A LA CRISIS

La salida a la crisis exige tanto actuar en el corto como en el mediano plazo en términos de proteger a los sectores más vulnerables. En el corto plazo, los programas deben prestar atención a mitigar las necesidades de alimentación, a la gene-

ración de un nivel mínimo de ingreso de los hogares más pobres y vulnerables, atendimento a las necesidades básicas de salud pública y el mantenimiento de los niños y niñas en la escuela. La salida a la crisis debería crear empleos más estables y seguros, y garantizar el crecimiento de los ingresos reales de la población.

Se han discutido varias alternativas para enfrentar la situación. Entre ellas las más citadas son las siguientes:

- Reforma tributaria
- Reducción del gasto público
- Eficientización del gasto público
- Reestructuración de la deuda externa
- Reducción de la tasa de interés y estructura de plazos de los certificados del Banco Central
- Venta de activos

Ninguna de estas alternativas por sí sola es suficiente para hacer frente a las dificultades financieras del Estado dominicano. En lo adelante, los comentarios se realizarán en torno a las tres primeras alternativas, dadas sus posibles implicaciones sobre la equidad.

Una reforma tributaria en base al aumento de las tasas y/o ampliación de la base de las figuras impositivas existentes puede tener una capacidad efectiva de recaudación reducida. Basta señalar que la reforma tributaria del 2001 elevó la presión tributaria de 15.6% en 2000 a 16.9% en 2002, retrocediendo la presión tributaria en el primer semestre del 2003 a los niveles preexistentes antes de la reforma. Sin una reducción de la evasión y la elusión generada por los vacíos legales de la legislación y administración tributaria, la efectividad del aumento de las alícuotas puede ser reducido.

La República Dominicana cuenta con el nivel más bajo de productividad del ITBIS cuando se compara con los paí-

ses de Centroamérica y la misma ha tendido a caer. Sotsky y WoldeMariam reportan que la productividad del ITBIS en República Dominicana pasó de 0.51 en 1994 a 0.43 en 1997 y más recientemente se ubica en 0.31²⁰. De igual forma se requiere ser bien cuidadoso al evaluar la extensión de base del ITBIS a bienes y servicios actualmente exentos, dada la alta regresividad de este impuesto. La inclusión de las ganancias de capital al impuesto sobre la renta y los impuestos a la propiedad son opciones que debe explorarse con detenimiento.

En lo que se refiere al gasto público, en un ambiente de restricciones presupuestarias la necesidad de racionalizar el uso de los recursos es más imperiosa, a fin de evitar que la crisis económica deje secuelas permanentes en los grupos más vulnerables de la población que limiten su capacidad de generación de ingreso y bienestar futuro. En el país el aumento de la nómina pública debe ser reconsiderado.

Evolución empleo público (Miles) (1996-2001)							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Gobierno General	283.0	292.2	307.5	317.0	331.8	360.0	378.5
Gobierno Central	235.6	231.8	245.0	249.8	262.0	287.7	303.3
Fijo	195.8	199.6	205.0	207.7	213.8	227.5	233.3
Nominal	39.8	32.2	40.0	42.1	48.2	60.2	69.9
Instituciones Descentralizadas	38.8	38.4	38.8	39.1	40.6	41.5	42.3
Fijo	32.6	32.7	32.6	32.0	32.9	32.8	33.1
Nominal	6.2	5.7	6.2	7.1	7.7	8.7	9.1
Ayuntamientos	20.6	21.9	23.6	28.0	29.1	30.8	32.9

Fuente: Banco Central de la República Dominicana

20 Stotsky, J. and WoldeMariam, H. "Central American Tax Reform: Trends and Possibilities". Washington, D.C.: IMF Working Paper, 2002, p.p. 02-227.

La discusión no debería centrarse en determinar si el gasto corriente es alto o adecuado; por el contrario, la discusión debe centrarse en un análisis detallado de la productividad de cada partida presupuestaria, sobre todo al interior de las megas Secretarías de Estado. Similarmente debe prestarse atención al mantenimiento de la infraestructura existente dada la menor disponibilidad de recursos para inversión. El gasto en inversión real debe concentrarse en la provisión de bienes públicos que respondan a por lo menos uno de los siguientes criterios: a) elevan la competitividad del país o ii) tienen alto impacto redistributivo y reducción de pobreza (gasto en agricultura, riego, transporte, comunicaciones)

La reestructuración del gasto del Gobierno Central debe optar entre aquellas alternativas que contribuyen a la estabilidad y tengan un mayor impacto sobre reducción de pobreza y desigualdad. En lo que respecta al gasto social, es importante establecer mecanismos de auto-restricción y compromiso que garanticen la continua búsqueda de los objetivos sociales planteados, aún en el contexto de restricciones financieras. Hasta tanto la estabilidad macroeconómica sea lograda, debe pensarse y diseñarse adecuadamente el ritmo de implementación de las reformas en el área social en proceso.

En particular en lo que respecta a la Ley de Seguridad Social hay que tomar en cuenta que una lenta incorporación al régimen subsidiado y el desvío de recursos públicos importantes al fortalecimiento del régimen contributivo en desmedro de los recursos disponibles para el atendimento de los servicios de salud pública para las personas no incorporadas al Sistema de Seguridad Social puede empeorar a la larga la distribución del ingreso y las condiciones de acceso de una parte de la población a los servicios de salud.

La focalización en términos de familias e individuos puede ser un mecanismo eficaz para enfrentar las condiciones de pobreza de los grupos más vulnerables, siempre que los mismos

estén bien diseñados y ajenos al clientelismo y la corrupción. Evidencias de costos administrativos de programas focalizados de transferencias condicionadas muestran que estos pueden ir desde menos del 9% del costo total del programa (caso de Progresá en México) hasta 20% (en el caso de Red de Protección Social en Nicaragua)²¹.

Cuando se evalúan la conveniencia de programas focalizados vs. programas universales, es importante tomar en consideración que los programas de atención generalizada dirigidos a atender la población de bajos y medianos ingresos pueden tener un alto impacto redistributivo.

Dada la importancia creciente que adquieren los municipios en la República Dominicana como perceptores de una fracción cada vez creciente del presupuesto nacional, se requiere diseñar mecanismos que a través de la inversión conjunta entre Gobierno Central y Municipios puedan fomentar una distribución más equitativa del gasto público a nivel regional.

Finalmente, hay que recordar que diversos escenarios para el logro de la estabilidad macroeconómica nos pueden llevar a resultados diferentes en términos de reducción de pobreza y desigualdad en el mediano y largo plazo. Al igual que en crisis anteriores, la República Dominicana está ante la encrucijada de diseñar los mecanismos que regirán el crecimiento económico de los próximos años. Es importante que dichos mecanismos no sólo fomenten el crecimiento económico, sino también objetivos explícitos de reducción de la pobreza y la desigualdad.

21 Banco Mundial, *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with history*, Washington, D.C., Editores: De Ferranti, Perry, Ferreira y Walton, 2003, p.

BIBLIOGRAFÍA

- Auffret, Philippe (ed.). *Informe sobre la pobreza en la República Dominicana: La pobreza en una economía de alto crecimiento*. Santo Domingo: Banco Mundial, PUCMM, 2002.
- Banco Mundial. *Dominican Republic: public expenditure review: Reforming institutions for a more efficient public expenditure management*. Washington, D.C.: Report No. 23852-DO, 2003.
- Banco Mundial. *Inequality in Latin America and the caribbean: Breaking with history*. Washington, D.C.: Editores: De Ferranti, Perry, Ferreira y Walton, 2003.
- CEPAL. *Desarrollo económico y social en la República Dominicana: Los últimos 20 años y perspectivas para el siglo XXI*. México: Proyecto BT-DOM 1999, 2000.
- CESDEM, SESPAS, CERSS, 2003. *República Dominicana: Encuesta demográfica y de salud 2002*. Santo Domingo: ENDESA, informe preliminar, 2002.
- CESDEM, USAID, *Macro International 2001 República Dominicana: Encuesta Experimental de Demografía y Salud 1999*. Santo Domingo: Editorial Gente, 2001.
- FMI. "El FMI concluye consulta del Artículo IV de 2003 con la República Dominicana". Washington, D.C.: Nota de información al público, 9 de octubre 2003.
- Gabinete Social, STP, ONAPLAN. *Estrategia nacional de reducción de la pobreza en la República Dominicana*. Santo Domingo: Mimeo, 2002.

PNUD. *Desarrollo humano en la República Dominicana 2000*. Santo Domingo: Editora Corripio, 2000.

SEE. *Educación para todos: Evaluación al año 2000*. Santo Domingo: Serie Gestión Educativa 1, 2000.

SEE. *Plan estratégico de desarrollo de la educación dominicana*. Santo Domingo: Mimeo, 2003.

Stotsky, J. and WoldeMariam, H. "Central American tax reform: Trends and possibilities". Washington, D.C.: IMF Working Paper , 2002.

IV

LA EQUIDAD EN EL FINANCIAMIENTO A LA SALUD

Magdalena Rathe

INTRODUCCIÓN

La inversión que destinan los gobiernos a los sectores sociales puede tener importantes efectos en la redistribución del ingreso. En el caso de salud, las familias de Latinoamérica aportan una parte sustancial del gasto total que dedica la nación al sector. Cuando lo hacen con recursos provenientes de su bolsillo, sin cobertura de aseguramiento, es muy probable que esto sea indicador de falta de equidad en el financiamiento a la salud. Esto así, porque en tal caso, el acceso a los servicios de salud viene a ser función del ingreso disponible, contradiciendo el principio de que la salud es un derecho de todos.

El artículo parte de un análisis de las desigualdades en América Latina y el Caribe, el vínculo entre la salud y el desarrollo económico, y pasa al análisis del gasto público en salud, incluyendo el tema de la equidad en el financiamiento a la salud en la República Dominicana. Finalmente, trata sobre el papel que podría tener la reforma de salud y la implementación del nuevo sistema de seguridad social en la corrección de las imperfecciones del mercado de los servicios de salud.

1. AMÉRICA LATINA: REGIÓN DE INEQUIDADES

La región de América Latina y el Caribe muestra niveles de desarrollo relativamente más elevados que otras zonas del mundo, si se mide éste a través del ingreso promedio per cápita. Sin embargo, muestra al mismo tiempo, una de las mayores disparidades en términos de su distribución. En efecto, se estima que en la actualidad, el diez por ciento de la población de mayores ingresos en la región percibe el 48% del total, mientras que el diez por ciento inferior percibe sólo el 1.6%. Si se comparan estas cifras con las correspondientes a países desarrollados, las mismas son de 29.1% y 2.5%, respectivamente, lo que implica que existen amplios grupos medios en estos países, en vez de la elevada concentración que presenta nuestra región.

Esto último se observa también en los coeficientes de Gini que se muestran más abajo, los cuales constituyen una medida de la desigualdad o concentración. Este indicador se mide entre cero y uno, siendo mayor la igualdad cuanto más bajo es el número y mayor la desigualdad a medida que se aproximan al uno.¹

1 D. Ferranti y otros, *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia?*, Washington, DC: Edición de Conferencia, Banco Mundial, octubre 2003.

Regiones	Coefficientes Gini
América Latina y el Caribe	0.522
Asia	0.412
OECD	0.342
Europa Oriental	0.328

Como es evidente, estas diferencias en los niveles de ingreso entre los grupos más pudientes y los menos favorecidos, se reflejan también en diferencias a veces abismales en las condiciones de vida y en las oportunidades. Se estima que en México, por ejemplo, el nivel de escolaridad del veinte por ciento inferior de la población es de 3.5 años, mientras que en el superior es de 11.6.

Estas diferencias son mayores aún de lo que presentan los números, debido a la calidad de la educación. Los grupos de mayores ingresos generalmente prefieren la educación privada que se imparte en centros de excelencia, mientras el grueso de la población asiste a la educación pública que, muchas veces, no logra alcanzar la calidad necesaria. Por supuesto, los resultados que obtenga una persona en materia de educación, se trasladarán a todos los órdenes de su vida, pues mejorarán sus oportunidades, las posibilidades de obtener un trabajo mejor remunerado y, con ello, el ingreso familiar y la educación y salud de sus futuros hijos.

En el caso del sector salud también existen grandes diferencias en la región latinoamericana. A pesar de que en las últimas década la región ha mostrado resultados promedio relativamente buenos, existen brechas enormes entre los grupos sociales.

Un estudio reciente del Banco Mundial², el cual revisó las estadísticas de encuestas de hogares de veinte países de la

² *Ibid.*

región latinoamericana, concluyó que los países con mayor inequidad en salud son Bolivia, Brasil, República Dominicana y Perú. Para ello, comparó datos de indicadores claves, como la mortalidad de menores de cinco años y la desnutrición infantil, en varios períodos de tiempo, es decir, en la década de los ochenta, a principios de los noventa y alrededor del año dos mil. También se analizó la inequidad en el acceso a los servicios preventivos básicos, como inmunizaciones, cuidado prenatal y parto institucional. Entre los resultados obtenidos, por ejemplo, se tiene que en Brasil, la probabilidad de morir antes de los cinco años es tres veces mayor en el quintil inferior de la población; en Bolivia es de cuatro veces.

2. VÍNCULO ENTRE LA SALUD Y EL DESARROLLO

En los últimos años se han estudiado mejor los vínculos entre el desarrollo humano y el crecimiento económico, observándose la importancia que tienen las inversiones que se hacen para incrementar el primero, a fin de obtener tasas más elevadas de crecimiento, contribuyendo así a reducir las desigualdades y la pobreza. La inversión en la educación de las niñas es un ejemplo contundente. Se ha demostrado que la educación secundaria de las madres tiene un impacto inmenso en la reducción de la mortalidad de los niños menores de cinco años. En Perú, por ejemplo, hay una diferencia de 3.3 en esta tasa entre las mujeres sin escolaridad y las que tienen educación secundaria. En la República Dominicana es de 2.9.³

Algo similar puede decirse sobre la relación entre la situación de salud de una población, el financiamiento al sector y el potencial de desarrollo económico de un país. Se ha reconocido

3 Eduardo Doryan, *Poverty, human development and public expenditure: developing actions for government and civil society*, Washington, DC: Equity and Health, PAHO, Occasional publication No. 8, 2001.

ampliamente en la literatura internacional, que la salud deficiente de una población tiene un impacto en las posibilidades de desarrollo de un país, pues acorta la esperanza de vida en términos generales. Además, un alto porcentaje de la población -infantil, desempleada o incapacitada- depende de un grupo reducido de personas en edad de trabajar. Como consecuencia de ello, existe una carga financiera excesiva para esta población, lo cual constituye un lastre que obstaculiza el desarrollo económico.

En los países pobres, una pesada carga de enfermedad pone freno y limita su crecimiento económico. En los últimos años, una pandemia como la del VIH/SIDA, amenaza con exterminar generaciones enteras en ciertos países del Africa Subsahariana, y con aniquilar millones de personas cada año en todo el mundo. La isla Hispaniola – Haití y República Dominicana — alberga la mayor parte de los infectados en la región.

En el año 2000, las Naciones Unidas formularon las metas del milenio para el año 2015, entre las cuales hay tres específicamente dedicadas a salud.

- Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- Lograr la enseñanza primaria universal
- Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer
- Reducir la mortalidad infantil
- Mejorar la salud materna
- Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- Fomentar la asociación mundial para el desarrollo

El primer objetivo, el de erradicar la pobreza extrema y el hambre, está también íntimamente vinculado a los logros en salud y constituye, fundamentalmente, uno de los principales propósitos de los esfuerzos por el desarrollo económico de los pueblos.

El vínculo entre la salud y el desarrollo económico fue reconocido por la Organización Mundial de la Salud (OMS), al crear la Comisión de Macroeconomía y Salud, integrada por economistas de gran prestigio internacional, la cual fue encargada de proponer mecanismos eficaces para el logro de las metas del milenio.

3. SALUD: UN MERCADO IMPERFECTO

Un aspecto reconocido y ampliamente aceptado en la literatura relacionada con la economía de la salud, es la importancia de la intervención del estado en este sector. A pesar de la necesidad de reducir la intervención estatal en muchas áreas de la economía – especialmente, el rol de producción de bienes o servicios – esto no es lo más adecuado en el caso del sector salud, donde los mercados claramente no funcionan.

Esto es más evidente en el caso de los llamados bienes públicos, es decir, aquellos bienes o servicios que benefician a la colectividad, sin que pueda identificarse a un beneficiario en particular, puesto que no es posible excluir a nadie a la vez que el consumo por parte de cualquiera de los miembros de la comunidad, no reduce el beneficio que reciben los demás, como sería el caso, por ejemplo, de las campañas de promoción de la salud o la regulación de la calidad de los productos farmacéuticos.

Como es obvio, un mercado privado no podría producir tales bienes porque nadie estaría interesado en pagar por algo que sería imposible guardar para sí. Algunos bienes son parcialmente públicos y privados, como las inmunizaciones. La persona que las recibe tiene un interés particular en protegerse a sí misma y por ello puede pagar un precio, pero el efecto social de esa acción es mucho mayor que el beneficio individual, esto es, la intervención tiene una alta externalidad

positiva. También pudiera ser negativa, como la contaminación ambiental, por lo que ésta requiere también de la regulación estatal para evitarla o controlarla⁴.

El reconocimiento de que los mercados no funcionan para producir estos bienes públicos ha llevado a reflexionar sobre cuáles serían los bienes públicos fundamentales, es decir, cuáles son las funciones esenciales que debe asumir el estado dentro del sector salud. Esta reflexión fue la que dio origen a la definición, por parte de la organización panamericana de la salud (OPS), de las funciones esenciales de salud pública, que se relacionan con el ejercicio de la rectoría dentro del sector salud, la cual generalmente corresponde a los ministerios de salud. Se trata de la tarea fundamental de establecer las reglas de funcionamiento del sistema de salud y velar por su cumplimiento. Más que en ningún otro sector, este rol del estado es esencial dentro del sector salud, a fin de garantizar la equidad, la calidad, la seguridad y, en definitiva, la salud de la población de un país.

Se reserva al Estado el papel fundamental en la tarea de corregir las imperfecciones del mercado de salud, mediante el ejercicio cabal de la función rectora, mediante la garantía de entrega de los bienes públicos y mediante la regulación y la supervisión del sistema de aseguramiento y provisión y mediante el financiamiento de los servicios de salud destinados a la población más pobre. Esto se logra a través del gasto público social.

Numerosos estudios, generalmente dentro de la metodología denominada de incidencia, han mostrado que el subsidio público en educación, a largo plazo, y en salud y seguridad social, a corto plazo, poseen los efectos redistributivos mayores de todos los gastos sociales, es decir, son los que tienen una mayor capacidad de aumentar los ingresos disponibles de la familia para mejorar su nivel de vida.

4 Philip Musgrove, *Protecting health in Latin America: what should the state do?*, CIPPEC, revised version Mimeo, 19 October 2001.

El caso del sector salud cae dentro de las consideraciones anteriores. Si el gobierno invierte niveles adecuados y con prácticas eficientes en el sector salud, puede lograr los objetivos de mejorar la salud de la población, mejorar la equidad social y reducir la pobreza, lo cual, finalmente, conduce a la mejoría del bienestar individual.⁵

4. LA MEDICIÓN DE LOS FONDOS ASIGNADOS AL SECTOR SALUD

En vista de la importancia del financiamiento a la salud, como forma de corregir las imperfecciones del mercado y contribuir a la equidad social, se empezó a poner atención considerable a la medición confiable y sistemática de esta variable, así como a lograr que las cifras fueran comparables internacionalmente. Hasta hace muy poco tiempo, cuando se hablaba de “gasto en salud” generalmente se hacía referencia al financiamiento público. No se había advertido, todavía, la enorme importancia que tenía el gasto privado dentro del total de fondos manejados por el sistema de salud y, particularmente, el gasto de las familias.

Los países miembros de la Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) fueron los primeros en producir un sistema de estadísticas de salud, confiable, sistemático y comparable, que contabilizara todos los flujos financieros dentro del sector, ya sea que provinieran de fuentes internas, públicas o privadas, o de fuentes externas. Así nacen las Cuentas Nacionales de Salud (CNS), las cuales describen el flujo de gastos dentro del sector, desde su origen, el tipo de servicios que se adquieren y los canales para todos los fondos del sistema de salud.

5 J. Hammer and P. Berman, “Ends and means in public health policy in developing countries”, in *Health sector reform in developing countries*, Boston, Massachusetts: Harvard School of Public Health, 1995.

Las Cuentas Nacionales de Salud (CNS) constituyen un conjunto coherente de matrices que describen los flujos financieros dentro del sector salud en un año determinado. Ellas dan información sobre el origen de los fondos, su distribución entre las distintas instituciones que intervienen y el uso de los recursos, en base a ciertas clasificaciones que son de interés para fines de política. Las CNS son la herramienta más apropiada para analizar el gasto en salud en cualquier país.

5. GASTO EN SALUD EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Las Cuentas Nacionales de Salud

En la república dominicana las cuentas nacionales de salud sólo se realizaron completas, es decir, incluyendo gastos públicos y privados, en el año 1996.⁶ Las cifras correspondientes a los años de 1997 a 1999, fueron producidas por el banco central, limitándose al sector público. Para fines de este trabajo, se ha intentado estimar el gasto público en salud para los años 2000 y 2001.

Existe, además, un problema metodológico. Hasta la fecha, las CNS de la República Dominicana no se han acogido a la clasificación de la OECD⁷, que hoy constituye el estándar internacional, razón por la cual este análisis se ve limitado. En la actualidad, la SESPAS acaba de crear una unidad de cuentas de salud, con el propósito inicial de producir las CNS del año 2002 y de institucionalizar la actividad de producción de estas estadísticas, de tanta importancia para el análisis del sector salud.

6 La autora de este trabajo coordinó el levantamiento de datos del sector privado y la preparación del informe final. Un análisis de estas cifras puede verse en *Salud y Equidad: Una mirada al financiamiento a la salud en la República Dominicana*, Santo Domingo: Macro International, 2000.

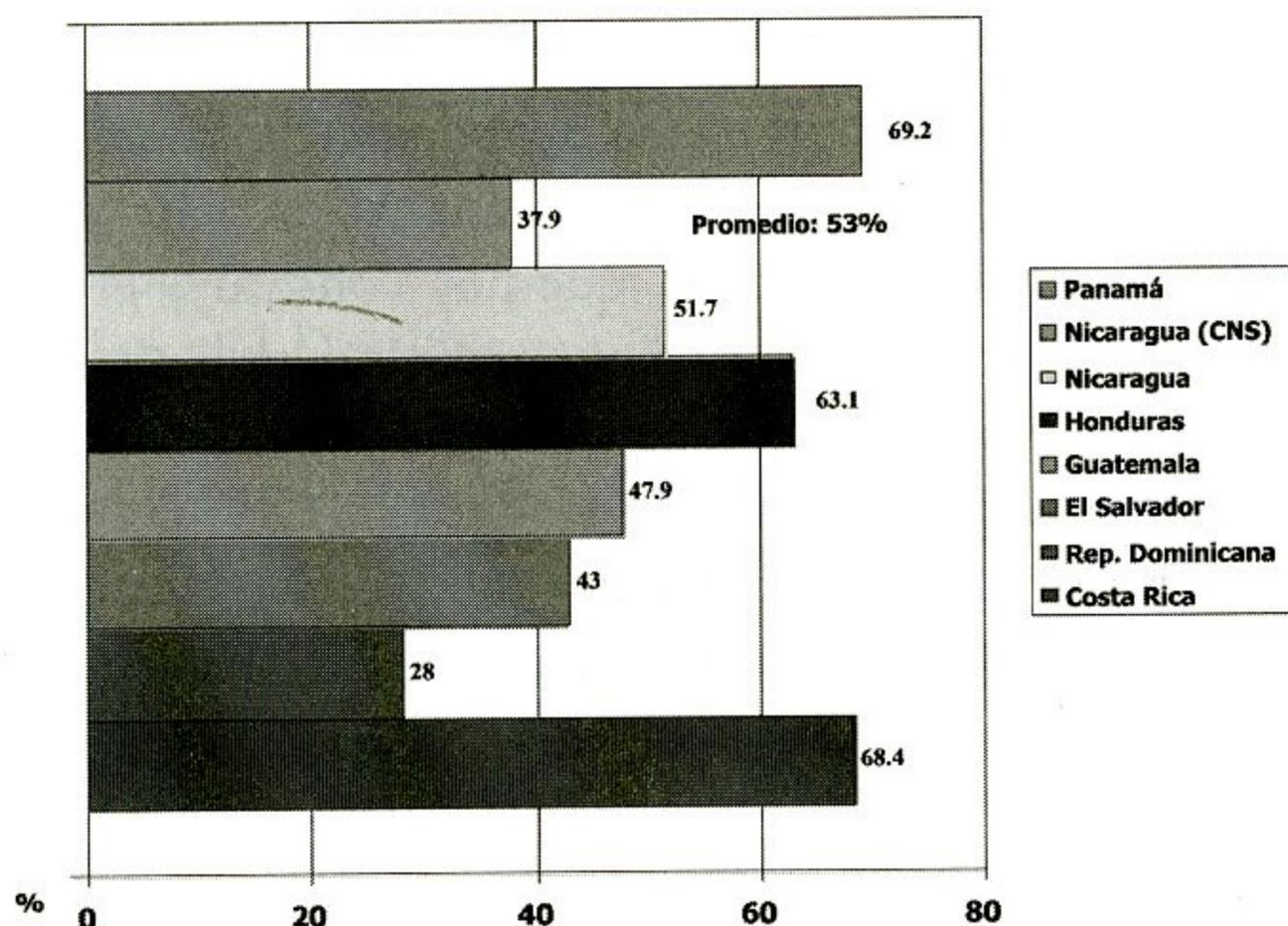
7 OECD, *Un sistema de cuentas de salud*, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2000.

Otra tarea importante de esta nueva unidad será la estimación del gasto privado, tarea sólo realizada en el año 1996. Para ello, se realizarán encuestas a los agentes financieros privados del sector salud, particularmente administradoras de riesgos de salud, organizaciones no gubernamentales, así como a la cooperación internacional y las universidades formadoras de recursos humanos. También se intentará una estimación del gasto de bolsillo de los hogares, mediante la revisión de varias encuestas realizadas recientemente. Mientras tanto, el análisis que sigue se refiere exclusivamente al sector público.

Estimación del gasto público en salud

El cuadro a continuación muestra una serie del gasto público en salud en la República Dominicana, para el período 1996-2001, por agente financiero público.

Gasto del gobierno general en salud como porcentaje del gasto total en salud. Países seleccionados. Año 2000.



Fuente: Elaborado en base a datos de la OMS para el Informe sobre la Salud Mundial 2002. El promedio no incluye dato Nicaragua (CNS).

El gasto público agregado representa un 2.2% del PIB del año 2001, lo que significa una proporción bastante mayor que la del año 1996, que fue de 1.5%. sin embargo, resulta baja todavía para los estándares internacionales. en el gráfico se muestra la proporción del gasto del gobierno con relación al gasto total en salud, en comparación con otros países de la región de tamaño similar.

El cuadro que sigue, por su parte, muestra una estimación del gasto público en salud por agente financiero, es decir, según las instituciones encargadas de administrarlo.

**Gasto público en salud por agente financiero, 1996-2001
(Millones de RD\$ corrientes y porcentajes del total)**

Agentes Financieros	1996		1997		1998		1999		2000		2001	
	%		%		%		%		%		%	
TOTAL	3,190.8	100.0%	4,160.9	100.0%	5,023.4	100.0%	5,969.4	100.0%	7,635.1	100.0%	8,051.6	100.0%
SESPAS	1,907.40	59.8%	2,491.90	59.9%	3,372.20	67.1%	4,084.40	68.4%	5,166.96	67.7%	5,249.00	65.2%
PRESID.	165.60	5.2%	197.50	4.7%	154.80	3.1%	267.50	4.5%	329.03	4.3%	404.70	5.0%
FFAA.	78.20	2.5%	114.80	2.8%	141.50	2.8%	195.00	3.3%	265.20	3.5%	360.67	4.5%
Otros Minist.	130.90	4.1%	150.30	3.6%	168.60	3.4%	175.10	2.9%	192.61	2.5%	211.87	2.6%
IDSS	814.40	25.5%	1,082.00	26.0%	1,047.10	20.8%	1,086.60	18.2%	1,486.35	19.5%	1,594.23	19.8%
CRD	7.90	0.2%	13.90	0.3%	15.00	0.3%	22.40	0.4%	22.11	0.3%	30.29	0.4%
UASD	2.10	0.1%	1.50	0.0%	2.80	0.1%	2.60	0.0%	2.89	0.0%	3.38	0.0%
CONAPOFA	8.10	0.3%	9.70	0.2%	10.20	0.2%	10.10	0.2%	14.94	0.2%	15.72	0.2%
SNEM	10.10	0.3%	13.60	0.3%	14.00	0.3%	14.80	0.2%	23.07	0.3%	24.69	0.3%
Emp. Film Pública	66.10	2.1%	85.70	2.1%	97.20	1.9%	110.90	1.9%	131.97	1.7%	157.05	2.0%

Fuente: Elaborado en base a las Cuentas Nacionales de Salud del Banco Central y la Ejecución Presupuestaria de ONAPRES, años 2000 y 2001.

Notas: La estimación de los años 2000 y 2001, para SESPAS y el IDSS, cuyo gasto constituye el 85% del total de los fondos públicos, se realizó en base a los datos publicados en los Informes de Ejecución Presupuestaria. Se supuso que la proporción del gasto en salud según la definición de CNS, con relación a la ejecución, es equivalente al promedio anual 1997-1999. En el caso de los demás agentes financieros se estimó en función del crecimiento anual promedio 1997-1999.

Fuentes de financiamiento del gasto público en salud,
1996-1999 (Millones RD\$ corrientes y porcentajes)

	1996		1997		1998		1999	
	RD\$	%	RD\$	%	RD\$	%	RD\$	%
TOTAL	3,190.2	100%	4,160.8	100%	5,023.6	100%	5,969.4	100%
FUENTES PÚBLICAS	1,917.10	60.1%	2,701.60	64.9%	3,341.00	66.5%	4,060.00	68.0%
Tesorería	1,586.00	49.7%	2,273.60	54.6%	2,898.60	57.7%	3,578.40	59.9%
SESPAS	21.10	0.7%	28.20	0.7%	76.70	1.5%	123.50	2.1%
PRESIDENCIA	151.50	4.7%	215.20	5.2%	161.90	3.2%	151.70	2.5%
Otros Ministerios	84.00	2.6%	84.00	2.0%	98.50	2.0%	98.40	1.6%
Municipios	0.00	0.0%	0.70	0.0%	0.80	0.0%	0.50	0.0%
Emp. no financieras	8.40	0.3%	17.40	0.4%	10.40	0.2%	0.00	0.0%
Emp. financieras	66.10	2.1%	82.50	2.0%	94.10	1.9%	107.50	1.8%
FUENTES PRIVADAS	1,072.80	33.6%	1,422.90	34.2%	1,519.30	30.2%	1,641.10	27.5%
Emp. no financieras	588.80	18.5%	750.50	18.0%	726.10	14.5%	732.00	12.3%
Hogares	484.00	15.2%	672.40	16.2%	793.20	15.8%	909.10	15.2%
RESTO DEL MUNDO	200.30	6.3%	36.30	0.9%	163.30	3.3%	268.30	4.5%

Fuente: Banco Central, Cuentas Nacionales de Salud, junio de 2001.

Gasto público en salud por función

El siguiente cuadro muestra las CNS del sector público, organizadas por función, para los años de 1996 a 1999.

Puede observarse que el gasto en promoción y atención preventiva sólo recibe alrededor del 1% del total que asigna a salud el sector público. Este es un dato sorprendente, que debiera llamar la atención de las autoridades sanitarias. Hay aquí un problema que tiene que ver, en parte, con las prioridades en la asignación de los recursos, pero en parte, también, con problemas de falta de información y de clasificación presupuestaria.

Una explicación pudiera ser que ciertos servicios primarios se están ofreciendo en los hospitales públicos y que la contabilidad no discrimina el gasto por niveles de atención dentro de los hospitales públicos. Esa práctica puede llevar a errores de clasificación en las CNS, como es probablemente el caso en la República Dominicana, lo cual será corregido por la sespas dentro del plan de trabajo de la unidad de cuentas de salud.

Gasto público en salud por función,
1996 -1999 (Millones de RD\$ y porcentajes)

	1996		1997		1998		1999	
	RD\$	%	RD\$	%	RD\$	%	RD\$	%
TOTAL	3,190.9	100%	4,160.8	100%	5,023.6	100%	5,969.4	100%
Promoción y atención preventiva	40.1	1.3%	39.0	0.9%	66.2	1.3%	60.2	1.0%
Atención curativa	1,547.2	48.5%	2,211.3	53.1%	2,499.0	49.7%	2,608.4	43.7%
Investigación y formación de RR.HH.	4.5	0.1%	5.6	0.1%	8.4	0.2%	57.1	1.0%
Regulación	386.6	12.1%	555.8	13.4%	876.4	17.4%	926.4	15.5%
Producción y compra de insumos médicos	891.1	27.9%	898.3	21.6%	990.6	19.7%	1,252.9	21.0%
Administración	305.9	9.6%	429.6	10.3%	541.2	10.8%	841.4	14.1%
Edificaciones	15.5	0.5%	21.2	0.5%	41.8	0.8%	223.0	3.7%

Fuente: Banco Central, Cuentas Nacionales de Salud, junio de 2001.

Las partidas que probablemente incluirían a las actividades relacionadas con el ejercicio de la salud pública y la rectoría del sector salud – bienes públicos por excelencia — serían las siguientes:

- Promoción y atención preventiva
- Investigación y formación de recursos humanos
- Regulación
- Administración

Estas hacen un total de RD\$1,885.1 millones para el año 1999, equivalentes al 31.6% del gasto en salud del sector público.

Análisis del presupuesto de la SESPAS

A continuación se analiza la evolución y composición del presupuesto de la SESPAS por programas⁸. Es preciso aclarar que estas cifras no coinciden exactamente con las correspondientes a las CNS, ya que en la elaboración de estas últimas se eliminan partidas que no se ajustan a la definición de gasto en salud, por ejemplo, agua potable y asistencia social.

Salvo el año 1999, cuando se ejecutó la casi totalidad de los recursos asignados a la SESPAS, es notoria la diferencia entre los montos aprobados por el congreso nacional en forma de una ley de gasto público, y los que finalmente se ejecutan. el monto más bajo de la serie que se muestra en el cuadro a continuación, corresponde a los años 1995 y 1996, cuando sólo se ejecutó el 41% de lo aprobado. Las grandes deficiencias en la ejecución hacen muy difícil la planificación sectorial.

8 Magdalena Rathe, *Estimación del gasto y financiamiento de las funciones esenciales de salud pública (FESP): Estudio piloto en la República Dominicana*, Informe de consultoría para el Banco Mundial, 2002.

las instituciones que producen y distribuyen el agua potable en el país. El gasto en las funciones relacionadas con la salud pública y la rectoría, estaría ubicado, básicamente, en los programas administración superior y coordinación de normas y programas de salud, que constituyen alrededor del 30% del presupuesto de la institución.

Evolución del gasto de la SESPAS por niveles de atención,
1997-2001 (RD\$ y porcentajes)

SERVICIOS OPERATIVOS	1997	1999	2000	2001	Tasa de crec. promedio 16.9%
	1,399,967,515	1,654,865,297	2,368,991,603	2,612,165,610	
Serv. intern. coord. sup. y control	146,379,878	34,496,588	58,488,797	212,127,885	9.7%
Serv. salud primarios	72,463,915	108,066,600	118,941,319	124,261,865	14.4%
Serv. salud secundarios	256,611,886	314,145,095	420,534,188	440,184,860	14.4%
Serv. terciarios	924,511,836	1,198,157,014	1,771,027,299	1,835,591,000	18.7%
PARTICIPACION PORCENTUAL	100.00	100.00	100.00	100.00	
Serv. intern. coord. sup. y control	10.46	2.08	2.47	8.12	
Serv. salud primarios	5.18	6.53	5.02	4.76	
Serv. salud secundarios	18.33	18.98	17.75	16.85	
Serv. terciarios	66.04	72.40	74.76	70.27	

Como se ve en el cuadro anterior, aunque hayan reducido como proporción del total, posiblemente como efecto de altos gastos en agua potable, los servicios operativos crecieron a una tasa del 17% promedio anual en el período de 1997 al 2001. Dentro de ellos, son los servicios terciarios los responsables de la mayor proporción del crecimiento. a esto se agrega que ellos constituyen el 70% del total de gastos por este concepto, mientras que los primarios sólo constituyen el 5%.

Al mismo tiempo, habíamos visto antes los bajos montos que se destinan a los servicios preventivos. Ello llama la atención y mueve a la reflexión de que se hace necesaria una reestructuración del sistema público. Al mismo tiempo, se hace necesario transparentar en las cuentas presupuestarias, los fondos correspondientes a las funciones propias de la rectoría, entre las que se destacan las funciones esenciales de salud pública.

Se espera que con la entrada en funcionamiento del nuevo sistema de seguridad social, estas proporciones comiencen a cambiar drásticamente. En efecto, la ley 87-01 consagra el nivel primario como puerta de entrada del sistema de salud y al médico familiar como primer contacto. Esto significa que, necesariamente, tendrá que incrementarse la proporción de fondos que se asignan a este nivel. Asimismo, el paquete de la seguridad social incluye un importante componente en promoción y prevención, por lo que se espera que cambien efectivamente las prioridades en la asignación de los recursos dentro del sector.

La elaboración e institucionalización de las cuentas nacionales de salud contribuirá a mejorar la información financiera. los datos correspondientes a los años 2002 y 2003 vendrán a constituir la línea de base para monitorear los cambios en la asignación de los fondos.

El nuevo sistema de seguridad social consagra, además, el principio de la separación de funciones. En el acápite que sigue

se analiza algunos aspectos metodológicos destinados a garantizar los fondos para el ejercicio de la función rectora.

6. RETOS DE SEPARACIÓN DE FUNCIONES: ¿CÓMO OPERACIONALIZAR LA FUNCIÓN DE RECTORÍA?⁹

El mundo entero está inmerso en reformas de salud, aunque los objetivos no sean idénticos ni sea igual el alcance, la profundidad y los instrumentos utilizados. Hasta hace muy poco, uno de los objetivos centrales de muchas reformas de salud era el de corregir patrones de gasto y financiamiento, fundamentalmente de los servicios a las personas, para lograr cobertura, equidad, eficiencia y satisfacción de los usuarios.

Centrarse en el tema de los servicios individuales de salud tenía su justificación inicial. En efecto, es allí donde está el grueso de los recursos, particularmente en los niveles superiores de atención, cuando los estudios de carga de enfermedad e intervenciones costo efectivas demostraban que era posible obtener mejores resultados de salud, si se invertía en el nivel primario. Entonces, la racionalización de los servicios a las personas constituyó una prioridad desde el punto de vista financiero.

Sin embargo, al centrar la atención exclusivamente en los servicios individuales, se tendió a olvidar una de las funciones más importantes de un sistema de salud: la denominada salud pública, definida como “la acción colectiva, tanto del estado como de la sociedad, encaminada a proteger y mejorar la salud de las personas”.¹⁰ El quehacer principal de un ministerio de salud es,

9 OPS, *Salud Pública en las Américas*, Washington, DC: Edición 100 aniversario, 2003. véase el capítulo 14: *Estimación de gasto y financiamiento en FESP y mecanismos para determinar costos y presupuestos*. Ver además: Magdalena Rathe, *Estimación cit.* y Magdalena Rathe, *Estimación del gasto y financiamiento en FESP: un marco metodológico*, Washington: OPS, 2001.

10 *Ibíd.*

justamente, velar y promover la salud pública, la salud de toda la población de un país. En esto consiste, fundamentalmente, la función de rectoría, sin cuya buena ejecución, no se puede garantizar la protección de la población más pobre de un país, ni corregir las fallas del mercado, ni asegurar la entrega de los bienes públicos. Entre las principales tareas que corresponde a un ministerio de salud para ejercer la función de rectoría, se hallan las siguientes:

- Liderazgo sectorial
- Regulación sectorial y capacidad de hacerla cumplir
- Funciones esenciales de salud pública
- Prestación de servicios colectivos de salud
- Intervención en el financiamiento, aseguramiento y provisión de los servicios.

Personales, básicamente a través de la regulación y monitoreo para corregir las imperfecciones del mercado de bienes y servicios de salud.

En la medida en que las autoridades sanitarias logren traducir estas tareas en claras líneas programáticas, con sus correspondientes actividades y recursos necesarios para llevarlas a cabo, podrán realmente “operacionalizar la función de rectoría”. Para esto se necesita superar la visión estrecha de “lo público” y “lo privado”, y ser capaces de adoptar una visión sectorial, de largo plazo en la formulación de planes y estrategias.

Obviamente, se requiere mejorar la capacidad técnica, los sistemas de información y la habilidad para analizarla, a fin de obtener conclusiones válidas para fines de la política nacional de salud. Se necesita contar con suficientes recursos, físicos, humanos y financieros, capaces de producir las regulaciones sectoriales adecuadas, de vigilar su cumplimiento y de monitorear sus efectos en el tiempo.

Esto es particularmente importante al entrar en ejecución una nueva ley de seguridad social, que consagra la separación de las funciones de rectoría, financiamiento, aseguramiento, provisión y supervisión de los servicios de salud. mediante esta ley, se pretende garantizar un paquete de servicios de salud a la población, que será entregado por administradoras de riesgos de salud, las cuales contratarán a los proveedores. El paquete incluye servicios preventivos y de promoción de la salud, y consagra el médico familiar como puerta de entrada al sistema, con lo cual se intenta fortalecer la atención primaria.

Pero, como es evidente, esto no garantiza la entrega de los servicios colectivos, ni la regulación del sistema, ni la apropiada ejecución de las funciones esenciales de salud pública, que corresponden al ministerio de salud. Es preciso, en consecuencia, asegurar el financiamiento de las actividades propias de la función de rectoría. Si esto no queda bien precisado en el presupuesto, el ministerio corre el riesgo de que las tareas fundamentales que le corresponden, no puedan realizarse.

Se sabe que la mayoría de los ministerios de salud en latinoamérica, no han cumplido cabalmente con la función de rectoría. En general, han estado abrumados por la administración directa de los servicios individuales, en especial, de los hospitales públicos. Con la tendencia a la autonomía de estos establecimiento y de la creación de redes integradas de servicios de salud, el ministerio puede comenzar a concentrarse en lo que constituye su rol fundamental. Pero, para ello, tiene que asegurar el financiamiento de éste en el presupuesto de la nación.

Finalmente, es importante señalar que las clasificaciones actuales de la OECD para guiar la elaboración de las CNS, no cuentan con un enfoque adecuado de la salud pública. Una tarea pendiente a nivel internacional es avanzar en este sentido, con el propósito de transparentar esta función a la vez que asegurar su financiamiento.

7. LAS CNS PARA ANALIZAR LA EQUIDAD

Los estudios de equidad en salud, tienen gran interés para la política de desarrollo. generalmente, abordan temas tales como:

- Equidad en el estado de salud de una población
- Equidad en el acceso y utilización de los servicios de salud
- Equidad en el gasto y financiamiento a la salud

Uno de los objetivos de las políticas de desarrollo económico es la reducción de la pobreza extrema, lo cual, además de un objetivo en sí mismo, es un medio para acelerar el crecimiento económico.

En el caso del gasto y financiamiento al sector salud, un aumento en las contribuciones del estado y una reducción del gasto de bolsillo, mejoran el ingreso disponible de las familias pobres y, de esta manera, equiparan la distribución del ingreso a nivel del país, con lo cual, contribuyen también a la reducción de la pobreza.

El análisis comparativo en países con diferente grado de desarrollo, muestra una correlación entre el grado de financiamiento público y la equidad del sistema de salud. cuanto más bajo es éste y, por lo tanto, mayor el financiamiento privado o de bolsillo, más inequitativo tiende a ser el sistema.

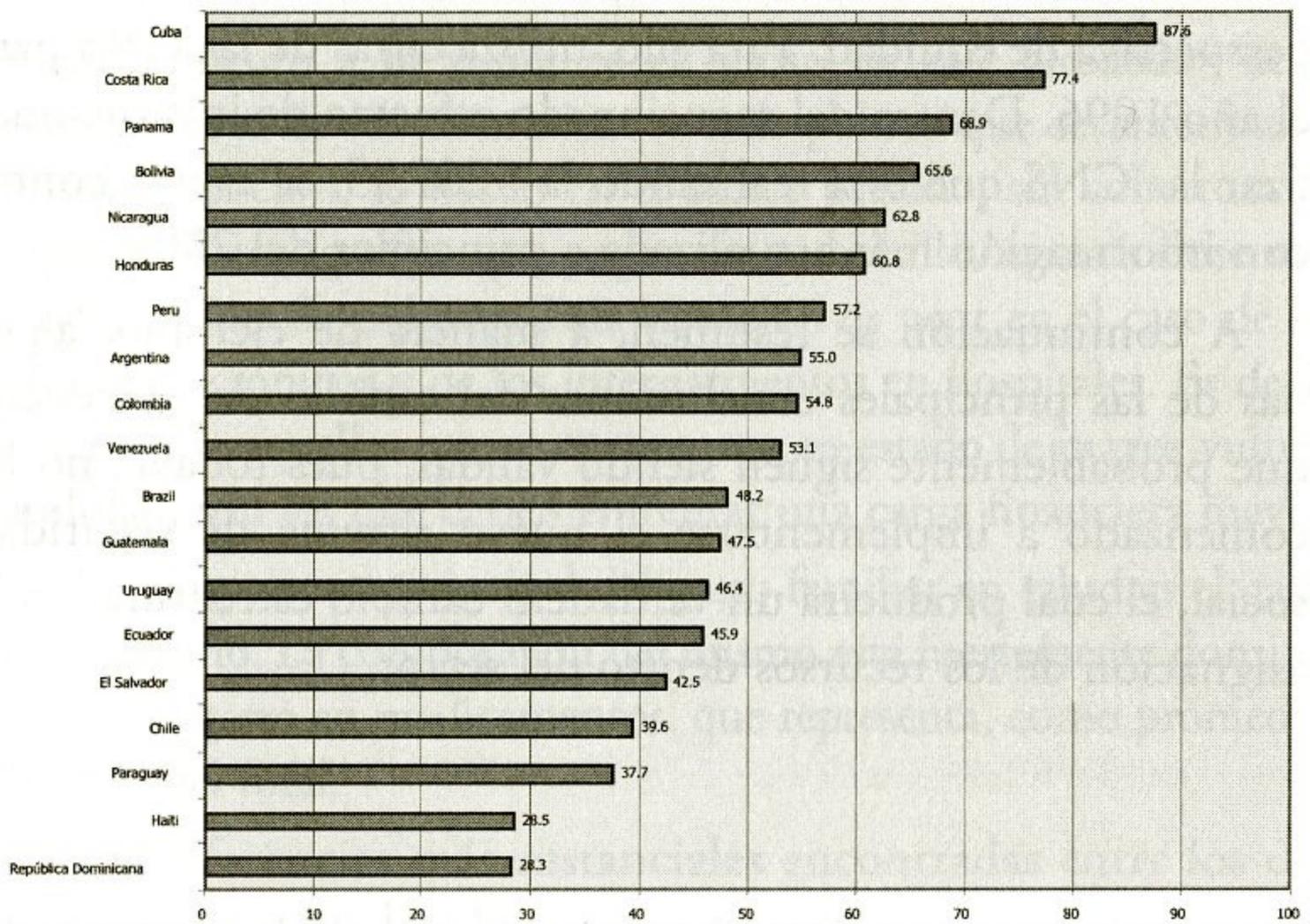
Entre los países de la OECD, muy pocos de ellos financian el sistema de salud con más del 20% proveniente del bolsillo de los consumidores. En los países pobres sucede lo contrario. Por ejemplo, en bangladesh, más del 60% es gasto de bolsillo.

Naturalmente, no basta con un elevado financiamiento público, también este debe ser progresivo con relación al ingreso. Los subsidios deben alcanzar a los más pobres, lo cual no siempre es así. en muchos países latinoamericanos, los sub-

sidios van a los hogares de ingreso medio, más que a los más pobres. Muchos sistemas de seguridad social benefician a los grupos trabajadores, que no son los más pobres. Volviendo a los países europeos, en la mayoría de ellos los subsidios van, efectivamente, a los más pobres, lo que muestra que sí es válido imaginar un mundo donde esto es posible.¹¹

El gráfico que sigue muestra la proporción de gasto público en salud como porcentaje del gasto total, en varios países de América. Puede observarse la baja proporción en el caso dominicano, de hecho, el menor dentro de ese grupo. Uno de los propósitos del sistema de seguridad social es, justamente, revertir esa situación, al aumentar la cobertura de aseguramiento y reducir el gasto de bolsillo, con lo cual, mejorará la equidad del sistema.

Gasto Público en Salud, 1998 (como %)



11 Adam Wagstaff, *Poverty, equity and health: some research findings*, Washington, DC: Equity and Health, PAHO, Occasional publications No. 8, 2001.

tuito, siendo menos gravosos los de tipo preventivo, particularmente dirigidos a la madre y el niño.

Uno de los elementos que muestran de manera contundente la falta de equidad del sistema dominicano de salud, es la baja cobertura del régimen de aseguramiento y más baja aún la del aseguramiento público. En efecto, el 82% de las personas no tiene ninguna cobertura, elevándose esta cifra al 91% en la zona rural. Los hombres tienen más cobertura de seguros que las mujeres, fundamentalmente porque el aseguramiento es función del empleo y existen más hombres que mujeres en la fuerza laboral. Esta baja cobertura, unido a la privatización de los servicios de salud y a la falta de regulación pública del mercado, genera un elevado gasto de bolsillo, lo cual se traduce en que el consumo de servicios de salud está ligado al ingreso de las familias.

Todo lo anterior da como resultado que las familias deben afrontar una importante carga financiera para cuidar de su salud y se traduce, en una alta inequidad en el financiamiento del sector.

Las CNS para estimar el efecto distributivo del gasto público en salud

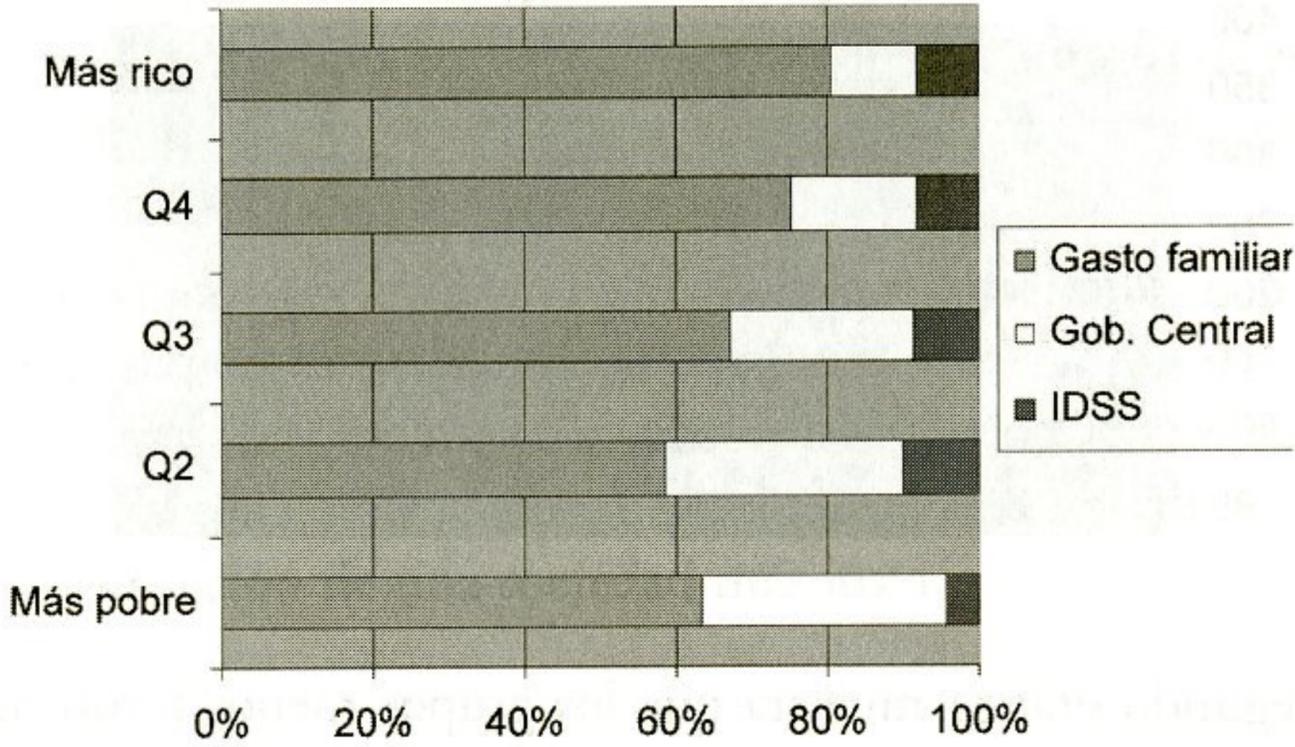
Como se vio previamente, la elevada proporción de pago directo en el financiamiento del gasto en salud de la República Dominicana, unida a la baja cobertura de seguros, es la principal indicación de la falta de equidad del sistema.

En el caso dominicano, la ineficiencia (y, probablemente, insuficiencia) de los servicios públicos ha llevado a la población a buscar la solución de sus problemas de manera individual y privada, lo cual aumenta los costos a escala nacional.

Como se ha visto, alrededor de una tercera parte de las familias pertenecientes al quintil más pobre de la población, busca su atención en establecimientos del sector privado, generalmente, en pequeñas clínicas que muchas veces no tienen las condiciones adecuadas de calidad y donde, se realizan procedimientos quirúrgicos sin los equipos adecuados ni el personal especializado, ni las condiciones necesarias de sanidad.

equipos adecuados ni el personal especializado, ni las condiciones necesarias de sanidad.

FINANCIAMIENTO DEL GASTO EN SALUD (por quintiles de ingreso)



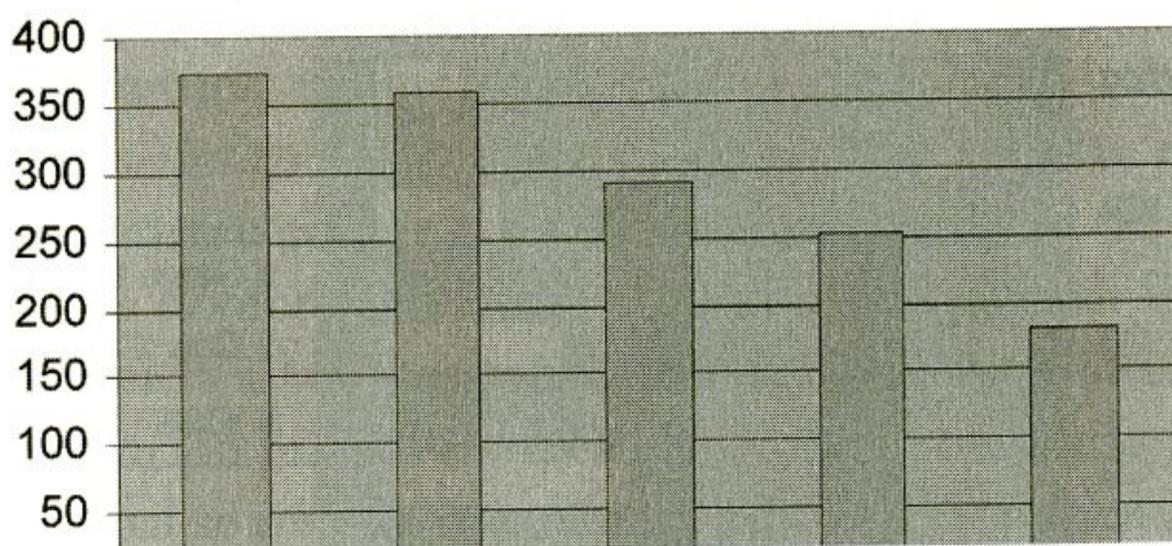
A partir de los datos de las Cuentas Nacionales de Salud y con las informaciones que provienen de la ENDESA sobre la distribución del ingreso de los consumidores de los distintos servicios públicos de salud, fue posible intentar una primera aproximación a lo que sería un estudio sobre el efecto distributivo del gasto público en salud.

En este sentido, interesaba responder a tres preguntas: ¿Qué proporción del consumo total de las familias en bienes y servicios relacionados con la atención en salud, es aportado por el gobierno en forma de subsidios al sector? ¿Qué proporción financian las familias? ¿Cómo se distribuye el subsidio público entre los distintos grupos sociales, o sea, qué parte del gasto total erogado por el gobierno, recibe cada uno de estos grupos?

Los gráficos permiten responderlas. Puede notarse que la mayor parte del consumo de servicios de salud es financiado por los hogares, mediante gasto de bolsillo. Esta proporción es, sin embargo, mayor en los grupos más pudientes de la sociedad. La parte en blanco muestra el gasto del gobierno central, fundamen-

talmente de la SESPAS, el cual beneficia principalmente a los grupos poblacionales más pobres.

DISTRIBUCIÓN DEL SUBSIDIO DEL GOBIERNO CENTRAL (RD\$)



El segundo gráfico muestra que los grupos menos favorecidos reciben la mayor proporción del subsidio público, lo que indica que el financiamiento público es progresivo con relación al ingreso. Esto significa que vale la pena que el gobierno invierta en salud, pues con ello, no sólo se contribuye a mejorar el estado de salud de la población, sino también a mejorar la distribución del ingreso y, con ello, a la reducción de la pobreza.

En el caso dominicano, los montos asignados no son suficientes todavía para que la inversión en salud pueda hacer diferencia en la distribución del ingreso, a la vez que existen ineficiencias en la forma de ejecutar el gasto público. El propósito de la ley de seguridad social es, justamente, cambiar esta situación, elevando las asignaciones públicas de manera sustancial y reduciendo el gasto de bolsillo al incrementar la cobertura de aseguramiento y al proteger el ingreso de las familias.

¿Será esto factible? Las perspectivas macroeconómicas para el futuro cercano parecen no ser muy promisorias. Un factor fundamental no siempre tomado en cuenta es la tremenda inestabilidad política y económica de nuestros países, unido a la debilidad institucional y a la corrupción generalizada. Las crisis financieras recientes en América Latina han mostrado cómo la

República Dominicana vive una situación similar de empobrecimiento acelerado producto de la inflación y de la desconfianza en las instituciones. Paradójicamente, esto sucede en uno de los mejores momentos del sector externo de la economía, con lo que se demuestra que no bastan las recetas económicas y que se requiere una visión diferente de quiénes somos, tanto como individuos y como sociedad, que nos lleve a un nuevo esquema de prioridades y, sobre todo, a una reversión de la escala de valores de los grupos gobernantes.

Ojalá esto sea posible y se mantenga la esperanza de una aplicación adecuada del nuevo sistema de seguridad social a fin de que se convierta en lo que hemos denominado, “la reforma social por excelencia”, contribuyendo a elevar el desarrollo humano y a la construcción de una sociedad más justa.

La presente edición de
DESAFÍOS DEL GASTO SOCIAL
Y LA POLÍTICA DE EMPLEO
de Douglas Hasbún José, Rolando Reyes,
Magdalena Lizardo y Magdalena Rathe
se terminó de imprimir en mayo de 2004
en los talleres gráficos de Editora Búho.
Santo Domingo, República Dominicana

PUCMM-BRHC



1223951