



**DEFENSOR  
DEL PUEBLO**  
República Dominicana

# **Propuesta al Congreso Nacional de la República Dominicana**

## **Creación del Fondo General de Auxilio de Cesantía (FGAC): Hacia un sistema laboral justo y sostenible**

# TABLA DE CONTENIDO

---

<b>Introducción</b>	<b>3</b>
<b>Capítulo I:</b> Marco Teórico y Fundamentos Económicos	<b>4</b>
<b>Capítulo II:</b> Buenas Prácticas Internacionales	<b>8</b>
<b>Capítulo III:</b> Diseño del Fondo General de Auxilio de Cesantía (FGAC)	<b>12</b>
<b>Capítulo IV:</b> Sostenibilidad Financiera	<b>16</b>
<b>Capítulo V:</b> Impacto Esperado	<b>20</b>
<b>Capítulo VI:</b> Implementación y Transición al FGAC	<b>24</b>
<b>Capítulo VII:</b> Conclusión y Llamado a la Acción	<b>28</b>
<b>Capítulo VIII:</b> Protección ante el Desempleo: Un Fondo General de Auxilio de Cesantía para la República Dominicana	<b>31</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>36</b>



# INTRODUCCIÓN

---

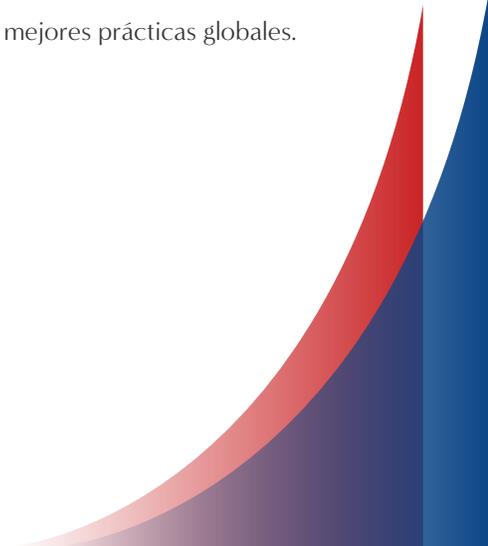
La República Dominicana enfrenta un momento decisivo para reformar su sistema laboral y garantizar la protección de los derechos de los trabajadores de manera inclusiva, equitativa y sostenible. Entre los desafíos más urgentes está el auxilio de cesantía, un mecanismo que, si bien tiene un propósito legítimo, ha demostrado ser ineficiente, excluyente y poco compatible con las necesidades de un mercado laboral moderno.

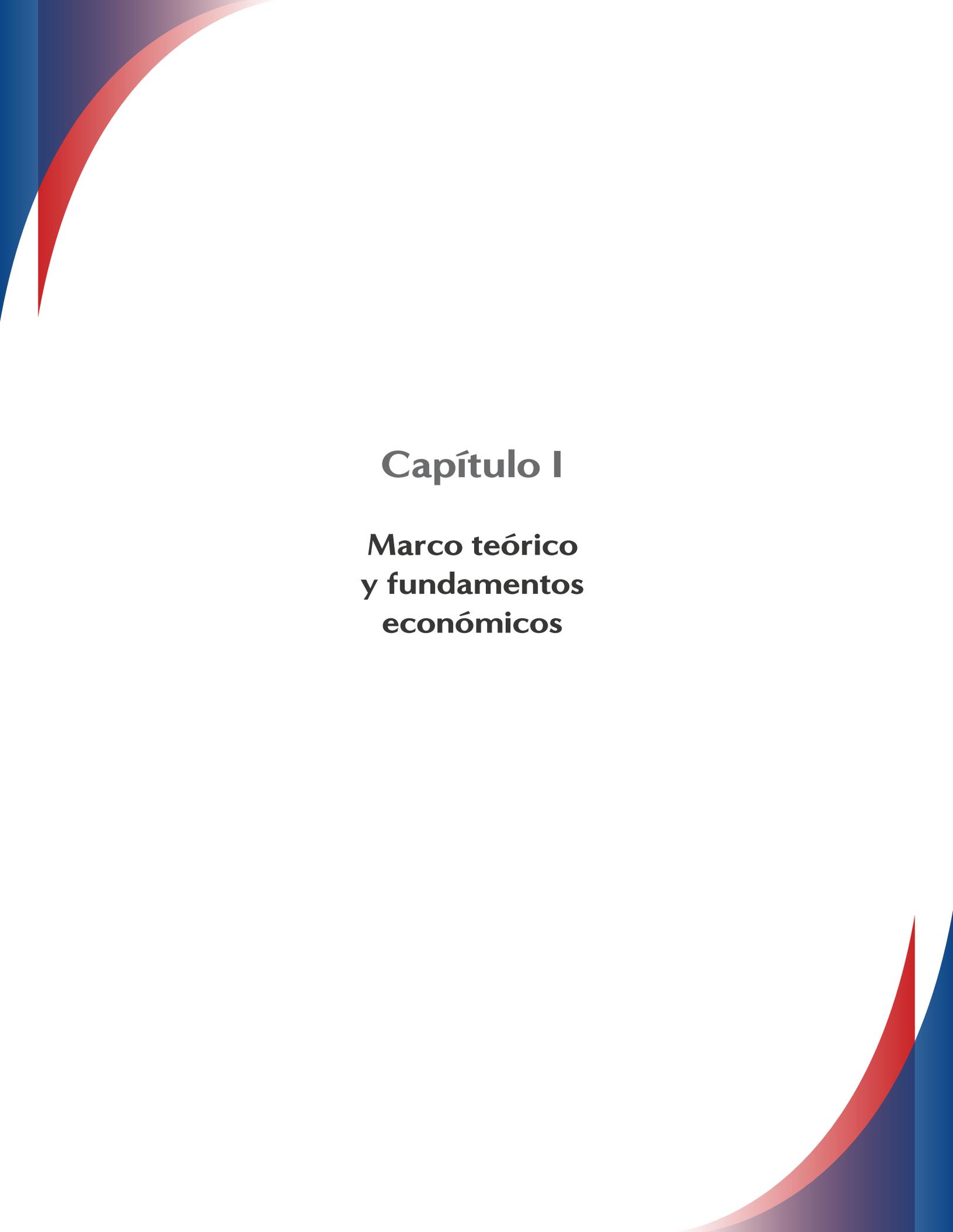
## **El actual esquema de cesantía presenta tres problemas fundamentales:**

- 1. Cobertura limitada:** Más del 50% de la población laboral opera en el sector informal, quedando excluida del beneficio.
- 2. Judicialización:** Los conflictos legales por cesantía representan altos costos económicos y de tiempo para empleadores y empleados.
- 3. Desincentivo para la formalización:** Las altas cargas financieras de este esquema dificultan la contratación formal, afectando a las pequeñas y medianas empresas.

Frente a estas realidades, proponemos la creación del Fondo General de Auxilio de Cesantía (FGAC), un modelo que combina financiamiento sostenible, cobertura universal y políticas activas de empleo. Este fondo tiene como objetivo garantizar el pago del auxilio de cesantía de forma oportuna y sin conflictos, promoviendo un mercado laboral más formal y competitivo.

La propuesta está respaldada por estudios técnicos, lecciones de experiencias internacionales y un sólido marco teórico, que convierten al FGAC en una solución moderna, práctica y alineada con las mejores prácticas globales.





# Capítulo I

## Marco teórico y fundamentos económicos

El Fondo General de Auxilio de Cesantía (FGAC) se fundamenta en un enfoque integral que combina principios teóricos, datos de economía política y análisis del contexto laboral dominicano. Este capítulo explora las bases conceptuales y los problemas estructurales que justifican la implementación del FGAC.

## I. Fundamentos teóricos

La propuesta del FGAC se inspira en tres pilares fundamentales del pensamiento económico y social:

### 1. Equidad y justicia social (John Rawls):

- La equidad implica garantizar que todos los trabajadores tengan acceso a mecanismos de protección social, independientemente de su condición laboral.
- El FGAC busca reducir desigualdades en el mercado laboral, ampliando la cobertura del auxilio de cesantía y asegurando que los más vulnerables no queden desprotegidos.

### 2. Incentivos y formalización (Douglass North):

- Las instituciones deben diseñarse para incentivar comportamientos formales.
- La propuesta crea un sistema predecible y transparente que reduce los costos acumulativos de la cesantía, promoviendo la formalización laboral y ampliando la base contributiva de la seguridad social.

### 3. Protección ante el desempleo (Organización Internacional del Trabajo - OIT):

- Según la OIT, los sistemas modernos deben combinar protección financiera con políticas activas de empleo.
- El FGAC integra ambos elementos, asegurando apoyo económico inmediato para los cesantes y fomentando su reinserción laboral mediante programas de reentrenamiento.

## II. Economía política: El problema en cifras

La situación laboral de la República Dominicana presenta desafíos estructurales que limitan la efectividad del sistema actual de cesantía:

### 1. Alta informalidad laboral:

- Más del 55% de la fuerza laboral opera en el sector informal, según datos del Banco Central.
- Este porcentaje representa una barrera para garantizar derechos laborales, ya que los trabajadores informales no tienen acceso al auxilio de cesantía.

## 2. Judicialización y costos legales:

- Más del 4% de los casos de cesantía terminan en conflictos legales, con una duración promedio de 16 meses.
- Estos procesos generan costos significativos para empleadores y trabajadores, afectando la eficiencia del sistema judicial.

## 3. Impacto en las PYMES:

- Las pequeñas y medianas empresas (PYMES) representan el 97% del tejido empresarial dominicano, pero son las más afectadas por los costos acumulativos de la cesantía.
- Los pagos de cesantía pueden superar el 30% de los costos operativos anuales de una PYME, desincentivando la formalización laboral.

## 4. Exclusión de trabajadores jóvenes:

- El sistema actual beneficia principalmente a trabajadores con mayor antigüedad, dejando a los empleados jóvenes y a los de contratos temporales en desventaja.

### III. Beneficios esperados del FGAC

La implementación del FGAC transformará el sistema laboral dominicano mediante un modelo más justo, eficiente y sostenible:

#### 1. Ampliación de la cobertura:

- Todos los trabajadores formales tendrán acceso al auxilio de cesantía, eliminando la incertidumbre y los conflictos legales.
- Se incentivará la formalización laboral, permitiendo la inclusión progresiva de trabajadores informales.

#### 2. Reducción de costos para empleadores:

- La eliminación de las cargas económicas acumulativas de la cesantía reducirá los costos laborales de las PYMES, incentivando la contratación formal.

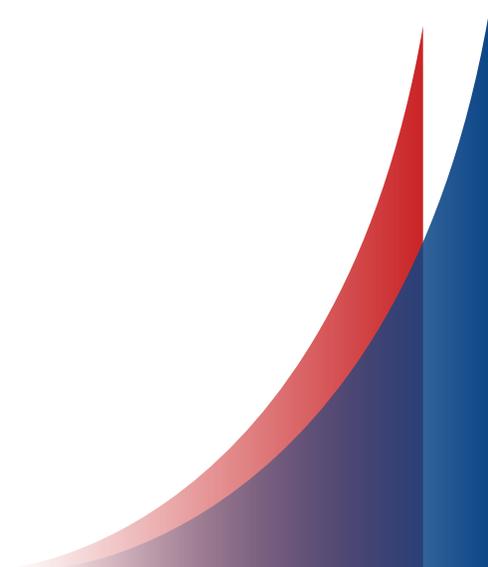
#### 3. Fortalecimiento del sistema de seguridad social:

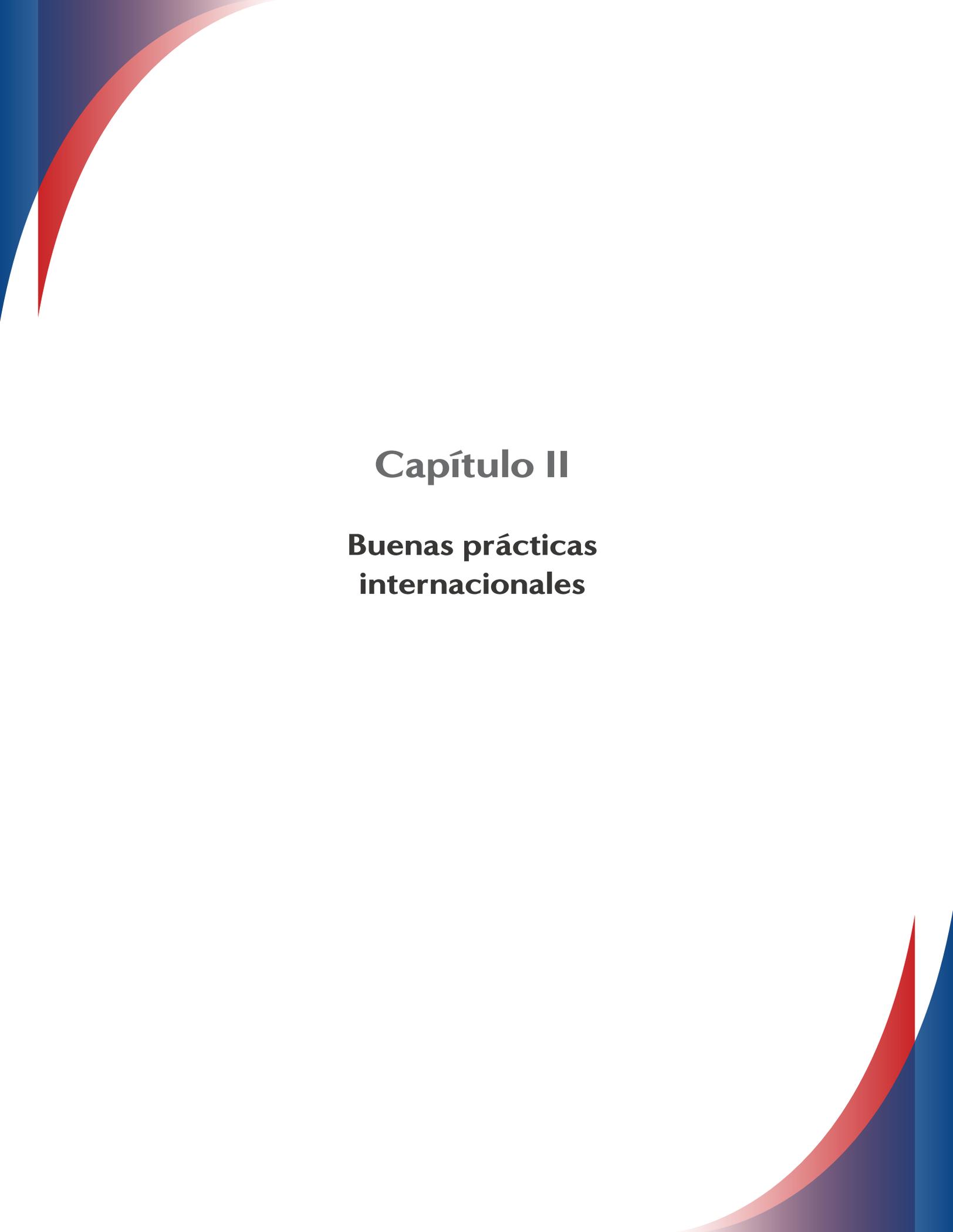
- Al aumentar la base contributiva, el FGAC contribuirá a la sostenibilidad financiera de todo el sistema de protección social.

#### **4. Justificación técnica**

La propuesta del FGAC responde a recomendaciones de organismos internacionales, como el Banco Mundial y la OIT, que destacan la importancia de sistemas colectivos para reducir desigualdades y promover la estabilidad económica. Su diseño se alinea con los principios de sostenibilidad, equidad y eficiencia, asegurando un impacto positivo tanto para trabajadores como para empleadores.

Con este marco teórico y análisis económico, se establece la base conceptual para el diseño del FGAC.





## **Capítulo II**

### **Buenas prácticas internacionales**

El diseño del Fondo General de Auxilio de Cesantía (FGAC) se basa en lecciones aprendidas de experiencias internacionales que han implementado mecanismos modernos para la protección laboral y el auxilio por desempleo. Países como Chile, Austria y Uruguay ofrecen modelos exitosos que han inspirado componentes clave del FGAC. Este capítulo analiza estas experiencias y extrae las mejores prácticas aplicables al contexto dominicano.

## I. Chile: Seguro de cesantía con integración solidaria

Chile implementó en 2002 un sistema de seguro de cesantía innovador, basado en dos pilares:

### 1. Cuentas Individuales de Cesantía (CIC):

- Cada trabajador tiene una cuenta financiada por aportes de empleadores (2.4% del salario) y trabajadores (0.6% del salario).
- Los fondos acumulados son propiedad del trabajador y pueden usarse en caso de cesantía.

### 2. Fondo Solidario de Cesantía (FSC):

- Proporciona apoyo adicional a trabajadores que agotan sus cuentas individuales o no tienen saldo suficiente.
- Es financiado por empleadores y el Estado.

### Resultados clave:

- Cobertura ampliada: Más del 90% de los trabajadores formales están protegidos.
- Reducción de la judicialización: Los pagos automáticos han eliminado conflictos legales por cesantía.
- Flexibilidad laboral: Las empresas tienen mayor previsibilidad financiera.

## II. Austria: La “mochila laboral”

El modelo de “mochila laboral” en Austria, implementado en 2003, introduce un sistema de cuentas individuales portables que acompañan al trabajador a lo largo de su vida laboral.

### 1. Funcionamiento:

- Los empleadores aportan un porcentaje fijo del salario a una cuenta individual para cada empleado.
- En caso de cesantía, el trabajador puede acceder a los fondos acumulados o transferirlos al nuevo empleo.

### 2. Beneficio adicional:

- Si los fondos no son utilizados durante la vida laboral, se suman a la pensión del trabajador al momento de la jubilación.

### **Resultados clave:**

- Incentivo a la movilidad laboral: Los trabajadores pueden cambiar de empleo sin perder derechos acumulados.
- Cobertura garantizada: Cada trabajador tiene asegurado el acceso a los fondos, independientemente del motivo de la cesantía.
- Reducción de cargas acumulativas para empleadores: Los costos de cesantía son predecibles y no dependen de la antigüedad del empleado.

### **III. Uruguay: Seguro de desempleo con políticas activas**

Uruguay combina un seguro de desempleo tradicional con políticas activas de empleo para garantizar una reinserción rápida al mercado laboral.

#### **1. Seguro de paro:**

- Proporciona un ingreso temporal a los trabajadores cesantes, financiado por aportes de empleadores y el Estado.

#### **2. Políticas activas de empleo:**

- Los beneficiarios deben participar en programas de capacitación, reentrenamiento y búsqueda de empleo.
- Se utilizan plataformas digitales para conectar a los cesantes con nuevas oportunidades laborales.

### **Resultados clave:**

- Alta reincorporación laboral: Más del 70% de los beneficiarios encuentra empleo dentro de los primeros seis meses.
- Reducción del desempleo estructural: Las políticas activas mejoran la empleabilidad de los trabajadores.
- Estabilidad financiera: El sistema es sostenible gracias a la combinación de fondos individuales y contribuciones estatales.

### **IV. Lecciones clave para la República Dominicana**

Los casos de Chile, Austria y Uruguay ofrecen lecciones valiosas que han sido incorporadas al diseño del FGAC:

#### **1. Fondo colectivo con cuentas individuales:**

- Como en Chile y Austria, el FGAC combinará un sistema de aportes recurrentes con un componente solidario para garantizar la sostenibilidad y la equidad.

**2. Integración con políticas activas de empleo:**

- Inspirado en Uruguay, el FGAC incluirá programas de capacitación y reentrenamiento para facilitar la reinserción laboral.

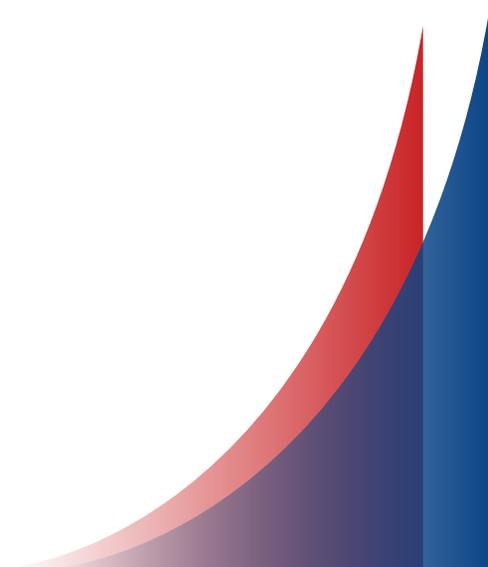
**3. Reducción de la judicialización:**

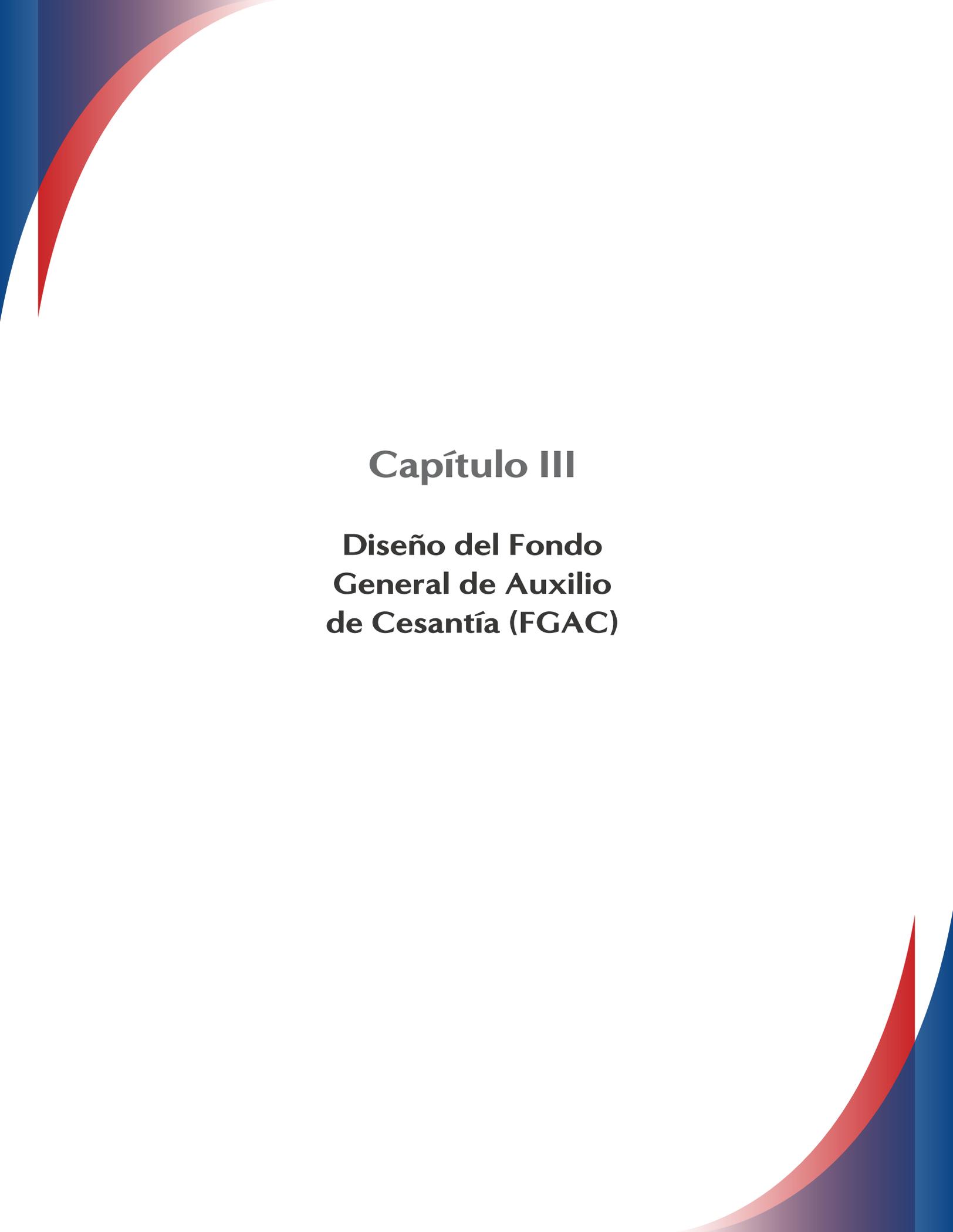
- La automatización de pagos y la previsibilidad financiera reducirán los conflictos legales por cesantía.

**4. Portabilidad y flexibilidad:**

- Al igual que en Austria, el FGAC garantizará que los trabajadores mantengan sus derechos acumulados al cambiar de empleo.

Este análisis de buenas prácticas internacionales refuerza la viabilidad del FGAC y su capacidad para modernizar el sistema laboral dominicano, alineándolo con estándares globales.





## **Capítulo III**

### **Diseño del Fondo General de Auxilio de Cesantía (FGAC)**

El diseño del Fondo General de Auxilio de Cesantía (FGAC) responde a las necesidades específicas del mercado laboral dominicano y está alineado con las mejores prácticas internacionales. Su estructura combina elementos de sostenibilidad financiera, cobertura universal y mecanismos para la reinserción laboral. Este capítulo detalla los componentes principales del FGAC y su funcionamiento.

## I. Financiamiento

El FGAC se financiará a través de un modelo sostenible que combina recursos iniciales, contribuciones recurrentes de empleadores y redistribución de recursos existentes.

### 1. Capital inicial:

- Los excedentes del Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos Laborales (IDOPRIL) constituirán el fondo inicial.
- Estos recursos, actualmente subutilizados, permitirán garantizar los primeros pagos y establecer la base operativa del FGAC sin nuevas cargas fiscales.

### 2. Contribuciones recurrentes:

- Los empleadores realizarán aportes equivalentes al 2% del salario mensual de cada trabajador formal.
- Estas contribuciones serán recaudadas y gestionadas por la Tesorería de la Seguridad Social (TSS).

### 3. Redistribución de recursos del IDOPRIL:

- Se redirigirá hasta un 30% de la tasa actual de riesgos laborales hacia el FGAC, asegurando la sostenibilidad del sistema sin comprometer la protección de riesgos laborales.

## II. Beneficiarios

El FGAC garantizará el acceso al auxilio de cesantía de manera equitativa, cubriendo tanto a trabajadores formales actuales como incentivando la formalización laboral.

### 1. Cobertura universal:

- Todos los trabajadores formales con contrato indefinido tendrán derecho al beneficio, independientemente de la causa de la terminación del contrato.

### 2. Inclusión progresiva:

- Se crearán incentivos para formalizar a los trabajadores informales, como subsidios temporales para empleadores que regularicen contratos laborales.

### 3. Foco en la equidad:

- Se establecerán reglas claras para evitar discriminación y garantizar que todos los trabajadores reciban el auxilio de cesantía según su salario y antigüedad.

## III. Administración

El FGAC será administrado por entidades existentes para optimizar recursos y garantizar la transparencia en su operación.

### 1. Gestión centralizada:

- La TSS será responsable de la recaudación de contribuciones y del pago de beneficios a los trabajadores.

### 2. Supervisión técnica:

- El IDOPRIL supervisará la operatividad del fondo y auditará su manejo financiero.

### 3. Automatización de procesos:

- Se implementarán plataformas digitales para facilitar la inscripción, el seguimiento y el pago de beneficios, reduciendo tiempos y costos administrativos.

## IV. Beneficios y prestaciones

El FGAC garantizará prestaciones laborales justas y complementará los pagos con programas de reentrenamiento y reinserción laboral.

### 1. Auxilio de cesantía:

- Cada trabajador recibirá un auxilio equivalente a 43.5 días de salario promedio por cada año trabajado, con un máximo de 5 meses de beneficios.

### 2. Políticas activas de empleo:

- Los beneficiarios tendrán acceso a programas de capacitación técnica, reentrenamiento y servicios de intermediación laboral gestionados por el Ministerio de Trabajo.
- Se priorizarán sectores estratégicos para la economía dominicana, como tecnología, turismo y manufactura.

## V. Gobernanza y transparencia

El éxito del FGAC dependerá de una gobernanza sólida y mecanismos de rendición de cuentas.

### 1. Consejo de administración:

- Un comité multisectorial, compuesto por representantes de empleadores, trabajadores y el gobierno, supervisará las operaciones del FGAC.

### 2. Auditorías periódicas:

- Se realizarán auditorías anuales internas y externas para garantizar la transparencia en el uso de los fondos.

### 3. Supervisión internacional:

- Se invitará a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y a otras entidades internacionales a evaluar periódicamente el desempeño del FGAC.

## VI. Innovación tecnológica

El FGAC aprovechará la tecnología para garantizar eficiencia y accesibilidad.

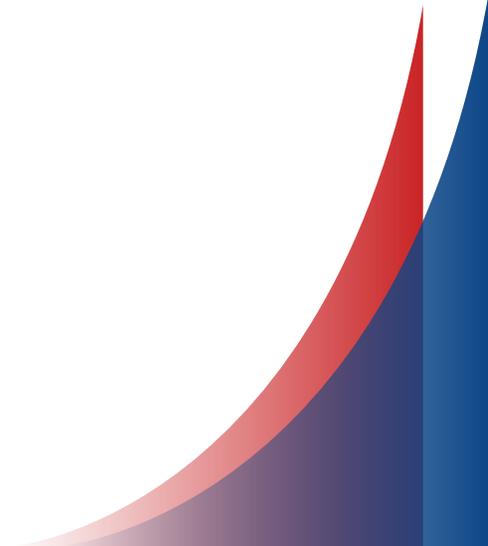
### 1. Plataformas digitales:

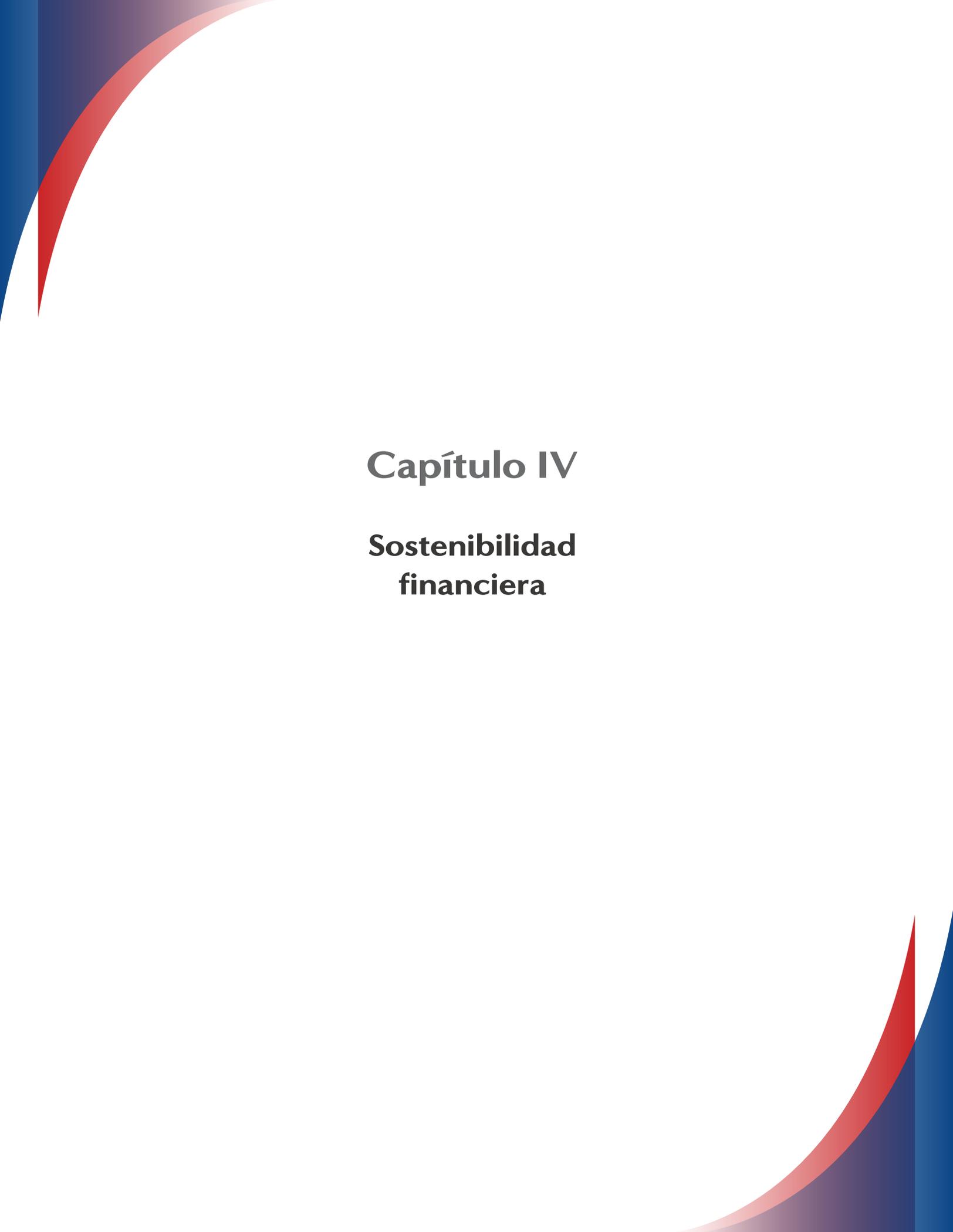
- Los empleadores podrán realizar aportes y consultar balances en línea.
- Los trabajadores podrán verificar su elegibilidad y solicitar beneficios de forma virtual.

### 2. Big Data y análisis predictivo:

- Se utilizarán herramientas de análisis de datos para prever fluctuaciones en la demanda de beneficios y ajustar las políticas del FGAC de manera proactiva.

Este diseño combina sostenibilidad financiera, inclusión laboral y gobernanza transparente, posicionando al FGAC como una solución innovadora y adaptada a las necesidades de la República Dominicana.





# **Capítulo IV**

## **Sostenibilidad financiera**

La sostenibilidad financiera del Fondo General de Auxilio de Cesantía (FGAC) es un pilar fundamental para garantizar su funcionamiento a largo plazo. Este capítulo presenta un análisis detallado de los ingresos, egresos y mecanismos de estabilidad financiera del FGAC, asegurando su viabilidad en diferentes escenarios económicos.

## I. Fuentes de ingresos

El FGAC se financiará a través de una combinación de recursos existentes y nuevos aportes, diseñados para minimizar el impacto económico en los empleadores y maximizar la eficiencia del sistema.

### 1. Excedentes del IDOPRIL (Fondo inicial):

- El IDOPRIL cuenta con recursos acumulados significativos que serán utilizados para establecer el fondo inicial del FGAC. Esto permitirá cubrir los beneficios en los primeros años y crear un margen de estabilidad.

### 2. Contribuciones recurrentes de empleadores:

- Los empleadores aportarán un 2% del salario mensual de cada trabajador formal.
- Este modelo asegura un flujo constante de ingresos que se ajustará automáticamente al crecimiento del mercado laboral formal.

### 3. Redistribución de recursos del IDOPRIL:

- Hasta un 30% de la tasa de riesgos laborales será redirigida al FGAC, asegurando una transición sostenible sin comprometer la cobertura actual de riesgos laborales.

## II. Proyecciones de ingresos y egresos

El análisis financiero del FGAC considera las condiciones actuales del mercado laboral dominicano y proyecta su sostenibilidad a largo plazo.

- **Ingresos anuales estimados:**
- **Contribuciones de empleadores:**
  - Con una base de 1.2 millones de trabajadores formales y un salario promedio de 16,500 DOP, las contribuciones generarían aproximadamente 4,928 millones de DOP anuales.
- **Redistribución del IDOPRIL:**
  - Se estima un ingreso adicional de 1,500 millones de DOP anuales mediante la reasignación de recursos.
- **Total de ingresos anuales: 6,428 millones de DOP.**

### Egresos anuales estimados:

- **Costo promedio por cesante:**
  - Basado en un beneficio de 43.5 días de salario promedio por año trabajado, el costo promedio por trabajador cesante sería de 30,401 DOP.
- **Cesantes anuales estimados:**
  - Con una tasa promedio de rotación laboral del 11%, se proyecta que 132,780 trabajadores accedan al beneficio anualmente.
- **Total de egresos anuales: 4,036 millones de DOP.**

### Superávit anual proyectado:

- **Ingresos menos egresos: 2,392 millones de DOP.**
  - Este excedente permitirá la creación de un fondo de contingencia, asegurando estabilidad ante escenarios de crisis económica o aumentos imprevistos en la demanda.

## III. Mecanismos de estabilidad financiera

El FGAC incorporará medidas para garantizar su sostenibilidad y adaptabilidad a largo plazo:

### 1. Fondo de contingencia:

- El superávit anual se destinará a un fondo de reserva que cubrirá aumentos inesperados en los egresos.
- Se proyecta acumular un fondo de contingencia equivalente a un 25% de los egresos anuales en los primeros cinco años.

### 2. Revisión periódica de contribuciones:

- Las tasas de aportación serán evaluadas cada dos años para garantizar un equilibrio entre ingresos y egresos.

### 3. Diversificación de fuentes de ingresos:

- En el mediano plazo, el FGAC explorará mecanismos adicionales de financiamiento, como incentivos fiscales para empleadores que contribuyan al sistema.

#### IV. Proyección a 10 años

El FGAC está diseñado para ser financieramente autosuficiente en el largo plazo. Considerando un crecimiento salarial promedio del 3% anual y una tasa estable de rotación laboral, se proyecta que los ingresos superen consistentemente los egresos, fortaleciendo el fondo de contingencia.

##### Impacto económico a 10 años:

- **Incremento en la formalización:**
  - Se espera un aumento del 10% en la tasa de formalización laboral, lo que ampliará la base contributiva y reducirá la carga del sector informal en la economía.
  -
- **Reducción de costos judiciales:**
  - La eliminación de litigios por cesantía generará ahorros significativos para empleadores y el sistema judicial.

#### V. Análisis de riesgos

El FGAC contempla medidas para mitigar posibles riesgos financieros:

##### 1. Crisis económica:

- El fondo de contingencia garantizará la estabilidad del sistema en períodos de recesión o aumento del desempleo.

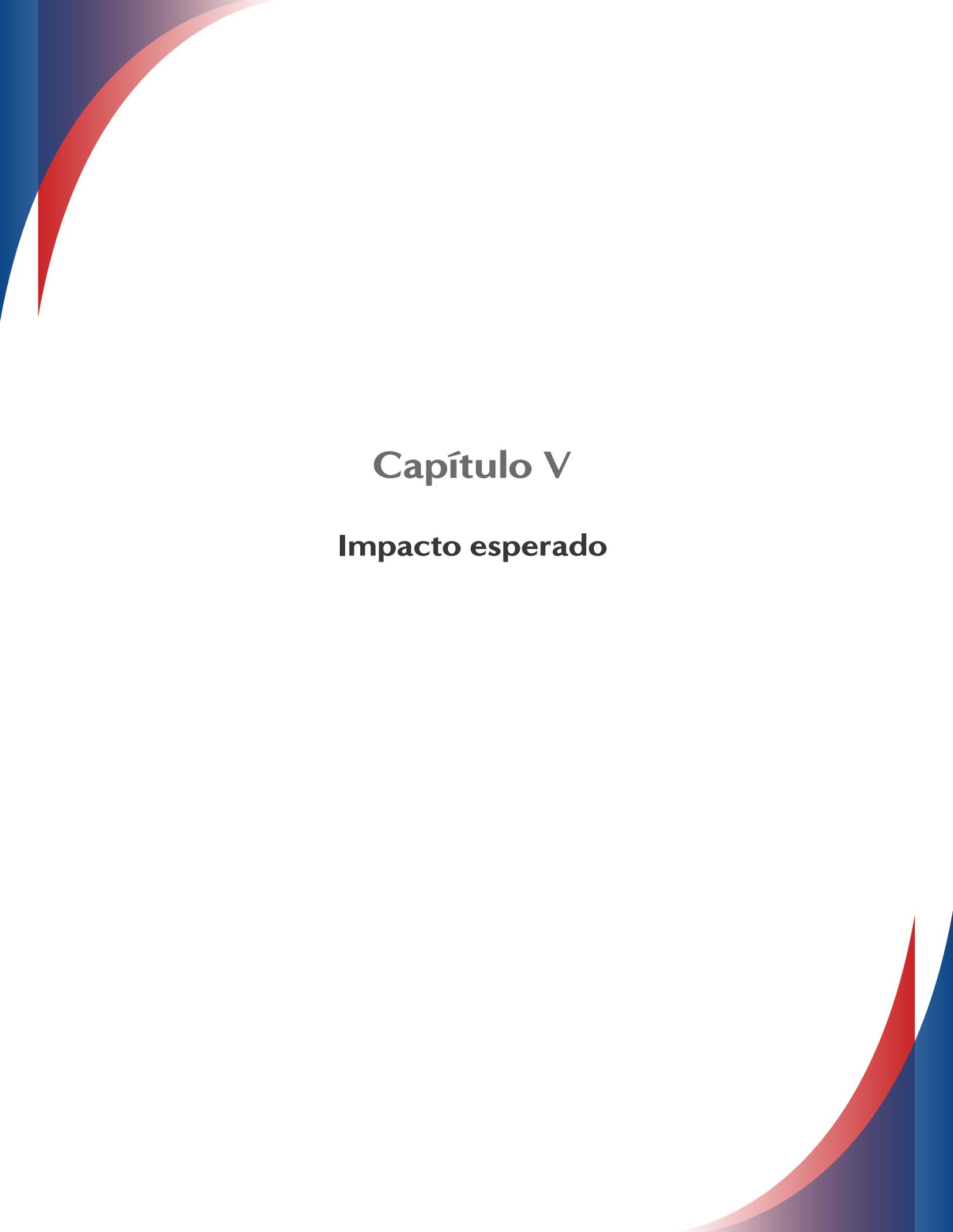
##### 2. Subestimación de egresos:

- Se realizarán evaluaciones trimestrales para ajustar las proyecciones y evitar déficits.

##### 3. Cumplimiento de aportaciones:

- Se implementarán sanciones estrictas para empleadores que incumplan con las contribuciones, junto con incentivos para fomentar la formalización.

Este capítulo demuestra que el FGAC es financieramente viable y sostenible, con mecanismos claros para garantizar su estabilidad a largo plazo.



# Capítulo V

## Impacto esperado

La implementación del Fondo General de Auxilio de Cesantía (FGAC) tendrá un impacto significativo en el mercado laboral, la economía y la estructura social de la República Dominicana. Este capítulo detalla los beneficios esperados para los trabajadores, empleadores y el sistema laboral en general.

## **I. Beneficios para los trabajadores**

El FGAC garantiza una mayor equidad y protección social para los trabajadores, mitigando las vulnerabilidades actuales del sistema de cesantía.

### **1. Cobertura universal y acceso garantizado:**

- Todos los trabajadores formales tendrán derecho al auxilio de cesantía, eliminando la incertidumbre y los retrasos asociados al sistema actual.
- Se reducirá la discriminación hacia trabajadores jóvenes o de contratos cortos, garantizando igualdad de derechos para todos.

### **2. Estabilidad económica durante el desempleo:**

- El FGAC proporcionará una fuente de ingresos inmediata para los cesantes, ayudándoles a cubrir sus necesidades básicas mientras buscan un nuevo empleo.

### **3. Mejora de la empleabilidad:**

- Los programas de reentrenamiento y capacitación técnica vinculados al FGAC fortalecerán las habilidades de los trabajadores, aumentando sus oportunidades de reinserción laboral en sectores clave.

## **II. Beneficios para los empleadores**

El diseño del FGAC alivia las cargas financieras de los empleadores, fomentando un entorno más favorable para la formalización y el crecimiento empresarial.

### **1. Reducción de costos acumulativos:**

- Los pagos previsible y recurrentes al FGAC eliminan la incertidumbre financiera asociada a la acumulación de cesantía, especialmente en empresas con empleados de larga antigüedad.

### **2. Reducción de conflictos laborales:**

- Al automatizar los pagos y centralizar la administración del sistema, se minimizan los litigios por cesantía, ahorrando tiempo y recursos legales para los empleadores.

### **3. Fomento de la competitividad:**

- Las pequeñas y medianas empresas (PYMES) tendrán un esquema más flexible y accesible, permitiéndoles competir en mejores condiciones en el mercado formal.

## **III. Beneficios para el sistema laboral**

El FGAC transformará el mercado laboral dominicano, promoviendo la inclusión y la sostenibilidad a largo plazo.

### **1. Incentivo a la formalización laboral:**

- Al reducir las barreras económicas para los empleadores, el FGAC fomentará la contratación formal, ampliando la cobertura de la seguridad social.
- Se estima un aumento del 10% en la tasa de formalización en los primeros cinco años de implementación.

### **2. Fortalecimiento del sistema de seguridad social:**

- Al ampliar la base contributiva, el FGAC contribuirá a la sostenibilidad financiera de otros programas sociales, como el sistema de pensiones y el seguro de salud.

### **3. Estabilidad macroeconómica:**

- Al proporcionar ingresos estables durante el desempleo, el FGAC reducirá las fluctuaciones en el consumo doméstico, apoyando la estabilidad económica en períodos de recesión.

## **IV. Impacto social y económico**

El FGAC tendrá efectos positivos más allá del ámbito laboral, mejorando la calidad de vida de los trabajadores y fortaleciendo el tejido social del país.

### **1. Reducción de la desigualdad:**

- Al ampliar la cobertura del auxilio de cesantía, el FGAC reducirá las brechas entre trabajadores formales e informales, promoviendo una mayor equidad social.

### **2. Protección frente a crisis económicas:**

- Durante períodos de recesión, el FGAC actuará como una red de seguridad económica, reduciendo el impacto del desempleo en las familias y comunidades.

### **3. Aumento de la confianza en las instituciones públicas:**

- Un sistema eficiente y transparente fortalecerá la percepción de los ciudadanos hacia el gobierno y las instituciones laborales, promoviendo la cohesión social.

## V. Indicadores clave de éxito

El impacto del FGAC será monitoreado mediante indicadores específicos que reflejen su efectividad y sostenibilidad:

### 1. Indicadores laborales:

- Incremento en la tasa de formalización laboral.
- Reducción del tiempo promedio para la reinserción laboral de los beneficiarios.

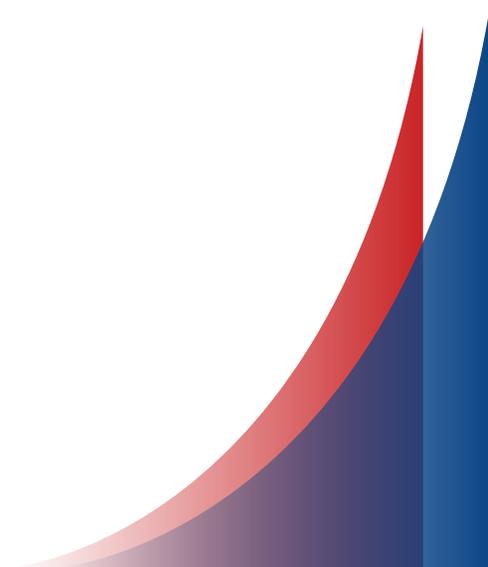
### 2. Indicadores financieros:

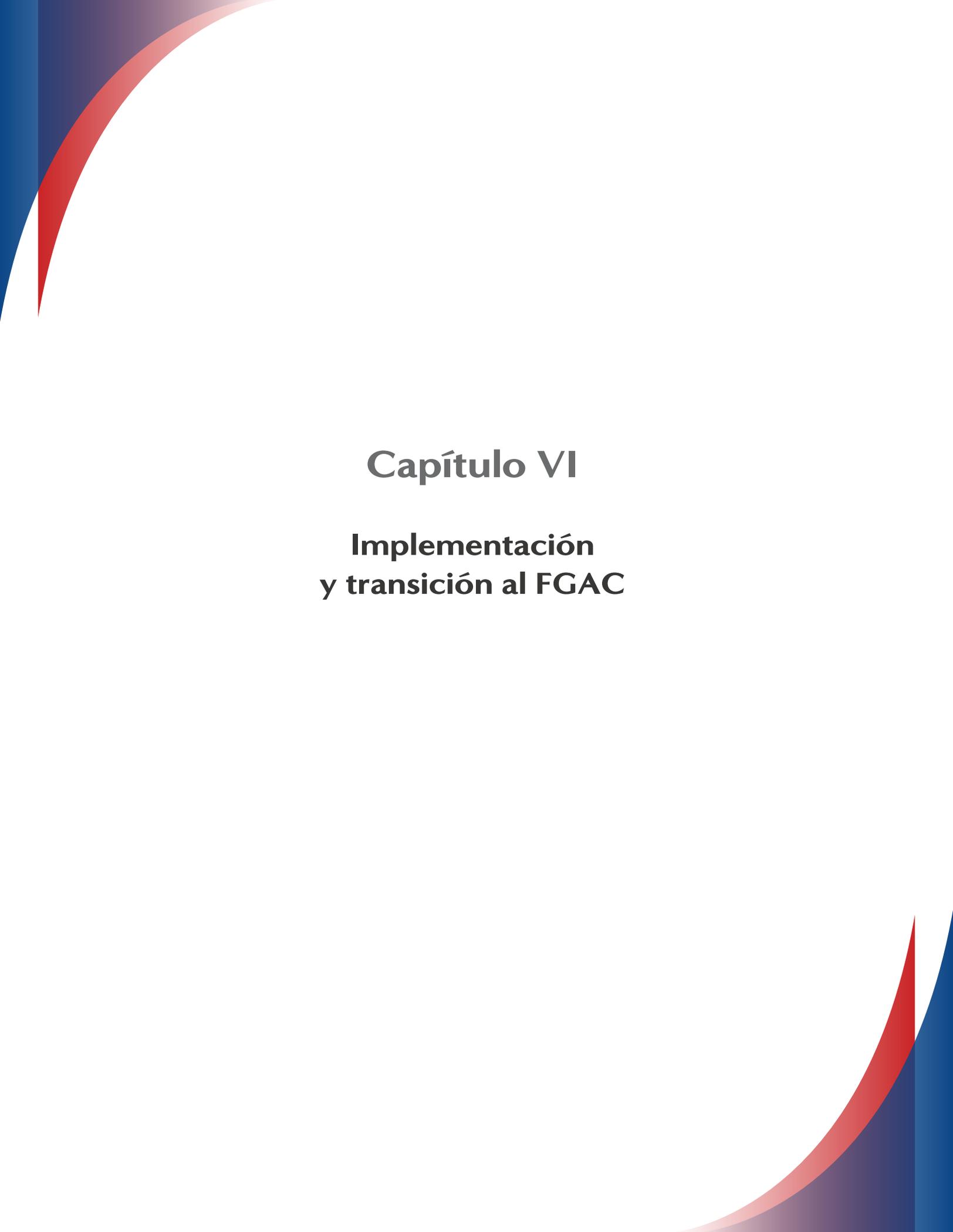
- Superávit acumulado en el fondo de contingencia.
- Reducción en los costos judiciales asociados a conflictos por cesantía.

### 3. Indicadores sociales:

- Incremento en la satisfacción de los trabajadores con el sistema de protección laboral.
- Reducción de la pobreza y la desigualdad en familias afectadas por el desempleo.

Este capítulo evidencia cómo el FGAC no solo modernizará el sistema laboral, sino que también tendrá un impacto transformador en la economía y la sociedad dominicana.





# Capítulo VI

## Implementación y transición al FGAC

La implementación del Fondo General de Auxilio de Cesantía (FGAC) requiere un enfoque estratégico y estructurado para garantizar una transición efectiva desde el sistema actual hacia el nuevo modelo. Este capítulo detalla las fases, estrategias de comunicación y mecanismos de monitoreo necesarios para asegurar el éxito del FGAC.

## 1. Plan de implementación en fases

El FGAC se implementará en tres fases principales para minimizar riesgos y garantizar su sostenibilidad.

### Fase 1: Aprobación legislativa y reglamentación

- Objetivo: Establecer el marco normativo que soporte la creación y operación del FGAC.
- Acciones clave:
  - Redacción y aprobación de las reformas al Código Laboral y las normativas del IDOPRIL.
  - Establecimiento de un reglamento técnico para definir las funciones de las entidades involucradas, como la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) y el Ministerio de Trabajo.
  - Creación de un comité de implementación que coordine y supervise la transición.

### Fase 2: Creación del fondo inicial y pruebas piloto

- Objetivo: Activar el FGAC y evaluar su funcionamiento en sectores específicos.
- Acciones clave:
  - Transferencia de los excedentes del IDOPRIL al FGAC para conformar el fondo inicial.
  - Selección de sectores estratégicos (por ejemplo, manufactura, turismo y tecnología) para ejecutar pruebas piloto que permitan ajustar procesos de recaudación y pago.
  - Implementación de plataformas digitales para gestionar aportes y solicitudes de beneficios.

### Fase 3: Implementación nacional

- Objetivo: Extender la operación del FGAC a todos los trabajadores formales del país.
- Acciones clave:
  - Lanzamiento nacional del FGAC con un plan de comunicación que informe a empleadores y trabajadores sobre el nuevo sistema.
  - Monitoreo continuo de los indicadores clave para ajustar políticas y mejorar la operatividad.

## II. Estrategia de comunicación

La transición hacia el FGAC requiere una campaña de comunicación efectiva que genere confianza y fomente la participación de todos los actores.

### **1. Para los trabajadores:**

- Explicar los beneficios del FGAC frente al sistema actual, destacando la rapidez y equidad del nuevo modelo.
- Crear tutoriales y guías accesibles sobre cómo acceder a los beneficios del FGAC.

### **2. Para los empleadores:**

- Comunicar la reducción de cargas financieras acumulativas y los beneficios de un sistema más predecible.
- Ofrecer sesiones informativas y capacitación para facilitar la transición al nuevo esquema de aportaciones.

### **3. Para la sociedad en general:**

- Resaltar el impacto del FGAC en la modernización del mercado laboral y la reducción de la desigualdad.
- Utilizar medios tradicionales y digitales para promover la confianza en el sistema.

## **III. Mecanismos de monitoreo y evaluación**

Para garantizar el éxito del FGAC, se establecerán mecanismos de monitoreo continuo y evaluación periódica.

### **1. Indicadores operativos:**

- Tiempo promedio de pago desde la solicitud del auxilio de cesantía.
- Porcentaje de empleadores que cumplen con las contribuciones al FGAC.

### **2. Auditorías regulares:**

- Auditorías internas y externas anuales para garantizar la transparencia y la correcta gestión de los fondos.
- Participación de organismos internacionales, como la OIT, para validar los procesos.

### **3. Ajustes estratégicos:**

- Revisión bienal de las tasas de contribución y los criterios de elegibilidad para adaptarse a las condiciones del mercado laboral.
- Incorporación de las recomendaciones derivadas de las pruebas piloto y las auditorías.

## **IV. Gestión de riesgos**

La implementación del FGAC contempla medidas específicas para mitigar los riesgos asociados a la transición:

### **1. Resistencia de los actores clave:**

- Realizar mesas de diálogo con sindicatos, asociaciones empresariales y líderes del Congreso para generar consenso.

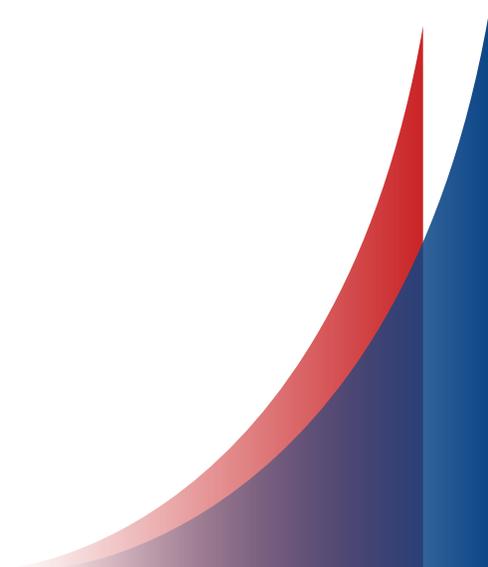
**2. Falta de cumplimiento inicial:**

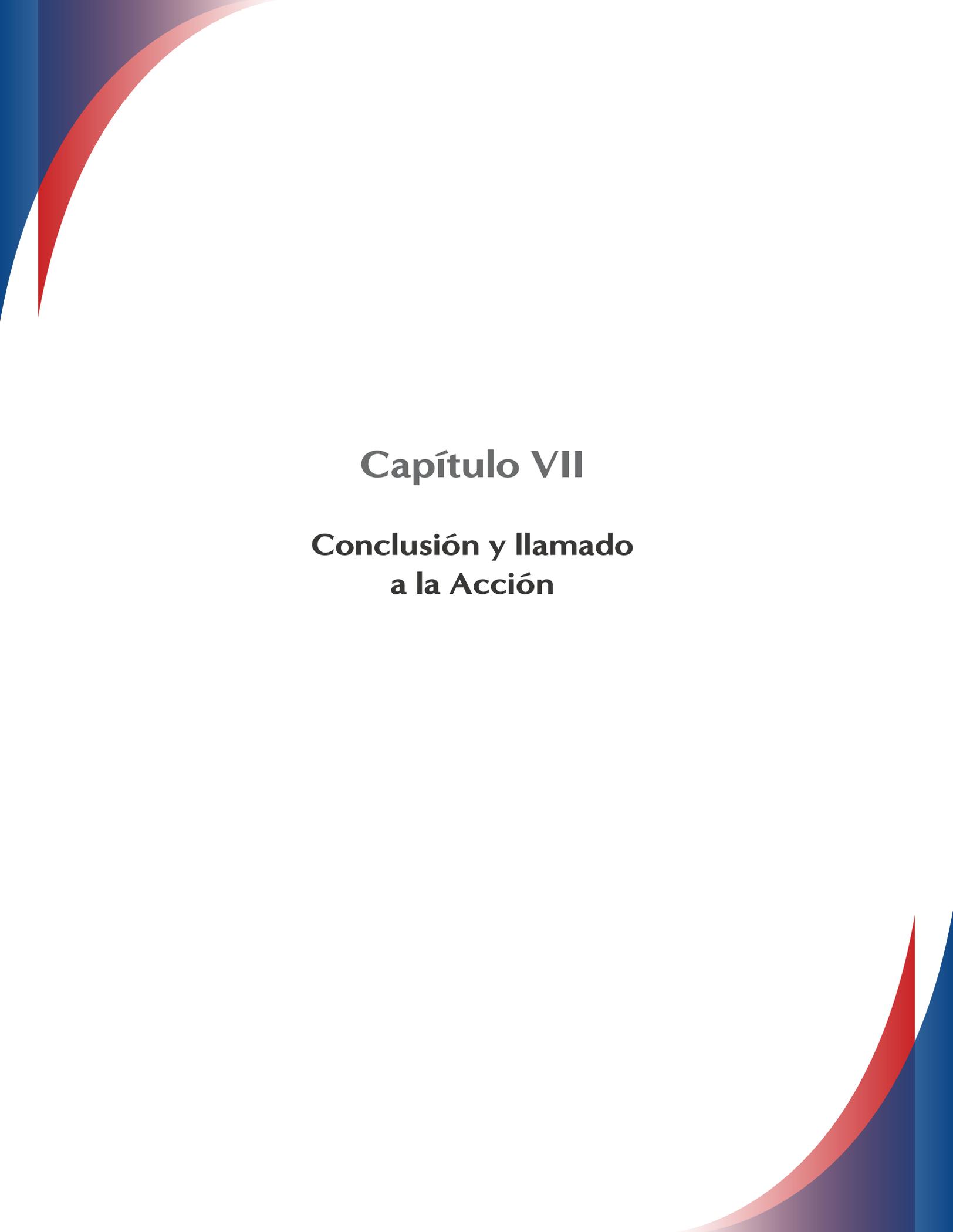
- Implementar sanciones claras para empleadores que incumplan con sus aportaciones, junto con incentivos fiscales para fomentar la formalización.

**3. Demoras en la operatividad:**

- Priorizar la automatización de procesos y la capacitación del personal encargado de la administración del FGAC.

Este capítulo establece una hoja de ruta clara para la implementación del FGAC, asegurando una transición efectiva que maximice los beneficios para trabajadores y empleadores.





# **Capítulo VII**

## **Conclusión y llamado a la Acción**

El Fondo General de Auxilio de Cesantía (FGAC) representa una oportunidad histórica para transformar el mercado laboral dominicano en un modelo más inclusivo, justo y sostenible. Esta propuesta aborda los problemas estructurales del sistema de cesantía actual, como la cobertura limitada, la judicialización y el impacto negativo en la formalización laboral.

Al adoptar un enfoque integral, respaldado por principios teóricos sólidos, experiencias internacionales y análisis técnicos como el del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el FGAC se posiciona como una solución innovadora que combina sostenibilidad financiera, ampliación de derechos laborales y promoción de la formalización.

## **I. Principales beneficios del FGAC**

### **1. Para los trabajadores:**

- Acceso garantizado al auxilio de cesantía sin discriminación ni demoras.
- Programas de reentrenamiento y capacitación para mejorar su empleabilidad.

### **2. Para los empleadores:**

- Reducción de las cargas financieras acumulativas, con pagos predecibles y asequibles.
- Menor litigiosidad laboral y mayor confianza en el sistema de protección laboral.

### **3. Para el sistema laboral:**

- Incremento en la formalización laboral, ampliando la base contributiva.
- Sostenibilidad financiera mediante la combinación de contribuciones recurrentes y recursos existentes.

### **4. Para la economía nacional:**

- Reducción de la pobreza y la desigualdad a través de un sistema laboral más equitativo.
- Estabilidad macroeconómica al proteger los ingresos de los trabajadores cesantes.

## **II. Un llamado al Congreso Nacional**

El FGAC no es solo una reforma técnica, sino una herramienta para construir un mercado laboral que responda a los retos del siglo XXI. Su implementación requiere un compromiso conjunto de los legisladores, el sector privado, los trabajadores y la sociedad en general.

### **Solicitamos al Congreso Nacional:**

1. Aprobar las reformas legislativas necesarias para crear el FGAC, modernizando el marco normativo laboral y adaptándolo a las mejores prácticas internacionales.
2. Facilitar el diálogo con los sectores involucrados para asegurar una transición efectiva al nuevo sistema.
3. Garantizar la transparencia y el monitoreo continuo del FGAC para maximizar su impacto positivo en la sociedad.

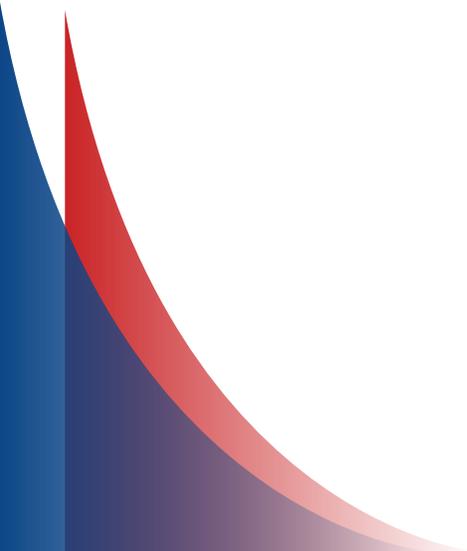
### **III. Proyección a largo plazo: Una visión transformadora**

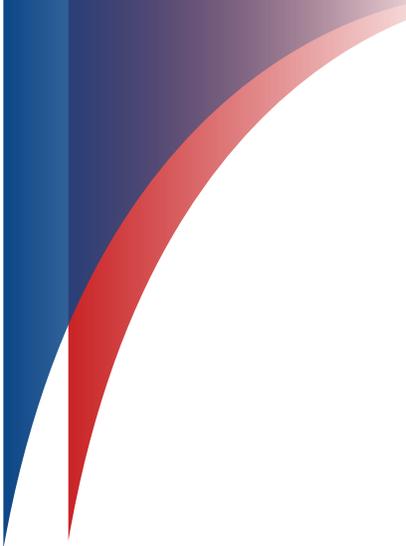
El FGAC no solo resolverá los problemas actuales del sistema de cesantía, sino que también sentará las bases para una República Dominicana más competitiva, inclusiva y justa. Su implementación posicionará al país como un líder regional en la modernización laboral, creando un modelo replicable para otras economías emergentes.

### **IV Palabras finales: Una oportunidad para todos**

La creación del FGAC es un paso esencial para garantizar los derechos de los trabajadores, fortalecer la competitividad de las empresas y promover la equidad social. Es un proyecto de país, diseñado para proteger a los más vulnerables y fortalecer nuestra economía, construyendo un futuro en el que nadie quede atrás.

Es hora de actuar juntos. El FGAC es el camino hacia un mercado laboral más justo y sostenible. Apostemos por el cambio y por un sistema que beneficie a todos los dominicanos.





## **Capítulo VIII**

**Protección ante el desempleo:  
un fondo general de  
auxilio de cesantía para  
la República Dominicana**



## Basado en las propuestas de Mario D. Velásquez Pinto

La creación del Fondo General de Auxilio de Cesantía (FGAC) no solo moderniza la protección laboral en la República Dominicana, sino que también introduce un sistema integral para enfrentar los desafíos del desempleo en un mercado laboral en constante transformación. Este capítulo, inspirado en las propuestas de Mario D. Velásquez Pinto, aborda la relevancia, los fundamentos técnicos y los beneficios del FGAC como herramienta para fortalecer la seguridad económica de los trabajadores y la sostenibilidad del mercado laboral.

### 1. Contexto: La necesidad de un fondo frente al desempleo

El desempleo representa una de las principales amenazas económicas para los trabajadores dominicanos. En un contexto de alta informalidad y falta de mecanismos efectivos de protección, los cesantes enfrentan situaciones críticas:

#### 1. Limitación de la cobertura actual:

- Más del 55% de los trabajadores dominicanos operan en el sector informal, quedando excluidos de cualquier tipo de auxilio de cesantía.
- El sistema vigente beneficia principalmente a los trabajadores con contratos formales y mayor antigüedad, dejando desprotegidos a jóvenes, empleados temporales y contratistas.

#### 2. Incertidumbre económica para empleadores:

- El modelo actual genera altos costos acumulativos para los empleadores, especialmente en sectores con alta rotación laboral.
- Esto desincentiva la contratación formal y limita la competitividad de las empresas.

#### 3. Ausencia de un sistema de transición:

- La República Dominicana carece de un mecanismo que combine apoyo económico y programas de reentrenamiento para facilitar la reinserción laboral, perpetuando la vulnerabilidad de los trabajadores cesantes.

## II. Principios técnicos del FGAC

Velásquez Pinto propone que un fondo como el FGAC debe construirse sobre principios técnicos sólidos para garantizar su sostenibilidad y efectividad:

**1. Financiamiento sostenible:**

- Combinar aportes recurrentes de empleadores (2% del salario mensual de cada trabajador) con recursos iniciales provenientes de excedentes del IDOPRIL.
- Incluir un aporte estatal durante la fase de implementación para garantizar su estabilidad operativa.

**2. Automatización y eficiencia administrativa:**

- Implementar plataformas digitales para gestionar contribuciones y pagos, minimizando la burocracia y los costos operativos.
- Permitir que los trabajadores y empleadores realicen consultas y solicitudes de manera transparente y accesible.

**3. Vinculación con políticas activas de empleo:**

- Integrar programas obligatorios de capacitación técnica y reentrenamiento laboral para los beneficiarios, maximizando sus oportunidades de reinserción en sectores estratégicos.

**4. Flexibilidad y adaptabilidad:**

- Diseñar un sistema que pueda ajustarse rápidamente a las condiciones económicas, como aumentos en la tasa de desempleo durante crisis económicas o eventos imprevistos.

**III. Diseño propuesto para el FGAC en la República Dominicana**

La propuesta de Velásquez Pinto ofrece una guía detallada para adaptar el FGAC al contexto dominicano, abordando las características específicas del mercado laboral.

**1. Componentes del fondo:**

- Contribuciones de empleadores: Aportes mensuales equivalentes al 2% del salario de cada trabajador formal.
- Recursos iniciales: Transferencia de excedentes del IDOPRIL para conformar la base operativa del fondo.
- Aporte estatal inicial: Una contribución del gobierno destinada a fortalecer la sostenibilidad del fondo en sus primeros años de operación.

**2. Beneficiarios y cobertura:**

- Cobertura universal para todos los trabajadores formales, independientemente de la causa de la terminación del contrato.
- Inclusión progresiva de trabajadores informales mediante incentivos para la formalización laboral.

### 3. Políticas activas de empleo:

- Los beneficiarios deben participar en programas de capacitación técnica y reentrenamiento laboral para recibir el beneficio completo.
- Se priorizarán sectores económicos clave, como tecnología, turismo, agroindustria y manufactura.

### 4. Pagos y beneficios:

- Prestaciones económicas basadas en un promedio de 43.5 días de salario por cada año trabajado, con un máximo de 5 meses de beneficios.
- Acceso a servicios de intermediación laboral para conectar a los cesantes con nuevas oportunidades de empleo.

## IV. Impactos esperados del FGAC

La implementación del FGAC tendría impactos transformadores en múltiples dimensiones del mercado laboral y la economía dominicana:

### 1. Para los trabajadores:

- Seguridad económica inmediata durante el desempleo, reduciendo la pobreza transitoria.
- Mejora de las habilidades laborales y mayores oportunidades de reinserción laboral gracias a los programas de capacitación.

### 2. Para los empleadores:

- Reducción de costos acumulativos y conflictos legales asociados al sistema actual de cesantía.
- Mayor predictibilidad financiera y un entorno más favorable para la contratación formal.

### 3. Para la economía nacional:

- Incremento en la formalización laboral, ampliando la base contributiva y fortaleciendo el sistema de seguridad social.
- Estabilidad macroeconómica al proteger los ingresos de las familias cesantes, reduciendo el impacto de las recesiones económicas.

## V. Retos y estrategias de implementación

Velásquez Pinto identifica posibles desafíos y estrategias para superarlos:

**1. Resistencia de empleadores:**

- Es esencial comunicar los beneficios a largo plazo del FGAC y garantizar que las contribuciones sean razonables y sostenibles.

**2. Ampliación de la formalización laboral:**

- Ofrecer incentivos fiscales y apoyo técnico a las empresas para facilitar la transición al empleo formal.

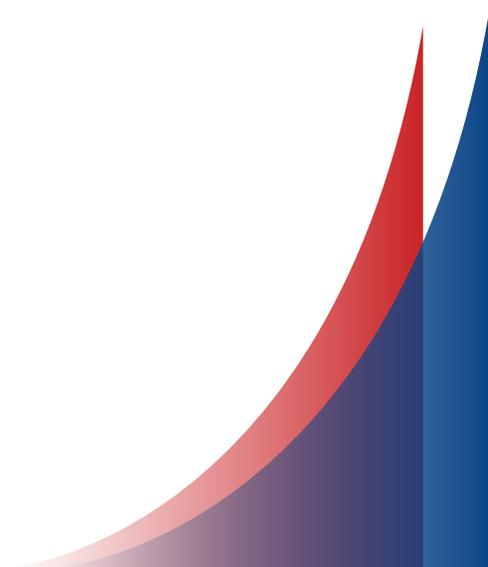
**3. Garantizar la transparencia:**

- Implementar auditorías periódicas y sistemas de rendición de cuentas para fortalecer la confianza en el manejo del fondo.

**VI. Conclusión del capítulo**

El diseño del FGAC, basado en las recomendaciones de Mario D. Velásquez Pinto, establece un modelo sostenible, inclusivo y eficiente que responde a los desafíos del mercado laboral dominicano. Este sistema no solo protege a los trabajadores frente al desempleo, sino que también fomenta la formalización, reduce la desigualdad y fortalece la economía nacional.

La implementación de un fondo como el FGAC marcaría un cambio estructural en la protección laboral del país, posicionando a la República Dominicana como líder regional en innovación y equidad social.



# BIBLIOGRAFÍA

---

1. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). “Protección y formación: Instituciones para mejorar la inserción laboral en América Latina y Asia.” BID, 2020.
2. Rawls, John. Teoría de la Justicia. Fondo de Cultura Económica, 1971.
3. North, Douglass. Institutions, Institutional Change, and Economic Performance. Cambridge University Press, 1990.
4. Organización Internacional del Trabajo (OIT). “Seguridad social universal: Hacia sistemas inclusivos y sostenibles.” OIT, 2019.
5. Velásquez Pinto, Mario D. “Protección ante el desempleo: Un Fondo General de Auxilio de Cesantía para la República Dominicana.” Publicación técnica, 2023.
6. Banco Central de la República Dominicana (BCRD). “Informe de la Economía Dominicana 2023.”
7. Ministerio de Trabajo de la República Dominicana. “Estadísticas del Mercado Laboral en la República Dominicana 2022.”
8. Carmignani, Fabrizio, y Mauro Pisu. “Structural Reforms and Labor Market Performance.” OECD Economics Department Working Papers, 2008.
9. International Labour Organization (ILO). “World Employment and Social Outlook 2022: Trends.”
10. Gobierno de Chile. “Informe de Evaluación del Seguro de Cesantía.” Dirección del Trabajo de Chile, 2021.
11. Gobierno de Austria. “The Labour Market and Social Security System in Austria.” Austrian Federal Ministry of Labour, 2018.
12. Banco Mundial. “Labor Market Policies for Growth and Equity in Latin America and the Caribbean.” Banco Mundial, 2019.

