

**Comentarios y  
recomendaciones sobre  
PENSIONES PARA  
EL PROYECTO DE LEY  
DE REFORMA DE  
LA SEGURIDAD SOCIAL EN  
LA REPÚBLICA DOMINICANA**



**CARMELO  
MESA-LAGO**

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**



**Comentarios y  
recomendaciones sobre  
PENSIONES PARA  
EL PROYECTO DE LEY  
DE REFORMA DE  
LA SEGURIDAD SOCIAL EN  
LA REPÚBLICA DOMINICANA**



**CARMELO  
MESA-LAGO**

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**



*Solo yo soy responsable de este informe, pero agradezco la lectura, los valiosos comentarios y materiales de Arlette Pichardo, en calidad de consejera de evaluación independiente en Santo Domingo, y de Diego Valero, catedrático titular de la Universidad de Barcelona, así como la ayuda de Hernando Pérez-Montás, presidente de Consultores Actuariales SRL; y José Francisco Ortiz, funcionario de la OIT/Oficina Costa Rica.*

## **Sobre el autor**

Carmelo Mesa-Lago es catedrático de Servicio Distinguido Emérito de Economía y Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Pittsburg. Ha sido profesor/investigador visitante en Alemania, Argentina, Cuba, España, EEUU, México, Reino Unido y Uruguay, y conferencista en 39 países. Es autor de 94 libros y 316 artículos o capítulos de libros publicados en 9 idiomas en 34 países, la mayoría sobre seguridad social (pensiones y salud). Sus libros más recientes son: *Las Reformas de Pensiones en América Latina y su Impacto en los Principios de la Seguridad Social* (CEPAL, 2004), *Las Reformas de Salud en América Latina y el Caribe: Su impacto en los Principios de la Seguridad Social* (CEPAL, 2006), *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Healthcare Reforms in Latin America* (Oxford University Press, 2008, 2012), *World Crisis Effects on Social Security in Latin America and the Caribbean* (Universidad de Londres, 2010), *Pensions in the Phillipines: Challenges and Ways Forward* (coautor, Friedrich Ebert Stiftung, 2012), *La Re-reforma de Pensiones Privatizadas en el Mundo* (editor y autor, Revista Trabajo, 2013), *Reversing Pension Privatization in Bolivia* (OIT, 2018), *La Seguridad Social en Nicaragua: Diagnóstico y Recomendaciones para su Reforma* (coautor, INIET, 2020), y *El Sistema de Pensiones en El Salvador: Institucionalidad, Gasto Público y Sostenibilidad Financiera* (coautor, CEPAL, 2020). Ha trabajado en todos los países de América Latina y varios del Caribe, así como en Alemania, Egipto, Filipinas, Ghana y Tailandia, como asesor regional de la CEPAL, consultor con agencias de Naciones Unidas (OIT, AISS), múltiples organismos financieros internacionales (Banco Mundial y BID) y fundaciones de varios países. Es miembro de la Academia Nacional de Seguridad Social de los EEUU y del Consejo Editorial de la *Revista Internacional de Seguridad Social* y presidente para América Latina de Novaster, Madrid. Ha recibido el Premio Internacional de la OIT al Trabajo Decente (compartido con Nelson Mandela), el Premio Superior Alexander von Humboldt; también ha obtenido en tres ocasiones el Fulbright Senior Scholar, y homenajes por su obra de vida en seguridad social por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, y numerosas becas de investigación en todo el mundo. Finalista al Premio Príncipe de Asturias en Ciencias Sociales 2014 y 2015; seleccionado entre los 50 intelectuales iberoamericanos más influyentes en 2014. Miembro Honorario de la Academia de Ciencias de América Latina. Website: [www.mesa-lago.com](http://www.mesa-lago.com)

Diagramación: Nodo Comunicación + Diseño.

**Fundación Friedrich Ebert en República Dominicana.**

Responsable: Yesko Quiroga Stöllger.

8vo. Piso, Tiradentes Business Center,  
Avda. Tiradentes esq. Roberto Pastoriza, Naco,  
Distrito Nacional, Rep. Dominicana.

Teléfono: +1-809-221-8261  
[www.fescaribe.org](http://www.fescaribe.org)

**ISBN: 978-9945-9298-4-3**

# Índice

INTRODUCCIÓN	7
I. ARGUMENTOS LEGALES PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA Y SUS CARACTERÍSTICAS	9
II. ANÁLISIS DEL PROYECTO, ENFOCADO EN LOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL	12
1. Unidad del Sistema	12
2. Cobertura universal y equidad en el acceso	14
3. Suficiencia o integralidad de las prestaciones	18
4. Solidaridad social y equidad de género	24
Solidaridad social	24
Equidad de género	25
5. Eficiencia administrativa, costos razonables y participación social en la gestión	27
6. Sostenibilidad financiera y actuarial	32
REFERENCIAS	38
LISTA DE CUADROS	40







## INTRODUCCIÓN

El Proyecto de Ley de Reforma al Sistema de la Seguridad Social de la República Dominicana, de octubre de 2020, presentado por un grupo de diputados, introduce cambios radicales en el programa de pensiones (Cámara de Diputados, 2020).<sup>1</sup> Tales propuestas constituyen, según la terminología empleada, una “re-reforma” o “reversión”: a) transforman el actual sistema obligatorio “substitutivo” o completamente “privado” (cotización definida, capitalización individual y administración exclusivamente privada por corporaciones con ánimo de lucro -AFP-) en un sistema “mixto” que combina un pilar “público” *obligatorio* de prestación definida, reparto y administración estatal, con un pilar *voluntario* “privado” de cotización definida, capitalización individual y administración de naturaleza múltiple-privada, pública o mixta (Mesa-Lago, 2020); b) estipulan mejoras en varios principios de la seguridad social; c) adolecen de duplicaciones, vacíos contradicciones y disparidades que habría que corregir; y d) el proyecto no ha sido –hasta fines de mayo de 2021– respaldado por un estudio actuarial que garantice su sostenibilidad financiera-actuarial a largo plazo.

Este informe analiza detalladamente los cambios del Proyecto y propone algunas recomendaciones para mejorarlo en los aspectos pertinentes. Primero, se hace un resumen de los argumentos legales para la transformación del sistema de pensiones y se resumen sus características fundamentales. Después, se analiza el articulado de la

---

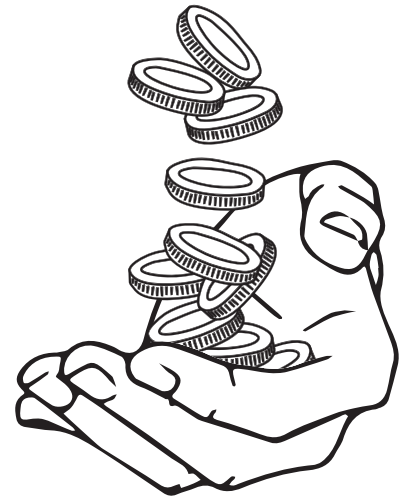
<sup>1</sup> Este informe excluye las propuestas en salud y riesgos laborales.

ley, enfocado en los principales principios de la seguridad social desarrollados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y resumidos en el Proyecto de Ley: 1) unidad del Sistema en un todo coherente; 2) universalidad de la cobertura y equidad en el acceso a todos los servicios, especialmente por grupos marginados y menos favorecidos económicamente;<sup>2</sup> 3) suficiencia o integralidad de las prestaciones; 4) solidaridad social y equidad de género (esta no se especifica en el Proyecto, pero hay artículos referidos a la misma); 5) eficiencia administrativa y costos razonables (incluyendo la participación social en la gestión); y 6) sostenibilidad financiera y actuarial (equilibrio financiero).

El Ministerio de Trabajo ha declarado que el Gobierno todavía no tiene una posición definida sobre la Reforma. El Proyecto aquí analizado está siendo estudiado por una Comisión Bicameral (senadores y diputados) que el 12 de abril decidió iniciar vistas públicas (a la fecha se han realizado dos: una el 5 de mayo y la otra el 20 de ese mismo mes). La Comisión dividida en tres subcomisiones a cargo de pensiones, seguros y salud debe ir generando informes sobre los avances logrados, pero hasta ahora no se ha hecho público ninguno y, al parecer, los avances son pocos, un indicador de la complejidad del Proyecto y de la re-reforma.

---

2 Este principio se complementa con el de "gradualidad", el cual estipula que la seguridad social se desarrollará en forma progresiva y constante, a fin de amparar a toda la población mediante servicios de calidad, oportunos y satisfactorios. Todos los principios ya estaban establecidos en la Ley 87-01.



# I.

## ARGUMENTOS LEGALES PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA Y SUS CARACTERÍSTICAS

Entre los años 1980 y 2008, 11 países latinoamericanos implantaron reformas estructurales de pensiones en América Latina, que –total o parcialmente– privatizaron sus antiguos sistemas públicos siguiendo tres modelos: a) *substitutivo*, que reemplazó totalmente el sistema público por uno privado (Chile, Bolivia, México, El Salvador y República Dominicana<sup>3</sup>); b) *mixto*, que convirtió el sistema público en un primer pilar y agregó un segundo pilar privado (Argentina, Uruguay, Costa Rica y Panamá); y c) *paralelo*, que mantuvo el sistema público y añadió uno privado, los dos compitiendo entre sí (Perú y Colombia).

En tanto, Argentina y Bolivia (en 2008 y 2010, respectivamente) implantaron re-reformas que retornaron el sistema privado al público de reparto; mientras que, Chile y El Salvador (en 2008 y 2017, respectivamente) acometieron re-reformas que mantuvieron el sistema privado, pero con mejoras en los principios de seguridad social en la primera e intentando mayormente reducir el costo fiscal en la segunda. Actualmente, hay proyectos de re-reforma en Colombia y Perú, que convierten el sistema paralelo en mixto (Mesa-Lago, 2020).

---

3 Sobre la Ley No 87-2001 hubo reformas paramétricas en los años 2005, 2007, 2009, 2019 y 2020 (ver un resumen de sus contenidos en Pichardo y Guerrero, 2020). El grado de privatización del sistema de pensiones en la República Dominicana era de un 92.2 % en 2019, el cuarto mayor entre los nueve países con este sistema (Mesa-Lago, 2020).

Cabe destacar que, si se aprueba el modelo mixto en la República Dominicana, sería el mayoritario (cinco países) entre los tres modelos, más aún si se aprueba en Colombia y Perú.

En los considerandos del proyecto de re-reforma dominicano se explican las razones del cambio del modelo substitutivo al mixto, asentadas tanto en la Constitución y las leyes dominicanas, como en los convenios internacionales de la OIT: a) toda persona tiene derecho a la seguridad social y el Estado debe estimular el desarrollo progresivo de esta para asegurar el acceso universal y una adecuada protección en la vejez, discapacidad, sobrevivencia, enfermedad y desocupación; b) el Estado tiene la responsabilidad, por mandato constitucional y legal, de adoptar todas las acciones tendientes a asegurar el cabal cumplimiento de los objetivos sociales del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS); c) la República Dominicana ratificó varios convenios de la OIT (incluyendo el N.º 102 referente a la “Norma mínima de seguridad social”), y esto obliga jurídicamente al Estado a adoptar las medidas necesarias para implantar las normas de dichos convenios; d) el convenio N.º 102 establece reglas claras en aspectos, tales como: la responsabilidad general del Estado, la participación de los asegurados en la gestión, la fijación de la tasa de reemplazo (prestación definida), y el ajuste de la pensión al índice de precios al consumidor (IPC), estas reglas deben aplicarse en los esquemas de reparto y “no así en los modelos de capitalización individual”; e) el SDSS se basa en los principios de la Seguridad Social entre los que se destaca el de universalidad en la cobertura; f) a 19 años de la reforma estructural de 2001, el Estado y la sociedad han acumulado experiencias que demuestran la necesidad de introducir reformas para perfeccionar el SDSS, a fin de continuar avanzando en sus propósitos y de ampliar su cobertura y beneficios gradual y progresivamente; g) la Ley 13-20 ordena: “A partir del mes de septiembre del año 2020, se iniciará el proceso de revisión y estudio para la modificación integral de la Ley 87-01 del 9 de mayo de 2001”; y h) siendo este mandato responsabilidad del Estado, se efectuaron los análisis y estudios técnicos correspondientes, a fin de efectuar los cambios necesarios.

Los razonamientos recién expuestos, junto al análisis que sigue, contradicen el principio de “subsidiaridad” del Estado en la seguridad social (el Estado solo debe intervenir cuando el mercado sea incapaz de resolver un problema) proclamado por los privatizadores; y refuerzan una de mis conclusiones de que el Estado está jugando un papel creciente en la previsión social en los países latinoamericanos (Mesa-Lago, 2020, p. 93).

El Proyecto ratifica los tres regímenes que estipuló la ley de reforma estructural de 2001 (Ley 87-01): 1) *contributivo* para trabajadores dependientes de un empleador, que son asalariados públicos y privados, financiado por contribuciones de los/as trabajadores/as y los empleadores (incluyendo al Estado como empleador); así como para los empleadores y los/as trabajadores/as por cuenta propia que tengan capacidad contributiva, los dos últimos financiados solo por los afiliados/as; 2) *contributivo-subsidiado*, para los profesionales y técnicos independientes, trabajadores/as por cuenta propia con ingresos iguales o superiores a un salario mínimo nacional; financiado por contribuciones de dichos trabajadores/as según su capacidad, con un subsidio estatal para suplir la falta de la persona empleadora; y 3) *subsidiado*, para trabajadores/as por cuenta propia, con ingresos inestables e inferiores al salario mínimo nacional, y para personas desempleadas, discapacitadas, indigentes, vulnerables sin capacidad contributiva y que no reciban una pensión; financiado “fundamentalmente” por el

Estado. No obstante, a pesar de haber transcurrido 18 años, solo el régimen contributivo está vigente y los otros dos están pendientes<sup>4</sup> (Pichardo, Guerrero y Mesa-Lago, 2020).

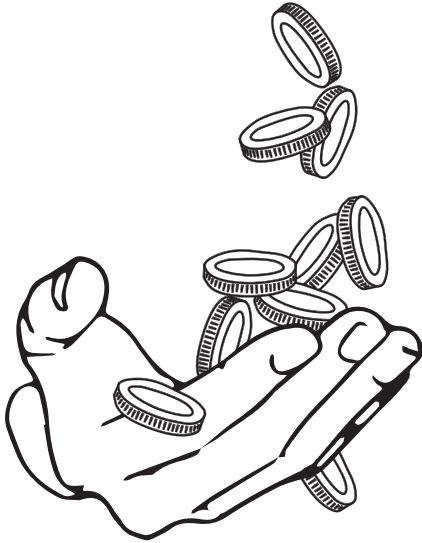
El cambio fundamental introducido por el Proyecto es pasar del actual sistema substitutivo a un sistema mixto de dos pilares, con las características siguientes: a) un primer pilar obligatorio de prestación definida y reparto (los/as trabajadores/as activos/as financiarán con sus aportes las prestaciones de los pasivos), este pilar pagará la pensión principal y será administrado por el Ministerio de Hacienda; y b) un segundo pilar voluntario de ahorro, basado en cuentas individuales de los asegurados y que pagará una pensión complementaria a la de reparto; al tiempo del retiro, se usará el fondo acumulado en la referida cuenta al final de la vida activa (las contribuciones depositadas en las cuentas, más sus inversiones y rendimientos), para estimar la pensión; este pilar será gestionado por las administradoras de fondos de pensiones voluntarias (AFPV).

Además de los seis Principios Fundamentales de la Seguridad Social ya identificados, el Proyecto agrega otros principios, tales como: el de “pluralidad”, que determina que las AFPV sean de carácter público, privado o mixto, “bajo la rectoría del Estado y de acuerdo con los principios de seguridad social”; el de “libre elección”, que autoriza a los/as asegurados/as a elegir entre las AFPV y cambiarse entre ellas una vez al año; el de “separación de funciones”, que reserva al Estado la dirección, conducción, financiamiento, planificación, regulación, supervisión y captación y asignación de recursos, funciones que ejercerá con autonomía institucional –respecto a las funciones de administración de riesgos y prestación de servicios que practicarán las AFPV y otras entidades de salud y riesgos laborales–; el de “flexibilidad”, que permite a los asegurados realizar aportes de forma voluntaria y extraordinaria a planes complementarios de pensiones, pagando por los mismos (un tercer pilar de ahorro, sin que se especifique su forma de gestión).<sup>5</sup>

---

4 En el régimen subsidiado, en 2019 se introdujo un plan piloto que, a marzo de 2020, había otorgado 6,953 pensiones a personas en condición de pobreza (Pichardo y Guerrero, 2020).

5 Otros principios enumerados en el Proyecto son los de obligatoriedad del Sistema e imprescriptibilidad de derechos. Varios de los principios son ligeramente cambiados en el Proyecto.



## II.

### **ANÁLISIS DEL PROYECTO, ENFOCADO EN LOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

En esta sección se analizan los seis Principios tradicionales de la Seguridad Social, que consagra el Proyecto. En cada uno se resume la situación actual, proseguido de cómo es abordado el principio por el Proyecto y de las recomendaciones para mejorar lo propuesto en el Proyecto.

#### **1. UNIDAD DEL SISTEMA**

**Situación actual.** El sistema de pensiones en la República Dominicana actualmente está bastante fragmentado; en el 2008, lo calificué como “fragmentado sin coordinación” e identifiqué seis grupos –con programas separados de reparto– que gozan de condiciones de acceso y de prestaciones más laxas que las del sistema general (Mesa-Lago, 2008). Dichos grupos se han formalizado y afianzado desde entonces, entre estos están: los funcionarios del Estado, de las entidades autónomas y descentralizadas; la mayoría de los funcionarios de los municipios (Ley 379-81); los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional; los funcionarios del Poder Judicial (como parte de los empleados del Estado); los legisladores; la Asociación Dominicana de Profesores; el Banco Central, el Banco de Reservas y la Universidad Autónoma de Santo Domingo (estas tres son entidades autónomas); los antiguos empleados del Instituto Dominicano de la Seguridad Social (IDSS, luego

disuelto)<sup>6</sup>; y los médicos por una ley (414-98) que estableció un régimen especial gestionado por el Ministerio de Hacienda con potestad del Poder Ejecutivo y financiado por el Presupuesto Nacional.

La gran mayoría de estos sistemas no solo atentan contra la unidad y el “trato igual” (un principio de la seguridad social que no menciona el Proyecto), sino contra la equidad (la cobertura universal de estos esquemas y sus prestaciones privilegiadas contrastan con la baja cobertura de la población económicamente activa (PEA) y con la ínfima cobertura de los adultos mayores en el Sistema General (ver II-2), y la sostenibilidad financiera-actuarial (ver II-6), porque dada la generosidad de las condiciones de sus esquemas de reparto, sufren desequilibrio actuarial y –varios de ellos– también financiero.

**Proyecto de Ley.** A pesar de proclamar el principio de unidad, el Proyecto excluye a los grupos con esquemas separados de la aplicación del nuevo sistema mixto (lo cual también hacía la Ley 87-01): a) los legisladores amparados por la Ley 340-98 y la Ley 370-05, las cuales fijan edades de jubilación inferiores y mejores prestaciones que las de la Ley general 87-01, los excluye del sistema de capitalización individual y les permite mantenerse en el sistema de reparto; b) los/as trabajadores/as del sector público y de las instituciones autónomas y descentralizadas, de cualquier edad, amparados/as por las leyes 379-81, 414-98 y otras afines (art. 38), permanecerán en el sistema de reparto *ad hoc* que tienen; c) los/as trabajadores/as del sector público que por disposición legal deben afiliarse a un “plan de pensiones especial”, quienes cotizarán en dicho plan y recibirán sus beneficios (art. 4), son excluidos/as de todo en el nuevo sistema; d) los afiliados a planes de pensiones existentes que han de permanecer en dicho plan bajo las condiciones de la ley que los crea (art. 4), estos también son excluidos totalmente del nuevo sistema; y e) los jubilados y pensionados del Estado, del IDSS, de los institutos de seguridad social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, y otros del sector público o privado que actualmente reciben una pensión de vejez, discapacidad y sobrevivencia (de acuerdo con las leyes 1896-48 y 379-81 o de una ley específica [art. 38]), esto se refiere a los pasivos que continuarán recibiendo su jubilación o pensión (art. 43). El Proyecto no especifica en este artículo si los asegurados activos del Estado, del IDSS, de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional permanecerán en sus regímenes separados de reparto, pero el artículo 4 y otra sección del artículo 38 determinan que todos los trabajadores del Estado, que ya están afiliados, mantienen sus regímenes separados de reparto.

Por otra parte, el Proyecto (art. 39) ratifica que serán cubiertos por el nuevo sistema mixto de pensiones: a) los/as trabajadores/as asalariados/as de cualquier edad que, al entrar la Ley en vigor no estén cubiertos/as por las leyes 379-81 y 1996-48 (o sea, los ya empleados del Estado, del IDSS, de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional), sin embargo estos últimos pueden optar por dejar el régimen de reparto e ingresar al sistema mixto; b) las personas de cualquier edad que, en lo adelante, inicien un contrato de trabajo bajo relación de dependencia; esto parece sugerir que los/as nuevos/as empleados/as del Estado, el IDSS y las Fuerzas Armadas y la Policía

---

6 Era una paradoja que los empleados del IDSS tuviesen condiciones superiores a los de sus propios asegurados y se financiasen sus prestaciones con las contribuciones de aquellos y de sus empleadores. El IDSS se disolvió, pero sus jubilados y pensionados continúan recibiendo sus prestaciones en un esquema de reparto que probablemente sufre desequilibrio actuarial.

Nacional tendrán que entrar en el nuevo sistema mixto; y c) los empleadores/as que reciban ingresos regulares de la empresa, ya sea como trabajadores/as, directivos/as o propietarios/as. En resumen, parece que, respecto a los regímenes de reparto del Estado, el IDSS, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional<sup>7</sup> hay tres situaciones: si sus integrantes son jubilados o pensionados, continúan recibiendo sus pensiones; si son trabajadores activos ya afiliados, pueden permanecer en sus regímenes separados u optar por afiliarse al nuevo sistema mixto; y si son nuevos entrantes a la fuerza laboral, deben afiliarse al sistema mixto.

**Recomendaciones:** 1) en vista de los siguientes principios: de unidad, trato igual, solidaridad social, equidad y sostenibilidad financiera y actuarial, no debería haber regímenes separados con condiciones de acceso y prestaciones superiores a los del nuevo sistema mixto, que reciben subsidios fiscales generosos y sufren desequilibrio actuarial, creando un incentivo para que otros grupos poderosos demanden similares condiciones superiores. En ese sentido, el Proyecto debería aprovechar la re-reforma para integrar todos los regímenes separados privilegiados y uniformizar sus condiciones de acceso y cálculo de prestaciones; los subsidios fiscales ahorrados podrían usarse para extender la cobertura contributiva subsidiada y la subsidiada a sectores más necesitados. Esto eliminaría el efecto de demostración para que otros grupos poderosos demanden regímenes de privilegio (Mesa-Lago, 1978); 2) si la recomendación anterior no se siguiese por la fuerte presión política de los grupos privilegiados, desde un punto de vista jurídico, para eliminar la actual dispersión y evitar confusión, el Proyecto debería unificar y fusionar lo relativo a los grupos excluidos en un solo artículo, especificando cuáles son los referidos grupos, corregir duplicaciones (como los afiliados a “planes de pensión especial” y a “planes de pensiones existentes”), y aclarar si los nuevos entrantes en la fuerza laboral como empleados/as del Estado y miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional están obligados a afiliarse al sistema mixto; 3) el proyecto no establece una clara interrelación entre los tres regímenes y esto debería hacerse, por ejemplo, para controlar que los beneficiarios del régimen subsidiado no reciban pensiones del régimen contributivo; la información cruzada entre los tres regímenes también es importante.

## 2. COBERTURA UNIVERSAL Y EQUIDAD EN EL ACCESO

Los reformadores estructurales prometieron que la cobertura contributiva de la población económicamente activa (PEA) aumentaría con el sistema privado.

**Situación actual.** Entre el inicio de dichos sistemas y el año 2004, la cobertura de la PEA cayó en todos los países con sistemas privados: en base a cifras administrativas, la cobertura de la PEA descendió como promedio ponderado de 38 % a 26 % (Mesa-Lago, 2008). En la República Dominicana la cobertura era de 15 % en el 2003 (el año en que entró en vigor la reforma) y descendió a 13 % entre el 2004 y el 2005 (Pichardo, Guerrero y Mesa-Lago, 2020).

---

<sup>7</sup> El Instituto de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional (ISSFAPOL) se dividió en dos, con leyes diferentes para cada uno de los dos cuerpos.



Después aumentó la cobertura, pero con gran diferencia entre los países más y menos desarrollados; la República Dominicana, que se clasifica entre los últimos, tiene una de las coberturas menores en América Latina. Según las encuestas de hogares, la cobertura contributiva de la PEA que era de 31.5 % en el 2009 aumentó a 38.3 % en el 2017, colocándose en un octavo lugar entre los 17 países que toman dichas encuestas. La cobertura dominicana era inferior a la mínima de 50 % de la PEA que recomienda la OIT y es muy difícil de extender por dos razones: el alto porcentaje de la informalidad en la fuerza laboral y la incapacidad del sistema privado para adaptarse a la estructura del mercado de trabajo (ver Cuadro N.º 1 y Cuadro N.º 2). Más aún, en el 2017 la cobertura de la PEA dominicana descendía a 29.4 % en el sector rural; mermaba a 24.3 % en el primer quintil (el 20 % con menor ingreso); menguaba a 21 % entre los que solo tenían 3 y 8 años de escolaridad; y era cero en las empresas pequeñas (BID-SIMS, 2019).

Los reformadores estructurales no se pronunciaron sobre la cobertura de los adultos mayores por pensiones no contributivas. Luego de que sus promesas de aumento de la cobertura contributiva de la PEA no se cumplieron, impulsaron junto con los organismos financieros internacionales y regionales, las pensiones “sociales” o no contributivas. La cobertura dominicana de la población adulta mayor (65 y más años de edad) era peor que la cobertura contributiva de la PEA: 18.9 % en 2017 (mucho menor al 50 % mínimo de la OIT), la 14.ª entre los 17 países latinoamericanos que toman encuestas de hogares, y penúltima entre las nueve naciones con sistemas de capitalización individual. Esto se debe a que no existen pensiones no contributivas, siendo uno de tres países que carecen de estas, porque sucesivos gobiernos no han implementado el régimen subsidiado que estipuló la Ley 87-01 (ver Cuadro N.º 1 y N.º 2). La referida cobertura era aún menor entre las personas adultas mayores, con un 16.8 %; y en el sector rural, con un 12.2 % (BID-SIMS, 2019).

Y, aunque los/as trabajadores/as por cuenta propia representan 39.9 % de la PEA, su actual cobertura es voluntaria, porque no se ha implementado el régimen contributivo-subsidiado, que a los de un ingreso igual o mayor a un salario mínimo nacional les concedería un subsidio estatal por el empleador que no tienen; además, tampoco está en vigor el régimen subsidiado, que cubriría aquellos que no tienen capacidad contributiva y que no reciben una pensión. Por tal razón, solo 1.6 % del total de dichos/as trabajadores/as independientes estaba cubierto por el sistema contributivo en el 2018, donde solo cinco países tenían una cobertura inferior (BID-SIMS, 2019).

En resumen, en la República Dominicana la cobertura es superior entre los grupos de mayor ingreso y nivel educativo: en el sector urbano, entre los hombres y entre los/as trabajadores/as asalariados/as; mientras que, es inferior en el grupo de menor ingreso y nivel educativo, en el sector rural, entre las mujeres y entre los/as trabajadores/as por cuenta propia y agrícolas. En otras palabras, los más necesitados carecen de cobertura, por lo que hay una severa inequidad en el acceso a las pensiones.

**Cuadro N.º 1.****Cobertura de la PEA por pensiones contributivas y de adultos mayores por pensiones contributivas y no contributivas, 2009 y 2018**

Países <sup>a</sup>	Cobertura PEA		Cobertura 65+		
	2009	2018*		2009	2018 <sup>a</sup>
Uruguay	64.6	70.6	Chile	83.7	88.9
Costa Rica	65.5	67.4	Uruguay	84.5	86.8
Chile	58.4	65.3	Panamá	44.8	80.8
Panamá	49.0	50.6	México	50.1	75.0
<b>R. Dominicana</b>	<b>31.5</b>	<b>38.3</b>	Costa Rica	42.0	65.5
Colombia	28.2	35.2	Colombia	21.5	54.0
México	32.7	29.6	Perú	25.6	49.2
El Salvador	28.0	28.1	<b>R. Dominicana</b>	<b>12.7</b>	<b>18.9</b>
Perú	16.9	21.0	El Salvador	14.0	14.0

<sup>a</sup> Ordenados de mayor a menor; República Dominicana, 2017.

Fuente: basado en encuestas de hogares tabuladas por BID-SIMS, 2019.

**Cuadro N.º 2.****Comparación de parámetros de pensiones en América Latina, 2019-2020**

Países	Cobertura (%)		Edades de retiro		Cotización (%)	Años Aportes <sup>a</sup>	Ajuste Pensión	Pensión asistencial
	PEA	Pob 65+	Hombre	Mujer				
Argentina	45.4	84.2	65	60	21.17	30	IPC	Sí
Bolivia	19.6	96.8	58	58	15.21	10	CV	Sí
Brasil	56.0	87.8	65	62	15/44	20/15	IPC	Sí
Chile	65.3	88.9	65	60	13.76	20	IPC	Sí
Colombia	35.2	54.0	62	57	16.00	22/25	IPC	Sí
Costa Rica	67.4	65.5	65	65	10.66	25	CV	Sí
Cuba	n.d.	n.d.	65	60	17.50	20	DG	Sí
Ecuador	40.4	53.6	Varios		7.90	Varios	IPC	Sí
El Salvador	28.1	14.0	60	55	15.00	25	DG	Sí
Guatemala	19.2	12.2	62	62	5.50	20	Recursos	Sí
Haití	n.d.	n.d.	55	55	12.0	20	DG	No
Honduras	16.8	9.8	65	60	6.00	15	DG	No
México	29.6	75.0	65	65	15.00	24	DG	Sí
Nicaragua	22.3	24.1	60	60	17/18	14.4	US\$	No
Panamá	50.6	80.8	62	57	13.50	20	DG	Sí
Paraguay	22.8	50.8	60	60	23.00	24	Recursos	Sí
Perú	20.9	49.2	65	65	13.00	20	Recursos	Sí
<b>R. Dominicana</b>	<b>38.3</b>	<b>18.9</b>	<b>60</b>	<b>60</b>	<b>9.97<sup>c</sup></b>	<b>30</b>	<b>Salarios</b>	<b>No</b>
Uruguay	70.6	86.8	60-70 <sup>b</sup>	60-70 <sup>b</sup>	22.50	30	Salarios	Sí
Venezuela	n.d.	n.d.	60	55	13.00	15	DG	Sí

Nota: **n .d.**= no disponible

<sup>a</sup> En los sistemas privados usualmente es posible jubilarse antes de la edad legal de retiro y tener el número de años de aportes requerido, siempre que haya una suma mínima acumulada en la cuenta individual, pero en algunos se requieren cierto número de años de aporte para otorgar la pensión mínima; todos los sistemas públicos requieren años de aporte. <sup>b</sup> Combinación de edades con años de cotización: 60/30, 65/25 y 70/15. <sup>c</sup> Además, hay un programa de pensión por cesantía laboral que financia el empleador.

Fuente: Mesa-Lago, 2020; actualizado con legislación.

**Proyecto de Ley.** Este intenta mejorar la pobre situación imperante en la cobertura, con varias medidas que ya estaban en la Ley 87-01: a) ratifica el régimen contributivo-subsidiado y lo hace obligatorio para profesionales, técnicos independientes y trabajadores/as por cuenta propia con un ingreso promedio igual o superior a un salario mínimo nacional, aunque estipula que la cobertura se hará de manera gradual; de implantarse aumentaría la cobertura contributiva de estos/as trabajadores/as al ofrecerles un incentivo para afiliarse y cotizar, como se hace en Costa Rica y Uruguay que han logrado coberturas de los independientes en un 47.8 % y un 44.3 %, respectivamente, esta mejora a su vez incrementaría la cobertura contributiva general de la PEA; b) ratifica el régimen subsidiado que otorga cobertura a los discapacitados, desempleados e indigentes,<sup>8</sup> así como a los independientes sin capacidad contributiva, a través de pensiones solidarias; de implantarse aumentaría la cobertura de la población adulta mayor y reduciría la pobreza, como ha ocurrido virtualmente en todos los países que han establecido pensiones no contributivas (Rofman, Apella y Vezza, 2013).

**Recomendaciones.** Primero, la capacidad de cotización de la fuerza laboral formal está prácticamente en su tope y esto es clave para la expansión de la cobertura. Además, la expansión del sector formal deber ser una prioridad, independientemente de si es un sistema público o privado, puesto que el largo tamaño del sector informal es un obstáculo para la extensión de la cobertura contributiva. Pero lo anterior podría tomar mucho tiempo, por lo que es fundamental que el sistema previsional se adapte a la estructura de la fuerza laboral, introduciendo prácticas exitosas en otros países (Mesa-Lago, Valero, Robles y Manzano, 2017).

La Ley 87-01 (artículo 7-I, 7-9) estipulaba plazos y un calendario para que el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) sometiera al Poder Ejecutivo la regulación de los regímenes contributivo-subsidiado y subsidiado (48 y 38 meses, respectivamente), pero dichos plazos no se cumplieron. El Proyecto no establece plazos ni calendario para la implementación de los dos regímenes, lo cual –en vista al incumplimiento anterior– conlleva un alto riesgo de que nuevamente se posponga su ejecución. El artículo 2 estipula que habrá que promulgar los reglamentos de ambos regímenes sin fijar plazo alguno: la cobertura de los/as trabajadores/as por cuenta propia se deja a las “normas complementarias” (artículo 5-B-c); mientras que, la cobertura de los discapacitados, desempleados, indigentes y otros grupos vulnerables se hará “en las condiciones que establecerá el reglamento

---

8 El Proyecto establece que los beneficiarios de las pensiones subsidiadas serán clasificados por el Sistema Único de Beneficiarios del Estado (SIUBEN) en personas con índice de calidad de vida 1 y 2, los más inferiores (art. 7-b); por otra parte, estipula que serán asignados por municipio, teniendo en cuenta los niveles locales de pobreza y de pobreza extrema (art. 68). Los beneficiarios serán evaluados cada dos años, a fin de verificar que continúan cumpliendo con los requisitos para recibirlas (art. 69-I).

del régimen subsidiado” (artículo 5-B-d). Solo se fija un plazo máximo para que el CNSS presente el reglamento al Poder Ejecutivo, a fin de otorgar las pensiones solidarias (no contributivas) en 180 días a partir de la promulgación de la ley de re-reforma (artículo 68-l). Esta preocupación se agrava con el principio de gradualidad, que ya existía antes y que fue usado para demorar ambos regímenes.

Por todo lo anteriormente expuesto, se recomienda que el Proyecto: 1) ordene al CNSS hacer estudios sobre cómo extender la cobertura a los grupos cubiertos por ambos regímenes, basado en la experiencia de otros países y en la extensa literatura al respecto (Mesa-Lago, Valero, Robles y Lozano, 2017); 2) establezca un cronograma de implantación gradual de dichos regímenes, determinando los años en que ambos deben entrar en vigor, incluyendo etapas específicas para diversos grupos, según su factibilidad y el estudio previo, y estableciendo fuertes sanciones a los responsables por incumplimiento; 3) estipule prioridades para la extensión del régimen subsidiado, focalizando los grupos que sufren una mayor desprotección, como las mujeres (trabajo doméstico) y las zonas rurales; así como en el régimen contributivo-subsidiado, en los trabajadores por cuenta propia, los rurales y las microempresas, entre otros; 4) realice por la Dirección General de Información y Defensa de Afiliados (DIDA) una amplia campaña nacional de divulgación, explicando sus derechos a los grupos desprotegidos: cómo deben registrarse, el subsidio fiscal que recibirán los/as trabajadores/as independientes que tengan un ingreso igual o superior a un salario mínimo nacional, y las condiciones para recibir una pensión solidaria; y 5) encargue a la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) de dinamizar su función reguladora, así como el monitoreo de la implantación de los referidos regímenes, fijando fuertes sanciones por la violación a todas las normas anteriores.

### 3. SUFICIENCIA O INTEGRALIDAD DE LAS PRESTACIONES

Los reformadores estructurales prometieron que el sistema privado pagaría pensiones adecuadas, superiores a las del sistema público: 70 % del último salario, aseguró José Piñera, el ministro de Trabajo y Previsión Social de Pinochet, que implantó el sistema privado en Chile.

**Situación actual.** Los requisitos para obtener una pensión por vejez en la República Dominicana son los siguientes: cumplir 60 años de edad (en ambos sexos) y contar con 30 años de aportes.<sup>9</sup>

Hay 11 países latinoamericanos que exigen entre 62 y 65 años al hombre, y cinco que empatan con 60 años; por otra parte, cinco países requieren que lo mujer cumpla de 62 a 65 años de edad, y ocho que empatan con 60 años. O sea, solo dos países, Haití y Bolivia (mucho menos desarrollados que la República Dominicana) tienen menores edades de retiro para el hombre (55 y 58 años) y solo seis tienen edades inferiores para la

---

<sup>9</sup> Se concede una pensión anticipada a los 55 años, si el balance en la cuenta individual es suficiente para financiar una pensión mensual al menos de 150 % de la pensión mínima.

mujer (entre 55 y 58 años); asimismo, países menos desarrollados que la República Dominicana exigen edades superiores, por ejemplo: Honduras, 65 y 60 (hombres y mujeres, respectivamente); y Guatemala, 62 años para ambos sexos.<sup>10</sup> Por el contrario, los 30 años de aportes requeridos para el retiro, solo los tienen Argentina y Uruguay, ambos con sistemas mucho más maduros y con un nivel de envejecimiento más avanzado que el de la República Dominicana (ver Cuadro N.º 2).

En mi opinión, hay una notable disparidad entre la edad de retiro y los años de cotización requeridos para la jubilación; esto último es un obstáculo considerable para lograr una pensión, especialmente entre asegurados/as con bajos ingresos y un trabajo asalariado discontinuado y con frecuentes cambios del sector formal al informal. Al tiempo del retiro, el/la asegurado/a puede escoger entre una renta vitalicia y un retiro programado.<sup>11</sup> El Gobierno garantiza una pensión mínima a los 65 años de edad y tras 25 años de contribuciones, y tener un saldo insuficiente en la cuenta individual para financiar la pensión mínima.

La tasa de remplazo (TR) en un sistema de reparto es un porcentaje que se fija en la ley y se aplica a un salario “base” o “de referencia” (el promedio salarial de toda la vida activa o en determinados periodos, tales como: 10 o 20 años o el último salario). En un sistema de capitalización individual no hay tasa de remplazo explícita y garantizada por la ley; la pensión se basa en la suma acumulada en la cuenta individual al tiempo del retiro y se le aplican tasas de mortalidad usualmente diferenciadas por sexo (como la mujer tiene una esperanza de vida mayor a la del hombre y usualmente se retira con cinco años menos, y la tabla de mortalidad femenina proyecta más años para recibir la pensión y su monto se reduce); en este caso la TR resulta de dividir la pensión calculada mensual entre el último salario. En ambos sistemas, cuanto mayor sea la TR, mayor la pensión; y viceversa.

Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), donde realizaba estimaciones para la Región, con cifras de 2015, solo excluyó a Cuba y a la República Dominicana. Contrario a las promesas de los reformadores a las que el sistema privado pagaría pensiones altas, el BID calculó TR promedios de 64.7 % para los sistemas públicos de reparto y de 39.8 % para los sistemas privados de capitalización individual (Altamirano, et al, 2018). Antes, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) había estimado, con cifras del 2010, una TR de 22.8 % para la República Dominicana, la inferior entre 19 países (OCDE/BID/BM, 2015).

Un estimado de la TR en la República Dominicana, realizado en el 2020, la fijó en 27 %, algo mayor que el 23 % calculado por la OCDE, pero en todo caso la inferior en la Región. El estudio proyectó tres escenarios (sin reforma, con una reforma parcial y con una reforma profunda), y en ninguno de los tres la TR superó el promedio de 27 %. Las TR oscilan entre 9 % y 84.5 %, según los sectores de ocupación (privada y pública) y los quintiles de ingreso; las TR masculinas exceden a las femeninas con poquísimas excepciones.<sup>12</sup> Además, el estudio

---

10 En el 2020, la SIPEN propuso aumentar la edad de jubilación de 60 a 65 años para ambos sexos, pero no se aprobó (CNSS, 2020).

11 El Proyecto establece la renta vitalicia (art. 54), pero no el retiro programado; sin embargo, lo da como opción (art. 43-f).

12 Valero (2021) estimó una TR de 30.5%, pero también con enorme disparidad.

proyectó que los asegurados pertenecientes a los tres quintiles de ingresos más bajos no lograrán los 30 años de contribución necesarios para obtener la pensión. Por último, nunca se emitió el bono de reconocimiento establecido en la Ley 87-01 (art. 43) a los menores de 45 años que habían contribuido al sistema público cerrado (una notable excepción entre los sistemas privados), los asegurados pierden el valor de sus cotizaciones realizadas al antiguo sistema de reparto y reciben una pensión menor (Pichardo, Guerrero y Mesa-Lago, 2020).

**Proyecto de Ley.** Como se ha pasado de un sistema substitutivo a un sistema mixto, en el régimen contributivo se establece la TR en la ley, para el primer pilar de reparto; y, de acuerdo con lo acumulado en la cuenta individual, para el segundo pilar de capitalización o ahorro. La pensión final es la suma de las dos. En el primer pilar de reparto se cambia de una edad uniforme de 60 años con 30 años de cotización a edades entre 60 y 55 o cero (jubilación por tiempo de servicios). El Proyecto fija varias TR para la pensión por vejez (ver Cuadro N.º 3).

**Cuadro N.º 3.**

**Cálculo de las tasas de reemplazo (TR) en el primer pilar de reparto del sistema mixto**

Tipo de riesgo	Tiempo de cotización	TR (%)	Promedio de salarios (años)
<b>Vejez (edad jubilación)</b>			
1) No importa	30 años o 360 cotizaciones	100	Últimos 12
2) 55	25 años	90	Últimos 12
3) 60	20 años	85	Últimos 12
4) No importa	20 años	60 <sup>a</sup>	Últimos 12
<b>Discapacidad</b>			
Total	Estar empleado	75	Últimos 3
Parcial	Estar empleado	50	Últimos 3
<b>Sobrevivientes</b>	<b>Dependiente afiliado activo<sup>b</sup></b>	<b>60</b>	<b>Últimos 3</b>

<sup>a</sup>En ningún caso, la TR puede ser menor al 60 %. <sup>b</sup> Orden de prelación: 1) cónyuge: <50 años, por 5 años; 50-55 años, por 6 años; >50 años, vitalicia; 2) hijo: <18 años o hasta 23 años, si es soltero.

Fuente: Cámara de Diputados, Proyecto de Ley, artículos 45, 46, 51.

En la opción 1 del renglón “Vejez”, correspondiente al Cuadro N.º 3, un/a asegurado/a que comienza a trabajar a los 17 años pudiera retirarse a los 47 años de edad con una TR de 100 % sobre el promedio de los últimos 12 salarios. Para ser consistente, en las opciones 2 y 3 deberían ser 300 y 240 cotizaciones, respectivamente. El periodo de los últimos 12 salarios (un año) para calcular el salario “base” es excesivamente corto y determinará una pensión muy alta: a medida que se extiende el periodo salarial (por ejemplo: 10 años, 20 años, toda la vida activa), el promedio del monto del salario base generalmente se reduce, porque comienza bajo y tiende a incrementarse a lo largo de la vida laboral (salvo en el trabajo manual), por lo que la aplicación de la tasa de reemplazo a dicho promedio resulta en una pensión menor.

La cláusula legal que fija una TR mínima de 60 % en todo caso, implica que se recibirá dicha tasa con cualquier edad y menos de 20 años de cotizaciones, o sea, teóricamente puede ser con un año de cotización o incluso cero cotizaciones. El resultado de todo lo anterior es que el costo del primer pilar de reparto será muy alto y podrá resultar no financiable, poniendo en riesgo la sostenibilidad de dicho pilar (el Proyecto no establece una pensión máxima). El Proyecto ordena que el CNSS, en un plazo de seis meses a partir de la promulgación de la ley de re-reforma, deberá recibir propuestas fundamentadas en estudios “técnicos” (debería decir “actuariales”) que contribuyan a aumentar las TR de las pensiones en el régimen contributivo (art. 103-I); dichos estudios actuariales deberían hacerse antes de fijar dichas altas TR en la ley.

En discapacidad, el requisito es estar empleado; la TR declina de 75 % si es total a 50 % si es parcial (en la actualidad, las TR son 60 % y 30 %, respectivamente); la de 75 % es relativamente baja comparada con las TR de 85 % a 100 % por vejez. La TR de sobrevivientes es de 60 % (igual que actualmente), y el número de años en que se paga aumenta según la edad del cónyuge de 5 años a vitalicia; los/as hijos/as la reciben en defecto del o la cónyuge hasta los 18 o 23 años, si son solteros/as y estudian, o a cualquier edad si son discapacitados/as. El Proyecto prescribe que el periodo de recepción de las pensiones por sobrevivencia podrá ser incrementado cuando los estudios actuariales realizados por la SIPEN demuestren su sostenibilidad (art. 53-IV); sin embargo, no requiere dicha evaluación actuarial previa para asegurar la sostenibilidad de las altas TR de las pensiones por vejez. El seguro de pensión de sobrevivencia es voluntario y, si el/la asegurado/a activo/a lo declina, los herederos solo reciben lo acumulado en la cuenta individual (art. 44-I). Un reglamento a la Ley 87-01 impidió conceder pensiones de viudez a los/as sobrevivientes de los/as asegurados/as que fallezcan activos/as a partir de 65 años, mediante un acuerdo entre las administradoras de fondos de pensiones (AFP) y las compañías de seguros.

La Ley 414-98 dispuso que los/as doctores/as en el sector público con 60 años de edad y 20 de servicios, reciban una tasa de reemplazo de 100 % del salario al tiempo del retiro (incluyendo suplementos por horas extras, docencia, transporte, antigüedad, Navidad, dedicación a la medicina familiar, etcétera), comparado con una TR de 85 % en el Proyecto, basado en el salario del último año de servicio; además les permite disfrutar de otra pensión complementaria y, al retirarse, pueden continuar trabajando en su práctica privada generando un ingreso posterior al retiro superior al que tenían como activo. Un conocido actuario dominicano plantea que esto provocará un severo déficit actuarial (Pérez Montás, 2021b). Por otra parte, las TR propuestas en el Proyecto son mayores que las del régimen separado de funcionarios del Estado.

El Proyecto distingue entre los/as asegurados/as que ingresan en el segundo pilar de capitalización individual del sistema mixto (art. 39) y los que estaban en el antiguo sistema de capitalización (art. 39), pero con un vacío y una discriminación. Respecto a los nuevos ingresantes, si estos desean incrementar su fondo pueden hacer aportes adicionales voluntarios a su cuenta y estos serán exentos de impuestos (art. 39-II). Para estos/as asegurados/as de 45 y más años de edad, que tienen menos tiempo para cotizar y no alcancen una pensión mínima, el Estado creará un fondo especial con recursos de diferentes programas sociales para financiar lo que les falte (art. 39-III). Respecto a los que estaban en el sistema de capitalización antiguo, si estos tienen hasta 45 años, sin acumular suficientes fondos para financiar la pensión mínima, el Estado les reconoce sus cotizaciones

en el pilar de reparto y agrega un aporte estatal a financiar por un fondo especial que garantice dicho derecho (art. 43-c), pendiente de normas a ser dictadas por la Superintendencia de Pensiones –esto es similar al bono de reconocimiento estipulado en la Ley 87-01, que no fue honrado por sucesivos gobiernos–.<sup>13</sup> Los/as asegurados/as de 45 o más años de edad que se encuentren en igual situación, solo tendrán derecho a la devolución del fondo en su cuenta individual que podrán cobrar en tres formas: un pago único, cuotas mensuales equivalentes al monto de la pensión mínima hasta que se agote el saldo, o un retiro programado en plazos de elección no inferiores a 12 meses (art.43-f); esto es contrario a lo prescrito para los ingresantes al sistema mixto con igual edad, los cuales reciben un subsidio estatal. Al parecer, los únicos exceptuados del subsidio estatal son los que estaban en el antiguo sistema de capitalización (los nuevos ingresantes hasta 45 años de edad parecen solo tener derecho a los aportes adicionales). La única explicación lógica de esta discriminación es que el Estado quiere ahorrarse el bono de reconocimiento de los/as asegurados/as que probablemente cotizaron más en el sistema antiguo.

Otra excepción hecha a los/as afiliados/as de regímenes separados por la Ley 1896-41 (no se menciona la Ley 379-48) que se pasen del sistema de reparto al mixto, es su cálculo de los derechos adquiridos el cual se hace en base de 1.5 % por cada año cotizado multiplicado por el salario cotizante promedio en los 12 meses anteriores a la promulgación de la ley de re-reforma. Esto significa un reconocimiento de 45 % con 30 años cotizados; 38 %, con 25 años; y 30 %, con 20 años.

El art. 4-III dispone que, en el pilar de reparto, las pensiones contributivas de vejez, discapacidad y sobrevivientes sean actualizadas anualmente de forma obligatoria y automática al IPC. En el pilar de capitalización individual también serán ajustadas al IPC las rentas vitalicias –no se menciona al retiro programado (art. 4-II)–. Por otra parte, las pensiones contributivas en curso de pago de los regímenes especiales serán actualizadas al IPC cada dos años (art. 43-a); como dichas pensiones son usualmente superiores a las del Sistema General, esta medida tenderá a uniformar ambos tipos de pensiones en el largo plazo.<sup>14</sup> Las pensiones no contributivas (solidarias) serán ajustadas cuando se actualice el salario mínimo público en el cual están basadas (art. 65). Estos preceptos son similares a los de la Ley 87-01.

El asegurado que haga aportes voluntarios al segundo pilar de capitalización individual puede solicitar su devolución “anticipada” en cuatro casos: adquisición de una primera vivienda, gastos médicos extraordinarios, gastos de educación para el/la afiliado/a y sus dependientes directos, y otros gastos mayores que determine la norma del SIPEN (art. 59-II). Por otra parte, el Proyecto dispone que los/as asegurados/as podrán solicitar la devolución de dichos ahorros voluntarios y les serán devueltos en un pago único 15 días hábiles después de la solicitud sin establecer requisito alguno (art. 54-III), de manera que uno de los dos artículos sobra. En

---

13 Los asegurados en el régimen contributivo podrán retirar en la etapa final de su vida el saldo de su cuenta individual cuando sufran una enfermedad terminal.

14 No obstante, a los asegurados activos en los regímenes especiales, que cuenten con 45 o más años de edad, la futura pensión se actualizará “periódicamente” al IPC.



todo caso, esto es contrario al propósito de un sistema previsional que es proporcionar una pensión al tiempo del retiro.

El monto de la pensión solidaria será igual al 60 % del salario mínimo público (igual a la Ley 87-01), lo cual deja una brecha amplia para evitar que genere un desincentivo a la afiliación al sistema contributivo. Estas pensiones son incompatibles con cualquier otro tipo de pensión y cesan cuando muere el/la beneficiario/a, mejora su situación socioeconómica o se dedica a actividades prohibidas.

El Proyecto ratifica el mandato de la Ley 87-01 de otorgar servicios especiales para pensionados (tanto de pensiones contributivas, como contributivas-subsidiadas y subsidiadas) que se ejecutarán gradualmente por el CNSS (art. 79). Estos servicios son generosos y costosos, y el Proyecto no dice si serán financiados por el Estado o con recursos del primer pilar de reparto.

**Recomendaciones.** Sobre los parámetros: a) la edad de retiro, el número de años de cotización, la TR y el salario base, deben ser calculados por un estudio actuarial antes de fijarlos en la ley, a fin de asegurar que son financiables; dicho estudio haría simulaciones con diversas combinaciones de los parámetros y determinaría su costo (así como la cotización sobre el salario requerida), todas actuarialmente sostenibles; b) la fijación de estos parámetros por la ley, sin basamento actuarial y de manera generosa, no es financieramente sano, ya que de nada vale ofrecer TR de 100 % si no se pueden sostener a largo plazo (el Proyecto dispone que se ejecuten estudios actuariales seis meses después de su promulgación para determinar si pueden aumentarse dichas tasas); c) en particular, la opción 1 no sería financiable en caso alguno porque requeriría una cotización altísima sobre el salario; d) tampoco es financiable la cláusula de una TR mínima de 60 %, independientemente de la edad y de los años de cotización; e) las edades de retiro deberían ajustarse a la expectativa de vida, al tiempo de retiro o longevidad, mientras que los 30 años de servicios requeridos podrían reducirse (esto sometido a previo estudio actuarial); y f) tener en cuenta, como referencia, el cálculo más estricto de las TR en los sistemas mixtos de Costa Rica y Uruguay, que llevan respectivamente 25 y 20 años de operación.

También se recomiendan cambios jurídicos para simplificar el texto del Proyecto, llenar vacíos y corregir discriminaciones: a) otorgar el derecho a hacer aportes adicionales a la cuenta, a fin de aumentar la pensión a todos/as los/as asegurados/as, ya sea ingresantes o pertenecientes al sistema de capitalización antiguo e independientemente de su edad; b) hacer un aporte estatal adicional (en base a un fondo especial), para cubrir el faltante que financie la pensión mínima en el segundo pilar de capitalización cuando lo acumulado en la cuenta individual sea insuficiente; c) alternativamente, sería mejor que el primer pilar de reparto, como en los sistemas mixtos de Costa Rica y Uruguay, financiara una pensión mínima, mientras que en el segundo pilar de capitalización el Estado reconozca el bono de reconocimiento; d) otorgar claramente la renta vitalicia y el retiro programado, como opciones al tiempo de retiro; e) reconciliar los dos artículos contradictorios (54-III y 59-II) sobre la devolución de los ahorros voluntarios adicionales; f) hacer obligatorio el seguro de sobrevivencia (como en la gran mayoría de los países de la Región) o crear un seguro de longevidad que financie la recepción de la pensión después de agotada la cuenta individual del asegurado (como en El Salvador y México); g) restablecer las

pensiones de viudez a los sobrevivientes de los asegurados que fallezcan activos a partir de 65 años; h) fusionar en un solo artículo todos los preceptos, ahora dispersos sobre el ajuste de las pensiones: las contributivas en curso de pago y las futuras anualmente con base al IPC (si son de sobrevivientes se ajustan cada cinco años y las de regímenes especiales cada dos años), y las de solidaridad con base a la actualización del salario mínimo público; i) realizar un estudio para determinar si las pensiones solidarias satisfacen las necesidades básicas o, al menos, las alimentarias; y j) estimar el costo de los servicios sociales para todos los jubilados y pensionados, y establecer en la ley que serán financiados por el Estado e identificar sus fuentes.

#### **4.**

### **SOLIDARIDAD SOCIAL Y EQUIDAD DE GÉNERO**

El sistema privado carece de solidaridad social y equidad de género, porque la propiedad de la cuenta individual impide transferencias entre generaciones, géneros y grupos de ingreso. Debido a esto, no hubo promesas sobre los dos principios; cualquier elemento de solidaridad/equidad es exógeno al sistema privado, ya que es proporcionado y financiado por el Estado.

#### **Solidaridad social**

**Situación actual.** El sistema actual concede una pensión mínima garantizada en el régimen contributivo, con cargo a un fondo de solidaridad que se financia con un porcentaje de las contribuciones pagadas por los/as asegurados/as y empleadores/as. Por otra parte, adolece de diversos factores contrarios a la solidaridad social: a) está fragmentado con al menos ocho regímenes separados con cobertura, condiciones de acceso y prestaciones muy superiores a los del sistema general, los cuales sufren de desequilibrio actuarial y, varios de ellos, de desbalance financiero, a pesar de recibir substanciales subsidios fiscales. Estos programas, que cubren a una minoría de la PEA, toman recursos que son necesarios para ayudar a los grupos más necesitados de la sociedad, que son mayoría y, además, ejercen un efecto de demostración perverso sobre otros grupos poderosos que pueden reclamar similares condiciones privilegiadas; b) la cobertura de la PEA es de un 38 %, la octava en la Región (hay siete países, entre 17, con cobertura mayor). Respecto a la población adulta mayor, es de un 19 %, la 14ª (trece países tienen una cobertura mayor); ambas coberturas son muy inferiores al mínimo del 50 % establecido por la OIT; c) los grupos más necesitados en la sociedad (quintiles de menor ingreso, los que tienen la menor educación, residen en las áreas rurales, los/as trabajadores/as por cuenta propia y los/as empleados/as en microempresas) carecen de cobertura o esta es muy baja; d) la población no cubierta contribuye a través del sistema tributario (por ejemplo, el ITBIS que se carga a bienes esenciales y pagan los más vulnerables) a la cobertura mediocre de una minoría de la población y al grupo aún más pequeño que goza de regímenes privilegiados; e) los regímenes contributivo-subsidiado y subsidiado, estipulados en la Ley 87-01 para aliviar las inequidades indicadas, no han sido implementados 18 años después, a pesar de que se fijaron plazos estrictos; f) la TR promedio en el sistema privado oscila entre el 23 % y 27 %, contrapuesto a una TR mínima de un 45 % establecida por la OIT, demostrando que el actual sistema privado no cumplió con la promesa de ofrecer

pensiones suficientes; g) en el sistema privado no hay real competencia y las AFP obtienen utilidades substanciales, incluso durante crisis económicas, mientras que los/as asegurados/as enfrentan solos/as los riesgos del Sistema (ver II-5).

**Proyecto de Ley.** Este mantiene algunos de los factores de inequidad anteriores, por ejemplo, excluye del nuevo sistema mixto y preserva los regímenes tanto privilegiados como los subsidios estatales. Pero el Proyecto en el principio de equidad establece que el nuevo sistema “garantizará de manera efectiva el acceso a los servicios a todos los beneficiarios, especialmente a aquellos que viven y/o laboran en zonas apartadas o marginadas o están incluidos en colectivos menos favorecidos económicamente” (art. 3-f). Además, el Proyecto mejora varios factores contrarios a la solidaridad social: a) establece los regímenes contributivo-subsidiado y subsidiado que, de ser implementados, aumentarían la cobertura general y la de grupos vulnerables que carecen de esta; b) dicha cobertura se hace fundamentalmente con financiamiento del Estado (externo al sistema privado); c) los instrumentos de extensión son las pensiones no contributivas (solidarias) para las personas más necesitadas, y subsidios a grupos desprovistos de protección, como los/as trabajadores/as por cuenta propia de relativo bajo ingreso, reemplazando la contribución del/la empleador/a del cual carecen dichos grupos; d) transforma el sistema privado en uno mixto, con un pilar de reparto obligatorio administrado por el Estado y otro de capitalización voluntario, gestionado por administradoras de naturaleza múltiple, lo que debería aumentar la competencia y reducir el costo administrativo; y e) establece en el primer pilar de reparto TR que fluctúa entre el 60 % y el 100 % del promedio salarial del último año, muy superiores a la TR actual de un 27 %.

**Recomendaciones.** En los acápite anteriores se han ofrecido consejos sobre cómo mejorar el proyecto para hacerlo más específico, solidario y financiable; entre los principales están: a) integrar a los regímenes separados del sistema general, uniformar sus condiciones de acceso y cálculo de prestaciones, además de eliminar los subsidios fiscales transfiriendo los recursos ahorrados para extender la cobertura y financiar los elementos solidarios del nuevo sistema; b) implementar los regímenes subsidiado y contributivo-subsidiado, estableciendo un cronograma con plazos y prioridades para los distintos grupos a ser cubiertos, así como una campaña nacional de información sobre las nuevas prestaciones y fuertes sanciones a quienes violen estas normas; b) modificar las propuestas actuales de TR, que son demasiado laxas y serán financieramente insostenibles a largo plazo, por otras más razonables teniendo en cuenta la experiencia de los sistemas mixtos más antiguos de la región; c) eliminar vacíos y exclusiones, introduciendo el otorgamiento de una pensión mínima garantizada en el primer pilar de reparto, así como otorgar el bono de reconocimiento a todos/as los/as asegurados/as que contribuyeron al antiguo sistema de capitalización independientemente de su edad. Otras recomendaciones se harán en las dos últimas secciones de este informe (II-5 y II-6).

## **Equidad de género**

**Situación actual.** La inequidad de género se deriva tanto del mercado laboral, como del sistema privado. Respecto al primero, la mujer tiene una participación menor que el hombre en el mercado laboral; proporcionalmente, participa más en el trabajo no calificado y en el trabajo doméstico, informal, a tiempo parcial, a

domicilio, estacional, temporal o sin contrato, que en su mayoría no están cubiertos o tienen muy baja cobertura en las pensiones; recibe un salario menor al realizar igual tarea, por lo cual su base impositiva sobre la que se descuenta la contribución es menor; y deja de trabajar por la maternidad y para cuidar a los/as hijos/as, sin recibir remuneración por dichos cuidados. Como resultado, contribuye menos que el hombre a la cuenta de capitalización individual, o sea, su densidad de cotización es menor, y también lo será su pensión final. El sistema privado acentúa la inequidad de género, porque la mujer tiene una expectativa de vida mayor a la del hombre a la edad de retiro (60 años en ambos sexos en la República Dominicana) y se aplican tablas de mortalidad diferenciadas por sexo, por lo cual el fondo acumulado en la cuenta individual femenina no solo es menor a la masculina como promedio, sino que tiene que ser extendida por más años. Además, la mujer adulta tiene una cobertura inferior a la del hombre por la falta de pensiones no contributivas que usualmente favorecen a la mujer (Mesa-Lago, 2008, 2020).

**Proyecto de Ley.** El artículo 3 del proyecto sobre “principios rectores de la seguridad social” excluye la equidad de género, y no hay preceptos específicos dirigidos a reducir la discriminación generada por el mercado laboral o el sistema privado. Sin embargo, el cambio de este sistema a uno mixto, con un primer pilar obligatorio de reparto, podría atenuar dichas desigualdades. Por ejemplo, generando transferencias del hombre a la mujer a través de la pensión mínima garantizada por el Estado y, además, la situación de la mujer mejoraría si se implementasen los regímenes subsidiado y contributivo-subsidiado. Solo dos artículos del Proyecto en la parte relativa a pensiones se refieren específicamente a la mujer y la equidad de género: el artículo 7-3 estipula facilitar el registro y pago de las contribuciones a colectivos especiales por las características socio-laborales, tales como: las trabajadoras domésticas;<sup>15</sup> y el artículo 23-IV establece que la representación ante el Consejo Nacional de Seguridad Social con dos o más titulares “deberá garantizar la participación de ambos géneros, que debe ser equilibrada” (estos dos artículos ya estaban en la Ley 87-01).

**Recomendaciones.** a) agregar la equidad de género en el Proyecto, donde enumera los principios de seguridad social (art. 3); b) dictar políticas para asegurar la equidad de género femenina, como entrenamiento para incrementar su participación en la fuerza laboral, recibir el mismo salario que el hombre por igual tarea y crear/expandir guarderías infantiles para facilitar a las madres su incorporación al trabajo; c) extender la cobertura, no solo a las trabajadoras domésticas, sino a las mujeres en general que están subprotegidas; d) asegurar que, en la implantación de los regímenes subsidiado y contributivo-subsidiado, la mujer reciba prioridad en su afiliación para reducir las brechas de género existentes; e) reemplazar en el segundo pilar de capitalización las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo por tablas unisexo (como hizo la re-reforma de El Salvador de 2017 y una ley de 2018 en el Uruguay) y ajustarlas a la población dominicana porque actualmente se usan de otros países con mortalidad muy diferente; y f) estudiar la posibilidad de otorgar a la mujer un bono o año de cotización por cada hijo/a nacido/a vivo/a, a fin de compensar el tiempo que ella dedica a su crianza, como lo ha hecho Chile y Uruguay.

---

15 Este es el único artículo del Proyecto que utiliza un lenguaje que sigue reglas de equidad de género como “el/la”.

## 5. EFICIENCIA ADMINISTRATIVA, COSTOS RAZONABLES Y PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA GESTIÓN

El sistema privado tiene su base fundamental en la competencia. Los privatizadores prometieron que esta aumentaría la eficiencia y reduciría los costos administrativos, porque los/as asegurados/as seleccionarían las AFP que fuesen mejores (las que cobrasen comisiones menores, lograsen los rendimientos más altos y pagasen las pensiones mejores). La experiencia ha demostrado que esa selección no se basa en las “bondades” del Sistema, porque los/as asegurados/as carecen de información e ignoran las normas legales y las estadísticas sobre el desempeño (según atestiguan encuestas tomadas en varios países latinoamericanos). En 2004 se hizo una encuesta entre la población activa y los/as asegurados/as en la República Dominicana, a fin de determinar su nivel de conocimiento sobre el sistema previsional, sus programas y las AFP (los resultados dijeron que entre 63 % y el 76 % los conocía) y los derechos de los asegurados: 56 % conocía la libre elección, pero solo el 16 % los derechos de información, defensa y denuncia (Pichardo y Suñol, 2007), esto último en parte explica la alta evasión y morosidad de los empleadores (ver II-6).

**Situación actual.** En realidad, lo que determina la afiliación es la publicidad, el mercadeo y los/as vendedores/as (quienes cambian a los/as asegurados/as por una comisión pagada por las AFP más lucrativas); por tanto, el costo administrativo no se ha reducido y, en varios casos, ha crecido. A continuación, utilizamos seis indicadores estadísticos para probar que la competencia o bien no existe o es muy reducida, y que los costos administrativos continúan altos y sostenidos en la mayoría de los países (esta sección se basa en AIOS, 1999 a 2020 –la AIOS es financiada por las AFP–; ver Mesa-Lago, 2020).

1) El número de AFP es una función del tamaño del mercado de asegurados/as: a mayor sea, más administradoras; y viceversa. Por ello, el mayor número está en México (diez), porque tiene el número de asegurados/as mayor entre los nueve sistemas privados, mientras el menor se encuentra en El Salvador (dos), porque tiene el menor. De hecho, en este país existe un duopolio y no hay competencia.<sup>16</sup> 2) El número de administradoras se reduce en el tiempo, por ejemplo, en México declinó de 21 en su cúspide a 10 en 2019, y en la República Dominicana de 9 a 7. Países pequeños (como la República Dominicana) han autorizado AFP públicas, lo que ha aumentado la competencia y reducido las comisiones. Por ejemplo, en Costa Rica, cinco de las seis administradoras son públicas; en el Uruguay, una de las cuatro existentes; y en la República Dominicana hay una de siete (AFP Reservas). 3) El grado de concentración en las dos AFP mayores se incrementa con el tiempo. Por ejemplo, en Colombia aumentó de 51 % en el cénit a 85 % en 2019, en Perú de 59 % a 68 %, y en la República Dominicana de 55.7 % a 58.4 %. En El Salvador está al 100 %. Así que, a mayor concentración, menor competencia; y viceversa (ver Cuadro N.º 4).

---

16 Antes de la reforma estructural salvadoreña de 1996 predije que solo habría dos administradoras y así ocurrió. Su número descendió de tres, al inicio del Sistema, a dos, poco después; y se ha mantenido así por dos décadas a pesar de los esfuerzos de la Superintendencia para crear una tercera AFP.

**Cuadro N°. 4.****Número de administradoras y concentración, Cénit y 2019**

Países <sup>a</sup>	Número de administradoras			Tiene una pública	% en las dos mayores	
	Cénit	2004	2019		2004	2019
México	21	13	10	No	43.1	39.0
Chile	8	6	7	No	55.5	52.9
<b>R. Dominicana</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>Si</b>	<b>55.7</b>	<b>58.4</b>
Costa Rica	9	8	6	Sí	64.3	59.1
Perú	5	4	4	No	58.8	68.4
Panamá		<sup>b</sup>	3	No	100.0	100.0
Uruguay	6	4	4	Sí	74.4	74.0
Colombia	6	6	4	No	50.9	80.5
El Salvador	3	2	2	No	100.0	100.0

<sup>a</sup> Ordenados de mayor a menor por la columna tres. <sup>b</sup> No había comenzado el Sistema.

Fuente: basado en AIOS, 2000-2020.

4) Los privatizadores asumieron que la competencia incrementaría los cambios anuales entre las AFP, pero entre la cúspide de dichos traslados y el 2019, los cambios descendieron en todos los países. Por ejemplo, de 16 % a 1.6 % en Perú, y de 16 % a 0.1 % en El Salvador. En 2019, en cuatro sistemas privados, el porcentaje anual de traslados oscilaba entre 0.001 % y 0.8 %; en la República Dominicana era de 2.2 %, el cuarto mayor (ver Cuadro N.º 5). Algunos sistemas privados han limitado los traslados a uno al año, debido al costo administrativo que implica el cambio, además, las campañas entre AFP para captar afiliados/as conllevaron la reducción temporal de las comisiones como incentivo, las cuales fueron después aumentadas cuando las mayores AFP capturaron a la mayoría de los/as afiliados/as; 5) La utilidad de las AFP como porcentaje de su patrimonio neto ha tendido a crecer en el tiempo: entre 2004 y 2019 en la República Dominicana aumentó de -5.8 % a 38.4 % (la segunda mayor utilidad entre los cinco sistemas privados), más aún aumentó a 15.8 % durante la crisis financiera global de 2007-2008 (ver Cuadro N.º 5).<sup>17</sup> Por el contrario, los/as asegurados/as son quienes cargan con el riesgo de las crisis, las cuales reducen el monto del fondo en sus cuentas y les obliga a posponer el retiro hasta que se haya recuperado el valor de dicho fondo. Un proyecto de ley en Chile, que no fue aprobado por el Parlamento, obligaba a las AFP a devolver parte de sus comisiones a los/as asegurados/as cuando tenían rendimientos negativos.

6) Como la competencia no existe o es muy escasa, el costo administrativo es alto y mantenido. Una comparación de cinco países calculó que dicho costo fluctuaba entre un 23 % y un 30 % del depósito en la cuenta individual. En Chile, el país pionero en la privatización, era de 28 % (no se pudo incluir a la República Dominicana en

<sup>17</sup> Es posible que la reducción de las comisiones en 2020 haya disminuido las utilidades de las AFP dominicanas.

**Cuadro N.º 5.****Traslados anuales de afiliados/as y utilidades de las administradoras. Varias etapas**

Países <sup>a</sup>	Traslados anuales afiliados/as (%)		Países	Utilidad anual/Patrimonio neto (%)		
	Cénit	2019		2004	Crisis (2007-08)	2019
Chile	11.7	5.4	Colombia	26.6	23.6	12.4
México	10.3	4.7	Costa Rica	12.8	6.6	13.9
Costa Rica	11.9	3.3	Chile	19.5	2.1	16.4
<b>R. Dominicana</b>	<b>2.2<sup>b</sup></b>	<b>2.2</b>	Perú	41.1	0.5	16.7
Perú	16.0	1.6	México	25.2	6.5	19.5
Colombia	2.0	0.8	Uruguay	39.0	3.6	32.5
Uruguay	8.9	0.3	<b>R. Dominicana</b>	<b>-5.8</b>	<b>15.8</b>	<b>38.4</b>
El Salvador	15.9	0.1	El Salvador	30.8	36.5	47.8
Panamá	7.0	0.01				

<sup>a</sup> Ordenados por el año 2019; en traslados de mayor a menor y en utilidades de menor a mayor; no hay cifras para Panamá. <sup>b</sup> El cenit ocurrió en 2018.

Fuente: basado en AIOS, 2000-2020.

la comparación por diferencias en sus comisiones). El Premio Nobel de Economía Peter Diamond y el experto mundial en pensiones Nicholas Barr han estimado que, por cada punto de comisión administrativa, la pensión futura se reduce en un 20 % (Barr y Diamond, 2008). Por ejemplo, en Perú, la comisión administrativa de 1.6 % reduce la pensión futura en 32 %. En la República Dominicana, la Ley 13-20 eliminó la comisión de hasta 0.5 % sobre el salario y redujo gradualmente la comisión anual sobre el saldo de 1.20 % en 2020 a 0.75 % en 2029.<sup>18</sup>

Entre algunos de los aspectos positivos de las AFP destaca el hecho de que han perfeccionado el manejo electrónico de las cuentas individuales; han reducido el tiempo de trámite de concesión de las pensiones y proveen periódicamente un informe de las cuentas individuales a los/as asegurados/as. Pero muchos/as de estos/as no leen dichos informes o carecen de la educación financiera para entenderlos. En Uruguay, el ente público de la seguridad social (BPS) ha avanzado notablemente en el registro electrónico de los/as asegurados/as y está considerando tomar la administración de las cuentas individuales de las AFP.

Varios países (entre estos Chile y Costa Rica) han creado un ente público con un fondo financiado por el fisco, que realiza campañas de divulgación a fin de educar financieramente a los/as afiliados/as para que tomen decisiones bien informados/as; también han establecido cursos de previsión social en diversos niveles escolares para que los/as jóvenes aprendan la importancia de la previsión social.

<sup>18</sup> El Gobierno alega que esta medida reducirá el ingreso de las AFP en US\$603 millones, mientras que un estudio calcula lo incrementará en US\$825 millones (CNSS, 2020; Fundación Juan Bosch, 2020).

Aunque los/as asegurados/as legalmente son dueños/as de sus cuentas individuales, carecen de representación en la gestión de sus cuentas individuales, la inversión de sus fondos, etcétera, como existe en todos los sistemas públicos que tienen representación tripartita en los consejos o comités de administración (asegurados/as, empleadores y Estado, también los/as jubilados/as y pensionados/as en algunos países). La re-reforma chilena de 2008 creó comisiones de usuarios que monitorean la marcha de la reforma, hacen seguimiento de la implantación de sus medidas y someten informes periódicos evaluando sus resultados, pero no tienen poder de decisión. La Defensoría del Pueblo dominicana tiene entre sus funciones asistir, informar y asesorar a los/as afiliados/as, así como hacer estudios sobre la calidad de los servicios de las AFP e informar a los/as asegurados/as de sus resultados (art. 29, Ley 87-01), pero de esto se encarga la DIDA, además de la “protección” de los/as asegurados/as y de asistirles en la misma (ver más adelante).

**Proyecto de Ley.** Este establece el principio de “pluralidad”: los servicios (pensiones y salud) pueden ser ofertados por administradoras públicas, privadas o mixtas “bajo la rectoría del Estado y de acuerdo con los principios de seguridad social” (art. 3-i). Esta norma ya era parte de la Ley 87-01 (art. 81). También se ratifica el principio de “libre elección” que existía, pero ahora incluye a AFPV públicas: los/as afiliados/as tendrán derecho a seleccionar a cualquier administradora acreditada y cambiarla cuando lo consideren conveniente, de acuerdo con las condiciones de la ley de re-reforma y normas complementarias dictadas por la SIPEN “las que solo podrán establecer cómo hacerlo sin contrariar el derecho del afiliado a realizar el cambio” (art. 3-h). El traslado entre AFPV se otorga cuando los/as afiliados/as tengan un año de antigüedad o seis cotizaciones y limitado a uno al año, pero “en cualquier momento podrán trasladarse de AFPV cuando esta modifique los costos de administración de los servicios” (art. 4 y 59-l). Estas normas deberían aumentar la competencia, impedir que las AFP bajen y después suban las comisiones, además de que las AFPV públicas –que no tienen ánimo de lucro como las privadas– pudiesen reducir la comisión administrativa, lo cual forzaría a las privadas a hacer lo mismo o mermarían sus afiliados/as. La restricción de un año de antigüedad y el límite de un cambio anual son justificables para reducir el costo administrativo que implica el traslado, lo que redundará en beneficio de los/as asegurados/as.

Las administradoras deberán enviar a los/as afiliados/as un informe semestral “indicando con claridad” los aportes efectuados, las variaciones de su saldo en la cuenta individual, la rentabilidad del fondo y las comisiones cobradas. Para ello, podrán utilizar cualquier medio electrónico o impreso. La DIDA debe proporcionar todos los servicios necesarios para hacer efectiva la protección de los asegurados, incluyendo entre otros: derechos, deberes, recursos e instancias amigables y legales, formulación de querrelas y demandas, representación y seguimiento de casos (artículo 4).<sup>19</sup> El Proyecto ordena al Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (Mescyt) que incluya en los planes de estudio básicos, medios, técnicos, vocacionales y universitarios, sean públicos o privados, cursos sobre seguridad social que expliquen el SDSS, sus características,

---

<sup>19</sup> Una evaluación externa, hecha a los tres años de promulgada la Ley 87-01, reveló que la DIDA estaba cumpliendo con su función de información, más tendría que concentrarse en la función de defensa de derechos. Esa evaluación no se ha repetido, pero existen indicios para pensar que hay un vacío en la defensa (Pichardo, 2021).



derechos y deberes de los/as afiliados/as, requisitos para acceder a las prestaciones, etcétera. Esta disposición estaba en la Ley 87-01 y no se ha cumplido.

Por último, el Proyecto ratifica la Ley 87-01 y expande la representación en el CNSS de los sectores involucrados en la seguridad social. El CNSS es constituido de la forma siguiente: a) nueve del Estado e instituciones públicas nombrados por el Gobierno (ocho con derecho a voto y uno solo con voz); b) ocho de los/as trabajadores/as, profesionales y beneficiarios/as, como sigue: tres trabajadores/as escogidos/as por sus sectores, uno/a de los/as trabajadores/as de microempresas escogidos/as por estos, el presidente del Colegio Médico, un/a representante de profesionales y técnicos/as (más uno/a escogido/a por estos), así como un/a representante de los/as beneficiarios/as del régimen subsidiario escogido/a por estos/as; y c) tres representantes de los empleadores/as escogidos por sus sectores. Otros sectores involucrados pueden ser escuchados en temas de su incumbencia. Se estipula que los miembros del CNSS que aprueben decisiones contrarias a la ley y normas complementarias, o lesionen la estabilidad financiera del SDSS o de algunas de sus instituciones, serán responsables de sus acciones y sujetos a indemnización y/o pena de prisión de uno a cinco años (art. 23).

**Recomendaciones.** El Proyecto ha avanzado en mejorar este principio, pero aun así puede mejorarse con varias medidas: a) regular las utilidades de las AFPV y considerar la fijación de topes a estas; b) estipular que todas las AFPV (públicas, privadas y mixtas) funcionen bajo normas iguales; c) tomar acción del bajo conocimiento de los asegurados respecto a sus derechos de información, defensa y denuncia; c) establecer un fondo de educación con recursos fiscales para promover la educación financiera de los asegurados e implantar la norma incumplida de introducir la seguridad social en el currículo escolar; d) lanzar una campaña nacional de información sobre la re-reforma y los avances de esta sobre el actual sistema privado; e) estipular que las AFPV financien programas educativos para enseñar a sus afiliados a entender sus informes semestrales; f) publicar periódicamente en los medios de comunicación, de forma comparativa, las cifras del desempeño de las AFPV, tales como: comisiones, rendimiento real de la inversión y montos de las pensiones pagadas, en un lenguaje entendible para los asegurados; g) los miembros del CNSS son 19 con derecho a voto, un número muy grande que hará difícil la discusión y toma de decisiones, además, no se requiere conocimiento de los miembros sobre la previsión social; se sugiere reducir el número de miembros –especialmente estatales– manteniendo una mayoría de representantes de los/as trabajadores/as y empleadores y exigir conocimiento de previsión social a dichos miembros, también asegurar la adecuada selección de los representantes de grupos no asociados como los/as microempresarios/as; y h) fijar prioridades al CNSS para que reduzca su actual atención a muchos aspectos administrativos y de trámite y se concentre en los asuntos esenciales; e i) publicar por el CNSS un informe anual de los resultados de la re-reforma, identificando sus avances, obstáculos y objetivos no cumplidos.

## 6. SOSTENIBILIDAD FINANCIERA Y ACTUARIAL

Los reformadores estructurales hicieron varias promesas sobre aspectos financieros y actuariales del sistema privado: a) la propiedad de la cuenta individual y la administración privada serían incentivos para que los/as afiliados/as contribuyesen puntualmente a las cuentas individuales; b) habría un crecimiento substancial del capital en el fondo de pensiones; c) los mercados de capitales se desarrollarían diversificando la cartera, y las acciones nacionales se beneficiarían de dicho desarrollo; d) el rendimiento de la inversión sería alto; y e) el sistema privado sería inmune al envejecimiento de la población porque se basa en contribución definida, no hay transferencias entre generaciones y cada asegurado/a financia su propia pensión.

**Situación actual.** Respecto a la primera promesa, de 1999 a 2019 (el periodo en que tenemos estadísticas para los nueve sistemas privados) disminuyó en todos ellos, comparando el año de mayor contribución (cénit) con 2019, y decreció en todos (menos Chile) entre 1999 y 2019. En el primer caso, la caída fue de 42 puntos porcentuales en El Salvador, 29 puntos en México, y 19 puntos en Chile y la República Dominicana (ver Cuadro N.º 6). Además, la mitad de los/as asegurados/as dominicanos/as aporta por debajo del salario mínimo. Hay varias explicaciones a la baja y declinante cotización de los/as afiliados/as al Sistema, quizás la más importante es el impago por parte de empleadores que tienen una deuda de US\$8.651 millones equivalente al 82 % del fondo de pensiones acumulado en las cuentas individuales, uno de los problemas más grave que enfrenta la sostenibilidad financiera del sistema privado. Varias leyes han tratado dicha deuda de forma laxa: la Ley 189-07 facilitó el pago de la misma; la Ley 177-09 otorgó amnistía a empleadores públicos y privados que evadieron o atrasaron sus pagos y los descontados a sus trabajadores/as; la Ley 13-20 condonó el 5 % de recargo por atrasos en el pago de los empleadores morosos, estableció otras sanciones y multas, creó un cuerpo de inspectores en la Tesorería de Seguridad Social y la dotó de recursos y personería jurídica para efectuar sus funciones (Ley 13-20; Pichardo, 2021; Valero, 2021).

**Cuadro N.º 6.**  
**Porcentaje de afiliados/as que contribuye activamente, 1999 a 2019**

Países <sup>a</sup>	1999	2001	2003	2012	2015	2016	2017	2018	2019
Uruguay	58.7	53.7	52.7	<b>63.1</b>	55.2	59.4	58.9	58.6	57.5
Costa Rica	<sup>c</sup>	<sup>c</sup>	<b>73.1</b>	64.2	60.7	60.2	60.2	58.4	56.6
Chile	53.4	53.7	51.9	56.5	56.0	55.9	<b>58.9</b>	55.8	55.6
<b>R. Dominicana</b>	<sup>c</sup>	<sup>c</sup>	<b>65.5</b>	<b>46.3</b>	<b>48.3</b>	<b>48.1</b>	<b>47.6</b>	<b>47.5</b>	<b>46.5</b>
Perú	45.7	41.2	41.9	<b>47.4</b>	43.4	42.9	45.1	42.7	44.0
Colombia	<sup>c</sup>	<sup>c</sup>	<b>48.7</b>	40.6	42.0	32.9	35.9	<sup>d</sup>	<sup>d</sup>
México	<b>60.2</b>	44.7	39.3	29.9	29.9	31.9	31.8	28.1	31.5
Panamá	<sup>c</sup>	<sup>c</sup>	<sup>c</sup>	<sup>c</sup>	27.1	29.7	<b>31.2</b>	31.2	30.0
El Salvador	<b>63.8</b>	53.3	45.8	26.7	24.7	24.3	23.2	22.7	21.9

<sup>a</sup> Ordenados de mayor a menor por última columna. <sup>b</sup> Cénit en negrita. <sup>c</sup> El Sistema no había entrado en vigor. <sup>d</sup> No disponible  
Fuente: basado en AIOS, 2000 a 2020.

La única promesa cumplida es el crecimiento substancial del capital acumulado en el fondo de pensiones, tanto en números absolutos como en porcentaje del PIB; sin embargo, dicho crecimiento no ha sido igual en todos los países: la menor acumulación ha sido en los menos avanzados que no tienen un mercado desarrollado de capitales. Durante el 2019, en Chile, la acumulación fue de US\$215.400 millones, y de un 81 % del PIB, pero en la República Dominicana fue de US\$10.500 millones y de un 12 % del PIB (el menor entre los ocho sistemas privados de los que hay información) (ver Cuadro N.º 7).

### Cuadro N.º 7.

#### Crecimiento del Fondo en miles de millones de dólares y % del PIB, 2014 y 2019

Países <sup>a</sup>	Miles de millones de dólares		Fondo/PIB (%)	
	2004	2019	2004	2019
Chile	60.8	215.4	59.1	80.8
México	42.5	211.3	5.8	16.4
Colombia	11.1	76.1	10.2	24.5
Perú	7.8	52.3	11.0	22.8
Uruguay	1.6	15.1	16.1	29.1
Costa Rica	0.5	11.9	4.8	18.8
El Salvador	2.1	11.7	13.6	16.4
<b>R. Dominicana</b>	<b>0.2</b>	<b>10.5</b>	<b>1.0</b>	<b>12.2</b>

<sup>a</sup> Ordenados de mayor a menor por la columna 2; en Panamá solo hay data para 2019.

Fuente: basado en AIOS, 2000 a 2020.

La cartera sigue altamente concentrada en la gran mayoría de los países, por lo que no se ha diversificado. Combinando los dos instrumentos de mayor inversión, en 2019, el grado de concentración oscilaba entre el 64 % y el 90 %; la República Dominicana con un 89 % tenía la segunda mayor concentración.

La inversión en deuda pública es el instrumento que continuaba teniendo una mayor concentración, entre el 54 % y el 82 %, en la mayoría de los países; en la República Dominicana era de un 78 %, la segunda más alta, y la segunda concentración era en depósitos bancarios (11 %).

La inversión en acciones nacionales era la menor; en cuatro países, incluyendo la República Dominicana, era cero. La razón de todo lo anterior es que los mercados de capitales no se han desarrollado lo suficiente y tienen pocos instrumentos para diversificar la cartera (ver Cuadro N.º 8).

**Cuadro N.º 8.****Distribución porcentual de la cartera de inversiones por instrumento, 2019**

Países <sup>a</sup>	Deuda pública	Externa	Depósitos bancarios	Deuda entes no financieros	Acciones locales	Fondos de inversión	Otros	Dos mayores
Chile	19.4	<b>43.3</b>	<b>20.5</b>	6.4	7.1	2.5	0.8	63.8
México	<b>53.8</b>	<b>14.4</b>	5.3	11.9	5.8	5.9	2.9	68.2
Perú	<b>23.1</b>	<b>44.8</b>	7.5	7.0	11.5	3.1	3.0	67.9
Colombia	<b>34.4</b>	<b>36.4</b>	6.6	2.0	15.8	2.4	2.4	70.8
Panamá	7.0	6.7	<b>63.0</b>	<b>13.5</b>	6.4	3.4	0.0	76.5
Costa Rica	<b>61.3</b>	0.0	<b>18.3</b>	3.4	0.0	0.0	17.0	79.6
Uruguay	<b>66.0</b>	8.0	6.5	<b>14.4</b>	0.2	0.0	4.9	80.4
R. Dominicana	<b>77.5</b>	<b>0.0</b>	<b>11.3</b>	<b>4.9</b>	<b>0.0</b>	<b>6.2</b>	<b>0.1</b>	<b>88.8</b>
El Salvador	<b>82.1</b>	5.2 <sup>c</sup>	<b>8.2</b>	4.3	0.0	0.1	0.1	90.3

<sup>a</sup> Ordenados de menor a mayor concentración basados en la última columna; los instrumentos con las dos mayores concentraciones son marcados en negrita.

Fuente: basado en AIOS, 2000 a 2020.

El rendimiento de la inversión se calcula en “bruto”, porque no descuenta la comisión que se cobra. En ese sentido, el “neto” es inferior, pero no se publica; además, es “real” porque se ajusta anualmente a la inflación. Dicho rendimiento fue muy alto desde el inicio de los sistemas hasta 1999, debido a que había más demanda por instrumentos de inversión que su oferta en mercados de capital no desarrollados, por lo que su valor estaba sobrestimado; no hay cifras de la República Dominicana para este periodo, porque el Sistema comenzó a operar en 2003.

Durante la crisis financiera global de 2007-2008, el valor del fondo cayó en todos los países (entre 9 % y 27 % en cuatro de ellos), salvo en la República Dominicana que aumentó 8 %. Esto puede haber sido el resultado de la concentración en 89 % en deuda pública y depósitos bancarios, que no fueron tan afectados por la crisis como otros instrumentos de alto riesgo como acciones extranjeras y nacionales, en los que no había inversión.

En el decenio de 2009-2019, el *boom* de la bolsa de valores más prolongado en la historia, el rendimiento se recuperó, pero fue muy inferior a los niveles del periodo inicial a 1999 en cinco países y resultó ser igual en otros dos; en la República Dominicana el rendimiento no puede compararse, porque no hay cifras del periodo inicial, aunque fue menor que el rendimiento durante la crisis (ver Cuadro N.º 9); este desempeño puede explicarse, en parte, porque los intereses mundiales estaban a un nivel bajo sin precedente. Por último, el rendimiento promedio dominicano de 7.3 %, del 2009 al 2019, fue el mayor entre los nueve países de la región y también entre 13 países no miembros de la OCDE (2020). Esto se explica por las altas tasas de interés bancario y de los títulos de deuda pública.<sup>20</sup>

20 La tasa de interés bancaria en la R. Dominicana ha sido alta, aunque descendió en los últimos años siguiendo la tendencia mundial, aun así, es superior al promedio internacional (<https://datosmacro.expansion.com/tipo-interes/republica-dominicana>). Los intereses de los títulos de deuda pública también han sido relativamente altos (Ministerio de Hacienda, 2020).

En 2020, debido a la pandemia y la crisis económica, hubo otra caída en el valor del fondo, pero aún no hay estadísticas disponibles para los nueve países.

**Cuadro N.º 9.**

**Rendimiento bruto real del fondo en diversos períodos, creación a 2019**

Países <sup>a</sup>	De la creación a 1999	Crisis 2007-08	Últimos 10 años
El Salvador	12.8	-2.3	2.8
Chile	11.2	-18.9	4.8
México	9.6	-6.5	4.3
Uruguay	7.9	-21.5	2.7
Perú	7.3	-26.7	3.9
Colombia	6.9	-2.7	6.9
Costa Rica	6.7	-9.0	6.7
<b>R. Dominicana</b>	<sup>b</sup>	<b>8.0</b>	<b>7.3</b>

<sup>a</sup> Ordenados de mayor a menor por primera columna. <sup>b</sup> No se había creado el Sistema.

Fuente: basado en AIOS, 2000 a 2020.

La promesa de que el sistema privado no será afectado por el envejecimiento, se deniega con declaraciones de la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones Privadas (FIAP, 2017), que reconocen que “los sistemas de capitalización individual enfrentan el desafío del envejecimiento de la población al tener que financiar a un número creciente de pensionados por períodos cada vez más largos. Para hacer frente a tal desafío es urgente aumentar las tasas de contribución y la edad de jubilación”. Nótese que la característica fundamental del sistema de capitalización individual, la “contribución definida” que se supone que no hay que aumentar en el tiempo, se contradice con la declaración de que hay que subir dicha contribución.

En resumen, de las cinco promesas de los reformadores estructurales sobre financiamiento, solo se cumplió una en la Región: el crecimiento del capital en el fondo; no obstante, en la República Dominicana tuvo el menor crecimiento, aunque en la rentabilidad tuvo el mayor.<sup>21</sup>

La cotización actual del sistema privado a las pensiones de vejez, discapacidad y sobrevivientes es de 9.97 %, de la cual 2.87 % es por asegurado/a y 7.10 % por empleador. Del aporte total, 8.4 % se deposita en la cuenta individual; 0.95 % va a la prima de discapacidad y sobrevivencia; 0.4 % al fondo solidario; 0.07 % a los gastos de la SIPEN; 0.1 % a la Tesorería de Seguridad Social; y 0.05 % a la Defensoría (Ley 13-20; Pichardo, 2021). El 9.97 % ubica a la República Dominicana en el 17.º lugar en la Región; solo tres países tienen una cotización menor: Guatemala, Honduras y Ecuador (ver Cuadro N.º 2). Por tanto, hay espacio para aumentar la cotización a fin de equilibrar el sistema, pero esto podría tener un efecto negativo en la formalidad (Valero, 2021). Por otra parte,

<sup>21</sup> Valero (2021) estima que el fondo y su alto rendimiento contribuyeron a un crecimiento en 22 % del PIB.

el 8.4 % que se asigna a la cuenta individual se encuentra entre los menores de los nueve países es similar al de El Salvador (pero en este se incrementa gradualmente a 10 %); en Uruguay se deposita el 15 %; en Colombia, el 11.5 %; y en Chile y Perú, el 10 %, pero el primero tiene en discusión un proyecto de ley para aumentar al 6 % la contribución del empleador y dedicar todo o parte al depósito.

No se hizo un estudio actuarial previo a la reforma estructural de 2001 sobre el costo de transición del sistema público cerrado al de capitalización individual. La deuda fue absorbida por el SDSS. La Ley 87-01 dispuso (art. 42) que el CNSS, a los 12 meses de vigencia de la ley, ordenase una valuación actuarial del IDSS para determinar el pasivo actuarial, pero tampoco se hizo, ni se ha hecho, aunque han transcurrido 18 años desde que entró en vigor dicha ley. Tampoco se han realizado estudios actuariales de los regímenes separados, que se supone que sufren un fuerte desequilibrio financiero, actuarial y varios (Pérez Montás, 2021c).

**Proyecto de Ley.** Es muy escueto sobre este principio: se refiere a “dos sistemas de financiamiento”, cada uno “en correspondencia con su naturaleza y la capacidad contributiva de los ciudadanos y del Estado dominicano, asegurando el equilibrio financiero y la suficiencia de las prestaciones”, “los dos regímenes contarán con fondos separados y contabilidad independiente” y “se fundamentarán en los principios... normas y procedimientos de la presente ley y sus normas complementarias” (art. 7-I y II). En realidad, hay tres, en vez de dos regímenes: el contributivo, que se financia con las contribuciones de los/as asegurados/as y empleadores; el contributivo-subsidiado, con una combinación de las contribuciones de los/as asegurados/as y de los aportes del Estado; y el subsidiado, el cual es financiado por el Estado (art. 7-a, b y c). El régimen contributivo propuesto es un sistema mixto, cuyo primer pilar obligatorio es de reparto, pero el Proyecto no especifica qué método debe usar. Obviamente, deberá tener una reserva y podría ser de capitalización parcial colectiva, basado en la prima media escalonada. El segundo pilar voluntario de capitalización individual no necesita reserva, pues la pensión se paga con el monto acumulado en la cuenta individual. El régimen contributivo-subsidiado también ha de ser de reparto y tener una reserva con el aporte estatal. De su lado, el régimen subsidiado se financiará directamente con el Presupuesto Nacional. El Proyecto tampoco menciona las cotizaciones, ni cómo deben distribuirse entre los dos pilares; establece que el salario cotizante máximo será equivalente a 20 salarios mínimos nacionales (art. 57).

Por otra parte, la sección de inversiones (art. 97) en instrumentos financieros es detallada y aumenta el número de aquellos, respecto a la Ley 87-01. Entre los 15 instrumentos especificados, más de un tercio son de deuda pública del Estado, entidades autónomas públicas y empresas públicas (también privadas) –que actualmente concentran el 78 % de la inversión–. Uno es deuda emitida por organismos multilaterales y otro son depósitos a plazo en bancos autónomos públicos y la banca privada (que concentra 11 % de la inversión). Los restantes son fondos de inversión abiertos y cerrados (actualmente 6 % de la inversión), acciones nacionales (actualmente cero); títulos de crédito, deudas y valores emitidos por estados extranjeros (actualmente cero); créditos, cédulas y letras hipotecarias; títulos de bancos estatales para el mercado secundario de hipotecas; y desarrollo de la infraestructura y fondos para el desarrollo de vivienda.

El Proyecto no fija un tope a los instrumentos. Se ratifica la garantía obligatoria estipulada en la Ley 87-01 de rentabilidad mínima real de la cuenta individual a ser fijada por la SIPEN (art. 103); esta garantía ha sido debatida por expertos en los países, particularmente si es anual, porque desincentiva la inversión en instrumentos a largo plazo.

**Recomendaciones.** Este principio es esencial para la sostenibilidad de todos los otros cinco, especialmente de las condiciones más laxas de adquisición de derechos y de las prestaciones que introduce el Proyecto. Mis sugerencias para mejorarlo son: a) aclarar la división entre tres sistemas de financiamiento y resumirlos siguiendo mi explicación anterior; b) delinear la distribución de la asignación de 8.4 % entre los dos pilares (no es posible fijar las cotizaciones en el proyecto, porque hay que esperar al estudio actuarial);<sup>22</sup> c) imponer fuertes sanciones y reforzar la inspección para reducir los impagos de contribuciones por el empleador, a fin de aumentar el porcentaje de los afiliados que cotiza y los ingresos (ejemplos exitosos son Costa Rica y Uruguay); d) diversificar la cartera moviéndola de la actual concentración en deuda pública y depósitos bancarios hacia otros instrumentos especificados en el proyecto que podrían ser más rentables, algo en que la SIPEN debería jugar un papel fundamental (como se hizo en Chile);<sup>23</sup> e) además de los depósitos a plazo en el INVI, se permite inversión en “los fondos para el desarrollo de la vivienda”, sin especificar cómo; esto debería ser solo a través de bonos emitidos por un banco de desarrollo de la vivienda, porque la inversión directa en la construcción habitacional ha tenido efectos muy negativos en la región; f) la garantía obligatoria de rentabilidad mínima real no debería ser anual; g) llevar a cabo un estudio actuarial por una organización internacional especializada, como la OIT, la cual proyectaría simulaciones con parámetros diversos (por ejemplo: la edad de jubilación, los años de contribución requeridos para ganar el derecho, los años de salario para calcular el salario de referencia, el porcentaje de cotización, etcétera), para garantizar en el primer pilar de reparto el equilibrio actuarial por un periodo razonable de tiempo; esto ofrecería combinaciones alternativas claras para que los poderes ejecutivo y legislativo pudiesen escoger una combinación factible políticamente que garantice dicho equilibrio; y h) también, llevar a cabo estudios actuariales de los regímenes separados que tienen condiciones superiores a las del Sistema General y reciben subsidios fiscales que tendrán que incrementarse en el tiempo, por lo cual es fundamental conocer su estado financiero.

---

22 Actualmente, de la cotización total de 9.97 %, 8.4 % va a la cuenta individual y es insuficiente para pagar una pensión digna en el sistema de capitalización individual (con las condiciones actuales), si el 8.4 % se divide entre el pilar de reparto y el de capitalización, todavía sería menor. Hay al menos dos alternativas: 1) el proyecto propone que el aporte al pilar de capitalización es voluntario y, por tanto, habría un aporte adicional solo del/a trabajador/a y todo el 8.4 % iría a reparto; y 2) aumentar la cotización total que es la cuarta más baja en la Región.

23 Según Valero (2021): “La estrategia de inversión recomienda que no haya topes (criterio draconiano) a los instrumentos de inversión, sino que los fondos de pensiones inviertan en función de su capacidad de gestionar los riesgos (criterio prudencial). Si una AFP está preparada para gestionar, por ejemplo, inversiones en el exterior, debe demostrarlo a priori en sus procesos internos al supervisor, y entonces hacerlo. Si no lo está, no podrá invertir. Los retornos con este criterio suelen ser superiores a aquellos en los que existen limitaciones draconianas, pero son para mercados maduros”, este no es el caso en la República Dominicana.

## Referencias

1. Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Fondos de Pensiones-AIOS (2000 a 2020). *Boletín Estadístico, 1999 a 2019* (Santiago de Chile, diciembre).
2. Banco Interamericano de Desarrollo. BID-SIMS (2019). *Data Base SIMS*. Disponible en: <http://www.iadb.org/en/sector/socialinvestments/sims/home>
3. Barr, Nicholas y Peter Diamond (2008). *Reforming Pensions: Principles and Policies Choices* (Oxford: Oxford University Press).
4. Cámara de Diputados de la República Dominicana (2020). *Proyecto de Ley de Modificación a la Ley 87-01 que Crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social* (Santo Domingo, 30 octubre).
5. CNSS (2020), *Nuevas leyes constituyen avances en el sistema de seguridad social* (Santo Domingo, 13 febrero).
6. Congreso Nacional (2001). *Ley 87-01 que Crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social* (Santo Domingo, 9 mayo).
7. \_\_\_\_ (2020), *Ley 13-20 que reforma la Ley 87-01* (Santo Domingo, 4 febrero).
8. FIAP (2017). "Declaración de la FIAP-XXI Asamblea Anual, Ciudad de México", *Informativo FIAP*, No 50, noviembre.
9. Fundación Juan Bosch (2020). *Radiografía de la Realidad Social* (Santo Domingo, febrero).
10. Mesa-Lago, Carmelo (1978). *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).
11. \_\_\_\_ (2008), *Reassembling Social Security: A Survey of Pension and Healthcare Reforms in Latin America* (Oxford: Oxford University Press).
12. \_\_\_\_ (2020), *Evaluación de Cuatro Décadas de Privatización de Pensiones en América Latina, 1980-2020: Promesas y Realidades* (Ciudad México: Fundación Friedrich Ebert, diciembre).
13. Mesa-Lago, Carmelo, Diego Valero, Edgar Robles y Manuel Lozano (2017). *Estudio de cobertura en pensiones de los trabajadores independientes y asalariados informales en los países de AIOS* (Madrid: AIOS-IADB, diciembre).
14. OCDE (2020), *Pension Markets in Focus 2020* (Paris).
15. OCDE/BID/BM (2015), *Panorama de las Pensiones: América Latina y el Caribe* (Washington D.C.)
16. Pérez Montas, Hernando (2021a), "Pensiones del 100% a los médicos: Una Caja de Pandora", Santo Domingo 23 abril.
17. \_\_\_\_ (2021b), "Lineamientos para la Racionalización del Régimen de Pensiones y la Cesantía Laboral: Objetivos Estratégicos", Santo Domingo, 21 abril.
18. \_\_\_\_ (2021c), Comunicación al autor, Santo Domingo, 12 abril.
19. Pichardo Muñoz, Arlette (2021a). "¿Reformar Ley que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social? (I/II, II/II)", *Acento*, Santo Domingo, 5 y 6 mayo, <https://acento.com.do/opinion/reformar-ley-que-crea-el-sistema-dominicano-de-seguridad-social-i-ii-894764.html>.



20. \_\_\_\_\_ (2021b), Comunicación al autor, Santo Domingo, 18 mayo.
21. Pichardo, Arlette, Joan Guerrero y Carmelo Mesa-Lago (2020). *Suficiencia y Sostenibilidad de las Pensiones en la República Dominicana* (Santo Domingo: OSES-INTEC, enero).
22. Rofman, Rafael, Ignacio Pella y Evelyn Vezza, comps. (2013). *Más allá de las Pensiones Contributivas: Catorce Experiencias en América Latina* (Buenos Aires: Banco Mundial).
23. U.S. Social Security Administration/International Social Security Association—U.S.SSA/ISSA (2020), *Social Security Programs Throughout the World: The Americas 2019* (Washington D.C.).
24. Valero, Diego (2021). Comunicación al autor. Madrid, 18 mayo.

## Lista de cuadros

1. Cobertura de la PEA por pensiones contributivas y de adultos mayores por pensiones contributivas y no contributivas, 2009 y 2018
2. Comparación de parámetros de pensiones en América Latina, 2019-2020
3. Cálculo de las tasas de reemplazo (TR) en el primer pilar de reparto del sistema mixto
4. Número de administradoras y concentración, Cénit y 2019
5. Traslados anuales de afiliados/as y utilidades de las administradoras. Varias etapas
6. Porcentaje de afiliados/as que contribuye activamente, 1999 a 2019
7. Crecimiento del Fondo en miles de millones de dólares y % del PIB, 2014 y 2019
8. Distribución porcentual de la cartera de inversiones por instrumento, 2019
9. Rendimiento bruto real del fondo en diversos períodos, creación a 2019





**Fundación Friedrich Ebert en República Dominicana.**

8vo. Piso, Tiradentes Business Center,  
Avda. Tiradentes esq. Roberto Pastoriza, Naco,  
Distrito Nacional, Rep. Dominicana

Teléfono +1-809-221-8261  
[www.fescaribe.org](http://www.fescaribe.org)

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**