

RELATS

GLOBALIZACION Y TRABAJO

GLOBALIZACION, TLC Y LOS DERECHOS LABORALES. EL CASO DE LA REPUBLICA DOMINICANA

**Rafael Abreu, Eulogia Familia y Maribel Batista, CNUS
(Confederación Nacional Unitaria Sindical de
R.Dominicana**

**Publicado en el libro ORIT “Estrategia y acción sindical
en las Américas ante la OMC y los TLCs, 2008**

En los últimos quince años, Rep.Dominicana se caracteriza en lo económico y social por dos grandes hechos: por un lado, desde los noventa, una profundización del modelo de crecimiento hacia fuera que se había adoptado en las décadas previas, luego de una etapa de sustitución de importaciones que había modificado en varios aspectos el inicial modelo primario exportador, para lo cual se aplicaron una gran cantidad de reformas hacia lo interno. Asimismo, en los últimos años se ha producido un importante crecimiento económico, al tiempo que también aumenta la pobreza y la brecha social, lo que seguramente está vinculado a este nuevo proceso.

Por otra parte, en la actual década, se toma la decisión a favor de la incorporación del país a las negociaciones que los

países centroamericanos realizaban con EEUU por un TLC, lo que ha dado lugar a su actual denominación DR-CAFTA. El acuerdo está vigente desde el 2006, luego de rápidas negociaciones, iniciadas en enero del 2003 y concluidas en diciembre de ese mismo año. No es un TLC aislado, sino es una de las variables utilizadas o promovidas por los EEUU en distintos países para ampliar su mercado frente al estancamiento del proceso en la OMC y el ALCA. Estos tratados no se refieren solamente a asuntos económicos, sino que también tienen un explícito contenido político donde los países en desarrollo quedan en una situación de desventaja.

Es muy poco el tiempo transcurrido para evaluar al DR-CAFTA, no estando disponibles estadísticas de los organismos oficiales que permitan hacer una medición concreta de sus efectos, pero es indudable que profundizará la inequidad de la sociedad dominicana, en el marco de las decisiones adoptadas a favor de la incorporación del país a la globalización.

Este artículo presenta entonces un balance sobre la actual estructura económica, laboral y social del país, como escenario para futuras evaluaciones del DR-CAFTA.

Aspectos económicos

La economía dominicana, desde la Colonia, ha estado abierta al exterior, a través de un modelo primario de exportación, lo que es profundizado por el Estado Dominicano, desde que se funda como república independiente en 1844. Las materias primas se vendían al exterior sin ningún proceso de elaboración, mientras que se importaban para el consumo interno bienes industriales y agroindustriales. En el año 1904, sesenta años después de la independencia, los ingresos del Estado dependían en un 90% de lo que se recaudaba en las aduanas. En ese momento fue alrededor de la producción de tabaco en la región norte, o del Cibao que se organizó el principal eje exportador. Mientras en el este del país

dominaban los hatos ganaderos y en el sur los cortes madereros.

Este modelo tuvo una variante con la implementación del modelo de crecimiento hacia adentro, mediante sustitución de importaciones que se inició en los regímenes de Rafael Leónidas Trujillo (1930-1961) y de Joaquín Balaguer (1966-98), éste último con carácter más formal mediante la ley 299 sobre Incentivos y Protección Industrial. No obstante, las variables históricamente claves del modelo dominicano son las exportaciones, la inversión extranjera directa, el endeudamiento externo y las importaciones, principalmente de materias primas.

Tras la primera crisis petrolera de 1973, en la región se comenzó a plantear la necesidad de cambiar hacia un modelo de crecimiento hacia fuera, basado en la exportación de bienes y servicios. A comienzos de los años ochenta, la crisis de la deuda externa obligó a los Estados a reorientar las políticas económicas, a fin de controlar el déficit fiscal y cumplir los compromisos financieros mediante el incremento de las exportaciones. En ese orden, la República Dominicana inicia un proceso de apertura comercial, modificando sustancialmente la estructura productiva nacional y del comercio exterior: de economía basada agricultura (azúcar, café, cacao y tabaco), desmontando apresuradamente (y sin medir las consecuencias de orden social, comunitario, etc.), el aparato productivo nacional, transformándolo en una Economía de Servicios basada en Zonas Francas y Turismo, como los nuevos sectores de exportación.

La transformación de la economía dominicana en los ochenta fue intensa y profunda. El principal sector del país sigue siendo la agricultura, en términos de consumo doméstico, ocupando también el segundo lugar en cuanto a exportación (después de la minería). Pero en menos de una década creció fuertemente la importancia del turismo y zonas francas. Este último aporta más de 3000 millones de dólares al año.

Son también muy importantes las remesas de dominicanos que viven en EEUU, estimadas en 2000 millones de dólares anuales. Por su parte, las zonas francas reorganizaron completamente la estructura del aparato productivo, la base del poder político, la composición de las fuerzas sociales y la forma de organizar el espacio, incorporando a las mujeres al mercado de trabajo.

Otro aspecto de la apertura al exterior, es el hecho de que en este periodo, la República Dominicana ha sido signataria de los Acuerdos de la Ronda Uruguay en el marco de la OMC, ha firmado un TLC con CARICOM, y tuvo una participación activa en las negociaciones comerciales regionales con miras a la creación del ALCA. Es además beneficiaria de varios acuerdos preferenciales unilaterales otorgados por países desarrollados, particularmente EEUU y UE, junto a Japón, Canadá, Australia, Bulgaria, Nueva Zelanda, Noruega, Suiza, y Rusia.

Igualmente se ha fortalecido el marco para la protección y seguridad del inversionista extranjero, para lo cual el gobierno ha firmado más de diez Tratados de Promoción y protección de Inversión, lo que contrasta con la falta de apoyo y fomento a la producción nacional, especialmente la agropecuaria, impulsando a que el país una dependencia alimentaria y productiva.

Pero aún más importante es que el Estado sustituyó su esquema anterior de política de desarrollo fundamentada en la sustitución de importaciones por el esquema de un Estado promotor de una serie de acciones para facilitar la inversión extranjera. Tales legislaciones que han sido adoptadas en respuesta a las exigencias que se le han realizado al país para adecuar su marco jurídico a una economía abierta, y combatir flagelos que afectan la sociedad dominicana y que pueden agravarse producto del proceso de globalización y apertura, estas leyes y que procuran incorporar mejores prácticas internacionales y nacionales en cada uno de los aspectos tratados. Todas estas leyes han sido concebidas bajo los principios que dominan el neoliberalismo, esto es, quitarle las funciones y reducir la participación del Estado, para que

ejerza solo las funciones de simple regulador, y traspase sus obligaciones con sus ciudadanos y ciudadanas al sector privado, que las convierte en negocios.

Tal proceso se inició con un conjunto de reformas lanzadas en el 1990, principalmente la ley de Zonas Francas, y que continuaron con la puesta en ejecución de una disciplina fiscal, una fuerte política monetaria, y otras legislaciones vinculadas, como: la ley de Propiedad Industrial (1995), la Ley General de Reforma de la Empresa Pública (1997), la ley de Telecomunicaciones (1998), la Ley de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2000), la ley de Electricidad (2001), la ley de Promoción del Desarrollo Turístico (2001), y la ley de Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Concesiones y Obras del Estado (2006).

Impacto laboral

Si bien el nuevo modelo ha generado riquezas, estas no han servido para mejorar las condiciones de vida de los/las dominicanos/as. El BID sostiene que: “durante los 90 el quantum del crecimiento económico en República Dominicana fue, sin lugar a dudas, notable; pero si se mide por su impacto de bienestar en grandes mayorías nacionales y de satisfacción de las expectativas generadas, la calidad de dicho crecimiento resulta más controversial. La expansión del producto se sostuvo a lo largo del decenio promediando 5,7% anual, excepto por la contracción de 1990. Pero este notable crecimiento no fue acompañado de un ritmo similar en el avance de las reformas institucionales y de políticas necesarias para mejorar la calidad distributiva del mismo. El crecimiento no se tradujo en suficiente desarrollo, si éste se mide por la generación de nuevas ocupaciones e ingresos para amplios sectores de población”.

Esta última afirmación nos permite constatar que una de las razones por la cual el crecimiento económico, no se tradujo en desarrollo social, es por la incapacidad que ha tenido el modelo productivo de generar una cantidad suficiente de empleos decentes y por el contrario ha contribuido en fomentar el

crecimiento de la informalidad en el empleo, con todo lo que ello implica y su impacto en relación con el crecimiento de la pobreza y el ensanchamiento de las brechas sociales.

Se va generando una rápida transformación del mercado de trabajo, donde se destaca:

- el crecimiento desmesurado del sector informal. En la zona urbana del país, alrededor de 54% de las personas ocupadas trabajan en condiciones de informalidad según el criterio legal –esto es, carecen de licencia o contrato, y no reciben una cantidad razonable de beneficios laborales contemplados en la legislación. Similarmente, alrededor de 65% de los trabajadores son informales desde la perspectiva de la seguridad social –esto es, no se encuentran cotizando actualmente como preparación para la vejez. Finalmente, cerca de 50% de los ocupados y ocupadas urbanas son informales según el criterio OIT, dado que trabajan en establecimientos pequeños o como cuentapropistas en ocupaciones de baja calificación.
- un acentuado ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo femenina, al doble de velocidad que los hombres (8.7% contra 3.5% anual, según la OIT), ocupándose en puestos concentrados en los sectores más dinámicos (zonas francas, comercio y servicios), pero donde las condiciones de trabajo resultan ser más precarias, y con mantenimiento de la segmentación del mercado de trabajo por sexo. Ello incluye también un alto índice de desempleo, donde las mujeres representan la gran mayoría de desocupados.
- la reducción de los empleos en las zonas francas, Según la Asociación Dominicana de Zonas Francas, en el año 2005, se perdieron alrededor de 30 mil empleos directos.
- el impacto del proceso de privatización al que ha sido sometido las empresas e instituciones publicas de servicios, así como la reestructuración de ciertos sectores económicos (puertos, aeropuertos, etc.) e incluso, en los últimos años, las restricciones presupuestarias que le impiden al sector público expandir

el empleo.

- la desarticulación de las fases de producción, mercadeo y servicios al que asisten diversas empresas y la tercerización de la contratación.
- la no generación de un crecimiento importante de empleo desde el sector privado productor bienes transables en gran escala, ya que en realidad la liberalización ha traído la reducción de personal, en la medida en que las empresas se esfuerzan por aumentar la productividad y la competitividad introduciendo maquinaria y equipos para ahorrar mano de obra.

También ha habido un fuerte impacto a lo interno de las empresas, las cuales modifican su estructura de producción sustrayendo parte del proceso productivo, situándolo como una actividad que esta fuera de su ámbito, desarticulando la relación laboral y las obligaciones que la misma genera. Esto impide a los trabajadores “satélites” que se benefician de las riquezas generadas, mediante la subcontratación o la terciarización de la relación laboral.

En las empresas establecidas o que funcionan bajo este contexto, se destaca la creación de puestos de trabajo con una tendencia generalizada hacia la flexibilización del empleo, de modo que, el trabajo con carácter indefinido se está reduciendo a favor del empleo parcial, temporal, de bajos salarios y condiciones mínimas.

El entorno actual se caracteriza por el desconocimiento de derechos, uso de nuevos medios que se emplean para evadir las responsabilidades laborales, a lo que se suman las trabas impuestas a las nuevas asociaciones sindicales, de modo que nuevos sectores económicos o formas de organización del capital no han recibido como respuesta nuevos sujetos sindicales fuertes capaces de aglutinar y representar en los intereses de los trabajadores de esos sectores, pues se les impide su constitución o desarrollo.

Esta realidad originada por el modelo, se mantiene y se agrava debido a la existencia de una política antisindical, mediante la cual se frena la autonomía colectiva impidiendo la consecución de mejores condiciones de vida y de trabajo que debería materializarse con la negociación colectiva.

En los últimos años, en varias empresas donde se han logrado establecer buenas condiciones de trabajo vía la negociación colectiva y donde los sindicatos son instituciones fuertes y con un considerable nivel de incidencia social, se observa una fuerte presión para reducir las conquistas obtenidas durante años, a través de la modificación de los sistemas y métodos de trabajos. Estos cambios se impulsan sobre todo cuando se producen fusiones o adquisiciones por parte de otras empresas o grupos empresariales y donde se han reducido considerablemente el número de trabajadores beneficiados y al mismo tiempo miembros del sindicato, mediante la subcontratación de otras “empresas” para la realización de diferentes labores.

El aumento de la migración, tanto la recepción de mano de obra, como la exportación de la misma, es otro elemento que impacta y contribuye a este nuevo escenario laboral, pues los trabajadores inmigrantes son objeto de violaciones a sus derechos laborales como una forma de abaratar el costo laboral, al mismo tiempo, cientos de mujeres y también hombres, tratando de lograr un mejor porvenir, se exponen a ser víctimas de trata y tráfico de personas, tanto a nivel local como internacional. Jóvenes, mujeres y trabajadores migrantes se desenvuelven, en la mayoría de los casos, en condiciones de permanente fragilidad, lo que se agrava debido a que la referencia no es uniforme sino cambiante, que muta y exige atender a cada una de esas distintas “situaciones”, estamos pues, frente a un nuevo itinerario de vulnerabilidad.

En el ámbito de la legislación, las autoridades recurren a plantear que el país cuenta con una buena herramienta legal para garantizar el cumplimiento y respecto de los derechos

laborales y esto es muy importante tomaren cuenta en razón de las obligaciones que asumido el país en el contexto del respeto a los derechos laborales en el marco de los TLC. En ese orden, es importante hacer una precisión respecto a la modificación al Código de Trabajo dominicano que se produjo en 1992, cuya reforma no siguió en lo formal la tendencia flexibilizadora que se producía en América Latina, pero sí se ha estado aplicando en la práctica, mediante violación a los derechos consignados en las leyes y los convenios internacionales de la OIT ratificados por el Estado Dominicano, gracias a la flexibilización de las políticas de fiscalización de los derechos laborales. Es decir, si bien es cierto, que el país ha adoptado importantes legislaciones que se supone deberían tener, un efecto positivo en el país, hasta el momento esto no se ha traducido de esta manera, pues estos instrumentos jurídicos, en la mayoría de los casos, no han sido aplicados a plenitud, lo que contrasta con la aplicación estricta de las legislaciones adoptadas para facilitar el movimiento de bienes y servicios y la inversión extranjera.

Conclusiones

Como hemos podido observar, los cambios que se han ido dando en el país, a propósito de adecuarnos a una economía abierta. Es poco el valor agregado que incorporamos a lo que producimos, limitándonos a la generación de materia prima, al ensamblaje de piezas producidas en otras partes del mundo y a la producción de bienes de bajo nivel tecnológico. Simultáneamente, empujados por la dinámica global, estamos forzados a abrir nuestras aduanas, desmontar barreras arancelarias y vincularnos a dinámicas.

Tal como ha pasado en otras partes del mundo, el proceso de globalización y la consecuente transnacionalización del capital está incidiendo directamente en la distribución de la riqueza y en las relaciones de fuerza dentro de cada sociedad. Esto a su vez ha implicado cambios en los ámbitos del empleo y la relación trabajo que si bien afectan al grueso de la población

trabajadora, afecta con mas severidad a grupos que dada sus características resultan más vulnerables como jóvenes, mujeres y migrantes.

Este proceso afecta los derechos laborales, como derechos que se generan a partir de la realización del trabajo como actividad transformadora de bienes y servicios, tienen características que pueden ser explicadas, en parte, por las peculiaridades del contexto productivo en que la misma se produce. El modelo enfatiza una tendencia perversa de especializarnos en suplir mano de obra barata en la cadena productiva global.

A pesar de la incapacidad de generar empleos suficientes y de calidad por parte de los sectores en mayor crecimiento, el país continúa apostando a la continuidad de sustentar el desarrollo en las zonas francas, el turismo, el comercio, las telecomunicaciones y sector financiero, todos correspondientes al sector de los servicios.

Se destaca la creación de puestos de trabajo con una tendencia generalizada hacia la flexibilización del empleo, de modo que, el trabajo con carácter indefinido se está reduciendo a favor del empleo parcial, temporal, de bajos salarios y condiciones mínimas y al crecimiento desmesurado del sector informal, frente un sector formal que se contrae cada día mas, situación que se agrava debido a la existencia de una política antisindical, mediante la cual se frena la autonomía colectiva impidiendo la consecución de mejores condiciones de vida y de trabajo que debería materializarse con la negociación colectiva.

Si bien es positivo el aumento de jóvenes y mujeres en el mercado de trabajo, sin embargo estos nuevos trabajadores ingresan al mercado de trabajo bajo una modalidad que favorece la flexibilización, sobre todo a través de la subcontratación, duración determinada, salarios y jornadas variables, etc.

Frente a esta nueva realidad es evidente que el país carece de mecanismos para regularizar esta situación y así evitar los efectos negativos sobre la masa social, lo cual resulta indispensable pues está claro que el desarrollo en el mercado mundial, no asegura mejores condiciones de trabajo y vida para la mayoría de la población, o una redistribución de la riqueza social.