

Nota de trabajo No. 34:**Vulnerabilidades del Programa de Pensiones y Jubilaciones del Sistema Educativo***Autores: Marygracia Aquino y Briam Guerrero*

El pasado 30 de enero de 2020, el Ministerio de Educación (MINERD) acordó con la Asociación Dominicana de Profesores (ADP) una serie de compromisos que por su naturaleza generarán efectos en el presupuesto educativo. Entre estos compromisos se encuentran, solicitar la inclusión de “...los docentes cancelados, conforme a la Ley 451-08” en el próximo decreto de jubilación del Poder Ejecutivo; aplicar “...un aumento salarial para todos los pensionados y jubilados durante el periodo comprendido del 2006-2014”; respetar la normativa vigente “...en el proceso de jubilación y pensión”; y, finalmente, solicitar al Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) “...un estudio actuarial de fondos de pensión y jubilación” (MINERD, 2020)¹.

Con relación al último punto pactado, EDUCA condujo recientemente el estudio “Evaluación del Programa Especial de Pensiones y Jubilaciones: recomendaciones de política pública para su sostenibilidad” (EDUCA, 2019)². Dicho estudio analiza la sostenibilidad financiera del Programa a partir de un análisis y cálculo actuarial realizado por la consultora Novaster, firma especializada en esta materia de reconocimiento internacional. Esta nota técnica presenta los principales hallazgos de este estudio con la intención de nutrir el debate planteado a partir del acuerdo MINERD-ADP.

La creación del Programa de Pensiones y Jubilaciones del Sistema Educativo es sin dudas uno de los mayores logros del magisterio dominicano. Este

¹ Véase <http://www.ministeriodeeducacion.gob.do/comunicaciones/noticias/minerd-y-adp-firman-acuerdo-educativo-dirigido-a-mejorar-la-calidad-de-los-aprendizajes-y-otros-ejes-fundamentales>

² Véase <http://www.educa.org.do/evaluacion-del-programa-especial-de-pensiones-y-jubilaciones-del-magisterio-recomendaciones-de-politica-publica-para-su-sostenibilidad/>

Programa opera bajo un sistema de reparto³ y es administrado por el INABIMA, organismo descentralizado adscrito al Ministerio de Educación. Actualmente, el Programa vela por la Seguridad Social de más de 119 mil docentes activos, pensionados y jubilados (SIPEN, 2019). Aunque el Programa y el INABIMA fueron creados *en papel* en 1997, tras la aprobación de la Ley General de Educación 66-97, mediante la resolución 210-02 del año 2009, el Consejo de Seguridad Nacional ordenó el traspaso de la afiliación y los aportes de los docentes del sector público al INABIMA (CNSS, 2009).

Sin embargo, debido a deficiencias en la planificación inicial del Programa y en la coordinación interinstitucional, INABIMA dejó de percibir potenciales fondos durante el proceso de transferencia. Primero, los fondos acumulados por docentes a través del sistema de reparto administrado por el Ministerio de Hacienda nunca fueron traspasados al INABIMA. De igual manera, tampoco se han transferidos los fondos aportados por docentes con doble cotización a través de segundos empleadores en el sector privado. Por último, no se ha podido determinar qué proporción de los aportes realizados por los docentes a las AFP, previo a 2008, no han sido traspasados al INABIMA (EDUCA, 2019). Las pérdidas de aportes implicaron iniciar las operaciones con un patrimonio inferior a su potencial. En consecuencia, se estableció un período de acumulación transitorio de una duración de 30 años, iniciando en el año 2009. En estas tres décadas, el Fondo se capitalizará y el MINERD se compromete a asumir la mayor parte de los gastos de pensiones y jubilaciones⁴ (INABIMA, 2014).

El estudio de EDUCA examinó la sostenibilidad financiera del Programa durante y posterior a los 30 años de acumulación transitoria. Específicamente, la consultora actuarial Novaster proyectó los ingresos y los egresos futuros y su impacto en el patrimonio del INABIMA y en el presupuesto del MINERD. Uno de los hallazgos más importante del estudio fue que el Programa es deficitario. En otras palabras, los aportes de los docentes activos son inferiores a los pagos de pensiones y jubilaciones presentes y futuros. En parte, este desbalance estructural ocurre por las normativas del mismo Programa que, a diferencia de las AFP, están más enfocadas a los beneficios de corto plazo que a la sostenibilidad de largo plazo (EDUCA, 2019).

³ A diferencia del sistema de capitalización individual donde cada afiliado tiene una cuenta separada, en el sistema de reparto las imposiciones que realizan los trabajadores activos y el Estado van a un fondo común con el cual se financia la pensión de cada persona.

⁴ En los primeros 15 años, MINERD asume los pagos de pensiones y jubilaciones e INABIMA las pensiones de sobrevivencia. En una segunda etapa, INABIMA pagará hasta un 10% aportará de pensiones y jubilaciones, dependiendo de la disponibilidad del Fondo y recomendaciones de estudios actuariales y financieros.

Por un lado, los requisitos de jubilación y pensión del INABIMA prioriza los años de servicio docente sobre la edad del afiliado (ver tabla 1 y 2). Por ejemplo, un docente puede jubilarse a los 30 años de servicio, sin importar su edad, con el 100% de su salario promedio de los últimos 12 meses. Así, si el docente primerizo empezó a impartir clases a los 22 años, puede jubilarse a los 52 años de edad (ver tabla 1). Para poner esto en contexto, la edad de retiro promedio actual de los docentes es de 58 años y 2 de cada 3 docentes se jubilan con menos de 60 años (INABIMA, 2018a). En cambio, la Ley 87-01 que rige a las AFP otorga el derecho a una pensión por vejez cuando el afiliado alcanza los 60 años de edad y un mínimo de cotizaciones de 360 meses (30 años), o cuando cumple 55 años y ha acumulado un fondo de al menos el 50% de la pensión mínima.

Tabla 1. Requisitos y montos de los jubilados por antigüedad de servicio

Años en servicio	Edad	Pensión como porcentaje del salario promedio de los últimos 12 meses
30	-	100%
25	55	90%
20	60	85%
20	-	60%

Fuente: Elaboración propia con base en el Reglamento de Pensiones y Jubilaciones y Plan de Retiro (2013)

Tabla 2. Requisitos y montos de las pensiones por discapacidad o sobrevivencia

Años en servicio	Pensión como porcentaje del salario⁵
0-15	60%
16-20	70%
21 o más	80%

Fuente: Elaboración propia con base en el Reglamento de Pensiones

⁵ En el caso de la pensión por sobrevivencia, cuando el único beneficiario es el o la cónyuge, recibe el 100% de la pensión por 60 meses si tiene 50 años, 72 meses si tiene de 50 a 55 años, y de forma vitalicia si tiene más de 55 años. En caso de que el docente tuviera hijos(as) menores de 18 años, o menores de 21 que estudien, la pensión le corresponde en un 50% para el/la cónyuge y el resto se divide equitativamente entre los hijo(as). En la situación de que el docente tuviese padres dependientes, a estos les corresponde el 25% de la pensión, mientras que el 75% restante se reparte entre cónyuge e hijos.

y Jubilaciones y Plan de Retiro (2013)

Por otro lado, la proporción del salario que recibe el docente como pensión, también llamada tasa de reemplazo, es muy cercana a la totalidad salarial. En 2017, la tasa de reemplazo promedio de los docentes fue de 97% (EDUCA, 2019). Mientras, la tasa de reemplazo promedio del Sistema del país oscila entre 22% y 35% (SIPEN, 2016). Es decir, menos de un tercio de la tasa de reemplazo promedio del INABIMA. Aunque, es preciso resaltar que la República Dominicana tiene una de las tasas de reemplazo más baja de la región; la tasa de reemplazo promedio proyectada para América Latina y el Caribe es de 55.4% (EDUCA, 2019). Gozar de altas tasas de reemplazo y retiro temprano combinado con aportes de apenas 9.97% de los salarios mensuales⁶ (INABIMA, 2013), explican por qué los egresos (pensiones que hasta 2039 el MINERD pagará en su mayor parte) son menores que los ingresos (aportes que desde 2009 INABIMA está recibiendo).

El estudio de EDUCA (2019) también advierte que, de continuarse las tendencias demográficas y financieras observadas en los últimos años, el patrimonio del Programa será insuficiente para cumplir con los compromisos de prestaciones, luego de haberse cumplido el periodo transitorio en el año 2039. La velocidad en que se agotará el patrimonio dependerá del comportamiento de los siguientes factores:

- **Esperanza de vida.** Vidas más longevas del cuerpo docente implicará que el Programa debe pagar pensiones por un periodo de tiempo más largo, acelerando el agotamiento del patrimonio del INABIMA. Esto parece inevitable, puesto que la esperanza de vida del país continuará su tendencia al alza⁷.
- **Rentabilidad del Fondo.** Una menor rentabilidad de las inversiones realizadas por el INABIMA ralentizará el crecimiento del patrimonio y, por ende, su capacidad de pago. Desde 2012, se observa una caída continua de la rentabilidad de las inversiones del INABIMA, momento en el cual se alcanzó un máximo de un 17%, lo cual es congruente con la tendencia

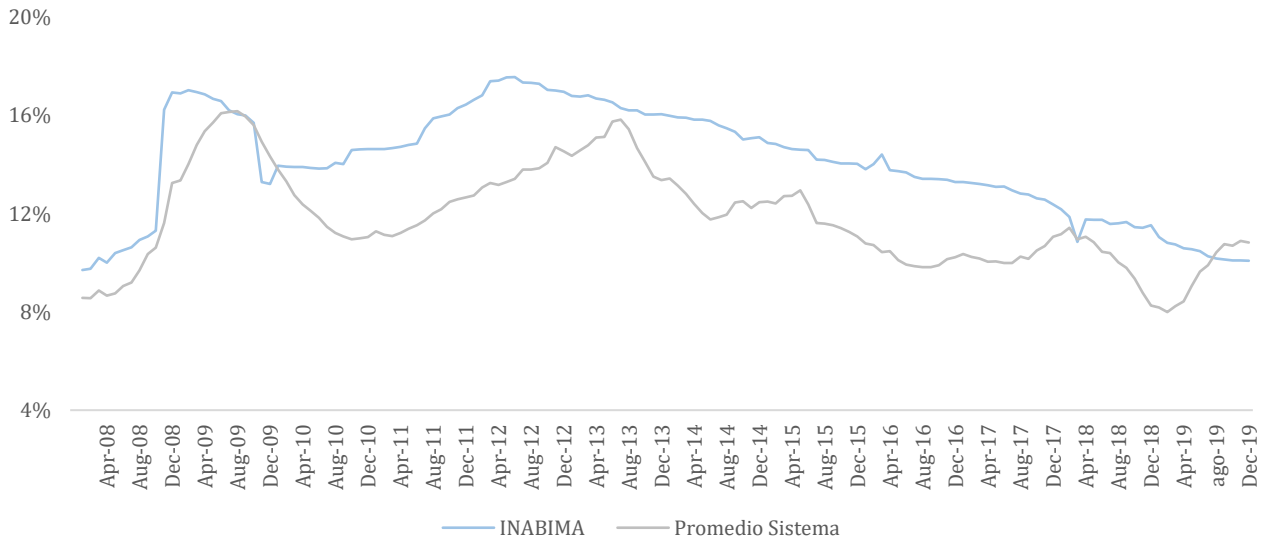
⁶ La totalidad de los aportes mensuales está distribuida de la siguiente forma:

- 8% dirigido al Fondo de Pensiones y Jubilaciones
- 1% para financiar el seguro de discapacidad y sobrevivencia contratado por INABIMA
- 0.5% destinado a cubrir los gastos administrativos del INABIMA
- 0.4% destinado al Fondo de Solidaridad Social
- 0.07% para financiar el funcionamiento de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN)

⁷ La esperanza de vida en República Dominicana para las mujeres es 77 años y para los hombres es 71 años y el 75% de los docentes son mujeres. No obstante, la esperanza de vida de los docentes debería ser mayor, ya que éstos captan ingresos superiores al promedio nacional y, por consiguiente, pudieran tener más acceso a servicios de salud, alargando su esperanza de vida (Datos Macro, 2019).

del Sistema completo (ver figura 1). Con un ambiente global actual de tasas de interés bajas, esta tendencia a la disminución pudiera prolongarse por varios años.

Figura 1. Rentabilidad nominal de las inversiones del INABIMA, 2008-2019.



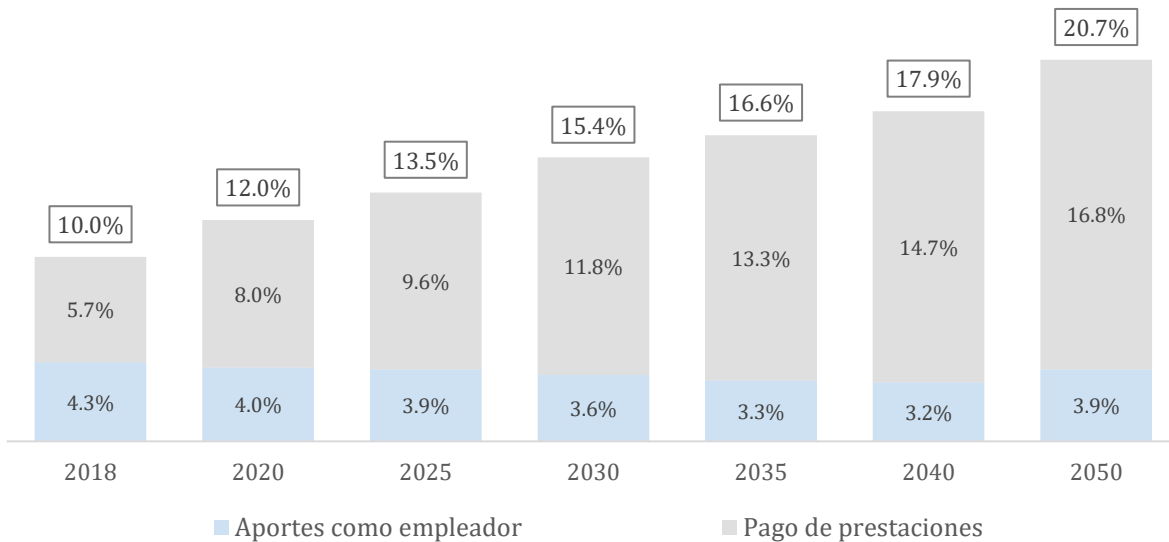
Fuente: Elaboración propia con datos de SIPEN

- **Salarios del personal docente.** Salarios más altos conllevarán a que el patrimonio aumente por las contribuciones de los docentes activos, pero a la vez a que se reduzca por las pensiones más altas que habrá que pagar a los docentes jubilados y pensionados. Las estimaciones del modelo presentado en el estudio de EDUCA (2019) muestran que una reducción del crecimiento anual de los salarios de los docentes apresurará el agotamiento del patrimonio. No obstante, desde la asignación del 4% del PIB a la educación, el salario promedio de los docentes de aula del sector público creció, en términos nominales, más de un 150% entre 2012 y 2018, 5 veces más que la inflación acumulada en ese periodo. En 2018, el promedio salarial de los docentes públicos alcanzó cerca de 50 mil pesos mensuales, 15 mil pesos más que el salario promedio mensual de 2012 para todos los universitarios del país (MINERD, 2019; BCRD, 2019). Dada la coyuntura actual que gozan los docentes públicos, la sociedad confía que sus aumentos salariales en los próximos años serán más moderados. En caso de ser así, el agotamiento del patrimonio se adelantará.
- **Proporción de docentes activos.** Si el porcentaje de docentes activos o cotizantes respecto al total de afiliados cae, entonces habrá menos individuos en términos relativos aportando al patrimonio. La

Superintendencia de Pensiones reportó que este porcentaje fue igual a 82% a diciembre 2019. Por ende, este factor aún no implica una vulnerabilidad al Programa.

Es responsabilidad del INABIMA conducir periódicamente estudios actuariales para dar seguimiento a estos cuatros componentes y su impacto en la sostenibilidad financiera del Programa. De igual manera, el MINERD deberá usar esos estudios para proyectar el efecto en sus propias finanzas. Para visualizar esto último, la figura 2 exhibe el peso relativo de los pagos de prestaciones y los aportes del MINERD a las pensiones y jubilaciones sobre el presupuesto del MINERD en términos reales en 2018. Además, se reportan proyecciones hechas por EDUCA (2019) hasta 2050, si se asume que se sigue cumpliendo la Ley General de Educación 66-97 sobre la asignación presupuestaria del MINERD y, después del año 2039, la totalidad de las prestaciones son pagadas por el INABIMA y no por el MINERD.

Figura 2. Gasto proyectado del MINERD en contribuciones al Programa de Pensiones y Jubilaciones del Sistema Educativo, como porcentaje del presupuesto, años seleccionados.



Fuente: Elaboración propia con datos de MINERD y proyección EDUCA (2019)

Como se observa en la figura 2, el ejercicio actuarial de EDUCA (2019) refleja que el pago de prestaciones podría requerir de una proporción importante del presupuesto asignado a educación cada vez mayor, alcanzando un 17.9% del presupuesto del MINERD para el año 2040. Este será el año que INABIMA empezará a cubrir exclusivamente todos los compromisos de pago. En el caso de que INABIMA no disponga de los recursos suficientes para entonces, muy

probablemente el MINERD deberá hacerse cargo de los pagos de prestaciones, lo cual es contrario al objetivo original de la creación de un Programa autónomo, y representará una carga creciente para el MINERD, afectando funciones misionales del organismo (ver figura 2).

A esta situación de insostenibilidad financiera del Programa, se le suma el incumplimiento de las normativas del INABIMA. El reglamento del INABIMA establece que sus inversiones deben estar dirigidas según la siguiente estructura: hasta un 40% en préstamos y proyectos para el mejoramiento y adquisición de viviendas de los afiliados; hasta un 10% en préstamos personales en coordinación con la Cooperativa Nacional de Servicios Múltiples de los Maestros; y un 50% en otras inversiones. Sin embargo, en 2017, INABIMA invirtió 99.2% en certificados financieros emitidos por el Banco Central y 0.8% en instrumentos financieros del Ministerio de Hacienda (INABIMA, 8b). En otras palabras, en vez de invertir hasta un 50% de los fondos del Programa en otras inversiones, INABIMA está invirtiendo casi el 100%, concentrando todo el riesgo en el sector público. En otras palabras, la Ley no se cumple.

Conclusiones

Los hallazgos encontrados por EDUCA (2019) revelan la necesidad de revisar el diseño actual del Programa de Pensiones y Jubilaciones del Sistema Educativo, cuando aún el factor tiempo no configura un escenario de emergencia y, por tanto, no afecta derechos adquiridos. Las normativas del propio Programa, las tendencias demográficas y financieras nacionales, y las mejoras salariales frecuentes que reciben los docentes, constituyen elementos que pueden poner en riesgo la capacidad del Programa de hacer frente a sus obligaciones futuras. Dado lo anterior, EDUCA ha propuesto, tanto a las autoridades del Ministerio de Educación como a los representantes de los sindicatos docentes, constituir una mesa amplia y plural con la participación de los actores que pueden agregar valor al debate. El objetivo de esa mesa será discutir los aspectos fundamentales del esquema actual. Entre estos, las causales jubilatorias para evitar retiros prematuros de profesionales en plena edad activa. Las tasas de reemplazo, que actualmente generan inequidad con el resto del sistema jubilatorio dominicano. La estructura de las inversiones que viene realizando el INABIMA que se contrapone con lo establecido en la normativa y la Ley.

Referencias

BCRD (2019). Estadísticas - Mercad de trabajo

Datos Macro (2019). República Dominicana - Esperanza de vida al nacer

Recuperado de:

<https://datosmacro.expansion.com/demografia/esperanzavida/republica-dominicana>

CNSS. (2009). Resoluciones del Acta 210 de Fecha 10/6/2009

EDUCA (2019). Evaluación del Programa Especial de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio: Recomendaciones de política pública para su sostenibilidad. Recuperado de:

<http://www.educa.org.do/wp-content/uploads/2017/07/Jubilaciones-y-pensiones.pdf>

INABIMA. (2014). Memoria Institucional 2015

INABIMA. (2018a). Base de datos de cotizantes, jubilados y pensionados del Programa Especial de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio al 31 de diciembre de 2017.

INABIMA. (2018b, Febrero 2018) Entrevista con la Dirección de Pensiones y Jubilaciones y la Dirección Financiera/Interviewer: EDUCA.

INABIMA. (2018c). Estadísticas Trimestrales Abril-Junio 2018.

INABIMA. (2018d). Memoria Institucional 2017. Recuperado de <http://www.inabima.gob.do>

Ley General de Educación 66-97. Recuperado de:

http://www.educando.edu.do/files/5513/9964/5391/Ley_General_Educacion_66-97.pdf

Ley 87-01 sobre el Sistema Dominicano de Seguridad Social. Recuperado de:

<https://dgii.gov.do/legislacion/leyesTributarias/Documents/Leyes%20de%20Instituciones%20y%20Fondos%20de%20Terceros/87-01.pdf>

MINERD. (2019). Resumen de los salarios docentes 1996-2018.

MINERD (2020, enero 30). MINERD y ADP firman acuerdo educativo dirigido a mejorar la calidad de los aprendizajes y otros ejes fundamentales. Recuperado:

<http://www.ministeriodeeducacion.gob.do/comunicaciones/noticias/minerd-y-adp-firman-acuerdo-educativo-dirigido-a-mejorar-la-calidad-de-los-aprendizajes-y-otros-ejes-fundamentales>

Reglamento de Pensiones y Jubilaciones y Plan de Retiro (2013) del INABIMA.

SIPEN (2016). El Sistema de Pensiones: A 16 años de la reforma. Recuperado de:

http://educacionprevisional.gob.do/doc/sipen_el_sistema_de_pensiones.pdf

SIPEN (2019). Estadística previsional. Recuperado de:

<http://www.sipen.gov.do/index.php/categoria/15-resumenes-estadisticos-2019>