



Estudio de Condiciones de Competencia en el Mercado de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) en la República Dominicana en el sistema de capitalización individual

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS
ECONÓMICOS Y DE MERCADO | **DEEM**

Estudio de Condiciones de Competencia en el Mercado de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) en la República Dominicana en el sistema de capitalización individual

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (**PRO-COMPETENCIA**)
Dirección Ejecutiva | Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (**DEEM**)
Santo Domingo D.N., República Dominicana
Calle Caonabo núm. 33, Gascue
Código Postal 10205
809-338-4005

www.procompetencia.gob.do

© 2020

1. Introducción.....	6
2. Caracterización del Mercado de las Administradoras de Fondos de Pensiones.....	10
2.1 Caracterización jurídica del Mercado de las Administradoras de Fondos de Pensiones	10
2.2 Caracterización económica del sector	26
2.2.1 Dinámica macroeconómica y su influencia sobre el sector	26
2.2.2 Estructura de la oferta	30
2.2.3 Estructura de la Demanda.....	43
2.2.4 Sustituibilidad de la oferta	48
2.2.5 Sustituibilidad de la demanda	48
3. Niveles de concentración de mercado	50
4. Barreras de Entrada.....	52
4.1 Barreras Legales.....	52
4.2 Barreras Estructurales.....	65
4.2.1 Costos hundidos.....	65
4.3 Barreras Estratégicas	69
5. Asociatividad del sector.....	72
6. Aplicación de técnicas cuantitativas para la detección de conductas colusorias “screening”	73
6.1 Screening de precios.....	73
6.2 Screening de cantidades	80
7. Experiencia internacional	86
8. Conclusiones	89
9. Recomendaciones.....	94
- Mejorar la cantidad y calidad de la información brindada a los afiliados.....	94
- Flexibilizar los requisitos e incentivar el trámite de traspaso entre AFP.....	95
- Promover la modificación de la medida de afiliación automática a una AFP.....	95
- Licitación de nuevos afiliados.....	96
- Sobre los cambios en la estructura de comisiones.....	97
10. Bibliografía	98
11. Anexos	101

Índice de gráficos

GRÁFICO 1. TASA DE COTIZACIÓN PROMEDIO EN REPÚBLICA DOMINICANA, PERIODO 2003-2020*	15
GRÁFICO 2. TASA DE COTIZACIÓN PROMEDIO EN AMÉRICA LATINA, 2003-2019	15
GRÁFICO 3. TASA DE DESEMPLEO ABIERTA DE LA ECONOMÍA DOMINICANA,	27
GRÁFICO 4. PORCENTAJE DE EMPLEO FORMAL Y EMPLEO INFORMAL	29
GRÁFICO 5. CANTIDAD DE EMPLEADOS FORMALES Y TASA DE CRECIMIENTO,	30
GRÁFICO 6. DISTRIBUCIÓN DE LOS AFILIADOS POR AFP, SEPTIEMBRE 2003	31
GRÁFICO 7. DISTRIBUCIÓN DE LOS COTIZANTES POR AFP, SEPTIEMBRE 2003	33
GRÁFICO 8. PARTICIPACIÓN DE LOS FONDOS DE PENSIONES DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL SOBRE EL PIB, 2003-2020	34
GRÁFICO 9. DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS ADMINISTRADOS POR AFP, SEPTIEMBRE 2003	35
GRÁFICO 10. DISTRIBUCIÓN DE LAS RECAUDACIONES POR AFP, SEPTIEMBRE 2003	36
GRÁFICO 11. COMPOSICIÓN DE LA CARTERA DE INVERSIONES DE LAS AFP, 2003 Y 2020	37
GRÁFICO 12. RENTABILIDAD NOMINAL DE LAS AFP, INFLACIÓN ANUALIZADA E INTERÉS DE LOS CERTIFICADOS DE LA BANCA COMERCIAL, 2003-2019	40
GRÁFICO 13. MARGEN NETO DE GANANCIAS SOBRE INGRESOS DE LAS AFP, 2008-2019	41
GRÁFICO 14. RENDIMIENTOS SOBRE ACTIVOS (ROA) DE LAS AFP Y EL SISTEMA FINANCIERO, 2008-2019	42
GRÁFICO 15. RENDIMIENTO SOBRE EL PATRIMONIO (ROE) DE LAS AFP Y EL SISTEMA FINANCIERO, 2008-2019	42
GRÁFICO 16. CANTIDAD Y TASA DE CRECIMIENTO DE LAS AFILIACIONES A LAS AFP	44
GRÁFICO 17. CAMBIO RELATIVO (BASE SEPTIEMBRE 2003) DE LA CANTIDAD DE AFILIADOS POR AFP, SEPTIEMBRE-2003 A JUNIO-2020	45
GRÁFICO 18. DISTRIBUCIÓN POR SEXO DE LA CANTIDAD DE AFILIADOS A LAS AFP, A JUNIO 2020	45
GRÁFICO 19. COTIZANTES DE LAS AFP COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE AFILIADOS, 2003-2020	46
GRÁFICO 20. PROMEDIO DE COTIZANTES EN RELACIÓN CON LA CANTIDAD TOTAL AFILIADOS PARA PAÍSES DE LA REGIÓN, ENERO 2005 - JUNIO 2019	47
GRÁFICO 21. CANTIDAD DE AFILIADOS Y COTIZANTES DE LAS AFP, PERIODO SEPTIEMBRE 2003 - JUNIO 2020	47
GRÁFICO 22. EVOLUCIÓN DEL TRASPASO NETO POR AFP, JULIO-2004 A JUNIO-2020	59
GRÁFICO 23. EVOLUCIÓN DEL TRASPASO NETO SOBRE COTIZANTES (%) POR AFP, JULIO 2004 A JUNIO 2020	60
GRÁFICO 24. PROMEDIO DEL TRASPASO NETO SOBRE COTIZANTES (%) POR AFP, JULIO 2004 A JUNIO 2020	61
GRÁFICO 25. GASTOS DEL PERSONAL DE VENTAS COMO PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL, 2003-2019	66
GRÁFICO 26. GASTOS EN INFRAESTRUCTURA COMO PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL, 2003-2019	67
GRÁFICO 27. GASTOS EN PUBLICIDAD Y PROMOCIÓN COMO PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL, 2003-2019	68
GRÁFICO 28. HISTÓRICO DE RENTABILIDADES DE LAS AFP EN PORCENTAJES (%), PERIODO JULIO 2003 A JUNIO 2020	74

GRÁFICO 29. PRUEBA DE QUIEBRES ESTRUCTURAL (CUSUM Y ME) SOBRE LAS SERIES DE RENTABILIDAD DE LAS AFP, JULIO 2003 A JUNIO 2020.....	76
GRÁFICO 30. COMISIÓN COBRADA SOBRE SALARIO Y RENTABILIDAD DE LOS FONDOS, SEP-2003 A ENERO 2020	79
GRÁFICO 31. DIAGRAMA DE DISPERSIÓN CUOTAS DE PARTICIPACIÓN DE LAS AFP, JULIO 2003 A JUNIO 2020.....	83

Índice de cuadros

CUADRO 1. DISTRIBUCIÓN DE LOS APORTES COMO PORCENTAJE DEL SALARIO COTIZABLE	14
CUADRO 2. TOTAL DE COMISIONES COBRADAS/PATRIMONIO ADMINISTRADO, PAÍSES DE LATINOAMÉRICA 2019. EN MILLONES DE US\$..	26
CUADRO 3. EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS AFILIADOS POR AFP, 2003-2020.....	32
CUADRO 4. EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS COTIZANTES POR AFP, 2003-2020	33
CUADRO 5. EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS ADMINISTRADOS POR AFP, 2003-2020.....	35
CUADRO 6. EVOLUCIÓN DE LAS RECAUDACIONES POR AFP, 2003-2020	36
CUADRO 7. ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN HERFINDAHL-HIRSCHMAN Y C4 EN BASE AL PATRIMONIO, AFILIADOS Y RECAUDACIÓN (INDIVIDUALIZACIÓN) DE LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES (AFP), 2003-2020.....	51
CUADRO 8. REQUERIMIENTO MÍNIMO DE CAPITAL PARA INGRESAR AL MERCADO, VIGENTE	63
CUADRO 9. ANÁLISIS DE CORRELACIÓN DE LAS SERIES DE RENTABILIDAD EN PRIMERAS DIFERENCIAS DE LAS AFP, JULIO 2003 A JUNIO 2020.....	75
CUADRO 10. RESULTADOS DEL ÍNDICE DE RIVALIDAD DE LAS AFP, 2004-2020*	82
CUADRO 11. COEFICIENTE DE CORRELACIÓN ENTRE LOS LOGARITMOS DE LAS PRIMERAS DIFERENCIAS DE LAS CUOTAS DE MERCADO DE LAS AFP, JULIO 2003 A JUNIO 2020.....	84

Índice de ilustraciones

ILUSTRACIÓN 1. ESTRUCTURA DEL SISTEMA DOMINICANO DE PENSIONES	22
ILUSTRACIÓN 2. ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES (AFP), PERIODO 2003 – 2020	38

1. Introducción

El establecimiento de sistemas de seguridad social tiene por objeto garantizar la protección adecuada de los ciudadanos de un Estado en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez. De hecho, la Constitución de la República Dominicana, en su artículo 60, reconoce el derecho a la seguridad social al establecer que *“Toda persona tiene derecho a la seguridad social”* y que, en ese sentido, *“el Estado estimulará el desarrollo progresivo de la seguridad social para asegurar el acceso universal a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez”*. Los sistemas de pensiones son un componente fundamental dentro de la seguridad social, que procuran garantizar el bienestar de la población durante el periodo de retiro de la actividad laboral, a partir del ahorro durante el transcurso de la vida productiva de los individuos, sea éste de manera voluntaria u obligatoria. Este bienestar, proporcionado por el retiro, se logra a través de dos dimensiones: por un lado, la reducción de la pobreza; y por otro, la nivelación del consumo a través del horizonte de vida¹.

Los antecedentes de las pensiones en la República Dominicana se remontan a la Ley núm. 1896 del 30 de diciembre de 1948 sobre Seguros Sociales, y sus modificaciones, así como otras normativas complementarias, las cuales institucionalizaron el régimen de pensiones y jubilaciones a través de varios organismos, como lo era el Instituto Dominicano de Seguros Sociales, que se basaba en el esquema de reparto y solidaridad.

Sin embargo, dicho modelo de reparto no funcionaba correctamente, pues tenía altos niveles de exclusión e insostenibilidad financiera, porque, principalmente, las pensiones no estaban respaldadas con base en los aportes de los afiliados, y la rentabilidad se encontraba determinada por factores no técnicos (como decretos presidenciales), generando costos a medida que se iban reclamando las pensiones (pay as you go system)².

Con miras a resolver estos desafíos, se planeó un cambio de modelo, que da origen al nuevo sistema dominicano de pensiones, con la promulgación de la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) acorde con las disposiciones de la Constitución Dominicana, mediante la regulación y el desarrollo de los derechos y deberes del Estado y los ciudadanos en referencia al financiamiento de la protección de la población contra los riesgos de vejez, discapacidad, cesantía por edad avanzada, sobrevivencia, enfermedad, maternidad, infancia y riesgos laborales. Anterior a la vigencia de la Ley núm. 87-01, la cobertura y beneficios del sistema de seguros sociales que existía no satisfacía estas necesidades.

A través del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) se establece el sistema previsional

¹ Superintendencia de Pensiones (SIPEN), El Sistema de Pensiones a 16 años de la reforma, 2018, p.19.

² Boletín del Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales de la Vicepresidencia de la República, “El Sistema de Pensiones de la República Dominicana desde la perspectiva de las políticas sociales”, Santo Domingo, Año 2, Número 9, 2018, págs. 3 y 4.

actual, con el propósito de incrementar el bienestar de los trabajadores, y se establecen además esquemas de protección para la población de escasos recursos, como parte de una política general tendente a reducir los niveles de pobreza. Este nuevo Sistema Dominicano de Pensiones se caracteriza por ser un sistema mixto que integra varias modalidades o tipos de fondos: fondos de capitalización individual, gestionados por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP); el Sistema de Reparto del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS)³; el fondo de reparto a cargo de la Dirección de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda para los funcionarios y empleados públicos; un fondo de solidaridad social; los planes de reparto individualizado del fondo sustitutivo del Banco de Reservas, Banco Central de la República Dominicana (BCRD) y el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA); los planes especiales de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional; y las cajas y fondos de pensiones que operan con carácter complementario sectorial, creados por leyes especiales.

La principal innovación del nuevo sistema, se refiere a la introducción del método de capitalización individual, donde el beneficio recibido depende exclusivamente de los aportes realizados y la rentabilidad de las inversiones, en contraposición al sistema de reparto donde se aplican criterios de redistribución y solidaridad. Este modelo se caracteriza por su naturaleza de mercado y no en la solidaridad como el anterior⁴. Aunque cabe resaltar, como se describirá más adelante, que en el régimen contributivo se ha creado un fondo de solidaridad social, financiado con los aportes de los empleadores para garantizar a todos los afiliados el derecho a una pensión mínima.

Bajo el nuevo sistema, el Estado ya no administra directamente las pensiones, sino que su principal rol es el de coordinador del sistema; los empleados del sector público se integraron con los del sector privado, reduciendo parte de la segregación del sistema, y dentro de la Administración solo quedan algunos remanentes del sistema de reparto.

De esta forma, el sistema se abrió a condiciones de mercado, donde las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) del sistema de capitalización individual⁵ tienen un papel protagónico, abarcando RD\$3,070,894,169.38 en el mes de junio 2020, del total del Sistema el cual asciende a RD\$4,202,134,909.81 al referido mes, lo que representa un 73.08% de los ingresos totales del Sistema de Pensiones Dominicano, medido por las recaudaciones mensuales. En

³ En proceso de disolución conforme a lo dispuesto por la Ley núm. 397-19, de fecha 30 de septiembre de 2019.

⁴ Boletín del Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales de la Vicepresidencia de la República, "El Sistema de Pensiones de la República Dominicana desde la perspectiva de las políticas sociales", Santo Domingo, Año 2, Número 9, 2018, p. 4.

⁵ Conforme a explicaciones del sistema suministradas por la SIPEN, la individualización corresponde a la proporción de la recaudación acreditada en la cuenta concentradora de la TSS, en el banco concentrador, que ya ha sido verificada, conciliada y validada por las AFP a la Empresa Procesadora de Base de Datos (EPBD), en los diferentes rubros de recaudación (aportes obligatorios, aportes voluntarios ordinarios y extraordinarios, seguro de discapacidad y sobrevivencia, comisión AFP, fondo de solidaridad social, otras recaudaciones, intereses, recargos, operación DIDA, operación TSS y operación SIPEN), para cada cotizante, en el día denominado T+1.

el mismo sentido, el sistema de capitalización individual acumulado para junio 2020 ascendió a RD\$359,229,250,421.51 de un total RD\$462,679,991,342.59, lo que representa el 77.64% de los montos individualizados en el referido sistema.

El conocimiento sobre la estructura y funcionamiento de los mercados desempeña una función relevante dentro de los análisis de las condiciones de competencia, pues sirven de marco para el estudio de aspectos más específicos y, sobre todo, permiten establecer conclusiones más claras respecto del comportamiento de un mercado particular y los agentes que participan en él.

En este sentido, en el presente documento se realiza un estudio sobre las condiciones de competencia en el Mercado Dominicano de las Administradoras de Fondos de Pensiones, en el sistema de capitalización individual, realizado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (**DEEM**) de la Dirección Ejecutiva (**DE**) de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (**PRO-COMPETENCIA**), haciendo uso de la facultad de promoción de la competencia otorgada a esta última por los literales “d” y “f” del artículo 33 y del artículo 17 de la Ley General de Defensa de la Competencia Núm. 42-08 y en cumplimiento del artículo 1° de dicha norma, que establece la promoción y defensa de la competencia efectiva en los mercados dominicanos, como el objeto principal de **PRO-COMPETENCIA**.

Los estudios de mercado son un instrumento de promoción de la competencia, consistente en un análisis económico y regulatorio que analiza en profundidad la estructura del mercado, el comportamiento y dinámica de los agentes que participan en el mismo, así como sus condiciones económicas, con lo cual se puede identificar la existencia de restricciones o distorsiones en el referido mercado, que pudieran impedir una asignación eficiente de los recursos. Con estos resultados, se emiten recomendaciones a las entidades de la Administración Pública y/o a los agentes económicos con el fin de favorecer la competencia y obtener resultados económicos eficientes y alineados al interés general. Es importante destacar que dada la función de promoción y la facultad de informe o consultiva de esta Comisión en la elaboración de los estudios de condiciones de competencia de los mercados, su contenido no es vinculante y no afecta a intereses de terceros.

En este sentido, destacamos la importancia de responder los requerimientos de información que se realizan desde la Dirección Ejecutiva de Pro-Competencia, para la realización de estos estudios de mercado en ejercicio de la función de promoción y abogacía de la competencia que le permite a la autoridad requerir tanto a los agentes económicos como a las instituciones del Estado la información y documentación necesaria para cumplir con el precitado objetivo.

En particular, el objetivo de este estudio es realizar un análisis de las condiciones de competencia en el mercado de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), desde el surgimiento del Sistema en el año 2003 hasta junio 2020. De manera específica, este documento realiza

una caracterización jurídica y económica del mercado, haciendo énfasis en la parte privada del Sistema, a través del análisis de los elementos de la oferta y la demanda. Para este fin, se determina el nivel de concentración y las barreras de entrada que existen en el sector, y aquellos factores que impiden la eficiencia y fomenten prácticas anticompetitivas; y, en consecuencia, se proponen recomendaciones de acuerdo a las mejores prácticas internacionales.

Dicho lo anterior, saludamos a la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y a los agentes económicos relacionados con el mercado sujeto de análisis y a los agentes económicos pertenecientes al sistema de intermediación financiero en general, que respondieron a nuestros requerimientos de información: AFP Reservas, AFP Popular, AFP Crecer, AFP Atlántico, Banco ADOPEM, Banco Caribe, Banco Unión, REIDCO Corporación de Crédito y al Banco de Ahorro y Crédito.

2. Caracterización del Mercado de las Administradoras de Fondos de Pensiones

2.1 Caracterización jurídica del Mercado de las Administradoras de Fondos de Pensiones

Un sistema de fondos de pensiones persigue garantizar bienestar a la población en la etapa de retiro del mercado laboral. Esto se consigue a través del ahorro previsional del ocupado durante el periodo laboral, el cual puede ser voluntario u obligatorio. Los sistemas de pensiones en esencia tienen como objetivo reducir los niveles de pobreza y mantener el consumo de los individuos a lo largo de la vida⁶.

Con la Ley núm. 87-01, se establece el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), se define su estructura organizacional, las funciones de cada una de las instituciones que lo conforman, tanto públicas como privadas, y la dinámica general de cómo debe regirse el mercado de seguros de vejez, incapacidad y sobrevivencia de la República Dominicana. De esta manera, como se establece en el artículo 1 de la referida Ley: [...] **el Sistema Dominicano de Seguridad Social comprende a todas las instituciones públicas, privadas y mixtas que realizan actividades principales o complementarias de seguridad social, a los recursos físicos y humanos, así como las normas y procedimientos que los rigen.** Por su parte, el artículo 32 de la Ley núm. 87-01, establece que *“La supervisión del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) es una responsabilidad del Estado Dominicano a través de la Superintendencia de Pensiones y de la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales, las cuales serán entidades públicas, técnicamente especializadas, dotadas de autonomía y personería jurídica, facultadas para autorizar, fiscalizar, supervisar, auditar y sancionar a todas las instituciones autorizadas a operar como Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), Administradoras de Riesgos de Salud (ARS) y al Seguro Nacional de Salud (SNS)”*.

A partir de dichas disposiciones se verifica una delegación de responsabilidades, que históricamente estaban a cargo del sector público, a favor del sector privado, pero en una esfera de acción controlada por el Estado. En efecto, lo promovido por este nuevo Sistema es lo que venía ocurriendo en América Latina en las décadas de los 80' y 90', donde los distintos países de la región crearon entidades con el objeto único de administrar el ahorro previsional de los trabajadores que ingresaron a los nuevos modelos de pensiones.

Dicho Sistema Dominicano de Seguridad Social contempla dos grandes modelos pensionales: El Sistema de Capitalización Individual y el Sistema de Reparto. El primero consiste en que cada

⁶ Superintendencia de Pensiones (SIPEN), El Sistema de Pensiones a 16 años de la reforma, 2018, p.11.

afiliado, conjuntamente con el aporte de empleador, a medida que trabaja, hace un ahorro para su propia pensión, la cual le será otorgada una vez cumpla con los requisitos establecidos en la Ley. El segundo consiste en que los aportes que realizan los trabajadores activos y el Estado van a un fondo común con el cual se financia la pensión de cada persona, los cuales son invertidos para crecer en el tiempo. Como se observa, la principal diferencia entre el sistema de capitalización individual y el sistema de reparto es la forma de financiamiento de las pensiones.

En estos modelos, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) constituyen un tipo particular de intermediario financiero, debido a las características propias de los ahorros previsionales, que son obligatorios, tienen un objeto determinado y permanecen por plazos prolongados dentro del sistema. En este sentido, se diferencian de otros ahorros financieros voluntarios, de objeto múltiple, realizables en cualquier momento, según sea la decisión de sus titulares⁷.

En efecto, de conformidad con las disposiciones del artículo 3 de la Ley núm. 87-01, el Sistema Dominicano de la Seguridad Social (SDSS) se rige por los siguientes principios fundamentales, entre los que destacan el de obligatoriedad, libre elección, pluralidad, flexibilidad y equilibrio financiero:

- **Universalidad:** El SDSS deberá proteger a todos los dominicanos y a los residentes en el país, sin discriminación por razón de salud, sexo, condición social, política o económica;
- **Obligatoriedad:** *La afiliación, cotización y participación tienen un carácter obligatorio para todos los ciudadanos e instituciones, en las condiciones y normas que establece la presente ley;*
- **Integralidad:** Todas las personas, sin distinción, tendrán derecho a una protección suficiente que les garantice el disfrute de la vida y el ejercicio adecuado de sus facultades y de su capacidad productiva;
- **Unidad:** Las prestaciones de la Seguridad Social deberán coordinarse para constituir un todo coherente, en correspondencia con el nivel de desarrollo nacional;
- **Equidad:** El SDSS garantizará de manera efectiva el acceso a los servicios a todos los beneficiarios del sistema, especialmente a aquellos que viven y/o laboran en zonas apartadas o marginadas;
- **Solidaridad:** Basada en una contribución según el nivel de ingreso y en el acceso a los servicios de salud y riesgos laborales, sin tomar en cuenta el aporte individual realizado; de igual forma, cimentada en el derecho a una pensión mínima garantizada por el Estado en las condiciones establecidas por la presente ley;

⁷ Cfr Hugo Bertín, Roberto Calvo, "Fallas del mercado y estrategias de regulación: los Fondos de Pensiones en Argentina", publicado en edición denominada "Estrategias de regulación y competencia en el mercado de Fondos Privados de Pensiones en Latinoamérica, de la Revista de Temas Financieros, Perú, pág. 3

- **Libre elección:** *Los afiliados tendrán derecho a seleccionar a cualquier administrador y proveedor de servicios acreditado, así como a cambiarlo cuando lo consideren conveniente, de acuerdo a las condiciones establecidas en la presente ley;*
- **Pluralidad:** *Los servicios podrán ser ofertados por Administradoras de Riesgos de Salud (ARS), Proveedoras de Servicios de Salud (PSS) y por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), públicas, privadas o mixtas, bajo la rectoría del Estado y de acuerdo a los principios de la Seguridad Social y a la presente ley;*
- **Separación de funciones:** *Las funciones de conducción, financiamiento, planificación, captación y asignación de los recursos del SDSS son exclusivas del Estado y se ejercerán con autonomía institucional respecto a las actividades de administración de riesgos y prestación de servicios;*
- **Flexibilidad:** *A partir de las coberturas explícitamente contempladas por la presente ley, los afiliados podrán optar a planes complementarios de salud y de pensiones, de acuerdo a sus posibilidades y necesidades, cubriendo el costo adicional de los mismos;*
- **Participación:** *Todos los sectores sociales e institucionales involucrados en el SDSS tienen derecho a ser tomados en cuenta y a participar en las decisiones que les incumben;*
- **Gradualidad:** *La Seguridad Social se desarrolla en forma progresiva y constante con el objeto de amparar a toda la población, mediante la prestación de servicios de calidad, oportunos y satisfactorios;*
- **Equilibrio financiero:** *Basado en la correspondencia entre las prestaciones garantizadas y el monto del financiamiento, a fin de asegurar la sostenibilidad del Sistema Dominicano de Seguridad Social.*

En concordancia con los anteriores principios, la Ley en su artículo 4, establece como derecho del afiliado la posibilidad de elegir “la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) que administre su cuenta individual”. De igual forma establece que las AFP no pueden rechazar las afiliaciones de un trabajador, así como ningún trabajador podrá afiliarse a más de una AFP, aún preste servicios o realice cualquier otra actividad productiva. Es decir, que la Ley limita al trabajador a que realice sus inversiones para el retiro en una sola AFP, independientemente de donde provengan sus ingresos, aún sean de distintas fuentes.

Por otro lado, el mismo artículo establece que: “el afiliado luego de trasladarse a otra AFP deberá cotizar por los menos durante seis meses para tener derecho a otro cambio. Empero, podrán hacerlo en cualquier momento si la AFP modifica el costo de administración de los servicios”. Bajo este argumento, las decisiones financieras del consumidor deben ser consideradas por lo menos a seis meses, pues a menos que la AFP cambie los servicios de administración, el consumidor tendrá que esperar este periodo para cambiar de AFP.

Finalmente, según lo indicado en el precitado artículo 4 de la Ley núm. 87-01, la asimetría de información por parte de las AFP hacia los afiliados de acuerdo con la Ley debería ser mínima, ya que establece como derecho del afiliado el de *“recibir información semestral relacionada a su estado de cuenta individual, indicando con claridad los aportes efectuados, las variaciones de su saldo, la rentabilidad del fondo y las comisiones cobradas”*.

En cuanto al financiamiento del Sistema Dominicano de Pensiones, la normativa establece que el mismo tiene cobertura universal y cuenta con la integración de diferentes regímenes de financiamiento⁸:

- **Régimen Contributivo**, que comprende a todos los trabajadores asalariados públicos y privados y a sus empleadores, y se financia por medio de los aportes realizados por éstos. En este sistema se identifica el modelo de capitalización individual y el modelo de reparto. El modelo de capitalización individual se basa principalmente en el ahorro de cada contribuyente, el cual se destina a una cuenta individual, administrado e invertido por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) a través de distintos instrumentos financieros. El modelo de reparto incorpora un componente de solidaridad intergeneracional, donde los trabajadores activos financian con sus contribuciones a los actuales jubilados o pensionados.⁹
- **Régimen Subsidiado**, que protege a los trabajadores por cuenta propia con ingresos inestables e inferiores al salario mínimo nacional, así como a los desempleados, discapacitados e indigentes, financiado fundamentalmente por el Estado Dominicano. Este régimen constituye el pilar solidario del Sistema Dominicano de Pensiones. El pasado mes de diciembre de 2019, inició el otorgamiento de las pensiones solidarias. Este régimen está enteramente a cargo del Estado Dominicano, por esta razón, debido a la naturaleza social y solidaria, no será objeto de este estudio.
- **Régimen Contributivo-Subsidiado**, que aún no ha entrado en vigencia, protegerá a los profesionales y técnicos independientes y a los trabajadores por cuenta propia con ingresos promedio, iguales o superiores a un salario mínimo nacional, con aportes del trabajador y un subsidio estatal para suplir la falta de empleador. Debido a su naturaleza y estado actual, tampoco forma parte del presente estudio.
- **Regímenes Especiales**: comprende a aquellos trabajadores amparados en Planes de Pensiones Especiales y/o Sustitutivos instituidos mediante leyes o normas especiales, cuyos beneficios están establecidos en dichas Leyes y/o Reglamentos.

⁸ Superintendencia de Pensiones (SIPEN), “El Sistema Dominicano de Pensiones”, Educación Previsional, disponible en http://educacionprevisional.gob.do/sistema_dominicano_de_pensiones.php

⁹ Superintendencia de Pensiones (SIPEN), Sistema Dominicano de Pensiones. Boletín trimestral No. 66, octubre - diciembre 2019, Pág. 25.

El presente estudio se enfoca exclusivamente en el Régimen Contributivo, del sistema de capitalización individual. El Régimen Contributivo se financia con aportes de un 30% por parte de los trabajadores y 70% proveniente de los empleadores, incluyendo al Estado como empleador. A partir del año 2007, el porcentaje a retener del salario cotizante mensual comenzó en 9% y se ha ido incrementando gradualmente hasta llegar a 9.97%, siendo el salario cotizante aquel percibido por los trabajadores con un límite de 20 salarios mínimos nacionales, mostrando la siguiente escala de cotizaciones para este régimen.¹⁰

Cuadro 1. Distribución de los aportes como porcentaje del salario cotizante

Partidas	2007	2008	2009	2020*
Total	9.00	9.47	9.97	9.97
Cuenta personal	7.00	7.50	8.00	8.40
Seguro de vida	1.00	1.00	1.00	0.95
Fondo de Solidaridad Social	0.4	0.4	0.4	0.4
Comisiones de AFP	0.5	0.5	0.5	-
Operaciones de Superintendencia	0.1	0.07	0.07	0.07
Operaciones Tesorería Seguridad Social	-	-	-	0.1
Operaciones DIDA	-	-	-	0.05
Distribución del aporte				
Afiliado	2.58	2.72	2.87	2.87
Empleador	6.42	6.75	7.10	7.10

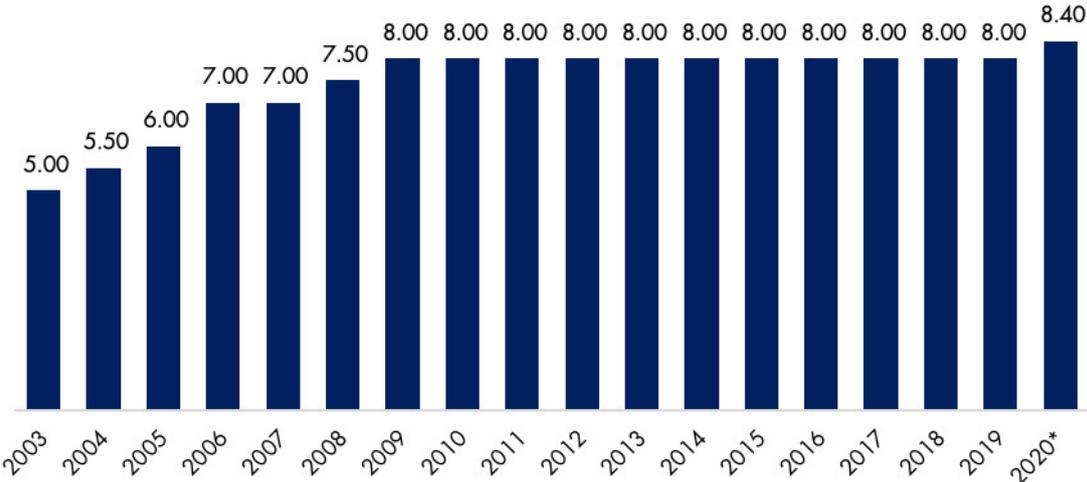
Fuente: Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de SIPEN. La información relativa al año 2020 está basada en el art. 56 de la Ley núm. 13-20, p.14-15 que modifica el esquema de comisiones aplicados por las AFP.

En el **Gráfico 1** se presenta la tasa de cotización¹¹ promedio sobre salarios cotizables para el periodo 2003-2020, verificándose que la misma exhibe pocas variaciones durante el citado periodo.

¹⁰ Ob cit SIPEN, 2018, p.46

¹¹ Esta tasa solo considera el aporte a la cuenta individual, y no considera otros conceptos, como la comisión de administración y la prima del seguro de invalidez y sobrevivencia.

Gráfico 1. Tasa de cotización promedio en República Dominicana, periodo 2003-2020*

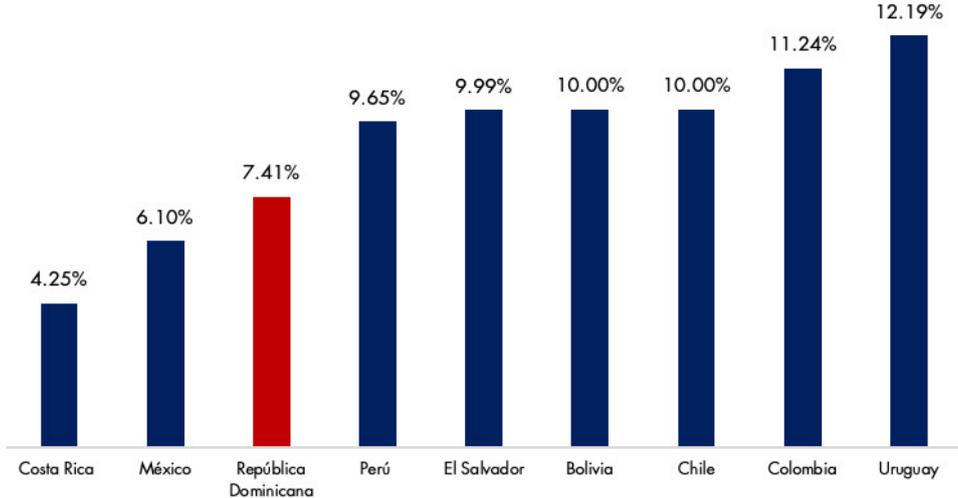


Nota. A partir de la entrada en vigencia de la Ley núm. 13-20, se comienza a aplicar una tasa de cotización de 8.4% que se destina a la CCI, desde febrero de 2020.

Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP).

Adicionalmente, la tasa promedio de cotización sobre salarios cotizables para la República Dominicana es inferior a la de la mayoría de los países de América Latina para los cuales existen datos disponibles. En promedio, la tasa de cotización durante el periodo 2003-2019 fue de 7.41%, estando por encima de países como México y Costa Rica, pero notablemente inferior a la observada para Perú, El Salvador, Bolivia, Chile Colombia y Uruguay, para el mismo intervalo de tiempo, ver **Gráfico 2**.

Gráfico 2. Tasa de cotización promedio en América Latina, 2003-2019



Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP).

Los aportes que se realizan al sistema son obligatorios y voluntarios. Los aportes voluntarios, a su vez, se clasifican en dos tipos¹²:

- **Aportes ordinarios:** estos se efectúan con periodicidad definida mediante retención a través de nómina al afiliado, con el propósito de obtener una prestación superior o complementaria a las previstas en la Ley núm. 87-01. Estas cotizaciones son reportadas en valor absoluto, de manera independiente por el empleador y se destinan íntegramente a la Cuenta de Capitalización Individual (CCI) del trabajador.
- **Aportes extraordinarios:** se efectúan esporádicamente y su monto también se aplica totalmente a la Cuenta de Capitalización Individual (CCI). El trabajador podrá realizar aportes voluntarios extraordinarios de manera independiente a través de la Red Financiera Nacional, tan pronto como la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) desarrolle las aplicaciones necesarias para este proceso.

El Régimen Contributivo provee a los afiliados de las siguientes prestaciones:¹³

- (i) Pensión por vejez;
- (ii) Pensión por discapacidad, total o parcial;
- (iii) Pensión por cesantía por edad avanzada;
- (iv) Pensión de sobrevivientes;
- (v) Pensión o devolución de saldo de la CCI a afiliados de ingreso tardío;
- (vi) Devolución de saldo CCI por enfermedad terminal.

La **pensión por vejez** es la provisión de ingresos cuando la persona se retira y **es la prestación básica del Sistema de Pensiones**, ya que es el ingreso que recibe el afiliado cuando cumple 60 años. Además, debe tener un saldo en su Cuenta de Capitalización Individual (CCI) que le permita devengar una pensión igual a la pensión mínima establecida, luego de haber cotizado por lo menos 30 años o su equivalente de 360 meses de cotización. Alternativamente, un afiliado al régimen contributivo puede optar por pensionarse cuando llegue a la edad de cincuenta y cinco (55) años, siempre que haya acumulado un fondo que le permita disfrutar de una jubilación superior a la pensión mínima (la pensión mínima del régimen contributivo equivale al 100 % del salario mínimo legal más bajo, según la Ley núm. 87-01) en un cincuenta por ciento (50%). Este beneficio de pensión por vejez también agrega a los afiliados de ingreso tardío, aquellos afiliados que tenían 45 años o más al momento en que el empleador realiza el primer pago a la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) por concepto de aportes previsionales

¹² Ob cit SIPEN, 2018, p.47.

¹³ Ob cit SIPEN, 2018, p.135-142.

del trabajador.

El afiliado que califique con los requisitos anteriormente señalados puede optar por dos modalidades de pensión:

- **Modalidad de retiro programado:** con esta modalidad los fondos de la CCI se mantienen en la administradora de fondos, y el afiliado conserva la propiedad de estos y asume el riesgo de longevidad y rentabilidad futura.
- **Modalidad de renta vitalicia:** el saldo de la cuenta se traspasa a una compañía de seguros la cual asume el riesgo de longevidad y rentabilidad futura, garantizando la renta vitalicia acordada.

La **pensión por discapacidad** asegura que el afiliado al régimen contributivo que sufra lesión o enfermedad que reduzca su capacidad productiva en al menos un 50%, reciba un ingreso que le garantice cierto nivel de consumo hasta que pueda ser elegible a la pensión por vejez, de acuerdo con los requerimientos citados anteriormente. El beneficio (% de salario base) que recibe el afiliado dependerá de si la discapacidad fue categorizada como discapacidad total (recibe un 60% del salario base) o discapacidad parcial (recibe el 30% del salario base).

La **pensión por cesantía por edad avanzada** garantiza un nivel mínimo para todos los trabajadores asalariados que por encontrarse en esta etapa de sus vidas no pueden encontrar una ocupación laboral. Se accede a este beneficio con 57 años y con un mínimo de 300 cotizaciones, equivalente a 25 años de trabajo. Aquellos afiliados cesantes con 57 años pero que no cumplan con el mínimo de cotizaciones, reciben una pensión mínima en base a que tiene acumulado en su CCI.

La **pensión de sobrevivientes** beneficia al cónyuge sobreviviente, los hijos solteros menores de 18 años, los hijos solteros mayores de 18 y menores de 21 que sean estudiantes, los hijos con discapacidad de cualquier edad y los hijos en gestación al momento del fallecimiento del afiliado.

La **pensión o devolución de saldo de la CCI a afiliados de ingreso tardío** es un mecanismo para compensar el ingreso tardío de los trabajadores mayores de 45 años y que por el limitado tiempo de cotizaciones al Sistema Dominicano de Pensiones, no podrían alcanzar un saldo suficiente en sus CCI.

La **devolución de saldo CCI por enfermedad terminal** beneficia a los afiliados al Sistema de Pensiones sin restricciones de edad, que no cuenten con una protección dentro del Sistema de Seguridad Social para que puedan cubrir los gastos de la condición médica presentada.

En cuanto a su composición, el Sistema Dominicano de Pensiones está integrado por diversas entidades, tanto de carácter público como privado. Entre estas entidades se encuentran:

- **Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS).** De acuerdo con la Ley núm. 87-01, es la entidad encargada de establecer las políticas, regular el funcionamiento del Sistema Dominicano de Seguridad Social y las instituciones que lo componen, garantizar la extensión de cobertura, defender a los beneficiarios y velar por el desarrollo institucional, la integridad de sus programas y el equilibrio financiero del SDSS.
- **Superintendencia de Pensiones (SIPEN).** Es una entidad estatal, con autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio. Ejerce las funciones de velar por el cumplimiento estricto de la Ley núm. 87-01 y sus normas complementarias, proteger los intereses de los afiliados, vigilar la solvencia financiera de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y contribuir a fortalecer el Sistema Previsional Dominicano¹⁴.
- **Tesorería de la Seguridad Social (TSS).** Esta entidad tiene a su cargo la administración del Sistema Único de Información y Recaudo (SUIR) y el proceso de recaudo, distribución y pago de los recursos financieros del SDSS. Con el mismo se busca el aseguramiento de la solidaridad social, evitar la selección adversa, contener los costos y garantizar la credibilidad y eficiencia.
- **Dirección de Información y Defensa de los Afiliados (DIDA).** Está encargada de asistir de manera gratuita a los beneficiarios del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS). Dicha asistencia incluye información sobre los derechos y deberes de los afiliados, interponer recursos e instancias amigables y contenciosas, formular quejas y reclamaciones, asesoría y defensoría a los casos de los afiliados hasta su resolución final¹⁵. En atención a la Ley núm. 13-20, pasó a ser una Dirección General autónoma, descentralizado y con patrimonio propio, bajo dependencia del Ministerio de Trabajo.
- **Empresa Procesadora de la Base de Datos (UNIPAGO).** En los términos del párrafo IV del artículo número 86 de la Ley núm. 87-01, es "una empresa privada cuyos accionistas sean las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y las Administradoras de Riesgos de Salud (ARS), encargada de la tesorería y de la administración de un sistema único de registro, así como el procesamiento de la información". Opera contratada por el Patronato de Recaudo e Informática de la Seguridad Social (PRISS), mediante concesión del CNSS y por cuenta de la TSS, con el objetivo de administrar el

¹⁴ Sitio oficial de la institución (consultado en 24 de enero de 2020). Disponible en: (<https://www.sipen.gob.do/index.php/sobre-nosotros/quienes-somos>).

¹⁵ Sitio oficial de la institución (consultado en 24 de enero de 2020). Disponible en: (<http://dida.gob.do/index.php/sobre-nosotros/quienes-somos>)

Sistema Único de Información y Recaudo (SUIR), para realizar el procesamiento de las informaciones sobre afiliación, recaudación, clasificación y distribución de pagos. El proceso de afiliación del trabajador está centralizado en esta empresa, y si el trabajador no ha elegido su AFP dentro del plazo establecido tras haberse iniciado su relación laboral, existe lo que se conoce como “afiliación automática”, en donde se le afilia a la AFP que tenga mayor número de empleados de la empresa donde trabaja.¹⁶

- **Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).** De acuerdo con el artículo 80 de la Ley antes citada, las AFP son “sociedades financieras constituidas... con el objetivo exclusivo de administrar las cuentas personales de los afiliados e invertir adecuadamente los fondos de pensiones; y otorgar y administrar las prestaciones del sistema previsional, observando estrictamente los principios de la seguridad social y las disposiciones de la presente ley y sus normas complementarias”. Las mismas podrán ser públicas, privadas o mixtas y deberán contar con, por lo menos, una oficina a nivel nacional para el cumplimiento de sus funciones.
- **Compañías de seguros,** son empresas dedicadas a la venta de pólizas de seguros que prestan sus servicios a instituciones o particulares. Una de sus funciones es el ofrecer protección ante imprevistos que puedan representar una importante pérdida monetaria para el asegurado. En el régimen contributivo, las compañías de seguros tienen a su cargo ofrecer a los afiliados el seguro de Discapacidad y Supervivencia y las rentas vitalicias de pensiones por vejez.

Cabe destacar que el **Sistema Dominicano de Pensiones se caracteriza fundamentalmente por ser un sistema mixto**, en el cual coexisten distintos tipos de fondos¹⁷:

- **El fondo de capitalización individual manejado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP),** objeto del presente estudio.
- **Fondo de reparto a cargo de la Dirección de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda para los funcionarios y empleados.** Es un Subsistema de Reparto amparado en la Ley núm. 379-81 del 11 de diciembre del año 1981 del Sistema de Jubilaciones para Servidores Públicos y en la Ley núm. 1896 sobre Seguros Sociales. El mismo es administrado por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado (DGJP) dependencia del Ministerio de Hacienda. La DGJP fue fundada el 27 de diciembre del año 2006, a raíz del surgimiento de la Ley núm. 494-06, sobre la organización del Ministerio de Hacienda, ante la necesidad de administrar eficientemente el Sistema de Pensiones de Reparto a Cargo del Estado, atender oportunamente el pago de las pensiones de los afiliados pasivos y monitorear la gestión del Sistema Dominicano de la Seguridad

¹⁶ Ob cit SIPEN, 2018, p.105.

¹⁷ Ob cit SIPEN, 2018, p.45.

Social y las distintas unidades del Estado vinculadas.

- **Fondo de Solidaridad Social.** Este fondo se crea mediante el artículo 60 de la Ley núm. 87-01 de 9 de mayo del 2001, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, en el cual se establece que “El Estado Dominicano garantizará a todos los afiliados el derecho a una pensión mínima mediante un Fondo de Solidaridad Social en favor de los afiliados de ingresos bajos, mayores de 65 años de edad, que hayan cotizado durante por lo menos 300 meses en cualquiera de los sistemas de pensiones vigentes y cuya cuenta personal no acumule lo suficiente para cubrirla”. Este fondo constituye el 5.55% de los fondos administrados del Sistema Dominicano de Pensiones.
- **Planes de reparto individualizado,** Fondo Sustitutivo del Banco de Reservas y Fondo Sustitutivo del Banco Central de la República Dominicana. De acuerdo con lo establecido en el literal f) del Artículo 41 de la Ley núm. 87-01, son fondos de pensiones creados mediante leyes específicas o planes corporativos, y se denominan Planes Sustitutivos. Se dispone, en adición, que estos fondos podrán continuar operando siempre y cuando prevean el traspaso de la cuenta personal a la AFP seleccionada, o AFP Destino, en caso de que el afiliado cese en el empleo. Entre estos fondos se encuentran el Fondo de Reparto del Banco Central, el cual administra el 3.05% del patrimonio de los fondos del Sistema Dominicano de Pensiones, y el Fondo de Reparto del Banco de Reservas, que administra el 2.12% del patrimonio de los fondos del Sistema.
- **Fondo del Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA),** siendo este último un sistema mixto de aportes de prestaciones predefinidas. El INABIMA posee un Plan de Retiro Complementario, entendido como un “recurso económico que reciben los docentes luego de ser jubilados”, el cual se otorga tomando en cuenta los años en servicio y la edad cronológica de los maestros, como lo establece el artículo 85 del Reglamento de Jubilaciones y Pensiones del INABIMA. El mismo “equivale al promedio salarial de los últimos 20 años laborados como docentes en el Ministerio de Educación (MINERD), multiplicado por 15, 20 o 25, de acuerdo al tiempo de labor docente con el cual fue jubilado”. Se crea mediante el Artículo 176 de la Ley núm. 66-97, modificado por el artículo 15 de la Ley núm. 451-08, de fecha 15 de octubre de 2008¹⁸. En la actualidad, comprende el 10.40% de los fondos administrados por el Sistema Dominicano de Pensiones.
- **Planes especiales de los miembros de las Fuerzas Armadas (FFAA) y la Policía Nacional.** De acuerdo con las disposiciones de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la República Dominicana, No. 139-13, del 13 de septiembre de 2013, los planes de pensiones y retiro de sus efectivos serán administrado por las Juntas de Retiro y Fondo de Pensiones de las Fuerzas Armadas, esta institución deberá determinar la pensión

¹⁸ Sitio oficial de la institución (consultado en 03 de agosto del año 2020). Disponible en: <https://inabima.gob.do/servicios/plan-de-retiro-complementario/#1545531858272-f2df60e0-a94c>

a asignar de acuerdo con las caudales del retiro y atendiendo a la citada Ley y sus leyes y reglamentos complementarios. Los efectivos de la Policía Nacional se encuentran protegidos previsionalmente bajo el esquema de reparto por el Plan de Retiro y Jubilación de la Policía Nacional, Fondo administrado por el Comité de Retiro de esa institución, de acuerdo con lo establecido en el artículo 84 de la Ley núm. 96-04, Institucional de la Policía Nacional.

- **Fondo (Caja) de Pensiones y Jubilaciones para Choferes**, una entidad con personalidad jurídica y patrimonio propio creado mediante la Ley núm. 547 del 17 de enero de 1970. Esta Ley fue modificada en el año 1993, aplicando la cobertura de la Caja de Pensiones y Jubilaciones a todos los choferes y motoconchistas del país. El consejo administrativo de este Fondo de Pensiones tiene por funciones principales:
 - a) Examinar las solicitudes de pensiones y jubilaciones formuladas por los choferes;
 - b) Someter al reconocimiento de una Junta de tres (3) médicos calificados a los solicitantes de pensiones por causa de invalidez o enfermedad;
 - c) Fijar el monto de las pensiones y jubilaciones a asignarse;
 - d) Suspender o cancelar las pensiones y jubilaciones en los casos que se señalan la ley que lo crea.

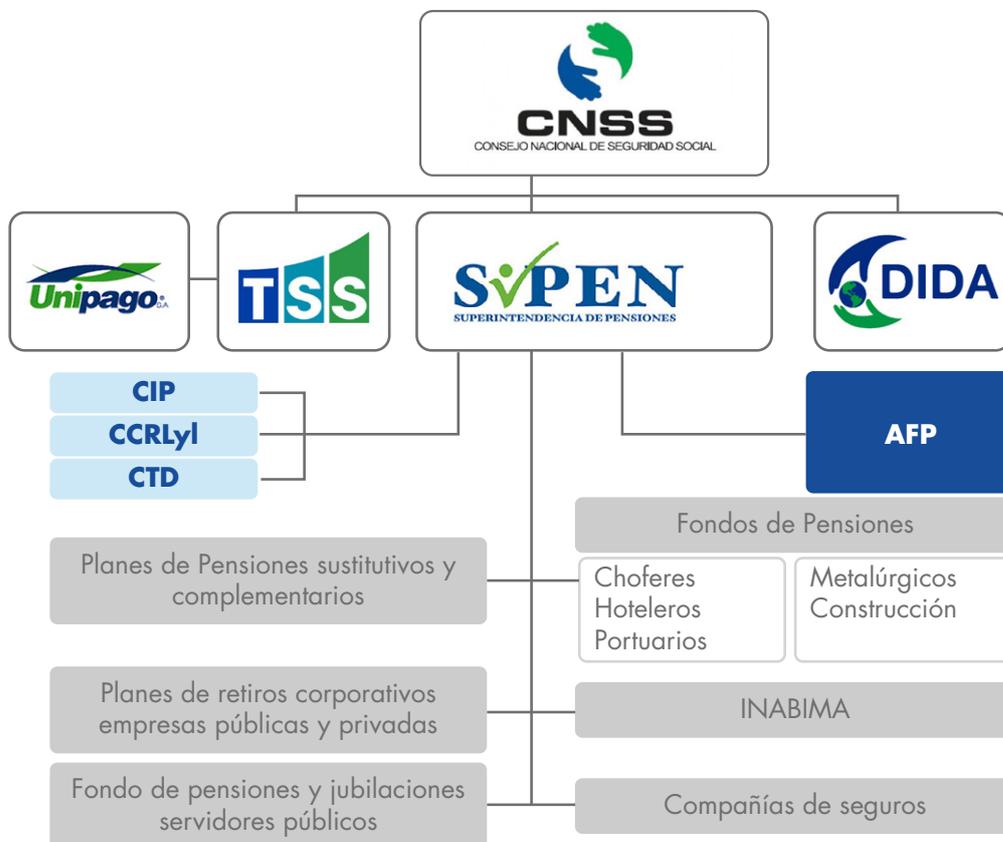
- **Fondo de Pensiones, Jubilaciones y Servicios Sociales de los Trabajadores Hoteleros y Gastronómicos**, creado por la Ley núm. 250 del 12 de diciembre de 1984. Adicionalmente, el 25 de junio de 1987 fue promulgado el Reglamento para mejor aplicación de la misma. Los aportes impositivos para este fondo se dividen en 60% a los servicios sociales y 40% para las pensiones y jubilaciones de los servidores del área hotelera y gastronómica. La dirección de este fondo está a cargo del Consejo Técnico de Supervisión Administración, el cual debe tomar las medidas de lugar para garantizar el bienestar y la seguridad social de los trabajadores del área hotelera y gastronómica de todo el país.

- **Fondo de Pensiones y Jubilaciones para los Trabajadores Portuarios**, creado mediante la Ley núm. 146, del 1983. Se establece con la finalidad de beneficiar a “los Trabajadores Portuarios del país, que trabajan directamente en las labores propias de cargas y descargas de los barcos, juntamente con los trabajadores portuarios de arrimo que realizan las mismas labores en los puertos nacionales”. De manera específica, el fondo está destinado a cubrir, en condiciones específicas, la invalidez, vejez y muerte de los obreros portuarios.

- **Fondo de Pensiones de los Trabajadores de la Construcción**, creado en el año 1986 mediante de la Ley núm. 6-86 y su Reglamento de aplicación Núm. 683-86. Este se crea con la finalidad de proteger y dar garantía de una vejez o enfermedad digna, al trabajador de la construcción.

- **El sistema de reparto gestionado por el Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS).** La cobertura previsional a través del IDSS se efectuaba bajo la Ley núm. 1896, del año 1948, contemplando un sistema de reparto con una pensión de vejez y de discapacidad. El Sistema se caracterizaba por ser de beneficios definidos, en el que la mayoría de los trabajadores recibía la pensión mínima, debido a sus características estructurales. Una de las críticas más importantes a este sistema, era que sólo ofrecía cobertura a los trabajadores privados, siempre que no percibieran ingresos superiores a un techo determinado, y el monto de la pensión no era indexado automáticamente. Cabe destacar que mediante la Ley núm. 397-19, se disuelve este sistema de reparto, finalizando sus funciones en septiembre de 2019, y se crea el Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos Laborales (IDOPPRIL) con las siguientes atribuciones: i) administración y pago de prestaciones del Seguro de Riesgos Laborales del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS); la contratación de los servicios de salud para la atención de afiliados por enfermedades producto del trabajo y accidentes laborales; la promoción sobre prevención y control de riesgos laborales; y, promoción del estudio, conocimiento y atención integral de la salud de los trabajadores.

Ilustración 1. Estructura del Sistema Dominicano de Pensiones



Fuente. Tomado de SIPEN (2018), p.61.

De acuerdo con el artículo 21 de la Ley núm. 87-01, las AFP que integran este sistema pueden ser públicas, privadas o mixtas. Además, el artículo 31 establece que “La función de administración de riesgos y de provisión de servicios estará a cargo de entidades especializadas públicas, privadas o mixtas. La administración de fondos de pensiones será responsabilidad de entidades Fondo de Pensiones del Estado, Fondo de Pensiones de Instituciones Autónomas y Descentralizadas, Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)”.

La Ley núm. 87-01, en su artículo 80, les confiere a la AFP el carácter de sociedades financieras constituidas de acuerdo a las leyes del país, las cuales tienen como propósito definido:

- (i) Administrar las cuentas individuales de los afiliados;
- (ii) Invertir adecuadamente los fondos de pensiones para garantizar los mayores niveles de rentabilidad dadas las alternativas de inversión establecidas; y
- (iii) Otorgar y administrar las prestaciones del Sistema Previsional.

El Reglamento de Pensiones núm. 969-02 detalla las funciones que deben ejercer las AFP, para cada uno de los objetivos esbozados anteriormente. En este sentido, el artículo 12, del referido Reglamento describe que las AFP deberán llevar a cabo las siguientes actividades, para dar cumplimiento a su primer objetivo de administrar las cuentas de capitalización individual (CCI):

- a) Recibir la información y recursos relativos a los aportes obligatorios;
- b) Recibir la información y recursos de los Aportes Voluntarios Ordinarios y Extraordinarios;
- c) Colocar en las carteras de inversión que administren, los recursos que aporten los trabajadores de manera directa o a través de sus empleadores al Fondo de Pensiones correspondiente (...);
- d) Individualizar los recursos e información de las CCI que administren;
- e) Emitir y entregar semestralmente los estados de cuenta individuales, de conformidad con las resoluciones complementarias que emita la Superintendencia;
- f) Otorgar y administrar las prestaciones del Sistema.

Para dar cumplimiento a su segundo objetivo, y de acuerdo al artículo 96 de la Ley núm. 87-01 se establece que las AFP “invertirán los recursos del fondo de pensión con el objetivo de obtener una rentabilidad real¹⁹ que incremente las cuentas individuales de los afiliados (...), dando prioridad a la colocación de recursos en aquellas actividades que optimicen el impacto en la generación de empleos, construcción de viviendas y promoción de actividades industriales y agropecuarias, dentro de los límites establecidos para la inversión en igualdad de rentabilidad y riesgo”.

¹⁹ La rentabilidad real resulta de la resta de la tasa de rentabilidad nominal menos la tasa de inflación del periodo correspondiente.

Los recursos del fondo de pensiones sólo pueden ser invertidos en los instrumentos financieros que especifica el artículo 97 de la Ley núm. 87-01, en las modificaciones introducidas en la Ley núm. 188-07, la Ley núm. 189-11 y las resoluciones números 232-02 y 304-01, a saber:

- i.** Depósitos a plazo y otros títulos emitidos por las instituciones bancarias, el Banco Central de la República Dominicana, el Banco Nacional de las Exportaciones (BANDEX), el Instituto Nacional de la Vivienda (INVI) y las asociaciones de ahorros y préstamos reguladas y acreditadas;
- ii.** Letras o bonos hipotecarios emitidos por las instituciones bancarias, el Banco Central de la República Dominicana, el Banco Nacional de las Exportaciones (BANDEX), el Instituto Nacional de la Vivienda (INVI) y las asociaciones de ahorros y préstamos reguladas y acreditadas;
- iii.** Títulos de deudas de empresas públicas y privadas;
- iv.** Acciones de oferta pública;
- v.** Títulos de créditos, deudas y valores emitidos o garantizados por estados extranjeros, bancos centrales, empresas y entidades bancarias extranjeras o internacionales, transadas diariamente en los mercados internacionales y que cumplan con las características que señalen las normas complementarias;
- vi.** Títulos y valores emitidos por el Banco Nacional de las Exportaciones (BANDEX);
- vii.** Fondos para el desarrollo del sector vivienda;
- viii.** Títulos emitidos por organismos multilaterales;
- ix.** Títulos y/o valores emitidos y/o garantizados por el Estado dominicano, en moneda local y extranjera;
- x.** Cuotas de fondos cerrados de inversión y cuotas de fondos mutuos o abiertos;
- xi.** Valores emitidos por fideicomisos de oferta pública;
- xii.** Valores titularizados en ocasión de ofertas públicas de valores, originados en procesos de titularización de carteras de crédito hipotecarios; y,
- xiii.** Cualquier otro instrumento aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), previa ponderación y recomendación de la Comisión Clasificadora de Riesgos y Límites e Inversión (CCRYLI).

El costo de los servicios brindados al afiliado son las comisiones que cobran las AFP por el servicio de administrar y gestionar el riesgo de vejez que, de acuerdo con el artículo 86 de Ley núm. 87-01, se describen a continuación²⁰:

1. Una comisión mensual por administración del fondo, la cual es independiente de los resultados de las inversiones y no podrá ser mayor del cero punto cinco por ciento (0.5%) del salario mensual cotizante.

²⁰

Esta estructura fue modificada por la Ley núm. 13-20, entrando en vigor a partir de febrero de 2020.

2. Una comisión anual complementaria, aplicada al fondo administrado de hasta un treinta por ciento (30.0%) de la rentabilidad obtenida por encima de la tasa de interés de los certificados de depósitos de la banca comercial.
3. Cobros por servicios opcionales, siempre que estos hayan sido solicitados expresamente por los afiliados.
4. Intereses cobrados al empleador por retrasos en la entrega de la comisión por administración.

De acuerdo a este esquema, existe una comisión que es independiente del desempeño de los fondos administrados de hasta el 0.5% del salario mensual cotizante, que tiene por objetivo garantizar la sostenibilidad financiera de las AFP, y otra basada en el desempeño de hasta el 30% de la rentabilidad obtenida por encima de la tasa de interés promedio ponderada de la banca comercial.

En este sentido, se realiza una comparación con países de la región en términos de estructura de comisiones, utilizando un indicador que mide la relación del total de comisiones sobre el patrimonio administrado, con el propósito de medir el costo de las comisiones, resultando que "Para los países con sistema de capitalización individual a 2010, la media de este indicador ha sido 1.39% según datos estadísticos de la Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Fondos de Pensiones (AIOS). En el caso de la República Dominicana, al homologar los Ingresos por comisiones / Patrimonio Administrado, el indicador es de 3.06% para el año 2010, cifra muy superior a la media latinoamericana de 1.39%, lo que representa una oportunidad de mejora para el sector".²¹

Para el 2019 se calculó el referido indicador para los países que tienen información disponible según datos de la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP). Estos países fueron Bolivia, Colombia, El Salvador, Perú y Uruguay, los cuales arrojaron una media de 1.14%, a diciembre de 2019. Para la República Dominicana este indicador se encuentra en 1.76%²² para el mismo periodo, calculado para las AFP del sistema, lo que implica que el referido indicador ha ido mejorando a lo largo del tiempo, pero aun en la República Dominicana sigue por encima del promedio calculado para los países de Latinoamérica que cuentan con datos.

²¹ Superintendencia de Pensiones (SIPEN), Sistema Dominicano de Pensiones. Boletín trimestral No. 37, julio - septiembre 2012, Pág. 15-19.

²² Superintendencia de Pensiones (SIPEN), Sistema Dominicano de Pensiones. Boletín trimestral No. 66, octubre -diciembre 2019, Págs. 41 y 92-93.

Cuadro 2. Total de comisiones cobradas/Patrimonio administrado, países de Latinoamérica 2019. En millones de US\$

País	Ingresos por comisiones	Fondos administrados	Ingreso por Comisiones/Fondos administrados
Bolivia	95.94	19,188.3	0.50
Colombia	884.04	85,962.5	1.03
El Salvador	122.48	11,775.1	1.04
Perú	838.04	52,254.4	1.60
Uruguay	151.69	15,110.8	1.00
Total	2,092.19	184,291.13	1.14
República Dominicana	184.99	10,519.9	1.76

Nota. Para la República Dominicana se utilizó la tasa de cambio promedio de compra/venta del Banco Central de la República Dominicana de diciembre 2019 de RD\$ 52.8762.

Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado, en base a las estadísticas publicadas por la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP), <http://www.fiapinternacional.org/estadisticas/>

Como se estableció anteriormente, el afiliado realiza un aporte de 2.87% de su salario cotizabile y su empleador aporta un 7.10%, por lo que mensualmente se aporta por cada afiliado un total de 9.97% que cubre el aporte a la cuenta personal, el seguro en caso de discapacidad o fallecimiento, entre otras partidas.

Cabe destacar que, con la entrada en vigencia de la Ley núm. 13-20 de febrero de 2020, entre otros cambios, se modifica el esquema de comisiones aplicados por las AFP pasando a una sola comisión anual de 1.20% sobre el saldo administrado en el 2020. Anualmente se desmontará un 0.5%, hasta llegar a 0.75% para el 2029.

Dentro de las características generales de este mercado **se destaca que, debido a su propia naturaleza, se trata de un mercado con competencia regulada²³ y caracterizado por la participación de pocas entidades²⁴.**

2.2 Caracterización económica del sector

2.2.1 Dinámica macroeconómica y su influencia sobre el sector

En un contexto macroeconómico, la seguridad social es sensible a variables como el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), la tasa de desempleo y el nivel de informalidad de la economía.

Conforme a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), alrededor de 140 millones de personas en la región tienen un empleo informal, lo cual además de tener un fuerte impac-

²³ Ley núm. 87-01, Artículo 120.

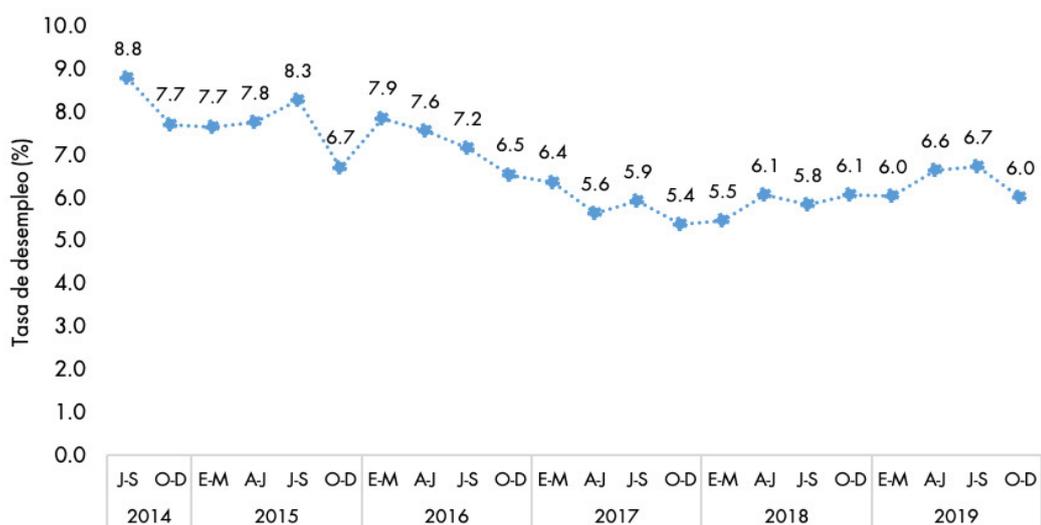
²⁴ Estas características son compartidas y semejantes a las presentadas en el mercado de salud de Chile, ver: Díaz, Á., "Mercado de las ISAPRES en Chile". Chile Salud Pública, 2017, Vol. 21, p 91-96.

to en los ingresos del trabajador, representa el principal obstáculo para tener acceso a una protección social integral, tanto para el trabajador como para sus dependientes. De igual forma, el impacto del trabajo informal opera en dos vías, además de implicar una precarización de las condiciones laborales de la población económicamente activa, es uno de los causantes principales del deterioro de los sistemas de seguridad y protección social²⁵. En el caso de la República Dominicana, se ha logrado años de notable crecimiento económico que se ha mantenido desde el 2008 hasta 2019, en torno a un ritmo medio de 5.0% anual, lo cual ubica al país como líder de este renglón en toda América Latina²⁶.

De acuerdo con Okun, la relación entre el aumento del PIB y la tasa de desempleo es necesariamente negativa, lo que implica una reducción del desempleo cuando el PIB aumenta²⁷. Asimismo, en la literatura existente aplicada a la República Dominicana se refleja esta relación en los trabajos de Sánchez-Fung con la característica de que la relación se hace cada vez menos fuerte y, por lo tanto, a medida que crece el PIB la reducción de la tasa de desempleo decrece de forma marginal²⁸.

En este sentido, como se puede apreciar en **Gráfico 3**, a partir del trimestre julio – septiembre de 2014, la tasa de desempleo abierta —estimada a partir de la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT)— refleja una persistente disminución, lo que implica menos desempleo en la economía dominicana.

Gráfico 3. Tasa de desempleo abierta de la economía dominicana,
trimestre julio-septiembre periodo 2014 / octubre-diciembre 2019



Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado, en base a la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT) del Banco Central de la República Dominicana.

²⁵ https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_645596/lang-es/index.htm

²⁶ Banco Central de la República Dominicana (BCRD), Informe de la Economía Dominicana, enero-diciembre 2019, <https://www.bancentral.gov.do/Publicaciones/Consulta>

²⁷ Okun, Arthur Melvin. «Potential GNP: Its measurement and significance.» American Statistical Association, Proceedings of the Business and Economics Statistics Section, 1962: 98-104.

²⁸ Sánchez-Fung, José R. «Producto, Desempleo y la Ley De Okun.» Ciencia y Sociedad, 2015: 613-637.

A pesar de esta reducción en la tasa de desempleo, los empleos generados en el mercado laboral dominicano no implican necesariamente un aumento proporcional en la cantidad de afiliados en el régimen contributivo de seguridad social, debido a que una parte de los empleos generados son informales. Como se puede apreciar en el **Gráfico 4**, en términos proporcionales, el empleo formal se ha reducido respecto al informal. Cabe resaltar que, los empleos informales carecen de protección dentro del sistema de seguridad social desde el punto de vista del Régimen Contributivo, por tanto, este tipo de trabajo no representa un aumento a la cantidad de personas afiliadas en el referido régimen.

Por otro lado, cabe destacar la diferencia metodológica que existe entre los conceptos de sector informal y el empleo informal, pues si bien ambos conceptos parecerían referirse a lo mismo, guardan importantes diferencias que se manifiestan en su evolución y comportamiento. En palabras de la OIT *“el empleo en el sector informal” y el “empleo informal” son conceptos que se refieren a diferentes aspectos de la “informalización” del empleo y para diferentes objetivos de formulación de políticas. Los dos conceptos no son intercambiables, pero ambos son útiles para describir y analizar la informalidad y, por consiguiente, se complementan entre sí”*²⁹.

Por su parte, el Banco Central de la República Dominicana define al **sector informal** como aquel que *“Comprende a todos los ocupados asalariados que laboran en establecimientos de menos de cinco empleados, además de los trabajadores por cuenta propia y patronos que pertenezcan a los siguientes grupos ocupacionales: agricultores y ganaderos, operadores y conductores, artesanos y operarios, comerciantes y vendedores y trabajadores no calificados. En adición, se incluye el servicio doméstico y los trabajadores no remunerados”*.³⁰

En relación al **“empleo informal”**, en la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT) se adopta la definición de la XVII CIET31.

- i. Trabajadores por cuenta propia y empleadores que trabajan en sus propias empresas del sector informal, es decir, (empresas de hogares que no están constituidas en sociedad, con al menos una parte de la producción destinada al mercado, que no están registradas o en que el número de asalariados es reducido (p. ej., menos de cinco asalariados);
- ii. Todos los trabajadores familiares;
- iii. Los asalariados que ocupan empleos informales, es decir, los asalariados que no están protegidos por el derecho del trabajo o cubiertos por la seguridad social como asalariados o que no tienen derecho a otros beneficios del empleo como vacaciones anuales pagadas o licencia por enfermedad;

²⁹ Organización Internacional del Trabajo (OIT), *“La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal”*, 2013, p.56.

³⁰ Banco Central de la República Dominicana (BCRD), *“Metodología de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT)”*, 2010, p.20.

³¹ Ob Cit OIT, 2013, p.47.

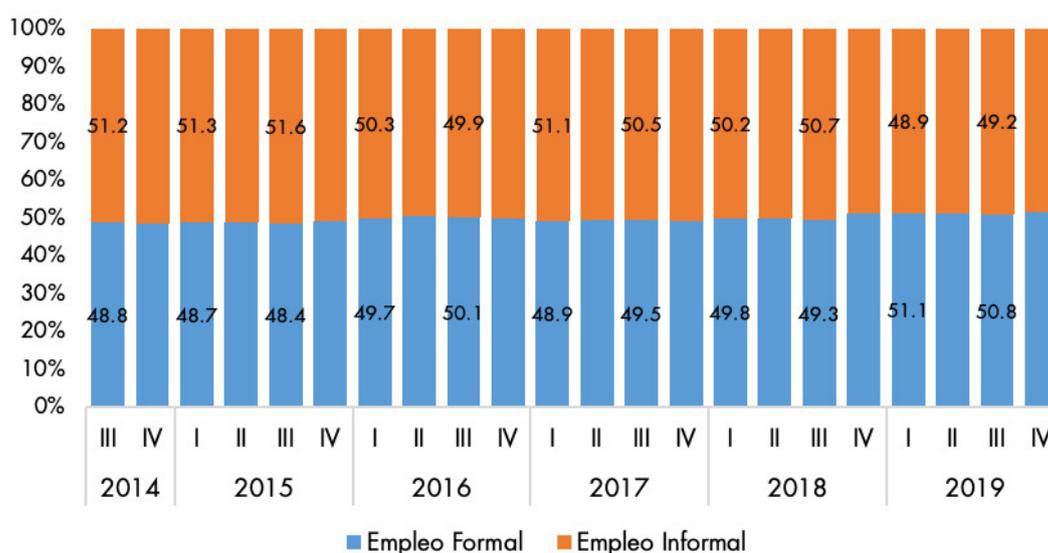
- iv. Los miembros de cooperativas de productores informales (no constituidas como entidades legales); y
- v. Los trabajadores por cuenta propia que producen bienes exclusivamente para el uso final propio de su hogar (si están ocupados).

En consecuencia, para estar afiliado a la seguridad social dominicana es necesario ser un empleado formal en referencia al Régimen Contributivo, por tanto, se puede afirmar que el aumento del empleo formal aumenta necesariamente la cantidad de personas afiliadas, aunque no bajo una relación directamente proporcional.

Como se puede apreciar en el **Gráfico 4**, el empleo formal de manera relativa ha tenido una disminución respecto al empleo informal. Esto no implica que en términos absolutos se esté reduciendo la cantidad de ocupados formales, sino que **la cantidad de ocupados informales está creciendo a mayor ritmo que la cantidad de ocupados formales.**

Gráfico 4. Porcentaje de Empleo Formal y Empleo Informal

trimestre julio-septiembre 2014 / octubre-diciembre 2019

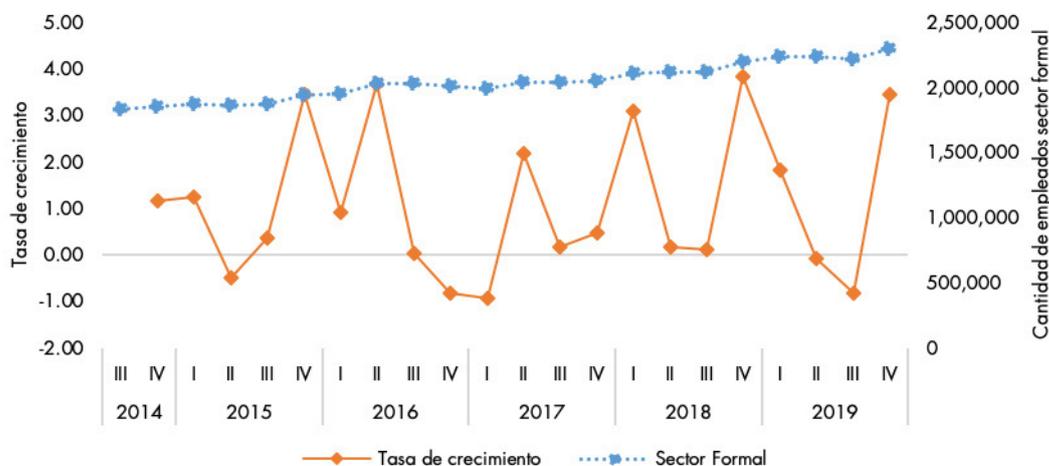


Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado de PRO-COMPETENCIA, en base a la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT) del Banco Central de la República Dominicana.

El **Gráfico 5** muestra que la cantidad de empleados del sector formal ha pasado de 1,832,618 en julio – septiembre 2014 hasta 2,299,153 en el periodo octubre-diciembre 2019, con un crecimiento promedio trimestral que ronda el 1.00%, lo cual se aproxima significativamente a la cantidad de titulares afiliados del Régimen Contributivo.

Gráfico 5. Cantidad de empleados formales y tasa de crecimiento,

trimestre julio-septiembre 2014 / octubre-diciembre 2019



Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado de PRO-COMPETENCIA, en base a la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT) del Banco Central de la República Dominicana.

A esta característica, se le agrega un escenario favorable en donde el Producto Interno Bruto (PIB) registra una expansión del 5.1% para el año 2019, y un promedio de 6.1% para los últimos 5 años, que ubica a la República Dominicana entre los países con mayor crecimiento de América Latina; aunado a un decrecimiento de la tasa de desempleo abierta, que para el 2019 arroja un 6.0%, y a un sector formal que representa al 51.6% para esta misma fecha, quedando en evidencia que **a mejores indicadores económicos y mejoras en las condiciones del mercado laboral, mayor es la cantidad de afiliados cotizantes que se agregan al Régimen Contributivo, aunque la relación no sea directamente proporcional.**

Lo anterior se explica atendiendo al hecho de que según el artículo 36 de la Ley núm. 87-01 **“La afiliación del trabajador asalariado y del empleador al régimen previsional es obligatoria, única y permanente, independientemente de que el beneficiario permanezca o no en actividad, ejerza dos o más trabajos de manera simultánea, pase a trabajar en el sector informal, emigre del país, o cambie de Administradora de Fondos de Pensión (AFP)”.**

2.2.2 Estructura de la oferta

El conocimiento sobre la estructura y funcionamiento de los mercados desempeña una función relevante dentro de los análisis de las condiciones de competencia, pues sirven de marco para el estudio de aspectos más específicos y permiten establecer conclusiones más claras respecto del comportamiento de un mercado particular y los agentes que participan en él.

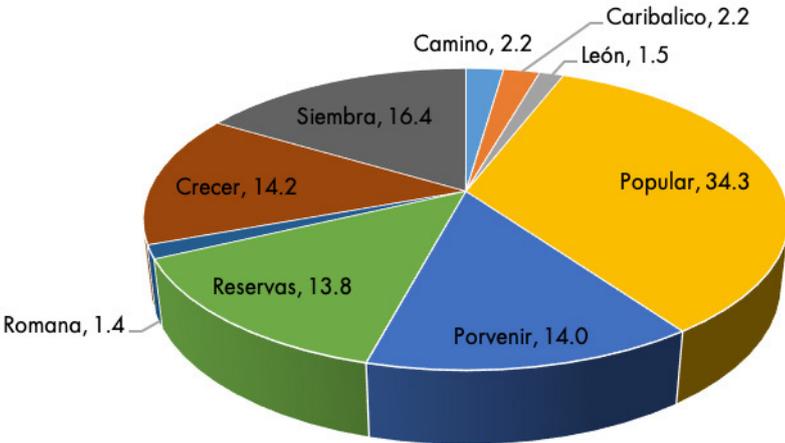
En el caso particular, conocer la estructura de las Administradoras de Fondos de Pensión es de vital importancia para comprender el funcionamiento y las posibles distorsiones o fallas existen-

tes en el mercado en que participan. Por ello, a continuación se describe, desde sus inicios, el funcionamiento del mercado de las AFP en la República Dominicana.

En septiembre del año 2003 inicia el proceso de recaudación de las cotizaciones mensuales al Régimen Contributivo. Para esa fecha en el mercado existían nueve (9) empresas AFP: Camino, Caribálico, León, Popular, Porvenir, Reservas, Romana, Crecer y Siembra.

Asimismo, el sistema contaba con 777,252 afiliados al Régimen Contributivo y las cuatro empresas AFP que concentraban a la mayor cantidad de afiliados eran Popular con el 34.3% de los afiliados, seguido por el 16.4% de Siembra, 14.2% de Crecer y 14.0% de Porvenir.

Gráfico 6. Distribución de los afiliados por AFP, septiembre 2003



Fuente: Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

El **cuadro 3** presenta la evolución de los afiliados a diciembre de cada año hasta junio de 2020, última información disponible. También se muestra la evolución promedio a lo largo de los periodos disponibles para las AFP que aún se encuentran en el mercado analizado.

Cuadro 3. Evolución de la distribución de los afiliados por AFP, 2003-2020

AFP	2003	2006	2009	2012	2015	2019	jun-20	Promedio Dic 2003/Junio 2020
JMMB-BDI	-	-	-	-	-	0.2	0.2	0.1
Atlántico	-	-	-	-	-	1.2	1.3	0.9
Camino ¹	2.3	-	-	-	-	-	-	-
Caribalico ²	2.2	2.2	-	-	-	-	-	-
León ³	1.4	1.2	-	-	-	-	-	-
Popular	34.2	31.5	31.5	31.7	31.7	31.6	31.6	31.8
Porvenir ⁴	14.1	-	-	-	-	-	-	-
Reservas	13.4	14.6	13.2	13.0	13.4	13.8	13.8	13.6
Romana	1.4	1.1	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9
Crecer	14.5	31.7	33.3	33.7	33.3	31.1	31.0	31.4
Siembra	16.4	17.7	21.1	20.7	20.9	21.4	21.4	20.1

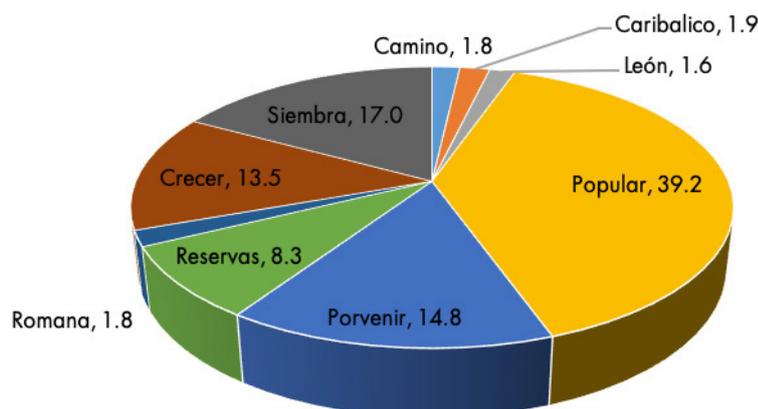
Nota: ¹Camino fue absorbido por Siembra, el 7 de Enero del 2005; ²Caribalico fue absorbido por Siembra, el 10 de Mayo del 2007; ³León fue absorbido por Siembra, el 29 de Junio del 2007; ⁴Porvenir fue absorbido por Scotia Crecer anteriormente llamada BBVA Crecer, el 29 de Octubre del 2004. Las informaciones están referidas hasta junio de 2020.

Fuente: Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

De los datos más notables que se aprecian en el cuadro anterior de destaca la presencia y estabilidad que ha mantenido AFP Popular a lo largo de estos 17 años en cuanto al porcentaje de sus afiliados respecto al resto del sistema, con un promedio de 31.8%; el aumento de la cartera de afiliados que muestra AFP Crecer, el cual pasa de 14.5% en el 2003 a un 31.0% en junio de 2020, mostrando un promedio de 31.4% a lo largo de los años analizados; asimismo se puede observar que AFP Siembra, que para diciembre de 2003 tenía un 16.4% del mercado, pasa a un 21.4% a junio de 2020, con un promedio de 20.1%.

De igual forma, la cantidad de cotizantes al sistema para septiembre de 2003 ascendía a 545,246, de los cuales y de manera muy similar a la distribución de afiliados, presentaban el 39.2% para Popular, 17.0% de Siembra, Porvenir con 14.8% y Crecer representaba al 13.5% del total de cotizantes del sistema.

Gráfico 7. Distribución de los cotizantes por AFP, septiembre 2003



Fuente: Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

De manera análoga, el **cuadro 4** muestra la evolución de los cotizantes al sistema, por AFP y por año, congruente con la distribución de los afiliados mostrada en el cuadro anterior. Del referido cuadro se puede destacar la estabilidad de AFP Popular en el porcentaje de cotizantes; el aumento de cotizantes de AFP Reservas, pasando de 8.3% en el 2003 a 19.0% para junio de 2020; y AFP Crecer y AFP Siembra que al inicio del sistema tenían al 13.3% y 17.4% de cotizantes, pasando a 26.4% y 20.1%, respectivamente, a junio de 2020.

Cuadro 4. Evolución de la distribución de los cotizantes por AFP, 2003-2020

AFP	2003	2006	2009	2012	2015	2019	jun-20	Promedio Dic 2003/Junio 2020
JMMB-BDI	-	-	-	-	-	0.2	0.4	0.2
Atlántico	-	-	-	-	-	1.2	1.4	1.0
Camino ¹	1.8	-	-	-	-	-	-	-
Caribalico ²	2.0	2.0	-	-	-	-	-	-
León ³	1.7	1.6	-	-	-	-	-	-
Popular	38.7	34.8	31.8	32.8	32.5	31.6	31.5	33.6
Porvenir ⁴	14.9	-	-	-	-	-	-	-
Reservas	8.3	14.1	14.4	14.7	15.2	13.8	19.0	14.1
Romana	1.8	1.4	1.1	0.9	0.8	0.8	1.2	1.1
Crecer	13.3	28.3	31.6	31.6	31.2	31.1	26.4	29.0
Siembra	17.4	17.8	21.1	20.0	20.2	21.4	20.1	19.9

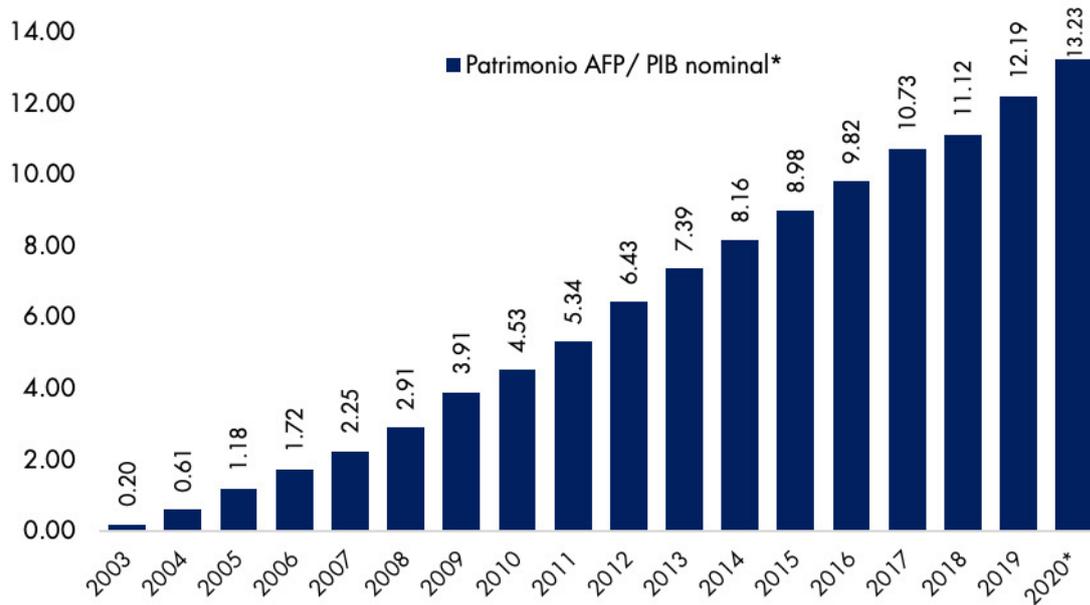
Nota: ¹Camino fue absorbido por Siembra, el 7 de Enero del 2005; ²Caribalico fue absorbido por Siembra, el 10 de Mayo del 2007; ³León fue absorbido por Siembra, el 29 de Junio del 2007; ⁴Porvenir fue absorbido por Scotia Crecer anteriormente llamada BBVA Crecer, el 29 de Octubre del 2004. Las informaciones están referidas hasta junio de 2020.

Fuente: Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

Es importante dimensionar los fondos administrados por las AFP respecto al PIB anual de la República Dominicana. En este sentido, en el siguiente gráfico se observa la participación de los fondos de los trabajadores de capitalización individual administradas por las AFP y el PIB

nominal, en un periodo que abarca desde diciembre de 2003 hasta junio de 2020.

Gráfico 8. Participación de los fondos de pensiones de capitalización individual sobre el PIB, 2003-2020



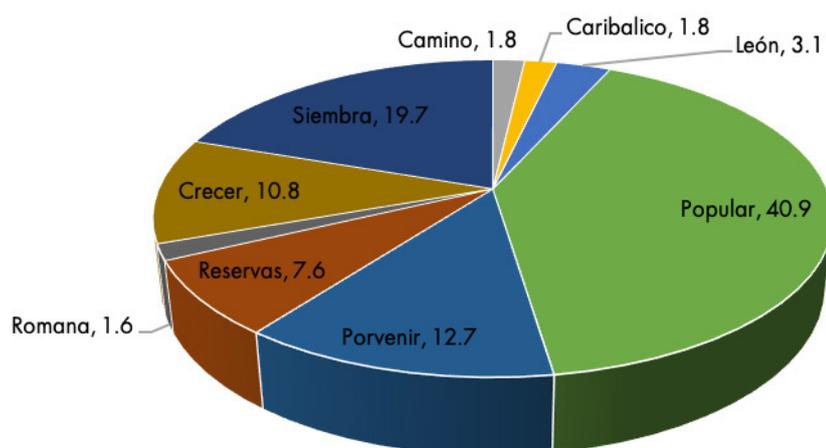
Nota: cálculos realizados sobre el PIB nominal (valor preliminar), acumulado a diciembre de cada año. Para el 2020, se tomó el PIB nominal acumulado a diciembre de 2019 y el patrimonio acumulado de las AFP a junio 2020.

Fuente: Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PROCOMPETENCIA, con datos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y el Banco Central de la República Dominicana (BCRD).

Estos resultados evidencian la importancia del sector en la economía nacional y la evolución sostenida y creciente que ha venido mostrando este mercado a lo largo de los años analizados.

A septiembre del 2003, el patrimonio de las nueve (9) AFP que componían el mercado ascendía a RD\$ 569,038,885 con un 40% en AFP Popular, 19.7% en Siembra, un 12.7% en Porvenir y el 26.7% restante distribuido entre las demás AFP del sistema de cuentas de capitalización individual.

Gráfico 9. Distribución de los fondos administrados por AFP, septiembre 2003



Fuente: Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

El **cuadro 5** muestra la evolución de los fondos administrados por cada AFP, para varios años. Cabe destacar que 4 empresas AFP gestionan el 97.7% de los fondos administrados del sistema de capitalización individual, ascendente a RD\$ 603,411,435 a junio del 2020: AFP Popular con 35.0%, seguido por Crecer con 23.5%, 21.6% en Siembra y 17.5% de Reservas.

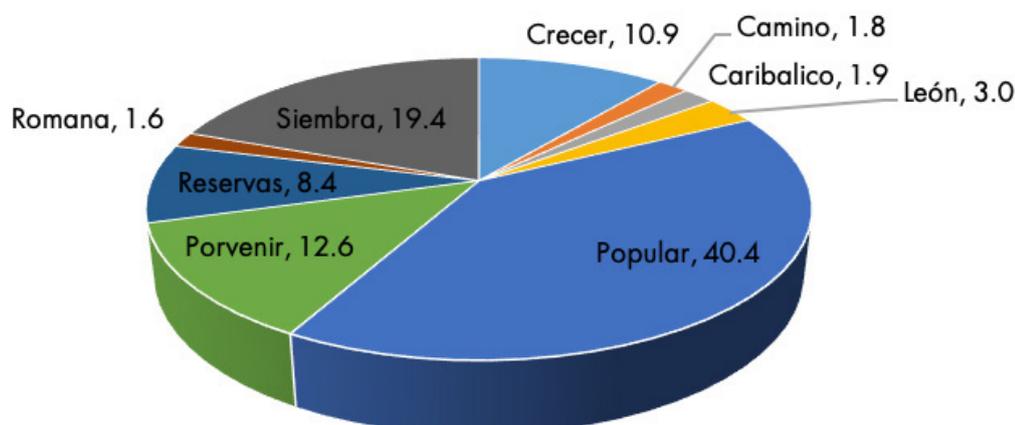
Cuadro 5. Evolución de la distribución de los fondos administrados por AFP, 2003-2020

AFP	Dic 2003	Dic 2006	Dic 2009	Dic 2012	Dic 2015	Dic 2019	Jun 2020	Promedio Dic 2003/Jun 2020
JMMB-BDI	-	-	-	-	-	0.4	0.4	0.3
Atlántico	-	-	-	-	-	0.9	0.9	0.6
Camino ¹	1.8	-	-	-	-	-	-	-
Caribalico ²	1.9	2.0	-	-	-	-	-	-
León ³	3.0	2.7	-	-	-	-	-	-
Popular	40.5	36.8	36.2	35.9	35.4	35.0	35.0	36.2
Porvenir ⁴	12.6	-	-	-	-	-	-	-
Reservas	8.4	15.0	15.5	15.9	16.8	17.6	17.5	15.6
Romana	1.6	1.5	1.2	1.1	1.1	1.0	1.0	1.2
Crecer	10.9	23.1	24.0	24.7	24.9	23.5	23.5	23.3
Siembra	19.3	18.9	23.0	22.5	21.8	21.6	21.6	21.5

Nota: ¹Camino fue absorbido por Siembra, el 7 de enero del 2005; ²Caribalico fue absorbido por Siembra, el 10 de Mayo del 2007; ³León fue absorbido por Siembra, el 29 de Junio del 2007; ⁴Porvenir fue absorbido por Scotia Crecer anteriormente llamada BBVA Crecer, el 29 de Octubre del 2004. Las informaciones están referidas hasta junio de 2020.

Fuente: Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

Continuando con el análisis de las informaciones disponibles, a septiembre de 2003 el sistema contaba con una recaudación de RD\$ 738,790,460.3, distribuidos entre las 9 empresas AFP existentes en el mercado para la fecha. De estas, AFP Popular tenía el 40.4%, seguido por Siembra con 19.4% y Porvenir con 12.6%. El restante 27.6% estaba repartido entre las restantes compañías.

Gráfico 10. Distribución de las recaudaciones por AFP, septiembre 2003


Fuente: Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

En el **cuadro 6** se observa la evolución que han presentado las recaudaciones del sistema a lo largo de estos 17 años, por empresa AFP, de lo cual se destaca la evolución de AFP Crecer, con un promedio de 24.6% a junio de 2020 y de Reservas con un promedio de 15.5% y la estabilidad mostrada por AFP Popular con 35.9% y AFP Siembra con 20.8%.

Cuadro 6. Evolución de las recaudaciones por AFP, 2003-2020

AFP	Dic 2003	Dic 2006	Dic 2009	Dic 2012	Dic 2015	Dic 2019	Jun 2020	Promedio Dic 2003/Jun 2020
Atlántico	-	-	-	-	-	1.0	1.1	0.8
Crecer	11.0	23.8	26.1	26.5	26.8	24.6	23.3	24.6
JMMB-BDI	-	-	-	-	-	0.5	0.6	0.4
Camino ¹	1.9	-	-	-	-	-	-	-
Caribalico ²	1.9	1.9	-	-	-	-	-	-
León ³	2.9	2.3	-	-	-	-	-	-
Popular	40.7	37.2	34.6	35.8	35.1	35.1	33.7	35.9
Porvenir ⁴	12.6	-	-	-	-	-	-	-
Reservas	8.4	14.5	16.1	15.8	16.5	16.9	19.4	15.5
Romana	1.6	1.1	1.0	0.8	0.8	0.8	1.0	1.0
Siembra	19.2	19.2	22.2	21.1	20.8	21.2	20.8	20.8

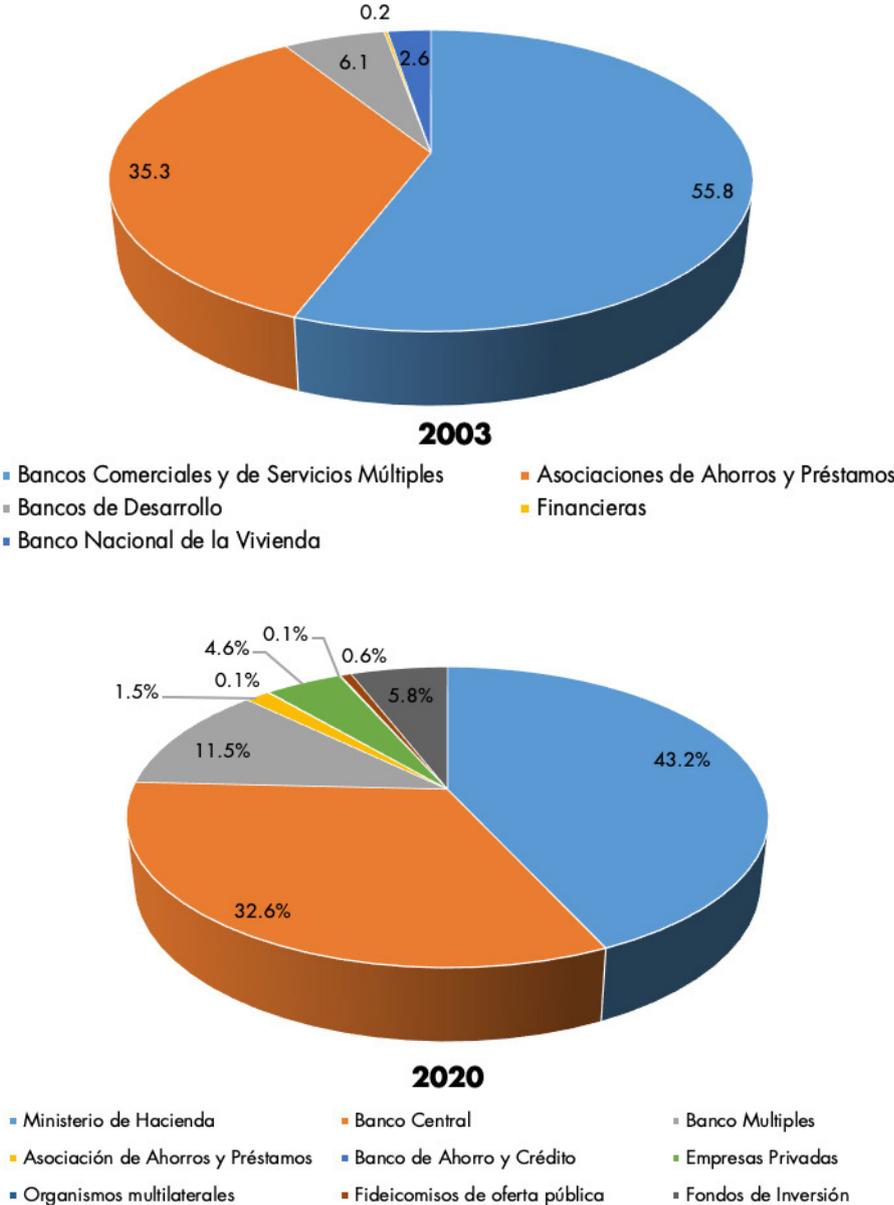
Nota: ¹Camino fue absorbido por Siembra, el 7 de enero del 2005; ²Caribalico fue absorbido por Siembra, el 10 de mayo del 2007; ³León fue absorbido por Siembra, el 29 de junio del 2007; ⁴Porvenir fue absorbido por Scotia Crecer anteriormente llamada BBVA Crecer, el 29 de Octubre del 2004. Las informaciones están referidas hasta junio de 2020.

Fuente: Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

En cuanto a la composición de la cartera de los fondos de pensiones, la diversificación de éstas se encuentra mayormente concentrada en el sector gobierno al 2020, con un 43.2% en el Ministerio de Hacienda y un 32.6% en el Banco Central, para un total de 75.8% del total de

la cartera de inversión de las AFP en el Estado Dominicano. El restante 24.2% está dirigido a Bancos Múltiples, Empresas Privadas, entre otros. En los siguientes gráficos se observa la composición de las mismas para diciembre 2003 y para junio 2020, a modo comparativo.

Gráfico 11. Composición de la cartera de inversiones de las AFP, 2003 y 2020



Fuente: Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN). Los datos del 2003 fueron obtenidos del Boletín Trimestral No. 02, correspondiente a Octubre-Diciembre 2003 y la desagregación de la cartera se extrae de la pág. 53. Los datos del 2020, corresponden al Boletín trimestral No. 68, abril – junio 2020, pág. 77.

El mercado de las Administradoras de Fondos de Pensiones cuenta en la actualidad con 7 empresas, de las cuales 5 se encuentran en el merca-

do desde el año 2003 apuntando a una relativa estabilidad en dicho sector³². Es decir, desde el último año del periodo 2003-2007, en el que se experimentó un mayor flujo de entrada y salida, sólo se ha registrado la entrada de 2 nuevos competidores, las empresas AFP Atlántico en el 2016 y AFP JMMB-BDI en el 2017, ver **Ilustración 2**.

Ilustración 2. Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), periodo 2003 – 2020

Empresa	Fecha de constitución	Periodo de vigencia	Logo
JMMB-BDI	2017	2017- Presente	
Atlántico	2016	2016- Presente	
Camino	2003	2003-2004	
Caribálico	2003	2003-2007	
León	2003	2003-2007	
Popular	2003	2003- Presente	
Porvenir	2003	2003-2004	
Reservas	2003	2003- Presente	
Romana	2003	2003- presente	
Creceer	2003	2003-Presente	
Siembra	2003	2003- Presente	

Fuente: elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

Durante el periodo comprendido entre septiembre 2003 a junio 2020, el mercado de las Administradoras de Fondos de Pensiones dominicano ha experimentado cambios desde el punto de vista de la estructura de la oferta. En concreto, cuatro (4) de las empresas que participaban en el mercado en el 2003 han sido absorbidas por otras empresas, lo cual ha causado una reducción de la cantidad de competidores de nueve (9) a siete (7) durante el periodo citado.

Estas absorciones han modificado al mercado en, por lo menos, dos vías distintas:

³² De acuerdo a la AIOS, en América Latina el promedio de AFP por país es de 5, en donde países como El Salvador posee 2 AFP y México cuenta con 11 AFP.

- i. Han provocado un comportamiento dinámico de las participaciones de algunas empresas (reduciendo el peso de la AFP con mayor patrimonio); y
- ii. Han concentrado más el mercado, haciendo que las (4) empresas AFP con mayor patrimonio pasen de acumular el 84.0% en septiembre de 2003, a un 97.6% en junio 2020.

En palabras de AFP Popular, *“la composición del mercado no es reducida tratándose de un sector híper regulado que requiere altas inversiones de capital y que posee una estricta fiscalización y supervisión de un órgano regulador. (...) Igualmente podemos llegar a la conclusión de nuestro mercado es mucho más dinámico y competitivo que el de otros países si realizamos un análisis comparativo en términos de habitantes por cantidad de afiliados, con Chile, Perú o Colombia...”*.³³

A pesar de los cambios que se han manifestado en la distribución de la oferta, la estructura de comisiones sobre el salario mensual cotizante ha sido una variable estática en el tiempo. Todas las empresas AFP, desde sus inicios, han cobrado el 0.5% por la administración de los fondos, el cual se configura como el precio máximo que el regulador autoriza cobrar por los referidos servicios.

Respecto de la comisión sobre el excedente de rentabilidad la misma ha mostrado diferencias entre empresas AFP. Un caso particular es AFP Romana, quien desde septiembre de 2003 hasta junio 2004 cobraba un 10% sobre exceso de rendimientos y en julio 2004 elevó dicha comisión a un 20%, manteniendo esta comisión hasta antes de entrar en vigencia las nuevas directrices contenidas en la Ley núm. 13-20, que modifica el esquema de comisiones aplicados por las AFP estableciéndose en una sola comisión anual sobre el saldo acumulado para todas las AFP, de 1.2%.

Las demás AFP que forman parte del mercado cobraban el tope de 30% sobre el excedente de rentabilidad desde sus inicios en septiembre de 2003, manteniéndose en este porcentaje hasta la realización de un acuerdo conjunto entre la SIPEN y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), en donde se estipuló que, a partir de noviembre de 2013, las AFP cobrarían un máximo de 25% de la rentabilidad obtenida por encima de la tasa de interés pasiva promedio ponderada de los certificados de depósitos de la banca comercial.³⁴

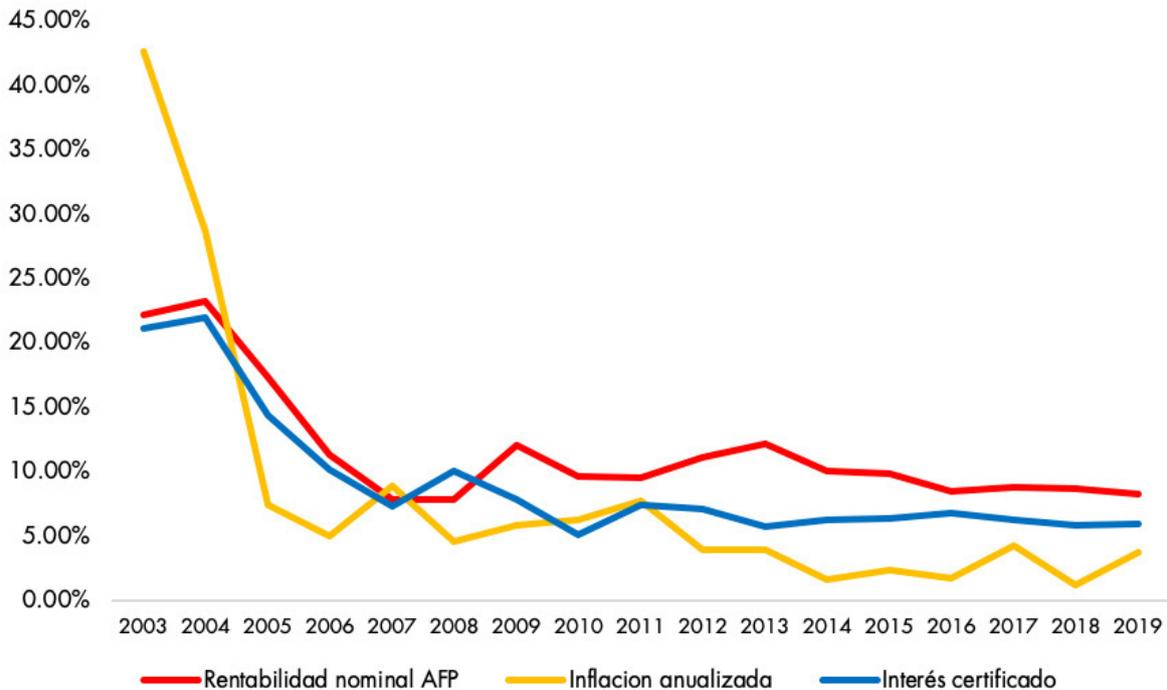
En el siguiente gráfico se muestra el comportamiento de la rentabilidad nominal histórica del promedio de las AFP, la inflación anualizada y la tasa de interés de los certificados de la banca comercial, desde el 2003 al 2019. En este se puede observar de manera consistente que el rendimiento nominal promedio de las AFP sobrepasa la tasa de interés de los certificados de la

³³ Respuesta a requerimiento de AFP Popular, número de recepción C-0454-2020.

³⁴ Superintendencia de Pensiones (SIPEN), Sistema Dominicano de Pensiones. Boletín trimestral No. 42, octubre – diciembre 2013, Pág. 9.

banca, salvo para el año 2008, aunado a la estabilidad económica mostrada por la inflación anualizada luego del 2004, dada la crisis financiera 2003-2004.

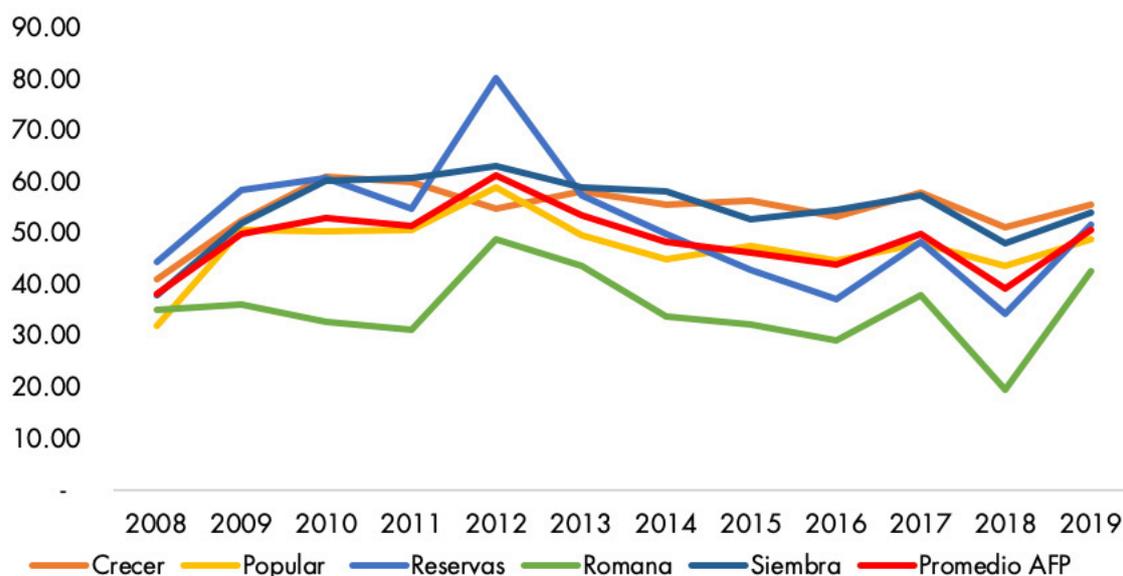
Gráfico 12. Rentabilidad nominal de las AFP, inflación anualizada e interés de los certificados de la banca comercial, 2003-2019



Fuente: elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), Banco Central de la República Dominicana (BCRD) y Superintendencia de Bancos (SIB).

Desde el punto de vista de los resultados financieros de las empresas AFP, estas exhiben márgenes de ganancias netas sobre ingresos apreciables durante el periodo 2008-2019, ver **Gráfico 13**. Luego de cubrir sus costos y deducir los impuestos sobre la renta, las empresas AFP han obtenido utilidades significativamente importantes. Para el periodo citado estos márgenes han permanecido sobre el 19.0% de los ingresos brutos, llegando a posicionarse en 80.2% para AFP Reservas en 2012, con un promedio de 48.8%.

Gráfico 13. Margen neto de ganancias sobre ingresos de las AFP, 2008-2019



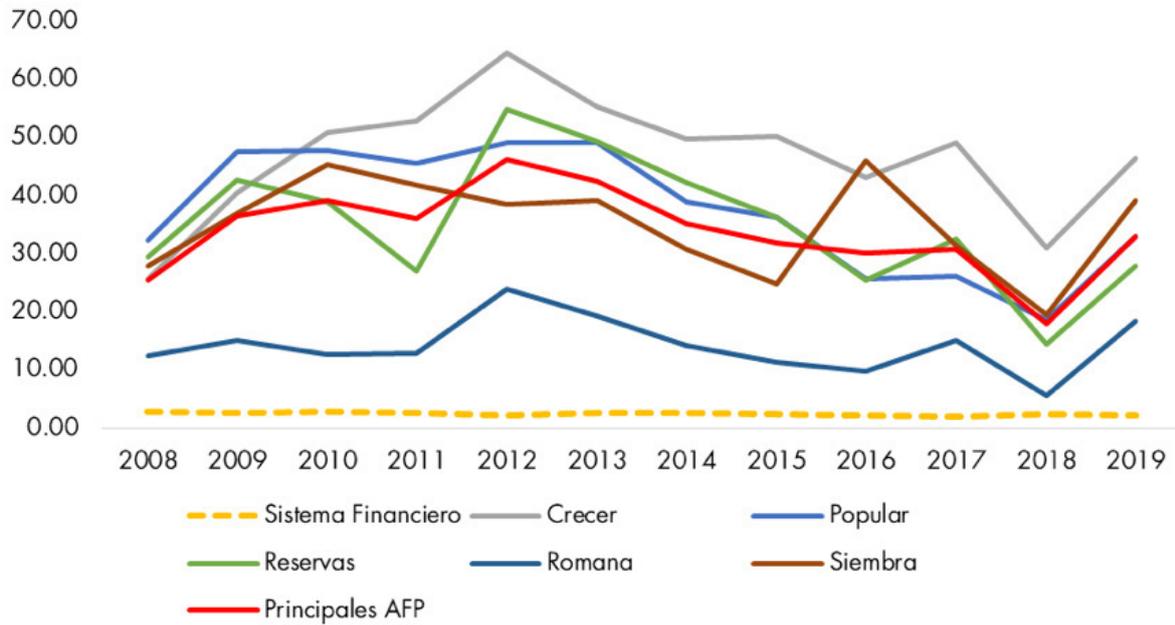
Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

Durante el periodo citado las utilidades netas de las empresas AFP han representado, en promedio, el 54.87% de los ingresos brutos para AFP Siembra, el 54.78% en AFP Crecer, el 51.73% en AFP Reservas y un 47.51% para AFP Popular. En adición, las ganancias netas de AFP Romana representan el 35.29% de sus ingresos, mientras que las AFP JMMB-DBI y AFP Atlántico mantienen utilidades negativas desde su entrada al mercado.

Todo lo anterior se refleja en indicadores financieros sustancialmente favorables en este sector. Dicho esto, en el **Gráfico 14** y en el **Gráfico 15** se presentan los rendimientos sobre activos (ROA) y patrimonio (ROE), indicadores que miden el desempeño, en términos de utilidades, de los recursos de las entidades para las empresas AFP y el Sistema Financiero dominicano, para los años 2008 y 2019.

De acuerdo con lo que se observa en el **Gráfico 14**, las empresas AFP mantienen rendimientos sobre sus recursos superiores al promedio del Sistema Financiero. De manera específica, para el intervalo 2008-2019 el ROA promedio del Sistema Financiero es de 2.44%, mientras que para las 5 principales AFP el mismo varía entre 14.21% (AFP Romana) y 46.65% (AFP Crecer), alcanzando un valor promedio de 33.71%.

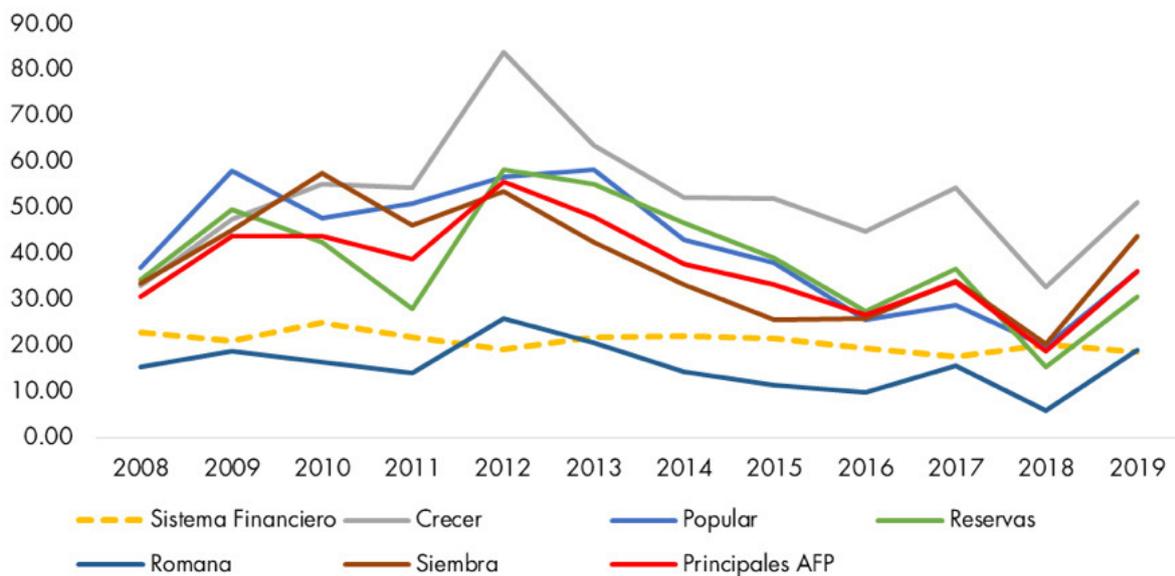
Gráfico 14. Rendimientos sobre activos (ROA) de las AFP y el Sistema Financiero, 2008-2019



Fuente: elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y de la Superintendencia de Bancos (SIB).

En este mismo orden, en el **Gráfico 15** se muestra el ROE promedio del Sistema Financiero y de las AFP, para igual periodo. Según se observa, el ROE es de 20.94% en el Sistema Financiero, mientras que para las 5 principales AFP el mismo varía entre 15.52% (AFP Romana) y 52.06% (AFP Crecer), con un valor promedio de 37.29%.

Gráfico 15. Rendimiento sobre el patrimonio (ROE) de las AFP y el Sistema Financiero, 2008-2019



Fuente: elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y de la Superintendencia de Bancos (SIB).

Luego de este análisis de indicadores financieros sobre las ganancias obtenidas por las AFP y el obtenido por el promedio de las instituciones financieras, para los años citados, cabe preguntarse, ¿por qué el mercado de las AFP no atrae a mayor número de competidores si las ganancias son significativamente superiores que el resto de las entidades que conforman el sistema financiero dominicano?

2.2.3 Estructura de la Demanda

El análisis de la demanda, en combinación con la oferta, desempeña un papel fundamental en el análisis de las condiciones de competencia, puesto que, existen condiciones y estructuras que pueden favorecer o no la ocurrencia de prácticas contrarias a las leyes de competencia. En este sentido, en la presente sección se analiza la demanda de los servicios de las AFP.

De acuerdo con lo anterior, la Ley núm. 87-01, en su artículo 39, señala lo siguiente respecto a los afiliados que ingresan al Sistema de Pensiones: *“Ingresarán en forma obligatoria al Sistema de Pensiones que establece la presente ley”*:

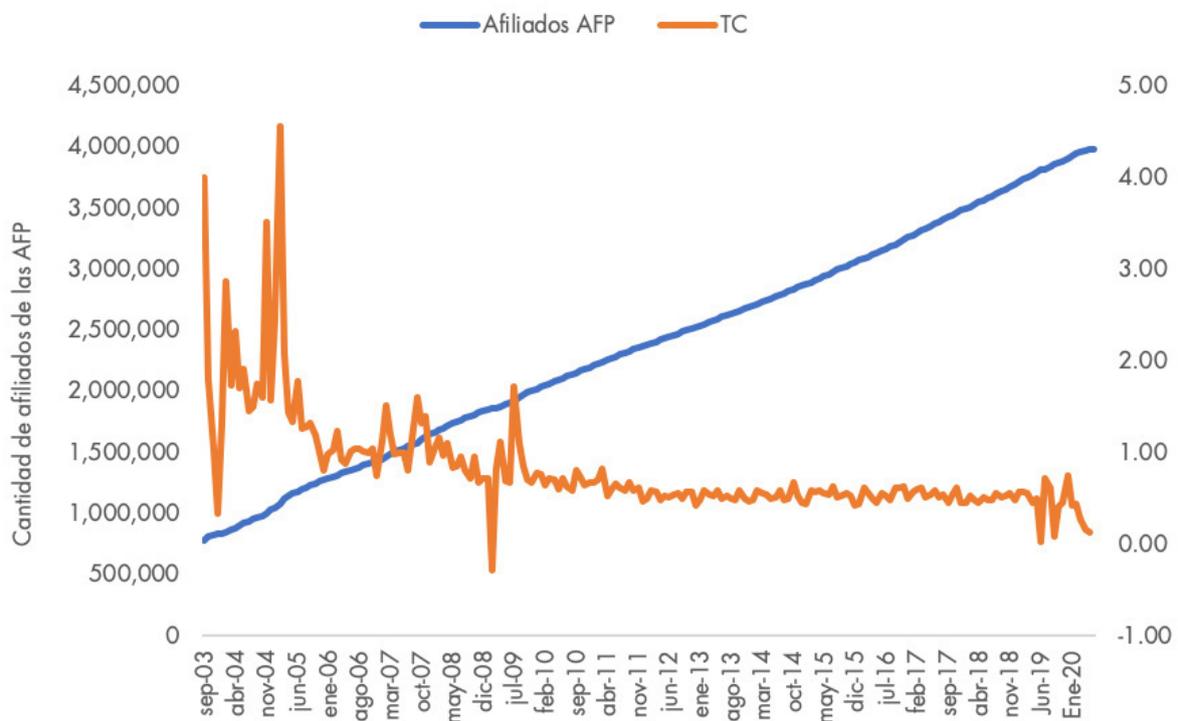
- A. *Los trabajadores públicos y privados que al momento de entrar en vigencia la presente ley coticen al IDSS y/o a cualquier otro fondo básico de pensión y tengan hasta 45 años;*
- B. *Los trabajadores asalariados de cualquier edad al momento de vigencia de la presente ley, no cubiertos por el literal a) del artículo anterior;*
- C. *Las personas de cualquier edad que en lo adelante inicien un contrato de trabajo bajo relación de dependencia;*
- D. *Los trabajadores a que se refiere el ordinal a) del artículo anterior que opten por ingresar al nuevo sistema en las condiciones que establece la presente ley y sus normas complementarias;*
- E. *Los empleadores que reciban ingresos regulares de la empresa ya sea en calidad de trabajadores, de directivos y/o propietarios;*
- F. *Los ciudadanos residentes en el exterior, de cualquier edad, en las condiciones que establece la presente ley y sus normas complementarias.*

Desde la implementación del Sistema de Pensiones actual, las cotizaciones de la población han crecido de forma constante. Para el mes de septiembre del año 2003 se verificaba una cantidad de 777,252 afiliados al sistema de capitalización individual, mientras que para junio de 2020 pasó a los 3,983,073 de afiliados. En este sentido, el crecimiento promedio mensual de los afiliados ha sido de 0.82%, ver **Gráfico 16**. Este aumento, de forma absoluta, se ha mantenido prácticamente constante a lo largo del periodo evaluado. Sin embargo, a pesar de que al evaluar la tasa de crecimiento hasta octubre de 2009, la misma superaba consistentemente el 1.00% mensual, este crecimiento comienza a caer desde noviembre de 2009 hasta junio de

2020, donde el crecimiento promedio mensual ha rondado el 0.55%.

Esto es de esperarse pues, una vez el proceso de afiliación a las AFP integra a todas las empresas formales del mercado laboral, las variaciones de las integraciones de más afiliados al Sistema dependen del crecimiento de los empleos formales que pueda generar la economía dominicana, por lo que el potencial de crecimiento de los afiliados se limita al potencial de la integración de nuevas empresas y sus empleados al sistema.³⁵

**Gráfico 16. Cantidad y tasa de crecimiento de las afiliaciones a las AFP
septiembre 2003- junio 2020**

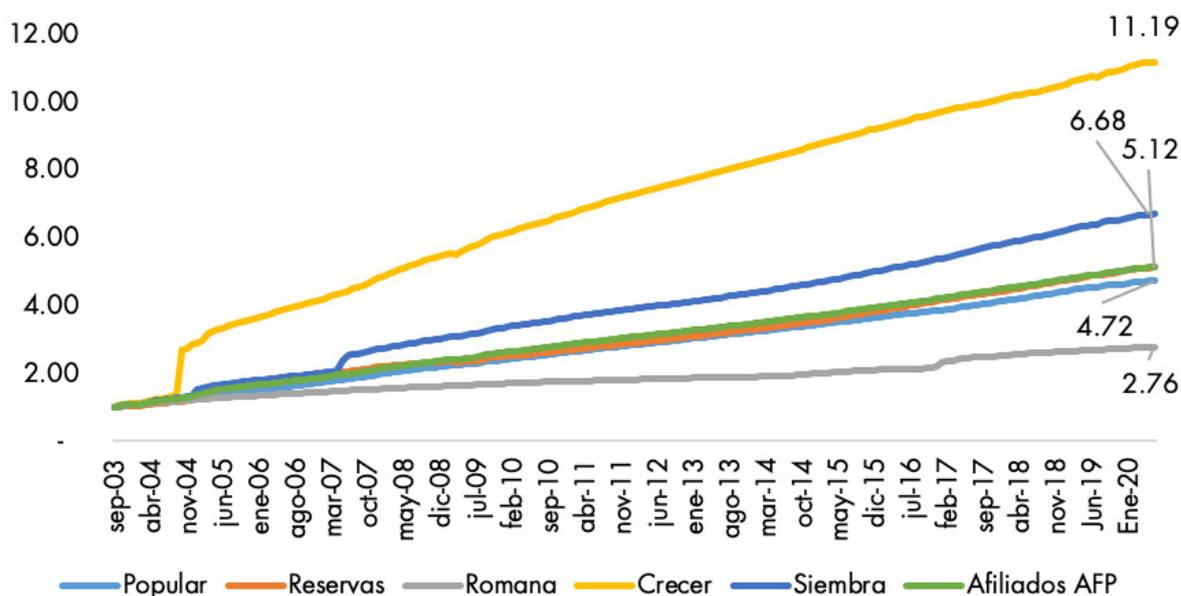


Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

En términos relativos, la cantidad de afiliados a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) se ha incrementado desde el año 2003. En este sentido, en el **Gráfico 17** se muestra la evolución relativa (base 2003) de la afiliación de las AFP durante el periodo septiembre 2003 - junio 2020, mostrando que todas las empresas que han permanecido en el mercado durante el citado periodo tienen entre 2.76 y 11.19 veces más afiliados, en relación a lo que tenían en septiembre del 2003.

³⁵ Actualmente la práctica de afiliación se encuentra regulada a partir de la Resolución núm. 437-20, emitida por la Superintendencia de Pensiones en fecha 18 de noviembre de 2020.

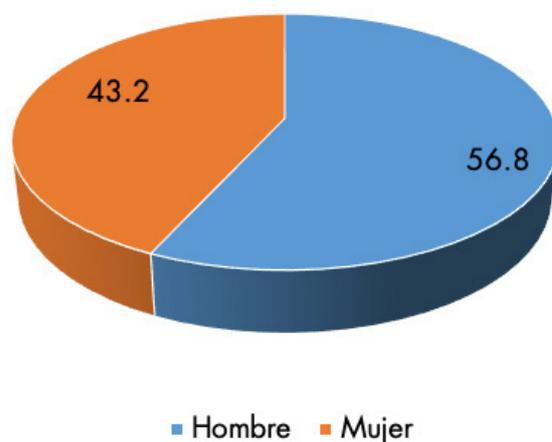
Gráfico 17. Cambio relativo (base septiembre 2003) de la cantidad de afiliados por AFP, septiembre-2003 a junio-2020



Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

En relación con la distribución por género, para junio de 2020, en promedio, el 56.1% de los afiliados al Sistema Dominicano de Pensiones son hombres, y el restante 43.9% son mujeres, con promedios muy similares desde septiembre de 2003, los cuales han rondado el 57.6% para los hombres y el 42.4% para las mujeres. Para las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP, sistema de capitalización individual), a junio de 2020, estas proporciones han sido similares, siendo un 56.8% para hombre y 43.2% para las mujeres, ver **Gráfico 18**.

Gráfico 18. Distribución por sexo de la cantidad de afiliados a las AFP, a junio 2020

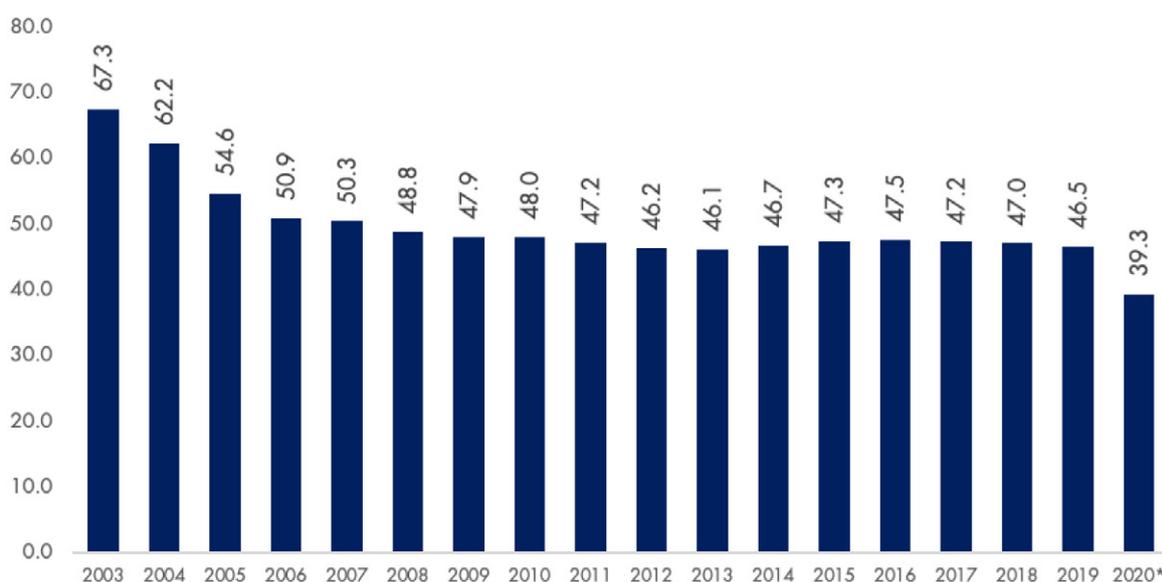


Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), Sistema Dominicano de Pensiones, Boletín trimestral no.68, abril-junio 2020.

En adición, la cantidad de cotizantes en el sistema de capitalización individual es proporcionalmente menor que los afiliados. En este sentido, en el **Gráfico 19** se presenta la evolución de la participación promedio de los cotizantes en el total de afiliados al sistema de capitalización individual para el periodo septiembre 2003 a junio 2020.

En el citado gráfico se evidencia una tendencia a decrecer de esta proporción, siendo la misma inferior al 50.00% de los afiliados desde el año 2008. En general, la proporción de cotizantes en el total de afiliados fue de 49.1% durante el periodo 2003-2020. Esta relativamente baja proporción de cantidad de cotizantes se asocia a la informalidad, el desempleo y subempleo que existen dentro del mercado laboral dominicano.³⁶

Gráfico 19. Cotizantes de las AFP como porcentaje del total de afiliados, 2003-2020



Nota: Los datos del 2020, se encuentran actualizados hasta el mes de junio.

Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

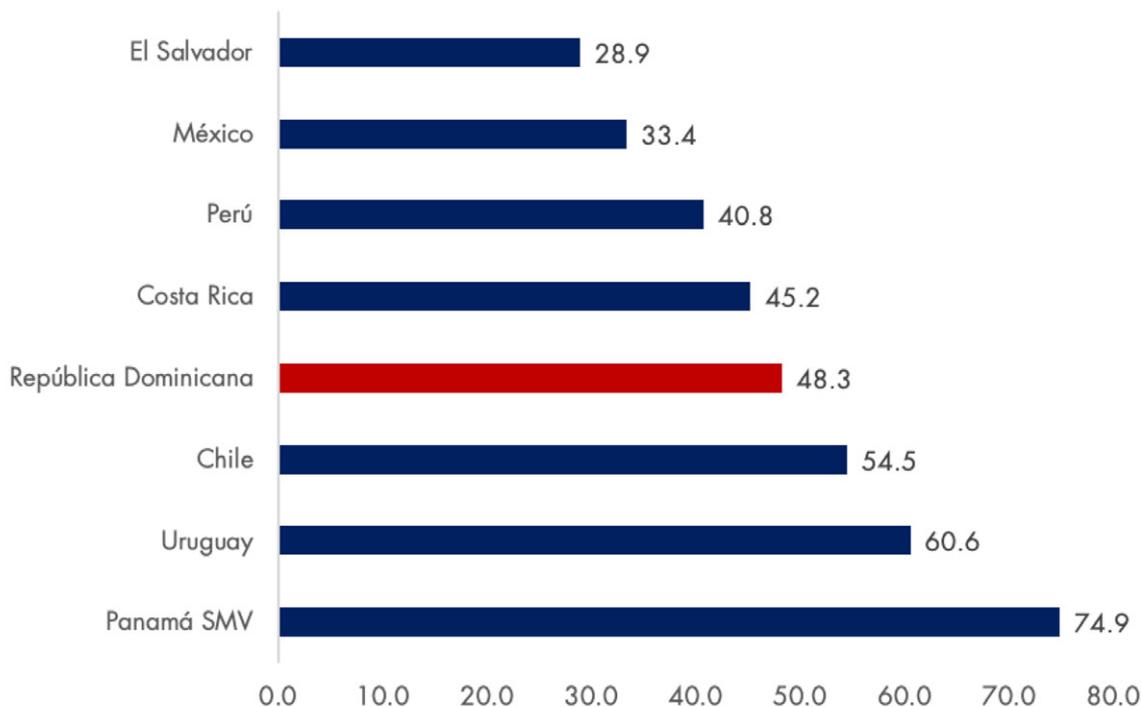
La participación de los cotizantes en el total de afiliados para el periodo citado podría ser considerada ligeramente elevada en comparación a otros países de la región de América Latina. De esta manera, en el **Gráfico 20** se presenta el promedio de cotizantes en relación con la cantidad total de afiliados para países de la región para el periodo enero 2005 - junio 2019.

En los países para los cuales se cuenta con datos para el periodo completo (ocho países) la proporción de cotizantes en relación con el total de afiliados sólo para tres de ellos es mayor que la observada para República Dominicana en el periodo en estudio. De manera específica, la participación promedio de los cotizantes en el total de afiliados para los países considerados,

³⁶ CREES (consultado el 24 de enero de 2020). Sistema de Pensiones Dominicano en Gráfico. Disponible en: <https://www.crees.org.do/es/art%C3%ADculo/sistema-de-pensiones-dominicano-en-gráficas>.

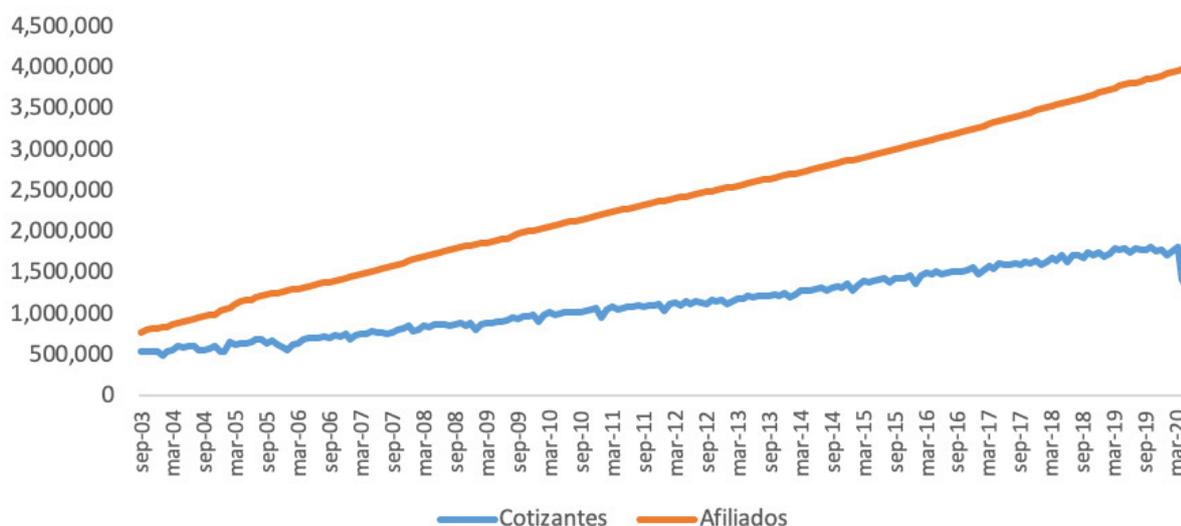
excluyendo a República Dominicana es de 48.3%.

Gráfico 20. Promedio de cotizantes en relación con la cantidad total afiliados para países de la región, enero 2005 - junio 2019



Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS).

Gráfico 21. Cantidad de afiliados y cotizantes de las AFP, periodo septiembre 2003 - junio 2020



Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

A propósito de la diferencia mostrada en el crecimiento entre la cantidad de afiliados y cantidad de cotizantes, de acuerdo al gráfico anterior, es importante destacar que influye en el aumento de afiliados y no de cotizantes el hecho de las afiliaciones a personas no activas en

el mercado laboral que permanecen como afiliados pendientes hasta tanto inicien a cotizar. Muchos de estos afiliados permanecen con este estatus por años.

2.2.4 Sustituibilidad de la oferta

La sustituibilidad desde el punto de vista de la oferta está orientada a identificar la existencia de competidores potenciales, es decir, oferentes de otros productos que puedan inclinarse, en el corto plazo, a producir el bien en cuestión si este experimenta un incremento significativo de precios.

En este sentido, las empresas dedicadas a dar el servicio de administración de fondos de pensiones pertenecen al sector de servicios financieros, de seguros y conexos, en donde también participan las compañías de seguros generales, las administradoras de riesgos de salud (ARS), bolsa de valores, establecimientos bancarios, entre otros, con lo cual la sustituibilidad por el lado de la oferta es posible en este mercado a través de instituciones financieras y grupos económicos que puedan cumplir con las disposiciones legales, los requerimientos técnicos y monetarios establecidos en Ley núm. 87-01, sus modificaciones y normativas complementarias para constituirse en una AFP.

Muestra reciente de esto es la introducción al mercado *“en el 2015 del grupo financiero JMMB-BDI mediante la resolución 373-15 de la SIPEN que les autoriza como grupo a construir y operar la AFP JMMB BDI S.A.”*³⁷ De igual forma, *“AFP Crecer, conformada desde el 2003 de acuerdo con los lineamientos de la Ley núm. 87-01 y adquirida en el 2019 por el grupo Rizek, uno de los mayores grupos económicos diversificados de República Dominicana, con una trayectoria de 100 años operando en los sectores financiero, agricultura, energía y turismo...”*³⁸.

Cabe resaltar que la experiencia internacional ha mostrado que el promedio de AFP por país es bajo. De acuerdo con la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS), en América Latina, el promedio de AFP por país es de 5, en donde países como El Salvador posee 2 AFP y México cuenta con 11 AFP.

2.2.5 Sustituibilidad de la demanda

Debido al marco regulatorio de la República Dominicana y vigente en la Ley núm. 87-01 en donde se impone un carácter de obligatoriedad al servicio de las AFP, según el artículo 36 sobre la afiliación al sistema previsional contributivo, la opción de sustitución de este servicio por otro se disuelve, ya que no existe la posibilidad de demandar otra opción para la administración e inversión de los fondos de pensiones por parte de los afiliados que no sea a través de otra AFP.

³⁷ Página web de AFP JMMB-BDI, <https://do-afp.jmmb.com/node/286>

³⁸ Página web de AFP Crecer, <http://afpcrecer.com.do/abnmnet/templates/SCAFP01.aspx?articleid=52&zoneid=1>

En este sentido, puede concluirse que no existe sustituibilidad desde el punto de vista de la demanda, que no sea el traspaso a otra AFP, y que dicho servicio de administración e inversión de los fondos no cuenta con sustitutos cercanos.

Al respecto, el artículo 4 de la Ley núm. 87-01 sobre los derechos y deberes de los afiliados, establece que, a partir del primer año de la ley, los afiliados tienen derecho a cambiar de Administradora de Fondos de Pensiones anualmente, con un preaviso de 30 días. Luego de trasladarse a otra AFP, el afiliado debe cotizar por lo menos durante seis meses para tener derecho a otro cambio. Sin embargo, si la AFP modifica el costo de administración de los servicios, el afiliado puede moverse en cualquier momento.

3. Niveles de concentración de mercado

Una vez caracterizado el mercado de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), se procede a analizar y profundizar sobre las condiciones de competencia de este. En este apartado, se presenta la estructura del mercado a través de las cuotas de concentración, los índices de concentración C4 e IHH y la consistencia en la relación de estos. En adición, en los capítulos siguientes, se presentan las barreras de entrada de tipo legal, estructural y estratégica existentes en este mercado, para así proceder a analizar los costos que tiene que enfrentar un potencial entrante de querer formar parte del mismo.

En esta sección procedemos a analizar los niveles de concentración del mercado de las AFP. Una de las primeras medidas de aproximación para este fin es el **Coefficiente de Concentración (C_k)** que, gracias a su atributo, en cuanto a la inclusión de un número determinado de empresas, causa que sea una de las medidas más utilizadas para este fin. Para el cálculo, es necesario determinar previamente la **Cuota de Mercado (S_i)** de las empresas, que se refiere a la participación porcentual de los afiliados³⁹ de las administradoras de fondos de pensiones. Con esta misma lógica, las recaudaciones y el patrimonio manejado por las AFP se utilizan para calcular la cuota de mercado para este sector en base a los datos disponibles, al igual que para el índice de concentración.

De manera general, **la cuota de mercado** se estima con la siguiente ecuación:

$$s_i = \frac{q_i}{Q} * 100 \quad (1)$$

Donde: q_i es la cantidad de afiliados de la empresa (i), y Q es la cantidad total de afiliados en el mercado.

El coeficiente de concentración por su parte se formula como:

$$C_k = \sum_1^k s_i = s_1 + s_2 + \dots + s_k \quad (2)$$

Donde: s son las participaciones de las k empresas con mayor participación en el mercado.

Otro indicador que se utiliza para estudiar la estructura de un mercado, es el conocido Índice de Concentración Herfindahl-Hirschman (IHH). La ventaja que posee este indicador es que combina información entre el número de firmas y la distribución del tamaño de las mismas, haciendo que un mayor IHH represente un mayor nivel de concentración.⁴⁰ En dicho sentido, la Resolución 001-2017 del Consejo Directivo de PRO-COMPETENCIA establece rangos para los cuales se puede considerar si un mercado está concentrado o no, siendo la clasificación de la manera siguiente:

³⁹ En relación a las variables a utilizar, esto dependerá de la pertinencia y disponibilidad de las mismas.

⁴⁰ Castañeda, C., "Indicadores de Concentración: Una revisión del marco conceptual y la experiencia internacional" 1, 2007. Lima, Perú.

- **Mercados no concentrados** → IHH menor a 1,500 puntos.
- **Moderadamente concentrados** → IHH entre 1,500 puntos y 2500 puntos.
- **Altamente concentrados** → IHH por encima de los 2,500 puntos.

Como puede apreciarse en el **Cuadro 7**, el mercado de las **Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)** ha estado altamente concentrado desde el año 2005, siendo el IHH superior a los 2,500 puntos al observar el indicador en base al número de afiliados y las recaudaciones, pero al analizar esta misma información en base al patrimonio, esta alta concentración se manifiesta desde el 2007 a la fecha. De igual forma, el C4 refleja que desde el año 2004, las cuatro principales AFP acumulan consistentemente más del 91.00% del mercado. **Estos resultados evidencian que el mercado de las AFP es un mercado altamente concentrado, con una estructura oligopólica**⁴¹.

Cuadro 7. Índice de Concentración Herfindahl-Hirschman y C4 en base al patrimonio, afiliados y recaudación (individualización) de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), 2003-2020

Año	Patrimonio		Afiliados		Recaudación	
	C4	IHH	C4	IHH	C4	IHH
2003	83.39	2,382	78.59	2,046	83.43	2,390
2004	91.51	2,458	92.98	2,463	92.02	2,473
2005	93.53	2,492	95.36	2,508	93.91	2,665
2006	93.79	2,483	95.45	2,529	94.72	2,541
2007	98.60	2,671	98.96	2,679	99.03	2,615
2008	98.70	2,666	99.02	2,704	98.98	2,637
2009	98.76	2,661	99.06	2,719	98.99	2,631
2010	98.81	2,659	99.11	2,731	99.09	2,642
2011	98.87	2,656	99.15	2,738	99.12	2,665
2012	98.91	2,654	99.18	2,743	99.16	2,679
2013	98.95	2,654	99.21	2,742	99.21	2,676
2014	98.94	2,643	99.22	2,739	99.19	2,665
2015	98.94	2,635	99.23	2,728	99.18	2,656
2016	98.72	2,617	98.88	2,694	98.97	2,645
2017	98.39	2,596	98.33	2,653	98.48	2,616
2018	98.10	2,580	98.12	2,634	98.15	2,597
2019	97.74	2,559	97.86	2,615	97.72	2,569
2020	97.66	2,555	97.76	2,608	97.26	2,494
Promedio	96.80	2,590	96.97	2,626	97.03	2,603

Nota. Las informaciones para el año 2020 se encuentran calculadas hasta junio, según disponibilidad.

Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

⁴¹ Los oligopolios son mercados caracterizados por la presencia de un pequeño número de competidores y barreras a la entrada, en donde los agentes económicos son interdependientes dado que sus decisiones estratégicas tienen impacto en los demás.

4. Barreras de Entrada

Según la OCDE, las barreras de entrada se definen como “los elementos que obstaculizan la entrada de nuevas empresas al mercado relevante”. Existen diversos tipos de barreras de entrada a un mercado: las barreras legales, estructurales y estratégicas⁴².

4.1 Barreras Legales

De acuerdo a Tarjizán y Paredes, las barreras legales se originan en las normativas, leyes, entre otras, y corresponden a aquellas con las cuales, por algún cuerpo legal, se impide, limita o se encarece la entrada de nuevas empresas en una industria⁴³. Este tipo de barreras de entrada interfieren en los mercados. En sentido amplio, son aquellas regulaciones establecidas por gobiernos y asociaciones profesionales.

La Superintendencia de Pensiones (SIPEN), se ampara en las siguientes leyes, decretos, reglamentos y normas para el ejercicio de sus funciones:

- La Constitución de la República, publicada en la Gaceta Oficial No.10805 del 10 de julio de 2015, en donde en el Art. 60 especifica el “Derecho a la seguridad social” que tiene toda persona. *“El Estado estimulará el desarrollo progresivo de la seguridad social para asegurar el acceso universal a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez”*.
- La Ley núm. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, promulgada el 9 de mayo de 2001, la cual se constituye como el consenso entre empleados, empleadores y gobierno, a través de un esquema abierto y participativo, teniendo como referencia las reformas previsionales en Latinoamérica. En el ámbito previsional tiene como objetivo regular y velar por los derechos y deberes recíprocos del Estado y los ciudadanos en cuanto a la protección de los riesgos de: vejez, cesantía por edad avanzada, discapacidad y sobrevivencia.
- El Reglamento de Pensiones de la Seguridad Social, promulgado por Decreto núm. 969-02, de 19 de diciembre de 2002, el cual establece específicamente el marco general de aplicación del Régimen Contributivo.
- El Reglamento de Sanciones del Sistema Dominicano de Pensiones, aprobado mediante Resolución núm. 61-03 del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), el 6 de febrero de 2003.
- El Reglamento del Régimen Subsidiado, promulgado por el Decreto núm. 549-03, de 6 de junio de 2003.

⁴² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), “Herramientas para la Evaluación de la Competencia”. París, 2011.

⁴³ Tarjizán, J., & Paredes, R., “Organización Industrial para la Estrategia Empresarial”, México D.F.: Prentice Hall, 2006.

- El Reglamento que establece normas y procedimientos para las apelaciones ante el Consejo Nacional de Seguridad Social, aprobado por el CNSS en el año 2005.
- La Ley núm. 188-07, que introduce modificaciones a la Ley núm. 87-01, promulgada el 9 de agosto de 2007.
- La Ley núm. 177-09, que otorga amnistía a todos los empleadores públicos y privados, sean personas físicas o morales, con atrasos u omisiones en el pago de las cotizaciones relativas a los aportes del trabajador y las contribuciones del empleador al Sistema Dominicano de Seguridad Social, que hayan estado operando durante la vigencia de la Ley núm. 87-01, de 24 de junio de 2009.
- Ley núm. 189-11, Ley de Desarrollo del Mercado Hipotecario y de Fideicomiso.
- Decreto núm. 543-12 de la Ley de Compras Contrataciones de Bienes, Servicios Obras y Concesiones.
- Ley núm. 107-13 sobre los Derechos y Deberes de las Personas en relación con la Administración Pública.
- La Ley núm. 107-13 sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la administración y de procedimiento administrativo, de 6 de agosto de 2013.
- Decreto núm. 363-16 Reglamento de aplicación de la Ley núm. 5-13 sobre Discapacidad.
- Decreto núm. 119-16 que modifica varios artículos sobre el tema de valores de fideicomiso.
- Ley núm. 249-17 del Mercado de Valores de la República Dominicana.
- Decreto núm. 408-17 sobre el Reglamento de aplicación de la Ley núm. 155-17 contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva.
- Ley núm. 13-20, que fortalece la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) y la Dirección General de Información y Defensa del Afiliado (DIDA), modifica el recargo por mora en los pagos al Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) y modifica el esquema de comisiones aplicados por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).
- Resoluciones de la Comisión Clasificadora de Riesgos y Límites de Inversión (CCRYLI).
- Resoluciones del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS).
 - Resolución No. 289-03 de 15 de marzo de 2012. El CNSS aprobó que todos aquellos afiliados que al momento del inicio del Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia, el 1 de junio del año 2003, tenían más de 45 años de edad, contaban con derechos adquiridos por las leyes 1896-48 sobre Seguros Sociales y/o 379-81 sobre las Jubilaciones y Pensiones de los Empleados del Sector Público y fueron afiliados de manera automática o voluntaria a una AFP, podrán solicitar su traspaso al Sistema de Reparto al momento de cumplir con los requisitos de pensión establecidos por las citadas leyes.
 - Resolución No. 307-01. Para conocer el Recurso de Apelación Interpuesto por la DIDA contra la posición de la SIPEN respecto al requisito del pago de impuestos

sucesorales, requeridos por las AFP para la devolución de los aportes acumulados en las CCI de afiliados fallecidos. Esta Comisión deberá presentar su informe al CNSS en el plazo establecido por el Reglamento que establece Normas y Procedimientos de Apelación ante el CNSS.

- Resolución No. 60-05. Que inicia el proceso de afiliación del Régimen Contributivo del Sistema Dominicano de Seguridad Social en lo relativo a salud, riesgos laborales y pensiones.
 - Resolución No. 126-14. Que aprueba resolución del Comité Interinstitucional de Pensiones sobre el pago de beneficios a los afiliados con ingreso tardío a una AFP del Régimen Contributivo del Sistema de Pensiones.
 - Resolución No. 97-03. Que autoriza a la Superintendencia de Pensiones a implementar un mecanismo transitorio para conceder las pensiones de discapacidad en aquellos casos en los cuales la propia Compañía de Seguros contratada por la AFP, está en disposición de obviar los trámites de evaluación de discapacidad a cargo del personal médico especializado, por entender que la pensión por discapacidad procede.
 - Resolución No. 61-03. Mediante la cual se aprueba el Reglamento de Sanciones del Régimen Previsional sometido por la Superintendencia de Pensiones.
 - Resolución No. 73-05. por la cual se instruye a la Superintendencia de Pensiones a convocar, a la brevedad posible, un encuentro con los miembros del Consejo a fin de informar en forma detallada sobre el proceso de instalación del Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia y aclarar todas las inquietudes con relación al Sistema de Pensiones.
- Resoluciones de la Comisión Técnica sobre Discapacidad (CTD).
 - Resolución de 12/09/2005. Para remitir las Normas para la Evaluación y Calificación del Grado de Discapacidad de los Afiliados al Sistema Dominicano de Pensiones, atendiendo a la profesión o especialidad del trabajo de la persona afectada, a fin de que sean sometidas a la consideración del Consejo Nacional de Seguridad Social, para fines de conocimiento y decisión, tal y como lo establece el artículo 49 de la Ley 87-01.
 - Resolución del 20/01/2004, mediante la cual se solicita una dispensa al CNSS para los casos de discapacidad evidente. Asimismo, permitir que las Compañías de Seguros, en base a sus procedimientos establecidos, evalúen la discapacidad del afiliado para el otorgamiento de la pensión correspondiente, donde el afiliado preserva el derecho de agotar el procedimiento establecido por la Ley a través de las Comisiones Médicas.
 - Resolución del 23/04/2003. Sobre la Normas para la Evaluación y Calificación del grado de Discapacidad de los afiliados al Sistema Dominicano de Pensiones.

- Resolución del 26/06/2003. Sobre el Manual de Procedimientos Administrativos para la Calificación del grado de Discapacidad en la evaluación de solicitudes de pensiones sometidas por los afiliados en caso de enfermedades o accidentes no laborales.

En el caso particular, es importante analizar algunos aspectos fundamentales que se encuentran enmarcadas en las disposiciones de la Ley núm. 87-01 y su Reglamento de aplicación núm. 969-02, los cuales podrían constituir barreras de entrada al mercado de las AFP, crear fallas o desincentivar el accionar de la población.

El artículo 80 de la Ley núm. 87-01 especifica que *“las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) son sociedades financieras constituidas de acuerdo a las leyes del país, con el **objeto exclusivo** de administrar las cuentas personales de los afiliados e invertir adecuadamente los fondos de pensiones; y otorgar y administrar las prestaciones del sistema previsional, observando estrictamente los principios de la seguridad social y las disposiciones de la presente ley y sus normas complementarias”*. Esta exclusividad exigida por ley impide a una empresa gestionar varias actividades que no sean las plasmadas en esta ley, por ende, es una fuerte barrera legal que exige a una empresa adecuar sus actividades para ofrecer únicamente el servicio de administración e inversión de los fondos de pensión. Esto implica una especialización exclusiva en la referida área para el adecuado manejo de las CCI, de uso exclusivo en esta actividad.

El carácter de **Obligatoriedad** enmarcado dentro de los principios rectores del Sistema, **desde el punto de vista de la competencia se constituye en un elemento a analizar con detenimiento, ya que este principio por sí solo crea una falla de mercado**⁴⁴, pero como se analiza más adelante, es necesaria dado el comportamiento habitual de las personas⁴⁵:

- La protección de la sociedad frente al “riesgo moral” de las personas que no realizan el ahorro correspondiente para hacer frente a su periodo de inactividad en la vejez, esperando que el Estado las otorgue bajo la forma de asistencia. Las personas tienden a no querer posponer su consumo presente por consumo futuro, y dado que las prestaciones del Sistema de Pensiones es un “ahorro obligatorio, con un fin determinado (vejez, invalidez, sobrevivencia), cuya disponibilidad de fondos solo es posible tras haber acreditado por lo menos un mínimo de 360 cotizaciones y 60 años de edad”, está claro que los individuos por sí solos no tenderían a hacer tal previsión de ahorro, diluyéndose entonces el bienestar general.

⁴⁴ La obligatoriedad del sistema es en sí una falla de mercado porque la persona no tiene libertad de elegir consumo presente en detrimento del consumo futuro.

⁴⁵ Hugo Bertín, Roberto Calvo, “Fallas del mercado y estrategias de regulación: los Fondos de Pensiones en Argentina”, publicado en edición denominada “Estrategias de regulación y competencia en el mercado de Fondos Privados de Pensiones en Latinoamérica, de la Revista de Temas Financieros.

- Comportamientos de “miopía” de las personas que no realizan las previsiones para el financiamiento en la vejez. Nuevamente, como las personas prefieren consumo presente sobre consumo futuro, y el ahorro para la vejez es un consumo pospuesto para el futuro, las personas dan poca o ninguna importancia a evaluar de manera continua el funcionamiento de los sistemas de pensiones, sus derechos y sus obligaciones. En específico, los afiliados por lo general no se interesan en la estructura de comisiones entre AFP, los rendimientos de las cuentas, la cobertura del sistema, las modalidades de las prestaciones, entre otros temas.

El artículo 4 sobre Derechos y deberes de los afiliados de la Ley núm. 87-01, entre otras cuestiones, aborda el procedimiento para realizar un traspaso entre AFP.

“A partir del primer año de entrar en vigencia esta ley, los afiliados tendrán derecho a cambiar de Administradora de Fondos de Pensiones una vez por año, con el sólo requisito de un preaviso de 30 días de acuerdo a las normas complementarias. Luego de trasladarse a otra AFP deberá cotizar por lo menos durante seis meses para tener derecho a otro cambio. Empero, podrán hacerlo en cualquier momento si la AFP modifica el costo de administración de los servicios.”

De este párrafo se deduce que la modalidad bajo la cual el afiliado puede cambiar de manera inmediata de compañía es si las AFP aumentan los costos de administración del servicio, los cuales se encuentran regulados con tope máximo de 0.5% sobre fondos administrados y 30% sobre excedente de rentabilidad, según la misma Ley núm. 87-01 y vigente hasta la promulgación de la Ley núm. 13-20 que enmarca dichos costos de manera conjunta en un 1.2%. Otra justificación para poder hacer un traspaso entre AFP es si resulta disuelta o absorbida por otra en un proceso de fusión.

El principio de libre elección que rige el Sistema Dominicano de Seguridad Social tiene la finalidad de que los afiliados, haciendo uso de la información, puedan elegir y traspasar sus fondos libremente entre empresas AFP, en casos de precios elevados o mal servicio, pero la baja cultura previsional que tiene la población, la desinformación y el desconocimiento de aspectos básicos del mercado objeto de análisis evitan que los trabajadores puedan inclinarse por aquellas AFP que ofrecen la mejor combinación de costos y rentabilidad. En efecto, los resultados del análisis de las informaciones a las que se ha tenido acceso en el marco del presente estudio sugiere que los consumidores no parecen responder ante diferencias existentes entre comisiones y rentabilidad, como lo es la comisión por administración del fondo, lo cual hace que la demanda sea inelástica; es decir, que los afiliados de una AFP no reaccionan a la variación de los precios del mercado⁴⁶.

⁴⁶ Superintendencia de Pensiones (SIPEN), Sistema Dominicano de Pensiones. Boletín trimestral No. 53, julio-septiembre 2016, Pág. 14.

Sobre el particular, estudios realizados en el país por la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS) y la firma Ipsos Public Affairs⁴⁷, señalan que los afiliados no entienden el Sistema de Pensiones y que tienen poco interés en comprender como funciona, pues a través de una muestra representativa para Santo Domingo y el Distrito Nacional, al momento de consultar a afiliados del sistema los mismos respondieron en el sentido siguiente:

- ✓ El 82% de los entrevistados contestaron no haber tenido contacto con su AFP en los últimos 12 meses,
- ✓ El 57% estaría dispuesto a ahorrar por su cuenta y no en una AFP, cuestión que pone en evidencia el desconocimiento de la rentabilidad que recibe el ahorro previsional cuando se administra por actores especializados.

Estos resultados son similares a los resultados obtenidos a partir de una encuesta realizada por el Banco Central de la República Dominicana en el 2014, sobre Cultura Económica y Financiera, la cual arrojó que:⁴⁸

- ✓ Del total encuestado, solo el 28% decía conocer la función de una AFP;
- ✓ El 17% del universo afirmaba que sabían qué uso las AFPs le daban a los fondos de los trabajadores;
- ✓ Solo un 11% decía conocer acerca de los seguros de discapacidad o por vejez propios del régimen de seguridad social.
- ✓ Al limitarnos a los encuestados que respondieron estar afiliados a una AFP, el 62% (o 6 de cada 10) decía conocer cual administradora gestionaba sus recursos, aunque apenas el 31% conocía a cuánto ascendían los aportes en sus cuentas de capitalización individual.

Por otro lado, estudios que procuraban analizar las causas de no cotización demuestran que al momento de preguntarle a los afiliados si conoce cuánto dinero tiene acumulado en su AFP, el 62.5% respondió no saber, lo cual resulta ser un porcentaje bastante alto. De hecho, al consultárseles sobre si leen su estado de cuenta, solo el 53.8% declaró leer y verificarlo y un 17% declaró que ni siquiera conoce la AFP en la que está afiliado⁴⁹.

Estos hechos ponen en evidencia, por un lado, que las personas no perciben los fondos de pensiones como parte de sus ahorros, y en base a ello se manifiesta la falta de interés en conocer el sistema al que hemos hecho referencia previamente; y por otro, que las personas no leen la información que les llega regularmente a través de los estados de cuenta porque en general

⁴⁷ Ibidem, Pág. 14.

⁴⁸ Banco Central de la República Dominicana, "1ra. Encuesta de Cultura Económica y Financiera de la República Dominicana", 2014

⁴⁹ Ibidem, Pág. 15.

no la entienden o porque la consideran irrelevante. Al respecto, es importante destacar que la misma obligatoriedad y complejidad del sistema influye en que la información que manejen los afiliados y la importancia que estos le atribuyen a la misma sean bajas.

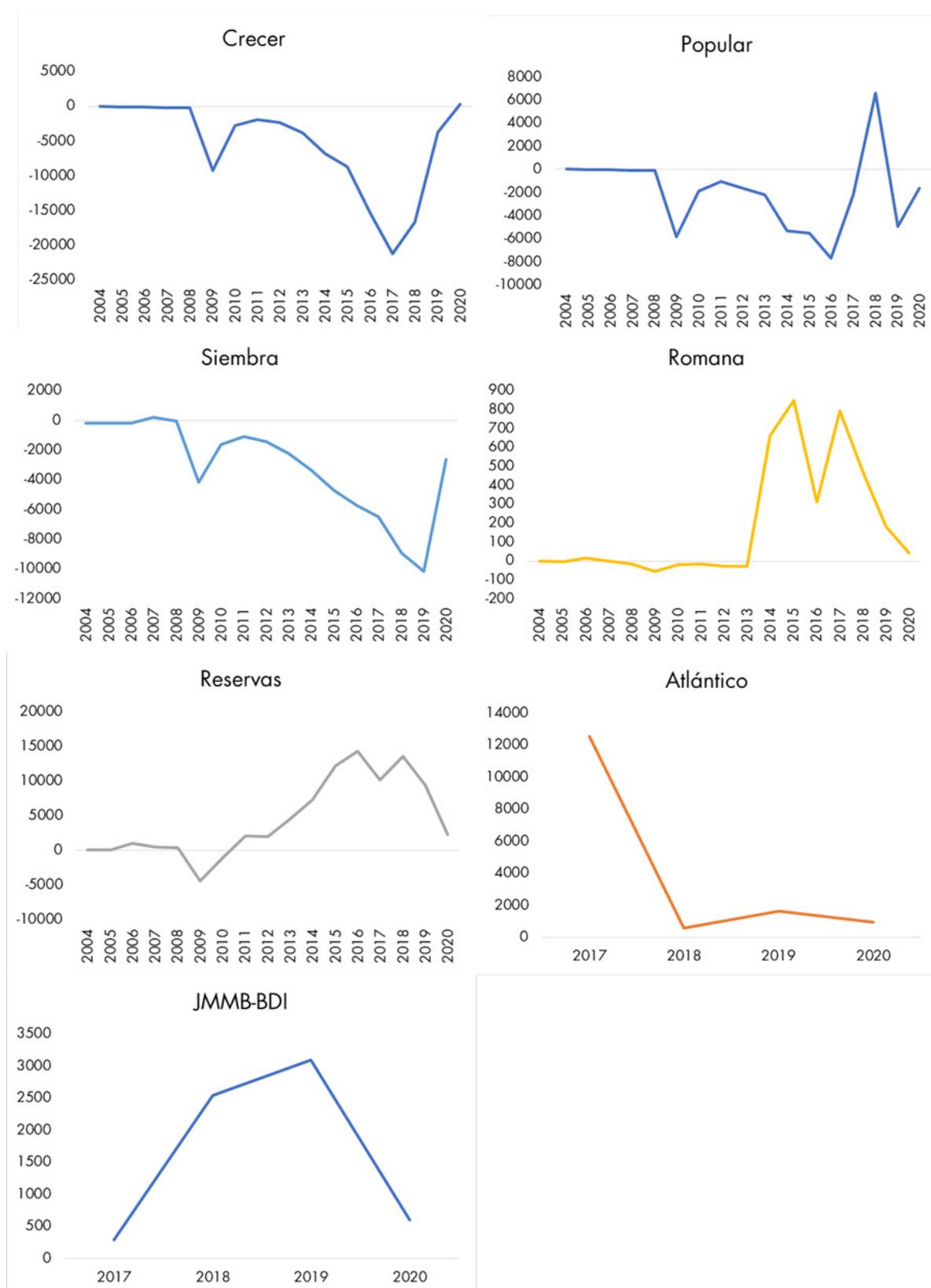
Este comportamiento de los consumidores del Sistema de Pensiones implica una baja sensibilidad de la demanda que no promueve una presión competitiva que lleve a mejores resultados y condiciones de servicio, y a su vez se constituye también en una barrera de entrada que limita el interés de potenciales inversionistas.

La combinación de barreras de entrada con la insensibilidad de la demanda se traduce en el bajo grado de competencia que se evidencia en el mercado, considerando las altas rentabilidades de las AFP y un mercado cautivo de afiliados, que les permiten que, en vez de competir entre ellas, se limiten a competir por los clientes nuevos que entran al sistema, lo cual depende de las condiciones del mercado laboral.

No obstante lo anterior, si se analiza el escenario en donde se considera que el **afiliado es un ente bien informado**, si una AFP proporciona a sus clientes mayor rentabilidad real/nominal, mejor servicio, menores costos etc., este afiliado deberá esperar que transcurran 6 meses reglamentarios para solicitar el traspaso, y esto lo puede hacer una vez por año, **lo que termina siendo un desincentivo a traspasarse y a que las estadísticas no reflejen las consecuencias de las variaciones en los precios, de existir. Esta situación también configura una barrera a la entrada de nuevos participantes que, aun ofreciendo, por ejemplo, mejores comisiones y rendimientos, deben esperar el referido plazo para que un afiliado pueda trasladarse a su compañía.**

A continuación, se muestra el comportamiento de los traspasos entre las distintas AFP en la República Dominicana desde julio 2004, los cuales se configuran como compañías que ceden y compañías que reciben afiliados, de acuerdo con el balance neto. Las administradoras que históricamente ceden son Crecer, Popular y Siembra, mientras el resto se configuran como receptoras netas, ver **Gráfico 22**.

Gráfico 22. Evolución del traspaso neto por AFP, julio-2004 a junio-2020

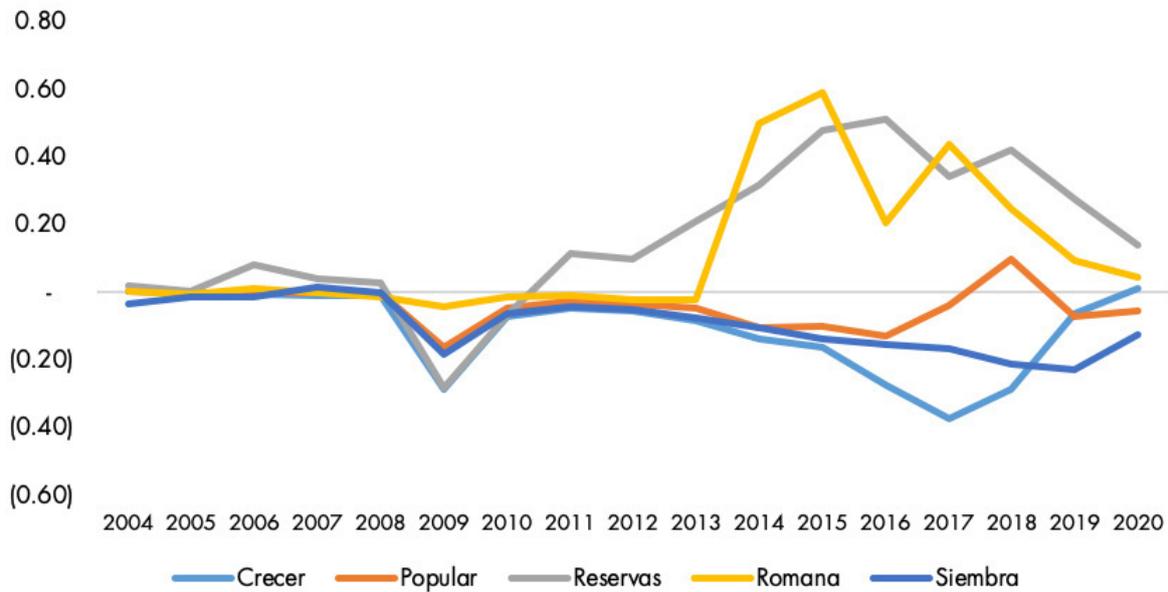


Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

Con relación al número de cotizantes, los traspasos netos han representado menos del 1.00% para todas las AFP, siendo Reservas y Romana las que reciben la mayor cantidad de traspasos

por cantidad de cotizantes. El resto de las administradoras, las cuales ceden una mayor cantidad de afiliados de los que reciben, con relación a su cantidad de cotizantes, traspasan una menor cantidad, en términos relativos.

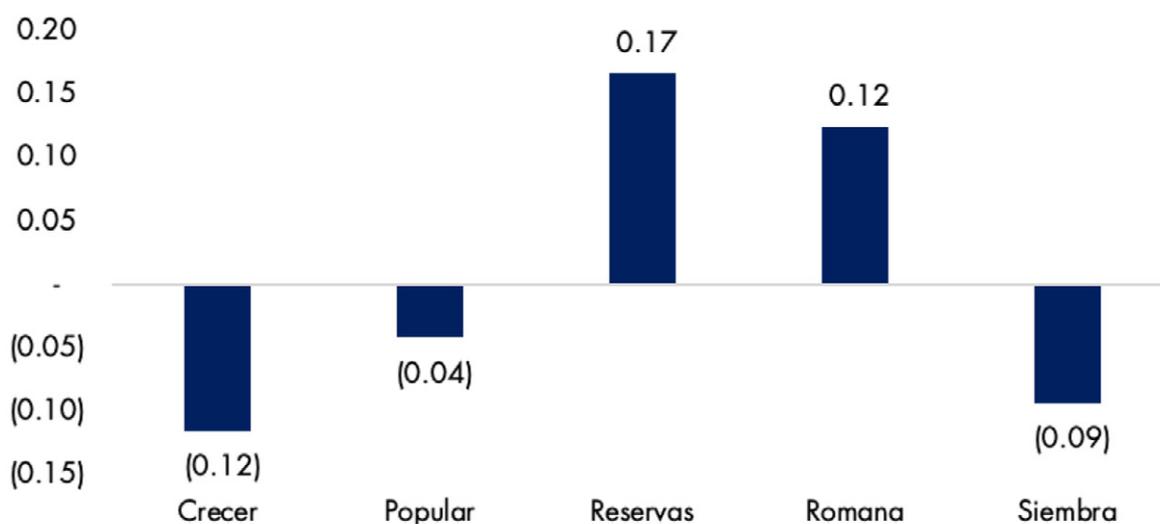
Gráfico 23. Evolución del traspaso neto sobre cotizantes (%) por AFP, julio 2004 a junio 2020



Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

En promedio, durante el periodo julio 2004 a junio 2020, los traspasos recibidos por Reservas y Romana representan el 0.17% y 0.12% de sus cotizantes, mientras que los traspasos del resto de las AFP con presencia en el mercado durante el citado periodo han traspasado en términos netos una cantidad que representa entre el 0.04% y 0.12% de sus cotizantes **Gráfico 24.**

Gráfico 24. Promedio del traspaso neto sobre cotizantes (%) por AFP, julio 2004 a junio 2020



Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

Dos resoluciones de la Superintendencia de Pensiones establecen el proceso a seguir para materializar el traspaso entre AFP, estas son las resoluciones números 277-07 y 194-04, correspondientes al Régimen Contributivo y sus respectivas cuentas de capitalización individual y los pasos son⁵⁰:

- El afiliado deberá suscribir personalmente un formulario de la AFP de origen denominado "Solicitud de Traspaso", conjuntamente con un representante de la misma. Debe adjuntarse a la solicitud copia de la cédula de identidad del afiliado, de ambos lados.
- La AFP de origen deberá verificar que el trabajador se encuentre afiliado a ella y que cumpla con los requisitos establecidos. En caso de que no los cumpla, la AFP deberá entregarle al afiliado una certificación en la que conste la causa.
- Los antecedentes personales del trabajador deben obtenerse directamente de la cédula de identidad y/o carné de seguridad social.
- Las firmas del afiliado y representante de la AFP, así como la huella dactilar del afiliado deberán quedar claramente registradas en el original y copias.
- En el momento en que sea suscrita la solicitud de traspaso, al trabajador se le entregarán dos copias de esta, así como un estado de su cuenta de capitalización individual (CCI), al corte de esa misma fecha.
- En un plazo no mayor de treinta días el afiliado debe suscribir el contrato de afiliación con la AFP de destino y entregar una de las copias de la solicitud de traspaso.

⁵⁰ Información consultada en la página de Rexi, en colaboración con Argentarium. <https://www.rexi.do/blog/24506-es-posible-cambiarse-de-afp>

El proceso completo tendría una duración de aproximadamente 45 días. Es necesario tener en cuenta que, conforme la normativa vigente, en este proceso las AFP no podrán exigir otros requisitos ni implantar otros procedimientos que no sean los establecidos en la Ley. Tampoco podrán cobrar comisiones ni remuneración alguna a sus afiliados por la Solicitud de Traspaso ni por la emisión del estado de cuenta correspondiente.

El bajo porcentaje de traspasos que se materializan en el mercado objeto de estudio también constituye un elemento preocupante, que refleja claramente la poca atención y seguimiento de las personas a sus ahorros previsionales y las tasas de rentabilidad que ofrecen las distintas AFP, considerando que cada punto de rentabilidad adicional anual puede significar un importante aumento del monto de la pensión.

Al respecto, el propio órgano regulador del mercado ha establecido que en el escenario real persiste *“la baja cultura previsional que tiene la población, la desinformación y el desconocimiento de aspectos básicos del mercado evitan que los trabajadores puedan inclinarse por aquellas AFP que les ofrecen la mejor combinación de costos y rentabilidad. Esta realidad evita la sensibilidad de los afiliados a cambios en mecanismos de competencia como la comisión por administración, por ejemplo, y hacen la demanda inelástica; es decir, que la cantidad de afiliados de una AFP no reaccionen rápidamente a la variación de los precios del mercado”*.⁵¹

Estos problemas de información que hemos referenciado anteriormente se constituyen en un fallo de mercado importante. En efecto, en todo mercado la asimetría de la información, las barreras de entrada, la concentración y existencia de empresas dominantes, las garantías de cuotas de participación, la reacción no racional de los agentes y cualquier incentivo negativo a la competencia, constituyen fallas de mercado que limitan la eficiencia, reducen el bienestar social y permiten que los productores se apropien parcialmente del excedente del consumidor.

Los problemas de información proporcionan un fundamento para las intervenciones de política en el diseño y aplicación de programas de educación financiera, las que pueden generar importantes beneficios a los consumidores cuando están bien adaptados y cuidadosamente aplicados⁵². En este sentido, **se hace necesario promover medidas que permitan que el afiliado reciba educación de calidad en materia de ahorro previsional y la suficiente información financiera para que pueda tomar decisiones en base al buen conocimiento del sistema y los beneficios que puede conseguir al elegir la AFP que mejor beneficios ofrezca, de acuerdo a las variables adecuadas.**

⁵¹ Superintendencia de Pensiones (SIPEN), “Análisis del Sistema de Pensiones en República Dominicana”, <http://educacionprevisional.gob.do/doc/Analisis%20del%20mercado%20de%20pensiones%20en%20Republica%20Dominicana.pdf>

⁵² Subsecretaría de Previsión Social, “Nota Técnica No.2: Barreras de entrada Concentración y Competencia en el mercado de las AFP.” 2014.

Por último, debemos referirnos al requerimiento mínimo de capital, el cual se configura como una barrera de tipo legal con matices económicos, que se encuentra enmarcada en el artículo 82 de la Ley núm. 87-01, el cual establece el capital mínimo exigido a las AFP para comenzar a operar, así como las reservas y uso de fluctuación de rentabilidad, enmarcada también en la referida ley, en su artículo 102.

El artículo 82 dice que: *“Las AFP tendrán un capital mínimo de diez millones de pesos (RD\$10,000,000.00), en efectivo, totalmente suscrito y pagado. Este capital deberá indexarse anualmente a fin de mantener su valor real e incrementarse en un diez por ciento (10%) por cada cinco mil afiliados en exceso de diez mil. En caso de que su capital fuese inferior al mínimo correspondiente, la Superintendencia de Pensiones le otorgará un plazo no mayor de noventa (90) días para completarlo, siendo durante el mismo objeto de una supervisión permanente. En caso de no cumplir con este requisito, se procederá a cancelar la autorización a operar como AFP”.*

A lo largo del tiempo, el requerimiento mínimo de capital ha ido en aumento para las AFP, los cuales han sido recogidos en las distintas circulares emitidas por el órgano rector.

La Circular núm. 106-20, sustituye la circular núm. 104-19 del 14 de enero del año 2019 en donde se establece la indexación a ser aplicada al capital de las AFP de acuerdo con la variación porcentual anual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) correspondiente al año 2019, calculada por el Banco Central de la República Dominicana en un 3.66%, según se presenta a continuación:

Cuadro 8. Requerimiento mínimo de capital para ingresar al mercado, vigente

Número de afiliados		Capital Mínimo Exigido (RD\$)
Desde	Hasta	
1.00	10,000.00	24,956,170.09
10,001.00	15,000.00	27,451,787.09
15,001.00	20,000.00	29,947,404.11
20,001.00	25,000.00	32,443,021.12

Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA.

- (1) La tabla deberá continuar agregando filas añadiendo 5,000 afiliados a las cifras en la columna “Desde” y “Hasta”, en la medida que así se requiera.
- (2) Por cada otra fila agregada añadir RD\$2,495,617.01 a la cifra en la celda inmediatamente superior de la columna “Capital Mínimo Exigido (RD\$)” debidamente reajustada.

Si se realiza una comparación con el sector de intermediación financiera en términos de requerimientos mínimos de capital, tomando en cuenta las similitudes y divergencias que pueda haber

entre ambos de acuerdo a las leyes vigentes, la misma permite tener una idea de la magnitud de requisitos legales exigidos para la entrada de nuevos participantes en el mercado objeto de estudio, los cuales constituyen una barrera a la entrada.

De acuerdo a la Ley Monetaria y Financiera 183-02, artículo 38, literal C, *“Los Bancos Múltiples y Entidades de Crédito tendrán un capital pagado mínimo determinado reglamentariamente por la Junta Monetaria, que nunca podrá ser inferior a noventa millones de pesos (RD\$90,000,000.00) en el caso de los Bancos Múltiples; a dieciocho millones de pesos (RD\$18,000,000.00) para los Bancos de Ahorro y Crédito; y a cinco millones de pesos (RD\$5,000,000.00) para las Corporaciones de Crédito más el índice de inflación de cada año. (...)”*.

Por su parte, para constituir una AFP en la República Dominicana, con una cartera de afiliados de hasta 10,000 personas, se deberá contar con un capital mínimo de 25 millones de pesos dominicanos e ir añadiendo 2.5 millones de pesos conforme su cartera aumente cada 5 mil afiliados, ver **Cuadro 8**.

Por otro lado, el artículo 102 establece que: *“La reserva de fluctuación de rentabilidad se formará con los excesos de rentabilidad real de los últimos doce (12) meses de un Fondo de Pensión que exceda la rentabilidad real promedio ponderado de todos los Fondos de Pensiones, de los últimos 12 meses, menos dos puntos porcentuales”*. En este sentido, este artículo se constituye en una exigencia mínima de reservas que las AFP deberán garantizar al afiliado y de no poder cumplirla, es la referida compañía que deberá completarlo con su propio patrimonio.

De lo anterior se deriva que, en comparación con el sector de intermediación financiera, solo en términos de exigencia de capital y de reservas, una nueva empresa que quiera entrar al mercado de las Administradoras de Fondos de Pensiones, además de cumplir con los requisitos establecidos en la ley, la autorización de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), de la Comisión de Riesgos y Límites de Inversión (CCRyLI) y de la Comisión Técnica sobre Discapacidad (CTD), entre otras leyes comerciales, debe contar con un capital mínimo que irá en aumento conforme vaya creciendo su cartera de afiliados y reservas provenientes del excedente de rentabilidad. De estos requisitos regulatorios señalados, la experiencia internacional indica que **el nivel mínimo de reservas parece constituir una barrera de entrada importante**.⁵³

Cabe destacar que las AFP que respondieron a los requerimientos realizados para el presente estudio, afirman que no consideran las restricciones legales anteriormente descritas como barreras a la entrada de nuevas empresas a este mercado. En general las consideran apropiadas y proporcionales, considerando la alta responsabilidad técnica y fiduciaria que exige el sistema de administración de fondos de pensiones:

⁵³ Impavido, G., Lasagabaster, E. y M. García – Huitrón, “New Policies for Mandatory Defined Contribution Pensions. Industrial Organization Models and Investment Products”. The World Bank, Washington D.C. 2010.

*“Por la delicada responsabilidad fiduciaria que representa la administración de los fondos de pensiones, las exigencias regulatorias, técnicas y patrimoniales son de alto nivel, para garantizar que los autorizados a operar en este mercado reúnan las condiciones necesarias para esta gestión de tan importante impacto económico y social. De manera que a nuestro entender no deberían catalogarse como restricciones sino requisitos y exigencias que demandan prudencia y profesionalidad en el manejo de fondos previsionales”.*⁵⁴

*“No podemos definir como restricciones técnicas ni legales el hecho de que no existan más empresas participando en este mercado. Los requisitos para participar están diseñados a la medida para una empresa que debe tener las capacidades técnicas y altas responsabilidades que amerite el sistema”.*⁵⁵

4.2 Barreras Estructurales

Las barreras estructurales están relacionadas con la oferta (acceso a la tecnología, economías de escala, costos hundidos), con la demanda (costos de cambio, tamaño del mercado, lealtad a la marca), así como elementos que afectan a ambas (la diferenciación del producto, los efectos de red)⁵⁶.

4.2.1 Costos hundidos

La entrada en un mercado suele tener asociados unos determinados costos, derivados de la construcción de instalaciones, adquisición de derechos de propiedad intelectual, gastos de publicidad, etc. Su efecto es especialmente desincentivar la entrada cuando no son recuperables en el contexto de una salida del mercado, en cuyo caso se denominan costos hundidos y generan barreras de entrada⁵⁷. En el mercado de las AFP, los costos hundidos suelen estar asociados a la inversión realizada en las sucursales, la publicidad inicial, en la contratación de promotores de pensiones, la puesta en marcha y los gastos en tecnología.

Para realizar un análisis de los costos hundidos en los que incurren las AFP y de allí deducir la posibilidad de que se configuren en una barrera estructural de entrada a dicho mercado, se examinan los Estados Financieros Auditados de las AFP desde el 2003 hasta el 2019, los cuales son presentados en el *“Manual de Cuentas para las Administradoras de Fondos de Pensiones”*,

⁵⁴ Respuesta de requerimiento AFP Reservas, con el número de recepción C-0461-2020.

⁵⁵ Respuesta de requerimiento AFP Atlántico, con el número de recepción C-0361-2020.

⁵⁶ Zipitira, L., *“Notas de Organización Industrial”*. Montevideo: Universidad de Montevideo. 2012.

⁵⁷ Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, *“Metodología para la elaboración de estudios de mercado en la CNMC”*. 2013.

según Resolución núm. 27-03⁵⁸, siendo el 2019 el último año disponible. Cabe resaltar que los Estados Financieros de las AFP están publicados en la página de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y son de libre acceso.

Gráfico 25. Gastos del personal de ventas como porcentaje del gasto total, 2003-2019



Fuente: Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

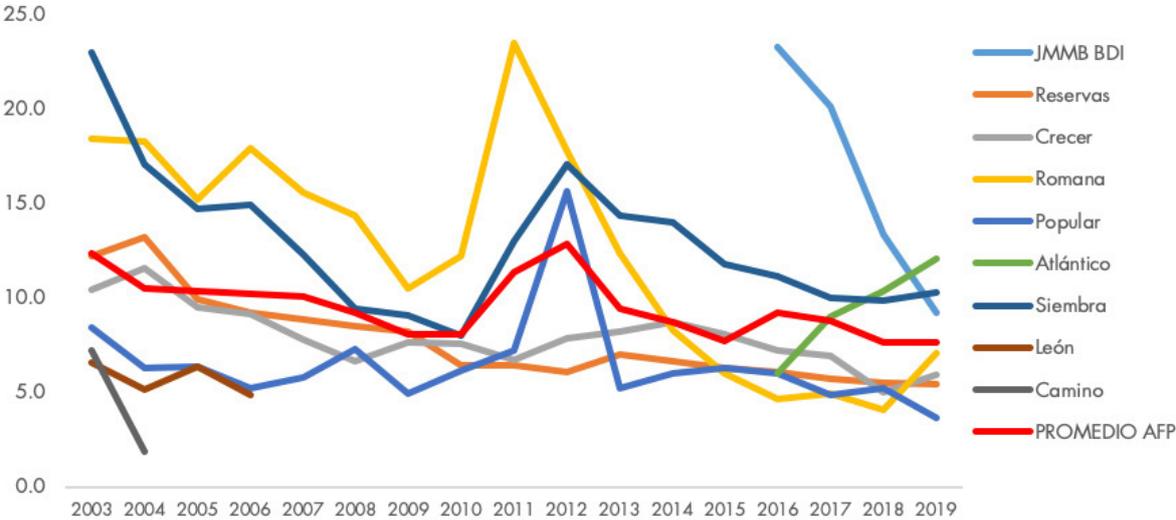
En el **Gráfico 25** se muestra las participaciones de los gastos del personal de ventas sobre el total de gastos para cada AFP, desde el 2003 hasta el 2019. Esta cuenta registra los sueldos, salarios, comisiones, entre otros, de los promotores de ventas que contratan las AFP para la labor de captación de nuevos afiliados.

Como se puede observar, del total de empresas AFP que existían en el 2003 y que tienen información de este rubro en sus estados financieros, tres compañías (Reservas con 31.8%, Crecer con 25.6% y León con 20.7%) presentaban un mayor gasto en personal de ventas que el promedio del sistema que era de 19.4%. El resto de empresas AFP tenía un gasto en personal de ventas que rondaba entre el 8% y el 15%, del total de sus gastos. A diciembre de 2019, se observa que son 4 las AFP que se encuentran por encima del promedio del mercado de 22.9% en esta partida, mostrando un 33.7% JMMB, seguido por Siembra con 31.1%, 30.5% de Reservas y 24.2% por parte de AFP Crecer. Cabe resaltar el fuerte gasto hecho por AFP Atlántico a su entrada al mercado en personal para promocionar su producto, con un 39.5% para el 2017, por encima de todas las demás del mercado, en contraposición con los gastos realizados por

⁵⁸ Superintendencia de Pensiones (SIPEN), Resolución 27-03 que establece el manual de cuentas para las Administradoras de fondos de pensiones. http://www.sipen.gov.do/documentos/norm_resolucion_sipen_27_03.pdf

AFP Romana, para toda la serie objeto de estudio.

Gráfico 26. Gastos en infraestructura como porcentaje del gasto total, 2003-2019

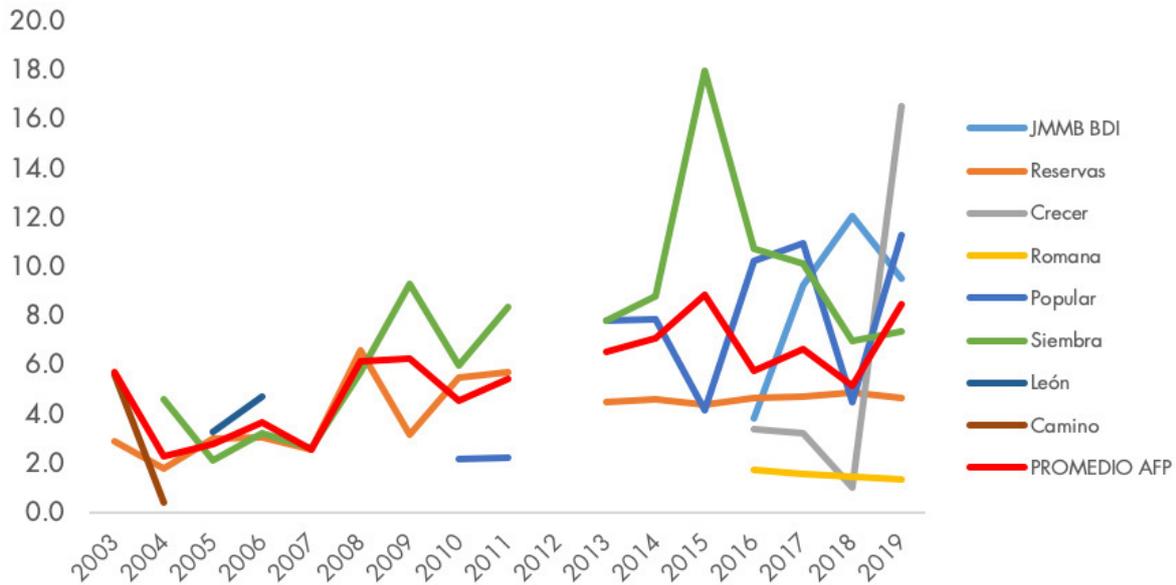


Fuente: Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

A los fines de analizar las posibles barreras a la entrada a este mercado, otra partida interesante son los gastos realizados en infraestructura por parte de las AFP. Esta cuenta, a grandes rasgos, contempla la depreciación de activos fijos, alquiler de inmuebles, mobiliario y equipos, y el pago de servicios básicos (agua, basura y energía eléctrica).

De acuerdo al **Gráfico 26**, solo dos compañías estaban por encima del promedio a diciembre de 2003, Siembra con 22.3% y Romana con 18.4% de gastos en infraestructura como porcentaje del total de gastos, de las cuales AFP Siembra es la única que siempre se ha mantenido por encima del promedio del mercado hasta la fecha, con una entrada importante por parte de JMMB BDI en el 2016 para quien a la fecha este gasto representó el 23.2%. Al 2019, se encuentra que Atlántico es la que, en términos relativos, tiene mayor gasto en infraestructura con 12.1%, seguido por Siembra con 10.26% y JMMB BDI con 9.2%.

Gráfico 27. Gastos en publicidad y promoción como porcentaje del gasto total, 2003-2019



Nota: la página de la SIPEN no tiene disponible los estados financieros auditados para el 2012, y los estados no auditados no contemplan el nivel de detalle para extraer los gastos en publicidad y promoción.

Fuente: Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

En el **Gráfico 27** se presenta la participación de los gastos en publicidad y promoción sobre el total de gastos para los años disponibles de 2003 al 2019, de todas las AFP y el promedio del mercado. En este se observa la importancia que representan la publicidad y promoción en este mercado, en donde compañías como Crecer arroja un 16.5%⁵⁹, Popular con 11.3% y JMMB BDI con 9.5%, quienes se encuentran por encima del promedio del mercado en este gasto el cual es de 8.4% para el 2019. También se puede observar lo que dedica AFP Romana a este gasto, el cual se ha mantenido por debajo del promedio del mercado, para los años en donde se publica esta partida.

Estos análisis, en parte, concuerdan con las respuestas recibidas de parte de AFP Reservas, AFP Popular, AFP Crecer y AFP Atlántico, sobre los principales costos en los que incurren las AFP en su actividad⁶⁰, destacando entre estos la “Remuneración al personal (sueldos, incentivos y beneficios de Ley), gastos en publicidad, promoción y campañas educativas, gastos en infraestructura (alquileres, servicios básicos, comunicaciones, etc.) y Gastos por servicios Externos (auditorías, Empresa Procesadora de Base de Datos de la Seguridad Social, custodia de valores, entre otros). También agregan como principales costos: RRHH, software y cumplimientos normativos”).

⁵⁹ Además de Publicidad y promoción, también se incluyó el gasto en cambio de marca e investigación que realizó dicha AFP en el 2019, cuando fue adquirida por el grupo Rizek.

⁶⁰ La Dirección Ejecutiva solicitó a los agentes económicos participantes en el mercado de las AFP, completar un requerimiento de información que permitía tener mayor conocimiento del funcionamiento del mercado de las AFP en República Dominicana. Solo 4 AFP dieron respuesta a esta solicitud de información.

Con estos datos se demuestra que los costos comerciales son enormes para una AFP nueva que desee ingresar al mercado, pues debe hacer cuantiosas inversiones no solo en infraestructura y servicios, sino también en personal de venta especializado, y en publicidad y promoción para atraer afiliados de otras AFP (traspasos) y/o adquirir nuevos afiliados según los produzca el mercado de trabajo, ya que sólo pueden atraer clientes con contactos realizados por promotores contratados por la AFP para ese fin específico.

En ese sentido estos costos comerciales en publicidad y promoción en los que incurren las empresas AFP establecidas son considerados como costos hundidos, dado que una vez decidan salir del mercado, los mismos no son recuperables, por lo que se configuran como barreras a la entrada de potenciales competidores en el referido mercado.

Respecto de las acciones relacionadas con la publicidad que realizan las empresas, es importante destacar que las mismas son delimitadas y reguladas por el órgano regulador en términos de contenido. En efecto, el artículo 92 de la Ley núm. 87-01 establece una limitación a la realización de publicidad por parte de las AFP, la cual solo puede realizarse cuando reciban una resolución de la Superintendencia de Pensiones autorizando sus operaciones. Adicionalmente dicho artículo establece que la Superintendencia velará porque las informaciones proporcionadas por las AFP sean precisas y no induzcan a confusión o equívocos sobre los fines y fundamentos del sistema previsional, o sobre la situación institucional de la AFP correspondiente o sobre los costos reales de los servicios. Para dicha validación, se establece la obligación de que las AFP deben presentar a la Superintendencia de Pensiones dentro de los dos (2) días hábiles anteriores a la fecha de dar a conocer al público, todo el material de publicidad.⁶¹

De igual forma, la promoción de los servicios e inscripción de nuevos afiliados de las AFP está a cargo de los promotores de pensiones, quienes conforme el artículo 91 de la Ley núm. 87-01 deben tener determinados requisitos profesionales y técnicos, ser entrenados por las AFP y autorizados por la Superintendencia de Pensiones. Esta exigencia legal impide que las AFP puedan subcontratar sus vendedores con terceras empresas, por ejemplo con corredores de seguros o "brokers", los cuales constituyen una red independiente que habría estado disponible para cualquier AFP nueva que deseara entrar al mercado. De igual forma promueve economías de escala en la función comercial de las AFP establecidas⁶².

4.3 Barreras Estratégicas

Las barreras estratégicas a la entrada son aquellas que crean las empresas a fin de mantener o

⁶¹ Resolución núm. 10-02 sobre Promoción y Publicidad de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), artículo 11.

⁶² Cfr Valdes Prieto, Salvador, "Para aumentar la competencia entre las AFP", Trabajo presentado en seminario en el Centro de Estudios Públicos, con fecha 5 de octubre de 2004, p. 11

mejorar su posición en el mercado⁶³. Estas son creadas intencionalmente por empresas predominantes en el mercado, posiblemente con el propósito de disuadir, o por lo menos encarecer, la entrada de potenciales rivales. Estas barreras pueden surgir de comportamientos como contratos exclusivos, acuerdos de negociación, entre otros.

En este mercado en particular, este tipo de barreras de entrada suelen ser limitadas, debido a la fuerte regulación que posee el mercado de las AFP. No obstante, se considera pertinente hacer referencia a la figura contemplada en el artículo 36 de la Ley núm. 87-01 que, si bien es una medida promovida por la propia Ley, no por las empresas en particular, la misma configura una importante barrera de entrada. Nos referimos al texto normativo que establece una **afiliación que podría considerarse como automática** al disponer que:

*“Cada trabajador está en la obligación de seleccionar su AFP e informarlo a su empleador en un plazo no mayor de 90 días a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. **Si el empleado no lo hiciese dentro de este plazo, el empleador tiene la obligación de inscribirlo a la AFP a la que se hayan afiliado la mayor parte de sus empleados**, dentro de un plazo de 10 días contados a partir de la fecha de vencimiento del plazo establecido”.*

Este mecanismo de “afiliación automática”, se ha promovido como una “una herramienta de protección a los trabajadores, para que no queden fuera de los beneficios del Sistema Dominicano de Pensiones aquellos que no han ejercido el principio de la libre elección, el cual es aplicado a todos los trabajadores que no han elegido una AFP dentro de un plazo de 30 días, tras haber iniciado una relación laboral”.⁶⁴

Cabe resaltar, que esta forma de afiliación constituye una barrera a la entrada de nuevas compañías al mercado porque sólo toma en cuenta la cuota de afiliados que las AFP poseen en las empresas, y no considera si la AFP en cuestión es la que mayor rendimiento presenta o la que entrega mayor y mejor calidad de información a sus afiliados. Este criterio de asignación constituye una barrera de entrada, ya que las nuevas empresas AFP no tienen presencia en términos de cuota de participación en las empresas cotizantes, ni en el mercado en general, por lo que no podrán beneficiarse de esta asignación de nuevos trabajadores mediante el proceso de afiliación automática, aunque en términos económicos sean las que mejores condiciones de precio y rentabilidad ofrezcan.

Este hecho repercute directamente en las estructuras de cuotas de mercado que hemos analizado de las AFP a lo largo del tiempo, ya que luego de que una AFP ha obtenido la mayor cuota

⁶³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Herramientas para la evaluación de la competencia. 2011.

⁶⁴ Superintendencia de Pensiones (SIPEN), El Sistema de Pensiones a 16 años de la reforma, 2018. p.105.

de afiliados dentro de una empresa, difícilmente esta estructura de cuotas cambie a lo interno de dicha empresa, pues ese criterio de asignación le otorga una posición ventajosa respecto a las demás, permitiéndole engrosar su cartera de afiliados con los nuevos trabajadores que le fueron asignados de modo automático, sin haber existido un proceso de competencia activa por ganarlos.

En este sentido, **este criterio de “afiliación automática” podría considerarse como una repartición ineficiente del mercado, que no produce incentivos para mejorar ni para reducir las comisiones, y, por el contrario, fomenta la existencia de un mercado cautivo de afiliados.**

5. Asociatividad del sector

Si bien las asociaciones pueden, en alguna medida, permitir a sus miembros algunas garantías en la lucha por sus derechos fundamentales y contra la imposición de normativas que puedan afectar al conjunto de agentes que las integran; éstas pueden tener efectos contrarios a la libre competencia, pues pueden facilitar el intercambio de información sobre las estrategias comerciales, precios, etc., las cuales podrían configurar una colusión implícita entre sus agentes participantes.

En el mercado de las AFP existe cierto grado de asociatividad medido por la existencia de la **Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP)** que, según la información disponible en su sitio Web oficial, integra 5 de las siete empresas que participan en este mercado: Siembra AFP, Scotia Crecer AFP, AFP Popular, AFP Reservas y AFP Romana⁶⁵.

Con el objetivo de promover el consenso entre los diferentes agentes que intervienen en la industria previsional en lo relativo a la discusión de los temas de relevancia para el Sistema, la Superintendencia de Pensiones ha coordinado una agenda de trabajo común con la ADAFP en la que han abordado temas relacionados con incrementar el número de afiliados-cotizantes; la formulación de estrategias a corto plazo e implementación de mecanismos tendentes a incrementar los índices de cobranza (densidad de cotización) del Sistema; continuar realizando de manera coordinada acciones tendentes a lograr la diversificación de las inversiones de los fondos de pensiones; implementación del Sistema de Pensiones para los dominicanos residentes en el exterior de conformidad con la Resolución 251-05; estrategias tendentes a incrementar la cobertura y evitar exclusiones del Sistema; propuesta de modificación de la Ley núm. 87-01; entre otros.⁶⁶

De igual forma, la SIPEN ha acordado con los miembros de dicha Asociación el porcentaje máximo de la rentabilidad obtenida por encima de la tasa de interés pasiva promedio ponderada de los certificados de depósitos de la banca comercial.

⁶⁵ Asociación de Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), <https://adafp.org.do/>
⁶⁶ Superintendencia de Pensiones (SIPEN), Memoria 2006, págs. 43 y sigtes.

6. Aplicación de técnicas cuantitativas para la detección de conductas colusorias “screening”

Un “screening” se puede definir como la habilidad (herramienta) para identificar posibles comportamientos contrarios a las leyes de competencia, a partir de análisis económico y estadístico, de acuerdo a Abrantes-Metz⁶⁷. Con este fin, se utilizan técnicas estadísticas para probar hipótesis acerca del presunto comportamiento anticompetitivo establecido en las teorías económicas.

El análisis económico de la detección de conductas colusorias emplea dos tipos de análisis dependiendo del enfoque: un enfoque estructural y un enfoque basado en el comportamiento del mercado, según Harrington⁶⁸. En el presente apartado se emplea un enfoque conductual, tanto desde el punto de vista del comportamiento de los precios como de las cuotas de mercado.

6.1 Screening de precios

En vista de que los precios suelen ser un objeto fundamental de los acuerdos anticipados, la literatura económica ha identificado características en las series de precios⁶⁹ que son coherentes con la existencia de carteles en los mercados. De esta manera, se espera que en un mercado en el cual ha surgido un cártel se produzca un incremento significativo de los precios y que los mismos exhiban comportamientos similares entre los cartelistas. Lo anterior se debe a que la capacidad de los carteles para incrementar sus precios obteniendo mejores beneficios, suele ser el principal atractivo de los acuerdos colusorios entre competidores y, en el caso de la similitud de precios, facilita el seguimiento de los precios acordados⁷⁰. De acuerdo con lo anterior, los precios de un producto (mercado) bajo acuerdo de cartel, deberían presentar algún cambio estructural en su evolución histórica (partiendo de que en algún momento hubo competencia) y estar correlacionado entre los agentes que participan en el mercado.

En este sentido, las señales de precios del consumidor cautivo del servicio de las AFP deben provenir de las combinaciones de costos (comisión cobrada por las empresas) y la calidad del servicio dada por la rentabilidad de las cuentas⁷¹. De esta manera, en teoría, un consumidor informado debería tomar su decisión con base en la rentabilidad promedio de sus fondos administrados por la AFP, ya que las comisiones que deben pagar por el servicio de administración están reguladas por SIPEN. Según se observa en el **Gráfico 28**, desde el punto de vista de la

⁶⁷ Abrantes-Metz, Rosa. “Design and Implementation of Screening and Their Use by Defendants”. Leonard N. Stern School of Business, New York University, 2011.

⁶⁸ Harrington, Joseph. “Behavioral Screening and the Detection of Cartels”. Baltimore, USA: Johns Hopkins University, 2006.

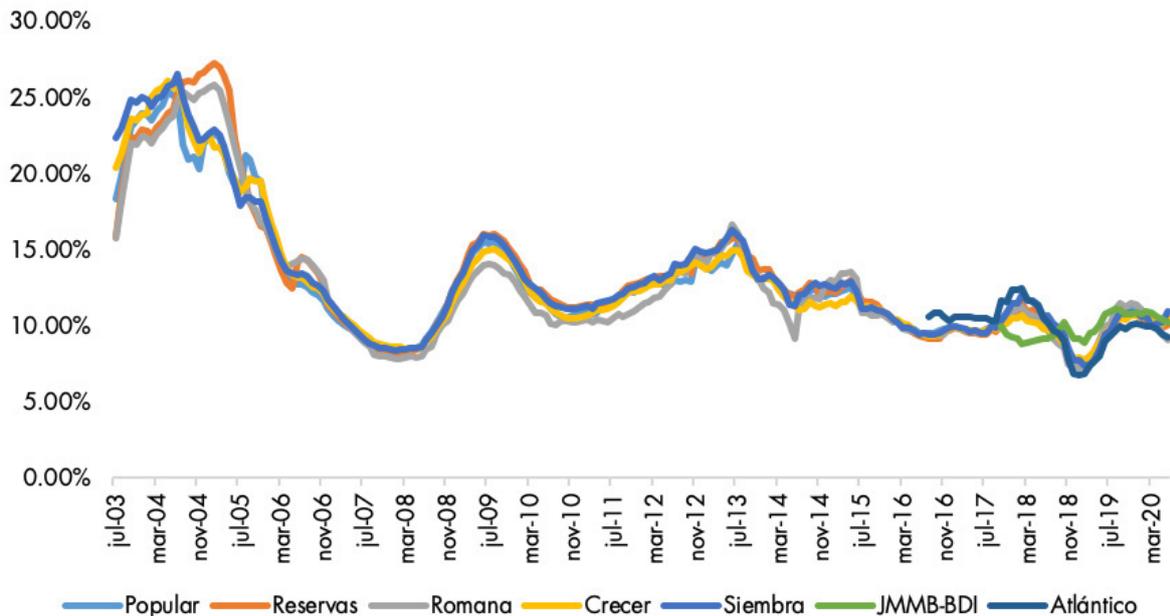
⁶⁹ Bolotova, Connor and Miller, “The Impact of Collusion on Price Behavior: Empirical Results from two Recent Cases” 2005.

⁷⁰ Instituto Universitario de Estudios Europeos, “Screening de la autoridad de competencia: Mejores prácticas internacionales”. Universidad de San Pablo, CEU Ediciones, 2013.

⁷¹ Pese a que el análisis para el caso de Chile sugiere que los consumidores no suelen reaccionar a estas señales. Además, de desconocer la elección de cartera de inversiones, ver Subsecretaría de Previsión Social, “Nota Técnica No. 2: Barreras de Entrada, Concentración y Competencia en el mercado de las AFP”, 2014, pp. 4-5.

rentabilidad, la misma ha mostrado una tendencia decreciente durante el periodo julio 2003 a junio 2020, lo que sugiere la necesidad de identificar nuevos destinos de inversión de los fondos que permitan tener una mayor rentabilidad en beneficio de los afiliados.

Gráfico 28. Histórico de rentabilidades de las AFP en porcentajes (%), periodo julio 2003 a junio 2020



Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

En el **Cuadro 9** se presentan los coeficientes de correlación entre las series de rentabilidad de las AFP durante el periodo julio 2003 a junio 2020, verificándose que existe un grado de asociación estadísticamente significativa entre las rentabilidades de las empresas.

En adición, las correlaciones entre las rentabilidades de Crecer con Popular y Siembra son elevadas. De acuerdo con la literatura económica, esto se podría asociar a la posibilidad de una manipulación de precios, siempre que se pueda determinar que el mercado no funciona, en otros aspectos, de manera competitiva⁷². Sin embargo, estos niveles de asociación entre las rentabilidades de las empresas no son robustos al método utilizado, se verifica sólo para el estimador de Spearman.

⁷² Harrington, Joseph. "Behavioral Screening and the Detection of Cartels". Baltimore, USA: Johns Hopkins University, 2006..

Cuadro 9. Análisis de correlación de las series de rentabilidad en primeras diferencias de las AFP, julio 2003 a junio 2020

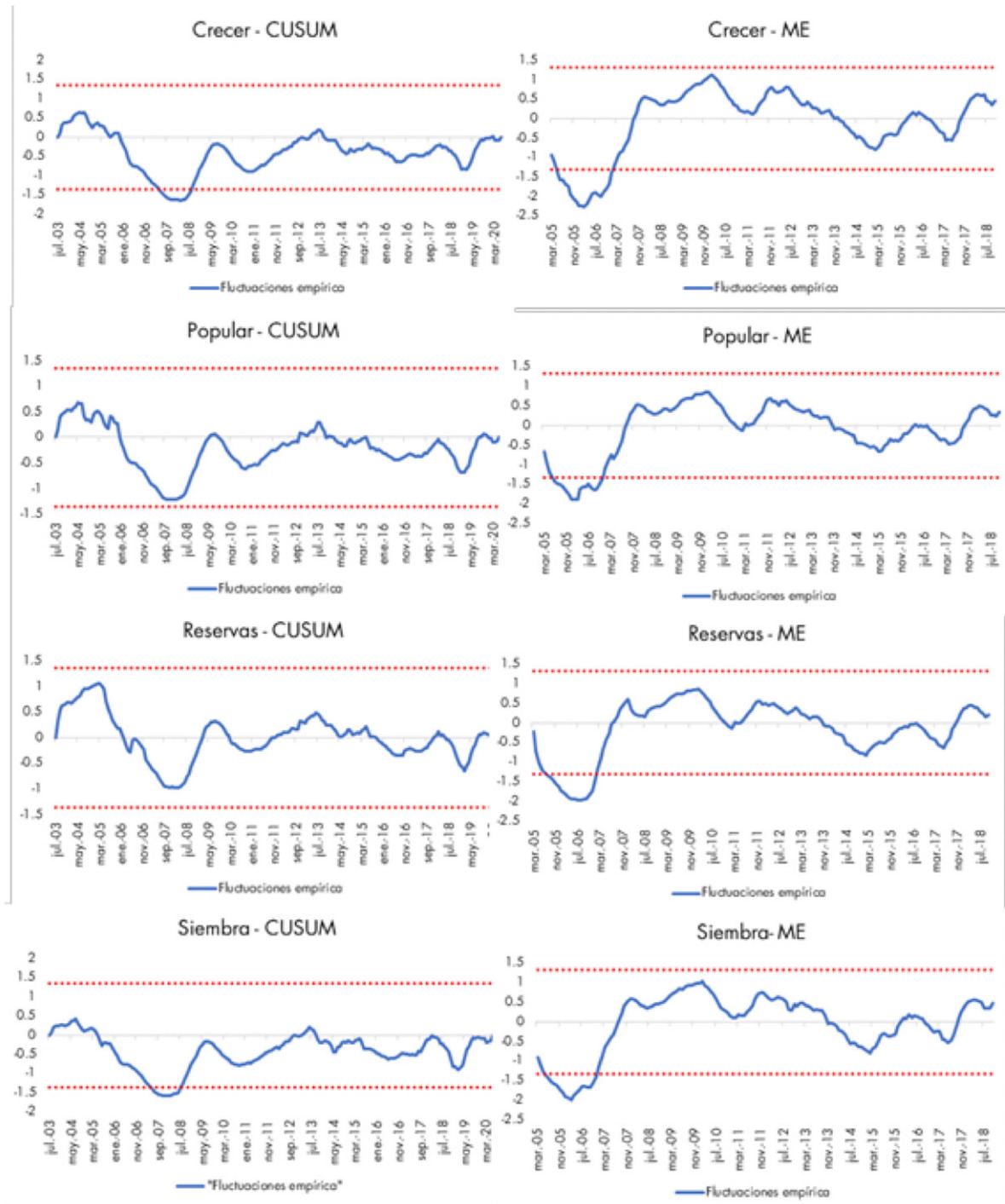
Pearson					
	Crecer	Popular	Reservas	Romana	Siembra
Crecer	1.00	0.84	0.74	0.62	0.86
Popular	0.84	1.00	0.69	0.55	0.81
Reservas	0.74	0.69	1.00	0.75	0.76
Romana	0.62	0.55	0.75	1.00	0.71
Siembra	0.86	0.81	0.76	0.71	1.00
Spearman					
	Crecer	Popular	Reservas	Romana	Siembra
Crecer	1.00	0.86	0.78	0.68	0.87
Popular	0.86	1.00	0.80	0.66	0.87
Reservas	0.78	0.80	1.00	0.81	0.82
Romana	0.68	0.66	0.81	1.00	0.73
Siembra	0.87	0.87	0.82	0.73	1.00
Kendall					
	Crecer	Popular	Reservas	Romana	Siembra
Crecer	1.00	0.70	0.62	0.51	0.71
Popular	0.70	1.00	0.65	0.49	0.71
Reservas	0.62	0.65	1.00	0.64	0.66
Romana	0.51	0.49	0.64	1.00	0.57
Siembra	0.71	0.71	0.66	0.57	1.00

Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

El análisis de quiebre estructural que se puede apreciar en el **Gráfico 29** muestra las fluctuaciones empíricas (residuos estandarizados) de las series de rentabilidad de las AFP, verificándose fluctuaciones estadísticamente significativas de la rentabilidad alrededor de 2008 (según la prueba CUSUM) y en 2006 (de acuerdo con la prueba ME). Cabe destacar que todas las series analizadas exhiben cambios estructurales en los mismos años.

La verificación de quiebres simultáneos en las series de precios, se ha asociado en la literatura económica con una alta posibilidad de observar acuerdos colusorios consistentes en fijación de precios y otras formas de manipulación de los precios.

Gráfico 29. Prueba de quiebre estructural (CUSUM y ME) sobre las series de rentabilidad de las AFP, julio 2003 a junio 2020



Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

Es decir, **los análisis de quiebres estructurales sobre las series de rentabilidad de las AFP sugieren la existencia de comportamientos relacionados con la manipulación de estas.** Las conclusiones de estos análisis son consistentes con la caída de las rentabilidades (beneficio recibido por los afiliados de las AFP) entre 2006 y 2007.

En adición, es consistente con el hecho de que en el mercado de las Administradoras de Fondos de Pensiones existen factores que limitan las decisiones óptimas de los consumidores, a saber, que estos no suelen cambiar de AFP una vez que realizan la elección y el desconocimiento de las operaciones financieras realizadas con los fondos administrados⁷³.

Impávido hace referencia a este comportamiento poco maximizador de beneficios que tiene el demandante, haciéndole prácticamente insensible a los cambios en los precios debido a la desinformación o dificultades para adoptar decisiones financieras complejas, resultando en una demanda poco sensible (altamente inelástica) a los cambios en los precios⁷⁴.

Adicionalmente, los costos de traslado o de traspaso desde un proveedor a otro suelen ser una causa importante de este comportamiento, y, por tanto, son evitados si el afiliado permanece con su actual AFP, haciéndole “cautivo” en la compañía con que está afiliado, dando como resultado que la competencia de precios sea mínima.

En términos de la comisión cobrada por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), la misma se estructura en base a dos componentes:⁷⁵

- Una comisión cobrada sobre salarios de un tope de 0.5%; y
- Una comisión sobre la rentabilidad de los fondos administrados con un tope máximo de 30%. Esta comisión sobre la rentabilidad se refiere a la comisión anual complementaria, la cual se aplica sobre el exceso de rentabilidad de los fondos de pensiones en relación a la rentabilidad que se hubiese obtenido al invertir en certificados de depósitos de la banca comercial.

La estructura de comisiones sobre el salario mensual cotizante ha sido una variable estática en el tiempo. Todas las AFP, desde sus inicios, han cobrado el 0.5% por la administración de los fondos, el cual equivale al precio máximo que el regulador autoriza cobrar por los referidos servicios.

Según lo contemplado en la Ley núm. 87-01, las empresas AFP pueden cobrar hasta el 30% de comisión complementaria anual, del exceso de rentabilidad que obtengan los fondos por encima de la rentabilidad promedio de los certificados de depósito de la banca comercial. Solo una, del total de empresas AFP que forman parte del mercado, ha cobrado por debajo del tope del 30% sobre el exceso de rentabilidad desde sus inicios. Esta comisión, además de ser un

⁷³ Cfr Subsecretaría de Previsión Social del Gobierno de Chile, “Nota Técnica No.2: Barreras de entrada Concentración y Competencia en el mercado de las AFP”, 2014.

⁷⁴ Impávido, G., Lasagabaster, E. y M. García – Huitrón, “New Policies for Mandatory Defined Contribution Pensions. Industrial Organization Models and Investment Products”. The World Bank, Washington D.C. 2010.

⁷⁵ Dicha estructura de comisiones ha sido modificada recientemente de acuerdo con la ley núm. 13-20.

incentivo a la optimización de las inversiones, funciona como un mecanismo de competencia y no como un precio máximo al que todas las administradoras se deben adherir, por lo que, **la experiencia con este instrumento pone en evidencia aspectos de baja competencia en el mercado.**⁷⁶

Dicha estructura de comisión sobre exceso de rentabilidad se ha mantenido hasta la realización de un acuerdo conjunto entre la SIPEN y la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), en donde se estipuló que a partir de noviembre de 2013, las AFP cobrarían un máximo de 25% de la rentabilidad obtenida por encima de la tasa de interés pasiva promedio ponderada de los certificados de depósitos de la banca comercial⁷⁷. **Este último hecho sugiere un potencial para competir en comisiones que no está siendo explotado por las empresas participantes en el mercado**, considerando que el propio regulador ha establecido que *“Las AFP pueden reducir las comisiones por administración como incentivo por permanencia, siempre que sean aplicadas de manera uniforme e indistinta a todos los afiliados que reúnan las mismas condiciones”*⁷⁸.

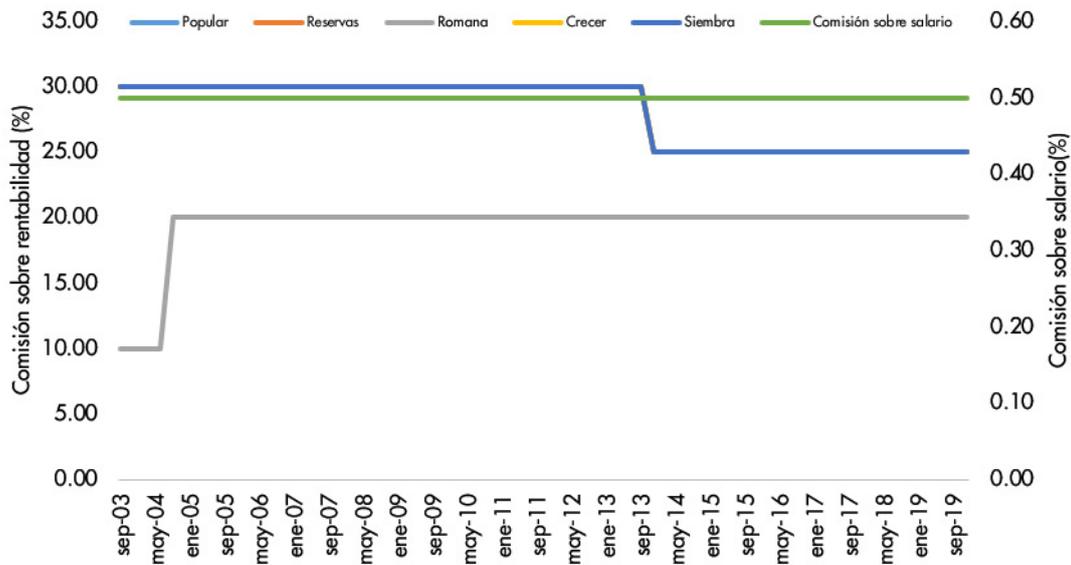
Estos porcentajes de comisión han sido mantenidos hasta antes de entrar en vigencia la Ley núm. 13-20, que modifica el esquema de comisiones aplicados por las AFP, pasando a ser una sola comisión anual sobre el saldo acumulado, para todas las AFP de 1.2%. Anualmente se desmontará un 0.5%, hasta llegar a 0.75% para el 2029.

⁷⁶ Superintendencia de Pensiones SIPEN. Sistema Dominicano de Pensiones. Boletín trimestral No. 53, julio-septiembre 2016, Pág. 19

⁷⁷ Superintendencia de Pensiones SIPEN. Sistema Dominicano de Pensiones. Boletín trimestral No. 42, octubre-diciembre 2013, Pág. 14. Pág. 9.

⁷⁸ Superintendencia de Pensiones (SIPEN), El Sistema de Pensiones a 16 años de la reforma, 2018, pág.74

Gráfico 30. Comisión cobrada sobre salario y rentabilidad de los fondos, septiembre 2003 a enero 2020



Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

Por un lado, se podría afirmar que comisiones muy bajas pueden desestabilizar el sistema, creando posibles barreras a la entrada de nuevos competidores que no vean ningún atractivo en formar parte de este sector por la imposibilidad de que las mismas cubran sus costos. Pero **cabe resaltar que la maduración del sistema, los avances en la recolección de la información y en el pago de los aportes, hace que los elevados costos de entrada que enfrentan estas instituciones puedan desmontarse paulatinamente, dando paso a la posibilidad de ofrecer comisiones más moderadas y permitiendo un mayor nivel de competencia entre las distintas administradoras para captar más afiliados.**

A partir de la promulgación de la Ley núm.13-20 que fortalece la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) y la Dirección General de Información y Defensa del Afiliado DIDA), se modifica el recargo por mora en los pagos al Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) y el esquema de comisiones aplicados por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). En el artículo 86 de la referida ley se indica la modificación del régimen de comisiones de las AFP, quedando de la forma siguiente:

- Una comisión anual sobre el saldo administrado cobrada mensualmente de 1.20% en el 2020. Anualmente se desmonta un 0.5%, hasta llegar a 0.75% para el 2029.
- Cobros por servicios opcionales, expresamente solicitados por los afiliados de acuerdo a las normas complementarias dictadas por la SIPEN.

Esta ley que modifica la Ley núm. 87-01, cambia por completo la estructura de las comisiones que hasta el momento venían cobrando las AFP en la República Dominicana, la cual presenta

un desmante gradual a 10 años.

Esta unificación de comisiones que trae consigo la promulgación de la Ley núm. 13-20, viene a transparentar y a aclarar la forma en que las AFP cobrarán la comisión anual, lo cual permitirá un ejercicio de comparación más simple entre empresas AFP para elegir la que mejor rendimiento ofrezca a los afiliados.

En palabras de la Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones (ADAFP), *“la reducción de ingresos obligará a las AFP a hacer reajustes operativos y de gestión que realizarán en el marco del compromiso asumido con sus afiliados, pero administrarán un patrimonio cada vez mayor, con mayores exigencias de gestión y con potencial para ser invertido en un mercado cada vez más sofisticado, siempre con el objetivo de obtener los mejores rendimientos para los ahorros de los afiliados, dado que ahora se reintegran a la Seguridad Social más de 150,000 trabajadores que estarán protegidos junto a sus familias .En este mismo sentido, el cambio de las comisiones permite que los ahorros de los afiliados se incrementen sin que suba su cotización, y que la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) dispone del financiamiento para sus operaciones”*.⁷⁹

6.2 Screening de cantidades

Entre las conductas anticompetitivas identificadas en la literatura económica sobre los cárteles se destaca la reducción de los niveles de producción por debajo de los niveles esperados en condiciones de competencia. En este sentido, los cambios unilaterales de uno de los miembros del cartel producirían una reacción del resto de los cartelistas, lo cual podría ser un incremento coordinado de los competidores que le obligue al desviado a reducir su producción⁸⁰. El hecho antes descrito, ha sugerido algunas hipótesis respecto al comportamiento de las cantidades como son:

- (i) Las cuotas de mercado bajo colusión suelen ser estables en el tiempo y tienden a mantener la estructura previa al surgimiento del cartel⁸¹;
- (ii) Las cuotas de mercado podrían estar fuertemente correlacionadas.

Como una primera aproximación a la posibilidad de ocurrencia de conductas anticompetitivas consistentes en repartición del mercado de las empresas AFP, a continuación se analiza la evo-

⁷⁹ Z Digital. “ADAFP afirma que promulgación de Ley núm. 13-20 causará disminución de ingresos de las AFP”. <https://z101digital.com/adafp-afirma-que-promulgacion-de-ley-13-20-causara-disminucion-de-ingresos-de-las-afp/>

⁸⁰ Ivaldi, Marc, Bruno Jullien, Patrick Rey, Paul Seabright, y Jean Tirole. “The Economics of Tacit Collusion”. DG Competition, European Commission, pp. 32-35, 2003.

⁸¹ Instituto Universitario de Estudios Europeos. “Screening de la autoridad de competencia: Mejores prácticas internacionales”. Universidad de San Pablo, CEU Ediciones, 2013.

lución de las cuotas de mercado de las distintas AFP, para los periodos disponibles con el fin de ver la dinámica que se presenta en este mercado. Para esto se utilizará el Índice de Rivalidad medido en las mismas variables que fueron utilizadas para calcular el IHH, anteriormente presentado.

Los índices de concentración como el IHH y el CK, tienen la limitación de no presentar los cambios o la dinámica que pueden darse en la estructura de los mercados, indicando así su estructura en un punto determinado, mientras que el Índice de Rivalidad recoge estas limitaciones e incorpora estas variaciones en su cálculo. El mismo indica la dinámica en el mercado en cuanto a su nivel de rivalidad; este índice tiene un valor de cero (0) a uno (1), indicando que hay rivalidad cuando es uno (1) y no hay rivalidad cuando es cero (0)⁸².

En relación con el dinamismo del mercado, es decir, el cambio en la composición de las cuotas de mercado, se verifica una baja rivalidad entre las AFP con las variables calculadas. Para el periodo analizado solo se observa cierto dinamismo en las cuotas del mercado a la entrada de JMMB-BDI y Atlántico, en el 2016 y 2017, respectivamente. En cuanto al efecto de la introducción de nuevos competidores, la incorporación de estas dos nuevas AFP en el mercado no produjo ningún cambio en las comisiones cobradas a los contribuyentes del sistema. Es importante recalcar que por parte del Estado no existe fijación de precios, ya que la ley solo establece el tope de las comisiones; son las AFP las que se han adherido al porcentaje máximo.

⁸² Resolución núm 01-2017, Que aprueba los criterios generales, técnicos y económicos para la evaluación de las condiciones de competencia de los mercados a ser utilizados por la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia.

Cuadro 10. Resultados del índice de Rivalidad de las AFP, 2004-2020*

Periodo	IR Patrimonio	IR Recaudación	IR Afiliados
Dic 04	9.8E-15	6.6E-15	0.0E+00
Dic 05	4.0E-15	3.2E-15	0.0E+00
Dic 06	2.3E-15	3.4E-15	8.9E-16
Dic 07	6.2E-15	7.1E-15	5.1E-15
Dic 08	5.0E-15	6.1E-15	2.7E-15
Dic 09	7.8E-16	2.6E-15	3.4E-15
Dic 10	3.6E-15	4.7E-15	2.1E-15
Dic 11	2.6E-15	8.9E-15	4.8E-15
Dic 12	1.1E-16	2.0E-14	3.6E-15
Dic 13	4.1E-15	2.2E-14	1.1E-15
Dic 14	4.9E-15	2.0E-14	2.1E-15
Dic 15	3.8E-15	6.6E-15	3.5E-15
Dic 16	1.2E-01	1.2E-01	1.8E-01
Dic 17	2.8E-02	2.7E-02	6.4E-03
Dic 18	6.9E-15	3.3E-15	5.6E-17
Dic 19	3.3E-16	1.9E-15	1.6E-15
Jun 20	1.6E-15	7.9E-15	8.3E-16

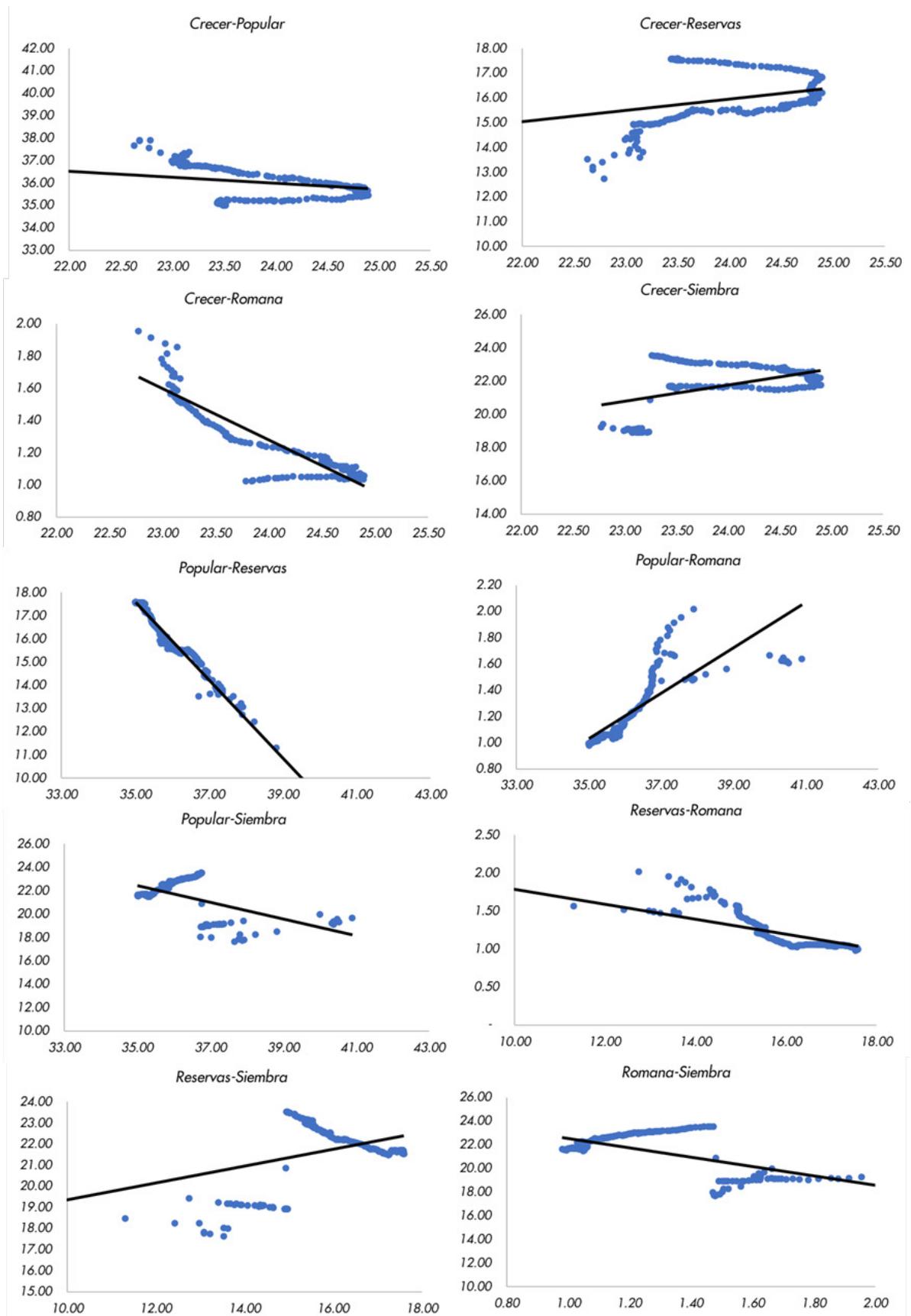
Los valores se encuentran en notaciones científicas. Esto es una forma abreviada de decir en qué punto se encuentra el cambio en el comportamiento. Por ejemplo, 9.8-15 es igual 0.00000000000000098. En ese sentido, la notación científica permite abreviar la cantidad de ceros después del punto decimal. Las informaciones están referidas hasta junio de 2020.

Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PROCOMPETENCIA, con datos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

Estos datos apuntan a que existen condiciones en este mercado que no contribuyen a la existencia de una competencia de precios (comisiones), como podrían ser las barreras a la entrada que puedan existir, la desinformación imperante y por la misma característica de mercado cautivo que le define. Es por ello, la importancia de que el Estado, a través de su ente regulador, SIPEN, realice esfuerzos para promover mayor eficiencia, lo que se traducirá en mayores beneficios para el afiliado.

Como una segunda aproximación, en el **Gráfico 31** se presentan diagramas de dispersión entre las cuotas de mercado de las empresas para el periodo julio 2003 a junio 2020, verificándose que las cuotas de las empresas AFP Crecer y AFP Romana, así como AFP Popular y AFP Reservas tienden a correlacionarse de manera negativa, es decir, cuando la cuota de una empresa aumenta la cuota de la otra disminuye.

Gráfico 31. Diagrama de dispersión de las cuotas de participación de las AFP, julio 2003 a junio 2020



Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

En relación con lo anterior, en el **Cuadro 11** se presentan los coeficientes de correlación entre los logaritmos de la primera diferencia de las cuotas de participación de las AFP para el periodo julio 2003 a junio 2020, verificándose que únicamente AFP Reservas y AFP Popular muestran alta correlación negativa de sus particiones de mercado. Sin embargo, esta conclusión no es robusta al método utilizado para calcular el citado coeficiente, verificándose únicamente para el método de Pearson. Para el resto de los casos, no se verifica una alta correlación de las cuotas de mercado para ninguna de las empresas, independientemente del método utilizado.

Cuadro 11. Coeficiente de correlación entre los logaritmos de las primeras diferencias de las cuotas de mercado de las AFP, julio 2003 a junio 2020

Pearson					
	Crecer	Popular	Reservas	Romana	Siembra
Crecer	1.00	0.04	-0.01	0.00	-0.01
Popular	0.04	1.00	-0.87	0.44	0.37
Reservas	-0.01	-0.87	1.00	-0.55	-0.47
Romana	0.00	0.44	-0.55	1.00	0.60
Siembra	-0.01	0.37	-0.47	0.60	1.00
Spearman					
	Crecer	Popular	Reservas	Romana	Siembra
Crecer	1.00	-0.18	-0.20	-0.13	-0.04
Popular	-0.18	1.00	-0.54	0.05	0.09
Reservas	-0.20	-0.54	1.00	-0.17	-0.47
Romana	-0.13	0.05	-0.17	1.00	0.16
Siembra	-0.04	0.09	-0.47	0.16	1.00
Kendall					
	Crecer	Popular	Reservas	Romana	Siembra
Crecer	1.00	-0.13	-0.15	-0.10	-0.04
Popular	-0.13	1.00	-0.41	0.03	0.06
Reservas	-0.15	-0.41	1.00	-0.11	-0.35
Romana	-0.10	0.03	-0.11	1.00	0.11
Siembra	-0.04	0.06	-0.35	0.11	1.00

Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

En este sentido, considerando el mercado de las AFP como un mercado imperfecto, con alta rentabilidad para las empresas AFP y altos costos para los cotizantes (como se vio en acápite anteriores, por encima del promedio de la región), se sugiere la existencia de una competencia imperfecta y de espacios que permiten reducir los costos de administración y alinear de mejor manera los incentivos entre administradoras y afiliados. De este modo, un funcionamiento eficiente y competitivo del sector de las AFP debiera traducirse en bajos costos para los afiliados

(costos de operación reducidos y utilidades normales), una adecuada rentabilidad y seguridad en la inversión de los fondos de pensiones y una alta calidad en los servicios prestados⁸³.

⁸³ Benavides, Paula y Valdes, Rodrigo, "Pensiones en Chile: antecedentes y contornos para una reforma urgente", Octubre de 2018 (PUC).

7. Experiencia internacional

Los mercados de las administradoras de fondos pensiones están ordenados de diversas formas a nivel mundial. Pese a esto, se pueden identificar características comunes a todos los países como son: (i) Los servicios son prestados por entidades especializadas para los fines y (ii) Son mercados que presentan altos niveles de concentración y elevados índices de poder de mercado⁸⁴.

En los países de la región de América Latina, se verifica que la mayoría de los mercados de pensiones están concentrados y en algunos casos los niveles de concentración muestran tendencias crecientes. De esta manera, a diciembre de 2007 en países como México y Argentina existían 21 y 11 firmas, respectivamente, mientras que, al mismo mes de 1998 participaban solo 14 y 15 empresas, respectivamente. Adicionalmente, en México las dos empresas con mayor participación en los activos administrados exhibían una cuota de mercado conjunta de 35.5% en 2007 y 45.0% en 2002. En el caso de Argentina, las primeras empresas con más activos administrados sumaron un 37.0% en 2007 y un 53.0% en 2002⁸⁵.

En el caso de los países más pequeños de la región, al mes de diciembre del año 2007 en sus mercados de pensiones no participaban más de 8 administradoras, destacándose el caso de Bolivia y El Salvador donde únicamente se verificaban dos empresas, en este último caso con una reducción de 3 agentes desde 1998, mientras que, en el caso de Bolivia el número de administradoras permaneció constante durante este intervalo de tiempo. En El Salvador las dos administradoras de mayores activos sumaron 79.00% de los activos administrados en el 2002 y el 100.00% en el 2007⁸⁶.

En el caso de Chile, para el año 2013 se verifica un mercado de las AFP moderadamente concentrado independientemente de que se mida según número de afiliados, ingresos por cotizaciones o Fondos Administrados. En todos los casos, se muestra una reducción del IHH entre 19.80% (por número de afiliados) y 2.86% (según fondos administrados), con relación al año 2009⁸⁷. Adicionalmente, se evidencian comportamientos estratégicos para preservar las cuotas de mercado, como las altas inversiones en publicidad. Adicionalmente, tanto en Chile como en México, Argentina y Perú las principales empresas del mercado de pensiones exhiben cierto grado de poder de mercado al año 2007 (2006 en el caso de Perú), medido por el Índice de Lerner.

⁸⁴ Impavido, G., Esperanza Lasagabaster, y Manuel Garcia, "Competition and Asset Allocation Challenges for Mandatory DC Pensions": New Policy Directions. IMF; World Bank, 2009

⁸⁵ Ibídem.

⁸⁶ Ibídem.

⁸⁷ Subsecretaría de Previsión Social, "Nota Técnica No. 2: Barreras de entrada Concentración y Competencia en el mercado de las AFP", 2014.

Adicionalmente, la evidencia empírica en el caso chileno ha demostrado que la industria de las AFP ha cobrado comisiones muy superiores a sus costos económicos, y que existe muy poca competencia en comisiones entre las empresas AFP. El diagnóstico es que esto se debe a la particularidad que hace a esta industria diferente de todas las demás: el Estado obliga a afiliarse a los sistemas de pensiones, y los afiliados tienen poca orientación o ayuda que les permita comparar precios por sí solos entre las AFP, a pesar de que este precio es poco entendible para la gran mayoría, que no conoce o no sabe interpretar información financiera. La iniciativa Chilena en este sentido de creación de un Índice de Calidad de Servicios de las AFP, consiste en una medición de calidad de servicio que prestan las AFP, realizado por la Superintendencia de Pensiones. Con este índice se pueden comparar las rentabilidades y comisiones de las distintas AFP y así tener la información necesaria para que el afiliado pueda elegir la que mejores beneficios le genere⁸⁸.

Las características que definen a este mercado a nivel general han creado barreras económicas a la entrada, y trabajos empíricos han demostrado que la elasticidad de los traspasos a la diferencia de comisiones es nula, confirmando la falta de información que tienen los afiliados, esto a su vez por el alto costo que representa informarse, y por el alto costo que implica cambiarse de AFP.

De acuerdo a Valdez⁸⁹, las consecuencias negativas de la insensibilidad de la demanda a las comisiones han sido las siguientes:

- ✓ Primero, permite a cada AFP elevar su comisión regular perdiendo un número ínfimo de clientes, hasta el nivel en que la diferencia con las demás AFP induce a muchos afiliados a cambiarse.
- ✓ La segunda consecuencia de la insensibilidad a comisiones es que el alto margen respecto al costo marginal hace rentable para cada AFP que actúa en forma independiente, invertir grandes sumas en vendedores, publicidad, calidad de servicio, sorteos, y rebajas en productos vendidos en forma cruzada, aunque los servicios adicionales tengan un costo superior al valor atribuido por los clientes que logran informarse.
- ✓ La tercera consecuencia de la insensibilidad a comisiones es que se han impuesto restricciones para impedir las "ventas cruzadas" que surgirían si los bancos y los aseguradores pudieran asociarse con AFP para condicionar la entrega de servicios a precios bajo lo normal, a la compra del servicio de ahorro obligatorio.
- ✓ Una cuarta consecuencia de un margen alto, es la disipación de las utilidades a través de la entrada de operadores ineficientes. A principios de los 90, entraron varias AFP con gestión poco profesional y escala modesta, que no habían tomado en cuenta las

⁸⁸ Portal institucional de la Superintendencia de Pensiones de Chile, www.spensiones.cl

⁸⁹ Cfr Valdés, S., "Para aumentar la competencia entre las AFP". Trabajo presentado en el seminario del Centros de Estudios Públicos de Chile, octubre 2004.

barreras económicas que las expulsarían más adelante. Mientras estuvieron en el mercado, elevaron los costos y destruyeron riqueza.

Frente a lo anterior, en Chile, por ejemplo, se sugirió que una reforma que logre competencia en comisiones (comisiones diferenciadas de manera significativa entre AFP) aumentaría la eficiencia, bajando las comisiones y, por ende, permitiría abrir un espacio para aumentar las pensiones de los afiliados. Dicha propuesta para aumentar la competencia en el mercado de las AFP en Chile, va en dos direcciones⁹⁰:

1. Crear un servicio de búsqueda de la AFP más barata; y
2. Crear una comisión sobre saldo, para financiar de forma solidaria el costo operativo de las AFP, en sustitución de la comisión fija.

Dentro de esta, se destaca la primera propuesta, que consiste en promover un servicio que permita comparar las diferentes empresas AFP y en consecuencia identificar la AFP más barata a los afiliados que lo soliciten, o que me muestren interés, comparando precios (comisiones). Se trata de agrupar a los afiliados que soliciten este servicio por regiones, con el objetivo de contar con una asignación inicial de afiliados, garantizando libertad total de cambiarse al afiliado que no le guste la AFP de menor comisión. La asignación es por un periodo definido y a su término se repite la licitación indefinidamente. La licitación en cada zona sería ganada por aquella AFP que ofrezca el menor precio (comisión), y podrían postularse AFP nuevas, además de las existentes.

Dicha propuesta preserva el segmento de afiliados informados de alto saldo que tienen incentivos a comparar desempeño. Además, lo fomenta porque promueve la reaparición de algunos vendedores, quienes promueven el aprendizaje sobre temas financieros, mejorando la situación actual. Como los afiliados informados con contratos individuales adquirirían cuotas en los mismos fondos que sirven a los afiliados licitados, éstos se beneficiarían de cualquier aumento en la demanda por gestión financiera.

8. Conclusiones

En el presente documento se realizó un estudio sobre las condiciones de competencia en el mercado dominicano de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), específicamente en el servicio de administración de fondos de pensiones para los trabajadores y empleados afiliados al Régimen Contributivo y de capitalización individual del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), en la República Dominicana, en el marco de la Ley núm. 87-01, el cual tiene cobertura en todo el territorio nacional. Para este fin, se han utilizado datos e informaciones públicas disponibles de tipo cualitativo y cuantitativo. El tipo de análisis aplicado consistió en la recopilación documental de información, así como la aplicación de técnicas cuantitativas de tipo *“screening estructurales y de comportamiento”*.

Los análisis arrojan como resultado condiciones favorables en relación a la evolución de la demanda a medida que aumenta la cantidad de ocupados que acceden a empleos formales, las cuales dependen de la creación de empleo y esto a su vez del crecimiento económico, medido a través del PIB, por tanto, a mejores indicadores económicos y mejoras en las condiciones del mercado laboral, mayor es la cantidad de afiliados cotizantes que se agregan al Régimen Contributivo, aunque la relación no sea directamente proporcional.

De acuerdo con la literatura y experiencia internacional, los mercados de pensiones con contribuciones obligatorias definidas pueden caracterizarse como cuasi-mercados, pues a diferencia de los mercados estándar, sus demandantes o consumidores están obligados a adquirir servicios, su comportamiento tiende a ser inercial, y sus oferentes no necesariamente maximizan utilidades, haciendo que la demanda y la oferta en este mercado presente características peculiares.

Por el lado de la demanda, los consumidores deberían cambiarse a aquella empresa que ofrece un mejor balance entre costos y rentabilidad, pero generalmente el consumidor no suele reaccionar a estas señales debido a la desinformación o dificultades para adoptar una decisión financiera compleja, por lo tanto, la demanda de servicios de este mercado es altamente inelástica a los precios.

En efecto destaca el hecho de que los consumidores tienen un bajo conocimiento sobre el Sistema de Pensiones y los servicios que ofrecen las AFP, lo que deriva en una insensibilidad a las variables relevantes en este mercado, como el precio, la rentabilidad, calidad de los servicios y confianza que le merezcan las AFP, las cuales son necesarias para poder ejercer correctamente su derecho a la libre elección. Lo anterior se confirma a partir de los resultados de análisis previos realizados en dicho sector que demuestran que, en general, los afiliados al sistema de fondos de pensiones poseen poco conocimiento sobre sus fondos, declaran por un lado no recibir y por otro no leer la información periódica remitida por las AFP, ni se preocupan por recibir

o solicitar información adecuada respecto de sus fondos de pensión. En síntesis, los afiliados al sistema no perciben los fondos depositados en las AFP como parte de sus ahorros.

Adicionalmente los costos de traspaso de una AFP a otra, que dependen de las variables relevantes que caracterizan la oferta de cada AFP, como son el precio, la comisión y rentabilidad actualmente son muy altos y dan la impresión de que se evitan si el consumidor permanece con su proveedor actual, pues dicha decisión no requiere esfuerzo.

Esta realidad evita la sensibilidad de los afiliados a cambios en mecanismos de competencia como la comisión por administración, lo cual hace la demanda inelástica; es decir, que la cantidad de afiliados de una AFP no reaccionen rápidamente a la variación de los precios del mercado.

Por el lado de la oferta, el regulador impone criterios técnicos muy específicos para operar en este mercado, como son los requisitos de capital mínimo, un plan de negocios, niveles mínimos de reserva, especialización muy específica en el tema, entre otros, los cuales atendiendo a la experiencia internacional parecen constituir una barrera de entrada importante.

Debido a la interacción de estas características de la oferta y demanda, este mercado presenta altos índices de concentración, y precios por sus servicios muy por encima del promedio de los costos.

En cuanto a la sustituibilidad por el lado de la oferta, es posible a través de instituciones financieras y grupos económicos que puedan cumplir con las exigencias normativas para constituirse en una AFP, de acuerdo con las disposiciones legales, los requerimientos técnicos y monetarios establecidos en Ley núm. 87-01. Desde el punto de vista de la demanda puede concluirse que no existe sustituibilidad del servicio, que no sea el traspaso a otra AFP, y que dicho servicio de administración e inversión de los fondos no cuenta con sustitutos cercanos. Lo anterior se explica a partir del marco regulatorio vigente establecido en la Ley núm. 87-01, el cual impone un carácter de obligatoriedad al servicio de las AFP, conforme con el artículo 36 sobre la afiliación al sistema previsional contributivo. Por tanto, la opción de sustitución de este servicio por otro se disuelve, ya que no existe la posibilidad de demandar otra opción para la administración e inversión de los fondos de pensiones, por parte de los afiliados que no sea a través de otra AFP.

Al analizar la evolución mostrada por el rendimiento de los fondos, variable que un consumidor bien informado podría tomar en cuenta para elegir una AFP en este mercado, la misma ha manifestado una tendencia decreciente durante el periodo analizado, lo que sugiere la necesidad de identificar nuevos destinos de inversión de los fondos que permitan tener una mayor rentabilidad en beneficio de los afiliados.

La estructura del mercado de las AFP es altamente concentrada, debido a que las cuatro principales AFP cuentan con un índice de concentración- C4—superior al 91.00% desde el año 2004 y un IHH que sobrepasa los 2,500 puntos de forma consistente desde el 2005 hasta la fecha, medido por el número de afiliados y las recaudaciones y desde el 2007 hasta la actualidad si es medido por el patrimonio. Este alto nivel de concentración en el mercado de AFP se suma a la evidencia de la reducida competencia que existe. Estos resultados evidencian además que el mercado de las AFP es un mercado con una estructura oligopólica (presencia de un pequeño número de competidores, con altas barreras a la entrada).

Desde el punto de vista del análisis de competencia se identifican barreras legales, estructurales y estratégicas que hacen a este mercado altamente concentrado y que sean pocas las nuevas firmas que se sientan atraídas, aunque las ganancias derivadas de esta actividad sean significativamente más elevadas, en comparación con el sistema de intermediación financiera nacional. Estas conclusiones están basadas en las comparaciones con dicho sistema, en donde para el intervalo 2008-2019 el Rendimiento sobre Activos (ROA) promedio del Sistema de Intermediación Financiera es de 2.44%, mientras que para las 5 principales AFP el mismo varía entre 14.21% (AFP Romana) y 46.65% (AFP Crecer), alcanzando un valor promedio de 33.71%. De igual forma, el Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE) es de 20.94% en el Sistema de Intermediación Financiera, mientras que para las 5 principales AFP el mismo varía entre 15.52% (AFP Romana) y 52.06% (AFP Crecer), con un valor promedio de 37.29%.

Luego de analizar las cuotas de mercado a lo largo del tiempo, se evidencia la baja variabilidad de las mismas a través del índice de rivalidad en las variables de cantidad de afiliados, el patrimonio manejado y las recaudaciones, lo cual sugiere bajos niveles de competencia en el mercado de las AFP, esto medido, por el efecto de la introducción de nuevos competidores al mercado en el 2016 y 2017, que no produjeron ningún cambio en las comisiones cobradas a los contribuyentes del sistema, por lo que se deduce una baja competencia entre los agentes económicos.

En este mismo sentido, las AFP que respondieron al requerimiento de información solicitado por esta institución para la elaboración del presente estudio, afirmaron que la competencia en este mercado se encuentra en “la calidad del servicio al público, acceso oportuno a las informaciones, diversos canales de contacto, educación previsional, planes de fidelización y atributos de la marca”. Algunas AFP sostienen que la variable rentabilidad es importante para competir, pero no todas están de acuerdo con esta afirmación.⁹¹

Otro indicio de baja competencia en el mercado es la estructura de comisiones sobre el salario mensual cotizante, la cual ha sido una variable estática en el tiempo para todas las AFP. Los da-

⁹¹ Respuesta al requerimiento de información remitida por AFP Popular, AFP Reservas, AFP Atlántico y AFP Crecer.

tos analizados muestran que todas las AFP han cobrado el mismo precio de 0.5% por la administración de los fondos, el cual se configura como el precio máximo que el regulador autoriza cobrar por los referidos servicios. Además existe una comisión sobre el exceso de rentabilidad con un tope máximo del 30%, la cual ha mostrado ciertas diferencias entre AFP, en donde una sola AFP cobraba un 10% hasta junio 2004 y en julio 2004 elevó dicha comisión a un 20%. Es importante recalcar que, en este mercado no existe fijación de precios por parte del regulador, ya que la ley solo establece el tope de las comisiones; no obstante, son las AFP las que se han adherido a dicho porcentaje máximo.

Dicha comisión sobre el excedente de rentabilidad, además de ser un incentivo a la optimización de las inversiones, funciona como un mecanismo de competencia y no como un precio máximo al que todas las administradoras se deben adherir, por lo que, la experiencia con este instrumento pone en evidencia aspectos de baja competencia en el mercado.

Cabe aclarar, que el porcentaje de comisiones con tope de 0.5% del salario cotizante y el 30% sobre excedente de rentabilidad fueron mantenidos hasta antes de entrar en vigencia las nuevas directrices de la Ley núm. 13-20, que modifica el esquema de comisiones aplicados por las AFP, pasando a ser una sola comisión anual sobre el saldo acumulado, para todas las AFP de 1.2%. Anualmente se desmonta un 0.5%, hasta llegar a 0.75% para el 2029.

La asimetría de la información, las barreras de entrada, los altos niveles de concentración, las garantías de cuotas de participación promovida por el propio sistema, la reacción no racional de los consumidores, constituyen fallas de mercado que limitan la eficiencia y reducen el bienestar social en el mercado de las AFP. Dichas fallas justifican la intervención estatal a través del ente que les regula, la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

En efecto, los problemas de información que se evidencian en dicho mercado proporcionan un fundamento para las intervenciones de política en el diseño y aplicación de programas de educación financiera, que pueden generar importantes beneficios a los afiliados cuando están bien adaptados y aplicados en beneficio de la sociedad en su conjunto.

En este sentido es importante dirigir acciones para promover el reconocimiento por parte de los consumidores de la necesidad de los fondos de pensiones, en el sentido de que consideren que los montos depositados por ese concepto forman parte de sus ahorros y que existen distintas empresas con capacidad de hacer ofertas de precio y rentabilidad, lo que de alguna forma podrá activar el interés de los consumidores en realizar una búsqueda de información que les permita comparar las ofertas disponibles y elegir la AFP que mejor beneficio ofrezca, tomando en consideración los adecuados indicadores financieros.

Otras de las mejoras introducidas en la Ley núm. 13-20 fue el fortalecimiento de la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) y la Dirección General de Información y Defensa del Afiliado (DIDA), que establece disposiciones relevantes que promueven el fortalecimiento del SDSS, la mejora

en la defensa de los afiliados y una comisión mensual del 0.1% y 0.05% del salario cotizante para la TSS y la DIDA, respectivamente. *“En cuanto a la DIDA, reitera a su cargo las funciones asignadas por la Ley núm. 87-01 respecto a la provisión de información y gestión de reclamos y quejas de los afiliados, especificando que deberá realizarse mediante la creación de un Sistema de Gestión de la Relación de Clientes y una aplicación informática para permitir la comunicación permanente con los usuarios”*.⁹² Este nuevo esquema permitirá que el DIDA cuente con recursos para la defensa de los afiliados, al tiempo que les dotará de presupuesto para apoyar, entre otras actividades, al ente regulador en la provisión de información de calidad a los afiliados.

Adicionalmente, el tiempo transcurrido desde la reforma, así como la experiencia comparada de otros países, permite valorar la necesidad de promover modificaciones al marco regulatorio vigente que promuevan la introducción de competencia en dicho mercado en forma de mayor eficiencia, mayor calidad y menores precios.

⁹² Superintendencia de Pensiones (SIPEN), Sistema Dominicano de Pensiones. Boletín trimestral No. 68, abril – junio 2020, Pág. 29-31.

9. Recomendaciones

La experiencia internacional, específicamente el caso chileno, muestra como los sistemas de pensiones pueden ser ajustados para promover la disminución de las fallas de este mercado tan particular. En Chile, tras 26 años de funcionamiento del sistema privado de pensiones se realizó una reforma para introducir nuevas figuras que promueven la competencia entre los agentes económicos que participan del mercado de las administradoras de fondos de pensiones, destacándose entre estas las medidas la licitación de los nuevos afiliados y el cambio de la estructura de comisiones del sistema. Estas medidas y otras también implementadas mejoraron considerablemente el funcionamiento del sistema, aumentando su eficiencia, reduciendo las barreras de entrada y mejorando el beneficio a los afiliados.⁹³

Experiencias como estas permite que los países puedan evaluar, y en base a resultados previos, diseñar reformas que se ajusten a cada país. En el caso de la República Dominicana, estas experiencias se constituyen en un “mapa de ruta”, que puede ser rediseñado acorde a nuestra realidad.

Dentro de las recomendaciones que se pueden extraer de la experiencia internacional, y de este estudio, para mejorar el nivel de competencia en el mercado de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), se pueden citar:

- **Mejorar la cantidad y calidad de la información brindada a los afiliados.**

Un consumidor bien informado es aquel que tomará decisiones acordes a sus conocimientos, por lo tanto, hay una relación directa entre la sensibilidad del afiliado a cambios en el precio del servicio que cobran las AFP (rentabilidad, en el caso particular) y la cantidad y calidad de la información que tiene a su disposición para tomar esta importante decisión. Esto no quiere decir que no haya información al respecto, sino que debería estar orientada a educar al afiliado sobre las variables de importancia a la hora de elegir una AFP de manera más clara y digerible.

Actualmente no existe información, por ejemplo, de indicadores financieros que permitan la comparación entre empresas AFP; ni explicaciones claras sobre el significado de obtener una mayor rentabilidad por los fondos invertidos y como esto beneficia al afiliado; tampoco una identificación precisa de en cuales empresas y/o mercados se están invirtiendo los ahorros de los afiliados, entre otras informaciones que podrían ser de gran ayuda para que el consumidor informado tome la decisión de qué AFP administrará mejor sus fondos y de la cual tener mayores beneficios.

⁹³ Superintendencia de Pensiones (SIPEN), Sistema Dominicano de Pensiones. Boletín trimestral No. 53, julio-septiembre 2016, Pág. 19.

La SIPEN, como ente regulador del mercado, debe ejercer un rol más activo en este sentido y brindar al afiliado información sustancial para la toma de decisión racional, además podría crear indicadores financieros, que permitan la comparación entre empresas AFP atendiendo a las variables más importantes a tomar en cuenta, lo que a su vez podría incentivar la competencia entre los agentes económicos, de nuevo, para beneficio de los afiliados. A los fines se podría tomar como parámetro la experiencia chilena con el Índice de Calidad de los Servicios de las AFP, instaurado por la Superintendencia de Pensiones Chilena.

Aplaudimos los esfuerzos que está realizando la SIPEN a través de la Escuela Previsional, que a través de charlas, cursos, diplomados y su página web brinda información a los afiliados en temas de ahorro previsional.

- **Flexibilizar los requisitos e incentivar el trámite de traspaso entre AFP.**

El punto de partida es promover que los consumidores cuenten con información de calidad y suficiente, que le permita hacer comparaciones entre las AFP del mercado para elegir la mejor. El próximo paso es flexibilizar el procedimiento de traspaso a través de la simplificación de trámites y disminución de los tiempos de espera, e incentivar que el consumidor se traspare a la AFP más eficiente del mercado. Esto a su vez generará competencia entre las AFP, porque todas querrán mostrar indicadores eficientes y óptimos para atraer más afiliados a su cartera, y por ende administrar más fondos.

A los fines de simplificar y por ende aumentar los traspasos entre AFP, se podría implementar un mecanismo que permita disminuir los costos de traslado como, por ejemplo:

1. Que el afiliado realice el trámite directamente en la AFP de destino, sin necesidad de acudir a la AFP origen, como está actualmente estipulado; y/o
2. Permitir que las solicitudes de traspaso puedan hacerse en línea, para así disminuir el costo de traslado en que pudiera incurrir el afiliado y el tiempo invertido en realizar el cambio.

- **Promover la modificación de la medida de afiliación automática a una AFP.**

El mecanismo de “afiliación automática”, se ha promovido como una “una herramienta de protección a los trabajadores, para que no queden fuera de los beneficios del Sistema Dominicano de Pensiones aquellos que no han ejercido el principio de la libre elección, el cual es aplicado a todos los trabajadores que no han elegido una AFP dentro de un plazo de 30 días, tras haber iniciado una relación laboral”.

Esta forma de afiliación de manera automática constituye una barrera a la entrada de nuevas compañías al mercado porque no considera si la AFP en cuestión es la que mayor rendimiento presenta o la que entrega mayor y mejor información de calidad a sus afiliados, ya que sólo se fija en la cuota de afiliados que la AFP posee a lo interno de las empresas. En este sentido, este criterio de “afiliación automática” podría considerarse como una repartición ineficiente del mercado, por tanto, una recomendación que incentiva la competencia entre los agentes económicos es que esta “afiliación automática” se haga sobre la base de indicadores financieros de eficiencia, rendimiento, y menor comisión ofrecida por las AFP.

- **Licitación de nuevos afiliados.**

Con el objetivo de fortalecer la competencia en el mercado de AFP, entre otros criterios, Chile ha puesto en práctica el criterio de licitar nuevos afiliados, estableciendo una licitación cada dos años de la cartera de nuevos afiliados, en donde las AFP existentes y potenciales entrantes compiten a través de este mecanismo⁹⁴. Los trabajadores que ingresen al mercado laboral durante 24 meses se incorporarán a la AFP que resulte adjudicataria de la licitación.

Las AFP deben cobrar la misma comisión a todos sus afiliados, por lo que, si una AFP existente se adjudica la licitación con una menor comisión, deberá aplicarla al resto de los afiliados. Los nuevos afiliados deben permanecer en la AFP adjudicataria durante un período que la regulación podría establecer en no mayor de dos años.

Cabe destacar, que bajo las leyes chilenas existen cláusulas que permiten a los afiliados cambiarse antes de este período estipulado, en aquellos casos en que haya otra Administradora de menor costo o que la Administradora adjudicataria caiga bajo patrimonio o rentabilidad mínimos.

Este mecanismo tiene como objetivo incentivar la sensibilidad a precio de los consumidores y permite alcanzar una escala eficiente a un potencial entrante sin incurrir en altos costos comerciales. A su vez, los nuevos afiliados son asignados a la AFP más barata, lo que es de beneficio para ellos. Para los trabajadores que inician su vida laboral, dado que tienen un saldo nulo o bajo, la variable que resulta de mayor relevancia es la variable precio. La rentabilidad neta del costo previsional que un afiliado con bajo saldo realiza en un determinado período de tiempo es más sensible a cambios en la comisión cobrada que a cambios en rentabilidad de los fondos.

Las ganancias de eficiencia de este tipo de mecanismos, se derivan de que contribuyen a corregir los fallos de mercado del sector. En concreto: (i) Reducen o solucionan los problemas de información asimétrica, porque son instrumentos que se basan en una mayor información y transparencia del sector; (ii) Generan incentivos a la eficiencia dinámica, dado que premian

⁹⁴ Berstein, S. “Implementación de la reforma previsional en Chile”. Santiago, Chile, 2011, p.16-18.

a los operadores más eficientes; y (iii) Empoderan al consumidor, que puede reclamar a las empresas prestadoras del servicio y a la Administración.

El proceso de licitación, que comenzó en Chile en el 2009, fue un proceso muy exitoso. Cuatro administradoras se presentaron con ofertas, 3 de ellas eran AFP que ya estaban en operaciones y una nueva, que se adjudicó la licitación. Los precios ofertados por estas administradoras fueron sustancialmente menores a los que mantenían vigentes, aún cuando la eventual adjudicación hubiese implicado extender el menor precio a todos sus afiliados.

- **Sobre los cambios en la estructura de comisiones**

De acuerdo a la experiencia internacional, los cambios a la estructura de comisiones es un criterio importante para incentivar la competencia en el mercado. En este sentido, cabe destacar que, a través de la Ley núm. 13-20 que modifica la Ley núm. 87-01, se inició el proceso de reforma del sistema, cambiando la estructura de las comisiones que hasta el momento venían cobrando las AFP en la República Dominicana, por una más baja y con desmonte gradual a 10 años. Esta unificación de comisiones que trae consigo la promulgación de la referida ley, viene a transparentar y a aclarar la forma en que las AFP cobrarán la comisión anual, lo cual permitirá un ejercicio de comparación más simple entre AFP y tendrá como resultado que un consumidor bien informado tenga la oportunidad de elegir la que mejor rendimiento ofrezca, para beneficio de este y sus familiares.

10. Bibliografía

- Abrantes-Metz, Rosa. Design and Implementation of Screening and Their Use by Defendants. Leonard N. Stern School of Business, New York University, 2011.
- ADAFP. Asociación de Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones. <https://adafp.org.do/>
- Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Fondos de Pensiones (AIOS), <https://www.aiosfp.org/>
- Barrios, O. A., Méndez, C. A., & Morrison, R. H., *Redes integradas de servicios de salud: el desafío de los hospitales*. Santiago, 2011
- BCRD, *Metodología de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT)*. Banco Central de la República Dominicana (BCRD), Cuentas Nacionales. Santo Domingo, D.N.: Banco Central de la República Dominicana (BCRD), 2010. Obtenido de https://www.banco-central.gov.do/estadisticas_economicas/metodologia.pdf
- Banco Central de la República Dominicana, "1ra. Encuesta de Cultura Económica y Financiera de la República Dominicana", 2014
- BCRD, Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo: Principales resultados de los nuevos indicadores del mercado laboral Dominicano. Presentación realizada por el Departamento de Cuentas Nacionales y Estadísticas Económicas en noviembre 2016.
- Berstein, S., "Implementación de la reforma previsional en Chile". Santiago, Chile, p.16-18, 2011.
- Bolotova, Connor and Miller. "The Impact of Collusion on Price Behavior: Empirical Results from two Recent Cases", 2005.
- Castañeda, C. Indicadores de Concentración: Una revisión del marco conceptual y la experiencia internacional, 2007. Lima, Perú.
- CREES (consultado el 24 de enero de 2020). Sistema de Pensiones Dominicano en Gráfico. <https://www.crees.org.do/es/art%C3%ADculo/sistema-de-pensiones-dominicano-en-gráficas>.
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, *Metodología para la Elaboración de Estudios de Mercado en la CNMC*, 2013.
- Díaz, A., "Mercado de las ISAPRES en Chile". Chile Salud Pública, 21, 91-96, 2017.
- Domingo, R., Ponce, J., & Zipitra, L. *Regulación económica para economías en desarrollo*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, 2016.
- Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP) <http://www.fiap-internacional.org/estadisticas/>
- Harrington, J. *Behavioral Screening and the Detection of Cartels*. Baltimore, USA: Johns Hopkins University, 2006.
- Hugo Bertín, Roberto Calvo, "Fallas del mercado y estrategias de regulación: los Fondos de Pensiones en Argentina", publicado en edición denominada "Estrategias de regulación y competencia en el mercado de Fondos Privados de Pensiones en Latinoamérica, de la Revista de Temas Financieros, Perú.

- Impavido, G., Lasagabaster, E. y M. García – Huitrón. “New Policies for Mandatory Defined Contribution Pensions. Industrial Organization Models and Investment Products”. The World Bank, Washington D.C., 2010.
- Impavido, G., Lasagabaster, E., & Garcia, M. *Competition and Asset Allocation Challenges for Mandatory DC Pensions: New Policy Directions*. IMF; World Bank, 2009.
- Instituto Universitario de Estudios Europeos. Screening de la autoridad de competencia: Mejores prácticas internacionales. Universidad de San Pablo, CEU Ediciones, 2013.
- Ivaldi, Marc, Bruno Jullien, Patrick Rey, Paul Seabright, y Jean Tirole. The Economics of Tacit Collusion. DG Competition, European Commission, pp. 32-35, 2003.
- Organización Internacional del Trabajo, *La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*. Organización Internacional del Trabajo (OIT). Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2013.
- Organización Para La Cooperación y El Desarrollo Económico, *Herramientas para la Evaluación de la Competencia*. París. Organización Para La Cooperación y El Desarrollo Económico (OCDE), 2011.
- Observatorio de la Seguridad Social, *Oferta del seguro público de salud en Colombia*. Medellín: Universidad de Antioquía, 2001.
- Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales de la Vicepresidencia de la República, “El Sistema de Pensiones de la República Dominicana desde la perspectiva de las políticas sociales”, Santo Domingo, Año 2, Número 9, 2018.
- Okun , A. M. Potential GNP: Its measurement and significance . *American Statistical Association*, 1962.
- Portal institucional de la Superintendencia de Pensiones de Chile, www.spensiones.cl
- Valdés, Salvador. “Para aumentar la competencia entre las AFP”. Trabajo presentado en el seminario del Centros de Estudios Públicos de Chile, octubre 2004.
- Reporte Harvard*. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Santo Domingo, 2011. Obtenido de <http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/libros/reportes-harvard.pdf>
- Sánchez-Fung, J. R. Producto, Desempleo y La Ley De Okun. *Ciencia y Sociedad*, 613-637, 2015.
- Subsecretaría de Previsión Social, *Nota Técnica No.2: Barreras de entrada Concentración y Competencia en el mercado de las AFP*, 2014.
- Superintendencia de Pensiones (SIPEN), *El Sistema de Pensiones a 16 años* . Distrito Nacional: Editoria Corripio. 2018.
- Superintendencia de Pensiones (SIPEN), Sistema Dominicano de Pensiones, Boletín trimestral No. 02, octubre-Diciembre 2003.
- Superintendencia de Pensiones (SIPEN), Sistema Dominicano de Pensiones, Boletín trimestral No. 37, julio - septiembre 2012.
- Superintendencia de Pensiones (SIPEN), Sistema Dominicano de Pensiones, Boletín trimestral No. 42, octubre – diciembre 2013.

Superintendencia de Pensiones (SIPEN), Sistema Dominicano de Pensiones, Boletín trimestral No. 53, julio-septiembre 2016.

Superintendencia de Pensiones (SIPEN), Sistema Dominicano de Pensiones, Boletín trimestral No. 66, octubre - diciembre 2019.

Superintendencia de Pensiones (SIPEN), Sistema Dominicano de Pensiones, Boletín trimestral No.68, abril-junio 2020.

SIPEN, "Análisis del Sistema de Pensiones en República Dominicana", <http://educacionprevisional.gob.do/doc/Analisis%20del%20mercado%20de%20pensiones%20en%20Republica%20Dominicana.pdf>

SIPEN. Resolución 27-03 que establece el manual de cuentas para las

Administradoras de fondos de pensiones. http://www.sipen.gov.do/documentos/norm_resolucion_sipen_27_03.pdf

SIPEN, "El Sistema Dominicano de Pensiones", Educación Previsional, disponible en http://educacionprevisional.gob.do/sistema_dominicano_de_pensiones.php

SIPEN (consultado en 24 de enero de 2020).

(<https://www.sipen.gov.do/index.php/sobre-nosotros/quienes-somos>).

SIPEN (consultado en 24 de enero de 2020). <http://dida.gob.do/index.php/sobre-nosotros/quienes-somos>

SIPEN (consultado en 03 de agosto del año 2020). <https://inabima.gob.do/servicios/plan-de-retiro-complementario/#1545531858272-f2df60e0-a94c>

Superintendencia de Pensiones (SIPEN), Memoria 2006.

Stiglitz, J. E. *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch, 2000.

Tarziján, J., & Paredes, R. *Organización Industrial para la Estrategia Empresarial*. México D.F.: Prentice Hall, 2006.

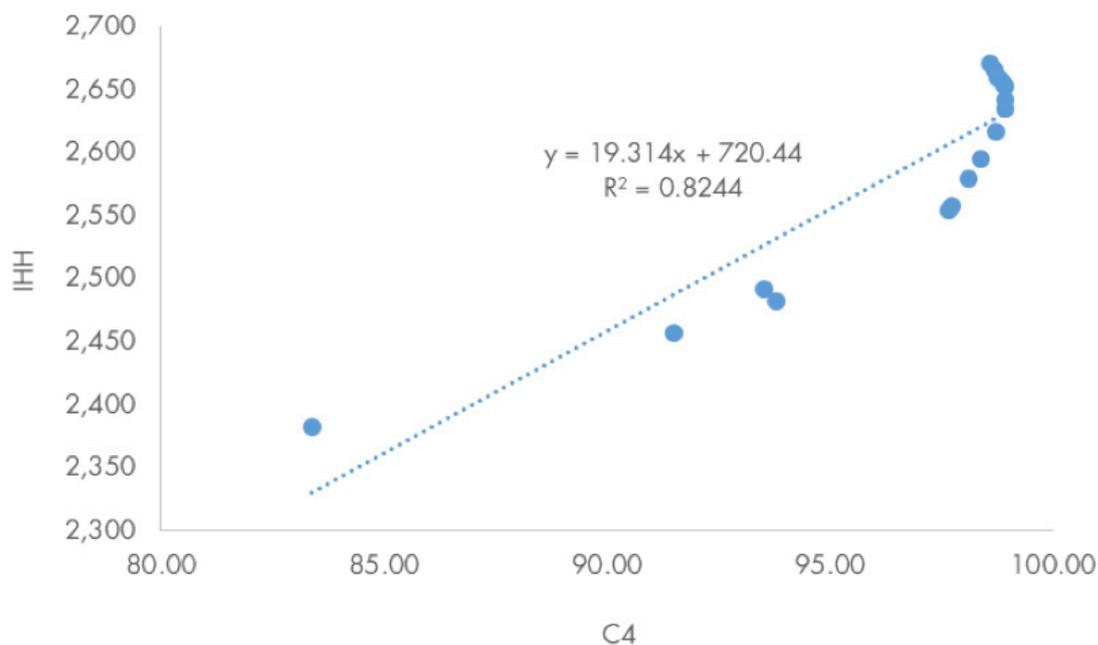
Zipitra, L. *Notas de Organización Industrial*. Montevideo: Universidad de Montevideo, 2012.

Z Digital. "ADAFP afirma que promulgación de Ley núm. 13-20 causará disminución de ingresos de las AFP". <https://z101digital.com/adafp-afirma-que-promulgacion-de-ley-13-20-causara-disminucion-de-ingresos-de-las-afp/>

Periódico Hoy . "Scotiabank venderá a Scotia Crecer AFP y Scotia Seguros al Grupo Rizek". <https://hoy.com.do/scotiabank-vendera-a-scotia-crecer-afp-y-scotia-seguros-al-grupo-rizek/>

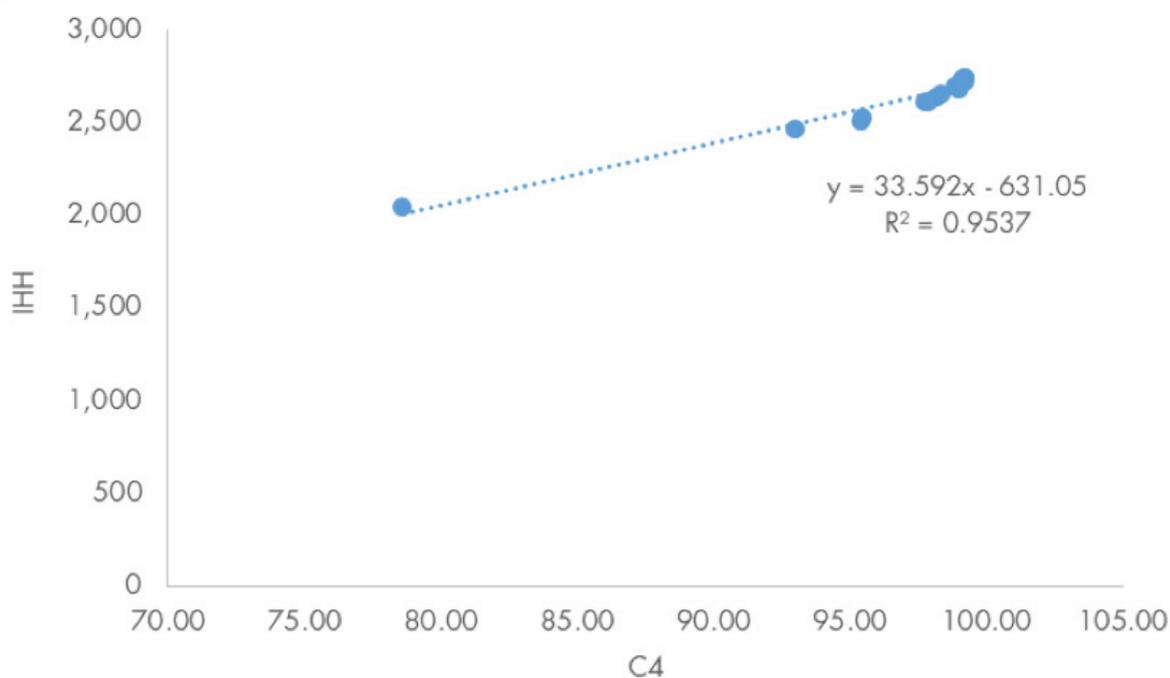
11. Anexos

Gráfico A1. Dispersión entre el IHH y el C4, medido por el Patrimonio, 2003-2020

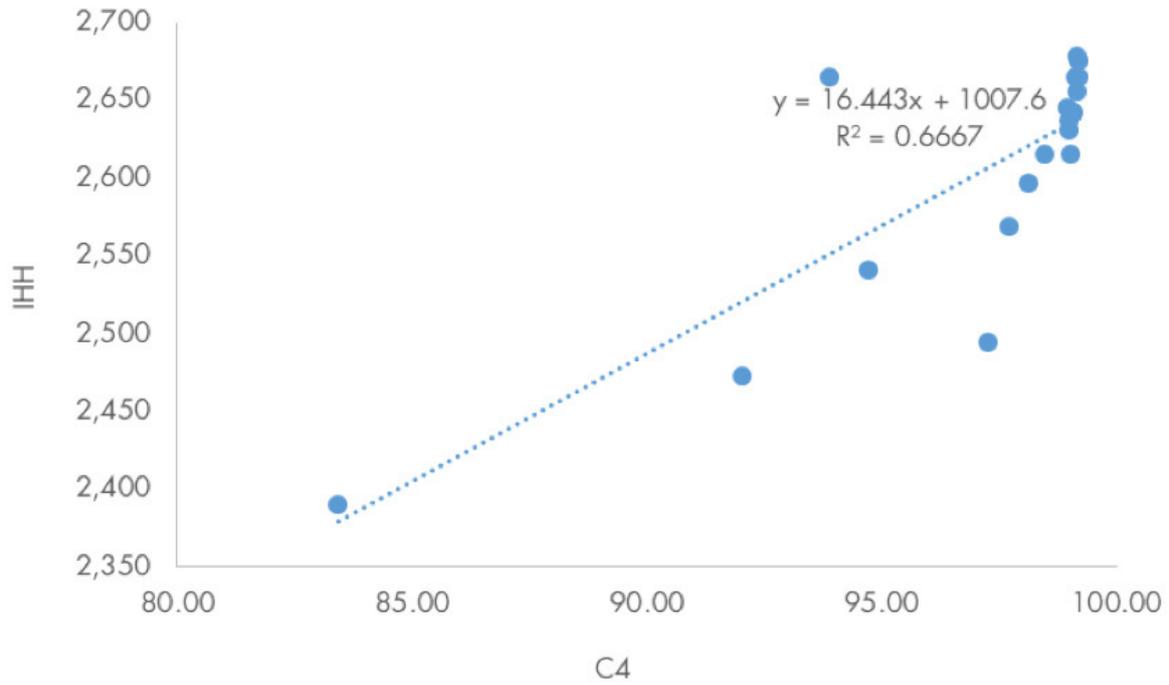


Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

Gráfico A2. Dispersión entre el IHH y el C4, medido por la cantidad de afiliados, 2003-2020



Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

Gráfico A3. Dispersión entre el IHH y el C4, medido por las recaudaciones, 2003-2020


Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

Cuadro A1. Prueba de igualdad de varianza entre las series de rentabilidades

Test for Equality of Variances Between Series			
Date: 09/30/20 Time: 15:16			
Sample: 2003M07 2020M06			
Included observations: 204			
Method	df	Value	Probability
Bartlett	4	2.247285	0.6904
Levene	(4, 1015)	0.265170	0.9004
Brown-Forsythe	(4, 1015)	0.217087	0.9290

Category Statistics				
Variable	Count	Std. Dev.	Mean Abs. Mean Diff.	Mean Abs. Median Diff.
POPULAR	204	0.042024	0.030755	0.028920
RESERVAS	204	0.046502	0.033564	0.031807
ROMANA	204	0.044971	0.033132	0.030364
CRECER	204	0.043726	0.032073	0.029394
SIEMBRA	204	0.044623	0.032619	0.030794
All	1020	0.044350	0.032429	0.030256

Bartlett weighted standard deviation: 0.044394

Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

Cuadro A2. Prueba de igualdad de medias entre las series de rentabilidades

Test for Equality of Means Between Series			
Date: 09/30/20 Time: 15:34			
Sample: 2003M07 2020M06			
Included observations: 204			
Method	df	Value	Probability
Anova F-test	(4, 1015)	0.493736	0.7404
Welch F-test*	(4, 507.356)	0.479503	0.7508

*Test allows for unequal cell variances

Analysis of Variance			
Source of Variation	df	Sum of Sq.	Mean Sq.
Between	4	0.003892	0.000973
Within	1015	2.000378	0.001971
Total	1019	2.004270	0.001967

Category Statistics			
---------------------	--	--	--

Variable	Count	Mean	Std. Dev.	Std. Err. of Mean
POPULAR	204	0.128920	0.042024	0.002942
RESERVAS	204	0.132544	0.046502	0.003256
ROMANA	204	0.127821	0.044971	0.003149
CRECER	204	0.129318	0.043726	0.003061
SIEMBRA	204	0.132548	0.044623	0.003124
All	1020	0.130230	0.044350	0.001389

Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).

Cuadro A3. Estadísticos descriptivos de las series de rentabilidades en niveles, periodo julio 2003 – junio 2020

Estadísticos	POPULAR	RESERVAS	ROMANA	CRECER	SIEMBRA	JMMB-BDI	ATLANTICO
Media	0.128920	0.132544	0.127821	0.129318	0.132548	0.099303	0.099987
Mediana	0.117100	0.121600	0.112000	0.113750	0.120550	0.097800	0.102800
Máximo	0.253600	0.272700	0.258900	0.260800	0.265300	0.111400	0.124700
Mínimo	0.076700	0.073300	0.071900	0.077700	0.074100	0.088400	0.067700
Desviación Estándar	0.042024	0.046502	0.044971	0.043726	0.044623	0.007784	0.014054
Asimetría	1.448719	1.535297	1.532230	1.545268	1.444610	0.124773	-0.664055
Curtois	4.279556	4.772439	4.588806	4.527147	4.373919	1.483232	3.212144
Coefficiente de Var.	32.596959	35.084198	35.182795	33.812772	33.665540	7.838635	14.055827
Jarque-Bera	85.27546	106.8457	101.2794	101.0106	86.99964	3.248931	3.542389
Probabilidad	0.000000	0.000000	0.000000	0.000000	0.000000	0.197017	0.170130
Suma	26.29970	27.03890	26.07540	26.38080	27.03980	3.277000	4.699400
Suma desv. de cuadrados	0.358499	0.438975	0.410554	0.388130	0.404221	0.001939	0.009085
Observaciones	204	204	204	204	204	33	47

Fuente. Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y de Mercado (DEEM) de PRO-COMPETENCIA, con datos de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).



Comisión Nacional de Defensa de la Competencia | **PRO-COMPETENCIA**

Dirección Ejecutiva | **DE**

Departamento de Estudios Económicos y de Mercado | **DEEM**

Santo Domingo D.N., República Dominicana

Calle Caonabo 33, Gáscue

Código Postal: 10205

809-338-4005

www.procompetencia.gob.do

© 2020



@pcompetenciard



@procompetenciard