

MARCO CONCEPTUAL

*POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO, FORMALIZACIÓN PROGRESIVA Y MOVILIDAD PRODUCTIVA DE
LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES Y MICROEMPREENDEDORES DE LA REPÚBLICA DOMINICANA*

ANT-LEG-04-MC

**Sistema Nacional Integrado de Desarrollo y Formalización Productiva
(SINDEFOP)**



República Dominicana • Septiembre de 2026

Nota de alcance

Este Documento Marco consolida la propuesta de política pública desarrollada para abordar la informalidad laboral y productiva mediante una trayectoria progresiva de desarrollo, protección social y formalización. Su contenido se ha reorganizado para evitar duplicidades y armonizar las propuestas con el marco constitucional, legal, reglamentario e institucional vigente.

Las referencias a montos, porcentajes, plazos o metas cuantitativas que aparezcan como ejemplos son de carácter preliminar y deberán ser validadas mediante estudios jurídicos, fiscales, actuariales, estadísticos y de impacto antes de incorporarse a una norma jurídica.

Los listados internos utilizan el formato a), b), c), con mayúscula inicial normal en el contenido de cada apartado.

I. Presentación

La República Dominicana enfrenta uno de sus principales desafíos estructurales en la persistencia de elevados niveles de informalidad laboral y productiva.

Una parte considerable de la población trabaja, produce, comercializa bienes, presta servicios y genera ingresos sin encontrarse plenamente integrada a los sistemas de protección social, tributación, formación certificada, financiamiento, registro empresarial o regulación correspondiente.

La informalidad no constituye una realidad homogénea. Dentro de ella conviven trabajadores de subsistencia, técnicos experimentados, pequeños comerciantes, productores agropecuarios, emprendedores familiares, trabajadores digitales y unidades económicas con capacidad suficiente para evolucionar hacia empresas más estructuradas.

La formalización no deberá entenderse como una suma de trámites administrativos, sino como una trayectoria progresiva de desarrollo económico, protección social y movilidad productiva centrada en la persona.

FORMALIZAR SIN ASFIXIAR.

II. Denominación y naturaleza de la política

Se propone establecer la Política Nacional de Desarrollo, Formalización Progresiva y Movilidad Productiva de los Trabajadores Independientes y Microemprendedores de la República Dominicana.

Para su articulación operativa se propone el Sistema Nacional Integrado de Desarrollo y Formalización Productiva (SINDEFOP).

El SINDEFOP no deberá convertirse necesariamente en una nueva institución pública. Su función esencial será articular competencias, servicios, programas, registros y capacidades actualmente distribuidos entre diferentes organismos del Estado.

Una sola trayectoria para el ciudadano, apoyada por múltiples instituciones.

III. Fundamento constitucional

La propuesta encuentra fundamento en la Constitución de la República Dominicana proclamada el 27 de octubre de 2024, particularmente en las disposiciones relativas a libertad de empresa, seguridad social, salud, trabajo, igualdad, debido proceso, privacidad, autonomía municipal, legalidad y principios de la Administración Pública.

- a) Artículo 50 — Libertad de empresa: reconoce la libre empresa, comercio e industria y habilita al Estado para impulsar políticas nacionales de competitividad y desarrollo integral.
- b) Artículo 60 — Derecho a la seguridad social: ordena estimular progresivamente la seguridad social procurando acceso universal a una protección adecuada.
- c) Artículo 61 — Derecho a la salud: refuerza el deber estatal de protección sanitaria.
- d) Artículo 62 — Derecho al trabajo: sirve de fundamento para políticas destinadas a mejorar la calidad, protección y regulación de las distintas formas de trabajo.
- e) Artículo 138 — Principios de la Administración Pública: impone eficacia, economía, transparencia, objetividad y coordinación.

El SINDEFOP deberá desarrollarse respetando, entre otros, los principios de libertad de empresa, igualdad ante la ley, seguridad jurídica, debido proceso, intimidad y protección de datos, autonomía municipal y legalidad.

IV. Marco legal e institucional de referencia

La política no parte de un vacío normativo. La República Dominicana dispone de leyes, decretos, reglamentos e instituciones que cubren parcialmente sus componentes.

- a) Ley núm. 488-08, sobre el desarrollo y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas, modificada entre otras por la Ley núm. 187-17.
- b) Ley núm. 688-16, de Emprendimiento.
- c) Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, con sus modificaciones.
- d) Ley núm. 1-12, que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.
- e) Ley núm. 116-80, que crea el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP).

- f) Ley núm. 167-21, de Mejora Regulatoria y Simplificación de Trámites, y su Reglamento aprobado mediante Decreto núm. 486-22.
- g) Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo.
- h) Ley núm. 247-12, Orgánica de la Administración Pública.
- i) Ley núm. 172-13, sobre Protección Integral de los Datos Personales.
- j) Ley núm. 126-02, sobre Comercio Electrónico, Documentos y Firmas Digitales, y su Reglamento aprobado mediante Decreto núm. 335-03.
- k) Ley núm. 200-04, General de Libre Acceso a la Información Pública, y Decreto núm. 130-05.
- l) Ley núm. 47-25, de Contrataciones Públicas, y su Reglamento General aprobado mediante Decreto núm. 52-26.
- m) Decreto núm. 265-19, que establece el Régimen Simplificado de Tributación (RST), complementado por la Norma General núm. 04-22 de la DGII.
- n) Ley núm. 45-25, que creó el actual Ministerio de Hacienda y Economía mediante la fusión de los anteriores ministerios competentes en esas materias.

La futura arquitectura legal deberá complementar estas disposiciones y no crear regímenes paralelos cuando exista una herramienta legal capaz de cumplir la misma finalidad.

V. Diagnóstico general

El problema principal no consiste únicamente en que existan personas fuera de registros oficiales. La informalidad está asociada frecuentemente con múltiples limitaciones productivas y sociales.

- a) Baja productividad.
- b) Ingresos inestables.
- c) Escaso capital.
- d) Falta de certificaciones.
- e) Acceso limitado al crédito.
- f) Escasa protección social.
- g) Dependencia del efectivo.
- h) Mercados reducidos.
- i) Costos y complejidad administrativa.
- j) Fragmentación institucional.

Formalizar una actividad económicamente precaria sin mejorar previamente o simultáneamente su capacidad productiva puede terminar formalizando la precariedad.

VI. El problema de la fragmentación institucional

El Estado dominicano dispone de mecanismos de capacitación, crédito, emprendimiento, formalización, tributación simplificada, seguridad social y asistencia empresarial. Sin embargo, el ciudadano frecuentemente debe descubrir por sí mismo a qué institución acudir, en qué orden, qué requisitos cumplir y qué servicio necesita.

SINDEFOP invertirá esta lógica: el ciudadano ingresará una vez, será diagnosticado, el sistema determinará su ruta y las instituciones actuarán coordinadamente sobre dicha trayectoria.

VII. Objetivo general

Establecer una política pública integral que permita identificar, acompañar y desarrollar progresivamente a trabajadores independientes y microemprendedores, facilitando su tránsito hacia mayores niveles de productividad, protección social, formalización económica, acceso financiero y mercados.

VIII. Objetivos específicos

- a) Identificar actividades productivas actualmente invisibles institucionalmente.
- b) Reconocer experiencia y competencias adquiridas mediante el trabajo.
- c) Aumentar productividad e ingresos.
- d) Simplificar la relación entre ciudadano y Estado.
- e) Extender protección social.
- f) Facilitar acceso responsable al financiamiento.
- g) Promover bancarización y pagos digitales.
- h) Ampliar acceso a mercados.
- i) Estimular creación de empleo formal.
- j) Reducir informalidad de manera sostenible.

IX. Principios rectores

- a) Progresividad.
- b) Proporcionalidad.
- c) Simplificación.
- d) Interoperabilidad.
- e) Productividad.
- f) Sostenibilidad fiscal.
- g) Protección social.
- h) Transparencia.

- i) Confidencialidad.
- j) Igualdad de oportunidades.
- k) Libre competencia.
- l) Responsabilidad por resultados.
- m) Debido proceso.
- n) Confianza verificada.

X. Población objetivo y categorías productivas

Las categorías del SINDEFOP no sustituirán la clasificación legal MIPYME. Tendrán carácter funcional para definir rutas de acompañamiento.

- a) **Categoría A — Trabajador independiente de subsistencia:** persona cuya actividad constituye principalmente un mecanismo inmediato de generación de ingresos y presenta baja acumulación de activos.
- b) **Categoría B — Trabajador técnico u oficinista independiente:** persona que presta servicios especializados mediante conocimientos adquiridos formalmente o por experiencia.
- c) **Categoría C — Microempresario individual o familiar:** actividad económica organizada por una persona o núcleo familiar, con potencial de crecimiento.
- d) **Categoría D — Microempresa en desarrollo:** unidad que presenta mayor organización, activos, ventas o trabajadores.
- e) **Categoría E — Empresa en transición al régimen ordinario:** unidad que se aproxima o alcanza las condiciones para abandonar progresivamente el régimen especial de acompañamiento.

Esta clasificación deberá interoperar con los criterios oficiales establecidos por la legislación MIPYME, sin competir con ellos.

XI. Índice de Potencial de Crecimiento

Se propone un Índice de Potencial de Crecimiento (IPC), independiente del nivel de formalización.

- a) Demanda.
- b) Escalabilidad.
- c) Potencial de generación de empleo.
- d) Especialización y barreras de entrada.
- e) Acceso a nuevos mercados.
- f) Potencial de valor agregado.

El IPC servirá para orientar capacitación, financiamiento, especialización y acceso a mercados. No determinará el valor social de una ocupación.

XII. Niveles de formalización progresiva

Nivel I — Registro Productivo Básico

Permitirá la identificación productiva, el diagnóstico, la creación del Pasaporte Productivo y la determinación de una ruta. No implicará necesariamente constitución de sociedad ni ingreso automático al régimen tributario ordinario.

Nivel II — Formalización Operativa

Comprenderá los requisitos directamente vinculados con la actividad, incluyendo certificaciones, seguridad, sanidad y permisos aplicables.

Nivel III — Formalización Económica

- a) Registro tributario cuando corresponda.
- b) RST cuando resulte aplicable.
- c) Organización contable simplificada.
- d) Cuenta productiva.
- e) Protección social contributiva o subsidiada según corresponda.

Nivel IV — Microempresa Consolidada

Incorporará mayores exigencias relacionadas con empleados, nómina, seguridad social, contabilidad y contratación.

Nivel V — Empresa Formal Ordinaria

Representará la graduación del régimen especial. La empresa continuará operando bajo las normas generales aplicables.

XIII. Principio de no precipicio

El crecimiento no deberá producir un aumento instantáneo y desproporcionado de obligaciones. Los beneficios disminuirán progresivamente conforme aumente la capacidad.

- a) Ingresos.
- b) Empleados.
- c) Activos.
- d) Volumen de operaciones.
- e) Riesgo.
- f) Complejidad.

El crecimiento deberá ser incentivado y no penalizado.

XIV. Registro Productivo Único

Se propone establecer un Registro Productivo Único (RPU) como capa integradora. No deberá sustituir automáticamente el RNC, el Registro Mercantil, los registros municipales ni los registros sectoriales.

Registrar una vez y reutilizar legalmente la información disponible.

XV. Pasaporte Productivo Dominicano

Cada participante dispondrá de un Pasaporte Productivo que podrá contener, según corresponda:

- a) Identidad productiva.
- b) Actividad.
- c) Nivel.
- d) IPC.
- e) Certificaciones.
- f) Capacitaciones.
- g) Trayectoria.
- h) Asistencia recibida.
- i) Financiamiento productivo.
- j) Estado de protección social.

El Pasaporte no sustituirá permisos, licencias profesionales o registros cuya existencia esté expresamente prevista por ley.

XVI. Protección de datos e interoperabilidad

La interoperabilidad deberá sujetarse a la Ley núm. 172-13 y demás normas aplicables.

- a) Minimización de datos.
- b) Finalidad determinada.
- c) Acceso según competencia.
- d) Trazabilidad de consultas.
- e) Seguridad.
- f) Derecho de rectificación.

Se distinguirá entre perfil público autorizado, perfil privado del participante e información institucional restringida.

No serán públicamente visibles ingresos, deudas, datos tributarios protegidos ni información financiera confidencial.

XVII. Ventanilla Única Productiva

El expediente se mueve entre instituciones y no el ciudadano entre oficinas.

El participante dispondrá de un expediente integrado, un número de caso, una ruta, estados de trámite, plazos y responsables. La arquitectura deberá aprovechar la Ley núm. 167-21 y los derechos reconocidos por la Ley núm. 107-13.

XVIII. Asistencia productiva, contable y administrativa

Se establecerá una Red Nacional de Asistencia Productiva.

- a) Centros MIPYMES.
- b) Universidades.
- c) INFOTEP.
- d) Profesionales acreditados.
- e) Organizaciones autorizadas.

La DGII continuará ejerciendo sus funciones de orientación tributaria, pero no deberá convertirse en el principal proveedor de asistencia contable del participante.

- a) Costos.
- b) Precios.
- c) Inventarios.
- d) Flujo de efectivo.
- e) Rentabilidad.
- f) Contabilidad básica.
- g) Organización administrativa.

XIX. Bono de Asistencia Productiva

Podrá implementarse un Bono de Asistencia Productiva que permita al participante seleccionar entre proveedores acreditados.

- a) Niveles I y II — Subsidio elevado o total para servicios básicos.
- b) Nivel III — Subsidio decreciente.
- c) Nivel IV — Cofinanciamiento.
- d) Nivel V — Mercado profesional ordinario.

La finalidad será construir autonomía, no dependencia permanente.

XX. Formación, oficios y reconocimiento de experiencia

INFOTEP deberá ocupar una posición central conforme a la Ley núm. 116-80.

Se propone desarrollar el Reconocimiento de Competencias Adquiridas por Experiencia (RCAE).

- a) Evaluación práctica.
- b) Entrevista técnica.
- c) Evidencias de trabajo.
- d) Simulaciones.
- e) Referencias.
- f) Pruebas complementarias.

No deberá obligarse a comenzar desde cero a quien pueda demostrar años de experiencia.

XXI. Capacitación modular

- a) Módulos cortos.
- b) Microcredenciales.
- c) Formación presencial.
- d) Formación virtual.
- e) Horarios nocturnos.
- f) Fines de semana.
- g) Unidades itinerantes.

Las competencias podrán acumularse progresivamente. La formación deberá relacionarse con demanda real y no medirse por la cantidad de cursos impartidos.

XXII. Seguridad social de los trabajadores independientes

Este componente deberá construirse primordialmente sobre la Ley núm. 87-01.

La arquitectura existente reconoce los regímenes contributivo, subsidiado y contributivo subsidiado. El Régimen Contributivo Subsidiado fue concebido para profesionales, técnicos independientes y trabajadores por cuenta propia con determinados niveles de ingreso.

SINDEFOP no deberá crear inicialmente un cuarto régimen paralelo.

Deberá estudiarse la implementación efectiva y eventual adecuación del régimen ya establecido.

XXIII. Contribución progresiva

La contribución deberá guardar relación con capacidad económica real.

- a) Promedios móviles de ingresos.

- b) Estacionalidad.
- c) Ingresos variables.
- d) Subsidio inversamente relacionado con capacidad económica.
- e) Pagos flexibles.
- f) Mecanismos de reserva automática.

Las escalas definitivas requerirán estudios actuariales y fiscales.

XXIV. Riesgos laborales del trabajador independiente

Deberá estudiarse la incorporación progresiva a mecanismos de protección frente a riesgos laborales, especialmente en actividades de mayor exposición.

- a) Construcción.
- b) Electricidad.
- c) Transporte.
- d) Mecánica.
- e) Trabajos en altura.

XXV. Prevención de falsa independencia

El Pasaporte Productivo no podrá convertirse en instrumento para ocultar relaciones laborales. La realidad prevalecerá sobre la denominación contractual.

- a) Subordinación.
- b) Horario.
- c) Supervisión.
- d) Dependencia económica.
- e) Exclusividad.
- f) Continuidad.
- g) Pago periódico.

Cuando exista verdadera relación laboral, deberán prevalecer las normas laborales aplicables.

XXVI. Formalización tributaria

SINDEFOP no creará automáticamente un nuevo régimen tributario. La ruta deberá integrarse al Régimen Simplificado de Tributación (RST) cuando corresponda.

- a) Registro productivo.
- b) Organización y diagnóstico.
- c) Incorporación tributaria cuando corresponda.

- d) RST cuando proceda.
- e) Régimen ordinario al superarse sus condiciones.

XXVII. Financiamiento productivo

El acceso al crédito será consecuencia de viabilidad y capacidad de pago, no un derecho automático derivado del registro.

- a) Finalidad.
- b) Flujo de efectivo.
- c) Capacidad de pago.
- d) Deudas existentes.
- e) Retorno esperado.

El diagnóstico podrá concluir:

- a) Apto.
- b) Apto con ajustes.
- c) No recomendable en este momento.

XXVIII. Escalera crediticia

- a) Primera oportunidad.
- b) Capital de trabajo.
- c) Equipos.
- d) Digitalización.
- e) Expansión.

El buen comportamiento permitirá acceso gradual a mejores condiciones. El objetivo final será la migración hacia financiamiento comercial ordinario.

XXIX. Protección contra sobreendeudamiento

- a) Diagnóstico previo.
- b) Educación financiera.
- c) Alertas.
- d) Monitoreo de deuda.
- e) Reestructuración ante eventos verificables cuando proceda.

No se utilizará crédito para mantener artificialmente actividades sin viabilidad económica.

XXX. Bancarización y pagos digitales

Se promoverá una Cuenta Productiva Simplificada que facilite:

- a) Separación entre finanzas personales y productivas.
- b) Cobros digitales.
- c) Historial.
- d) Pagos.
- e) Ahorro productivo.

Los datos financieros solo podrán utilizarse dentro del marco legal correspondiente y, cuando proceda, con autorización del participante.

XXXI. Acceso a mercados

La formalización deberá proporcionar beneficios comerciales concretos. El Sistema podrá disponer de un Directorio Nacional de Proveedores Productivos.

- a) Actividad.
- b) Especialidad.
- c) Territorio.
- d) Certificación.
- e) Capacidad.

El participante decidirá la información comercial que desea hacer pública.

XXXII. Encadenamientos productivos

Se desarrollarán programas para integrar pequeños proveedores con distintos sectores productivos.

- a) Turismo.
- b) Construcción.
- c) Industria.
- d) Agroindustria.
- e) Supermercados.
- f) Grandes empresas.

La política fomentará programas de desarrollo de proveedores y asociaciones productivas.

XXXIII. Compras públicas

Este componente deberá armonizarse íntegramente con la Ley núm. 47-25 de Contrataciones Públicas y su Reglamento General aprobado mediante Decreto núm. 52-26.

SINDEFOP no creará un sistema paralelo de contratación. Facilitará:

- a) Preparación como proveedor.
- b) Registro oficial.
- c) Capacidad de cotización.
- d) Facturación.
- e) Cumplimiento.
- f) Consorcios cuando correspondan.
- g) División técnicamente justificada en lotes cuando la legislación lo permita.

El Pasaporte Productivo jamás garantizará contratos públicos.

XXXIV. Pago oportuno y factoring

La demora en pagos puede destruir financieramente una microempresa. El Sistema deberá promover:

- a) Trazabilidad de pagos.
- b) Cumplimiento de plazos.
- c) Factoring sobre cuentas verificadas cuando proceda.

XXXV. Gobernanza

La rectoría general deberá analizarse jurídicamente tomando como referencia las competencias vigentes. Por su vinculación con desarrollo MIPYME, emprendimiento y formalización empresarial, el MICM constituye una opción natural para coordinar la política, sujeto a análisis competencial.

XXXVI. Consejo Nacional de Desarrollo y Formalización Productiva

Podrá establecerse un consejo interinstitucional integrado por entidades como:

- a) MICM.
- b) Ministerio de Trabajo.
- c) Ministerio de Hacienda y Economía.
- d) DGII.
- e) CNSS.
- f) TSS.
- g) INFOTEP.
- h) PROMIPYME.
- i) DGCP.
- j) Representación municipal.

- k) Otras entidades competentes.

XXXVII. Responsabilidad por resultados

Las instituciones no serán evaluadas exclusivamente por actividades. No bastará indicar que se capacitaron miles de personas o se desembolsaron determinados recursos.

Deberá determinarse, entre otros resultados:

- a) Cuántas personas se certificaron.
- b) Cuántas obtuvieron empleo.
- c) Cuántas aumentaron ingresos.
- d) Cuántas avanzaron de nivel.
- e) Qué inversión productiva se generó.
- f) Qué empleos se crearon.
- g) Qué morosidad se registró.
- h) Qué crecimiento produjo la intervención.

XXXVIII. Incorporación voluntaria y transición

Quien entra voluntariamente al Sistema debe encontrar una puerta de formalización, no una trampa administrativa.

La incorporación voluntaria inicial no implicará impunidad respecto de:

- a) Fraude.
- b) Falsificación.
- c) Actividades ilícitas.
- d) Evasión deliberada previamente determinada.
- e) Violaciones graves de derechos.

XXXIX. Plan de Adecuación Productiva

El participante que necesite cumplir varios requisitos recibirá un Plan de Adecuación que indicará:

- a) Qué falta.
- b) Por qué.
- c) Quién lo tramita.
- d) Plazo.
- e) Costo.
- f) Asistencia disponible.

La prioridad deberá considerar seguridad, salud, protección laboral y formalización económica.

XL. Fiscalización inteligente

La fiscalización deberá fundamentarse en riesgo.

- a) Actividad.
- b) Volumen.
- c) Historial.
- d) Denuncias.
- e) Inconsistencias.
- f) Riesgo para terceros.

Acompañamiento para quien quiere cumplir; consecuencias firmes para quien defrauda.

XLI. Prevención de fraude y fragmentación

- a) Empresas ficticias.
- b) Prestanombres.
- c) Fragmentación artificial.
- d) Doble subsidio.
- e) Certificaciones fraudulentas.
- f) Subcontratación simulada.
- g) Trabajadores disfrazados de independientes.

Prevalecerá la realidad económica sobre la forma utilizada para obtener beneficios.

XLII. Debido proceso

Toda consecuencia administrativa significativa deberá garantizar:

- a) Notificación.
- b) Conocimiento de la evidencia.
- c) Derecho a defensa.
- d) Decisión motivada.
- e) Mecanismo de revisión.

La Ley núm. 107-13 constituirá una referencia central para el diseño de estos procedimientos.

XLIII. Digitalización y firma

La plataforma podrá utilizar:

- a) Firma digital.
- b) Autenticación multifactor.
- c) Documentos electrónicos.
- d) Credenciales verificables.

La implementación deberá apoyarse en la Ley núm. 126-02, su reglamentación y demás normativa aplicable.

XLIV. Implementación territorial

El Sistema no deberá lanzarse simultáneamente en todo el país.

- a) Fase 0 — Preparación.
- b) Fase I — Piloto.
- c) Fase II — Expansión regional.
- d) Fase III — Cobertura nacional.
- e) Fase IV — Consolidación.

Los pilotos deberán representar realidades metropolitanas, urbanas intermedias, rurales, agrícolas, turísticas y, cuando resulte conveniente, fronterizas.

XLV. Duración y tamaño referencial del piloto

Como hipótesis técnica inicial y no como obligación definitiva:

- a) Preparación — Entre 6 y 12 meses.
- b) Piloto — Entre 18 y 24 meses.
- c) Evaluación y ajustes — Entre 3 y 6 meses.

La población piloto podrá situarse inicialmente en un rango aproximado de 10,000 a 25,000 participantes, sujeto a estudio.

XLVI. Criterio de expansión

El piloto solo deberá escalar cuando demuestre:

- a) Viabilidad tecnológica.
- b) Coordinación institucional.
- c) Aceptación ciudadana.
- d) Costo razonable.
- e) Permanencia.
- f) Movilidad productiva.
- g) Control de fraude.

La decisión podrá ser Go, Go con condiciones o No Go.

XLVII. Indicadores

El Sistema distinguirá insumos, actividades, productos, resultados e impacto.

Los indicadores principales deberán incluir:

- a) Tasa de permanencia.
- b) Transición entre niveles.
- c) Ingreso real neto.
- d) Productividad.
- e) Empleo formal generado.
- f) Protección social.
- g) Bancarización efectiva.
- h) Supervivencia empresarial.
- i) Retorno a la informalidad.
- j) Costo por resultado.

XLVIII. Carga administrativa

Se medirá:

- a) Horas necesarias para cumplir.
- b) Dinero gastado.
- c) Cantidad de documentos.
- d) Oficinas visitadas.
- e) Interacciones necesarias.

Uno de los principales objetivos será reducir progresivamente estos indicadores.

XLIX. Transparencia y rendición de cuentas

El Sistema deberá publicar información agregada sobre:

- a) Participantes.
- b) Presupuesto.
- c) Subsidios.
- d) Resultados.
- e) Territorios.
- f) Fraude detectado.
- g) Costos.

La Ley núm. 200-04 y su reglamentación continuarán siendo aplicables, respetando las reservas legales vinculadas con privacidad y datos personales.

L. Marco fiscal

Reorganización antes que nueva burocracia.

Antes de crear nuevas partidas deberán identificarse:

- a) Programas duplicados.
- b) Recursos subutilizados.
- c) Infraestructura existente.
- d) Plataformas reutilizables.

Deberá establecerse un presupuesto consolidado que permita conocer cuánto invierte realmente el Estado en formalización y desarrollo productivo.

LI. Subsidios

Todo subsidio deberá cumplir:

- a) Población objetivo definida.
- b) Duración.
- c) Condición de salida.
- d) Costo fiscal.
- e) Indicador de resultado.

A mayor capacidad económica, menor subsidio.

LII. Sostenibilidad fiscal

Deberán elaborarse escenarios de cinco y diez años y pruebas frente a:

- a) Recesión.
- b) Aumento de beneficiarios.
- c) Morosidad.
- d) Mayor costo de subsidios.

El Ministerio de Hacienda y Economía deberá desempeñar un papel central en planificación, evaluación fiscal y sostenibilidad financiera.

LIII. Gestión de riesgos

La política contará con una Matriz Nacional de Riesgos.

- a) Riesgos institucionales.

- b) Riesgos fiscales.
- c) Riesgos tecnológicos.
- d) Riesgos cibernéticos.
- e) Riesgos de corrupción.
- f) Riesgos de fraude.
- g) Riesgos de clientelismo.
- h) Riesgos de brecha digital.
- i) Riesgos de sobreendeudamiento.
- j) Riesgos de sobrerregulación.

Cada riesgo deberá disponer de probabilidad, impacto, responsable, control y plan de contingencia.

LIV. Escenarios a cinco y diez años

Las proyecciones deberán construirse en tres escenarios:

- a) Conservador.
- b) Base.
- c) Acelerado.

Las cifras utilizadas en el Documento Marco serán orientativas y no deberán considerarse compromisos presupuestarios o metas definitivas hasta disponer de línea base, pilotos, modelación económica y estudio actuarial.

LV. Resultados finales posibles

No todos los participantes deberán convertirse en empresas. Existirán varias rutas legítimas de éxito:

- a) Trabajador independiente consolidado.
- b) Microempresa sostenible.
- c) Empresa formal ordinaria.
- d) Empleo asalariado formal.

La movilidad productiva será más importante que la mera creación de sociedades.

LVI. Relación con la legislación MIPYME y de emprendimiento

La Ley núm. 688-16 y la legislación MIPYME ya establecen estructuras de fomento al emprendimiento y desarrollo empresarial.

SINDEFOP deberá concentrarse especialmente en:

- a) Personas previas a la formalización empresarial.

- b) Trabajadores independientes.
- c) Microemprendimientos en transición.

Posteriormente deberán conectarse con las estructuras MIPYME y de emprendimiento ya existentes, evitando duplicidades.

LVII. Clasificación jurídica de los componentes

A. Componentes que pueden apoyarse ampliamente en el marco actual

- a) Simplificación de trámites.
- b) Asistencia productiva.
- c) Capacitación.
- d) RST.
- e) Programas de desarrollo de proveedores.
- f) Digitalización y firma digital.
- g) Evaluación y transparencia.

B. Componentes que requerirán reglamentación y coordinación específica

- a) Registro Productivo Único.
- b) Pasaporte Productivo.
- c) Interoperabilidad.
- d) Niveles de formalización.
- e) Reconocimiento sistemático de experiencia.
- f) Ventanilla Única integrada.

C. Componentes que podrían requerir reforma o habilitación legislativa

- a) Efectos jurídicos especiales del RPU.
- b) Nuevos subsidios contributivos.
- c) Determinadas reglas de intercambio de datos.
- d) Nuevos beneficios tributarios, si se aprobaran.
- e) Nuevas sanciones.
- f) Competencias nuevas no contenidas en las leyes orgánicas actuales.

LVIII. Arquitectura normativa recomendada

A. Ley Marco

Establecerá el objeto, principios, sistema, RPU, Pasaporte Productivo, gobernanza, derechos, bases de interoperabilidad y régimen de transición.

B. Reformas puntuales

Se modificarán solamente las leyes que presenten una incompatibilidad o vacío real.

C. Reglamento General

Desarrollará procedimientos, niveles, criterios, interoperabilidad y operación.

D. Resoluciones y protocolos

Regularán asuntos técnicos que necesiten actualización periódica.

LIX. Hoja de ruta de los primeros doce meses

Meses 1–2

- a) Adoptar decisión política.
- b) Designar coordinación.
- c) Conformar equipo técnico.

Meses 1–3

- a) Inventariar programas.
- b) Identificar presupuestos.
- c) Detectar duplicidades.

Meses 2–4

- a) Completar mapa jurídico.
- b) Completar mapa de datos.

Meses 3–5

- a) Diseñar categorías.
- b) Diseñar niveles.
- c) Diseñar IPC.
- d) Diseñar Pasaporte Productivo.

Meses 4–6

- a) Desarrollar prototipo tecnológico.
- b) Seleccionar territorios y sectores.

Meses 5–7

- a) Formalizar acuerdos interinstitucionales.
- b) Organizar Red de Asistencia.

Meses 6–8

- a) Diseñar RCAE.
- b) Completar estudio de seguridad social.
- c) Diseñar productos financieros piloto.

Meses 7–10

- a) Capacitar funcionarios.
- b) Realizar pruebas tecnológicas.
- c) Probar con usuarios.

Meses 9–11

- a) Levantar línea base.
- b) Desarrollar campaña de información.

Mes 11

- a) Realizar auditoría de preparación.
- b) Emitir decisión Go, Go con condiciones o No Go.

Mes 12

- a) Iniciar primera cohorte del piloto.

LX. Teoría de cambio

La trayectoria general será:

*Trabajador o microemprendedor → Registro Productivo → Pasaporte Productivo
→ Diagnóstico → Categoría + Nivel + IPC → Plan Individual de Desarrollo →
Capacitación o reconocimiento de experiencia → Asistencia → Protección social →
Bancarización → Financiamiento cuando sea conveniente → Acceso a mercados →
Crecimiento → Mayor formalización → Trabajo independiente consolidado /
microempresa / empresa formal / empleo formal.*

LXI. Principio de medición final

El Sistema no deberá preguntar solamente cuántos ciudadanos fueron registrados. Deberá responder:

- a) Cuántos permanecieron.
- b) Cuántos aumentaron sus ingresos.
- c) Cuántos adquirieron protección social.
- d) Cuántos consiguieron nuevos mercados.

- e) Cuántos contrataron trabajadores formalmente.
- f) Cuánto costó producir cada resultado.

LXII. Declaración final

La República Dominicana deberá aspirar a construir un sistema en el cual ninguna persona que trabaje, produzca o emprenda tenga que permanecer institucionalmente invisible para poder sobrevivir económicamente.

¿Qué condiciones necesita esta persona para poder formalizarse y mantenerse formalizada?

La presente política procura construir esa respuesta. Busca transformar informalidad de subsistencia en movilidad productiva; experiencia invisible en competencia verificable; trabajo sin historial en trayectoria productiva; vulnerabilidad en protección; y actividad económica precaria en una oportunidad sostenible de desarrollo.

LXIII. Principio final de la política

La formalización no será entendida únicamente como una obligación del ciudadano frente al Estado.

Será también un compromiso del Estado de crear condiciones razonables, simples y sostenibles para que el ciudadano pueda cumplir, desarrollarse y progresar.

Ese equilibrio entre responsabilidad del ciudadano y responsabilidad del Estado constituirá la esencia de la Política Nacional de Desarrollo, Formalización Progresiva y Movilidad Productiva de los Trabajadores Independientes y Microemprendedores de la República Dominicana.

ANEXO I. Matriz preliminar de compatibilidad normativa

Norma	Criterio de integración
Constitución de la República Dominicana (2024)	Fundamento superior. Compatible y habilitante en materia de libertad de empresa, trabajo, seguridad social, desarrollo y coordinación administrativa.
Ley núm. 488-08 y modificaciones	Integrar la clasificación y política MIPYME existente; evitar clasificaciones empresariales paralelas.
Ley núm. 688-16	Integrar la política de emprendimiento y evitar duplicidades.
Ley núm. 87-01	Aprovechar prioritariamente los regímenes previstos para protección social; estudiar implementación antes de crear un régimen paralelo.
Ley núm. 116-80	Mantener la rectoría legal de INFOTEP en formación técnico-profesional.
Ley núm. 1-12	Articular la política con los objetivos nacionales de desarrollo, competitividad, empleo y MIPYMES.
Ley núm. 167-21 y Decreto núm. 486-22	Utilizar como fundamento de simplificación regulatoria y administrativa.
Ley núm. 107-13	Aplicar en procedimientos, decisiones, derechos, motivación, revisión y sanciones.
Ley núm. 247-12	Respetar distribución de competencias y organización administrativa.
Ley núm. 172-13	Aplicar integralmente al RPU, Pasaporte Productivo e interoperabilidad.
Ley núm. 126-02 y Decreto núm. 335-03	Utilizar para documentos y firma digital.
Decreto núm. 265-19 y Norma General núm. 04-22	Integrar el RST como ruta tributaria existente.
Ley núm. 47-25 y Decreto núm. 52-26	Adaptar completamente el componente de compras públicas al régimen vigente.
Ley núm. 45-25	Utilizar la denominación y competencias actuales del Ministerio de Hacienda y Economía.
Ley núm. 200-04 y Decreto núm. 130-05	Aplicar en transparencia y acceso a información pública, respetando las reservas legales.

ANEXO II. Criterio de intervención normativa

Clasificación	Aplicación
a) Ya existe — Integrar.	La herramienta está prevista en el marco actual y deberá aprovecharse.
b) Puede implementarse — Coordinar.	Existe competencia suficiente, pero requiere acuerdos institucionales.
c) Requiere reglamentación — Desarrollar.	La ley permite la actuación, pero hacen falta reglas operativas.
d) Requiere modificación legislativa — Reformar.	La legislación vigente contiene una limitación específica.
e) Requiere nueva habilitación — Crear.	La figura propuesta no posee actualmente fundamento legal suficiente.

ANEXO III. Matriz institucional preliminar

Institución / actor	Rol preliminar
MICM	Coordinación general de desarrollo productivo y articulación MIPYME, sujeto a definición legal de rectoría.
Ministerio de Trabajo	Relaciones laborales, empleo formal y prevención de falsa independencia.
Ministerio de Hacienda y Economía	Sostenibilidad fiscal, planificación, evaluación económica y presupuesto.
DGII	Formalización tributaria, RNC, RST y orientación tributaria.
CNSS / TSS	Diseño e implementación de protección social y recaudo conforme al marco legal.
INFOTEP	Formación técnico-profesional, certificación y reconocimiento de competencias dentro de sus atribuciones.
PROMIPYME	Financiamiento y desarrollo empresarial.
DGCP	Integración de participantes elegibles al régimen oficial de contrataciones públicas.
Ayuntamientos	Permisos y articulación territorial dentro de sus competencias.
Universidades y proveedores acreditados	Asistencia profesional, prácticas supervisadas, evaluación e investigación.

ANEXO IV. Fuentes normativas principales para la fase prelegislativa

El anteproyecto antecederá la verificarse de manera exhaustiva de los textos consolidados, reglamentos y disposiciones complementarias de las normas relacionadas en este Documento Marco. La matriz jurídica definitiva deberá identificar cada componente del SINDEFOP, el artículo vigente que lo respalda, limita, condiciona o requiere reforma.