DOCUMENTOS DE **PROYECTOS**

Fortalecer la protección social para erradicar la pobreza y avanzar hacia el desarrollo social inclusivo en la República Dominicana

Nincen Figueroa
Andrea Palma
Andrés Espejo
Claudia Robles
Ignacia Abufhele

NACIONES UNIDAS
CEPAL

cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Naciones Unidas
Cuenta del Desarrollo

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL

NACIONES UNIDAS

CEPAL

Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme

Conozca nuestras redes sociales y otras fuentes de difusión en el siguiente link:

https://bit.ly/m/CEPAL

Documentos de Proyectos

Fortalecer la protección social para erradicar la pobreza y avanzar hacia el desarrollo social inclusivo en la República Dominicana

Nincen Figueroa
Andrea Palma
Andrés Espejo
Claudia Robles
Ignacia Abufhele

Naciones Unidas
CEPAL

cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Naciones Unidas
Cuenta del Desarrollo

Este documento fue preparado por Nincen Figueroa, Andrés Espejo y Claudia Robles, funcionarios de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y por Andrea Palma e Ignacia Abufhele, Consultoras de la misma División. Su elaboración se enmarca en la asistencia técnica brindada por la CEPAL a la Dirección de Desarrollo Social Supérate del Gobierno de la República Dominicana, en el contexto del proyecto "Transformación económica productiva, ecológica y socialmente justa en América Latina y el Caribe", que forma parte del programa de cooperación CEPAL-BMZ/GIZ y es ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania. Asimismo, formó parte del proyecto de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo "Inclusión laboral para enfrentar el cambio climático y sus impactos en el futuro del trabajo en América Latina y el Caribe".

Los autores agradecen a Alberto Arenas de Mesa, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, así como a Daniela Huneeus, Amalia Palma, Pablo Herrera, María Luisa Marinho, Daniela Trucco y Juan Vila, funcionarios de la misma División, por sus valiosos comentarios y aportes a versiones previas del documento. Agradecen especialmente a Gloria Reyes, Directora, y Naomi Arboleda y Adib Bacha, funcionarios de la Dirección de Desarrollo Social Supérate de la República Dominicana, Mabely Díaz, del Viceministerio de Seguimiento y Coordinación Gubernamental del Ministerio de la Presidencia de la República Dominicana, y Jeffrey Lizardo, Asesor Técnico de la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales de la República Dominicana, por sus contribuciones al documento. Los autores también agradecen la colaboración y el acompañamiento brindado por el equipo de la GIZ durante la elaboración de este documento.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2025/63
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2025
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.2500440[S]

Esta publicación debe citarse como: Figueroa, N., Palma, A., Espejo, A., Robles, C. y Abufhele, I. (2025). Fortalecer la protección social para erradicar la pobreza y avanzar hacia el desarrollo social inclusivo en la República Dominicana, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2025/63). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción **5**

I. Avances y desafíos en la protección social de la República Dominicana **7**

II. Desafíos estratégicos para el fortalecimiento del sistema de protección social **13**
A. Consolidar un sistema de protección social universal, integral, sostenible y resiliente para la erradicación de la pobreza, el hambre y la reducción de la desigualdad 13
1. Avances de política pública 13
2. Enfoques y políticas prioritarias para responder a los desafíos 15
B. El rol de políticas de inclusión laboral para un contexto de transformación productiva y de cambios en el mercado de trabajo 18
1. Avances de política pública 18
2. Políticas prioritarias para ser fortalecidas 19
C. El papel de la institucionalidad social en el diseño y la gestión de políticas integrales 20
1. Avances de política pública 20
2. Políticas prioritarias para ser fortalecidas 21

III. Avanzar en el fortalecimiento del sistema de protección social en la República Dominicana **23**
A. Principios orientadores para un acuerdo social que fortalezca un sistema de protección social universal, integral, sostenible y resiliente 23
1. Las personas y sus derechos en el centro de las estrategias de desarrollo social inclusivo 23
2. Universalismo sensible a las diferencias: orientación universal de la protección social, inclusión laboral, educación, salud y cuidados 23
3. Intersectorialidad y coordinación de políticas 24
4. Sostenibilidad integral: compromiso político para consolidar políticas públicas 24
5. Transparencia y rendición de cuentas: monitoreo público y trazabilidad de resultados 24

B. Propuestas para los mecanismos clave que permitan abordar los desafíos estratégicos de un sistema de protección social 24
1. La sostenibilidad financiera del sistema de protección social y avanzar en un estándar de inversión social 25
2. Consolidación de una institucionalidad social fortalecida, intersectorial y con capacidad técnica 25
3. Consolidación del sistema de información social y de mecanismos de monitoreo y control de gestión 26

IV. Reflexiones finales 27
A. República Dominicana puede avanzar hacia el desarrollo social inclusivo 27
B. Se requiere consolidar un sistema de protección social universal, integral, sostenible y resiliente, políticas de inclusión laboral fortalecidas y una sólida institucionalidad social con sostenibilidad financiera para cimentar este avance 28
C. Los desafíos sociales pueden ser enfrentados con altos niveles de coordinación y una perspectiva integral 28

Bibliografía 26

Gráficos

Gráfico 1 América Latina (18 países): evolución de la pobreza y el índice de Gini, 2000 a 2023 8
Gráfico 2 América Latina (17 países) y República Dominicana: evolución del gasto social del gobierno central y PIB per cápita, 2000 a 2023 11

Introducción

La República Dominicana ha protagonizado importantes avances en materia de desarrollo social en las últimas décadas que demuestran un proceso continuo de fortalecimiento institucional y una voluntad política de avanzar en esta dirección. Estos avances transcurren de forma simultánea a una etapa de marcado y sostenido crecimiento económico. Ambos factores determinan condiciones únicas para este país en el contexto regional y generan una ventana de oportunidad histórica para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo, es decir, una sociedad libre de pobreza, que permita el pleno desarrollo de las capacidades de las personas y la reducción sostenida de las desigualdades, en un contexto económico y social dinámico y sostenible (CEPAL, 2025a, pág. 4).

Según ha sido expresado por los países miembro de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe en sus mensajes de la región al mundo hacia la Segunda Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, la erradicación de la pobreza y el hambre y la reducción de la desigualdad, objetivos centrales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015), siguen siendo desafíos prioritarios para la región que pueden ser superados (CEPAL, 2025b). Compromisos globales como el Pacto para el Futuro (Naciones Unidas, 2024) y la Alianza Global contra el Hambre y la Pobreza, promovida por el Grupo de los 20 (G20, 2024), aportan en esta dirección. En particular, para su logro, los países de la región han llamado a aprobar un pacto mundial por el desarrollo social inclusivo. Dicho pacto busca articular una mirada común con acciones concretas y niveles de inversión estratégicos para cerrar las brechas del desarrollo social inclusivo (CEPAL, 2025b). Consolidar sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes es una de las diez propuestas estratégicas de este pacto y una condición insoslayable para alcanzar el desarrollo social inclusivo (CEPAL, 2025a).

Los sistemas de protección social requieren del diseño e implementación de políticas públicas integrales que incluyen las políticas de inclusión laboral, los sistemas de cuidado, la protección social digital y las acciones frente a los desastres, entre otras (CEPAL, 2025b). Su fortalecimiento requiere de un enfoque interinstitucional, con altos niveles de coordinación, en el que las entidades sectoriales de desarrollo social, trabajo, educación, salud y pensiones, así como las instancias encargadas de las finanzas públicas y planificación, juegan un rol central.

Como indica la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, aprobada en 2019 por los países de la región en la Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, los sistemas de protección social son fundamentales para garantizar niveles de protección de ingresos y acceso a servicios sociales de calidad, así como al trabajo decente (CEPAL, 2020). Estas garantías viabilizan el desarrollo de las capacidades de las personas a lo largo del ciclo de vida, con implicancias directas en el desarrollo económico, la productividad, la sostenibilidad ambiental y, por tanto, en el desarrollo

sostenible. La ampliación de los sistemas de protección social y el Estado de bienestar es también una de las transformaciones indispensables para avanzar en la superación de la crisis del desarrollo que atraviesa la región y sus tres trampas: una de baja capacidad para crecer; una de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social, y una baja capacidad institucional y débil gobernanza (CEPAL, 2024a).

La República Dominicana puede fortalecer su sistema de protección social como una prioridad estratégica y con una mirada de inversión social para superar la trampa del ingreso medio en un momento clave de su historia. A lo largo del siglo XXI, el país se ha destacado por el dinamismo que exhibe su economía. Desde principios de la década de los 2000, su crecimiento económico ha superado de manera consistente el promedio regional con un margen considerable: entre 2000 y 2024, el PIB del país aumentó en promedio un 4,9% anual, frente al 2,3% registrado en la región. En el último decenio (2014-2024), esta brecha se amplió aún más, con un crecimiento promedio de 5,1% para la República Dominicana frente a apenas un 1% para América Latina (CEPAL, 2025c). Este desempeño permitió que, en 2008, el país dejara atrás la categoría de ingreso medio bajo para ser clasificado como de ingreso medio alto (Banco Mundial, 2024). De mantenerse esta trayectoria, en los próximos 10 años la República Dominicana alcanzará el estatus de economía de ingreso alto, convirtiéndose en uno de los cinco países de la región en lograrlo. Ello, por cierto, supone avanzar conjuntamente en los indicadores económicos y sociales.

El crecimiento económico, junto con otros factores, como la estabilidad macroeconómica con un nivel de endeudamiento sostenible y la expansión de la inversión extranjera directa, han generado condiciones propicias para el fortalecimiento de la política fiscal y de la protección social. En particular, la República Dominicana se encuentra en un período excepcional para incrementar la inversión en protección social y avanzar hacia el desarrollo social inclusivo. Este período no necesariamente se repetirá. La experiencia regional muestra que países que han avanzado sostenidamente en sus indicadores sociales enfrentan renovados desafíos para alcanzar la última milla que supone la erradicación de la pobreza y la reducción sostenida de las desigualdades. Estos desafíos requieren un abordaje distinto y decidido. La República Dominicana cuenta con las condiciones financieras e institucionales para ello.

La República Dominicana ha logrado reducir los niveles de pobreza en más de 32 puntos porcentuales en dos décadas, desde 50% en 2004, cuando alcanzó su tasa más alta, a 18,2% en 2023. Ese último año, la pobreza extrema alcanzó 4,9% (CEPAL, 2024b). Esta evolución refleja un proceso acumulado de fortalecimiento de la institucionalidad social y programas estratégicos, los que, junto con mejores condiciones del mercado laboral, explican este resultado. Persisten brechas de desarrollo social inclusivo que pueden ser abordadas con mayor sostenibilidad y articulación entre las políticas de protección social contributivas y no contributivas. Esto es especialmente relevante en un contexto marcado por una serie de transformaciones climáticas, demográficas, tecnológicas y en el mundo del trabajo que contribuyen a conformar una estructura de riesgos en proceso de reconfiguración (CEPAL, 2024b).

La trayectoria de crecimiento económico de la República Dominicana en los últimos 25 años ha sido excepcional, sostenida y casi cinco veces superior al promedio regional. La ventana de oportunidad que se abre dada esta senda de expansión económica y estabilidad macroeconómica genera un momento único, entre otros factores, para fortalecer el sistema de protección social y avanzar en los desafíos que persisten con sostenibilidad financiera. Ello permitiría consolidar la capacidad productiva que ha sustentado este crecimiento y avanzar hacia el desarrollo social inclusivo.

Este documento plantea que la inversión en protección social es un elemento crucial para avanzar en el logro de los marcos nacionales fundamentales como la Ley Orgánica de la Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana 2030 (Ley 1-12) y las Metas del Gobierno para el período 2024-2028, en particular, con aquellas vinculadas al incremento de la clase media y la disminución de la pobreza, incluyendo la pobreza rural, y a un mayor crecimiento económico y empleo de calidad (Ministerio de la Presidencia, 2025). Asimismo, esto permitiría avanzar en los objetivos y compromisos priorizados en los espacios de acción multilateral. Para ello, tras una sección inicial con indicadores sociales, el documento propone en la segunda sección tres líneas estratégicas que pueden ser abordadas en el país: la consolidación de un sistema de protección social universal, integral, sostenible y resiliente; la promoción de la inclusión laboral y la consolidación de la institucionalidad social. La tercera sección profundiza en elementos institucionales y operativos para su implementación. La sección final cierra con algunas reflexiones sobre la importancia de este proceso y sus implicancias.

I. Avances y desafíos en la protección social de la República Dominicana

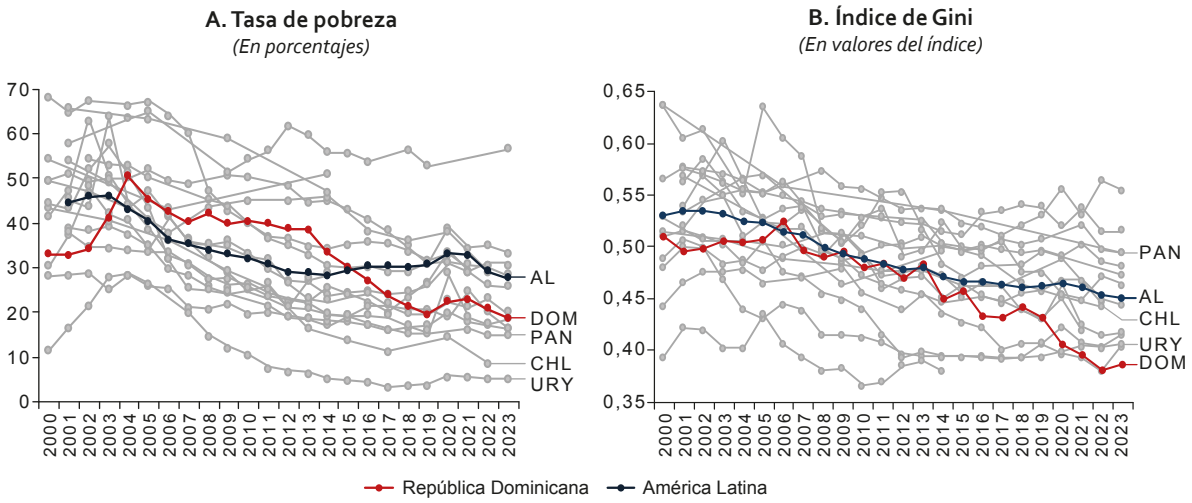
La República Dominicana ha registrado avances importantes en los indicadores de desarrollo social inclusivo en las últimas décadas. No obstante, persisten desafíos estructurales y brechas a lo largo de los ejes de la desigualdad social y en función de la inserción laboral de las personas.

La pobreza[1] disminuyó de 32,5% en 2000 al 18,2% en 2023, con una baja de 32 puntos desde su máximo valor de 50% en 2004. A su vez, la pobreza extrema se redujo de 9,5% a 4,9% entre 2000 y 2023. En términos absolutos, esto equivale a una reducción equivalente a 790 mil personas que dejaron de estar en situación de pobreza desde el año 2000. Desde 2017, ambos indicadores se sitúan por debajo del promedio regional, aunque aún superan los niveles de países como Chile, Panamá y el Uruguay (véase el gráfico 1, panel A). Asimismo, se han observado avances en materia de reducción de la desigualdad de ingresos, reflejados en la evolución del coeficiente de Gini: mientras que en 2000 este indicador llegaba a 0,51, en 2023 alcanzó un valor de 0,39, considerablemente por debajo del promedio regional (0,45) y el menor registro de desigualdad en América Latina (véase el gráfico 1, panel B).

La pobreza no afecta a todos los grupos por igual en la República Dominicana. En 2023, el 30,9% de niñas, niños y adolescentes entre 0 y 14 años vivía en pobreza, y el 9,4% en pobreza extrema, por sobre los niveles de la población total. La incidencia también era elevada en hogares monoparentales (24,4%) y biparentales con hijos (20,8%).

[1] Las cifras de pobreza incluidas corresponden a procesamientos especiales de la Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples del año 2023, homologada en el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Estas cifras difieren de las oficiales publicadas en el *Boletín de estadísticas oficiales de pobreza monetaria en la República Dominicana 2024*, elaborado por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD). La diferencia se debe al proceso de homologación y comparabilidad de las cifras que estima CEPAL. En particular, para el año 2023, la pobreza en la República Dominicana según cifras oficiales alcanzaba el 19%, mientras que CEPAL reportó un 18,2%. Las discrepancias se amplían en años anteriores; por ejemplo, en 2015, las cifras oficiales indicaban una pobreza del 41,1%, mientras que CEPAL la estimó en 29,6%.

Gráfico 1
América Latina (18 países[a]): evolución de la pobreza y el índice de Gini, 2000 a 2023



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
[a] Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

El mercado laboral también muestra un mejor desempeño que el promedio regional. En el primer trimestre de 2025, la tasa de participación laboral alcanzó el 66%, un valor superior al promedio regional (62,6%) (CEPAL, 2025c). Por su parte, la tasa de ocupación aumentó de 57,6% en 2015 a 62,8% en 2025, mientras que la tasa de desocupación pasó de 7,5% al 4,9% en el mismo período. Pese a estos avances, el dinamismo del mercado laboral presenta importantes disparidades, incluyendo desafíos vinculados a las desigualdades de género. En el primer trimestre de 2025, de acuerdo con cifras oficiales, la tasa de participación de los hombres alcanzaba el 78,1%, mientras que entre las mujeres era del 54,8%, lo que representa una brecha de 23,3 puntos porcentuales. Si bien esta diferencia se ha reducido respecto de 2015, cuando alcanzaba los 27 puntos porcentuales, continúa siendo significativa. La desocupación también afectaba en mayor grado a las mujeres, llegando a 2,8% entre los hombres y al 7,6% entre las mujeres (Banco Central, 2025). Además, en 2023, 15,2% de las mujeres mayores de 15 años no tenía ingresos propios, comparado con solo el 8,3% entre los hombres (8,3%)[2].

La República Dominicana tiene un desafío importante vinculado a su elevada tasa de informalidad. Según cifras del Banco Central[3], aproximadamente 1 de cada 2 personas insertas en el mercado laboral (53,4%) se encontraba en ocupaciones informales en el primer trimestre de 2025, pese a que había disminuido desde el primer trimestre de 2021 (57,7%). Los altos niveles de informalidad generan retos para la sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social, la expansión de las políticas contributivas y para avanzar en la erradicación de la pobreza. En el cuarto trimestre de 2023, más de la mitad de los trabajadores urbanos (54,0%) se encontraba en ocupaciones informales, por sobre el promedio regional (48,5%). Al analizar la distribución por sexo de la población ocupada, se observa que un 50,8% de las mujeres se encuentran en esta situación, frente al 60,2% de los hombres[4].

En 2023, el 11,9% de las personas jóvenes entre 15 y 24 años no estudiaba ni estaba en el mercado de trabajo, proporción que se duplicaba entre las mujeres jóvenes, llegando a 22,6%. Asimismo, el 18,8% de las mujeres entre 15 y 64 años, en comparación con el 0,6% de los hombres en esta edad, se dedicaba exclusivamente al trabajo doméstico y de cuidados, reflejando una organización social de

[2] Véase CEPALSTAT [en línea] https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es.
[3] Véase [en línea] https://www.bancentral.gov.do/a/d/6245-economia-dominicana-genera-176581-nuevos-ocupados-netos-en-doce-meses-al-cierre-del-primer-trimestre-de-2025.
[4] Las cifras corresponden a procesamientos especiales de Encuestas de Empleo de 11 países de la región. El dato regional corresponde al dato promedio ponderado de información proveniente de Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú y República Dominicana.

los cuidados altamente desigual. Esta proporción se elevaba al 30,9% entre las mujeres pertenecientes al quintil de menores ingresos. Estas cifras se sitúan por debajo del promedio de la región, pero muestran aún desigualdades persistentes en la distribución del trabajo remunerado y no remunerado, así como en las oportunidades de inclusión laboral y educativa para las mujeres y jóvenes de menores ingresos. Esta situación no solo podría limitar el aprovechamiento del potencial productivo del país, sino también perpetuar brechas de género y desigualdades intergeneracionales.

En el ámbito de la salud, el país ha experimentado notables mejoras en los niveles de inversión pública. Entre 2001 y 2021, según datos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS)[5], el gasto público en salud casi se duplicó, pasando de 1,71% a 3,29% del PIB, pese a que se encuentra todavía por debajo del promedio regional (4,42% del PIB) y de la meta establecida por la OPS/OMS (6% del PIB). En paralelo, y de acuerdo con estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés)[6], la subalimentación[7] en la República Dominicana se redujo de 11,6% de la población total en el período 2010-2012 a 3,6% en 2022-2024, una mejora sustancial y más pronunciada que la observada en el promedio regional, que pasó de 5,7% a 5,4%. Además, se observa un nivel de gasto de bolsillo en salud menor al promedio de América Latina, en particular, el 24% del gasto total de los hogares en este rubro, en comparación con el 28% del promedio de la región. Sin embargo, este progreso contrasta con la persistencia de elevados niveles de inseguridad alimentaria moderada y grave[8], que, si bien disminuyeron del 54,2% de la población total en 2015-2016 al 43,8% en 2022-2024, siguen siendo considerablemente superiores al promedio de América Latina y el Caribe. Asimismo, los resultados sanitarios revelan desafíos estructurales importantes. De acuerdo con las cifras oficiales, consolidadas y reportadas por el Ministerio de Salud Pública del país, en 2023 la tasa de mortalidad infantil fue de 18,8, superior al promedio regional estimado para el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030[9].

En el caso de la educación, los datos muestran que el gasto en esta materia como porcentaje del PIB en la República Dominicana se mantiene cercano al promedio regional. En 2013, el país registraba un nivel de inversión educativa similar al del Uruguay y Chile; sin embargo, mientras estos últimos aumentaron su gasto hasta alcanzar el 4,6% y el 4,9% del PIB, respectivamente, la República Dominicana se ha mantenido alrededor del 4%, alcanzando en 2020 el 4,6% del PIB producto de la pandemia y al 3,8% en 2023[10]. Se observan avances sostenidos en los logros educativos. La proporción de jóvenes de 15 a 19 años con educación primaria completa en el país aumentó de 78,4% en 2000 a 95,3% en 2023, un valor similar al promedio regional (95,3%), que en 2000 era de 83,9%. En cuanto a la educación secundaria completa en la población de 20 a 24 años, se pasó de 38,1% en 2000 a 65,9% en 2023, mostrando un avance ligeramente por debajo del promedio regional (68,3% en 2023).

Los avances en pobreza reflejan tanto las mejoras en materia de inclusión laboral como la importante expansión del sistema de protección social, en particular, en su cobertura no contributiva, aunque persisten desafíos en la suficiencia de las prestaciones. Según el Informe Mundial sobre la Protección Social 2024-2026 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2024), el 61% de la población dominicana en 2022 estaba cubierta por al menos una prestación de la protección social (contributiva o no contributiva), excluyendo la atención en salud y enfermedad, cifra similar al promedio regional (61,2%). No obstante,

---

5 Organización Panamericana de la Salud (OPS). Portal de Indicadores Básicos. Región de las Américas. Washington D.C. Véase [en línea] https://opendata.paho.org/es/indicadores-basicos.

6 Véase FAOSTAT [en línea] https://www.fao.org/faostat/es/#home.

7 Este indicador estima la proporción de la población que carece de la suficiente energía alimentaria para llevar una vida saludable y activa. La prevalencia de la subalimentación es el indicador tradicional de la FAO para realizar un seguimiento del hambre, adicionalmente, se utiliza para dar seguimiento a los ODS, en particular al indicador 2.1.1 de los ODS.

8 La inseguridad alimentaria moderada implica incertidumbre sobre la obtención de alimentos y la necesidad, en ciertos periodos del año, de reducir su cantidad o calidad por falta de recursos, afectando la dieta, la salud y el bienestar. Por otra parte, la inseguridad alimentaria grave se caracteriza por la falta total de alimentos, el hambre e incluso días sin comer, con riesgos severos para la salud y el bienestar (FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, 2024).

9 Para mayor información, véase Banco de datos regional para el seguimiento de los ODS en América Latina y el Caribe [online] https://agenda2030lac.org/estadisticas/banco-datos-regional-seguimiento-ods.html?lang=es.

10 La información corresponde a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países acerca del gasto del gobierno central.

la estructura del sistema sigue siendo fragmentada y limitada, con una baja cobertura del sistema contributivo. Cabe destacar que, de acuerdo con datos de la CEPAL, la cobertura contributiva del sistema de pensiones entre las personas de 65 años y más alcanzaba a 12,2% en 2022, muy por debajo del promedio regional situado en 52,3%. Si bien el país cuenta con un sistema de pensiones no contributivo a través de las Pensiones Solidarias del Régimen Subsidiado, su cobertura llegaba tan solo a 1,9% en esta población en 2022 (Delgado, Figueroa y Vila, 2024), comparado con 31% a nivel regional (CEPAL, 2024b). Elevar dicha cobertura cobra mayor relevancia al considerar que bajo el esquema de capitalización individual se proyectan tasas de reemplazo de apenas el 24 % para los hombres y 21 % para las mujeres entre los primeros jubilados del sistema de AFP (Jiménez y Mendieta, 2018). Esta tasa de reemplazo está por debajo del promedio estimado para siete países (Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador, México, Perú y República Dominicana) con estos esquemas de ahorro individual (Arenas de Mesa, 2019; Bosch et al., 2018; Mesa-Lago, 2022).

En ese contexto, la Dirección de Desarrollo Social Supérate[11] se ha posicionado como una estrategia clave del sistema de protección social dominicano, en especial, en su componente no contributivo. De acuerdo con la información de la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva (BDPSNC)[12] de la CEPAL, la cobertura de los programas de transferencias condicionadas en la República Dominicana alcanzaba, en 2005, al 10,1% de la población en hogares destinatarios —a través del Programa Solidaridad—, aumentando rápidamente al 34,7% en 2008. A partir de ese año, se mantuvo relativamente estable, entre el 34% y el 37%, hasta 2020, periodo en el que estuvo vigente Progresando con Solidaridad (desde 2012) y, posteriormente, Supérate (desde 2020). En 2021 se observa un importante incremento, situando la cobertura en 48,4% y 55,9% para 2021 y 2022, respectivamente, muy por encima de la cobertura regional promedio de 2022, que fue del 27,1% (Figueroa y Vila, 2024). Esta alta cobertura se explica principalmente por su componente Aliméntate, que brinda apoyo a hogares elegibles para complementar los recursos destinados a la compra de alimentos. De acuerdo con estimaciones de la CEPAL, el Programa Supérate estaría llegando al 40,4% de los hogares en situación de pobreza y al 31,9% de los hogares en 2023, si solo se considera a los hogares en extrema pobreza[13]. Asimismo, uno de los principales desafíos está vinculado con la suficiencia de las prestaciones. En 2022, según información administrativa, estos representaban el 26% de la línea de pobreza, por debajo del promedio regional (33,2%). Según datos de encuestas de hogares para el mismo año estas transferencias permitieron cubrir el 39% del déficit de ingresos en los hogares en situación de pobreza y el 70% en aquellos en pobreza extrema. En este marco, cobra relevancia avanzar en el fortalecimiento de la Dirección de Desarrollo Social Supérate, robusteciendo su función de articulación de programas de inclusión social y económica en un esquema intersectorial más amplio.

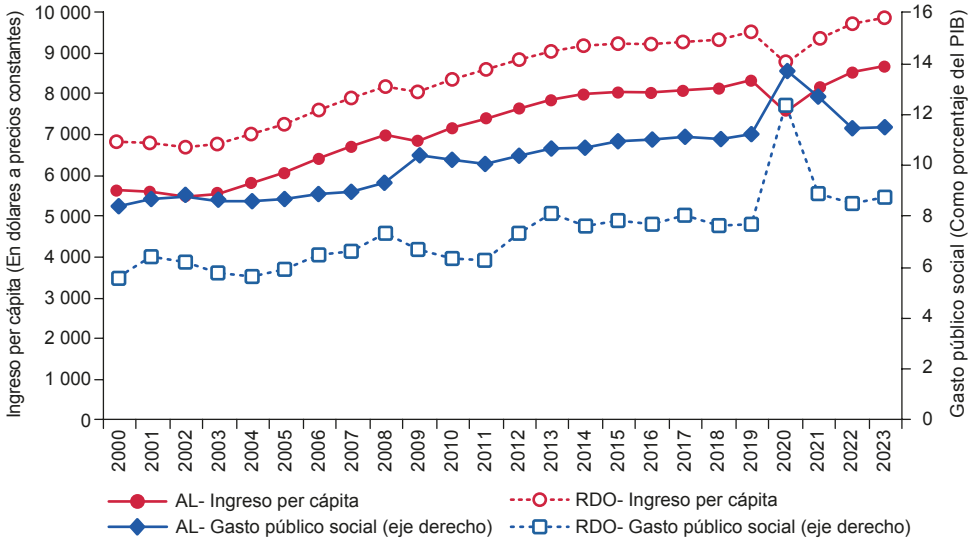
La evolución del gasto público social ha acompañado, en parte, los avances observados en los indicadores sociales y económicos. Entre 2010 y 2020, el gasto social (del gobierno central) pasó de representar el 6,3% del PIB a alcanzar un máximo del 12,3% del PIB, impulsado principalmente por la respuesta estatal a la crisis generada por la pandemia de COVID-19. Este esfuerzo fiscal permitió mitigar los efectos regresivos de la emergencia sanitaria; luego el gasto social alcanzó 8,7% del PIB en 2023, una cifra inferior al promedio regional de 11,5% (véase el gráfico 2A). Este nivel de inversión tiene el potencial de ser incrementado por el sostenido crecimiento económico y la tendencia al aumento del ingreso per cápita, superior al promedio regional. De esta manera, un desafío prioritario sería aumentar la inversión en protección social, que presenta niveles de 2,2% del PIB, frente al 4,4% del PIB observado en promedio en América Latina (véase el gráfico 2).

[11] El programa Supérate tiene como objetivo la entrega de transferencias condicionadas, subsidios focalizados, acompañamiento socio-educativo y promueve el acceso a los servicios y bienes del Estado a familias en situación de pobreza para lograr su desarrollo integral. El programa cuenta con una serie de líneas de acción dirigidas a generar capacidades y empoderar a las familias sujetas a la intervención. Asimismo, el programa busca crear oportunidades de generación de ingresos mediante capacitación para el empleo y el emprendimiento. También incluye componentes específicos para fomentar la inclusión educativa mediante incentivos escolares, apoyar la salud y la seguridad alimentaria a través de subsidios para alimentos y servicios de salud, y facilitar el acceso a una vivienda.

[12] Véase [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio.

[13] El dato corresponde a procesamientos especiales de la Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples del año 2023 homologada en el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Gráfico 2
América Latina (17 países[a]) y República Dominicana: evolución del gasto social del gobierno central y PIB per cápita, 2000 a 2023
(En dólares a precios constantes y como porcentaje del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.
[a]Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En este contexto, el fortalecimiento del sistema de protección social en la República Dominicana no solo constituye una necesidad estratégica, sino también una alternativa de política financieramente viable. El actual dinamismo macroeconómico, junto con el crecimiento sostenido del ingreso per cápita por encima del promedio regional, genera un margen real para ampliar la inversión social de manera planificada y sostenible. Para aprovechar este espacio de oportunidad, resulta fundamental avanzar en acuerdos transversales en los ámbitos social y fiscal, que permitan fortalecer la institucionalidad social y sentar las bases para una nueva fase en la estrategia de desarrollo que incluya en forma complementaria el crecimiento sostenido y el desarrollo social inclusivo (CEPAL, 2025b).

Un acuerdo de estas características no solo permitiría acelerar el cumplimiento de las diez metas priorizadas por la actual administración para avanzar en las transformaciones estructurales del país, sino también crear las condiciones para un salto cualitativo en la estrategia de desarrollo. Ello implicaría transitar, en el corto plazo, de un país de ingreso medio-alto a integrar el grupo de las cinco naciones de la región que alcancen la categoría de ingreso alto, con impactos directos en mayores niveles de bienestar de la población y una inserción más competitiva en la economía global.

II. Desafíos estratégicos para el fortalecimiento del sistema de protección social

A. Consolidar un sistema de protección social universal, integral, sostenible y resiliente para la erradicación de la pobreza, el hambre y la reducción de la desigualdad

La erradicación de la pobreza, el hambre y la reducción de las desigualdades constituyen prioridades estratégicas para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo, según ha sido establecido por los países al alero de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2025b). Para ello, el fortalecimiento del sistema de protección social es una prioridad ineludible. En este marco, es posible identificar acciones estratégicas alineadas con las metas priorizadas por el Gobierno y las bases consolidadas en décadas de expansión del sistema de protección social en la República Dominicana.

1. Avances de política pública

El país ha desarrollado una institucionalidad y una serie de políticas estratégicas en los últimos años para reducir los niveles de pobreza e inseguridad alimentaria, incluyendo acciones preventivas frente a la ocurrencia de desastres. Entre estas se cuentan los programas Progresando con Solidaridad y posteriormente, Supérate, el programa Quisqueya sin Miseria orientado a la primera infancia y el programa Quédate en Casa, implementado durante la pandemia. Estos programas han combinado transferencias monetarias, capacitación y apoyo productivo. Adicionalmente, se han impulsado acciones como Comer es Primero (actualmente Aliméntate) y el Programa de Alimentación Escolar, orientados a garantizar la seguridad alimentaria. Complementan estos esfuerzos planes de vivienda (Familia Feliz, Dominicana se Reconstruye), la ampliación de servicios básicos, la expansión de la cobertura de salud por parte del Seguro Nacional de Salud (SENASA) y programas de empleo y formación técnica (INFOTEP, PRONAE).

En materia de prevención de desastres, el Plan Nacional de Gestión Integral del Riesgo y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta han mejorado la preparación y respuesta ante emergencias[14].

En particular, la Dirección de Desarrollo Social Supérate se ha constituido en una estrategia integral orientada a mejorar la calidad de vida de los hogares más vulnerables, promoviendo su inclusión social, autonomía y empoderamiento. Su origen se remonta a la creación del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (hoy Gabinete de Política Social) en 2004 mediante el Decreto 1251-04 que institucionalizó la estrategia contra la pobreza y articuló la Red de Protección Social, integrada por el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) (Decreto 1073-04), el programa Comer es Primero y la Administradora de Subsidios Sociales (ADESS) (Decreto 1560-04). El SIUBEN se encarga de identificar y priorizar a los hogares en pobreza y vulnerabilidad, mientras que la ADESS gestionaba el pago de los subsidios a través de la tarjeta Solidaridad y la Red de Abastecimiento Social. En 2025, el ADESS se integró junto con Supérate en la Dirección de Desarrollo Social Supérate, con el objetivo de fortalecer la eficiencia, la transparencia y la articulación de servicios y programas.

En la actualidad, la Dirección de Desarrollo Social Supérate se estructura en nueve componentes articulados para promover el desarrollo humano y la inclusión social a lo largo del ciclo de vida de los hogares destinatarios. Estos son: i) Inclusión Educativa; ii) Salud, Seguridad Alimentaria y Apoyo en Emergencias; iii) Inclusión Económica y Financiera; iv) Vivienda; v) Identifícate; vi) Cuidados; vii) Supérate Mujer; viii) Acompañamiento Familiar; y ix) Superación Social, todos orientados a mejorar el desarrollo integral de los hogares destinatarios a lo largo de su ciclo de vida.

Es relevante mencionar también el inicio del funcionamiento del régimen subsidiado del sistema de pensiones a través de las Pensiones Solidarias (pensiones no contributivas), cuyo reglamento fue aprobado en 2013 mediante el Decreto 381-13. Este régimen comenzó a operar mediante un piloto en 2019 y actualmente se encuentra en proceso de consolidación de sus prestaciones. La implementación de este sistema no contributivo, aún en desarrollo y con potencial de expansión, podría traducirse en una reducción significativa de los niveles de pobreza y desigualdad en la vejez.

A la luz de las persistentes desigualdades de género identificadas en la sección anterior, cabe destacar el avance en la estrategia piloto Comunidades de Cuidado, impulsada por la Dirección de Desarrollo Social Supérate en alianza con diversas entidades, hacia la construcción de un Sistema Nacional de Cuidados en el país.

El fortalecimiento del sistema de protección social en la República Dominicana es posible y necesario ante los desafíos que comportan todavía elevados niveles de pobreza y desigualdad. Esta prioridad estratégica se alinea plenamente con la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 establecida a través de la Ley 1-12, en particular, con su segundo eje estratégico que establece una sociedad con igualdad de derechos y oportunidades. Este eje busca garantizar el acceso garantizado a los servicios sociales y básicos, y la promoción de la reducción progresiva de la pobreza y la desigualdad social y territorial. Dicho fortalecimiento responde también a las metas priorizadas por la actual administración, con efectos directos en las prioridades vinculadas con el aumento de la esperanza de vida al nacer, del peso de la clase media en la población, del promedio de años efectivos de aprendizaje, la disminución de la pobreza, incluyendo la pobreza rural, el incremento del porcentaje de hogares con Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos (IVACC) y las vinculadas al crecimiento económico y al empleo de calidad e inclusivo.

[14] Entre las herramientas disponible para la respuesta ante emergencias y desastres se encuentra la aplicación de la Ficha Básica de Emergencia (FIBE), herramienta del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) que permite la recolección de información para determinar el grado de afectación de los hogares ante emergencias y desastres ocurridos en el país. Esta información es utilizada posteriormente para priorizar en el proceso de selección de destinatarios del Bono Emergencia del programa Supérate. Este Bono fue creado en 2021 y se enmarca en el componente de Salud, Seguridad Alimentaria y Apoyo en Emergencias del programa.

2. Enfoques y políticas prioritarias para responder a los desafíos

Erradicar la pobreza requiere adoptar un enfoque multidimensional que aborde simultáneamente las diversas privaciones y desigualdades que enfrentan las personas y que incluyen las carencias en ingresos, salud, educación, vivienda y servicios básicos, inclusión laboral y cuidados. Estas deben enfrentarse mediante políticas articuladas, con participación de diversas instituciones vinculadas a las políticas de protección social contributivas y no contributivas, orientadas a garantizar de forma universal el ejercicio efectivo de derechos a través de diversos mecanismos (CEPAL, 2016).

La consolidación de un sistema de protección social universal, integral, sostenible y resiliente es clave para el abordaje de los principales desafíos camino al desarrollo social inclusivo identificados en la República Dominicana, permitiendo planificar metas incrementales de cobertura y suficiencia de las prestaciones contributivas y no contributivas, con sostenibilidad financiera. Dicha consolidación se torna más urgente ante una estructura de riesgos en reconfiguración (CEPAL, 2024b), en la que una serie de transformaciones demográficas, tecnológicas y en el mercado de trabajo ocurren de forma simultánea, junto a los impactos de una serie de eventos críticos, incluyendo la crisis climática.

En este escenario, es fundamental fortalecer sistemas de protección social comprendidos desde una lógica interinstitucional y multidimensional. Ello involucra avanzar en la expansión de las transferencias monetarias no contributivas, articuladas a componentes para el de desarrollo de capacidades humanas y con niveles garantizados de protección de los ingresos, el incremento de la cobertura de las prestaciones de la protección social contributiva y el acceso a la educación y la salud, los cuidados y el conjunto de políticas sectoriales para el desarrollo social inclusivo.

La orientación universal implica el reconocimiento de la protección social como un derecho de ciudadanía, desvinculado de la situación laboral o de pobreza. En el contexto dominicano, esto implica elevar el peso de la clase media en la población y, por tanto, ampliar el acceso efectivo a sus prestaciones para asegurar el logro de objetivos, como la erradicación de la pobreza en los extremos del ciclo de vida (infancia y vejez) y el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales.

Esto implica pasar de programas con cobertura todavía limitada —como las Pensiones Solidarias del Régimen Subsidiado o las transferencias monetarias de la Dirección de Desarrollo Social Supérate— a sistemas estructurados con cobertura amplia y mecanismos de acceso efectivo que cuentan con sostenibilidad financiera.

La integralidad responde a la capacidad de los sistemas de brindar protección social a lo largo del ciclo de vida y para diversas poblaciones, articulando en su desarrollo a los diversos sectores y niveles del Estado, y a sus políticas. En la República Dominicana, esto implica, por una parte, un reto para avanzar en una mayor articulación entre políticas de transferencias monetarias y los sistemas de educación, salud y vivienda, así como con las políticas de inclusión laboral. Ello también supone una mayor coordinación entre las prestaciones contributivas y no contributivas, con una institucionalidad social fortalecida.

La sostenibilidad del sistema de protección social no se reduce al equilibrio financiero, sino que implica la capacidad del Estado de sostener en el tiempo sus compromisos de cobertura y suficiencia de las prestaciones, sin comprometer la equidad intergeneracional y la solvencia. En el caso dominicano, esto genera el desafío de encontrar fórmulas para ampliar el espacio fiscal destinado a la protección social con el objeto de garantizar la sostenibilidad financiera de la inversión en políticas de protección social y avanzar hacia el cierre de las brechas identificadas. La sostenibilidad de la protección social debe contemplar, en particular, la demanda que se incrementará por efecto del envejecimiento poblacional y el cambio climático y, en especial, en el caso dominicano, la demanda de los grupos vulnerables y de la clase media (Arenas de Mesa, 2024).

Por último, la resiliencia implica fortalecer la capacidad de los sistemas de protección social para enfrentar las emergencias e implementar acciones de mediano plazo que involucren acciones de preparación, prevención, respuesta y adaptación (CEPAL, 2024b).

Con estas consideraciones en mente, se propone avanzar en una estrategia que integre al menos los siguientes elementos:

a) Incrementar la cobertura y suficiencia de las transferencias monetarias y fortalecer un sistema de pensiones no contributivo para erradicar la pobreza en la vejez

Las políticas de protección social no contributivas han contribuido a la reducción sostenida de la pobreza y la desigualdad en la República Dominicana. El principal desafío en la etapa de desarrollo económico y social en que se encuentra el país es fortalecer el impacto de estas políticas en los grupos vulnerables y ampliarlas a la clase media. Para ello se propone:

- Generar una meta gradual de incremento en la cobertura y suficiencia de las prestaciones entregadas por la Dirección de Desarrollo Social Supérate, especialmente en su componente Aliméntate, hasta alcanzar en 2030 la cobertura total de la población en situación de pobreza y/o pobreza extrema en la República Dominicana, junto con el aumento del valor de la prestación hasta el monto equivalente a la línea de pobreza extrema, necesario para cubrir las necesidades básicas de subsistencia[15]. Según estimaciones preliminares de la CEPAL, esto sería financieramente viable. Aumentar progresivamente la cobertura actual en 10 puntos porcentuales por año hasta llegar al 100% de la población en pobreza extrema en 2030, junto con llevar el monto actual de la transferencia al valor de la línea de pobreza extrema (DOP 3.892), requeriría un nivel de inversión equivalente a 0,05% del PIB adicionales por año en el período 2025-2030, si se toma como base un gasto en este componente equivalente al 0,38% del PIB en 2025. Esto representa un nivel de inversión adicional de 0,25% del PIB. Un segundo escenario considera ampliar la cobertura al 100% de toda la población en situación de pobreza en 2030 (también con un incremento de 10 puntos porcentuales anuales) y aumentar la prestación en el mismo valor, lo que elevaría el gasto en 0,8% del PIB en 2030[16].
- Fortalecer un diseño articulado de acompañamiento para la inclusión laboral de las personas destinatarias de los programas de la Dirección de Desarrollo Social Supérate que puedan avanzar en esta fase, para la erradicación de la pobreza y reducción de las desigualdades en esta población.
- Erradicar la pobreza en la vejez es posible en la República Dominicana a través de un sistema de pensiones no contributivo fortalecido. El país ha alcanzado un nivel de pobreza en la vejez de un dígito, equivalente, en 2023, a 8,4% de la población de 65 años y más. De acuerdo con estimaciones de la CEPAL, incrementar gradualmente la cobertura actual de las Pensiones Solidarias del Régimen Subsidiado hasta llegar al 25% de las personas de 65 años y más en un plazo de 10 años, permitiría reducir sustantivamente la pobreza en 7 puntos porcentuales, llegando a 2,6% en 2030 y erradicar la pobreza extrema en la vejez, con un esfuerzo adicional equivalente al 0,41% del PIB (Delgado, Vila y Figueroa, 2024). La institucionalidad desarrollada por este régimen permitiría alcanzar esta meta con un esfuerzo fiscal acotado y una mayor consolidación del sistema de información social.
- Fortalecer las estrategias de abordaje y erradicación de la pobreza monetaria en hogares con niñas, niños y adolescentes, articuladas a las estrategias ya implementadas para reducir el abandono escolar. Es posible evaluar la introducción de una transferencia monetaria complementaria al interior de las prestaciones entregadas por la Dirección de Desarrollo

[15] Para la elaboración de estas estimaciones se desarrolló un ejercicio de simulación que incorpora variaciones en la cobertura y en el valor unitario de la prestación. El modelo se construyó bajo los siguientes supuestos: i) crecimiento anual del PIB nominal del 7%; ii) proyecciones de población elaboradas por el CELADE–División de Población de la CEPAL; iii) estabilidad en la tasa de pobreza de los hogares; iv) constancia en la proporción de hogares no pobres que perciben transferencias de programas no contributivos; v) tamaño medio del hogar estimado en tres personas; y vi) costos administrativos equivalentes al 7% del gasto en transferencias monetarias.

[16] Este ejercicio es complementario a las discusiones sobre el aumento de la cobertura y la suficiencia de las prestaciones realizadas en la República Dominicana. En particular, se articula con la propuesta de implementación de una Renta Mínima en el país, elaborada por la Mesa Técnica de Subsidios. Dicho documento plantea una transferencia única por familia de RD$6,500.00 para aquellos hogares que, según el modelo de ingreso del SIUBEN, se encuentren en la categoría de extrema pobreza monetaria (Mesa Técnica de Subsidios, Observatorio Dominicano de Desigualdad y Pobreza, Laboratorio de Innovación FLACSO-Supérate, y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (s. f).

Social Supérate que contribuya a este objetivo[17]. Esta prestación podría ser incorporadas a esquemas de atención integral a la primera infancia y para el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes en el país.

b) Ampliar el acceso al sistema de protección social para grupos en situación de vulnerabilidad y la clase media y fortalecer la cobertura contributiva

- Evaluar la expansión de la cobertura de las prestaciones no contributivas a grupos poblacionales con bajos niveles de cobertura o tradicionalmente no cubiertos, pero que puedan, en atención a su situación de mayor vulnerabilidad, requerir acceso, como es el caso de los trabajadores informales y de las personas que requieren de apoyos y cuidados.
- Fortalecer la resiliencia del sistema de protección social en el país a través de políticas e instituciones ya existentes, como la Estrategia del Bono de Emergencia, atendiendo a las cuatro dimensiones de la protección social resiliente: preparación, prevención, respuesta y adaptación con flexibilidad.
- Diseñar dichos esquemas con mecanismos que permitan su articulación con los de la protección social contributiva.
- Identificar posibles opciones para ampliar la cobertura de la protección social contributiva, por ejemplo, a través de políticas de inclusión laboral que contemplen subsidios u otras políticas activas del mercado de trabajo y permitan ampliar la base de contribuyentes al sistema de seguridad social.
- Fortalecer esquemas y mecanismos que permitan la articulación entre las prestaciones no contributivas y contributivas para garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de protección.
- Identificar las brechas de cobertura efectiva del sistema de protección social contributivo para analizar opciones de mediano plazo para la incorporación de un seguro de desempleo u otras políticas clave para brindar protección en las diversas contingencias a lo largo del ciclo de vida.

c) Acceso a políticas de cuidado, servicios sociales de educación y salud y servicios básicos

- Para avanzar hacia la cobertura sanitaria universal comprometida en la Agenda 2030, es central aumentar los esfuerzos para reducir el gasto de bolsillo de los hogares y fortalecer la protección financiera, toda vez que elevados gastos de bolsillo exponen a las familias a riesgos financieros, perpetuando desigualdades en el acceso a servicios sanitarios. Esto implica analizar potenciales incrementos en la inversión en salud y el desarrollo de mecanismos que permitan robustecer la gestión del gasto para garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de salud. Fortalecer la educación pública con foco en aprendizajes efectivos y cobertura en niveles superiores. Fortalecer, asimismo, la expansión de la educación y formación técnica y profesional con pertinencia y articulación entre el sistema escolar del nivel secundario, la comunidad, la educación superior y el sector productivo.
- Garantizar el acceso universal a agua potable y saneamiento en zonas excluidas.
- Ampliar la alimentación escolar en zonas vulnerables.
- Fortalecer políticas orientadas a la retención escolar.
- Implementar políticas que apoyen el tránsito entre el sistema educativo y el mercado de trabajo para la inclusión laboral de las y los jóvenes, en estrecha articulación con el sistema nacional de cuidados en construcción.

[17] Un ejemplo de este tipo de prestaciones puede verse en el rediseño del programa Bolsa Familia del Brasil. En particular, el programa garantiza un pago mínimo de R$600 por familia (110 dólares aproximadamente) e incluye pagos adicionales, que complementan el pago básico, de R$150 por cada hijo de 0 a 6 años (Beneficio por Primera Infancia) (26 dólares aproximadamente) y R$50 por cada hijo de 7 a 18 años (9 dólares aproximadamente), así como para mujeres embarazadas y madres lactantes (Beneficio Familiar Variable).

- Considerar los resultados del componente de Inclusión Económica Atrévete a Soñar, desarrollado en el marco de la Dirección de Desarrollo Social Supérate, como una experiencia innovadora de acompañamiento para mejorar de manera sostenible las condiciones de vida de las personas beneficiarias, con miras a su eventual escalamiento nacional. Su implementación podría priorizarse en zonas rurales, fronterizas y con mayor incidencia de pobreza multidimensional, fortaleciendo además el vínculo de sus participantes con las políticas de inclusión laboral existentes, en estrecha articulación con el SIUBEN.

B. El rol de políticas de inclusión laboral para un contexto de transformación productiva y de cambios en el mercado de trabajo

En un contexto de transformación estructural del modelo productivo en la región —marcado por el cambio tecnológico y climático, la digitalización, la transición energética y el envejecimiento poblacional—, las políticas de inclusión laboral deben desempeñar un rol estratégico como eje articulador entre el desarrollo económico y el desarrollo social inclusivo. Así, no basta con fomentar solo la inserción laboral: se requiere asegurar el acceso efectivo a trabajo decente, con derecho a la protección social, ingresos suficientes para superar la pobreza, y generar oportunidades de formación continua, especialmente para mujeres, jóvenes, personas con discapacidad y grupos históricamente excluidos (CEPAL, 2024b). Este esfuerzo es clave para el cumplimiento de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, cuyo tercer eje estratégico busca una economía sostenible, integradora y competitiva, que genere empleos dignos y promueva la igualdad de oportunidades, en línea con las metas nacionales de aumentar la tasa de formalidad en el empleo y reducir la pobreza multidimensional rural hacia 2030. Contribuye también al logro de metas priorizadas por la actual administración vinculadas al incremento de la formalidad laboral y del peso de la clase media y la reducción de las brechas de vulnerabilidad ante choques climáticos.

La experiencia internacional muestra que articular las políticas de inclusión laboral con los sistemas de protección social, tanto contributivos como no contributivos, amplía las oportunidades de acceso y permanencia en empleos de calidad, especialmente para mujeres, jóvenes, personas con discapacidad y otros grupos en situación de vulnerabilidad. En este sentido, el fortalecimiento de las políticas activas del mercado de trabajo —como la capacitación, la intermediación laboral y el apoyo al emprendimiento— debe ir acompañado de incentivos a la formalización y de la creación de empleos en sectores sostenibles, incluyendo la economía de los cuidados y los empleos verdes (Espejo et al. ,2023).

Asimismo, la articulación con esquemas de educación y formación técnica y profesional y prestaciones de la protección social no contributiva, particularmente las transferencias monetarias, puede facilitar procesos de reconversión y transición laboral, resguardando ingresos y fomentando la participación en iniciativas de capacitación y recolocación (Robles y Holz, 2023). Estos elementos son clave para que la inclusión laboral contribuya efectivamente a la reducción de la pobreza y la desigualdad, y para que el país afronte con resiliencia los desafíos de un mercado de trabajo en rápida transformación.

1. Avances de política pública

En los últimos años, la República Dominicana ha avanzado en el diseño y ejecución de programas de inclusión laboral articulados a su sistema de protección social, con un énfasis creciente en la población en situación de pobreza y vulnerabilidad. El Ministerio de Trabajo desempeña un rol protagónico y central como órgano rector del ámbito laboral en el país, con la responsabilidad de diseñar, dirigir y coordinar las políticas laborales, promover el trabajo decente y proteger los derechos laborales de los trabajadores. En este marco, lidera y articula acciones interinstitucionales orientadas a mejorar las condiciones de empleo, impulsar la formalización laboral y garantizar la igualdad de oportunidades, contribuyendo de forma directa al cumplimiento de los objetivos de desarrollo social inclusivo.

En esta labor, el Ministerio de Trabajo coordina con actores clave como el INFOTEP, el Ministerio de la Mujer y la Dirección de Desarrollo Social Supérate. La Dirección de Desarrollo Social Supérate, a través de su componente de Inclusión Económica y Financiera, ha desarrollado iniciativas para apoyar la inserción en empleos formales, incluyendo la formación técnica, el fomento del emprendimiento y el acceso a microcréditos. Dentro de este conjunto de avances, destaca el Programa Oportunidad 14-24, que ofrece a jóvenes entre 14 y 24 años en situación de vulnerabilidad acceso a educación, formación técnico-profesional y experiencias laborales, constituyéndose en un modelo innovador de articulación entre inclusión social y laboral. Este programa contribuye a ampliar las oportunidades de inserción laboral juvenil y a reducir las brechas en el mercado de trabajo.

En paralelo, se han implementado programas sectoriales —como la profesionalización del trabajo de cuidados a través del componente de Comunidades de Cuidado dentro de la Dirección de Desarrollo Social Supérate— que combinan creación de empleo, mejora de la calidad de los servicios y generación de ingresos para mujeres, especialmente en zonas con alta incidencia de pobreza (MEPyD, 2024). Asimismo, se ha fortalecido la oferta pública de políticas activas del mercado de trabajo en áreas como la formación para la economía verde, el apoyo a la inserción laboral de personas jóvenes y la intermediación para la colocación de trabajadores en sectores productivos estratégicos. Este avance se enmarca en una visión que reconoce la necesidad de responder a los cambios tecnológicos y productivos, así como a los impactos de la crisis climática sobre el empleo.

2. Políticas prioritarias para ser fortalecidas

Así como existen importantes avances, persisten desafíos para políticas de inclusión laboral que respondan plenamente a las transformaciones del mercado de trabajo, estén vinculadas al cambio climático y garanticen la sostenibilidad de los avances para el desarrollo social inclusivo. En este sentido, se propone considerar las siguientes acciones para avanzar en esta dirección:

- Ampliar la cobertura y efectividad de las políticas activas del mercado de trabajo, asegurando que los servicios de capacitación, certificación de competencias y orientación e intermediación laboral alcancen a las poblaciones más excluidas, con especial atención a mujeres, jóvenes y trabajadores informales. En este marco, es posible potenciar y fomentar programas como el Oportunidad 14-24, que combinan alternativas de formación técnico-profesional, generación de empleos y acceso a educación para jóvenes en situación de vulnerabilidad con mecanismos de acceso garantizado a la protección social, idealmente, de tipo contributiva. Este tipo de iniciativas permiten no solo mejorar la empleabilidad juvenil, sino también prevenir la desvinculación del sistema educativo y promover trayectorias laborales más estables.
- Fortalecer los incentivos y mecanismos para la formalización laboral, incluyendo regímenes contributivos adaptados para trabajadores independientes, de manera de ampliar la cobertura de la protección social contributiva. En la República Dominicana existe el programa Formalízate, que, a través de su Ventanilla Única, simplifica el proceso para que los emprendedores formalicen sus actividades económicas, accedan a seguridad jurídica, programas de apoyo, financiamiento y puedan inscribir a sus empleados de manera ágil y eficiente. Vincular este tipo de esquemas con mecanismos de acceso a la protección social contributiva puede incrementar su impacto y la sostenibilidad financiera del sistema en su conjunto.
- Es posible considerar también el escalamiento del programa RD Trabaja, que impulsa un sistema de empleo formal a través de la atención integral en intermediación laboral, formación de competencias, vinculación con la oferta de trabajo y atención a grupos vulnerables como personas sobrevivientes de trata y explotación, y personas con discapacidad.
- Integrar de manera sistemática las prestaciones no contributivas con los programas de inclusión laboral, asegurando que las transferencias monetarias y otros apoyos económicos favorezcan la participación en procesos de reconversión y transición laboral, evitando

trampas de pobreza (Robles y Holz, 2023). En este marco, es clave promover la generación de empleo en sectores estratégicos y sostenibles, como la economía verde, la economía digital y la economía de los cuidados, con atención a las persistentes desigualdades de género identificadas en el mercado laboral, y contribuyendo a diversificar la estructura productiva y aumentar la resiliencia frente a choques económicos y climáticos.

- Reforzar las capacidades para identificar, medir y analizar los impactos de los cambios tecnológicos y climáticos en el mercado laboral, priorizando a la población más vulnerable. Esto requiere mejorar los sistemas de información, aplicar metodologías prospectivas y coordinar actores clave para anticipar impactos y orientar políticas de formación y reconversión laboral.
- Reforzar la institucionalidad y la coordinación intersectorial, contando con información proveniente de distintos ministerios y entidades públicas para fortalecer la articulación de programas y garantizar la trazabilidad de las trayectorias de inclusión laboral —desde la identificación de destinatarios de los programas en el SIUBEN hasta su integración sostenible al mercado formal.

C. El papel de la institucionalidad social en el diseño y la gestión de políticas integrales

El enfoque intersectorial en el diseño y gestión de políticas públicas es fundamental para enfrentar los desafíos complejos y estructurales vinculados con la pobreza y la desigualdad. Este enfoque permite articular de manera coherente y sinérgica las intervenciones de distintos sectores —como salud, educación, empleo, protección social, cuidados, vivienda y medio ambiente— reconociendo que las privaciones sociales no ocurren de forma aislada, sino que se superponen y refuerzan mutuamente.

La expansión del sistema de protección social requiere una institucionalidad social sólida que combine un marco jurídico-normativo robusto, capaz de garantizar la universalidad, la integralidad, la sostenibilidad y resiliencia de las políticas; una organización con autoridad real para coordinar de forma intersectorial y multinivel; capacidades técnico-operativas-políticas-prospectivas (TOPP) fortalecidas, sustentadas en personal calificado, sistemas de información interoperables y procesos de monitoreo y evaluación institucionalizados; y una base de sostenibilidad financiera que permitan avanzar en estándares mínimos de inversión pública para reducir la pobreza y la desigualdad.

Si bien existen avances significativos en estas dimensiones, en la región aún persisten brechas estructurales: marcos legales fragmentados, coordinación insuficiente entre niveles de gobierno, registros sociales incompletos o no interoperables, y financiamiento inestable de los componentes no contributivos.

1. Avances de política pública

El fortalecimiento de la institucionalidad social en la República Dominicana constituye un eje estratégico para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de la Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana 2030 (Ley 1-12), particularmente en su primer eje, orientado a consolidar instituciones transparentes, eficientes y participativas. Este eje busca garantizar el ejercicio pleno de los derechos fundamentales, mejorar la gobernabilidad y la seguridad ciudadana, y asegurar la coordinación efectiva entre niveles de gobierno y sectores.

Además de dicha ley, los últimos avances normativos incluyen el Decreto No. 377-21 (2021) que reforzó el papel del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS) como instancia articuladora, y, posteriormente, el Decreto No. 160-25 (2025) fusionó el Programa Supérate con la Administradora de Subsidios Sociales (ADESS) para crear la Dirección de Desarrollo Social Supérate como órgano desconcentrado del Ministerio de la Presidencia, centralizando la gestión de transferencias y el

acompañamiento sociofamiliar. El Decreto No. 356-25 (2025) definió su estructura organizativa y funciones, organizando seis componentes estratégicos: Apoyo Alimentario, Apoyo de Emergencia, Apoyo Hogar, Supérate Mujer, Cuidados y Acompañamiento Sociofamiliar.

En el marco del análisis de los cuatro pilares de institucionalidad social definidos por la CEPAL, se identifican avances y desafíos:

- Marco jurídico-normativo: el país cuenta con marcos legales sectoriales en salud, educación, asistencia social y seguridad social, así como con el marco general de la Ley No. 1-12. Sin embargo, carece de una ley marco específica de protección social que consagre de manera explícita los principios de universalidad, integralidad, sostenibilidad y resiliencia en esta materia. Los mandatos legales de la autoridad social podrían ajustarse para fortalecer su rol rector y su capacidad de coordinación nacional y territorial.
- Organización y autoridad social: el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales ha sido la principal autoridad de coordinación social, con reconocimiento político e interinstitucional. La creación de la Dirección de Desarrollo Social Supérate mediante los Decretos Nos. 160-25 y 356-25 representa un avance hacia la consolidación de una institucionalidad más estructurada. Este es un gran paso para avanzar en la institucionalidad social, en especial en la gestión del componente no contributivo de la protección social. En el horizonte persiste el desafío de dotar a esta autoridad de un rango ministerial que le otorgue mayor estabilidad, facultades normativas y capacidad para garantizar la coherencia y sostenibilidad del sistema de protección social en la República Dominicana.
- Capacidades técnico-operativas: el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) constituye el registro social del país. Es posible seguir fortaleciendo su actualización periódica e interoperabilidad con sistemas clave de salud, educación, empleo y registro civil. La implementación de mecanismos de monitoreo y evaluación se encuentra en una etapa inicial, y sería valioso contar con un marco normativo que establezca evaluaciones sistemáticas con la publicación periódica de los resultados de gestión e impacto.
- Sostenibilidad financiera: la inversión social no contributiva carece de un estándar mínimo definido para la región, lo que puede generar vulnerabilidad ante cambios y crisis. La República Dominicana tiene una oportunidad de consolidar y agrandar su espacio fiscal, en especial, por las proyecciones de crecimiento. En este contexto, existe la posibilidad de avanzar en la sostenibilidad financiera de la protección social, base de una estrategia de desarrollo de un país que avanza desde la renta media alta hacia consolidarse en un país de renta alta.

2. Políticas prioritarias para ser fortalecidas

Fortalecer la institucionalidad social es la llave para universalizar y garantizar la sostenibilidad de la protección social contributiva y no contributiva en la República Dominicana. Esto implica, entre otros aspectos, recoger las mejores prácticas regionales. La tendencia en América Latina y el Caribe confirma un avance sostenido hacia la creación de ministerios o secretarías de desarrollo social; de un total de 26 países con información comparable, 23 han creado un Ministerio de Desarrollo social o equivalente. El Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador y la República Dominicana han avanzado en esta dirección sin rango ministerial, y en el caso de la Argentina, se cuenta con rango de Secretaría en el Ministerio de Capital Humano. La institucionalidad social requiere competencias explícitas para definir, coordinar y evaluar la política social nacional, fortaleciendo la integración de sus componentes contributivos y no contributivos, la interoperabilidad de sistemas de información, la institucionalización de la participación ciudadana y la sostenibilidad de las políticas más allá de los ciclos de gobierno.

En este contexto, fortalecer la institucionalidad social en la República Dominicana implicará en el mediano plazo avanzar hacia una autoridad con mandato legal y rango ministerial capaz de ejercer rectoría integral sobre las políticas de protección social, especialmente, las no contributivas, coordinar de manera

efectiva entre sectores y niveles de gobierno, integrar políticas de cuidados, pensiones no contributivas, transferencias y programas de inclusión laboral, incidir en la planificación presupuestaria con criterios de sostenibilidad, e institucionalizar mecanismos de participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas. Una reforma de este tipo permitirá al país alinearse con las mejores prácticas regionales y avanzar en la consolidación de un sistema de protección social universal, integral, sostenible y resiliente.

La experiencia del programa Supérate reformado en la División de Desarrollo Social Supérate del Ministerio de la Presidencia va en la dirección correcta y constituye una base clave para avanzar en la institucionalización de un sistema de protección social con un enfoque intersectorial. Las metas de gobierno 2024-2028 establecen compromisos en diversas áreas, incluyendo salud, seguridad, vivienda, reducción de la pobreza, empleo y educación, entre otras, las que deben abordarse de forma sinérgica. Por ello, se propone avanzar en la siguiente dirección:

- Diseñar y legislar una Ley Marco de Protección Social que integre programas contributivos y no contributivos, establezca estándares mínimos de inversión social y regule la coordinación intersectorial y territorial, así como establezca un sistema de monitoreo y evaluación que considere la publicación periódica de resultados y genere un plazo para el envío de una ley que cree el Ministerio de Desarrollo Social en la República Dominicana.
- Diseñar un Plan Nacional de Articulación Intersectorial con objetivos medibles y mecanismos de seguimiento para políticas de cuidados, pensiones, transferencias y empleo.
- Seguir avanzando en el fortalecimiento del SIUBEN como registro social interoperable con sistemas de salud, educación, empleo y vivienda, asegurando actualizaciones periódicas y cobertura nacional, que facilite el acceso eficiente a los servicios y prestaciones sociales de la población en situación de vulnerabilidad.
- Institucionalizar mecanismos para la evaluación de las políticas sociales destinadas a erradicar la pobreza.

III. Avanzar en el fortalecimiento del sistema de protección social en la República Dominicana

La consolidación de un sistema de protección social universal, integral, sostenible y resiliente en la República Dominicana requiere considerar una serie de elementos de diseño técnico y político para un avance planificado, gradual y progresivo, con miras a alcanzar metas claras de corto y mediano plazo. En esta sección se proponen algunos lineamientos iniciales para avanzar en esta dirección, incluyendo principios orientadores y componentes para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo.

A. Principios orientadores para un acuerdo social que fortalezca un sistema de protección social universal, integral, sostenible y resiliente

1. Las personas y sus derechos en el centro de las estrategias de desarrollo social inclusivo

El sistema de protección social reconoce a las personas como titulares de derechos sociales y económicos, y no como beneficiarias pasivas de ayudas estatales. Esto conlleva la responsabilidad del Estado de garantizar de manera sostenible sus compromisos en protección social, lo que puede ser realizado con base a una planificación gradual y progresiva.

2. Universalismo sensible a las diferencias: orientación universal de la protección social, inclusión laboral, educación, salud y cuidados

Este enfoque plantea que las políticas deben "adoptar una doble perspectiva. Por una parte, han de cumplir el principio de universalidad en el acceso a los servicios sociales desde un enfoque de derechos y, además, deben orientarse a superar activamente las brechas y desigualdades vigentes, para "que nadie se quede atrás"" (CEPAL, 2020, pág. 14). Esto implica el diseño e implementación de **acciones afirmativas** que eliminen barreras de acceso y combatan las formas históricas de discriminación y reconozcan las diversas identidades y demandas sociales como base para reducir la desigualdad, erradicar la discriminación y avanzar en inclusión social y laboral. Desde esta perspectiva, la igualdad de género forma parte central

de este enfoque y debe ser transversalizada, junto con las demás perspectivas, en el diseño de las políticas de protección social. Su implementación requiere de diagnósticos con información desagregada, un diseño flexible, altos grados de coordinación intersectorial y mecanismos para la participación social en el ciclo completo de las políticas.

3. Intersectorialidad y coordinación de políticas

La intersectorialidad es fundamental para construir sistemas de protección social integrales, capaces de abordar los fenómenos estructurales de la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad con un enfoque de derechos, de universalismo sensible a las diferencias y una perspectiva multidimensional (CEPAL, 2025a). Supone articular políticas económicas, sociales, fiscales, laborales, de salud, género, educación y territoriales en todos los niveles de gobierno, superando enfoques sectoriales fragmentados.

Una coordinación efectiva permite diseñar respuestas sostenibles que integren políticas contributivas y no contributivas —como pensiones, salud, transferencias, cuidados y empleo—, mejorando el impacto, la eficiencia del gasto y la sostenibilidad financiera (CEPAL, 2020). Este enfoque también fortalece la cohesión territorial, la inclusión productiva y la protección a lo largo del ciclo de vida (CEPAL, 2016).

4. Sostenibilidad integral: compromiso político para consolidar políticas públicas

La sostenibilidad implica la capacidad del Estado de sostener en el tiempo sus compromisos de cobertura y suficiencia de las prestaciones, sin comprometer la equidad intergeneracional y la solvencia. La sostenibilidad de la protección social debe contemplar, en particular, la demanda que se incrementará por efecto del envejecimiento poblacional y el cambio climático y, en especial en el caso dominicano, la demanda de los grupos vulnerables y de la clase media (Arenas de Mesa, 2024).

En particular, la sostenibilidad financiera requiere un compromiso político sostenido que reconozca la protección social como inversión estratégica en desarrollo humano y que pueda traducir los acuerdos nacionales en materia de prestaciones estratégicas con una cobertura y suficiencia de las prestaciones adecuada para garantizar niveles de bienestar básicos y, en especial, para la protección social no contributiva para avanzar en la erradicación de la pobreza (CEPAL, 2024b).

5. Transparencia y rendición de cuentas: monitoreo público y trazabilidad de resultados

La transparencia y la rendición de cuentas son dimensiones estructurales de sistemas de protección social y aseguran su legitimidad y respaldo. Más que principios técnicos, son características esenciales para fortalecer la confianza ciudadana, la eficacia institucional y la legitimidad democrática. Su implementación requiere de marcos de gobernanza que aseguren la trazabilidad de las decisiones, el control del uso de recursos y la participación activa de la ciudadanía en todo el ciclo de las políticas públicas (CEPAL, 2025a). Esto implica contar con sistemas integrales de monitoreo y evaluación con indicadores desagregados, acceso a información pública clara y mecanismos deliberativos e inclusivos (CEPAL, 2020).

B. Propuestas para los mecanismos clave que permitan abordar los desafíos estratégicos de un sistema de protección social

Para implementar las propuestas estratégicas vinculadas al fortalecimiento del sistema de protección social en la República Dominicana identificadas en la sección II, se identifican al menos tres mecanismos fundamentales: aquellos vinculados al aseguramiento de su sostenibilidad financiera, la consolidación de la institucionalidad social y mecanismos de monitoreo y control de gestión.

1. La sostenibilidad financiera del sistema de protección social y avanzar en un estándar de inversión social

La CEPAL ha desarrollado una serie de recomendaciones para enfrentar la triple trampa del desarrollo y avanzar hacia el fortalecimiento de la institucionalidad social de los países, incluyendo la ampliación del Estado de bienestar y de los sistemas de protección social. En particular, se ha visibilizado la necesidad de fortalecer las capacidades TOPP (técnicas, operativas, políticas y prospectivas) de las instituciones responsables de la protección social (CEPAL, 2024a). Como parte de este objetivo, es posible fortalecer la sostenibilidad financiera del sistema de protección social en la República Dominicana, a la luz de las brechas identificadas en el documento y los niveles de inversión social en el país, en un contexto de ventana de oportunidad histórica, en especial, por el ciclo económico alcanzado.

Es posible estimar el incremento necesario del gasto público para avanzar hacia la erradicación de la pobreza y la pobreza extrema en la República Dominicana, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 y las diez metas priorizadas para avanzar en la transformación del país formuladas desde Presidencia. Para esta estimación, los países miembros de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2025b) han planteado la urgencia de establecer un estándar mínimo de inversión social para erradicar la pobreza con base en los actuales niveles de inversión de los ministerios de desarrollo social o instituciones equivalentes. A nivel regional, este estándar representaría entre el 1,5% y el 2,5% del PIB, o entre el 5% y el 10% del gasto público total (CEPAL, 2024b y 2025c).

En el caso de la República Dominicana es necesario definir la ruta a seguir para cumplir con dichos estándares y, con ello, avanzar en la reducción sostenida de la pobreza y la pobreza extrema. Este ejercicio implica establecer metas intermedias y graduales que permitan monitorear el avance, identificar brechas persistentes y garantizar que el incremento en la inversión social se acompañe de mejoras en la cobertura y suficiencia de las prestaciones. Solo a través de una planificación estratégica, con una visión de mediano y largo plazo, será posible traducir la viabilidad fiscal en un cambio estructural en las condiciones de vida de la población más vulnerable.

2. Consolidación de una institucionalidad social fortalecida, intersectorial y con capacidad técnica

El fortalecimiento de la institucionalidad social es una condición indispensable para avanzar hacia un sistema de protección social universal, integral, sostenible y resiliente en la República Dominicana. De acuerdo con la Ley No. 1-12 (2012), que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, este proceso debe enmarcarse en la construcción de un Estado social y democrático de derecho, con instituciones eficientes, transparentes y participativas.

Las reformas implementadas en los últimos años han representado un avance hacia una institucionalidad más integrada y con mayor capacidad operativa. Para consolidar un sistema robusto que trascienda ciclos políticos y garantice derechos, con base en la experiencia regional, es necesario reforzar su base legal, dotarla de rango ministerial y garantizar recursos técnicos, humanos y financieros estables. Esto incluye mejorar la capacidad de coordinación intersectorial y multinivel, integrando políticas de cuidados, pensiones, transferencias y programas de inclusión productiva, así como también fortalecer el trabajo con SIUBEN para el constante monitoreo.

Con base en estas consideraciones, se propone explorar la posibilidad de avanzar en la creación de un Ministerio de Desarrollo Social con mandato rector explícito y rango ministerial, así como la tramitación de una Ley Marco de Protección Social que unifique marcos normativos sectoriales, establezca estándares mínimos de inversión social y regule la coordinación intersectorial y territorial.

Cabe destacar el rol que tiene el componente de las políticas de personas o de recursos humanos del Estado en el éxito de las políticas de protección social, incluyendo en sus fases de diseño, implementación

y evaluación, aportando capacidades técnicas, liderazgo y continuidad institucional. Ello implica valorizar el papel de una política integral de gestión de recursos humanos en el sector público que considere la planificación de dotaciones, selección rigurosa, capacitación permanente, evaluación del desempeño y mecanismos de carrera funcionaria para asegurar la sostenibilidad de las políticas más allá de los ciclos políticos y para una gestión innovadora y eficiente. Esto es clave en contextos que demandan adaptación al cambio y la promoción de una cultura de innovación y rendición de cuentas (CEPAL, 2023).

3. Consolidación del sistema de información social y de mecanismos de monitoreo y control de gestión

La construcción de un sistema de protección social universal, integral, sostenible y resiliente demanda, además de políticas efectivas, capacidades institucionales robustas para monitorear, evaluar y ajustar su implementación de forma continua. En este sentido, resulta clave desarrollar mecanismos que fortalezcan la trazabilidad por áreas estratégicas, la transparencia y la participación ciudadana en todo el ciclo de las políticas sociales.

Resulta oportuno orientar los instrumentos de seguimiento de los programas implementados por la Dirección de Desarrollo Social Supérate hacia un enfoque que, además del cumplimiento operativo a nivel de hogar, incorpore métricas agregadas de impacto por eje sectorial y genere reportes que puedan difundirse de manera pública y participativa. En este marco, el fortalecimiento del trabajo con el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) como registro social de hogares representa una oportunidad estratégica. Su rol como principal herramienta del país para la identificación y clasificación socioeconómica de la población, sumado a una articulación más estrecha con el Sistema Estadístico Nacional, permitiría robustecer la gobernanza de la información social y potenciar la capacidad del Estado para planificar, monitorear y evaluar las políticas públicas.

Es clave continuar el robustecimiento de los indicadores existentes en el marco de un sistema de evaluación de indicadores estratégicos alineados con las metas priorizadas por la actual administración y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, para evaluar de manera continua los avances en pobreza, empleo, salud, educación y protección social, contribuyendo así a la rendición de cuentas, la transparencia y la mejora continua del sistema.

La creación de una Cuenta Pública Social liderada por la autoridad social permitiría visibilizar logros, desafíos y brechas, y fomentar la legitimidad del sistema ante la ciudadanía. Este mecanismo fortalecería la articulación interinstitucional, consolidaría buenas prácticas de gobernanza social y facilitaría el monitoreo del cumplimiento de los compromisos políticos y técnicos asumidos en el marco de un nuevo pacto social. Asimismo, es posible considerar mecanismos de mejora continua que incluyan la voz de las y los participantes de programas estratégicos como los implementados por la Dirección de Desarrollo Social Supérate o la Pensión Solidaria, mediante encuestas de satisfacción, mesas comunitarias de diálogo y comités consultivos territoriales. Estas acciones permitirían construir perfiles sociales más precisos, optimizar la asignación de recursos públicos, desarrollar sistemas de alerta temprana para la prevención de riesgos y transitar hacia un modelo de corresponsabilidad social, fortaleciendo la pertinencia de las acciones y aumentando la confianza en las instituciones.

IV. Reflexiones finales

A. República Dominicana puede avanzar hacia el desarrollo social inclusivo

La República Dominicana tiene una ventana de oportunidad única para dar un salto cualitativo hacia un desarrollo social inclusivo, respaldado por más de dos décadas de crecimiento económico excepcional y muy superior al promedio regional. Este contexto, junto con condiciones favorables del mercado de trabajo, crea condiciones para fortalecer un sistema de protección social que permita erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y generar las bases estructurales que permitan la transición de una economía de renta media a una de renta alta, proyectando al país como referente regional en esta materia.

Aprovechar esta coyuntura representa un desafío estratégico que requiere una decisión técnico-política respaldada por un amplio y transversal consenso económico y social, asentado en un marco financiero realista y sostenible, traducido en un acuerdo social y fiscal que consolide un sistema de protección social universal, integral, sostenible y resiliente. Este acuerdo permitirá definir compromisos concretos, avanzar hacia la garantía plena de derechos de las personas y consolidar una estrategia hacia el desarrollo social inclusivo.

El acuerdo podría traducirse en una estrategia que consolide una orientación universal a prestaciones y servicios en todas las etapas del ciclo de vida, sustentada en un diagnóstico preciso de las prestaciones existentes como los programas de la Dirección de Desarrollo Social Supérate y su componente Aliméntate, para mejorar cobertura y suficiencia de las prestaciones, avanzando en la erradicación de la pobreza extrema en un marco de sostenibilidad tanto de la protección social como de la política fiscal.

B. Se requiere consolidar un sistema de protección social universal, integral, sostenible y resiliente, políticas de inclusión laboral fortalecidas y una sólida institucionalidad social con sostenibilidad financiera para cimentar este avance

Las metas priorizadas por el Gobierno para mejorar las condiciones de vida de la pobreza, la reducción de la vulnerabilidad y la erradicación de la pobreza, elevar el crecimiento económico y el empleo y fortalecer la institucionalidad están alineadas con la dimensión social de la Agenda 2030 y en plena consonancia con el pacto para el desarrollo social inclusivo, promovido por los países de América Latina y el Caribe en el marco de los mensajes hacia la Segunda Cumbre Mundial para el Desarrollo Social. Una de las prioridades de este pacto es el fortalecimiento de los sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes, en sinergia con el conjunto de políticas para la erradicación de la pobreza y el hambre, la reducción de la desigualdad, y el robustecimiento de las políticas de educación, salud, inclusión laboral, cuidados y pensiones (CEPAL, 2025a y 2025c).

El modelo de desarrollo de la República Dominicana ha demostrado ser dinámico y capaz de sostener altas tasas de crecimiento. La transición hacia una economía de renta alta requiere mantener el crecimiento, pero también realizar inversiones estratégicas para transformar las capacidades productivas, institucionales y sociales, asegurando que este progreso se acompañe de una ampliación efectiva de derechos y oportunidades para las generaciones presentes y futuras. La continuidad de este crecimiento debe ir acompañada de la generación sostenida de empleos de calidad en ocupaciones formales que garanticen ingresos dignos y con acceso a la protección social. Ello exige anticipar y enfrentar de manera integral los desafíos que plantean tanto los cambios tecnológicos como el cambio climático, cuyos impactos transformarán la estructura productiva y la demanda laboral. Abordar estos retos de forma decidida permitirá también crear nuevas oportunidades laborales, avanzando así en la inclusión laboral como pilar esencial para consolidar un desarrollo social verdaderamente inclusivo.

Fortalecer los actuales niveles de inversión social en los diversos sectores y el sistema de protección social en su conjunto será igualmente requerido, con foco en el logro de objetivos estratégicos como la erradicación de la pobreza en la infancia y la vejez y la generación de condiciones para incrementar el desarrollo de capacidades humanas. Para ello, como se plantea en el documento, es posible identificar un estándar de inversión social con plena atención a los desafíos de la sostenibilidad financiera, y robustecer la institucionalidad social, así como el sistema de información social con mecanismos de monitoreo y control de gestión.

C. Los desafíos sociales pueden ser enfrentados con altos niveles de coordinación y una perspectiva integral

Abordar los desafíos sociales requiere visión de largo plazo, compromiso político, y una articulación sólida entre las políticas económicas y sociales con metas realistas, en función del espacio fiscal disponible, evaluando la capacidad de la economía para absorber incrementos de gasto en plazos determinados, sin generar presiones excesivas sobre el endeudamiento o las cuentas públicas. Requiere también consolidar una visión en la que el fortalecimiento del sistema de protección social demanda altos niveles de coordinación interinstitucional entre las entidades que implementan las diversas políticas involucradas para el desarrollo de sus funciones. Estas políticas deben atender la situación de las personas en pobreza extrema y al mismo tiempo, apelar por el mejoramiento integral de las condiciones de vida y el acceso a la protección social a lo largo del ciclo de vida de manera universal, para todas las personas que lo requieran ante diversas coyunturas y etapas.

En síntesis, avanzar hacia un acuerdo económico-social por la protección social en la República Dominicana representa una oportunidad histórica para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo. La implementación de un acuerdo de esta naturaleza no solo permitirá fortalecer la arquitectura institucional y financiera del sistema de protección social, sino que también abrirá el camino hacia una prosperidad compartida, donde el crecimiento económico se traduzca en bienestar para toda la población y se construya un futuro más productivo, inclusivo y sostenible.

Bibliografía

Arenas de Mesa, A. (2019). Los sistemas de pensiones en la encrucijada: Desafíos para la sostenibilidad en América Latina (Libros de la CEPAL N.º 159, LC/PUB.2019/19-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

_____(2023). Protección social universal, integral, sostenible y resiliente para erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y avanzar hacia un desarrollo social inclusivo (Revista CEPAL, N.º 141; LC/PUB.2023/29P/-*). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Banco Central. (2025). Boletín trimestral del mercado laboral enero-marzo 2025.

Banco Mundial. (2024). World development report: The middle income trap. World Bank. https://doi.org/10.1596/978-1-4648-2078-6.

Bosch, M., Oliveri, M. L., Berstein, S., García-Huitrón, M., y Altamirano Montoya, Á. (2018). Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025a). Camino a la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 2025: Hacia un pacto por el desarrollo social inclusivo (Informe Especial N.º 1).

_____(2025b). América Latina y el Caribe ante la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: Propuestas para un desarrollo social inclusivo (LC/MDS.E-2025/4).

_____(2025c). Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2025 (LC/PUB.2025/12-P).

_____(2024a). América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: Transformaciones indispensables y cómo gestionarlas (LC/SES.40/3-P/-*).

_____(2024b). Panorama social de América Latina y el Caribe, 2024 (LC/PUB.2024/21-P).

_____(2023). *América Latina y el Caribe: Eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo* (LC/CDS.5/3).

_____(2020). Agenda regional de desarrollo social inclusivo (LC/CDS.3/5).

_____(2016). Desarrollo social inclusivo: Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe (LC.L/4056/Rev.1).

Delgado Chavarría, M., Figueroa, N., y Vila, J. (2024). Avances y desafíos en la implementación del sistema de pensiones no contributivo en la República Dominicana (Documentos de Proyectos, LC/TS.2024/31). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Espejo, A., Trujillo-Salazar, L., Figueroa, N., Caillaux, E., y Robles, C. (2023). Políticas activas de mercado de trabajo en América Latina y el Caribe: Desafíos para la inclusión laboral con protección social (Documentos de Proyectos, LC/TS.2023/192). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://hdl.handle.net/11362/48509.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Organización Mundial de la Salud (OMS), Programa Mundial de Alimentos (PMA) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (2024). El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2024: Financiación para acabar con el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición en todas sus formas. FAO. https://doi.org/10.4060/cd1254es.

Figueroa, N., y Vila, J. (2024). Programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe: Revisión metodológica de la estimación de tendencias de cobertura e inversión (Documentos de Proyectos, LC/TS.2024/119). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

G20 (Grupo de los 20) (2024), "Global Alliance against Hunger and Poverty – Inception Document" [en línea] https://globalallianceagainsthungerandpoverty.org/global-alliance-against-hunger-and-poverty-inception-document/.

Jiménez, J., y Mendieta, G. (2018). Informe final: Determinantes de las pensiones. Gobierno de la República Dominicana.

Mesa-Lago, C. (2022). Pensiones de capitalización individual en América Latina: Efectos, reformas, impacto del COVID-19 y propuestas de política (Políticas Sociales, 48004). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://hdl.handle.net/11362/48004.

Mesa Técnica de Subsidios, Observatorio Dominicano de Desigualdad y Pobreza, Laboratorio de Innovación FLACSO-Supérate, y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (s. f.). *Análisis de los programas de transferencia monetaria y pertinencia de una renta mínima para la República Dominicana* [Manuscrito no publicado].

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. (2024). Invertir en cuidados: Empleos que garantizan derechos. Microsimulación de los beneficios socioeconómicos y la inversión necesaria para la expansión de la política nacional de cuidados en República Dominicana.

Ministerio de la Presidencia. (2025). Enlace. Boletín informativo (6ta ed.).

Naciones Unidas (2024), El Pacto para el Futuro (A/RES/79/1), 22 de septiembre.

_____(2015), Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (A/RES/70/1), Nueva York.

Organización Internacional del Trabajo. (2024). Informe mundial sobre la protección social 2024-2026: Protección social universal para la acción climática y una transición justa.

Robles, C., y Holz, R. (Eds.). (2023). El futuro de la protección social ante la crisis social prolongada en América Latina: Claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes (Serie Políticas Sociales, N.º 246; LC/TS.2023/163). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Tras más de dos décadas de crecimiento económico excepcional, muy superior al promedio regional, la República Dominicana ha alcanzado avances sociales significativos. Según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la pobreza se redujo del 50% en 2004 al 18,2% en 2023, mientras que la pobreza extrema llegaba al 4,9% en ese último año. Al mismo tiempo, el país se ubica entre los de menor desigualdad de ingresos en América Latina. Esto refleja tanto un contexto económico y laboral favorable, como los resultados de la expansión del sistema de protección social y las políticas de inclusión laboral en el país.

El dinamismo macroeconómico, la estabilidad fiscal, el crecimiento sostenido del ingreso per cápita y el fortalecimiento de la institucionalidad social crean condiciones únicas para consolidar un sistema de protección social universal, integral, sostenible y resiliente. El análisis que aquí se presenta aporta lineamientos estratégicos para su fortalecimiento mediante decisiones político-técnicas respaldadas por consensos sociales y fiscales amplios que permitan aprovechar una oportunidad histórica para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo.

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org

https://bit.ly/CEPAL2025-63S