

DOCUMENTOS DE **PROYECTOS**

# Avances y desafíos en la implementación del sistema de pensiones no contributivo en la República Dominicana

Manuel Delgado  
Nincen Figueroa  
Juan Vila



CEPAL



cooperación  
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

**Deseo registrarme**



NACIONES UNIDAS



[www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)



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



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



[www.issuu.com/publicacionescepal/stacks](http://www.issuu.com/publicacionescepal/stacks)



[www.cepal.org/es/publicaciones/apps](http://www.cepal.org/es/publicaciones/apps)

# Avances y desafíos en la implementación del sistema de pensiones no contributivo en la República Dominicana

Manuel Delgado  
Nincen Figueroa  
Juan Vila



Este documento fue elaborado por Manuel Delgado, Consultor, Nincen Figueroa, Asistente de Investigación, y Juan Vila, Consultor, todos de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto “Reactivación transformadora: superando las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe”, que forma parte del programa de cooperación CEPAL-BMZ/GIZ y es ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

Los autores agradecen la valiosa información aportada al estudio y los comentarios de Pedro Alcántara, Director de Políticas del Seguro de Vejez, Discapacidad y Supervivencia del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) de la República Dominicana. Agradecen, asimismo, los comentarios de Alberto Arenas de Mesa, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, y las contribuciones de Ernesto Espíndola, funcionario de dicha División, en la elaboración de las simulaciones incorporadas, y de Daniela Huneus y Claudia Robles, funcionarias de la misma División.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

No deberá entenderse que existe adhesión de las Naciones Unidas o los países que representan a empresas, productos o servicios comerciales mencionados en esta publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas  
LC/TS.2024/31  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2024  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.2400522[S]

Esta publicación debe citarse como: M. Delgado, N. Figueroa y J. Vila, “Avances y desafíos en la implementación del sistema de pensiones no contributivo en la República Dominicana”, *Documentos de Proyectos (LC/TS.2024/31)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2024.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

## Índice

<b>Introducción</b> .....	<b>5</b>	
<b>I. Antecedentes del sistema de pensiones de la República Dominicana</b> .....	<b>7</b>	
A. Estructura actual .....	7	
B. Breve historia del sistema de pensiones de la República Dominicana .....	11	
C. Pobreza en la vejez y autonomía económica de las personas mayores en la República Dominicana .....	13	
D. Resultados del sistema de pensiones .....	15	
1. Cobertura .....	15	
2. Desigualdades en la suficiencia de las prestaciones .....	19	
<b>II. Sistema de pensiones no contributivo en la República Dominicana</b> .....	<b>21</b>	
A. Antecedentes .....	21	
B. Pensiones Solidarias del Régimen Subsidiado .....	22	
C. Proceso de implementación de la Pensión Solidaria .....	25	
<b>III. Estimación de costos y efectos de incrementar los niveles de cobertura de la Pensión Solidaria</b> .....	<b>29</b>	
<b>IV. Reflexiones finales</b> .....	<b>31</b>	
<b>Bibliografía</b> .....	<b>33</b>	
<b>Anexo</b> .....	<b>35</b>	
<b>Cuadros</b>		
Cuadro 1	República Dominicana: personas de 65 años y más en situación de pobreza, según sexo, área geográfica y región, 2022 .....	13
Cuadro 2	República Dominicana: fuente principal de ingresos de personas de 65 años o más, según sexo, área geográfica, región y quintil de ingresos del hogar, 2022 .....	14

Cuadro 3	República Dominicana: cuadro de instituciones involucradas en la asignación de prestaciones de Pensiones Solidarias del Régimen Subsidiado .....	26
Cuadro 4	República Dominicana: efectos en pobreza, pobreza extrema y desigualdad de aumentar la cobertura proyectada de las Pensiones Solidarias en la población de 60 años y más, 2022 .....	30
Cuadro A1	América Latina: cuadro comparativo de protocolos y reglamentos de operación de programas de pensiones no contributivas. Países seleccionados: Chile, Colombia, México, Perú y República Dominicana .....	36

### Gráficos

Gráfico 1	República Dominicana: trabajadores que cotizan a las AFP como proporción de la población económicamente activa (PEA) de 15 años y más, 2000-2023 .....	16
Gráfico 2	República Dominicana: tasa de participación económica de la población, según sexo y quintiles de ingresos del hogar, 2022 .....	16
Gráfico 3	República Dominicana: ocupados afiliados a un sistema previsional (AFP), según sexo, región y área geográfica, 2022 .....	17
Gráfico 4	República Dominicana: cobertura de pasivos (pensionados) contributiva, no contributiva y total como porcentaje de la población de 65 años y más, 2000-2023 .....	18
Gráfico 5	República Dominicana: porcentaje de personas de 65 años o más que cuentan con una pensión, según sexo, área geográfica y situación de pobreza, 2022 .....	18
Gráfico 6	República Dominicana: porcentaje de personas de 65 años o más que cuentan con una pensión según quintil de ingreso del hogar, 2022 .....	19
Gráfico 7	República Dominicana: cobertura de Pensiones Solidarias como proporción de las personas de 60 años y más, 2019-2023 .....	23
Gráfico 8	República Dominicana: gasto en Pensiones Solidarias del Régimen Subsidiado, 2020-2023 .....	24
Gráfico 9	República Dominicana: Salario Mínimo Cotizable promedio, valor de la Pensión Solidaria y como proporción del salario mínimo cotizable y la línea de pobreza, 2003-2023 .....	25
Gráfico 10	República Dominicana: costo de incrementar la cobertura de Pensiones Solidarias al 25% en 2035, 2023-2035 .....	30

### Diagrama

Diagrama 1	Marco legal, instituciones y funciones del Pilar Solidario del Régimen Subsidiado de la República Dominicana .....	10
------------	--	----

## Introducción<sup>1</sup>

Los sistemas de pensiones no contributivas se han constituido en un elemento fundamental en los sistemas de protección social de la región, debido a su rol en el aseguramiento de los ingresos de las personas mayores, la reducción de las desigualdades y la erradicación de la pobreza en la vejez (Barr y Diamond, 2012; Arenas de Mesa, 2019, Arenas de Mesa, Robles y Vila, 2024). La consolidación de estos sistemas ha posibilitado una mayor sostenibilidad de los sistemas de pensiones de la región en términos de cobertura y calidad de las prestaciones, pese a sus desafíos en materia financiera (Arenas de Mesa y Robles, 2024). Los sistemas de pensión no contributiva permiten brindar prestaciones monetarias a quienes no han tenido un trabajo formal o no han realizado aportes suficientes a un sistema de pensiones durante su vida laboral, así como, en algunos casos, complementar las prestaciones recibidas del sistema contributivo. Es decir, la entrega de estas prestaciones se encuentra desvinculada de la trayectoria laboral de las personas y las contribuciones a la seguridad social (Bertranou y otros, 2002; Altamirano Montoya y otros, 2018). En América Latina y el Caribe, este tipo de prestaciones son entregadas de manera regular, con montos que suelen ser uniformes para toda la población destinataria (Arenas de Mesa, 2019), aunque con niveles heterogéneos entre países. La mayoría de los sistemas de pensiones no contributivas en la región destinan sus recursos a las personas mayores en situación de pobreza o vulnerables a la pobreza. En ese sentido, la implementación de este tipo de esquemas contribuye a enfrentar los desafíos vinculados con el mercado del trabajo y la cascada de crisis en la región (CEPAL, 2022). Actualmente, solo cinco países de la región carecen de este tipo de sistemas (Arenas de Mesa y Robles, 2024).

En el caso de República Dominicana, su sistema de pensiones experimentó una reforma estructural en 2001 que sustituyó el antiguo sistema de reparto por uno de cuentas de capitalización individual administrado por el sector privado. Las modificaciones al sistema de pensiones supusieron el tránsito de un sistema que solo cubría a algunos empleados públicos del gobierno central y empleados privados bajo un techo salarial, a uno sin esas limitaciones para sus contribuyentes. Adicionalmente, los cambios introducidos por la Ley 87-01 incluyeron la creación de dos regímenes adicionales, el denominado régimen contributivo subsidiado, que hasta la fecha no ha sido implementado, y el régimen subsidiado, de índole no contributivo, cuyo reglamento se aprobó en 2013, inició su funcionamiento mediante un piloto en 2019 y actualmente se encuentra en proceso de consolidación de sus prestaciones.

---

<sup>1</sup> Este documento fue elaborado en el marco de la asistencia técnica brindada al Consejo Nacional de Seguridad Social de República Dominicana como parte de las actividades del proyecto CEPAL-BMZ/GIZ "Reactivación transformadora: superando las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe".

Pese a las reformas introducidas a partir de la ley que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, el sistema de pensiones todavía enfrenta importantes desafíos en materia de protección social. De acuerdo con la información proveniente de la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo de 2022 (ENCFT)<sup>2</sup>, el 9,1% de las personas de 65 años o más estaba en situación de pobreza y el 1,7% en situación de pobreza extrema. En lo que acceso a pensiones se refiere, los datos muestran que el 25,4% de las personas mayores dependen exclusivamente de su trabajo y el 49% de la población de 65 años o más depende del ingreso de otros miembros del hogar, mientras que solo un 11,3% depende de sus pensiones. Esta baja proporción de pensionados es reflejo de que el sistema de pensiones genera una alta exclusión, en especial de los trabajadores por cuenta propia, en zonas rurales, las cuidadoras no remuneradas y las personas en mayor situación de vulnerabilidad.

En este contexto, la implementación del régimen subsidiado a través de las Pensiones Solidarias (pensiones no contributivas) permitiría reducir la pobreza y la vulnerabilidad entre las personas de 65 años y más y, especialmente, incluir a aquellas personas que explícita o implícitamente están excluidos del derecho a la seguridad social en la vejez. Pese a los retos administrativos que supone su ampliación, las estimaciones realizadas en el presente capítulo muestran que ampliar la cobertura de las Pensiones Solidarias de una cobertura estimada en 2023 de 2,8% de las personas de 60 años y más al 25% de esta población, podría reducir en 6,5 puntos porcentuales la pobreza y en 1,6 puntos porcentuales la pobreza extrema de las personas de 60 años y más, conforme a los datos de 2022.

El documento se estructura de la siguiente manera: en una primera sección, se resume los principales antecedentes del sistema de pensiones en la República Dominicana y los resultados obtenidos por el Régimen Contributivo en los últimos años, la segunda analiza el funcionamiento y resultados del Régimen Subsidiado (Pensiones Solidarias, no contributivas), mientras que la tercera analiza el impacto y los costos posibles de aumentar la cobertura del Régimen Subsidiado en diversos escenarios. Finalmente, en la cuarta sección se presentan las conclusiones y algunas recomendaciones para fortalecer el sistema de pensiones no contributivo de la República Dominicana.

---

<sup>2</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo 2022, Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

## I. Antecedentes del sistema de pensiones de la República Dominicana

### A. Estructura actual

El actual diseño del sistema de pensiones en la República Dominicana está regulado por la Ley 87-01 de 2001 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), el cual tiene por objetivo contribuir al mejoramiento de la calidad de vida, la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales, y aumentar los niveles de protección social de la población contra los riesgos de la vejez, la pérdida de empleo, los riesgos laborales, entre otros. El SDSS comprende a todas las instituciones de carácter público, privado y mixto que realizan actividades primarias o secundarias relacionadas con la seguridad social. La ley establece que su funcionamiento se organiza en un sistema único de afiliación, cotización y plan de prestación de servicios, teniendo como derecho a ser afiliados al sistema la totalidad de los ciudadanos dominicanos y los residentes legales del territorio nacional.

En cuanto a su financiamiento, el SDSS se encuentra integrado por tres regímenes, a saber, el régimen contributivo, el régimen contributivo subsidiado y el régimen subsidiado. De acuerdo con la ley, cada régimen contará con fondos de financiamiento separados con modalidades de financiamiento relacionadas con la naturaleza y la capacidad contributiva de los ciudadanos y del Estado Dominicano. En particular, el primer régimen comprende a personas que trabajan de forma asalariada en el sector público y privado, y a los empleadores, y es financiado por los trabajadores y empleadores, incluyendo al Estado como empleador; el segundo, tiene como objetivo proteger a trabajadores profesionales, técnicos independientes y trabajadores por cuenta propia con un ingreso promedio igual o superior al salario mínimo, siendo financiado por aportes del trabajador y un subsidio estatal para suplir la falta de empleador; mientras que el tercero, incluye a trabajadores por cuenta propia con ingresos inestables e inferiores al salario mínimo, así como a los empleados y personas con discapacidad, y sus recursos provienen fundamentalmente desde el Estado Dominicano. Asimismo, la normativa establece que las instituciones rectoras del SDSS deberán asegurar el equilibrio financiero y la suficiencia de las prestaciones contempladas.

En términos de su institucionalidad social, el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) es el organismo encargado de la dirección y conducción del Sistema, siendo responsable del establecimiento de las políticas necesarias para la regulación del funcionamiento, la coordinación interinstitucional, la garantía de las prestaciones a los destinatarios y del desarrollo institucional que permita la sostenibilidad financiera del sistema. De manera general, la organización y el funcionamiento del SDSS está compuesto por diez entidades: i) El Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), entidad rectora ya mencionada; ii) la Tesorería de la Seguridad Social, entidad responsable de la recaudación y distribución de las cotizaciones del SDSS, y de la administración del sistema único de información; iii) la Dirección de Información y Defensa de los Afiliados (DIDA), dependencia pública de orientación, información y defensa de los derechohabientes; iv) la Superintendencia de Pensiones (SIPEN); v) la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales; vi) el Seguro Nacional de Salud (SNS); vii) las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP); viii) las Administradoras de Riesgos de Salud (ARS); ix) las Proveedoras de Servicios de Salud (PSS); y x) las entidades que realizan como actividad principal funciones complementarias de seguridad social.

La implementación de la Ley 87-01 tenía como objetivo reformar no solo el sistema de pensiones, sino también el sistema de salud y la protección contra los riesgos laborales. En materia de pensiones, la Ley 87-01 implementó una reforma estructural al cerrar el sistema público de reparto a nuevas afiliaciones<sup>3</sup> y establecer un sistema de pensiones por vejez de capitalización en cuentas individuales y administración privada (Mesa-Lago, 2021). La ley establece que el sistema de pensiones tiene como objetivo reemplazar la pérdida o disminución del ingreso debido a la vejez, el fallecimiento, la discapacidad, la pérdida del empleo en adultos mayores y la sobrevivencia. En particular, el sistema considera una estructura mixta de prestaciones, combinando una cuenta personal para cada uno de los afiliados y un Fondo de Solidaridad Social, el que aporta la suma necesaria para completar la pensión mínima a trabajadores de menores ingresos que hayan cotizado 300 meses y su cuenta personal no acumule lo suficiente para financiar una pensión mínima. Adicionalmente, se considera la posibilidad de aportes adicionales con el objetivo de obtener prestaciones complementarias.

El SDSS considera prestaciones de pensiones de vejez, discapacidad y sobrevivencia en sus tres regímenes de financiamiento. El primer régimen, el contributivo, comenzó a implementarse de manera operativa en febrero de 2003 y las primeras cotizaciones se recibieron en junio del mismo año (SIPEN, 2018). Para ello, la Ley 87-01 obligó la afiliación a las denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones de Cuentas de Capitalización Individual (AFP)<sup>4</sup> a los trabajadores cotizantes y a los empleadores que recibían ingresos regulares de la empresa y que cotizaban al Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) con 45 años o menos de edad<sup>5</sup>. Por otra parte, a los trabajadores mayores de 45 años, a las personas que trabajan en el sector público y en instituciones autónomas y descentralizadas de cualquier edad, se les permitió optar por permanecer en el sistema de reparto. Misma situación que los pensionados por el IDSS, los pensionados y jubilados del Estado y los jubilados del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía. Por tanto, en el régimen contributivo dominicano convive un Sistema de Capitalización Individual administrado por las AFP, un Sistema de Reparto Especial Individualizado (perteneciente al Banco Central, Banco de Reservas e INABIMA) y un Sistema de Reparto Especial que no está administrado por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones (DGJP). Este último incluye a las siguientes entidades: el Instituto de Previsión Social del Congresista Dominicano (INPRESCONDO), la Junta de Retiro y Fondo de Pensiones F.F.A.A., el Plan de Retiro UASD y Junta Central Electoral. Esta multiplicidad de instituciones y sistemas dificulta consolidar un carácter de unidad al sistema de pensiones dominicano y decanta en pensiones segmentadas por categorías de trabajo. Finalmente, el proceso de transición entre los sistemas ha sido modificado recientemente. La resolución CNSS N°527-07 de 2023

<sup>3</sup> La Ley estipula que los sistemas de pensiones establecidos en las leyes 1896 de 1948 y 379 de 1981, mantienen su vigencia para los pensionados, jubilados y afiliados en proceso de retiro. No obstante, no permite el ingreso de nuevos cotizantes.

<sup>4</sup> El artículo 80 de la Ley 87-01 establece que las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) se constituyen como sociedades financieras de acuerdo con las leyes del país. Su objeto exclusivo es el de administrar las cuentas personales de los afiliados e invertir los fondos de pensiones y administrar las prestaciones del sistema previsional en el marco de los principios de la seguridad social.

<sup>5</sup> La resolución CNSS N°545-01 del 2022 adapta la interpretación de la edad a 44 años y un día.

permite retornar o permanecer en el Sistema de Reparto a todos los trabajadores que estuvieron activos bajo el Sistema de Reparto estatal antes de la implementación de la Ley 87-01. Esta resolución excluye los Sistemas de Reparto Especial no administrados por la DGJP<sup>6</sup>.

Respecto de su funcionamiento, la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) reportó a septiembre de 2023 que un total de 2.103.843 de trabajadores cotizaron a los regímenes contributivos, equivalente al 39,2% de la Población Económicamente Activa<sup>7</sup>. De estos, 1.943.866 trabajadores cotizaron a las AFP (equivalente al 36,2% de la PEA y al 92,4% del total de cotizantes). El resto de las personas insertas en el mercado laboral realizaron sus cotizaciones al sistema de reparto individualizado (120.609 personas equivalente al 2,2% de la PEA), mediante el Ministerio de Hacienda (25.749, equivalente al 0,5% de la PEA) y a reparto sin individualizar (13.619 personas, equivalente al 0,3% de la PEA)<sup>8</sup>. En el mismo período, SIPEN reportaba el funcionamiento de siete AFP, estas son: Atlántico, Crecer, JMMB-BDI, Popular, Reservas, Romana y Siembra (SIPEN, 2023). Por otro lado, la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones (DGJP, 2023) reporta para el mismo período un total de 198.504 pensionados, de los que 137.127 contaban con pensiones civiles, 36.486 con pensiones solidarias y 24.891 eran pensionados de la Policía Nacional<sup>9</sup>.

El segundo régimen, el contributivo subsidiado, no ha sido implementado a la fecha. Desde su establecimiento en la ley, se han dado cuenta de diversas razones y dificultades por las que no se ha realizado la implementación de este sistema. Por ejemplo, Palacios (2003) señala que desde que se plantea la reforma, no estaba claro qué nivel de subsidio se otorgaría, ni cuáles serían los niveles de aceptación que se podría esperar por parte de los trabajadores. Por su parte, SIPEN (2018) señala que el régimen no se ha podido implementar por la dificultad para calcular los ingresos promedios de los trabajadores, por la carga fiscal que este implica, por la falta de definición del esquema de afiliación y porque no existen incentivos para que los trabajadores por cuenta propia se afilien<sup>10</sup>.

Un intento importante por avanzar en el régimen contributivo subsidiado fue la creación del Plan Piloto para incluir trabajadores domésticos al SDSS (Resolución 551-08 de 2022 del CNSS). El piloto se aprueba al mismo tiempo que la Resolución 14-2022 del Ministerio de Trabajo, sobre adopción y armonización de medidas atinentes al mejoramiento del cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la cual obliga a celebrar un contrato de trabajo de preferencia por escrito y remitirlo al Ministerio de Trabajo, una jornada no mayor a 8 horas diarias y a 44 semanales y un Salario Mínimo establecido por el Consejo Nacional de Salarios (CNS). El CNS, a través de la Resolución 11-2022, emitida en agosto de 2022, establecía un salario mínimo de 10.000 pesos dominicanos (equivalentes a US\$ 181,9) y que debió implementarse a partir de diciembre de 2022. Por su parte el Plan Piloto establecía un aporte fijo de 859.43 pesos dominicanos (equivalente a US\$ 15,63)

<sup>6</sup> Actualmente, SIPEN (2023) reporta para septiembre de 2023 únicamente 5.257 trabajadores del sector privado cotizando al sistema de reparto (0,1% de la PEA).

<sup>7</sup> Para la PEA se toma como base las estimaciones del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de la fuerza de trabajo: Revisión 2023, [en línea] <https://www.cepal.org/es/subtemas/proyecciones-demograficas/america-latina-caribe-estimaciones-proyecciones-poblacion/estimaciones-proyecciones-excel>, Santiago, 2023.

<sup>8</sup> Los datos de reparto sin individualizar no incluyen la información de afiliados de Administradoras de Fondos de Pensiones de Reparto de: Congreso de la República (IMPRESCONDO), Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) ni Junta Central Electoral (JCE).

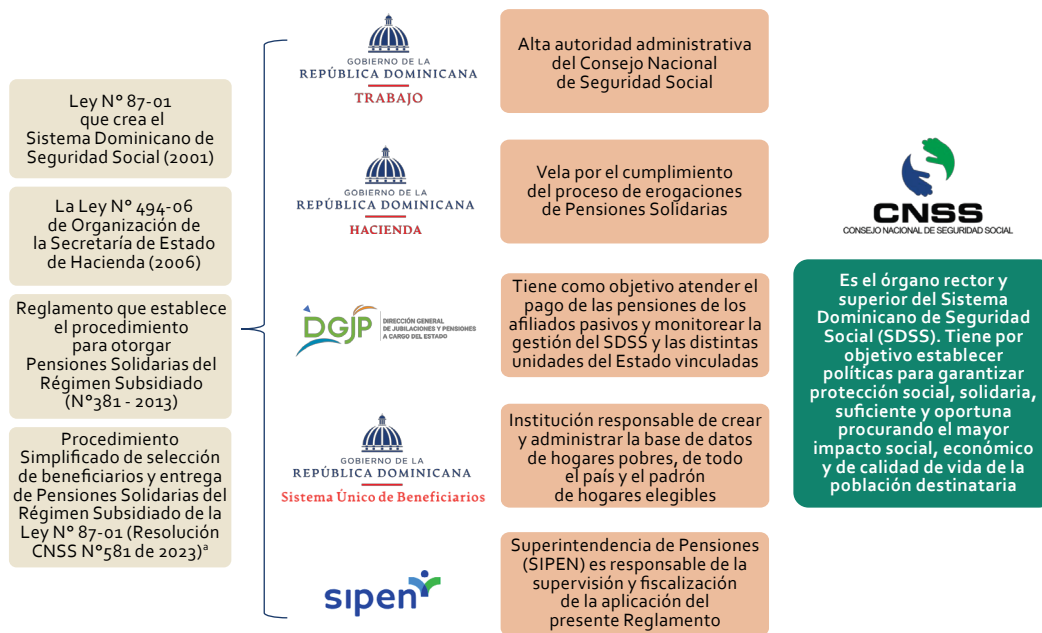
<sup>9</sup> Para las estimaciones de cobertura de pasivos (pensionados) se utilizan a lo largo del capítulo las proyecciones demográficas del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL. Revisión 2022 y Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (2022). World Population Prospects, 2022, edición online.

<sup>10</sup> Un intento importante por avanzar en el régimen contributivo subsidiado fue la creación del Plan Piloto para incluir trabajadores domésticos al SDSS (Resolución 551-08 de 2022 del CNSS). El piloto se aprueba al mismo tiempo que la Resolución 14-2022 del Ministerio de Trabajo, sobre adopción y armonización de medidas atinentes al mejoramiento del cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la cual obliga a celebrar un contrato de trabajo de preferencia por escrito y remitirlo al Ministerio de Trabajo, una jornada no mayor a 8 horas diarias y a 44 semanales y un Salario Mínimo establecido por el Consejo Nacional de Salarios (CNS). Sin embargo, en junio de 2023 el Tribunal constitucional declaró inconstitucional la Resolución 14-2022 del Ministerio de Trabajo, al admitir un recurso que argumenta, entre otros, que la Resolución establece obligaciones legales y pecuniarias que no están en el Código de Trabajo. Ante esta sentencia el Estado deberá buscar alternativas para avanzar en la implementación del régimen subsidiado. La sentencia (TC/0402/23) puede consultarse en línea en: <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/consultas/secretar%C3%ADa/sentencias/tc040223/>.

para financiar las prestaciones de seguro familiar de salud, seguro de discapacidad y sobrevivencia y seguro de riesgos laborales y enfermedades profesionales. Los empleadores debían pagar el 66,5% del aporte fijo (571,5 pesos dominicanos), el Estado el 30,2% (259,43 pesos dominicanos) y el trabajador el 3,3% (28,5 pesos dominicanos). Para vejez la resolución establece que se incluirían en las Pensiones Solidarias por Vejez, a partir de los 60 años y al cumplir con 10 años de cotización como trabajador doméstico (5 para los que tengan entre 50 y 55 años al momento de la resolución). Sin embargo, en junio de 2023 el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la Resolución 14-2022 del Ministerio de Trabajo, al admitir un recurso que argumenta, entre otros, que la Resolución establece obligaciones legales y pecuniarias que no están en el Código de Trabajo<sup>11</sup>. Ante esta sentencia el Estado deberá buscar alternativas para avanzar en la implementación del régimen subsidiado.

Finalmente, el funcionamiento del tercer régimen, el subsidiado, fue regulado a través de un reglamento aprobado en 2013, pero su implementación inició en 2019 con la puesta en marcha de un programa piloto, estableciéndose que las personas destinatarias serán aquellas clasificadas por el Sistema Único de Beneficiarios del Estado (SIUBEN) en personas con índice de calidad de vida 1 y 2<sup>12</sup>, y serán asignadas por los municipios (Mesa-Lago, 2021) (véase el diagrama 1). La Ley establece que tendrán derecho a esta prestación las personas de cualquier edad con discapacidad severa, las personas mayores de 60 años sin recursos suficientes para satisfacer sus necesidades y las madres solteras desempleadas con hijos menores de edad en similares condiciones que los grupos anteriores (sin requisitos de edad para la madre). Respecto de su monto, este corresponderá al 60% del salario mínimo público reajustado de acuerdo con los niveles de precio del consumidor y su financiamiento es con recursos públicos<sup>13</sup>.

**Diagrama 1**  
Marco legal, instituciones y funciones del Pilar Solidario del Régimen Subsidiado de la República Dominicana



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Consejo Nacional de Seguridad Social.

<sup>11</sup> La sentencia (TC/0402/23) puede consultarse en línea en: <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/consultas/secretar%C3%ADa/sentencias/tco40223/>.

<sup>12</sup> El SIUBEN mide la pobreza mediante un análisis de hogares en base a la estructura de la vivienda, las características de los hogares y los datos de sus miembros. Se utiliza el Índice de Calidad de Vida (ICV) para clasificar estos hogares en una escala de 1 a 4, donde ICV 1 y ICV 2 representan los hogares más vulnerables. Este índice multifactorial asigna puntajes de 0 a 100 a cada hogar, donde un puntaje cercano a 0 indica una mayor vulnerabilidad y un puntaje cercano a 100, una mejor calidad de vida.

<sup>13</sup> Este documento se enfoca en las pensiones no contributivas para las personas mayores, por lo que no profundiza en las prestaciones que brinda este régimen para las personas por discapacidad y madres solteras.

## B. Breve historia del sistema de pensiones de la República Dominicana

Según la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado (DGJPE)<sup>14</sup>, el Sistema de Pensiones dominicano se inicia con las pensiones otorgadas a los miembros del ejército y, a lo largo de su historia, una serie de cuerpos legales han definido la conformación de los diversos fondos previsionales que actualmente coexisten en el país. En particular, la primera referencia al sistema de pensiones en República Dominicana data de la Ley 79 de 1846, que otorgaba pensiones a los militares por vejez (a personas de 60 años y más), invalidez o muerte, estableciendo también el Monte de Piedad para viudas y huérfanos<sup>15</sup>. La segunda referencia importante es durante la ocupación militar norteamericana entre 1916 y 1924, período en el cual el Gobierno Militar Norteamericano promulgó la Ley de Pensiones de 1920.

Posterior a la ocupación militar norteamericana, la dictadura de Rafael Trujillo entre los años de 1930 a 1961 y los sucesivos gobiernos de Joaquín Balaguer entre 1960 a 1996, establecieron las instituciones y políticas sociales en materia de seguridad social en el país. En particular, Trujillo promulgó la Ley 17 en 1930 de Retiro de las Fuerzas Armadas de la República Dominicana, la que otorgaba el goce de derecho de pensión a oficiales del ejército con quince años de servicio o más, y que tuvieran entre 42 y 60 años (dependiendo del grado militar). Adicionalmente, esta normativa permitió la creación de la Comisión de Retiro y Pensiones del Ejército, la que informa al Presidente los casos que proceden para conceder u ordenar retiro. Este sistema fue reformado mediante la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (Ley 168 de 1964) y la institución pasa a denominarse Junta de Retiro de las Fuerzas Armadas (JRFPFFAA). Posteriormente, dos reformas adicionales a ley orgánica, la Ley 873 de 1978 y la Ley 139 de 2013, modificaron la forma de gobierno de la institución. En 1980 se crea el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional (ISSFAPOL)<sup>16</sup> conformado por los aportes del Poder Ejecutivo y los fondos de la JRFPFFAA, los cuales fueron destinados a financiar el retiro militar y policial. En 2001, la Policía Nacional crea su propio instituto, y el militar pasa a llamarse Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFFAA). Entre enero y junio de 2023, la JRFPFFAA reportaba en su portal de datos abiertos<sup>17</sup> 30.101 pensionados (equivalente al 3,5% de la población de 65 años o más).

Del lado civil, de acuerdo con la DGJP, la primera referencia es la Ley 4897 promulgada en 1909, la cual norma el otorgamiento de pensiones con ciertos requisitos. Sin embargo, no es hasta 1943 en el que se promulga la Ley N° 168 de Concesión de Pensiones del Estado, permitiendo entregar pensiones al personal no militar a discreción del Presidente. No obstante, esas primeras leyes, el sistema de pensiones contributivo de la República Dominicana se consolida a partir de la Ley 1896 de 1946, la que versaba sobre Seguros Sociales y crea al Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) como la entidad encargada de cubrir los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte en el país. La ley también establece la figura de seguros obligatorios para los obreros, los empleados (excepto empleados públicos previstos en las leyes de pensiones civiles, militar o policial y trabajadores cuyo sueldo en semana exceda 122 pesos dominicanos), los trabajadores a domicilio, los trabajadores móviles u ocasionales, los servidores domésticos, incluidos los de casa particular, los aprendices, aunque no reciban salario y las personas retribuidas únicamente en especie. En síntesis, el sistema de pensiones establecido en la Ley N°1896 cubría únicamente a trabajadores privados con relación laboral de dependencia y con ingresos bajos que al superar el tope salarial quedaban desprotegidos (Jiménez y Mendieta, 2018).

Para los trabajadores del sector público, a lo largo de la historia legislativa de República Dominicana, se han promulgado seis cuerpos legislativos que norman el acceso al sistema de pensiones de esta población. La primera de ellas es la Ley 5185 sancionada el año 1959, denominada Ley sobre Pensiones Civiles del Estado. Esta normativa tenía como objetivo reglamentar el otorgamiento de pensiones vitalicias

<sup>14</sup> Véase [en línea] <https://www.dgjp.gob.do/sobre-nosotros/historia/>.

<sup>15</sup> La ley se promulga en la Primera República, que duró de 1844 a 1861, a este período le sucede la Anexión de Santo Domingo a España de 1861 a 1865 (Alarcón, 2018), la Segunda República de 1865 a 1916 y la ocupación militar norteamericana de 1916 a 1924.

<sup>16</sup> Palacios (2003) señala de ISSFAPOL, que, aunque tenía un número bajo de cotizantes, los gastos eran elevados, probablemente como reflejo de una edad de retiro efectivo baja y una fórmula que asigna mayores beneficios a sus cotizantes.

<sup>17</sup> Véase [en línea] <https://www.juntaderetiroffaa.gob.do/index.php/transp/datos-abiertos.html>.

a funcionarios y empleados que hubieran prestado servicio por 25 años o más en cualquier institución del Estado y que hayan cumplido 60 años. Esta ley sufrió una serie de reformas entre la década de 1960 y 1980<sup>18</sup>, la última en el año 1981 dio paso a la Ley 379 que configuró un nuevo régimen de Jubilaciones y Pensiones del Estado Dominicano para los Funcionarios y Empleados Públicos. Esta normativa buscaba revertir la reducción de las pensiones plasmadas en las reformas de 1964 (que establece una pensión máxima de 400 pesos dominicanos) y la de 1966 (que establece una pensión máxima de 300 pesos dominicanos). En términos institucionales, el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Estado dominicano es regido por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones (DGJP) del Ministerio de Hacienda. Respecto de su funcionamiento, SIPEN (2023) reporta a septiembre de 2023, 25.749 cotizantes al Ministerio de Hacienda (0,48% de la PEA), mientras que DGJP (2023) reporta para la misma fecha 137.127 pensionados civiles. De acuerdo con Palacios (2003), la mayoría de los pensionados de este sistema recibían la pensión mínima, a excepción de un número de pensiones especiales otorgadas discrecionalmente por la presidencia. Palacios (2003) también señala que el servicio civil dominicano se caracteriza por una alta rotación, y que aproximadamente la mitad de los trabajadores son sustituidos con los cambios de administración.

El segundo grupo de leyes se inicia con la entrada en vigor de la Ley 6343 de 1962, la denominada Ley Orgánica del Banco Central de Reservas de la República Dominicana deroga y sustituye la Ley 1529 de 1947 que creaba el Banco y el Fondo de Retiro y Pensiones para sus empleados. En abril de 2003, la SIPEN autoriza el Plan de Retiro y Pensiones del Banco de Reservas de la República Dominicana, que, de acuerdo con los Estatutos del Banco de Reservas de 2006, deja excluido al personal que entra en la institución a la entrada en vigor de la Ley 87-01. Según cifras de SIPEN (2023), a septiembre de 2023 en este sistema se reportan 273 cotizantes al Reparto Individualizado del Banco Central y 1.305 cotizantes al Banco de Reservas (0,03% de la PEA).

La tercera legislación es la referida al Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA), creado a partir de la Ley 66-97 de 1997 (Ley General de Educación) y encargado del régimen de retiro, pensión y jubilación y cooperativo del personal de la educación de República Dominicana, régimen cuya afiliación era de carácter voluntario para los docentes del sector privado antes de la Ley N° 87-01. INABIMA otorga el derecho de jubilación al haber cumplido 30 años en el servicio docente sin importar la edad, haber cumplido 25 años en el servicio docente y 55 años o haber cumplido 60 años y 20 años en el servicio docente. Este régimen otorga prestaciones de acuerdo con los años de cotización, desde el 60% del salario devengado los últimos doce meses para los que tienen de cinco a diez años de cotización, y hasta el 90% para los que tienen de veintiún años de cotización. La información de SIPEN (2023) reporta a septiembre de 2023, 119.031 trabajadores cotizando a INABIMA (2,2% de la PEA).

La cuarta es la Ley N° 340-98 de 1998 que crea el Instituto de Previsión Social del Congresista Dominicano (INPRESCONDO), que otorga pensiones de vejez y sobrevivencia a Senadores y Diputados del Congreso de la República y ex-legisladores electos a partir de las elecciones de 1994. Esta ley otorga jubilaciones equivalentes al 40% del último salario devengado a los legisladores que cumplan 60 años y dos períodos constitucionales, del 60% a los que cumplan 60 años y tres períodos y del 80% que tengan cuatro o más períodos de jubilación. Entre las particularidades de esta ley es que permite que los exlegisladores sigan cotizando al sistema cuando estos ya no laboran como legisladores.

La quinta legislación es el Decreto 241-01 de 2001 que crea el Instituto de Seguridad Social de la Policía (ISSPOL), y a partir del que la Policía Nacional deja de ser parte del anterior ISSFAPOL. ISSPOL buscaba suministrar seguridad social a los agentes policiales y sus familiares directos, a través de programas de salud, educativos, de viviendas, pensiones, seguros de vida, asistencia crediticia, prestaciones laborales en caso de retiro o cancelación y planes para funerales. Sin embargo, el Decreto 45-17 del año 2017 traspasa las funciones de administración del régimen de reparto especial para la Policía Nacional y la administración del pago del seguro de discapacidad y sobrevivencia a la DGJP del Ministerio de Hacienda y al Instituto de Seguros Sociales, respectivamente.

<sup>18</sup> Estas modificaciones se realizaron en los años 1961, 1963, 1964, 1966, 1970 y la última en 1981.

En sexto lugar se encuentra la Resolución 2003-93 de 1993 del Consejo Universitario de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), que regula el Plan de Retiro de los funcionarios de esta institución. Dicho plan otorga a los servidores universitarios pensiones un equivalente al promedio de los sueldos más altos de 6 años diferentes al cumplir los 60 años, desde el 75% por 20 años de servicio y hasta el 100% por 30 años de servicio o más.

### C. Pobreza en la vejez y autonomía económica de las personas mayores en la República Dominicana

La implementación del SDSS tuvo como objetivo superar las deficiencias del sistema anterior, sin embargo, el país todavía enfrenta grandes retos para garantizar su universalidad y proteger frente a los riesgos de la pobreza en la vejez a las personas mayores. Hasta el 2022, 9,1% de las personas de 65 años o más se encontraba en situación de pobreza. La incidencia de la pobreza era mayor entre las mujeres (9,5%) y entre las personas residentes de la región Sur (12,1%). En cuanto a la pobreza extrema, esta afectaba al 1,7% de la población en 2022. Su incidencia era mayor entre los hombres (1,8%), las personas que residen en áreas rurales (2,2%) y en la región Sur (2,6%) (véase el cuadro 1).

**Cuadro 1**  
República Dominicana: personas de 65 años y más en situación de pobreza, según sexo, área geográfica y región, 2022  
(En porcentajes)

		Pobres			No pobres
		Total	Pobres extremos	Pobres no extremos	
Total		9,1	1,7	7,4	90,9
Sexo	Hombre	8,6	1,8	6,8	91,4
	Mujer	9,5	1,6	7,8	90,6
Área geográfica	Urbano	9,0	1,6	7,4	91,0
	Rural	9,4	2,2	7,2	90,6
Región	Gran Santo Domingo	8,2	1,5	6,6	91,9
	Norte o Cibao	8,1	1,4	6,7	91,9
	Sur	12,1	2,6	9,5	87,9
	Este	11,0	2,1	8,9	89,0
Personas en situación de pobreza		20,4	5,1	15,2	79,6
Hogares en situación de pobreza		15,0	3,6	11,4	85,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo 2022 del Banco Central de la República Dominicana que forma parte del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Si bien los niveles de pobreza entre la población de 65 años y más son significativamente menores a los experimentados por la población total, al analizar los datos de la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT) de 2022 es posible apreciar la diversa situación que enfrentan las personas mayores respecto de su acceso a distintas fuentes de ingresos. En 2022, el 49% de las personas de 65 años y más no contaban con una pensión, ingresos del trabajo, de la propiedad de un activo o remesas del exterior que les genere ingresos y, por tanto, dependían enteramente de los ingresos proporcionados por otros miembros del hogar (véase el cuadro 2). La falta de autonomía económica limita la capacidad de las personas mayores para tomar decisiones sobre los recursos que les proveen bienestar y puede limitar su capacidad de autodeterminación<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Etxeberria (2014) define la autodeterminación como la toma de decisiones libres hechas en función de lo que se quiere, de lo que se autorrealiza según los propios proyectos.

La falta de autonomía económica es mayor para las mujeres (59,3%) y para las personas del quintil de menores ingresos (69,5%). Por otro lado, el 25,4% de las personas de 65 años y más dependen exclusivamente de los ingresos generados por su trabajo, situación que es más común entre los hombres (40,1%) y las personas residentes en el área rural (28,5%) y en la región Este del país (27,4%). Otro aspecto destacado, es que 8,1% de las personas de 65 años o más tienen a las remesas del exterior como única fuente de ingreso. Esta proporción es mayor entre las mujeres (11,1%), los residentes de la región Norte o Cibao (12,3%) y los hogares del cuarto quintil de ingresos (9,1%).

Finalmente, conforme a tabulaciones especiales de la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo 2022, la proporción de personas mayores que dependen únicamente de una pensión se estima en 11,3%, siendo más alta entre los hombres (12,6%), las personas residentes en las áreas urbanas (12,6%) y los residentes de la zona Este (14,9%). Esta tendencia también se observa entre las personas que pertenecen a hogares ubicados en el quintil de mayores ingresos (17,9%).

**Cuadro 2**  
**República Dominicana: fuente principal de ingresos de personas de 65 años o más, según sexo, área geográfica, región y quintil de ingresos del hogar, 2022**  
*(En porcentajes respecto del ingreso total)*

		Sólo pensión	Pensión e ingreso laboral	Pensión y otros ingresos (ganancias y remesas)	Ingreso laboral sin pensión	Ingresos de la propiedad, sin pensión ni ingreso laboral	Sólo remesas del exterior	Sin ingreso laboral, ni pensión, ni remesas del exterior	Total
	Total	11,3	1,9	1,4	25,4	3,1	8,1	49,0	100
Sexo	Hombre	12,6	3,4	1,2	40,1	2,7	4,2	35,8	100
	Mujer	10,2	0,7	1,6	13,9	3,3	11,1	59,3	100
Área geográfica	Urbana	12,6	2,0	1,6	24,7	3,3	8,0	47,9	100
	Rural	5,7	1,5	0,7	28,5	2,0	8,1	53,6	100
Región	Gran Santo Domingo	13,9	2,8	1,9	26,8	2,8	5,2	46,5	100
	Norte o Cibao	8,7	0,9	0,8	23,4	2,7	12,3	51,2	100
	Sur	9,4	1,4	1,7	25,8	4,0	6,7	51,0	100
	Este	14,9	3,1	1,1	27,4	3,7	4,0	45,8	100
Quintil de ingresos del hogar	Quintil I	4,1	0,4	0,2	18,4	0,7	6,7	69,5	100
	Quintil II	6,4	0,7	0,3	22,0	2,5	6,7	61,6	100
	Quintil III	9,2	0,8	0,9	25,5	2,4	8,2	52,9	100
	Quintil IV	13,6	2,4	1,8	25,5	3,6	9,1	44,0	100
	Quintil V	17,9	3,9	2,8	30,9	4,6	8,6	31,4	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo 2022 del Banco Central de la República Dominicana que forma parte del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La autonomía económica se relaciona significativamente con los niveles de pobreza de las personas de 65 años y más. La menor autonomía económica debido a la pérdida o reducción de ingresos supone una mayor incidencia de la pobreza de este grupo poblacional. Al respecto, los datos muestran en 2022 que mientras que el 1,3% entre las personas que recibían una pensión y otros ingresos se encontraba en situación de pobreza, esta cifra alcanzaba al 13% de las personas de 65 años o más sin ingreso laboral, ni pensión, ni remesas del exterior. Cabe destacar, que entre las personas de 65 años y más que reciben

solamente una pensión, el 3,3% se encontraba en situación de pobreza. Dado lo anterior, se observa que uno de los mayores retos para el sistema de pensiones dominicano es la expansión de la cobertura y la suficiencia de sus prestaciones, con el objetivo de reducir los niveles de pobreza entre las personas de 65 años o más y promover la autonomía económica de esta población.

## D. Resultados del sistema de pensiones

La Superintendencia de Pensiones (SIPEN, 2018) califica al Sistema Dominicano de Pensiones como un sistema mixto en el que coexisten fondos de capitalización individual (manejados por las AFP), el sistema de reparto (IDSS), el fondo de reparto a cargo de la Dirección de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda para los funcionarios y empleados públicos, los planes de reparto individualizado (Fondo Sustitutivo del Banco de Reservas, Fondo Sustitutivo del Banco Central, el Fondo del Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA, UASD, IMPRESCONDO, JCE)), los planes especiales de los miembros de las Fuerzas Armadas (FFAA) y la Policía Nacional, un fondo solidario y algunos planes complementarios, en su mayoría de reparto. Si bien conviven instituciones de reparto y de capitalización individual, estas se segmentan de acuerdo con la categoría de trabajo donde los trabajadores públicos tienen acceso a sistemas de reparto y la mayoría de los trabajadores privados a la capitalización individual. Este esquema incorpora el Fondo de Solidaridad Social, el que se financia con el 0,4% del salario de los trabajadores que cotizan a una AFP y se destina a completar la pensión mínima para aquellos trabajadores con 300 meses cotizados y cuya cuenta individual no es suficiente para cubrir la pensión mínima.

Con el objetivo de conocer el panorama actual del sistema de pensiones de la República Dominicana, esta sección analiza brevemente los resultados del sistema en términos de su cobertura y suficiencia. Para ello, se utilizan datos provenientes de la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT) y la información administrativa disponible de diversas instituciones. La primera subsección busca caracterizar la cobertura de activos y pasivos, mientras que la segunda tiene por objetivo dar cuenta de las desigualdades en los niveles de suficiencia de las prestaciones.

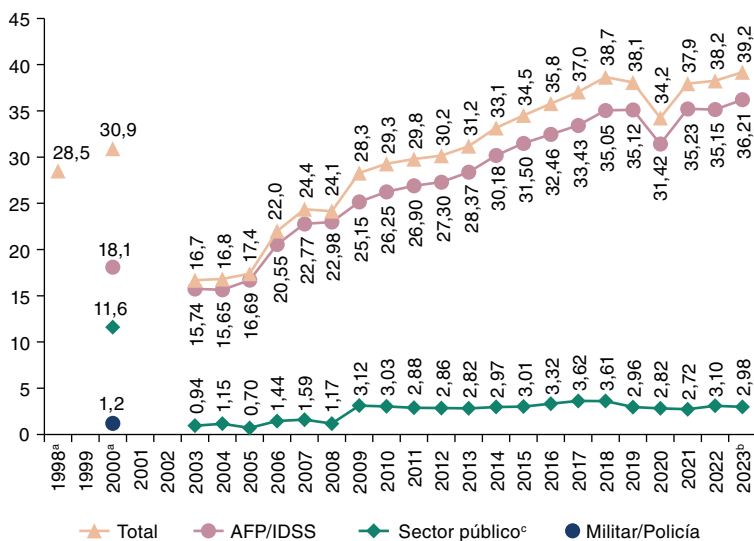
### 1. Cobertura

El sistema de pensiones contributivo en República Dominicana ha experimentado un crecimiento significativo en la cobertura de trabajadores cotizantes al sistema de pensiones. Mientras que, en 2003, el 16,7% de la población económicamente activa (PEA) cotizaba al sistema de pensiones, la cifra se elevó al 39,2% de esta población en 2023. De acuerdo con el Banco Mundial (2001), en 1998, el 28,5% de las personas de 18 a 60 años contribuía a un plan de pensión; posteriormente, Palacios (2003) calcula que el 30,9% de la PEA cotizaba al sistema de pensiones: 18,1% al IDSS, 11,6% al sector público (gobierno central y descentralizadas) y 1,2% a las fuerzas armadas y la policía (véase el gráfico 1). Una posible explicación del aumento en el período analizado es que el IDSS excluía a trabajadores que superaban cierto techo salarial, razón por la que la cobertura del sistema de reparto siempre fue baja y aumentaría tras la reforma estructural de 2001.

Las desigualdades en la cobertura del sistema de pensiones responden, entre otros factores, a las que se generan en el mercado de trabajo. En 2022, la tasa de participación laboral era 63,3%, sin embargo, se apreciaban importantes desigualdades de género: mientras la tasa de participación laboral de los hombres era 76,8%, la de las mujeres llegaba apenas al 50,7% (véase el gráfico 2.A). La baja tasa de participación de mujeres suele asociarse a la desigual distribución del trabajo remunerado y no remunerado, así como a la carga desproporcionada que asumen las mujeres del trabajo no remunerado de cuidados.

En el caso del mercado laboral de la República Dominicana, esta situación afecta especialmente a los hogares más vulnerables. Por ejemplo, solo el 38,4% de las mujeres en edad de trabajar en el quintil más pobre participaba en el mercado laboral, en contraste con el 61,7% del quintil de mayores ingresos (véase el gráfico 2.B).

**Gráfico 1**  
**República Dominicana: trabajadores que cotizan a las AFP como proporción de la población económicamente activa (PEA) de 15 años y más, 2000-2023<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



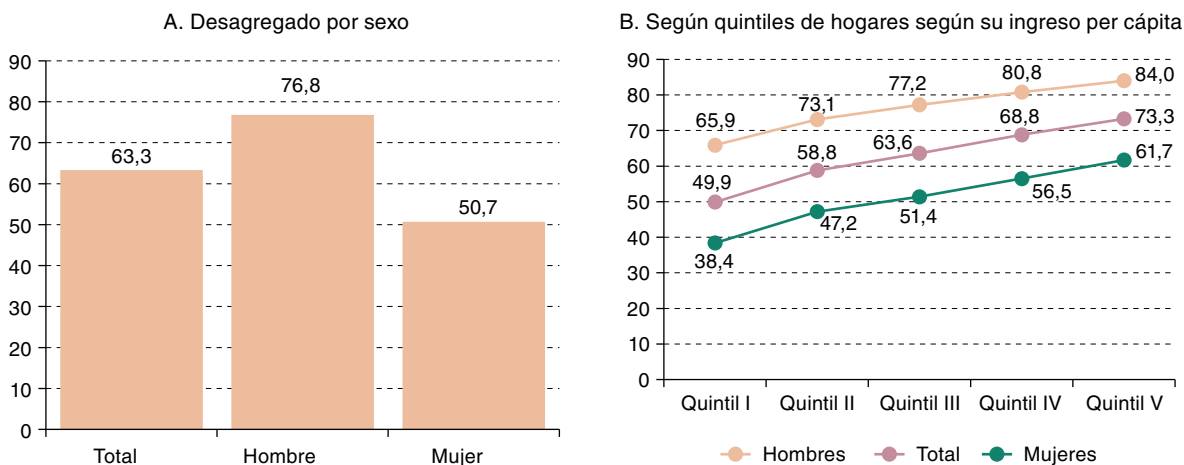
Fuente: Elaboración propia sobre la base de SIPEN (2023) tomando cotizantes a diciembre de cada año, excepto 2023 que corresponde a septiembre y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de la fuerza de trabajo: Revisión 2023, Santiago, 2023.

<sup>a</sup> Los datos de 1998 corresponden a Banco Mundial (2001), de 2000 a Palacios (2003). No existe información sobre cobertura de activos (PEA) para 1999, 2001 y 2002.

<sup>b</sup> Los datos de 2023 son datos preliminares de SIPEN (2023) con base a cotizantes a septiembre de 2023.

<sup>c</sup> Los datos del sector público corresponden a los sistemas de reparto individualizado del Banco Central, del Banco de Reservas y de INABIMA; las pensiones a cargo del Ministerio de Hacienda y el reparto sin individualizar, todos según reporte de SIPEN (2023).

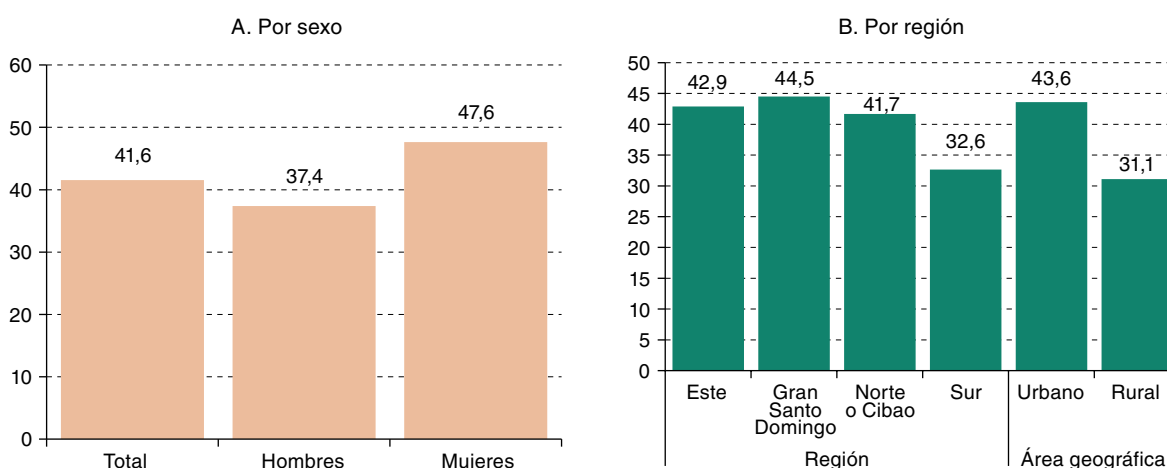
**Gráfico 2**  
**República Dominicana: tasa de participación económica de la población, según sexo y quintiles de ingresos del hogar, 2022**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo 2022, Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Los datos analizados sobre la base de la ENCFT 2022 dan cuenta de las diversas dimensiones que afectan la distribución desigualdad en el acceso al sistema de pensiones por parte de los trabajadores de República Dominicana. Al considerar la dimensión territorial, se observa que el 32,6% de los trabajadores de la Región Sur estaban afiliados a una AFP, en contraste con el 44,5% del Gran Santo Domingo (véase el gráfico 3). La diferencia también es alta entre los residentes en las áreas rurales (31,1%) y las áreas urbanas (43,6%). Al desagregar por sexo, se observa que las mujeres tienen una mayor tasa de afiliación (47,6%) en comparación a los hombres (37,4%), pero debe considerarse que la tasa de participación laboral de las mujeres es 26,1 puntos porcentuales inferior que la de los hombres, como comentado previamente.

**Gráfico 3**  
República Dominicana: ocupados afiliados a un sistema previsional (AFP),  
según sexo, región y área geográfica, 2022  
(En porcentajes de la población ocupada)

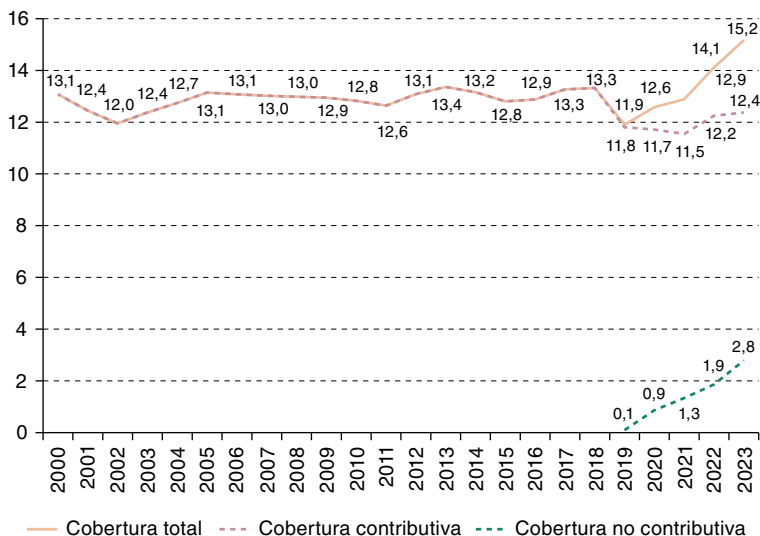


Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo 2022, Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Desde 2000, se observa una tendencia al alza de la cobertura de pasivos, pasando desde un 13,1% en el primer año analizado a 15,2% en 2023. Este aumento de la proporción de pensionados refleja los cambios en las políticas de pensiones y en la demografía de la población de 65 años y más durante este período. En particular, incluye también la implementación de las Pensiones Solidarias con una cobertura de 0,1% en 2020 y de 2,8% en septiembre de 2023 (véase el gráfico 4).

La ENCFT de 2022 ofrece información que permite caracterizar de manera general a los pensionados, sin embargo, esta fuente de datos posee diferencias en la estimación de la cobertura respecto a los registros administrativos. A pesar de esta discrepancia, al ser una encuesta representativa de toda la población dominicana permite identificar algunas desigualdades. Con base en esta fuente, en el gráfico 5 se identifica que la proporción de mujeres pensionadas es 4,8 puntos porcentuales inferior a la de hombres (12,4% las mujeres en comparación con el 17,2% de los hombres). Asimismo, se destaca que la proporción de residentes pensionados en el área rural alcanza el 7,8%, siendo menor en 8,2 puntos porcentuales a la zona urbana (16%). También destaca que la proporción de personas que recibe una pensión entre la población pobre es significativamente más baja en comparación al resto de la población (0,3% entre los pobres extremos y 5,5% entre los pobres no extremos) (véase el gráfico 5).

**Gráfico 4**  
**República Dominicana: cobertura de pasivos (pensionados) contributiva<sup>a</sup>, no contributiva y total**  
**como porcentaje de la población de 65 años y más, 2000-2023<sup>b,c</sup>**  
*(En porcentajes)*



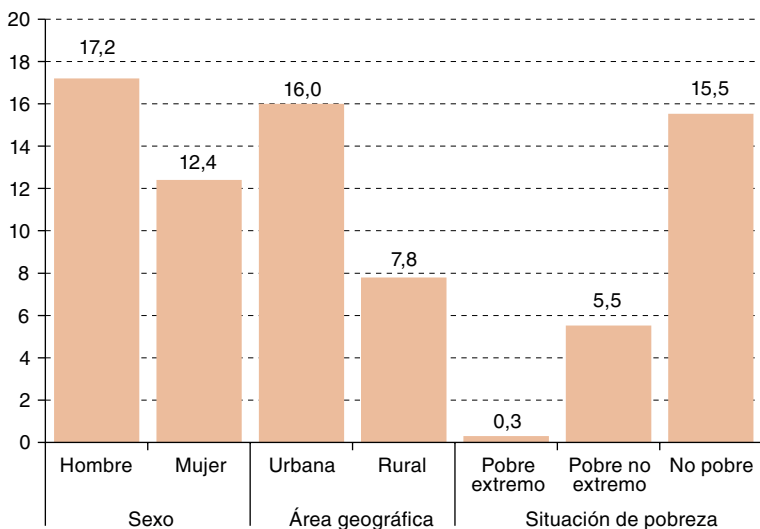
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe sobre la base de información administrativa de los países, y CELADE-División de Población de la CEPAL. Revisión 2022 y Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (2022). World Population Prospects 2022,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

<sup>a</sup> La serie de cobertura contributiva excluye la información relacionada con el número de pensionados de la Policía Nacional debido a la falta de información histórica de este subsistema.

<sup>b</sup> La información hasta 2017 se basa en Arenas de Mesa (2019). Desde 2017 en adelante, la serie se elabora en base al Boletín Estadístico Trimestral de la Dirección General de Jubilación y Pensiones del Ministerio de Hacienda. Los años faltantes son interpolados linealmente.

<sup>c</sup> Para calcular la cobertura de personas de 65 años y más, se utiliza la información poblacional señalada anteriormente y desagregaciones del Boletín Estadístico Trimestral de la Dirección General de Jubilación y Pensiones del Ministerio de Hacienda para estimar la población de pensionados mayores de 65 años según el año correspondiente. En particular, se utiliza la distribución de pensionados de los Boletines de 2019 a 2023 (septiembre).

**Gráfico 5**  
**República Dominicana: porcentaje de personas de 65 años o más que cuentan con una pensión,**  
**según sexo, área geográfica y situación de pobreza, 2022**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo 2022, Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

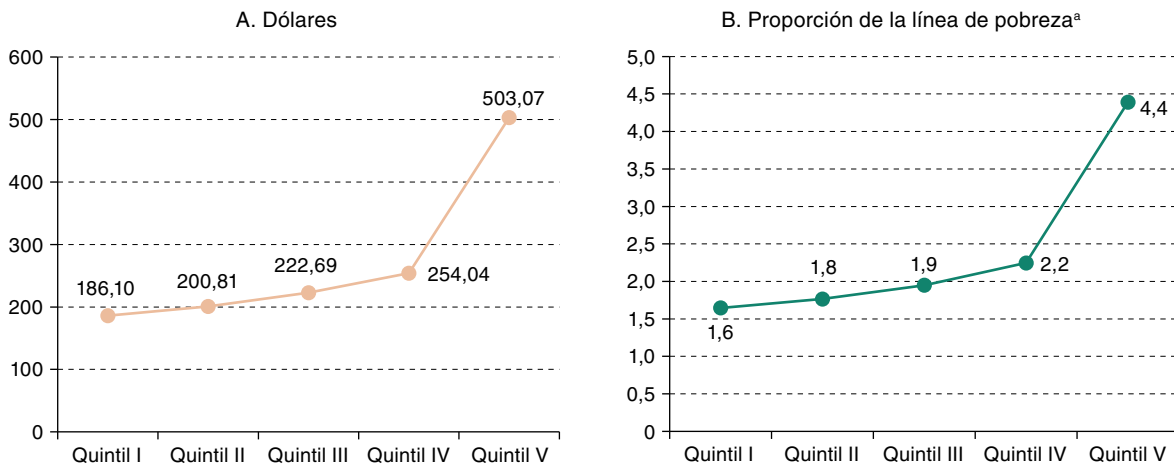
## 2. Desigualdades en la suficiencia de las prestaciones

Uno de los principios rectores de los sistemas de protección social es la suficiencia de sus prestaciones. Su análisis resulta esencial para asegurar el bienestar económico de los destinatarios de las prestaciones, disminuir los niveles de pobreza y desigualdades sociales en la vejez. Adicionalmente, su examen tiene directa relación con la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones. Cabe destacar que en la República Dominicana a la fecha únicamente existen pensionados de los sistemas de reparto identificados en secciones anteriores y se calcula que los primeros cotizantes a las AFP se jubilarán a partir de 2033.

En términos de la suficiencia de las prestaciones del sistema de pensiones, según datos de la encuesta ENCFT la pensión promedio reportada de los sistemas de reparto fue aproximadamente 18.228 pesos dominicanos en 2022 (equivalente a 331 dólares). Esta es ligeramente superior para las mujeres (20.497 pesos dominicanos equivalentes a 372 dólares) que para los hombres (17.843 pesos dominicanos equivalentes a 325 dólares) y es significativamente mayor para los residentes en el área urbana (19.517 pesos dominicanos equivalentes a 355 dólares) que para los residentes en el área rural (15.469 pesos dominicanos equivalentes a 281 dólares). Al analizar por quintiles de ingreso del hogar, los pensionados en hogares pertenecientes al quintil de menores ingresos per cápita tienen una pensión promedio de 10.231 pesos dominicanos (186 dólares), mientras que los pensionados del quintil más rico más que duplican (2,7 veces) la pensión promedio del quintil más pobre (27.657 pesos dominicanos equivalentes a 503 dólares, véase el gráfico 6.A).

Aunque los datos muestran que el nivel de las pensiones supera la línea de pobreza sin importar el quintil de ingresos de los hogares, se observan profundas diferencias en los niveles de suficiencia entre estos grupos. En tanto que la pensión promedio de las personas de 65 años y más residentes en hogares pertenecientes al quintil de ingresos más bajo supera 1,6 veces la línea de pobreza, la proporción alcanza a 4,4 veces la línea de pobreza entre las personas de 65 años y más en hogares de mayores ingresos. Esta situación plantea una mayor vulnerabilidad para los quintiles de menores ingresos frente a posibles shocks externos o aumentos de precios, resaltando la importancia de abordar de manera específica las necesidades de los segmentos más vulnerables de la población pensionada, no solo en términos de cobertura sino también de suficiencia de las prestaciones recibidas.

**Gráfico 6**  
República Dominicana: porcentaje de personas de 65 años o más que cuentan con una pensión según quintil de ingreso del hogar, 2022



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo 2022, Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>a</sup> La línea de pobreza en 2022 equivale a 115 dólares para el área urbana y 100 dólares para el área rural.

En síntesis, desde 2001 a la fecha hay un incremento en la proporción de cotizantes al sistema de pensiones, sin embargo, este aumento está asociado a cambios en los parámetros, específicamente en la eliminación del techo salarial que tenía el IDSS. Si bien, las pensiones entregadas están por sobre la línea de la pobreza y, por tanto, tienen un nivel de suficiencia que les permite hacer frente al riesgo de caer en pobreza, presentan desigualdades significativas según los quintiles de ingreso. Por otra parte, a 2023, no se reportan pensionados del nuevo régimen contributivo, siendo los datos de pensionados correspondientes al sistema de reparto. Sin embargo, es importante notar que el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo en su informe de "Determinantes de las pensiones" de 2018, muestra proyecciones de las tasas de reemplazo para los primeros pensionados del régimen de AFP de 24% y 21% para hombres y mujeres, respectivamente (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 2018), así mostrando futuros desafíos de suficiencia del sistema contributivo.

## II. Sistema de pensiones no contributivo en la República Dominicana

El Régimen Subsidiado de pensiones se encuentra en proceso de construcción mediante la implementación de la Pensión Solidaria (pensión no contributiva). Si bien el régimen se crea en 2001, el reglamento para su aplicación se aprueba en 2013 y su implementación comienza solo en 2019. Este proceso ha tomado dieciocho años, período durante el que la República Dominicana reformó el entramado de instituciones que intervienen en la política social e implementó programas de protección social que dotaron al gobierno de herramientas y experiencias que pueden ser de utilidad para la implementación y expansión del Régimen Subsidiado.

### A. Antecedentes

De manera paralela a la Ley 87-01 de 2001, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, se realizaron reformas a la institucionalidad social y se crearon programas de protección social que incluyeron transferencias condicionadas y no condicionadas, las que constituyen un antecedente relevante para el sistema de pensiones no contributivo (SPNC) en la República Dominicana.

En materia de política social, se promulga la Ley 352-98 de 1998 sobre Protección de la Persona Envejeciente la que, entre otras cosas, crea el Consejo Nacional de la Persona Envejeciente (CONAPE), entidad rectora con potestad de definir y ejecutar políticas sobre la población mayor<sup>20</sup>. También, con el fin de gestionar eficientemente las políticas sociales, en 2001 se crea el Gabinete de Política Social (Decreto 28-01 de 2001). Este proceso de reforma se agudiza a partir de la crisis económica de 2003, que provoca una caída del PIB del 0,4%, una devaluación cambiaria del 74% y una inflación del 42,7% (CEPAL, 2004). A partir de dicha crisis, se establece en 2005 un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que contiene restricciones para la inversión en los sectores sociales. Es en este contexto que se promulga el decreto 1554-04 que elimina una serie de programas sociales, transfiere las funciones, activos y pasivos de catorce instituciones y programas a diferentes instancias y se crea el Programa de Protección Social

<sup>20</sup> CONAPE también ofrece servicios de Hogares de Día y de Centros Permanentes, ambos según el método de brindar Servicios, Capacitación y Recreación (SECARE), pero con muy baja cobertura. A modo de referencia, los Hogares de Día atendieron a 504 personas en marzo de 2023 y los Centros Permanentes, a 346 personas en la misma fecha (CONAPE, 2023b).

con el fin de proteger de riesgos a la población en pobreza extrema y a la población en situación de vulnerabilidad social. El decreto también crea al Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) encargado de la focalización geográfica e individual y la Administradora de Subsidios Sociales (ADESS), a partir de la que se establece un mecanismo de pago de subsidios a través de una tarjeta electrónica de débito llamada *Tarjeta Solidaria* (Ñopo y Barinas, 2021).

En 2005, a través del Decreto 536-05 se crea el Programa Solidaridad como parte de la Red de Protección Social, este establecía dos transferencias monetarias no condicionadas (BonoGas y BonoLuz) y tres transferencias monetarias condicionadas: Comer es Primero, Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE) y un apoyo a las personas mayores de 54 años y más que no recibían pensión ni se encontraban trabajando. Esta última prestación otorgaba cada dos meses 400 pesos dominicanos (equivalentes a US\$ 8 mensuales). En 2012, el Salario Mínimo del Sector Público ascendía a 5.019 pesos dominicanos, por lo que el monto otorgado equivalía a apenas el 8% del salario mínimo del sector público de 2012<sup>21</sup> mientras la Ley 87-01 establecía el 60% del salario mínimo público como monto de la pensión solidaria (artículo N°65 de la Ley 87-01). De acuerdo con Ñopo y Barinas (2021), dicha transferencia pasó de 47.762 participantes en 2005 a 85.564 en 2019, y alcanzó un gasto del 0,009% del PIB en 2019. Los autores también señalan dos problemas del sistema. El primer problema es que excluye a personas vulnerables a la pobreza, esto debido a que la superación de la pobreza no sólo implica la pérdida de la pensión por parte de los participantes, sino también la pérdida del derecho al Seguro Familiar de Salud (SFS) subsidiado. Por lo tanto, las personas deben comenzar a realizar copagos por los servicios médicos. Para los autores, esto puede resultar en una “trampa de pobreza”, generando incentivos para que las personas se mantengan en situación de pobreza, ya que una pequeña mejora en sus condiciones de vida implica una pérdida de ingreso de la pensión y mayores gastos privados en salud. El segundo problema que señalan es que la asignación de las prestaciones realizada por SIUBEN posee errores de inclusión y exclusión significativos. Los autores estiman que el 67,9% de los hogares del quintil más pobre no recibía ningún subsidio de PROSOLI, mientras que un 13,6% del quintil más rico recibía el subsidio de seis componentes del programa.

En 2012, se fusionan el programa Solidaridad y el programa Progresando, estableciéndose mediante el decreto N°488-12 el programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI) como principal estrategia del Gobierno para la reducción de la pobreza mediante el aumento de los niveles de protección social a las familias más pobres y vulnerables en el país. Particularmente, este programa busca integrar a las familias en situación de pobreza en un proceso de desarrollo integral. Entre sus prestaciones se cuentan transferencias en efectivo que contribuyen a la seguridad alimentaria y nutricional de sus miembros. Finalmente, a partir del decreto 377-21 de 2021, PROSOLI pasa a denominarse *Supérate* e incluye ocho componentes: i) Inclusión Educativa; ii) Salud, Seguridad Alimentaria y Apoyo en Emergencias; iii) Inclusión Económica; iv) Vivienda; v) Identificate; vi) Cuidados; vii) Supérate Mujer, y viii) Acompañamiento Familiar (OPSD, 2022).

## B. Pensiones Solidarias del Régimen Subsidiado<sup>22</sup>

La implementación del Régimen Subsidiado fue realizada doce años después de su creación en la Ley N°87-01 en 2001. Esta se realizó a través del Decreto 381-13 de 2013 del Poder Ejecutivo, en el que se estableció el procedimiento para otorgar Pensiones Solidarias en el Régimen Subsidiado y a partir de seis resoluciones emitidas por el Consejo Nacional de Seguridad Social que detallaron los mecanismos de implementación (Resolución del CNSS 327-03 de 2013). El reglamento define como destinatarios de una

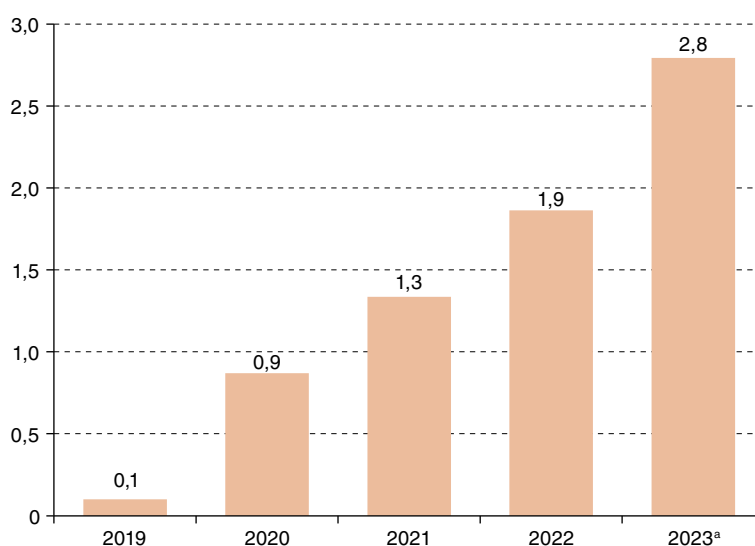
<sup>21</sup> 200 pesos dominicanos mensuales.

<sup>22</sup> Esta sección analiza los resultados de la Figueroa y otros (2023), “Nota técnica N°1 Comentarios a la propuesta de Protocolo para la selección de beneficiarios y entrega de Pensiones Solidarias en el régimen subsidiado”, elaborada como parte de la asistencia técnica de la CEPAL al Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) de República Dominicana, en el marco de las actividades del Proyecto CEPAL-BMZ/GIZ “Reactivación transformadora: Superando las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe”.

pensión solidaria a personas con discapacidad, personas mayores de 60 años con ingresos inferiores al 50% del salario mínimo, madres solteras desempleadas y los cónyuges e hijas e hijos de un destinatario de la Pensión Solidaria fallecido. Ratifica que el monto de la Pensión Solidaria debe ser el 60% del salario mínimo público, que debe incluir una pensión extra de navidad y que debe ajustarse de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor y a los incrementos del Salario Mínimo Promedio.

Según datos de la DGJP, a septiembre de 2023 el sistema de Pensiones Solidarias de la República Dominicana cubría a 36.487<sup>23</sup> personas a través de las pensiones para mayores de 60 años, las pensiones para mujeres madres solteras y para personas con discapacidad. Concentrándonos en la población de 60 años y más (véase el gráfico 7), la cobertura inicial en 2019 era de 0,1% de las personas de 60 años y más, y según estimaciones preliminares, hasta septiembre de 2023 alcanzaba un 2,8%, aumentando así en 5 veces en el período analizado.

**Gráfico 7**  
República Dominicana: cobertura de Pensiones Solidarias como proporción de las personas de 60 años y más, 2019-2023  
(En porcentajes)



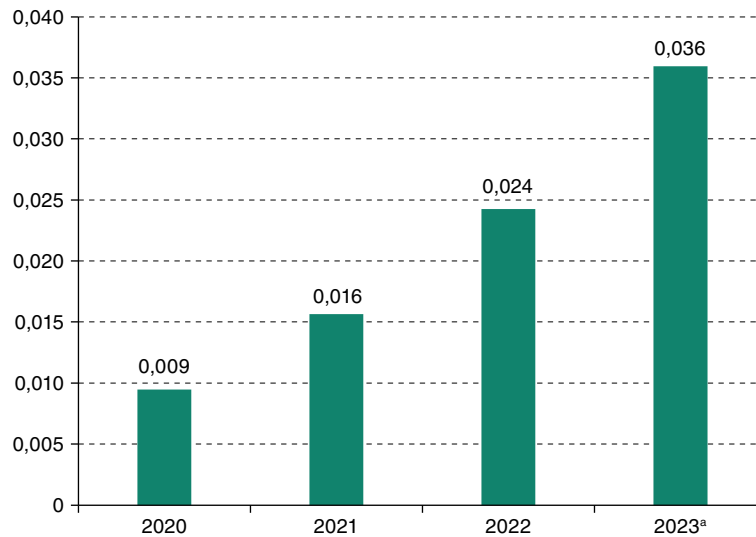
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en base a Boletín Estadístico Trimestral de la Dirección General de Jubilación y Pensiones del Ministerio de Hacienda para años 2020, 2021, 2022 y 2023 y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL. Revisión 2022 y Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (2022). World Population Prospects, 2022, edición online.

<sup>a</sup> Datos a septiembre de 2023 usando el Boletín Estadístico Trimestral Julio-septiembre 2023, Dirección General de Pensiones y Jubilaciones del Ministerio de Hacienda de República Dominicana y [en línea] <https://datos.gob.do/dataset/gestion-de-pensiones-solidarias-para-el-adulto-mayor>.

En cuanto al gasto público en Pensiones Solidarias, este aumentó de manera incremental, al igual que la cobertura, pasando de representar el 0,009% del PIB en 2020 al 0,036% del PIB en 2023 (véase el gráfico 8). Aun cuando representa un aumento sostenido en el gasto público, esta representa una pequeña proporción respecto del PIB y se mantiene bajo el gasto promedio regional en este tipo de programas.

<sup>23</sup> Datos del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) indican un total de 58.529 pensiones pagadas a diciembre de 2023.

**Gráfico 8**  
**República Dominicana: gasto en Pensiones Solidarias del Régimen Subsidiado, 2020-2023**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en base a Boletín Estadístico Trimestral de la Dirección General de Jubilación y Pensiones del Ministerio de Hacienda para años 2020, 2021, 2022 y 2023.

<sup>a</sup> Datos a septiembre de 2023 usando el Boletín Estadístico Trimestral Julio-septiembre 2023, Dirección General de Pensiones y Jubilaciones del Ministerio de Hacienda de República Dominicana y [en línea] <https://datos.gob.do/dataset/gestion-de-pensiones-solidarias-para-el-adulto-mayor>.

En términos de suficiencia de las prestaciones, el reglamento de Pensiones Solidarias señala que la prestación debe ser el 60% del salario mínimo del sector público, que equivale a 10.000 pesos dominicanos. El Régimen Subsidiado no ha abordado la obligación establecida en la Ley 87-01 en su artículo 65 de reajustar su monto anualmente de acuerdo con el IPC. Si bien la Pensión Solidaria debe establecerse en función del Salario Mínimo del Sector Público, con fines de evaluar su suficiencia respecto a los contribuyentes al régimen contributivo, se compara su valor respecto del Salario Mínimo Cotizable promedio, desde 2019 el valor de la Pensión Solidaria ha sido de 6.000 pesos dominicanos (equivalente a 117,1 dólares) mientras que el Salario Mínimo Cotizable dicho año fue de 12.654 pesos dominicanos (equivalente a 246,9 USD), la Pensión Solidaria equivalió entonces al 47,4% del salario mínimo cotizable promedio. En 2023, se mantiene el valor de la Pensión Solidaria, pero el Salario Mínimo Cotizable promedio<sup>24</sup> fue 17.970,15 pesos dominicanos (equivalente a 320,9 USD), es decir que la Pensión Solidaria equivalía al 33,4% del salario mínimo cotizable, perdiendo su valor respecto a las pensiones de los otros regímenes (véase el gráfico 9).

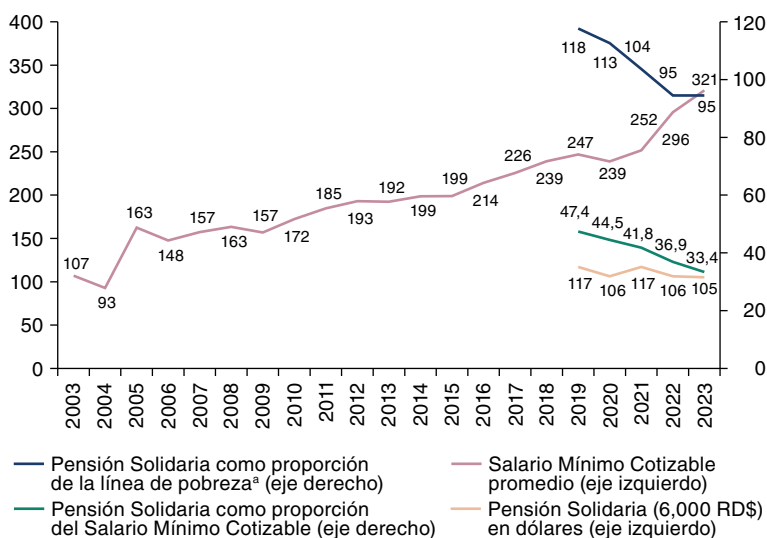
Cabe destacar que la Pensión Solidaria era superior a la línea de pobreza hasta el año 2021<sup>25</sup>. Desde 2022 se observa una disminución significativa en el nivel de suficiencia. En ese sentido, si la suficiencia de la prestación se acompañará de un nivel de cobertura que permitiese cubrir las importantes brechas que hoy enfrenta el sistema de pensiones, podría fortalecerse la contribución que pueda tener esta pensión al objetivo de avanzar en la erradicación de la pobreza en la vejez.

<sup>24</sup> Para 2023, se toma el promedio de enero a octubre por ser los datos disponibles al momento de elaboración del capítulo.

<sup>25</sup> El valor de la Pensión Solidaria asciende a 6.000 pesos dominicanos equivalentes a aproximadamente 105 dólares.

**Gráfico 9**  
**República Dominicana: Salario Mínimo Cotizable promedio, valor de la Pensión Solidaria**  
**y como proporción del salario mínimo cotizable y la línea de pobreza, 2003-2023**

(En dólares y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información administrativa de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) actualizados al 2023.

<sup>a</sup> El dato para la línea de pobreza para el año 2023 corresponde a la información del 2022, conforme a la información del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

## C. Proceso de implementación de la Pensión Solidaria

Respecto del proceso de implementación y acceso a la Pensión Solidaria, este considera múltiples etapas y la aprobación de varias instituciones. El reglamento establece que una persona interesada en acceder a una Pensión Solidaria debe presentar el Formulario de Solicitud de Pensión Solidaria (FORM-PS01), el que debe ser aprobado por el Consejo de Desarrollo Provincial (CDP), asegurando su validación con SIUBEN para verificar la evaluación socioeconómica y notificar al SIPEN. El ente encargado de la asignación de Pensiones Solidarias es el CNSS, el que a partir del Índice de Calidad de Vida realizado por SIUBEN, la población y el nivel de pobreza identificados, asigna a nivel provincial y municipal el número de pensiones solidarias a ser otorgadas. El CNSS debe informar a los CDP y notificar a SIPEN del proceso. Es el Ministerio de Hacienda el encargado de pagar las Pensiones Solidarias a través de medios electrónicos.

El proceso de asignación de la Pensión Solidaria involucra cuatro procesos y a 9 instituciones distintas coordinados a través del CNSS (véase el cuadro 3). En una primera instancia, la asignación de prestaciones se realiza a través de una estimación de potenciales destinatarios por provincia usando variables demográficas económicas y sociales para asignar cuotas de presupuesto. En este proceso, se destaca el rol del SIUBEN, que a través de su sistema de información identifica las condiciones socioeconómicas provinciales. En un segundo proceso, los potenciales receptores de la prestación postulan a través de distintos puntos de acceso de diferentes instituciones del Sistema de Seguridad Social dominicano y gobiernos locales, donde deben llenar tres formularios para realizar la postulación.

En la tercera fase, se evalúa si los postulantes cumplen con las condiciones de acceso a la prestación, según las indicaciones específicas de cada prestación. En caso de la prestación por discapacidad, es necesario acreditar que las personas que la solicitan "no puedan garantizar su subsistencia, siempre que no dependa directamente de otra persona afiliada o no al SDSS o que no perciba otra pensión, sea de carácter contributivo o no contributivo" (Artículo 3, Reglamento Pensiones, Reglamento del Régimen Subsidiado, 2015). En el caso de la prestación de vejez, se requiere que los postulantes sean personas mayores de

sesenta años con ingresos inferiores al cincuenta por ciento (50%) del Salario Mínimo Nacional. En el caso de la prestación para madres solteras desempleadas con hijos o hijas menores de edad, estas deben ser carentes de ingresos. Por último, en el caso de la prestación de sobrevivencia, los destinatarios deben cumplir con las condiciones dispuestas en el Artículo 66 de la Ley 87-01.

Finalmente, en la cuarta fase, se otorga la prestación vía un decreto emanado por el Poder Ejecutivo (Presidente de la República). Si bien, la Ley N° 176-07 que crea los Consejos de Desarrollo Provincial en República Dominicana, establece en su artículo 3 que estos deben de conformarse en cada provincia del país, hasta el 2023, estos consejos no se han conformado. Ante esta situación el CNSS se convierte en la entidad responsable de garantizar la entrega de las Pensiones Solidarias (no contributivas) y de su implementación.

**Cuadro 3**  
**República Dominicana: cuadro de instituciones involucradas en la asignación de prestaciones de Pensiones Solidarias del Régimen Subsidiado**

Proceso	Instituciones involucradas	Descripción
Estimación de potenciales elegibles por provincia	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo Dirección General de Jubilación y Pensiones del Ministerio de Hacienda Dirección General de Presupuesto Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN)	Se evalúa la cantidad de cupos que se asignan según criterios de pobreza provincial
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	Los potenciales receptores realizan la solicitud de acceso a las prestaciones
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)	Se evalúa si los potenciales receptores cumplen las condiciones de acceso
Otorgamiento prestación, pago y registro	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 Consejos de Desarrollo Provincial	Se asigna y se paga la prestación.

Fuente: Elaboración propia a partir del Flujoograma del Proceso de entrega de Pensiones Solidarias elaborado por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS).

Cabe considerar que el proceso de asignación de la Pensión Solidaria plasmado en el reglamento establece que la asignación de cupos de las prestaciones debe hacerse de manera centralizada, pero que la postulación a estos cupos se apoya en una relación estrecha con el nivel local, de modo que para la concesión de la Pensión Solidaria a nivel provincial se requiere la firma del Presidente del Consejo de Desarrollo Provincial, el Gobernador Provincial, el Representante de una de las iglesias locales con representación en el CDP y un Diputado de la provincia de un partido distinto al del gobierno. Por otra parte, el nivel municipal es quien debe custodiar los expedientes y remitir con aprobación a los CDP. Este proceso requiere de un alto nivel de coordinación para garantizar su efectividad.

Considerando diversas dimensiones que pueden contemplarse en el análisis de los mecanismos de implementación de los SPNC en la región (véase el Anexo 1), es posible identificar algunas recomendaciones preliminares para fortalecer el proceso de selección y entrega. Hacia el futuro, podría considerarse la posibilidad de asignar la Pensión Solidaria únicamente a partir de la evaluación socioeconómica y no

a partir de cupos, esto permitiría avanzar en la mejora del programa desde una óptica de enfoque de derechos. Lo anterior, dado que la asignación a nivel individual permite el acceso a la prestación a toda la población independiente de su lugar de residencia. Para ello es fundamental contar con sólidos sistemas de información social y registros de potenciales destinatarios que permitan realizar esta priorización, conforme a los estándares de avance en cobertura y suficiencia que sean definidos, con altos niveles de transparencia para una gobernanza efectiva de los sistemas y con base en los niveles de sostenibilidad financiera requeridos.

Otro aspecto para considerar es el de transparentar a la ciudadanía los criterios de la evaluación socioeconómica. La normativa señala que los cupos se asignan considerando los niveles de pobreza de la persona, su municipio de residencia y la cantidad de personas que residen en ese municipio y que son receptores de la Pensión Solidaria. Sin embargo, las dimensiones consideradas en el Índice de Condiciones de Vida del SIUBEN no aparecen especificadas en el reglamento de pensiones ni en la documentación vinculada al protocolo<sup>26</sup>. También es importante que los algoritmos que generan la priorización de acceso tomen en cuenta las características del individuo y su contexto (ingreso, grupo familiar, residencia y salud), garantizando desde un enfoque de derechos la asignación adecuada de las prestaciones.

Finalmente, es importante facilitar a la población los procesos para acceder a la Pensión Solidaria. Respecto a los canales de acceso, los reglamentos de operación de los sistemas de los países permiten identificar dos tipos: el primero, utiliza listas de posibles precandidatos construidas a partir de datos provenientes de la integración de sistemas de información para identificar a la población que cumple las condiciones de acceso. Estas listas son entregadas a la institución administradora del programa, la que se encarga de encontrar e invitar a los candidatos a postular. El segundo canal considera que la persona es quién debe realizar la postulación directamente en las instituciones responsables de los programas para recibir las prestaciones. En la República Dominicana, el reglamento de la Pensión Solidaria señala la necesidad de la postulación directa de las personas, ya que no se verifica ningún listado previo de referencia, sino una estimación para asignar cupos y presupuesto por provincia. En este marco, podría complementarse el proceso de acceso potencial a la prestación a través de la base de datos de las personas que cuentan con el Seguro Familiar de Salud del Régimen Subsidiado como fuente inicial para identificar la población destinataria de estas prestaciones. Ello permitiría complementar la información contenida en el SIUBEN sobre potenciales destinatarios de las pensiones, mientras la cobertura de dicha información se expande. De esta manera, se podrían utilizar herramientas jurídicas para tener una base más amplia de potenciales personas preseleccionadas para identificar a los usuarios del programa.

Otro aspecto que facilitaría el proceso a los ciudadanos es reducir la cantidad de formularios necesarios, para simplificar el proceso de solicitud y acceso a las prestaciones no contributivas, pasando de tres formularios a uno.

Considerando este contexto en los canales de acceso sería recomendable **avanzar hacia el uso de registros sociales digitalizados e interoperables** que aseguren el acceso a la protección y privacidad de datos. Para ello, existen instrumentos y recomendaciones internacionales que pueden ser analizadas e incorporadas en el caso particular de la República Dominicana, para mejorar así la capacidad de los canales de acceso para comunicarse con los potenciales receptores de transferencias y facilitando el acceso a las prestaciones.

<sup>26</sup> Si bien las dimensiones consideradas en el algoritmo no aparecen en el reglamento de pensiones, sí se establecen en el Reglamento del Régimen Subsidiado y en la Ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social. Aplican fundamentalmente a criterios geográficos y niveles de pobreza.



### III. Estimación de costos y efectos de incrementar los niveles de cobertura de la Pensión Solidaria

En esta sección se presenta una simulación del costo y del posible efecto en la reducción de la pobreza y la desigualdad de incrementar la cobertura de la Pensión Solidaria. Para ello, se definió un aumento de la cobertura en tres fases: la primera, desde 2023 hasta 2026, contemplaría un incremento en tres puntos porcentuales adicionales por año; la segunda fase consistiría en aumentar en dos puntos porcentuales por año desde 2026 hasta 2029; y la tercera fase consideraría un aumento de un punto porcentual de cobertura de 2030 hasta 2035. Al final de la tercera fase, en 2035, se lograría cubrir al 25% de las personas de 60 años y más con una Pensión Solidaria equivalente a una línea de pobreza.

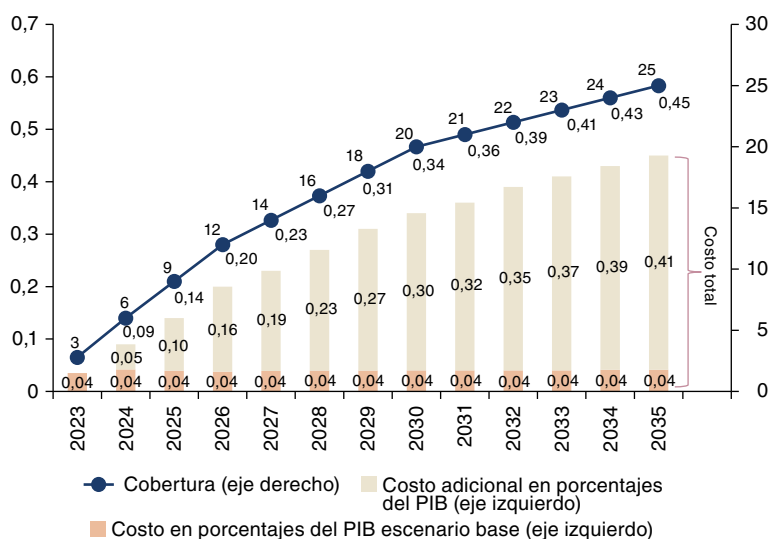
La metodología para realizar la simulación es la siguiente: en primer lugar, se ordenan a las personas mayores de forma ascendente según su ingreso per cápita, y para cada año, se selecciona a las personas con mayores niveles de pobreza como un porcentaje de la población objetivo total, siendo ese porcentaje la cobertura meta para ese año. A modo de ejemplo, si para el año "t" la cobertura es de un 10%, se seleccionaría para la prestación a las personas mayores de 60 años pertenecientes al 10% más pobre de la población. Luego para simular el efecto en pobreza, se calcula el ingreso per cápita del hogar considerando la prestación y se evalúa si el hogar sigue en pobreza o no. Asimismo, se estima el costo total que tiene dicho incremento en la cobertura como porcentaje del PIB<sup>27</sup>. Cabe señalar que la simulación considera como gastos y coberturas actuales la información publicada por el Ministerio de Hacienda<sup>28</sup> respecto del gasto en Pensiones Solidarias a septiembre 2023, el que se estimaba en un 0,036% del PIB y la cobertura estimada con respecto a la población total de personas de 60 años y más alcanzaba el 2,8%.

Considerando los datos y la metodología señalada anteriormente, la simulación muestra el costo total y adicional, respecto de lo que actualmente se está invirtiendo en la implementación de la Pensión Solidaria, que implicaría llegar en 2035 a una cobertura del 25% más pobre de las personas de 60 años y más. El costo total llegaría al 0,45% del PIB, incurriendo en un costo adicional de 0,41% del PIB (véase el gráfico 10).

<sup>27</sup> Se asume que el PIB crece 2% al año.

<sup>28</sup> La fuente de la información del gasto corresponde a los Boletines de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado (DGJP). Disponible [en línea] <https://www.dgjp.gob.do/boletines/>. En el caso de los datos de cobertura del año 2023 se estiman en base a microdatos del Consejo Nacional de la Persona Envejeciente (CONAPE) [en línea] <https://www.dgjp.gob.do/boletines/> y <https://datos.gob.do/dataset/gestion-de-pensiones-solidarias-para-el-adulto-mayor>.

**Gráfico 10**  
**República Dominicana: costo de incrementar la cobertura de Pensiones Solidarias al 25% en 2035, 2023-2035**  
*(En porcentajes del PIB y de las personas de 60 años y más)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo 2022, Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En términos del efecto potencial que tendría el aumento de cobertura de la prestación en la incidencia de la pobreza y desigualdad con respecto a los resultados de la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo 2022, el cuadro 4 presenta los resultados para la progresión simulada de coberturas, tomando los valores de 6%, 9%, 12% y 25% de la población de 60 años y más. Al aumentar la cobertura de 2,8% al 6% más pobre de esta población, la pobreza se reduce de 9,1% a 5,6% y la pobreza extrema de 1,7% a 0,2%. Con este nivel de cobertura, se logra la máxima reducción posible en términos de pobreza extrema, dado el monto de la transferencia, por lo que puede observarse que la tasa de pobreza extrema de 0,2% se mantendría para todas las coberturas iguales o superiores a 6%. Para el caso de la pobreza, la máxima reducción posible, dado el monto de la transferencia contemplado, ocurre cuando la cobertura llega a 12%, llegando a una incidencia del 2,6%. En cuanto al índice de Gini, utilizado para medir el nivel de desigualdad, este disminuye pasando de 0,381 a 0,369 al llegar a una cobertura del 25% de la población de personas de 60 años y más. Tanto para los casos de la incidencia de pobreza y pobreza extrema, como para el índice de Gini, la mayor reducción en los indicadores se logra con el primer año de implementación de la ampliación.

**Cuadro 4**  
**República Dominicana: efectos en pobreza, pobreza extrema y desigualdad de aumentar la cobertura proyectada de las Pensiones Solidarias en la población de 60 años y más, 2022**

Cobertura (En porcentajes)	Pobreza (En porcentajes)	Pobreza Extrema (En porcentajes)	Gini
Situación en 2022	9,1	1,7	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

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo 2022, Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

## IV. Reflexiones finales

República Dominicana ha recorrido una importante trayectoria en materia de expansión y reforma a su sistema de pensiones. Enfrenta, no obstante, importantes desafíos de cobertura que dejan fuera del sistema a una parte sustantiva de la población mayor. En este tránsito destaca más recientemente la implementación de un sistema de pensiones no contributivo que está en pleno proceso de desarrollo y potencial expansión, lo que podría traducirse en una importante reducción en los niveles de pobreza y desigualdad en la vejez en el país.

La reforma del sistema de pensiones de República Dominicana de 2001 produjo un cambio estructural en el sistema al implementar un sistema de capitalización de cuentas individuales con administración privada para el régimen contributivo. Esta reforma creó dos regímenes, el Contributivo Subsidiado y el Régimen Subsidiado, que buscaban expandir la cobertura del sistema de pensiones a poblaciones con mayores niveles de vulnerabilidad y con menores niveles de acceso al sistema de pensiones contributivo. Mientras el Régimen Contributivo Subsidiado no ha iniciado funcionamiento, la implementación del Régimen Subsidiado, el que constituye el sistema de pensiones no contributivo, demoró doce años en la aprobación de su reglamento y dieciocho años para iniciar su implementación.

A veinte años de implementación del nuevo régimen contributivo se ha expandido su cobertura, pero permanece todavía en niveles muy bajos. Tal como muestra la evidencia, a pesar del aumento en la cobertura de activos, el sistema muestra todavía brechas considerables para cubrir a todas las personas y para prevenir la pobreza en la vejez de su población. El sistema de pensiones no cubre a la mitad de las personas del país lo que explica la baja proporción de personas de 65 años y más que accede a una pensión contributiva. El sistema tampoco responde al reto de exclusión previsional por las desigualdades de género, considerando las importantes brechas que enfrentan las mujeres en su participación en el mercado laboral, la que se sitúa en el 50,7% de esta población en 2022. Por otra parte, no se reportan a la fecha personas pensionadas bajo el esquema de capitalización individual dado que los primeros afiliados no cumplen todavía con las 360 cotizaciones requeridas para obtener una pensión, lo que pospone el análisis de la suficiencia de las prestaciones del sistema de capitalización individual hasta que se cumpla dicho hito en 2033. Sin embargo, las proyecciones del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (2018) calculan un bajo nivel de tasas de reemplazo para los cotizantes del esquema de capitalización individual, creando desafíos importantes de suficiencia futura y de sostenibilidad fiscal.

Otro reto importante del Sistema de Pensiones de la República Dominicana es garantizar la autonomía económica de las personas de 65 años o más. La baja cobertura del sistema de pensiones contributivo lleva a que la mayoría de las personas de 65 años y más dependan económicamente de otros miembros del hogar, y que carezcan por tanto de autonomía económica. Además, una proporción importante de las personas mayores dependen todavía de su ingreso laboral, principalmente en el caso de los hombres y residentes en el área rural. Es imperativo en este sentido el fortalecimiento del Régimen Subsidiado de pensiones de manera de expandir progresivamente la cobertura del sistema de pensiones no contributivo para garantizar a la población el derecho a una pensión y a estar fuera del riesgo de la pobreza en la vejez.

El Régimen Subsidiado implementado establece al menos nueve instituciones involucradas en la selección y asignación de las Pensiones Solidarias. El proceso busca involucrar a los gobiernos locales en múltiples etapas del proceso, identificándose diversos desafíos en este ámbito. Es importante evaluar la efectividad de este proceso de cara a los costos institucionales y comunicar los requisitos de asignación del Régimen Subsidiado de modo de avanzar en su fortalecimiento. También es importante revisar el monto de la prestación que otorga la Pensión Solidaria, respecto a su ajuste periódico al Índice de Precios al Consumidor establecido en la Ley 87-01, lo que podrá evitaría que el valor real de la pensión se deteriore.

El ejercicio de simulación presentado en este capítulo evalúa el aumento de cobertura de la Pensión Solidaria de una cobertura estimada actual situada en torno al 2,8% de la población de 60 años y más al 25% de esta población. De mantenerse el actual valor de la prestación, el aumento en la cobertura implicaría una disminución de la pobreza de 6,5 puntos porcentuales y la pobreza extrema en 1,6 puntos porcentuales. Por otra parte, respecto del costo como porcentaje del PIB que implica el aumento en la cobertura, en 2035 el programa requeriría de un 0,41% del PIB adicionales.

Es muy importante destacar que la expansión del Régimen Subsidiado es viable tanto desde la dimensión institucional como financiera, y su aumento de cobertura permitiría alcanzar seguridad y autonomía económica a las personas mayores y contribuiría a la reducción de la pobreza en la vejez. De esta forma, la expansión de la Pensiones Solidarias permitiría avanzar en la construcción de un sistema de pensiones no contributivo universal, integral, sostenible y resiliente en República Dominicana.

## Bibliografía

- Alarcón, I. (2018), *Proceso de Anexión de La República Dominicana a España entre 1861 y 1865*. (Tesis de grado, Universidad Pontificia Comillas) Repositorio Universidad Pontificia Comillas.
- Arenas de Mesa, A. (2019), *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A. y C. Robles (2024), *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar hacia la sostenibilidad con solidaridad*, Libros de la CEPAL, (en prensa).
- Arza, C. A. Arenas de Mesa y C. Robles (2024), "Los sistemas de pensiones no contributivos en modelos integrales de pensiones: marco conceptual, antecedentes, desafíos y oportunidades en la actual coyuntura", en Arenas de Mesa y Robles (eds.) *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar hacia la sostenibilidad con solidaridad*, Libros de la CEPAL, (en prensa).
- Betances, E. (1995), "Social Classes and the Origin of the Modern State: The Dominican Republic, 1844-1930", *Latin American Perspectives*, 22(3), 20–40. Disponible [en línea] <http://www.jstor.org/stable/2634138>.
- Banco Mundial (2001), "Dominican Republic Poverty Assessment. Poverty in a High-Growth economy (1986-2000)", Reporte No. 21306-DR. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Barr, N. y P. Diamond (2006), "The Economics of Pensions" *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, N°1.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2003-2004* (LC/G.2255-P). Santiago.
- CONAPE (Consejo Nacional de la Persona Envejeciente) (2023a), Boletín CONAPE Edición 9. Santo Domingo: CONAPE. Disponible [en línea] en <https://www.conape.gob.do/transparencia/Publicaciones-Oficiales>.
- \_\_\_\_\_(2023b). Informe de Ejecución Programa de Presupuestario Orientado a Resultados "Desarrollo Integral y Protección al Adulto Mayor. Enero-Marzo 2023". Santo Domingo: CONAPE. Disponible [en línea] en <https://www.conape.gob.do/transparencia/Proyectos-y-programas/2023>.
- DGJP (Dirección General de Jubilaciones y Pensiones) (2023), *Boletín estadístico trimestral. Julio-Septiembre 2023*. Santo Domingo: DGJP. Disponible [en línea] en <https://www.dgjp.gob.do/boletines/>.
- Espinal, R. (1995), "Economic Restructuring, Social Protest, and Democratization in the Dominican Republic", *Latin American Perspectives*, Vol. 22, No. 3, The Dominican Republic: Social Change and Political Stagnation (Summer, 1995), pp. 63-79.
- Etxeberria Mauleon, X. (2014), "Autonomía moral y derechos humanos de las personas ancianas en condición de vulnerabilidad", en S. Huenchuan y R. Rodríguez (eds.), *Autonomía y dignidad en la vejez: Teoría y práctica en políticas de derechos de las personas mayores* (LC/L.3942), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Figuroa, N. y otros (2023), "Nota técnica No. N°1 Comentarios a la propuesta de Protocolo para la selección de beneficiarios y entrega de Pensiones Solidarias en el régimen subsidiado".
- Jiménez, J. y G. Mendieta (2018), *Determinantes de las pensiones. Economía Planificación y Desarrollo*. Santo Domingo: Gobierno de la República Dominicana.
- Lavigne, M. y L.H. Vargas (2013), "Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: República Dominicana", *Documentos de proyectos* (LC/W.557). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lizardo, J. (2005), "El gasto social en la República Dominicana 1995-2005: tendencias y desafíos". Santo Domingo: Unidad de Análisis Económico, Secretariado Técnico de la Presidencia. Disponible [en línea] <https://mepyd.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/uaaes/textos-de-discusion/td-2-gasto-social-rd-1995-2005-tendencias-desafios.pdf>.
- Mesa-Lago, C. (2021), *Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020): promesas y realidades*. Santo Domingo: Fundación Friedrich Ebert en República Dominicana.
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (2018), *Informe Final Determinantes de las Pensiones*. Disponible [en línea] <https://mepyd.gob.do/wp-content/uploads/drive/DFIES/Informes/Informe%20Final%20Determinantes%20de%20las%20Pensiones.pdf>.
- Ñopo, H. y Barinas, S. (2021), Políticas de Protección Social y Laboral en la República Dominicana. Working Paper No. 18. Documento de Antecedentes para el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 de PNUD ALC.
- OPSD (Observatorio de Políticas Sociales) (2022), *Institucionalidad de la Protección Social: Avances y Desafíos*. Boletín OPSD. Santo Domingo: Gabinete de Política Social.
- Palacios, R. (2003), "Pension Reform in the Dominican Republic", *Social Protection Discussion Paper Series and Notes 29140*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- República Dominicana, Ley 87-01 de 2001 sobre el Sistema Dominicano de Seguridad Social. 9 de mayo de 2001. Gaceta Oficial de la República Dominicana No. 10086.
- República Dominicana, Ley 6133 de 1962 Ley Orgánica del Banco de Reservas de la República Dominicana. Gaceta Oficial de la República Dominicana No. 8728.
- República Dominicana, Ley 17 de 1930 de Retiro de las Fuerzas Armadas de la Republica Dominicana. 1 de enero de 1930. Gaceta Oficial de la República Dominicana No. 4303.
- Reyes, L., y Hernández, R. (2019), *Evaluación económica del sistema dominicano de seguridad social, 2001-2015: Luis T. Reyes Henríquez; prólogo de Raúl E. Hernández Báez*. Cipriano, SRL.
- SIPEN (Superintendencia de Pensiones) (2023), "Estadísticas previsionales de cotizantes", Estudios Septiembre, 2023. Santo Domingo: SIPEN.
- \_\_\_\_\_(2018), "El sistema de pensiones a 16 años de la reforma". Santo Domingo: SIPEN.

## **Anexo**

**Cuadro A1**  
**América Latina: cuadro comparativo de protocolos y reglamentos de operación de programas de pensiones no contributivas.**  
**Países seleccionados: Chile, Colombia, México, Perú y República Dominicana**

Dimensiones		Dimensión 1	Dimensión 2	Dimensión 3	Dimensión 4: Canales de acceso, pago y formularios				
País	Año	Articulación centralizada o descentralizada	Focalización individual o territorial	Algoritmo de asignación propio del programa	Canal de postulación con búsqueda de usuarios pre-seleccionados	Hay formulario que el solicitante tenga que llenar	Numero Formularios	Canal de pago electrónico	Mecanismos para usuarios con dependencia
Chile	2007	Descentralizada	Territorial	Fuera	No	Sí	2	No	No
	2022	Centralizada	Individual	Dentro	Sí	Sí	1	Sí	No
Colombia	2015	Descentralizada	Territorial	Dentro	Sí	No	0	No	Sí
México	2017	Descentralizada	Territorial	Fuera	Sí	Sí	4	Sí	Sí
	2023	Centralizada	Individual	Fuera	Sí	Sí	1	Sí	Sí
Perú	2012	Centralizada	Territorial	Fuera	Sí	Sí	1	No	No
	2020	Centralizada	Individual	Fuera	Sí	Sí	1	Sí	Si
República Dominicana	2020	Descentralizada	Territorial	Fuera	No	Sí	3	Sí	No
	2023	Descentralizada	Territorial	Fuera	No	Sí	1	Sí	No

Fuente: La información sistematizada corresponde a la revisión de los siguientes protocolos y reglas de operación: 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 N°26, 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; República Dominicana 2020, Reglamento Pensiones, Reglamento del Régimen Subsidiado, Modificaciones al procedimiento de asignación de beneficios y Ley 87-01.

En este documento se examinan el estado actual y los desafíos del sistema de pensiones en la República Dominicana, centrándose en la implementación del régimen subsidiado de pensiones no contributivas. Se analizan los resultados de su puesta en marcha y se exploran escenarios para la ampliación de su cobertura. Se discuten los aspectos institucionales y financieros de esta ampliación, así como su impacto potencial en la reducción de la pobreza y en la autonomía económica de las personas mayores. Se argumenta que el fortalecimiento y la expansión del sistema de pensiones no contributivo en la República Dominicana serían viables en términos de sostenibilidad financiera y contribuirían a la reducción de la pobreza en la vejez en el país.