

## 1er Foro Político Social *Crecimiento, Desarrollo, Desigualdad*

SEPTIEMBRE 2015

El Foro Político Social (FPS) se complace en presentar los resultados de su primera reunión de debate, con los trabajos de los prestigiosos economistas Miguel Ceara Hatton y Jeffrey Lizardo: “Que significa cambiar el modelo económico?” y “Una reforma entre atascos: panorámica del Sistema Dominicano de Seguridad Social”, respectivamente.

La Fundación Friedrich Ebert (FES), fundación política cercana a la social democracia y sindicatos alemanas, le animó crear este espacio de discusión por la necesidad cada vez más sentida en el país de establecer un ámbito o espacio de discusión racional y crítico, en el que los grandes problemas de la agenda nacional encuentren un marco para el debate, al tiempo que permita producir ideas renovadoras en torno a la solución de los grandes problemas del desarrollo y la democracia dominicana.

El FPS persigue como un eje determinante de su diseño estimular un nuevo enfoque del debate sobre el desarrollo, en el que el cambio democrático se asuma como un componente necesario del crecimiento económico, en el que este último se asuma como un proceso equitativo y justo en sus resultados, de forma que acompañe una dinámica que podríamos definir en una amplia perspectiva como “democracia social”.

Esto supone la pluralidad de la visión, pero también el rechazo a todo autoritarismo. De aquí también la visión de los organizadores del FPS de una agenda de debate pluralista y diversa, donde confluyen economía y política, sociedad y desarrollo. De ahí la idea de que quienes integran el FPS comparten en esencia ideas muy diversas en sus perspectivas de



interpretación y cambio social, pero unificadas en una común defensa del pluralismo democrático y la una visión del desarrollo desde la equidad social y la justa distribución de los frutos del crecimiento.

El primer encuentro del FPS se concentró en el problema del desarrollo y el crecimiento. Para ello, como se dijo, invitamos a dos reconocidos académicos dominicanos, Miguel Ceara Hatton y Jeffrey Lizardo.

El trabajo de Ceara Hatton presentó un renovador enfoque interpretativo del modelo de desarrollo dominicano vigente, sus principales problemas y los ejes que deben tenerse en cuenta para asumir la necesaria renovación de las estrategias de crecimiento y desarrollo actualmente en ejercicio en el país. Ceara Hatton en su ensayo hace inicialmente un esfuerzo de síntesis histórica que permite situar su análisis en una perspectiva de largo plazo. Pasa revista así a las experiencias de desarrollo nacional, prácticamente desde la segunda mitad del pasado siglo XX hasta nuestros días.

Situado en un marco contemporáneo, discute los “cuellos de botella” del modelo de desarrollo. Analiza así la racionalidad del modelo primario exportador, de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones y el surgimiento y desarrollo de una economía exportadora de servicios. En ese punto hace un enriquecedor análisis de la racionalidad económica de este modelo de crecimiento centrado en los servicios y finalmente presenta una serie de conclusiones analíticas donde destaca

el cuello de botella del estancamiento del empleo y la parálisis de los salarios reales, el esquema de exclusión social creciente en que se ha apoyado esta dinámica económica, así como las lógicas políticas clientelares que en general han acompañado las estrategias de crecimiento económico, sobre todo en su última fase. Propone, consecuentemente, una serie de alternativas en materia de creación de empleos, elevación del valor agregado y la productividad, redistribución del ingreso y renovación tecnológica.

El estudio de Lizardo se concentra por su parte en una dimensión crucial del desarrollo con equidad: la seguridad social. Pasa así revista al proceso mediante el cual se dio origen al modelo vigente de seguridad social, destacando su desigualdad, en términos de los grupos humanos a los que favorece y a los que a la fecha excluye. Particular esfuerzo hace Lizardo en el análisis del seguro familiar de salud mostrando sus progresos y dificultades de universalización. Un particular esfuerzo analítico de Lizardo es el relativo al tema de las dificultades para hacer participar de la cobertura de la seguridad social, particularmente en el campo de la salud, al cada vez más amplio sector informal, que hoy día cubre a la mitad de los ocupados del país.

Lizardo presenta una serie de opciones de reforma al sistema, desde la perspectiva de la mejoría de la calidad de sus servicios como de ampliación de su cobertura. El autor destaca en primer lugar el tema del ahorro de los trabajadores en el sistema pensional, canalizado a través de las llamadas AFP. Indica aquí el potencial que este ahorro expresa en la perspecti-



va del desarrollo (RD\$ 331 mil millones entre 2005 y 2015), pero al mismo tiempo advierte la necesidad de asegurar la capacidad pensio-  
nal de sus afiliados-ahorrantes. Analiza luego el tema del seguro contra accidentes laborales donde se han acumulado muchos recursos pero con pocas prestaciones, lo que abre todo un debate acerca del destino de esos recursos, pero también acerca de la cultura laboral de los trabajadores y su potencial reivindicativo en este ámbito.

Lizardo insiste con sobrada razón en diversos aspectos que traban el desarrollo del sistema de seguridad social en la perspectiva de los beneficiarios que debe reportar a los trabajadores que se supone son sus beneficiarios. El primero es el de las trabas institucionales a su desempeño, a lo que estrechamente sigue el manejo privado de su dinámica, lo que ha orientado al sistema en su conjunto hacia la ampliación de su potencial financiero con los consecuentes beneficios para sus administradores financieros y no a la mejora del desempeño de sus servicios y consecuente ampliación de su cobertura. Destaca aquí como uno de los fallos centrales el hecho de que a 14 años de la puesta en funcionamiento del sistema no se ha podido aplicar la modalidad del llamado sistema contributivo-subsidiado, donde el eje central de la discusión se concentra en qué hacer con el trabajo informal. Concluye el autor indicando que todo apunta a que ha llegado la hora de hacer una reforma sustancial del sistema de seguridad social en el sentido de ampliar su cobertura, mejorar sus capacidades de servicio y hacerlo más eficiente en la gestión de servicios, de cara a las necesi-

dades de los trabajadores contribuyentes.

Como el lector habrá advertido, los trabajos aquí muy rápidamente comentados dieron lugar a un enriquecedor debate, apuntando ambos por diversas vías a la necesidad presente de una reforma sustancial del modelo de desarrollo vigente y al fortalecimiento de capacidades del mundo del trabajo, de forma que se logre que el crecimiento se oriente en el sentido del desarrollo, vale decir, de una justa distribución de los frutos del crecimiento y un mejor nivel de vida de la población.

**WILFREDO LOZANO/FPS**

**COORDINADOR FORO POLÍTICO SOCIAL**



## Índice

---

■ <b>Presentación</b> .....	1
■ <b>¿Qué significa cambiar el “modelo económico”?</b> .....	5
Miguel Ceara-Hatton	
■ <b>Una reforma entre atascos: panorámica del Sistema Dominicano de Seguridad Social</b> .....	28
Jefrey Lizardo	



## ¿Qué significa cambiar el “modelo económico”? <sup>1</sup>

MIGUEL CEARA-HATTON<sup>2</sup>

### Introducción

Con insistencia se ha escuchado a empresarios, políticos y economistas hablar de que el “modelo económico hay que cambiarlo”, “que está agotado”, “que no funciona”. Ahora bien, se ha visto poca argumentación del significado concreto de lo que expresa “cambiar el modelo económico” y no se sabe si todos entienden lo mismo. Por ejemplo, no estoy seguro que el contenido de la propuesta de “cambiar el modelo económico” signifique lo mismo para el CONEP que para el sindicalista o para un político de la oposición que para un oficialista. Ni siquiera para los economistas, que tienen diferentes referentes teóricos puede tener el mismo significado. Para muchos puede significar crear un sistema o un orden social nuevo, para otros puede ser modificar y rechazar algún aspecto dentro del orden o sistema social.

En lo que sigue intentaré darle un contenido concreto a lo que entiendo es “cambiar el modelo” en el contexto de la realidad dominicana actual, además demostraré como han habido por lo menos tres “cambios de modelos” entre 1950 y 2014<sup>1</sup>. Esta nota, no es por supuesto una investigación de historia económica de la República Dominicana (reconozco de antemano que no soy historiador a lo sumo lector de la historia), es una hipótesis de trabajo<sup>2</sup> que parte de un marco teórico y de algunos elementos empíricos los cuales requieren mayor investigación.

### I. El concepto de “cambio de modelo”

Un modelo es una construcción lógica que en forma sintética representa algún aspecto de la realidad. Esa construcción parte de una estructura de relaciones y movimientos (causas - efectos) de variables, definidas a partir de un marco teórico que tiene una coherencia interna y que establece

---

1 Se refiere al periodo para el cual hay una estimación del PIB

2 Actualmente en mi programa de investigación de la PUCMM estoy estudiando la lógica de acumulación y su impacto en la exclusión y la pobreza. Se trata de investigación sobre la “Economía Dominicana 1930-2012: una economía de exclusión” que consiste en una revisión a fondo de los cambios estructurales ocurridos entre 1930-2014 sobre la dinámica de acumulación en los últimos 80 años y la hipótesis central es que los cambios en esa dinámica han tenido como resultado transversal la pobreza, la exclusión y la desigualdad, aunque ese resultado ha respondido a diferentes lógicas y necesidades del modelo de acumulación de capitales.



### Recuadro 1. Sobre la heterodoxia económica

Las escuelas heterodoxas (poskeynesiana, kaleckianos, sraffianos entre otros) se caracterizan en la parte “negativa” en la crítica a la teoría neoclásica, mientras que en la parte propositiva se pueden indicar algunos elementos, que sin ser exhaustivo, se resumen<sup>1</sup> en:

Primero, desde una perspectiva metodológica se caracteriza por el realismo de sus hipótesis, por su objetivo de comprender lo que ocurre más que predecir, por explicar la causalidad y concebir la teoría como una abstracción simplificadora que representa el mundo efectivo y no imaginario. Por reconocer que el individuo es un ser social, influenciado por el entorno, las clases sociales y la cultura, cuyas preferencias pueden influir y ser influida por el contexto social. Reconoce una racionalidad limitada por una capacidad restringida para adquirir información, tratarla y computarla, por lo tanto las decisiones se apoyan en los grupos quienes dan confianza y no asume que ni las personas ni las empresas optimizan.

Segundo, como consecuencia de la crítica al individualismo metodológico cuestiona la visión que construye la teoría económica a partir del individuo a la sociedad y que pretende buscar el fundamento microeconómico de la macro. Más bien plantea una microeconomía diferente y se cuestiona sobre el fundamento macroeconómico de la microeconomía.

Tercero, el núcleo analítico se centra en la reproducción y no en la escasez, de forma que el problema económico no es cómo asignar los recursos a fines alternativos, sino como superar la escasez cuando existe, rechazando que la economía es la ciencia que estudia la asignación óptima de recursos escasos.

Cuarto, es fundamental el principio de que la demanda agregada determina al producto, de forma que es la inversión quien determina el ahorro y no a la inversa, tanto en el corto como en el largo plazo.

Quinto, hay una clara distinción entre el tiempo histórico y el tiempo lógico. El primero, enfatiza en la trayectoria de las variables y entiende el resultado como consecuencia de la trayectoria. Afirmando, que el

largo plazo no es más que un proceso constituido por una sucesión de corto plazo. El tiempo lógico, es el que “subyace en el estudio de los puntos de equilibrio, cuando uno no se plantea como se alcanzan estas situaciones. Se modifica un parámetro, se desplaza una curva de oferta o de demanda, se descubre una nueva intersección, se la bautiza con la expresión de «nuevo equilibrio» y se comparan sus propiedades con las de la intersección previa. Sin problemas se podría rehacer el camino al revés cuando se pasa de un punto de equilibrio a otro, sin la trayectoria y donde el tiempo en cierta forma no existe, porque se puede mover de una posición de equilibrio a otro, hacia atrás o hacia adelante sin consecuencias” (Lavoie p.25).

Sexto, consideran que la flexibilidad de los precios impacta negativamente el ingreso, empeorando la situación que se supone deberían corregir. Otro aspecto destacado por el enfoque se relaciona al impacto negativo que tiene una reducción del salario real sobre la demanda efectiva, al reducir el producto y aumentar la carga de la deuda. Kalecki argumentó que cuando cae la demanda de los trabajadores<sup>2</sup> cae el producto mientras la masa de ganancia de la economía queda intacta, debido a que estos ganan lo que gastan. Cuestionan la función de los precios relativos en el efecto sustitución de la teoría neoclásica, dándole mayor peso al efecto ingreso.

Séptimo, analizan una economía monetaria de producción, la cual, al decir de Keynes es una economía en “la que el dinero juega un papel por sí mismo, y afecta las motivaciones y las decisiones, y en la que, (...) no se puede predecir el curso de los acontecimientos, ni en el largo plazo ni en el corto plazo, sin saber qué papel juega el dinero entre el estado inicial y el estado final. Y esto es lo que se debería entender cuando hablo de economía monetaria”<sup>3</sup>.

Octavo, una de las características del enfoque es la incertidumbre radical. Sencillamente, el futuro no se conoce y no existe una base científica sobre la que se pueda formar ninguna probabilidad calculable.

Finalmente, reconoce una realidad multidimensional y aceptan contribuciones de otras disciplinas de conocimiento.

1 Para ello seguiré a:

Marc Lavoie 2014. Post-keynesian economics. New foundations. Cheltenham, Edward Elgar, 2014,

Marc Lavoie 2005. La economía poskeynesiana: un antídoto del pensamiento único. Editorial Icaria Antrzyrt

Marc Lavoie 2007. Crítica a la economía ortodoxa: la necesidad de una alternativa (Internet)

Philip Arestis, Stephen P. Dunn y Malcolm Sawyer. La economía postkeynesiana y sus críticos. Journal of postkeynesian Economics (Internet)

2 El famoso aforismo de Kalecki de que “los capitalistas ganan lo que gastan y los trabajadores gastan lo que ganan”.

3 Keynes, J. M. 1973. “Towards the general Theory”, The Collected Writings of JMK, v. XIII, St. Martin's Press, N. Y. <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/viewFile/11619/20762>

los conceptos, las variables y el comportamiento previsible entre variables.

El marco teórico que sustenta esta lectura de la economía dominicana es un enfoque de economía heterodoxa<sup>3</sup> (véase Recuadro 1). Este

3 Marc Lavoie 2014. Post-keynesian economics. New foundations. Cheltenham, Edward Elgar.

paradigma de teoría económica hace énfasis en el realismo de los supuestos, reconociendo el individuo como ser social, en el que el todo es más que la suma de las partes. El enfoque subraya la importancia de la distribución, las asimetrías de poder y el rol de las instituciones (sociales, económicas y políticas) en la determinación de la distribución y el nivel de activi-



dad económica (la macroeconomía y la acumulación de capital). Se reconoce una capacidad limitada de adquirir y procesar información de los individuos, se postula que el problema económico no es el de asignar recursos escasos sino superar la escasez cuando existe, es decir, la idea dominante es la reproducción, el cómo los **sistemas económicos pueden expandir su producto a través del tiempo creando, produciendo, distribuyendo y utilizando el excedente social resultante** (Arestis, 1997: 41). En este enfoque, la demanda efectiva determina tanto el nivel de producto a corto y largo plazo. Afirma que los mercados son instituciones cuya eficiencia depende de las instituciones en las que se asientan, además de que no tienen capacidad de autorregulación y que prevalece una situación de incertidumbre radical, en donde el futuro es imprevisible ya que las “decisiones actuales van modificando su configuración” (Lavoie 2005: 24).

Finalmente y no menos importante, le asigna un papel importante a la historia en donde la dinámica económica debe analizarse como procesos que se producen en un tiempo histórico en el que las experiencias pasadas, tal como se refleja en las expectativas, las creencias, las instituciones, etcétera, influyen sobre las percepciones y las decisiones actuales que moldean el futuro pero donde el **futuro no es una repetición del pasado** (Lavoie 2005). Es decir, los equilibrios futuros no son independientes de las trayectorias seguidas durante las transiciones<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Es difícil desde el paradigma de teoría económica neoclásica hablar de un “cambio de modelo” pues la propu-

Esta visión teórica de economía heterodoxa la complemento con el concepto de formación económico social de Marx<sup>5</sup>. El orden o sistema social se define a partir de unas relaciones sociales de producción, distribución y acumulación de capital, que determinan un nivel de relaciones de poder, de desarrollo institucional y tecnológico, generando una dinámica de influencias y determinaciones recíprocas. Esas relaciones no tienen formas universales y ad-

---

esta teórica se propone igual para todos los países y todo el tiempo, donde solamente existe el tiempo lógico, el que se refiere a como alcanzar el equilibrio de los mercados. El problema económico consiste en determinar el uso óptimo de los recursos escasos de los que se dispone frente a la pluralidad de necesidades y deseos (Robbins 1932), lo cual es consecuencia lógica de “resolver” la determinación del producto por el equilibrio de los mercados de pleno empleo y por el lado de la oferta (el ahorro determina la inversión: la ley de Say) en donde la distribución del ingreso se reduce a un problema técnico de productividades marginales y la sociedad se reduce a la suma de individuos con las mismas curvas de preferencias.

<sup>5</sup> Marx, Carlos. El Capital. Tomo VIII (del tomo III) Editorial Siglo XXI (traducción de Pedro Scarón) 1981. México p. 1039.

“Hemos visto que el proceso capitalista de producción es una forma históricamente determinada del proceso social de producción en general. Este último es tanto un proceso de producción de las condiciones materiales de existencia de la vida humana como un proceso que operándose en específicas relaciones histórico-económicas de producción, produce y reproduce estas relaciones mismas de producción y junto con esto a los portadores de este proceso, sus condiciones materiales de existencia y sus relaciones recíprocas, vale decir su formación económico-social determinada, pues la totalidad de esas relaciones con la naturaleza y entre sí en que se encuentran y en que producen los portadores de esa producción, esa totalidad es justamente la sociedad, considerada según su estructura económica”.

Véase también a E.J. Hobsbawm 1966. Prólogo Fromen. Editora Taller, Santo Domingo p. 7-59

Estos temas fueron ampliamente debatidos en Lenin, Vladimir. El desarrollo del capitalismo en Rusia. El proceso de la formación de un mercado interior para la gran industria. 1950 Moscú.



quieren formas específicas en los diferentes momentos (histórico) y países. Esa concreción que adquiere el orden o sistema social es lo que Marx llamó “formación económica y social” e implicaba la coexistencia de varios modos de producción que “cohabitaban” en una realidad concreta, evolucionando hacia un modo de producción superior.

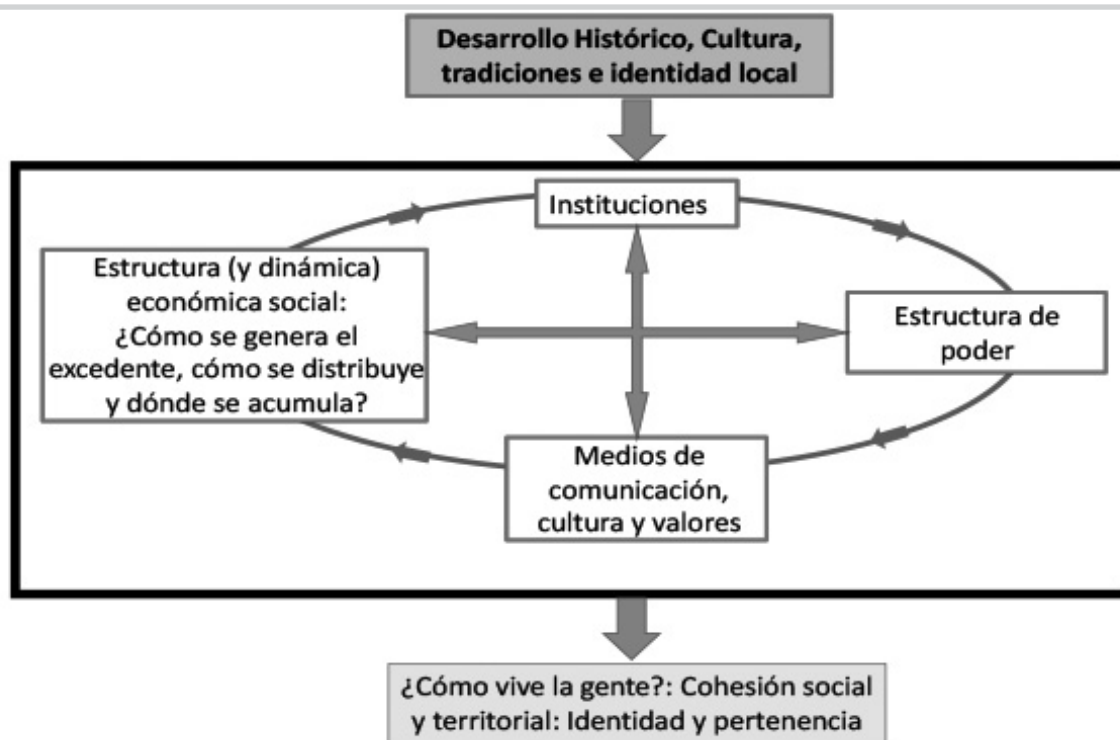
Entiendo que en una realidad concreta las transformaciones de la formación económica social no necesariamente implica un proceso evolutivo superior, sino que representan procesos de adaptaciones cuyo resultado dependerá de las relaciones y fuerzas sociales subyacentes. Además que los cambios a largo plazo reflejan conflictos en partes del todo (el orden) pero que no llegan a modificar la naturaleza del todo.

Por lo tanto, cuando se habla de manera cotidiana de “cambio del modelo económico” no hay necesariamente una referencia a un proyecto revolucionario que modifica el orden social sino que se refiere a cambios en la formación económica social, es decir, el cambio en alguna parte de la forma, dinámica e interrelaciones que adquiere un determinado orden o sistema social en un tiempo y en un lugar concreto pero que no modifica lo esencial del todo, en procura de producir resultados diferentes en algún aspecto. En otras palabras, cambia algún aspecto fundamental de la dinámica de producción, distribución, acumulación y de las relaciones sociales e institucionales que están subyacentes en ese modelo de relaciones.

El diagrama 1 muestra una propuesta explica-

DIAGRAMA 1

La formación económico social en un tiempo y país concreto: República Dominicana



Fuente: Ceara Hatton 2015





tiva de cómo funciona y se articula la formación económica social con la reproducción de la economía y la sociedad, y su articulación con el territorio. Se parte de un nivel de desarrollo histórico y cultural, así como tradiciones e identidad local (en verde) que determinan en un momento dado una estructura y una dinámica de relaciones sociales de influencias recíprocas. Así la estructura y la dinámica de generación del excedente económico, su apropiación y destino generan unas relaciones de poder que se reproducen a través de las instituciones, los medios de comunicación y la cultura que vuelven a influenciar en la generación, distribución y acumulación del excedente. El producto de esas interrelaciones son las condiciones de vida de la mayoría, la cohesión social y territorial.

La cohesión social es la capacidad de la sociedad en general y del Estado en particular para asegurar inclusión social, garantizando un mínimo de calidad de vida a todos los miembros de la sociedad lo cual genera un sentido de pertenencia e identidad al colectivo. Mientras que la cohesión territorial es la base para la integración del territorio nacional y garantizar que todas las personas tengan las mismas oportunidades independientemente de donde residan.

Los cambios en la formación económico social pueden reflejar luchas en la preeminencia de sectores productivos, luchas distributivas, diferentes destinos de la acumulación de capital, cambios en las instituciones y relaciones de poder, así como cambios significativos en las políticas públicas que promueven determinado cambio estructural en el ámbito productivo, distributivo o en la acumulación, entre otros.

**¿Qué características tienen estos cambios? Analizando la historia dominicana reciente se podría decir que los “cambios del modelo económico” tienen cinco características importantes:**

Primero, son cambios de largo plazo, en el sentido que se gestan lentamente y una vez producido requieren tiempo para madurar. El largo plazo no es entendido en el sentido histórico sino en una perspectiva de desarrollo económico (más de un quinquenio).

Segundo, son transiciones socialmente “dolorosas” porque hay grupos sociales que ganan y otros que pierden. Hay grupo sociales que desaparecen o se deterioran como ocurrió en la transición de la economía azucarera (1980-1990) a los servicios, cuando los bateyes y San Pedro de Macorís languidecieron o con el levantamiento social de abril de 1984.

Tercero, en determinado momento son inevitables, especialmente cuando la reproducción del orden corre peligro. Esa inevitabilidad adquiere la forma de un “ajuste de mercado” a través de crisis macroeconómicas o en sectores productivos.

Cuarto, implica cambios en las relaciones de poder en la sociedad dominicana.

Quinto, implican severas crisis (sociales y macroeconómicas) de transiciones donde la forma de superar las crisis determina los nuevos equilibrios sociales y económico en la pos-transición.



Finalmente, estos procesos no son puros y más bien se producen de manera mezclada.

## II. Situaciones que explican la necesidad del “cambio del modelo”

Si se acepta el concepto del “cambio en el modelo económico” presentado en la sección anterior, entonces pasemos a analizar situaciones que describen la necesidad de ese cambio.

Habría por lo menos cinco situaciones generales que pueden generar un cambio en el modelo:

1) Situaciones externas al país que provocan cambios irreversibles en la dinámica productiva, distributiva, de acumulación o en la institucionalidad subyacente. Veamos:

a) Cambios tecnológicos que hacen irreversible un proceso productivo. Algunos ejemplos:

- Durante el siglo XIX el principal medio de transporte eran las recuas lo cual creó todo un modelo de negocios y relaciones sociales que desaparecieron con la modernidad de las carreteras y vías de comunicación.
- La introducción de la “moderna” industria azucarera en las dos últimas décadas del siglo XX que implicó nuevas formas de relaciones sociales en un proceso de proletarización y descampesinación, el desmonte del régimen de tierras comuneras, entre otros.

- El azúcar de maíz (líquida y cristalizada) contribuyó a desmontar la industria del azúcar de caña en la década del ochenta del Siglo XX.

b) Cambios en las preferencias de los consumidores en el mercado internacional que desplaza la demanda de productos de exportación hacia sustitutos.

- Los cambios ocurridos en las exportaciones tradicionales en la década del ochenta del Siglo XX.
- Disminución mundial del consumo de productos dañinos a la salud o de alto contenido calórico.
- En la historia dominicana hay numerosos ejemplos como el palo de Campeche en el Siglo XIX.

c) Cambios en reglas internacionales.

- Subsidio a la remolacha y al maíz en la década del setenta del SXX, que convirtieron a Europa de un importador neto de azúcar a un gran productor de azúcar de remolacha y a los Estados Unidos en un gran productor de azúcar de maíz.
- Aplicación de las reglas de la OMC sobre el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido que desmontó el acuerdo multifibra en 2005 y que afectó las exportaciones de textiles de RD.

2) Situaciones en las que el mismo esfuerzo produce cada vez menos resultados.



- Regímenes de incentivos que no producen los resultados esperados en el caso de la sustitución de importaciones o el impacto del régimen de incentivos actuales sobre la creación de empleos y divisas.
  - Las políticas que aplicó Balaguer durante el período 1986-1990. Cuando intentó volver a un esquema de políticas públicas para promover la sustitución de importaciones a una estructura productiva se había modificada hacia una economía de servicios.
  - El escaso impacto del crecimiento económico sobre el empleo y la pobreza, particularmente en la década del 2000.
- 3) Resultados no deseados o no esperados al aplicar una determinada política pública.
- El aumento estructural del coeficiente de importaciones durante la década del setenta en la sustitución de importaciones, que produjo una reducción del impacto del crecimiento de las exportaciones sobre el PIB y el empleo.
  - Un régimen de incentivos que no permitió el desarrollo de las exportaciones en la década del setenta con la sustitución de importaciones.
  - Un modelo de servicio (década del 2000) que utiliza el salario como precio de ajuste de la economía.
- 4) Resultados que éticamente son inaceptables por la sociedad como la concentración del poder, el ingreso, la pobreza, la desigualdad, la calidad educativa, de la salud, etc.
- 5) Situaciones de choque interno que producen cambios institucionales.
- La desaparición de la dictadura de trujillista que modificaron importantes aspectos en la apropiación y destino productivo del excedente económico.
- ### III. Cambios del modelo económico en la historia reciente (1950-2014)
- Entre 1950 y 2014 podemos distinguir tres modelos económicos con características diferentes y dos transiciones, teniendo como eje transversal todos los períodos dos características:
- a) Las condiciones de constreñimiento de la balanza de pagos (la disponibilidad de divisas) como determinante del producto y el empleo, lo que implica que es el nivel de demanda agregada quien determina el nivel producto, el empleo y la tasa de acumulación de capital a largo plazo.
  - b) Hay un proceso de creación dinámico de pobreza y desigualdad, aun cuando cambia la lógica de funcionamiento del “modelo económico”
- Los períodos considerados son:
1. El “ Proceso de Industrialización sustitutiva sin mercado” que culmina en 1959. La economía crece a una tasa de 5.8% promedio anual con un nivel de volatilidad relativamente bajo. El concepto **“sin mercado”** hace referencia a un proceso de acumulación basado en el uso arbitrario y coercitivo



- de los recursos del poder político (leyes).
2. La transición posttrujillista (1960-1967). La economía crece en 3.4% promedio anual con un muy elevado nivel de volatilidad.
  3. La “Industrialización sustitutiva con mercado” (1968-1981). La economía registra la más elevada tasa de crecimiento de las seis décadas con una relativa baja volatilidad. Se distinguen dos momentos, el primero fue el período de los “12 años de Balaguer” cuando se registra el mayor crecimiento pero en una dinámica que se autoderrota (aumentan los requerimientos dinámicos de importaciones por unidad de producto) y el segundo, incluye los años de la “Demanda Inducida” 1978-1981, cuando se intentó modificar algunos aspectos en la distribución pero con la misma estructura productiva (en crisis) y fiscal provocando una severa crisis fiscal.
  4. La “Transición hacia los servicios” de (1982-1991). Se registra la más baja tasa de crecimiento de las 6 décadas (1.8%) y una muy elevada volatilidad del crecimiento. Esta transición se divide en dos períodos: el primero correspondió al cambio en la estructura productiva (1982-1986), la cual fue la más profunda y en más corto tiempo que se registra en la economía dominicana en toda la historia republicana<sup>6</sup>, ya que en
  - 4 años se desmontó la industria azucarrera que había reinado por 100 años (1880-1980). También abarca el primer gobierno de los “10 años de Balaguer” el cual intentó una política económica contradictoria con los cambios que ya se habían producido en el modelo, generando la crisis económica más profunda que registran las estadísticas nacionales entre 1947 y 2014.
  5. La consolidación de la economía de los servicios que abarca desde 1992 hasta la actualidad. Se puede igualmente dividir en dos momentos: del 1992 al 2004 de gran dinamismo consecuencia de un ambiente internacional muy favorable (década del noventa) e incluye la crisis de 2003-2004, la cual no fue una crisis del “modelo económico” sino fue un fraude bancario que si bien generó un deterioro general del nivel de vida de la población por afectar el 20% del PIB, no afectó la estructura productiva. El segundo período. empieza en 2005 cuando la economía dominicana fue afectada por factores internacionales y por situaciones internas de falta de competitividad internacional, produciendo una caída relativa en las fuentes de divisas, y un mayor endeudamiento público. A partir de 2010 hay algunos indicadores que muestran una reestructuración de los ingresos de divisas.

Los gráficos 1 y 2 muestran un resumen de las tasas crecimiento del PIB y la volatilidad por períodos así como el comportamiento cíclico del PIB real (base 2007) y cuadro 1 muestra el que tomó varias décadas (1870-1900).

---

6 Por ejemplo la introducción del azúcar de caña como actividad económica dominante implicó un proceso parecido en intensidad del cambio e igual de doloroso como señala Bonó y describe Hoetenik “El pueblo Dominicano 1850-1900”, pero fue un proceso más lento



**CUADRO 1**

**Exportaciones e importaciones de bienes y servicios (ByS) reales en % del PIB, tasa de crecimiento**

Modelos	En % del PIB (valores reales 2007)			Crecimiento		Crecimiento
	Export ByS	Import ByS	Déficit	Export ByS	Import ByS	PIB
ISI sin mercado 1950-1958	36.9%	33.8%	3.1%	5.5%	10.9%	5.8%
Transición política 1959-1967	33.9%	32.3%	1.6%	2.3%	8.6%	3.3%
ISI con mercado 1968-1981	36.4%	37.9%	-1.5%	8.7%	5.9%	6.1%
Transición a servicios 1982-1991	32.6%	31.1%	1.5%	0.4%	3.0%	1.8%
Economía de Servicios 1992-2014	30.5%	37.8%	-7.3%	4.9%	5.0%	5.4%

Fuente: Elaborado con información del BCRD

Fuente: Elaborado con información del BCRD

**GRAFICO 2**

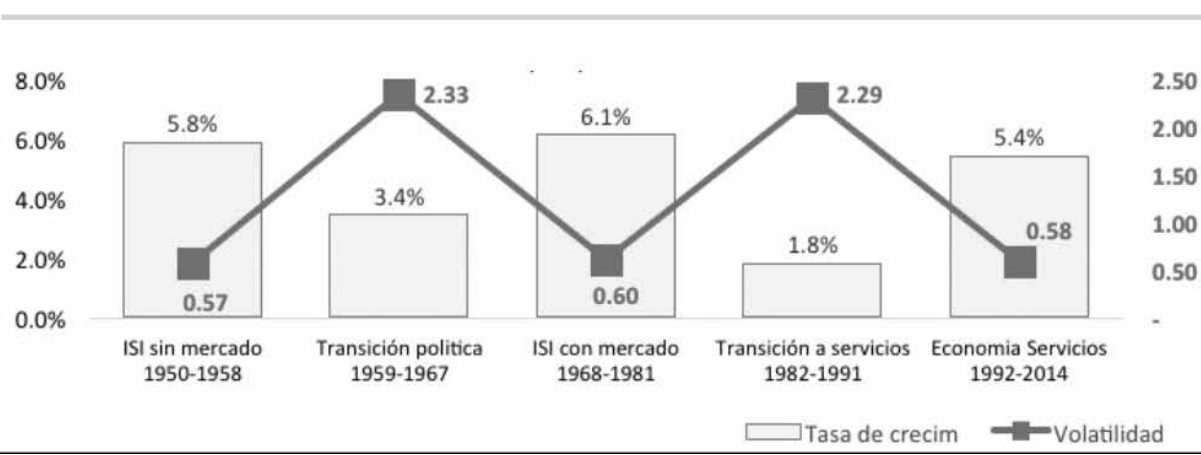
**El ciclo económico de largo plazo de RD (1950-2014)**



Fuente: elaborado con información del BCRD, aplicando la metodología de Martínez Moya 2014 para determinar el nivel del PIB real de 2007

**GRAFICO 1**

**1. Tasa de crecimiento por periodos y volatilidad de ese crecimiento por periodos**



Fuente: Calculando con la información del BCRD



coeficiente de exportaciones e importaciones de bienes y servicios (según las cuentas nacionales) en por ciento del PIB y las tasas de crecimiento. Es de notar que dentro de estos largos períodos ha habido diferentes etapas que matizan el comportamiento del crecimiento económico pero que no modifican las dinámicas estructurales. Las características más generales del crecimiento económico se pueden resumir en los siguientes aspectos:

- 1) Las transiciones han significado pérdidas de crecimiento económico y caída de las exportaciones.
- 2) El período de mayor dinamismo fue el “ISI con mercado (1968-1981)”
- 3) El período de menor dinamismo ha sido la “Economía de servicios (1992-2014)”
- 4) A largo plazo se observa una disminución del peso de las exportaciones de bienes y servicios reales en el PIB y un aumento de las importaciones, lo cual determina un déficit creciente de cuenta corriente.

#### IV. La dinámicas de los “modelos económicos”

El propósito de este apartado es mostrar a través de flujos el funcionamiento del “modelo económico” en la formación económica social de la República Dominicana y resaltando, el contenido preciso y a grandes rasgos, de los numerosos cambios que ha registrado “el modelo económico” en la República Dominicana.

Los periodos son:

- 1) **Sustitución de importaciones sin mercado (1950-1958).** Abarca las últimas dos décadas del trujillismo con un período de mucho dinamismo (1950-1958) y poca volatilidad relativa. Este período se caracteriza por una dinámica impulsada por las exportaciones tradicionales, una elevada concentración de la propiedad y el excedente, consecuencia del régimen autoritario, que genera una elevada tasa de acumulación de capital, un control compulsivo del salario, desocupación y bajos salarios, que a su vez condiciona un mercado interno pequeño. Las importaciones se vinculan básicamente a la acumulación de capital permitiendo una holgura en la cuenta corriente que solamente fue afectado con la fuga de capitales.

El diagrama 2, muestra en forma sucinta la lógica implícita de la dinámica del modelo de crecimiento durante el período 1950-1961.

- 2) **La transición política (1959-1967).** El debate del régimen Trujillista ocasionó una transición caracterizada por el dominio de la coyuntura política (1959-1967) donde los cambios fueron de lo institucional a lo económico, afectando las condiciones de producción de las actividades dinámicas, la regla de distribución y el destino de la acumulación. Es un período de intensa convulsión política durante el cual se introdujeron importantes cambios en la institucionalidad económica como fue en el Gobierno del



Consejo de Estado (enero de 1962 a febrero de 1963).

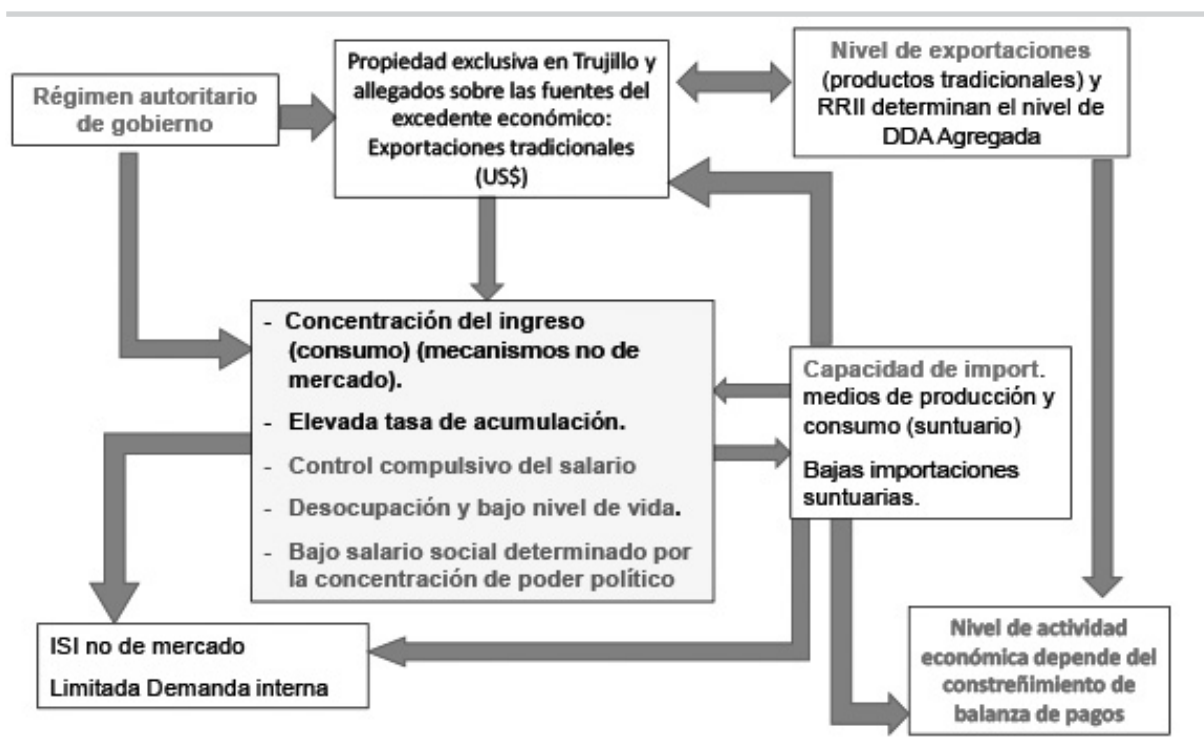
3) **La sustitución de importaciones con mercado (1968-1981).** Este período se caracteriza por un crecimiento concentrado, donde el nivel de excedente apropiable seguía determinado por las exportaciones tradicionales (azúcar) propiedad del Estado (CEA) que transfería recursos al sector industrial urbano bajo un esquema de políticas públicas de alta protección industrial, acceso al sector industrial (importador de materias primas) a un tipo de cambio sobrevaluado, acceso a una tasa de interés subsidiado, congelamiento del nivel salarios (Ley de Austeridad 1966), bajos precios agropecuarios que transfería recursos

de la actividad agropecuaria a la industria, así como una privatización perversa a través de déficit crecientes de las empresas públicas.

El resultado fue un crecimiento y acumulación de capitales en el sector industrial, una agresiva política de construcción para crear infraestructura urbana y una acelerada urbanización, es decir actividades que demandaban divisas pero que no las generaban. A pesar de estos resultados fue patente un estancamiento de las exportaciones no tradicionales (altos niveles de protección y sobrevaluación del tipo de cambio), un aumento de las importaciones por unidad de producto (elasticidad importaciones producto aumenta) y un exceso de capacidad instalada en la medida en que las inversiones

## DIAGRAMA 2

### ISI sin Mercado (1950-1958)

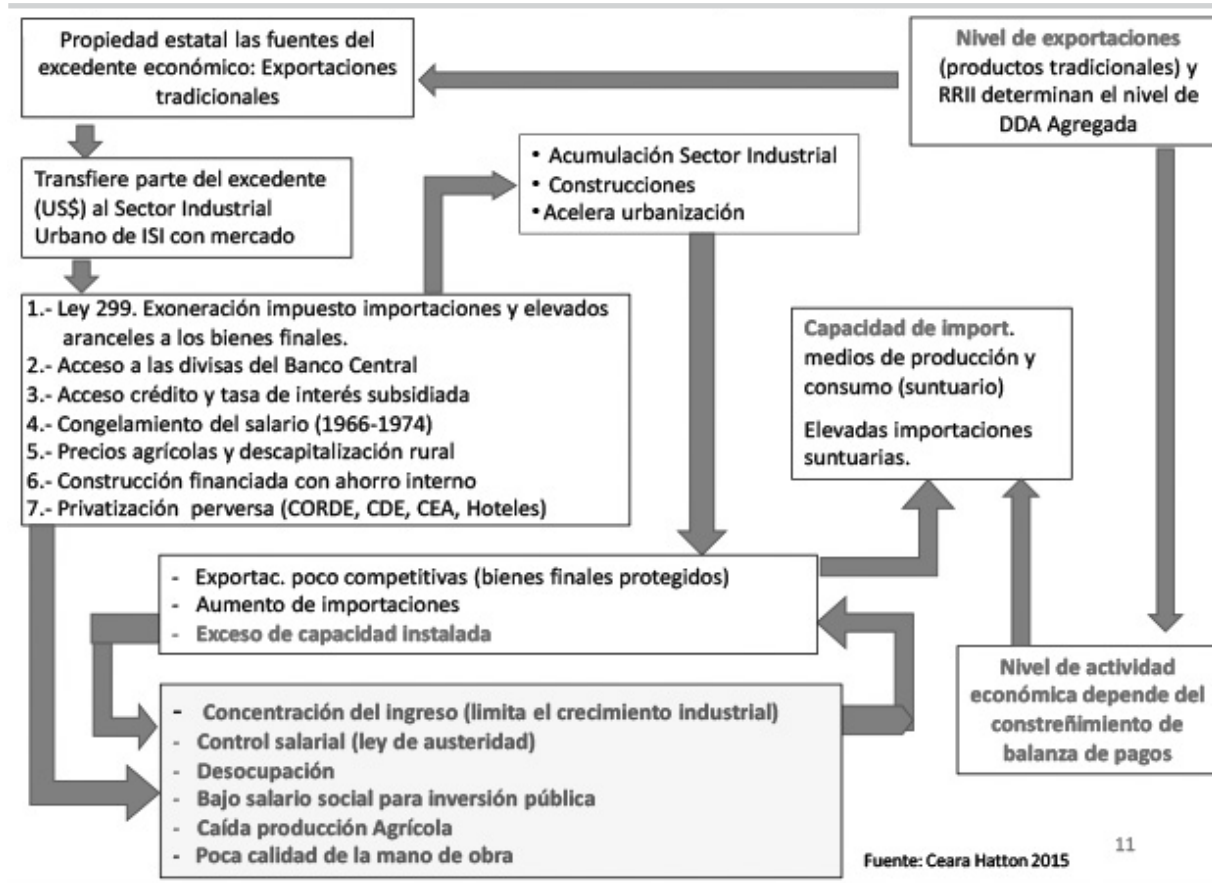


Fuente: Calculando con la información del BCRD



## DIAGRAMA 3

## ISI de Mercado: Crecimiento concentrado (1968-1978)



Fuente: Ceara Hatton 2015

se convirtieron en importaciones creando demanda en el exterior y restándole dinamismo a la demanda interna. Todo esto afectó la capacidad para importar, limitando el ritmo de crecimiento del PIB y la acumulación de capital.

Por otra parte, permanecía el control salarial, la desocupación, la baja demanda de mano de obra de calidad y caída de la producción agrícola (por las transferencias a sector industrial urbano) así como el bajo salario social.

El diagrama 3 presenta la lógica del modelo de crecimiento de la industrialización por sustitución de importaciones en RD durante el período

1968-1978.

Es de notar que se incluye el Gobierno de Antonio Guzmán dentro del modelo “ISI con mercado”, a pesar de que fue también parte de la transición. En esos años se intentó aplicar una política redistributiva a través de la expansión de la demanda agregada interna, favoreciendo un aumento de salario e intentar pagar la deuda social acumulada. Esa política exigió una reforma fiscal que no pudo realizarse creando un serio problema de deuda y divisas debido a que la expansión de la demanda interna no pudo financiarse y coincidió con un aumento de la tasa de interés internacional y de los precios del petróleo, así como con cam-





bios bruscos de las exportaciones tradicionales (Diagrama 4). La consecuencia fue una gran crisis fiscal y de divisas.

**4) La transición hacia los servicios (1982-1991).** El modelo de **ISI con mercado** había entrado en una crisis a finales de la década del setenta del Siglo XX, creando problemas estructurales de balanza de pagos, simultáneamente de manera coyuntural entre 1979 y 1982 fue madurando una crisis fiscal y de divisas sin precedentes en la economía dominicana, lo cual junto a un ambiente internacional diferente dirigido por la “revolución neoliberal conservadora” promovieron un profundo cambio en el “modelo económico” del país.

El 1982 se iniciaron unos acuerdos con el FMI sobre la base de un inflexible programa de ajustes con la idea básica de que siempre existe un nivel de PIB que garantizaba equilibrio en la balanza de pagos y disponibilidad de divisas para pagar la deuda y estabilizar la economía. Ello implicó una caída brusca del empleo y salario, resultado del efecto combinado de la devaluación del peso, la liberalización de los precios de la economía y una reforma fiscal que culmina en 1986 con una economía estabilizada y transformada hacia la economía de los servicios. El eje principal de ese cambio fue la devaluación, las leyes de incentivos para los nuevos sectores y un escenario internacional más favorable para las exportaciones de zonas francas. El gráfico 3 evidencia de que ya en 1986 se había producido la transición hacia los servicios mientras las exportaciones tradicionales quedaban despla-

zadas. Tal como fue indicado más arriba, ese ha sido el cambio estructural más profundo, socialmente más costoso y en menor tiempo que se haya producido en el “modelo económico”.

A partir del año 1986, el Dr. Balaguer quiso revertir el modelo para volver a la ISI, sin comprender la profundidad de los cambios que se habían producido en apenas 4 años. Para ello, intento volver a la paridad 1x1 del tipo de cambio, ejecutó una agresiva política de construcciones, intentó controlar la tasa de interés y no pago de la deuda en pesos al Banco Central, entre otras medidas cuyo impacto fue una aguda recesión (el PIB cayó en más del 5%, el desempleo a 23% y la tasa de inflación llegó casi al 100%) e incrementando el costo de la transición.

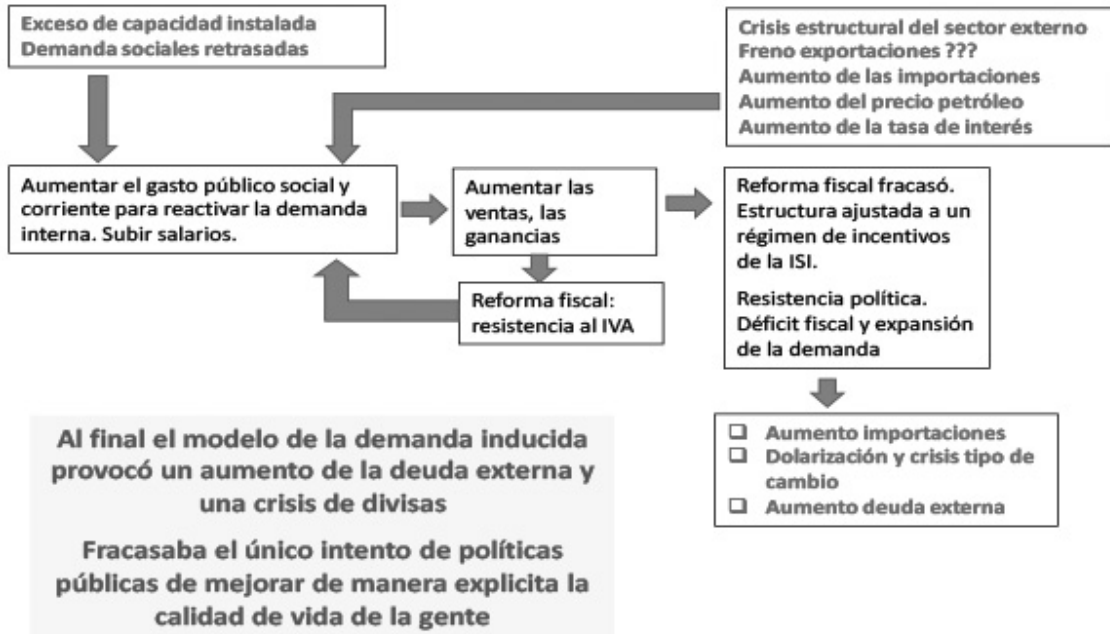
Con el pacto del agosto de 1990, el Dr. Balaguer volvió parcialmente al redil y se inició la consolidación de la economía de los servicios. Fue parcialmente, porque las reformas neoliberales (del Consenso de Washington) se aplicaron de manera incompletas hasta 1996 a pesar de que se anunciaron en 1990. El gráfico 4, muestra cómo el Dr. Balaguer siguió controlando el presupuesto nacional (más de la mitad después de 1990) lo que era una contrarreforma, aunque sí modificó la política cambiaria a la situación previa a su gobierno y de aplico un diferencial de petróleo, permitiendo recuperar la estabilidad macroeconómica.

Por otra parte, las reformas que se aplicaron fueron principalmente de carácter fiscal y sirvieron para desmontar la institucionalidad que



### DIAGRAMA 4

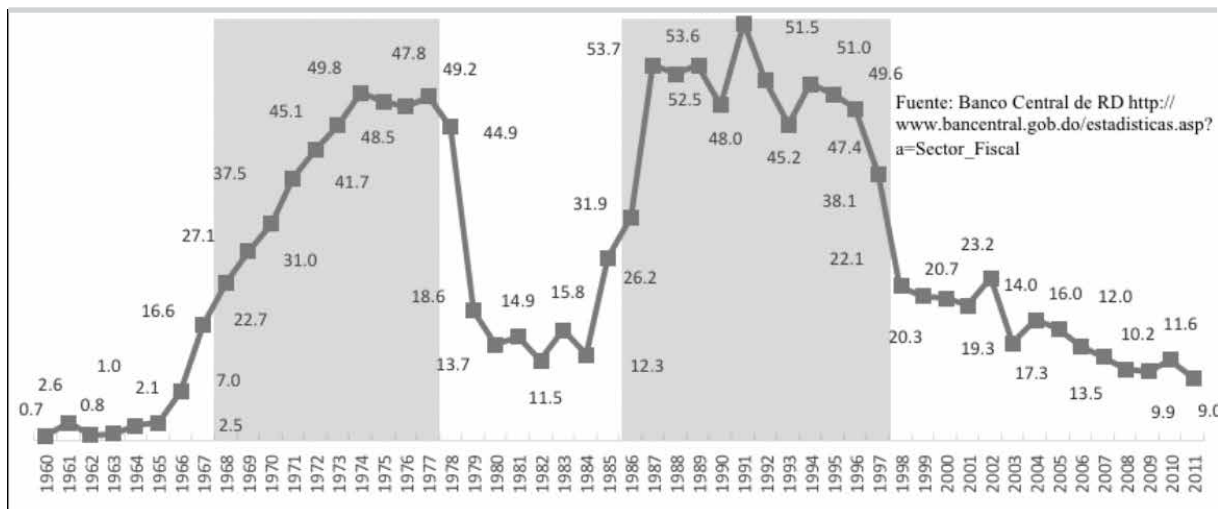
#### Demanda inducida: Crisis del ISI y presiones acumuladas (1979-1982)



Fuente: Ceara Hatton 2015

### GRÁFICO 4

#### Gastos de la Presidencia de la República en % del presupuesto total 1960-2011



Fuente: Ceara Hatton 2015

quedada del “ISI con mercado” pero no para reestructurar los ingresos de divisas, situación que se había producido casi un quinquenio atrás, cuando las nuevas exportaciones de servicios habían superado a las tradicionales. En

el recuadro 2 se presentan las principales reformas impulsadas en la década del 90, algunas de ellas aplicadas una décadas después del “cambio del modelo”



## RECUADRO 2

### Principales reformas aplicadas en la década del 90

1. 1.Reformas arancelarias: 1990, Ley en 1993 y 2001
2. 2. Ley de zonas francas: Ley integral (Ley 8-90) de zonas francas de exportación.
3. 3.La reforma fiscal de 1992: Ley 11-92
4. 4.Reforma laboral: Ley 16-92
5. 5. La nueva Ley de Inversión Extranjera: Ley 16-95
6. 6. Ley de Educación: Ley 66-97
7. 7. Ley General de Reforma de la Empresa Pública.Ley 141-97
8. 8. Ley de Telecomunicaciones: Ley 153-98
9. 9. Ley de Fomento a las Exportaciones: Ley 84-99
10. 10.Ley de incentivo turístico: Ley 158-01
11. 11.Leyes sobre propiedad intelectual e industrial: Ley 20-00
12. 12. Ley sobre Incentivo al Turismo: Ley 158-01
13. 13.Ley de Mercado de Valores: Ley No.19 de 8 de mayo del 2000

5) **Consolidación y reestructuración de los servicios (1992-2014).** En 1992, el “modelo económico” basado en los servicios iniciaba un proceso de consolidación. Los nuevos ejes dinámicos eran las exportaciones de zonas francas que gozaban de un mercado ilimitado gracias a la Iniciativa de Reagan<sup>7</sup> además había un régimen de incentivos para el turismo<sup>8</sup> que exoneraba los impuestos pero lo más importantes era que ambos sectores tuvieron acceso, desde un principio, al mercado libre para la venta de divisas (y acceso al mercado oficial mientras duró con un peso sobrevaluado) lo cual fue un motor importante para el despegue de esas actividades a partir de la segunda mitad de los ochenta.

En la década del noventa el crecimiento de la economía norteamericana fue impresionante,

casi a 3.8% promedio anual (1992-2000)<sup>9</sup>, generando demanda para los productos dominicanos, que disfrutaban de acceso privilegiado a ese mercado, además de que el auge mundial de los noventa generaba demanda para el turismo y mejoraba los flujos de remesas. La expansión de la demanda mundial arrastró a la economía dominicana a elevados ritmos de crecimiento económico, situación que se revierte en la década del 2000.

Los gráficos 4, 5 y 6 dan cuenta de la evolución a largo plazo del empleo de zonas francas y de la inversión en habitaciones hoteleras. A partir de 1983 el empleo de zonas francas registra un crecimiento sin precedentes llegando a absorber hasta el 7% de la población económicamente activa ocupada en 1994. A partir de 1998 se inicia un proceso de estancamiento que se mantiene hasta 2008, cuando se aprecian

7 Permitía un acceso ilimitado al mercado de EEUU, ofreciendo acceso privilegiado al mercado de EEUU a pesar del acuerdo “multifibras” siempre y cuando utilizaran materia prima de EEUU. Era casi una Ley de Say, “la oferta crea su propia demanda”.

8 Ley 158-01

9 Entre 1950 y 2014 un 1% de crecimiento en EEUU producía un crecimiento del PIB en RD de 1.37%

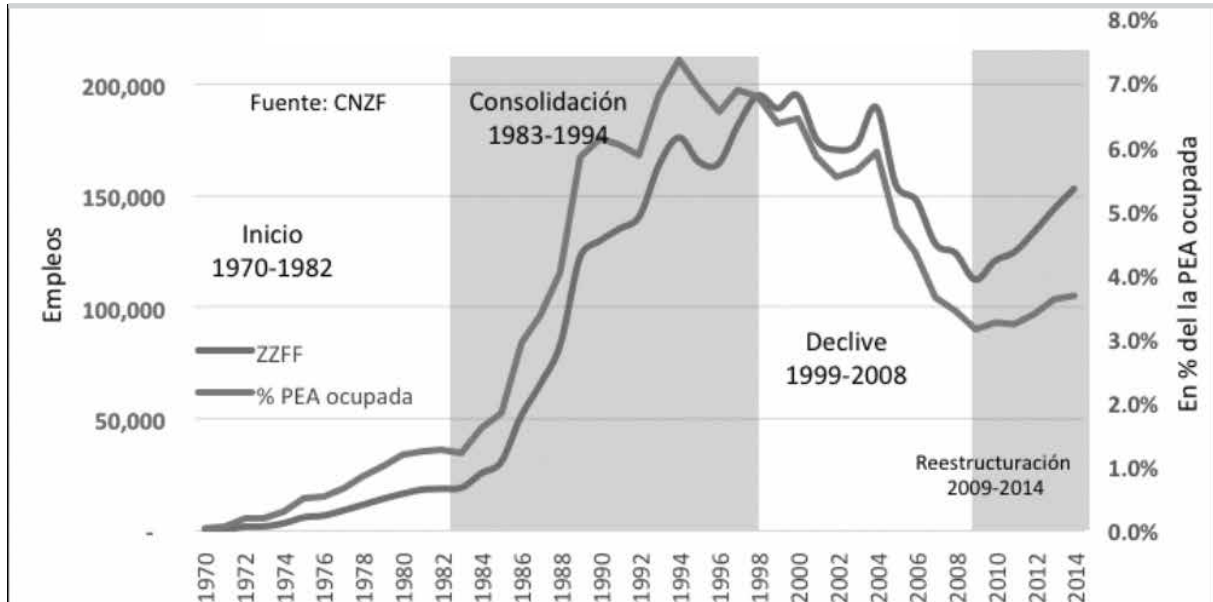
Entre 1950 y 1991 un 1% de crecimiento en EEUU producía un crecimiento del PIB en RD de 1.30%

Entre 1992 y 2014 un 1% de crecimiento en EEUU producía un crecimiento del PIB en RD de 1.85%



GRAFICO 4

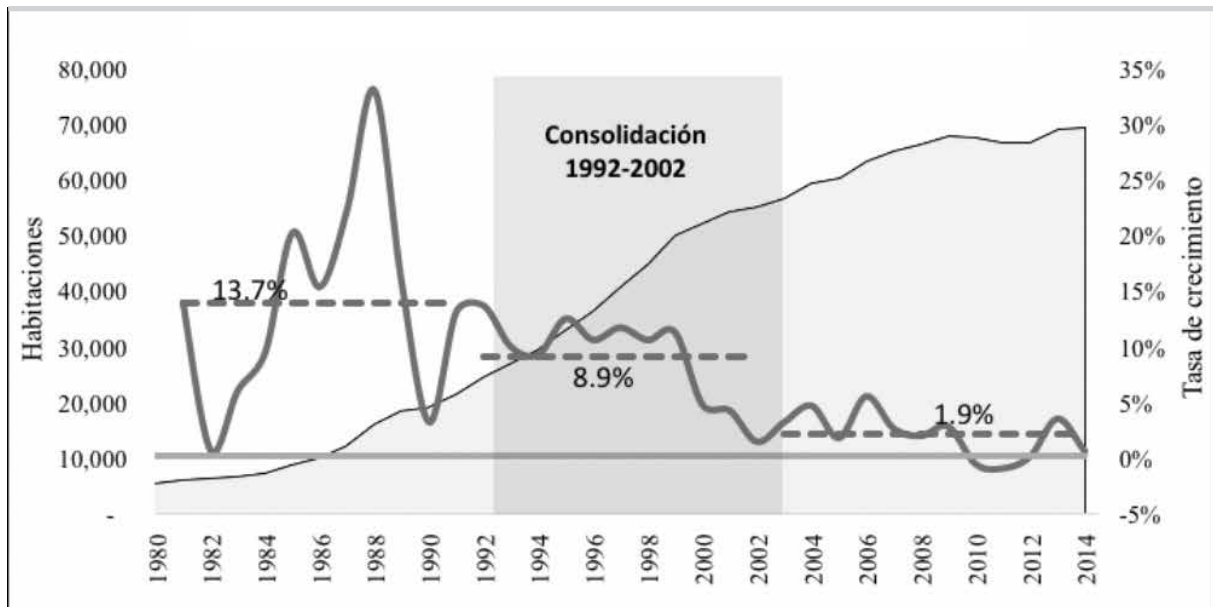
Empleo de ZZFF y en % de la PEA ocupada



indicadores de una nueva reestructuración en to explosivo en la década del ochenta expresa-

GRAFICO 5

Cantidad de habitaciones hoteleras y tasa de crecimiento



el sector, desapareciendo las viejas actividades (textiles) y aparecen nuevas más intensivas en tecnologías.

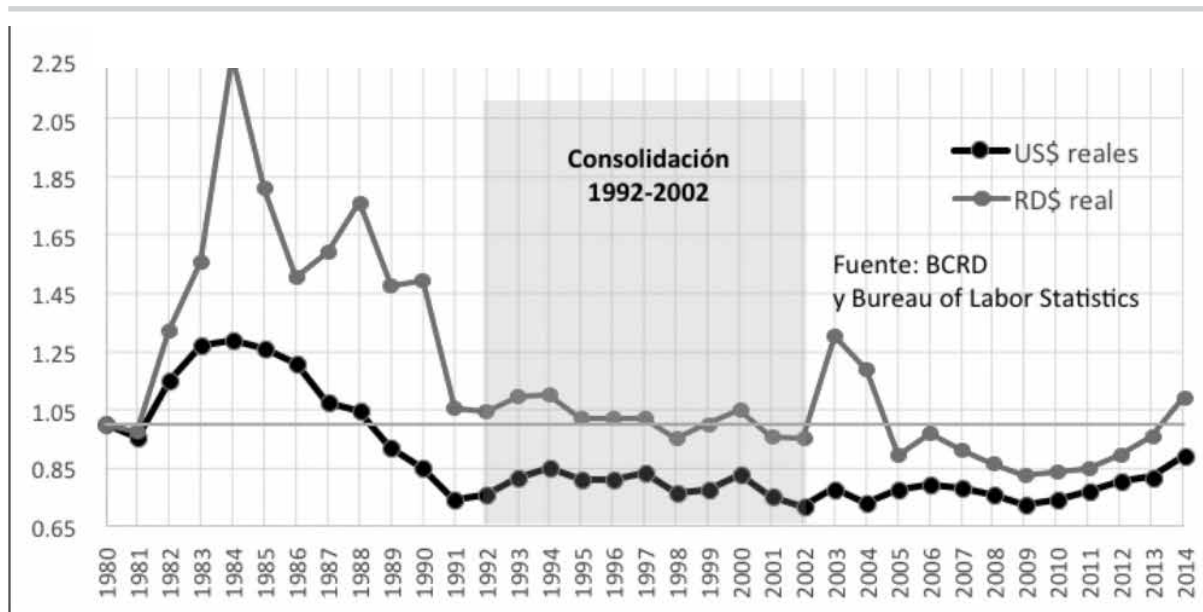
En el caso del turismo se registró un crecimen-

do en la construcción de habitaciones, que es un indicador “proxy” del nivel de inversión en el sector. Ese crecimiento explosivo se acompañó de un nivel de rendimiento real bruto por habitación por noche promedio anual que nun-



## GRAFICO 6

Indice de rendimiento bruto de una habitación por noche promedio anual: en RD\$ reales de 1980 y UD\$ reales de 1980



ca volvió registrarse en décadas siguientes, tanto en pesos reales (resultado de la devaluación) como en dólares reales. Durante el período de consolidación el rendimiento real de las habitaciones por noche se mantuvo en el nivel de 1980, y se coloca por debajo a partir de 2005, al punto que entre 2010 y 2012 el crecimiento de las habitaciones fue nulo o negativo.

El “modelo económico” había reestructurado algunos aspectos. El ritmo del crecimiento del PIB lo marcaba el crecimiento de los nuevos sectores que generaban empleos y divisas. Aparecieron nuevos grupos económicos y por primera vez era el sector privado el principal generador y apropiador de las divisas, lo cual fomentó aún más la concentración del ingreso, el poder económico, social e institucional por el efecto combinado de cuatro factores:

a) La devaluación de la moneda

- b) La falta de encadenamiento productivo de las nuevas actividades
- c) El salario como fuente de competitividad
- d) La debilidad del Estado y la falta de institucionalidad

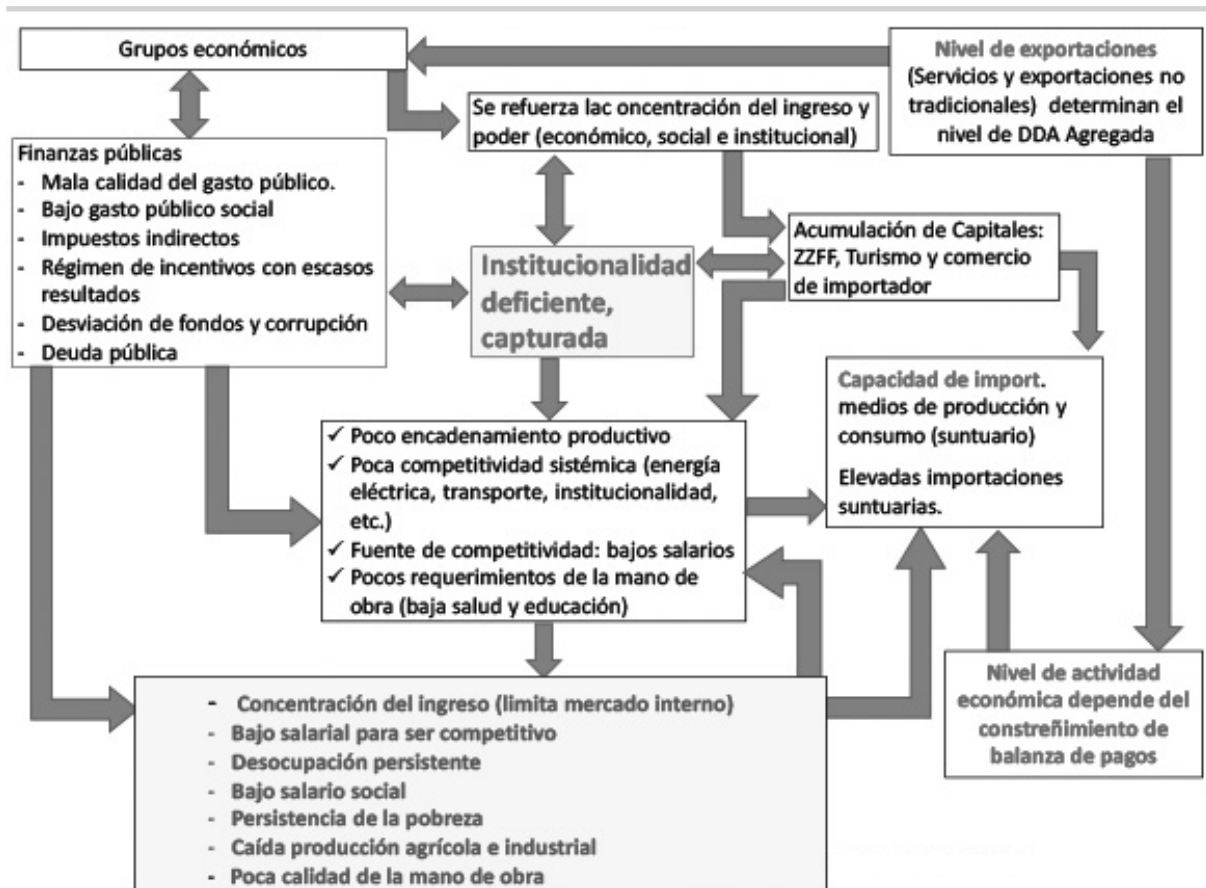
La concentración del poder condujo a una captura del Estado por grupos económicos y profundizó el uso patrimonial de los bienes públicos lo cual acrecentó su ineficiencia e ineficacia de la gestión pública, empeorando la calidad del gasto y manteniendo un bajo gasto público social (salario social), se reforzó una tributación basada en impuestos indirectos, se registra una mayor desviación de fondos y corrupción (en la década del 2000) y finalmente una deuda pública creciente a partir de la segunda mitad de la década del 2000.

La combinación de la debilidad institucional, las finanzas públicas deficientes y el patrón de



## DIAGRAMA 5

## Economía de los servicios (1982-2014) períodos de consolidación (1992-2014)



Fuente: Ceara Hatton 2015

acumulación determinó poco encadenamiento productivo, la baja competitividad sistémica así como una competitividad sostenida en el salario y en baja calidad de la fuerza de trabajo.

Al final el resultado ha sido una mayor concentración de ingreso y del poder, bajos salarios, resistencia del aparato productivo a disminuir la desocupación, persistencia de la pobreza, debilitamiento de los sectores productivos y poca calidad de la mano de obra. Finalmente, en el diagrama 5 se presenta la lógica de reproducción de la economía dominicana durante este periodo.

## 6. En conclusión

Los cambios en el “modelo económico” entre 1950 y 2014 han sido de diferentes intensidades, establecido nuevas lógicas y relaciones, registrado cambios en las relaciones de poder, pero todos han provocados un mismo resultado en lo referente al bienestar de las personas:

1. Han generado pocos empleos (economía de enclaves, de poco valor agregado).
2. Los empleos generados son de mala calidad (predominio de la informalidad en especial la microempresa)



3. Han generado exclusión social, desigualdad y pobreza debido a que el crecimiento del PIB al generar poco empleos y de mala calidad tiene poco impacto en reducir la pobreza.
4. Se estanca la educación y las condiciones de salud, por la lógica del modelo económico.
5. Segregación territorial y social del país.
6. Bajo gasto social y de muy mala calidad (bajo gasto en salud, educación, vivienda, seguridad pública, gasto clientelar)
7. Se refuerza el carácter clientelar de la política social: Cruzada del Amor en la primera mitad de la década y del Programa Eventual Mínimo de Empleo (PEME), distribución de tarjetas con criterio político
9. Las políticas públicas privilegian a las “cosas” (las construcciones) y no a la gente (calidad educativa, calidad de la salud, etc.).
10. Se crea una dinámica social donde el Estado de derecho es cada vez más defectuoso pero más sofisticado en lo formal, debilitando las instituciones en el largo plazo. Es una de negación de derecho encubierta.
11. La política se desideologiza: los partidos se parecen más.

## V. ¿En qué sentido hay que cambiar el modelo económico?

En los apartados anteriores hemos visto que entre 1950 y 2014 el modelo económico ha cambiado por lo menos 3 veces con dos períodos de transición. En esos cambios se produjeron modificaciones en la estructura y la dinámica productiva, desaparecieron sectores productivos y aparecieron nuevos, se modificó

la dinámica distributiva, cambió el destino de la acumulación de capital, se modificaron las relaciones de poder (desapareciendo y apareciendo nuevos grupos), se crearon nuevos grupos sociales, cambiaron las políticas públicas, surgieron y desaparecieron polos territoriales dinámicos, entre otros muchos cambios. En otras palabras, en la República Dominicana entre 1950 y 2014 se han registrado cambios profundos en la forma de funcionamiento, en el “modelo económico” pero en todos esos cambios siempre ha estado presente una constante: **pobreza y desempleo persistente, un salario relativamente bajo, un gasto público social bajo ineficaz e ineficiente, exclusión social, desintegración territorial y una institucionalidad excluyente**. Es decir, cambia la lógica pero perdura un mismo fenómeno independiente de los “cambios en el modelo”<sup>10</sup>.

## 2. ¿Hacia dónde cambiar?<sup>11</sup>

Partiendo de que actualmente hay un rechazo de la sociedad dominicana de un crecimiento económico sin calidad de vida<sup>12</sup>. El cambio del

10 Este resultado aparece en cada uno de los diagramas que representa la lógica del modelo económico en el tiempo como un cuadro amarillo con letras azules.

11 Esta parte resume ideas elaboradas y discutidas para la “Visión del Programa de Gobierno. Luis Abinader” publicado en Agosto 2015.

12 El gobierno dominicano actual habla de un “semestre milagroso”, de una reducción de la pobreza en 6 puntos porcentuales. Las cifras del contexto de la economía muestran que ese resultado es dudoso sino que es imposible. Véase a Ceara Hatton, Miguel 2014. ¿Es posible el milagro de Medina de sacar de la pobreza a más de 500 mil personas?

<http://acento.com.do/2014/economia/8163821-es-posible-el-milagro-de-medina-de-sacar-de-la-pobreza-a-mas-de-500-mil-personas/no-se-ha-producido>.



modelo tiene que dirigirse en tres direcciones:

- a) Modificar la forma de organizar la actividad productiva.
- b) Modificar las relaciones de poder.
- c) Modificar la forma de funcionamiento del Estado.

a) **Modificando la forma de organizar la actividad productiva.** La economía crece en sectores que no generan empleos. En efecto, si definimos a los **sectores intensos en empleos** como aquellos sectores que tienen un cociente empleos/PIB superior a la media nacional, entonces se puede observar que el 34% del valor agregado adicional fue generado en esos sectores, sin embargo estos aportaron el 94% del

empleo adicional. Es decir, aportan poco al valor agregado pero mucho al empleo, mientras que los **sectores no intensivos en empleos** aportaron el 65% del valor agregado adicional entre 2001 y 2013 pero apenas crearon el 6.1% del empleo (Cuadro 2). En consecuencia la causa fundamental del desempleo está en la estructura productiva y tecnológica (la forma cómo se organiza la producción en cada actividad) que determina un mayor dinamismo en sectores que generan pocos empleos.

En materia de informalidad ocurre la misma situación: los sectores **poco intensos en informalidad** (inferior a la media nacional), aportan el 69% del valor agregado nuevo pero apenas aportan el 27.2% del empleo. Los sectores **más**

## CUADRO 2

**Intensidad en el empleo informal por unidad de producto, estructura del aumento del VAB, estructura del aumento del empleo, estructura de la participación del empleo informal (2000-2013)**

Ramas de actividad económica	Intensidad en el empleo	Aporte al aumento del VAB real	Aporte al aumento del Empleo	Participación en el nivel del VAB	Participación en el nivel del Empleo
	2000-2013	2001-2013	2001-2013	2001-2013	2001-2013
Enseñanza	4.04	1.10%	8.90%	1.20%	4.70%
Administración Púb y Defensa	3.63	0.80%	6.80%	1.30%	4.60%
Comercio	2.16	7.70%	19.90%	9.90%	21.30%
Salud	1.99	1.00%	5.30%	1.60%	3.20%
Agropecuario	1.67	7.80%	9.00%	8.90%	14.80%
Construcción	1.26	2.60%	3.70%	5.10%	6.40%
Otras activ servicios	1.23	9.60%	30.10%	12.70%	15.40%
Transporte y Almacenamiento	1.06	3.60%	10.10%	6.10%	6.40%
<b>Intensivos en Empleo</b>	<b>1.65</b>	<b>34.10%</b>	<b>93.90%</b>	<b>46.70%</b>	<b>76.80%</b>
Hoteles, Bares y Rest	0.8	6.50%	8.90%	7.40%	5.90%
Intermed Financiera	0.58	7.60%	4.90%	3.70%	2.10%
Energía y Agua	0.52	0.90%	1.10%	1.70%	0.90%
Industria	0.5	14.40%	-12.70%	26.00%	13.20%
Minería	0.45	1.90%	0.70%	0.70%	0.20%
Comunicaciones	0.08	34.60%	3.20%	13.70%	1.00%
<b>Poco intensivos en empleos</b>	<b>0.44</b>	<b>65.90%</b>	<b>6.10%</b>	<b>53.30%</b>	<b>23.20%</b>
Valor agregado	1.00	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaborado con información del Banco Central de RD

Nota: La intensidad del empleo se mide por el cociente entre del Empleo/PIB sectorial.

Las “Ramas muy intensas” son las que tienen una relación Empleo/PIB superior a la media nacional y las “Ramas pocos intensas” tienen un valor menor que la media nacional.





### CUADRO 3

#### Intensidad en el empleo informal por unidad de producto, estructura del aumento del VAB, estructura del aumento del empleo, estructura de la participación del empleo informal (2000-2013)

Sector	Intensidad del empleo informal	Aumento en el valor agregado RD\$ 1991	Aumento empleo Total	Aumento empleo informal	Aumento empleo Formal	Distribución del aumento en cada sector		
						Total	Informal	Formal
Agropecuario	1.58	7.8%	9.0%	12.9%	1.8%	100%	93%	7%
Transporte y Almacenamiento	1.47	3.6%	10.1%	12.9%	4.7%	100%	84%	16%
Construcción	1.46	2.6%	3.7%	8.1%	-4.6%	100%	143%	-43%
Comercio	1.24	7.7%	19.9%	26.1%	8.4%	100%	85%	15%
Otras actividades de servicios	1.17	9.6%	30.1%	30.9%	28.7%	100%	67%	33%
Intenso en informalidad	1.35	31.2%	72.8%	90.9%	39.0%	100%	81%	19%
Hoteles, Bares y Restaurantes	0.94	6.5%	8.9%	7.1%	12.4%	100%	52%	48%
Industria	0.47	14.4%	-12.7%	-2.0%	-32.8%	100%	10%	90%
IntermedFinan, Seguros y Actividades Conexas	0.42	7.6%	4.9%	2.1%	10.2%	100%	28%	72%
Comunicaciones	0.35	34.6%	3.2%	0.7%	7.7%	100%	15%	85%
Explotación de Minas y Canteras	0.24	1.9%	0.7%	0.3%	1.4%	100%	29%	71%
Salud	0.09	1.0%	5.3%	0.7%	13.8%	100%	9%	91%
Enseñanza	0.06	1.1%	8.9%	0.2%	25.3%	100%	2%	98%
Energía y Agua	-	0.9%	1.1%	0.0%	3.3%	100%	0%	100%
Administración Pública y Defensa	-	0.8%	6.8%	0.0%	19.7%	100%	0%	100%
Poco intenso en informalidad	0.38	68.8%	27.2%	9.1%	61.0%	100%	22%	78%
Total	1.00	100%	100%	100%	100%	100%	65%	35%

Fuente: elaborado con información del Banco Central

**intensos en informalidad** aportan poco al aumento del valor agregado (31.2%) pero aportan mucho al empleo (72.8%), esta estructura y forma que adquiere la actividad

- El impacto en el empleo de cada sector
- El impacto en el territorio
- La capacidad de generar (y/o ahorrar) divisas

De aquí se desprende que el primer paso para generar un cambio del modelo es modificar la estructura productiva y tecnológica de las actividades de los sectores, porque de lo contrario se estaría frente a una dinámica que reproduce un ciclo perverso de desempleo, pobreza, marginalidad y desigualdad. Ese cambio requiere una revisión con detalles de cada uno de los principales componentes de los diferentes sectores productivos, es decir, lo que se produce y cómo se produce para reestructurarlo hacia sectores o formas de producción que sean creadores de empleos y de formalidad. Así como de una política de incentivos y un rediseño de las políticas públicas hacia los sectores productivos que deberán tomar en cuenta tres elementos:

Un ejemplo puede ilustrar como hacer la política: el sector de hoteles, bares y restaurantes, que representa al turismo, el cual se caracteriza por ser “poco intenso en empleos”<sup>13</sup> e “intenso en informalidad”<sup>14</sup> en este caso las políticas públicas deberían ir diseñadas a generar un turismo incluyente lo que implicaría entre otras cosas mejorar el entorno del desino turístico para lograr que las comunidades se beneficien de la actividad. En este caso se está hablando de impactos en el empleo y en el territorio, en la medida que las comunidades se integran a las comunidades e impactos en las divisas cuando los turistas realizan más gastos en la economía.

13 Por debajo de la media nacional del cociente Empleo/PIB

14 Por debajo de la media nacional del cociente Empleo informal/Empleo total



**b) Modificando las relaciones de poder a través de fortalecer el poder ciudadano.**

La concentración del poder económico, social e institucional determina una institucionalidad capturada que impide equidad social. Hay una estructura institucional que reproduce la inequidad (por ejemplo, la concentración y la falta de transparencia en los dueños de los medios de comunicación) y que reduce la democracia. La alternativa en lo inmediato es fortalecer el poder ciudadano que contribuya a crear un poder basado en la institucionalidad democrática y facilite desmontar el clientelismo (que es la negación de derechos) y la captura del Estado por los grupos económicos.

**c) Modificando la institucionalidad del Estado y la calidad del gasto público.**

Finalmente, estos cambios tienen que ir acompañados de una nueva institucionalidad del Estado que cree credibilidad y de una política social que cree oportunidades y capacidades.

## VI. En resumen

En esta nota se ha explorado el “concepto de cambio de modelo” y lo que este puede significar en la situación actual de la República Dominicana, reconociendo que esta no es una investigación histórica sino una hipótesis de trabajo, que parte de una teoría económica heterodoxa<sup>15</sup> y utiliza como concepto clave el de

“formación económico social” utilizado por la literatura marxista. Entre las principales conclusiones elaboradas están:

1. Se entiende por “cambios en el modelo económico” aquellos que se producen en las formas de organizar y realizar la producción, la mecánica de distribución y acumulación de capital así como en las relaciones sociales e institucionales de poder que están subyacente en una formación económico social determinada. Estos cambios no modifican el orden social.
2. Son cambios de largo plazo, son socialmente dolorosos, en determinado momento inevitable (vía “ajuste de mercado”), implican cambios en las relaciones de poder y son acompañadas de crisis.
3. Hay un conjunto de situaciones que demandan un cambio de modelo: situaciones externas que provocan cambios irreversibles, situaciones en donde el mismo esfuerzo produce cada vez menos resultados, resultados no deseados o no esperados al aplicar una determinada política pública, resultados éticamente inaceptables y choques internos que producen cambios institucionales.
4. Entre 1950 y 2014 se registran tres “cambios de modelos” y dos transiciones. Estos cambios significaron cambios en los ejes productivos dinámicos, en la distribución del ingreso, en el destino de la acumulación de capitales, en la institucionalidad y en las

---

15 Sería un contrasentido plantearse el tema de “cambio de modelo” desde la teoría económica neoclásica.



relaciones de poder, entre otros aspectos.

- a. Industrialización de sustitución de importaciones sin mercado 1950-1958
  - b. Transición política 1959-1967
  - c. Industrialización de sustitución de importaciones con mercado 1968-1981
  - d. Transición a servicios 1982-1991
  - e. Economía de Servicios 1992-2014
5. Todos los “modelo económicos” que resultan de las transiciones y los cambios tienen dos resultados que son constante: el primero, las condiciones de constreñimiento de balanza de pagos como determinante del producto, el empleo y la tasa de acumulación de capital a largo plazo y segundo, la persistencia del desempleo, informalidad, pobreza, exclusión social, desigualdad, debilidad institucional, desintegración social y territorial.
6. El “cambio de modelo” en la situación actual hace referencia al resultado de crecimiento económico con la situación persistente de desempleo, informalidad, pobreza, exclusión social, desigualdad, debilidad institucional, y desintegración social y territorial.
7. En este sentido “cambiar el modelo económico” implica modificar la forma de organizar la actividad productiva, modificar las relaciones de poder a través de crear un poder ciudadano, modificar la institucionalidad del Estado y la calidad del gasto público.



## ***Una reforma entre atascos: panorámica del Sistema Dominicano de Seguridad Social***

**JEFREY LIZARDO**

La reforma de la seguridad social de principio de la década pasada tuvo como objetivo garantizar de manera efectiva los derechos sociales a la ciudadanía que establecía la Constitución de la República, en particular, “la protección contra la desocupación, la enfermedad, la incapacidad y la vejez” (artículo 8, inciso 17, Constitución 2002). De esta manera, se instauró una reforma con un arreglo institucional novedoso para el país, con una fuerte y blindada participación del sector privado, tanto en la administración y entrega de los servicios sociales contemplados en la reforma como también, en la direccionalidad y control de la misma.

La ley 87-01, que estableció el nuevo Sistema Dominicano de Seguridad Social, representó un salto importante para el país por las siguientes razones: primero, por su integralidad, pues en teoría protege a la población contra todos los riesgos asociados a las enfermedades, la vejez, la cesantía en la edad avanzada, la muerte del proveedor principal, y los riesgos laborales, entre otros; segundo, por su universalidad, ya que la reforma estaba dirigida a proteger a toda la población; y tercero, porque impulsaba la equidad, al garantizar el acceso a toda la población sin importar su capacidad de compra o sus niveles de ingresos. Indudablemente, cuando se promulgó la ley (en mayo de 2001), las esperanzas se centraron en la entrada del país a nueva era en la que, por fin, se garantizarían los derechos en salud y seguridad social de la población.

Y así se inició lentamente el proceso de implementación de la reforma. Primero se conformó una nueva burocracia, para garantizar una institucionalidad apegada al cumplimiento de la ley 87-01. Se creó la instancia rectora -el Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS)- y la Gerencia que le daba cabida; se crearon dos superintendencias para regular la entrega de los servicios -una para el área de salud y riesgos laborales, y otra para pensiones-; se creó una Tesorería de la Seguridad Social, responsable del cobro de las cotizaciones a los empleadores (tanto públicos como privados) y de su dispersión a las diferentes entidades del sistema recién creado. Junto con esta tesorería se fundó una empresa (Unipago) de carácter privado para manejar la base de datos del Sistema

---

1 Para enviar sugerencias y comentarios sobre el documento, pueden dirigirse a [jefreylizarado@yahoo.com](mailto:jefreylizarado@yahoo.com). Las posiciones aquí expresadas son responsabilidad del autor y no de la institución en la que labora.



Dominicano de Seguridad Social, a pesar de ser esta un instrumento estratégico cuya responsabilidad en su administración y gestión es -y debe de ser- responsabilidad del Estado Dominicano.

Adicionalmente, se creó la Dirección de Información y Defensa de los Afiliados, como instancia de acompañamiento a los afiliados; así como como las administradoras de riesgos de salud y riesgos laborales de carácter público. En el marco de la Ley 87-01 se creó el Seguro Nacional de Salud (SeNaSa), entidad responsable de la administración de riesgos de salud de los afiliados de los regímenes subsidiado y contributivo-subsidiado; también se ocupa de los afiliados del sector público en el régimen contributivo, así como aquellos del sector privado que la elijan como su ARS. También se creó la Administradora de Riesgos Laborales (ARL) -bajo la dirección del Instituto Dominicano de Seguridad Social (IDSS)- responsable de garantizar los derechos y beneficios de los asalariados, tanto públicos como privados.

El nuevo Sistema Dominicano de Seguridad Social estableció tres grandes beneficios para la población: el seguro familiar de salud (SFS), el seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia, y el seguro contra riesgos laborales. Sin importar su capacidad de pago, toda la población obtendría dichos beneficios (con excepción del seguro contra riesgos laborales, que se creó para proteger a los trabajadores del régimen contributivo). Para tales fines, la reforma segmentó la afiliación en tres regímenes de financiamiento: el primero, el régimen contributivo,

conformado por los afiliados asalariados y sus patronos, así como los familiares dependientes; el segundo, el régimen subsidiado, compuesto por la población pobre y los trabajadores informales o por cuenta propia con ingresos inferiores al salario mínimo nacional, así como la población discapacitada; y el tercer régimen, el contributivo-subsidiado, conformado por los trabajadores independientes con ingresos superiores al salario mínimo nacional establecido por el CNSS, y sus familiares.

### Una novedosa reforma... ¿para quién?

Ya desde los primeros pasos, en la definición de los reglamentos de la ley surgieron conflictos de intereses que mostraban indicios de hacia donde se dirigía la reforma y de para quienes finalmente se iba a establecer. El tripartismo y el poder de veto fijado en el artículo 24 de la ley 87-01 se convirtieron en la punta de lanza de los intereses de carácter económicos escondidos detrás de la reforma. ¿Se hizo esta para avanzar en la protección social en el país o para proteger a los sectores involucrados y generarles más beneficios? Las ambigüedades y los vacíos de la ley, sumados a la dispersión y ausencia de liderazgo de los representantes del sector público, se constituyeron en el caldo de cultivo para que los intereses privados implicados en las Administradoras de Riesgos de Salud (ARS), las Administradoras de los Fondos de Pensiones (AFP), el sector financiero y el de los seguros, así como los prestadores de servicios, protegieran su statu quo y evitaran avanzar en la aplicación de la reforma.

Un ejemplo de esta práctica muy común a lo



largo de los catorce años de implementación de la ley 87-01 que crea el nuevo Sistema Dominicano de Seguridad Social, es el contrato póliza de discapacidad y sobrevivencia aprobado inicialmente por la Superintendente de Pensiones (SIPEN) y refrendado por el CNSS. El primer contrato póliza, que estuvo vigente hasta el 23 de abril de 2015, establecía “una prescripción extintiva de dos (2) años para el asegurado o los beneficiarios a partir de la fecha de ocurrencia del siniestro, después de la cual no podrá iniciarse ninguna acción contra La Compañía”. Esta situación se daba a pesar que la Dirección de Información y Defensa de los Afiliados (DIDA) advertía que, hasta el año 2011, de 26056 afiliados fallecidos, solo se habían reclamado 2532 pensiones de sobrevivencia. Esto se explica en gran parte por la falta de conocimiento de los sobrevivientes del afiliado, pero también por una serie de exclusiones que están en el contrato póliza, como prescripción del beneficio, la no inclusión del hijo gestante del afiliado fallecido, la preexistencia de enfermedades, la edad máxima de 60 años del afiliado para poder reclamar este derecho, y las barreras burocráticas en el proceso, todo lo cual viola la ley 87-01. En abril de 2015 se aprobó un nuevo contrato póliza luego de un acuerdo entre la SIPEN y la Cámara Dominicana de Aseguradores y Reaseguradores (CADOAR). El nuevo contrato póliza aumentó el período de prescripción de 2 a 7 años y amplió la cobertura del seguro de discapacidad y sobrevivencia de 60 a 65 años, entre otros cambios.

### **El seguro familiar de salud: más luces**

### **que sombras, pero con grandes desafíos**

El seguro familiar de salud se creó para proteger, de forma integral, la salud de los afiliados y sus dependientes, sin exclusiones de ningún tipo -en particular las relacionadas con la edad, las enfermedades preexistentes, el sexo del afiliado, y otras condiciones sociales-. El nuevo modelo de aseguramiento en salud establecido en la reforma definió un paquete de beneficios explícitos, denominado Plan Básico de Salud (PBS) que debe ser garantizado por las administradoras de riesgos de salud (ARS), ya sean de carácter privado o público. Este PBS tiene un costo fijo por afiliado (cápita) y la Tesorería de la Seguridad Social transfiere las cápitales por afiliado a cada ARS. La ley 87-01 contempló un solo paquete de beneficios para toda la población, a diferencia de otras reformas en la región, y fijó la meta de ampliar gradualmente la cobertura hasta alcanzar la universalización en el 2011; es decir, que para ese año el 100% de la población debía tener un seguro de salud.

En lo referente a la cobertura del seguro familiar de salud, se ha avanzado significativamente. Durante muchos años el porcentaje de la población total del país con algún tipo de seguro de salud no sobrepasó el 20%. En el año 2002, el 21.1% tenía algún seguro de salud según la ENDESA 2002. La afiliación a la seguridad social en salud ha ido incrementándose conforme se ha ido implementando la reforma, con el inicio del SFS en el régimen subsidiado a finales de 2002, y en el régimen contributivo en septiembre de 2007. Todavía queda pendiente la



entrada en el régimen contributivo-subsidiado.

Hoy día la cobertura alcanza el 65.4% de la población, un salto importante que nos sitúa en una cobertura mediana-alta en la región de América Latina y el Caribe. Sin embargo, todavía estamos lejos de alcanzar la universalidad prevista en la ley para el año 2011. Alrededor de la mitad de la cobertura actual a la seguridad social en salud se explica por la afiliación al régimen subsidiado, que a agosto de 2015 sobrepasaba los 3070000 afiliados en el Seguro Nacional de Salud (SeNaSa). Esta población categorizada por el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), ya representa más del 75% de la población pobre del país. Un importante dato es que el 51.5% de la población afiliada son mujeres, y en el régimen subsidiado estas representan el 53% del total de afiliados.

En lo que se refiere a las prestaciones, la reforma supuso un gran avance con relación a lo que estaba vigente en el país con el viejo sistema de igualas médicas. Se eliminaron las exclusiones que limitaban los servicios de salud a la población y se hizo explícito, a pesar de sus limitaciones, el paquete de beneficios (o cobertura) del seguro, conforme a lo que plantea a ley. Hoy contamos con un Plan de Servicios de Salud cuya última actualización relevante data del año 2008. Por lo tanto, está muy desactualizado y muchos procedimientos, servicios de salud y medicamentos de uso frecuente no están incluidos, por lo que genera a la población un mayor gasto de bolsillo de lo previsto. Esta es una tarea pendiente que, a corto plazo, debe enfrentar el seguro familiar de salud.

La implementación del seguro familiar de salud

### CUADRO 1

#### Evolución de la afiliación al Seguro Familiar de Salud (SFS) en el marco del nuevo Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) 2003-2015

Meses	Subsidiado	Contributivo	Régimen Especial Transitorio	Total	% Régimen Subsidiado	% Régimen Contributivo	Población Total País	Afiliación SFS en % población total
2003	36,118			36,118	100%		8,761,026	0.4%
2004	51,945			51,945	100%		8,863,980	0.6%
2005	223,581			223,581	100%		8,968,144	2.5%
2006	443,228			443,228	100%		9,072,308	4.9%
2007	1,011,064	1,516,473		2,527,537	40%	60%	9,175,265	27.5%
2008	1,226,142	1,729,671		2,955,813	41%	59%	9,277,181	31.9%
2009	1,346,166	2,096,232	21,982	3,464,380	39%	61%	9,378,455	36.9%
2010	1,847,833	2,417,992	27,105	4,292,930	43%	57%	9,478,612	45.3%
2011	1,996,335	2,586,943	29,726	4,613,004	43%	57%	9,579,983	48.2%
2012	2,294,356	2,747,735	30,703	5,072,794	45%	55%	9,680,534	52.4%
2013	2,646,899	2,965,326	27,273	5,639,498	47%	53%	9,780,743	57.7%
2014	3,015,646	3,141,599	30,370	6,187,615	49%	51%	9,880,505	62.6%
2015	3,074,928	3,386,083	30,582	6,491,593	47%	53%	9,930,374	65.4%

Datos a diciembre de cada año. En el año 2015 los datos se presentan a agosto 2015, salvo el dato de los afiliados al RET cuyos datos se presentan a junio 2015. Las proyecciones de la población se toman de las utilizadas por el CNSS.

Fuente: CNSS /TSS



con el aumento de cobertura y las prestaciones contempladas en el mismo ha impactado positivamente en el gasto de bolsillo de los hogares en salud. Estimaciones recientes sitúan el gasto de los hogares en el orden del 22% del gasto nacional de salud para el año 2014, una reducción importante del nivel estimado en el año 2007, de un 35%. Esta reducción está muy asociada al impacto del SeNaSa a través de la afiliación en el régimen subsidiado (Rathe, M., 2015).

En términos de gestión la presencia de una aseguradora pública con el peso del SeNaSa, que compite en igualdad de condiciones con las ARS privadas en el régimen contributivo y que tiene a su cargo los afiliados del régimen subsidiado, ha sido muy positiva y de gran impacto. SeNaSa es la tercera ARS con mayor número de afiliados en el régimen contributivo (14.6% del total), en un mercado de alta concentración (las 3 ARS privadas más grandes tienen el 63% de los afiliados). A diferencia de la presencia estatal en el mercado de pensiones (se verá más adelante), la participación de SeNaSa en el seguro familiar de salud ha supuesto un contrapeso importante y ha servido de palanca para el avance de la reforma y la reducción de la pobreza en el país. Asimismo, SeNaSa tiene una gran credibilidad y capacidad, lo que se demuestra por los múltiples reconocimientos recibidos en sus trece años de vida.

En el 2007, el seguro familiar de salud del régimen contributivo inició con 28 ARS y en el

2015 quedan 22, entre las que se encuentran 2 públicas (SeNaSa y la ARS Salud Segura del IDSS), 7 de autogestión (maestros, médicos, fuerzas armadas, enfermeras, entre otras) con el 6% de los afiliados; y 13 privadas (con un 77% de los afiliados).

Si bien es cierto que se ha avanzado en la cobertura y prestación de servicios -a pesar de la desactualización del paquete de beneficios en el seguro familiar de salud-, persisten importantes problemas de gestión, como el inicio del modelo de atención que sitúa la atención primaria como puerta de entrada. Por su parte, en el ámbito público se mantienen importantes brechas en los servicios, lo cual limita la entrega de un servicio de calidad, oportuno y con un trato humano a la población afiliada al régimen subsidiado. El gasto público en salud sigue situándose por debajo del 2% del PIB y, a pesar del financiamiento de la seguridad social, ambos no alcanzan el 3% del PIB. Este nivel de financiamiento es muy bajo para los estándares regionales y sigue siendo muy mal distribuido. Alrededor del 5% del gasto en salud se destina a la prevención y promoción, en contraste con el 52% para las atenciones curativas (Rathe, M., 2015). Se espera que con los esfuerzos que se realizan para la puesta en marcha de la separación de funciones a lo interno del Ministerio de Salud y un mayor financiamiento público en los próximos años, el servicio siga mejorando.

La cápita que recibe SeNaSa por cada afiliado subsidiado es todavía muy baja, y solo se ha incrementado en un 11% desde noviembre 2002, a diferencia de la cápita del contributivo, que lo





ha hecho en un 112% desde 2007 hasta la fecha. Como concluye Martínez Martiñon (2014) en un análisis del SFS en el país, el SFS sigue orientado más a costos, frecuencia de uso de servicios y número de procedimientos brindados que al impacto en la salud de la población.

Por otra parte, en el ámbito privado, ante la no entrada de la atención primaria, los afiliados se enfrentan a altos costos por las diferencias que pagan en los servicios cubiertos. Los prestadores privados están muy pocos regulados y no existen tarifas definidas, por lo que el usuario termina pagando elevadas sumas de dinero de sus bolsillos. Las ARS han centrado sus negocios en la venta de planes complementarios y voluntarios, en desmedro del seguro familiar de salud establecido por ley. Según datos de ENHOGAR 2012, la cantidad de afiliados a los planes voluntarios era de 2 460 508, de los cuales el 58% tenía el seguro familiar de salud (Martínez Martiñón, 2014).

En el más reciente mensaje pastoral, la Conferencia del Episcopado Dominicana retrata esa cruda realidad al expresar lo siguiente: “Para complicar el panorama, la población tampoco percibe mejorías en el seguro familiar de salud. Paradójicamente, cuenta con “seguros que no aseguran”. En ese sentido, queda claro que la salud no puede seguir secuestrada por intereses económicos privados que basan su actividad empresarial en el lucro desmedido. Hay que repetir el slogan “La salud no es un negocio” hasta que cale en la conciencia de todos” (27 de febrero de 2015).

Un aspecto importante a destacar es la sos-

tenibilidad financiera del seguro familiar de salud en el régimen contributivo. En los primeros años, el SFS acumuló un fondo para el pago de las prestaciones cubiertas en el PDSS como producto de la baja tasa de dependencia en dicho período. Este fondo a julio de 2015 es de 6,129.4 millones de pesos. Sin embargo el mismo ha descendido en un 13% en comparación con el nivel a diciembre de 2010 (7,025.9 millones). Este es un tema de cuidado que amerita atención, tomando en cuenta los altos niveles de erosión y evasión en el SDSS.

### **Una reforma con dos caras: más sombras que luces en pensiones**

El seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia se concibió como un mecanismo de protección ante las pérdidas o reducción del ingreso por vejez, discapacidad, cesantía a edad avanzada o fallecimiento del proveedor principal. La reforma cerró, en teoría el antiguo sistema de reparto y estableció la modalidad de cuentas de capitalización individual, en la que las pensiones de la población afiliada dependen de las cotizaciones y su rentabilidad acumulada a lo largo de la vida laboral. Estos ahorros son administrados por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), de carácter público o privado.

A 12 años de iniciado, el nuevo sistema de pensiones cuenta con alrededor de 3.2 millones de afiliados, de los cuales se encuentran cotizando el 49%, es decir, 1.6 millones de afiliados. Alrededor del 80% de la población cotizante es menor de 49 años de edad, y el 55.3% son



hombres.

Uno de los más importantes logros del nuevo sistema de pensiones es que, en junio de 2015, el 83.3% de la población ocupada en el sector formal de la economía se encontraba cotizando activamente al seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia. Este alto porcentaje constituye un avance significativo, tomando en cuenta que en el año 2005 solo el 43.6% de la población ocupada en el sector formal cotizaba a la seguridad social.

Sin embargo, si nos referimos a la población total ocupada en el país, los cotizantes activos al nuevo sistema de pensiones solo alcanzan el 35.9%, una cantidad muy por debajo de la esperada. Esto se explica por el alto porcentaje de población informal y el hecho de que no se ha puesto en funcionamiento el régimen contributivo-subsidiado en pensiones. La población informal representaba el 56% de la población ocupada total en el país en el año 2014.

La acumulación de ahorros de los trabajadores para sus pensiones ha aumentado significativamente como producto de la reforma. El patrimonio de los fondos de pensiones representó el 12.1% del PIB en junio de 2015, una monto de 337.5 miles de millones de pesos. Se argumenta que estos fondos han contribuido al crecimiento de la economía, así como a la profundización del mercado de valores en el país. Sin embargo, el 67% de dichos fondos se colocaron en bonos del Banco Central de la

República Dominicana y el Ministerio de Hacienda. Solo el 2.4% se colocó en bonos de empresas privadas y el 4% en asociación de ahorros y préstamos, Banco Nacional de la Vivienda (BNV), entre otros. El restante 25% se colocó en certificados de depósito de la banca privada. La reforma establece que las AFP pueden invertir en instrumentos hipotecarios para fomentar la construcción de viviendas de bajo costo, hasta el tope de un 20% de su portafolio (este porcentaje suponía en junio de 2015, 62,000 millones). Sin embargo, tan solo el 0.28% del total de las inversiones se encuentra en letras hipotecarias, esto es, alrededor de 881 millones de pesos.

El nuevo sistema de pensiones se inició con nueve administradoras de fondos de pensiones, las cuales se han reducido a cinco al día de hoy. De estas cinco, las tres AFP privadas más grandes concentran el 84% de la población cotizante. Un estudio realizado por la DGII sobre concentración de mercado en la República Dominicana, identificó al de las AFP como el segundo más concentrado del país. Este nivel de concentración promueve prácticas que tienden a aumentar los beneficios a través del condicionamiento de variables que afectan su desempeño en el mercado. Estas prácticas colusorias han sido evidentes en el mercado de las AFP en la República Dominicana. Por ejemplo, no han promovido la competencia entre la población cotizante. En el año pasado, solo el 2% de los cotizantes se cambiaron de AFP, cantidad que representó un pico, pues en promedio el número de traspasos de cotizantes entre AFP no ha pasado de 1% anualmente. Otro reflejo de la



excesiva concentración en el sector es su la alta tasa de rentabilidad, que se estima entre el 50 y el 77%, según declaraciones del exsuperintendente de pensiones (Diario Libre, 16 de septiembre de 2013).

En el año 2014, con un capital pagado conjunto de 1,587 millones de pesos, las 5 AFP del mercado obtuvieron unos ingresos de 5,340 millones y unas utilidades de 3,320 millones de pesos. Esto supone un 237% y un 109%, respectivamente, por encima del capital pagado. Estos elevados niveles de rentabilidad en el sector son un reflejo de la falta de competencia en dicho mercado. Se estima que más del 85% de las operaciones que se realizan en la Bolsa de Valores Dominicana es controlado por las AFP, lo cual podría ser determinante a la hora de fijar la rentabilidad de los instrumentos de inversión (Diario Libre, 16 de septiembre de

2013). Este punto adquiere más importancia si se toma en cuenta que el mayor porcentaje de los ingresos de las AFP provienen de las comisiones complementarias, que según la ley pueden alcanzar el 30% de las diferencias entre la tasa de rentabilidad obtenida y la tasa de interés de los certificados de depósitos de la banca comercial. Aunque la ley estableció este límite como medio para incentivar la competencia entre las AFP, estas aplicaron el tope máximo, lo que produjo excesivos ingresos. Esto ha traído como consecuencia un alto nivel de cuestionamiento por parte de los diferentes sectores de la vida nacional. A pesar de los intentos para disminuir de forma significativa la comisión complementaria –incluida una reforma en el Congreso que la reduce a la mitad-, las AFP aplicaron solo una reducción de 5% en septiembre de 2014.

## CUADRO 2

### Distribución de los recursos captados por el subsector AFP y sus Rendimientos (2003-julio 2015)

Concepto	Monto en RD\$	%
<b>Cotizaciones</b>	194,002,855,417	57.4%
Aportes trabajadores	55,787,165,878	16.5%
Aportes empleadores	138,215,689,539	40.9%
<b>Rendimiento inversiones</b>	74,059,371,133	21.9%
<b>Fondo de Solidaridad Social</b>	18,290,893,245	5.4%
<b>Seguro de Vida</b>	19,970,984,986	5.9%
<b>Beneficios AFP</b>	31,877,554,577	9.4%
<b>Total</b>	<b>338,201,659,358</b>	<b>100.0%</b>

**Fuente:** Estadísticas publicadas por la SIPEN



Refiriéndose al sector de pensiones, el mensaje pastoral de la Conferencia del Episcopado Dominicana expresaba: “En estos años hemos asistido a una acumulación injusta de los rendimientos financieros que sólo benefician a las AFP, en detrimento de las pensiones futuras de los trabajadores. Esta apropiación desproporcionada de los rendimientos financieros por parte de los sectores financieros nacionales hace más precaria la vida de las personas que llegan a la tercera edad”.

En el transcurso de los 12 años de iniciado el seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia se han entregado 9,671 pensiones (hasta junio 2015), en su mayoría pensiones de sobrevivencia (52%) y de discapacidad (48%). Más de la mitad de las solicitudes de pensiones de sobrevivencia son rechazadas, en su mayoría porque el afiliado fallecido tenía más de 60 años de edad, porque no tenía un beneficiario de ley, por falta de pago de primas o porque caducó el tiempo de solicitud. En el caso de las pensiones de discapacidad, el porcentaje de solicitudes rechazadas es menor, pero por igual se argumentan causas -como la presencia de enfermedades preexistentes y otras exclusiones establecidas en la póliza- que son contrarias a un verdadero sistema de protección social. Llama la atención que las pensiones de sobrevivencia y discapacidad son financiadas por el uno por ciento de la cotización que se destina a seguro de vida. En julio de 2015, las compañías de seguro habían recibido por este concepto 19,971 millones de pesos, y pagado por las pensiones otorgadas un monto de alrededor de 1,161 millones de pesos, es decir, un poco menos del 6% del to-

tal de recursos recibidos. Es evidente el gran negocio que tienen las aseguradoras privadas con las negaciones explícitas de pensiones a la población afiliada.

La protección social en la República Dominicana tiene muy graves desafíos en el corto y mediano plazo en lo relativo a las pensiones. El primero es la bajísima cobertura actual de las pensiones en la población de 60 años y más. Menos del 20% de la población de 60 y más tiene una pensión, sin tomar en cuenta, que la mayoría recibe una suma equivalente al salario mínimo más bajo del país (el del sector público, de 5,117 pesos mensuales). Por otra parte, un segmento importante de los pensionados no tiene seguro de salud, pues el nuevo sistema se ha negado a reconocer ese derecho, en particular, para los pensionados del viejo sistema.

El segundo gran desafío es qué hacer con la población de 45 años y más que no ha cotizado o no ha logrado acumular los fondos suficientes para garantizar una pensión digna. Muchos podrían calificar para el bono de reconocimiento establecido en la reforma, y otros para las pensiones solidarias del régimen subsidiado. A pesar de que se cuenta con un reglamento para la asignación de las pensiones solidarias de reciente aprobación, al día de hoy no se ha iniciado la entrega de estas. Se estima que el Estado deberá asignar un mínimo de 0.8% del PIB para cubrir las pensiones solidarias de los segmentos priorizados de la población: envejecientes en condiciones de pobreza, madres solteras pobres y discapacitados. Por su lado, no se tiene una estimación reciente de la carga fiscal de los



bonos de reconocimiento. Si no se avanza en la consolidación de los programas de asistencia social, sería difícil la aplicación gradual de las pensiones solidarias en el marco de las restricciones presupuestarias actuales.

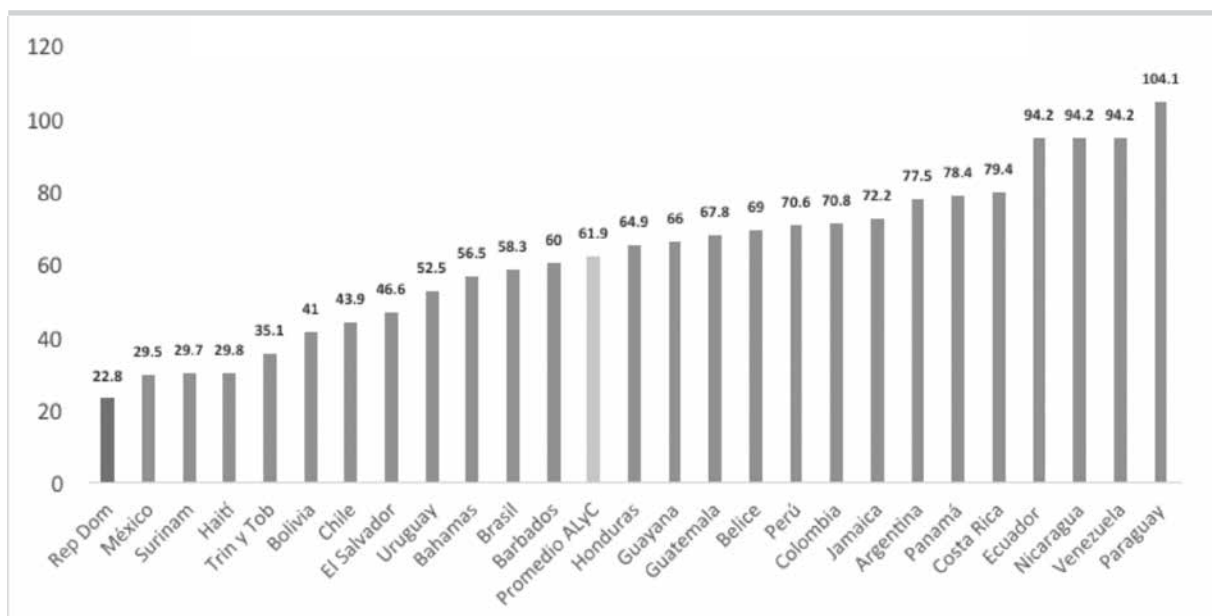
El tercer desafío de importancia es hasta qué punto los recursos acumulados por los afiliados al seguro de vejez, sobrevivencia y discapacidad serán suficientes para que el beneficiario reciba una pensión digna. La Superintendencia de Pensiones ha estimado que la tasa de reemplazo no supera el 36.5%, lo que significa que un trabajador con un salario promedio de 10,000 pesos recibiría al final de su vida laboral una pensión de 3,650 pesos. Otros estudios regionales realizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) confirmaron el dato, señalando a la República Do-

minicana como uno de los países con menor tasa de reemplazo en la región (OCDE, 2015). Los bajos salarios, el alto nivel de desempleo y subocupación, las altas tasas de informalidad, y la baja tasa de cotización para pensiones, explican estas pobres tasas de reemplazo.

En términos institucionales, el sistema de pensiones en el país sigue fragmentado. El sistema de reparto no se ha cerrado como lo preveía la ley, puesto que los maestros lograron su propio sistema de pensiones basado en reparto. Por otra parte, otras instancias del sector público tienen sus propios sistemas de pensiones, como el de la Justicia, la Junta Central Electoral, el Congreso, las Fuerzas Armadas o la Policía, entre otros. La presencia de una AFP pública en el mercado no ha tenido impacto de SeNaSa, pues no se ha constituido como un factor de

## GRAFICO 1

### América Latina y el Caribe: Tasas brutas de reemplazo de las pensiones: ingresos promedio



Fuente: OCDE (2015)



cambio en el mercado a favor de los afiliados.

### **El seguro contra riesgos laborales: muchos recursos acumulados con pocas prestaciones**

El seguro contra riesgos laborales protege a la población trabajadora contra los accidentes de trabajo y/o enfermedades profesionales. Es manejada por una única Administradora de Riesgos Laborales (ARL-IDSS), de carácter pública y está dirigido a cubrir solo a los afiliados del Régimen Contributivo. Sus operaciones se iniciaron en marzo de 2004.

La cobertura del seguro contra riesgos laborales alcanza un poco más del 90% de la población ocupada en el sector formal de la economía. El 44.6% de los afiliados están localizados en empresas con categoría de riesgo III y IV, las de mayor peligro. A pesar de ello, el porcentaje de accidentes laborales y enfermedades profesionales reportados han representado el 1.31% del total de afiliados a lo largo de los 11 años de implementado este seguro. A pesar de los cuantiosos recursos recaudados para este seguro y las reservas de la Administradora de Riesgos Laborales (más de 20 mil millones de pesos a agosto de 2015), se ha hecho muy poco para convertirlo en un verdadero mecanismo de protección del trabajador contra los accidentes laborales y las enfermedades profesionales. Al igual que sucede en pensiones, prevalece el rechazo como condición previa a la solicitud, y las prestaciones son muy bajas. Lo lamentable es que este seguro es manejado por el propio Estado Dominicano.

### **¿Qué ha fallado en la reforma 14 años después?**

Concebida como una reforma para impulsar y consolidar la protección social en la República Dominicana, la ley 87-01 que estableció el nuevo Sistema Dominicano de Seguridad Social se ha atascado entre los conflictos de intereses, la captura del sector privado, la falta de conducción pública, la reducida capacidad regulatoria, los bajos salarios y el pobre desempeño del mercado de trabajo en la República Dominicana, entre otros aspectos. Sin embargo, en medio de estos atascos, la reforma muestra resultados importantes en términos de cobertura y prestaciones, sobre todo en el ámbito del seguro de salud.

La seguridad social en el país sigue aislada como política pública, en parte, por los arreglos institucionales de la reforma, que transfiere la conducción del nuevo sistema al Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS), con el veto establecido mediante ley para el sector empleador, sindical y gobierno. Sin embargo, esta no es una excusa para una integración más afinada y acertada en las políticas de protección social del gobierno.

La captura de la seguridad social por el sector privado ha sido muy explícita, como si fuese de su propiedad y ámbito exclusivo. Esto se explica por la elevada rentabilidad que la reforma ha generado en todos los negocios involucrados: aseguradores, reaseguradores, administradores de fondos de pensiones, administradores de riesgos de salud o prestadores en salud, entre



otros. El enfoque social de la reforma se ha perdido en la maraña de normativas y resoluciones administrativas aprobadas ad-hoc, aún al margen de la ley 87-01, lo que evidencia que el objetivo último no es la protección social de la población, sino el negocio mismo. Si bien la participación privada puede ser positiva y reconocida, debe circunscribirse a cumplir el otorgado por la Constitución de la República y contribuir a la protección social de la población afiliada.

Aunque es cierto que en términos institucionales la calidad de la nueva burocracia creada por la reforma ha sobrepasado el promedio de las instituciones del sector público, la capacidad regulatoria de las instituciones con dicha responsabilidad ha sido muy débil. Las dos superintendencias cuentan con recursos propios generados por el mismo sistema; sin embargo, no han sabido aprovecharlos para realizar una regulación efectiva enfocada en aplicar fielmente la reforma.

Dos instituciones merecen especial interés: la primera es la Tesorería de la Seguridad Social, a la cual no se le dio la capacidad legal ni los recursos para velar por el adecuado cumplimiento de las cotizaciones de la seguridad social por parte de las empresas privadas y las diferentes instancias del Estado. La elusión y evasión están muy extendidas, y eso afecta la calidad y suficiencia de las prestaciones que recibe la población afiliada. La segunda institución es la Dirección de Información y Defensa de los Afiliados (DIDA), que no cuenta con los recursos suficientes para realizar una efectiva cam-

paña de información sobre los derechos y beneficios de los afiliados y sus familiares, así como para defender las prestaciones y beneficios que estos deben recibir en el marco de la ley de seguridad social.

Entre los rezagos para el aumento de la cobertura de la seguridad social en el país, está el hecho de que tras catorce años de la reforma no se ha implantado el régimen contributivo-subsidiado, dirigido a un segmento importante de trabajadores informales y por cuenta propia que requieren de una efectiva protección social. Para el país representa un reto de gran envergadura incorporar a la población informal a la seguridad social, si se tiene en cuenta que la población ocupada en el sector informal alcanza el 56% de los ocupados totales. Muchos países han optado por políticas que estimulen la formalización de la fuerza de trabajo, a través de incentivos a los sectores más proclives a la informalización -como el de las micro y pequeñas empresas-. Otros han optado por asumir la dualidad contributivo-subsidiado, obviando un tercer segmento como en el caso de la reforma dominicana. La cuestión ha estado en cómo evitar distorsiones que afecten el desempeño del mercado de trabajo.

Es importante destacar que la informalidad no es homogénea y dentro de la misma hay sectores que pueden encajar en el régimen contributivo (como el caso de los profesionales liberales). Hay otros segmentos de baja productividad, que podrían estar en el régimen subsidiado. Un sistema de seguridad social basado en las cotizaciones no es coherente con un mercado



laboral con predominio del sector informal. Esta es una discusión que deberá abrirse en el caso dominicano, pues a catorce años de promulgada la reforma a la seguridad social, no hay indicaciones claras de que se pretende implementar el régimen contributivo-subsidiado. Sin embargo, es justo reconocer que de parte del Estado Dominicano se han asignado recursos desde el año 2009 para la puesta en funcionamiento de un programa piloto de afiliación a la seguridad de un segmento de la población informal, como el de los choferes, trabajadoras en salones de belleza, colmados, entre otros.

### **El camino inevitable: llegó el momento de reconducir la reforma**

Una reforma relativamente joven como la dominicana ha envejecido prematuramente sin alcanzar medianamente sus objetivos y un importante conglomerado de la población no percibir sus beneficios reales y concretos. El camino hacia la reconducción de la misma es inevitable. Rescatemos el carácter público y de protección social de la seguridad social. De lo contrario, los atascos impedirán que las pocas luces sigan brillando.

### **Referencias**

Conferencia del Episcopado Dominicano (2015). Mensaje 27 de febrero de 2015: Que la Justicia y la Paz se Encuentren. <http://conferenciadelepiscopadodominicano.com/noticias/965-mensaje-27-febrero-2015-de-la-conferencia-del-episcopado-dominicano-lque-la-justicia-y-la-paz-se-e>

Consejo Nacional de la Seguridad Social (2015). Sistema Dominicano de Seguridad Social: Boletín Estadístico Junio 2015. Santo Domingo, República Dominicana.

Diario Libre. Transcripción de la participación de Joaquín Gerónimo en Diálogo Libre. 16 de septiembre de 2013. <http://app2.diariolibre.com/contenidodl/Geronimo.pdf>

Dirección General de Impuestos Internos (2014). Concentración de mercado República Dominicana. Departamento de Estudios Económicos y Tributarios. Santo Domingo, República Dominicana.

Martínez Martiñón, Leticia (2014). República Dominicana: Factores Económicos y Sociales que inciden en el acceso a las prestaciones de servicios de salud del Seguro Familiar de Salud del Sistema Dominicano de Seguridad Social. Tesis de Maestría. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.

OCDE, BID y Banco Mundial (2015). Panorama de las Pensiones: América Latina y el Caribe. Washington, D.C., USA.

Rathe, Magdalena (2015). Gasto Nacional en salud en la República Dominicana, 2014: primer piloto de implementación del SHA, 2011. Instituto Tecnológico de Santo Domingo, INTEC. Santo Domingo, República Dominicana.





El Foro Político Social busca establecer un espacio de dialogo y debate, organizado y sostenible en el tiempo, entre una pluralidad de actores representativos del cuadro político y ciudadano

nacional comprometidos con el cambio y la justicia social. Además el espacio se propone producir propuestas de agenda capaces de ser asumidas por actores democráticos dominicanos en sus respectivos campos de acción y responsabilidad social y política específica.

El eje común que debe articular el Foro Político Social es el acuerdo y compromiso político y ciudadano de

quienes participen en el foro en el fortalecimiento de un modelo de desarrollo democrático, incluyente y justo de un proceso reformador y modernizador del Estado Democrático de Derecho y una sociedad civil con una mayor fortaleza ciudadana, así como un sistema político genuinamente competitivo, transparente e institucionalmente fundado en valores democráticos.

El FPS es una iniciativa de la Fundación Ebert. El Dr. Wilfredo Lozano es el coordinador ejecutivo del espacio, quien junto al equipo de la FES y apoyado por un Comité Consultivo, están a cargo de los preparativos y funcionamiento del mismo. El FPS se organiza en un esquema de debates periódicos, sobre uno o varios aspectos de la agenda nacional.

**Pie de imprenta**

Fundación Friedrich Ebert  
Calle Wenceslao Alvarez No. 60,  
Zona Universitaria, Santo Domingo,  
República Dominicana  
[www.fescaribe.org](http://www.fescaribe.org)

**Responsable**

Sarah Ganter  
Directora FES Cuba  
Tel: +1 809-221-8261

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de los/las autores/as, y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.