

DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

Empleo, productividad
e innovación

POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y LABORAL

EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Hugo Ñopo
Sócrates Barinas

117

Documentos de Investigación 117

Políticas de protección social y laboral en la República Dominicana*

Hugo Ñopo**
Sócrates Barinas***

-
- * Los autores agradecen la asesoría de Santiago Levy, los comentarios de Marcela Meléndez y el apoyo en el procesamiento estadístico de Daniel Pajita, Sofía Hidalgo, Julio Díaz, Maité Duquela y Jerson Veliz.
- ** Hugo Ñopo es investigador principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Su participación en este estudio se llevó a cabo con el financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo América Latina y el Caribe (PNUD-LAC). Para cualquier comunicación dirigirse a hnopo@grade.org.pe
- *** Sócrates Barinas es economista superior de la Oficina del PNUD en la República Dominicana. Para cualquier comunicación dirigirse a socrates.barinas@undp.org

Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)
Av. Grau 915, Barranco, Lima 4, Perú
Teléfono: 247-9988
www.grade.org.pe



Esta publicación cuenta con una Licencia Creative Commons Atribución-No-Comercial 4.0 Internacional.

Publicación electrónica. Primera edición. Lima, agosto del 2021

En concordancia con los objetivos de GRADE, el propósito de la serie Documentos de Investigación es difundir oportunamente los estudios que realizan sus investigadores y suscitar el intercambio con otros miembros de la comunidad científica que permita enriquecer el producto final de la investigación, de modo que esta apruebe sólidos criterios técnicos para el proceso político de toma de decisiones.

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE, ni del PNUD. Los autores declaran que no tienen conflicto de interés vinculado a la realización del presente estudio, sus resultados o la interpretación de estos.

Directora de Investigación: María Balarin
Asistente de edición: Diana Balcázar Tafur
Corrección de estilo: José Luis Carrillo
Diseño de carátula: Elena González
Diagramación: Amaurí Valls / Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-08689
ISBN: 978-612-4374-42-5

CENDOC / GRADE

ÑOPO, Hugo y Sócrates BARINAS

Políticas de protección social y laboral en la República Dominicana / Hugo Ñopo y Sócrates Barinas. Lima: GRADE, 2021. (Documentos de Investigación, 117).

TRABAJO, INFORMALIDAD, PROTECCIÓN SOCIAL, INCENTIVOS, REPÚBLICA DOMINICANA

ÍNDICE

PRINCIPALES ABREVIACIONES	7
RESUMEN	9
INTRODUCCIÓN	11
I. MARCO JURÍDICO	17
1.1. Seguridad social contributiva	21
1.2. Legislación laboral: beneficios para los trabajadores asalariados	28
1.3. Regulación laboral: salario mínimo y despidos	31
1.4. Seguridad social subsidiada (no contributiva)	35
1.5. Comparación entre el Seguro Familiar de Salud contributivo y el subsidiado	37
1.6. Programas de lucha contra la pobreza	41
1.7. Síntesis	47
2. MERCADO LABORAL	51
2.1. Composición del empleo	52
2.2. Transiciones entre la formalidad y la informalidad	55
2.3. Ingresos de los trabajadores	59
2.4. Salario mínimo	62
2.5. El tejido empresarial	68
2.6. Síntesis	72

3. EFICACIA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL	75
3.1. Protección contra riesgos	75
3.2. Redistribución	77
4. EL VÍNCULO CON LA PRODUCTIVIDAD	81
4.1. Un impuesto a la formalidad y un subsidio a la informalidad	81
4.2. Impuesto al tamaño	84
5. CONCLUSIONES	89
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	91

PRINCIPALES ABREVIACIONES

ADESS	Administradora de Subsidios Sociales
AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones
ARL	Administradoras de Riesgos Laborales
ARS	Administradoras de Riesgos de Salud
CNSS	Consejo Nacional de Seguridad Social
DIDA	Dirección de Información y Defensa
ENCFT	Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo
ENFT	Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo
GCPS	Gabinete de Coordinación de la Política Social
ICV	Índice de calidad de vida
ISR	Impuesto sobre la renta
ITBIS	Impuesto sobre transferencias de bienes industrializados y servicios
MEPyD	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
MICM	Ministerio de Industria Comercio y MiPYMES
MiPYMES	Micro, pequeñas y medianas empresas
PBS	Plan Básico de Salud
PDSS	Plan de Servicios de Salud
PEA	Población económicamente activa

PIB	Producto interno bruto
PROSOLI	Progresando con Solidaridad
RD\$	Símbolo del peso dominicano
RNC	Registro Nacional de Contribuyentes
RST	Régimen Simplificado de Tributación
SDSS	Sistema Dominicano de Seguridad Social
SENASA	Seguro Nacional de Salud
SFS	Seguro Familiar de Salud
SIPEN	Superintendencia de Pensiones
SISALRIL	Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales
SISDOM	Sistema de Indicadores Sociales de la República Dominicana
SIUBEN	Sistema de Focalización de la Pobreza del Sistema Único de Beneficiarios
SNS	Sistema Nacional de Salud
TSS	Tesorería de la Seguridad Social
UNAP	Unidades de atención primaria

RESUMEN

La protección social en la República Dominicana resulta de una combinación de programas de seguridad social en modalidades contributiva y no contributiva, regulaciones laborales en materia de estabilidad en el empleo y de salarios mínimos para un subconjunto de trabajadores, además de programas contra la pobreza. Las cotizaciones a la modalidad contributiva y los costos de la contratación formal varían según el sector y tamaño de las empresas. Sin embargo, los beneficios que reciben los trabajadores son inferiores a los costos, lo que genera incentivos en contra de la formalización y el crecimiento de las empresas. Por otro lado, los programas no contributivos subsidian el empleo informal. Esta combinación de políticas desalienta la productividad y las oportunidades para que los trabajadores dominicanos obtengan empleos con ingresos más altos, lo que a su vez impone un peso importante en programas compensatorios para las familias pobres. Más allá de las buenas intenciones, la superposición entre lo contributivo y lo no contributivo lleva a un equilibrio de baja efectividad de la protección, poca redistribución y baja productividad. La solución a este problema debe apuntar al foco de este, la legislación laboral. Esta fue importada de otras realidades hace muchas décadas y, en una medida importante, se incumple. Modernizar la legislación es esencial para fortalecer los esfuerzos de protección social y llevar la economía a un equilibrio con mayor inclusión social y progreso compartido.

Códigos JEL: D22 H55 J08 J46 K31 N36. Palabras clave: trabajo, informalidad, protección social, costos extrasalariales, incentivos

INTRODUCCIÓN

En la República Dominicana, la protección social está compuesta por dos tipos de programas: los que protegen a los trabajadores contra diversos riesgos como la enfermedad, la invalidez, la longevidad y la muerte, y los que transfieren ingresos a las personas que, conforme a ciertos criterios, son clasificadas como pobres. En este documento denominamos a los primeros “programas de seguridad social”, y a los segundos, “programas de lucha contra la pobreza”.

Como en el resto de la región, el acceso a la seguridad social depende de la forma de participación de los trabajadores en el mercado laboral. El Código de Trabajo los separa entre asalariados y no asalariados. Los primeros trabajan en empresas en una relación de subordinación a cambio de un salario. Los segundos son un grupo heterogéneo conformado por trabajadores por cuenta propia, independientes, familiares no remunerados y residentes en el extranjero. La distinción entre asalariados y no asalariados es central, porque los derechos y las obligaciones con respecto a la seguridad social dependen de ella.

En efecto, la Ley de Seguridad Social (Ley 87-01) de 2001 dispone que el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) está conformado por tres regímenes: i) el contributivo, financiado con los aportes de los trabajadores asalariados y las empresas que los contratan; ii) el subsidiado, para los trabajadores no asalariados con ingresos

inferiores a un salario mínimo,¹ financiado en su totalidad por el Estado, y iii) el contributivo subsidiado, para los no asalariados con ingresos superiores a un salario mínimo y financiado por ellos y el Estado conjuntamente.²

El régimen contributivo otorga pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia en caso el trabajador muera, un seguro de accidentes de trabajo y servicios de salud a través del Seguro Familiar de Salud (SFS) en su modalidad contributiva. El subsidiado solo concede beneficios en materia de salud a través del SFS en su modalidad subsidiada, aunque su cobertura depende de los ingresos de los trabajadores, más allá de su condición de no asalariados, conforme a criterios que se señalan más adelante. En el régimen contributivo hay dos sistemas de pensiones de vejez: el de reparto, constituido antes de la Ley de Seguridad Social de 2001, en el que no se permiten nuevas afiliaciones; y el de capitalización individual, a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), en el que las cotizaciones de los trabajadores se destinan a una cuenta individual.

En este documento llamaremos trabajadores formales a los asalariados que en efecto cotizan al régimen contributivo, e informales a todos los demás. Si la Ley de 2001 se cumpliera plenamente, los trabajadores formales y los asalariados serían los mismos. Sin embargo, como se documenta más adelante, eso no es así. Algunas empresas en la República Dominicana incumplen su obligación de afiliar a sus trabajadores asalariados al régimen contributivo. Por tanto, esos trabajadores

1 Como se verá más adelante, en la República Dominicana existen varios salarios mínimos, según el sector económico y tamaño de las empresas. De aquí en adelante nos referiremos al menor de todos ellos como el salario mínimo.

2 Es preciso señalar que hasta la fecha solo se ha implementado el plan de beneficios del régimen contributivo, así como los beneficios en salud del subsidiado. El contributivo subsidiado no ha sido implementado y, por ello, no se tendrá en cuenta en este documento.

son informales a pesar de ser asalariados, y su condición de informalidad resulta de un acto ilegal por parte de las empresas. En consecuencia, los trabajadores informales son más numerosos que los no asalariados, ya que incluyen a aquellos asalariados ilegalmente excluidos del régimen contributivo. De lo anterior se desprende que la informalidad laboral es en parte legal (en el caso de los no asalariados) y en parte ilegal (en el caso de los asalariados).

La Ley de 2001 señala que solo los trabajadores no asalariados con ingresos inferiores a un salario mínimo tienen derecho al régimen subsidiado de seguridad social. Sin embargo, en la práctica ese derecho no se determina por el salario mínimo, sino por los criterios de focalización desarrollados para identificar a las familias beneficiarias de los programas contra la pobreza. Para ese propósito, en la República Dominicana las familias se clasifican en tres grupos en función de un índice de calidad de vida: las que están en condiciones de pobreza y vulnerabilidad; las que, si bien están en condiciones de vulnerabilidad, no son clasificadas como pobres, y las no pobres y no vulnerables.

Esta clasificación es de gran importancia, por dos razones: determina quién tiene acceso a qué beneficios de los programas contra la pobreza; e identifica quiénes tienen derecho al régimen subsidiado de seguridad social, ya que la normatividad establece que solo las familias pobres y vulnerables lo tienen.

La protección social en la República Dominicana se complementa con otros beneficios establecidos en el Código de Trabajo que, no obstante, solo se aplican a los trabajadores asalariados. Destacan entre estos el salario mínimo y las regulaciones sobre estabilidad en el empleo. En la práctica, sin embargo, solo las empresas que contratan a sus trabajadores formalmente cumplen con el Código; en consecuencia, solo los trabajadores formales reciben estos beneficios.

Intentamos responder a tres interrogantes. Primero, ¿cuán eficaz es el sistema de protección social descrito para proteger a los trabajadores dominicanos y sus familias contra diversos riesgos? Segundo, ¿cuán eficaz es para redistribuir ingresos a favor de los menos favorecidos? Y, tercero, ¿qué impacto tiene sobre el tamaño y tipo de empresas, la composición del empleo y la productividad de la economía?

Estas interrogantes son relevantes a la luz de lo siguiente. En las últimas dos décadas, la República Dominicana tuvo uno de los mejores desempeños económicos de América Latina, pues duplicó su producto interno bruto (PIB) per cápita real entre 2001 y 2019. Ese crecimiento, junto con los programas contra la pobreza, redujo la tasa de pobreza del 32% al 21%. Pero, contrariamente a lo esperado, no logró reducir la informalidad laboral, que de hecho aumentó del 52,3% al 55,2% en el mismo período. También, contra lo esperado, la composición del empleo no cambió: en 2001, el 51% de los trabajadores dominicanos se ocupaban por cuenta propia o en establecimientos de hasta cinco personas, comparado con el 52% en 2019. Más todavía: ese crecimiento se debió en gran medida a un esfuerzo importante de acumulación de factores de producción, resultado de una fuerza de trabajo más numerosa y educada, y a un aumento en la tasa de inversión. La contribución de la productividad al crecimiento fue mediocre: de menos del 0,40% al año (Fernández-Arias y Fernández-Arias, 2021). El país creció fundamentalmente porque se incrementaron los recursos productivos, no porque aumentó la productividad de esos recursos.

¿Por qué en un contexto tan favorable se observaron estos resultados? ¿Qué impidió que el país experimentase un crecimiento socialmente más incluyente y más basado en aumentos de productividad?

Esta investigación analiza algunas de las barreras que limitan la capacidad de traducir el crecimiento económico en mejores oportunidades para los dominicanos. Para ello, prestamos atención al diseño

e implementación de los regímenes contributivo y subsidiado de seguridad social, así como a las regulaciones laborales contra despidos y la política de salarios mínimos. Argumentamos que la falta de coherencia sistémica de estos instrumentos genera desincentivos para la formalidad. Además, se analizan las transiciones en el mercado laboral entre la formalidad, la informalidad y el desempleo, en tanto afectan la efectividad de los programas del régimen contributivo de seguridad social. Exploramos también la capacidad del sistema de pensiones para proteger a los trabajadores en la vejez y la combinación del SFS (en sus modalidades contributiva y subsidiada), así como los servicios de salud para los trabajadores sin acceso a ese seguro, para atender las necesidades de salud de la población. Las buenas intenciones en el diseño del sistema de seguridad social y de los programas contra la pobreza, cuando no toman en cuenta los incentivos de los agentes, llevan a malos resultados (Levy, 2008).

En la siguiente sección se describen los principales elementos del marco normativo de la seguridad social (contributiva y no contributiva), la legislación laboral (particularmente respecto del salario mínimo y la regulación de los despidos), y los programas de lucha contra la pobreza. En la sección tres se presenta un panorama del mercado de trabajo, caracterizado por un elevado porcentaje de empleos informales y numerosas microempresas. En la sección cuatro se evalúa la efectividad de la seguridad social contributiva, de la no contributiva y de los programas contra la pobreza para proteger frente a riesgos y redistribuir ingresos. En la sección cinco se analizan los vínculos entre la protección social y las regulaciones sobre el empleo, y la productividad agregada. Y en la sección final se presentan algunas reflexiones para contribuir a la discusión sobre posibles soluciones a la problemática.

1. MARCO JURÍDICO

La Ley 87-01 de Seguridad Social, promulgada en 2001, planteó un nuevo sistema guiado por criterios de eficiencia, cobertura universal y solidaridad. Su artículo 7 detalla que:

El Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) estará integrado por los siguientes regímenes de financiamiento:

- a) un régimen contributivo, que comprenderá a los trabajadores asalariados públicos y privados y a los empleadores, financiado por los trabajadores y empleadores, incluyendo al Estado como empleador;
- b) un régimen subsidiado, que protegerá a los trabajadores por cuenta propia con ingresos inestables e inferiores al salario mínimo nacional, así como a los desempleados, discapacitados e indigentes, financiado fundamentalmente por el Estado Dominicano;
- c) un régimen contributivo subsidiado, que protegerá a los profesionales y técnicos independientes y a los trabajadores por cuenta propia con ingresos promedio, iguales o superiores a un salario mínimo nacional, con aportes del trabajador y un subsidio estatal para suplir la falta de empleador.

La Ley de 2001 otorga un papel importante al salario mínimo en el acceso a la protección social en la República Dominicana, por dos

Cuadro 1

Tipos de regímenes de seguridad social, por forma de participación laboral

Regímenes	Tipos de participación laboral		
	Asalariados	Independientes o por cuenta propia con ingresos menores a un salario mínimo	Independientes o por cuenta propia con ingresos mayores a un salario mínimo
- Contributivo	x		
- Subsidiado		x	
- Contributivo subsidiado			x

Fuente: Ley de Seguridad Social. Elaboración propia.

razones. Primero porque, en principio, para que un trabajador pueda estar en el régimen contributivo, sus ingresos deben ser al menos iguales a ese salario. Y, segundo, porque sirve para dividir a los trabajadores no asalariados entre aquellos que tienen derecho a los beneficios del régimen subsidiado y aquellos que no lo tienen. En otros términos, la legislación genera obligaciones y derechos en función de dos criterios paralelos: ser o no asalariado y tener o no ingresos superiores a un salario mínimo. Sin embargo, a pesar de las disposiciones de la Ley, en la práctica no es el salario mínimo el que define la categorización de los no asalariados. En realidad, se clasifica a los trabajadores en tres grupos: pobres y vulnerables, no pobres y vulnerables, y no pobres y no vulnerables. En función de esa clasificación, la normatividad establece que solo los pobres y vulnerables tienen derecho al régimen subsidiado de seguridad social.

Ahora bien, el único beneficio de ese régimen es el derecho al SFS en su modalidad no contributiva. Lo anterior no implica, sin embargo, que el resto de los no asalariados se quede sin acceso a servicios de

salud. Estos pueden obtenerse del Estado, pero en condiciones menos favorables que las de los pobres y vulnerables.

Se debe indicar que el SFS tiene dos modalidades: contributiva y subsidiada (no contributiva). A su vez, se documenta más adelante que la calidad del servicio y el alcance de las intervenciones es mejor en la modalidad contributiva: los beneficiarios pueden atenderse en clínicas privadas, reciben subsidios por maternidad y enfermedad y tienen acceso a los servicios de guardería para sus hijos. En cambio, en la modalidad subsidiada solo tienen acceso a las instalaciones del sector público, donde el gasto per cápita es menor. En la contributiva los beneficiarios deben realizar algunos copagos, mientras que en la subsidiada no. Por otro lado, los trabajadores informales sin derecho al régimen subsidiado —esto es, los vulnerables pero no pobres y los no pobres y no vulnerables— pueden recibir servicios de salud en las mismas instalaciones públicas donde se atienden los pobres y vulnerables, pero tienen que hacer copagos por los servicios (llamados cuotas de recuperación). Dicho de otra forma, el único beneficio que obtienen los trabajadores informales pobres y vulnerables es evitar los copagos que el resto de los informales sí debe hacer.

En lo que concierne al funcionamiento, el SDSS se compone de diversos organismos. El Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) es el órgano rector y superior del sistema. Es responsable de establecer las políticas, regular las instituciones, y garantizar la cobertura y la protección de los beneficiarios. La Tesorería de la Seguridad Social (TSS) es la entidad responsable de la recaudación, la distribución y el pago de los recursos financieros del sistema. Además, el sistema cuenta con: i) la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), que se encarga de proteger a los beneficiarios y supervisar la solvencia financiera de las AFP; y, ii) la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL), que se ocupa de vigilar la solvencia financiera de

las Administradoras de Riesgos de Salud (ARS) y de Riesgos Laborales (ARL). La SISALRIL también se encarga de supervisar el pago a las Administradoras y a las Prestadoras de Servicios de Salud (PSS), entidades de carácter público, privado o mixto, con o sin fines lucrativos.

Actualmente, en la República Dominicana se han implementado todos los programas del régimen contributivo: pensiones de vejez, discapacidad y sobrevivencia; el SFS (que incluye estancias infantiles y subsidios por maternidad, lactancia y enfermedad), y el seguro de accidentes de trabajo. Sin embargo, para el régimen subsidiado solo se aplicó la modalidad correspondiente del SFS, y para el contributivo subsidiado, ninguno de los programas contemplados en la Ley de Seguridad Social. Tampoco se ha puesto en práctica un régimen voluntario de cotización para aquellos trabajadores no asalariados que deseen aportar al régimen contributivo.

Como ya se señaló, la Ley dispone que el ingreso al régimen contributivo es obligatorio para los trabajadores asalariados y optativo para los no asalariados. Sin embargo, como se verá más adelante, no todos los asalariados cotizan al régimen contributivo, ya que en algunas ocasiones las empresas que los contratan incumplen la ley.

Cuadro 2

Obligatoriedad de cotización al sistema de seguridad social

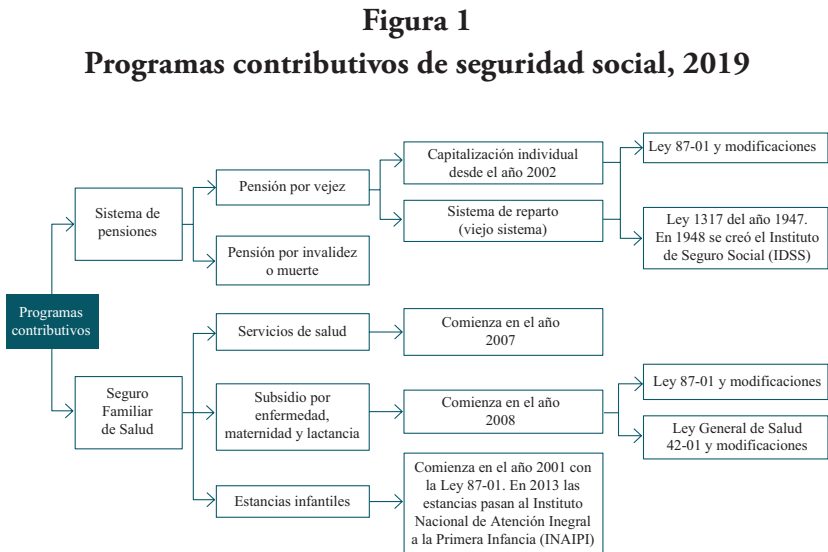
Obligatoriedad	Categorías de trabajadores
Trabajadores obligados al régimen contributivo	<ul style="list-style-type: none"> Asalariados del sector público y privado
Trabajadores no obligados	<ul style="list-style-type: none"> Independientes o por cuenta propia Familiares no remunerados Servicio doméstico Residentes en el exterior (modalidades especiales)

Fuente: Ley de Seguridad Social. Elaboración propia.

Por ello, en la informalidad coexisten trabajadores de dos tipos: algunos que son legalmente informales por no estar obligados a cotizar al ser no asalariados, y otros, en este caso asalariados, que lo son por incumplimiento de la ley. Dicho de otra forma, algunos trabajadores informales se ven excluidos de la seguridad social como consecuencia de la legislación, y otros como resultado de una evasión posibilitada por una mala fiscalización (cuadro 2).

1.1. Seguridad social contributiva

La figura 1 describe los programas contributivos.

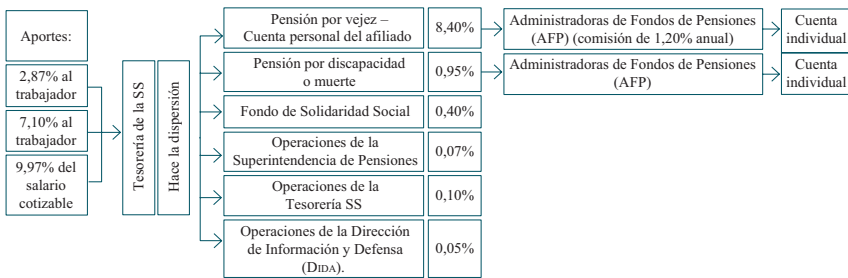


Fuente: SIPEN (2020), SISALRIL (2019). Elaboración propia.

Las pensiones de vejez tienen el objetivo de proteger a los trabajadores durante el período de retiro laboral, a través del ahorro durante

su vida productiva. Antes de la implementación de la Ley de 2001, el sistema de pensiones era de reparto. La citada Ley dispuso que todo trabajador que en 2002 tuviese menos de 45 años debía pasar obligatoriamente al sistema de capitalización individual. Los mayores de 45 continuaron en el sistema de reparto. Hoy, dos décadas después, los trabajadores más jóvenes que permanecieron en el sistema de reparto están a punto de cumplir 65 años, y en los próximos años se jubilarán. Desde 2003 los trabajadores solo se pueden afiliar al sistema de capitalización individual. A este sistema, los trabajadores y los empleadores contribuyen, en conjunto, con el 9,97% del salario cotizable. La figura 2 describe cómo se encuentran distribuidas las cotizaciones.

Figura 2
Distribución de las cotizaciones
a las pensiones contributivas, 2020



Fuente: Ley 13-20. Elaboración propia.

La comisión cobrada por las AFP es alta: el 1,2% del salario. Habida cuenta de ello y de los recursos destinados a gastos administrativos y al Fondo de Solidaridad Social, el resultado es que, del 9,97% de las contribuciones, solo se destina el 8,15% a la cuenta individual del trabajador. Otra forma de ver lo recién dicho consiste en señalar

que, de cada 10 pesos dominicanos de contribuciones de empresas y trabajadores, apenas algo más de 8 representan beneficios directos para el trabajador.

La gestión del sistema se sustenta en una combinación de entidades públicas y privadas. La Tesorería de la Seguridad Social recauda las contribuciones y distribuye los montos a los fondos específicos. En el caso de las pensiones de vejez, discapacidad y sobrevivencia, se entrega el monto recaudado mensualmente a las AFP, y estas depositan la cantidad correspondiente en las cuentas individuales de los trabajadores.

El sistema de capitalización individual tiene elementos de solidaridad mediante el ahorro. El Fondo de Solidaridad Social se crea en beneficio de los afiliados mayores de 65 años que tengan un mínimo de 300 cotizaciones mensuales pero que no hayan ahorrado lo suficiente para cubrir la pensión mínima (que es igual al salario mínimo legal más bajo). Este Fondo otorga la suma necesaria para igualar la pensión a la mínima, y los trabajadores y las empresas le destinan el 0,4% del salario cotizable.

Para acceder a las pensiones de vejez, tanto en el sistema de capitalización individual como en el de reparto, se debe cotizar un mínimo de 360 meses (30 años) y tener 60 años o más. Se hace una excepción para las personas que comenzaron cotizando en el sistema de reparto y que al inicio del sistema de capitalización tenían menos de 45 años. Se otorga una pensión de vejez a quienes, al cumplir 55 años, hayan acumulado un fondo de pensión superior en un 50% a la pensión mínima. En este último caso, se concede la pensión de acuerdo con las contribuciones agregadas, por el traspaso de fondos de reparto y las realizadas al nuevo sistema.

En el sistema de capitalización individual, la pensión de vejez se paga a través de dos modalidades. La primera es el retiro programado, por el que se paga una cuota mensual de acuerdo con los recursos

acumulados en el fondo de capitalización individual. La segunda es la renta vitalicia, por la cual la Tesorería de la Seguridad Social pasa los recursos acumulados en el fondo individual a una aseguradora privada que los administra hasta el fallecimiento del afiliado. En el primer caso, cuando la persona fallece, el dinero restante pasa a sus familiares; en el segundo, a la aseguradora, que es la que asume todo el riesgo de longevidad (cuadro 3).

Cuadro 3
Criterios para el cálculo de la pensión de vejez

Retiro programado	Renta vitalicia
Para el cálculo del monto de la pensión se procede de la manera siguiente:	
Se divide el saldo acumulado en la cuenta de capitalización individual al momento de retiro del trabajador por el capital necesario para pagar una unidad de pensión, el cual es un factor actuarial que toma en cuenta la expectativa de vida del afiliado y la tasa de interés esperada sobre el saldo de dicha cuenta.	
El monto de la pensión se actualiza anualmente y se ajusta de tal forma que se distribuya el saldo de la cuenta a lo largo del período de vida.	Es un monto fijo que se calcula una sola vez y es indexado por la variación del índice de precios al consumidor cada 2 años.
<ul style="list-style-type: none"> • El riesgo de longevidad es asumido por el afiliado. • Hay posibilidad de herencia y opción de cambio a renta vitalicia. 	<ul style="list-style-type: none"> • La aseguradora de vida asume el riesgo financiero si el afiliado vive más años de los esperados. • Con la muerte se pierde el derecho a herencia. • El contrato es irreversible.

Fuente: SIPEN (2018). Elaboración propia.

Si un trabajador no cuenta con 360 cotizaciones que le dan derecho a una pensión de vejez, puede seguir cotizando más allá de los 65 años con el fin de adquirirlo. No obstante, la Ley no especifica qué sucede con los saldos de la cuenta de capitalización individual cuando un trabajador no cumple los requisitos. Debe señalarse que esta es una omisión de gran importancia, porque, como se verá más adelante,

pocos trabajadores pueden cumplir con el requisito de las 360 cotizaciones mensuales. Muchos han ahorrado para su pensión de vejez y, además de no obtenerla, desconocen el destino de sus ahorros.

Por otro lado, entre otros beneficios, la pensión de cesantía por edad avanzada protege a trabajadores que cesaron en sus funciones o fueron despedidos y tienen dificultades para su reinserción laboral. Se otorga conforme a los fondos acumulados de los trabajadores que tienen 300 cotizaciones y 57 años de edad como mínimo. Así mismo, se ofrece una pensión de discapacidad total o parcial cuyo monto se establece en función de la gravedad del riesgo de salud. Se define como un porcentaje del salario base, 60% por discapacidad total y 30% en casos de discapacidad parcial.

La Ley General de Salud de 2001 implicó una reforma general del sistema. Se creó un nuevo Sistema Nacional de Salud (SNS) descentralizado. El Ministerio de Salud Pública cumple las funciones directivas, las ARS administran los fondos y las PSS proveen los servicios.

También se creó el SFS, en dos modalidades: para los afiliados al régimen contributivo y los afiliados al subsidiado. En el caso del contributivo, el SFS provee servicios de salud a: i) trabajadores cotizantes; ii) cónyuge o conviviente del cotizante; iii) hijos de 18 a 21 años, mientras sean estudiantes; y, iv) hijos con discapacidad, independientemente de su edad. El SFS, en su modalidad contributiva, solo protege a los trabajadores y a sus familiares a cargo mientras se encuentran activos. Las personas jubiladas, sea que perciban o no una pensión de vejez, no son beneficiarias del SFS y deben contratar de manera individual un seguro de salud o quedar a cargo de sus familiares.

El SFS contributivo funciona con agregación de riesgos entre todos los trabajadores formales y con subsidios cruzados de los de ingresos altos a los de ingresos bajos. Los trabajadores aportan igual proporción de su salario, independientemente de su nivel socioeconómico,

y todo lo recaudado va a un fondo común. Este mecanismo permite una redistribución, ya que el trabajador formal de mayores ingresos subsidia al de menores ingresos. Pero, como veremos más adelante, la existencia de copagos hace que el SFS sea menos redistributivo de lo que parece a primera vista.

En la Ley de Seguridad Social de 2001 se especifica que los beneficios del SFS se concretan a través del Plan Básico de Salud (PBS). Este brinda un conjunto de servicios determinados por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), que incluyen atención primaria de salud, atención materno infantil y prestación farmacéutica ambulatoria, atención especializada y tratamientos complejos, hospitalización, medicamentos y asistencia quirúrgica, pruebas diagnósticas, atención odontológica pediátrica y preventiva, y prestaciones complementarias, como aparatos, prótesis médicas y otras ayudas técnicas a personas con discapacidad.

No obstante, como el SFS tenía retrasos de implementación, en 2006 se celebró un acuerdo entre las instancias de la Seguridad Social y las ARS. En él se estableció la entrada en vigencia del régimen contributivo con un Plan de Servicios de Salud (PDSS) inferior en prestaciones al Plan Básico de Salud (PBS), y el compromiso de aumentar los servicios gradualmente hasta completar todos los establecidos en la Ley de 2001.

Actualmente, el PDSS es el conjunto de servicios de promoción, prevención y atención de salud otorgados a los trabajadores y sus familiares del régimen contributivo y subsidiado. En principio, el Plan está diseñado para que los dos regímenes provean los mismos servicios. Sin embargo, debe reiterarse que la calidad de la prestación y atención es diferente, con una clara segmentación en la que los beneficiarios del régimen contributivo acceden a servicios privados y los del régimen subsidiado a los de proveedores públicos.

Para acceder al SFS contributivo, los trabajadores y empleadores deben pagar, en conjunto, el 11,33% del salario cotizante (el empleador asume el 8,27% del salario cotizante). A partir de esto, se calcula un monto per cápita promedio basado en cálculos actuariales para el trabajador y sus familiares.³ Este se deriva a las ARS, que se encargan de gestionar el servicio, el cual es brindado por las PSS; las ARS son las clínicas privadas, los centros de diagnóstico y los laboratorios, entre otros. Se trata de intermediarias que reciben los montos per cápita y pagan regularmente a los proveedores, asumiendo el riesgo de exceso de dolencias que pudieran tener los asegurados y coordinando la red de proveedores de servicios de salud (artículo 48 de la Ley 87-01). En el país existen 20 ARS activas, de las cuales 13 son privadas, 2 públicas y 5 de autogestión. El trabajador es libre de hacer un cambio anualmente.

Si bien los trabajadores formales están cubiertos por el PDSS, se les cobran copagos por consultas, medicamentos y pruebas diagnósticas. El trabajador debe cubrir gastos por cuenta propia de entre el 20% y el 30% del valor de la intervención. Esto reduce el impacto redistributivo del SFS, pues quienes tienen mayor poder adquisitivo optan por servicios más caros, presumiblemente de mayor calidad, al tiempo que los copagos pueden representar una carga fuerte para los trabajadores de menores ingresos (figura 3). Dicho de otra forma, aun dentro del SFS contributivo, no todos los trabajadores formales reciben servicios de la misma calidad ni, en términos absolutos, hacen los mismos gastos de bolsillo.

3 Artículo 169 de la Ley 87-01: “La Tesorería de la Seguridad Social pagará al Seguro Nacional de Salud (SNS) y a todas las Administradoras de Riesgos de Salud (ARS), públicas y privadas, una tarifa fija mensual por persona protegida por la administración y prestación de los servicios del plan básico de salud. Su monto será establecido por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), mediante cálculos actuariales, será revisado anualmente en forma ordinaria y semestralmente en casos extraordinarios”.

El SFS en su modalidad contributiva también da derecho a los trabajadores formales a los servicios de estancias infantiles para atender a sus hijos desde los 45 días hasta los 5 años de edad. Comprende alimentación, servicios de salud materno infantil, educación preescolar y actividades de desarrollo psicosocial y recreación. También da derecho a subsidios de maternidad y lactancia.

Figura 3
Beneficios de los trabajadores formales en el Seguro Familiar de Salud contributivo, 2019

Igualdad en derechos a un Plan de Servicios de Salud (PDSS) Único	Medicamentos: 70,0% lo cubre la ARS y 30,0% el trabajador o dependientes	Pruebas diagnósticas: 80,0% lo cubre la ARS y 20,0% el trabajador o dependientes	Hospitalización en clínicas privadas: 100%	Consultas: se cubre un costo igualitario para medicina general y especialidades. RDS\$500,0 o US\$10,0 por consulta	COPAGO Los especialistas cobran copago para consultas. Pueden ser 2 veces el monto que cubre el seguro	No hay regulación para copago
---	--	--	--	---	---	-------------------------------

Fuente: SISALRIL (2021). Elaboración propia.

Otro beneficio de la seguridad social contributiva es el Seguro de Accidentes de Trabajo, al cual se destina el 1,20% del salario cotizante. La Administradora de Riesgos Laborales (ARL) se encarga de gestionar los fondos. Protege al trabajador frente a cualquier lesión y estado delicado de salud que sea consecuencia del trabajo realizado.

1.2. Legislación laboral: beneficios para los trabajadores asalariados

El Código de Trabajo contiene los derechos y deberes del trabajador asalariado y su empleador. Su artículo 1 especifica que el contrato de trabajo es aquel por el cual una persona se obliga, mediante una retribución, a prestar un servicio personal a otra, bajo la dependencia

Cuadro 4 Beneficios para los trabajadores asalariados previstos por la legislación laboral, 2019

Concepto	Beneficios	Porcentaje del salario cotizante	Régimen al que se aplica
Pensiones			
Pensión de vejez	Pensión para reemplazar la pérdida o reducción del ingreso por longevidad.	8,40	Contributivo
Pensión de discapacidad	Pensión para complementar los ingresos frente a condiciones físicas o mentales, parciales o totales, que impiden continuar trabajando.	0,95	Contributivo
Pensión para sobrevivientes por muerte del trabajador	Pensión para los familiares (cónyuge e hijos menores de 18 años).	0,40	Contributivo
Gastos operativos entidades de gestión (TSS, SIPEN y DIDA)		0,22	Contributivo
Seguro Familiar de Salud			
Servicios de salud	Servicios de prevención y Plan de Servicios de Salud para tratamiento y rehabilitación por enfermedad. Incluye el suministro de medicamentos esenciales para los trabajadores afiliados al régimen contributivo y medicamentos genéricos para los del régimen subsidiado.	9,53	Contributivo y subsidiado
Estancias Infantiles	Promover el desarrollo y la protección en la primera infancia para facilitar inserción laboral de las mujeres.	0,10	Contributivo y subsidiado
Subsidio por maternidad	Pago a la trabajadora equivalente a 14 semanas de salario cotizante otorgado durante el período de posparto.		Contributivo



▲ Subsidio por lactancia	Pago en efectivo durante 12 meses a los hijos menores de 1 año de las trabajadoras afiliadas que tengan un salario cotizabile inferior a tres salarios mínimos nacionales Es del 6% al 33% del salario de acuerdo con una escala de salarios (de 1 a 3).	0,43	Contributivo
Subsidio por enfermedad	Prestación en efectivo del 60% del salario promedio de los últimos seis meses que recibe el trabajador por discapacidad temporal por enfermedad común, accidente no laboral o complicación por embarazo. Tiene un máximo de 26 semanas.		Contributivo
Seguro de accidentes de trabajo	Atención médica y asistencia odontológica, prótesis y aparatos ortopédicos, y subsidios durante el período de recuperación.	1,20	Contributivo
Gastos operativos de la entidad de gestión del SFS (SISALRIL)		0,07	Contributivo
Otros			
Regalía Pascual	Consiste en entregar a los trabajadores una suma máxima equivalente al 60% de su salario en el mes de diciembre. El trabajador debe devengar un sueldo mensual de 200,00 pesos o menos.	9,30	Contributivo
Bonificaciones	El trabajador tiene derecho a recibir un monto adicional al salario, que depende de las ganancias de la empresa. Tiene que haber trabajado como mínimo tres años en la misma empresa. Las empresas están obligadas a repartir cierto monto de sus ganancias entre los trabajadores.	4,801	Contributivo
Bono de vacaciones	El trabajador recibirá el salario correspondiente a los días de vacaciones anuales, además de una suma establecida después de haber cumplido un año en la misma empresa.	1,50	Contributivo

Fuente: Ley de Seguridad Social. Banco Central – Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT) (2019). Elaboración propia.

¹ Calculado sobre la base del procesamiento de ENCFT para el conjunto de trabajadores de empresas privadas en 2019.

y dirección inmediata o delegada de esta. Los contratos pueden ser: i) por tiempo indefinido, cuando el trabajo es de naturaleza permanente; ii) por cierto tiempo, cuando responde a necesidades circunstanciales de la empresa; y, iii) para una obra o servicio determinados, cuando se orienta a cumplir una necesidad específica de la empresa en un período previamente determinado (cuadro 4).

Basta que exista un contrato laboral para que el trabajador pueda acceder a los beneficios de la seguridad social contributiva. Otros beneficios son: regalías, bonificaciones y bono por vacaciones. En el cuadro 4 se describen los beneficios y restricciones vigentes. Se estima que el costo de estos beneficios equivale al 15,6% del salario, a lo que deben sumarse las contribuciones a la seguridad social por el 21,3% del salario, lo que resulta en un total de costos extrasalariales del 36,9%.

1.3. Regulación laboral: salario mínimo y despidos

El artículo 213 del Código de Trabajo define el salario mínimo como el menor salario que puede convenirse en un contrato de trabajo. Los salarios mínimos son revisados cada dos años mediante un proceso de negociación para ajustarlos al incremento del costo de vida. El Comité Nacional de Salarios, una entidad tripartita de representantes de los trabajadores, del sector empresarial y del Gobierno, es el organismo encargado de fijarlos a nivel nacional. Para estos propósitos, los trabajadores se dividen en dos grupos: los sectorizados, que trabajan en zonas francas, hoteles, bares y restaurantes y el sector público; y los no sectorizados, que laboran en el resto de las actividades económicas. Los salarios mínimos varían por sector. También lo hacen en función del tamaño de la empresa dentro de cada sector, según si es pequeña, mediana o grande. La sección 3 incluye información detallada sobre sus montos.

Por otro lado, las regulaciones de despido también se fundamentan en el Código de Trabajo. El artículo 87 establece que la acción de despido corresponde a la resolución del contrato de trabajo por la voluntad unilateral del empleador, siempre y cuando este cuente con la justificación debida. Las causas justificadas figuran en el artículo 88 y son principalmente conductas indebidas o incumplimiento injustificado por parte de los trabajadores; causas asociadas a enfermedad o incapacidad del empleador; y quiebra total de la empresa o reducción definitiva de su personal (con aprobación del Departamento de Trabajo).

Es preciso destacar que el Código es rígido y no reconoce como causas justificadas los cambios en la demanda, las innovaciones tecnológicas u otro tipo de conmociones (como desastres naturales). En ese sentido, las empresas que contratan a trabajadores asalariados formalmente enfrentan una incertidumbre considerable respecto de la posibilidad y los costos de poder ajustar su plantilla en el caso de conmociones exógenas y, naturalmente, restringen su nivel de empleo formal, con estrategias como la contratación informal o la subcontratación.

En el caso de que el empleador no justifique el despido, el tribunal competente determinará su obligación de pagar al trabajador en función de la naturaleza del contrato (cuadro 5):

- Si el contrato es por tiempo indefinido, los montos correspondientes al plazo del preaviso y al auxilio de cesantía.
- Si es por cierto tiempo, o para una obra o servicio determinados, la mayor suma entre el total de salarios que faltare hasta el vencimiento del término o hasta la conclusión del servicio o la obra convenidos y la suma que habría recibido en caso de desahucio, a menos que las partes hayan fijado por escrito una suma mayor.
- Además, en todos los casos, una suma igual a los salarios que habría recibido el trabajador desde el día de su demanda hasta la

fecha de la sentencia definitiva, dictada en última instancia, que no puede exceder de los salarios correspondientes a seis meses.

Cuadro 5

Montos por plazo del preaviso y auxilio de cesantía, 2019

Antigüedad en el empleo	Monto por plazo de preaviso	Monto por auxilio de cesantía
De 3 a menos de 6 meses	7 días de salario	6 días de salario
De 6 meses a menos de 1 año	14 días de salario	13 días de salario
De 1 año a menos de 5 años	28 días de salario	21 días de salario
Más de 5 años	28 días de salario	28 días de salario

Fuente: Código de Trabajo 16-92. Elaboración propia.

Una alternativa al despido es la suspensión temporal del contrato de trabajo. No implica su terminación ni compromete la responsabilidad de las partes (Código de Trabajo, artículo 49). Si esta es aprobada por el Ministerio de Trabajo, mientras dure la suspensión el trabajador queda liberado de prestar sus servicios, y el empleador, de pagar la retribución convenida. Las causas de suspensión pueden afectar todos los contratos de trabajo de la empresa o solamente uno o varios de ellos. La duración máxima es de 90 días en un período de 12 meses. En caso de necesitar el empleador una prórroga, el Ministerio de Trabajo tendrá la potestad de concederla si persisten las causas. La suspensión cesa con la causa que la ha motivado.

Las causas de suspensión son las siguientes: i) el mutuo consentimiento de las partes; ii) el descanso por maternidad; iii) casos fortuitos y problemas legales del trabajador (obligaciones jurídicas, condenas, arresto o prisión preventiva) o una enfermedad contagiosa del trabajador que lo imposibilite temporalmente; iv) accidentes que ocurran al trabajador cuando solo le produzcan la incapacidad temporal; y, v) causas económicas como la falta de materia prima, de

fondos, el exceso de producción, las condiciones del mercado, y la incosteabilidad de la explotación de la empresa. Durante la suspensión, el tiempo de duración del contrato sigue corriendo y se toma en cuenta para calcular la antigüedad del trabajador en la empresa (artículo 84). Durante este período el empleador debe continuar haciendo sus aportes y los del trabajador a la seguridad social, excepto el seguro de riesgos laborales.

Es importante señalar que las regulaciones sobre seguridad social contributiva, despido y salarios mínimos deben considerarse un todo. Esto es así porque la legislación obliga a las empresas y los trabajadores, cuando establecen una relación laboral asalariada, a cumplir con todas al mismo tiempo, lo cual tiene una doble implicación. Por un lado, cuando la legislación se cumple, en principio los trabajadores tienen acceso a una amplia gama de protecciones, incluidas aseguramiento contra riesgos, ingresos mínimos y estabilidad en el empleo. Por otro, el costo es considerable, ya que implica cumplir con el salario mínimo, sobrecostos salariales del 36,9% y rigideces y costos adicionales derivados de la incertidumbre del despido.

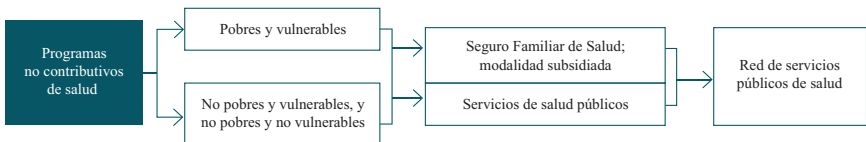
Como se explica más adelante, no todos los costos extrasalariales se traducen en beneficios para los trabajadores. Igualmente, estos no siempre reciben las compensaciones por despido a las que tienen derecho. Esto a su vez tiene una doble implicación. Por un lado, la protección que en la práctica reciben los trabajadores asalariados está lejos de la letra de la ley. Por otro, el conjunto de regulaciones tiene un gran impacto sobre las decisiones de las empresas de contratar trabajadores asalariados cumpliendo con la ley, evadiéndola o estableciendo formas de asociación que eluden la relación asalariada.

1.4. Seguridad social subsidiada (no contributiva)

Ya se señaló que, de los trabajadores informales, solo los pobres y vulnerables tienen derecho al SFS subsidiado. La situación de pobreza y vulnerabilidad se determina a través del Sistema de Focalización de la Pobreza del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN),⁴ que es la institución creada para identificar a las personas que presentan carencias y asegurar su inclusión en los programas correspondientes. Las personas pobres y vulnerables acceden al SFS a través de la ARS pública encargada de administrarlo: el Seguro Nacional de Salud (SENASA).

Los trabajadores informales sin derecho al SFS subsidiado acceden a la red de servicios públicos de salud de forma directa, con acceso parcial a las prestaciones –consulta e internamiento gratuito–, pero deben costear las pruebas de laboratorio o de imágenes y, en muchos casos, los medicamentos. El Ministerio de Salud Pública financia la provisión a los hospitales y a las unidades de atención primaria (UNAP) con recursos del Gobierno provenientes de impuestos generales, que cubren la atención que se ofrece a la población no asegurada en su propia red de proveedores. Esta red también se financia con las llamadas cuotas de recuperación que los usuarios pagan después de recibir la atención (Rathe y Moline, 2011).

Figura 4
Programas no contributivos de salud



Fuente: Adaptado de Rathe y Moline (2011).

5 El Sistema de Focalización de la Pobreza del SIUBEN aplica una evaluación socioeconómica cada cuatro años a través de un censo por barrido en las áreas geográficas prioritarias de

Aunque las tres categorías de trabajadores informales pueden acudir a los mismos establecimientos públicos y, en teoría, recibir la misma atención (pertinencia, calidad y beneficios), la cobertura en cuanto a costos es diferenciada, ya que los pobres y vulnerables, al ingresar al sistema por la vía del SFS, tienen una cobertura del 100% del catálogo de prestaciones sin copagos.

El resto de los trabajadores informales y sus familiares a cargo deben ingresar al sistema como pacientes de pago directo y solicitar los servicios en establecimientos públicos de salud (unidades de atención primaria u hospitales). Reciben consulta e internamiento gratuitos, pero deben cubrir los costos de medicamentos y pruebas. Por ejemplo, un trabajador informal no pobre con una afección crónica que recibe una indicación para su tratamiento o pruebas de laboratorio, o de imágenes, debe costearlo por sus propios medios. Estas diferencias implican inequidades para el ejercicio de los derechos y la universalidad de las prestaciones, principios rectores de la Ley 87-01 de 2001.

De la descripción anterior debe quedar claro que, en materia de salud, los trabajadores informales que no tienen derecho al SFS subsidiado están en desventaja respecto de los pobres y vulnerables, que sí lo tienen. Esto tiene varias implicaciones que conviene resaltar. Primero, los trabajadores informales no pobres pero vulnerables con ingresos ligeramente superiores a los pobres y vulnerables, harán esfuerzos importantes para, de hecho, ser clasificados como pobres y vulnerables conforme a los criterios utilizados por el SIUBEN. Segundo, el cambio de clasificación de pobre a no pobre, aun si se mantiene la clasificación de vulnerable, implica que el trabajador informal ahora está más expuesto a riesgos de salud y, además, como se detalla más

pobreza. Se calcula una puntuación para cada hogar y se establecen puntos de corte para el ingreso a los programas de reducción de pobreza.

adelante, pierde el acceso a parte de los beneficios de los programas contra la pobreza; en ese sentido, hay un impuesto implícito cuando los trabajadores informales aumentan sus ingresos, o sus indicadores de calidad de vida, y dejan de ser clasificados como pobres. Tercero, los trabajadores informales no pobres pero vulnerables de hecho pueden caer en la pobreza cuando ellos o uno de sus familiares enfrentan un problema de salud grave. Una vez en la pobreza, tendrán derecho al SFS, pero para entonces ya habrán sufrido una merma de su patrimonio o de sus ingresos. A este respecto, vale indicar que este diseño no evita que los trabajadores informales vulnerables caigan en la pobreza: solo les presta ayuda después de que eso ocurre.

1.5. Comparación entre el Seguro Familiar de Salud contributivo y el subsidiado

El cuadro 6 compara los costos per cápita del Seguro Familiar de Salud del régimen contributivo con los del subsidiado. En las cuatro intervenciones consideradas, los costos en el primero son sustancialmente mayores, lo cual da una idea de las diferencias de calidad. Dicho esto, es probable que estas diferencias sean aún mayores, porque el cuadro no tiene en cuenta los copagos que hacen las familias en el régimen contributivo.

Otra forma de ver las diferencias entre el SFS contributivo y el subsidiado consiste en comparar los gastos totales y per cápita. En 2019, el gasto en el primero fue del 1,3% del PIB, mientras que, en el segundo, del 0,51%.⁵ Considerando la población atendida en cada

5 Cuentas Nacionales de Salud, Ministerio de Salud Pública. Corresponde al gasto nacional del sector público en salud por agentes de financiamiento en 2019.

Cuadro 6

Costo promedio de los principales servicios del Seguro Familiar de Salud, 2020

Servicios	Régimen contributivo (pesos dominicanos)	Régimen subsidiado (pesos dominicanos)
Apoyo diagnóstico ambulatorio y médico	341,82	182,31
Atención ambulatoria	486,68	218,50
Atención de alto costo y máximo nivel de complejidad	2624,51	1462,83
Cirugía	4876,32	2674,89

Fuente: SENASA (2020).

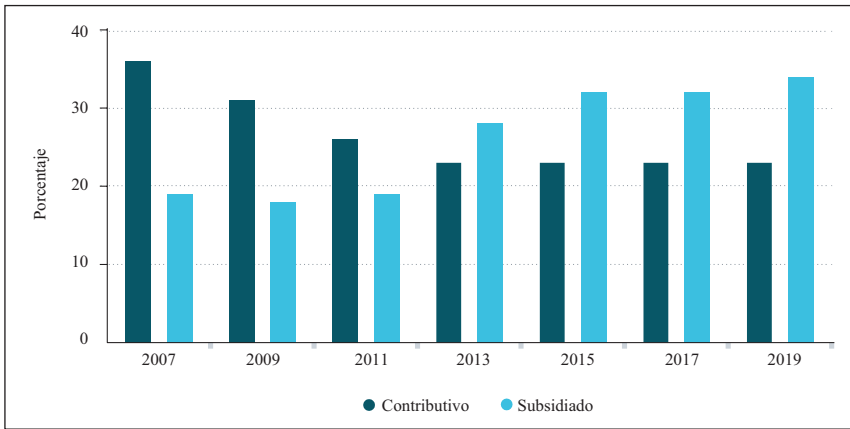
Nota: los resultados del cuadro no reflejan el valor de los copagos que pueden haber sido realizados en el régimen contributivo.

caso, el gasto anual per cápita en el seguro contributivo fue de 12 163 pesos, y de 2597 pesos en el subsidiado, una diferencia de más de cuatro veces.

En ese contexto, hay dos fenómenos preocupantes. Primero, la cobertura del SFS contributivo como proporción de la población económicamente activa ha caído ligeramente, mientras que la del subsidiado ha aumentado, como se muestra en la figura 5. Estas tendencias son exactamente opuestas a las deseadas y muy sorprendentes, dado el contexto de crecimiento económico que experimentó la República Dominicana en esos años.

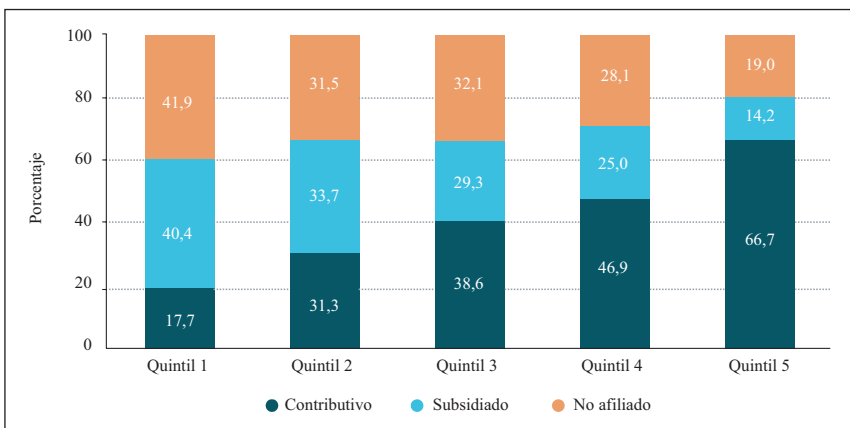
El segundo fenómeno es la desigualdad en la cobertura del SFS, como se muestra en la figura 6. En el primer quintil de la distribución del ingreso de los hogares, menos del 18% tiene acceso a la modalidad contributiva, y apenas el 41% a la subsidiada. De hecho, es muy preocupante observar que, en ese quintil, el porcentaje de familias sin acceso a ningún SFS es casi del 42%. Lo opuesto ocurre en el último

Figura 5
Trabajadores afiliados al Seguro Familiar de Salud contributivo y subsidiado, porcentaje de la población económicamente activa (PEA) ocupada, 2007-2019



Fuente: SISDOM (2019). Elaboración propia.

Figura 6
Población afiliada al Seguro Familiar de Salud contributivo y subsidiado, por nivel de ingresos, 2019



Fuente: Banco Central – ENCFT (2019). Elaboración propia.

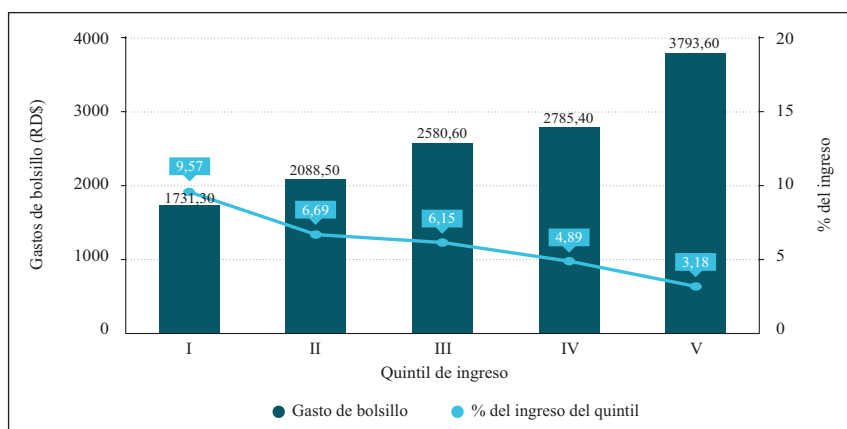
quintil: menos del 20% carece de acceso al SFS, mientras que dos terceras partes tiene acceso al contributivo.

Estos dos fenómenos evidencian un sistema de salud que, considerado en su conjunto, tiene importantes carencias en materia de calidad y de protección contra riesgos y gastos catastróficos. De hecho, con excepción de las familias con derecho al SFS subsidiado, el resto, incluidas aquellas cuyos trabajadores son formales, están expuestas a gastos sustantivos de bolsillo en materia de salud, que es precisamente lo que un buen sistema de aseguramiento de salud busca minimizar.

Así, la figura 7 representa el gasto mensual por cuenta propia en salud por quintil de la distribución del ingreso, en valor absoluto y como porcentaje del ingreso corriente del hogar. Como era de esperarse, en valor absoluto el gasto es mayor en los deciles más altos. Sin embargo, más relevante para nuestros propósitos es que, como proporción del ingreso, el gasto en el quintil más bajo es tres veces el realizado en el

Figura 7

Gasto por cuenta propia en salud, por quintiles de ingreso, 2018



Fuente: Banco Central – ENCFT (2019). Elaboración propia.

quintil más alto. Lo anterior subraya que, para estos hogares de menores ingresos, el gasto de bolsillo en salud representa un peso importante para sus finanzas, aun si tienen acceso al SFS subsidiado.

1.6. Programas de lucha contra la pobreza

La creación del Gabinete de Coordinación de la Política Social (GCPS) en 2004 significó la institucionalización de los programas contra la pobreza. Desde ahí se han impulsado instrumentos para asignar el gasto social hacia las familias más necesitadas. Se desarrolló un mecanismo de focalización a través del SIUBEN. Se estableció la Administradora de Subsidios Sociales (ADESS) para gestionar los beneficios monetarios. Y se implementó un novedoso mecanismo de pago de transferencias, la Tarjeta Solidaridad, una tarjeta electrónica de débito que permite realizar consumos en lugares indicados y manejar diversos subsidios al mismo tiempo.

En 2012 se creó el programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI), integrado por seis componentes, tres asociados a transferencias en efectivo condicionadas, a inversiones en el capital humano de las familias y tres asociados a transferencias no condicionadas (cuadro 7). El programa se basa en la clasificación de familias realizada por el SIUBEN. Aquellas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad tienen derecho a los seis componentes de PROSOLI, en tanto que las que no son pobres pero sí vulnerables solo a los tres que no están condicionados a inversiones en capital humano, y las familias no pobres y no vulnerables a ninguno.

El valor monetario de los tres componentes condicionados es en promedio 2600 pesos mensuales, mientras que el de los tres no condicionados es de 938 pesos. Así, una familia pobre y vulnerable recibe

en total una transferencia mensual de 3538 pesos, mientras que una no pobre pero vulnerable recibe solo 938 pesos. En ese contexto, se debe señalar que el ingreso promedio mensual de una familia pobre y vulnerable es de 8939 pesos, de modo que para esa familia el apoyo de PROSOLI representa el 40% de su ingreso. Por otro lado, el ingreso medio de una familia no pobre pero vulnerable es de 13 917 pesos, lo que implica que para ellos el apoyo de PROSOLI es bastante menos significativo: menos del 7% de su ingreso.

Cuadro 7

Componentes del programa Progresando con Solidaridad, 2018

	Descripción	Beneficiarios
Componentes de transferencias condicionadas		
Comer es Primero	Ayuda económica para alimentos	Familias pobres y vulnerables
Incentivo a la Asistencia Escolar	Beca escolar para el nivel básico	Familias pobres y vulnerables
Bono Escolar Estudiando Progreso	Beca a jóvenes de hasta 21 años para el bachillerato	Familias pobres y vulnerables
Componentes de transferencias no condicionadas		
Bonogás Hogar	Apoyo para la compra de gas licuado de petróleo	Familias pobres y vulnerables Familias no pobres pero vulnerables
Bonoluz	Apoyo para el pago de electricidad	Familias pobres y vulnerables Familias no pobres pero vulnerables
Pensión de vejez, mayores de 65 años	400 pesos (8 dólares) al mes	Familias pobres y vulnerables Familias no pobres pero vulnerables

Fuente: ADESS (2018). Elaboración propia.

Esta estructura de transferencias implica que para una familia pobre y vulnerable el cambio de clasificación a vulnerable pero no pobre puede ser muy problemático, por dos razones. Primero, porque

representa una pérdida de 2600 pesos al mes en transferencias, una cifra alta respecto a sus ingresos. Y, segundo, porque con el cambio pierden su derecho al SFS subsidiado, lo que a su vez implica tener que sufragar copagos por los servicios médicos. De hecho, la combinación de la normatividad de PROSOLI con la del SFS subsidiado puede crear una “trampa de la pobreza” en la medida en que perder esta condición implique la pérdida de apoyos monetarios sustantivos y una mayor exposición a gastos de salud. Los incentivos para seguir siendo clasificados como pobres y vulnerables son muy altos, al menos para las familias que están en el límite entre esa condición y la de no pobres pero todavía vulnerables. Más que abrir puertas para salir de la pobreza, este diseño programático las puede estar cerrando.

Lo anterior resalta la importancia de los mecanismos de clasificación de los hogares. El SIUBEN lo hace mediante un índice de calidad de vida (ICV) que toma en cuenta cuatro dimensiones: i) características de la vivienda, ii) características y equipamiento del hogar, iii) capital humano y género del jefe del hogar, y iv) capacidad de sustento familiar. Es difícil valorar en qué medida la cuarta dimensión afecta al ICV, pero si lo hace en forma significativa, puede actuar como un impuesto implícito. Dicho lo anterior, un aspecto muy importante es que el ICV no contempla un requisito relacionado con la condición de empleo o formalidad. En este sentido, conseguir un empleo formal no implica automáticamente perder la posibilidad de acceder a los beneficios de PROSOLI, aunque indirectamente puede hacerlo, según la ponderación asignada a los ingresos monetarios en el ICV.

En el cuadro 8 se observa que el total de beneficiarios de programas contra la pobreza ha tenido una tendencia creciente. En menos de 20 años, se ha logrado proteger a más de dos millones de ciudadanos. No obstante, el gasto representa apenas el 0,3% del PIB.

Cuadro 8

Evolución de beneficiarios y montos del programa Progresando con Solidaridad, 2019

	Beneficiarios		Gasto en 2019 (millones de pesos)	Gasto como porcentaje del PIB de 2019
	2005	2019		
Componentes de transferencias condicionadas				
Comer es Primero ¹	5763	825 275	8311,21	0,18
Incentivo a la Asistencia Escolar	31 826	123 489	209,82	0,005
Bono Escolar Estudiando Progreso	45 982	197 865	913,92	0,02
Componentes de transferencias no condicionadas				
Pensión de vejez	47 762	85 564	398,84	0,009
Bonogás Hogar ¹	729 268	940 963	2492,37	0,05
Bonoluz ¹	213	438 522	2001,20	0,04
Total				0,3

Fuente: ADESS (2019). Elaboración propia.

Nota: no incluye los costos operativos de las entidades.

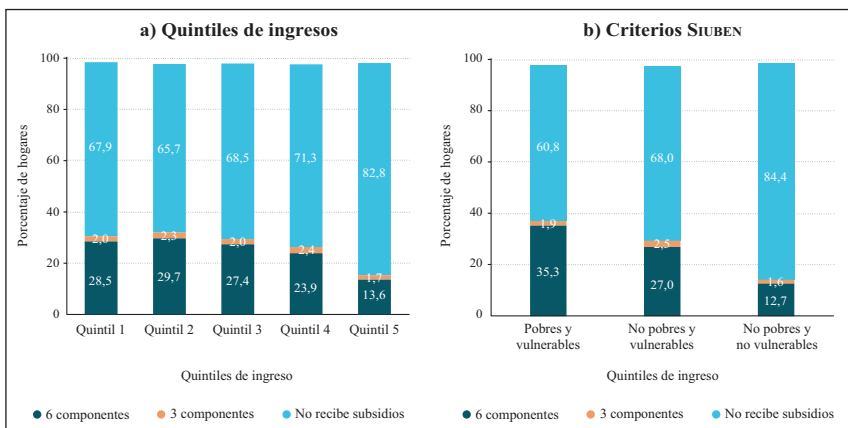
¹ El total de beneficiarios se observa a nivel de los hogares.

Sin embargo, a pesar del crecimiento del número de beneficiarios, PROSOLI tiene importantes problemas de exclusión e inclusión. La figura 8 clasifica a los hogares conforme a dos criterios: en el panel A, por quintiles de ingreso de la distribución de ingresos por hogares; y en el panel B, por los criterios utilizados por el SIUBEN para identificar a los que tienen derecho a los seis componentes de PROSOLI por ser pobres y vulnerables, a los hogares que solo tienen derecho a tres por ser vulnerables aunque no pobres y a los que no tienen derecho a ninguno, ya que no son ni pobres ni vulnerables. En ambos paneles, el color azul oscuro se refiere a los hogares que reciben seis componentes, el color naranja a los que reciben 3, y el azul claro a ninguno.

Consideremos primero el panel B. Si la focalización del SIUBEN fuese perfecta y se cumpliera con su normatividad, la primera columna debería ser toda azul oscuro, la segunda toda naranja y la tercera toda azul claro. Pero es evidente que la situación está muy alejada de ese ideal. Poco más del 60% de los hogares pobres y vulnerables no recibe ningún subsidio de PROSOLI; el 27% de los no pobres pero vulnerables recibe los seis componentes, aunque el 68% no recibe ningún subsidio; y casi el 15% de los hogares no pobres y no vulnerables son subsidiados, la mayoría con los seis componentes. El panel A refleja esa situación: alrededor de dos tercios de los hogares en los primeros dos quintiles no reciben ningún subsidio y alrededor del 20% en los últimos dos son beneficiarios de PROSOLI.

Lo anterior evidencia que el SIUBEN tiene serios problemas para identificar a las familias más necesitadas. Si bien el país destina el 0,3% del PIB a PROSOLI, conforme al panel A de la figura 8, los recursos que

Figura 8
Distribución de hogares beneficiarios de PROSOLI por nivel de ingreso y condición de pobreza y vulnerabilidad, 2019

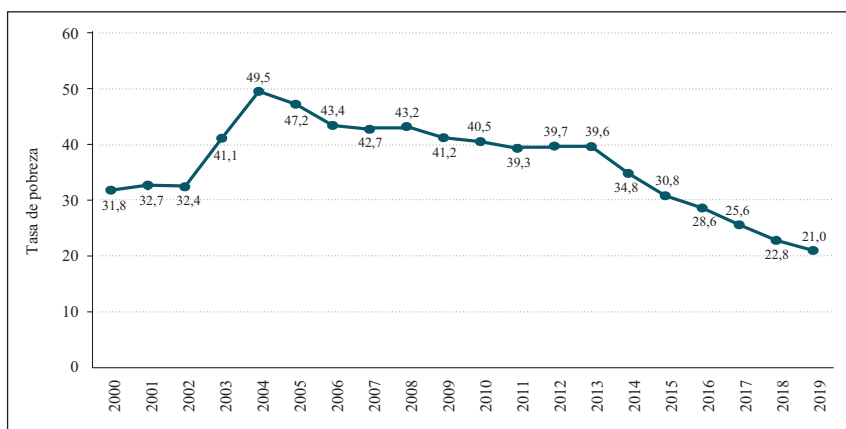


Fuente: Banco Central – ENCFT (2019). Elaboración propia.

llegan a los primeros cuatro deciles de la distribución no exceden el 0,15% del PIB. En otros términos, alrededor de la mitad de los recursos se disipan entre las familias dominicanas más favorecidas.

En suma, PROSOLI tiene tres problemas sustantivos. Primero, su articulación con los programas de seguridad social, en particular con el régimen subsidiado, es problemática, porque deja a familias no pobres pero vulnerables expuestas a riesgos de salud que, de concretarse, pueden empujarlas a la pobreza. Segundo, su estructura de transferencias a la vez crea un fuerte impuesto implícito al aumentar los ingresos, ya que dejar de ser pobre implica perder la mayor parte de las transferencias del programa, transferencias que son un porcentaje alto de los ingresos de esos hogares. Y, tercero, los mecanismos de identificación de beneficiarios a través del SIUBEN arrojan errores de inclusión y exclusión muy significativos.

Figura 9
Evolución de la población en pobreza monetaria y vulnerabilidad, 2000-2019



Fuente: MEPyD (2019). Elaboración propia.

La pobreza monetaria ha tenido una evolución favorable en las dos últimas décadas, como lo muestra la figura 9. Sin embargo, este resultado debe ponerse en perspectiva. Antes de la crisis económica de 2003, casi el 32% de la población estaba en situación de pobreza. Ese porcentaje se redujo, al 21%, 20 años después. El resultado es bienvenido y en gran medida se debe a un crecimiento económico notable; es dudoso que los programas contra la pobreza hayan hecho una contribución relevante. Una interrogante es si, en el contexto del crecimiento experimentado, la pobreza podría haber caído aún más. Si bien es difícil responder con precisión, se puede especular en sentido afirmativo, si hubiera habido un mejor diseño de la seguridad social, una mejor interfaz entre esta y PROSOLI, y un mejor funcionamiento de este.

1.7. Síntesis

En suma, el sistema de protección social en la República Dominicana consiste en programas de aseguramiento social contributivos y no contributivos, programas contra la pobreza y regulaciones laborales sobre salarios mínimos y estabilidad en el empleo. El cuadro 9 muestra dos aspectos centrales de este sistema. El primero es que el acceso al aseguramiento social se determina por la condición de los trabajadores en el mercado laboral (formales o informales). Los formales tienen acceso al conjunto de programas contributivos descritos, perciben un ingreso que no puede ser inferior a un salario mínimo y están protegidos por las disposiciones de estabilidad en el empleo. Los informales tienen acceso a los programas no contributivos, que en el país solo consisten en protección contra los riesgos de enfermedad (y que, como ya se señaló, discriminan entre los trabajadores informales pobres y vulnerables y el resto). El segundo aspecto es que el acceso a

los programas contra la pobreza depende de un índice de calidad de vida de los trabajadores, que en última instancia guarda relación con sus ingresos, en principio con independencia de su forma de participación en el mercado laboral (formal o informal).

Estos dos aspectos se combinan en la matriz del cuadro 9. Hay seis casos posibles, y los porcentajes dentro de la matriz representan la distribución de los trabajadores dominicanos en 2019. Como se observa, el 43% están en la formalidad y el 57% en la informalidad. Casi el 20% son pobres y vulnerables y, de estos, 3 de cada 4 están en la informalidad. La mitad de los trabajadores son no pobres, pero están en condiciones de vulnerabilidad. Solo el 30% son no pobres y no vulnerables. En otros términos, 2 de cada 3 hogares en el país son vulnerables ante condiciones adversas, y muchos viven cerca del umbral de pobreza.

Sin embargo, el aspecto más relevante del cuadro 9 es que los porcentajes en cada caso no están exógenamente determinados. La distribución de los trabajadores entre quiénes son formales y quiénes son informales, y entre quiénes son pobres y quiénes no lo son, depende en gran medida de las regulaciones sobre seguridad social,

Cuadro 9
Distribución de los trabajadores por condición de formalidad
y nivel de ingreso, porcentaje, 2019

Tipo de trabajador	Formal	Informal	Total
No pobres y no vulnerables	16,3	13,6	29,9
No pobres y vulnerables	20,4	30	50,4
Pobres y vulnerables	5,7	14	19,7
Total	42,4	57,6	100

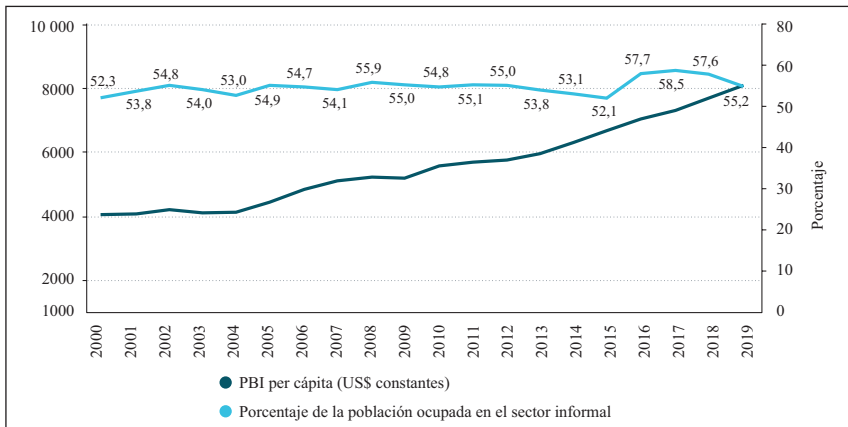
Fuente: Banco Central – ENCFT (2019). Elaboración propia.

salario mínimo y estabilidad en el empleo, de la calidad y el acceso a los beneficios, de la fiscalización de las regulaciones y de los montos y condiciones de los programas contra la pobreza. Ello es así porque este conjunto de regulaciones tiene un impacto decisivo sobre el desempeño del mercado laboral, como analizaremos a continuación.

2. MERCADO LABORAL

En las dos últimas décadas, el PIB real per cápita creció a una tasa promedio anual del 6,6% (figura 10). Sin embargo, la informalidad laboral aumentó ligeramente durante el mismo período. Esta sección aporta elementos de juicio para entender este fenómeno.

Figura 10
PIB per cápita y tasa de informalidad, 2000-2019



Fuente: Banco Mundial. (2019). Datos (2000-2019). Banco Central – ENCFT (2019).
Elaboración propia.

2.1. Composición del empleo

Según la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT), en 2019 la población en edad de trabajar (PET) fue de 7,6 millones; la PEA, de 5 millones, y la de ocupados, de 4,6 millones (93,8% de la PEA).

Los cuadros 10 y 11 muestran la composición del empleo. El 55% de los trabajadores tienen empleos informales. En su mayoría, están en la informalidad legalmente, pues trabajan como independientes, por cuenta propia, en el servicio doméstico, o son empleadores o no remunerados. En total, la informalidad laboral legal es del 82%, y la ilegal, del 18%. Entre los informales ilegales, el 95% se encuentra en el sector privado y el 5% en el público. Es preciso señalar que del total de trabajadores no asalariados, solo el 1,8% es formal, por cotizar voluntariamente al régimen contributivo (es decir, casi ningún trabajador cotiza voluntariamente).

El cuadro 11 detalla la distribución de los trabajadores asalariados privados por el tamaño de la empresa que los emplea. El 25% son contratados ilegalmente, esto es, de manera informal. El empleo asalariado ilegal se concentra en las empresas pequeñas. Casi el 85% de todos los asalariados informales están ocupados en empresas de diez trabajadores o menos. Esto evidencia que estas empresas evaden la ley mucho más que las grandes, y refleja a su vez que la fiscalización de las regulaciones de seguridad social y laborales en la República Dominicana se concentra en las empresas medianas y, en mayor medida, en las grandes. Evadir es más fácil para las empresas pequeñas, lo que implica que crecer supone un mayor riesgo de que las autoridades las detecten y multen.

De los dos cuadros anteriores se desprenden las siguientes observaciones. Primero, los trabajadores independientes, por cuenta propia, familiares no remunerados y domésticos suman el 44% del

Cuadro 10
Población económicamente activa ocupada, por tipo de empleo, 2019

Tipo de empleo	Trabajadores formales	Trabajadores informales	No informan	Total de trabajadores	Porcentaje de trabajadores informales	Cotización al régimen contributivo
Asalariados	1 364 285	455 541	1443	1 821 269	25,0	Obligatoria
Sector público	613 263	22 357	164	635 784	3,5	
Servicio doméstico	10 543	251 864	---	262 407	96,0	No obligatoria ¹
Empleadores	28 796	120 573	---	149 369	80,6	No obligatoria ¹
Independientes o por cuenta propia	1774	1 726 383	--	1 728 157	99,9	No obligatoria ¹
Trabajadores familiares no remunerados	---	77 527	---	77 527	100	No obligatoria
Total	2 018 661	2 576 718	1607	4 674 513	55,1	

Fuente: Banco Central – ENCFT (2019). Elaboración propia.

¹ Las personas cuya afiliación no es obligatoria pueden afiliarse como trabajadores dependientes (en caso de que alguien esté dispuesto a asumir el rol de empleador).

Cuadro 11
Asalariados del sector privado, por tamaño de empresa
y condición de formalidad, 2019

Unidades productivas	Trabajadores formales	Trabajadores informales	Total	Porcentaje de trabajadores formales	Porcentaje de trabajadores informales
De 1 a 5 trabajadores	163 563	312 989	476 552	34,3	65,7
De 6 a 10 trabajadores	124 229	71 472	195 701	63,5	36,5
De 11 a 50 trabajadores	480 418	58 167	538 585	89,2	10,8
De 51 a 99 trabajadores	107 789	3023	110 812	97,3	2,7
100 trabajadores o más	454 244	2741	456 985	99,4	0,6
No informan	34 042	6665	40 707	83,6	16,4
Total	1 364 285	455 057	1 819 342	74,9	25,1

Fuente: Banco Central – ENCFT (2019). Elaboración propia.

empleo total y el 51% de todo el empleo privado, lo que significa que la mayor parte del empleo privado ocurre fuera de una empresa. Segundo, la mayoría de los trabajadores asalariados del sector privado están en empresas de hasta diez trabajadores; estos representan el 14% de la población ocupada. Tercero, al considerar a estos dos grupos, se llega a la conclusión de que el 58% de todos los trabajadores del país, o trabajan de forma aislada o trabajan en empresas muy pequeñas, con un máximo de diez trabajadores. Esto da cuenta de que el empleo se encuentra sumamente disperso. De hecho, solo el 12% de la fuerza laboral se ocupa en empresas de 50 trabajadores o más. En la República Dominicana, la atomización del empleo es sustancial.

La cuarta observación es que la informalidad laboral está asociada a la dispersión del empleo y al enanismo empresarial. De los 4,67 millones de trabajadores que tiene el país, 2,12 millones se ocupan informalmente por sí solos (independientes, por cuenta propia, en el

servicio doméstico o en el hogar sin remuneración), y 0,38 en empresas privadas de menos de diez trabajadores.

Como ya se señaló, hay tres modalidades de contratación asalariada: por tiempo indefinido, por cierto tiempo y por obra o servicio determinados. Poco más de la mitad de la PEA ocupada se encuentra bajo las dos primeras (el 57%). Cuando el contrato por tiempo indefinido es la modalidad más utilizada, solo una pequeña proporción hace uso del contrato por cierto tiempo (el 1%). Por su parte, los contratos por obra o servicio determinados solo son usados por un bajo porcentaje de la PEA ocupada (el 0,8%). El 42% restante de la PEA ocupada no está bajo ningún contrato.

2.2. Transiciones entre la formalidad y la informalidad

Los datos de panel de la ENCFT permiten analizar las variaciones en la condición de ocupación de los trabajadores. El punto clave aquí es que, contrariamente a lo que comúnmente se piensa, los trabajadores rara vez se mantienen en la informalidad o la formalidad durante toda su vida laboral. La mayoría transita entre empleos formales e informales, el desempleo y la inactividad (personas en edad de trabajar que no participan en el mercado laboral).

El cuadro 12 documenta esto para el período 2018-2019. Aprovecha la estructura de panel de la ENCFT, que permite seguir al mismo trabajador durante un año e identificar su estatus laboral o condición de actividad económica al inicio y al final. Los datos se presentan en forma de matriz de transición, donde las filas indican el estatus al inicio del año y las columnas al final. Así, por ejemplo, encontramos que del 100% de trabajadores que en 2018 estaban ocupados formalmente, solo el 78,9% mantuvo esa condición después de un año.

El 9,7% transitó hacia un empleo informal, el 3,3% pasó al desempleo, y el 8,1% salió de la fuerza de trabajo. La diagonal de la matriz, por tanto, marca el porcentaje de trabajadores que mantuvieron el mismo estatus.

El porcentaje de trabajadores que transita entre la formalidad y la informalidad es elevado. En el lapso de un año, una quinta parte de los trabajadores formales y casi una cuarta parte de los informales deja de serlo. En total, más del 20% cambió de estatus ocupacional, una cifra considerable.

Cuadro 12
Matriz de transición en el período 2018-2019, porcentaje

		Clasificación 2019				Total
		Ocupado formal	Ocupado informal	Desempleado	Inactivo	
Clasificación 2018	Ocupado formal	78,9	9,7	3,3	8,1	100,0
	Ocupado informal	12,5	74,0	1,9	11,6	100,0
	Desempleado	17,4	30,4	29,0	23,2	100,0
	Inactivo	5,7	14,7	1,8	77,8	100,0

Fuente: Banco Central – ENCFT (2019). Elaboración propia.

Las transiciones entre la formalidad y otros estatus laborales desempeñan un papel central en la eficacia del régimen de seguridad social contributivo, ya que los trabajadores solo se benefician cuando tienen el estatus formal. Si a lo largo de su vida laboral pasan de la formalidad a otro estatus, el total de tiempo acumulado en la formalidad es menor. Contamos con datos indirectos de los registros del Sistema de Indicadores Sociales de la República Dominicana (SISDOM) que indican cuánto tiempo ha cotizado un trabajador a su pensión de vejez desde que ingresó a la formalidad por primera vez (el momento

en que se registra su primera cotización). El cociente del tiempo que un trabajador ha cotizado sobre el tiempo que ha transcurrido desde que cotizó por primera vez se denomina “densidad de cotización”, y cuanto más alta es, mayor es el tiempo en el que los trabajadores tienen estatus formal.

El cuadro 13 presenta esas densidades, separando a los trabajadores por género y grupos de edad. En el agregado, la densidad de cotización es del 47,6%, lo que indica que el trabajador dominicano promedio que ha logrado ingresar en la formalidad solo ha tenido ese estatus menos de la mitad del tiempo posible. Las mujeres presentan una densidad de cotización mayor en comparación con la de los hombres. A medida que la edad de los trabajadores aumenta, la densidad es menor, lo cual es natural, ya que mientras más tiempo transcurre, hay mayores posibilidades de que los trabajadores cambien de estatus.

El hecho de que la densidad de cotización promedio sea del 47% tiene una consecuencia fundamental: el trabajador promedio de la República Dominicana debe trabajar al menos 64 años para que, estando en la formalidad el 47% de ese tiempo, pueda acumular 30 años de cotizaciones. Así, un trabajador con una densidad de cotización promedio que ingresa en el mercado por primera vez a los 18 años, no se puede jubilar hasta los 82 años si quiere tener una pensión de vejez. Es difícil encontrar una expresión más nítida de los efectos negativos que para la mayoría de los trabajadores de la República Dominicana tienen los tránsitos entre formalidad e informalidad.

Hay un elemento adicional que se debe tener en cuenta. Los datos del cuadro 13 son promedios de trabajadores de diferentes niveles de ingresos. Pero las densidades de cotización varían conforme al nivel de ingresos, siendo más altas para los trabajadores de mayores ingresos. En otros términos, los trabajadores de ingresos más altos pasan más tiempo en la formalidad que los de ingresos más bajos. En ese sentido, los datos

de la Superintendencia de Pensiones permiten seguir la trayectoria de cotizaciones de la primera cohorte de trabajadores, la de 2003-2004, que empezó a cotizar en el sistema de capitalización después de la Ley de 2001. De esa cohorte, los que devengan ingresos equivalentes a un salario mínimo reportan un 40,0% de densidad de cotización hasta 2019, mientras que los que devengan 15 salarios mínimos o más, registran una densidad de 55,6%. Claramente, los trabajadores de bajos ingresos se encuentran en desventaja frente a los trabajadores de ingresos altos y tendrán menos oportunidades de obtener una pensión de vejez.

Cuadro 13
Densidad de cotización, porcentaje, 2019

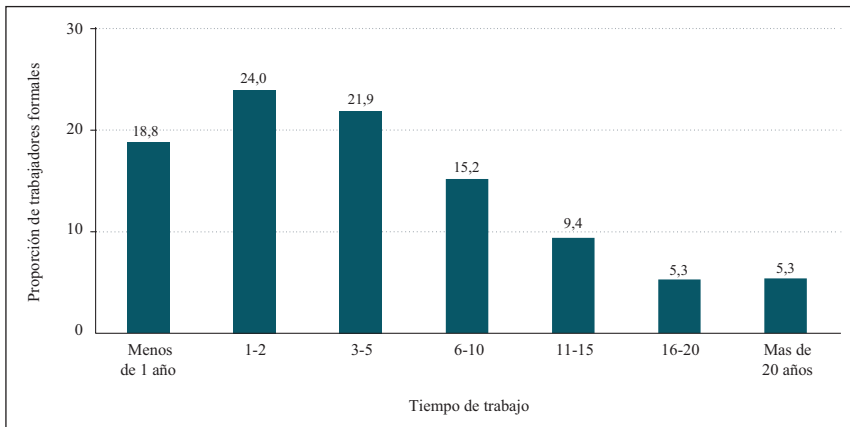
Categoría	Densidad de cotización
Total	47,6
Género	
Hombre	46,2
Mujer	49,4
Grupos de edad	
Hasta 19 años	73,0
De 20 a 39 años	51,5
De 40 a 59 años	45,6
De 60 años o más	34,2

Fuente: SISDOM (2019). Elaboración propia.

Los datos sobre la duración de los trabajadores en sus empleos son consistentes con los datos sobre transiciones. La figura 11 se concentra en los que tienen empleos formales en empresas. Casi el 20% cuenta con menos de un año en una empresa, y cerca de la mitad tiene entre 1 y 5 años. Solo uno de cada 10 ha trabajado más de 10 años en la misma empresa. Esta es otra dimensión de la rotación laboral. Pocos trabajadores formales se mantienen en esa condición y con la misma empresa

por un tiempo considerable. No se dispone de datos para medir la duración de los trabajadores en empresas informales, pero lo más probable es que esta sea aún menor, ya que estas empresas tienen mayores tasas de entrada y salida que las formales. El resultado, entonces, es que los trabajadores no solo transitan entre empleos formales e informales, sino también que muy pocos gozan de estabilidad en el empleo. La dinámica del mercado laboral en el país en gran medida anula las intenciones de la Ley de Seguridad Social de 2001 y del Código de Trabajo.

Figura 11
Años de trabajo de los trabajadores formales
en la misma empresa, 2019



Fuente: Banco Central – ENCFT (2019). Elaboración propia.

2.3. Ingresos de los trabajadores

Consideremos ahora los ingresos de los trabajadores. En promedio, los formales ganan 18 734 pesos por mes frente a 14 087 pesos en el caso de los informales, una brecha del 33%. Sin embargo, resulta

interesante notar que los trabajadores formales en empresas de 1 a 10 trabajadores perciben, en promedio, menos ingresos que los informales (cuadro 14).

Por otro lado, la informalidad mantiene una relación inversa con los ingresos. A mayores ingresos, menor informalidad. En los dos deciles más bajos, 8 de cada 10 trabajadores son informales, mientras que en los más altos lo son solo 3 de cada 10. Algo similar ocurre con la tasa de trabajadores independientes o por cuenta propia, con excepción de los que están en el primer decil (figura 12).

El cuadro 14 y la figura 12 sirven para ilustrar un fenómeno al cual ya se había aludido anteriormente: informalidad y pobreza son dos fenómenos diferentes. Muchos trabajadores informales ganan más que muchos trabajadores formales, y hay trabajadores informales en todos los deciles de ingreso.

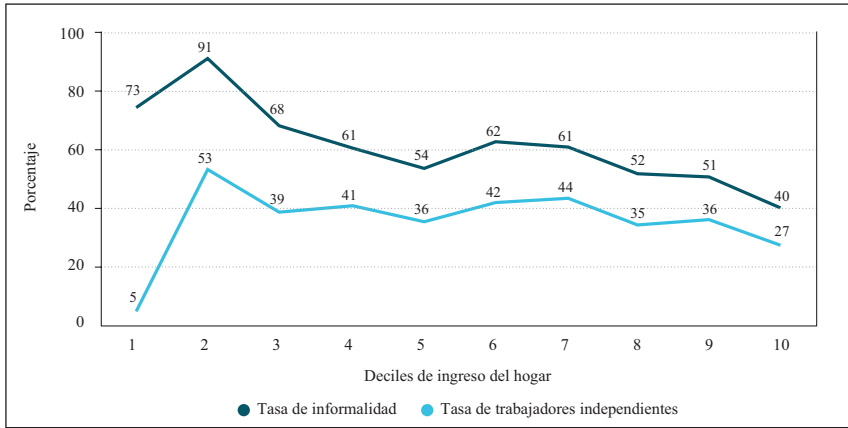
Cuadro 14
Salario mensual promedio por tamaño de empresa
según condición de formalidad, 2019 (pesos)

Salario mensual promedio	Tamaño de la empresa	
	Formal	Informal
De 1 a 10 trabajadores	14 735	15 037
De 11 a 50 trabajadores	19 772	11 144
De 51 a 99 trabajadores	19 658	9403
De 100 a más trabajadores	19 432	4034
Total	18 734	14 087

Fuente: Banco Central – ENCFT (2019). Elaboración propia.

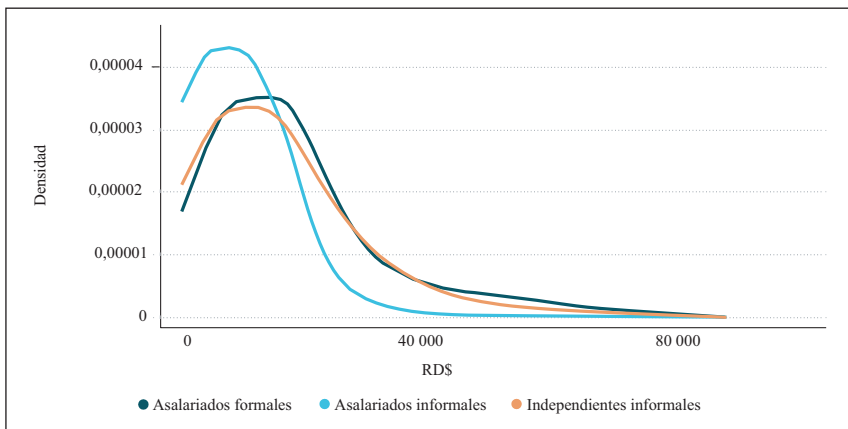
La presencia de trabajadores informales en toda la distribución de ingresos se refleja en la distribución de salarios de los trabajadores de la figura 13. Nótese que la distribución de los independientes se

Figura 12
Tasa de informalidad y tasa de trabajadores independientes y por cuenta propia, por decil de ingreso del hogar, 2019



Fuente: Banco Central – ENCFT (2019). Elaboración propia.

Figura 13
Distribución de ingresos laborales de asalariados formales e informales y trabajadores independientes, 2019



Fuente: Banco Central – ENCFT (2019). Elaboración propia.

traslapa fuertemente con la de los asalariados formales. Este resultado es coherente con el de alta rotación hacia y desde la formalidad que mencionamos antes. Los trabajadores formales y los informales son en gran medida los mismos, aunque unos pasan más tiempo en la formalidad que otros, y los que lo hacen tienen salarios más altos y más estabilidad en el empleo.

Así, la dualidad formalidad-informalidad debe pensarse como un continuo, no como una segmentación de la fuerza de trabajo en dos grupos completamente separados. Esta observación es muy importante, ya que difiere de la visión del mercado laboral implícita en la Ley de Seguridad Social de 2001 y el Código de Trabajo. En realidad, sería mucho mejor si las discusiones de política pública en el país se refiriesen a “cuando los trabajadores están en la formalidad” más que a “trabajadores formales”; y lo mismo en el caso de la informalidad. No es una distinción académica, sino una diferencia fundamental que refleja el desajuste que existe entre la legislación y el funcionamiento del mercado laboral.

2.4. Salario mínimo

En la República Dominicana hay una diversidad de salarios mínimos, que difieren en función del sector y el tamaño de la empresa. El cuadro 15 muestra sus valores durante los últimos 20 años. En 2019, la diferencia entre el salario mínimo más bajo y el más alto era del 106%. Pero aun si solo consideramos diferencias dentro del mismo sector, esta era del 59% en el sector privado no sectorizado, al que pertenece la mayoría de las empresas dominicanas. Esto implica que cuando las empresas pasan de un umbral a otro, sus costos salariales unitarios aumentan en la medida en que contratan trabajadores por un salario

mínimo. Sin duda, esto es parte de la explicación de por qué, como se documenta más adelante, hay tan pocas empresas medianas y grandes.

Cuadro 15 Evolución del salario mínimo mensual en pesos, 2000-2019

Tipo de empresas	2000	2005	2010	2015	2019
Sector privado no sectorizado					
Pequeñas (1 a 50 empleados)	1757	3900	5158	7843	10 730
Medianas (51 a 150 empleados)	1987	4400	5820	8850	12 107
Grandes (150 empleados o más)	2895	6400	8465	12873	17 610
Sector privado sectorizado: zonas francas industriales					
De zonas francas	2222	4450	5400	8310	11 500
Sector privado sectorizado: hoteles, bares y restaurantes					
Pequeñas (1 a 50 empleados)	1693	3200	3960	5814	7488
Medianas (51 a 150 empleados)	1880	3550	4400	6461	8321
Grandes (150 empleados o más)	2633	4970	6133	9005	11 598
Sector público					
Del sector público	1500	2651	5117	5117	10 000

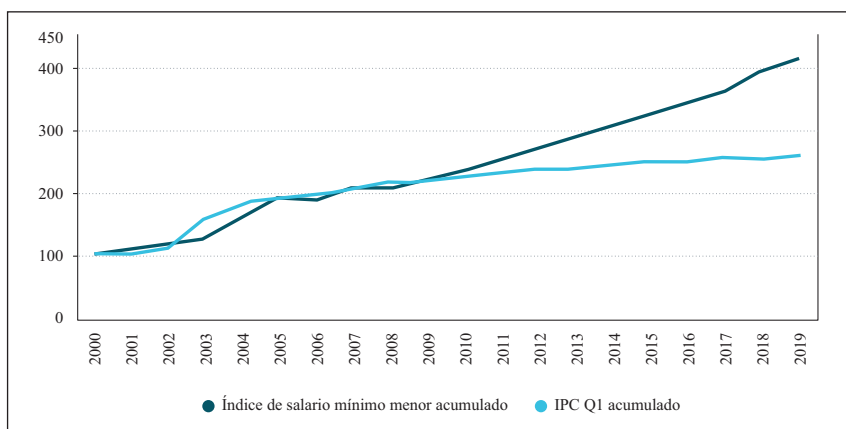
Fuente: MEPyD (2020). Elaboración propia.

Los salarios mínimos han aumentado en las últimas dos décadas. La figura 14 compara la evolución del salario mínimo más bajo con la del índice de precios al consumidor aplicado a la canasta de consumo de las familias en el quintil más bajo de la distribución del ingreso. En términos reales, en 2019 era un 59% mayor que en 2000. No obstante, actualmente no alcanza para cubrir el costo de la canasta básica familiar del primer quintil, que es de 13 955 pesos, mientras el salario mínimo menor es de 7488 pesos.

En vista de lo recién dicho, a efectos del funcionamiento del mercado laboral, la comparación relevante es entre el salario mínimo y la distribución de remuneraciones de los trabajadores. Puede ser que el

salario mínimo sea insuficiente respecto del costo de una canasta básica y al mismo tiempo alto respecto de los salarios que pueden pagar las empresas dominicanas dada su productividad. Para el desempeño del mercado laboral, la comparación relevante es la segunda.

Figura 14
Evolución del índice de salario mínimo menor y del IPC,
2000-2019

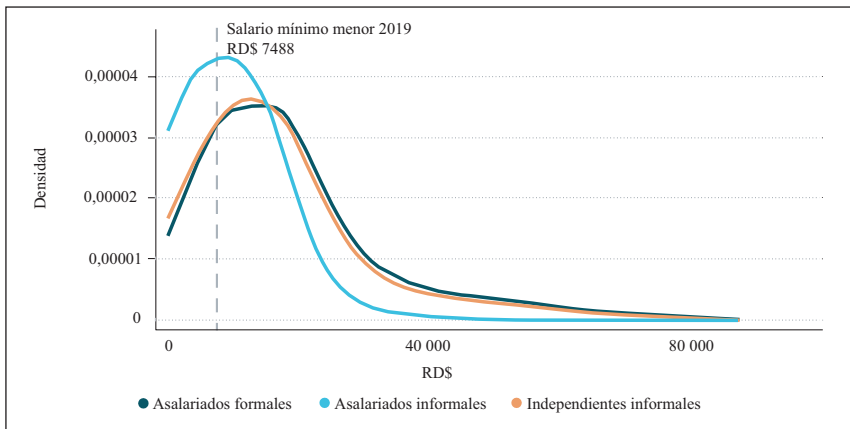


Fuente: Banco Central (2020) y MICM (2020b). Elaboración propia.

La figura 15 presenta una primera aproximación, fijando la atención solamente en los asalariados, separándolos entre formales e informales. Como era de esperarse, la distribución de los informales está a la izquierda de la de los formales, aunque hay un traslape relevante. Como ya se señaló, algunos asalariados informales tienen ingresos superiores a los de los formales. Por otro lado, como la mayor parte de los asalariados son formales, la distribución de sus ingresos es muy similar a la de todos los asalariados. En 2019, el 16,6% tenían ingresos por debajo del salario mínimo menor. Para los formales este porcentaje es del 7,9%, y para los informales, el 52,3% (figura 15).

Esto sugiere que aun el salario mínimo menor está afectando la forma de contratación de las empresas, particularmente las pequeñas, que pueden tomar personal ilegalmente.

Figura 15
Distribución de ingresos laborales de asalariados,
por condición de formalidad, 2019



Fuente: Banco Central – ENCFT (2019). Elaboración propia.

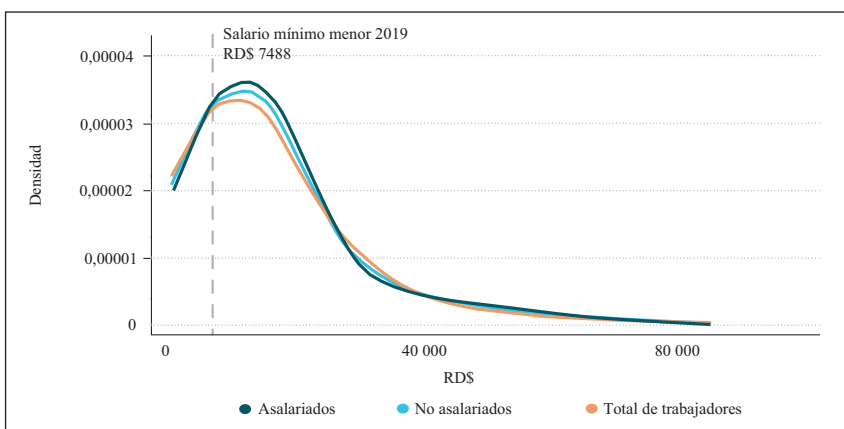
Para obtener una segunda aproximación, es útil comparar el mismo salario mínimo menor con la distribución de las remuneraciones de los no asalariados. La figura 16 muestra tres distribuciones: la del total de trabajadores, la de los asalariados (sin distinguir entre formales e informales) y la de los no asalariados. Nótese que la distribución de los no asalariados está a la izquierda de la de los asalariados (y, por tanto, la de todos está entre estas dos). Cuando consideramos el valor más bajo del salario mínimo, comprobamos que el 22,2% de los trabajadores tienen ingresos inferiores a ese umbral. Sin embargo, esto es cierto para solo el 16,6% de los asalariados, pero para el 28,2% de los no asalariados. El hecho de que más trabajadores no asalariados

que asalariados tengan ingresos por debajo del salario mínimo menor indica que este está limitando el empleo asalariado y desplazando trabajadores hacia el empleo por cuenta propia o independiente.

Corresponde ahora hacer algunas observaciones sobre los salarios mínimos por tamaño de la empresa y el sector, no solo el más bajo de todos considerado anteriormente. Analizar esto en la República Dominicana es complejo, por las limitaciones de la encuesta de empleo, que captura información sobre el tamaño de la empresa que no es compatible con los puntos de corte de la legislación sobre salarios mínimos. Pese a ello, es posible analizar el incumplimiento entre tamaños de empresas, sectores y años. Para esto utilizamos la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT) para 2009-2016 y la ENCFT para 2017-2019. A efectos de nuestro análisis, la diferencia entre estas dos encuestas radica en los umbrales del tamaño de la empresa, que son más finos en el caso de la segunda; desafortunadamente, la ENFT

Figura 16

Distribución de las remuneraciones y el salario mínimo más bajo



Fuente: Banco Central – ENCFT (2019). Elaboración propia.

solo registra las empresas de 50 o más empleados, sin distinguir entre las que tienen más o menos de 100.

El cuadro 16 muestra el porcentaje de asalariados que recibe menos del mínimo que corresponde al sector y tamaño de empresa donde están empleados. Se desprenden tres observaciones. La primera es que, independientemente del tamaño de la empresa, el incumplimiento es mayor en el sector privado no sectorizado que en el sector de hoteles, bares y restaurantes. Esto no debe sorprender, dadas las fuertes diferencias en salarios mínimos: para empresas de hasta 50 trabajadores, el salario mínimo en el primer sector es 35% más alto; y para empresas de 50 a 150, de 37%. En otros términos, controlando por tamaño, a mayor salario mínimo, mayor incumplimiento. La segunda observación se deriva de comparar, al interior de cada sector, por tamaño de

Cuadro 16
Trabajadores asalariados con ingresos menores al salario mínimo que corresponde según tamaño de la empresa y sector, 2009-2019

Descripción	Porcentaje de trabajadores asalariados			
	2009	2016	2017	2019
Sector privado no sectorizado				
Empresas con 1 a 50 empleados	38,01	41,03	32,18	46,42
Empresas con 51 a 99 empleados	50,33*	48,49*	16,30	23,77
Empresas con 100 o más empleados	N.D.	N.D.	36,84	53,06
Hoteles, bares y restaurantes				
Empresas con 1 a 50 empleados	43,16	48,10	22,61	25,98
Empresas con 51 a 99 empleados	22,41*	19,12*	9,30	11,20
Empresas con 100 o más empleados	N.D.	N.D.	30,27	31,51

Fuente: Banco Central – ENFT (2009-2016). Banco Central - ENCFT (2017-2019).

Elaboración propia.

N.D. = No disponible.

* Se refiere a empresas de 50 o más empleados.

empresa. Encontramos que el incumplimiento es mayor en las grandes. Esto puede parecer contraintuitivo, pero no lo es; esas empresas pueden estar pagando por arriba del mínimo que corresponde a las empresas pequeñas. Dicho de otra forma, cumplen con el mínimo, aunque no con el que les corresponde. Esto les permite afiliar a sus trabajadores al régimen contributivo de seguridad social, aunque incurriendo en una violación de la Ley que, a juzgar por los números, no es inusual. La tercera observación, por último, es que los niveles de incumplimiento aumentan en el tiempo, algo que tampoco debe sorprender ante los aumentos en el valor real de los salarios mínimos.

2.5. El tejido empresarial

Llamaremos empresas formales a aquellas que cuentan con un Registro Nacional de Contribuyentes (RNC); las que no, serán llamadas informales. El supuesto implícito es que los asalariados formales se encuentran preponderantemente en las primeras y los informales en las segundas, aunque, como ya se señaló, la mayoría de los trabajadores informales se ocupa por cuenta propia o de forma independiente. No se dispone de datos precisos sobre el tejido empresarial y su condición de formalidad (menos aún, sobre la condición de formalidad de sus trabajadores), pero a continuación presentamos los resultados de un ejercicio que permite obtener cifras aproximadas.

Utilizamos dos fuentes: la ENCFT y el Boletín Estadístico del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS). La primera nos permitió reconstruir la distribución del número, tipo y tamaño de las empresas a partir de la pregunta que se hace a los trabajadores sobre la unidad económica en que trabajan. Esta fuente aporta evidencia indirecta, pero tiene la ventaja de dar también información sobre

las empresas informales. La segunda fuente es más exacta respecto al número de empresas, pero tiene la desventaja de referirse solo a las formales. La ENCFT no registra datos de empresas de más de 100 trabajadores, pero el Boletín Estadístico sí. Combinando ambas fuentes, obtenemos la mejor estimación posible del tejido empresarial con los datos disponibles.

Se estima que hay algo menos de dos millones de unidades productivas. Las microempresas (unipersonales, de 2 a 5 trabajadores y de 6 a 10 trabajadores) son las más numerosas y, a su vez, las más informales; representan el 99,3% del total de empresas, y solo el 5% de ellas son formales. Las unidades productivas de 11 a 50 trabajadores y las de 51 a 99 trabajadores, en conjunto, representan solo el 0,6% del total, pero tienen mayor formalidad. En las de 11 a 50 trabajadores, 9 de cada 10 son formales. En las de 50 a 99, la formalidad es absoluta (cuadro 17).

Respecto del empleo generado, las unidades productivas unipersonales y las que tienen hasta 10 trabajadores son las que, en conjunto, concentran el mayor porcentaje de la PEA (el 52%). Sin embargo, solo 1 de cada 10 trabajadores es formal. Las unidades productivas de más escala constituyen el 24% de la PEA ocupada, con altas tasas de formalidad laboral.

Por su parte, el Boletín Estadístico muestra una distribución similar a los datos previos respecto de la formalidad empresarial. El tejido empresarial formal tiene una distribución piramidal: las empresas más grandes son las menos numerosas. Aun dentro de las formales, el 77,7% son microempresas, y solo el 22,3% empresas grandes y medianas (cuadro 18). Con respecto a la distribución del empleo formal, son las microempresas (de hasta 10 trabajadores) las que menos formalidad generan. A las medianas y grandes corresponde más de la mitad de los empleos formales. Estos resultados son coherentes con los datos de la encuesta de empleo.

Cuadro 17
Unidades productivas y empleos, por condición de formalidad, 2019

	Total de unidades productivas ² o empleadores públicos	Unidades productivas formales	Porcentaje de unidades productivas formales	Trabajadores en unidades productivas formales	Trabajadores en unidades productivas informales	No informan	Total de trabajadores formales	Porcentaje de trabajadores formales	
Unipersonal ¹	1 666 814	31 224	1,9	31 224	1 635 262	328	1 666 814	1079	0,1
De 2 a 5 trabajadores	176 003	40 903	23,2	275 639	432 862	8623	717 124	175 932	24,5
De 6 a 10 trabajadores	21 879	15 250	69,7	169 497	47 721	3652	220 870	132 091	59,8
De 11 a 50 trabajadores	10 737	10 320	96,1	524 993	20 318	4903	550 214	487 054	88,5
De 51 a 99 trabajadores	129	129	100,0	110 705	118	118	110 941	107 918	97,3
De 100 a más trabajadores	-	-	-	456 985	-	-	456 985	454 244	99,4
Empleadores públicos	-	-	-	-	-	-	635 784	613 263	96,5
No informan	1964	762	85,5	42 390	8563	264 828	315 781	47 080	14,9
Total	1 877 526	98 588	5,25	1 573 282	2 144 844	282 452	4 674 513	2 018 661	43,1

Fuente: Banco Central – ENCFT (2019). Elaboración propia.

¹ Son las microempresas unipersonales o trabajadores independientes. Trabajan solos, sin ayuda.

² Las unidades productivas son consideradas independientes con trabajadores a su cargo o empleadores.

Nótese que el número de empresas formales, según el Boletín Estadístico, es muy parecido al que arroja el cálculo basado en la encuesta de empleo: 91 637 frente a 98 588. Sea cual fuese el número exacto, lo que debe destacarse es el reducido número de empresas formales y, aun dentro de estas, su sesgo hacia las pequeñas. De hecho, en todo el país, de acuerdo con ese Boletín, solo hay 20 388 empresas de 11 o más trabajadores. En ellas trabajan 1,98 millones de trabajadores, el 42% de la fuerza de trabajo del país. En otros términos, el 58% de los trabajadores están ocupados por cuenta propia o en empresas de hasta 10 trabajadores, independientemente de si estas últimas son formales o informales.

Ambas formas de aproximarnos a la estructura empresarial nos llevan a la misma conclusión. Por un lado, hay un elevado número de empresas de pequeña escala que explican la baja formalidad. Por el otro, hay un reducido número de grandes empresas que emplean un gran número de trabajadores de manera formal. Conforme a los datos de la ENCFT, si ignoramos el empleo en el sector público, el

Cuadro 18
Empresas activas afiliadas al SDSS,
por cantidad de empleados registrados, 2019

Rango de empleados	Número de empresas	Porcentaje de empresas	Número de empleados	Porcentaje de empleados
1 a 5	55 927	61,0	138 886	6,2
6 a 10	15 322	16,7	116 167	5,2
11 a 50	15 776	17,2	331 877	14,9
51 a 99	2202	2,4	154 568	6,9
100 a más trabajadores	2410	2,7	1 497 253	66,8
Total	91 637	100,0	2 238 751	100,0

Fuente: CNSS (2019).

tamaño promedio de las empresas en la República Dominicana es de 2,1 trabajadores, excluyendo las unipersonales. En todo caso, es necesario formular dos conclusiones relevantes: el tamaño promedio de la empresa en el país es muy pequeño, y la distribución por tamaño está fuertemente sesgada hacia las empresas muy pequeñas.

2.6. Síntesis

En suma, el mercado laboral dominicano se caracteriza por la informalidad alta y persistente, a pesar del rápido crecimiento económico observado desde el inicio de este siglo. Sin embargo, el estatus formal o informal no es una característica permanente del trabajador individual. Por el contrario, los datos indican una fluidez considerable entre el empleo formal e informal; las mismas personas pueden tener uno u otro estatus en diferentes momentos. En tal virtud, la permanencia en la formalidad no se distribuye de manera homogénea entre trabajadores de distintos niveles salariales; los de más altos ingresos tienen mayores estancias en la formalidad respecto de los de menores ingresos.

Los tránsitos entre formalidad e informalidad se reflejan en el traslape de las distribuciones salariales de los trabajadores formales e informales. Si bien el salario medio formal es mayor que el informal, muchos trabajadores informales ganan más que algunos formales. El hecho de que el salario medio formal exceda al informal es solo el otro lado de la moneda de que los trabajadores de altos ingresos tienen mayores estancias en la formalidad que los de menores ingresos, pero no implica que todos los informales tengan ingresos bajos ni, mucho menos, que todos sean pobres.

Otro rasgo distintivo del mercado laboral dominicano es la pulverización del empleo: el 51% de la ocupación se da entre el autoempleo

o el trabajo independiente, y el que ocurre en establecimientos de hasta 5 trabajadores; si se consideran establecimientos de hasta 10 trabajadores, ese porcentaje aumenta al 55%. El otro lado de la moneda de la pulverización del empleo es la proliferación de empresas y el enanismo empresarial: en total, 4,67 millones de trabajadores se distribuyen entre 1,87 millones de empresas; es decir, la empresa promedio en el país tiene 2,5 trabajadores. Y como la inmensa mayoría de las pequeñas son informales, la mayor parte del empleo en empresas pequeñas es informal.

El hecho de que el trabajo independiente y por cuenta propia represente el 44% de la ocupación implica que la mayor parte de la informalidad laboral es legal. Esto significa que la informalidad laboral no resulta principalmente de la falta de fiscalización de la Ley de Seguridad Social ni del Código de Trabajo, sino del diseño jurídico de la legislación del país, que excluye a esas formas de participación laboral de la formalidad. Dicho esto, la fiscalización imperfecta de esos ordenamientos jurídicos es relevante: 1 de 4 trabajadores asalariados es contratado ilegalmente. Lo anterior refleja el hecho de que las empresas tienen fuertes incentivos para violar la ley, en parte porque la contratación formal es muy onerosa como resultado de las contribuciones a la seguridad social y las regulaciones sobre beneficios laborales y estabilidad en el empleo contenidas en el Código de Trabajo, y en parte porque aun el salario mínimo más bajo es alto respecto de la distribución salarial, lo que impide que los costos de la contratación formal se trasladen a los trabajadores en la forma de menores salarios.

Por último, los salarios mínimos tienen un impacto complejo en el mercado laboral, por su diversidad en función del sector y tamaño de la empresa. Sin embargo, los datos sugieren que si afectan las decisiones de contratación de las empresas, incluso las de menor tamaño, se observan niveles de incumplimiento relevantes. Los altos

salarios mínimos relativos a las distribuciones de remuneraciones muy probablemente estén obstaculizando el empleo formal y explican en parte por qué el trabajo no asalariado es tan frecuente. Las empresas relativamente menos productivas que desean contratar trabajadores asalariados no pueden trasladar a los salarios al menos parte de los costos extrasalariales de la contratación. En ese contexto, o violan la ley y contratan trabajadores sin observar el salario mínimo (y las obligaciones del régimen contributivo), o se convierten en empresas unipersonales donde no es aplicable la legislación sobre salario mínimo.

3. EFICACIA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

La descripción de los programas de protección social presentada en la sección 2 y del funcionamiento del mercado laboral en la sección 3 permite hacer un juicio sobre la eficacia del sistema de protección social de la República Dominicana para amparar a los trabajadores frente a riesgos y redistribuir ingresos a favor de los menos favorecidos. Ese juicio no es alentador.

3.1. Protección contra riesgos

En un momento determinado, y considerando la totalidad de la fuerza de trabajo, menos de la mitad de los trabajadores tiene acceso a las protecciones asociadas con la formalidad. Para la minoría que sí cuenta con uno, la cobertura es errática, porque los mismos trabajadores a veces tienen empleos formales y a veces empleos informales. Esto implica que en ocasiones tienen la cobertura de salud que ofrece el SFS en su modalidad contributiva y en otras no; a veces deben hacer copagos y a veces no. Y, según el estatus ocupacional que tienen, en ocasiones están cubiertos contra los riesgos de invalidez y muerte y en otras no. En suma, la protección contra riesgos es incompleta y errática.

El sistema deja a la mayoría de los trabajadores en el desamparo durante la vejez, por dos razones. Primero, porque, como ya se señaló, la cobertura del SFS, en cualquier modalidad, solo opera durante

la vida activa del trabajador; al llegar el momento del retiro, este la perderá y quedará expuesto a los riesgos de salud durante una de las etapas más complejas de su vida, a menos que disponga de los medios para adquirir un seguro de salud privado. Esta característica del sistema de protección social del país debe destacarse por ser inusual. La mayoría de los sistemas de protección social de la región —y del mundo— contienen mecanismos para ayudar a los jubilados a lidiar con los riesgos de salud; el de la República Dominicana, no.

La segunda razón también ya se mencionó, pero es importante reiterarla: la mayoría de los trabajadores no tendrá una pensión de vejez al llegar a la edad de jubilación, aun los que hayan tenido empleos formales durante parte de su vida. Solo una minoría, generalmente los de mayores ingresos, llegará a acumular 360 meses de cotización. Cabe reiterar también que, ante la ausencia de normatividad expresa, hay incertidumbre sobre qué pasará con los ahorros de aquellos que no obtienen una pensión.

Por otra parte, la conformación del sistema de salud —es decir, la combinación del SFS en sus modalidades contributiva y subsidiada junto con los servicios públicos de salud para los trabajadores informales no pobres— también es sumamente problemática. Un buen sistema de aseguramiento de salud minimiza los gastos por cuenta propia, otorga calidad similar a todas las personas y evita que enfermedades muy costosas empujen a las familias a la pobreza. Desde esta perspectiva, en la República Dominicana la existencia de copagos en el SFS contributivo es un problema sustancial. A ello se agregan las diferencias de calidad entre el SFS contributivo y el subsidiado, y el hecho de que este último excluya a la mayoría de los trabajadores informales al restringir su cobertura solo a los que son pobres y vulnerables. Más todavía: independientemente de sus modalidades, el SFS no cubre a todas las familias del país. De hecho, en el primer quintil de la

distribución del ingreso familiar, casi el 42% de las familias carece de cobertura. Esta aumenta con el nivel de ingresos, así como la proporción entre la que se hace vía la modalidad contributiva y la subsidiada, a favor de la primera. En consecuencia, en el quintil más alto, 2 de cada 3 familias acceden al SFS contributivo y solo 1 de cada 5 carece de acceso al SFS (aunque probablemente tenga un seguro privado).

3.2. Redistribución

Los resultados de las secciones 2 y 3 también permiten hacer un juicio sobre el impacto redistributivo del sistema de protección social. Dentro del régimen contributivo de seguridad social, solo el SFS tiene un elemento de redistribución, dados los subsidios cruzados implícitos en su forma de financiamiento. Pero el impacto es limitado, por tres razones. Primero, porque los recursos involucrados representan solo el 1,3% del PIB. Segundo, porque menos de la mitad de los trabajadores se benefician en un momento dado. Y, tercero, porque la mayoría de los trabajadores de bajos ingresos se benefician muy poco, o nada, de permanecer menos tiempo en la formalidad. El resto de los programas del régimen contributivo para los trabajadores activos no tiene, de hecho, ningún impacto redistributivo.

A su vez, los tránsitos entre la formalidad y la informalidad prácticamente anulan las intenciones del pequeño componente solidario de las pensiones de vejez dentro del régimen contributivo, el Fondo de Solidaridad Social (que, como se señaló, ayuda a las personas que no acumulan suficientes recursos a obtener una pensión mínima). A ese Fondo aportan todos los trabajadores formales el 0,4% de sus salarios, pero para acceder a sus beneficios se requieren 300 meses de cotización (25 años). Esto es algo muy difícil de alcanzar cuando en promedio

los trabajadores solo están en la formalidad el 47% del tiempo que trabajan y cuando, de hecho, los trabajadores de bajos salarios –que deberían ser los beneficiarios del Fondo para que este tuviera un impacto redistributivo positivo– están menos tiempo en la formalidad que el trabajador promedio.

En cuanto a los programas no contributivos, de hecho, el elemento de mayor redistribución dentro del sistema de protección social dominicano son los recursos para el SFS en su modalidad subsidiada y los recursos del presupuesto público destinados a los servicios de salud para los trabajadores informales que no son pobres. En total, estos suman el 1,6% del PIB y representan el esfuerzo de redistribución más importante de la política de protección social en la República Dominicana. Sin embargo, se debe señalar que aun en este caso ciertos elementos diluyen su impacto redistributivo. La razón es que no todos los trabajadores formales tienen ingresos mayores a los informales (figura 16 y cuadro 14). Esto implica que hay trabajadores formales con ingresos inferiores a los de algunos informales, que deben cotizar para su seguro de salud, mientras que los trabajadores informales de mayores ingresos tienen acceso a servicios públicos de salud subsidiados.

Quedan, por último, los recursos destinados a la lucha contra la pobreza, agrupados bajo el programa Progresando con Solidaridad. Sin duda, esos recursos tienen un impacto redistributivo positivo. Pero este es limitado por dos razones: primero, porque se trata solo del 0,3% del PIB y, segundo, porque hay filtraciones importantes hacia familias no pobres, mientras que algunas familias pobres quedan excluidas. Como se indicó, el apoyo que reciben las familias en los dos primeros quintiles de la distribución del ingreso es de alrededor del 0,15% del PIB, al tiempo que muchas familias en esos dos quintiles no reciben nada. Hay otro programa contra la pobreza, Quisqueya sin

Miseria, pero asigna un gasto tan pequeño como proporción del PIB (el 0,021%) que no hace una diferencia importante.

Las valoraciones anteriores permiten responder a dos de las tres interrogantes planteadas al inicio del documento. Visto en conjunto, el sistema de protección social del país está lejos de alcanzar los objetivos establecidos en la Ley de 2001 y ser un mecanismo eficaz para reducir las desigualdades. Más preocupante aún es que, después de dos décadas de condiciones económicas inusualmente favorables, no se registran avances en la cobertura del régimen contributivo.

Está claro ahora que, ante la dinámica del mercado laboral, el cambio en el sistema de pensiones de vejez, de uno de reparto a otro de capitalización, no resolvió el problema de fondo: los períodos de cotización breves. En los próximos años, conforme las primeras cohortes del régimen de capitalización empiecen a llegar a la edad de jubilación, el país experimentará un problema social sustantivo, ya que más de la mitad de los jubilados no tendrá derecho a una pensión de vejez; problema que, debe resaltarse, se concentra mayoritariamente entre los trabajadores de más bajos salarios.

El estancamiento de la cobertura del régimen contributivo plantea disyuntivas sustantivas en materia de salud. Si bien se ha procurado aumentar el gasto público en salud, las familias dominicanas todavía siguen expuestas a riesgos importantes y a gastos por cuenta propia sustanciales. Una respuesta común frente a esta situación, observada en otros países de la región, es aumentar el gasto público en los servicios de salud para la población informal. Pero esto tiene efectos contradictorios: por un lado, mejora la calidad de los servicios de salud para los trabajadores informales; por otro, hace aún menos atractiva la participación en el régimen contributivo, lo que a su vez reduce su cobertura, incluidas la de pensiones de vejez y la de los seguros de invalidez, de vida y de accidentes de trabajo.

En este contexto, debe resaltarse que los regímenes contributivos y subsidiados de la seguridad social están íntimamente vinculados y que no es posible concebirlos y diseñar políticas públicas por separado. El mercado laboral dominicano es uno solo. Mejorar el régimen subsidiado y dejar intacto el contributivo llevaría a avances en una dirección y retrocesos en otras, dejando un balance ambiguo.

Lo anterior tiene implicaciones también para el diseño de los programas contra la pobreza. Más allá de la atención que merecen las discusiones sobre focalización, estos programas también deben enmarcarse en el contexto del mercado laboral dominicano. Ya se documentó que cuando los trabajadores están empleados informalmente, en promedio sus ingresos son menores que cuando se emplean formalmente. La mayoría de los trabajadores pobres están en la informalidad, y mientras mayor sea esta, más difícil será acabar con la pobreza. Después de más de 15 años de PROSOLI, debe quedar claro que en adelante la forma más eficaz de reducir la pobreza es aumentar el empleo formal, no incrementar sus transferencias. Sin duda, la focalización debe y puede mejorar, pero existe el riesgo de ver la política de lucha contra la pobreza de forma aislada, ignorando aspectos centrales del mercado laboral. Así, las discusiones sobre “estrategia de graduación” de PROSOLI, y de otros programas menores contra la pobreza, deben orientarse ante todo a cómo mejorar el funcionamiento del mercado laboral. Y esas discusiones deben partir de una lección central de la experiencia del país en las últimas dos décadas: el crecimiento económico por sí solo no mejorará dicho funcionamiento.

4. EL VÍNCULO CON LA PRODUCTIVIDAD

Esta sección analiza el impacto de la protección social sobre la productividad. Se plantean tres hipótesis: la seguridad social contributiva funciona como un impuesto a la formalidad; la no contributiva actúa como subsidio a la informalidad; y la combinación de una fiscalización imperfecta de las regulaciones, una estructura escalonada de los salarios mínimos y regímenes fiscales especiales para las pequeñas empresas genera incentivos contra el crecimiento de las empresas. En conjunto, estas tres hipótesis se traducen en un lastre sobre la productividad del país, que deprime los salarios y hace que el crecimiento del PIB dependa básicamente de la acumulación de factores productivos.

4.1. Un impuesto a la formalidad y un subsidio a la informalidad

El régimen contributivo de seguridad social representa un costo extrasalarial del 20% del salario cotizante para los trabajadores asalariados y las empresas que los contratan. A eso debe sumarse el costo contingente de las regulaciones sobre despido, que, si bien es difícil de cuantificar, es algo que las empresas deben sufragar cuando ofrecen un contrato asalariado a un trabajador, a sabiendas de que existe cierta probabilidad de que, en respuesta a ciertos acontecimientos, este tenga que ser separado de su trabajo.

Ahora bien, si los trabajadores dominicanos valorasen plenamente los beneficios derivados de esos costos extrasalariales, esto es, si por cada peso de costos considerasen que obtienen un peso de beneficios, el conjunto de regulaciones sobre seguridad social y estabilidad en el empleo no tendría ningún impacto sobre las decisiones de contratación de las empresas. Los salarios reflejarían todas esas regulaciones, y lo que empresas y trabajadores erogasen conjuntamente al establecer una relación laboral asalariada sería igual a lo que recibirían los trabajadores.

Este no es el caso en la República Dominicana. La evidencia presentada en las secciones anteriores señala que los costos extrasalariales, incluidos los de las regulaciones sobre estabilidad en el empleo, exceden los beneficios recibidos por los trabajadores. La diferencia entre costos y beneficios es exactamente equivalente a un impuesto a la contratación asalariada, que induce a las empresas a limitar el empleo asalariado, a evadir las regulaciones de la Ley de Seguridad Social y del Código de Trabajo o a eludir la contratación de asalariados a través de figuras como los contratos por servicios y la externalización.

Considérense, por ejemplo, las contribuciones para las pensiones, equivalentes a casi 10% del salario cotizante. Se señaló anteriormente que solo el 8,2% se deposita en la cuenta individual, lo que representa una merma importante; casi 2 de cada 10 pesos de contribuciones no significan un beneficio directo para el trabajador. Pero, además de eso, como también se observó, menos de la mitad de los cotizantes va a obtener una pensión de retiro. ¿Qué valor tiene para la mayoría de los trabajadores destinar una parte de sus ingresos para un beneficio que probablemente no van a obtener? ¿Y qué sentido tiene ahorrar en una cuenta individual sin tener certeza siquiera de que al llegar a los 65 años de edad podrán recuperar sus ahorros si no acumulan 360 meses de formalidad, y sin poder usar los recursos de esa cuenta como colateral para un préstamo, ni disponer de ellos en caso de una emergencia?

Además, ¿qué valor tiene un seguro de invalidez o de muerte para un trabajador, si hay una probabilidad de al menos el 20% de no estar cubierto ya un año después?

Los salarios mínimos son también un obstáculo al empleo formal. En su ausencia, las empresas podrían trasladar a los trabajadores parte de los costos extrasalariales del empleo. En efecto, los salarios serían menores, pero el empleo formal sería mayor. Desde el punto de vista de la composición del empleo, el resultado de los salarios mínimos es el mismo que se obtendría con un impuesto al trabajo asalariado (no a los ingresos laborales): disminuiría el empleo asalariado.

El hecho de que 1 de cada 4 trabajadores asalariados sea contratado ilegalmente pone en evidencia que los incentivos de las empresas para evadir son muy altos, al igual que los incentivos de los trabajadores para aceptar empleos asalariados sin las protecciones a las que tienen derecho. A final de cuentas, si no hubiese un impuesto implícito a la contratación asalariada formal, ¿por qué evadirla? ¿Y cómo interpretar el hecho de que si bien los trabajadores no asalariados tienen la opción de participar voluntariamente en el régimen contributivo de seguridad social, menos del 2% lo hace? Si los beneficios de hacerlo superaran los costos, muchos lo harían.

Por otro lado, cuando los trabajadores asalariados son contratados informalmente, no se quedan sin beneficios. Según la cuantía de sus ingresos, pueden acceder al SFS subsidiado o atenderse en las instalaciones públicas de salud, aun si tienen que pagar alguna cuota de recuperación. Es cierto que la calidad es inferior a la del seguro contributivo, pero finalmente lo que se recibe es, desde el punto de vista del trabajador, un subsidio, ya que los servicios son cubiertos en gran medida con recursos de la tributación general. Por otra parte, algunas empresas pueden contratar trabajadores asalariados ilegalmente en parte porque saben que es poco probable que sean sancionadas,

sobre todo si son pequeñas; pero también porque saben que esos trabajadores recibirán algún beneficio de salud que ellas no tienen que sufragar. En otros términos, su conducta ilegal es subsidiada por los programas no contributivos de salud. Por su parte, los trabajadores independientes o por cuenta propia también están mejor gracias a estos programas, y en su ausencia probablemente estarían más dispuestos a aceptar un empleo como asalariados.

Los impuestos y subsidios descritos no están legislados expresamente en ningún ordenamiento jurídico, o al menos no en esos términos, pero eso no quita que tengan un impacto económico de gran relevancia: gravar el empleo formal y subsidiar el informal, exactamente lo opuesto a lo requerido para crear empleos con mayores salarios y mejores condiciones.

4.2. Impuesto al tamaño

Las normas que rigen el entorno empresarial de la República Dominicana favorecen a las micro, pequeñas y medianas empresas. Un ejemplo claro es el salario mínimo, el cual se incrementa con el tamaño de la empresa, como ya se documentó.

Por otra parte, la Ley 488-08 establece el Régimen Regulatorio para el Desarrollo y Competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES). Su artículo 2 las clasifica del siguiente modo: i) microempresas, con 1 a 15 trabajadores, ingresos brutos de un máximo de 6 millones de pesos y activos de hasta 3 millones de pesos; ii) pequeñas empresas, con 16 a 60 trabajadores, ingresos brutos de 6 a 40 millones de pesos y activos de 3 a 12 millones de pesos; y, iii) medianas empresas, con 61 a 200 trabajadores, ingresos brutos anuales de 40 a 150 millones de pesos y activos de 12 a 40 millones de

pesos. La Ley tiene como objetivo promover su desarrollo y fortalecimiento, a través de acceso preferencial a financiamiento, la asignación del 15% de las compras estatales, capacitación para emprendedores y acceso a fondos de garantía, entre otros beneficios.

A esto se suma la legislación tributaria. Actualmente, se encuentra en vigencia el Régimen Simplificado de Tributación (RST) para empresas con ingresos brutos anuales inferiores a 8,7 millones de pesos o dedicadas a la comercialización de bienes y cuyo valor de compras e importaciones totales no supere 40 millones de pesos. El beneficio de este régimen es que el impuesto sobre la renta (ISR) y el impuesto sobre transferencias de bienes industrializados y servicios (ITBIS) se calculan según el nivel de compras o ventas realizadas, bajo la modalidad del impuesto unificado. Este es un sistema que agrupa los impuestos que deben pagar las empresas sujetas al RST. Las tasas del impuesto unificado se sitúan entre el 2% y el 11,6%. Este régimen puede ser más atractivo para las empresas, dado que las obligaciones tributarias son menores, generando incentivos para que se mantengan dentro de los rangos de ventas establecidos en el RST. A su vez, condicionan el crecimiento de las empresas, que tratarán de no pasar a un régimen más complejo.

Azuero y otros (2019) usan los registros administrativos impositivos para estudiar el impacto del RST sobre la productividad, siguiendo la evolución de las empresas durante diez años, de 2007 a 2017. Cabe señalar que, por su propia naturaleza, estos registros solo se refieren a las empresas formales que, como ya se vio, son una minoría en el país. El cuadro 19 resume algunos de sus resultados. Como puede observarse, la productividad de los recursos es menor en las empresas en el régimen simplificado. A pesar de eso, en ese régimen las empresas sobreviven más tiempo en el mercado que las sujetas al régimen general, precisamente porque su carga tributaria efectiva es más baja.

Cuadro 19

Productividad de las empresas formales, por régimen de tributación

Régimen	Tiempo en el mercado (años)	Tasa de impuesto efectiva	Productividad
General	6	27%	1,8
Simplificado	12	4,6%	1,0

Fuente: Azuero y otros (2019).

Nota: para el análisis se toma como ejemplo una empresa representativa de cada régimen.

Igualmente, Azuero y otros (2019) calculan que un peso de capital y trabajo invertido en empresas dentro del régimen general es un 43% más productivo que el mismo peso invertido en empresas en el régimen simplificado. Esta es una diferencia muy significativa, que muestra que el régimen simplificado, a pesar de sus buenas intenciones, de hecho deprime la productividad del país. En su ausencia, habría menos empresas pequeñas, y entre ellas las más productivas serían más grandes porque crecer no implicaría pasar a un régimen tributario más oneroso y, de hecho, haría que no les conviniera hacerlo. El resultado sería el aumento de la productividad de los recursos del país; habría menos empresas, que serían más grandes porque ya no enfrentarían la competencia desleal de las empresas informales o de las empresas subsidiadas por el fisco. Esas empresas serían más productivas porque podrían explotar economías de alcance y de escala y porque sus trabajadores podrían adquirir habilidades en el trabajo como resultado de inversiones en capacitación.

Además de los salarios mínimos y el régimen fiscal, muchas empresas dominicanas son pequeñas porque solo así pueden evadir la Ley de Seguridad Social y el Código de Trabajo. Como ya se vio, el empleo asalariado informal es mayor a menor tamaño de empresa. Para las empresas pequeñas que contratan a sus trabajadores informalmente,

crecer es muy oneroso, ya que sus costos laborales aumentan en al menos el 20% y además pierden flexibilidad. Estas empresas son menos productivas que las formales, pero sobreviven porque la fiscalización de las leyes es imperfecta.

Los cuatro factores mencionados –salarios mínimos crecientes por tamaño, la Ley 488-08, el RST y una fiscalización imperfecta– están detrás de los fenómenos documentados en la sección 3: una inmensa cantidad de empresas pequeñas, alta evasión y pocas empresas grandes. Estos fenómenos castigan la productividad porque permiten que sobrevivan muchas empresas muy improductivas (informales, o incluso formales en virtud de regímenes especiales). Los trabajadores dominicanos pierden por doble partida. La mayoría está en empleos informales, y la menor productividad asociada a ese tipo de empleos se traduce en menores salarios e inestabilidad laboral. Sin duda, otros factores también contribuyen a estos resultados, como el acceso al crédito o deficiencias en el marco contractual. Pero la combinación del impuesto a la formalidad y el subsidio a la informalidad asociado al régimen de protección social, la estructura escalonada de salario mínimos y los regímenes especiales son parte sustancial de la explicación. El resultado final es desafortunado, pero de gran relevancia para el país: la protección social castiga la productividad y obstaculiza la creación de empleos mejor remunerados.

5. CONCLUSIONES

El sistema de protección social de la República Dominicana tiene un profundo problema de arquitectura, derivado de la segmentación que hace la Ley de 2001 entre trabajadores asalariados y no asalariados, y la consiguiente articulación de la seguridad social alrededor de la condición de formalidad e informalidad. Ese problema no se puede resolver únicamente con mayores recursos, ni con más fiscalización ni con nuevos programas contra la pobreza o mejoras de los ya existentes.

Sin ser exhaustivo, este ensayo ha examinado las principales carencias del sistema, resumidas en las dos secciones anteriores. Más allá de eso, su objetivo último es invitar a la reflexión sobre el camino que se ha de seguir en el futuro. El problema de arquitectura no es menor y es independiente del funcionamiento de las instituciones que participan en él. Eso no quiere decir que estas no se deban mejorar; pero sí implica que, muy probablemente, esas acciones dejarán el *statu quo* inalterado: un sistema segmentado, en que la protección de los trabajadores contra riesgos es incompleta y errática, poco redistributivo y poco favorable a los aumentos de productividad y el crecimiento de los salarios reales.

Como el problema de fondo es la segmentación de derechos en función de la forma de inserción de los trabajadores en el mercado laboral, la solución debe empezar por eliminar esa segmentación. Ello requiere reformas sustantivas en el financiamiento de la protección social, en el equilibrio entre los programas de aseguramiento social

y los centrados en la lucha contra la pobreza y en mejores formas de proteger a los trabajadores contra la pérdida del empleo, entre otras. Discutir estas reformas –incluidos sus costos fiscales y su gradualidad– excede el alcance de este ensayo. Su objetivo es solo convencer al lector de que es indispensable llevar a cabo un replanteamiento profundo de la protección social en el país; seguir por el mismo camino no va a funcionar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADESS (2018). *Esquema de subsidios*. Recuperado de <http://www.adess.gob.do/subsidios-sociales/esquema-de-subsidios/>
- ADESS (2020). *Estadísticas valor otorgado por subsidio social, 2018-2020*. Recuperado de <http://datos.gob.do/dataset/valor-otorgado-por-subsidio-social-entre-los-anos-2018-2020>
- Azuero, Rodrigo; Mariano Bosch, Marvin Cardoza y Dennis Sánchez-Navarro, D. (2019). *Productivity, misallocation, and special tax regimes in the Dominican Republic*. IDB Working Paper Series, 1050. IDB.
- Banco Central (2020). *Estadísticas de precios*. Recuperado de <https://www.bancentral.gov.do/a/d/2534-precios>
- Banco Mundial (2019). *Datos (2000-2019)*. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD?end=2019&locations=DO&start=2000>
- CNSS (2019). *Boletín estadístico trimestral*. Recuperado de <https://www.cnss.gob.do/transparencia/index.php/estadisticas/informes-estadisticos-del-sdss>
- CNSS (2020). *Información del Sistema de Seguridad Social*. Recuperado de <https://www.cnss.gob.do>

Fernández-Arias, Eduardo y Nicolás Fernández-Arias (2021). *The Latin American growth shortfall: productivity and inequality*. UNDP LAC Working Paper Series, 4. UNDP.

GALLUP (2019). *Evaluación de la imagen de las ARS miembros de la Asociación Dominicana de ARSs y del nivel de satisfacción de los afiliados a dichas Administradoras de Riesgos de Salud*. Recuperado de <https://www.resumendesalud.net/134-documentos-investigaciones/18069-resultados-gallup-2019-satisfaccion-usuario-de-las-ars-de-adars>

Levy, Santiago (2008). *Good intentions, bad outcomes: social policy, informality and economic growth in Mexico*. Brooking Institution Press.

Ley 13-20 (7 de febrero de 2020).

Ley 16-92. Código de Trabajo (26 de mayo de 1992).

Ley 42-01. Ley General de Salud (8 de marzo de 2001).

Ley 488-08. Régimen Regulatorio para el Desarrollo y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) (11 de septiembre de 2008).

Ley 87-01. Ley de Seguridad Social. (9 de mayo de 2001).

MEPyD (2019). *Boletín de estadísticas oficiales de pobreza*. Recuperado de <https://mepyd.gob.do/publicaciones/Boletin-Pobreza-Monetaria-a5-no7>

MEPyD (2020). *Estadísticas de salario mínimo promedio por sectores*. Recuperado de <http://datos.gob.do/dataset/salario-minimo-promedio>

- MICM (2020a). *Boletín Salarios y MiPYMES*. Recuperado de https://micm.gob.do/images/pdf/publicaciones/libros/boletin/2020/Boletin_18_-_Salarios_y_Mipymes.pdf
- MICM (2020b). *Precios de combustibles*. Recuperado de <http://datos.gob.do/dataset/precios-de-los-combustibles>
- Rathe, Magdalena y Alejandro Moliné (2011). El Sistema de Salud de la República Dominicana. *Revista de Salud Pública de México*, 53(suppl.2), s255-s264.
- Resolución 22-2019. *Sobre el Salario Mínimo Nacional, Comité de Salarios Nacional* (19 de julio de 2019).
- SENASA (2020). *Revista SENASA*. Recuperado de <https://www.arssenasa.gob.do/wp-content/uploads/2020/08/RevistaSeNaSa-4ED-min-1.pdf>
- SIPEN (2018). *El Sistema Dominicano de Pensiones*. Recuperado de https://www.educacionprevisional.gob.do/sistema_dominicano_de_pensiones.php
- SIPEN (2019). *El Sistema de Pensiones a 16 años de la reforma*. Recuperado de https://www.educacionprevisional.gob.do/doc/sipen_el_sistema_de_pensiones.pdf
- SISALRIL (2019). *Memoria Institucional*. Recuperado de http://sisalril.gov.do/transparencia/phocadownload/Publicaciones/memorias_institucionales/memoria_2019.pdf
- SISALRIL (2021). *Plan Básico de Salud*. Recuperado de <http://www.sisalril.gov.do/index.php>
- SISDOM (2019). *Indicadores de seguridad social*. Recuperado de <https://mepyd.gob.do/sisdom/areas-tematicas#3926-seguridad-social-1566838526>

PUBLICACIONES RECIENTES DE GRADE

LIBROS

- 2020 *La dinámica del mercado laboral peruano: creación y destrucción de empleos y flujos de trabajadores*
Miguel Jaramillo y Daniela Campos
- 2019 *Violencia contra las mujeres: la necesidad de un doble plural*
Wilson Hernández (Ed.)
GRADE, CIES y PNUD
- 2017 *Inversión sin planificación: la calidad de la inversión pública en los barrios vulnerables de Lima*
Álvaro Espinoza y Ricardo Fort
- 2017 *Otro urbanismo para Lima: más allá del mejoramiento de barrios*
Jitka Molnárová, Luis Rodríguez Rivero, Álvaro Espinoza y Ricardo Fort (Eds.)
PUCP, Universidad Científica del Sur y GRADE
- 2016 *¿Agroindustria en la Amazonía?: posibilidades para el desarrollo inclusivo y sostenible de la palma aceitera en el Perú*
Ricardo Fort y Elena Borasino (Eds.)
- 2016 *Industrias extractivas y desarrollo rural territorial en los Andes peruanos: los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión para la descentralización*
Gerardo Damonte y Manuel Glave (Eds.)

- 2016 *¿Combinando protección social con generación de oportunidades económicas?: una evaluación de los avances del programa Haku Wiñay*
Javier Escobal y Carmen Ponce (Eds.)
- 2015 *¿Es necesaria una estrategia nacional de desarrollo rural en el Perú?: aportes para el debate y propuesta de implementación*
Ricardo Fort, María Isabel Remy y Héctor Paredes
- 2015 *Agricultura peruana: nuevas miradas desde el Censo Agropecuario*
Javier Escobal, Ricardo Fort y Eduardo Zegarra (Eds.)

DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

- 2021 *Políticas de protección social y laboral en el Ecuador*
Hugo Ñopo y Alejandra Peña
Documentos de Investigación, 116
- 2021 *Políticas de protección social y laboral en el Perú: una espiral de buenas intenciones, malos resultados y peores respuestas*
Hugo Ñopo
Documentos de Investigación, 115
- 2021 *What difference do schools make? A mixed methods study in secondary schools in Peru*
Juan León, Gabriela Guerrero, Santiago Cueto y Paul Glewwe
Documentos de Investigación, 114
- 2021 *Estrategias de cuidado infantil en familias vulnerables peruanas: evidencia del estudio cualitativo longitudinal Niños del Milenio*
Vanessa Rojas Arangoitia
Documentos de Investigación, 113

- 2021 *Políticas para combatir la pandemia de COVID-19*
Miguel Jaramillo y Kristian López
Documentos de Investigación, 112
- 2020 *The coronavirus pandemic and its challenges to women's work in Latin America*
Diana Gutiérrez, Guillermina Martín y Hugo Ñopo
Documentos de Investigación, 111
- 2020 *El coronavirus y los retos para el trabajo de las mujeres en América Latina*
Diana Gutiérrez, Guillermina Martín y Hugo Ñopo
Documentos de Investigación, 110
- 2020 *Predictors of school dropout across: Ethiopia, India, Peru and Vietnam*
Santiago Cueto, Claudia Felipe y Juan León
Documentos de Investigación, 109
- 2020 *COVID-19 and external shock: economic impacts and policy options in Peru*
Miguel Jaramillo y Hugo Ñopo
Documentos de Investigación, 108
- 2020 *COVID-19 y shock externo: impactos económicos y opciones de política en el Perú*
Miguel Jaramillo y Hugo Ñopo
Documentos de Investigación, 107
- 2020 *Impactos de la epidemia del coronavirus en el trabajo de las mujeres en el Perú*
Miguel Jaramillo y Hugo Ñopo
Documentos de Investigación, 106

- 2020 *La apuesta por la infraestructura: inversión pública y reproducción de la escasez hídrica en contextos de gran minería en el Perú y Colombia*
Gerardo Damonte, Astrid Ulloa, Catalina Quiroga y Ana Paula López
Documentos de Investigación, 105
- 2020 *Minería y conflictos en torno al control ambiental. La experiencia de monitoreos hídricos en la Argentina, el Perú y Colombia*
Julieta Godfrid, Astrid Ulloa, Gerardo Damonte, Catalina Quiroga y Ana Paula López
Documentos de Investigación, 104
- 2020 *Gobernanzas plurales del agua: formas diversas de concepción, relación, accesos, manejos y derechos del agua en contextos de gran minería en Colombia y el Perú*
Astrid Ulloa, Gerardo Damonte, Catalina Quiroga y Diego Navarro
Documentos de Investigación, 103
- 2020 *Minería, escasez hídrica y la ausencia de una planificación colaborativa*
Gerardo Damonte, Julieta Godfrid y Ana Paula López
Documentos de Investigación, 102
- 2019 *El desgobierno del mercado educativo y la intensificación de la segregación escolar socioeconómica en el Perú*
María Balarin y Aurora Escudero
Documentos de Investigación, 101
- 2019 *Venciendo la adversidad: trayectorias educativas de estudiantes pobres en zonas rurales del Perú*
Santiago Cueto, Claudia Felipe y Juan León
Documentos de Investigación, 100

- 2019 *El conocimiento del contenido por parte de los docentes y su relación con el rendimiento de los estudiantes de sexto de primaria: una mirada a las tres regiones naturales del Perú*
Juan León, Claudia Sugimaru y Ana Salas
Documentos de Investigación, 99
- 2019 *Contratos laborales en el Perú: dinámica y determinantes*
Miguel Jaramillo y Daniela Campos
Documentos de Investigación, 98
- 2019 *“Cualquier cosa nos puede pasar”: dos estudios de caso sobre experiencias de violencia contra niñas durante el curso de sus vidas*
Vanessa Rojas Arangoitia
Documentos de Investigación, 97
- 2019 *Implementación de programas de inclusión social en territorios con población vulnerable. ¿Cómo está cambiando Beca 18 la vida de los y las jóvenes del valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM)?*
Gabriela Guerrero, Vanessa Rojas, Santiago Cueto, Jimena Vargas y Sayuri Leandro
Documentos de Investigación, 96
- 2019 *Capital social y logro ocupacional en contextos de segregación*
Martín Benavides, Juan León, Álvaro Paredes y Diana La Riva
Documentos de Investigación, 95
- 2019 *¿Son los contratos temporales un peldaño hacia un contrato por tiempo indeterminado?*
Miguel Jaramillo y Daniela Campos
Documentos de Investigación, 93
- 2019 *Los efectos desprotectores de la protección del empleo. El impacto de la reforma del contrato laboral del 2001*
Miguel Jaramillo, Julio Almonacid y Luciana de la Flor
Documentos de Investigación, 92

- 2019 *Democracia y gobiernos locales: efectos de la divergencia entre la voluntad popular y la distribución del poder en los gobiernos municipales*
Miguel Jaramillo y Elsa Bardález
Documentos de Investigación, 91
- 2018 *Más allá de los nini: los jóvenes urbano-vulnerables en el Perú*
Lorena Alcázar, María Balarin, Cristina Glave y María Fernanda Rodríguez
Documentos de Investigación, 90
- 2018 *Mercado privado, consecuencias públicas. Los servicios de provisión privada en el Perú*
María Balarin, Jostin Kitmang, Hugo Ñopo y María Fernanda Rodríguez
Documentos de Investigación, 89
- 2018 *¿Protección social adaptativa?: desafío para la política en el Perú*
Gerardo Damonte, Manuel Glave, Karla Vergara y Rafael Barrio de Mendoza
Documentos de Investigación, 88

AVANCES DE INVESTIGACIÓN (serie digital)

- 2020 *Entendiendo la paradoja de la maternidad adolescente en Lima Metropolitana: un análisis de los efectos de vecindario en el 2013*
Selene Cueva Madrid
Avances de Investigación, 40
- 2020 *El agua, un anhelo permanente. La minería y sus efectos territoriales sobre el agua en la comunidad afrodescendiente de Patilla, La Guajira, Colombia*
Liza Minely Gaitán Ortiz
Avances de Investigación, 39

- 2019 *Medición de la prevalencia de la violencia física y psicológica hacia niñas, niños y adolescentes, y sus factores asociados en el Perú: evidencia de Niños del Milenio*
Alan Sánchez y Alessandra Hidalgo
Avances de Investigación, 38
- 2018 *Ser joven en el Perú: educación y trabajo*
Ana Paula Franco y Hugo Ñopo
Avances de Investigación, 37
- 2018 *Adaptation to climate change in the tropical mountains? Effects of intraseasonal climate variability on crop diversification strategies in the Peruvian Andes*
Carmen Ponce
Avances de Investigación, 36
- 2018 *Using a co-occurrence index to capture crop tolerance to climate variability: a case study of Peruvian farmers*
Carmen Ponce y Carlos Alberto Arnillas
Avances de Investigación, 35
- 2018 *Revisiting the determinants of non-farm income in the Peruvian Andes in a context of intraseasonal climate variability and spatially widespread family networks*
Carmen Ponce
Avances de Investigación, 34
- 2018 *La importancia de las prácticas preprofesionales en la transición al empleo: un estudio en las ciudades capitales del Perú*
Luciana de la Flor
Avances de Investigación, 33
- 2018 *The impact of intimate partner violence on child development in Peru*
Mariel Bedoya, Karen Espinoza y Alan Sánchez
Avances de Investigación, 32

Brief de políticas ANÁLISIS & PROPUESTAS

2021 *Estrategias de cuidado infantil en familias vulnerables peruanas: evidencia cualitativa de Niños del Milenio*

Vanessa Rojas Arangoitia

Análisis & Propuestas, 60

2021 *¿Qué diferencia hacen las escuelas?: un estudio de métodos mixtos en colegios secundarios del Perú*

Juan León, Gabriela Guerrero, Santiago Cueto y

Paul Glewwe

Análisis & Propuestas, 59

2021 *Estratificación de los retornos a la educación superior en el Perú: el rol de la calidad de la educación y las opciones de carrera*

Alan Sánchez, Marta Favara y Catherine Porter

Análisis & Propuestas, 58

2021 *Do more school resources increase learning outcomes?: evidence from an extended school-day reform*

Jorge M. Agüero, Marta Favara, Catherine Porter y

Alan Sánchez

Análisis & Propuestas, 57

2020 *Acceso a dispositivos y habilidades digitales de dos cohortes en el Perú*

Santiago Cueto, Juan León y Claudia Felipe

Análisis & Propuestas, 56

2020 *Perú: construcción de infraestructuras: no perder las oportunidades de reducir las desigualdades en el acceso al agua*

Gerardo Damonte, Ana Paula López y Diego Navarro

Análisis & Propuestas, 55

- 2020 *Colombia: producción de desigualdades en las relaciones con el agua: consecuencias de la construcción de infraestructuras*
Astrid Ulloa, Catalina Quiroga, Liza Gaitán y Gerardo Damonte
Análisis & Propuestas, 54
- 2020 *Chile: nuevos atributos en los protocolos de emergencia ambiental a considerar en el ámbito de la minería*
Julieta Godfrid, Gerardo Damonte y Alex Godoy Faúndez
Análisis & Propuestas, 53
- 2020 *Predictores de la deserción escolar en el Perú*
Santiago Cueto, Claudia Felipe y Juan León
Análisis & Propuestas, 52
- 2020 *Argentina: propuestas para mejorar los mecanismos de evaluación ambiental minera*
Julieta Godfrid, Gerardo Damonte, Ana Paula López y Lautaro Clemenceau
Análisis & Propuestas, 51
- 2020 *Perú: propuestas para mejorar los mecanismos de evaluación ambiental minera*
Julieta Godfrid, Gerardo Damonte, Manuel Glave, Ana Paula López y Diego Navarro
Análisis & Propuestas, 50
- 2020 *Colombia: minería y conflictos en torno a la contaminación del agua: la experiencia de monitoreos hídricos comunitarios en La Guajira, Colombia*
Astrid Ulloa, Catalina Quiroga y Gerardo Damonte
Análisis & Propuestas, 49
- 2020 *Colombia: gobernanzas plurales del agua. Derechos al agua en contextos mineros en Perú y Colombia*
Astrid Ulloa, Gerardo Damonte, Catalina Quiroga y Diego Navarro
Análisis & Propuestas, 48

- 2020 *Colombia: gobernanzas plurales del agua. Derechos al agua en contextos mineros en Perú y Colombia*
Astrid Ulloa, Gerardo Damonte, Catalina Quiroga y Diego Navarro
Análisis & Propuestas, 47
- 2020 *Perú: la planificación colaborativa como solución a la escasez hídrica en contextos de minería a gran escala*
Gerardo Damonte, Julieta Godfrid, Manuel Glave, Ana Paula López y Diego Navarro
Análisis & Propuestas, 46
- 2020 *Argentina: la planificación colaborativa como solución a la escasez hídrica en contextos de minería a gran escala*
Gerardo Damonte, Julieta Godfrid y Ana Paula López
Análisis & Propuestas, 45
- 2019 *Experiencias de convivencia, matrimonio y maternidad/paternidad en adolescentes y jóvenes peruanos*
Vanessa Rojas Arangoitia
Análisis & Propuestas, 44
- 2019 *Venciendo la adversidad: trayectorias educativas de los estudiantes pobres en zonas rurales del Perú*
Santiago Cueto, Juan León y Claudia Felipe
Análisis & Propuestas, 43
- 2019 *“Cualquier cosa nos puede pasar”: cuando la violencia marca el ciclo de vida de las niñas en el Perú*
Vanessa Rojas Arangoitia
Análisis & Propuestas, 42
- 2018 *Planning informality: promoting a market of planned informal settlements*
Álvaro Espinoza y Ricardo Fort
Análisis & Propuestas, 41

- 2018 *Planificar la informalidad: herramientas para el desarrollo de mercados de “urbanizaciones informales planificadas”*
Álvaro Espinoza y Ricardo Fort
Análisis & Propuestas, 40
- 2018 *Inclusión económica y tributación territorial: el caso de las exoneraciones altoandinas*
Javier Escobal y Carmen Armas
Análisis & Propuestas, 39

Véanse estas y otras publicaciones en
<http://www.grade.org.pe/publicaciones/>

*Políticas de protección social y laboral
en la República Dominicana*

se terminó de editar en el
mes de agosto del 2021.

Grupo de Análisis para el Desarrollo
GRADE

Av. Grau 915, Barranco, Lima 15063

Teléfono: 247 9988

www.grade.org.pe

La protección social en la República Dominicana resulta de una combinación de programas de seguridad social en modalidades contributiva y no contributiva, regulaciones laborales en materia de estabilidad en el empleo y de salarios mínimos para un subconjunto de trabajadores, además de programas contra la pobreza. Las cotizaciones a la modalidad contributiva y los costos de la contratación formal varían según el sector y tamaño de las empresas. Sin embargo, los beneficios que reciben los trabajadores son inferiores a los costos, lo que genera incentivos en contra de la formalización y el crecimiento de las empresas. Por otro lado, los programas no contributivos subsidian el empleo informal. Esta combinación de políticas desalienta la productividad y las oportunidades para que los trabajadores dominicanos obtengan empleos con ingresos más altos, lo que a su vez impone un peso importante en programas compensatorios para las familias pobres. Más allá de las buenas intenciones, la superposición entre lo contributivo y lo no contributivo lleva a un equilibrio de baja efectividad de la protección, poca redistribución y baja productividad. La solución a este problema debe apuntar al foco de este, la legislación laboral. Esta fue importada de otras realidades hace muchas décadas y, en una medida importante, se incumple. Modernizar la legislación es esencial para fortalecer los esfuerzos de protección social y llevar la economía a un equilibrio con mayor inclusión social y progreso compartido.

ISBN: 978-612-4374-42-5



9 786124 374425