



SISTEMA DE PENSIONES: DE LA ESTAFA DEL SIGLO A UN MODELO JUSTO E INCLUYENTE

**MATÍAS BOSCH CARCURO
EDGAR GARCÍA CABRERA • AIRON FERNÁNDEZ GIL**

ALESSIO ADANTI
(COORDINADOR)

ESTA PUBLICACIÓN SE REALIZA GRACIAS AL APOYO DE:



Santo Domingo, República Dominicana
2019

Título: SISTEMA DE PENSIONES: DE LA ESTAFA DEL SIGLO
A UN MODELO JUSTO E INCLUYENTE

© ISCOS, Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo (*Istituto
Sindacale per la Cooperazione allo Sviluppo*, en italiano)

Con la colaboración de Fundación Juan Bosch

Investigador principal: **Matías Bosch Carcuro**

Investigadores: **Edgar García Cabrera, Airon Fernández Gil**

Coordinador del proyecto: **Alessio Adanti**

Revisión, corrección

y diagramación: **Janley Rivera Mejías, Harold Frías Maggiolo**

Colaboración en diagramación de cuadros y figuras: **Eugenio García**

Diseño de cubierta: **Gary Lorenzo Núñez**

ISBN:978-9945-9098-6-9

Impresión: Impresora Soto Castillo, S. A.

Esta publicación se realiza en el marco del Proyecto: “Más Sindicato-
Cadenas de sostenibilidad”, REF. DCI-NSA-PVD/2015/371/385.

El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de ISCOS y en
ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión
Europea.

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencia entre hombres
y mujeres es una de las preocupaciones de nuestras organizaciones. Sin
embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo
en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar sobrecarga gráfica que supondría utilizar
o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear
el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones
en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su
almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en
cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia
u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

PRESENTACIÓN

ISCOS, el Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo (*Istituto Sindacale per la Cooperazione allo Sviluppo*, en italiano), es una ONG de ámbito comunitario. Nacimos en 1983 de la experiencia sindical de la Confederación Italiana de Sindicatos de Trabajadores (CISL) para promover acciones y programas de cooperación internacional coherentes con los principios con los que nos fundamos: solidaridad, justicia social, dignidad de la persona y paz.

Trabajamos en África, América Latina, Asia, Oriente Medio, la zona del Mediterráneo y Europa del Este con las organizaciones sindicales y de la sociedad civil de las comunidades locales, valorando las culturas autóctonas y sus modelos sociales.

Desde el 2007, ISCOS trabaja en República Dominicana para fortalecer el movimiento sindical y dinamizar su articulación con la sociedad civil.

Entendemos que impulsar el trabajo decente en República Dominicana significa:

- Acompañar la autoreforma sindical.
- Habilitar espacios de reflexión sobre propuestas de políticas públicas más equitativas.
- Dinamizar enfoques integrales en la capacitación técnica, basados en la idea de que los seres humanos somos actores sociales.
- Promover la participación activa de jóvenes y mujeres en los sindicatos.

El estudio que se presenta en este documento parte de la premisa —clara para el movimiento sindical—, de que **otra seguridad social es posible, financieramente viable y socialmente justa**. En este marco de referencia ideológico-política se sitúa por lo tanto el análisis de las distorsiones del modelo actual, de su ineficacia para ser un instrumento de protección social, y de su carácter esencialmente mercantil en lugar de social.

Desde la perspectiva de que construir conocimiento es construir poder, el presente trabajo apunta a mirar desde cerca los datos comparados de los sistemas de capitalización individual, con el objetivo de proponer un sistema de reparto solidario que permita no seguir empobreciendo a la clase trabajadora en favor del sistema financiero privado.

Este estudio, junto con “Caracterización de la clase trabajadora en República Dominicana”, van en la dirección de argumentar y justificar la urgencia de una transformación sustancial del modelo de desarrollo en el cual vivimos, siendo este el motor de concentración de riquezas en unas pocas manos, y de la exclusión social y económica de la mayoría de la población dominicana.

Ambos trabajos componen, junto con la “Agenda Sindical Dominicana”, el compendio de insumos que en el marco del proyecto Más Sindicato hemos querido aportar a la revitalización de la acción sindical y social en el país.

Este estudio ha sido posible gracias al compromiso y dedicación de la Fundación Juan Bosch, institución que se ha acreditado como referente nacional del debate y de la investigación sobre los temas tratados. A las personas que componen el equipo de trabajo de la FJB, nuestro más sincero y cálido agradecimiento.

Alessio Adanti,
Director de ISCOS Dominicana.

ÍNDICE DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	15
I. LOS PROCESOS DE REFORMA A LA SEGURIDAD SOCIAL	21
Seguridad social	25
La seguridad social en América Latina	27
La oleada neoliberal en la seguridad social	28
La ofensiva en los sistemas de pensiones y sus reformas	36
Las reacciones a las reformas	44
El proceso de reforma en República Dominicana	50
II. CONCEPTOS BÁSICOS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES	61
Sistemas de pensiones	61
Beneficios	67
Administración y gestión	68
Sistemas de reparto	71
III. ANÁLISIS NORMATIVO DEL SISTEMA DE PENSIONES EN REPÚBLICA DOMINICANA	81
Normas internacionales	81
Normas nacionales	84
Las contrariedades de la Constitución y la propia Ley	99

IV. LAS CIFRAS DEL MODELO DE PENSIONES EN REPÚBLICA DOMINICANA	111
Economía dominicana y situación socio-laboral	111
<i>Salarios y productividad</i>	111
<i>Salarios y costo de la vida</i>	116
<i>Fiscalidad e ingresos públicos</i>	118
Ingresos y utilidades del sistema de AFP	121
Destino de las inversiones del dinero ahorrado por trabajadores y empleadores	129
Rentabilidad de los fondos de pensiones y rentabilidad para empresas dueñas de las AFP y sus controladores.	137
Rentabilidad de los fondos de pensiones	137
<i>Rentabilidad de las AFP</i>	138
Afiliados y cotizantes del sistema	140
Bono demográfico de República Dominicana	150
Situación de los salarios de los cotizantes	154
Pensiones otorgadas	155
Tasas de reemplazo y comparación internacional.	159
V. UNA RUTA A SEGUIR	169
La tendencia regional	169
Reformas recientes	173
Hallazgos en la situación de República Dominicana	182
Propuesta para la discusión en República Dominicana: Pensiones para una verdadera Protección Social	187
BIBLIOGRAFÍA	193

ÍNDICE DE FIGURAS, CUADROS Y GRÁFICOS

Figuras

Figura 1. Proceso de implantación de reformas a las pensiones y accionar de la banca multilateral en América Latina	29
Figura 2. Etapas de reformas y tipos de sistema de pensiones en América Latina, 1981 a 2017	65
Figura 3. Aspectos para la evaluación integral de un sistema de pensiones	72
Figura 4. Sistema de pensiones en República Dominicana	98
Figura 5. Esferas a ser consideradas en una reforma a los sistemas de pensiones y área de equilibrio (E)	174
Figura 6. Ciclos y tipos de reformas al sistema de pensiones aplicadas en países seleccionados en América Latina	177

Cuadros

Cuadro 1. Reformas estructurales a las pensiones en América Latina, 1981-2008.	44
Cuadro 2. Tipos de sistemas de pensiones y pilares para países seleccionados	66
Cuadro 3. Síntesis de diversos esquemas de gestión pública de pensiones, con el objetivo de sustituir ingresos de miembros cubiertos (contribuyentes)	70
Cuadro 4. Comparación de sistemas de pensiones de reparto y capitalización individual en diferentes aspectos	74
Cuadro 5. Regímenes de pensiones y sus características fundamentales	77

Cuadro 6. Convenios de seguridad social de la OIT no ratificados por República Dominicana	81
Cuadro 7. Convenios sobre seguridad social vigentes y en proceso de ratificación	83
Cuadro 8. Mediana del ingreso mensual promedio sector formal, según rama de actividad, 2016	117
Cuadro 9. Presión tributaria América Latina y el Caribe, 2016 . .	119
Cuadro 10. Utilidades sistema de AFP de 2004 a 2017	122
Cuadro 11. Alternativas de uso de las utilidades acumuladas por las AFP.	124
Cuadro 12. Ingresos por tipo y AFP, año 2017	126
Cuadro 13. Inversión de los Fondos de Pensiones de Capitalización Individual	131
Cuadro 14. Inversión de los Fondos de Pensiones de AFP chilenas según emisor (en porcentajes y millones de dólares) (al 29 de marzo de 2018)	132
Cuadro 15. Inversión Fondos de Pensiones de Capitalización Individual en instituciones públicas	133
Cuadro 16. Inversión Fondos de Pensiones de Capitalización Individual en la Banca comercial (al 31 de marzo 2018)	134
Cuadro 17. Inversión Fondos de Pensiones de Capitalización Individual en empresas privadas (al 31 de marzo del 2018) . .	135
Cuadro 18. Inversión Fondos de Pensiones de Capitalización Individual en Asociaciones y Bancos de Ahorro y Crédito, y otros (al 31 de marzo del 2018)	136
Cuadro 19. Relación fuerza de trabajo, formales e informales y cotizantes	142
Cuadro 20. Distribución de afiliados, cotizantes y densidad de cotizantes en el sistema (al 31 de marzo del 2018)	144
Cuadro 21. Distribución de afiliados, cotizantes y densidad de cotizantes en el sistema, según sexo (al 31 de marzo del 2018).	146
Cuadro 22. Cantidad de cotizaciones mensuales efectuadas de afiliados a las AFP (al 31 de marzo del 2018).	147

Cuadro 23. Cantidad de cotizaciones mensuales de afiliados al sistema de reparto individualizado	148
Cuadro 24. Cotizantes por tramo de edad sistema de pensiones (al 31 de marzo del 2018).	150
Cuadro 25. Cotizantes por tramo de edad sistema de pensiones (al 31 de marzo 2018).	151
Cuadro 26. Relación: cotizantes por cantidad de salarios mínimos cotizables del sistema	154
Cuadro 27. Pensiones por sobrevivencia, discapacidad y por ingreso tardío solicitadas, otorgadas, denegadas y en trámite o pendientes (al 31 de marzo del 2018).	156
Cuadro 28. Pensión promedio de sobrevivencia, según entidad (en RD\$) (al 31 de marzo de 2018).	157
Cuadro 29. Pensión promedio por tipo de discapacidad, según entidad (en RD\$).	158
Cuadro 30. Pensión promedio de retiro programado.	159
Cuadro 31. Tasa de reemplazo INABIMA	163
Cuadro 32. Indicadores seleccionados países con modelos de pensiones públicos de reparto o de capitalización parcial colectiva, paralelo, mixto y de capitalización individual.	166

Gráficos

Gráfico 1. Tasa de crecimiento del PIB real República Dominicana (1996-2017)	112
Gráfico 2. Comportamiento del ingreso real promedio mensual, según Nivel Nacional, Industrias, Manufacturas, Servicios y HBR, 1996-2016	113
Gráfico 3. Comportamiento de los índices de productividad laboral promedio e ingreso real promedio por hora, Nivel Nacional, 1996-2016	114

Gráfico 4. Comportamiento de los índices de productividad laboral promedio e ingreso real promedio por hora, Manufacturas, 1996-2016	115
Gráfico 5. Ingresos tributarios totales 2003-2017 (en millones) . .	118
Gráfico 6. Presión tributaria 2003-2017 (en porcentajes)	119
Gráfico 7. Impuestos directos e indirectos 2003-2017 (en porcentajes de los ingresos tributarios totales)	121
Gráfico 8. Utilidades anuales y acumuladas sistema de AFP 2004 a 2017 (valores en millones de RD\$)	123
Gráfico 9. Evolución del Patrimonio de los Fondos de Pensiones (2003-2018) (valores en millones de RD\$)	127
Gráfico 10. Evolución del Patrimonio de los Fondos de Pensiones como % del PIB.	128
Gráfico 11. Rentabilidad real histórica anualizada de los Fondos de Pensiones Promedio del sistema (diciembre 2005-marzo 2018).	137
Gráfico 12. Rentabilidad histórica del sistema de AFP	138
Gráfico 13. Evolución de afiliados, cotizantes y densidad del sistema de pensiones	140
Gráfico 14. Tasa de apoyo a la vejez (Old-age support ratio) Chile, República Dominicana y Alemania (2000-2060).	152
Gráfico 15. Evolución de las pensiones otorgadas por tipo	156
Gráfico 16. Tasas brutas de reemplazo en pensiones para 19 países de América Latina, para trabajadores de ingreso promedio	160
Gráfico 17. Tasas brutas de reemplazo hombres y mujeres cuatro países de AL, 2016	161
Gráfico 18. Porcentaje de jubilados con pensiones menores a \$154,304 pesos chilenos (equivalente a RD\$9,555)	164
Gráfico 19. Crecimiento de las pensiones no contributivas en países seleccionados de América Latina	171

INTRODUCCIÓN

El Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), creado mediante la Ley No. 87-01, ya ha cumplido 17 años. Bajo este sistema, se ha construido el primer sistema de pensiones de carácter nacional, que es administrado por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) de carácter privado o bien de propiedad pública pero que funcionan bajo la lógica empresarial privada.

Nueve años después de promulgada aquella Ley, se proclamó la Constitución dominicana de 2010. La misma señala en su Sección II, Artículo 60 que: “Toda persona tiene derecho a la seguridad social. El Estado estimulará el desarrollo progresivo de la seguridad social para asegurar el acceso universal a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez”.

Como se ha expuesto en otros estudios, en el presente trabajo queda demostrado que el sistema de pensiones instaurado en República Dominicana con la Ley No. 87-01 se inscribe, en su diseño, dentro del proceso de reformas neoliberales de las pensiones que se emprendió en la década de los noventa, bajo la égida de la banca multilateral como Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y distintas agencias de los países del centro capitalista.

Asimismo, el camino asumido en la reforma de pensiones de República Dominicana constituyó un modelo de mercado (mercantilización de las pensiones) debido principalmente a que incorpora, de manera integral, la cuestión financiera (financiarización

de la previsión social) propia del esquema de capitalización individual, en un sistema al estilo de Chile y a la vez abrevando de la experiencia mexicana en materia de centralización del proceso de recaudo y pago, así como del procesamiento de la información.

Como se podrá constatar en este estudio, que a la vez abre una importante ruta de investigación, este proceso no se hizo en medio de una unanimidad carente de discrepancias. El proyecto que logró hegemonizar el proceso no fue el original, y se consiguió imponer no sin enfrentar resistencias.

Las críticas que hoy nacen y se argumentan, cónsonas con lo que pasa en Chile y otros países de América Latina, se inscriben, pues, en una senda de cuestionamientos y de propuestas alternativas. Como en sus inicios, hoy se alzan voces fundamentadas que plantean que en República Dominicana debe y puede establecerse un sistema universal, inclusivo y solidario de pensiones, no colonizado por la banca internacional ni al servicio del gran capital, sino de los derechos laborales y sociales.

En este sentido, esta investigación se vuelve no solo pertinente para el debate dominicano, sino que es parte de la bibliografía más actual que habrá de servir al análisis y la discusión de políticas públicas y de reformas al Estado, con los derechos humanos y sociales en su centro, en América Latina y el mundo.

Este trabajo es el resultado de una investigación realizada durante el segundo semestre de 2018. Los datos provienen de fuentes oficiales con acceso a la información pública, como la Superintendencia de Pensiones de República Dominicana, el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial, así como los portales web del Banco Central, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Ministerio de Hacienda y Ministerio de Trabajo.

Además, se hizo una labor propia de investigación de fuentes primarias a través de entrevistas a testigos claves y de fuentes secundarias con bibliografía sobre el desarrollo del sistema dominicano de pensiones.

Lo que esta publicación aborda tiene absoluta vigencia con el informe publicado recientemente por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), donde se confirma que la privatización de los sistemas públicos de pensiones no hace más que proporcionar enormes beneficios a una minúscula élite financiera, dejando de manera accesoria los fines de protección previsional que debe existir en el marco de un sistema de pensiones universal y solidario.

Según dicho informe de la OIT, titulado “Revertir las privatizaciones de pensiones: La reconstrucción de los sistemas públicos de pensiones en Europa Oriental y América Latina”,¹

Visto que el 60% de los países que privatizaron las pensiones públicas obligatorias revirtieron dicha privatización, y teniendo en cuenta las sucesivas pruebas sobre las repercusiones sociales y económicas negativas, se puede afirmar que el experimento de privatización de las pensiones públicas ha fracasado. La privatización de las pensiones no dio los resultados esperados.²

El documento de la OIT define una serie de propuestas a los fines de, precisamente, “revertir” la situación actual de los

¹ Organización Internacional del Trabajo (OIT). “Revertir las privatizaciones de pensiones: La reconstrucción de los sistemas públicos de pensiones en Europa Oriental y América Latina”. [En línea] [Consulta en fecha 28 de enero del 2019]. Disponible en: <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=55301>.

² *Op. cit.*, traducción libre.

sistemas de pensiones, muchas de las cuales coinciden con los argumentos expuestos en el presente libro, señalando que

La privatización de las pensiones se puede revertir rápidamente, en tan solo unos meses. Los países que están sopeando la posibilidad de reconstruir sus sistemas públicos de pensiones, deben adoptar once medidas políticas principales: (i) iniciar un diálogo social para generar un consenso y lanzar campañas de comunicación; (ii) constituir un comité técnico tripartito de reforma, encargado de diseñar e implementar la renacionalización del sistema de pensiones; (iii) promulgar leyes con las principales características del sistema de prestaciones basadas en el reparto, de conformidad con las normas de seguridad social de la OIT; (iv) crear una institución/administrador público de las pensiones que garantice la gobernanza tripartita; (v) transferir miembros del sistema privado al público; (vi) transferir los recursos acumulados de las cuentas individuales; (vii) establecer nuevas tasas de contribución y comenzar a recaudar contribuciones para el nuevo sistema público de pensiones; (viii) cerrar el mecanismo de recaudación de contribuciones del sistema privado; (ix) implementar servicios de inspección y mecanismos de aplicación de contribuciones; (x) crear la unidad o entidad a cargo de la gestión de inversiones del sistema público de pensiones; (xi) cerrar el organismo de supervisión y regulación de las pensiones del sector privado.³

³ *Op. cit.*

Como orientación al lector, el contenido de este libro se organiza de la siguiente manera:

Una primera sección que da cuenta de conceptos y antecedentes básicos para comprender qué es un sistema de seguridad social, y analiza el proceso de reformas a la seguridad social en América Latina y en República Dominicana.

La segunda sección ofrece los conceptos básicos sobre sistemas de pensiones, mientras la tercera da cuenta del marco normativo internacional y nacional, mostrando sus reglas vigentes, sus falencias, vacíos y contradicciones, y cómo los derechos de las personas están o no garantizados desde un enfoque crítico y fundamentado en Derecho.

La cuarta sección desglosa los datos claves del funcionamiento del sistema de pensiones y de las AFP en República Dominicana, haciendo énfasis en cómo están afectados o protegidos los derechos de los ciudadanos y ciudadanas.

Por último, la quinta sección propone una ruta a seguir, basándose en los análisis previos, la tendencia de América Latina, los hallazgos en el caso dominicano considerando las grandes falencias y compromisos que un sistema universal, inclusivo y solidario debería solventar y cumplir, y una serie de propuestas para que en el país se active un debate político y social amplio orientado al rescate de las pensiones como derecho fundamental.

I. LOS PROCESOS DE REFORMA A LA SEGURIDAD SOCIAL

Un sistema de pensiones y su encuadre en la protección social van de la mano con el modelo de bienestar que exista en cada sociedad o región. El bienestar social se usa para designar servicios, instituciones y objetivos que estos deberían satisfacer para el logro de mayor bienestar individual y social.

El bienestar encuentra sus fundamentos en el sistema social y económico de una sociedad, más que en servicios y políticas sociales, y depende estructuralmente de que ciertos derechos fundamentales estén garantizados y sean efectivos, como el derecho al trabajo y otros, sobre los cuales pueden asentarse los derechos al bienestar, dialécticamente relacionados entre sí.⁴

⁴ Dice Spicker y otros (2009): “La idea de “derechos al bienestar” tiene dos sentidos diferentes: en un sentido general, refiere a los derechos de asistencia social, y en un sentido puntual, al reconocimiento de titularidades legales de personas específicas de acceder a beneficios de la seguridad social. En el sentido general, los derechos al bienestar incluyen tanto derechos morales como positivos. Los derechos morales son reclamos morales o justificaciones de acciones destinadas a las personas titulares de derecho. Los derechos al bienestar están, parcialmente, contenidos en declaraciones morales como los incluidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos, que garantiza “la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad [de las personas] y al libre desarrollo de su personalidad” (ONU, 1948: Artículo 22); y “un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”. (ONU, 1948: Artículo 25.1). Los derechos positivos adquieren estatus legal; dependen de sanciones legales y, por lo tanto, de las estructuras legales vinculadas con la condición de ciudadanía. Como

En ese marco, la protección social podría ser entendida como “protección ante eventualidades, donde las personas están expuestas a situaciones de privación, desventaja o experimentan circunstancias adversas”; y “se utiliza también para referirse a una gama de servicios de protección ofrecidos, incluyendo el seguro social, la asistencia social y la atención a la salud”. (Spicker y otros, 2009).

Según Basile, “[...] describir los “modelos de protección social” que asumen los Estados contribuye a examinar los derechos de ciudadanía” y la forma en que una sociedad y las personas se organizan y relacionan en virtud de estos. (Basile, 2018, en base a Fleury, 1997).

A partir de esa base, se podrían definir dos modelos de bienestar: 1) el modelo de bienestar institucional y 2) modelo de bienestar residual.

El primero de los dos modelos mencionados sirve para describir aquellos escenarios en que “la prestación colectiva y universal de protección social es aceptada como algo normal que forma parte de la vida social”, mientras el modelo residual se basa “en la asistencia proporcionada mediante una red de protección social dirigida a personas que no pueden sobrevivir con sus propios recursos ni por otros medios”. (Spicker y otros, 2009).

En el modelo residual, caracterizado por la focalización, está muy presente la tradición de descalificación y “pruebas

ejemplos, pueden mencionarse los derechos al ingreso de subsistencia, en algunos países, o los seguros médicos, que están sujetos a marcos legales establecidos y son exigibles en caso de su incumplimiento. En sentido general, los derechos al bienestar se encuentran estrechamente relacionados con los derechos humanos (ver derechos humanos y pobreza). En sentido puntual, el término “derechos al bienestar” se utiliza para referirse a una gama de acciones destinadas al ejercicio de los derechos legales existentes, con el fin de promover el principio de un ingreso mínimo básico.

de medios” que tienen su base en las Leyes de Pobres de Gran Bretaña.⁵

El modelo de bienestar institucional y el modelo de bienestar residual, como ya se decía, vienen además dados por el diseño de Estado y la noción de ciudadanía que este incluye. Hay una diferencia importante entre la perspectiva del Estado garantista o Social de Derecho, y el Estado subsidiario.

De acuerdo con Allard y otros (2016), en el Estado subsidiario hay un desbalance marcado entre derechos civiles y políticos,

⁵ Las Leyes Inglesas de Pobres son proclamadas en 1598, se consolidan en 1601 y existen hasta 1948. Fueron el primer sistema nacional para asistencia a los pobres. Existió una Antigua Ley de Pobres (1601-1834), en general inconsistente y dependiente de la administración local, hasta que se creó la Nueva Ley de Pobres (1834-1948) que combinó el alivio a la indigencia con medidas disciplinarias y punitivas contra los pobres. Esta reforma de 1834 aislaba y encerraba a los pobres en asilos, por lo que la asistencia era al mismo tiempo una forma de disuasión de los potenciales, y se basaba en el criterio de menor elegibilidad, ya que los indigentes debían demostrar que estaban en una posición de desventaja en relación con los trabajadores independientes que no estaban aislados. Desencadenaban lo que se conoce como “estigma del pauperismo”. Las personas eran elegidas más por su *descartabilidad* y descalificación social que por su necesidad. Por ejemplo, las pertenencias de las personas eran inventariadas y debían renunciar a ellas, demostrando que carecían de los recursos necesarios para vivir de manera independiente, fuera por una contingencia o de manera persistente. Es importante decir que, para los pobres e indigentes, ingresar a este sistema de asistencias era degradante y estigmatizante, asociado a que en la reforma de 1894 se estableció una “oferta del asilo” que buscaba constituirse en un método eficaz para diferenciar y filtrar a los pobres válidos de los inválidos. Solo cuando se comprobaba su verdadera indigencia podían ser sometidos al régimen del asilo de pobres que brindaba asistencia. El Informe de la Ley de Pobres de 1834 expresaba: “Si el solicitante no acepta los términos en que se otorga la ayuda a los pobres, no se le dará nada; si acepta, su obediencia muestra la validez de su petición, es decir, su calidad de indigente válido”. Esa obediencia implica trabajos físicos extenuantes (e incluso de sobreexplotación lucrativa) para quienes estaban físicamente “aptos” mientras que a otros, como los ancianos, se les encomendaban trabajos monótonos. Como alternativa a este sistema surgen las pensiones para ancianos con otro enfoque. (Spicker y otros, 2009).

por un lado, y derechos sociales por otro, en vez de percibirlos de manera integral. Los derechos son, en primer lugar, de libertades individuales. Junto a esto, en el Estado subsidiario hay una normativa que enfoca de esa manera el acceso a bienes y servicios, mientras deja a la tutela judicial la preservación de garantías de protección social. Asimismo, se caracteriza por establecer la segmentación de la demanda y la falta de solidaridad, al servicio de lo privado.

Seguridad social

La seguridad social que se desarrolla en la segunda mitad del siglo XX adquiere relevancia como referente del modelo de Estado Social en tanto que, según Kremerman, “si el derecho del trabajo contemporáneo encuentra sus raíces doctrinales en Alemania, es en el Reino Unido donde fue concebido el segundo pilar del Estado social moderno: la instauración de un sistema universal de seguridad social. Finalmente, en Francia se edifica la teoría de los servicios públicos, que constituye el tercer pilar del Estado social”. (Kremerman, 2014).

El término “seguridad social” se utiliza, en los países centrales, como una estrategia operativa del bienestar que puede vincular y combinar ingresos de protección, asistencia social y elementos que no constituyen ingresos, como el seguro de salud, viéndose por ejemplo los casos diferentes de Reino Unido, Francia o Estados Unidos. (Spicker y otros, 2009).

No hay que olvidar que la seguridad social y el Estado de bienestar no pueden verse exclusivamente como conquistas de los trabajadores en la relación capital-trabajo, sino también como una estrategia del capital para universalizar una fuerza de trabajo en

condiciones aptas para integrarse y reproducirse en la acumulación industrial posterior a la II Guerra Mundial. (Seiffer y Rivas, 2017). La política social del capitalismo —más notoriamente a partir de 1970— introduce con fuerza la dimensión comportamental, donde el trabajo, la habilidad, la competencia y al esfuerzo personal van ligados —desde la “inserción laboral”— a las posibilidades de protección o garantías sociales (Mallardi...). Con la fragmentación de la clase trabajadora en el capitalismo tecnologizado, descentralizado y en red, postfordista, también la política social capitalista se va a ver fragmentada y sectorizada, parte de lo cual es la focalización. (Seiffer y Rivas, *op. cit.*)

La seguridad social se relaciona directamente con los derechos efectivos y los accesos, condicionándose mutuamente. Por ejemplo, en el campo de la salud, a decir de Selig,

[...] la seguridad social no se contempla como una estructura del sistema de salud. Es una estrategia que apunta al logro de los objetivos del sistema de salud. Es una forma concreta en que se organiza la provisión de determinados servicios orientados a determinados fines. Su desarrollo estará decidido en gran medida, por la forma en que se estructura, se organiza y funciona el sistema de salud, lo que puede favorecer o impedir sus ejecutorias. (Selig, 2007).

En el Reino Unido, posteriormente a la II Guerra Mundial, se elaboró y publicó el Plan Beveridge. En este informe se “proponía un plan de “seguridad social” que integrase los seguros sociales (para las necesidades básicas), la asistencia social (para los casos especiales) y los seguros voluntarios complementarios. Se trataba de la creación del primer sistema unificado de seguridad social”, poniendo énfasis en su carácter redistributivo

de los ingresos, para atender necesidades prioritarias. (Kremerman, 2014).⁶

Hacia el final e inmediatamente después de la II Guerra Mundial, ocurren cambios progresivos y similares en varios lugares de los países centrales. Esto se manifiesta en la Declaración de Filadelfia de 1944, con un seguro social para proteger a “todos los asalariados y trabajadores independientes y a las personas a su cargo”: el Plan Wagner-Murray, de 1943 en Estados Unidos, para “unificar el seguro social con la asistencia social, con la intención de que pudiera protegerse contra los infortunios sociales tanto a los trabajadores asalariados como a los independientes o por cuenta propia”; el Plan Marsh, de Canadá, que propuso un sistema de carácter más amplio, dirigido a cubrir a toda la población; y en Francia, cuando en 1946 se crea el sistema nacional de seguridad social. (Kremerman, 2014).

Pero, a la vez, la protección del trabajador y sus derechos laborales serían insuficientes si dejase de funcionar la fuente principal de ingresos, o apareciese la enfermedad o la invalidez. Ante esto, la respuesta fue atender esta realidad de forma colectiva, con responsabilidad social y garantías establecidas.

Las cláusulas sociales en las constituciones europeas, que establecieron derechos sociales y cobertura garantizada con la

⁶ De acuerdo con Kremerman, este plan, sustentado en principios como el servicio público único o unificación de la responsabilidad administrativa, la comprensividad, y la uniformidad en la cotización y la prestación (Mesa-Lago 2004), establecía dos formas de redistribución del ingreso: “a) horizontal, vale decir, los activos transfieren recursos a los pasivos; b) vertical, los grupos de altos ingresos transfieren a grupos de bajos ingresos a través de las cotizaciones (los de mayor ingreso pagan más, aunque puede haber un tope que limita el efecto), las prestaciones (como la pensión mínima) y los subsidios estatales, especialmente si el sistema tributario del país es de carácter progresivo. Esto se lograría a través del financiamiento tripartito: trabajador, empleador y Estado”. Asimismo, la “comprensividad en la cobertura de las personas” sería un instrumento clave para abolir la pobreza. (Kremerman, 2014).

Seguridad Social, cristalizan esta conquista, superando las condiciones de vida como desafíos privados, asumiendo la premisa de derechos colectivos. La seguridad social es parte esencial del Estado Social y de Bienestar, en tanto es “la seguridad del individuo, organizada por el Estado, contra los riesgos a que está expuesto, aun cuando la sociedad se organice de la mejor forma posible”. (Aparicio, 2010, en Kremerman, 2014).

La seguridad social en América Latina

En la región se han establecido tres modelos de protección social: 1) asistencia social, 2) seguro social y 3) seguridad social universal; pero se ha movido entre los primeros dos modelos, y las reformas neoliberales hicieron hegemónico el segundo, desde un enfoque mercantilizador. (Basile, 2013).

Los sistemas de protección social en América Latina se desarrollaron para combatir la pobreza y la desigualdad en las sociedades capitalistas industriales, pero se implementaron de forma incompleta, estratificada y segmentada, debido a una “compleja trama histórica, socioeconómica y política”, y fue un sistema “en parte importado de modelos europeos desconectados de nuestras realidades”. (Basile, 2018 a).

El modelo de seguro social en América Latina tal vez tenga su primer precedente en la dictadura de Onganía en Argentina, que retrotrajo la política de acceso universal establecida bajo el primer peronismo (1946-1955) a un sistema de “seguro social” de acuerdo a la Ley 18.610, vinculando la protección social, la previsión social y la salud al estatuto del empleo formal, sobre la base de un régimen contributivo que segmentaba según el empleo y el ingreso. (Basile, 2013).

La oleada neoliberal en la seguridad social

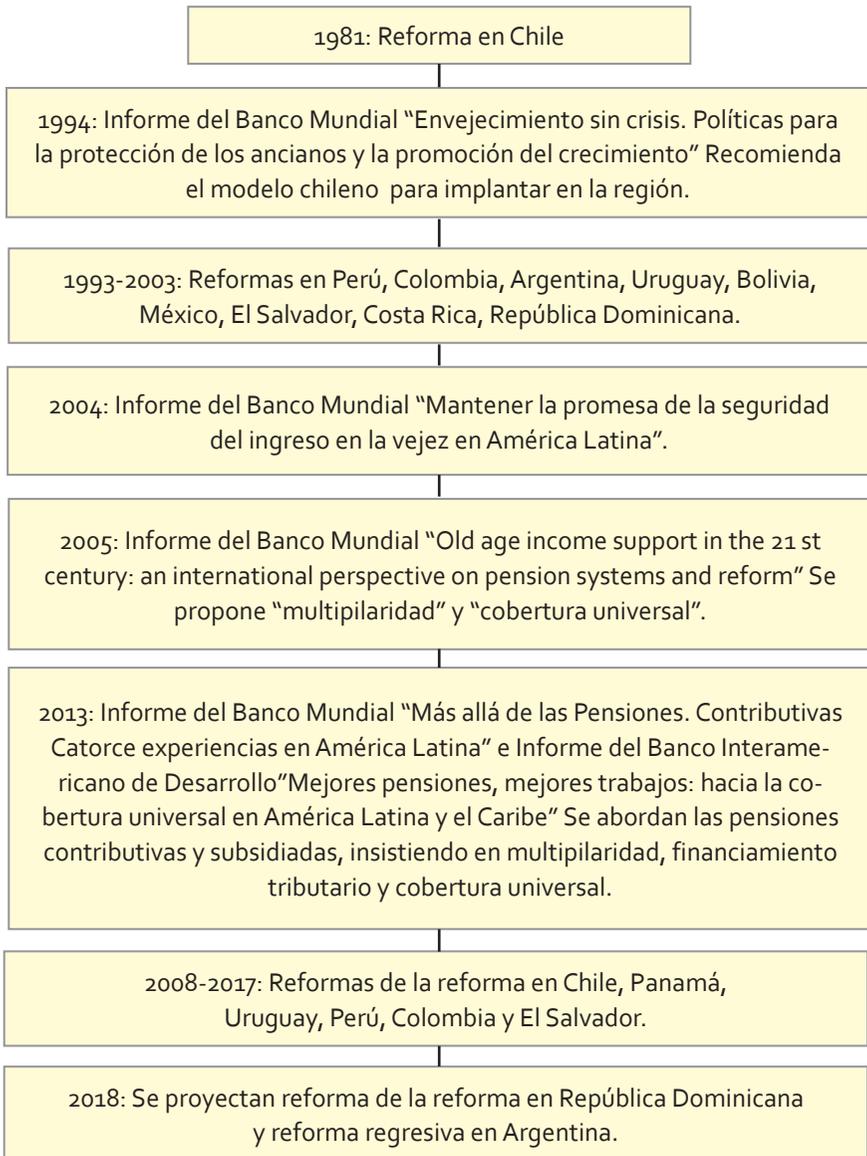
Más adelante, vino la ola de reformas a escala continental y mundial. En la década de los 90, importantes organismos financieros multinacionales intervinieron en pos de la *financiarización* de la economía y la mercantilización de todos los bienes comunes, adelantando reformas en la salud y la seguridad social. Con la publicación del documento “Invertir en salud”, del año 1993, el Banco Mundial pasa a ocupar un rol protagónico en este tema. En un panorama de ajustes fiscales y de privatización de la vida social, de restricción al gasto de gobierno, tomar estas agendas era condicionante para acceder a préstamos de la banca multilateral. (Basile, 2013).

En República Dominicana, por ejemplo, no se podría concebir el programa Solidaridad sin los préstamos de la banca multilateral, como tampoco se puede entender la Ley 87-01 de Seguridad Social sin dicha influencia y las políticas de ajuste al déficit fiscal, como el influjo del “exitoso modelo chileno”, administrado por los bancos y las aseguradoras gracias a la privatización de Pinochet.

Pero las bases de estas reformas están en un proceso de ochenta años de desarrollo. Entre el 26 y el 30 de octubre de 1938 —hace ya 80 años—, se reunió en París un selecto grupo de intelectuales, a propósito de la publicación del libro de Walter Lippmann, “The Good Society”. En dicho encuentro se congregaron Ludwig von Mises y Friedrich Hayek, de la llamada escuela austriaca, junto a otras figuras como Wilhelm Röpke, Jacques Rueff, Louis Baudin y Alexander Rüstow. Esta actividad se conoce históricamente como el “Coloquio Lippmann”. El objetivo de la reunión era establecer las bases para un nuevo liberalismo. Así, la voz “neo” se le agregó y nació el llamado neoliberalismo. (Guerrero, 2009).

FIGURA 1

Proceso de implantación de reformas a las pensiones y accionar de la banca multilateral en América Latina



Fuente: elaboración propia.

Según David Harvey los albores del neoliberalismo como marco político-económico no están en occidente, sino en la China de Deng Xiaoping. (Harvey, 2007). De acuerdo con Omar Guerrero (2009), el neoliberalismo, sin embargo, se mantuvo como un ejercicio intelectual hasta que fue asumido como doctrina y alcanzó la primacía planetaria cuando en Chile comenzó la ola privatizadora de la dictadura cívico-militar dirigida por Pinochet, y en Inglaterra Margaret Thatcher tomó control de la primera magistratura. Hay que añadir que poco tiempo después, en 1980, Ronald Reagan ganaría las elecciones de Estados Unidos, convirtiéndose, junto a Thatcher y Pinochet, en abanderados del neoliberalismo. La reducción del Estado se volvió el núcleo discursivo de dicha época:

[...] el neoliberalismo pasó a la ofensiva cuando una serie de cambios en el mundo fueron favoreciendo su acogida en una diversidad de países. Fue entonces que emergió un concepto que, derivado directamente del tema del intervencionismo, anunció una reforma del Estado como cambio en la estrategia económica planetaria. El neoliberalismo enfocó la reforma en la problematización del “tamaño” del Estado [...] La reforma del Estado buscó las causas de la crisis estatal en su pasado inmediato. Los males que le aquejaban fueron identificados con la corrupción burocrática, la organización estatal corporativa, el formalismo del trabajo gubernamental y su “enorme tamaño. (Guerrero, 2009).

Principios fundacionales del movimiento neoliberal. (Guerrero, 2009).

1. El nuevo liberalismo admite que solo el mecanismo de los precios, funcionando en mercados libres, permite la óptima utilización de los medios de producción y trazar el camino para la satisfacción máxima de los deseos humanos.
2. Al Estado incumbe la responsabilidad de determinar el régimen jurídico que sirva de marco al libre desarrollo económico así concebido.
3. Otros fines sociales pueden ser sustituidos por los objetivos económicos enunciados más arriba.
4. Una parte de la renta nacional puede ser sustraída del consumo para fines generales (como impuestos, siempre al consumo, nunca a la ganancia), pero con la condición de que la transferencia se haga a "plena luz" (transparencia total) y sea "conscientemente consentida".

El achicamiento del Estado no significa reducir los recursos, sino entregar las actividades a propietarios individuales y asegurarles tasas de ganancia particular. En la nueva etapa del capitalismo que comienza en los años setenta y ochenta, la administración pública va dejando de estar en manos de los aparatos de gobierno y se contrae en favor del beneficio de la empresa privada, en un proceso llamado *exprivatización*.⁷ No obstante, la administración estatal sigue ocupando un papel

⁷ Privatizar toda actividad social, no interna, del Estado, comenzando por las empresas públicas.

clave en los centros de control de la vida social. Durante los ochenta, sus expertos e ideólogos la llamaban “era de la privatización”. (Guerrero, 1979; 2004).

Como ya se decía, de la mano de la crisis de la deuda y los programas de ajuste estructural, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial también se convirtieron en factores decisivos para esta ola de achicamiento, reducción y privatización de las actividades estatales, ya que condicionaban a ello los préstamos y las ayudas. A su vez, en 1989, el economista John Williamson formuló las diez medidas básicas del Consenso de Washington, un decálogo neoliberal que marcaría la historia latinoamericana en los años noventa. En tiempos de una segunda oleada neoliberal, Inglaterra vendría a ser el territorio del advenimiento de la llamada Nueva Gerencia Pública.

Al respecto, explica Guerrero (2009):

La voz “gerencia” (*management*) no tiene en la gerencia su fundamento, sino la más general noción de empresa mercantil, que es el modelo que propone como sustituto del esquema “burocrático” del Estado. Aquí tienen su origen las propuestas a favor de establecer mercados intragubernamentales y orientar al gobierno hacia el consumidor, no hacia el ciudadano; así como la introducción del “espíritu empresarial” en el gobierno, y el desarrollo de la competencia en la provisión de bienes y servicios públicos.

En tal sentido, añade el autor, “emanada de los procesos de *exoprivatización* de la década de los años de 1980, la Nueva Gerencia Pública personifica la *endoprivatización*⁸ de la gestión pública a través del establecimiento de mercados interiores y mecanismos de competitividad entre las oficinas gubernamentales [...]”.

Del mismo modo como la empresa lucrativa atiende preferentemente al mercado para ser fructífera, la administración pública solo será eficiente proveyendo bienes y servicios cuando sea rentable. Es decir, para ser rentable debe orientarse al cliente; para orientarse al cliente debe evadirse de su nicho burocrático y situarse en el mercado. (Guerrero, 2009).

El achicamiento del Estado a través de menos ingresos fiscales, y más *exoprivatización* y *endoprivatización*, abrió el camino a la expropiación de los trabajadores por vías antes nunca pensadas: convertir sus necesidades elementales en fuente de ganancias del capital, en específico del capital financiero.

Es que la ofensiva neoliberal tenía un carácter de clase, juego de la era dorada del capitalismo entre el fin de la II Guerra Mundial y 1978. A decir de David Harvey:

El neoliberalismo alude a un proyecto de clase que cobró vida durante la crisis de los años setenta; enmascarado bajo una espesa capa retórica sobre la libertad individual, la responsabilidad personal, las virtudes de la privatización, el libre mercado y el libre comercio, en la práctica legitimó políticas draconianas destinadas a restaurar y consolidar el poder de la clase capitalista. (Harvey, 2012, citado en Kremerman, 2014).

⁸ La privatización incorporada en el funcionamiento interno de la administración pública, que ahora debe competir interiormente por presupuesto y por “clientes”.

Para todo esto, además fue necesario instalar una cultura y una ideología, que privilegiara la soberanía del consumidor por sobre la del ciudadano; la del agente individual de mercado, y la propiedad privada, por sobre el integrante de la polis y de lo público, correspondiente a un Estado “fracasado”, “ineficiente” y “opresivo”, que impedía el “desarrollo de las fuerzas económicas” y la “creatividad”. El posmodernismo en la filosofía, el individualismo y relativismo ético, incluyendo el religioso, fueron el complemento perfecto.⁹

Costas Lapavitsas (2011), al hablar sobre el actual “modelo de acumulación capitalista” y la crisis vivida en 2008, subraya cómo la economía capitalista gira en torno al sistema financiero,¹⁰ implicando nuevas formas de ganancias antes no pensadas. Lo que Lapavitsas resalta como expropiación financiera tiene

⁹ Esa idea está presente por ejemplo en las recomendaciones del premio Nobel y precursor del neoliberalismo, Milton Friedman (2006) para privatizar las escuelas públicas, como solución a lo que él diagnostica como ineficiencia y malos resultados. Desde su óptica, los centros privados siempre administrarán más eficientemente porque quieren que los prefieran y ganar dinero, por lo que competirán siempre para mejorar; en lugar de ciudadanos, que es lo mismo que ser súbditos, se necesitan consumidores, lo que les da libertad para elegir lo más conveniente. Por eso mismo, el financiamiento debe orientarse a la demanda, no a garantizar burocracias ineficientes ni bienes públicos que se pueden conseguir incentivando el ocio; los servicios deben darse en una relación vendedor-comprador, en la cual nada esté seguro y solo la elección del consumir oriente al bienestar. Hay que recordar también que en la economía hegemónica, la neoclásica, el salario y los seguros sociales deberían estar en un punto de equilibrio para no afectar los costos de producción por encima de la curva de demanda de los empresarios, pues cualquier salario por encima de dicho punto de equilibrio solo generaría desempleo, así como no se debe generar “incentivos perversos” para que las personas prefieran no trabajar.

¹⁰ Autores como Carlos Pérez Soto distinguen entre la preeminencia del sector financiero en términos de disponibilidad del capital monetario, y la hegemonía en la economía capitalista que sigue estando en la esfera de la producción y no al revés.

relación con lo señalado por Iriart: a la hegemonía del capital financiero, sucede la conversión de lo que antes eran derechos fundamentales —sujetos a pujas del sector trabajador y a acuerdos obreros-Estado-patronos capitalistas— en fuentes de apropiación, acumulación y reproducción de las finanzas.

Ante la crisis del capitalismo, y bajo la oleada neoliberal, según este autor, la respuesta de los bancos ha sido la expropiación financiera: “la renta personal de los trabajadores y el resto de la población como fuente de utilidades”, en sus propias palabras, lo que implica “la participación creciente de los trabajadores en los mecanismos de las finanzas con el propósito de satisfacer sus necesidades elementales, como vivienda, educación, salud y ahorro para el retiro; solo entonces pueden los bancos extraer utilidades significativas directamente de los ingresos personales”. Lapavitsas asevera que esta expropiación financiera,

[...] es más bien una fuente adicional de utilidades que tiene su origen en la esfera de la circulación. En cuanto a la renta personal, moviliza flujos existentes de dinero y valor, antes bien que nuevos flujos de plusvalor; ahora, a pesar de que tiene lugar en la circulación, dado que se produce de manera sistemática y mediante procesos económicos, también tiene un aspecto de explotación. (Lapavitsas, 2011).

Principios básicos de las olas de reforma neoliberal
a los sistemas de protección social en América
Latina (Basile, 2013):

- Financiamiento a la demanda y no a la oferta, disminuyendo el financiamiento directo y asegurado a la oferta pública.
- Potenciar la competencia con la *exoprivatización* y la *endoprivatización*.
- Crear un mercado de la salud y segmentarlo en función del empleo y del ingreso.
- Que los pobres tengan atención focalizada con cargo al Estado, disminuido en sus capacidades, mientras se hace posible la expropiación financiera de los asalariados para fortalecer el capital financiero y el sector privado.
- La salud es un bien individual y su atención se organiza en base a la enfermedad, no a los determinantes sociales.
- Nuevos “paquetes de prestaciones” y “garantías explícitas” que regulan al mercado y ponen al Estado como corrector de inequidades.

La ofensiva en los sistemas de pensiones y sus reformas

Según CEPAL, las reformas a los sistemas de pensiones pueden distinguirse en dos tipos: 1) Reformas estructurales; 2) Reformas paramétricas, que se caracterizan de la siguiente manera:

- Reformas estructurales: “[...] son aquella que conducen a la creación de un nuevo sistema de pensiones y quizás una de las más profundas e importantes políticas sociales

implementadas en América Latina en los últimos 36 años, tanto por la población beneficiaria involucrada como por sus efectos sociales, fiscales e institucionales en permanente debate”.

- Reformas paramétricas: “[...] son aquellas que promueven cambios en los parámetros del sistema de pensiones y, por tanto, no cambian la estructura del modelo existente. Las modificaciones más recurrentes son: i) el aumento de la tasa de cotización; ii) el aumento de la edad de retiro (por sexo), que incrementa el conjunto de activos contribuyentes y disminuye el flujo de nuevos pensionados; iii) la variación de las condiciones de acceso a los beneficios, por ejemplo el aumento o la disminución de los años mínimos de cotizaciones requeridos para acceder a un beneficio; y iv) la disminución de los beneficios mediante la reducción de las tasas de reemplazo o la modificación de las bases imponibles establecidas para el cálculo de las pensiones, por ejemplo, aumentando la cantidad de años necesarios para la estimación de beneficios”. (CEPAL, 2018).

Las reformas estructurales a los sistemas de pensiones y varias reformas paramétricas que se han dado a partir de la aplicada en Chile, en 1981, han tenido como escenario las transformaciones neoliberales antes enunciadas y una auténtica avanzada contra los sistemas de pensiones.

Esta avanzada se ha dado de forma diferenciada en los distintos ámbitos del sistema-mundo capitalista, de acuerdo con el desarrollo de los pactos entre trabajo y capital, la puja distributiva en cuestión y los grados de Estados de bienestar existentes o no. El objetivo principal es llevar el caudal de recursos a la esfera

de la clase propietaria, los grupos económicos y empresariales privados, y aumentar su esfera de poder.

Para crear las condiciones más favorables para el capital, Kremerman resalta dos estrategias:

i) Reducir derechos laborales y sociales, para iniciar procesos de privatización de los servicios públicos.

ii) Promocionar un modo de vivir individualista, que disuelva la resistencia de aquellas personas que no están dispuestas a aceptar estos cambios y permita eliminar o reducir los principios de solidaridad y los contenidos de redistribución en las políticas públicas. (Kremerman, 2014).

En algunos países, como Chile, se hizo posible desmontar el sistema preexistente e instaurar el modelo neoliberal de pensiones y salud mediante una tiranía. Pero en otros países eso no fue posible.

Entonces, para hacer viables las reformas estructurales, se aprovecharon escenarios de crisis fiscal y/o económica, se instrumentalizaron necesidades de los Estados mediante los préstamos o las calificaciones de organismos internacionales, y además se creó un ambiente catastrofista con una propaganda abundante sobre el pronóstico demográfico apocalíptico, que señalaba al supuesto envejecimiento acelerado y general de la población como causante de que los sistemas previsionales tradicionales se volvieran financieramente insostenibles, además de ineficientes y opacos. (Kremerman, 2014; Basile, 2016).

En base a esa propaganda, se hizo posible que la ciudadanía llegara a percibir que “es imprescindible contar con un sistema privado para complementar el monto de las pensiones”, en tanto

La discusión se concentra en los gastos del sistema de reparto, pero no en sus ingresos (cotizaciones, aumento de impuestos y aportes del Estado). No obstante, los promotores de la privatización hacen creer a la ciudadanía de que esto se trata de una discusión técnica/científica, cuando más bien corresponde a una elección política y ética. (Kremerman, 2014).

En esa dirección, se creó “un falso consenso en la comunidad científica, del cual forman parte los organismos multilaterales y “expertos” contratados por las agencias privadas de pensiones y/o sus gremios, quienes colonizan los medios de comunicación promocionando las bondades de los sistemas privados y las deficiencias de los sistemas públicos de reparto”, a la vez que se restringieron los procesos a organismos cerrados y alejados de la gente mediante metodologías antidemocráticas, estructurando un “sistema de puerta giratoria entre funcionarios del sector público y el mundo privado” que permite el lobby sistemático a favor de la industria privada de las pensiones y seguros. (Kremerman, 2014).

Los 10 mitos sobre los sistemas de seguridad social
identificados por Peter Orszag y Joseph Stiglitz
(en Kremerman, 2014).

- i) **Mitos Macroeconómicos:** 1) Las cuentas individuales aumentan el ahorro nacional; 2) las tasas de rentabilidad son mayores en un sistema de cuentas individuales; 3) las tasas de rentabilidad decrecientes de los sistemas de reparto reflejan problemas fundamentales; y 4) la inversión de los fondos fiduciarios públicos en acciones no tiene efectos macroeconómicos.
- ii) **Mitos Microeconómicos:** 5) Los incentivos en el mercado laboral son mejores en un sistema de cuentas individuales; 6) los planes de prestación definida necesariamente otorgan más incentivos para el retiro anticipado; y 7) la competencia asegura bajos costos administrativos en un sistema de cuentas individuales.
- iii) **Mitos de Economía Política:** 8) Los gobiernos corruptos e ineficientes brindan una argumentación para las cuentas individuales; 9) las políticas de ayuda estatal son peores bajo los planes públicos de prestación definida; y 10) la inversión de los fondos fiduciarios públicos siempre se realiza sin el debido cuidado y su gestión es deficiente.

Una vez la avanzada contra los sistemas de pensiones pudo crear el terreno propicio, el cuerpo argumental de las reformas a aplicar provino de la denominada NOP (Nueva Ortodoxia en materia Previsional) que el propio Banco Mundial impulsó e implementó. La NOP recomendó un diseño “multipilar”, con un pilar

central obligatorio de capitalización individual, administrado por compañías privadas.¹¹

Complementariamente, se podría habilitar un primer pilar asistencial según “riesgo social” de los excluidos, a cargo exclusivamente del Estado, y uno voluntario, también de capitalización individual y administrado por compañías privadas, que permitiría incrementar el aporte en busca de mayores beneficios para los sectores de mayor ingreso de la sociedad.

El informe que inspiró este proceso fue “Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento”,¹² del Banco Mundial (1994), solicitado por su economista jefe durante ese período, Lawrence Henry Summers.

El rol del Banco Mundial¹³ fue decisivo en dicho proceso. La primera oleada de reformas estructurales fue posible en el marco de la liberalización económica ortodoxa y con un rol activo del Estado como garante, protector y promotor de los “arreglos” institucionales de mercado impulsados en ese entonces:

Se califica el nuevo sistema de “‘privado’ pero aún en el prototipo y más puro” sistema, el chileno, el Estado juega un papel importante: obliga a la afiliación (no es voluntaria), regula con enorme detalle todo el sistema, crea y financia una

¹¹ Esa sección se ha realizado con el contenido del informe “*Pensiones: ¿seguridad social o gran negocio? Radiografía del sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y propuestas para un nuevo modelo*”, producido y publicado en 2016 por la Fundación Juan Bosch en colaboración con Médicos del Mundo y Fundación SOL. Gonzalo Basile, por Médicos del Mundo, es el autor de varios de los planteamientos aquí reproducidos, salvo cuando se cite otras fuentes.

¹² “Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento: Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo”, 1994.

¹³ Gill, Indermit Singh, Truman Packard, y Juan Yermo. “Keeping the promise of social security in Latin America”. Stanford University Press, 2005.

Superintendencia que supervisa y establece normas para el sistema, crea y financia una Clasificadora de Riesgos que ordena los instrumentos de inversión de acuerdo con su grado de riesgo, se hace cargo del triple costo de la transición (el déficit del sistema antiguo, el bono de reconocimiento y la pensión mínima en el nuevo sistema) y concede otras garantías como el rendimiento mínimo de la inversión del fondo, y las pensiones en caso de quiebra de una administradora. (Mesa Lago, 2004).

Lejos de ser un ente ausente, el Estado fue garante y promotor de la liberalización y financierización de las pensiones (léase seguridad social), y para la NOP del Banco Mundial el modelo de Chile era la panacea por promover. Claro está, esto corresponde al rol subsidiario instaurado en buena parte de nuestros países.

En este curso histórico, como ya se mencionaba, la reforma estructural en Chile, 1981, sustituyó completamente el sistema público civil de reparto por uno de capitalización individual administrado por el sector privado.

Con dicha reforma, se inició una ola de transformaciones que llegó a varios países de América Latina, incluyendo un esquema de capitalización individual en sus sistemas de pensiones, ya sea como componente principal del sistema o como complemento del tradicional sistema de reparto. (CEPAL, 2018). De acuerdo con Uthoff,

A raíz de la experiencia chilena y con el apoyo de las instituciones internacionales, durante los años noventa se iniciaron reformas denominadas estructurales similares en el Estado Plurinacional de Bolivia, en El Salvador, en México (primero en el IMSS y luego en el ISSTE) y en República

Dominicana. Por su parte, en Colombia y el Perú se mantuvieron en forma paralela el sistema original bismarckiano y el de capitalización en cuentas individuales dejando que el afiliado seleccione en cual participar. (Uthoff, 2016).

En total, en la región se implantaron 11 reformas estructurales que incluyeron un esquema de capitalización individual, fuera como componente principal o como complemento del esquema de reparto. Las promesas fueron mejorar la cobertura, la suficiencia de las prestaciones y la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones. (CEPAL, 2018).

En el modelo sustitutivo, que reemplazó el esquema público de reparto por un sistema de capitalización individual de administración privada, se inscribieron Chile (1981), Bolivia (1997), México (1997), El Salvador (1998) y República Dominicana (2003). En el modelo paralelo, los trabajadores deben elegir entre el sistema público de reparto o el esquema de capitalización individual y, por tanto, ambos sistemas son excluyentes y conviven compitiendo por los afiliados, se inscribieron Perú (1993) y Colombia (1994). El modelo paralelo integrado, que incluye una base solidaria universal que daría cobertura a todos los asegurados, correspondió al caso de Argentina (1994). Por último, el modelo mixto donde el sistema público de reparto y el de capitalización individual se complementan, y los afiliados pertenecen a ambos sistemas, se estableció en Uruguay (1996), Costa Rica (2001) y Panamá (2008) (CEPAL, 2018). En total, 23 países realizaron algún tipo de privatización en su sistema de pensiones, 13 de ellos en América Latina y 10 en Europa Central y Oriental, incluyendo a Rumania en 2008.

CUADRO 1
Reformas estructurales a las pensiones
en América Latina, 1981-2008

País	Año	Modelo
1. Chile	1981	Sustitutivo
2. Bolivia (Estado Plurinacional de)	1997	
3. México	1997	
4. El Salvador	1998	
5. República Dominicana	2003	
6. Perú	1993	Paralelo
7. Colombia	1994	
8. Argentina	1994	Paralelo Integrado
9. Uruguay	1996	Mixto
10. Costa Rica	2001	
11. Panamá	2008	

Fuente: CEPAL (2018).

Las reacciones a las reformas

En un artículo de 2011,¹⁴ Mitchell A. Orenstein identifica que hubo por un lado un esquema de captura de líderes políticos, tomadores de decisiones y actores sociales claves mediante la participación directa del Banco Mundial. Por otro lado, complementariamente, el FMI participaba en este dispositivo instalando la condicionalidad de financiamiento externo solo si los Estados/Gobiernos asumían las reformas, en especial de pensiones.

Así, las reformas estructurales de sistemas de pensiones de capitalización individual en América Latina y el Caribe se asumieron como agenda de política pública planteando que:

¹⁴ Orenstein, Mitchell A. *Pension privatization in crisis: Death or rebirth of a global policy trend?* International Social Security Review 64.3, 2011, pp. 65-80.

- a) Sería el nuevo camino a la universalidad en la cobertura de pensiones y jubilaciones, poniendo en duda la capacidad financiera del sistema público y la lógica “contributiva” del seguro social para lograr este objetivo, además de su carácter inequitativo por dejar a la población empobrecida y al empleo informal fuera de cualquier protección en la vejez.
- b) La mayoría de la población tendría el incentivo de afiliarse y cotizar en un sistema privado ya que la propiedad de la cuenta era “individual” y se terminaba con la solidaridad intergeneracional pública.
- c) Las cotizaciones (contribuciones) de los empleadores (patronales) deberían ser eliminadas para la generación de más empleo sin cargar con costos de protección social, ya que las mismas encarecen el costo de mano de obra formal y afectan la competitividad de la economía en el mercado global.
- d) Asumieron que habría mayor eficiencia en la administración privada y el incremento exponencial del rendimiento económico de los fondos de pensiones en la inversión financiera.
- e) La des-responsabilización del Estado hacia múltiples aseguradoras o administradoras de fondos de pensiones privados daría un marco de competencia entre ellas, mayor eficiencia y calidad, y bajos costos en la gestión.
- f) Se incentivaría el mercado de capitales (financiarización) e inversiones.

Ante esto, el libro *Falsas Promesas. Sistema de previsión social y régimen de acumulación*, de Rubén Lo Vuolo y Laura Goldberg,¹⁵ realiza un pormenorizado análisis demostrando que la pregonaada reforma estructural de pensiones profundizó la crisis en aquellos aspectos que pretendía corregir y mejorar:

¹⁵ Goldberg, Laura y Lo Vuolo, R. *Falsas promesas. Sistema de previsión social y régimen de acumulación*. Ciepp/Miño y Dávila, Buenos Aires, 2006.

- a) Se profundizó el desequilibrio financiero y las cuentas fiscales.
- b) Se deterioraron las condiciones de vida de los pensionados (as).
- c) Las AFP pertenecen a *holdings* financieros (bancos, grupos económicos-financieros multinacionales, etc.), muchos de ellos de capital extranjero, y por lo tanto han respondido a sus estrategias comerciales de maximización de capital más que a las necesidades de los afiliados.
- d) Creció el patrón distributivo regresivo en la previsión social y protección de la vejez.
- e) Cayó la cobertura de pensiones.
- f) Se incrementó la fragmentación normativa e institucional y la estratificación social (desigualdad).
- g) No se produjeron los cambios macroeconómicos en el ahorro e inversión, y se fortaleció la especulación financiera con los fondos previsionales y su dependencia de los vaivenes del mercado financiero.
- h) La competencia entre las AFP fue ficticia (y solo se enfocó en gastos de publicidad y marketing, no en costos).
- i) Creció exponencialmente el costo en los servicios de gestión y administración.
- j) El envejecimiento de la población no es un problema resuelto por los regímenes de capitalización.

El propio Banco Mundial (BM), considerado el principal responsable de la reforma, plantea incluso la necesidad de una "revisión" del modelo de la NOP (Nueva Ortodoxia en materia Previsional), argumentando que los problemas que presentaron los nuevos sistemas de previsión social se debieron a que los esfuerzos de reforma se concentraron en mejorar la "salud fiscal" de los sistemas y en la regulación gubernamental de los mismos.

Sin embargo, no se preocuparon por evaluar si las reformas impactaron beneficiosamente en la población o fueron generadoras de mayor desigualdad e inequidad. Así el nuevo modelo planteado por el Banco Mundial incluye un esquema de “gerenciamiento del riesgo social” basado en un esquema de distribución de riesgo en vez de distribución de ingresos y plantea un sistema de protección social como etapas evolutivas. La nueva visión integra cuatro elementos:

- a) Desaconseja “saltar” desde sistemas de reparto público a sistemas de capitalización individual privada, sino que puede pensarse en una transición a través de cuentas notariales.
- b) Admite como no recomendable que los sistemas de capitalización sean permanentemente obligatorios.
- c) Esta variante sobre el pilar de capitalización se complementa con nuevas recomendaciones respecto a atender la pobreza en la edad pasiva.
- d) Manifiestan la conveniencia de subsidiar la incorporación obligatoria a los seguros colectivos.

Esta revisión de la tesis del Banco Mundial se basa en el documento de 2004 titulado “Manteniendo la promesa de seguridad en los ingresos para la vejez en América Latina” (*“Keeping the promise of old age income security in Latin America”*), en el cual sus autores Gill, Packard y Yermo plantean una supuesta evaluación de las reformas estructurales de pensiones en la región, aunque todos sus esfuerzos son para profundizarlas y “corregirlas”.

La matriz analítica ahora busca implementar “una Reforma de la Reforma”, sin tocar el camino ya andado y establecido. Como síntesis, el BM entiende que los objetivos en aquellos

países que implementaron sistemas multipilares con regímenes de capitalización bien regulados son mejorar el primer pilar de prevención de la pobreza y reducir los costos de administración de los fondos de jubilaciones y pensiones (dado que las comisiones no son todo lo bajas que podrían ser). ¿La solución? Aumentar la competencia entre AFP y la “educación financiera” de los trabajadores.

Los propios autores del informe referido (Gill, Packard y Yermo) consideran que “en la región se prestó excesiva atención a la función de reemplazo de ingresos (*income-replacement function*), pero muy poca o nula atención a la función de reducción de pobreza (*poverty-reduction function*) que debería cumplir todo sistema de previsión social”.¹⁶ Evidentemente, bajo el discurso de la lucha contra la pobreza se minimiza la discusión de las pensiones, de los derechos sociales y de su rol en el sistema económico, político y social, pasando a ser una discusión sobre cómo crear un paliativo individual y desde la óptica del riesgo, como pasa en el discurso oficial en Perú hoy en día. Lo único “social” y “solidario” en este modelo sería la responsabilización sin redistribución real del fisco, y el carácter filantrópico y caritativo de la política.

El informe del BM describe tres tipos¹⁷ de diseños posibles para atacar el pilar de prevención de la pobreza: 1) un mínimo garantizado para quienes han contribuido una cantidad de años (primer pilar); 2) Un beneficio focalizado para los más pobres que no cumplen con los requisitos de acceso al sistema contributivo (pilar cero); 3) un beneficio universal uniforme a todos los

¹⁶ “Keeping the promise of old age income security in Latin America”, World Bank, 2004.

¹⁷ “Three Pillars of Pensions: Is There Really a Need for Mandatory Contributions?”, en OECD Private Pensions Conference, Private Pension Series, No. 3, Paris, 2001, pp. 385-397.

mayores a partir de cierta edad (pilar cero).¹⁸ Un ejemplo claro de esta línea de acción es la reforma chilena de 2008, y la que terminó imponiéndose en El Salvador en 2017.

En resumen, la “individualización” de la cobertura del riesgo implícita en las reglas operativas de la NOP sigue intacta y vigente como planteamiento de ser la herramienta más positiva para estimular la incorporación de trabajadores contratados en un mercado laboral que cada vez es más inseguro socialmente.

Esta nueva tesis de pensiones basada en el gerenciamiento del riesgo social enfatiza y radicaliza su concepción asumiendo que todos los males siguen proviniendo de la injerencia del Estado (a lo sumo un mal necesario, sin esclarecer para quién), y repite muchas veces en sus enunciados que la preocupación actual debe ser evitar que la “extensión de la pobreza” en las personas laboralmente pasivas “deslegitime” el pilar de capitalización individual privada del sistema de pensiones.

En los últimos años, en varios países han ocurrido reformas parciales o totales a los sistemas impuestos en América Latina bajo la NOP. En la actualidad, y en virtud de los procesos de re-reforma, solo Chile, México, El Salvador y República Dominicana siguen teniendo estructuras de contribución definida del tipo privada como eje central para el financiamiento de pensiones y, en términos generales, el sistema de capitalización individual puro se ha reducido a pocos casos, y en la gran mayoría de los países el pilar público no solo es el principal, sino el único. Como explica Kremerman,

[...] en 154 países existe un sistema contributivo de pensiones. No obstante, solo en 36 países (23%) existe un segundo pilar privado. Pero, hay un elemento adicional que debe tenerse

¹⁸ Esta es básicamente la esencia de la reforma aplicada en Chile en 2008.

en consideración. En la mayoría de los países donde existe un pilar privado, este cumple un rol complementario (17 países) o nace como una opción (7 países) al sistema público de reparto [...] en solo 9 países del mundo hay un sistema puro de contribución definida de capitalización individual, pero en cinco, coexiste junto a una pensión universal no contributiva o una pensión en función de recursos que cumple ampliamente los criterios de suficiencia [...] En síntesis, solo Chile y República Dominicana, tienen un sistema de pensiones de capitalización individual “puro”, acompañado de un pilar contributivo acotado (en Chile solo a partir de 2008). (Kremerman, 2014).

El proceso de reforma en República Dominicana

En la década 1980-1990, el gran empresariado dominicano, la Iglesia, expertos en materia de derecho del trabajo y un sector de los trabajadores, se abocaron en la necesidad de iniciar un proceso de discusión en torno a dos temas fundamentales: la Reforma al Código de Trabajo y el otro, precisamente, la Reforma al viejo Sistema de Seguro Social, buscando una avenencia entre diversos sectores nacionales en torno a dichos temas.¹⁹

¹⁹ Los datos históricos ofrecidos en el presente apartado se corresponden a conversaciones sostenidas con varios actores de este proceso: el Dr. Rafael Albuquerque (exvicepresidente de República Dominicana), el Dr. Fernando Morales Billini (actual director del Instituto Nacional de Coordinación de Trasplantes), la Sra. Nélsida Marmolejos (directora de la Información y Defensa de los Afiliados de la Seguridad Social), el Dr. Fulgencio Severino (director de Cardiología del Hospital Salvador Gautier) y el Sr. Rafael “Pepe” Abreu (presidente de la Confederación Nacional de la Unidad Sindical [CNUS]). Estas personas fueron entrevistadas estrictamente para la elaboración del presente trabajo, al tratarse de actores vivos del proceso de reforma a la seguridad social y expertos en la materia.

En 1991 se produjo una huelga del personal de salud de cuatro meses dirigida por la Asociación Médica Dominicana (AMD), bajo la presidencia del doctor Francisco Canó González. Como derivado de la misma, la AMD acordó con el gobierno del Presidente Joaquín Balaguer hacer un diagnóstico de la situación de salud de República Dominicana con el propósito de impulsar una reforma sectorial. (Díaz, 2004: 45).

Posteriormente, en los años 90, se adoptaron algunas iniciativas para modificar la Ley sobre Seguros Sociales,²⁰ tales como incluir familiares de los trabajadores y mejorar el monto de las pensiones, básicamente. Asimismo, en el primer gobierno de Leonel Fernández (1996-2000) existió una iniciativa que nació del gobierno y, en términos más específicos, del Instituto Dominicano del Seguro Social para reformar de manera general el seguro social.

El presidente Leonel Fernández dispuso, como una de sus primeras medidas de gobierno, el 29 de agosto de 1996, catorce días después de su toma de posesión, la constitución de una comisión tripartita con el encargo de redactar un anteproyecto de ley sobre reforma a la seguridad social (Albuquerque, 1998). A partir de ese momento, se elaboró un proyecto de ley que contó con auspicios de la OIT y se sometió al Congreso Nacional para reformar todo lo que era el Seguro Social.

El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) dispusieron de 120 millones de dólares a manera de préstamo para la instauración de un nuevo modelo de seguridad social en República Dominicana, por lo cual nació oficialmente la Comisión Tripartita para la Reforma del Seguro Social (COTRESS), que fue el organismo que impulsó en República Dominicana la reforma del sector salud a base de préstamos. Para

²⁰ Ley No. 1896 sobre Seguros Sociales, del 30 de diciembre de 1948.

ese entonces el gobierno de Leonel Fernández utilizó 120 millones de dólares que fueron “invertidos” en pagos a consultores, expertos y asesores; casi siempre gente allegada al BID y Banco Mundial; quienes vinieron a impulsar esa reforma a la seguridad social que se venía haciendo en América Latina, fundamentalmente después del primer ensayo en Chile.

Los trabajadores, representados por el sector sindical, junto con el sector empresarial de ese tiempo y el sector gubernamental cuando el Dr. Alburquerque era ministro de Trabajo, se dedicaron a elaborar un proyecto que denominaron “tripartito”. Se trataba, pues, de un proyecto elaborado con una visión desde la OIT, humana, no comercial, y apegada a los parámetros de un verdadero sistema de seguridad social.

Sin embargo, muchos sindicalistas fueron cooptados completamente durante el inicio del proceso de discusión, aunque esto no fue exclusivo de este sector político y social. Inclusive, los precursores de la capitalización individual invitaban a los periodistas a observar sistemas de seguridad social que no tenían nada que ver con lo que realmente se estaba promocionando en el país. Muchos periodistas eran convidados a examinar cómo funcionaba el sistema de seguridad social y de salud de España, sin que se les dijera que eran modelos radicalmente diferentes al sistema de reforma que se estaba impulsando en República Dominicana.

Asimismo, se tuvo una gran oportunidad a través de la permanencia en las discusiones nacionales sobre este tema por parte de la Asociación Médica Dominicana de impulsar una reforma a la seguridad social distinta a la planteada por el gran sector financiero en aquel entonces, ya que existió una actitud de lucha y combate que la protagonizaba este gremio, lo que ameritó grandes movilizaciones en el país; llegando a límites de que muchos médicos fueron atropellados y amenazados por sus posiciones.

Sin embargo, a pesar de que esta lucha se extendió hasta inicios del año 2000, durante el mandato de Hipólito Mejía (2000-2004), el gobierno reveló que no estaba en la menor disposición de negociar con el gremio de la salud, aún cuando este demostró que estaba en la mejor disposición de evitar que el proyecto respaldado por los grandes capitales se aprobara.

Habiendo recorrido este camino de discusiones y propuestas, en el año 2001, frente al proyecto de ley que el anterior gobierno había sometido a las cámaras legislativas, el Senado de la República recibe un proyecto normativo diferente, introducido por Iván Rondón Sánchez, en ese entonces senador de la provincia Hato Mayor. Ambos proyectos eran totalmente antagónicos: el primero sustentado en el reparto y el propuesto por el senador en la capitalización individual.

A pesar de los esfuerzos por parte del sector sindical, la más alta jerarquía empresarial fue al Palacio Nacional y le comentó al presidente Fernández su visión sobre el tema, planteándole que no sometiera el proyecto "tripartito", entonces el presidente lo retuvo por esa presión. En los Conversatorios de la Reforma de la Seguridad Social (CONARE, 1998), quien fuera la primera Superintendente de Pensiones del país, Licda. Persia Álvarez, introducía elementos que daban lugar a comprender cuál sería la postura sobre el sistema de pensiones que se adecuaría a los intereses del sector financiero.

En dichos conversatorios, la licenciada Álvarez resaltó expresamente que,

Haciendo referencia al documento que estamos tomando de base para la discusión, en el mismo se conoce la debilidad que tiene el sector público en el manejo de las inversiones, desde el momento que se establece que la gestión de

los fondos se le daría a administrar al sector privado. O sea, los fondos que se recauden bajo el primer pilar, se darían en administración al sector privado. Es decir, si ya estamos reconociendo de antemano que, como es un área tan especializada, al sector privado le falta contar, diríamos tanto con el equipo técnico como con la infraestructura necesaria para hacer este tipo de inversiones y alcanzar mayor rentabilidad, la pregunta es, ¿por qué se establece en el documento un sistema tan complejo, mixto, con un primer pilar tan similar al que tenemos ahora que sabemos ha fracasado, que es el de reparto, y no nos vamos a un sistema mucho más simple, más apropiado a un país pequeño como el nuestro que sería a lo mejor con un solo pilar de capitalización individual, y en cambio se están recomendando dos pilares con un básico mixto? (Álvarez, 1998).

En ese entonces, el presidente del Senado, que era el Ing. Ramón Alburquerque, le comenta al sector sindical que ha recibido el proyecto que se envió desde la Presidencia, pero que en el Senado de la República ya se tenía un proyecto de ley pre-elaborado, y que lo posible era insertar al proyecto del Senado algunos elementos del proyecto legislativo respaldado por los trabajadores.

Debe saberse que este último proyecto legislativo propuesto por el senador Iván Rondón Sánchez, respondía a evidentes imposiciones del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la década del 90, cuando la globalización neoliberal estaba en su mayor etapa de despliegue, puesto que ya se habían impuesto en el país una serie de préstamos para la reforma del Estado dominicano en diversas áreas: educación, justicia y, por supuesto, la reforma del sector salud y

la seguridad social. En el avance de la mencionada discusión, participaron intensamente el sector médico, gremial, todas las oficinas bancarias de nuestro país, el Estado dominicano, instituciones y asesores internacionales, y entidades prestatarias.

No tan solo los embistes foráneos del neoliberalismo respondían a la necesidad anteriormente planteada, puesto que el sector bancario nacional también mostraba interés para que se aprobara el sistema de capitalización individual; bajo el alegato de que “era cuesta arriba vender reforma al seguro social cuando este ha colapsado, necesitamos un sistema nuevo”. A juicio del poder bancario, “el sistema de reparto ya había colapsado, el seguro social estaba totalmente descreditado y lo que tenía que hacerse era desaparecerlo y crear un sistema de capitalización individual”. Se trataba, pues, de una lógica previsible de preservación de garantías para el capital financiero.

Por su parte, los trabajadores apoyaron el proyecto del gobierno, pero la presión fue de tal naturaleza que las centrales sindicales comenzaron a inclinarse por capitalización individual. En el plano internacional, en el proyecto de Reforma a la Seguridad Social, fueron tres entidades las que participaron: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Nórdico.

En esta dirección el sector financiero de República Dominicana invitó a José Piñera (padre de la capitalización individual) como conocedor de la materia al país; además seguido de numerosos “expertos internacionales en protección social”, cuyos paradigmas de inspiración para la instalación de un determinado modelo de seguridad social en República Dominicana provenían de los modelos legislativos e institucionales de Colombia y Chile, respaldando en todo momento las “bondades” del sistema de capitalización individual.

Piñera planteaba en el país la promoción de lo que se denominarse en ese momento “la libretita” arguyendo que cada trabajador sabe lo que tiene en el sistema de capitalización individual gracias a “la libretita”, mientras que en el sistema de reparto nadie sabe lo que tiene. Así se fue instalando de a poco en el imaginario dominicano, desde la visión internacional, una supuesta necesidad de respaldar el sistema que procuró el capital financiero dominicano.

De igual manera, estos ejemplos normativos fueron trasladándose poco a poco en las diferentes discusiones respecto al tema, incluyendo a lo interno de la Comisión creada en el Senado de la República para el debate en torno a la reforma al seguro social, donde expresó sus consideraciones al respecto Carmelo Mesa-Lago, quien defendió el sistema de doble pilar uruguayo: un pilar solidario y luego un pilar de capitalización individual.

Nada de esto escapaba a la realidad latinoamericana de la época. Decimos esto en virtud de que,

Gran parte de los debates y discusiones sobre políticas públicas relativas a la conveniencia y el impacto de las reformas a la seguridad social durante la década de 1990 giraron en torno de la relativa eficacia de los modelos alternativos de seguridad social, en particular de los planes de pensiones de beneficio definido *versus* los de contribución definida. (Barrientos, 2012: 74).

Finalmente, a pesar de que solo algunas centrales sindicales, un sector de la Asociación Médica Dominicana (hoy CMD), expertos y académicos se intentaban resistir a la imposición de un modelo de capitalización individual, triunfó en República Dominicana este modelo y sobre la base del mismo (sumado

a su fundamentación en los instrumentos legislativos internacionales previamente mencionados) nació la Ley No. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social.

Visto este esbozo histórico de los procesos de reforma al sistema de pensiones en República Dominicana, podríamos hacer acopio de las palabras pronunciadas por el experto Alburquerque en el marco de los conversatorios de la reforma a la seguridad social a través del CONARE, las cuales imprimen unas conclusiones adecuadas a lo que verdaderamente implicaba todo el proceso y la instalación de la capitalización individual en nuestro sistema de pensiones. Este expresó textualmente lo siguiente:

Todas estas explicaciones y consideraciones nos demuestran claramente que es totalmente falaz centrar el debate entre estatización y privatización del sistema, pues como se ha visto, la conducta incorrecta del Estado es tan perniciosa en un sistema público como en un sistema privado. De igual modo, es engañoso reducir la confrontación a la dicotomía “reparto” versus “capitalización individual”, pues como se ha explicado también existen otros modelos, como el de capitalización individual colectiva con primas escalonadas, que es establecido en el anteproyecto de una ley que se examina. Asimismo, se incurre en una falacia cuando se oponen las bondades de la capitalización individual a los efectos perversos del sistema tradicional de reparto, pues si este último tiene sus problemas no es menos cierto, como se ha mostrado, que el primero puede ser muy perjudicial para los trabajadores de bajos ingresos y para las mujeres que participan del mercado de trabajo. (Alburquerque, 1998).

Y concluía Alburquerque,

Tampoco es aceptable considerar que con el modelo de capitalización individual se incentiva el ahorro nacional y se promueve el desarrollo económico, pues esta premisa no es tan cierta en países con un mercado reducido de asegurados, como es el nuestro, amén de que los indicados efectos también pueden obtenerse con un modelo de capitalización colectiva en manos del Estado, con la ventaja de que no se pone en manos de un determinado y reducido sector económico el manejo de cuantiosos recursos y, por tanto, el poder de decidir en función de sus intereses particulares, el futuro de millones de personas. De igual manera, es un simple cuento de hadas divulgar la idea de que esta es una lucha entre la libre competencia y el monopolio estatal, pues la experiencia demuestra que en el modelo de capitalización individual el mercado termina siendo controlado por un duopolio o un oligopolio. Sea dicha la verdad monda y lironda, franca, abierta, atrevida, el debate al cual asistimos es el antagonismo entre los que creen y los que no creen en la seguridad social; entre los que intentan preservar la seguridad social y los que tratan de sepultarla; entre los que privilegian lo social y los que reducen el problema a lo puramente económico; entre los que entienden que la economía debe estar al servicio del hombre y los que piensan lo contrario; entre los que defienden la seguridad social real y verdades, y los que buscan un negocio asegurado. (Alburquerque, 1998).

Desde el análisis histórico del surgimiento del actual sistema de seguridad social instalado en el país, a través de la imposición de determinadas relaciones de poder sobre otras, puede decirse

que el producto engendrado se concreta según el politólogo español Íñigo Errejón define cómo se construyen las sociedades y se materializan en ellas las prácticas hegemónicas:

Toda sociedad es el producto de una serie de prácticas que intentan establecer un orden en un contexto de contingencia. Estas son las prácticas que denominamos hegemónicas. Todo orden es la articulación temporal y precaria de prácticas contingentes. Las cosas siempre hubieran podido ser de otra manera y todo orden está basado en la exclusión de otras posibilidades, siempre es la configuración particular de relaciones de poder. (Errejón, 2015: 14).

II. CONCEPTOS BÁSICOS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES²¹

Sistemas de pensiones

Es posible comprender los sistemas nacionales de pensiones en dos grandes grupos: los contributivos y los no contributivos. En el primer caso, en términos generales, podemos identificar los modelos de capitalización individual y de reparto.

Los de capitalización individual —como el existente en República Dominicana— se basan principalmente en el ahorro de cada contribuyente, o inclusive, en algunos casos, de los aportes de los empleadores, los cuales se destinan a una cuenta individual y son destinados a inversiones diferenciadas según riesgo y distintos tipos de instrumentos, por parte de las empresas que administran los fondos de pensión. La cuenta individual es clave pues es la figura jurídica que le permite a los administradores manejar los fondos como un ahorro financiero.

Una vez que el contribuyente cumple los requisitos para exigir la prestación correspondiente a su pensión, la empresa administradora del fondo calcula el monto que el beneficiario deberá recibir según los resultados de la capitalización y la modalidad de pensión disponible para ofrecer. Estos sistemas incorporan

²¹ Esa sección se ha realizado con el contenido del informe “*Pensiones: ¿seguridad social o gran negocio? Radiografía del sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y propuestas para un nuevo modelo*”, producido y publicado en 2016 por la Fundación Juan Bosch en colaboración con Médicos del Mundo y Fundación SOL, siendo el equipo de esta última el autor de gran parte de esta descripción de conceptos básicos, salvo cuando se cite otras fuentes.

el elemento de riesgo de inversión y se hacen cargo del cobro y administración de la contribución, pero no de garantizar un monto final del beneficio que se entregará.

El principio de participación en un esquema de capitalización individual enfrenta las complejidades derivadas de un proceso colmado de decisiones financieras y de múltiples aspectos que requieren de una especialización y dedicación que un contribuyente puede asumir o bien derivar en un especialista al cual le devengará un pago por sus servicios de gestión, con la finalidad de poder obtener la máxima rentabilidad del dinero ahorrado en la cuenta individual.

No obstante, el principio de participación no se expresa de forma real, pues participar en la gestión de los ahorros no es lo mismo que participar en la administración y determinación de las condiciones en que se otorgará una pensión. La participación individual excluye el componente colectivo y atomiza las posibilidades de garantizar una prestación, lo cual erradica la noción de seguridad social como cuestión de carácter colectivo.

El principio de suficiencia es uno de los que requiere mayor atención en función de los sistemas de capitalización individual, pues debido a que el peso del financiamiento de la pensión final recae principalmente en la contribución del trabajador (y eventualmente del empleador), es posible que al encontrarse en la modalidad de trabajo informal, empleo inestable o al no realizar contribuciones durante periodos extensos de tiempo (lagunas previsionales), se pueda producir una merma considerable en la pensión final, sin asegurar con esto la suficiencia de la pensión.

Esto mismo puede resultar discriminador para las mujeres en el tiempo necesario para la maternidad, periodo que podría tener algún tipo de prestación puntual, pero que bajo un esquema de capitalización individual podría implicar una baja densidad de contribuciones. El principio de suficiencia no puede

ser garantizado mediante un esquema que no tiene un beneficio definido, como ocurre en un modelo de capitalización individual.

Un aspecto que también resulta importante de tener en cuenta es el relacionado con el principio de costos de administración razonables, asunto que en el caso de las empresas de AFP es posible poner en cuestionamiento, pues estas llevan a cabo la administración de los fondos de pensiones por lo cual cobran un monto de comisión. Dicha comisión explica gran parte de las utilidades que reciben los dueños de las AFP.

Al no existir regulación o estas ser bastante beneficiosas respecto de las utilidades y los montos a invertir en administración, es posible observar resultados altamente favorables para las empresas propietarias. Por otro lado, aunque existiesen garantías legales que obligasen a las empresas dueñas de las AFP a invertir parte de las utilidades en su negocio, esto no implica directa o indirectamente que las pensiones pagadas logren ser garantizadas en un nivel de suficiencia determinado.

En cambio, los modelos de reparto o "*pay-as-you-go*" incorporan un elemento de solidaridad intergeneracional y entre niveles de ingresos que se ve reflejado en que los trabajadores activos realizan contribuciones para financiar el beneficio a los actuales jubilados, y quienes mejor ganan contribuyan con pensiones decentes para quienes ganan menos. Por otro lado, los modelos de reparto contributivo tienden a incorporar a otros actores del proceso productivo en la contribución para el financiamiento de pensiones de vejez, por cuanto resulta normal que tanto el Estado como los empleadores realicen contribuciones para financiar pensiones.

Una diferencia relevante en relación con la configuración de los modelos de capitalización individual y reparto es que en los primeros rige la noción de ahorro individual que se capitaliza en una cuenta personal. El monto final de la pensión dependerá de

los resultados de dicha capitalización, razón por la cual estos modelos no logran garantizar una tasa de reemplazo y, generalmente, esta es baja e insuficiente.

En un sistema de reparto de carácter público, los costos de administración no estarían enfocados en generar mayores utilidades para los dueños, sino que se debiesen orientar a un funcionamiento eficiente del propio sistema, logrando de forma eficaz el objetivo de financiar pensiones suficientes.

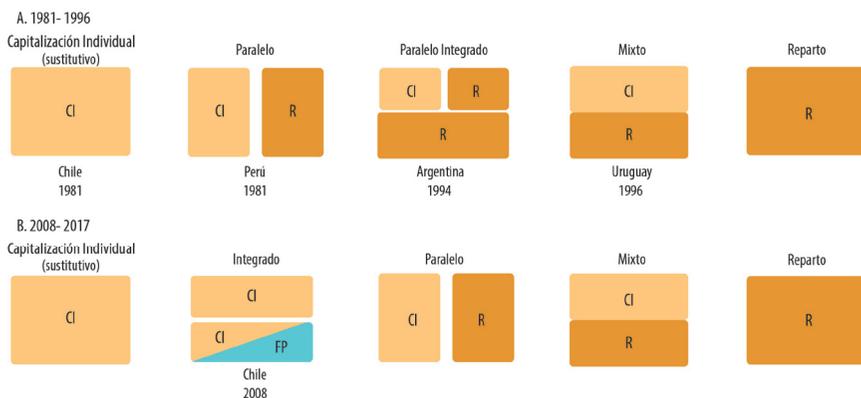
El principal argumento que se esgrime en contra de los sistemas de reparto apunta a la dependencia intergeneracional que se produce, hablando de la necesidad de un equilibrio entre ingresos y gastos. Sin embargo, dicho aspecto ha sido controlado por aquellos países donde se han sostenido estos modelos. Un aspecto central corresponde al ajuste de los parámetros necesarios para continuar con el financiamiento de pensiones suficientes, y ciertas reformas paramétricas son oportunas periódicamente. Por tanto, el diálogo social es un principio relevante durante el diseño y la vigencia misma de un modelo de pensiones.

Por último, en cuanto a los sistemas de pensiones no contributivos, estos son en general de carácter público y se financian con rentas o tributos generales de administración estatal. Estos sistemas funcionan otorgando pensiones no condicionadas a la historia laboral de las personas. Los requisitos que existen no son contribuciones, sino en general edad, años de residencia, condición de pobreza o ingresos, o condición de discapacidad.

Existen también esquemas de cobertura universal a partir de cierta edad. El primer sistema de este tipo en la región fue creado en 1919 en Uruguay, y luego se establecieron en Argentina (1948), Brasil (1971), Costa Rica (1974) y Chile (1975) (CEPAL, 2018).²²

²² "En muchos países europeos existen pensiones universales desvinculadas del mercado de trabajo, por lo que su recepción no depende de la trayectoria laboral de las

FIGURA 2
Etapas de reformas y tipos de sistema de pensiones en América Latina, 1981 a 2017



Fuente: CEPAL, 2018.

Nota: CI: Capitalización individual / R: Reparto / FP: Financiamiento Público.

En vista de todo lo anterior, se puede señalar que no basta con que un sistema de pensiones logre por ley establecer un listado de principios que podrían adaptarse al esquema particular del modelo: lo primordial es que el modelo y los principios estén alineados y sean coherentes de forma estrecha, en torno a la generación de bienestar mediante mecanismos de seguridad social que logren evitar aspectos riesgosos como los derivados de un modelo de capitalización individual.

personas y acceden a ellas incluso quienes nunca tuvieron un empleo. Se trata de prestaciones básicas que pueden ser clasificadas como pensiones universales, mínimas contributivas y asistenciales. Suele tratarse de un monto único financiado con impuestos generales [...] Además, en casi toda Europa existe alguna modalidad de reconocimiento o compensación del cuidado en los sistemas de pensiones. Puede tratarse del pago estatal de las cotizaciones por un período, puede ser una prestación otorgada durante las licencias de cuidado, frecuentemente de los hijos y en menos casos de otros familiares, o bien otorgada por un período más amplio, o puede tratarse de la asignación de un monto en un momento dado, como el nacimiento, o de una cantidad por cada hijo o hija". (CEPAL, 2018).

El siguiente cuadro muestra las características básicas del sistema de pensiones y pilares de diversos tipos para países seleccionados. Como se puede ver, hasta 2014, entre aquellos países que no tenían beneficio definido, República Dominicana y Chile comparten con Australia la realidad de solo establecer la contribución definida como pilar único, y el acceso según recursos y no de forma universal.

CUADRO 2
Tipos de sistemas de pensiones y pilares para países seleccionados

País	Pilar O	Pilar 1	Pilar 2
Islandia	T,B		BD
Holanda	B		BD
Suiza*		BD	BD
Hong Kong	U		CD
Kosovo	U		CD
Australia	T		CD
Israel	U,T		CD
Chile	T		CD
República Dominicana	T		CD
Maldivas	U		CD
Nigeria	U****		CD
Malawi	sui	s/i	CD
Armenia	T	BD	CD (complemento)
Bulgaria	T	BD	CD (complemento)
Croacia		BD	CD (complemento)
Estonia	B	BD	CD (complemento)
Kazajistán	U	BD	CD (complemento)
Kyrgistán	B	BD,CN	CD (complemento)
Letonia	T	NDC	CD (complemento)
Lituania	B	BD	CD (complemento);
Macedonia		BD	CD (complemento)
Polonia		BD, CN	CD (complemento)
Rumanía		BD	CD (complemento)
Rusia	T	BD,CN	CD (complemento)
Tajikistán		BD	CD (complemento)
Suecia*		CN	CD (complemento)
Costa Rica	T	BD	CD (complemento)
Panamá		BD	CD (complemento)***

País	Pilar O	Pilar 1	Pilar 2
Uruguay	T	BD	CD (complemento)***
Eslovaquia		BD	CD (opcional)
Noruega	B	BD	CD (opcional)
Colombia	T	BD	CD (opcional)
El Salvador		BD**	CD (opcional)
México	B	BD**	CD (opcional)
Perú		BD	CD (opcional)
Ghana		BD	CD (opcional)

Fuente: Kremerman, 2014.

Leyenda: U= Universal, T= en función de recursos, B= Pensión Mínima, BD= Beneficio Definido, CN= Cuentas Nacionales, CD= Contribución Definida

* Suiza y Suecia cuentan con un sistema de Pensión Mínima integrado a ambos pilares.

** En El Salvador y México el sistema público de reparto está cerrado a nuevos cotizantes.

*** En Panamá y Uruguay sólo deben cotizar en el pilar privado complementario los trabajadores de altos ingresos.

**** El Pilar O en Nigeria es universal para dos estados.

***** Egipto debería comenzar a tener un sistema de cuentas nacionales y uno de contribución definida opcional.

Beneficios

Los beneficios del sistema de pensiones se plantean en función de las pensiones pagadas. Esto se relaciona con la organización del sistema de pensiones, pues existen sistemas que se basan en un Beneficio Definido (BD), los cuales brindan la seguridad de un porcentaje definido del salario como pensión, al cumplir ciertos requisitos del sistema. Por otro lado, se presentan los sistemas de Contribución Definida (CD) en los cuales el porcentaje de contribución al sistema es determinado, pero no hay determinación del beneficio o pensión que se financiará finalmente.

La generalidad apunta a que el Beneficio Definido es más común en los sistemas de reparto y la Contribución Definida es más común en los sistemas de capitalización individual. Al analizar los países de América Latina y el Caribe según su estructura

de provisión de ingresos de retiro, se observa que la mayoría de ellos tiene como pilar central un sistema de beneficio definido de tipo público, ya sea en forma exclusiva o conviviendo bajo un esquema mixto.

Solamente Chile, México, El Salvador y República Dominicana, poseen estructuras de contribución definida del tipo privada como eje central para el financiamiento de pensiones. Esto muestra que, a nivel regional, el esquema más utilizado para el financiamiento de pensiones es el de Beneficio Definido, el cual resulta característico de los modelos de reparto solidario.

Administración y gestión

Debido a la importancia que tienen los sistemas de pensiones para cualquier sociedad, un aspecto relevante de considerar es su administración y gestión. En este sentido se pueden describir tres formas en las cuales es posible que se presenten: pública, privada o mixta. En el último caso lo que ocurre es que la gestión privada se suma al pilar público, de manera opcional o complementaria. De la combinación de estas características surgen los esquemas que se aplican en los diversos países para financiar pensiones.

Las principales características de los sistemas privados de pensiones consisten en: cotización (contribución) definida, beneficio no definido, régimen financiero de capitalización plena e individual y administración privada. En este último aspecto cabe recordar lo mencionado anteriormente respecto de la posibilidad de una administración mixta del sistema.

Estos sistemas, operan en función de determinaciones normativas específicas que les regulan, las cuales no necesariamente excluyen el lucro como objetivo de la empresa privada

administradora del fondo. En República Dominicana y Chile, las AFP son entidades con fines de lucro.

Frecuentemente estos sistemas se relacionan con las cuentas individuales de contribución única por parte del trabajador, que puede incluir o no la participación del empleador en la contribución para la pensión de vejez.

En los esquemas de gestión pública, generalmente existen algunas formas de beneficios definidos, pero no es así siempre ni exclusivamente. De acuerdo con Uthoff,

Los sistemas públicos de pensiones son parte de la seguridad social de un país, diseñados para asegurar logros sociales que implican crear las condiciones para recibir una pensión en los casos de: i) discapacidad del trabajador; ii) sobrevivencia como dependiente de un trabajador que fallece y era el proveedor del hogar; iii) trabajadores que alcanzan la edad que la sociedad ha definido como elegible para optar por vivir de rentas sin tener que trabajar; y iv) personas que estando en situación de vejez e invalidez, carecen de ingreso para su sustento (alivio de la pobreza).

Como parte de la seguridad social, los sistemas públicos de pensiones se sustentan en cimientos que sostienen y conforman una organización, una institución, un ideal en seis principios sin los cuales perdería identidad y razón de ser: universalidad, igualdad, solidaridad, integridad, unidad y sostenibilidad financiera. (Uthoff, 2016).

A continuación se muestran los esquemas de gestión pública y su característica principal (cuadro 3).

CUADRO 3

Síntesis de diversos esquemas de gestión pública de pensiones, con el objetivo de sustituir ingresos de miembros cubiertos (contribuyentes)

Esquema	Definición
Beneficio definido	La pensión de jubilación se otorga a una edad determinada, momento en el cual se realiza un cálculo considerando la renta individual y el registro de contribución al sistema.
Beneficio definido más puntos	Los contribuyentes ganan un determinado número de puntos durante un periodo o nivel de contribuciones, dichos puntos son valorizados por tanto la pensión final será el resultado del número de puntos y del valor calculado.
Cuentas nocionales* de cotizaciones definidas	La cantidad de aportaciones realizadas y el interés nocional acreditado por las cuentas individuales determinan el beneficio.
Sistema de contribución definida de gestión pública o fondos de previsión	El beneficio depende de la cantidad de contribuciones y el retorno de su inversión. La gestión es centralizada y tiende a utilizar la tasa de interés centralmente determinada y no de mercado.

- * Una cuenta nocional es una cuenta virtual donde se recogen las aportaciones individuales de cada cotizante y los rendimientos ficticios que dichas aportaciones generan a lo largo de la vida laboral. "La cuenta es denominada nocional porque solo existe un registro contable. El dinero no está depositado en ninguna cuenta real. Sin embargo, la cuantía de la pensión se basa en el fondo acumulado por la cuenta nocional". (Vidal, Devesa, y Lejárraga, 2002).

Sistemas de reparto

Los sistemas de reparto se caracterizan, generalmente por ofrecer a los ciudadanos beneficios definidos, a diferencia de la capitalización individual, cuyo denominador común suele ser la contribución definida. Los sistemas de reparto funcionaron a lo largo del siglo XX y demostraron capacidad de dotar de pensiones suficientes y razonables a muchas naciones. (Kremerman, 2014).

Según CEPAL (2018), Argentina, Brasil, Cuba, Haití y Venezuela tienen sistemas de reparto. En Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay hay sistemas públicos de capitalización parcial colectiva. Los esquemas públicos de reparto (o capitalización parcial colectiva) son una parte de un modelo paralelo en Colombia y Perú, y en Costa Rica, Panamá y Uruguay, el modelo es mixto. En el paralelo, reparto y capitalización individual son distintos y excluyentes, mientras que en el mixto se combinan.

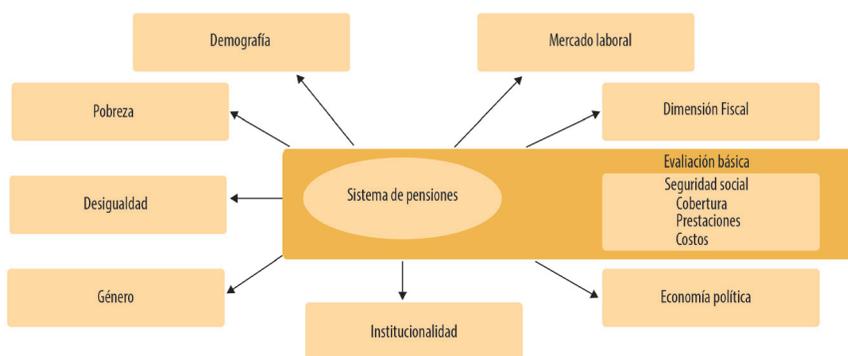
Es cierto que la realidad del mercado laboral influye seriamente en los sistemas de pensiones, y el sistema de reparto es vulnerable a esto. Pero ello no es un proceso accidental ni natural, sino fuertemente condicionado por las políticas económicas, y aun así no significa que el sistema de reparto no sea posible. Tampoco puede comentarse pero relativizándose, por ejemplo haciendo referencia a la “uberización del trabajo”²³

²³ Con este concepto algunos personeros, como el actual Superintendente de Pensiones de República Dominicana, se refieren a las formas de trabajo precario sin ningún vínculo con la protección social, aludiendo a los conductores de taxis UBER. Si bien el caso es cierto, plantearlo así elude que la precariedad del mercado laboral dominicano es estructural, histórica y previa a la elección del actual modelo de seguridad social, escogido prescindiendo de todos los análisis nacionales e internacionales que señalan su incompatibilidad. Para ver el análisis del Superintendente visitar el vínculo de YouTube <https://www.youtube.com/watch?v=PFLtzoE86cM>.

como un fenómeno accidental, considerando las sociedades latinoamericanas y la dominicana en particular. Según CEPAL (2018) las dimensiones del trabajo, la desigualdad, las relaciones de género y otras, son pertinentes y esenciales al diseño de un sistema de pensiones y ninguna de estas puede excluirse sin graves consecuencias.

FIGURA 3

Aspectos para la evaluación integral de un sistema de pensiones



Fuente: CEPAL, 2018.

Ante los sistemas de capitalización individual, que en general solo cubren la vejez, el sistema de reparto tiene como ventaja que puede cubrir en varias sociedades la vejez, la viudez, la orfandad y la invalidez, con costos de administración muy bajos. Las cuentas de capitalización individual, además, no protegen a los afiliados ante riesgos colectivos como una caída de la bolsa prolongada en varios años o crisis similares. (Kremerman, 2014).

Al respecto Kremerman afirma que “Si se admite la financiación parcial por medio de otros ingresos, el sistema de reparto permite garantizar la rentabilidad (el nivel de pensiones) que la sociedad haya decidido”, y que

[...] la capitalización ni puede ni debe ser la base de un sistema público de pensiones. Incluso es dudoso que deba jugar un papel sustantivo como instrumento complementario. La mejor alternativa es, simplemente, un sistema de reparto que, en un contexto de envejecimiento o algún riesgo temporal, pague parcialmente las pensiones con impuestos generales. Muchos países usan impuestos en sus sistemas de reparto. Por ejemplo, hay países que están obligados a financiar con impuestos cualquier déficit que resulte del sistema (Reino Unido, Irlanda, Noruega, Finlandia, Holanda y Austria). Otros financian con impuestos total o parcialmente una pensión básica (Dinamarca y Suecia)". (Kremerman, 2014).

A continuación se presenta una tabla comparativa con las principales diferencias entre los sistemas de reparto y los sistemas de capitalización individual, en las que se observan las ventajas y debilidades demostradas de los primeros. Hasta ahora, entre las dimensiones que CEPAL (2018) enuncia para analizar y evaluar los sistemas de pensiones, los de capitalización individual solo han logrado mostrar fortaleza en la de sostenibilidad, ya que los sistemas de reparto son afectados por la precarización y disminución del empleo y la disminución de la renta de los trabajadores, como por la desigualdad en la distribución de la riqueza, a lo cual se puede responder con el uso de rentas generales, como con medidas y fondos especiales para enfrentar *shocks* económicos o demográficos.

Los sistemas de reparto son largamente superiores en todos los aspectos fundamentales de las pensiones desde una perspectiva de seguridad social (ver Cuadro 4).

Por último, en el Cuadro 5 se ofrece un resumen de los tipos de regímenes de pensiones, los pilares en que se sostienen, la cobertura y condicionamientos a los que están sujetas, y los beneficios que se establecen.

CUADRO 4

Comparación de sistemas de pensiones de reparto y capitalización individual en diferentes aspectos

Variable	Reparto	Capitalización
Transición	No necesita transición	Por su costo (en emisión de deuda o impuestos adicionales) la capitalización total o incluso sustancial del sistema de pensiones es imposible. Sólo es posible capitalizar una parte pequeña o que las pensiones capitalizadas sean un complemento voluntario de las del sistema de reparto
Garantía de cobrar una pensión	Cuantía sujeta a descrecionalidad política. Por el aumento en el peso político de los jubilados y por ética las pensiones mantendrán unos niveles razonables	Cuantía sujeta a evolución del mercado. Riesgo de quiebra de la administradora, con lo que no se cobraría pensión
Cobertura	Vejez, viudedad, orfandad, invalidez	En principio, vejez. Resto, pagando una prima que reduce la pensión.

Variable	Reparto	Capitalización
Rentabilidad	Si sólo se usan cotizaciones, puede ser negativa cuando la sociedad envejece. Si el sistema se financia también con otros ingresos, la rentabilidad se determina socialmente. Puede ser mayor o menor que la de mercado	Baja, si la administradora invierte en activos sin riesgo. Si invierte en acciones, puede ser alta o baja, inferior a la de mercado por el coste de las comisiones y el de transformar el capital en una renta vitalicia
Riesgos colectivos*	Cubiertos por el sector público que puede utilizar impuestos o deuda	No pueden ser cubiertos por administradoras. Los soportan todos los pensionistas vía pensión menor
Riesgos individuales**	No existen	Los soporta el pensionista que los sufre vía una pensión menor
Costo de Administración	Bajo, generalmente inferior al 0,5% de las prestaciones. No hay coste de conversión a renta vitalicia	Muy alto. Puede llegar al 2,5% del capital en comisiones de gestión y depósito (el promedio es el 1,57 %). Además hay costos de cambio por la transformación en renta vitalicia
Efectos del envejecimiento	Reducción del número de trabajadores para pagar cada pensión. Compensable con otras vías de financiación	Posible reducción del valor de los activos para financiar pensiones, y, por tanto, de las pensiones alcanzables (Meltdown effect)

Variable	Reparto	Capitalización
Efectos sobre la producción	Si la capitalización es voluntaria probablemente no aumenta el ahorro. Si es obligatoria puede hacerlo, aunque temporalmente y en menor cuantía que el volumen de aportaciones.	
Sostenibilidad	Sostenible si la renta per cápita aumenta. Puede requerir que parte de las pensiones se financie con impuestos generales	No hay problemas de sostenibilidad pero las pensiones finales pueden ser muy bajas
Otras cuestiones	No tiene mucha justificación económica incentivar fiscalmente los planes privados de pensiones porque estos incentivos son infectivos, caros y regresivos. Además, se trasladan a favor de las administradoras. Si se mantienen los incentivos, habría que permitir cuentas individuales de ahorro y hacer hincapié en los planes de empleo.	

Fuente: Kremerman, 2014.

* Son riesgos que, de producirse, afectan simultáneamente a todos los individuos, una bajada de la bolsa, una recesión económica o una inflación alta son riesgos colectivos.

**Son riesgos que, cuando se producen, sólo afectan a algunos individuos, invertir en un fondo de pensiones que da rentabilidades bajas o quiebra es un riesgo individual.

CUADRO 5
Regímenes de pensiones y sus características fundamentales

Régimen	Definición	Pilar	Cobertura/ Condicionamiento	Beneficios otorgados
No contributivo	También conocido como "de pensiones sociales". Otorgan beneficios independientemente de la historia contributiva de los sujetos.	Pilar O: Carácter público	Universal	<p>La elegibilidad de los individuos se basa únicamente en la edad de la persona y en la ciudadanía o residencia.</p> <p>Garantizan efectivamente a cualquier persona mayor de cierta edad recibir una pensión. Su objetivo es evitar que las personas en edad avanzada se encuentren en situación de pobreza y proporciona una renta de protección social.</p> <p>Pensiones sociales de protección, cuyo otorgamiento depende de los ingresos o bienes que posea el individuo.</p>

Régimen	Definición	Pilar	Cobertura/ Condicionamiento	Beneficios otorgados
Contributivo	<p>Se financian a través de descuentos sobre la nómina salarial y exige una cantidad de cotizaciones para acceder a las prestaciones. Tienen naturaleza imperativa. Funcionan a través de instituciones específicas (administradoras de pensiones) que son reguladas por algún organismo gubernamental o superintendencia. Los regímenes del segundo pilar son casi exclusivamente financiados por una contribución definida</p>	<p>Pilar 1: Sistema público obligatorio o Reparto, para los cuales el beneficio definido es lo característico</p>	<p>Todos los contribuyentes en función de determinadas condiciones</p>	<p>(i) Beneficios definidos "puros". Se establece una tasa de reemplazo fija para el sistema, a la cual se accede parcial o totalmente cumpliendo ciertos requisitos. ii) Sistema de puntos. Además de su contribución, las personas ganan puntos por el cumplimiento de ciertos requisitos durante un período o nivel de contribuciones. A estos puntos se les asigna un valor. El número de puntos y su valor en el momento de la jubilación se convierte en la base para la pensión. iii) Sistemas Nacionales de contribución definida: Mantienen un registro de las contribuciones de cuentas individuales que están indexadas a una "tasa de interés nacional", que se asocia a la evolución de distintos indicadores o bien a un índice combinado de estos. iv) Fondos de Previsión: Gestionados de forma centralizada, con planes de contribución o aportación definida, también se incluyen en esta categoría debido a su gestión pública, y su tendencia a utilizar tasas de interés centralmente determinadas, y no de mercado.</p>

Régimen	Definición	Pilar	Cobertura/ Condicionamiento	Beneficios otorgados
	<p>privada en forma de ahorro provisional especializado (asociado a sistemas de capitalización, como Chile y Rep. Dom.), pero también existen casos de beneficios definidos siempre de tipo privado (Islandia, Suiza).</p>	<p>Pilar 2: Sistema privado obligatorio de cuentas individuales caracterizado por la contribución definida</p>	<p>Todos los contribuyentes que cumplan los requisitos</p>	<p>Contribución Definida (totalmente financiado): se establece un porcentaje o monto de contribución determinado, mientras que el nivel de la prestación al momento de retiro no se encuentra definido ni asegurado, como en el caso de Chile y República Dominicana si se trata de un sistema de capitalización, la prestación estará basada en los fondos acumulados; si en cambio, se trata de un sistema de reparto puro, la prestación estará basada en la situación financiera global del sistema. En Beneficio definido, la tasa de cotización o aporte pasa a ser la variable de ajuste para hacer viable el compromiso de un nivel de prestación determinado o definido.</p>

Fuente: elaboración propia en base a Kremerman (2014).

III. ANÁLISIS NORMATIVO DEL SISTEMA DE PENSIONES EN REPÚBLICA DOMINICANA

Normas internacionales

El convenio N° 102 de la OIT define las nueve ramas de la seguridad social mencionadas anteriormente. Para su aplicación, el convenio ofrece a los Estados miembros la posibilidad de ratificarlo, siempre y cuando se acepten a lo menos tres de las nueve ramas, mientras que con posterioridad se acaten las obligaciones derivadas de las demás ramas, buscando por parte de los Estados alcanzar progresivamente todos los objetivos del convenio. Dicho convenio forma parte de los siete convenios relativos a seguridad social que no han sido ratificados por República Dominicana. (Fundación Juan Bosch y otros, 2016).

CUADRO 6

Convenios de seguridad social de la OIT no ratificados por R.D.

N.º	Nombre	Año
C 102	Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)	1952
C 118	Convenio Sobre la igualdad de trato (seguridad social)	1962
C 121	Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales	1964 modificado en 1980
C 128	Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes	1967
C 130	Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad	1969
C 157	Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social	1982
C 168	Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo	1988

Fuente: elaboración propia en base a www.ilo.org/dyn/normlex/es.

Otra norma clave, específicamente en materia de pensiones, corresponde al convenio N° 128 de 1967, el cual establece criterios y definiciones sobre pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes. En la misma línea, en el año 2012, se aprueba la recomendación N° 202 que apunta a pisos de seguridad y a poner en marcha pisos de protección social. Este convenio apunta a la generación de estrategias para la extensión de la seguridad social a niveles más elevados para el mayor número de personas posibles. Por otra parte, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966, plantea en su artículo N° 9 el reconocimiento del derecho de toda persona a la seguridad social. Resulta posible plantear que, en materia de pensiones, los márgenes normativos más relevantes se encuentran en los convenios N° 102 y N° 128 y la recomendación N° 202 de la OIT. A partir de ello es posible establecer un conjunto de principios necesarios de tener en cuenta y examinar en relación a los sistemas de pensiones nacionales. El investigador Carmelo Mesa-Lago, entre 2008 y 2013, desarrolla un listado de estos principios, entre los cuales se destacan los siguientes: diálogo social, cobertura universal, trato uniforme, solidaridad social, equidad de género, suficiencia de las prestaciones, eficiencia y gastos administrativos razonables, participación social en la gestión, rol del Estado y supervisión, sostenibilidad financiera y actuarial.

El hecho de República Dominicana constituirse como un Estado Social y Democrático de Derecho, le infiere una suerte de responsabilidad en torno a la necesidad de respetar los convenios internacionales. En ese orden, nuestro país ha firmado convenios bilaterales y multilaterales en materia de seguridad social, en aras de dar cumplimiento a la esencia del Estado Convencional de Derecho, surgido a partir de la Constitución del 2010.

El grado de importancia frente a la violación sistemática o tergiversación del derecho a la seguridad social y a una pensión digna, es muy trascendental puesto que la suscripción y/o ratificación de

acuerdos de este tipo demuestra la actitud del Estado frente a un derecho fundamental.

A la fecha, el Estado dominicano ha ratificado o está por ratificar los siguientes convenios sobre seguridad social:

CUADRO 7

Convenios sobre seguridad social vigentes y en proceso de ratificación

	Vigentes	En proceso de ratificación
Multilaterales	Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima) 1952, adoptado en Ginebra por la Organización Internacional del Trabajo. (Resolución No. 545-14, G. O. No. 10787, de fecha 5 de diciembre de 2014)	Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. (Senado de la República. Iniciativa Legislativa No. 00528-2018-PLO-SE: Depositada el 15/1/2018. En agenda para tomar en consideración el 7/3/2018. Tomada en consideración el 7/3/2018. Enviado a Comisión el 7/3/2013).
Bilaterales	Convenio de Seguridad Social, suscrito entre República Dominicana y el Reino de España, en fecha 1 de julio del 2004. Convenio de Seguridad Social, suscrito entre República Dominicana y el Gobierno de la República de Ecuador, en fecha 22 de abril del 2013.	No existen

Fuente: elaboración propia en base a datos de la División de Tratados Internacionales del MIREX

Sin existir otros pendientes, estos serían los convenios internacionales suscritos en materia de seguridad social por el Estado dominicano, de acuerdo a la División de Tratados Internacionales

del Ministerio de Relaciones Exteriores.²⁴ Los dos anteriores, no hacen más que proporcionar igualdad de trato a quienes formen parte del sistema, ya sea en un país u otro de los suscribientes; el contenido no implica consecuencias significativas en la propia estructura del sistema de pensiones de nuestro país.

Normas nacionales

Habiéndose construido un determinado modelo legal-institucional que respondió directamente a las circunstancias históricas, sociales y políticas que fueron descritas precedentemente, huelga describir en qué consiste el Sistema Dominicano de Seguridad Social en la actualidad, a partir de la promulgación y aplicación de la Ley No. 87-01.

Debemos saber que las instituciones,

[...] son precipitados socioculturales que surgen del mismo conflicto sociopolítico inherente a toda vida social. Una vez cristalizadas estas reglas sufren el embate del permanente conflicto y en el mediano o largo plazo surgirán otras instituciones. El proceso es dinámico, histórico, siempre cambiante y no derivado de la ontología, sino de la historia y de la confrontación. (Urcuyo, 2010: 14).

De manera que, atendiendo a lo que sugiere la definición anterior y en relación al proceso que precedió a la promulgación de la actual Ley de Seguridad Social en el país, queda claro que las

²⁴ Información obtenida mediante Respuesta a Solicitud de Información de fecha 20 de julio del 2018 a través de la Oficina de Acceso a la Información Pública del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Dominicana.

características institucionales fueron dadas a través de hechos históricos puntuales, en un campo de batalla con predecible ganador y la imposición de un modelo normativo que pareciera un “buen hijo” del sistema financiero y no del respeto absoluto a los derechos fundamentales, como debiera tratarse.

Pero lo anterior no es casualidad. La institucionalidad deseada se crea sobre la base de subjetividades que logren imponerse ante otras y el derecho suele ser el instrumento que sirve como cimiento para proteger estos determinados modos institucionales, los cuales no escapan a las circunstancias políticas. Tal como establece el jurista Duncan Kennedy, “El proceso de creación de derecho requiere juicios de valor, que son inevitablemente subjetivos, y por lo tanto políticos”. (Kennedy, 2010: 110).

Básicamente, el modelo institucional diseñado para regir el sistema de pensiones se encuentra divorciado de lo que implicaría la regulación de un derecho fundamental en cualquier país del mundo, lo cual se explica en sus características político-sociales y económicas, las cuales desarrollamos en apartados anteriores. En el plano jurídico-institucional, se establecieron reglas de juego (las cuales trataremos en detalle más adelante) que no se corresponden ni con la normatividad esperada ante la protección de una prerrogativa ni con el propio modelo de Estado inscrito en la Constitución dominicana.

Para empezar, nuestra Carta Política instituye cuáles deben ser las directrices del propio Estado dominicano en el artículo 7 de dicha norma fundamental:

Artículo 7.- Estado Social y Democrático de Derecho. República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos.

Partiendo de lo anterior, es un hecho que —al menos normativamente— el Estado dominicano está fundado sobre la base del respeto a los derechos fundamentales y a la dignidad humana; ambas cuestiones han de ser pilares inquebrantables en el marco de un modelo de pensiones universal, inclusivo y solidario.

No se explica tan solo por la manera en que para nuestra Constitución se funda el propio Estado dominicano, sino sobre la base de saber que determinados derechos se encuentran protegidos y garantizados en lo que se denomina la parte dogmática de la Constitución o catálogo de derechos. Entre ellos, la seguridad social, parte general desde donde nace el sistema de pensiones, resulta ser una de estas garantías obligatorias para las dominicanas y los dominicanos. La Constitución, al respecto, reza del siguiente modo:

Artículo 60.- Derecho a la seguridad social. Toda persona tiene derecho a la seguridad social. El Estado estimulará el desarrollo progresivo de la seguridad social para asegurar el acceso universal a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez.

Por lo visto, en términos muy básicos, el diseño jurídico-institucional desde la Constitución debiera generar una serie de principios que apuesten a la construcción de un sistema de pensiones que garantice la dignidad y la vida digna de la ciudadanía de República Dominicana. No obstante, es en la Ley No. 87-01 donde nos encontramos con numerosas lagunas y debilidades normativas que no se corresponden con lo que exige la Constitución y que favorecen indiscutiblemente a los mismos sectores que impulsaron e impusieron un modelo de seguridad con las características que tenemos hoy.

En suma, en lo que respecta a la protección ofrecida por el sistema de pensiones, la Constitución dominicana igualmente establece preceptos que deben ser observados, cuyas esencias también constituyen elementos sustanciales de la existencia de una determinada protección social por parte del Estado de manera previsional. A continuación los presupuestos normativos constitucionales a los que hacemos alusión:

Artículo 57.- Protección de las personas de la tercera edad. La familia, la sociedad y el Estado concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.

Artículo 58.- Protección de las personas con discapacidad. El Estado promoverá, protegerá y asegurará el goce de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, en condiciones de igualdad, así como el ejercicio pleno y autónomo de sus capacidades. El Estado adoptará las medidas positivas necesarias para propiciar su integración familiar, comunitaria, social, laboral, económica, cultural y política.

Esta idea del Estado Social y Democrático de Derecho y las prerrogativas garantizadas en la Constitución contrastan con lo plasmado en esta última sobre el Estado subsidiario. El principio de rol subsidiariedad del Estado está incorporado en la Constitución dominicana, promulgada en 2010, tal y como se puede ver en los artículos 219 y 238, según se observa a continuación:

Artículo 219.- Iniciativa privada. El Estado fomenta la iniciativa económica privada, creando las políticas necesarias

para promover el desarrollo del país. Bajo el principio de subsidiaridad el Estado, por cuenta propia o en asociación con el sector privado y solidario, puede ejercer la actividad empresarial con el fin de asegurar el acceso de la población a bienes y servicios básicos y promover la economía nacional.

Artículo 238.- Criterios para asignación del gasto público. Corresponde al Estado realizar una asignación equitativa del gasto público en el territorio. Su planificación, programación, ejecución y evaluación responderán a los principios de subsidiaridad y transparencia, así como a los criterios de eficiencia, prioridad y economía.

Esto es, “el principio de subsidiaridad debe entenderse en conexión con la libertad y la propiedad. Así, la libertad solo puede asegurarse si los poderes públicos hacen todo lo posible para facilitar a los ciudadanos el libre desarrollo y ejercicio de sus ideas e iniciativas bajo su personal y exclusiva responsabilidad y, por tanto, deben existir condiciones esenciales tales como el derecho de propiedad privada, el libre mercado y la libertad de empresa”; y añade que “bajo estos principios el Estado debe reducirse al límite de lo razonable de forma tal que permita la máxima capacidad de libre decisión por parte de los ciudadanos; se trata de lograr que la actividad desarrollada por este se concrete a aquellos servicios cuya prestación resulta necesaria para la comunidad y en los que falta o es insuficiente la iniciativa privada”. (Carvajales, 2006: 65).

Respecto al caso chileno en materia de salud, añaden Allard y otros (2016): “El Estado subsidiario se arraiga fuertemente en el individualismo, tanto a la hora de reconocer el derecho [...] como al momento de garantizarlo, en que el Estado asume lo sobrante, aquello que no resulta atractivo o rentable para el sector privado [...]”. (Allard y otros, 2016).

De este modo, cabría preguntarse, ¿cuáles respuestas son las que ofrece el entramado jurídico ante la institucionalidad vigente del modelo de seguridad social y de pensiones? ¿Pueden servir los presupuestos normativos de la Constitución y la Ley No. 87-01 a manera de ejemplificación de lo consignado en nuestro modelo de Estado? ¿Cuáles sistemas rigen hoy al modelo de pensiones? Para ello, abordaremos en lo adelante los tipos de sistemas, regímenes, mecanismos de acceso y todo lo que tiene que ver con el andamiaje jurídico del sistema de pensiones en República Dominicana.

El sostenimiento de cualquier sistema que fundamente los principios *in extenso* de cualquier derecho fundamental, ya sea en detrimento o favor del mismo, requerirá de una justificación jurídica-normativa que le dé sustento. Además, necesitará del amparo de normas accesorias, reglamentos y principios que justifiquen su estado de cosas a través de preceptos legales.

El sistema de pensiones está compuesto, básicamente, por las siguientes normas (con obvia, además de los mandatos constitucionales y los presupuestos normativos sobre pensiones contenidos en la Ley No. 87-01):

En cuanto a regímenes normativos que permiten hacer operativos los presupuestos de una ley, se pueden encontrar los siguientes:

Reglamentos

- Reglamento de Pensiones aprobado por el Poder Ejecutivo el 19 de diciembre del 2002, mediante el Decreto 969-02
- Reglamento No. 729-04 Ley Mercado Valores
- Reglamento sobre el Procedimiento para Otorgar Pensiones Solidarias, de agosto del 2015

Decretos

- Decreto No. 408-17 Reglamento de Aplicación de la Ley No. 155-17.
- Decreto No. 45-17 instituye cambios en la organización de la Policía Nacional.
- Decreto No. 363-16 Reglamento de Aplicación de la Ley No. 5-13 sobre Discapacidad.
- Decreto No. 119-16 que modifica varios artículos sobre el tema de valores de fideicomiso.
- Decreto No. 543-12 de la Ley de Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones.
- Decreto No. 247-11 del Poder Ejecutivo que declara el 9 de mayo como Día Nacional de la Seguridad Social.
- Decreto No. 20-03 que crea el Reglamento de Aplicación de la Ley No. 72-02 contra el Lavado de Activos.

De igual modo, forman parte del andamiaje jurídico todas las resoluciones dispuestas por la Superintendencia de Pensiones. En la misma dirección, aquellas dispuestas de la Comisión Técnica sobre Discapacidad (CTD); las resoluciones del Consejo Nacional de Seguridad Social y las de la Comisión Clasificadora de

Riesgos y Límites de Inversión. Pudiésemos también mencionar otras leyes que versan el tema en cuestiones muy específicas aplicadas ya sea a los sujetos, objetos o entidades de dichas legislaciones, por lo que en términos estrictos, por su existencia forman parte de todo el engranaje jurídico del sistema de pensiones.

En lo concerniente a lo que nos referimos en el párrafo anterior, encontramos legislaciones tales como la Ley No. 249-17, del Mercado de Valores de la República Dominicana; la Ley No. 155-17, Ley Contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo; Ley No. 590-16, Ley Orgánica Policía Nacional; la Ley No. 139-13, Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la República Dominicana; la Ley No. 107-13, sobre los Derechos y Deberes de las Personas en Relación con la Administración Pública; la Ley No. 5-13, sobre Discapacidad en la República Dominicana; Ley No. 247-12, Ley Orgánica de la Administración Pública; Ley No. 189-11, Ley de Desarrollo del Mercado Hipotecario y de Fideicomiso; Ley 177-09, que otorga amnistía a todos los empleadores públicos y privados, sean personas físicas o morales, con atrasos u omisiones en el pago de las cotizaciones relativas a los aportes del trabajador y las contribuciones del empleador al Sistema Dominicano de Seguridad Social, que hayan estado operando durante la vigencia de la Ley No. 87-01 y la Ley No. 479-08 de Sociedades Comerciales.

En cuanto a los organismos que forman parte del sistema de pensiones, el artículo 21 de la Ley No. 87-01 los muestra de manera muy específica. Tal como indica la norma "La dirección, regulación, financiamiento y supervisión corresponden exclusivamente al Estado y son inalienables, en tanto que las funciones de administración de riesgos y prestación de servicios estarán a

cargo de las entidades públicas, privadas o mixtas debidamente acreditadas por la institución pública competente”. Es decir, el Estado queda como supervisor de todo proceso procurando dar preponderancia a las administradoras de fondos de pensiones, directamente en el texto legal.

Según la Ley, el SDSS estará compuesto por las entidades siguientes:

- a) El Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), entidad pública autónoma, órgano superior del Sistema.
- b) La Tesorería de la Seguridad Social, entidad responsable del recaudo, distribución y pago de los recursos financieros del SDSS, y de la administración del sistema único de información.
- c) La Dirección de Información y Defensa de los Asegurados (DIDA), dependencia pública de orientación, información y defensa de los derechohabientes.
- d) La Superintendencia de Pensiones, entidad pública autónoma, supervisora del ramo.
- e) La Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales, entidad pública autónoma, supervisora del ramo.
- f) El Seguro Nacional de Salud (SNS), entidad pública autónoma.
- g) Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), de carácter público, privado o mixto.
- h) Las Administradoras de Riesgos de Salud (ARS), de carácter público, privado o mixto, con o sin fines lucrativos.
- i) Las Proveedoras de Servicios de Salud (PSS), de carácter público, privado o mixto, con o sin fines lucrativos.
- j) Las entidades públicas, privadas o mixtas, con y sin fines de lucro, que realizan como actividad principal funciones complementarias de seguridad social.

A modo de descripción y caracterización, la norma establece cuáles serán los regímenes de financiamiento del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), en el artículo 7 de la Ley. Según este artículo, el Sistema Dominicano de Seguridad Social estará integrado por los siguientes regímenes de financiamiento:

- a) **Un Régimen Contributivo**, que comprenderá a los trabajadores asalariados públicos y privados y a los empleadores, financiado por los trabajadores y empleadores, incluyendo al Estado como empleador.
- b) **Un Régimen Subsidiado**, que protegerá a los trabajadores por cuenta propia con ingresos inestables e inferiores al salario mínimo nacional, así como a los desempleados, discapacitados e indigentes, financiado fundamentalmente por el Estado Dominicano.
- c) **Un Régimen Contributivo Subsidiado**, que protegerá a los profesionales y técnicos independientes y a los trabajadores por cuenta propia con ingresos promedio, iguales o superiores a un salario mínimo nacional, con aportes del trabajador y un subsidio estatal para suplir la falta de empleador.

Siendo así los regímenes de financiamiento, la propia norma en los párrafos del mismo articulado establece que los tres regímenes estarán fundamentados en los principios, estrategias, normas y procedimientos establecidos en la Ley y, además, que cada régimen tendrá una modalidad de financiamiento en correspondencia con su naturaleza y con la capacidad contributiva de los ciudadanos y el Estado, asegurando el “equilibrio financiero” y la suficiencia de las prestaciones contempladas. Es la propia norma y no una suerte de interpretaciones, la que dota

de importancia a lo que tiene que ver con la primacía del poder financiero por sobre la protección que debiera garantizarse al definir el ejercicio de un derecho fundamental.

Finalmente, en lo que concierne a los tipos de pensiones, la Ley No. 87-01 en consonancia con los mandatos constitucionales a los que hicimos alusión con anterioridad, indica que serán tres: sobrevivencia, discapacidad y vejez. A manera excepcional, debe saberse que se contempla por igual una pensión solidaria en beneficio de la población discapacitada, desempleada e indigente, como parte de una política general tendente a reducir los niveles de pobreza.²⁵

En el marco de la Ley No. 87-01, los mecanismos para ser incluido o excluido del sistema de pensiones son bastante básicos y propios de los modelos de capitalización individual. En ese sentido, sabemos que existe la pensión por vejez; la pensión por discapacidad, total o parcial; por cesantía por edad avanzada; y de sobrevivientes.

De acuerdo a la legislación, la pensión por vejez comprende la protección del pensionado y de sus sobrevivientes. Para que el afiliado pueda adquirir esta pensión, deberá de contar con las condiciones establecidas en el artículo 45 de la referida Ley No. 87-01. Esto es: Tener la edad de sesenta (60) años y haber cotizado durante un mínimo de trescientos sesenta (360) meses; o haber cumplido cincuenta y cinco (55) años y acumulado un fondo que le permita disfrutar de una jubilación superior al cincuenta por ciento (50%) de la pensión mínima.

Por otro lado, para adquirir la pensión por discapacidad total o parcial, tomando en cuenta lo que indica el artículo 46 de la norma, el afiliado deberá acreditar que sufre una enfermedad

²⁵ Ley No. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, Artículo 63, 2001.

o lesión crónica, cualquiera que sea su origen. Se considerará discapacidad total, cuando reduzca en dos tercios su capacidad productiva, y discapacidad parcial, entre un medio y dos tercios. Además, requerirá haber agotado su derecho a prestaciones por enfermedad no profesional o por riesgos del trabajo, de conformidad con la presente Ley.

En lo que concierne a la pensión por cesantía por edad avanzada, debe decirse que el derecho a la pensión mínima en este caso se ejerce al momento en que el afiliado quede privado de un trabajo remunerado, haya cumplido cincuenta y siete (57) años de edad y cotizado un mínimo de trescientos (300) meses. De igual modo, el afiliado cesante mayor de cincuenta y siete (57) años y que no haya cotizado un mínimo de trescientos (300) meses, se le otorgará una pensión en base a los fondos acumulados o podrá seguir cotizando hasta cumplir con el mínimo de cotizaciones para calificar para la pensión mínima por cesantía. En ningún caso la pensión por cesantía podrá superar el último salario del beneficiario.

Finalmente, debemos explicar en qué consiste la pensión de sobrevivientes o sobrevivencia, la cual se establece también en la Ley No. 87-01 en caso de fallecimiento del afiliado activo. En este caso los beneficiarios recibirán una pensión de sobrevivencia no menor al sesenta por ciento (60%) del salario cotizante de los últimos tres (3) años o fracción. El cónyuge sobreviviente menor de 50 años recibirá una pensión durante sesenta (60) meses, o, en su defecto, el hijo menor hasta los 18 años. El cónyuge sobreviviente mayor de 50 años y menor de 55 años tendrá derecho a setenta y dos (72) meses de pensión y los sobrevivientes mayores de 55 años, a una pensión vitalicia. La pensión de sobrevivencia será financiada con el monto acumulado de la cuenta personal del afiliado más el aporte del seguro

de sobrevivencia. Debe saberse que estas prestaciones serán revisadas cada cinco años y serán beneficiarios de ellas el (la) cónyuge sobreviviente; los hijos solteros menores de 18 años; los hijos solteros mayores de 18 años y menores de 21 años que demuestren haber realizado estudios regulares durante no menos de los 6 meses anteriores al fallecimiento del afiliado; y los hijos de cualquier edad considerados discapacitados de acuerdo al reglamento de pensiones.

En el marco total de las prestaciones establecidas anteriormente, la norma indica que se beneficiará con el cincuenta por ciento (50%) al cónyuge, o en su defecto, al compañero de vida, siempre que ambos no tuviesen impedimento jurídico para contraer matrimonio; y con el cincuenta por ciento (50%) a los hijos menores de 18 años edad, o menores de 21 si fuesen estudiantes, o mayores de edad cuando estuviesen afectados por una incapacidad absoluta y permanente.

Vistas las condicionantes que precisa la norma para adquirir las distintas modalidades de pensión, existen también circunstancias que hacen perder el derecho a pensión de sobreviviente. El artículo 52 de la norma indica que estas son: por contraer matrimonio o nueva unión de hecho, cuando disfrute de una pensión mínima que haya sido complementada por el Fondo de Solidaridad Social. Reitera la norma que en este caso, la pérdida se limitará a la porción complementaria; por el cumplimiento de 18 años de edad, si son hijos solteros no estudiantes; y otra circunstancia de pérdida de la pensión por sobrevivencia sería por el cumplimiento de 21 años de edad, en el caso de los hijos solteros estudiantes.

Tal como sucede en numerosas legislaciones, así como existen condicionantes explicativas de cómo opera el ejercicio de un determinado derecho, se debe contemplar por igual cuáles

serían las incompatibilidades y sanciones que determina la norma, a modo de exclusión. Conforme el presupuesto normativo del artículo 77 de la Ley No. 87, las pensiones de los regímenes subsidiado y contributivo subsidiado son incompatibles con cualquier otro tipo de pensión y cesarán por fallecimiento del beneficiario. También cesarán cuando el beneficiario haya superado las condiciones que lo hicieron merecedor de la misma o si se dedicare a las actividades prohibidas en el párrafo II del artículo 63.²⁶ Asimismo, el referido articulado establece que toda persona que percibiese indebidamente una pensión solidaria, ofreciendo información y/o antecedentes falsos, será sancionada con la devolución de los recursos recibidos y estará sujeta a las leyes del país sobre estafa al Estado.

Una situación que no se plantea en la norma y que, a nuestro juicio, configura una situación de exclusión a destacar es lo relativo a **las personas que ingresaron antes de los 45 años y llegan a los 60 años, pero no alcanzan las 360 cotizaciones exigidas por el sistema de pensiones**. Si tiene un saldo que le permita la obtención igual o superior a la mínima, se le paga su pensión, de lo contrario lo que tenemos es un vacío legal. La Superintendencia de Pensiones argumenta que en la actualidad se encuentran trabajando en esta situación, a los fines que se pague la pensión en función de lo que haya acumulado hasta que se agote el saldo.²⁷

En la siguiente figura se sintetiza el sistema antiguo y el nuevo sistema de pensiones instaurado en 2001, y sus características más importantes.

²⁶ Art. 63. Párrafo II: Los beneficiarios podrán realizar trabajos remunerados ocasionales y no podrán solicitar ayuda en las vías públicas, ni dedicarse a actividades contrarias a la moral y a las buenas costumbres.

²⁷ Informaciones obtenidas gracias a conversaciones sostenidas con funcionarios de la Consultoría Jurídica de la Superintendencia de Pensiones.

FIGURA 4

Sistema de pensiones en República Dominicana

Sistema de Pensiones

😊 Sistema de reparto Ley 1896 y Ley 379

Afiliados

- Actuales pensionados y jubilados afiliados en proceso de retroalimentación y/o en proceso de reingreso:
- a) Trabajadores del sector público y de instituciones autónomas y edad amparados por las leyes 379-81, 419-98 u otras afilias.
 - b) Pensionados del Estado
 - c) Pensionados y jubilados del IDSS
 - d) Pensionados y jubilados del Instituto de Armadas y la Policía (ISSAPOL)
 - e) Pensionados y jubilados del sector privado
- La pensión de vejez, discapacidad y/o sobrevivencia en virtud de las Leyes 1896 y/o 379 o de una ley específica.

😞 ¿Quién se queda fuera?

Las personas que ingresaron antes de los 45 años V llegan a los 60 años, pero no alcanzan las 360 cotizaciones exigidas por Ley.

Si tiene un saldo que le permita la obtención de una pensión, puede optar por la obtención de una pensión de vejez o la obtención de una pensión de vejez y/o discapacidad. Si no tiene un saldo que le permita la obtención de una pensión, puede optar por la obtención de una pensión de vejez o la obtención de una pensión de vejez y/o discapacidad. Si no tiene un saldo que le permita la obtención de una pensión, puede optar por la obtención de una pensión de vejez o la obtención de una pensión de vejez y/o discapacidad.

😞 ¿Qué teníamos antes?

😞 ¿Qué tenemos hoy?

Sistema Previsional Contributivo

😞 ¿Qué hacen con tu dinero?

Las AFP sólo podrán cobrar o recibir el dinero que el afiliado o sus familiares aportaron a la AFP. Una comisión mensual por administración será independiente de los resultados de las inversiones y no podrá ser mayor del cinco por ciento (5%) del saldo de la comisión anual complementaria aplicada al fondo (30%) de la remanencia obtenida por encima de la tasa de interés de referencia. La Superintendencia de Banca Comercial, La Superintendencia de Seguros y La Superintendencia de Valores y Bolsa, en conjunto con el Banco Central de la República Dominicana, formularán los criterios de selección de inversiones para los fondos de inversión de las AFP. Los intereses acordados al empleador por retrasos en la entrega de la comisión por administración.

😞 ¿Cómo accedes?

Condiciones legales- facticas.

- a) Pensión por vejez:
 - Tener la edad de 60 años.
 - Haber cotizado 360 meses.
- O
- Haber cumplido 65 años y haber acumulado un fondo que permita una jubilación superior al 50% de la pensión mínima
- b) Pensión por discapacidad, total o parcial
 - Sufrir una enfermedad descrita en el artículo 10 de la Ley 1896.
 - Que la comisión técnica certifique la discapacidad.
 - Que el afiliado cotizó en sus cotizaciones.
 - Total (cuando reduzca en 2 tercios su capacidad salarial base)
 - Parcial (cuando reduzca entre un tercio y dos tercios su capacidad productiva/50% del salario base)

😊 Fondo de Solidaridad social

Con este fondo se complementa la pensión, aplica para todos los que tengan los requisitos para acceder a la pensión. El afiliado no se utilizará para pagar la pensión mínima. Se utiliza para compensar lo que le falta a la persona para acceder a la pensión mínima. La fuente de financiamiento del Fondo de Solidaridad Social es el 0.4% del salario base de cada cargo exclusivo del empleador.

- c) Pensión por cesantía por edad
 - Que el afiliado que haya quedado cesante haya cumplido 57 años y cotizado 360 meses.
 - En caso de no haber cotizado los 300 meses, el afiliado tendrá derecho a pensión mínima.
 - El monto de la pensión a otorgar será en base a los fondos acumulados.
 - En ningún caso la pensión podrá superar el último salario del beneficiario

- d) Pensión de sobrevivencia
 - El beneficiario debe ser el cónyuge o el hijo de la persona que falleció.
 - Los que califiquen en virtud del Art. 51 de la Ley No. 87-01 es decir los hijos de la persona que falleció.
 - Hijo soltero menores de 18 años, hijos menores de 21 años que demuestren haber realizado estudios superiores o superiores a los estudios de los 6 meses anteriores al fallecimiento del afiliado.
 - Los hijos de la persona que falleció que no sean discapacitados de acuerdo al reglamento de pensiones.

Fuente: elaboración propia.

Las contrariedades de la Constitución y la propia Ley

Luego de haber descrito parte importante del contenido de la Ley No. 87-01 y en consonancia con los preceptos establecidos en la Constitución en materia de seguridad social, resulta una tarea ineludible destacar cómo la Ley se contraría frente a sus propios presupuestos y, ante todo, vulnera los mandatos constitucionales.

Esta situación no solo es propia de la legislación sobre seguridad social, sino que pareciera ser una cultura jurídica muy arraigada en el ordenamiento legislativo dominicano. Podría aludirse a la diferencia de carácter temporal de promulgación de los textos legales y constitucionales, sin embargo las diferencias suelen ser más profundas que lo que podría significar una cuestión de forma.

Esta es la problemática del discurso sobre derechos humanos y la situación real de estos en el plano fáctico y su relación con la búsqueda de la dignidad. Así también lo expresa Alejandro Martín Avalos,

Hoy no se pone en tela de juicio la hegemonía global de los derechos humanos como discurso de la dignidad humana. Sin embargo esa hegemonía convive con una realidad perturbadora: la gran mayoría de la población mundial no constituye el sujeto de los derechos humanos, sino más bien el objeto de los discursos sobre derechos humanos (Ávalos, 2017: 210).

Sobre este particular es donde empiezan a surgir las contrariedades tanto en el ejercicio de hacer operativos determinados derechos de una norma, así como en presupuestos normativos de una misma legislación, cuyo contenido es contradictorio entre sí.

Entrando en materia, desde los considerandos establecidos en la propia Ley No. 87-01 se dan contradicciones. El cuarto

considerando nos indica la necesidad de crear un “sistema de protección social, público y de contenido social”, mientras que a seguidas el quinto considerando nos habla de “equilibrio financiero” y “competencia regulada” en el sistema de seguridad social. Primero, la norma genera la expectativa de un modelo universal y solidario, para de inmediato parecer aceptar que el derecho estará sujeto a lo que dicte el mercado.

En igual sentido, resulta aún más contradictorio el fundamento inscrito a inicios de los apartados en torno al modelo de Estado y su fundamento en la dignidad humana, cuando entonces se mercantiliza un determinado derecho fundamental —no siendo el único mercantilizado— al servicio del poder financiero, es decir, del capital.

Esto se ajusta exactamente a una preocupación del maestro argentino Roberto Gargarella (2014: 364), quien indica que “El constitucionalismo no puede desempeñarse como si su existencia fuera ajena a la base material sobre la que está sostenido.” Estos divorcios evidentes hacen inútiles el carácter constitucional de las normas, pues poco importaría la letra constitucional si el propio sistema de pensiones no responde materialmente al contenido de lo expresado en la Constitución.

Lo mismo sucede con los principios rectores de la seguridad social. Se habla en el artículo 3 de la Ley No. 87-01 de “universalidad, pluralidad, solidaridad” y *equidad*, mientras en los mismos principios encontramos el “equilibrio financiero”, como forma de garantizar la supuesta sostenibilidad del sistema. Se trata, pues, de valores normativos evidentemente contrapuestos, los cuales no pueden aceptar tal situación ya que son estos los rectores de todo el contenido normativo posterior.

Por este y otros motivos, la creciente contradicción entre Constituciones cada vez más generosas, por un lado, y prácticas constitucionales cada vez más injustas por el otro, merece ser

destacada. (Gargarella, 2014: 281). Esto es, ¿cómo puede destacarse el derecho a la seguridad social mientras este se contradice con prácticas constitucionales que protegen a un sistema financiero y no al titular de los derechos?

En este tenor, se expresa también el experto Luigi Ferrajoli, en lo que el italiano tildaría de “indisponibilidad de los derechos”, destacando “que los derechos fundamentales son indisponibles quiere decir que están sustraídos tanto a las decisiones de la política como al mercado”. (Ferrajoli, 2001: 34). Así, continúa el jurista, que debido a la falta de garantías en la protección de los derechos, “existe una divergencia abismal entre norma y realidad, que debe ser colmada o cuando menos reducida en cuanto fuente de legitimación no solo política sino también jurídica de nuestros ordenamientos”.

Visto lo anterior, queda claro que importantes expertos en materia de derecho constitucional y derechos humanos, sostienen la necesidad de darle fundamento real a los derechos y que estos no sean meras expresiones enunciativas dispuestas en una norma. Además, es un hecho que la doctrina acorde con nuestro tratamiento a las prerrogativas fundamentales, no acepta la mercantilización de los mismos.

A modo de conclusión del presente apartado, podríamos suscribir absolutamente lo que Gargarella sostiene magistralmente, al decir que cuando se traducen reclamos complejos en lenguaje liberal de los derechos,

Los problemas involucrados en esta respuesta de tipo legalista son numerosos: la idea de derechos no solo tiende a simplificar en extremo lo que es demasiado complejo (sugiriendo respuestas fundamentalmente jurídicas para la atención de problemas que fundamentalmente no lo son), sino que además

promueve la judicialización de cuestiones que merecen una atención y un tipo de soluciones que son primordialmente extrajudiciales (más aún, teniendo en cuenta el tipo de sesgos que suelen marcar a la decisión judicial); a la vez, tiende a individualizar reclamos principalmente colectivos, y amenaza con expropiar a las comunidades el poder de decisión sobre sus conflictos. (Gargarella, 2014: 323).

El derecho a la seguridad social forma parte del catálogo de derechos establecido en nuestra Constitución. Su contenido se encuentra instituido en el artículo 6o de la Carta Política, como se ha expuesto anteriormente en el presente trabajo. De manera que, forma parte de un sistema de derechos humanos, sociales y económicos que han sido concebidos en el Estado Social y Democrático de Derecho de República Dominicana.

En el marco de este Estado Convencional y la importancia de un sistema de derechos visto desde una óptica universal, la seguridad social forma parte esencial de lo que debiera ser un derecho materialmente realizable más allá del texto y perfectamente universal. Es decir, la seguridad social —y por tanto el derecho a acceder a una pensión justa, universal y solidaria— debe ser vista como uno de los pilares de un sistema de derechos humanos, sociales y económicos, no sujeto a “condicionalidades” divorciadas de la propia esencia de los derechos fundamentales.

Para comprender lo anterior, debemos partir de lo que ha establecido la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su primer artículo:

Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté

sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. (CADH, 1978).

Desde lo establecido en la Convención, se ha ido concibiendo la idea de la primacía de los derechos en los Estados; es decir, se ha colocado —al menos en teoría— que el ser humano sea el centro de las políticas de los Estados. A pesar de ello, el neoliberalismo ha pasado por alto articulados de esta naturaleza y ha sujetado los mismos a la “posibilidad de desarrollo o no” en el marco del “libre mercado”. De allí que el sistema de pensiones, si bien pertenece por sí mismo a un sistema de derechos humanos, está entonces sujeto a su adecuación con el modelo económico imperante, cuya contradicción con la teoría de lo que debiera ser el derecho a seguridad social es evidente.

No es un secreto que la Carta de las Naciones Unidas posicionó a los derechos humanos como un elemento fundamental en la esfera de las obligaciones internacionales, este fue el primer instrumento que empleó la terminología derechos humanos. (Steiner y Uribe, 2014: 5). A partir de este momento, el carácter de los derechos fundamentales pasó a formar parte de un sistema, el cual se fue integrando en las Constituciones de a poco. Empero, esta incorporación en ningún momento significó una materialización del derecho. Esto es, precisamente, lo que sucede con el sistema de pensiones en nuestro país.

Aunque existen en la Ley No. 87-01 los adjetivos “universal”, “integral”, “plural” y “solidario”, como principios intrínsecos a la seguridad social, su interpretación no se ajusta a lo que el derecho a la seguridad social implicaría como parte de un sistema de derechos

humanos. Si vemos lo que ha establecido la Convención Americana frente a lo dispuesto en nuestra Constitución, planteando esta contradicción, podríamos encontrarnos con una responsabilidad directa del Estado dominicano por el estado de cosas en que se encuentra inmerso el derecho a la seguridad social.

Formar parte y ratificar una Convención de Derechos tiene sus implicaciones, pues ello,

Significa que todos los Estados Partes se encuentran obligados a “organizar todo el aparato gubernamental” [...] asegurando jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención, procurando además el restablecimiento, si es posible, del derecho violado y, en este caso, la reparación de los años producidos por la violación de los derechos humanos. (Godínez en Alarcón, 2018: 104).

Visto así, los datos estadísticos presentados en el presente informe demuestran que estamos muy lejos de haber “organizado todo el aparato gubernamental” en función de la protección del derecho a la seguridad social y, por tanto, al acceso a una pensión justa, solidaria y universal. Mucho menos el Estado dominicano ha hecho un compromiso de plantearse consecuencias frente a los poderosos grupos financieros que vulneran la propia esencia de este derecho.

Lo que no se menciona en nuestro país es que la Constitución dominicana del 2010 permitió otorgar una lectura transversal a este sistema de derechos. ¿A qué nos referimos con una lectura transversal? Al hecho de la estructuración de derechos

fundamentales en la Constitución implica entonces una visión de los mismos desde esta Carta Política hacia las propias leyes y reglamentos que se desprendan de algunos de los derechos indicados en ella. Por lo tanto, no puede verse la seguridad social y el sistema de pensiones en solitario, sino desde lo que han indicado los instrumentos internacionales y el propio texto constitucional.

Con lo anterior se puede evidenciar el cúmulo de contradicciones imperantes en el sistema de pensiones y, a su vez, una interpretación desde las clases dominantes y para las clases dominantes donde los planteamientos constitucionales pasan a un segundo plano y la lectura transversal que se hace depende de su adecuación al modelo económico imperante. Así, se perpetúa la eminente vulneración al sistema de derechos económicos, sociales y políticos en el contexto jurídico vigente.

Este razonamiento es el que hace exigible materialmente el derecho a acceder a una pensión universal, justa y solidaria. Los mecanismos con los que se cuenta en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho han de significar una revisión a su exigibilidad. Así,

Por su parte, Carlos Villán Durán es enfático en señalar que, en el Sistema de Naciones Unidas, los derechos sociales han evolucionado, de ser considerados un derecho programático que solo requiere mecanismo de informes, a derechos plenamente exigibles que permiten denuncias particulares contra los Estados por su violación. (Aguirre, 2018: 313).

De manera que, más allá de presentarse como “derechos de mera mención”, por parte del Estado, los derechos sociales hoy día constan en sí mismos de mecanismos de protección. Esta situación

es la que debe permitir en República Dominicana una serie de actuaciones en contra del Estado ante la vulneración del derecho de acceso a una pensión justa, universal y solidaria.

Lo anterior se ajusta como anillo al dedo a las últimas declaraciones de la directora ejecutiva de la Asociación Dominicana de Fondos de Pensiones (ADAFP), quien consideró que,

Hasta ahora no existe un mecanismo mediante el cual las administradoras de fondos de pensiones se enteren inmediatamente cuando uno de sus afiliados fallece. No se dan cuenta hasta que algún familiar lo informa y reclama una pensión de sobrevivencia o los fondos acumulados, si es que lo hace.²⁸

Si no constituyen estas declaraciones una certeza palmaria de lo antes dicho, entonces no existiría alguna otra con mayor claridad. Inclusive, en dichas declaraciones se expresa la inexistencia de mecanismos de hacer valer los derechos por parte del Estado. Es como si se tratase de una mercancía que se pudiese comprar en el supermercado y, si no se adquiere, no hay consecuencias sobre ello, sino un mínimo lamento. Este no es el tratamiento que debiera dársele a un derecho fundamental de acceso universal.

Si de los propios organismos oficiales surgen este tipo de declaraciones, estamos frente a la exactitud de uno de los planteamientos de Gargarella en torno a los derechos: "Las declaraciones de derechos se extienden, con el paso de los años, pero con poca apoyatura institucional destinada a su realización". (Gargarella, 2014: 362).

Esta visión doctrinal conjuntamente con las declaraciones de la directora ejecutiva de la Asociación Dominicana de Fondos de

²⁸ Periódico *Listín Diario*. [en línea] 27 de julio del 2018. Disponible en: <https://www.listindiario.com/la-republica/2018/07/27/525992/las-afp-se-enteran-de-muertes-si-les-informan>.

Pensiones, muestran la realidad de los esquemas constitucionales latinoamericanos y, más aún, de la realidad social, política, jurídica y económica del sistema de pensiones: una contradicción entre lo dispuesto en el texto y la pobre o inexistente materialización en el contexto.

Esto nos lleva a pensar sobre la interdependencia de los derechos. Se nos plantea, por igual, que la Constitución no debería ser pensada como compuesta por esferas autónomas, sino más bien por elementos relacionados e interdependientes. (Gargarella, 2014: 286). En ese orden, tanto el catálogo de derechos como los órganos encargados de hacer operativos estos derechos deben gozar de una suerte de interdependencia frente al propio sistema de derechos.

Bajo ningún concepto el derecho de acceder a una pensión justa, universal y solidaria, debe ser visto como un aspecto en solitario del texto constitucional, sino como un elemento interrelacionado con el modelo de Estado, con los poderes públicos y, a su vez, con los demás derechos económicos, sociales y políticos contemplados en la Constitución.

Es preocupante que a nivel nacional una gran parte de las actividades en torno a reflexionar sobre el sistema de pensiones vigente, sean promovidas precisamente por quienes obtienen ganancias parasitarias a raíz de un sistema injusto, desigual y alejado materialmente de los principios de universalidad y solidaridad. Un ejemplo de ello es la realización del evento “LSE Novaster Pensiones America Masterclass”, realizado en el 2017 en el país, “con los auspicios de la AFP Popular, la prestigiosa escuela, The London School of Economics and Political Science (LSE) y la consultora internacional Novaster”.²⁹

²⁹ Periódico *Listín Diario*. 17 de noviembre del 2017. [en línea] Disponible en: <https://www.listindiario.com/puntos-de-vista/2017/11/17/490983/los-fondos-de-pensiones>.

Visto esto, ¿cómo no existir poca producción crítica normativa si se tiene el control de la discusión por parte de los promotores y beneficiarios históricos de este sistema? ¿Cómo puede la población integrarse en una discusión profunda y crítica en torno al actual sistema de capitalización individual si la estrategia de quienes controlan la opinión respecto al tema forma parte de intereses privados?

Tantas son las coincidencias que por ello consideramos magistral la forma en que el constitucionalista Richard Bellamy explica este fenómeno y la diferencia frente a lo que sería un ideal en torno a la discusión sobre los derechos sociales como lo es el acceso al sistema de pensiones, indicando que,

Por supuesto, lo ideal sería una sociedad sin facciones o intereses especiales, en la que todos se encontrarán comprometidos con el bien común y no con el privado. Pero este escenario es improbable en una sociedad mínimamente compleja y diversa. De ahí que la mejor estrategia para que el Estado de Derecho prevalezca es una sociedad pluralista en la cual muchos grupos tienen aproximadamente un poder negociador igual. Cada grupo estará tentado de utilizar la ley en provecho propio. Como consecuencia, las asimetrías de poder arrojarán leyes que perpetúen los privilegios de los poderosos a expensas de los débiles. Para superar este desequilibrio de poder los débiles deben ponerse en una situación en la que los gobernantes les confieran la capacidad de hacer las leyes y usarlas para defender sus intereses. Puede ser que los industriales persigan leyes relativas a la regulación de la propiedad, el comercio, el trabajo y el capital que les beneficien a ellos, pero tendrán que aceptar la legislación sobre salud, seguridad y empleo que favorezca a los trabajadores. (Bellamy, 2010: 98).

¿Cuál es, sino esta, la situación reinante en el panorama jurídico, político y social dominicano? Pensar lo contrario sería pecar de ingenuo. El poder negociador de nuestra sociedad arropada de claras desigualdades no permite que el entramado del propio tejido social pueda ser utilizado para confrontar situaciones donde se otorguen “derechos a medias” o estos deban estar subyugados a los intereses que le hicieron nacer en la década pasada: el poder financiero.

Por esta y otras razones es que la Constitución debe ser utilizada en la actualidad como “Carta de Batalla”,³⁰ tal como plantea el jurista Hernando Valencia Villa; no cual semilla que da como fruto unas guerras, y además siendo consecuencia de otras, sino más bien como el campo de interpretación donde se debe evitar la imposición de la mercantilización de los derechos y, por el contrario, procurar la exigencia absoluta de los aspectos que requieren la materialización de sus postulados.

³⁰ Para una mayor profundización del término, véase: Valencia V., Hernando. *Cartas de Batalla: una crítica del constitucionalismo colombiano*. Universidad Nacional de Colombia, 1987.

IV. LAS CIFRAS DEL MODELO DE PENSIONES EN REPÚBLICA DOMINICANA

A continuación se analizarán las variables e indicadores del sistema de pensiones establecido en República Dominicana, lo que permitirá sacar conclusiones en cuanto a si el mismo ha garantizado los fines para los cuales fue concebido, sobre todo altos niveles de cobertura y pensiones dignas. Además, se examinarán las reglas de juego del modelo, para determinar si todos ganan, o por el contrario, si hay perdedores y ganadores.

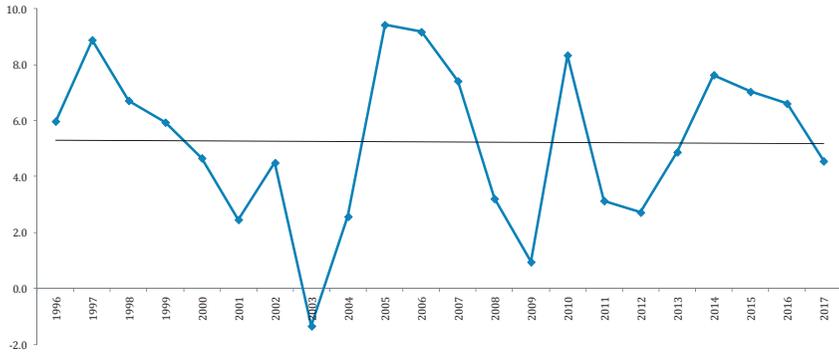
Economía dominicana y situación sociolaboral

Salarios y productividad

En las últimas décadas, República Dominicana ha sido una de las economías de la región que más ha crecido. Su PIB se ha mantenido en torno al 5% en el período 1996-2017 (ver Gráfico 1).

GRÁFICO 1

Tasa de crecimiento del PIB real República Dominicana (1996-2017)



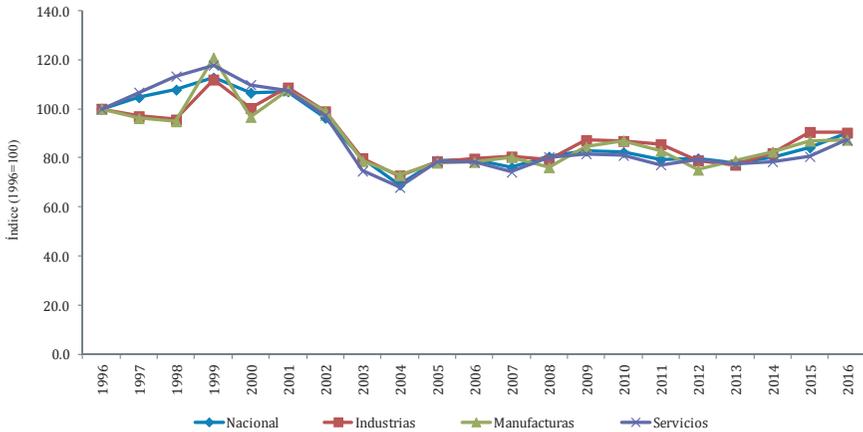
Fuente: elaboración propia con base en datos del BCRD, 2018.

No obstante este crecimiento, los salarios reales de los trabajadores son inferiores a los que prevalecían en 1996. El poder adquisitivo o de compra de los salarios de hoy es menor que el de los salarios que se recibían hace 22 años, tanto a nivel nacional como de todos los sectores. Los niveles salariales se han mantenido prácticamente estancados en el período posterior a la crisis de 2003-2004.

Para que se tenga una idea, en la actualidad el salario real promedio nacional es un 23% inferior al salario real que se devengaba en 1999; o sea, solo permite comprar un 77% de los bienes y servicios que se podían adquirir en 1999 (ver Gráfico 2), situación que afecta más a los trabajadores jóvenes, puesto que según la ENFT del Banco Central, si en el año 2000 el ingreso promedio por hora de la población ocupada entre 15 y 39 años representaba el 90.2% del ingreso por hora nacional, hacia el 2016 dicha proporción ha bajado al 88%.

GRÁFICO 2

Comportamiento del ingreso real promedio mensual, según Nivel Nacional, Industrias, Manufacturas, Servicios y HBR, 1996-2016



Fuente: elaboración propia con base en datos de la ECNFT del BCRD, 2017.

Como es sabido, la economía de nuestro país sufrió una fuerte crisis económico-financiera en los años 2003 y 2004, donde se dispararon los niveles inflacionarios, con una inflación de 42.7% en 2003 y de 28.7% en 2004. Esta situación, al no producirse concomitantemente aumentos sustanciales en los salarios nominales de los trabajadores, llevó a las mayores caídas de los ingresos reales en las últimas décadas, una reducción de 29.2% en 2003 y de 38.7% en 2004, con respecto a los niveles existentes previos a la crisis (año 1999).

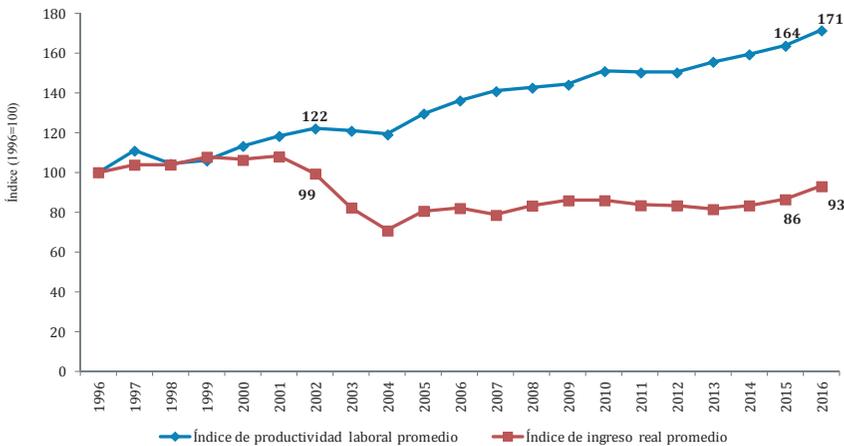
A partir del 2005, la economía dominicana comienza a recuperarse y a retomar la senda de crecimiento económico que había exhibido antes de la crisis, es así como entre 2005 y 2017, el PIB creció 5.8% promedio anual. Sin embargo, paralelo a este crecimiento, los salarios reales se han mantenido relativamente estancados, siendo, como ya se dijo, en promedio, más de un 20% inferior a los niveles de precrisis.

Por otro lado, la generación de más riqueza año tras año justificaba desde el punto de vista económico que al menos una parte de esta se repartiera entre los trabajadores. No obstante, entre 1996 y 2016, la productividad media del trabajo creció un 71%; es decir, que el trabajador dominicano de hoy es más de un 70% productivo que hace 20 años. Sin embargo, el ingreso real promedio por hora cayó, en el mismo período, un 7%; o sea, disminuyó su poder de compra en un 7%.

Esta situación ha llevado a que a partir de los primeros años del siglo XXI se iniciara y se ensanchara una brecha productividad-ingresos, que persiste hasta nuestros días. Este fenómeno se ha producido no solo a nivel nacional sino, unos más otros menos, a nivel de todos los sectores económicos, sobre todo en aquellos donde los trabajadores son más productivos, principalmente en la industria manufacturera (ver Gráficos 3 y 4).

GRÁFICO 3

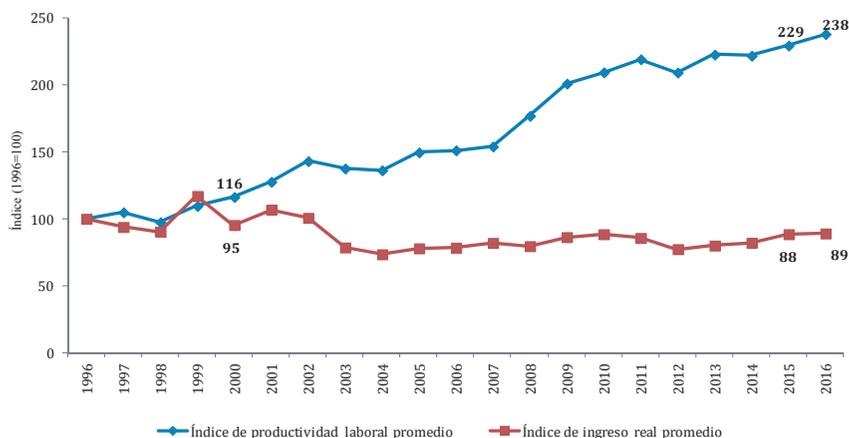
Comportamiento de los índices de productividad laboral promedio* e ingreso real promedio por hora, Nivel Nacional, 1996-2016



Fuente: elaboración propia con cálculos realizados en base a datos del BCRD, 2017./ *PIB año de referencia 2007.

GRÁFICO 4

Comportamiento de los índices de productividad laboral promedio* e ingreso real promedio por hora, Manufacturas, 1996-2016



Fuente: elaboración propia con cálculos realizados en base a datos del BCRD, 2017./ *PIB año de referencia 2007.

No obstante, debemos recordar que en medio de este periodo se produjo la crisis económico-financiera. Pero, ¿qué pasó posterior a la crisis, a partir del 2005? Veámoslo rápidamente.

Entre 2005 y 2016 la productividad del trabajo creció un 32.3%, mientras que el ingreso real solo creció un 14.2%, manteniéndose relativamente estancado. Esto ha conducido a que año tras año se ensanche la brecha entre la productividad y los ingresos, afectando, como se ha visto, aún más a los jóvenes, ya que estos perciben salarios más bajos que los trabajadores de los demás rangos de edad.

La brecha productividad-ingreso es de gran importancia desde el punto de vista socioeconómico, para la reducción de la pobreza y la desigualdad social, ya que lejos de aumentar los ingresos reales de los trabajadores conforme crece su productividad, los

mismos disminuyen y se mantienen estancados, lo que ha reducido su poder adquisitivo mientras aumenta el costo de la vida. Además, ha conducido a que el trabajador sea, cada vez más, pagado por debajo de su productividad, lo que sugiere que se ha producido una considerable transferencia de ingreso y riqueza del trabajo al capital, que contribuye a fortalecer la desigualdad socioeconómica, consistente en concreta injusticia social continuada durante décadas y que se mantiene vigente.

Salarios y costo de la vida

Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, cuando se usa la mediana del ingreso en lugar del promedio (lo cual es recomendable para reducir o eliminar el efecto de los valores extremos y así obtener un valor más realista, máxime en una economía como la dominicana donde existe una gran desigualdad en la distribución del ingreso), se tiene que en ninguna de las ramas los salarios alcanzan a cubrir la canasta básica promedio (ver Cuadro 8).

CUADRO 8
Mediana del ingreso mensual promedio sector formal, según rama de actividad, 2016

Rama	Ingreso mensual mediana	Diferencia de la mediana del ingreso mensual con canasta básica promedio a diciembre de 2016 (RD\$28,773.23)	Diferencia mediana del ingreso mensual con canasta básica del 1er. quintil a diciembre de 2016 (RD\$13,120.81)
Otros servicios	RD\$11,227.2	-RD\$17,546.0	-RD\$1,893.6
Agricultura y ganadería	RD\$11,841.1	-RD\$16,932.2	-RD\$1,279.8
Electricidad, gas y agua	RD\$12,728.2	-RD\$16,045.0	-RD\$392.6
Hoteles, bares y restaurantes	RD\$12,974.2	-RD\$15,799.1	-RD\$146.6
Construcción	RD\$13,002.4	-RD\$15,770.8	-RD\$118.4
Administración pública y defensa	RD\$13,114.1	-RD\$15,659.2	-RD\$6.7
Comercio al por mayor y menor	RD\$13,207.0	-RD\$15,566.2	RD\$86.2
Intermediación financiera y seguros	RD\$13,302.5	-RD\$15,470.7	RD\$181.7
Industrias manufactureras	RD\$13,340.8	-RD\$15,432.4	RD\$220.0
Transporte y comunicaciones	RD\$14,227.9	-RD\$14,545.3	RD\$1,107.1
Explotación de minas y canteras	RD\$14,812.3	-RD\$13,960.9	RD\$1,691.5
Todas las ramas	RD\$12,669.1	-RD\$16,104.1	-RD\$451.7

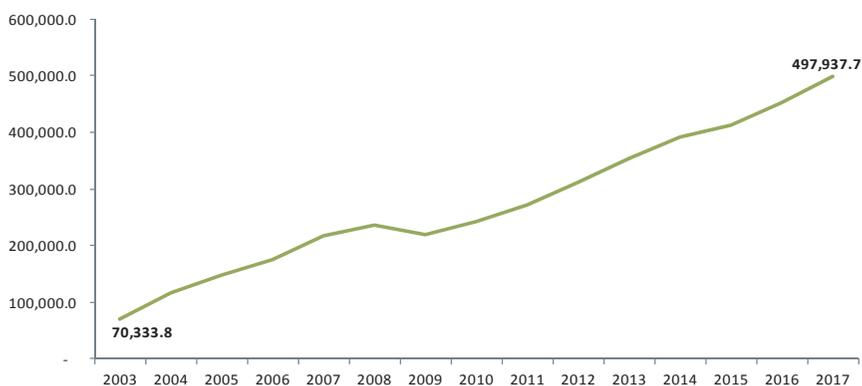
Fuente: elaboración propia en base a ENFT del BCRD.

Finalmente, como se puede apreciar en el Cuadro 8, aun comparando la mediana del ingreso con la canasta básica que el Banco Central atribuye al 20% de la población de menores ingresos, se tiene que en general y en la mayoría de las ramas los salarios no alcanzan a cubrir la canasta básica que se atribuye a los más pobres (RD\$13,120.81).

Fiscalidad e ingresos públicos

En la última década y media, los ingresos tributarios totales han crecido prácticamente de manera constante, si en 2003 eran de 70,334 millones de pesos, al cabo de 2017 ya se habían multiplicado por siete, alcanzando la suma de 497,938 millones de pesos (ver Gráfico 5).

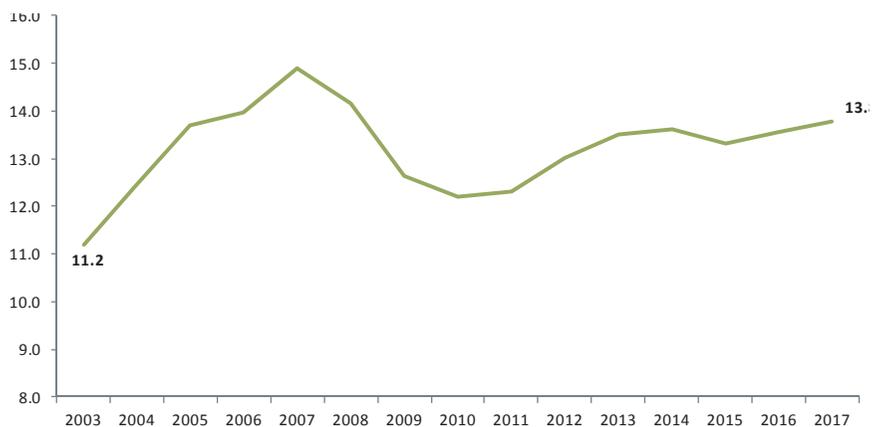
GRÁFICO 5
Ingresos tributarios totales 2003-2017 (En millones)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda. Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES).

No obstante, la presión tributaria de República Dominicana de 13.8% se mantiene como una de las más bajas de América Latina y el Caribe, solo superada por la de Guatemala (ver Gráfico 6 y Cuadro 8).

GRÁFICO 6
Presión tributaria 2003-2017 (En porcentajes)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda. Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES).

CUADRO 9
Presión tributaria América Latina y el Caribe, 2016

Cuba	41.7
Brasil	32.2
Argentina	31.3
Uruguay	27.9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	26.0
Nicaragua	22.6
Costa Rica	22.2
Promedio América Latina y el Caribe (19 países)	21.7
Honduras	21.4
Ecuador	20.5
Chile	20.4
Colombia	19.8
El Salvador	17.9
Paraguay	17.5
México	17.2
Panamá	16.6
Perú	16.1
Venezuela (República Bolivariana de)	14.4
República Dominicana	13.7
Guatemala	12

Fuente: elaboración propia en base a OECD.Stat.

Esta baja presión tributaria da margen para aumentar los ingresos tributarios, ya sea combatiendo eficazmente las tasas de evasión de los impuestos sobre la renta de las empresas y personas físicas que, según la CEPAL, eran de 68.9% y 51.8% en 2009, respectivamente.³¹ De igual modo reduciendo también sustancialmente la tasa de evasión del impuesto al valor agregado (IVA), que en 2014 se ubicaba en el orden del 38.6%.³² Otra vía para aumentar la carga tributaria es la revisión y reducción de las exenciones tributarias que no tienen justificación, las cuales, según el Ministerio de Hacienda, solo como exenciones al impuesto sobre la renta de las empresas se estimaron en casi 19,600 millones de pesos en 2016.³³

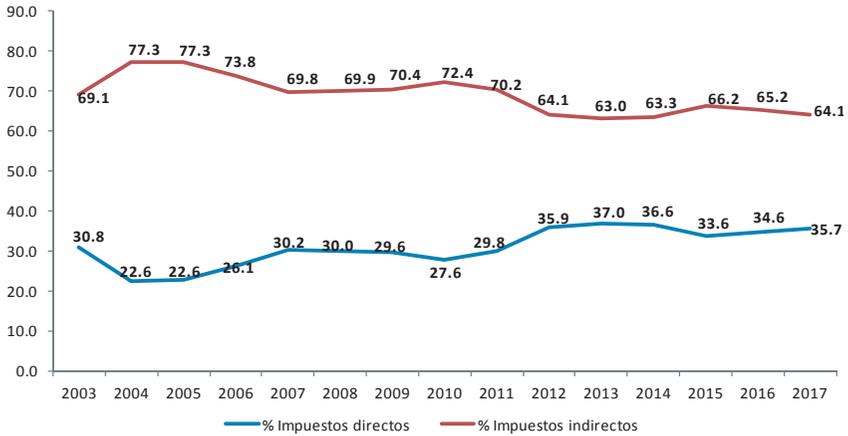
Finalmente, vale destacar que casi dos tercios de los ingresos tributarios se recaudan vía impuestos indirectos, resultando en una estructura tributaria muy regresiva, sostenida en base a cobrar más impuestos a la población de menores ingresos, lo cual hace necesario y urgente una profunda reforma fiscal, no solo para aumentar la carga tributaria sino para hacerla más equitativa, más progresiva (ver Gráfico 7).

³¹ “Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2017”, CEPAL, p. 44.

³² *Ibíd.*

³³ Ministerio de Hacienda. “Gastos Tributarios en República Dominicana. Estimación para el Presupuesto General del Estado del año 2017”. Disponible en: <https://www.dgii.gov.do/informacionTributaria/publicaciones/estudios/Documents/GastoTributarioRD2017.pdf>.

GRÁFICO 7
Impuestos directos e indirectos 2003-2017
(En porcentajes de los ingresos tributarios totales)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda. Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES).

Ingresos y utilidades del sistema de AFP

Como se puede observar en el cuadro y gráfico siguientes, las utilidades de las AFP han ido en aumento desde la implementación del sistema, alcanzando su cifra más alta en 2017. Debido a la forma en que está estructurado el sistema y a que el grueso de los ingresos de las AFP provienen directamente del pago de comisiones por parte de los cotizantes, se puede afirmar que a mayor cantidad de afiliados y cotizantes activos, mayores serán las ganancias para sus dueños.

Los dueños de las AFP que operan en República Dominicana, acumulan utilidades por RD\$31,127,154,834 (diciembre de 2017), lo que equivale a US\$655,485,159.

CUADRO 10
Utilidades sistema de AFP de 2004 a 2017

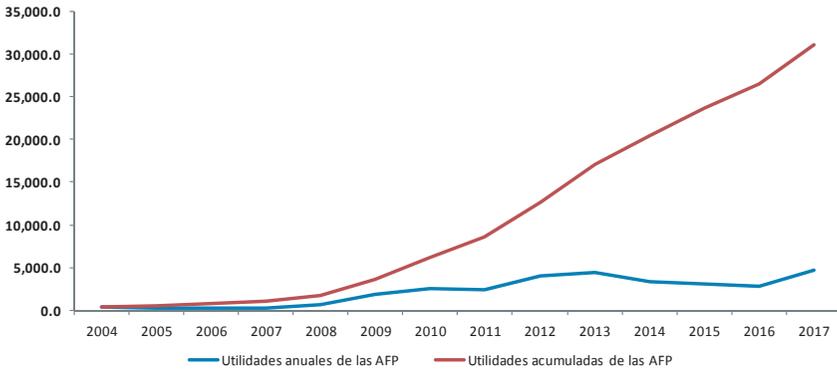
Año	Utilidades AFP en RD\$ de diciembre 2017 (En millones)
2004	382.9
2005	201.4
2006	246.5
2007	224.5
2008	732.1
2009	1,819.9
2010	2,511.0
2011	2,470.4
2012	4,072.5
2013	4,448.0
2014	3,397.3
2015	3,104.9
2016	2,869.0
2017	4,639.6
Total acumulado 2004-2017	31,120.1
Total, en US\$	655.3

Fuente: elaboración propia en base a Boletín Trimestral N° 50 de la SIPEN, 31 de diciembre 2015, y estados financieros auditados anuales de las AFP 2016-2017.

Pese a la crisis financiera global, entre 2007 y 2009, en el sistema de AFP las utilidades para sus propietarios se incrementaron en casi RD\$1,600 millones. Las utilidades continuaron creciendo en los años subsiguientes; sin embargo, entre 2014 y 2016, estas se reducen (no se pierde, sino que se gana menos), lo cual se explica principalmente por la disminución observada en los ingresos operacionales de las AFP Popular, Scotia Crecer y Reservas. No obstante, las utilidades de las AFP en 2017 llegaron a RD\$4,646,650,439 (cifra récord en el tiempo de existencia del sistema), al aumentar en más de RD\$1,770 millones con respecto al año 2016.

GRÁFICO 8

Utilidades anuales y acumuladas sistema de AFP 2004 a 2017 (Valores en millones de RD\$)



Fuente: elaboración propia en base a Boletín Trimestral N° 50 de la SIPEN, 31 de diciembre 2015, y estados financieros auditados anuales de las AFP 2016-2017.

Para que se tenga una idea de la magnitud de las ganancias acumuladas por las AFP (de RD\$31,127,154,834 entre 2004 y 2017), con las mismas se podrían otorgar 18,172 pensiones mínimas del régimen contributivo u 8,188 pensiones de retiro programado, o aumentar el presupuesto del Consejo Nacional de la Persona Envejeciente (CONAPE) en un 6,862% o multiplicarse por 70 (ver Cuadro 11).

CUADRO 11

Alternativas de uso de las utilidades acumuladas por las AFP^{/1}

Número de pensiones de mínimas del régimen contributivo que se podrían otorgar con las ganancias acumuladas de las AFP ^{/2}	18,172
Número de pensiones de retiro programado que se podrían otorgar con las ganancias acumuladas de las AFP ^{/3}	8,188
Número de veces en que se puede multiplicar el presupuesto Consejo Nacional de la Persona Envejeciente (CONAPE) ^{/4}	69.6

Fuente: elaboración propia en base a datos de la SIPEN, Ley N° 87-01, Ministerio de Trabajo, OMS y Ley N° 352-98.

^{/1} Las AFP acumulan ganancias por un monto de RD\$31,127,154,834.00 (en pesos de diciembre de 2017) entre 2004 y 2017.

^{/2} La pensión mínima del Régimen Contributivo equivale al cien por ciento (100%) del salario mínimo legal más bajo, que en la actualidad es de RD\$9,411.6. Se ha calculado el número de pensiones de este tipo que se pueden otorgar con las utilidades acumuladas por las AFP para una persona que se jubila a los 60 años y que vive hasta los 74 años, que es la esperanza de vida al nacer para los dominicanos según la Organización Mundial de la Salud (OMS).

^{/3} La pensión promedio para los que actualmente se benefician de una pensión de retiro programado asciende a RD\$20,888.11.

^{/4} Según la Ley 352-98, el Consejo Nacional de la Persona Envejeciente (CONAPE) se crea para definir y ejecutar políticas nacionales para mejorar la calidad de vida de la población envejeciente. El presupuesto aprobado en 2018 para el CONAPE ascendió a RD\$447,105,221.00.

El Cuadro 12 contiene los ingresos de las empresas administradoras de fondos de pensión durante 2017, desglosados según su procedencia. Estos se pueden dividir en tres: ingresos operacionales, ingresos financieros y rendimiento de garantía de rentabilidad e ingresos extraordinarios.

Las AFP cobran una comisión mensual del 0,5% del salario cotizable del trabajador, denominada Comisión Mensual Administrativa (CMA). La misma se entiende como el pago que se hace a las AFP por la gestión de los fondos de pensiones de los ahorrantes. Sin embargo, en República Dominicana, las AFP además cobran hasta el 25% de la rentabilidad que se obtiene por encima de la tasa de interés de los certificados de depósito en la banca comercial, lo que actualmente, según da cuenta la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS), no ocurre en otros países de la región.³⁴

Este cobro al que hacemos mención en el párrafo anterior, recibe el nombre de Comisión Anual Complementaria (CAC) y representan un 63% del total de los ingresos del sistema, siendo la AFP Reservas (de propiedad pública) la que comparativamente recibe el mayor volumen de ingresos por concepto de esta comisión, con un 70.6%. No obstante, para todas las AFP salvo JMMB-BDI, la CAC representa más del 55% de sus ingresos.

Los ingresos por concepto de comisiones (Comisión Mensual Administrativa y Comisión Anual Complementaria) a 2017 representaron el 84% del total de ingresos del sistema, mientras que en el 2015 representaban el 82%.

La Comisión Mensual Administrativa representó el 21.1% de los ingresos, y la Comisión Anual Complementaria el 62.9%. Vale destacar que en 2015 la Comisión Anual Complementaria representaba 57% de los ingresos del sistema de AFP, lo que significa que la misma ha aumentado en seis puntos porcentuales entre 2015 y 2017.

³⁴ Solo en Costa Rica se cobraba una comisión por rentabilidad, lo cual fue eliminado en 2010.

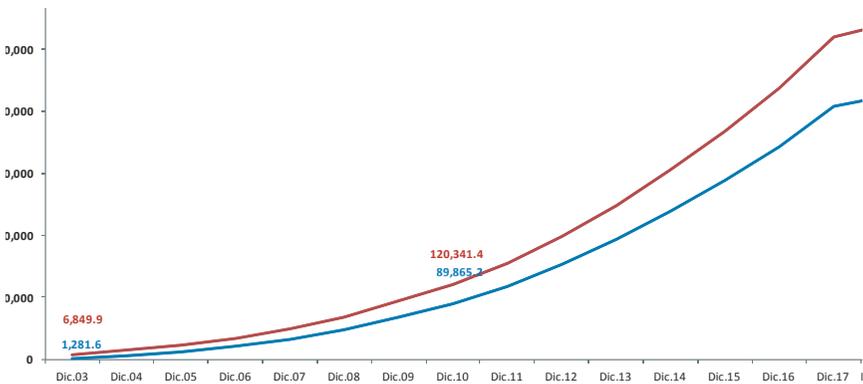
CUADRO 12
Ingresos por tipo y AFP, año 2017

Ítem	AFP							Sistema
	Popular	Scotia Crecer	Reservas	Romana	Siembra	AFP Atlántico	AFP JMMB BDI	
1) Ingresos operacionales	2,511,843,553	1,725,329,126	1,453,427,870	60,778,693	1,742,656,762	441,730,005	1,238,439	7,547,004,448
Comisión Mensual Administrativa	663,225,187	490,018,736	325,338,131	18,304,375	389,002,522	9,307,787	213,774	1,895,410,512
Comisión Anual Complementaria	1,848,404,847	1,235,108,205	1,138,011,688	42,469,002	1,353,504,527	32,418,165	1,024,665	5,659,944,099
Otros Ingresos Operac./Intereses por Retraso	213,519	202,185	78,051	5,316	149,113	4,053	0	652,237
2) Ingresos Financieros y Rendimiento Garantía de Rentabilidad	617,621,785	136,161,329	143,769,695	12,778,111	391,667,495	1,887,705	3,152,237	1,307,038,357
3) Ingresos Extraordinarios	1,915,459	9,291,558	5,011,060	35,076	113,376,248	3,166,880	0	132,796,281
Total ingresos	3,131,380,797	1,870,782,013	1,612,208,625	73,591,880	2,247,700,505	46,784,590	4,390,676	8,986,839,086
Comisión Mensual Administrativa/ Ingresos Totales	21.18%	26.19%	20.18%	24.87%	17.31%	19.89%	4.87%	21.09%
Comisión Anual Complementaria/ Ingresos Totales	59.0%	66.0%	70.6%	57.7%	60.2%	69.3%	23.3%	62.9%
Ambas Comisiones/ Ingresos Totales	80.21%	92.21%	90.77%	82.58%	77.52%	89.19%	28.21%	83.97%
Resultado del Ejercicio	1,502,986,732	1,085,548,895	780,932,296	27,985,824	1,291,348,699	-27,667,457	-21,544,206	4,639,590,783
Utilidad/Ingresos Totales	4.8%	58%	4.8%	3.8%	5.7%	-5.9%	-4.91%	5.2%

Fuente: elaboración propia en base a los estados financieros auditados anuales de cada AFP año 2017.

Desde diciembre de 2003 a marzo de 2018 los fondos de pensiones presentan un aumento sostenido, lo cual se explica fundamentalmente por el incremento de afiliados al sistema de AFP. En marzo de 2018, el patrimonio acumulado de los fondos de pensiones asciende a RD\$541,554.1 millones, de los cuales, un 78,4% corresponde a los fondos administrados por la AFP, que equivalen a RD\$424,694.8 millones. El restante 21.6%, equivalente a RD\$116,859.3 millones, corresponde a los fondos que se acumulan en el sistema de reparto individualizado, el Fondo de Solidaridad Social, Fondos Complementarios e INABIMA (ver Gráfico 9).

GRÁFICO 9
Evolución del patrimonio de los Fondos de Pensiones (2003-2018)
(Valores en millones de RD\$)

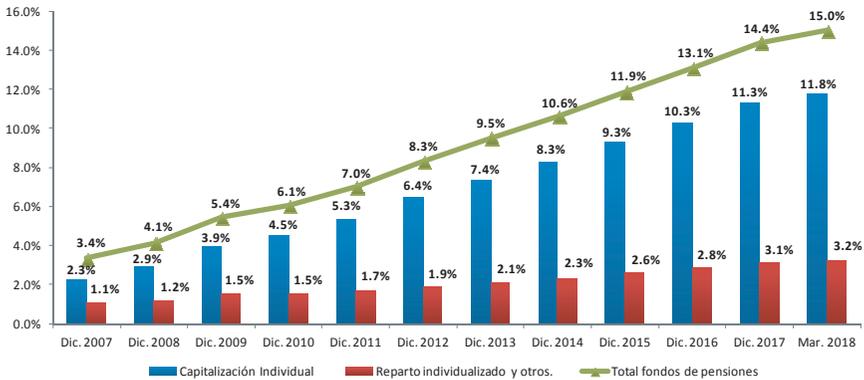


Fuente: elaboración propia en base a los boletines estadísticos trimestrales Nos. 50, 58 y 59 de la SIPEN, diciembre 2015, diciembre 2017 y marzo 2018, respectivamente.

A medida que aumenta el patrimonio total de los fondos de pensiones, también crece su participación e influencia en la economía, configurando un poder estratégico para las empresas

administradoras (AFP) y los grupos empresariales propietarios de las mismas. Mientras en el año 2007 el total de fondos de pensiones en cuentas de capitalización individual representaban el 2.3% del PIB, en marzo de 2018 alcanzaron el 11.8% del PIB; es decir, dicha participación creció en más de un 400% o se multiplicó por más de cinco (ver Gráfico 10).

GRÁFICO 10
Evolución del Patrimonio de los Fondos de Pensiones como % del PIB



Fuente: elaboración propia en base a los boletines estadísticos trimestrales Nos. 58 y 59 de la SIPEN, diciembre 2017 y marzo 2018, respectivamente.

Destino de las inversiones del dinero ahorrado por trabajadores y empleadores

El sistema de AFP consiste en la capitalización de los ahorros de los trabajadores afiliados y cotizantes acumulados en fondos de pensión. Esta capitalización se realiza mediante la inversión de los fondos en diversos instrumentos financieros, tanto del sector público como privado.

La Ley 87-01 establece taxativamente en qué debe invertirse el dinero de los fondos de pensiones. Es así como en su artículo 96 esta norma indica que: “Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) invertirán los recursos del fondo de pensión con el objetivo de obtener una rentabilidad real que incremente las cuentas individuales de los afiliados, dentro de las normas y límites que establece la presente Ley y las normas complementarias”.

Asimismo, más adelante dispone que “las AFP deberán priorizar la colocación de recursos en aquellas actividades que optimicen el impacto en la generación de empleos, construcción de viviendas y promoción de actividades industriales y agropecuarias, entre otras”.

En lo que respecta a la inversión en instrumentos financieros, el artículo 97 de dicha Ley establece que:

Los recursos del fondo de pensión solo podrán ser invertidos en los siguientes instrumentos financieros: a) depósitos a plazo y otros títulos emitidos por las instituciones bancarias, el Banco Nacional de la Vivienda, el Instituto Nacional de la Vivienda (INVI) y las asociaciones de ahorros y préstamos reguladas y acreditadas; b) letras o cédulas hipotecarias emitidas por las instituciones bancarias, el Banco Nacional de la

Vivienda, el Instituto Nacional de la Vivienda (INVI) y por las asociaciones de ahorros y préstamos reguladas y acreditadas; c) títulos de deudas de empresas públicas y privadas; d) acciones de oferta pública; e) títulos de créditos, deudas y valores emitidos o garantizados por Estados extranjeros, bancos centrales, empresas y entidades bancarias extranjeras o internacionales, transadas diariamente en los mercados internacionales y que cumplan con las características que señalen las normas complementarias; f) títulos y valores emitidos por el Banco Nacional de la Vivienda, para el desarrollo de un mercado secundario de hipotecas; g) fondos para el desarrollo del sector vivienda; h) cualquier otro instrumento aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), previa ponderación y recomendación de la Comisión Clasificadora de Riesgos.

Cuando se contrasta las disposiciones de la Ley en esta materia y lo que se ha llevado a la práctica, se observa que el 76.2% de los fondos (RD\$324,309.2 millones) están invertidos en instituciones públicas, en bonos del Ministerio de Hacienda (RD\$125,791.5 millones) y en certificados especiales, letras y notas del Banco Central (RD\$198,517.7 millones). Al sumar lo invertido en las entidades de intermediación financiera (bonos y certificados de depósito), se tiene que el porcentaje invertido asciende a 91.8%. El resto de la inversión (8.2%), se reparte entre seis empresas privadas (4.4%), de las cuales dos son puestos de bolsa y otra es una sociedad de valores; y en asociaciones de ahorros y préstamos, bancos de ahorro y crédito, organismos multilaterales, fideicomisos de oferta pública y fondos de inversión (3.8%) (ver Cuadro 13).

CUADRO 13

Inversión de los Fondos de Pensiones de Capitalización Individual

Agente económico	Monto inversión	% sobre el total
Banca comercial	66,205,340,357.74	15.6%
Empresas privadas	18,844,775,854.25	4.4%
Entidades públicas	324,309,237,081.96	76.2%
Asociaciones de ahorros y préstamos	7,457,222,717.09	1.8%
Bancos de ahorro y crédito	1,024,102,192.31	0.2%
Organismos Multilaterales	121,927,992.00	0.0%
Fideicomisos de oferta pública	416,842,968.00	0.1%
Fondos de Inversión	7,171,930,072.96	1.7%
Total inversión	425,551,379,236.31	100.0%

Fuente: elaboración propia en base al Boletín Estadístico Trimestral N° 59 de la SIPEN, al 31 de marzo de 2018.

Como se puede apreciar, hay una gran brecha entre lo establecido por la Ley sobre dónde deben estar colocadas las inversiones de los fondos de pensiones —priorizando las actividades productivas y especialmente la creación de viviendas—y dónde han sido colocadas en la práctica, en una verdadera complacencia por el sector público en la obtención de recursos frescos, y el casi nulo esfuerzo de las AFP para invertir en actividades productivas, lo cual tampoco ha sido estimulado ni supervisado por el Consejo Nacional de la Seguridad Social ni por la Superintendencia de Pensiones. Situación similar ocurre en Chile, donde la gran mayoría de las inversiones de los fondos de pensiones es colocada en instituciones públicas (17.5%), de intermediación financiera (22%) y en el extranjero (43.1%), y solo el 14% en empresas (ver Cuadro 14).

CUADRO 14

Inversión de los Fondos de Pensiones de AFP chilenas según emisor (En porcentajes^{/1} y millones de dólares) (Al 29 de marzo de 2018)

Agente económico	Monto inversión	% sobre el total
Banco Central de Chile	4,588.94	2.1%
Tesorería General	33,059.43	15.3%
I.N.P. /2 u otros	145.29	0.1%
TOTAL INSTITUCIONES ESTATALES	37,793.67	17.5%
INSTITUCIONES FINANCIERAS	47,454.55	22.0%
EMPRESAS	30,120.22	14.0%
FONDOS MUTUOS Y DE INVERSIÓN	5,649.63	2.6%
INVERSIONES EN EL EXTRANJERO	92,914.41	43.1%
ACTIVO DISPONIBLE	572.00	0.3%
TOTAL ACTIVOS MM\$	215,541.50	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Pensiones de Chile. Disponible en: https://www.spensiones.cl/apps/carteras/genera_desagregada_xsl.php?fecpro=201803&listado=1&tipofondo=T.

/1 Porcentaje respecto al total de activos.

/2 Instituto de Normalización Previsional (INP), actualmente llamado Instituto de Previsión Social (IPS).

A continuación, se presenta la distribución de los RD\$425,551.4 millones de los fondos de pensión que administran las AFP, según distintas áreas de inversión.

CUADRO 15
Inversión Fondos de Pensiones de Capitalización
Individual en instituciones públicas

Ministerio de Hacienda (Bonos del Gobierno Central)	125,791,510,149.21
Banco Central	198,517,726,932.75
Certificados Inv. Especial BC	97,290,794,292.23
Letras del BC	4,015,304,252.20
Notas del BC	97,211,628,388.32
Total	324,309,237,081.96

Fuente: elaboración propia en base al Boletín Estadístico Trimestral N° 59 de la SIPEN, al 31 de marzo de 2018.

El 62.2% de la inversión realizada en instituciones públicas, se concentra en instrumentos financieros emitidos al Banco Central. La casi totalidad de este porcentaje se invierte, prácticamente en mitades iguales, en certificados de inversión especial (49%)³⁵ y en notas de renta fija (49%).³⁶ El restante 38.8% de los recursos que van al sector público, se invierte en bonos del gobierno central, lo cual permite al Estado dominicano contar con mayor liquidez para hacer frente al gasto público y para la capitalización del Banco Central, a costa del pago de intereses (ver Cuadro 16).

³⁵ Instrumentos financieros emitidos a plazos mayores de un año, que pagarán una tasa de interés periódica (trimestral) y el capital en la fecha de vencimiento.

³⁶ Son títulos-valores representativos de deuda con vencimiento de más de un año, cuyos intereses serán fijos y pagaderos conforme a la resolución aprobatoria.

CUADRO 16
Inversión Fondos de Pensiones de Capitalización
Individual en la Banca comercial
(Al 31 de marzo 2018)

Nombre Banco	Cantidad Invertida en RD\$
Banco ADEMI	1,195,118,241.82
Banco BDI	50,500,317.90
Banco BHD-León	8,272,239,478.08
Banco Caribe Internacional*	184,627,366.41
Banco de Reservas*	21,196,129,519.98
Banco del Progreso	1,449,768,347.19
Banco Popular*	27,321,768,376.66
Banco Promérica	199,640,782.11
Banco Santa Cruz*	2,163,341,868.98
Banco Vimenca	175,106,660.96
Banesco	199,047,539.76
Citibank N.A.	2,462,619,516.17
Scotiabank	1,335,432,341.72
Total Bancos Comerciales y de Servicios Múltiples	66,205,340,357.74
Certificados de Depósitos	64.90%
Bonos Corporativos	35.10%

Fuente: elaboración propia en base al Boletín Estadístico Trimestral N° 59 de la SIPEN, al 31 de marzo de 2018.

*Reciben recursos vía bonos corporativos y certificados de depósitos.

Cuando se observa la inversión de los fondos en la banca comercial, se advierte que el Banco Popular, uno de los principales actores en el sistema a través de la AFP Popular, recibe el 41,3% de la inversión. Por otro lado, en el Banco de Reservas se invierte el 32%. También se aprecia que un 35.1% de los fondos invertidos en la banca se concentra en bonos corporativos (ver Cuadro 17).

CUADRO 17
Inversión Fondos de Pensiones de Capitalización
Individual en empresas privadas
(Al 31 de marzo del 2018)

Nombre Empresa	Cantidad Invertida en RD\$
Alpha Sociedad de Valores	680,645,115.49
Consortio Energético Punta Cana-Macao	2,818,311,042.45
Dominican Power Partners	4,604,428,692.63
Empresa Generadora de Electricidad Haina S. A. (EGEHAINA)	9,096,986,290.63
Parallax Valores Puesto de Bolsa	924,708,019.74
UC United Capital Puesto de Bolsa S.A.	719,696,693.31
Total Empresas Privadas*	18,844,775,854.25

Fuente: elaboración propia en base al Boletín Estadístico Trimestral N° 59 de la SIPEN, al 31 de marzo de 2018.

*El 99% de los recursos están invertidos vía bonos corporativos.

De los fondos de pensión invertidos en la empresa privada, un 48.3,5% se invierte en la Empresa Generadora de Electricidad Haina S. A. (EGEHAINA), después le sigue con un 24.4% Dominican Power Partners. También vale destacar que la casi totalidad de los recursos (99%) están invertidos en bonos corporativos (ver Cuadro 18).

Finalmente, se puede observar que se invierten más de RD\$16,000 millones en bonos y certificados de crédito en asociaciones de ahorros y préstamos, bancos de ahorros y créditos, entre otros.

CUADRO 18

Inversión Fondos de Pensiones de Capitalización Individual en Asociaciones y Bancos de Ahorro y Crédito, y otros (Al 31 de marzo del 2018)

Asociaciones de Ahorros y préstamos*	7,457,222,717.09
Asociación La Nacional de Ahorros y Préstamos	1,589,131,402.46
Asociación La Vega Real de Ahorros y Préstamos	618,292,119.49
Asociación Popular de Ahorros y Préstamos	5,249,799,195.14
Bancos de Ahorro y Crédito**	1,024,102,192.31
Banco Confisa	39,237,560.38
Banco de Ahorro y Crédito ADOPEM	263,076,466.39
Banco de Ahorro y Crédito del Caribe S.A.	87,500,905.70
Motor Crédito	634,287,259.84
Organismos Multilaterales (Corporación Financiera Internacional)	121,927,992.00
Fideicomisos de oferta pública	416,842,968.00
Fondos de Inversión	7,171,930,072.96
Total	16,192,025,942.36

Fuente: elaboración propia en base al Boletín Estadístico Trimestral N° 59 de la SIPEN, al 31 de marzo de 2018.

*55.3% son invertidos en bonos y 44.7% en certificados de depósitos.

**17.7% son invertidos en bonos y 82,3% en certificados de depósitos.

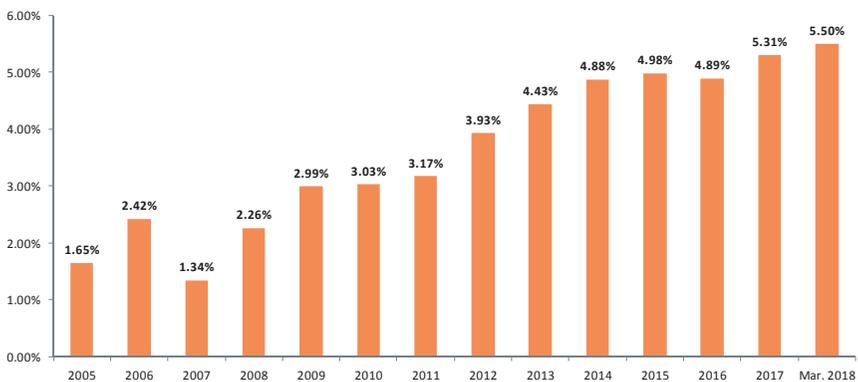
Rentabilidad de los fondos de pensiones y rentabilidad para empresas dueñas de las AFP y sus controladores

Rentabilidad de los fondos de pensiones

En el sistema de capitalización individual la rentabilidad de los fondos de pensiones juega un papel central sobre los ahorros de los trabajadores y empleadores, y la pensión autofinanciada que estos podrán obtener una vez que se jubilen. No obstante, se debe tener en cuenta que son un aspecto más a considerar dentro de los diversos puntos que tienen relación con el financiamiento de una pensión. Un ejemplo es el caso chileno, donde la rentabilidad real anual histórica de los fondos ha bordeado el 8%, pero el 90% de las pensiones que pagan las AFP en la modalidad más masiva, retiro programado, no superan los US\$190 a diciembre de 2015 (unos RD\$8550).

GRÁFICO 11

Rentabilidad real histórica anualizada de los fondos de pensiones promedio del sistema (diciembre 2005-marzo 2018)



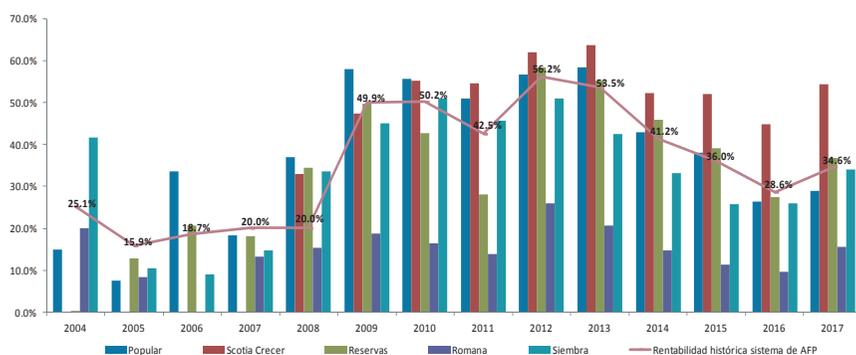
Fuente: elaboración propia en base al Boletín Trimestral N° 59, Superintendencia de Pensiones, 31 de marzo de 2018.

En el caso de República Dominicana, la rentabilidad real histórica anualizada de los fondos ha promediado entre 2005 y 2017 un 3.48%. Ubicándose a marzo de 2018 en 5.50% (ver Gráfico 12). Sin embargo, estos niveles son bajos en relación a lo registrado en el caso chileno en los primeros 15 años, y resulta improbable que la tasa de crecimiento se mantenga debido a los exiguos rendimientos que están obteniendo los distintos instrumentos financieros y de deuda a nivel mundial.

Rentabilidad de las AFP

¿Qué ocurre con la rentabilidad de la inversión que realizan las AFP? Veamos.

GRÁFICO 12
Rentabilidad histórica del sistema de AFP



Fuente: elaboración propia en base a los estados financieros auditados de cada AFP, vigentes al 2015, por cada año disponible en SIPEN.

Como se puede observar en el Gráfico 12, entre 2004 y 2017 la rentabilidad sobre patrimonio anual promedio del sistema de

AFP³⁷ fue de 35.2% y puntualmente en 2017 fue de 34.6%. La rentabilidad máxima histórica del sistema se presenta en los años 2012 y 2013, 56.2% y 53.5%, respectivamente. Esto no quiere decir que la rentabilidad de los otros años fuese baja, ya que en el período comprendido entre 2009 y 2017 la rentabilidad sobre patrimonio anual promedio fue de 43.7%, lo cual representa un retorno extraordinario para cualquier negocio a nivel mundial y supera más de 10 veces la rentabilidad real histórica anualizada promedio que se ha obtenido para los fondos de los cotizantes durante el mismo período.

La AFP con la mayor proporción de cotizantes (29.4%), AFP Popular, ha obtenido una rentabilidad sobre el patrimonio anual promedio durante toda su existencia (2004-2017) de 37.7%, siendo en el último año de 28.9%. La AFP con la segunda mayor proporción de cotizantes (26.1%), AFP Scotia Crecer, es la que ha exhibido la mayor rentabilidad durante su existencia, su rentabilidad sobre el patrimonio anual promedio entre 2008 y 2017 ha sido de 51.9%, siendo en el último año de 54.3%. En 2012 y 2013 la rentabilidad sobre el patrimonio de esta AFP fue de 62.1% y 63.6%, respectivamente; las más altas en todos los años de funcionamiento del sistema de AFP.

La AFP Siembra, que ocupa el tercer lugar en cuanto a la proporción de cotizantes se refiere (18.9%), durante su ejercicio histórico (2004-2017) ha tenido una rentabilidad sobre el patrimonio anual promedio de 33.1%, y en el último año fue de 34%. En tanto AFP Reservas, con el 14,3% de los cotizantes del sistema, ha tenido una rentabilidad sobre el patrimonio anual promedio de 33.5% en igual período.

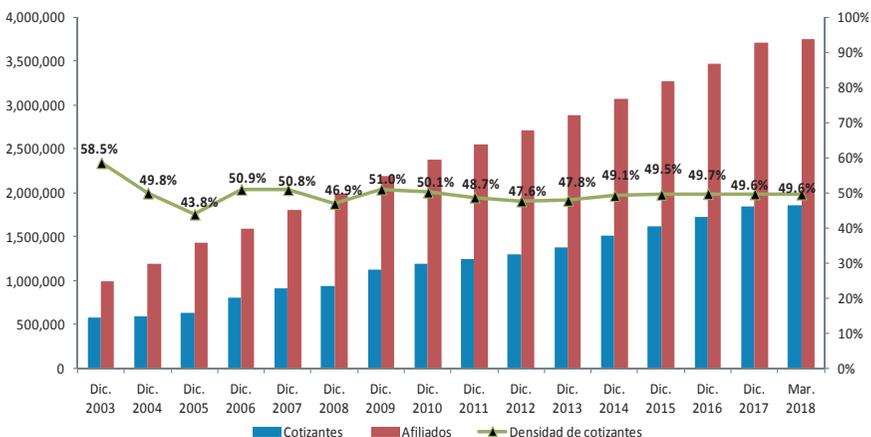
³⁷ Para las AFP con diez años o más operando, lo que excluye a las AFP Atlántico y JMMB-BDI, las cuales tienen menos de tres años de existencia.

Afiliados y cotizantes del sistema

A continuación, se analizará la composición del sistema de pensiones a partir de sus afiliados y cotizantes, observando la evolución de estos en el tiempo, la relación con la fuerza laboral, su distribución por edad e institución donde cotizan.

En primer lugar, el número de afiliados y cotizantes ha tendido un aumento sostenido a través del tiempo. En diciembre de 2003 se contaban 576,869 cotizantes y 986,538 afiliados, para una densidad de cotizantes (cotizantes/afiliados) de 58,5%. No obstante, si bien a marzo de 2018 ya se registraban 1,860,698 cotizantes y 3,754,191 afiliados, la densidad disminuye hasta un 49,6%, casi 10 puntos porcentuales por debajo de 2003. Esto dibuja un panorama sobre el que se debe tener especial atención en el modelo de capitalización. La baja densidad de cotizantes significa que hay un sector de los trabajadores que, si bien está registrado en el sistema, no cotiza regularmente (ver Gráfico 13).

GRÁFICO 13
Evolución de afiliados, cotizantes y densidad del sistema de pensiones



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Pensiones.

En el Cuadro 19 se compara la fuerza de trabajo (ocupados más desocupados) con los cotizantes del sistema. En 2016 la proporción de la fuerza de trabajo que cotiza logra duplicarse con creces. No obstante, es importante tener presente que esta relación se mantiene en un nivel muy bajo, ya que tan solo el 33.8% de la fuerza de trabajo era cotizante del sistema. A diciembre de 2016, del total de la fuerza de trabajo, 3,387,028 personas no estuvieron cotizando en el sistema.

CUADRO 19

Relación fuerza de trabajo, formales e informales y cotizantes

Año	Trabajadores Cotizantes	Fuerza de Trabajo (Ocup+Desocup)	Población Ocupada Formal	Población Ocupada Informal	Desocupados	Cotizantes/ Ocupados Formales	Cotizantes/ Fuerza de Trabajo
Dic. 2005	626,615	3,990,710	1,437,260	1,839,113	714,337	43.60%	15.70%
Dic. 2006	808,496	4,099,148	1,505,583	1,929,504	664,062	53.70%	19.72%
Dic. 2007	913,203	4,204,152	1,571,912	1,976,393	655,848	58.10%	21.72%
Dic. 2008	929,743	4,253,721	1,566,047	2,087,899	599,775	59.37%	21.86%
Dic. 2009	1,118,293	4,223,253	1,560,994	2,032,994	629,265	71.64%	26.48%
Dic. 2010	1,189,601	4,379,847	1,631,129	2,122,400	626,318	72.93%	27.16%
Dic. 2011	1,242,780	4,580,813	1,686,216	2,226,189	668,408	73.70%	27.13%
Dic. 2012	1,291,137	4,678,485	1,716,228	2,274,520	687,737	75.23%	27.60%
Dic. 2013	1,376,966	4,727,553	1,769,801	2,248,619	709,133	77.80%	29.13%
Dic. 2014	1,508,392	4,912,146	1,865,496	2,334,389	712,261	80.86%	30.71%
Dic. 2015	1,617,107	5,010,523	1,966,583	2,342,467	701,473	82.23%	32.27%
Dic. 2016	1,725,802	5,112,830	2,098,736	2,332,886	681,208	82.23%	33.75%

Fuente: elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones y el Banco Central de la República Dominicana.

Al observar los datos sobre la fuerza del trabajo y la población ocupada formal e informal, y relacionarlos con los cotizantes del sistema de pensiones, se concluye que ha habido un incremento de la relación cotizantes/ocupados formales, vale decir, se ha logrado extender la cobertura en este segmento; pero, por otro lado, también se puede explicar que la baja densidad entre cotizantes y fuerza de trabajo total, se explica principalmente por los trabajadores informales y, en menor medida, por el número de personas desocupadas.

En el cuadro que sigue se puede observar la diferencia entre los afiliados y cotizantes del sistema público y privado. El 90.5% de los cotizantes están en el sistema de AFP, de los cuales el 84.2% cotizan en AFP de capitales privados.

Entre las AFP, Scotia Crecer, Popular y Siembra son las que concentran el mayor número afiliados y cotizantes pero la más baja densidad (43.1%, 49.1% y 46.8%, respectivamente). Por otro lado, la AFP JMMB-BDI, creada recientemente, registra la mayor densidad de cotizantes (86.9%).

En el caso del sistema público, INABIMA presenta la mayor densidad de cotizantes, llegando a casi un 84.6%. En general el esquema de reparto presenta mayor densidad de cotizantes que el esquema privado de capitalización, 63.8% versus 47.7%.

CUADRO 20

Distribución de afiliados, cotizantes y densidad de cotizantes en el sistema
(Al 31 de marzo del 2018)

Sistema	Afiliados	% de afiliados sobre el total	Cotizantes	% de cotizantes sobre el total	Densidad de cotizantes
Popular	1,113,359	29.7%	546,815	29.4%	49.1%
Reservas	479,475	12.8%	266,297	14.3%	55.5%
Romana	28,624	0.8%	16,659	0.9%	58.2%
Scotia Crecer	1,124,680	30.0%	484,886	26.1%	43.1%
Siembra	750,647	20.0%	351,648	18.9%	46.8%
Atlántico	32,003	0.9%	17,209	0.9%	53.8%
JIMB-BDI	731	0.0%	635	0.0%	86.9%
Total AFP	3,529,519	94.0%	1,684,149	90.5%	47.7%
FONDOS DE REPARTO					
Banco Central	1,445	0.0%	588	0.0%	40.7%
Banco de Reservas	2,547	0.1%	1,942	0.1%	76.2%
INABIMA	110,992	3.0%	93,911	5.0%	84.6%
Reparto Individualizado	114,984	3.1%	96,441	5.2%	83.9%
Ministerio de Hacienda	109,688	2.9%	36,813	2.0%	33.6%
Sin información	0	0.0%	43,295	2.3%	n/a
Total Fondos pensiones	3,754,191	100.0%	1,860,698	100.0%	49.6%

Fuente: elaboración propia en base al Boletín Estadístico Trimestral N° 59 de la SIPEN, al 31 de marzo de 2018.

Vale destacar que del total de afiliados, el 43.4% son mujeres; igualmente, del total de cotizantes, el 44.5% son mujeres; es decir, tanto como afiliados como cotizantes los hombres son mayoría. En lo que respecta a la densidad de cotizantes, es ligeramente superior en la mujeres (50.8% en la mujeres vs 48.6% en los hombres) (ver Cuadro 21).

CUADRO 21

Distribución de afiliados, cotizantes y densidad de cotizantes en el sistema, según sexo (Al 31 de marzo del 2018)

Sistema	Hombres afiliados	Mujeres afiliadas	Hombres cotizantes	Mujeres cotizantes	Total afiliados	Total cotizantes	Densidad de cotizantes hombres	Densidad de cotizantes mujeres	Densidad total
Popular	630,966	482,393	308,830	237,985	1,113,359	546,815	48.9%	49.3%	49.1%
Reservas	258,135	221,340	136,246	130,051	479,475	266,297	52.8%	58.8%	55.5%
Romana	23,869	4,755	14,444	2,215	28,624	16,659	60.5%	46.6%	58.2%
Scotia Crecer	659,334	465,346	283,075	201,811	1,124,680	484,886	42.9%	43.4%	43.1%
Siembra	444,914	305,733	207,086	144,562	750,647	351,648	46.5%	47.3%	46.8%
Atlántico	23,220	8,783	12,453	4,756	32,003	17,209	53.6%	54.2%	53.8%
JIMMB-BDI	372	359	316	319	731	635	84.9%	88.9%	86.9%
Total AFP	2,040,810	1,488,709	962,450	721,699	3,529,519	1,684,149	47.2%	48.5%	47.7%
FONDOS DE REPARTO									
Banco Central	836	609	355	233	1,445	588	42.5%	38.3%	40.7%
Banco de Reservas	1,379	1,168	1,019	923	2,547	1,942	73.9%	79.0%	76.2%
INABIMA	26,689	84,303	21,455	72,456	110,992	93,911	80.4%	85.9%	84.6%
Reparto Individualizado	28,904	86,080	22,829	73,612	114,984	96,441	79.0%	85.5%	83.9%
Ministerio de Hacienda	56,019	53,669	18,284	18,529	109,688	36,813	32.6%	34.5%	33.6%
Sin información	-	-	30,933	13,262	-	43,295	-	-	-
Total Fondos pensiones	2,125,733	1,628,458	1,033,596	827,102	3,754,191	1,860,698	48.6%	50.8%	49.6%

Fuente: elaboración propia en base al Boletín Estadístico Trimestral N° 59 de la SIPEN, al 31 de marzo de 2018.

En consonancia con lo anterior, en los cuadros 14 y 15, se puede apreciar cómo el sistema de reparto supera ampliamente al de capitalización individual en términos del número de cotizaciones mensuales por parte de sus afiliados. En el esquema privado de capitalización solo el 21% de los afiliados tiene más de 100 cotizaciones, mientras que en el de reparto han cotizado más de 100 veces el 64%; o sea, más del triple. Asimismo, en el primero el 35% de los afiliados no ha cotizado más de 20 veces, mientras que en el segundo no lo ha hecho solo el 3%.

CUADRO 22
Cantidad de cotizaciones mensuales
efectuadas de afiliados a las AFP
(Al 31 de marzo del 2018)

Tramo de Edad	Cotizantes	% Total	Acumulado
Hasta 20	1,238,261	35.3%	35.3%
21-40	582,446	16.6%	51.8%
41-60	408,458	11.6%	63.5%
61-80	300,345	8.6%	72.0%
81-100	242,269	6.9%	78.9%
101 y más	740,599	21.1%	100.0%
Total	3,512,378	100.0%	-

Fuente: elaboración propia en base al Boletín Estadístico Trimestral N° 59 de la SIPEN, al 31 de marzo de 2018.

CUADRO 23
Cantidad de cotizaciones mensuales
de afiliados al sistema de reparto individualizado

Cotizaciones mensuales	Banco Central		Banco de Reservas		INABIMA		Reparto Individualizado		
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Hasta 20	98	7.1%	41	1.6%	3,209	2.9%	3,348	2.9%	2.9%
21-40	101	7.3%	28	1.1%	7,010	6.3%	7,139	6.2%	9.1%
41-60	124	9.0%	36	1.4%	12,869	11.6%	13,029	11.3%	20.5%
61-80	117	8.4%	56	2.2%	9,240	8.3%	9,413	8.2%	28.7%
81-100	61	4.4%	56	2.2%	8,481	7.6%	8,598	7.5%	36.1%
101 y más	884	63.8%	2,328	91.5%	70,181	63.2%	73,393	63.9%	100.0%
Total	1,385	100.0%	2,545	100.0%	110,990	100.0%	114,920	100.0%	-

Fuente: elaboración propia en base al Boletín Estadístico Trimestral N° 59 de la SIPEN, al 31 de marzo de 2018.

La Ley No. 87-01 establece en su Art. 45 literal a, que tienen derecho a una pensión por vejez los afiliados que habiendo cumplido la edad de 60 años, hayan cotizado al menos durante 360 meses. Esto quiere decir que al 79% de los afiliados (con 100 cotizaciones o menos) en el esquema privado de capitalización, le faltarían 22 años o más para lograr las 360 cotizaciones para poder aspirar a una pensión. Asimismo, al 35% de los afiliados (con 20 cotizaciones o menos) en el mismo esquema le faltarían al menos 28 años o más para alcanzar el mínimo de cotizaciones y adquirir el derecho a una pensión.

Ante tal situación, se tiene que el 79% de los cotizantes del sistema tiene 49 años o menos, y un 58% se encuentra por debajo de los 40 años (ver Cuadro 24). Esto demuestra que el sistema de pensiones alberga una población relativamente adulta, por lo cual es posible advertir que el peso será bastante alto, considerando que dicho sistema depende principalmente del ahorro que las personas sean capaces de generar para poder financiar sus pensiones, y dicho ahorro al estar relacionado directamente con el salario del cotizante, guarda relación con los años de actividad laboral y con las condiciones de trabajo.

CUADRO 24
Cotizantes por tramo de edad sistema de pensiones
(Al 31 de marzo del 2018)

Tramo de Edad	Cotizantes	% Total	Acumulado
Hasta 19 años	29,522	1.6%	1.6%
20-24	227,967	12.3%	13.8%
25-29	303,910	16.3%	30.2%
30-39	521,334	28.0%	58.2%
40-49	386,607	20.8%	79.0%
50-59	250,751	13.5%	92.4%
60 ó más	140,607	7.6%	100.0%
Total	1,860,698	100.0%	-

Fuente: elaboración propia en base al Boletín Estadístico Trimestral N° 59 de la SIPEN, al 31 de marzo de 2018.

Bono demográfico de República Dominicana

El envejecimiento de la población es un factor fundamental para evaluar la pertinencia o no de establecer un determinado sistema de pensiones o, una vez establecido, para considerar la modificación de los parámetros del mismo. El 79% de los cotizantes del sistema tiene 49 años o menos, y un 58% se encuentra por debajo de los 40 años (ver Cuadro 25).

El sistema de pensiones alberga una población relativamente adulta, por lo cual es posible advertir que el peso será bastante alto, considerando que dicho sistema depende principalmente del ahorro que las personas sean capaces de generar para poder financiar sus pensiones, y dicho ahorro al estar relacionado directamente con el salario del cotizante, guarda relación con los años de actividad laboral y con las condiciones de trabajo.

CUADRO 25
Cotizantes por tramo de edad sistema de pensiones
(Al 31 de marzo 2018)

Tramo de Edad	Cotizantes	% Total	Acumulado
Hasta 19 años	29,522	1.6%	1.6%
20-24	227,967	12.3%	13.8%
25-29	303,910	16.3%	30.2%
30-39	521,334	28.0%	58.2%
40-49	386,607	20.8%	79.0%
50-59	250,751	13.5%	92.4%
60 ó más	140,607	7.6%	100.0%
Total	1,860,698	100.0%	-

Fuente: elaboración propia en base al Boletín Estadístico Trimestral N° 59 de la SIPEN, al 31 de marzo de 2018.

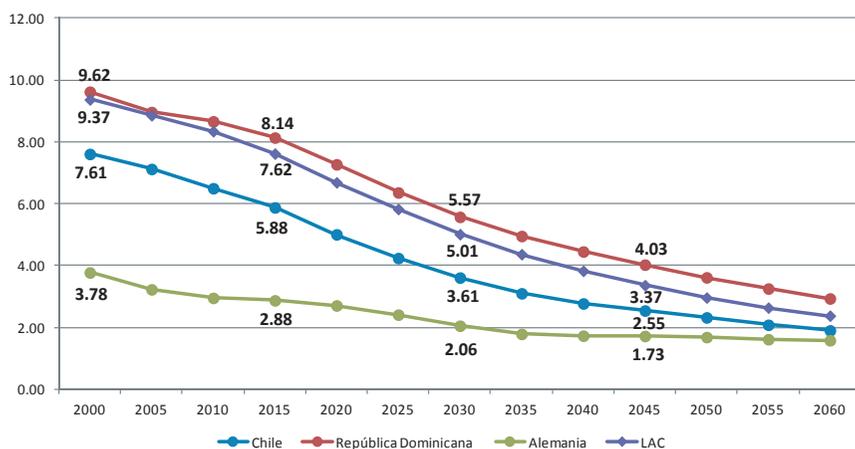
El índice de apoyo a la vejez (*Old-age support ratio*, en inglés), es un indicador elaborado por las Naciones Unidas útil para saber lo que las presiones demográficas representan para los sistemas de pensiones. Mide el número de personas de 20 a 64 en relación a la población de 65 años o más.

En este sentido, República Dominicana ha presentado y presentará condiciones envidiables para el funcionamiento de un sistema de reparto. Es así como entre el año 2000 y las proyecciones para 2030, el índice de apoyo a la vejez se ubicaría entre 9.6 y 5.6, por lo que existiría una población potencial de al menos 5.6 personas económicamente activas para financiar las pensiones de los jubilados; incluso superiores a la media de América Latina y el Caribe durante las próximas décadas (ver Gráfico 14).

Tomando en cuenta estas proyecciones, en el estudio publicado por la Fundación Sol *et al.*, en 2016, se sostuvo que se podría otorgar “[...] una tasa de reemplazo similar a la que hoy paga INABIMA

y sin tener que modificar la tasa de cotización del 10%, dado que entre 2015 y 2030 se generará un nivel importante de excedentes, los cuales pueden aumentar al invertirlos adecuadamente". (Fundación Sol y otros, 2016: 61).

GRÁFICO 14
Tasa de apoyo a la vejez (*Old-age support ratio*) Chile, República Dominicana y Alemania (2000-2060)



Fuente: elaboración propia en base a datos de las Naciones Unidas, *World Population Prospects: The 2017 Revision*.

Asimismo, con respecto a la experiencia chilena, en el citado estudio se afirma:

En Chile, por ejemplo, si hubiera existido un sistema de reparto entre 1990 y 2014, las pensiones pagadas podrían haber sido el doble, quedando un importante excedente en el sistema para compensar los años venideros cuando se acentúe la transición demográfica. De hecho, en este período de 25 años, las AFP que operan en Chile recaudaron \$90 billones de

pesos chilenos (millones de millones) principalmente a través de las cotizaciones de los trabajadores y pagaron solo \$30 billones en pensiones. Actualmente, cuando Chile presenta una tasa de dependencia que se sitúa entre 5 y 6 personas activas por cada persona mayor de 65 años, las cotizaciones que ingresan todos los meses a las AFP, equivalen a \$500,000 millones y el gasto en pensiones a solo \$200,000 millones. (Fundación Sol y otros, 2016: 61).

Un buen ejemplo de las condiciones favorables que tiene República Dominicana para un sistema de reparto es Alemania, cuyo eje central para el financiamiento de las pensiones es el reparto y ya ha llevado a cabo reformas paramétricas que irá ajustando hasta el 2029, donde hoy se observa un índice de apoyo a la vejez de 2.8, el cual será alcanzado por República Dominicana cerca del 2060 (ver Gráfico 14).

En resumen, conforme a las condiciones demográficas aquí observadas y las bajas tasas de reemplazo que se proyectan para el sistema privado de capitalización individual en República Dominicana, lo más aconsejable y urgente es llevar a cabo un abierto, serio y profundo debate nacional para discutir este tema y buscar soluciones; de lo contrario, de seguirse postergando el abordaje de este problema, se estará condenando a la población a bajas pensiones, cuando la situación que vive el país pudiera ser distinta si estuviera funcionando un sistema de reparto basado en los principios internacionales de la seguridad social.

Situación de los salarios de los cotizantes

En el cuadro siguiente se puede apreciar que prácticamente el 74% de los cotizantes no supera un ingreso salarial equivalente a dos salarios mínimos cotizables de enero-marzo 2018 (RD\$11,826.00); es decir, no más de R\$23,652.00. De hecho, el 42% de los cotizantes (777,313) apenas tiene un salario entre o y el mínimo cotizable, y el 32% (591,875) tiene como máximo dos salarios mínimos cotizables.

CUADRO 26

Relación: cotizantes por cantidad de salarios mínimos cotizables del sistema

Salarios Mínimos Cotizables*	Cotizantes	% Total	% Acumulado
0-1	777,313	41.8%	41.8%
1-2	591,875	31.8%	73.6%
2-3	184,665	9.9%	83.5%
3-4	96,885	5.2%	88.7%
4-6	133,244	7.2%	95.9%
6-8	32,649	1.8%	97.6%
8-10	15,992	0.9%	98.5%
10-15	16,379	0.9%	99.4%
15 ó más	11,696	0.6%	100.0%
Total	1,860,698	100.0%	-

Fuente: elaboración propia en base al Boletín Estadístico Trimestral N° 59 de la SIPEN, al 31 de marzo de 2018.

* El salario mínimo cotizable fue de RD\$11,826.00 en enero-marzo 2018.

La cantidad de cotizantes de ingresos superiores (sobre seis salarios mínimos cotizables), solo llega a 4,1% del total, lo cual demuestra que el sistema se conforma principalmente por cotizantes de bajos ingresos, lo que, dentro de un esquema de capitalización individual, tiene graves consecuencias en el momento de determinar las pensiones futuras, ya que además de no existir un beneficio definido, disminuye la probabilidad de acumular un ahorro suficiente cuando el salario cotizable es bajo. En este sentido, no es tampoco viable la exigencia de un aumento de ahorro para mejorar pensiones, pues dicha medida no se condice con la realidad salarial.

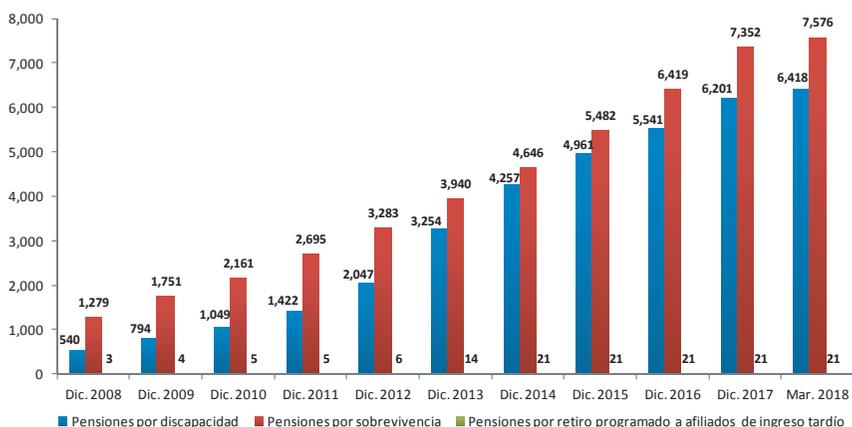
Pensiones otorgadas

Por otro lado, a marzo del 2018, se han otorgado 7,576 pensiones de sobrevivencia, 6,418 pensiones por discapacidad y 21 por retiro programado (ver Gráfico 15).

No obstante, se han solicitado, a la misma fecha, 18,154 pensiones de sobrevivencia y 10,922 por discapacidad. Igualmente, 114,865 personas de ingreso tardío han solicitado sus beneficios, y de estas, a 107,053 le han devuelto el saldo acumulado en su cuenta de capitalización individual (CCI) y, como se ha visto más arriba, solo se han otorgado 21 pensiones de retiro programado.

De un total 18,154 solicitudes de pensiones de sobrevivencia, se ha otorgado pensión solo al 41.7% (7,576); de un total de 10,922 solicitudes de pensiones por discapacidad, se ha concedido pensión al 58.8% (6,418); y de un total 114,865 solicitudes de beneficios de ingreso tardío, al 93.2% (107,053) se le ha devuelto el saldo de su CCI, denegándosele una pensión mensual (ver Cuadro 27).

GRÁFICO 15
Evolución de las pensiones otorgadas por tipo



Fuente: elaboración propia en base al Boletín Estadístico Trimestral N° 59 de la SIPEN, al 31 de marzo de 2018.

CUADRO 27
Pensiones por sobrevivencia, discapacidad y por ingreso tardío solicitadas, otorgadas, denegadas y en trámite o pendientes (Al 31 de marzo del 2018)

Tipo de pensión	Solicitadas	Otorgadas/ aprobadas	%	Dene-gadas	%	En trámite/ pendiente	%
Sobrevivencia	18,154	7,576	41.7%	10,286	56.7%	292	1.6%
Discapacidad	10,922	6,418	58.8%	3,557	32.6%	947	8.7%
Ingreso tardío (1)	114,865	107,074	93.2%	7,714	6.7%	77	0.1%

Fuente: elaboración propia en base al Boletín Estadístico Trimestral N° 59 de la SIPEN, al 31 de marzo de 2018.

(1) Solo el 0.02% de las solicitudes aprobadas (21) fueron favorecidas con una pensión de retiro programado, al resto se le devolvió el saldo de su cuenta de CCI.

Por otro lado, a marzo de 2018, el monto promedio de una pensión por sobrevivencia ascendía a los RD\$10,920.09, el de las pensiones por discapacidad a RD\$8,071.44 y el de las pensiones por retiro programado promediaba 20,888.11 (ver Cuadros 28, 29 y 30).

CUADRO 28
Pensión promedio de sobrevivencia, según entidad (en RD\$)
(Al 31 de marzo de 2018)

Entidad	Promedio total
Atlántico	6,485.96
Popular	11,816.47
Reservas	12,076.27
Romana	9,345.60
Scotia Crecer	9,179.14
Siembra	10,848.11
Plan sustitutivo- Banco Central	35,167.37
Plan sustitutivo- Banco de Reservas*	16,709.14
Autoseguro del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS)	9,215.28
Total	10,920.09

Fuente: elaboración propia en base al Boletín Estadístico Trimestral N° 59 de la SIPEN, al 31 de marzo de 2018.

*Las solicitudes de pensiones correspondientes al plan sustitutivo del Banco de Reservas son tramitadas por AFP Reservas.

CUADRO 29

Pensión promedio por tipo de discapacidad, según entidad (en RD\$)

Entidad	Tipo de discapacidad		Promedio total
	Parcial	Total	
Atlántico	-	-	-
Popular	4,726.59	10,273.97	8,227.75
Reservas	4,723.89	11,273.58	8,179.33
Romana	3,646.65	8,199.92	6,961.16
Scotia Crecer	3,099.74	7,776.59	5,784.45
Siembra	4,415.05	9,734.99	7,846.81
Plan sustitutivo- Banco Central	10,919.62	35,146.44	29,594.46
Plan sustitutivo- Banco de Reservas*	12,670.99	25,954.51	19,480.19
Autoseguro del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS)	5,959.42	15,162.89	10,896.61
Total	4,532.46	10,490.80	8,071.44

Fuente: elaboración propia en base al Boletín Estadístico Trimestral N° 59 de la SIPEN, al 31 de marzo de 2018.

*Las solicitudes de pensiones correspondientes al plan sustitutivo del Banco de Reservas son tramitadas por AFP Reservas.

CUADRO 30
Pensión promedio de retiro programado*

Entidad	Promedio total
Atlántico	-
Popular	19,813.22
Reservas	15,139.71
Romana	-
Scotia Crecer	20,260.23
Siembra	22,963.59
Total	20,888.11

Fuente: elaboración propia en base al Boletín Estadístico Trimestral N° 59 de la SIPEN, al 31 de marzo de 2018.

*Incluye solamente montos de pensiones correspondientes a beneficiarios actuales.

Tasas de reemplazo y comparación internacional

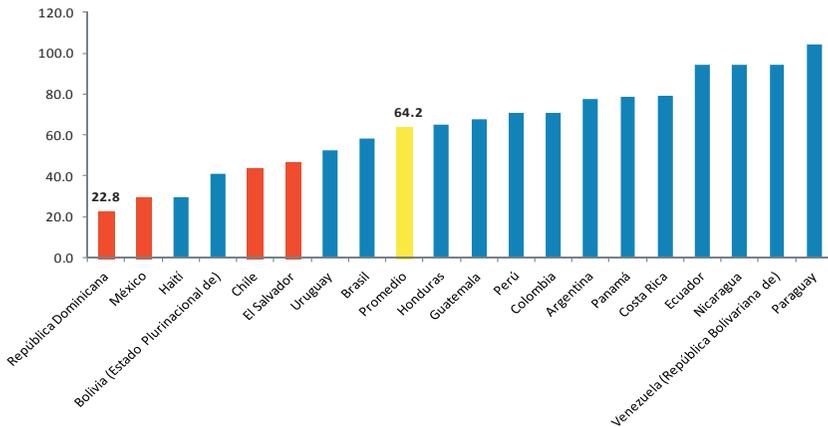
Según las proyecciones de la OCDE, República Dominicana tendrá la tasa de reemplazo (el valor de las pensiones en relación al salario cotizante) más baja de América Latina y el Caribe. Al analizar la situación de 19 países de la región, se observa que la tasa de reemplazo bruta proyectada para los trabajadores de ingreso promedio en República Dominicana es de 22,8%, muy por debajo del promedio de 64,2%; es decir, solo un 22.8% del salario promedio del trabajador será compensado con la pensión que, eventualmente y si cumple todos los requisitos, recibirá en un futuro incierto (ver Gráfico 16).

Adicionalmente, es importante constatar que los cuatro países que tienen sistemas privados de capitalización individual como eje central para el financiamiento de pensiones (Chile, México, El Salvador y

República Dominicana), se encuentran entre los seis países de la región que registran las menores tasas de reemplazo proyectadas (ver Gráfico 16).

GRÁFICO 16

Tasas brutas de reemplazo en pensiones para 19 países América Latina, * para trabajadores de ingreso promedio

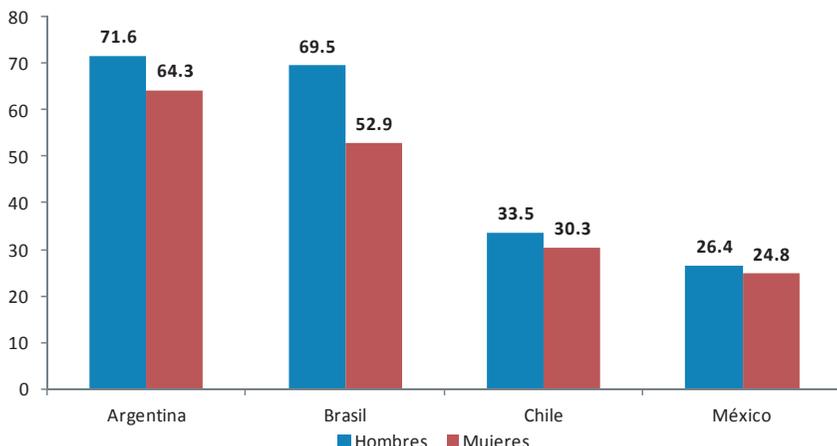


Fuente: elaboración propia en base a datos de OECD/IDB/The World Bank (2014), Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean, OECD Publishing. Disponible en: http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2014-en

*En rojo, se destaca a aquellos países cuyo pilar contributivo activo se basa total o casi totalmente en la capitalización individual.

En este sentido, los datos más recientes sobre la tasa bruta de reemplazo de la OCDE, nos permiten comparar las tasas de reemplazo de cuatro países de América Latina en 2016: Argentina, Brasil, Chile y México. Ya se ha dicho que en los dos últimos el eje central para el financiamiento de las pensiones es un sistema privado de capitalización individual. En el cuadro que sigue se puede ver claramente que las tasas brutas de reemplazo, tanto para hombres como para mujeres, son mayores en Argentina y Brasil comparadas con las de Chile y México (ver Gráfico 17).

GRÁFICO 17
Tasas brutas de reemplazo hombres y mujeres
cuatro países de AL, 2016



Fuente: OCDE. Disponible en: <https://data.oecd.org/pension/gross-pension-replacement-rates.htm#indicator-chart>

En este sentido, vale destacar que en Argentina existió, al igual que ahora en Chile y República Dominicana, un sistema de capitalización individual. Pero en 2008, ante el fracaso del mismo, los ciudadanos argentinos se movilaron y demandaron uno nuevo. Fue así como en ese mismo año, bajo el gobierno de Cristina Fernández, se produjo una reforma previsional, instaurándose un sistema de reparto, tripartito y solidario.

El abogado y experto previsional argentino Juan Carlos Díaz, quien como diputado fue uno de los principales impulsores de dicha reforma previsional, relata en pocas palabras la experiencia de las AJFP (AFP) argentinas y el tránsito hacia un nuevo sistema de pensiones:

La experiencia de las AFJP argentinas fue un fracaso, una estafa muy grande, recaudaron 47 mil millones de dólares en

14 años y nos devolvieron 20 mil millones cuando terminó esa experiencia. Daban en ese momento una prestación del 30 por ciento del salario de cese por lo tanto el pueblo argentino reaccionó y volvimos al sistema de reparto que hizo que durante todos estos años los jubilados argentinos ganaran más que la inflación en nuestro país.³⁸

Asimismo, explica cómo funciona el nuevo sistema y su viabilidad con las siguientes palabras:

Yo pago la jubilación de mi papá, en el entendimiento de que mi hijo va a pagar mi jubilación. Este sistema de reparto intergeneracional se financia con tres sistemas: aporte de los trabajadores, contribuciones patronales e impuestos del conjunto de los argentinos. Tenemos un fondo de rentabilidad que ha llegado a los 80 mil millones de dólares y año a año los soportes de contribuciones e impuestos fueron más que proporcionales a los gastos.³⁹

Como se ha podido evidenciar más arriba, el nuevo sistema de pensiones argentino otorga pensiones que rondan el 70% del salario promedio y proyecta una tasa de reemplazo cercana al 80%.

Asimismo, ante una tasa de reemplazo proyectada de 22.8% bajo el modelo de AFP, actualmente los profesores afiliados al sistema de reparto del Instituto Nacional de Bienestar Magisterial

³⁸ Para más información, véase: "Diputado argentino repasa fracaso del sistema privado de pensiones en su país". [en línea] Entrevista para *Radio Diario Universal de Chile*, publicada el 11 de septiembre de 2016. Disponible en: <http://radio.uchile.cl/2016/09/11/diputado-argentino-repasa-fracaso-del-sistema-privado-de-pensiones-en-su-pais/>.

³⁹ *Ibidem*.

(INAMBIMA), se están pensionando con una tasa de reemplazo promedio de 65.6%, con una diferencia de más de 42 puntos porcentuales (ver Cuadro 31).

CUADRO 31
Tasa de reemplazo INABIMA

Pensión promedio Julio 2018	RD\$34,744.00
Salario cotizante promedio Julio 2018	RD\$53,000.00
Tasa de Reemplazo promedio INABIMA	65.6%

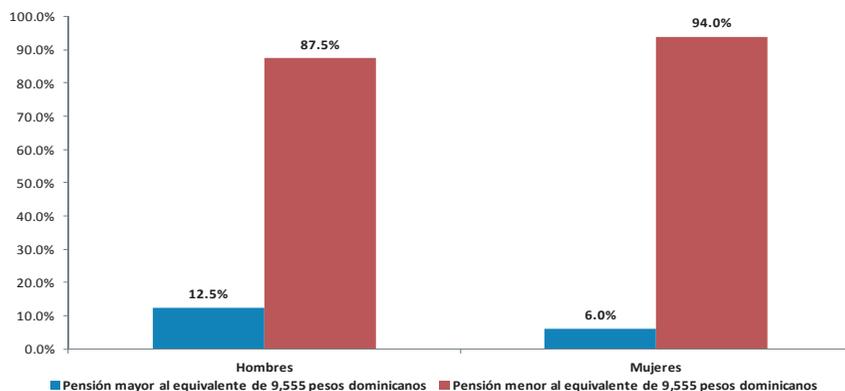
Fuente: elaboración Propia en base a información entregada por INABIMA, respondiendo a la solicitud en julio de 2018.

No es cierto que, en algunos países con menores comisiones, más trabajo formal, mayores salarios y mejores instituciones y fiscalización, esto funcione bien para la gente. El sistema de AFP y capitalización individual está diseñado para el beneficio de una élite financiera, en alianza con los poderes económicos y los regímenes políticos, y no para que la gente se jubile con dignidad.

El mejor ejemplo de esto es Chile, la meca de este sistema, donde el período de desarrollo y consolidación del mismo ya se cumplió. Las pensiones en ese país son, en abrumadora mayoría, de hambre, pues casi nadie supera la barrera de 154,304 pesos a febrero de 2016, un 41% menos respecto del salario mínimo legal de ese año, y equivalente a unos 205 dólares, unos 9,555 pesos dominicanos de la fecha (ver Gráfico 18).

GRÁFICO 18

Porcentaje de jubilados con pensiones menores a \$154,304 pesos chilenos (Equivalente a RD\$9,555) Modalidad de Vejez Edad Retiro Programado (Pensiones pagadas por las AFP)



Fuente: Fundación Sol, datos SAFF. Febrero 2016, publicados el 15/03/2016.

A febrero 2018, según Fundación SOL, la mediana de las pensiones autofinanciadas en Chile bajo régimen de AFP fue de 134,888 pesos chilenos (229 dólares o 11,218 pesos dominicanos), y un promedio de 200,851 pesos chilenos (340 dólares ó 16,657 pesos dominicanos), entre 626,415 pensiones otorgadas. La mediana entre quienes se pensionaron con 30 a 35 años de cotizaciones fue de 301,545 pesos chilenos (512 dólares o 25,083 pesos dominicanos, poco más que los dos salarios mínimos cotizables, por debajo del costo de la canasta básica promedio), pero las pensiones entregadas con 30 años cotizados o más apenas llegan a un 13% del total, o lo que es lo mismo el 87% de los cotizantes reales nunca llegaron a las cotizaciones exigidas para ese nivel.

Asimismo, la referida Fundación informa que en Chile, de 649,876 pensiones que se pagaron en junio de 2018 en el sistema de AFP, la mitad fue inferior a 147,473 pesos chilenos (228 dólares

o 11,236 pesos dominicanos), monto que incluye el aporte del pilar solidario y que es muy inferior al salario mínimo chileno (276,000 pesos). En este mismo orden, de 9,838 nuevos jubilados en el mes de junio, la mitad no logró autofinanciar una pensión superior a los 57,788 pesos chilenos (78 dólares o 3,870 pesos dominicanos); lo que demuestra, cada vez más, que en Chile el sistema de AFP no es capaz de entregar pensiones dignas a sus jubilados.

Finalmente, como se aprecia en el cuadro 32 al comparar con otros países de América Latina con similares cifras macroeconómicas y demográficas, incluyendo la tasa de dependencia, otras naciones con sistema de pensiones de reparto, mixtos o paralelos tienen tasas de reemplazo proyectadas muy superiores a la de República Dominicana.

Se puede ver que las diferencias de presión fiscal no significan, necesariamente, un aumento importante al agregar la recaudación destinada a financiar la seguridad social. Incluso hay países como Guatemala que, teniendo una presión fiscal menor a la dominicana, poseen una tasa de reemplazo proyectada superior en 45 puntos porcentuales.

En todo caso, en República Dominicana la recaudación de la seguridad social en materia de pensiones de por sí ya es alta, solo que privatizada, e implica prácticamente un 10% de los salarios formales y los fondos acumulados superan ya el 11% del PIB.

CUADRO 32

Indicadores seleccionados países con modelos de pensiones públicos de reparto o de capitalización parcial colectiva, paralelo, mixto y de capitalización individual

País	Tipo de sistema de pensiones	Población 2017 (En miles de personas a mitad de año)	Tasa de dependencia proyectada 2020	PIB per cápita a precios corrientes 2017 (En dólares)	Presión fiscal 2016 (con seguridad social)	Presión fiscal 2016 (sin seguridad social)	Cotizantes 15 a 64 años como porcentaje del total de la PEA 2015	Tasa de reemplazo proyectada
Argentina	De reparto	44,121	4.8	14,305.0	31.3	24.4	...	77.5
Brasil	De reparto	211,175	6.5	9,699.9	32.2	23.9	57.6	58.3
Cuba	De reparto	11,423	3.9	8,248.7	46.1	40.4
Ecuador	De reparto	16,624	7.1	6,199.1	18.8	14.0	44.3 /3	94.2
Guatemala	De reparto	16,536	10.1	4,574.4	10.7	10.3	...	67.8
Haití	De reparto	11,029	10.4	774.8	13.7	13.7	...	29.8
Honduras	De reparto	9,071	10.8	2,532.5	22.0	19.0	18.2	64.9
Nicaragua	De reparto	6,218	9.2	2,217.2	22.0	16.3	...	94.2
Paraguay	De reparto	6,805	8.0	5,726.9	17.1	12.5	21.7	104.1
Venezuela	De reparto	31,311	8.0	12,472.4	15.7	14.7	...	94.2
Colombia	Paralelo 1/	49,059	7.0	6,398.4	19.8	17.2	33.7	70.8
Perú	Paralelo	32,167	7.4	6,588.3	16.4	14.4	32.9 /3	70.6
Uruguay	Mixto /2	3,456	3.8	17,181.2	26.6	19.3	71.4	52.5
Costa Rica	Mixto	4,918	5.9	11,702.9	23.4	14.6	61.7	79.4

País	Tipo de sistema de pensiones	Población 2017 (En miles de personas a mitad de año)	Tasa de dependencia proyectada 2020	PIB per cápita a precios corrientes 2017 (En dólares)	Presión fiscal 2016 (con seguridad social)	Presión fiscal 2016 (sin seguridad social)	Cotizantes 15 a 64 años como porcentaje del total de la PEA 2015	Tasa de reemplazo proyectada
Panamá	Mixto	4,054	6.6	15,254.7	16.3	10.2	52.1 /4	78.4
Chile	Capitalización individual	18,209	5.0	15,247.3	18.8	17.4	64.7	43.9
República Dominicana	Capitalización individual	10,772	7.3	7,040.4	13.7 /7	13.7	66.3 /3	22.8

Fuentes:

Población 2017 (En miles de personas, a mitad del año): CEPALSTAT. *Cotizantes de 15 a 64 años como porcentaje del total de la PEA 2015:* CEPAL (2017), *Panorama Social de América Latina. PIB per cápita a precios corrientes 2017 (En dólares):* CEPALSTAT. *Presión fiscal 2016 (con y sin seguridad social):* CEPALSTAT. *Tasa de reemplazo proyectada:* OECJ/IDB/The World Bank (2014), *Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean*, OECD Publishing. Disponible en: http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2014-en. *Tasa de dependencia proyectada 2020:* Naciones Unidas, *World Population Prospects: The 2017 Revision*.

Notas:

- /1 Los trabajadores deben elegir entre el sistema de reparto o el de capitalización individual.
- /2 Los afiliados pertenecen a ambos sistemas.
- /3 "La información corresponde a afiliación al sistema de pensiones". CEPAL (2017). Para el caso de República Dominicana, los cotizantes de 15 a 64 como porcentaje de la PEA se reduce a 32.3.
- /4 "Se indaga si el trabajador es asegurado directo en el seguro social. En 2001 no se especifica si es asegurado directo o indirecto. En todos los casos, este indicador no permite aislar el acceso a pensiones del acceso a prestaciones de salud, este último por lo general un poco más alto, de manera que se puede sobreestimar el nivel de acceso a los sistemas de pensiones (véase el Panorama Social de América Latina, 2013, en el que se muestran las diferencias en países donde sí se puede hacer la distinción)". Cepal (2017).
- /5 Mide el número de personas de 20 a 64 en relación a la población de 65 años o más.
- /6 Para Venezuela corre pone al año 2013.
- /7 Excluye la contribución a la seguridad social.

V. UNA RUTA A SEGUIR

La tendencia regional

De acuerdo con CEPAL (2018), las proyecciones a 2065 hablan de una población de 196 millones de personas con 65 años, y más en América Latina. En 2014, alrededor del 60% de la población de esta edad no recibió un beneficio contributivo, y un supuesto conservador es que la cobertura de los sistemas de pensiones contributivos se mantendrá en un 25%, por lo que unos 150 millones de personas mayores de 65 años estarán desprotegidas de ingresos en la vejez de no hacerse cambios sustantivos. Asimismo, se prevé que tomaría medio siglo llegar en América Latina a una cobertura como la de Uruguay en 2014, de un 87.2%, y que ello sería imposible basándose solo en esquemas contributivos.

Por todo esto se hacen imperiosas las reformas en la región. Así las cosas, existiría en la actualidad una serie de avances en materia de solidaridad, administración y financiamiento público, retomando en alguna o gran parte principios esenciales de la seguridad social, sobre todo en aquellas sociedades donde se estableció la capitalización individual en estado puro.

La creación de los regímenes de capitalización individual en las últimas décadas tuvo como base crear una caracterización interesada de la realidad, ya que la reducción de la razón ocupados/jubilados, en vez de verse por el lado del aumento de la esperanza de vida y a la vez de la destrucción de empleos de calidad en la globalización neoliberal, erosionando la base financiera del sistema de reparto, se tomó acriticamente para

cuestionar su viabilidad, y se pensó que la única forma viable de sostener pensiones sería la capitalización individual. Esto sin embargo, “se basa en una sobreestimación de los problemas de los sistemas de reparto y una infraestimación de los problemas de la capitalización”. (Kremerman, 2014).

En el último tiempo, se ha dado énfasis a la dimensión de género, incorporándose la creación de pilares no contributivos, con múltiples beneficios de acuerdo con las necesidades y la realidad de la población. En algunos países se ha avanzado en el restablecimiento del espacio del Estado como actor principal e incluso exclusivo, con sistemas públicos o de propiedad pública de pensiones, y reincorporando los sistemas de reparto. Esto, según CEPAL, estaría configurando

[...] una tendencia a avanzar hacia lo público y desarrollar esquemas solidarios, a diferencia de lo que ocurrió en la década de 1990, cuando las reformas se concentraron en la introducción del esquema de capitalización individual en los sistemas de pensiones. Esta nueva tendencia regional hacia una mayor participación del Estado en el sistema de pensiones incluye el diseño de mecanismos de solidaridad contributivos y no contributivos. (CEPAL, 2018).

En tal sentido, de siete países con pilares no contributivos o programas asistenciales para la vejez en América Latina, se pasó a 16 en 2015, y solo en Nicaragua, Haití, Honduras y República Dominicana no existen sistemas de este tipo. De esta forma, a nivel regional la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos de las personas mayores de 65 años se incrementó del 3.7% al 23.8%. Esto se debe al desarrollo de programas de protección social para las personas mayores y la valoración de un

enfoque de derechos, partiendo del alto grado de informalidad laboral y no cobertura de los sistemas contributivos en nuestras sociedades. Por ejemplo, a través de la Renta Dignidad, en Bolivia, la cobertura alcanzada por el sistema de pensiones no contributivo es casi universal respecto de la población de 60 años y más. (CEPAL, 2018).

Como se puede ver en el gráfico a continuación, en varios países se ha establecido el pilar no contributivo y es importante en la mayoría de estos.

GRÁFICO 19
Crecimiento de las pensiones no contributivas en países seleccionados de América Latina



Fuente: CEPAL, 2018.

Además de la instauración de pilares no contributivos y aportes complementarios por parte de la administración pública, en atención a la desprotección de la mayoría de la clase trabajadora considerando los requisitos de los pilares contributivos, también se ha revisado la necesidad de un enfoque de género en los sistemas de pensiones. La dimensión de género no estuvo presente en las reformas estructurales de pensiones en la región, realizadas entre 1981 y 2008.

Por ejemplo, un problema importante es que la gran mayoría de quienes trabajan en servicio doméstico son mujeres, y República Dominicana no es la excepción. En la región, el 10.7% de las mujeres ocupadas se desempeñan en el servicio doméstico y de ellas solo el 26.9% tiene cobertura en la seguridad social. Según CEPAL, en países como Honduras, México, Paraguay, Bolivia y la propia República Dominicana las afiliadas al sistema de pensiones no llegan a ser el 2% de las trabajadoras del servicio doméstico.

En la reforma en Chile se calcula que el 68% de los beneficiarios del sistema de pensiones solidario son mujeres. Las mujeres y sus cónyuges pueden ser beneficiarias de las pensiones no contributivas si el grupo familiar se incluye en el 60% de menos ingresos. Con el bono por hijo, se pretende atenuar los efectos de la tabla de mortalidad diferenciada cuando se aplica a las mujeres, ya que todas las que han tenido un hijo vivo son beneficiadas por esta bonificación.

En Uruguay, si antes solo el 30% de las trabajadoras en servicio doméstico estaban afiliadas al sistema de pensiones, en 2017 se estimada que el 70% de las mismas, lo están a través del Banco de Previsión Social. En Costa Rica, se modificó la base mínima contributiva y el trámite de afiliación se simplificó, además de ser obligatoria para la parte empleadora, lo cual ha redundado en elevar la cantidad de trabajadoras afiliadas.

Reformas recientes

Una reforma a los sistemas de pensiones, ya sea estructural (sustitutiva o no) o paramétrica, debe basarse en una evaluación del sistema existente, entendiendo que

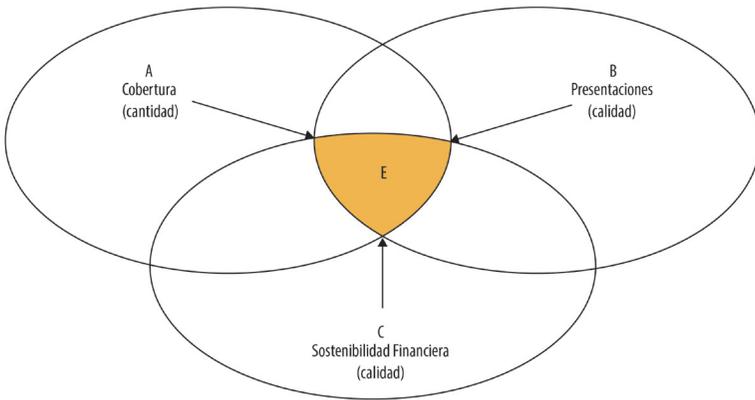
En la mayoría de los países de la región, se efectuó solo una evaluación básica, concentrada en la sostenibilidad financiera y los efectos fiscales de los sistemas de pensiones. La ampliación del campo de análisis es fundamental para consolidar sistemas de pensiones modernos y para que en los futuros diseños de los esquemas previsionales se tengan en cuenta otras dimensiones muy relevantes para el logro de los objetivos de un esquema que pertenece al ámbito de la protección social. (CEPAL, 2018).

En esa dirección, CEPAL propone que dicha evaluación se haga en la interacción entre tres dimensiones:

[...] la cobertura o cantidad de personas cubiertas (conjunto A), las prestaciones o el nivel de las pensiones (conjunto B) —que dan una noción de la calidad del sistema— y los costos y la sostenibilidad financiera del esquema de pensiones (conjunto C). La intersección de los tres conjuntos, el área E, representa un sistema de pensiones en equilibrio, es decir, que ha alcanzado una cobertura adecuada, proporciona beneficios suficientes y es financieramente sostenible [...] En general, un sistema de pensiones deficitario en estas tres dimensiones requiere la implementación de una reforma estructural del esquema previsional. (CEPAL, 2018).

FIGURA 5

Esferas a ser consideradas en una reforma a los sistemas de pensiones y área de equilibrio (E)



Fuente: CEPAL, 2018.

En el periodo 2008-2017 se realizaron reformas paramétricas en los sistemas de pensiones de 14 países latinoamericanos (11 esquemas públicos de reparto y 3 sistemas de capitalización individual), las cuales se orientaron en distintas direcciones. En los sistemas de reparto se hicieron varias reformas que en diversos casos significaron fortalecimiento y avance del carácter solidario y protector del sistema, mientras en algunos, especialmente Honduras, Guatemala y Brasil, significó retrocesos en ese ámbito:

1. Disminución de requisitos para acceder a los beneficios del sistema público, adecuada cobertura y mantener avances del sistema (Uruguay, 2008).
2. Solucionar insuficiencia de ciertos beneficios y fortalecer suficiencia financiera (Cuba, 2009).
3. Aumentar cotización patronal y aumentar beneficios de población más vulnerable (Nicaragua, 2013).

4. Homogeneizar regímenes del sistema público (Venezuela, 2014).
5. Fijar tasa de cotización de empleados públicos (Haití, 2015).
6. Ajustar pensiones según inflación del año anterior (Ecuador, 2015).
7. Aumentar edad de retiro, años de cotización u otros requisitos, de toda o parte de la población cubierta para acceder a los beneficios (Guatemala, 2010; Paraguay, 2010; Honduras, 2014; Brasil, 2015; Costa Rica, 2016).

En sistemas de capitalización individual, las reformas paramétricas han seguido más o menos la tendencia de Chile y las recomendaciones del Banco Mundial en la materia, en términos de multifondos, multipilaridad o pilares integrados o más bien complementarios, donde el rol del Estado es subsidiario:

1. Introducción de multifondos similar a Chile (Colombia 2009).
2. Acceso a casi la totalidad de los fondos ahorrados (Perú 2016).
3. Creación de multifondos, de una cuenta complementaria de ahorro colectivo, aumento de cotización, variación en requisitos y beneficios, igualación del cálculo para hombres y mujeres, entre las principales medidas (El Salvador, 2017).

De igual modo, en el mismo período (2008-2017) se hicieron reformas estructurales a tres de los cinco países en que se implementó una reforma estructural sustitutiva instaurando la capitalización individual:

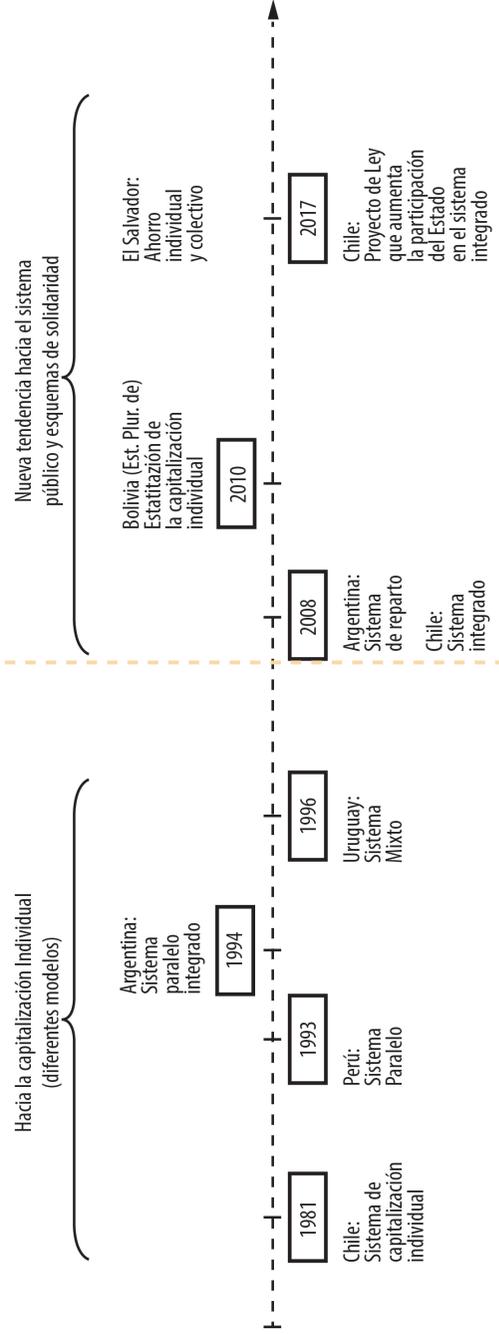
1. En Chile se reformó en 2008 para incorporar un pilar solidario financiado con impuestos generales a través de un sistema

de pensiones no contributivas y aportes complementarios a las contributivas desde el Estado.

2. En 2010 en Bolivia estatizó el sistema de capitalización individual, al que agregó el pilar no contributivo de la Renta Dignidad.
3. En El Salvador se agregó un fondo de ahorro colectivo llamado Cuenta de Garantía Solidaria.
4. Y Argentina se eliminó la capitalización individual y se reinstuyó el modelo público de reparto. Mientras en Chile se creó un modelo que combina las cuentas individuales con complementos de financiamiento público, en Argentina este modelo —aunque era distinto— se eliminó.

FIGURA 6

Ciclos y tipos de reformas al sistema de pensiones aplicadas en países seleccionados en América Latina



Fuente: CEPAL, 2018

A continuación se hará una descripción más desglosada de las más importantes reformas mencionadas.

Bolivia

La creación de un nuevo programa de pensiones no contributivo llamado Renta Dignidad en 2008, que es una renta universal de vejez, reemplazó a Bonosol, aumentando la cobertura y beneficios a cargo del Estado. Dos años después, en 2010, una nueva reforma estructural estatizó el sistema de capitalización individual, aunque mantuvo su estructura, y creó un fondo para financiar aportes solidarios a las pensiones contributivas más bajas, se agregó un aporte solidario adicional de los trabajadores y se premió la mayor densidad de cotización. Además, se disminuyó la edad de retiro, y se estableció el bono por hijo nacido vivo para compensar y aumentar las pensiones de las mujeres. Las AFP privadas fueron sustituidas por la Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo.

El Salvador

En la reforma salvadoreña de 2017, se mantuvo el sistema de capitalización con algunas modificaciones, con lo cual se puede decir que fue una reforma paramétrica. No obstante, la capitalización individual convive con un nuevo mecanismo de ahorro colectivo solidario administrado por el sector privado (AFP) que ofrece distintos beneficios. El proyecto de gobierno, que era la creación de un sistema mixto, en el cual la base es el reparto complementado con capitalización individual, no reunió los apoyos congresuales claves ni del empresariado.

Argentina

En ese país se realizó una reforma estructural sustitutiva, y una reforma paramétrica. Se puso fin a la capitalización individual, regresando del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), de reparto y público. Se creó un Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) que lo gestiona la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Además, una comisión bicameral del Congreso nacional tiene como función controlar el uso de los fondos, así como emitir propuestas y recomendaciones.

Las decisiones de inversión ya no se orientan a maximizar el retorno del capital invertido, sino que el objetivo principal de la política de inversiones del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) es el desarrollo económico. Por eso, entre los criterios de inversión que de hecho se introdujeron antes de la reforma, se estableció que entre un 5% y un 20% de la cartera debía invertirse en proyectos productivos y de infraestructura; fue aumentada la proporción invertida en deuda pública; se disminuyó la inversión en acciones nacionales; y se eliminó la inversión en el extranjero.

Chile

Se realizó en 2008 una reforma estructural, en la que el pilar principal sigue siendo contributivo de capitalización individual, asociado a un financiamiento público proveniente de rentas generales y administración pública, con aportes contributivos complementarios a las pensiones más bajas [Aporte Previsional Solidario (APS)], y pensiones no contributivas [Pensión Básica Solidaria (PBS)]. Se agrega un bono por hijo.

En 2006, se instituyó el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), cuyo rol es responder a los cambios demográficos en función de la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, y se ha logrado

que el capital acumulado pueda cubrir las necesidades de las pensiones solidarias en las décadas por venir.

Se ha propuesto también crear un Sistema de Ahorro Colectivo (SAC), público, que incluya un Fondo de Ahorro Personal (FAP), con un 3% adicional de cotización, con cuentas de capitalización individual, y un Fondo de Ahorro Colectivo (FAC), con un 2% adicional de cotización, para financiar: i) el aporte solidario intergeneracional; ii) el bono compensatorio para las mujeres, como solidaridad intergénero; y iii) el aporte solidario entre niveles altos y bajos de ingresos.

Pero el debate ha continuado. En noviembre de 2016 el expresidente Ricardo Lagos se expresó de la siguiente forma en la red social Twitter:

Las AFP se preocupan más de las utilidades de sus propietarios que de las pensiones de sus afiliados. Es un sistema injusto y hay que cambiarlo. Los trabajadores y trabajadoras chilenos merecen un sistema de pensiones solidario y justo que reconozca el trabajo de toda una vida. Ni un peso más para las AFP. Participemos del debate y alcancemos amplios acuerdos para cambiar este sistema injusto. (Lagos, 2016).

Por su parte, el movimiento por el rescate del sistema previsional público y la Coordinadora Nacional de Trabajadores NO+AFP, en alianza con la Fundación SOL, han presentado una propuesta al país basándose en supuestos económicos y en análisis de la situación demográfica y laboral. En base a ello, proponen un modelo de reparto, solidario y con financiamiento tripartito de trabajadores, empresas y Estado. En el mismo, existirá beneficio definido, premiado por años de cotización, y

garantía de pensión mínima por encima al salario mínimo legal. Tendría los siguientes tipos de pensiones: 1) Pensión Contributiva; 2) Pensión Mínima Contributiva; y 3) Pensión Universal No Contributiva; todos bajo la premisa de certeza de ingresos, tope de contribución y reconocimiento de las mujeres cotizantes, como principios de justicia y derechos. El trabajo independiente y el trabajo pesado debería tener atención particular para asegurar equidad y protección universal efectiva. (Coordinadora Nacional de Trabajadores NO+AFP, 2016).

El superávit de ingresos respecto a gastos en el sistema se destinará al Fondo de Reserva Técnica de Pensiones, cuya finalidad principal sería "asegurar el cumplimiento de las obligaciones previsionales del sistema en el largo plazo y en el evento de periodos de estrés financiero, y del previsible impacto del envejecimiento de la población, cuando termine el actual bono demográfico positivo. Este Fondo se invertirá con el objeto de generar rentabilidad social". (Coordinadora Nacional de Trabajadores NO+AFP, 2016).

Para el gobierno de este nuevo sistema, se ha propuesto "la conformación de una institución administradora de derecho público de la seguridad y previsión social, autónoma de otras instituciones del Estado y del gobierno de turno, sin fines de lucro, con individualidad jurídica, financiera, contable y administrativa". Esta entidad no tendrá ningún derecho patrimonial sobre el Fondo de Reservas Previsional ni sobre el Fondo de Reservas Técnicas. (Coordinadora Nacional de Trabajadores NO+AFP, 2016).

Hallazgos en la situación de República Dominicana

En República Dominicana la Ley promulgada en 2001 estableció un régimen de pensiones contributivo, fundado en un sistema privado obligatorio de cuentas individuales, con contribución definida y sin beneficio definido. Esto es, un sistema de capitalización individual, administrado por instituciones privadas llamadas Administradoras de Fondos de Pensiones.

Este régimen de pensiones, según la Ley, incorpora un pilar no contributivo, llamado Régimen Subsidiado, que supuestamente cubriría con una pensión equivalente al 60% del salario mínimo público (hoy sería de RD\$3,070.2) a cargo de financiamiento gubernamental, para personas con discapacidad severa de cualquier edad, mayores de 60 años y madres con hijos menores en pobreza aguda, sujeto a prueba de medios. Esto incluiría el beneficio para los sobrevivientes, legalmente condicionado, y sería muy similar a lo propuesto por el Banco Mundial en sus informes y a lo instituido en Chile desde 2008.

Además de lo señalado, se estableció en la Ley un Régimen Contributivo-Subsidiado, donde la pensión mínima equivale al 70% del salario mínimo privado (hoy sería de RD\$ 6,588.12). Este modalidad, que no es un régimen sino en realidad un aporte previsional a cargo del Estado (como el APS de Chile), diseñado para los trabajadores por cuenta propia, también incluye las cláusulas de discapacidad y sobrevivencia. Si el afiliado cumplía los 65 años y más, y las 300 cotizaciones, podría acceder al subsidio a cuenta del financiamiento público pero "sujeto a las posibilidades del Estado".

Ni el llamado Régimen Subsidiado ni el Régimen Contributivo Subsidiado, han entrado en funcionamiento hasta la fecha. Además, se establece un Fondo de Solidaridad Social similar a

la Cuenta de Garantía de El Salvador, en el cual los empleadores hacen un aporte para que los afiliados con 65 años y más, y que hayan cotizado al menos 300 veces, cuya cuenta no cubra la pensión mínima (igual al salario mínimo más bajo del sector privado no sectorizado, hoy RD\$9,411.6), dicho fondo aporte la diferencia.

Por último, en la Ley se contempló la existencia de una AFP pública, en manos del Banco de Reservas, para tener su propia cuenta de afiliados y además gestionar el Fondo de Solidaridad Social. La AFP del banco estatal, explícitamente, se debe conducir con los mismos criterios gerenciales del sistema instaurado en 2001.⁴⁰ Tanto es así que los ingresos de la AFP del Banco de Reservas son en un 91% provenientes de los ingresos por comisiones, el segundo nivel más alto entre todas las AFP.

En la Ley No. 87-01 hay que hacer notar que no existe ninguna alusión explícita a la equidad de género como un objetivo de política, solo se refiere a la no discriminación. En cuanto a la universalidad e integralidad, evidentemente los principios enunciados están claramente condicionados por el principio de Equilibrio Financiero y no encuentran respuestas suficientes en los tipos de pensiones que se postulan, ni existe un catálogo de derechos descritos en la norma. El papel del Estado está recurrentemente supeditado al funcionamiento bajo el principio de Pluralidad.

Finalmente, es evidente que en lo operativo de la Ley, no existe ningún tipo de Beneficio Definido, ni como derecho social universalmente garantizado ni como bien segmentado. No existe en el Régimen Contributivo, pero tampoco para los

⁴⁰ El Instituto Dominicano de Seguros Sociales y el Instituto Nacional de Auxilios y Vivienda también podrían administrar fondos de pensiones, lo cual tampoco existe hoy en día.

demás “regímenes”. La pensión mínima a cubrir en el Régimen Contributivo con el Fondo de Solidaridad Social se condiciona a una cantidad de cotizaciones. El acceso a los subsidios —de existir estos alguna vez— estaría sujeto a prueba de medios y lo postulado es un monto absolutamente insuficiente. Tampoco existiría para el supuesto Régimen Contributivo Subsidiado, ya que también estaría condicionado a la afiliación, a la edad y, sobre todo, al número de cotizaciones.

Hay que señalar, por último, que lo incluido como “Servicios Sociales para Envejecientes” en los artículos 78 y 79, solo ha sido una consigna en el papel, de la cual no se ha hecho responsable el Estado con financiamiento público ni se puede beneficiar explícitamente del enorme aporte social el fondo de pensiones que ya supera el 11% del PIB, concentrado en cuentas de capitalización individual.

Por otro lado, se pueden señalar los siguientes hallazgos:

- Las ganancias que obtienen las AFP podrían usarse como parte del financiamiento de un pilar no contributivo. Solamente con las ganancias acumuladas por las AFP (de RD\$31,127,154,834 entre 2004 y 2017) se podrían otorgar 18,172 pensiones mínimas del régimen contributivo, 8,188 pensiones de retiro programado o se podría aumentar el presupuesto del Consejo Nacional de la Persona Envejeciente (CONAPE) en un 6,862% (multiplicarse casi por 70).
- El grueso de la inversión (92%) se ha volcado al sector financiero (público y privado). No se establece ningún criterio de inversión en específico para determinados sectores o intereses nacionales, sobre todo productivos y sociales, como sucede en Argentina y se ha propuesto en Chile. Es decir, no

se establecen prioridades de inversión con sus respectivos porcentajes, dejando las posibilidades de invertir los fondos en total ambigüedad.

- La población económicamente activa (PEA) sin cobertura efectiva asciende a casi 3,400,000 personas; o sea, dos terceras partes de la PEA. Aun cuando se dijera que este es un sistema diseñado para los ocupados formales, se vería que un 18% de los trabajadores formales (casi 373,000) no cotiza. Y bastaría con decir que si bajo este régimen solo se tomara en cuenta a los trabajadores formales que cotizan (casi 1,726,000), y se quisiera comparar este dato no con la PEA, sino con la cantidad de afiliados al sistema, que es un número menor, se vería que más de la mitad de los afiliados no cotiza.
- Como se ha visto, la mayoría de la PEA queda fuera del sistema. Si se restringe el análisis a los afiliados que cotizan (casi 1,861,000), se observa que solo el 21% de estos accedería al total de cotizaciones, pero solamente si alcanzan a cotizar durante 21.6 años más, de manera ininterrumpida. Mientras, en el sistema de reparto el 64% de los cotizantes ya supera las 100 cotizaciones (cuando en el sistema de AFP solo lo hace el 21%), mostrando así que el sistema de reparto logra mucha más cobertura efectiva.
- Con una cobertura efectiva de solo un 34% de la PEA y los niveles de salarios existentes (el 74% de los cotizantes no supera los 24,000 pesos), se augura un futuro de grandes precariedades y penurias para la gran mayoría de la población dominicana bajo el actual régimen de pensiones.
- El sistema afecta por igual a hombres y mujeres, pues alrededor de la mitad de hombres y mujeres afiliados no cotiza.

- Cuando se ha dicho que en Chile se discute que una solución al problema depende de una AFP de propiedad pública, en el caso dominicano se demuestra que en realidad la ley del mercado favorece a las empresas privadas: la AFP Reservas, de propiedad pública, solo representa el 13% del total de afiliados, y se conduce obligatoriamente bajo los mismos criterios gerenciales del modelo, y por supuesto, de la capitalización individual.
- La mayoría de solicitudes de pensiones por sobrevivencia, y una gran parte de las que son por discapacidad, han sido denegadas. Las pensiones que se han otorgado son muy bajas, sobre todo las de discapacidad (RD\$4,532 promedio para discapacidad parcial y RD\$10,491 para discapacidad total, siendo el promedio RD\$8,071).
- Actualmente en el sistema de reparto magisterial (INAMBI-MA) la tasa de reemplazo promedia un 65.6%, mientras que la tasa proyectada para el sistema de capitalización individual no llegaría al 23%. Esta realidad es cónsona con la evidencia internacional, pues en países con sistema de reparto, como Argentina y Brasil, la tasa de remplazo oscila entre un 61% y 68%, en tanto que en países donde prima el régimen de capitalización individual, incluyendo Chile, dichas tasas oscilan entre 25% y 32%.
- República Dominicana ha presentado y presentará condiciones envidiables para el funcionamiento de un sistema de reparto. Es así como entre el año 2000 y las proyecciones para 2030, el índice de apoyo a la vejez se ubicaría entre 9.6 y 5.6, por lo que existiría una población potencial de al menos 5.6 personas económicamente activas para financiar las pensiones de los jubilados, una medida superior a la media de América Latina y el Caribe durante las próximas décadas.

Un buen ejemplo de las condiciones demográficas favorables es que en Alemania, cuyo eje central para el financiamiento de las pensiones es el reparto y ya se han llevado a cabo reformas paramétricas que se irán ajustando hasta el 2029, hoy se observa un índice de apoyo a la vejez de 2.8, el cual será alcanzado por República Dominicana cerca del 2060.

Propuesta para la discusión en República Dominicana: Pensiones para una verdadera protección social

Frente a todo esto, en primer lugar, vale decir que no es viable la exigencia de un aumento del ahorro ni de extender la edad de jubilación para mejorar pensiones, pues dicha medida no se condice con la realidad salarial ni con la consistente evidencia internacional. Según la edad promedio efectiva de jubilación, la OCDE en 2017 determinó que en Chile la edad real para las mujeres es de 67 años y para los hombres es de 68. Ambas edades están por encima de los 60 años en las mujeres y 65 años en los hombres que se postulan en la Ley, y se puede verificar la precariedad de las pensiones realmente existentes.

Por otro lado, si bien un posible sistema de reparto y de propiedad pública (no necesariamente gubernamental) también guarda relación con la contribución de los cotizantes, en este caso existiría un beneficio definido, lo que permite que los futuros pensionados tengan la seguridad de que recibirán un porcentaje del salario promedio que cotizaron durante un periodo determinado, cuestión que permite a lo menos un margen de planificación y el diseño de políticas sociales y económicas complementarias. Vale la pena señalar que es una falacia decir que en República Dominicana haya existido y funcionado efectiva-

mente un sistema nacional y obligatorio de pensiones de reparto, y más decir que este fracasó. No puede haber fracasado lo que nunca existió realmente.

La disminución de la tasa de la comisión anual complementaria que cobran las AFP, de un 25% a un 15% legalmente autorizado, reduciría el grado de despojo parasitario que estas empresas financieras cometen, pero apenas atenúa el problema de fondo: en un país con altos niveles de pobreza y de bajos salarios es injustificable la transferencia de recursos de los trabajadores y empleadores al sector financiero mediante un lucro sin esfuerzos productivos, más cuando se trata del modelo de administración de pensiones con peor desempeño social a escala mundial, esto es el modelo de capitalización individual y administradoras privadas.

En su generalidad, es un modelo generador de inequidad y de falta de cobertura que termina recayendo como responsabilidad en el Estado y el colectivo social, a través de la privatización de las ganancias y la socialización de sus falencias y carencias.

Es trágico pensar que los trabajadores dominicanos apenas obtendrán una pensión equivalente al 23% de su salario, que de por sí es bajo, y que las AFP hayan obtenido ya utilidades sobre los 650 millones de dólares, administrando los fondos de pensiones con un enfoque de negocio de lucro privado para unos pocos y alejado de todo beneficio económico, productivo y social para el conjunto de la nación dominicana.

Las AFP como empresas privadas y financieras, anteponen —y se podría hasta decir que con toda lógica— el fin de lucro al bienestar social, contrario a todo principio básico de seguridad social. La capitalización individual, al tratar legalmente el ahorro del trabajador y el empleador como un ahorro financiero, puede disponer del mismo para todos los fines tradicionales de la banca, incluyendo prestar dinero, que es su principal actividad, en

lugar de propiciar desarrollo y crecimiento de los fondos para fines distributivos, y no garantizar jamás una tasa de reemplazo determinada, y por supuesto digna. Además, la capitalización individual se contrapone radical y esencialmente con el principio de solidaridad en seguridad social: no existe solidaridad como criterio rector ni entre niveles de ingresos. Por eso, con las AFP y la capitalización individual, la tasa de reemplazo siempre será menos que insuficiente y, en general, miserable.

La compleja realidad que se proyecta para los futuros pensionados de República Dominicana no obedece necesariamente a características particulares de este país, ni de su situación demográfica (supuesto envejecimiento de la población), ni de su fuerza de trabajo, sino que más bien tiene que ver con el tipo de sistema que se utiliza para hacerse cargo de las pensiones y la desprotección de derechos de las personas.

En América Latina, la mayoría de las sociedades cuentan con sistemas de reparto, sea exclusivo, o según sistema paralelo o mixto con el reparto como pilar principal, y minoritariamente existen sistemas de capitalización individual exclusivos o combinados como en Chile y El Salvador, bajo administración privada, y uno bajo propiedad estatal en Bolivia. Los sistemas de pensiones incluyen progresivamente pilares no contributivos y aportes complementarios orientados a la mujer.

En las reformas existentes, ha habido transformaciones estructurales, una de las cuales, la de Argentina, ha sido sustitutiva. En Bolivia pasó por recuperarse el rol administrador del Estado y atender con pensiones no contributivas a la mayoría de la población, logrando casi la universalidad.

En Chile y El Salvador la integración del sector público a las pensiones se ha hecho con el paradigma del Estado subsidiario y la focalización, en lugar del Estado social y garantista, y con

prevalencia de las propuestas de “multipilaridad” (fragmentación privatizada y privatizante), competitividad y “multifondos” que levanta el Banco Mundial.

En varios sistemas de reparto, se han aplicado reformas paramétricas que permitirían resolver problemas de sostenibilidad futura, y aumentar cobertura y beneficios.

La experiencia latinoamericana permite visualizar la necesidad de discutir en República Dominicana una reforma estructural sustitutiva, que avance hacia el reparto como pilar fundamental, que integre pensiones no contributivas con objetivo de universalidad y con enfoque de género, así como la optimización de la inversión, responsabilidad y transparencia administrativa, y que el rol del Estado social prevalezca por sobre el rol subsidiario, poniendo la solidaridad y la corresponsabilidad como principios.

En resumen, de este informe se concluyen los siguientes lineamientos para la discusión de un sistema de pensiones orientado a la verdadera protección social:

1. Establecer un Régimen Contributivo de Reparto, de carácter público y solidario, con contribución definida y beneficio definido, tomando como parámetro básico el salario mínimo nacional (el cual a su vez debería corresponderse con los indicadores de costo de la vida). El salario mínimo nacional debería ser el mínimo de toda pensión. Este pilar generaría una Pensión Contributiva.
2. Establecer y hacer funcionar un Aporte Previsional realmente solidario entre empleadores, Estado y afiliados con mayores ingresos, que permita a todas las personas afiliadas sin importar la cantidad de cotizaciones acceder a una pensión básica contributiva en base al parámetro arriba enunciado.
3. Establecer y hacer funcionar un pilar no contributivo universal para una pensión no contributiva en favor de todas

las personas de más de 60 años que se nutra de rentas generales, basado en prueba de medios exclusivamente de acuerdo a su ubicación en el registro de Sistema Único de Beneficiarios.

4. Al referirse a Beneficio Definido, el nuevo sistema debe garantizar por Ley tasas de reemplazo que den seguridad jurídica, y cumplan con los preceptos constitucionales y los tratados internacionales suscritos por el Estado dominicano.
5. Definir y aplicar criterios de bonificación para la mujer, especialmente para la mujer con hijos nacidos vivos, tanto en el pilar contributivo como en el no contributivo.
6. Elevar por encima de los 20 salarios mínimos el salario cotizante para aportar al sistema, y fijar un ingreso cotizante en virtud del principio de solidaridad y redistribución social.
7. Establecer una política de utilización e inversión de los fondos de pensiones con una nueva institucionalidad que gobierne el nuevo sistema de pensiones bajo los criterios de ética pública, transparencia, sostenibilidad, profesionalidad, eficiencia y autonomía partidaria, que reduzca al mínimo indispensable los gastos administrativos, y que se privilegien explícitamente rubros y sectores de inversión de interés económico y social para el desarrollo nacional. Además, los fondos de pensiones deberían contemplar un fondo de reservas técnicas que se beneficie de los ingresos y beneficios extraordinarios, para afrontar contingencias económicas y/o demográficas.
8. En el cambio de sistema, las cuentas individuales no deberían ser en ningún caso expropiadas y se deberían respetar los derechos adquiridos. Esas cuentas serían gerenciadas en la nueva institucionalidad y los aportes futuros se harían bajo la modalidad nueva.

9. Las AFP no deberían ser clausuradas ni expropiadas, sino que pueden ser transformadas en Administradoras de Ahorros Previsionales Voluntarios, a las cuales las personas podrían aportar fondos a administrar en una Cuenta de Ahorro Previsional Voluntaria, una vez hubiesen cumplido con la cotización mandatoria por Ley en el régimen de reparto. En ese sentido, podría darse un carácter mixto del sistema, pero absolutamente voluntario.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- BELLAMY, Richard. *Constitucionalismo político. Una defensa republicana de la constitucionalidad de la democracia*. Colección Filosofía y Derecho, Marcial Pons, Madrid, 2010.
- DÍAZ SANTANA, Arismendi. *Cómo se diseñó y concertó la Ley de Seguridad Social. Los fundamentos de la Ley más trascendente después de la Constitución de la República Dominicana*, 1^{ra} ed. Editora Corripio, Santo Domingo, 2004.
- ERREJÓN, Íñigo y MOUFFE, Chantal. *Construir Pueblo. Hegemonía y radicalización de la democracia*, 1^{ra} ed. Icaria Editorial, 2015.
- FERRAJOLI, Luigi. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Edición de Antonio Cabo y Gerardo Pisarello. Editorial Trotta, Madrid, 2001.
- FUNDACIÓN INSTITUCIONALIDAD Y JUSTICIA (FINJUS), INC. *Constitución Comentada*, 4^{ta} ed. Santo Domingo, 2015.
- GARGARELLA, Roberto. *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, 1^{ra} ed. Editora Katz, Buenos Aires, 2014.
- HARVEY, DAVID. *Breve historia del neoliberalismo*. Ediciones Akal, S. A., para lengua española, Madrid, 2007.
- KENNEDY, Duncan. *Izquierda y derecho*. Colección Derecho y Política. Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2010.
- VALENCIA VILLA, Hernando. *Cartas de Batalla: una crítica del constitucionalismo colombiano*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1987.

Publicaciones seriadas

- MARANIELLO, Patricio, Director. Revista: *Derechos Humanos. Perspectiva y Actualidad*, Tomo I. *Derechos humanos y justicia constitucional. Actualidad. Perspectiva y las nuevas tendencias*. Buenos Aires, 2017.
- MARANIELLO, Patricio, Director. Revista: *Derechos Humanos. Perspectiva y Actualidad*. Tomo II. *Derechos humanos y justicia constitucional provincial, regional y transnacional*. Buenos Aires, 2018.

Documentos electrónicos

- ALLARD SOTO, Raúl; HENNIG LEAL, Mônia Clarissa; GALDÁMEZ ZELADA, Liliana. *El derecho a la salud y su (des)protección en el estado subsidiario*. Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, Año 14, N° 1, 2016, pp. 95-138. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/142579/el-derecho-a-la-salud.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- BARRIENTOS, Armando. *Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas. ¿Hacia una protección fragmentada?* [En línea]. Nueva Sociedad N° 239, mayo-junio, 2012. [Consulta: 16 de julio del 2018]. Documento en formato PDF. Disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/RedInciendiando/media/6001/Art%C3%ADculo-DilemasdelasPol%C3%ADticasSocialesLatinoamericanas-ArmandoBarrientos.pdf>.
- BASILE, Gonzalo. *Las 7 falacias de los seguros de salud en América Latina y el Caribe*. En CEBES (Centro Brasileiro de Estudos de Saúde), 2013. Disponible en: <http://cebes.org.br/2013/05/as-sete-falacias-dos-seguros-de-saude-espanhol/>.

- CEPAL. *Panorama Social de América Latina*, 2017, Santiago de Chile, 2018. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42716/S1800002_es.pdf?sequence=7&isAllowed=y>.
- GUERRERO, Omar. "El fin de la Nueva Gerencia Pública", en Estado, Gobierno, Gestión Pública - *Revista Chilena de Administración Pública*, N.º 13, junio 2009. Disponible en: <http://www.revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/viewFile/13520/13786>.
- IRIART, Celia. "Capital financiero versus complejo médico-industrial: los desafíos de las agencias regulatorias", en *Ciênc. saúde coletiva*, Vol. 13, N.º 5, Río de Janeiro, sept./oct. 2008. Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232008000500025&lng=en&nrm=iso&tlng=es.
- KREMERMANN, Marco. *Viabilidad y justificación para incorporar como eje central del Sistema Previsional Chileno un Pilar Contributivo de Reparto. Elementos Preliminares*. Tesis de Maestría Internacional en Políticas de Trabajo y Relaciones Laborales, Universidad Central de Chile y Universidad de Bologna (inédito), Santiago de Chile, julio 2014.
- KREMERMANN, Marco y otros. "Pensiones: ¿seguridad social o gran negocio? Radiografía del sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y propuestas para un nuevo modelo. A 15 años de la creación del Sistema Dominicano de Seguridad Social". Fundación SOL, Fundación Juan Bosch y Médicos del Mundo, Santo Domingo, 2016. Disponible en: <<http://www.juanbosch.org/image/data/biblioteca/INFORME%20PENSIONES%20FUNDACION%20JUAN%20BOSCH%202016.pdf>>.
- LAPAVITZAS, Costas. *El capitalismo financiarizado. Crisis y expropiación financiera*. 2011. Disponible en:

<http://www.huellasdeeu.com/ediciones/edicion1/articulo%205.pdf>.

MALLARDI, Manuel. "Trabajo y Familia. Notas sobre el papel de la política social en la recomposición del poder en la Argentina reciente". En *Ideas de Izquierda*. 2016. Disponible en: http://www.laizquierdadiario.com/ideasdeizquierda/wp-content/uploads/2016/11/20_25_Mallardi-Seiffer.pdf.

SEIFFER, Tamar y RIVAS CASTRO, Gabriel. "La política social como forma de reproducción de la especificidad histórica de la acumulación de capital en Argentina (2003-2016)". En *Estudios del Trabajo* N° 54, julio-diciembre 2017. pp. 91-117. Disponible en: https://www.academia.edu/36165015/La_pol%C3%ADtica_social_como_forma_de_reproducci%C3%B3n_de_la_especificidad_hist%C3%B3rica_de_la_acumulaci%C3%B3n_de_capital_en_Argentina_2003-2016_.

SPICKER, P., ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia y GORDON, David (editores). *Pobreza: Un glosario internacional*. Traducido por Pedro Marcelo Ibarra y Sonia Álvarez Leguizamón. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, 2009. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/clacso/crop/glosario/glosario.pdf>.

STEINER, Christian y URIBE, Patricia. *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada*. [En línea] Fundación Konrad Adenauer, Bogotá, 2014. [Consulta: 14 de junio del 2018] Documento en formato PDF. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/30237.pdf>.

URCUYO, Constantino. *Reflexiones sobre Institucionalidad y Gobernabilidad Democrática*. [En línea] FLACSO, 2010. [Consulta: 14 de julio del 2018]. Documento en formato PDF. Disponible en:

http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0617/Reflexiones_sobre_Institucionalidad_y_Gobernabilidad.pdf.

UTHOFF, Andras: "Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina", CEPAL, Serie Políticas Sociales, Santiago de Chile 2016, Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40869/S1601271_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Otros documentos en línea

Banco Central de la República Dominicana. "Sector Real". Disponible en: <https://www.bancentral.gov.do/a/d/2533-sector-real>.

_____. "Mercado de trabajo", Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT). Disponible en: <https://www.bancentral.gov.do/a/d/2539-mercado-de-trabajo-enft>.

CEPAL (2017). "Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible". Obtenido de la CEPAL: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41044/4/S1700069_es.pdf.

"Diputado argentino repasa fracaso del sistema privado de pensiones en su país". Entrevista para *Radio Diario Universal de Chile*, publicada el 11 de septiembre de 2016. Disponible en: <http://radio.uchile.cl/2016/09/11/diputado-argentino-repasa-fracaso-del-sistema-privado-de-pensiones-en-su-pais/>.

INDICADORES BÁSICOS, "Situación de Salud en las Américas".

Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de las Salud (OMS), 2017. Disponible en:

http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/34330/IndBrasicos2017_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Ministerio de Hacienda. Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES). "Balance presupuestario anual 2003-2017". Disponible en:

http://www.digepres.gob.do/?page_id=867.

_____. Gastos Tributarios en República Dominicana.

"Estimación para el Presupuesto General del Estado del año 2017". Enlace web:

<https://www.dgii.gov.do/informacionTributaria/publicaciones/estudios/Documents/GastoTributarioRD2017.pdf>.

Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2017 Revision". *Potential Support Ratio (Age 25-64 / Age 65+)*. Disponible en:

<https://esa.un.org/unpd/wpp/Download/Standard/Population/>.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). "Revertir las privatizaciones de pensiones: La reconstrucción de los sistemas públicos de pensiones en Europa Oriental y América Latina". [En línea] [Consulta en fecha 28 de enero del 2019].

Disponible en: <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?ressource.ressourceld=55301>.

"Pensions at a Glance. Latin America and the Caribbean". OCDE, Diciembre de 2014. Disponible en

<http://www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance-pension-glance-2014-en.htm>.

Informes institucionales

FUNDACIÓN JUAN BOSCH, FUNDACIÓN SOL Y MÉDICOS DEL MUNDO. *Pensiones: ¿seguridad social o gran negocio? Radiografía del sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y propuestas para un nuevo modelo*. Ediciones Fundación Juan Bosch, Santo Domingo, 2016.

_____. *Radiografía del sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). ¿Seguridad social o gran negocio?* Ediciones Fundación Juan Bosch, Santo Domingo, 2018.

Superintendencia de Pensiones. Boletín Trimestral N° 50, República Dominicana, 31 de diciembre de 2015.

_____. Boletín Trimestral N° 58, República Dominicana, 31 de diciembre de 2017.

_____. Boletín Trimestral N° 59, República Dominicana, enero-marzo de 2018.

Instrumentos legislativos internos

República Dominicana. Constitución Política, 2015.

_____. Ley N° 1896 sobre Seguros Sociales, del 30 de diciembre de 1948.

_____. Ley N° 352-98 sobre Protección de la Persona Envejeciente, de 1998.

_____. Ley N° 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, 2001.

_____. Ley N° 1-12 que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, del 25 de enero del 2012.

Reglamentos y decretos

Reglamento de Pensiones aprobado por el Poder Ejecutivo el 19 de diciembre del 2002, mediante el Decreto 969-02.

Reglamento N° 729-04, Ley Mercado Valores.

Reglamento sobre el procedimiento para otorgar Pensiones Solidarias, de agosto del 2015.

- Decreto N° 408-17, Reglamento de Aplicación de la Ley N° 155-17.
- Decreto No. 45-17 instituye cambios en la organización de la Policía Nacional.
- Decreto N° 363-16, Reglamento de Aplicación de la Ley N° 5-13 sobre Discapacidad.
- Decreto N° 119-16 que modifica varios artículos sobre el tema de valores de fideicomiso.
- Decreto N° 543-12 de la Ley de Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios Obras y Concesiones.
- Decreto N° 247-11 del Poder Ejecutivo que declara el 9 de mayo como Día Nacional de la Seguridad Social.
- Decreto N° 20-03 que crea el Reglamento de Aplicación de la Ley N° 72-02 contra el lavado de activos.

Instrumentos normativos internacionales/convenios

- Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima) 1952, adoptado en Ginebra por la Organización Internacional del Trabajo. Resolución N° 545-14, G. O. N° 10787, de fecha 5 de diciembre de 2014.
- Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. Senado de la República. Iniciativa Legislativa N° 00528-2018-PLO-SE: Depositada el 15/1/2018. En agenda para tomar en consideración el 7/3/2018. Tomada en consideración el 7/3/2018. Enviado a Comisión el 7/3/2013.
- Convenio de Seguridad Social, suscrito entre República Dominicana y el Reino de España, en fecha 1 de julio del 2004.
- Convenio de Seguridad Social, suscrito entre República Dominicana y el Gobierno de la República de Ecuador, en fecha 22 de abril del 2013.

Esta primera edición de
SISTEMA DE PENSIONES:
DE LA ESTAFA DEL SIGLO
A UN MODELO JUSTO E INCLUYENTE
de Matías Bosch Carcuro, Edgar García Cabrera,
Airón Fernández Gil
se terminó de imprimir en marzo de 2019
en los talleres gráficos de
la Impresora Soto Castillo, S. A.
Santo Domingo, República Dominicana.