

# Avances y desafíos en la implementación de un sistema de pensiones no contributivo: el caso de República Dominicana

Manuel Delgado, Juan Vila e Isabel Jacas  
Consultores  
División de Desarrollo Social  
CEPAL

Taller virtual de especialistas “Hacia sistemas de pensiones no contributivos solidarios y sostenibles en América Latina y el Caribe”  
28 de Noviembre, 2023

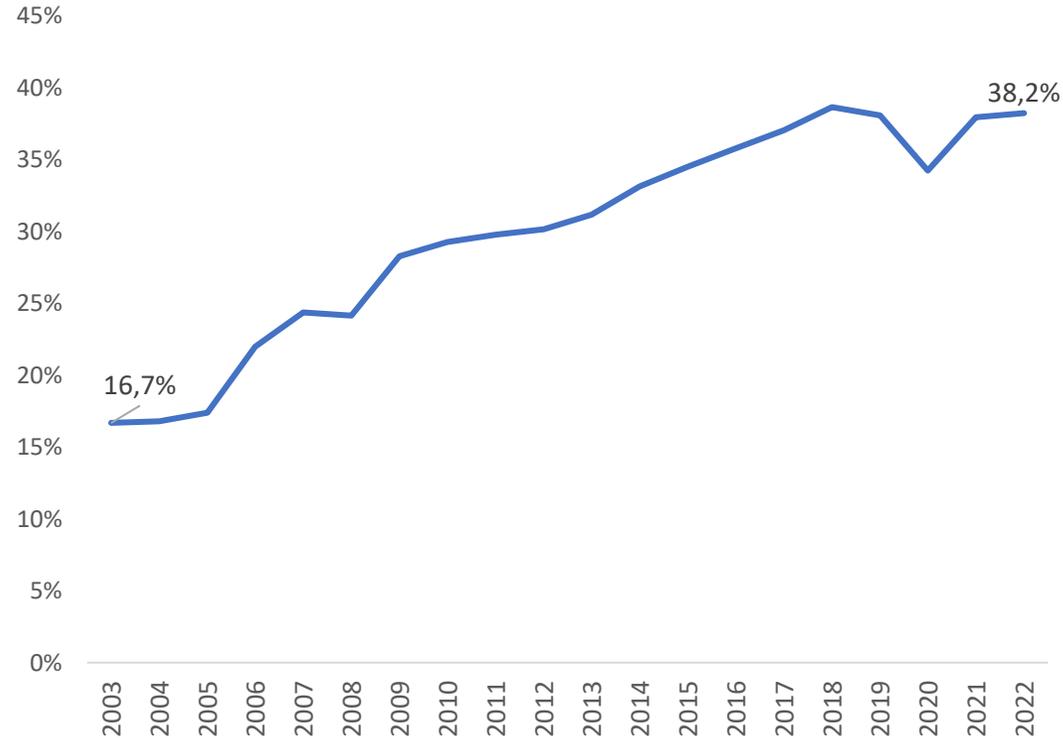
# Antecedentes del sistema de pensiones en República Dominicana



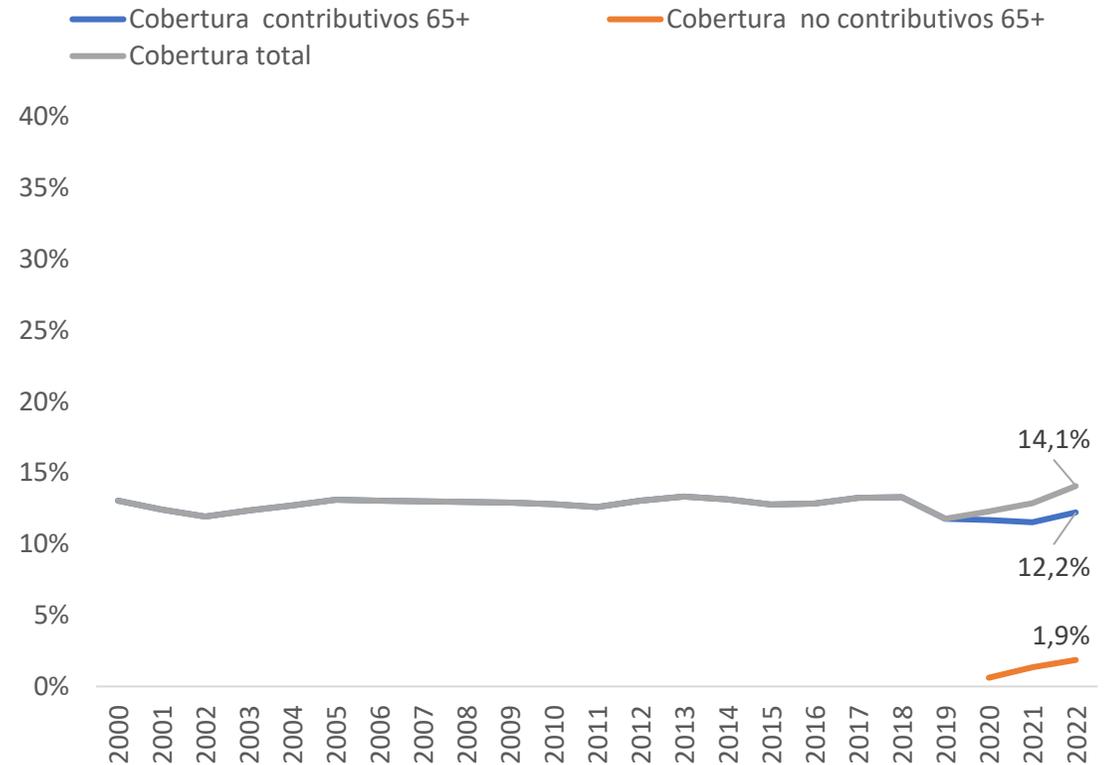
# La cobertura del sistema de pensiones es todavía un desafío

Únicamente el 38,2% de los trabajadores cotiza y 14,1% de las personas de 65 años o más tiene una pensión (contributiva o no contributiva)

**República Dominicana: cobertura efectiva de activos (PEA), 2000-2022**



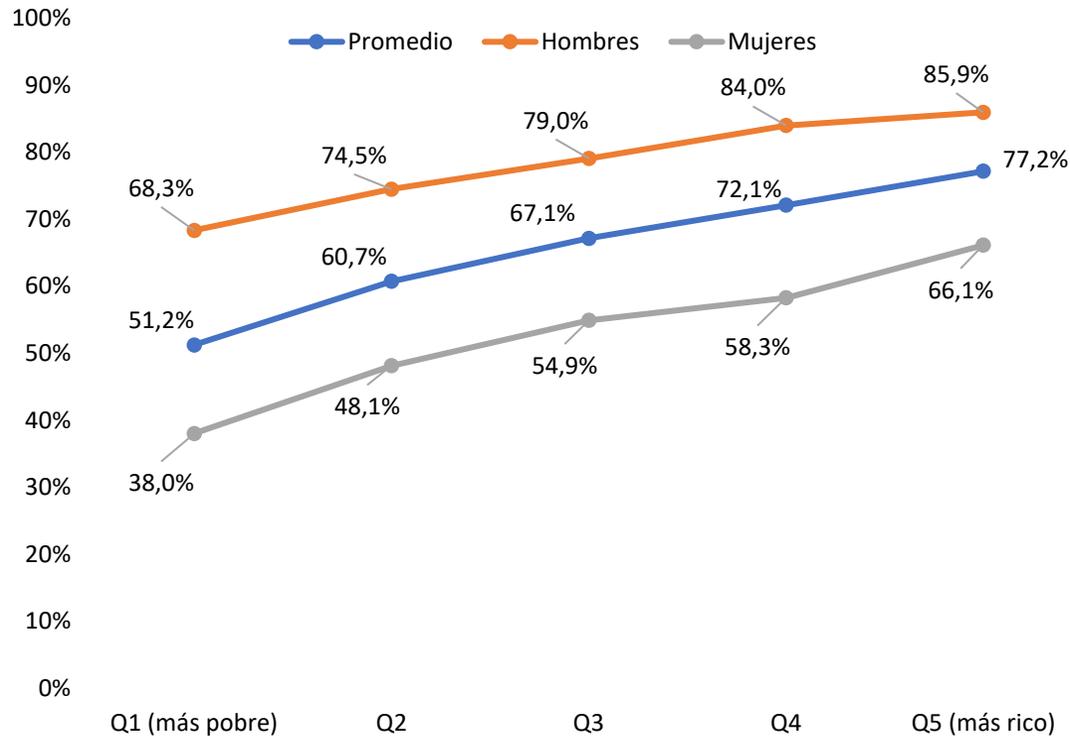
**República Dominicana: cobertura de pensionados (pasivos) contributiva, no contributiva y total como porcentaje de la población de 65 años y más, 2000 - 2022**



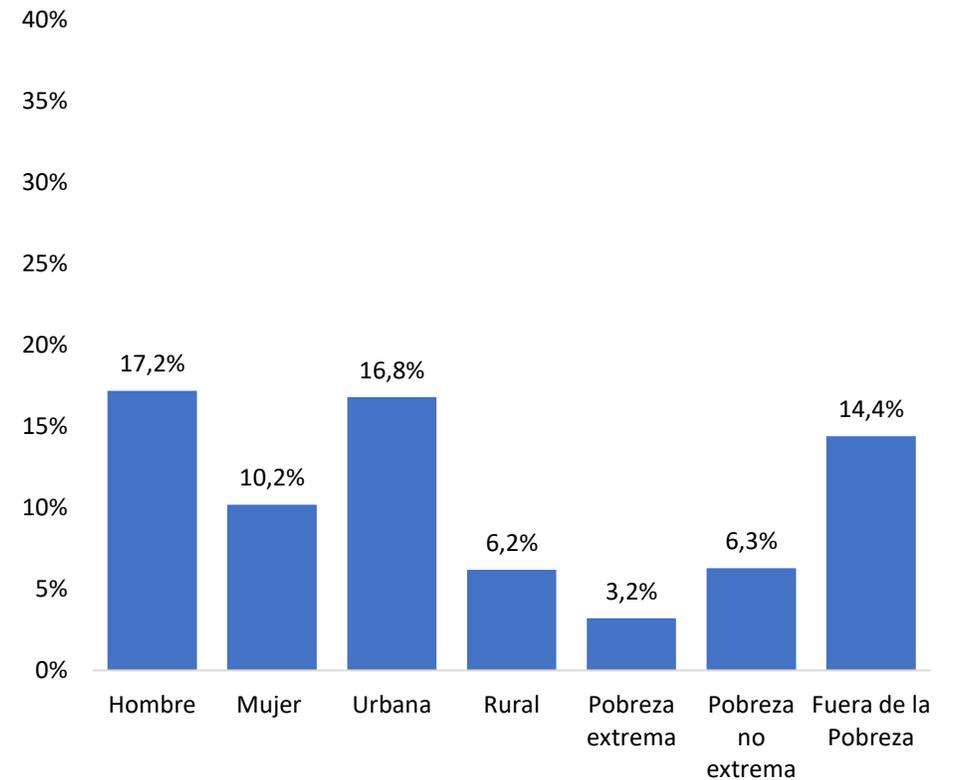
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe sobre la base de información administrativa de los países, y CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2022 y Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (2022). World Population Prospects 2022, edición online

# El sistema de pensiones reproduce las desigualdades de género y territoriales del mercado laboral y tiene importantes desafíos para cubrir a la población más vulnerable

**República Dominicana:** participación en el mercado laboral por sexo y por quintiles de hogares según su ingreso per cápita, 2021



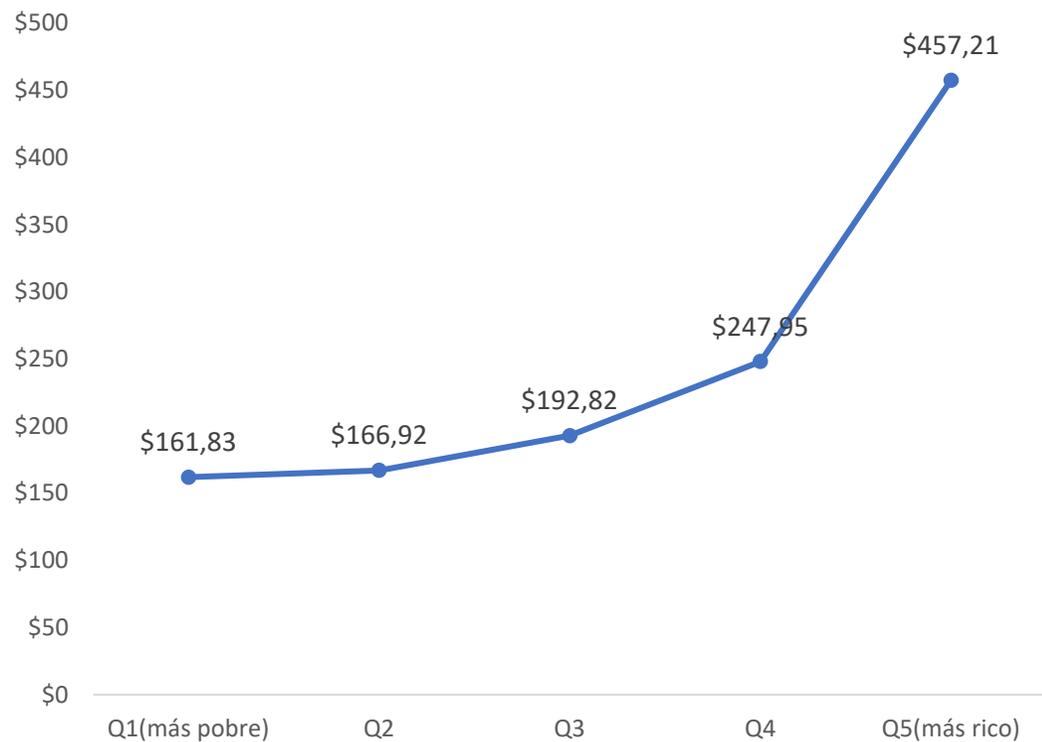
**República Dominicana:** cobertura de pasivos según sexo, área de residencia y situación de pobreza, 2021



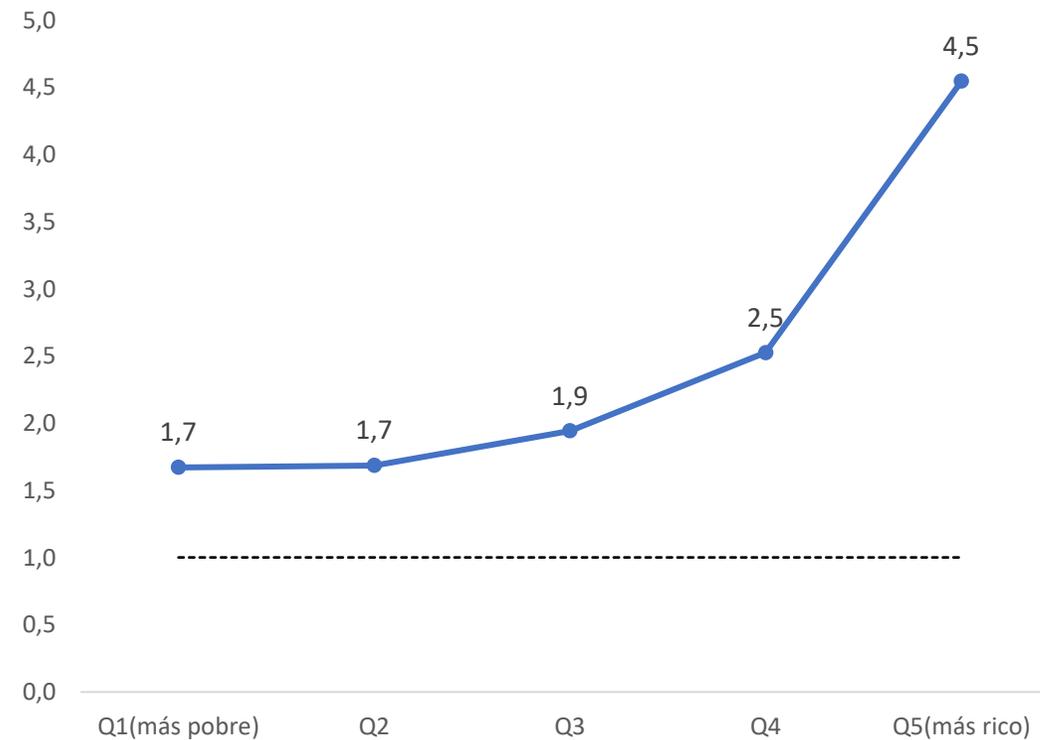
Fuente: Elaboración propia sobre Base de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

# Si bien la pensión promedio está por sobre la línea de pobreza, se observan importantes desigualdades en las pensiones percibidas, con una situación más desfavorable para la población de menores ingresos

**República Dominicana:** pensión promedio en dólares por quintiles de hogares según su ingreso per cápita, 2021  
(En dólares)



**República Dominicana:** pensión promedio como proporción de la línea de pobreza por quintiles de hogares según su ingreso per cápita, 2021



Fuente: Elaboración propia sobre Base de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

## Un sistema de pensiones no contributivo fortalecido y de mayor cobertura permitiría abordar los problemas de pobreza y autonomía económica en la vejez

- En 2021, **11,3% de las personas de 65 años o más en República Dominicana vivían en situación de pobreza**, y dicha incidencia era mayor para las mujeres (12,8%) y los residentes de la región Sur (17,3%).
- El **47,6% de las personas de 65 años y más no cuenta con una pensión**, ingresos del trabajo u otras fuentes de ingresos y dependen de los ingresos de otros miembros del hogar.
- La falta de autonomía económica es mayor para las mujeres (61,1%) y para las personas del quintil más pobre (68,2%).
- Fortalecer un sistema de pensiones no contributivo es clave para enfrentar estos desafíos de protección social de las personas mayores en República Dominicana.

# Pensiones Solidarias del Régimen Subsidiado: antecedentes y componentes

- Dentro de la reforma de 2001, en la **ley 87-01**, se establece la creación de las Pensiones Solidarias
- En 2013, se publica el reglamento para iniciar su aplicación y **2019 inicia un plan piloto**
- El sistema cuenta con **cuatro prestaciones:**

PNC para personas mayores de 60 años con ingresos menores al 50% del salario mínimo público

PNC por discapacidad

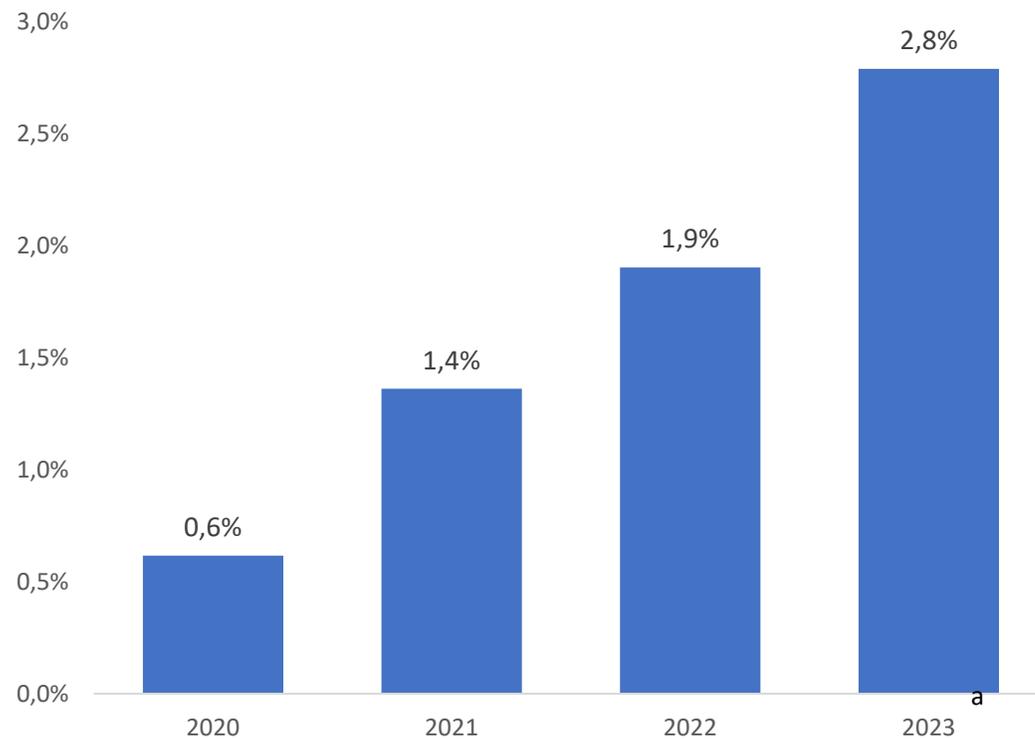
PNC por sobrevivencia

PNC para madres solteras con hijos/as menores de edad

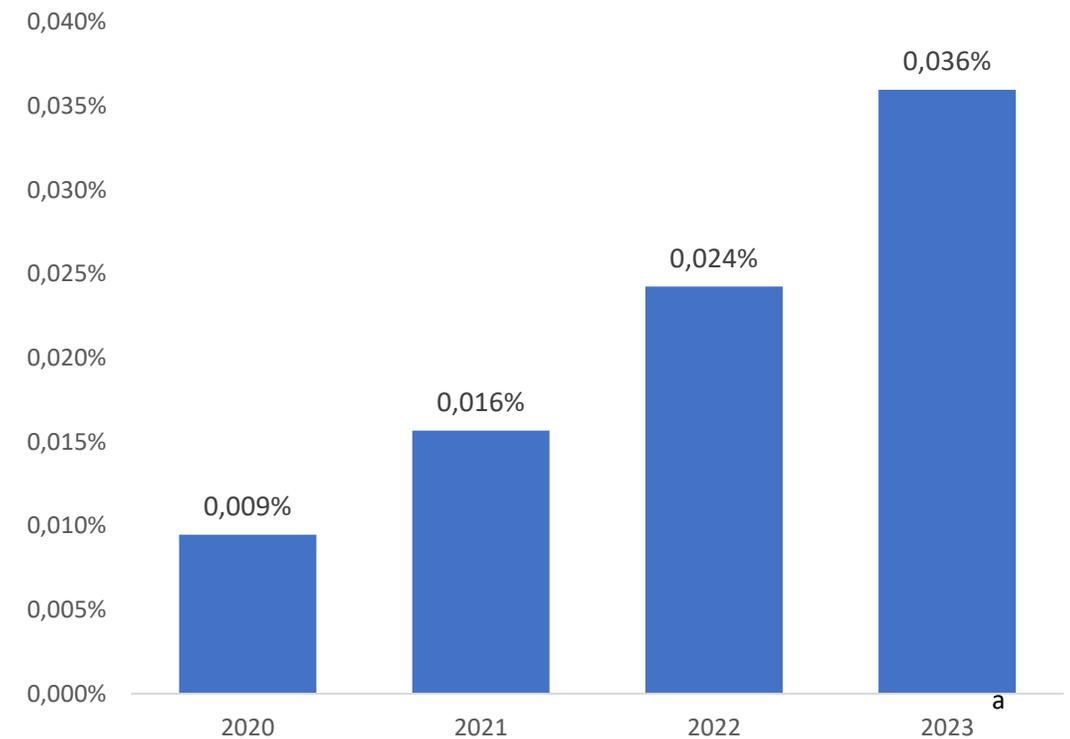
- El monto de la prestación equivale a **60% del salario mínimo** público, aproximadamente 106 dólares en 2023, que es 4 dólares por sobre la línea de pobreza
- En 2023, el Consejo Nacional de Seguridad Social inicia un proceso de **análisis de mejoramiento del reglamento** para la asignación de las prestaciones otorgadas

# La cobertura y gasto de las Pensiones Solidarias del Régimen Subsidiado han aumentado paulatinamente desde 2020 hasta 2023

**República Dominicana: Cobertura sobre población de 60 años y más, 2020-2023**



**República Dominicana: Gasto en pensiones solidarias como porcentaje del PIB, 2020-2023**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <http://dds.cepal.org/bdptc/>. <sup>a</sup> Datos 2023 son proyecciones actualizando aumento en gasto y cobertura por el crecimiento promedio trimestral durante 2023 usando el BOLETÍN ESTADÍSTICO TRIMESTRAL Julio-septiembre 2023, Dirección General de Pensiones y Jubilaciones del Ministerio de Hacienda de República Dominicana.

# Se ha generado una institucionalidad con instancias de coordinación interinstitucional para el proceso de asignación y entrega de las Pensiones Solidarias

## Estimación de potenciales elegibles por provincia

- Ministro de Economía, Planificación y Desarrollo
- Dirección General de Jubilación y Pensiones del Ministerio de Hacienda
- Dirección General de Presupuesto
- Sistema Único de Beneficiarios(SIUBEN)

## Interacción con el ciudadano y recepción de solicitudes

- Consejo Nacional De La Persona Envejeciente (CONAPE)
- Consejo Nacional de Discapacidad (CONADIS)
- Dirección General de Información y Defensa de los Afiliados a la Seguridad Social (DIDA)
- Gobiernos locales

## Selección de receptores

- Dirección General de Jubilación y Pensiones del Ministerio de Hacienda
- Dirección General de Información y Defensa de los Afiliados a la Seguridad Social (DIDA)

## Otorgamiento prestación y pago

- Dirección General de Jubilación y Pensiones del Ministerio de Hacienda
- Dirección General de Información y Defensa de los Afiliados a la Seguridad Social (DIDA)
- Consejo Nacional de Seguridad Social

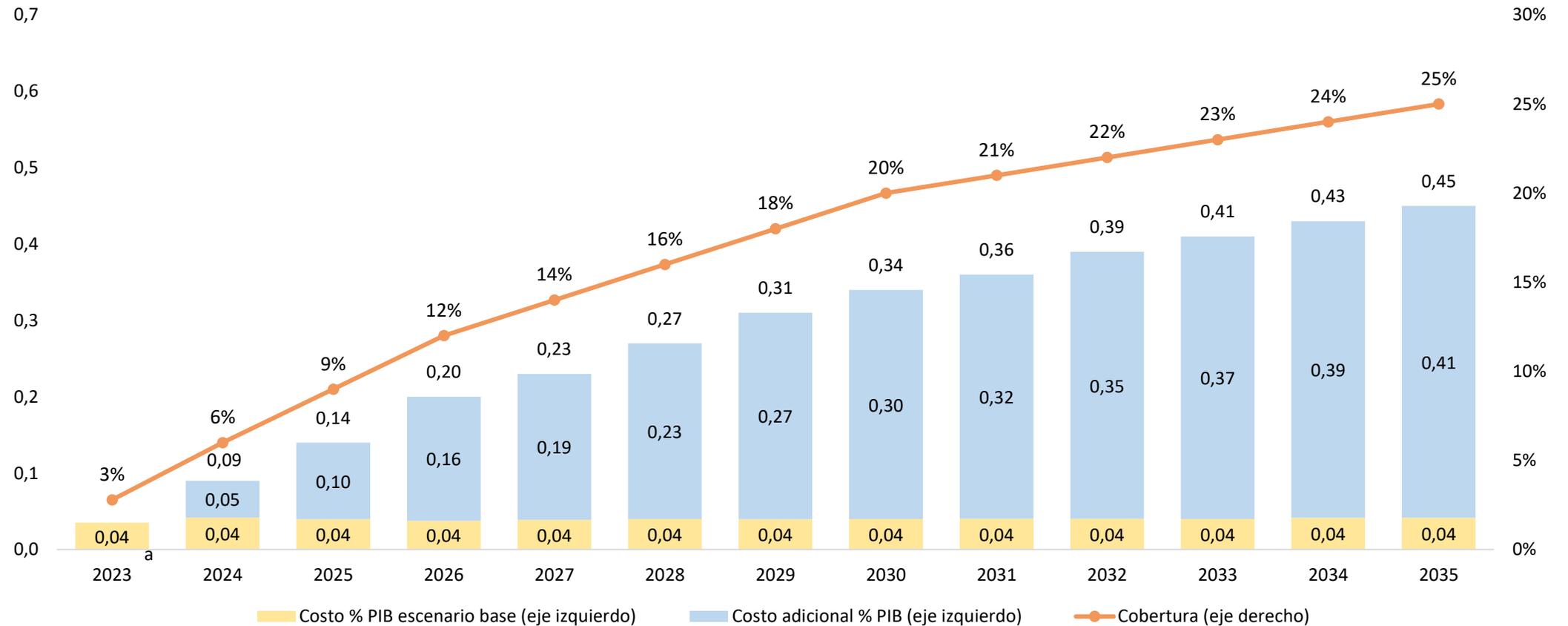
- La implementación de la prestación es descentralizada, con apoyo de los gobiernos locales
- La asignación de cupos por provincia se realiza con apoyo del SIUBEN, MEPyD, enfocándose en áreas geográficas
- No se aprecian instancias de coordinación con otros componentes del sistema de protección social

# Propuesta de expansión del sistema de pensiones no contributivo en República Dominicana

- Se plantea un horizonte de ampliación del SPNC aumentando la cobertura y manteniendo el actual nivel de la prestación, cercano a la línea de pobreza
- La trayectoria de aumentos de cobertura simulada cuenta de tres fases para llegar a cubrir al 25% de la población de 60 años y más en 2035:
  1. De 2023 a 2026, incremento de 3% adicional al año.
  2. De 2027 a 2030, incremento de 2% adicional al año.
  3. De 2031 a 2035, incremento de 1% adicional al año.

# Incrementar el acceso al cuartil más pobre de las personas mayores de las Pensiones Solidarias implica aumentar el costo en un 0,41% del PIB

**República Dominicana:** Cobertura proyectada del programa Pensión Solidaria en la población de 60 años y más y gasto de la expansión del programa como porcentaje del PIB



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). <sup>a</sup> Datos 2023 son proyecciones actualizando aumento en gasto y cobertura por el crecimiento promedio trimestral durante 2023 usando el BOLETÍN ESTADÍSTICO TRIMESTRAL Julio-septiembre 2023, Dirección General de Pensiones y Jubilaciones del Ministerio de Hacienda de República Dominicana.

# Expandir la cobertura de las Pensiones Solidarias hasta el 25% de la población de 60 años tendría un efecto importante en la reducción de la pobreza en la vejez

**República Dominicana:** Efecto en la pobreza, la pobreza extrema y la desigualdad de aumentar la cobertura proyectada de la Pensión Solidaria en la población de 60 años y más, 2022

Cobertura (Porcentaje)	Pobreza (Porcentaje)	Pobreza Extrema (Porcentaje)	Gini
Situación actual en 2022	9,1	1,8	0,381
6	5,6	0,2	0,377
9	3,4	0,2	0,375
12	2,6	0,2	0,374
25	2,6	0,2	0,369

- Al aumentar la **cobertura de 3% a 6%**, la **pobreza se reduce de 9,1% a 5,6%** y la pobreza extrema de 1,8% a 0,2%
- Cuando la **cobertura alcanza un 12%**, se logra la máxima reducción posible en pobreza dado el monto de la transferencia, llegando a **2,6%**. Esto sucede al 6% de cobertura para pobreza extrema, llegando al 0,2%
- En términos de reducción de Gini, este **pasa de 0,381 a 0,369**, igualmente con la mayor reducción en el primer año de implementación

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

# Es posible fortalecer el diseño de la Pensión Solidaria

La experiencia regional muestra una creciente centralización de la administración de los SPNC, con priorización individual, algoritmos para su asignación y simplificación de los canales de acceso

**América Latina (5 países):** Cuadro comparativo de protocolos y reglamentos de operación de programas de pensiones no contributivas. Países seleccionados: Chile, Colombia, México, Perú y República Dominicana.

País	Año	Dimensión 1:	Dimensión 2:	Dimensión 3:	Dimensión 4: Canales de acceso, pago y formularios				
					Articulación centralizada o descentralizada	Priorización individual o territorial	Algoritmo de asignación propio del programa	Canal de postulación con búsqueda de usuarios preseleccionados	Hay Formulario que el solicitante tenga que llenar
México	2017	Descentralizada	Territorial	Fuera	Si	Si	4	Si	Si
	2023	Centralizada	Individual	Fuera	Si	Si	1	Si	Si
Colombia	2015	Descentralizada	Territorial	Dentro	Si	No	0	No	Si
Perú	2012	Centralizada	Territorial	Fuera	Si	Si	1	No	No
	2020	Centralizada	Individual	Fuera	Si	Si	1	Si	Si
Chile	2007	Descentralizada	Territorial	Fuera	No	Si	2	No	No
	2022	Centralizada	Individual	Dentro	Si	Si	1	Si	No
República Dominicana	2020	Descentralizada	Territorial	Fuera	No	Si	3	Si	No
	2023	Descentralizada	Territorial	Fuera	No	Si	1	Si	No

**Fuente:** Chile 2007: Decreto Ley 869 y Circular 2384 de la Superintendencia de Seguridad Social – Pensiones asistenciales que imparte instrucciones respecto de la aplicación del decreto supremo<sup>26</sup>, de 2007, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social; Chile 2022, Reglamento del Beneficio de pensión Garantizada Universal Establecido en ley N° 21.419(CVE 21520250)(Decreto Supremo N° 52 de 2022) y Resolución Exenta N° 25 de 2022; Colombia 2015, Manual operativo “Programa de protección social al Adulto Mayor – Hoy Colombia Mayor” anexo 2; México 2017, Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores; México 2023, Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores; Perú 2012, DS N° 081-2011-PCM y memoria anual 2014; Perú 2020, Resolución Ministerial N° 274-2017-MIDIS y Consolidado reglamento de Norma de Creación de la identidad: DS N°012-2020-MIDIS ,DS N°048-2014-PCM-Errotas, DS N°048-2014-PCM, DS N° 015-2012-MIDIS, DS N° 009-2012-MIDIS, DS N° 006-2012-MIDIS, DS N° 001-2012-MIDIS, DS N° 081-2011-PCM. Memoria Anual 2021; República Dominicana 2020, Reglamento Pensiones, Reglamento del Régimen Subsidiado, Modificaciones al procedimiento de asignación de beneficios y ley 87-01

# Reflexiones finales

- Las Pensiones Solidarias en República Dominicana muestran los desafíos institucionales que deben considerarse en la creación de un SPNC: **un proceso de 22 años** desde su creación legal
- Su papel en el sistema de pensiones dominicano es clave en atención a los bajos niveles de cobertura y altas desigualdades en el sistema contributivo de pensiones.
- Es destacable que la prestación ofrecida en República Dominicana es la **segunda más alta** de la región, después de Chile y se avanza progresivamente en la ampliación de su cobertura: entre 2022 y 2023 crece en **24% (7 mil nuevos pensionados)**
- Es necesario y viable **expandir su cobertura actual** para alcanzar la **seguridad y la autonomía económica de las personas mayores** y contribuir a la **reducción de la pobreza en la vejez**: se estima que la pobreza en las personas de 60 años y más podría reducirse hasta en 6,5 pp y la pobreza extrema en 1,6 pp
- En línea con la experiencia regional, es posible identificar espacios de **fortalecimiento de los mecanismos de asignación de prestaciones**, en consonancia con el desarrollo **del sistema de información social del sistema de protección social**
- El **fortalecimiento de la institucionalidad del sistema de pensiones no contributivo, con una inversión social creciente y mayores niveles de coordinación interinstitucional** con el sistema de protección social son elementos clave para avanzar en este proceso

# Avances y desafíos en la implementación de un sistema de pensiones no contributivo: el caso de República Dominicana

Manuel Delgado, Juan Vila e Isabel Jacas  
Consultores  
División de Desarrollo Social  
CEPAL

Taller virtual de especialistas “Hacia sistemas de pensiones no contributivos solidarios y sostenibles en América Latina y el Caribe”  
28 de Noviembre, 2023