



Camila Olivero
Consultora de Investigación

Pensiones y Jubilaciones del Personal Docente del Ministerio de Educación

INABIMA y el Programa de Pensiones y Jubilaciones

La República Dominicana cuenta con el Programa Especial de Pensiones y Jubilaciones del Sistema Educativo, creado por la Ley General de Educación 66-97 y posteriormente modificado por la Ley 451-08, para responder a la necesidad de cobertura previsional en el sector. Este programa es administrado por el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA), organismo descentralizado adscrito al Ministerio de Educación, cuya finalidad es “coordinar un sistema especial de servicios de seguridad social y mejoramiento de la calidad de vida del personal docente y sus familiares, tanto activos como pensionados y jubilados”. Cabe destacar que la afiliación de los docentes del sector privado al instituto es voluntaria.

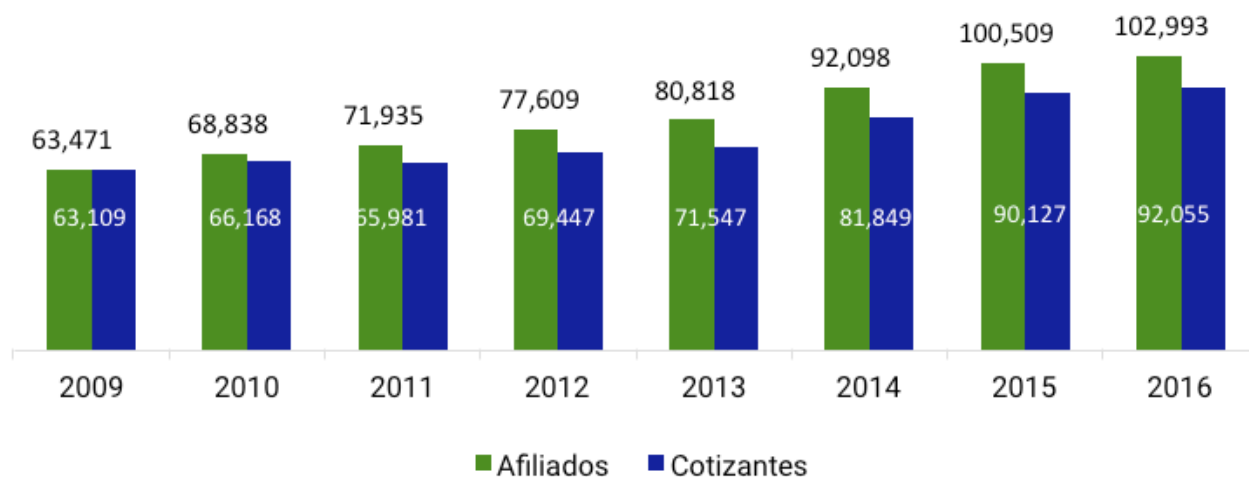
El Fondo de Pensiones y Jubilaciones del INABIMA se financia con el aporte de los trabajadores afiliados (4% de su salario) y del empleador (8%). En el caso de los maestros del sistema público educativo, el Estado Dominicano es el empleador responsable de realizar los aportes, y los tramita a través del presupuesto del Ministerio de Educación (MINERD). El Fondo funciona bajo el esquema de reparto. Es decir, que los aportes van dirigidos a un fondo común del cual se devengan los beneficios otorgados a los afiliados jubilados y pensionados. En este tipo de fondos las prestaciones recibidas al final de la vida laboral no están determinadas por las contribuciones realizadas a lo largo de ella. En cambio, los montos a recibir están pre-establecidos en la normativa, usualmente como una función del nivel salarial del empleado al momento de su retiro.

Al finalizar el año 2016, el Programa de pensiones del INABIMA contaba con 102,993 afiliados y 92,055 cotizantes (ver Gráfica 1). Desde 2009 a la fecha, la población afiliada ha experimentado un crecimiento acumulado de 62%, mientras que la cantidad de cotizantes incrementó en un 46% durante el mismo período.

¹ Ley 451-08.

² Reglamento de Pensiones, Jubilaciones y Plan de Retiro. INABIMA, 2013.

Gráfica 1: Evolución de los Afiliados y Cotizantes del INABIMA



Fuente: Elaboración propia en base a los datos publicados por la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

Beneficios del Programa de Pensiones y Jubilaciones

El Programa, en concordancia con lo establecido en la normativa vigente, otorga los siguientes beneficios: a) jubilación por antigüedad en el servicio; b) pensión por discapacidad cuando el trabajador es declarado inhabilitado para ejercer sus funciones; y c) pensión por sobrevivencia otorgada a los beneficiarios sobrevivientes del trabajador en caso de su fallecimiento. Los montos de las prestaciones y los requisitos para acceder a estas se detallan a continuación:

Cuadro 1: Beneficios del Programa de Pensiones y Jubilaciones del INABIMA		
REQUISITOS		BENEFICIOS
Jubilación automática por antigüedad		
Años en servicio	Edad	Porcentaje del salario (promedio últimos 12 meses)
30	-	100%
25	55	90%
20	60	85%
20	-	60%
Pensión por Discapacidad o Sobrevivencia		
Años en servicio		Porcentaje del salario (promedio últimos 12 meses)
0 - 15		60%
16 - 20		70%
21 o más		80%

Fuente: Elaboración propia en base al Reglamento de Pensiones, Jubilaciones y Plan de Retiro. INABIMA, 2013.

³ En el caso de la pensión por Sobrevivencia, los beneficiarios son el o la cónyuge sobreviviente, hijos solteros menores de 18 años o menores de 21 años que estudien, hijos discapacitados y/o padres dependientes.

Hasta finales de 2015, INABIMA administraba 15,534 pensiones y jubilaciones. De estas, 10,570, equivalente al 68%, corresponden a docentes jubilados y 4,337, el 32% restante, a docentes pensionados por discapacidad. Según lo reportado por INABIMA, los montos mensuales entregados por concepto de jubilaciones y pensiones en 2015 ascendieron a RD\$351 millones. De estos, el 80% correspondió al pago de jubilaciones por antigüedad, el 16.3% al pago de pensiones por discapacidad y el 3.7% al pago de pensiones por sobrevivencia. A finales de febrero de 2017, la cantidad de jubilados y pensionados del INABIMA ascendió a 13,497, lo que representa un pago de beneficios mensuales ascendentes a RD\$355 millones.

Plan de Retiro Complementario

Adicionalmente, el INABIMA ejecuta el Plan de Retiro Complementario para el personal docente del Ministerio de Educación, creado por la Ley 451-08 (que modifica la Ley 66-97). El mismo se financia con el aporte del 1.5% del salario del docente y el 2% del empleador, es decir, el Estado Dominicano. Este Plan otorga un pago único al trabajador al momento de su jubilación por antigüedad en el servicio, según la siguiente escala:

Cuadro 2: Beneficios del Plan de Retiro Complementario del MINERD		
REQUISITOS		BENEFICIOS
Años en servicio	Mínimo de años de aporte	Cantidad de salarios promedio
20	20	15
25	25	20
30	30	25

Fuente: Elaboración propia en base al Reglamento de Pensiones, Jubilaciones y Plan de Retiro. INABIMA, 2013.

Durante los primeros 30 años a partir de la entrada en vigencia del Plan Complementario, los afiliados que se jubilen estarán exentos del requisito de cantidad mínima de aportes. Con solo alcanzar el requisito de años en servicio, los jubilados podrán optar por recibir el pago único, con el compromiso de realizar el aporte completo de 3.5% del salario promedio mensualmente hasta completar la cantidad requerida de aportes.

Los aportes al Fondo de este Plan se iniciaron en junio de 2010 y las entregas de este beneficio comenzaron a realizarse a partir de enero de 2012. Es importante destacar que el otorgamiento de los mismos debe ser autorizado mediante un decreto presidencial. La programación anual para la entrega de estos pagos se realiza en función del orden de emisión de los decretos, el tiempo de labor docente y la edad cronológica de los

⁴ Memoria Institucional de INABIMA 2014-2015.

⁵ Nómina de jubilaciones y pensiones del INABIMA.

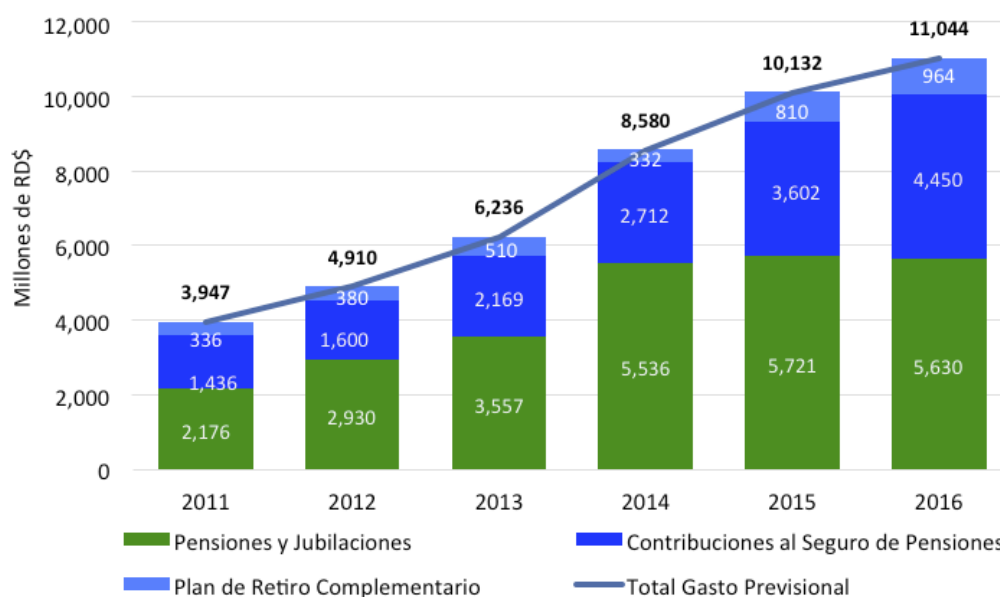
⁶ Se considera salario promedio a la suma de los salarios recibidos por concepto de labor docente en el MINERD durante los últimos 20 años de servicio, dividido entre 240. Reglamento de Pensiones, Jubilaciones y Plan de Retiro. INABIMA, 2013.

beneficiarios. INABIMA reporta que desde enero de 2012 hasta septiembre de 2016 se han entregado aproximadamente RD\$1,956 millones a 6,846 docentes jubilados como parte de este Plan.

Gasto de Pensiones y Jubilaciones del MINERD

Al analizar las erogaciones del Ministerio de Educación por conceptos previsionales, se observa que las mismas han aumentado significativamente en los últimos 5 años, pasando de RD\$3,947 millones en 2011 a RD\$11,044 millones en 2016, lo que representa un aumento anual promedio de 23% y acumulado de 180% (Ver Gráfica 2). En el año 2016, el 51% de este monto, ascendente a RD\$5,630 millones, fue destinado al pago de las pensiones y jubilaciones otorgadas hasta la fecha. El 40.3%, correspondiente a RD\$4,450 millones, constituyó el aporte del MINERD al Fondo de Pensiones y Jubilaciones en su calidad de empleador. Finalmente, el 8.7% que representa RD\$964 millones, correspondió al pago de los beneficios del Plan de Retiro Complementario.

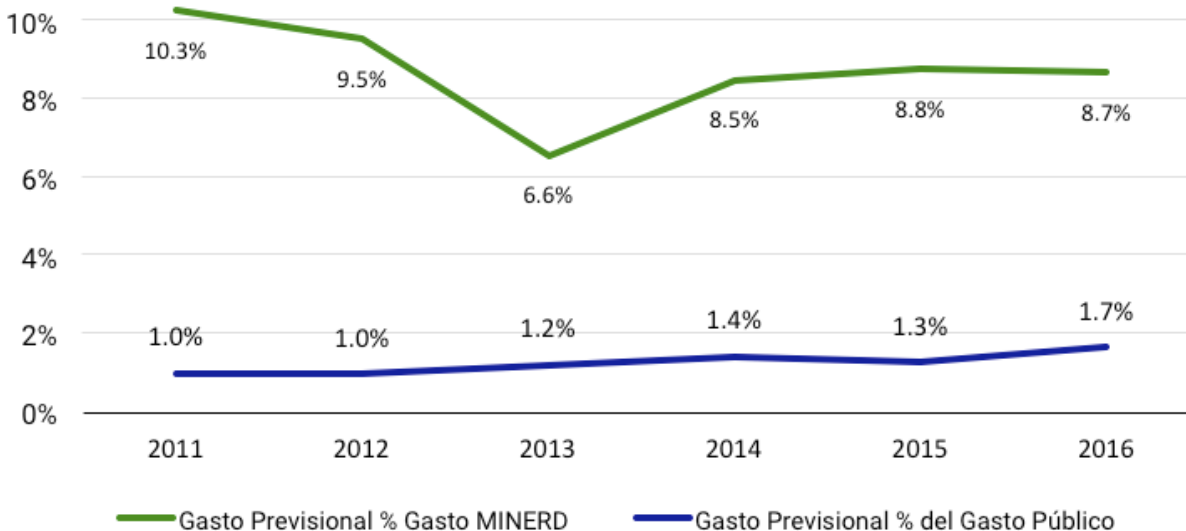
Gráfica 2: Evolución del Gasto Previsional del MINERD



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de ejecución presupuestaria publicados por el MINERD.

En 2016, este gasto previsional representó el 8.7% del gasto total del MINERD. La participación de este rubro de gasto en el presupuesto del Ministerio disminuyó considerablemente entre los años 2011 y 2013, y no ha tenido un aumento significativo en los últimos 3 años (Ver Gráfica 3). Sin embargo, cuando se considera el gasto previsional como porcentaje del gasto público total, se hace más evidente la importancia que éste ha ganado en la última década, triplicándose de 0.5% en 2007 a 1.7% en 2016.

Gráfica 3: Participación del Gasto Previsional del MINERD



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de ejecución presupuestaria publicados por el MINERD.

Entre las posibles razones de este aumento, se resalta la flexibilización de los requisitos para obtener la jubilación por antigüedad en el servicio docente. Desde la entrada en vigencia de la Ley 451-08, se disminuyeron tanto la edad como la cantidad de años en el servicio requeridos para adquirir la jubilación. Además, se permitió aplicar para la jubilación al cumplir los 20 años en labor docente, sin importar la edad del solicitante. Esto abre las puertas a un incremento del costo en las jubilaciones docentes, puesto que afiliados que aún no han entrado en edad avanzada podrán devengar prestaciones por una mayor cantidad de tiempo, ya que las pensiones y jubilaciones tienen carácter vitalicio.

Otro posible agravante de la situación es el aumento de la nómina docente y de los salarios en los últimos años. Entre 2012 y 2016 la nómina docente se ha incrementado en un 183% , lo que implica una ampliación de la base sobre la cual se calculan los aportes del Estado Dominicano al Plan de Pensiones y Jubilaciones, en su calidad de empleador. Durante este periodo, el aumento acumulado del salario promedio de los docentes de básica fue de 52% y de media de 56%. Esto conlleva el otorgamiento de pensiones y jubilaciones por montos más elevados, ya que las mismas son calculadas con base en el promedio salarial del último año en servicio.

El reciente estudio publicado sobre la Calidad del Gasto Educativo identificó que de continuar las tendencias recientes, el pago de los beneficios previsionales podría llegar a representar un 30% del gasto público educativo en 2025. Ante esta perspectiva, se hace

⁷ Reglamento de Pensiones, Jubilaciones y Plan de Retiro. INABIMA, 2013.

⁸ INABIMA, septiembre 2016.

necesario tomar medidas que garanticen la sostenibilidad del sistema previsional educativo y del gasto público destinado a estos fines.

En este sentido, EDUCA realiza las siguientes recomendaciones: (1) Investigar, en base a la literatura existente y entrevistas con los actores del sistema, los factores que inciden en la evolución del sistema previsional. Estos incluyen, pero no están limitados a, las tendencias demográficas proyectadas para el país y los incentivos de jubilación que producen la estructura actual del sistema. Esto con fin de determinar su relevancia en las proyecciones a futuro del sistema previsional docente. (2) Con base en los hallazgos de esta investigación, realizar estudios especializados, actuariales y financieros, que provean un claro diagnóstico del presente y la evolución futura del sistema de pensiones y jubilaciones docentes. Además, analizar las implicaciones que estos hallazgos tengan para el gasto educativo del Estado Dominicano. (3) Realizar los ajustes estructurales necesarios al sistema, a fin de que se garantice el cumplimiento de sus objetivos de seguridad previsional sin poner en riesgo su sostenibilidad y la del gasto público educativo.

⁹ MINERD, Situación del Personal Docente de la República Dominicana 2016.

¹⁰ MINERD, Resumen de Salarios de los Docentes 1996-2016.

¹¹ EDUCA, 2016. "Calidad del Gasto Educativo en la República Dominicana: Un análisis exploratorio desde la vigencia del 4%".