

## LA REFORMA DOMINICANA DE PENSIONES DEL SIGLO XXI: LO QUE LOGRÓ Y LO QUE QUEDA PENDIENTE<sup>1</sup>

David Tuesta<sup>2</sup>

### 1. Aspectos generales

La reforma de pensiones del 2001 en la República Dominicana ha marcado un hito transformador. Siguiendo las tendencias reformistas hacia sistema previsionales más sostenibles e inclusivos, la Ley 87-01 se enmarcó en un proyecto de universalización para los ciudadanos dominicanos, planteando tres regímenes o pilares: contributivo, contributivo subsidiado y el subsidiado. A la fecha, el pilar contributivo basado en un esquema de capitalización individual ha sido puesto en marcha plenamente, mientras que los otros pilares más solidarios han quedado aún sin implementar. No obstante, ya sólo con el funcionamiento del pilar de capitalización es posible observarse las bondades que trae esta innovación para los afiliados, y permite divisar su potencial. Es cierto también que la reforma tiene retos que asumir, que en gran medida dependerá de la implementación de los otros dos regímenes que han quedado pendientes.

Así, en el presente capítulo se realiza un repaso de los antecedentes a la reforma pensionaria de inicios de siglo para

atender la seria problemática que enfrentaba la República Dominicana. Luego se pasa a describir brevemente los cambios fundamentales que se han puesto en marcha y los que han quedado postergados, para luego realizar una revisión de las principales variables estructurales que condicionan los resultados del sistema y el desempeño de sus principales indicadores. Ya al final se realiza un análisis econométrico para intentar divisar y contrastar algunos de los principales determinantes que serán claves para ir mejorando el sistema a futuro; con lo que en posterior pasamos a subrayar las principales conclusiones del apartado.

### 2. Antecedentes a la reforma de pensiones del 2001

La reforma del sistema de pensiones dominicano fue una de las que llegó tarde al proceso de modernización que experimentara Latinoamérica. Hasta antes de la reforma del 2001, el sistema de pensiones dominicano descansaba sobre un sistema de reparto basado en la Ley 1896 sobre Seguros Sociales del 30 de agosto de 1948, que creó el Instituto Dominicano

1. Capítulo del autor extraído del libro: "Prosperidad y Pensiones", publicado por la Asociación Dominicana de Administradora de Fondos de Pensiones, ADAFP (2022).

2. Ex ministro de Economía y Finanzas del Perú. Es director para Latinoamérica de la fintech PinBox Solutions Singapore. Ha asesorado en reformas económicas, regulatorias y de diseño de políticas públicas a varios gobiernos y firmas en el mundo. Posee los grados de Doctor en Economía y Máster en Asuntos Públicos por la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Universidad de Minnesota en los Estados Unidos.

de Seguros Sociales (IDSS). Como bien lo recogen diferentes autores<sup>3</sup>, este sistema no cumplía con las características necesarias para promover el ahorro en la economía, pues, lejos de manejar un fondo de ahorro, aumentaba el déficit fiscal del gobierno, y en paralelo, se continuaban creando leyes específicas que contribuían a una fragmentación legislativa previsional<sup>4</sup>.

El sistema estaba bastante alejado de brindar un adecuado nivel de cobertura, de pagar pensiones que fueran suficientes para enfrentar los gastos en vejez y de brindar beneficios que fueran sostenibles en el tiempo. Por ejemplo, en materia de cobertura, el esquema de pensiones del IDSS excluía a funcionarios públicos, quienes contaban con sus propios fondos de pensiones, dando origen a una importante fragmentación del sistema previsional del país. Además, el esquema de pensiones del IDSS no protegía a las familias de los afiliados y excluía a los trabajadores por cuenta propia. Así, el esquema del IDSS alcanzó a cubrir el 18 % de la fuerza laboral para la fecha en la cual se aprobó la Ley 87-01. De hecho, en el año 2000, previo a la introducción de la reforma, los pensionados de este sistema de reparto eran cerca de 32.000 personas, lo

cual representaba poco más del 4 % de los mayores de 60 años<sup>5</sup>.

En cuanto a la suficiencia de las pensiones, los montos pagados eran insuficientes para los pocos pensionados. Para el caso del Fondo de Jubilación y Pensiones de los Empleados Públicos, se estima que el 60 % de ellos recibían menos de 1,500 pesos mensuales y la pensión mediana era de 1,400 pesos<sup>6</sup>, como se puede observar en la Gráfica 1. En adición, las pensiones no se corregían por la inflación, con lo cual, perdían rápidamente su poder adquisitivo, dadas las altas tasas de incremento en los precios que experimentaba la economía dominicana en esa época. Ello obligaba a los pensionados a seguir trabajando luego de llegar a la edad de pensión, a depender de sus familiares (especialmente de las remesas de dominicanos que emigraron a los Estados Unidos) y de la ayuda del Estado.

Para 1998, se estimó que el IDSS proveía en promedio tan solo el 7 % de los ingresos de los pensionados. Además, aunque las pensiones eran bajas y la cobertura escasa, el esquema del IDSS era insostenible. Lo anterior a pesar de que el sistema contaba con 18 trabajadores cotizantes activos por pensionados, mientras que el promedio regional era de 6.

3. Tomar como ejemplo, los trabajos de Palacios (2003), Jiménez y Mendieta (2018) y OPS (2020).

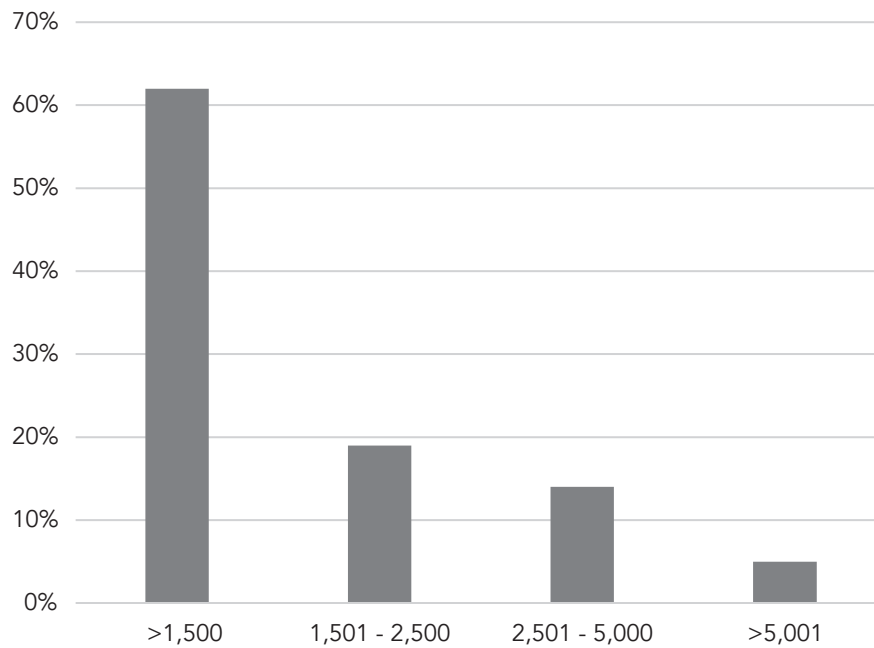
4. De acuerdo a OIT (2010), el 13 de julio de 1961 se dicta la Ley 5574, la cual crea el Instituto Nacional de Auxilios y Viviendas (INAVI), antiguo SAVICA. Más adelante, el 12 de enero de 1970, mediante la Ley 547-70, se creó la Caja de Pensiones y Jubilaciones para Choferes. Luego, el 11 de diciembre de 1981, mediante la Ley 379, fue creado el Fondo de Jubilaciones y Pensiones para Empleados Públicos (FIPE). Ya hacia el 30 de enero de 1982, mediante el decreto 3013 de Poder Ejecutivo, se crea el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional (ISSFAPOL) que opera al amparo de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, la Ley Institucional de la Policía Nacional, contemplando un sistema de pensiones de reparto para cubrir a los miembros de las FFAA y la P.N. El 27 de junio de 1983, mediante la Ley 146, se creó la Caja de Pensiones y Jubilaciones para Obreros Portuarios. El 4 de marzo de 1986, mediante la Ley 6-86, se creó el Fondo de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores de la Construcción. El 7 de mayo de 1991, mediante la Ley 10-9, se creó el Instituto de Previsión y Protección del Periodista. Muchas empresas privadas constituyeron fondos de pensiones complementarios que fueron disueltos con la reforma realizada en el 2001.

5. Robert J. Palacios, "Pension reform in Dominican Republic" (2003).

6. *Ibidem*.

**Gráfica 1**

Distribución acumulada de las pensiones en pesos.



Fuente: Palacios (2003).

Los efectos fiscales del sistema de reparto en ese entonces tenían diferentes fuentes de desequilibrio. Como se aprecia en la Gráfica 2, la mayor fuente del gasto de pensiones provenía del gobierno central, que explicaba más de un tercio de las erogaciones pensionarias. La Caja de Militar Policial y el IDSS explicaba el 28 % y el 19 % respectivamente del total de gasto. El gasto total en el 2000 llegó al 0,83 % del PIB. Por su parte, respecto al total de pasivos no financiados, estos ascendían a más del 55 % del PIB para ese año. De la información disponible, la principal fuente del desfinanciamiento provenía de las

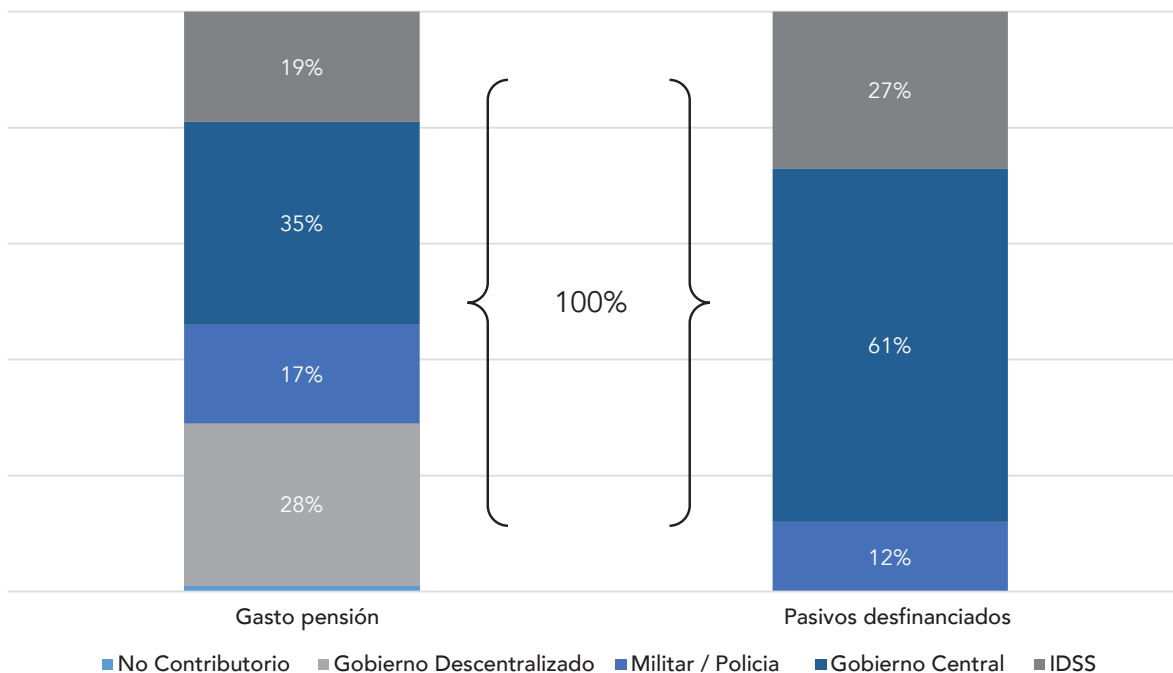
pensiones del gobierno central (más del 60 % del total).

El problema radicaba en que el sistema pagaba pensiones similares a trabajadores que cotizaban por largos periodos y aquellos que lo hacían por poco tiempo. Esta situación desincentivaba la participación y el ahorro. Sin embargo, el mayor costo del sistema eran las pensiones mínimas, que disfrutaba la gran mayoría de los pensionados, ninguno de los cuales contribuyó suficiente dinero para autofinanciarse una pensión de dicho monto, dado que muchos de estos beneficios surgían vía decretos presidenciales<sup>7</sup>, lo cual generó un déficit actuarial insostenible en el tiempo.

7. Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo, "El sistema de pensiones de la República Dominicana desde la perspectiva de las políticas sociales (2018).

**Gráfica 2**

Estructura porcentual del gasto de pensiones y pasivos no financiados de los regímenes antiguos en el año 2000.



Fuente: Palacios (2003).

### 3. La Ley 87-01: la reforma de pensiones del siglo XXI

En el 2001, la Ley 87-01 que crea el Sistema de Seguridad Social introdujo una reforma de carácter estructural, transformando la lógica del funcionamiento de la seguridad social. El cambio central se constituyó con la implementación de los esquemas de ahorro individual, en base al esfuerzo propio del individuo para financiar su propia pensión, cuyos aportes mensuales eran invertidos por expertos financieros que generaba rentabilidades al afiliado en el mercado de capitales. Este modelo basado en la innovación introducida en Chile en los años 80s, ya

venía funcionando en algunos países de Latinoamérica.

Si bien la reforma tenía como eje central la presencia de un sistema contributivo de capitalización individual que marcara una senda para la construcción de pensiones sostenibles y que minimizara los riesgos de desequilibrios fiscales, era consciente de las dificultades que podían enfrentar determinados segmentos de la población para generar ahorro suficiente para las pensiones, debido a sus condiciones socioeconómicas. En ese sentido, la reforma contempló también la introducción de un régimen subsidiado y uno del tipo contributivo subsidiado. Sin embargo, a

la fecha, la introducción de estos aspectos solidarios planteados en la reforma de la Ley 87-01 siguen todavía pendientes de implementarse.

Con la introducción de estos cambios, el funcionamiento pensionario en la República Dominicana quedó conformado por un sistema de fondos de capitalización individual bajo la gestión de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) coexistiendo con otros planes puntuales de reparto y especiales<sup>8</sup>. En lo que respecta a la columna vertebral del marco pensionario dominicano, el esquema de ahorro en las AFP se ha ido construyendo con el aporte de un 30 % por parte de los trabajadores y un 70 % por el lado de los empleadores. Esta tasa de aporte asciende hoy a 9,97 % del salario, con un límite de 20 salarios mínimos. De esta alícuota, 8 puntos porcentuales (pp) se destinaban originalmente a la cuenta personal de capitalización, mientras que el resto va al seguro de vida (1 pp), al Fondo de Solidaridad Social<sup>9</sup> (0,4 pp), comisión de la AFP (0,5 pp).

En cuanto a los regímenes pendientes de implementación, se puede indicar que el diseño del Régimen Subsidiado fue pensado para construir el pilar solidario del sistema de pensiones, financiado con recursos del Estado, con el objetivo de atender a las personas con discapacidad severa, las personas mayores de sesenta

años sin recursos suficientes, a madres solteras con hijos menores en situación económica compleja, y a aquellos trabajadores con ingresos inestables inferiores al salario mínimo. Mientras que el Régimen Contributivo Subsidiado fue concedido para atender a los profesionales y técnicos independientes, así como trabajadores por cuenta propia con ingresos promedio iguales o superiores a un salario mínimo donde junto con el aporte del trabajador, el Estado daría un subsidio para compensar la ausencia de aportes del empleador. Es decir, con la incorporación de estos pilares, el sistema de pensiones dominicano tiene el potencial de ser universal.

En efecto, respecto al esquema contributivo hoy funciona un esquema de garantía de pensión mínima que se financia con el Fondo de Solidaridad Social mencionado arriba, en favor de los afiliados de ingresos, mayores de 65 años, que hayan cotizado por lo menos durante 300 meses, y cuya cuenta personal no acumule lo suficiente para brindar una pensión mínima, para lo cual el fondo aporta el complemento de pensión mínima. Los regímenes aun no implementados también consideran pensiones solidarias. Así, en el caso del Régimen Subsidiado se contempla el pago del 60 % del salario mínimo público y en el caso del Régimen Contributivo Subsidiado, el 70 % del salario mínimo del régimen privado.

8. De acuerdo con SIPEN (2018) bajo la reforma coexisten junto con el esquema de las AFP, el Sistema de Reparto (Instituto Dominicano de Seguros Sociales, IDSS); el fondo de reparto a cargo de la Dirección de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda para los funcionarios y empleados públicos; un Fondo de Solidaridad Social; los planes de reparto individualizado (Fondo Sustitutivo del Banco de Reservas, Fondo Sustitutivo del Banco Central, el Fondo del Instituto Nacional de Bienestar Magisterial, INABIMA); los planes especiales de los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional; algunos planes complementarios, en su mayor a de reparto y sujetos a ciertos lineamientos establecidos en la Ley 87-01 y otras normativas; y, las cajas y fondos de pensiones que operan con carácter complementario sectorial, creados por leyes especiales.

9. Este fondo financia la garantía de pensión mínima para todos los afiliados.

Podemos decir de forma sintética que el sistema de pensiones en la República Dominicana continúa emprendiendo un camino de construcción. Veinte años, desde la promulgación de la Ley 87-01 es quizá todavía un período corto para valorar lo que es capaz de brindar un sistema previsional, pero al mismo tiempo, es uno su-

ficiente para ir empezando a consolidar diferentes piezas que aún quedan pendientes del planteamiento original, donde el Régimen Subsidiado y el Régimen Contributivo Subsidiado debieran jugar un rol importante para avanzar hacia una definitiva universalidad.