
Análisis y propuesta de un sistema de pensiones por vejez justo y sostenible como alternativa a las AFP en República Dominicana

COORDINADORES

Dr. Antonio Ciriaco Cruz

Matías Bosch Carcuro Francisco Tavárez Vásquez

INVESTIGADORES

Francisca Barriga Yumha Recaredo Gálvez Carrasco



Análisis y propuesta de un sistema de pensiones por vejez justo y sostenible como alternativa a las AFP en República Dominicana

COORDINADORES

Dr. Antonio Ciriaco Cruz

Matías Bosch Carcuro Francisco Tavárez Vásquez

INVESTIGADORES

Francisca Barriga Yumha Recaredo Gálvez Carrasco





Dr. Antonio Ciriaco Cruz/ Coordinador.

Decano Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Autónoma de Santo Domingo.



Matías Bosch Carcuro/Coordinador

Licenciado en Ciencias y Artes Ambientales. Magíster en Ciencias Sociales mención Política y Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Docente universitario e investigador sobre economía política, trabajo, desarrollo y seguridad social.



Francisco A. Tavárez Vásquez/ Coordinador

Licenciado en Economía de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD). Máster en Políticas Económicas y Máster en Finanzas Públicas para Países en Desarrollo. Docente universitario e investigador en áreas de finanzas públicas y mercado de trabajo.



Francisca Barriga Yumha/Investigadora principal

Economista (Universidad de Chile), Investigadora Fundación SOL.



Recaredo Gálvez Carrasco/Investigador principal

Administrador Público (Universidad de Concepción), Investigador Fundación SOL.

Diagramación y diseño de cubierta: Janley Rivera Mejías

Impreso en Impresora Soto Castillo, S. A.

Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FCES), de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD)
Fundación Juan Bosch
Coalición por la Seguridad Social Digna
Fundación SOL, Chile



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-
No Comercial-Compartir Igual
4.0 Internacional

Impreso en Santo Domingo, República Dominicana
Versión actualizada al 01 de septiembre de 2023



juanbosch.org



fundacionbosch@gmail.com



[fundacionjuanboschrd](https://www.facebook.com/fundacionjuanboschrd)



[FundacionJuanBosch](https://www.youtube.com/FundacionJuanBosch)



[fundacionjuanbosch](https://www.instagram.com/fundacionjuanbosch)

2023

Índice de contenido

1. Presentación	9
2. Introducción	15
3. Instituciones internacionales ligadas a la seguridad social	17
4. Institucionalidad normativa de la Organización Internacional del Trabajo	19
5. Principios de seguridad social presentes en instrumentos internacionales y literatura especializada.	21
6. Consideraciones del diseño bidimensional de un esquema de protección social.	27
7. Definiciones y fuentes de información para el análisis	29
8. Metodología y supuestos.	31
8.1. Proyección de población afiliada	32
8.2. Proyección de población cotizante	35
8.3. Proyección de pensiones por vejez	36
9. Resultados de proyección	39
9.1. Proyección de población total CELADE	39
9.2. Proyección de población afiliada	40
9.3. Proyección de población cotizante	43
9.4. Proyección de pensiones por vejez	43

10. Propuesta de un verdadero sistema de seguridad social en pensiones por vejez para República Dominicana	47
10.1. Piso básico de protección social.....	48
10.2. Seguro social obligatorio	49
11. Visión a futuro: Hacia un sistema de pensiones integrado y universal ..	55
11.1. Explorando la viabilidad de futuras implementaciones.....	57
Anexos.....	59
Referencias bibliográficas	61

Índice de figuras

Figura 1.	Evolución de tasas de afiliación para población mayor a 20 años, desde 2011 a 2021	33
Figura 2.	Población total mayor de 20 años proyectada por CELADE, según rango etario...	39
Figura 3.	Población afiliada mayor de 20 años, según escenario de proyección	41
Figura 4.	Población afiliada mayor de 60 años, según escenario de proyección	42
Figura 5.	Población afiliada y no afiliada mayor de 60 años, según escenario 3 de proyección	42
Figura 6.	Población cotizante mayor de 20 años, según escenario de proyección	44
Figura 7.	Pensiones por vejez, según escenario de proyección	45
Figura 8.	Modelo OIT: Organización bidimensional de los sistemas de seguridad social	47
Figura 9.	Diseño del sistema considerando un piso no contributivo universal	55
A1.	Tasa de afiliación de población mayor de 20 años, según escenario de proyección	59
A2.	Tasa de afiliación de población mayor de 60 años, según escenario de proyección	59



Índice de cuadros

Cuadro 1.	Variaciones de tasas de afiliación en el periodo 2011-2021, según rango etario	34
Cuadro 2.	Escenarios de proyección, según supuestos de variaciones anuales de tasas de afiliación para el periodo 2022-2045	35
Cuadro 3.	Evolución de las tasas de densidad por rango etario para el periodo 2011-2021	36
Cuadro 4.	Simulación de implementación de pensión básica para quienes no alcanzaron a cumplir restricciones de acceso	49
Cuadro 5.	Tabla de pagos con tasas de reemplazo, pensiones mínimas y máximas, según años cotizados	50
Cuadro 6.	Simulación de implementación del seguro social obligatorio propuesto	53
Cuadro 7.	Tabla de pagos con tasas de reemplazo, pensiones mínimas y máximas, según años cotizados, sin meses mínimos de cotización obligatoria	56

1. Presentación

La Ley No. 13-20 del 7 de febrero de 2020, en su Artículo 29, estableció que a partir del mes de septiembre de dicho año se iniciara el proceso de revisión y estudio para una «modificación integral» de Ley No. 87-01 que creó el Sistema Dominicano de Seguridad Social.

A partir de esa fecha hubo que esperar a que el Congreso Nacional y las instituciones del Estado dieran los pasos correspondientes. Recién el 4 de noviembre de 2020 (dos meses después de lo estipulado en la Ley) fue aprobado en el pleno de la Cámara de Diputados el «Proyecto de resolución mediante la cual se solicita [...] la conformación de una Comisión Bicameral para el proceso de revisión y estudio de una modificación integral a la Ley No. 87-01».

Dicha Comisión Bicameral finalmente fue constituida y en mayo de 2021 vino a iniciar las vistas públicas y recepción de propuestas, proceso que culminó en octubre de aquel mismo año. Casi tres años después de sancionada la Ley No. 13-20, en enero de 2023, fue conocido el informe con las propuestas de la Comisión Bicameral, de las cuales aún no se conoce un debate en el seno del Congreso Nacional. Sin embargo, se puede ver que en su contenido se mantiene la participación de las Administradoras de Fondos de Pensiones y las cuentas individuales como un pilar del sistema previsional dominicano, obligatorio en este caso para todas las personas que percibieran un salario por encima de los cuatro salarios mínimos, sugiriendo para el resto de la fuerza laboral un sistema de reparto solidario con beneficios definidos, pero sin identificar claramente la viabilidad de un esquema de este tipo similar al existente en Colombia.

Simultáneamente, durante todo el 2022 estuvo sesionando una Mesa de Diálogo sobre el Sistema Dominicano de Seguridad Social, en el marco de la discusión de las «Trece reformas» convocadas por la Presidencia de la República, conducida por el Consejo Económico y Social (CES) y los ministerios correspondientes a cada sector. De aquel largo proceso de análisis y debates, no obstante, el informe emanado no pudo arrojar alguna luz para las definiciones y transformaciones que el país necesita hacer sobre el sistema previsional y en favor del derecho fundamental de cada dominicano y dominicana a la seguridad social.

En efecto, el Estado dominicano está comprometido por su Constitución a garantizar la seguridad social, incluyendo las pensiones, como un derecho fundamental, según el Artículo 60 de la Ley Sustantiva: «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».

En esta materia cabe resaltar que el Estado también está jurídicamente obligado por el Convenio 102 de la OIT a garantizar tasas de reemplazo y beneficios definidos, y, al ser un tratado internacional, es parte de lo que jurídicamente se denomina bloque de constitucionalidad y de ineludible cumplimiento.



Al respecto se puede afirmar, en base a las estadísticas previsionales de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), a octubre de 2022, que el 94.6 % de los afiliados y afiliadas al sistema de pensiones dominicano bajo el régimen de cuentas individuales administradas por AFP carece de la garantía de una tasa de reemplazo y de beneficios definidos, y esto atenta contra el derecho fundamental establecido en la Constitución y los compromisos del Estado dominicano que forman parte de su bloque de constitucionalidad.

Reiteramos en este sentido que República Dominicana se encuentra en el deber de contar con una tasa de reemplazo garantizada y que la misma debe ser digna, es decir, asegurar las condiciones fundamentales de vida de las personas y sus familias en lo material, social e intelectual.

Esto será imposible para la abrumadora mayoría ya referida, pues la SIPEN, en su Boletín No. 74 de diciembre 2021, acreditó que la tasa de reemplazo estimada en el sistema de CCI y AFP promediará el 30 %, tasa que la OCDE ha estimado en 22.8 %. Este último dato lo acredita CEPAL, y es coherente con el publicado previamente por MEPYD, así como con la investigación sobre el sistema de pensiones realizada bajo los auspicios del Observatorio de la Seguridad Social de INTEC.

Este problema, de suma gravedad social, jurídica e institucional, no se resuelve con lo establecido en la actual Ley No. 87-01 (Artículo 53) en cuanto a una pensión mínima igual al salario mínimo legal más bajo, ya que:

- a. El sistema vigente se basa en la cuenta individual, por lo cual en vez de ser de seguridad social está determinado por la suerte y trayectoria individual, lo que es excesivamente perjudicial para la mayoría trabajadora, que está obligada a sobrevivir con salarios extremadamente bajos, alta precariedad, notable desigualdad en el ingreso e inequidades que son reforzadas desde las políticas públicas.
- b. Está condicionado a alcanzar 300 cotizaciones (Artículo 60) y a la existencia de un fondo de solidaridad en capacidad de cubrir este costo, lo cual no se logrará dadas las estadísticas de densidad de cotizantes, cantidad y monto de las cotizaciones, y por la insuficiencia del fondo.
- c. Esto no constituye una tasa de reemplazo ni una compensación en función de años trabajados ni de aportes, no reconoce el esfuerzo personal ni familiar, ni da certidumbre y dignidad social, que es el espíritu de la Constitución y del Convenio 102, ni cumple con los principios de seguridad social que obligan al Estado dominicano.
- d. Evidentemente, no cubre los costos básicos de la vida individual ni familiar en la actualidad, y mucho menos lo hará en el futuro.
- e. Al final, la pensión solidaria está siendo financiada por el Estado, es decir, con recursos fiscales, por lo cual es un mito que pueda existir solidaridad y sustitución del rol del Estado dentro del sistema de CCI y AFP.

Ante una realidad como la descrita, no se puede esgrimir que haya existido silencio colectivo. En los procesos de deliberación antes señalados se contó con una notable participación social y, cabe resaltar, con propuestas concretas y documentadas.



La participación masiva en las seis vistas públicas expresó un alto grado de consciencia social sobre el problema del sistema previsional dominicano, y dejó en claro que un creciente número de ciudadanos y ciudadanas comprende la inviabilidad del sistema vigente y exige transformaciones sustantivas al mismo.

Las propuestas de instituciones y organizaciones gremiales como el Colegio Médico Dominicano, la Asociación Dominicana de Profesores, así como de las centrales sindicales, fueron en la misma dirección, resaltando la necesidad de cambios estructurales y proponiendo en detalle el establecimiento de un nuevo sistema solidario y garantista con beneficios definidos, universales, suficientes y justos.

En la Mesa de Diálogo realizada a lo largo de 2022 el sector social, así como representantes de partidos políticos y de las centrales sindicales, sometieron numerosos documentos con análisis y propuestas, dejando en claro que el régimen de AFP y cuentas individuales es una opción de modelo, no la única; que sus efectos internacionalmente constatados son sumamente perjudiciales; y que su instauración y permanencia no son unánimes ni convincentes, sino determinadas por una correlación de fuerzas y que, por tanto, son objeto de debate político, ético, de visión social y dirección de Estado.

Al mismo tiempo, en el país se conformó la Coalición por la Seguridad Social Digna, la cual, junto con participar en las vistas públicas, las sesiones de la Comisión Bicameral y ser parte del sector social en la Mesa de Diálogo, construyó y sometió el 9 de marzo de 2022 al Congreso Nacional un proyecto de modificación integral de la Ley No. 87-01, demostrando la existencia de alternativas y de una amplia base social convencida de la necesidad de darle al país una salida que evite los derroteros sociales, económicos y políticos por los cuales han atravesado las sociedades chilena, colombiana y otras en las que la seguridad social ha sido mercantilizada, la acumulación de riquezas en las AFP determina la pobreza de un gran número de familias y los derechos han sido reducidos a la mínima expresión del asistencialismo.

El presente trabajo viene a fortalecer, con rigurosidad técnica y compromiso ético, este proceso en que la sociedad y la ciudadanía proponen con fundamentos las transformaciones que se necesitan. El documento pone en evidencia la viabilidad de un sistema de pensiones que cumpla con las normas constitucionales, las normas internacionales y los principios de la seguridad social. Asimismo, establece que dejar a cada individuo a su suerte no es una política de seguridad social ni la única opción posible, sino un sistema con actores defendiendo intereses. De igual forma, desmonta el mito de que estamos obligados a prescindir de la solidaridad como pilar del contrato social y del Estado como garante de su efectiva realización.

La Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FCES), de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), primera universidad de América, y la Fundación Juan Bosch, entidad no gubernamental con un amplio recorrido de aportes en estas materias, vienen a contribuir nuevamente para orientar el debate y la búsqueda de respuestas, en un trabajo colaborativo con la Coalición por la Seguridad Social Digna como espacio de participación social.



Para ello, en esta ocasión, se han hecho acompañar de la pericia técnica y la experiencia de la Fundación SOL, de Chile, entidad con probada trayectoria y alto prestigio en dicho país por sus contribuciones en el análisis y las propuestas en materia de trabajo y seguridad social. A la Fundación SOL le correspondió ser la entidad que colaboró en el estudio y la propuesta técnica con que la Coordinadora NO + AFP en Chile planteó un nuevo sistema previsional en 2016, demostrando la viabilidad de un modelo alternativo, solidario y digno para todos y todas, como derecho fundamental.

En tal sentido, la FCES, la Fundación Juan Bosch y la Fundación SOL comenzaron a trabajar en el segundo semestre de 2022 para entregar insumos técnicos y académicos que fortalezcan la propuesta de un nuevo sistema de pensiones solidario, equitativo y económicamente sostenible para República Dominicana, basado en los principios de la seguridad social, reconociéndose su trascendencia e impacto en el bienestar y garantía de derechos fundamentales para las generaciones presentes y futuras.

En ese sentido, el trabajo de colaboración ha tenido dos objetivos específicos que se ven cumplidos al presentar este documento:

- Hacer una propuesta concreta para el caso dominicano de los principios de seguridad social en cuanto a suficiencia, sostenibilidad, universalidad y legitimidad social en un formato de prestaciones regidas por beneficios definidos que permitan entregar pensiones acordes al nivel de cotizaciones y de ingresos de cada persona afiliada.
- Diagnosticar la sostenibilidad financiera de la implementación de esta propuesta, identificando nudos críticos de la realidad laboral, niveles salariales, y otras características que impacten directamente el funcionamiento de un nuevo sistema de pensiones.

Consideramos que, con la presente publicación, se establece un hito en la discusión de la modificación integral de la Ley No. 87-01 y, en general, del sistema previsional que el país merece y necesita. Por primera vez, desde el mundo académico público comprometido con el interés nacional, representado por la UASD, y desde la sociedad civil, se ofrece un análisis y una propuesta numéricamente fundamentada, sólida y consistente, que permite verificar la viabilidad de otro modelo que dé seguridad social, garantice derechos y ofrezca estabilidad a la familia dominicana.

A partir de ahora, el Congreso Nacional, la Presidencia de la República, la clase dirigente dominicana, los medios de comunicación y, sobre todo, la ciudadanía, como depositaria de la soberanía en nuestro Estado social y democrático de derecho, tienen en sus manos una herramienta rigurosa, contrastable y transparente que, sobre la base de principios de seguridad social y la aplicación del análisis estadístico y econométrico, nos obliga a una deliberación seria, a fondo y genuinamente democrática. Ya no se pueden presentar intereses, prejuicios o marcos ideológicos particulares como verdades absolutas, mantras o escenarios predestinados. Con estos datos y argumentos se nos obliga a una discusión en que cada quién argumente dejando en claro con qué modelo de sociedad se compromete.



A partir de esta publicación, no son los números los que nos limitarán, pues este documento los pone a la vista de todos y deja en claro que, con un sistema solidario, de bien público y sin la intermediación obligatoria de las AFP y su lógica financiera-privatizadora, es posible contar con una pensión universal decente y humana y, a partir de esta base, garantizar beneficios definidos justos, suficientes, permanentes y proporcionales a los aportes y esfuerzos hechos por las personas y los hogares a lo largo de su vida, sin dejar a nadie desprotegido en sus derechos fundamentales. Lo que definirá entonces nuestras decisiones serán el tipo de país y de sociedad en que creemos y defendemos, sin apelar al miedo, a sofismas ni eufemismos.

Además, un sistema así será económicamente mucho más eficiente, porque los fondos y sus dinámicas de inversión deberán estar orientados a su máxima rentabilidad y crecimiento en combinación con el desarrollo económico nacional, siendo fuente de más y mejores oportunidades de prosperidad para todos y todas, en lugar de la mera rentabilidad de un intermediario que cobra una comisión solo por administrar, incluso a pesar de que los afiliados pierdan dinero, como ocurrió en 2022.

Nosotros ofrecemos las bases estadísticas y nos abrazamos a la idea de un Estado que cumpla y haga cumplir efectivamente, sin relativizarlo, el Artículo 60 de nuestra Constitución y garantice, como dice el Artículo 8, «la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas».

República Dominicana está a tiempo de tener, de verdad, un sistema de pensiones satisfactorio, eficiente, sostenible y digno. Ello asegurará la vida de las presentes y futuras generaciones, será garantía de estabilidad, paz social y de primacía de los derechos, y es una de las mejores formas de evitarle al país el efecto destructivo de la desconfianza en las instituciones, la pérdida de la esperanza, y la experiencia de que el abuso y la sed de ganancias se impongan como leyes a costa de la pobreza colectiva.

Nos abrazamos con compromiso cívico a la idea legada por el fundador de la patria, Juan Pablo Duarte, en su carta a José Gabriel García, el 29 de octubre de 1869: «Sed justos lo primero, si queréis ser felices. Ese es el primer deber del hombre».

ANTONIO CIRIACO CRUZ
MATÍAS BOSCH CARCURO
FRANCISCO TAVÁREZ VÁSQUEZ



2. Introducción

La seguridad social es una política relevante en las sociedades modernas y en particular los sistemas de pensiones, desde donde ha contribuido a mayores grados de bienestar y dignidad humana durante la vejez, la discapacidad y la muerte. Los orígenes de la seguridad social son coherentes con el desarrollo del movimiento de la clase trabajadora, la cual ha sido la principal impulsora y responsable de que no se menoscaben los esquemas de derechos sociales logrados en varios países.

Previo a los modelos de seguridad social del siglo XX era posible observar diversos esquemas débiles e incipientes que en algunos casos correspondían a espacios autoorganizados de trabajadores, en donde buscaban desarrollar un apoyo mutuo capaz de permitirles sortear contingencias derivadas del trabajo, la vejez y la muerte.

Los esquemas débiles e incipientes se extendieron por toda Europa y algunos países de América Latina durante los siglos XVI al XIX. Incluso algunos países mantienen estructuras mutualistas hasta la actualidad. En esta época también surgen las aseguradoras, vigentes hasta hoy, que han logrado sofisticar sus estrategias de negocio y tener alcance global, con lo cual consiguen incorporarse de forma directa o indirecta en diversos esquemas de seguridad social de forma opcional o exclusiva en algunos casos.

Ejemplo de lo anteriormente señalado es el caso chileno, donde el sistema previsional fue privatizado a partir del año 1980 por decisión de la dictadura militar. Este proceso consistió en una sustitución de sistema, transitando de un esquema previsional solidario (aunque fragmentado en cajas laborales) a un sistema de cuentas individuales totalmente privado.

Así como en el caso chileno, en otros países también se han implementado cuentas individuales. Uno de estos es el de República Dominicana, el cual se estudiará en extenso en este documento.

Como aspecto inicial del análisis será relevante comprender la perspectiva histórica de la seguridad social, desde donde se podrán conocer las principales instituciones que han formado parte de los aspectos normativos que rigen algunos modelos de previsión, así como también el largo y maduro recorrido que se observa de las políticas de seguridad social versus las de cuentas individuales.



3. Instituciones internacionales ligadas a la seguridad social

En el siguiente apartado se darán a conocer instituciones internacionales que contribuyen con diversos aportes al debate de las políticas de seguridad social.

La Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS), creada en el año 1927 en Bruselas, y constituida por más de 320 Organizaciones de 160 países miembros.¹ Dicha Asociación organiza una serie de conferencias de carácter técnico, encuestas sobre desarrollo y tendencias en seguridad social, cursos de formación, entre otras iniciativas de debate y discusión.

Otra institución es la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), la cual se funda en el año 1954, y se constituye en la actualidad por 170 instituciones. Este organismo se define como de carácter técnico y especializado, cuyo fin es promover el bienestar económico y social de los países iberoamericanos y de todos aquellos que se vinculan por el idioma español y portugués. Sus principales funciones se orientan a impulsar investigación y la adopción de acuerdos sobre seguridad social entre los Estados, además organiza el Congreso sobre seguridad social.

De acuerdo con la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, es posible distinguir instrumentos de carácter general, de carácter declarativo y de carácter normativo.²

Por otro lado, tenemos a la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), creada en el año 1942, en Santiago de Chile, cuenta con 86 instituciones miembros de 35 países de América. Se define como un organismo técnico especializado, sin fines de lucro y de carácter permanente, del cual pueden formar parte órganos gubernamentales y otras instituciones de América, que se vinculen a diversos aspectos de seguridad social.

Finalmente, se puede mencionar a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que corresponde a la única agencia tripartita de la Organización de Naciones Unidas (ONU), reuniendo a trabajadores, gobiernos y empleados de 187 Estados miembros. Esta institución fue creada en 1919. Dentro de los principales instrumentos de orientación internacional en materia de seguridad social se encuentran convenios emanados de acuerdos suscritos en el marco de iniciativas de la OIT, un ejemplo de esto es el Convenio N° 102 o de norma mínima de 1952.

De las instituciones antes señaladas, vale decir que la que posee el mayor rango de referencia en cuanto a políticas en materia de seguridad social corresponde a la OIT, las demás instituciones aportan principalmente respecto a aspectos técnicos específicos para el seguimiento, promoción y formación relacionados con temáticas de seguridad social.

¹ Según información disponible al 20 de junio en su sitio web: www.issa.int

² Disponible en documento: «Instrumentos internacionales en materia de seguridad social», de la OISS.



4. Institucionalidad normativa de la Organización Internacional del Trabajo

La Organización Internacional del Trabajo es el organismo que se reconoce como fuente de derecho internacional en materia de trabajo. En el contexto de la seguridad social a nivel internacional se ha sistematizado una propuesta para agrupar los diversos procesos de consolidación de marcos normativos de la materia. A partir de esto, se debe considerar que existen diversos periodos históricos en los cuales se han configurado normas de seguridad social y se ha ido robusteciendo el compendio de normas relacionadas con la materia. La primera generación de normas se construye entre los años 1919 a 1944, la segunda entre 1944-1952 y la tercera entre los años 1952 a 2000. (Bertranou y Pérez, OIT, 2006).

El Convenio 102 que surge a partir de las reformas de segunda generación, resulta ser la norma mínima en torno a seguridad social, y desde donde han surgido los demás convenios y recomendaciones que han formado parte del cuerpo normativo de la tercera generación.

Anterior al Convenio 102 del año 1952, fue la misma OIT quien mediante la Declaración de Filadelfia elevó la seguridad social a un instrumento internacional. Es necesario considerar que esto ocurre en 1944, casi al finalizar la Segunda Guerra Mundial en Europa.

Que los convenios de la OIT sean eficaces, depende de si son ratificados por las autoridades competentes de cada Estado. Por ende, la elaboración de los convenios resulta ser un proceso del todo relevante para garantizar una recepción positiva por parte de los Estados miembros. El propio organismo señala que las fases de elaboración de un convenio se llevan a cabo mediante la presentación al Consejo de Administración de una iniciativa patrocinada por uno o más gobiernos de Estados miembros de la Conferencia Internacional del Trabajo, organizaciones de trabajadores, y agrupaciones empresariales. Posterior a la iniciativa se procede a la consulta, inclusión, discusión y votación en el pleno de la Conferencia.

Por otro lado, la OIT dispone de instrumentos que tienen un carácter no vinculante, los cuales reciben el nombre de Recomendaciones, estos incorporan la única obligación de informar al Director de la OIT respecto del estado de la legislación de los países miembros en torno a los puntos que dicha recomendación refiere y la forma en la cual se desarrollan en la legislación interna del Estado. En general, estos instrumentos asumen un carácter orientativo o aclaratorio de los convenios para la implementación de estos en la política laboral nacional.

También debemos observar las Resoluciones de la OIT, que pueden tener algún tipo de vínculo jurídico según lo que sea establecido en el Reglamento de la Conferencia de la OIT,



pero en casi la totalidad de los casos, las resoluciones generales de la conferencia son orientativas de los convenios o Recomendaciones, por lo cual no implican obligatoriedad. Para el caso de República Dominicana, la OIT señala que de los 39 convenios que han sido ratificados, 36 se encuentran en vigor, 2 han sido denunciados y 1 se encuentra abrogado (es decir ha quedado sin efecto jurídico).

En cuanto a seguridad social, los convenios que han sido ratificados por República Dominicana corresponden al C-019 de 1925, sobre Igualdad de trato (accidentes del trabajo) ratificado en diciembre de 1956, y el C-102 de 1952, Convenio sobre la seguridad social (norma mínima). De este último convenio se han aceptado las partes: II, III, V, VI, VII, VIII, IX y X.³

Este convenio además incorpora las nueve ramas de seguridad social que se proponen como esquema de base para la configuración de los sistemas nacionales de seguridad social, dichas ramas son: i) asistencia médica, ii) prestación por enfermedad, iii) prestación por desempleo, iv) prestación por vejez, v) prestación por accidentes de trabajo, vi) prestación familiar, vii) prestación de maternidad, viii) prestación por invalidez, ix) prestación para sobrevivientes. Si bien el Estado chileno no ha ratificado dicho convenio, si ha configurado diversas instituciones públicas y privadas para la provisión de cobertura ante las contingencias que originan dichas prestaciones.

³ Según lo publicado en la página web de la OIT (www.ilo.org) al 20 de julio de 2023.



5. Principios de seguridad social presentes en instrumentos internacionales y literatura especializada

A partir de las normas internacionales que emanan de la OIT, como fuente de derecho internacional, se pueden identificar un conjunto de principios de la seguridad social que todo sistema de pensiones debe incorporar para que sea reconocido como tal. Carmelo Mesa-Lago realiza una primera sistematización de estos principios en 2004, los cuales se resumen en los siguientes seis conceptos:

1) Universalidad en la cobertura; 2) igualdad, equidad o uniformidad en el trato; 3) solidaridad y redistribución del ingreso; 4) comprensividad y suficiencia de las prestaciones; 5) unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación en la gestión; y 6) sostenibilidad financiera.

Posteriormente, Mesa-Lago (2008 y 2013) realizó una desagregación de los principios 2 y 5 e incorporó uno más, estableciendo el siguiente decálogo: 1) diálogo social; 2) cobertura universal; 3) trato uniforme; 4) solidaridad social; 5) equidad de género; 6) suficiencia de las prestaciones; 7) eficiencia y gastos administrativos razonables; 8) participación social en la gestión; 9) rol del Estado y supervisión; y 10) sostenibilidad financiera-actuarial.

Se podría afirmar que los principios son los cimientos que sostienen y conforman una organización, una institución, un ideal, sin los cuales perdería identidad y razón de ser. En este caso, son la base de un sistema de seguridad social. A partir de los modelos originarios de la seguridad social es posible distinguir dos perspectivas orientadoras que dan a entender desde dónde se han encaminado las bases que han tomado diversos sistemas nacionales de pensiones.

Por un lado, se encuentran los sistemas de tipo universal que se financian principalmente a través de impuestos y fijan derechos básicos de bienestar, además de buscar un acceso bajo el principio de cobertura universal. Por otro lado, están los sistemas de tipo ocupacional, que se basan en un principio distributivo, es decir, las prestaciones monetarias, en este caso pensiones, se perciben de acuerdo con las contribuciones. Los modelos del primer tipo se asocian generalmente con el Plan Beveridge y los segundos con el sistema propuesto por el canciller Otto von Bismark, de Prusia, quien hacia fines del siglo XIX propuso una serie de normativas orientadas a configurar un sistema de seguros, de tipo contributivo, donde se otorgarían prestaciones de vejez, asistencia médica, entre otros.

Por otra parte, el Plan Beveridge, publicado en 1945, fue uno de los referentes en materia de seguridad social (García, 2014). Este plan tiene como objetivo cubrir todos los riesgos que originaban la interrupción o la pérdida de la capacidad de obtención de ingresos y la cobertura de situaciones económicas extraordinarias causadas por el nacimiento, el matrimonio, la vejez o



la muerte, así como la necesidad de subsidiar a las familias con mayor número de hijos (Solís y Villagómez, 1999). Dicho plan propondría un sistema de administración unificado y financiado por impuestos generales. De esta forma surge la idea de garantizar una base para la vejez de tipo no contributiva.

A continuación, se presenta un desglose de diversos principios de seguridad social que son reconocidos por organismos internacionales fuentes de derecho internacional como la OIT.

1) Diálogo social: Para ser legítimo, un sistema de pensiones ajustado a los principios de la seguridad social debe ser construido en democracia e incorporar un proceso de participación plena de los distintos actores (trabajadores, jubilados, académicos, empresarios, poder ejecutivo y legislativo).

2) Cobertura universal: Beveridge introdujo este principio como «comprensividad en la cobertura de las personas» y lo consideró un instrumento para abolir la pobreza. La Declaración de Filadelfia de 1944 proclamó que todos los miembros de la comunidad deberían ser cubiertos y se estableció que el seguro social debería proteger a «todos los asalariados y trabajadores independientes y a las personas a su cargo». Los Convenios N.º 102, 128 y 130 de la OIT fijaron coberturas mínimas de las personas para cada una de las contingencias, considerando tres alternativas: i) 50 % del total de trabajadores asalariados, así como sus cónyuges e hijos; ii) 20 % de la población económicamente activa que sea residente, así como sus cónyuges e hijos, y iii) 50% de todos los residentes en conjunto. Teniendo presente que se trata de un proceso gradual, se permite la exclusión de dichos mínimos a grupos de trabajadores de difícil cobertura (Mesa-Lago 2004). No obstante, las Recomendaciones N.º 131 y 202 instan a alcanzar la cobertura total de la población económicamente activa. En resumen, tiene que existir cobertura objetiva, es decir, que la seguridad social debe cubrir todas las contingencias (riesgos) a las que están expuestas las personas que viven en sociedad; y subjetiva, esto es, que todas las personas deben estar amparadas por la seguridad social, principio que deriva de su naturaleza de Derecho Humano Fundamental.

3) Trato uniforme: Beveridge recomendó tasas de cotización y prestaciones monetarias uniformes para todos los asegurados, con independencia de sus ingresos, aunque podían ser ajustadas de acuerdo con diferentes características de los grupos (asalariados, cuenta propia, empleadores, agricultores, dueñas/os de casa), aquellos que pospusiesen su retiro y continuasen cotizando tendrían derecho a una pensión mayor (la atención de la salud sería igual para todos). Posteriormente, la Declaración Universal de Los Derechos Humanos prohibió cualquier tipo de discriminación basada en raza, sexo, idioma, religión, política, nacionalidad, propiedad, ingreso u otras causas. La OIT considera que la «igualdad de trato es un principio guía de la seguridad social».



4) Solidaridad social: Para Beveridge, toda la población debe estar afiliada al sistema de seguridad social y contribuir a su financiamiento para garantizar su sostenibilidad en el largo plazo. «El plan de seguridad social es primera y principalmente un método para redistribuir los ingresos, de manera de anteponer las primeras y más urgentes necesidades y de hacer el mejor uso posible de cualesquiera recursos a que se pueda echar mano» (Beveridge, 1942).

Como resultado de la implementación del principio acá señalado, se producirían dos tipos de redistribución del ingreso: a) horizontal, vale decir, los trabajadores activos transfieren recursos a los pasivos; b) vertical, o sea, que 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.

Tal como menciona Mesa-Lago:

En los sistemas de pensiones con prestaciones definidas basadas en el reparto, el riesgo se asume colectivamente. En los sistemas de cuentas de ahorro individuales (capitalización plena individual), son las propias personas las que asumen el riesgo. Si bien esta alternativa existe, ello no debería debilitar los sistemas de solidaridad, en los que el riesgo está repartido entre todos los afiliados al régimen (Mesa-Lago, 2004, en base a OIT 2002).

Este principio es esencial al momento de determinar si estamos ante un sistema de seguridad social o frente a cualquier otro sistema que cubra o atienda las contingencias de seguridad social, pero que no es un sistema de seguridad social, sino de seguro privado. En síntesis, el principio de solidaridad se define en cuanto a que cada cual aporta al sistema de seguridad social según su capacidad contributiva y recibe prestaciones de acuerdo con sus necesidades, lo que constituye una herramienta indispensable a efectos de cumplir con el objetivo esencial de la seguridad social: la redistribución de la riqueza con justicia social. La solidaridad implica la del joven con el anciano (intergeneracional u horizontal), pero también entre las personas de diferentes ingresos, de los que más tienen a los que menos tienen (intrageneracional o vertical), incluso solidaridad geográfica entre regiones con más recursos y otras más pobres.

5) Equidad de género: La resolución de 2001, de la 89ª Conferencia Internacional de la OIT, estableció que: «La seguridad social debería fomentar y basarse en principios de la igualdad de género». Para ello, no solo debe haber legalmente trato igualitario para ambos sexos en situaciones similares, sino también tomar medidas efectivas para garantizar la igualdad de hecho para las mujeres. El acceso de estas al empleo apoyará la tendencia a concederles prestaciones de



seguridad social por derecho propio en vez de por dependencia al asegurado varón. También las mujeres deben ser retribuidas por su contribución al cuidado de los hijos y familiares impedidos. «Cada sociedad debería considerar la posibilidad de introducir una discriminación positiva a favor de las mujeres allí donde haya que hacer frente a la discriminación [*negativa*] del sistema» (Mesa-Lago, 2004).

6) Suficiencia de las prestaciones: En el Convenio N.º 102 de la OIT se distinguió entre los sistemas de cuantía uniforme y los sistemas en que la prestación está relacionada con el ingreso, tomando para cada uno un salario de referencia distinto (mayor en el segundo que en el primero) y estableciendo una tasa de reemplazo mínima de 40 % para un asalariado medio con 30 años de cotización (la tasa fue elevada a 45 % en 1967 con el Convenio N.º 128). A partir de 1944, la OIT también recomienda que se realice un reajuste permanente de las prestaciones de acuerdo con el costo de vida de cada país.

En general, se asume que la seguridad social debe proteger contra todos los riesgos o contingencias sociales y sus prestaciones han de ser «suficientes» para asegurar un mínimo adecuado. ¿Qué es una pensión suficiente? ¿Cómo se asegura esa suficiencia? Sin duda, dependerá de la realidad de cada país y de la coordinación entre el seguro social contributivo, las pensiones sociales y no contributivas y el ahorro voluntario. Sin embargo, la prestación que se otorgue debe cubrir, en forma plena y a tiempo, la contingencia de que se trate, resguardando la dignidad, oportunidad y eficacia.

7) Eficiencia y gastos administrativos razonables: El Plan Beveridge estipuló la unificación administrativa, a fin de promover la eficiencia y reducir los costos. El sistema público sería menos costoso que el seguro voluntario privado, debido a economías de escala, su carácter no lucrativo y el entrenamiento de personal técnico y especializado en la seguridad social.

La unidad en la gestión de la seguridad social podría ahorrar recursos ya que: eliminaría la multiplicidad de programas con diversas administraciones; unificaría los servicios de afiliación, recaudación, registro, cuenta individual y pagos; consolidaría instalaciones, equipo y personal; establecería un régimen jurídico único que simplificaría su conocimiento y aplicación; facilitaría el acceso del asegurado y la transferencia («portabilidad») de sus cotizaciones al cambiar de empleo; y eliminaría los conflictos de jurisdicción entre entes diversos (Mesa-Lago, 2004).

8) Participación social en la gestión: La participación de los asegurados en la administración es un importante complemento de la democracia. Dicha participación ayuda a que los sistemas reflejen las necesidades y aspiraciones de aquellos a los que la seguridad social debe servir y a que los cotizantes cumplan con sus obligaciones (Mesa-Lago, 2004, en base a Greber, 1997, y OIT, 2000).

El Convenio N.º 102 establece que los asegurados deben participar en la administración o estar asociados a ella con carácter consultivo cuando la administración no sea por un departamento del gobierno responsable ante el parlamento o una institución reglamentada por las autoridades públicas; en ciertos casos los empleadores deberían también tener representación.



9) Rol del Estado y supervisión: Debido a la diversidad económica, social y política de los países miembros, la OIT decidió, cuando se estaba redactando el Convenio N.º 102, que no era aconsejable recomendar un modelo único y uniforme de la administración de la seguridad social, ya que existían modelos muy diversos. No obstante, el convenio estableció que cualquiera que sea el método de administración elegido, el Estado debe asumir una responsabilidad general en la buena gestión de las instituciones y de los servicios que ayude a asegurar la protección garantizada en los convenios.

10) Sostenibilidad financiera-actuarial: En el informe de Beveridge se estipula que el plan de seguridad social debe ser financieramente viable, de acuerdo con la capacidad económica del país. En este sentido, puede construirse por etapas, pero como parte de un plan general, indicando las prioridades en su implementación y avanzando cuando existieran los recursos.

El Convenio N.º 102 estipula que:

El Estado debe asegurar que se realicen periódicamente los estudios y cálculos actuariales necesarios para el equilibrio financiero y, en cualquier caso, antes de toda modificación de las prestaciones, cotizaciones e impuestos [...]. El costo de las prestaciones y de los gastos de administración debe financiarse de forma colectiva a través de cotizaciones o impuestos o ambos [...]. Los métodos de financiación deben evitar que las personas con bajos recursos tengan que soportar cargas demasiado pesadas y también deben tener en cuenta la situación económica del país y de las personas protegidas [...]. El total de las cotizaciones a cargo de los asalariados protegidos no debe superar el 50 % del total de los recursos destinados a la protección (Mesa-Lago, 2004), de manera que el resto debe ser financiado por los empleadores y/o el Estado.

De acuerdo a Mesa-Lago, los regímenes de financiamiento de pensiones de largo plazo más comunes son tres: 1) Capitalización plena, de cotización definida o constante, la cual garantiza el equilibrio por tiempo indefinido, método que puede ser colectivo (en desuso) o individual (utilizado en los sistemas actuales de cuentas individuales); 2) Capitalización parcial colectiva (usualmente la «prima escalonada»), que garantiza periodos de equilibrios relativamente largos, sujetos a evaluaciones actuariales periódicas que con frecuencia resultan en un incremento de la cotización en el siguiente periodo; y 3) Reparto, en que los ingresos y gastos deben ser balanceados anualmente o en periodos muy cortos (típico en los sistemas más antiguos y maduros de la seguridad social).

A su vez, la OIT considera que se deben tener en cuenta tres criterios/principios que permitan evaluar las inversiones de seguridad social: a) Seguridad, con el objeto de garantizar el mantenimiento de los fondos (el Convenio 102 estipula que el Estado no debe utilizar las reservas de la seguridad social con otros propósitos, como cubrir un déficit presupuestario); b) Rendimiento, para maximizar el fondo y así poder controlar el aumento de las cotizaciones y mantener el poder adquisitivo de las prestaciones; y c) Liqueidez, con



el fin de disponer del efectivo suficiente cuando se necesite. Un objetivo adicional ha sido que las inversiones tengan utilidad social (salud, vivienda), aunque hechas de manera eficiente, de tal forma que no se ponga en peligro el pago de las prestaciones (OIT-AISS 2001).

La Conferencia Internacional del Trabajo de 2001, recomendó «ampliar las fuentes de la financiación de la seguridad social a través de la financiación tripartita» e hizo una advertencia importante a las reformas previsionales.

Lo analizado en este apartado permite reforzar la importancia de la financiación tripartita de los beneficios de un sistema de seguridad social, tanto el aporte patronal como de trabajadores activos y del Estado es fundamental para garantizar la sostenibilidad de los esquemas en general y en particular de los beneficios previsionales. Al mismo tiempo, existen principios orientadores del todo relevantes para construir modelos de seguridad que consideren la complejidad de las realidades sociales actuales.



6. Consideraciones del diseño bidimensional de un esquema de protección social

La Organización Internacional del Trabajo ha diseñado una interpretación respecto de cómo articular un sistema de protección social con un enfoque bidimensional. Esto implica una consideración de coberturas de tipo horizontal (población según ingresos) y coberturas de tipo vertical (de nivel de beneficios).⁴

Este diseño se funda en las dos dimensiones antes descritas, la vertical y la horizontal. Estableciendo sus bases normativas en lo que corresponde al C-102 y la Recomendación núm. 202. A partir de los instrumentos anteriores se establece que:

- Se buscará garantizar progresivamente niveles más elevados de protección orientados por el Convenio N.º 102 y normas más avanzadas (dimensión vertical).
- Se buscará garantizar el acceso a la atención de salud esencial y a una seguridad mínima de ingreso a favor de todos, según las orientaciones de la Recomendación núm. 202.

El esquema considera la base sobre una pensión no contributiva. Principalmente se busca el establecimiento de garantías básicas en materia de seguridad social, generando con esto un piso de protección social.

Sobre el piso antes señalado se establecen los niveles garantizados de prestaciones de la seguridad social, lo que corresponde a un aseguramiento obligatorio orientado hacia la suficiencia de los beneficios.

Finalmente, el esquema considera el establecimiento de regímenes complementarios o voluntarios de aseguramiento. Es importante considerar que la OIT propone que los resultados del sistema «pueden ser garantizados a través de diferentes medios, no existe un modelo único para todos».

Este modelo ha sido de gran orientación para el desarrollo de la propuesta de la Coordinadora Nacional de Trabajadores y Trabajadoras NO+AFP, en Chile, que ha rescatado el diseño bidimensional incorporando una base de pensión garantizada en el monto equivalente al salario mínimo, sobre la cual se establecen tramos anuales con sus respectivas tasas de reemplazo, según años cotizados.

Esta propuesta considera además la existencia de un fondo de reserva técnica. Este fondo es relevante para el financiamiento del costo estimado en la alternativa diseñada por el movimiento social chileno y es también una referencia en cuanto a cómo diversos países del mundo lo han incorporado.

⁴ Para más detalles, consultar: «Seguridad social para todos. Establecimiento de pisos de protección social y sistemas integrales de seguridad social», Oficina Internacional del Trabajo; Departamento de Seguridad Social. Ginebra: OIT, 2012.



Según el estudio Annual Survey of Large Pension Funds and Public Reserve Funds (2021), de la OCDE, existen diversos países que han establecido fondos públicos de reservas de pensiones, entre los que se encuentran, Canadá (creado en 1997), China (2000), Japón (2006), España (1997), Noruega (1990), Portugal (1989), Estados Unidos (1940), entre otros. En el caso de Noruega, el fondo alcanza un 332.2 % del PIB, mientras que en Japón, el fondo alcanza un 34.6 % y en Estados Unidos un 13.9 %.

La mayoría de los activos de estos fondos son invertidos en renta fija y renta variable cotizada. Una forma de abordar la mejora del sistema de pensiones mediante la implementación de un enfoque basado en la seguridad social es con una gestión pública que asegure la generación de utilidades y evite la corrupción y la mala administración gubernamental. Para lograr esto, se propone la creación de un ente público autónomo, encargado exclusivamente de administrar el sistema de pensiones.

Dicha entidad gozaría de independencia de los gobiernos de turno y tendría como único objetivo garantizar el correcto manejo de los fondos de pensión, sin permitir que sean destinados a otros propósitos. De esta manera, se aseguraría la transparencia, eficiencia y seguridad de los recursos destinados a la jubilación de los ciudadanos, proporcionando una institución sólida y confiable en el largo plazo. Un sistema de pensiones bajo estos principios brindaría tranquilidad a la población y permitiría asegurar el bienestar económico de los jubilados sin comprometer la integridad de los fondos destinados a tal fin.



7. Definiciones y fuentes de información para el análisis

En esta sección se presenta una serie de definiciones básicas sobre demografías y sistemas previsionales, así como las fuentes de información utilizadas para alimentar los modelos de proyección que permitirán evaluar y proponer la implementación de un sistema de pensiones basado en los principios de seguridad social antes mencionados para República Dominicana.

A continuación, se exponen las definiciones demográficas y previsionales pertinentes a tener en consideración en el contexto del presente estudio:

- **Población afiliada activa:** Todas aquellas personas que se encuentran afiliadas a un sistema de pensiones, registrando una o más cotizaciones en su vida laboral, sin haberse pensionado por vejez o invalidez.
- **Población cotizante:** Personas que realizaron al menos una cotización durante un periodo en particular.
- **Población no afiliada:** Todas aquellas personas que no han cotizado ni una sola vez en un sistema de pensiones.
- **Pensiones por vejez contributivas:** Beneficio entregado a personas afiliadas a un sistema de pensiones y que cumplen con los criterios particulares del sistema al que se está afiliado.
- **Pensiones por vejez no contributivas:** Beneficio entregado a personas que no se encuentran afiliadas a un sistema de pensiones, en general, pagado por el Estado a través de impuestos generales.
- **Tasa de afiliación:** Corresponde a la proporción de población afiliada respecto a la población total de un sistema.
- **Densidad cotizacional:** La densidad cotizacional para una persona corresponde a la cantidad de meses que ha cotizado respecto a la cantidad de tiempo que ha estado afiliada a un sistema de pensiones.
- **Tasa de cobertura en función de los beneficios:** Se define como el número de personas que reciben una pensión, para efectos de este estudio, de vejez, con relación al total de personas mayores.

Las fuentes de información utilizadas en este informe se presentan a continuación:

- **Stock de población afiliada:** Esta información fue proporcionada por la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) frente a una solicitud pública. El stock con el que se trabaja en este estudio considera a las personas afiliadas al sistema de Cuentas de Capitalización Individual (CCI),⁵ incluyendo todas las Administradoras de Fondos de Pensiones

⁵ Ley N.º 87-01 de 2001, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, Artículo 80.



vigentes, al sistema de reparto individualizado (que incluye los fondos del Banco Central, Banreservas e INABIMA) y al sistema administrado por el Ministerio de Hacienda. Los datos están desagregados por sexo y rango de edad, abarcando el periodo desde 2011 hasta 2021.

- b. **Stock de población cotizante:** Los datos sobre el stock de población cotizante también fueron proporcionadas por SIPEN. Estos datos están desagregados por sexo y rango de edad, de forma separada, cubriendo el periodo desde 2011 hasta 2021.
- c. **Densidad cotizacional:** A partir de la información descrita previamente se calcula la densidad cotizacional del sistema, al dividir la población cotizante por la población afiliada, según rango etario y según sexo, de forma separada. Este cálculo se respalda con el informe «Determinante de las pensiones», publicado por el gobierno de República Dominicana (2018).
- d. **Stock de pensiones de vejez pagadas por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones (DGJP) del Ministerio de Hacienda:** Se solicitó información a la DGJP, pero no se proporcionó una desagregación específica para las pensiones por vejez. Por lo tanto, se corrigió la información utilizando los boletines trimestrales publicados por SIPEN. Para este estudio se utilizó el stock de pensiones por vejez de agosto de 2022, desagregado por Pensión Civil, Seguro Social (IDSS) y Poder Ejecutivo.⁶ Estos datos se encuentran desagregados por sexo.
- e. **Stock de pensiones de vejez pagadas por la Policía Nacional:** Se utilizó la información publicada en el Boletín Estadístico Trimestral de SIPEN, correspondiente a agosto de 2022. Se realizó una estimación sumando las diferentes categorías de pensiones por antigüedad, edad, forzosa, retiro por tiempo de servicio, voluntaria, no definido y otros. Además, se publicó una desagregación por sexo utilizando la proporción observada en las pensiones totales pagadas a la Policía Nacional.
- f. **Stock de pensiones de vejez del Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA):** Se utilizaron datos proporcionados por INABIMA frente a una solicitud pública. Esta información se encuentra desagregada por sexo.
- g. **Stock de pensiones de vejez del sistema de Cuentas Individuales Privadas:** Los datos sobre el stock de pensiones de vejez del sistema de Cuentas Individuales Privadas se obtuvieron a partir del Boletín Estadístico Trimestral de SIPEN, correspondiente a agosto de 2022. No se dispone de desagregación por sexo ni por rango de edad.
- h. **Stock de pensiones subsidiadas del régimen:** La DGJP proporcionó información sobre el stock de pensiones subsidiadas para agosto de 2022, desagregada por sexo.
- i. **Población total dominicana:** Los datos sobre la población total dominicana, desagregada por rango etario y sexo, y proyectada hasta el año 2045, se obtuvieron del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), que corresponde a la División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las fuentes de información mencionadas proporcionan los datos necesarios para realizar los modelos de proyección de población y análisis previsionales en el informe. Se ha procurado utilizar fuentes confiables y respaldadas por instituciones oficiales para garantizar la calidad y veracidad de la información empleada en el estudio.



⁶ Para más información, ver Cuadro 10.7 del Boletín Estadístico Trimestral N.º 77.

8. Metodología y supuestos

En esta sección se describirán las estimaciones realizadas, detallando el procedimiento y los supuestos empleados para cada tipo de población. Se realizaron proyecciones para la población afiliada a un sistema de pensiones, la población cotizante y las personas pensionadas por vejez para el periodo comprendido entre 2023 y 2045, a partir de la información obtenida sobre stock y flujo correspondiente al periodo 2011-2022.

La base de este modelo está en las proyecciones de población total publicadas por CELADE, a las cuales se les aplicaron los factores correspondientes, detallados en el presente informe, simulando diversos escenarios que variarán según los supuestos aplicados. Se utiliza a CELADE como referencia, ya que es una reconocida institución especializada en demografía en la región de América Latina y el Caribe, dedicándose al análisis, investigación y elaboración de estudios sobre la dinámica poblacional de los países de la región.

CELADE tiene una larga trayectoria en la recopilación y análisis de datos demográficos, así como en la generación de proyecciones y estimaciones demográficas. Sus investigadores/as y expertos/as cuentan con un sólido conocimiento y experiencia en la materia, lo que les permite desarrollar metodologías robustas y actualizadas para realizar proyecciones demográficas confiables.

Como se mencionó, CELADE corresponde a la división de población de CEPAL, y dicha instancia se encarga de recopilar datos demográficos de los países de América Latina y el Caribe, a través de censos nacionales, encuestas y registros civiles, entre otras fuentes. Estos datos son procesados y analizados para comprender las tendencias demográficas, como la fecundidad, la mortalidad, la migración y la estructura de edad de la población.

La calidad y fiabilidad de las proyecciones demográficas de CELADE se sustentan en la rigurosidad de sus metodologías, el acceso a datos confiables y la transparencia en la divulgación de sus estudios. CELADE publica regularmente informes, estudios y bases de datos que son ampliamente utilizados por gobiernos, organismos internacionales, investigadoras/es y otros actores interesados en la demografía de la región.



¿Qué son los escenarios de proyección y los supuestos, y por qué son importantes?

Los «escenarios de proyección» y los «supuestos» son elementos esenciales para entender cómo podría evolucionar la población en el futuro y qué factores influyen en dichas proyecciones.

Escenarios de proyección: Los escenarios de proyección son diferentes representaciones posibles del futuro demográfico, basadas en distintas hipótesis sobre cómo se desarrollarán ciertos factores claves que influyen en la población. Cada escenario representa una posible trayectoria futura que la población debe seguir en función de los cambios previstos en las variables consideradas.

Supuestos: Los supuestos, por otro lado, son las premisas fundamentales utilizadas para construir cada uno de los escenarios de proyección. Estos supuestos son decisiones claves sobre las tendencias demográficas futuras y otras variables que influirán en la población. Pueden incluir, por ejemplo, la evolución de la tasa de afiliación de cierto rango etario o definir cuántos meses al año cotizarán las personas afiliadas en los próximos años. Los supuestos representan las expectativas actuales y las estimaciones sobre cómo se desarrollarán estas variables en el futuro, pero es importante tener en cuenta que pueden estar sujetos a incertidumbres y cambios a lo largo del tiempo.

Importancia de los escenarios y supuestos: La utilización de escenarios y supuestos en el análisis demográfico y previsional permite comprender la incertidumbre inherente al futuro de la población y proporciona una visión más completa de las posibles direcciones que pueden tomar los cambios poblacionales. Al considerar múltiples escenarios y supuestos se pueden identificar las principales variables que influyen en la proyección y comprender mejor cómo estas variables interactúan entre sí para dar forma a las tendencias demográficas y previsionales. Asimismo, los resultados de diferentes escenarios pueden ayudar a tomar decisiones informadas y estratégicas en materia de políticas públicas y otras áreas que están directamente vinculadas con la dinámica de la población.

8.1 Proyección de población afiliada

La población afiliada al sistema de pensiones se proyectó realizando una simulación anual desde 2022 a 2045, desagregada por rango etario. La metodología se basa en aplicar una tasa de afiliación supuesta a cada rango etario proyectado por CELADE anualmente. La siguiente fórmula expresa el cálculo realizado:

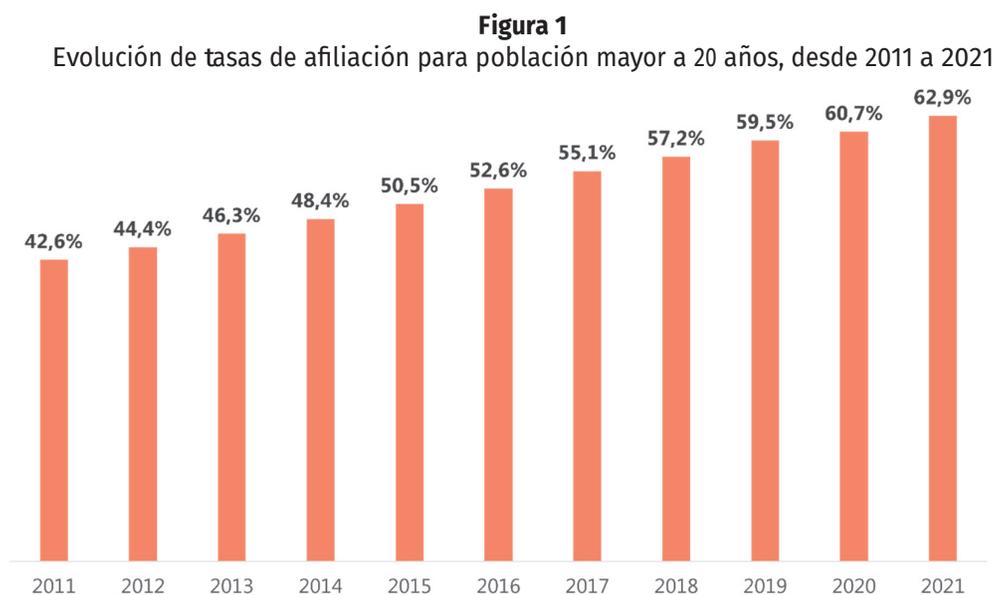


$$\text{Población Afiliada}_{x,t} = \text{Población CELADE}_{x,t} * \text{Tasa de Afiliación}_{x,t}$$

Donde:

- **Población Afiliada_{x,t}**: Población afiliada del rango etario x, en el año t
- **Población CELADE_{x,t}**: Población total proyectada por CELADE correspondiente al rango etario x, en el año t
- **Tasa de Afiliación_{x,t}**: Tasa de afiliación supuesta del rango etario x, en el año t

Como se mencionó anteriormente, los escenarios de proyección dependerán de las trayectorias supuestas para las tasas de afiliación en el futuro, es decir, cuántas personas habrán cotizado al menos una vez en su vida en el pasado. Para modelar estas trayectorias, debemos observar cómo se comportaron durante la pasada década, particularmente desde el año 2011 al 2021, último año con datos completos sobre población afiliada. La Figura 1 muestra esta información para la población mayor a 20 años. Como podemos constatar, existe un aumento pronunciado de esta población durante el periodo analizado, comenzando con una tasa de afiliación de 42.6 % en 2011, y terminando con un 62.9 % en 2021.



Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por SIPEN y CELADE.

Como muestra el Cuadro 1, el aumento que percibió la tasa de afiliación de la población total es del 77 % en el periodo observado, con un aumento anual promedio del 5.9 %. Es interesante detenerse en los rangos etarios mayores, en los que observamos tendencias de crecimiento mucho más pronunciadas; por ejemplo, las personas entre 50 y 54 años mostraron un crecimiento total del periodo de 118 %, y aquellas mayores de 65 años lo hicieron en 241 %, es decir, más que triplicaron su tasa de afiliación entre 2011 y 2021. Este hecho será clave a la hora de proyectar las poblaciones por edad.



Cuadro 1

Variaciones de tasas de afiliación en el periodo 2011-2021, según rango etario

Rango etario/año	Aumento promedio	Aumento total del periodo
20-24	3.20 %	36.10 %
25-29	3.70 %	43.50 %
30-34	4.10 %	49.10 %
35-39	5.10 %	63.50 %
40-44	6.20 %	82.40 %
45-49	6.40 %	86.00 %
50-54	8.10 %	118.00 %
55-59	8.90 %	133.50 %
60-64	9.60 %	150.70 %
65 y más	13.10 %	240.70 %
Total	5.90 %	77.00 %

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por SIPEN.

Para efectos de este estudio, se presentan cinco simulaciones de evolución de población afiliada, las que dependen de los siguientes supuestos para las trayectorias 2022-2045 de las tasas de afiliación por rango etario:

- **Escenario 1:** Supone que las tasas de afiliación aumentarán por la variación promedio del periodo 2011-2021, según edad. Este escenario constituirá el rango superior de las proyecciones.
- **Escenario 2:** Es el primer caso de proyección moderado, en el que se suponen aumentos a tasas decrecientes.
- **Escenario 3:** Es el segundo escenario moderado, en el que también se suponen aumentos decrecientes de las tasas de afiliación, y esos aumentos son menores a los del escenario 3.
- **Escenario 4:** Es el tercer escenario moderado, en el que los aumentos decrecientes son menores a los del escenario 2 y 3.
- **Escenario 5:** Es el rango inferior de las proyecciones, y supone que las tasas de afiliación se estancan desde el 2021 en adelante, es decir, que no aumentan más durante todo el periodo.



Cuadro 2
Escenarios de proyección, según supuestos de variaciones anuales de tasas de afiliación para el periodo 2022-2045

Año	Escenario 1 (Aumento Prom.)	Escenario 2 (Moderado A)	Escenario 3 (Moderado B)	Escenario 4 (Moderado C)	Escenario 5 (Sin aumento)
2012	6.40 %	6.40 %	6.40 %	6.40 %	6.40 %
2013	6.40 %	6.40 %	6.40 %	6.40 %	6.40 %
2014	6.60 %	6.60 %	6.60 %	6.60 %	6.60 %
2015	6.40 %	6.40 %	6.40 %	6.40 %	6.40 %
2016	6.20 %	6.20 %	6.20 %	6.20 %	6.20 %
2017	6.60 %	6.60 %	6.60 %	6.60 %	6.60 %
2018	5.40 %	5.40 %	5.40 %	5.40 %	5.40 %
2019	5.80 %	5.80 %	5.80 %	5.80 %	5.80 %
2020	3.80 %	3.80 %	3.80 %	3.80 %	3.80 %
2021	5.30 %	5.30 %	5.30 %	5.30 %	5.30 %
2022-2026	5.90 %	4.30 %	3.30 %	2.30 %	0.00 %
2027-2031	5.90 %	2.30 %	1.30 %	1.30 %	0.00 %
2032-2036	5.90 %	1.30 %	0.30 %	0.30 %	0.00 %
2037-2045	5.90 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %

Fuente: Elaboración propia.

8.2 Proyección de población cotizante

Luego de realizar las proyecciones de población afiliada se puede pasar al siguiente conjunto poblacional: las personas cotizantes. La metodología de proyección para este caso es aplicar la tasa de densidad cotizacional a la población afiliada proyectada. Es por lo anterior que se tendrán nuevamente cinco escenarios, correspondientes a aplicar la densidad promedio por rango etario de los últimos diez años del sistema, a cada escenario proyectado de población afiliada. En términos concretos, el cálculo se puede expresar como:

$$\text{Población Cotizante}_{x,t} = \text{Población Afiliada}_{x,t} * \text{Densidad Cotizacional}_{x,t}$$

Donde:

- **Población Cotizante_{x,t}**: Población cotizante del rango etario x, en el año t
- **Población Afiliada_{x,t}**: Población afiliada correspondiente al rango etario x, en el año t
- **Densidad Cotizacional_{x,t}**: Tasa de densidad promedio de los últimos diez años correspondiente al rango etario x, en el año t



El supuesto de mantener las tasas de densidad constantes e iguales al promedio de los últimos diez años (entre 2011 y 2021) se explica por la variación anual promedio de dicho periodo, que fue igual a un 1 %, llegando a un 0 % en el periodo 2011-2018. Yendo más allá, en el caso de las personas mayores a 60 años, los promedios 2011-2021 y 2011-2018 fueron de -3 % y -2 %, respectivamente. La trayectoria de las densidades totales y por rango etario se encuentran en el Cuadro 3.

Cuadro 3
Evolución de las tasas de densidad por rango etario para el periodo 2011-2021

Año/ Rango etario	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Promedio
20-24	53 %	54 %	55 %	58 %	59 %	61 %	61 %	61 %	57 %	50 %	58 %	57 %
25-29	48 %	47 %	49 %	51 %	53 %	55 %	55 %	56 %	53 %	47 %	52 %	52 %
30-34	48 %	47 %	47 %	48 %	49 %	50 %	51 %	51 %	49 %	44 %	48 %	48 %
35-39	48 %	47 %	47 %	49 %	49 %	49 %	49 %	49 %	46 %	41 %	44 %	47 %
40-44	50 %	48 %	48 %	49 %	49 %	49 %	49 %	49 %	46 %	41 %	43 %	47 %
45-49	52 %	51 %	50 %	50 %	50 %	49 %	49 %	48 %	45 %	40 %	42 %	48 %
50-54	53 %	51 %	51 %	51 %	51 %	50 %	50 %	49 %	45 %	40 %	41 %	48 %
55-59	50 %	49 %	49 %	50 %	50 %	48 %	48 %	48 %	45 %	40 %	40 %	47 %
60 y más	40 %	38 %	37 %	38 %	37 %	35 %	35 %	35 %	33 %	29 %	29 %	35 %
Total	49 %	48 %	48 %	50 %	50 %	50 %	50 %	50 %	47 %	41 %	44 %	48 %

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por SIPEN.

8.3 Proyección de pensiones por vejez

Finalmente, luego de realizar la proyección de población afiliada y cotizante por rango etario desde 2022 a 2045, procedemos a realizar las estimaciones para las pensiones pagadas por vejez. En este caso, se aplicarán tasas de cobertura de beneficios con relación a la población total mayor de 60 años, y en relación con la población afiliada proyectada mayor a 60 años. Como vimos en las fuentes de información, dentro de estas coberturas, se encuentran las pensiones por vejez pagadas por la DGJP, Policía Nacional, INABIMA, CII y las pensiones subsidiadas por el régimen. No consideran a las personas que recibieron devolución de saldos de cuentas individuales, tendremos dos ecuaciones aplicadas para calcular las proyecciones de pensiones de vejez en República Dominicana:

$$1) \text{ Pensiones por vejez}_t = \text{Población Afiliada mayor de 60 años}_t * \text{Tasa de Cobertura } A_t$$

$$2) \text{ Pensiones por vejez}_t = \text{Población CELADE mayor de 60 años}_t * \text{Tasa de Cobertura } B_t$$



Donde:

- **Pensiones por vejez_t**: corresponde a las pensiones por vejez totales pagadas en el año t
- **Población Afiliada mayor de 60 años_t**: Población afiliada mayor de 60 años en el año t
- **Población CELADE mayor de 60 años_t**: Población total proyectada por CELADE mayor de 60 años en el año t
- **Tasa de Cobertura A**: Cobertura de beneficios respecto a la población afiliada mayor a 60 años
- **Tasa de Cobertura B**: Cobertura de beneficios respecto a población total CELADE mayor a 60 años

Es importante constatar que, dado que contamos con información sobre personas pensionadas por vejez con el nivel de detalle requerido para este modelo solo para el año 2022, las tasas de cobertura A y B son de este año, y se suponen constantes durante el periodo de proyección. La cobertura A, es decir, respecto a la población afiliada mayor a 60 años, fue de aproximadamente⁷ un 17%, lo que sube a un 20% al considerar las pensiones subsidiadas del régimen. Para el caso de la cobertura B, es decir, respecto a la población total proyectada por CELADE mayor de 60 años en 2022, corresponde a un 9%, lo que sube a un 10.1% al considerar las pensiones subsidiadas por el régimen. **Esto quiere decir que, en República Dominicana, 9 de cada 10 personas mayores de 60 años no cuentan con ninguna pensión de vejez, en cualquiera de sus sistemas.**

Para efectos del presente estudio, en estas estimaciones se trabajarán tres escenarios:

- **Escenario 1:** se aplicará la tasa de cobertura A a la población afiliada mayor de 60 años proyectada en su rango inferior, es decir, suponiendo que las tasas de afiliación se mantienen constantes desde el año 2021.
- **Escenario 2:** se aplicará la tasa de cobertura A a la población afiliada mayor de 60 años proyectada en su rango superior, es decir, suponiendo que las tasas de afiliación aumentan según el promedio anual de variación del periodo 2011-2021.
- **Escenario 3:** se aplicará la tasa de cobertura B a la población total mayor de 60 años proyectada por CELADE.

⁷ Dado que no se encuentra disponible información en el nivel de detalle requerido de la población afiliada para el año 2022, se realizan cálculos de tasas de cobertura con las proyecciones realizadas desde 2021 a 2022



9. Resultados de proyección

En esta sección, luego de haber visto en detalle las metodologías de proyección poblacional, veremos los resultados de proyección desde 2022 a 2045. ¿Cuántas personas se encontrarán afiliadas a un sistema de pensiones? ¿Cuántas de ellas cotizarán durante un año de referencia? ¿Cuántas recibirán una pensión de vejez?

9.1 Proyección de población total CELADE

Comenzaremos observando las proyecciones de población total realizadas por CELADE. La Figura 2 muestra que existe un aumento demográfico natural de la población mayor a 20 años, que comienza con 5.9 millones de personas en 2011, alcanza los 7 millones en 2022 y ya para fines del periodo de análisis, en 2045, llega a los 9.2 millones de personas sobre 20 años. La Figura también nos muestra que la pirámide demográfica se comienza a invertir: si en 2011 la población mayor de 60 años representaba el 15 % de la población mayor a 20 años, en 2022 representa aproximadamente el 18 % y en 2045 estaría representando alrededor del 27 % de la población total. Es relevante realizar este ejercicio, ya que nos adelanta que la población afiliada, cotizante y pensionada aumentará, incluso si se mantienen las tasas de afiliación, densidad y cobertura respectivas.

Figura 2
Población total mayor de 20 años proyectada por CELADE, según rango etario



Fuente: Elaboración propia en base a CELADE.



9.2 Proyección de población afiliada

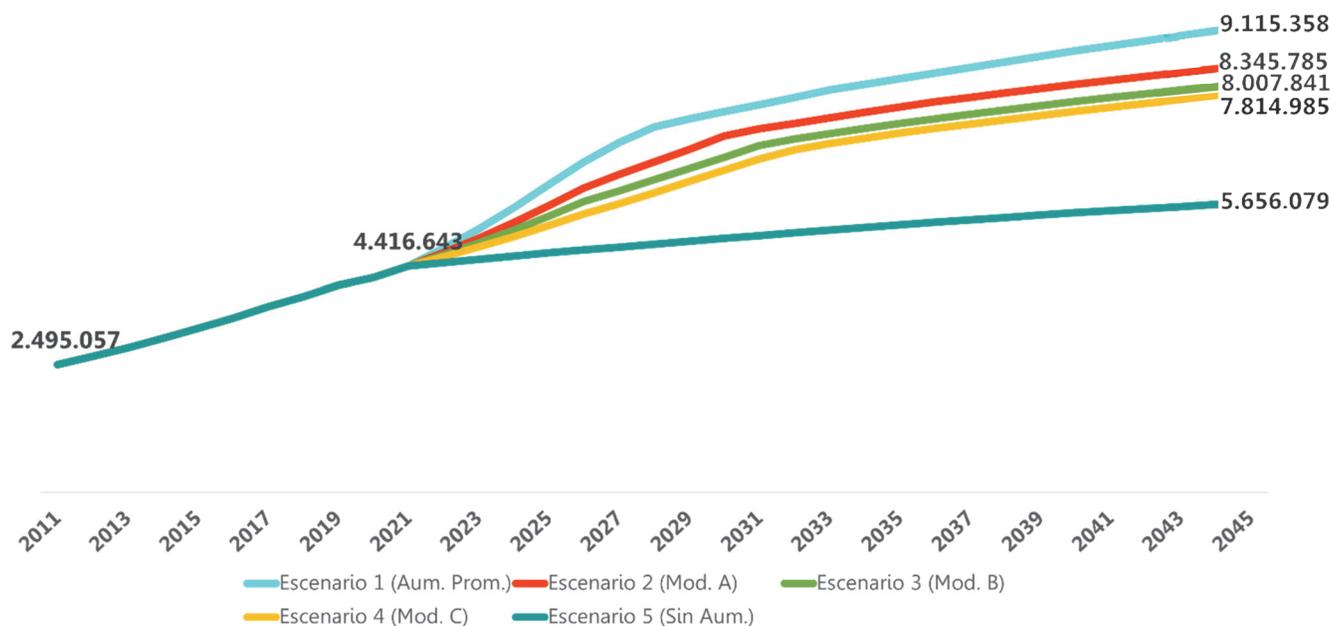
Los resultados del modelo de proyección de población afiliada mayor a 20 años se muestran en la Figura 3. Recordemos que los escenarios de proyección dependerán del supuesto de aumento de las tasas de afiliación por rango etario aplicado. El escenario 1 será entonces el rango superior de las proyecciones, al suponer un aumento constante e igual al promedio de los últimos diez años por rango etario. Los escenarios 2, 3 y 4 son moderados, en los que se suponen aumentos a escalas decrecientes, y el escenario 5 supone un estancamiento de las tasas de afiliación, sin aumento durante los años futuros, por lo que representa el rango inferior de las proyecciones.

Las estimaciones de población afiliada se abren desde el 2022, y oscilan entre los 5.7 y 9.1 millones de personas mayores de 20 años. Dado la trayectoria de las tasas de afiliación que presentaron entre los años 2011 y 2021 (ver Cuadro 1 y 2), es razonable pensar que seguirán mostrando aumentos en el futuro, pero si nos basamos nuevamente en el comportamiento 2011-2021, también sería razonable suponer que ese crecimiento se daría en tasas decrecientes. Es por lo anterior, que con mayor probabilidad deberíamos encontrarnos entre el escenario 2 y el 4 en el futuro, es decir, entre los tres escenarios moderados supuestos. Esto nos llevaría a reducir el rango de estimación, llegando a aproximadamente a los 8 millones de personas afiliadas para el 2045.

Asimismo, la Figura A1 de los Anexos muestra la evolución proyectada de las tasas de afiliación. Tal como se puede observar, se comienza en un 63 % de afiliación para 2022, y ya en 2045, tanto en los tres escenarios moderados como en el de rango superior, se llega a tasas de afiliación que oscilan entre el 85 % y 99 %. Esto quiere decir que, en ese año, cerca del 90 % de la población mayor a 20 años habrá cotizado al menos una vez en su vida en un sistema de pensiones.



Figura 3
Población afiliada mayor de 20 años, según escenario de proyección

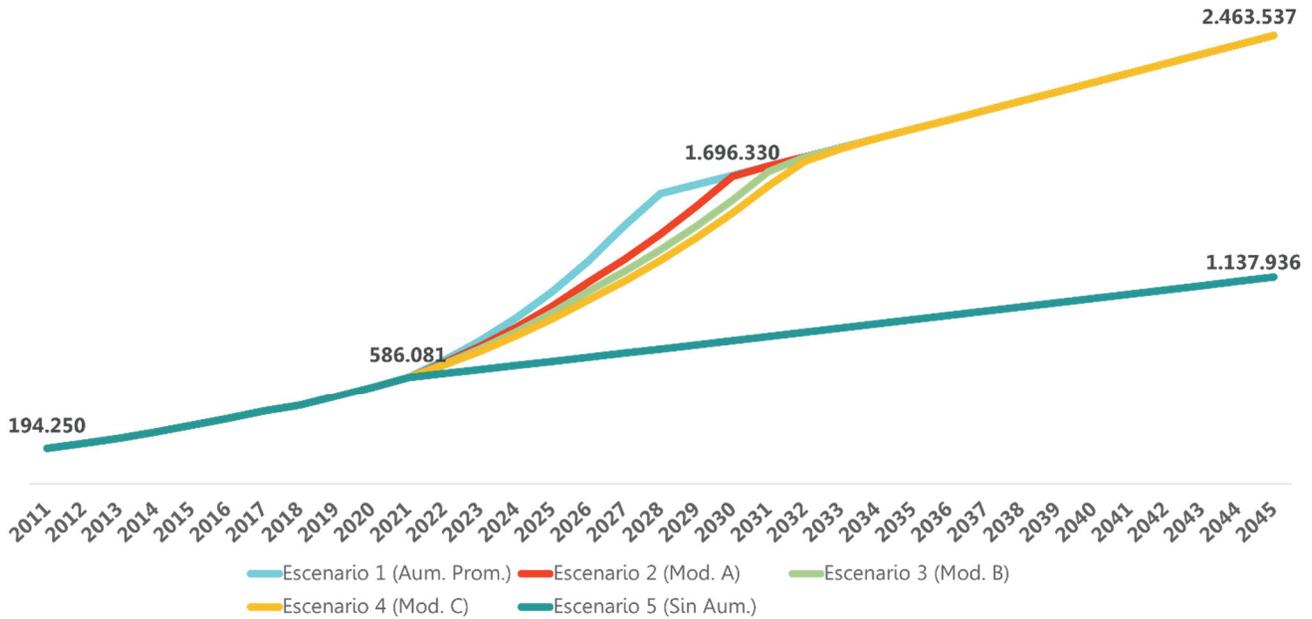


Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, será fundamental analizar el comportamiento particular que tiene la población mayor de 60 años, ya que esta, bajo ciertos criterios de acceso, tendría derecho a una pensión contributiva que se pagará anualmente. Como muestra la Figura A2 de los Anexos, para este segmento de la población se llega rápidamente al 100 % de la afiliación, tanto en los escenarios moderados como en el rango superior. Esto se explica por el notable aumento que presentaron estas tasas durante la última década. Así, en términos poblacionales, se llega un poco antes o un poco después a los 1.7 millones de afiliados mayores de 60 años, y se termina el periodo con 2.5 millones para el año 2045, tal como muestra la Figura 4.



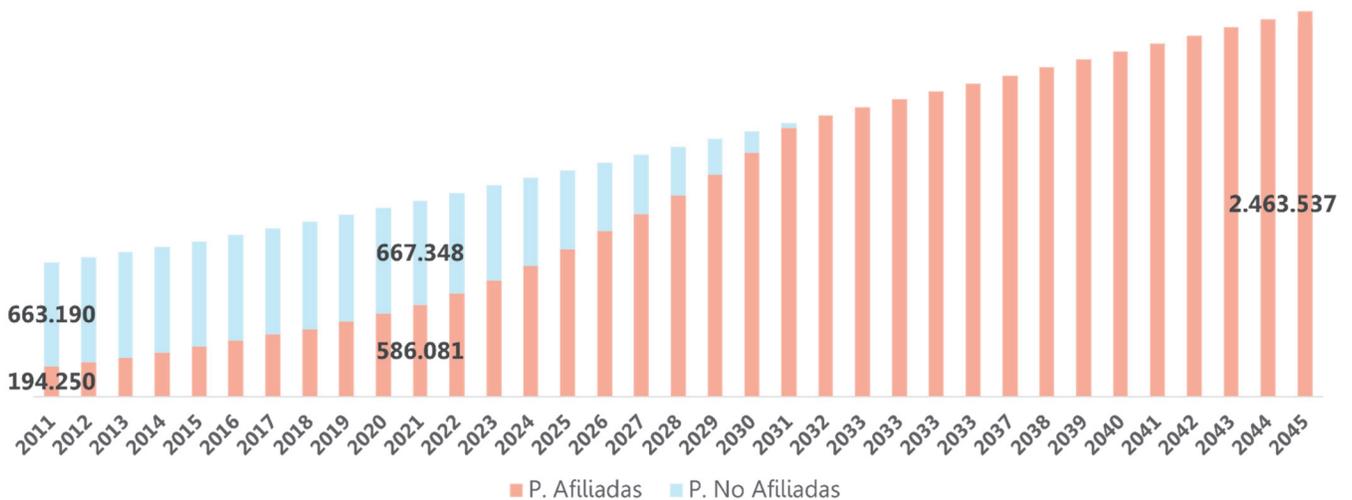
Figura 4
Población afiliada mayor de 60 años, según escenario de proyección



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, para que gráfica y visualmente quede claro lo que se está diciendo, el Escenario 3 (Moderado B) se ve representado en la siguiente Figura. Ella muestra la población total mayor de 60 años, desagregada por personas afiliadas y no afiliadas. Como se puede observar en la Figura, la población total (suma de ambos grupos) tiene un crecimiento demográfico propio, y al mismo tiempo, la población afiliada de este segmento etario presenta un crecimiento positivo, pero decreciente, hasta alcanzar el 100 % de la población en 2033.

Figura 5
Población afiliada y no afiliada mayor de 60 años, según escenario 3 de proyección



Fuente: Elaboración propia.



9.3 Proyección de población cotizante

Respecto a la población cotizante, es decir, aquella que aportó al sistema de pensiones al menos una vez en el periodo de referencia, se aplican las densidades promedio por rango etario de los años 2011 a 2021, tal como se mencionó en la metodología. Estas tasas de densidad se suponen constantes para los años futuros, aplicándose a cada escenario de proyección de población afiliada. Recordemos que la densidad promedio para la población mayor a 20 años fue de 48 % para el periodo de referencia.

La Figura 6 muestra los resultados de los distintos escenarios. En 2011 se comienza con 1.2 millones de personas cotizantes, en 2021 fue de 1.9 millones, y según el supuesto de evolución de las tasas de afiliación se tienen distintas estimaciones para el futuro. El rango inferior muestra que en 2045, al menos se contaría con 2.6 millones de cotizantes mayores de 20 años. Como se ha insistido anteriormente, sin embargo, tiene sentido suponer que existirán crecimientos decrecientes de las tasas de afiliación para esta población, por lo que aparecen tanto los escenarios moderados como el rango superior; según estos, en 2045 se debería tener alrededor de los 3.7 millones de cotizantes mayores de 20 años.

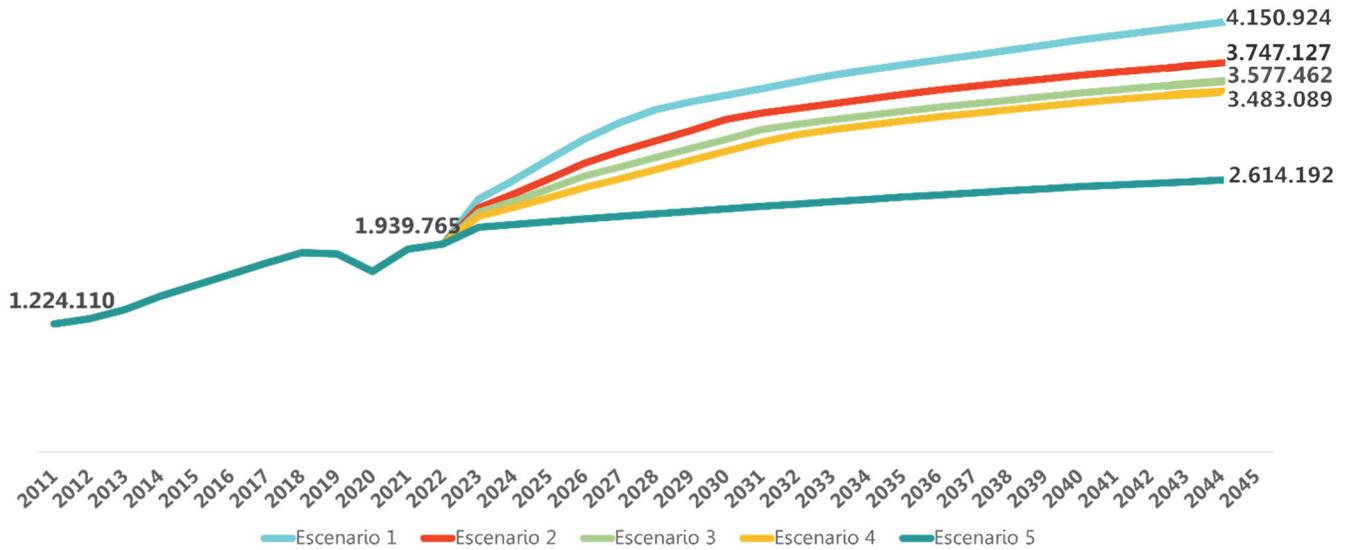
9.4 Proyección de pensiones por vejez

Como mencionamos en la sección anterior, la metodología para proyectar pensiones por vejez pagadas, será multiplicar tanto la población afiliada mayor a 60 años por una cobertura de beneficios como la población total CELADE mayor a 60 años por su cobertura respectiva.

La Figura 7 muestra los resultados de este ejercicio, cuya leyenda indica a qué escenario de proyección de población afiliada corresponde el cálculo realizado («r. a. Población Afiliada, Escenario N.º x»), o si se está aplicando la tasa de cobertura a la población total CELADE mayor a 60 años («r.a. Población CELADE»). Ya que se cuenta con información con el nivel de desagregación requerido sobre el **stock** de pensiones de vejez solo para el año 2022, este punto es el mismo para todos los escenarios (131.012 beneficios pagados por Hacienda, INABIMA, Policía Nacional, Cuentas Individuales y las pensiones subsidiadas por el régimen).



Figura 6
Población cotizante mayor de 20 años, según escenario de proyección



Fuente: Elaboración propia.

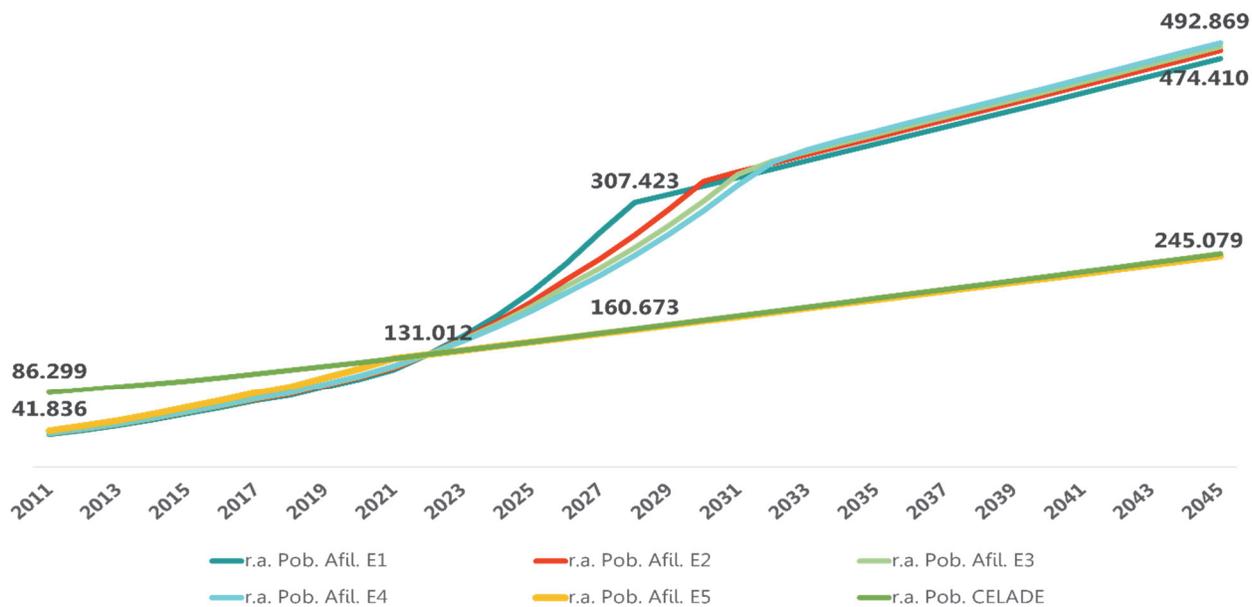
Se observa que los años anteriores siguen una trayectoria idéntica para las proyecciones aplicadas a la población afiliada, ya que se cuenta con la información de esta población para esos años, y difieren de la proyección respecto a la población CELADE, al ser distintas estimaciones. Desde el 2022 en adelante, cambian las evoluciones: tal como muestran las líneas amarilla y verde limón de la parte inferior del gráfico, las estimaciones respecto a la población total coinciden con el rango inferior de la estimación respecto a la población afiliada, ya que esta contempla un estancamiento de las tasas de afiliación, manteniéndose la misma proporción con el primer caso para todo el periodo. Estos escenarios entonces serán los rangos inferiores de estimación de pensiones de vejez, y alcanzarán las 245 mil en 2045.

Por su parte, el resto de las estimaciones respecto a la población afiliada, es decir, aquellas que suponen un aumento moderado o constante, presentan una trayectoria muy similar, por el fenómeno antes descrito y graficado en la Figura A2 de los Anexos. Esto quiere decir que aún los escenarios moderados proyectan alrededor de 300 mil pensiones por vejez cerca del año 2030, y de 480 mil en 2045.

Es fundamental considerar que se está aplicando una tasa de cobertura constante y correspondiente a los beneficios que hoy pagan los diversos sistemas existentes, aplicados a las proyecciones poblacionales totales y de afiliados/as. Esto quiere decir que se están incluyendo, implícitamente, los criterios de acceso vigentes a pensiones contributivas y a pensiones subsidiadas por el régimen.



Figura 7
Pensiones por vejez, según escenario de proyección



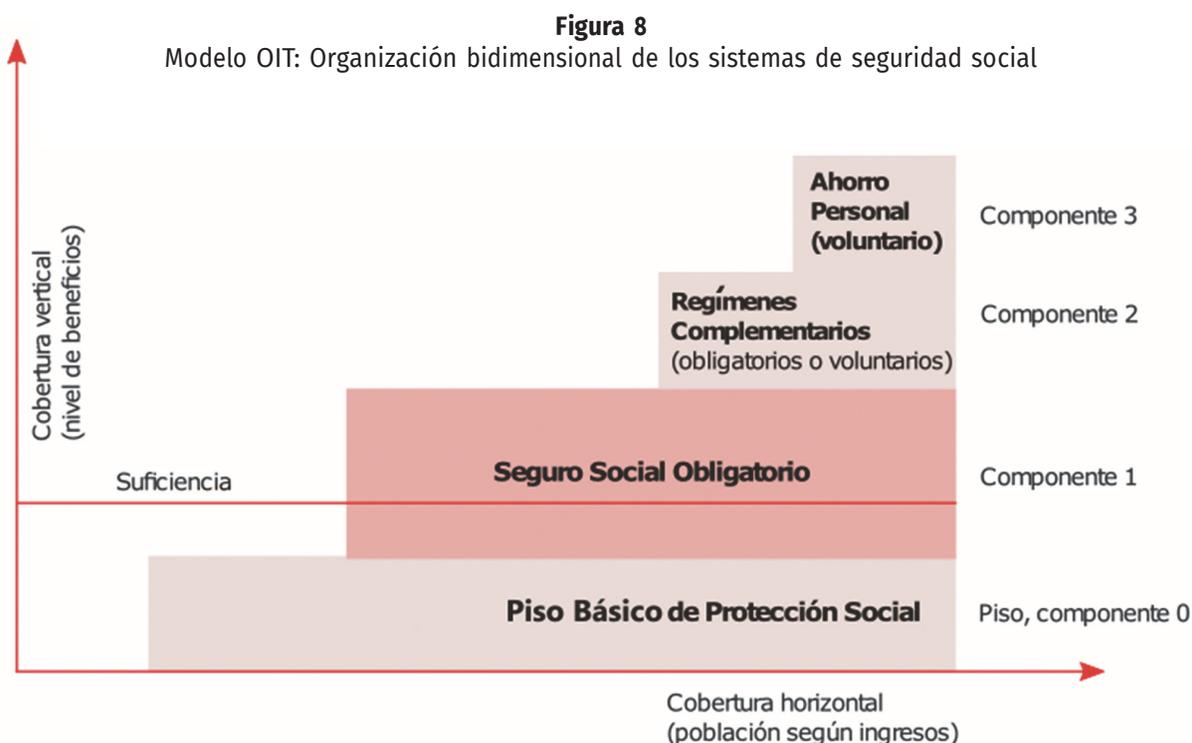
Fuente: Elaboración propia.



10. Propuesta de un verdadero sistema de seguridad social en pensiones por vejez para República Dominicana

En esta sección, presentaremos los principios de nuestra propuesta para la implementación de un sistema de pensiones por vejez basado en la seguridad social en República Dominicana. Además, compartiremos los resultados obtenidos y los costos estimados relacionados con la implementación de una propuesta de estas características.

Esta propuesta se sustenta en la concepción de un esquema de protección social con un enfoque bidimensional, conforme al planteamiento propuesto por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y referida en la sección 5 de este informe. Dicha estructura se traduce en la implementación de un sistema de pensiones multipilar, en el cual se establecen, al menos, dos componentes fundamentales. En primer lugar, se contempla un piso 0 que representa un nivel de protección social no contributivo, asegurando una cobertura mínima para aquellos ciudadanos en situación de vulnerabilidad. En segundo lugar, se establece un componente 1, que se conforma como un seguro social de carácter obligatorio, siendo este el pilar central del sistema de pensiones. En el evento de existir otros pilares adicionales, estos se concebirían de manera complementaria, con el objetivo de optimizar y fortalecer el entramado de protección social, tal como se ilustra en la Figura 8.



Fuente: Elaboración propia en base a OIT.



10.1 Piso básico de protección social

La inclusión de un pilar básico de protección social en un sistema de pensiones multipilar es de vital importancia debido a su carácter inclusivo y su capacidad para garantizar una cobertura mínima a los/as ciudadanas más vulnerables. Este pilar busca abordar las situaciones de riesgo y desigualdad que puedan surgir en la sociedad, asegurando que aquellas personas que han tenido una trayectoria laboral precaria puedan acceder a una protección básica durante su etapa de jubilación.

Tal como mencionamos anteriormente, los principios de universalidad y cobertura son fundamentales a la hora de construir un sistema de pensiones. Sin embargo, es importante señalar que esta propuesta se considera inicial y se limitará, por ahora, a la población contributiva que no ha alcanzado los requisitos mínimos para acceder a una pensión de vejez. La implementación de este pilar no contributivo se presenta como un paso concreto y realizable en la mejora de la protección social para aquellos trabajadores que han contribuido al sistema, pero que aún enfrentan dificultades para obtener una pensión contributiva completa.

En este sentido, la propuesta busca abordar de manera pragmática y gradual las necesidades más apremiantes de este grupo de ciudadanos, con la intención de brindarles una protección mínima y evitar su desamparo en la etapa de jubilación. A medida que esta iniciativa se afiance y se evalúen sus resultados se podrá considerar la posibilidad de expandir su alcance hacia una cobertura más amplia y, eventualmente, avanzar hacia una estructura de pensiones que aspire a la universalidad y suficiencia en la protección social.

Concretamente, en la presente propuesta se establece la asignación de una pensión básica equivalente al salario mínimo vigente en República Dominicana para las microempresas, es decir, RD\$13.685, destinada a aquellas personas que cuentan con más de 60 años de edad, se encuentran afiliadas al sistema de pensiones, pero no lograron cumplir con los requisitos mínimos para acceder a una pensión de vejez según las restricciones establecidas.

En el Cuadro 4 se presenta una simulación de la implementación de este pilar, considerando el rango superior de proyección de población afiliada para estimar los costos hacia arriba.

De acuerdo con la simulación, en 2025 se proyecta que aproximadamente 880 mil personas mayores de 60 años estarán afiliadas al sistema de pensiones, pero no cumplirán los requisitos de acceso para recibir una pensión de vejez contributiva. Estas personas serían las beneficiarias de la pensión básica propuesta, lo que, sumado a las pensiones contributivas, elevaría la cobertura de beneficios del sistema al 73 %.

En 2035, se estima que alrededor de 1.6 millones de personas mayores de 60 años serían afiliadas, pero no cumplirían con los requisitos de acceso a una pensión contributiva. Considerando las proyecciones de población afiliada mencionadas anteriormente, junto con las personas que recibirían una pensión de vejez contributiva, la cobertura de beneficios del sistema alcanzaría el 100 % de la población mayor de 60 años.

Por último, en 2045 se beneficiarían alrededor de 2 millones de personas afiliadas que no recibirían una pensión contributiva de vejez, y la cobertura de beneficios continuaría siendo del 100 %.



Cuadro 4
Simulación de implementación de pensión básica para quienes no alcanzaron a cumplir restricciones de acceso

Año	Personas +60 afiliadas no pensionadas	Cobertura total +60
2025	879,750	73 %
2030	1,409,989	100 %
2035	1,621,198	100 %
2040	1,832,314	100 %
2045	2,047,691	100 %

Fuente: Elaboración propia.

10.2 Seguro social obligatorio

El seguro social obligatorio constituye un sistema de pensiones público de reparto moderno, cuyos fundamentos y características quedaron expuestos en la sección previa sobre el modelo bidimensional (véase sección 6). Este sistema se sustenta en la utilización de reservas técnicas para asegurar su viabilidad financiera. A diferencia de un sistema privado basado en cuentas individuales, que conlleva incertidumbre en las prestaciones futuras, el sistema de seguridad social opera bajo una lógica de beneficios definidos. Esto implica que es posible determinar el monto de una pensión de manera precisa al responder a dos sencillas interrogantes: ¿Cuántos años ha trabajado el individuo de manera remunerada? ¿Cuál ha sido su salario cotizante?

El mecanismo de beneficios propuesto se detalla en la tabla de pagos presentada y descrita en el Cuadro 5. La primera columna de esta tabla muestra los años de cotización que cada individuo puede presentar, seguida por la tasa de reemplazo correspondiente, es decir, qué proporción de los ingresos laborales serán reemplazados por la pensión durante la etapa de jubilación. A continuación, se indica la pensión mínima que le correspondería a cada persona en función de sus años cotizados, así como también se establece la pensión máxima que el sistema contempla para esos años de contribución.

La pensión contributiva mínima garantizada dependerá de los años cotizados durante la vida laboral, y se calcula como un porcentaje del salario mínimo nacional, el cual corresponde al promedio simple entre los salarios mínimos de las microempresas, empresas pequeñas, medianas y grandes. Actualmente este monto se cifra en RD\$18.702. La pensión mínima garantizada es un pilar fundamental para proteger a los/as trabajadoras y garantizar que, después de años de dedicación y contribuciones, puedan disfrutar de un nivel mínimo de seguridad y bienestar en su etapa de jubilación. Al anclar esta pensión al estándar establecido en el mercado laboral, reafirmamos nuestra convicción de que cada individuo merece una base sólida para su futuro y su calidad de vida.

En cuanto a la pensión máxima contributiva, también dependerá de los años cotizados en el sistema, y se calcula aplicando la tasa de reemplazo correspondiente a cada fila



de la tabla por 10 salarios mínimos nacionales. La inclusión de una pensión máxima en este esquema se fundamenta en razones que abarcan tanto la equidad como la solidaridad. Su propósito es establecer una diferencia máxima de aproximadamente siete veces entre la pensión mínima y la máxima, de manera que se promueva un trato justo y equitativo para todos los beneficiarios/as.

Esta disposición busca mantener un sentido de equidad en el sistema, garantizando que las pensiones sean proporcionales a las contribuciones realizadas durante la vida laboral. Al establecer una diferencia razonable entre la pensión mínima y la máxima, se fomenta la distribución equitativa de los recursos y se evitan desigualdades excesivas en los beneficios otorgados.

Además, la consideración de una pensión máxima está vinculada al principio de sostenibilidad financiera del sistema. Se busca evitar comportamientos de *freeriders*, aquellos que pretenden aprovecharse de los esfuerzos y recursos de otros sin hacer su propia contribución adecuada. La existencia de una pensión máxima promueve la responsabilidad y la contribución justa al sistema, evitando situaciones en las que algunos intenten obtener beneficios desproporcionados sin haber cumplido con sus obligaciones correspondientes.

Por último, es crucial resaltar el enfoque adoptado en la tabla propuesta, donde cada año cotizado representa un aumento en la tasa de reemplazo correspondiente. Esta característica es de suma importancia, ya que se establece una lógica que brinda incentivos constantes para continuar contribuyendo al sistema. Al reconocer el valor de cada año de cotización se fomenta un sentido de progresión y recompensa a lo largo del tiempo. Cada esfuerzo adicional se traduce en un aumento proporcional en la tasa de reemplazo, lo que impulsa a los individuos a mantener su compromiso con el sistema de seguridad social.

Cuadro 5

Tabla de pagos con tasas de reemplazo, pensiones mínimas y máximas, según años cotizados

Años cotizados	Tasa de reemplazo (beneficio definido)	Pensión mínima garantizada como % del salario mínimo	Pensión máxima contributiva
40 y más	90 %	140 %	168,318
39	89 %	138 %	166,448
38	88 %	136 %	164,578
37	87 %	134 %	162,707
36	86 %	132 %	160,837
35	85 %	130 %	158,967
34	84 %	128 %	157,097
33	83 %	126 %	155,227
32	82 %	124 %	153,356
31	81 %	122 %	151,486
30	80 %	120 %	149,616
29	79 %	118 %	147,746
28	78 %	116 %	145,876



27	77 %	114 %	144,005
26	76 %	112 %	142,135
25	75 %	110 %	140,265
24	74 %	108 %	138,395
23	73 %	106 %	136,525
22	72 %	104 %	134,654
21	71 %	102 %	132,784
20	70 %	100 %	130,914

Fuente: Elaboración propia.

Ejemplos aplicados

Ejemplo 1: Consideremos a una persona con una **remuneración imponible promedio** igual al **salario mínimo para microempresas** (RD\$13.685), que cotizó durante **20 años** en el sistema. Según la tabla de pagos, le corresponde una **tasa de reemplazo del 70 %**. Esto significa que su pensión será equivalente al 70 % de su remuneración imponible promedio, lo que resulta en una pensión de RD\$9.580. Sin embargo, **como esa pensión es menor a la pensión mínima garantizada** para 20 años cotizados (RD\$18.702), el sistema le otorga una pensión final igual a la pensión mínima garantizada (**RD\$18.702**).

Ejemplo 2: Ahora, consideremos a otra persona con una **remuneración imponible** igual al **promedio del sector formal privado** (RD\$18.711) y que igualmente cotizó durante **20 años**. Su tasa de reemplazo también es del 70 %, lo que implica una pensión de RD\$13.098. Al igual que en el ejemplo anterior, **su pensión final será la pensión mínima garantizada** (RD\$18.702), ya que es mayor que la pensión calculada.

Ejemplo 3: En este caso, tenemos a una persona con una **remuneración imponible promedio más alta**, igual al promedio del **sector de suministro eléctrico** (RD\$52.322), que cotizó durante los mismos **20 años**. La tasa de reemplazo del 70 % resulta en una **pensión de RD\$36.625**. Al ser mayor que la pensión mínima garantizada (RD\$18.702), y menor a la pensión máxima contributiva para 20 años (RD\$130.914), esta persona recibirá la pensión calculada, que es de RD\$36.625.

Ejemplo 4: Continuando con **remuneraciones imponibles más altas**, tenemos a alguien con RD\$104.644 de remuneración imponible promedio, es decir, el doble del promedio del sector de suministro eléctrico, y **20 años de cotización**. La tasa de reemplazo del 70 % le otorga una **pensión de RD\$73.251**, la cual supera la pensión mínima garantizada (RD\$18.702), y sigue siendo menor a la máxima contributiva para esos años, por lo que recibirá la pensión calculada, que es de RD\$73.251.

Ejemplo 5: Por último, consideremos a una persona con una **remuneración imponible promedio aún más alta, RD\$250.000, que cotizó durante 20 años**. Al aplicar la tasa de reemplazo del 70 %, obtiene una pensión de RD\$175.000. Sin embargo, **esta pensión es mayor que la pensión máxima permitida** (RD\$130.914). Por lo tanto, recibirá la pensión máxima permitida, que es de RD\$130.914.



¿Cómo se traduciría esta propuesta en la realidad dominicana? Esta propuesta busca adaptarse a la realidad de República Dominicana, con el objetivo de asegurar una protección adecuada a los trabajadores del país. Mediante la implementación de este modelo, se establecerían parámetros claros y equitativos para determinar las pensiones, promoviendo así la equidad y sostenibilidad del sistema.

Según la información publicada por SIPEN, el salario cotizante promedio del sistema en diciembre de 2022 fue de RD\$30.055. Considerando la densidad promedio del sistema, que como se mencionó anteriormente es del 48 %, y suponiendo que las personas comienzan a cotizar a los 20 años y se jubilan a los 60, obtenemos un sistema en el que se cotiza, en promedio, durante 20 años de vida laboral. **Estos datos nos llevan a una tasa de reemplazo del 70 %, según la tabla propuesta, lo que significa que la pensión promedio por vejez en el sistema sería de RD\$21.038. Además, la pensión mínima garantizada se establece en RD\$18.702 y la pensión máxima promedio se sitúa en RD\$130.914.**

¿Qué se puede observar si se compara con lo esperado por el sistema privado de cuentas individuales en República Dominicana? Para abordar esta cuestión, examinaremos el estudio publicado por Pichardo y Guerrero (2020), el cual realiza simulaciones para evaluar la suficiencia de las prestaciones y la sostenibilidad financiera del sistema privado vigente.

Los resultados de este estudio se resumen de la siguiente manera:

El primer escenario simulado estima los resultados del sistema de cuentas individuales sin considerar las reformas aprobadas en la Ley N.º 13-20 en 2020, las cuales incluyen modificaciones parciales a las comisiones pagadas a las AFP, el fortalecimiento de la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) y un aumento en la contribución destinada a las cuentas individuales. Para este escenario se calcula una tasa de reemplazo bruta del 24 %, reafirmando resultados anteriores de mediciones realizadas (en particular, OCDE/Banco Mundial/BID, 2015) (Pichardo & Guerrero, 2020, p. 31).

El segundo escenario simulado introduce las modificaciones contempladas en la Ley 13-20, que entró en vigor el 7 de febrero de 2020. Según los propios autores, «aunque se pudieran lograr incrementos en las tasas de reemplazo brutas, las mejoras en suficiencia son limitadas». En este escenario se simula el impacto de modificar las comisiones de las AFP (estableciendo una comisión anual sobre el saldo administrado con un tope del 0.75 % en 2029), implementar medidas para fortalecer el rol de la TSS (lo que se supone mejoraría la densidad en 5.05 puntos porcentuales, mediante modificaciones en las sanciones y el régimen de infracciones, entre otras cosas), y aumentar la acreditación a la cuenta personal del 8.00 % al 8.40 %, sin incremento en la tasa de cotización. Al combinar estos tres escenarios, la tasa promedio bruta de reemplazo apenas alcanza el 35 %, es decir, la mitad de lo planteado en esta propuesta.

El tercer escenario simula la incorporación de tres elementos que podrían aumentar las pensiones: mejorar los salarios cotizables en perfiles con tendencias decrecientes, asumiendo una tasa de variación salarial igual a la tasa de crecimiento inferior del



sector correspondiente; aumentar la acreditación a la cuenta individual hasta alcanzar el 12.5 % en ocho años; y elevar la edad legal de pensión por vejez a 62 años. Solo en este punto, considerando la acumulación de todas las medidas mencionadas, el estudio estima una tasa promedio bruta de reemplazo del 50.3%.

Es por todo lo expuesto anteriormente que, a pesar de que una pensión promedio de RD\$21.038 sigue siendo un punto de partida, una tasa promedio de reemplazo del 70 % para la realidad salarial dominicana representaría un avance notable en comparación con los resultados paupérrimos e insuficientes que pueden presentar las cuentas individuales. Estas últimas no son capaces de proporcionar pensiones que cumplan con los criterios mínimos de suficiencia y se relacionen al menos con la realidad salarial dominicana.

Cuadro 6
Simulación de implementación del seguro social obligatorio propuesto

Año	Implementación mensual en millones de RD\$	Implementación anual en millones de RD\$	Implementación anual como % PIB
2025	3,821	45,848	0.70 %
2030	6,269	75,225	1.10 %
2035	8,209	98,513	1.40 %
2040	9,278	111,341	1.50 %
2045	10,369	124,429	1.60 %

Fuente: Elaboración propia.

10.3 Implementación de la propuesta

Después de analizar detalladamente la propuesta para implementar un sistema de pensiones de vejez basado en los pilares planteados por la OIT, y teniendo en cuenta los principios fundamentales de la seguridad social, hemos obtenido una comprensión clara de los beneficios propuestos, sus estructuras y montos.

1. Los beneficios propuestos en este sistema de pensiones se presentan como un esquema de protección social con un enfoque bidimensional, que comprende un pilar básico de protección social y un seguro social obligatorio. El pilar básico busca garantizar una pensión mínima no contributiva para aquellos ciudadanos que no alcanzaron los requisitos mínimos de acceso a una pensión contributiva. Esta pensión básica se establecería en un monto igual al salario mínimo para las microempresas en República Dominicana, que es RD\$13.685. Por otro lado, el seguro social obligatorio, que se rige por una lógica de beneficios definidos, se basa en la cantidad de años cotizados y el salario cotizable. A través de una tabla de pagos,



se determina la pensión que cada individuo recibiría en función de su historial de cotización. Así, se establece una tasa de reemplazo y se calcula la pensión correspondiente para cada caso específico.

2. La simulación presentada ofrece una proyección del impacto financiero a lo largo del tiempo, considerando tanto el pilar básico como el seguro social obligatorio. Los resultados indican que la implementación de ambos en 2025 representaría un 2.9 % del Producto Interno Bruto (PIB), mientras que en 2035 alcanzaría el 5.1 % y en 2045 se situaría en un 5.9 %. Estos datos reflejan un enfoque responsable y cuidadoso en el diseño del sistema de pensiones propuesto, con montos de implementación que aumentan gradualmente y se mantienen dentro de niveles manejables en relación con el crecimiento económico del país. Esta tendencia señala la sostenibilidad financiera del sistema, permitiéndole ajustarse de manera armoniosa a las necesidades de la población jubilada sin generar desequilibrios en las finanzas públicas.

En países con sistemas públicos de reparto moderno, como el propuesto para el sistema de pensiones dominicano basado en los pilares de la seguridad social, la mayor parte del financiamiento proviene de las contribuciones realizadas por los trabajadores y empleadores en forma de aportes cotizacionales. Estas cotizaciones representan una fuente fundamental de recursos para el sistema, permitiendo financiar las prestaciones y beneficios otorgados a los asegurados durante su etapa de retiro. Además, las utilidades generadas por las reservas técnicas también contribuyen al fortalecimiento del sistema, proporcionando una sólida base financiera para hacer frente a las obligaciones futuras. En algunos casos, el Estado también aporta un porcentaje al sistema, complementando la financiación y garantizando así la sostenibilidad y estabilidad de las pensiones para el bienestar de la población en edad de jubilación.

En cuanto a los antecedentes relevantes, es importante mencionar que solo el patrimonio de fondos de pensiones administrados por el sistema de capitalización individual representó en 2022 el 13 % del PIB. Si consideramos el resto de los sistemas, el patrimonio de fondos de pensiones fue de RD\$1.062.302 millones, lo que representó un 17 % del PIB ese año. Además, en 2019 el promedio de gasto público en pensiones de los países OCDE fue de un 8 % del PIB. Estos datos resaltan la solidez del sistema de pensiones propuesto y su buen posicionamiento en comparación con otras economías.

En conclusión, los resultados de la simulación y los antecedentes presentados revelan que el sistema de pensiones propuesto en República Dominicana está diseñado de manera responsable y sostenible. Los montos de implementación gradual y el respaldo financiero existente garantizan una protección social efectiva y equitativa para los ciudadanos en su etapa de vejez, lo que representa una excelente noticia para el bienestar económico del país.

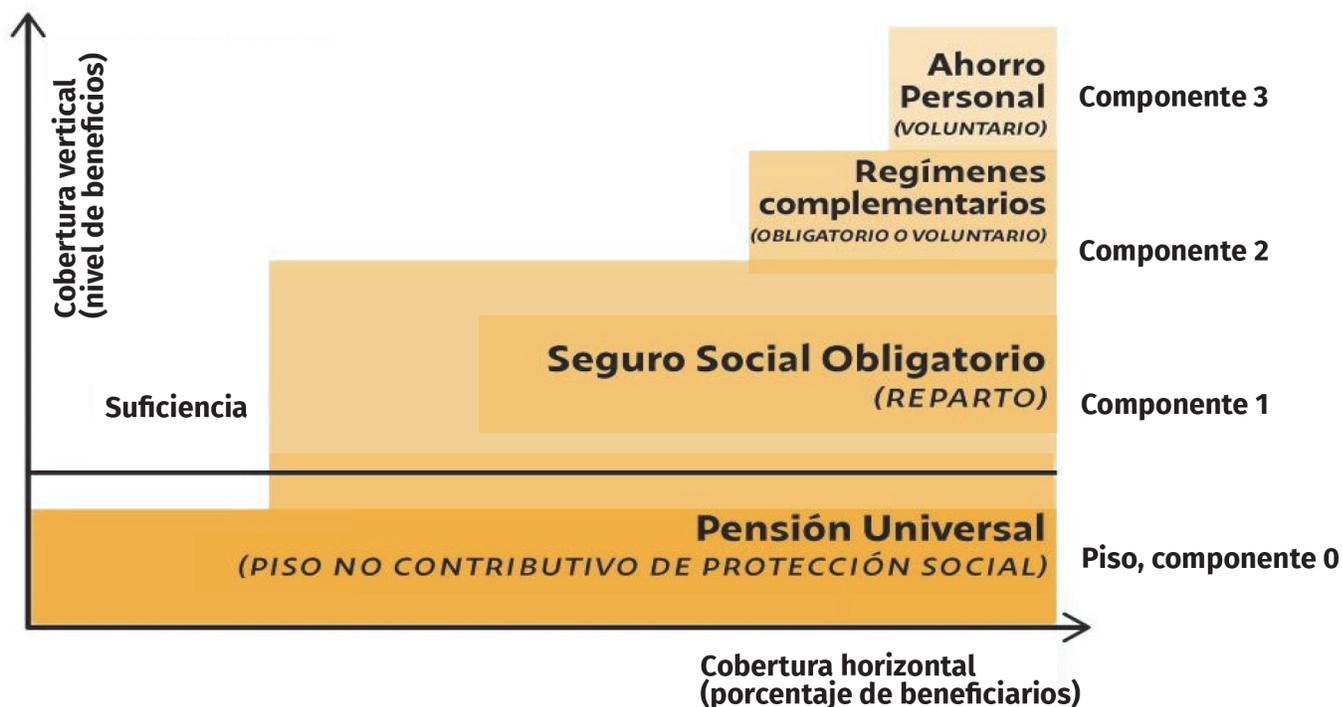


11. Visión a futuro: Hacia un sistema de pensiones integrado y universal

En esta sección final, trascendemos la propuesta actual que se está considerando para la implementación y exploramos las aspiraciones a largo plazo de un sistema de pensiones sólido y completo. Si bien la propuesta antes detallada marca un hito en la mejora de la seguridad social, esta sección se adentra en las posibilidades futuras, delineando un camino hacia un sistema de pensiones plenamente inclusivo y efectivo.

Una primera característica que consideramos deseable para el futuro es pensar en un sistema con continuidad en el pago de pensiones, eliminando el requisito mínimo de meses de cotizaciones y adoptando un piso mínimo universal no contributivo. En este caso, el sistema multipilar antes planteado se vería modificado en el primer componente, tomando una forma como la que se presenta en la Figura 9

Figura 9
Diseño del sistema considerando un piso no contributivo universal



Siendo así, el piso básico de protección social no estaría reservado únicamente para aquellos que no alcanzan los meses mínimos de cotización obligatoria. Se transformaría en un pilar no contributivo de protección social universal, destinado a personas mayores de 60 años que nunca han cotizado en el sistema previsional. Para mantener el beneficio de nuestra propuesta, esta pensión universal se fijaría al nivel del salario mínimo para microempresas, es decir, RD\$13,685 de la actualidad. A partir de ese punto, con cada año cotizado, las pensiones mínimas se establecerían como un porcentaje del salario mínimo nacional, que equivale a RD\$18,702.

Por otro lado, las pensiones contributivas, a través de un sistema de seguridad social universal obligatorio, mantendrían los beneficios definidos de la propuesta inicial y se ampliarían para incluir a las personas que han cotizado entre 1 y 19 años. La tabla de pagos se diseñaría como observamos en el Cuadro 7.

Cuadro 7
Tabla de pagos con tasas de reemplazo, pensiones mínimas y máximas, según años cotizados, sin meses mínimos de cotización obligatoria

Años cotizados	Tasa de reemplazo (beneficio definido)	Pensión mínima garantizada como % del salario mínimo	Pensión mínima garantizada en \$RD	Pensión máxima contributiva
40 y más	90 %	140 %	26,183	168,318
39	89 %	138 %	25,809	166,448
38	88 %	136 %	25,435	164,578
37	87 %	134 %	25,061	162,707
36	86 %	132 %	24,687	160,837
35	85 %	130 %	24,313	158,967
34	84 %	128 %	23,939	157,097
33	83 %	126 %	23,565	155,227
32	82 %	124 %	23,190	153,356
31	81 %	122 %	22,816	151,486
30	80 %	120 %	22,442	149,616
29	79 %	118 %	22,068	147,746
28	78 %	116 %	21,694	145,876
27	77 %	114 %	21,320	144,005
26	76 %	112 %	20,946	142,135
25	75 %	110 %	20,572	140,265
24	74 %	108 %	20,198	138,395
23	73 %	106 %	19,824	136,525
22	72 %	104 %	19,450	134,654
21	71 %	102 %	19,076	132,784
20	70 %	100 %	18,702	130,914
19	58%	98 %	18,328	107,537
18	55%	96 %	17,954	102,861
17	53%	94 %	17,580	98,186



16	50%	92 %	17,206	93,510
15	48%	90 %	16,832	88,835
14	45%	89 %	16,645	84,159
13	43%	88 %	16,458	79,484
12	40%	87 %	16,271	74,808
11	38%	86 %	16,084	70,133
10	35%	85 %	15,897	65,457
9	32.5 %	84 %	15,710	60,782
8	30.0 %	83 %	15,523	56,106
7	27.5 %	82 %	15,336	51,431
6	25.0 %	81 %	15,149	46,755
5	22.5 %	80 %	14,962	42,080
4	20.0 %	79 %	14,775	37,404
3	17.5 %	78 %	14,588	32,729
2	15.0 %	77 %	14,401	28,053
1	12.5 %	75 %	14,027	23,378

El beneficio de este enfoque radica en fomentar la creación de incentivos constantes para cotizar un año adicional, ya que cada año adicional aumenta la tasa de reemplazo correspondiente, así como la pensión mínima y máxima. Se evita así el problema de las discontinuidades que surgen con cotizaciones previsionales mínimas requeridas.

A modo de ejemplo, consideremos a alguien que cotizó durante 10 años con un salario promedio de RD\$30,055. Esto le otorgaría un beneficio definido correspondiente a una tasa de reemplazo del 35% de su salario, lo que se traduciría en una pensión de RD\$10,519, a la vez que su pensión mínima contributiva sería el 85 % del salario mínimo nacional, o sea, RD\$15,897, lo que llevaría a una tasa de reemplazo del 53 %, la cual aumentaría conforme cotice cada año más en función de beneficios definidos en la tabla de pagos.

11.1 Explorando la viabilidad de futuras implementaciones

Para explorar la viabilidad de futuras implementaciones de esta propuesta, hemos decidido nuevamente considerar el escenario más desafiante, abarcando el rango superior de población afiliada y pensionada. Esta elección nos permite poner a prueba nuestro modelo de una manera rigurosa, garantizando así que la propuesta pueda ser sólida en futuros contextos.

Cuando proyectamos la implementación de una propuesta con estas características, abarcando tanto el piso mínimo universal no contributivo como el piso contributivo de seguridad social, los montos anuales con relación al Producto Interno Bruto (PIB) en el año 2025 serían de 5.1 %, en 2030 de 6.3 %, en 2035 de 6.9 %, en 2040 de 7.4 %, y en 2045 de 7.9 %. En estas proyecciones se ha supuesto un crecimiento anual de tan solo un 1 % del PIB. Esta elección desafía y somete a prueba la propuesta, asegurando que esté preparada para afrontar escenarios exigentes.



Frente a estos resultados es esencial poner de manifiesto, una vez más, los siguientes puntos claves:

1. En el año 2022, el patrimonio de los fondos de pensiones gestionados por el sistema de capitalización individual equivalió al 13 % del Producto Interno Bruto (PIB).
2. Si se extiende la mirada a todos los sistemas de pensiones de la nación, esta cifra se eleva al 17 %.
3. En un contexto internacional, es importante señalar que el gasto público promedio en pensiones de los países pertenecientes a la OCDE en 2019 representó el 8 % del PIB. En la presente simulación, se alcanzaría un 7.9 % del gasto total (que no es exclusivamente público) recién en 2045. Estos datos reflejan una gestión financiera responsable y sostenible en el largo plazo.

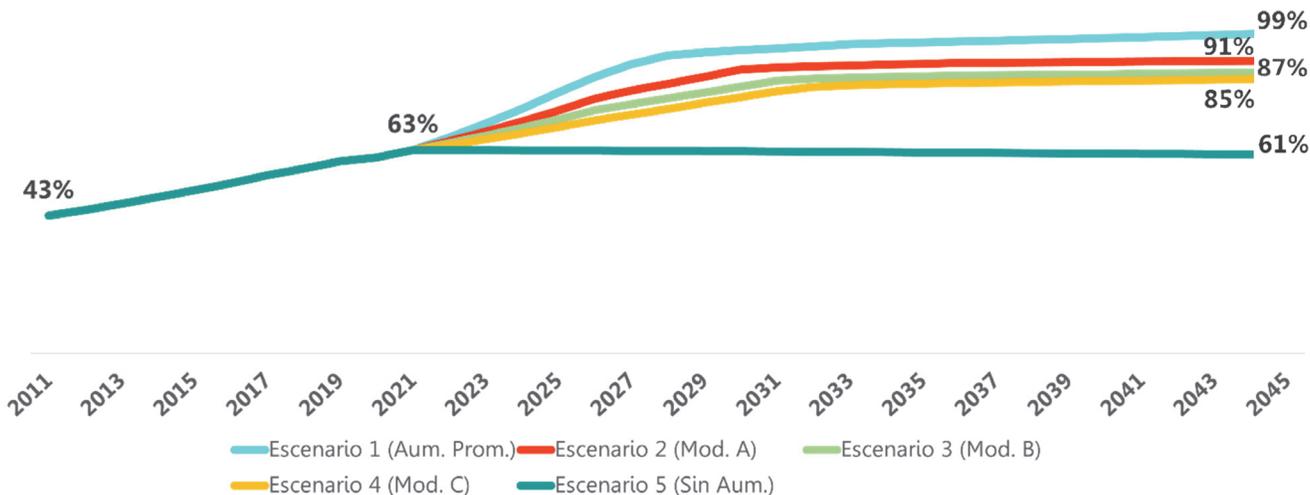
Estos puntos son de particular relevancia, ya que no solo respaldan la viabilidad de la propuesta, sino que también subrayan la característica fundamental de seriedad y compromiso con la sostenibilidad financiera a largo plazo que define esta iniciativa.



Anexos

Figura A1

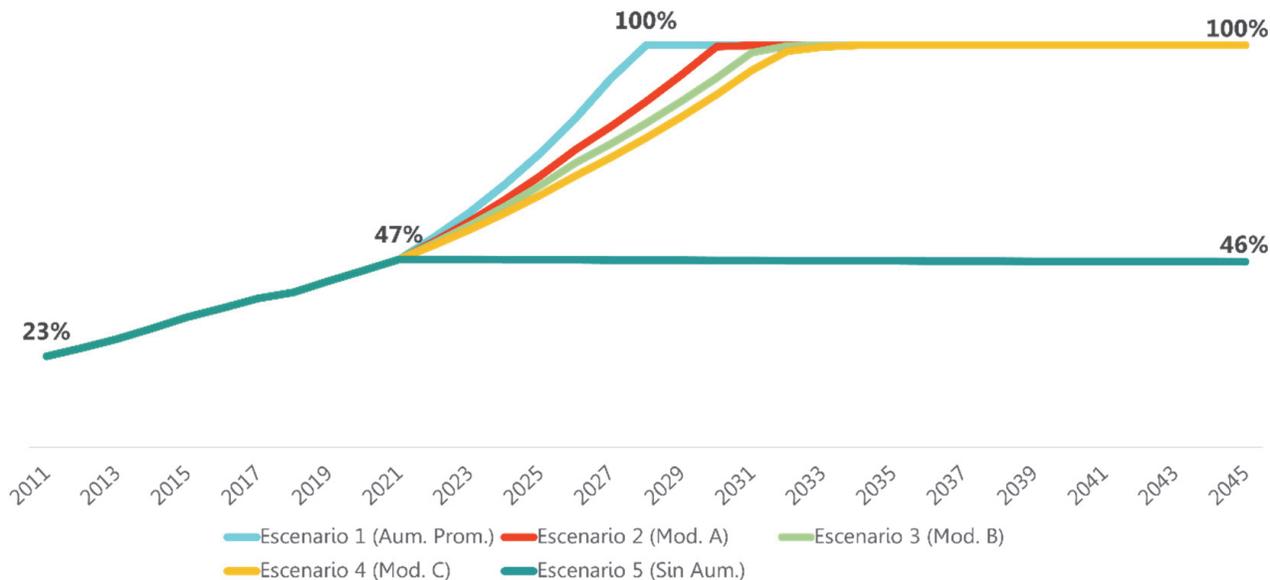
Tasa de afiliación de población mayor de 20 años, según escenario de proyección



Fuente: Elaboración propia.

Figura A2

Tasa de afiliación de población mayor de 60 años, según escenario de proyección



Fuente: Elaboración propia.



Referencias Bibliográficas

- Bertranou, F. y Pérez, G. (2006) «Normas internacionales del trabajo, seguridad social y pensiones», OIT, nota No. 2 (Santiago, OIT), abril.
- Beveridge, W. (1942). *The Beveridge Report in Brief: [a Summary Of] Social Insurance and Allied Services: Report by Sir William Beveridge*. (n. p.): H.M. Stationery Office.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2022). «Tendencias de la población de América Latina y el Caribe». Santiago de Chile: Observatorio Demográfico.
- Constitución de la República Dominicana [Const]. 26 de enero de 2010. G. O. No. 10561.
- Convenio 128 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, de 1967.
- Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la seguridad social (norma mínima), de 1952.
- Convenio 019 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), de 1925.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, Asamblea General de las Naciones Unidas, París, 10 de diciembre de 1948.
- García Guzmán, M. (2014). «Derecho a la seguridad social». *Estudios Políticos* (32) (Solís & Villagómez, 1999), 83-113
- Greber, P. (1997). *An Operational Framework: The Guiding Principles of Social Security*. Ginebra: OIT, Social Security Department.
- Jiménez Guerrero, J. C., & Mendieta Amarante, G. (2018). *Impacto de los determinantes de las pensiones sobre las tasas de reemplazo y cobertura de riesgos de vejez, discapacidad y sobrevivencia*. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Gobierno de la República Dominicana.
- Kremerman, M., Durán, G., Gálvez, R., Bosch, M., & Basile, G. (2016). *Pensiones: ¿seguridad social o gran negocio? Radiografía del sistema de AFP y propuestas para un nuevo modelo*. Santo Domingo: Fundación Juan Bosch.
- Ley No. 13-20 de 2020. Por la cual se fortalece la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) y la Dirección General de Información y Defensa del Afiliado (DIDA). Modifica el recargo por mora en los pagos al Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) y modifica, además, el esquema de comisiones aplicados por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). 7 de febrero de 2020. G. O. No. 10970.
- Ley No. 87-01 de 2001. Por la cual se crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social. 9 de mayo de 2001.
- Mesa-Lago, C. (2013). «Sobre la inviabilidad económica de la privatización de las pensiones en tres ejemplos relevantes». *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* (35).



- Mesa-Lago, C. (abril de 2008). «Un reto de Iberoamérica en el Siglo XXI: La extensión de la cobertura de la Seguridad Social». (U. d. Salamanca, Ed.) *América Latina Hoy*, 48, 67-81.
- Mesa-Lago, C. (2004). «Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social». Santiago de Chile: Unidad de Estudios Especiales, CEPAL.
- OCDE (2021). «Annual Survey of Large Pension Funds and Public Pension Reserve Funds 2020». Obtenido de www.oecd.org/finance/survey-large-pension-funds.htm
- OCDE, Banco Mundial, BID (2015). «Panorama de las Pensiones, América Latina y el Caribe». Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Panorama-de-las-Pensiones-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo (2018). «The ILO Pension Model. A Technical Guide». Geneva: Public Finance, Actuarial and Statistics Unit Social Protection Department International Labor Office.
- Organización Internacional del Trabajo (2002). «Modelo de Proyección Demográfica de la OIT. Ginebra: Servicio de Actividades Financieras, Actuariales y Estadísticas Sector de Protección Social.
- Organización Internacional del Trabajo (2002). «Informe sobre la aplicación del Programa de la OIT en 2000-2001». Conferencia Internacional del Trabajo, 90ª reunión.
- Organización Internacional del Trabajo (2001). Conferencia Internacional del Trabajo, 89ª reunión.
- Organización Internacional del Trabajo (2000). «Social Security Pensions»: Development and Reform, Collin Gillion y otros, eds. Ginebra: OIT.
- Pichardo, A. & Guerrero, J. (2020). *Suficiencia y sostenibilidad de las pensiones en República Dominicana* (Vol. II). Santo Domingo, República Dominicana: Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC).
- Rodrigo Martínez (ed.), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*. Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.
- Solís, F., & Villagómez, F. A. (1999). «Ahorro y pensiones en México: un estudio al nivel de las familias». *Economía Mexicana. Nueva Época*, VIII (2), 339-366.
- Superintendencia de Pensiones de República Dominicana (31 de diciembre de 2022). Boletín Trimestral No. 78. Obtenido de <https://www.sipen.gob.do/index.php/publicaciones/boletines-trimestrales>
- Superintendencia de Pensiones de República Dominicana (30 de septiembre de 2022). Boletín Trimestral No. 77. Obtenido de <https://www.sipen.gob.do/index.php/publicaciones/boletines-trimestrales>
- Superintendencia de Pensiones de República Dominicana (31 de diciembre de 2021). Boletín Trimestral No. 74. Obtenido de <https://www.sipen.gob.do/index.php/publicaciones/boletines-trimestrales>



**Análisis y propuesta de un sistema de pensiones por vejez
justo y sostenible como alternativa a las AFP
en República Dominicana**

se terminó de imprimir en el mes de agosto de 2023
en los talleres gráficos de Impresora Soto Castillo, S. A.
Santo Domingo, República Dominicana.

