
MODELOS CENTRALIZADOS DE SEGURIDAD SOCIAL: EXPERIENCIA DE UNIPAGO EN REPÚBLICA DOMINICANA

MIGUEL GIL-MEJÍA ¹

- 1 *Miguel Gil-Mejía realizó sus estudios de Ingeniero Civil y obtuvo una Maestría en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México. En la actualidad es Vicepresidente Ejecutivo de UNIPAGO, empresa Procesadora de la Base de Datos del Sistema Dominicano de Seguridad Social según la Ley 87-01, propiedad de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y de las Administradoras de Riesgos de Salud (ARS). Ha desempeñado posiciones ejecutivas de alto nivel en instituciones financieras y en empresas manejadoras de redes y procesadoras de transacciones electrónicas, dentro de las cuales impulsó y desarrolló nuevos servicios electrónicos de pagos y transferencias de fondos. También ha sido consultor y asesor en el desarrollo y organización de proyectos de tecnología en empresas privadas e instituciones del Estado.*

En este breve artículo se describen las características distintivas del modelo de seguridad social centralizado en República Dominicana, explicando a grandes rasgos las funciones y beneficios que tiene la empresa operadora de dicho sistema, denominada UNIPAGO.

Primero, se parte por describir brevemente el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), de qué se trata el sistema y de cómo se ha implementando y desarrollado, para después pasar de lleno a las características de UNIPAGO, describiendo el proceso de recaudación, los volúmenes de operación, los ingresos y gastos, los beneficios que ha implicado para el sistema y los objetivos de perfeccionamiento que se han planteado para el futuro cercano. Finalmente, el documento termina con algunas lecciones que se pueden extraer de la experiencia de UNIPAGO.

I. Breve descripción del Sistema Dominicano de Seguridad Social

La Ley 87-01 que establece el Sistema Dominicano de Seguridad Social fue promulgada en mayo del 2001 y el sistema comenzó a operar en febrero del 2003. Está basado en un modelo operativo centralizado y se encuentra clasificado en tres regímenes con tres seguros (ver Figura N° 1). El Régimen Contributivo ampara a los trabajadores bajo una relación de dependencia, que tienen un patrón; el Régimen Subsidiado ampara a los pobres de solemnidad, cuyos servicios son cubiertos por el Estado; y el Régimen Contributivo-Subsidiado ampara a los trabajadores por cuenta propia, desde el vendedor de frutas al médico que ejerce libremente. Los tres seguros son pensiones, salud y riesgos laborales.

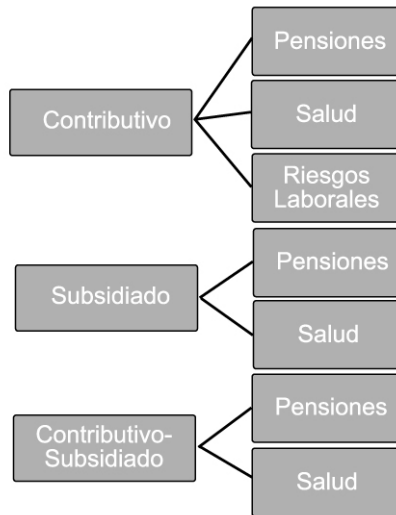
Actualmente en el SDSS participan cinco Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), veintisiete Administradoras de Riesgos de Salud (ARS) y una Administradora de Riesgos Laborales (ARL). El sistema se encuentra fiscalizado por dos Superintendencias, la de Pensiones (SIPEN) y la de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL).

El SDSS es obligatorio para todas las empresas públicas y privadas. La facturación está

centralizada y es única para los tres seguros. Los pagos son descentralizados, pueden ser hechos en cualquier banco y los recursos se manejan con absoluta independencia del Estado.

FIGURA N° 1

REGÍMENES Y SEGUROS DEL SISTEMA DOMINICANO DE SEGURIDAD SOCIAL (SDSS)



FUENTE: ELABORADO POR EL AUTOR.

II. UNIPAGO en el Sistema Dominicano de Seguridad Social

i. ¿Qué es UNIPAGO?

UNIPAGO es la Empresa Procesadora de la Base de Datos del SDSS, con base legal en la Ley 87-01 y un Contrato de Concesión [firmado entre la empresa y el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)]. Fue fundada el 29 de octubre del 2002 para formalizarse como la única Entidad Privada que forma parte del núcleo operativo del SDSS. Sus operaciones se iniciaron el 1 de febrero del 2003.

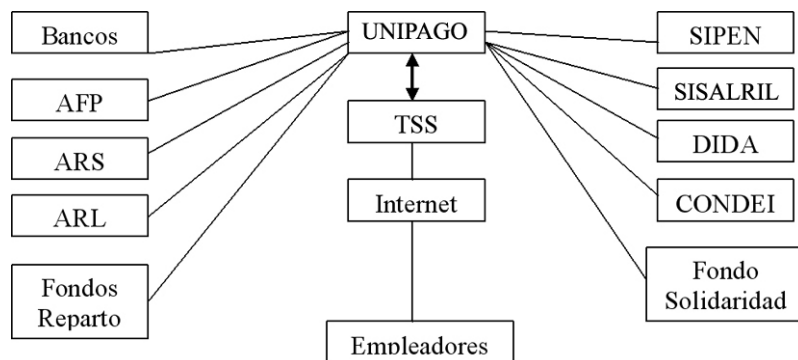
UNIPAGO maneja los procesos y subprocesos de afiliación, validación de pagos y distribución de fondos de manera centralizada. Esta empresa es de capital mixto ya

que es propiedad de las AFP y las ARS² (ningún otro tipo de sociedad tiene derecho a participar en su estructura de capital). UNIPAGO es una empresa única que tiene un monopolio en el buen sentido de la palabra, amparado por ley.

UNIPAGO es una empresa altamente fiscalizada, tanto por el CNSS como por las dos Superintendencias señaladas anteriormente y la Tesorería de la Seguridad Social (TSS)³. Los objetivos financieros de UNIPAGO son la autosuficiencia, la eficiencia, la disminución de costos a clientes, y el no lucro para accionistas.

La Figura N° 2 muestra el esquema general de la gran red de la Seguridad Social en la República Dominicana. El nodo central está compartido entre UNIPAGO y la TSS, conectadas por líneas de alta capacidad de transferencia de información. A UNIPAGO están conectados en una red privada los bancos (los recaudadores), las AFP, las ARS, la ARL, la SIPEN y otros organismos del sistema, los fondos de reparto y el fondo de solidaridad. La TSS le da la cara a las empresas, que se conectan a su base de datos a través del Internet (una red pública) pero con elementos de seguridad y autenticación de usuario de empresa y usuario dentro de la empresa, que permite disminuir la posibilidad de que haya algún tipo de anomalía.

FIGURA N° 2
ESQUEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA REPÚBLICA DOMINICANA



FUENTE: ELABORADO POR EL AUTOR.
NOTA: DIDA = DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN Y DEFENSA DE LOS AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL;
CONDEI = CONSEJO NACIONAL DE ESTANCIAS INFANTILES

- 2 El capital de UNIPAGO es predominantemente privado. Dos de los accionistas de la compañía son empresas públicas: una AFP pública y una ARS pública.
- 3 En su función, UNIPAGO comparte las responsabilidades operativas con la TSS.

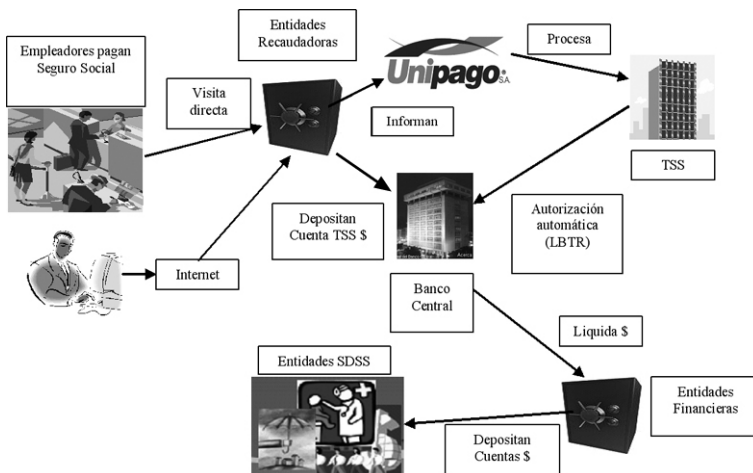
ii. El proceso de recaudación

La Figura N° 3 muestra el esquema del proceso de recaudación en el SDSS, en el cual se involucra UNIPAGO. El proceso de recaudación descrito es característico de los sistemas centralizados. Los empleadores tienen dos vías para pagar: (i) Personalmente en los bancos, enviando a sus mensajeros, con el cheque y un número de la factura que van a pagar (no tienen que llevar datos de planillas ni nada parecido); y (ii) A través de Internet directamente desde sus propias oficinas. Los bancos procesan los pagos que reciben a lo largo de todas sus sucursales a nivel nacional y envían la información de los mismos en la noche a UNIPAGO. UNIPAGO procesa estos pagos y valida los montos de las facturas, directamente con la Base de Datos de la TSS, que es la que mantiene esta información. Además, UNIPAGO genera las transacciones electrónicas de transferencias de fondos y la entrega a la TSS, para que a través del sistema de medios de pagos del Banco Central, los bancos recaudadores hagan la liquidación y la transferencia de los fondos que están en sus cuentas hacia las cuentas mayores de la Seguridad Social (cuentas manejadas por la TSS).

Si el día de pago es T, en el día T+1 los fondos que estaban en toda la banca se colocan en un sólo lugar, y en el día T+2 dichos fondos son distribuidos a sus destinos finales, (las AFP, las ARS y los fondos especializados). Es decir que, en el modelo de República Dominicana, la acreditación final de los fondos se efectúa en 48 horas, que es el plazo establecido por la propia Ley de Seguridad Social.

FIGURA N° 3

ESQUEMA DEL PROCESO DE RECAUDACIÓN EN EL SDSS



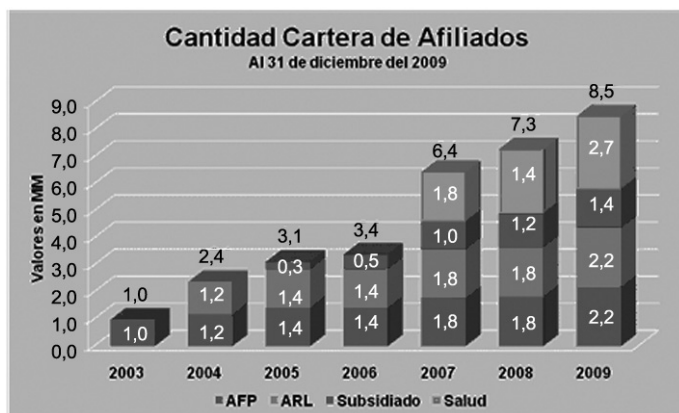
FUENTE: ELABORADO POR EL AUTOR.
NOTA: LBTR = LIQUIDACIÓN BRUTA EN TIEMPO REAL.

iii. Volúmenes de operación

UNIPAGO ha estado en el sistema desde el año 2003 y ha ido manejando en producción los servicios de manera gradual. Uno de los principios de la Ley es precisamente la gradualidad. El sistema comenzó con pensiones únicamente, en el año 2003; en el año 2004 inició riesgos laborales; en el 2005 se iniciaron los servicios de salud del régimen subsidiado; y en el 2007 hubo un hito importante, que fue el inicio de los servicios de salud del régimen contributivo, es decir, el de los trabajadores amparados en una planilla o nómina de pago. Los Gráficos N° 1, N° 2 y N° 3 muestran la evolución de las distintas variables que dan luz del crecimiento de las operaciones manejadas por UNIPAGO: la cantidad de afiliados, la cantidad de servicios facturables y la cantidad de aportes procesados, respectivamente.

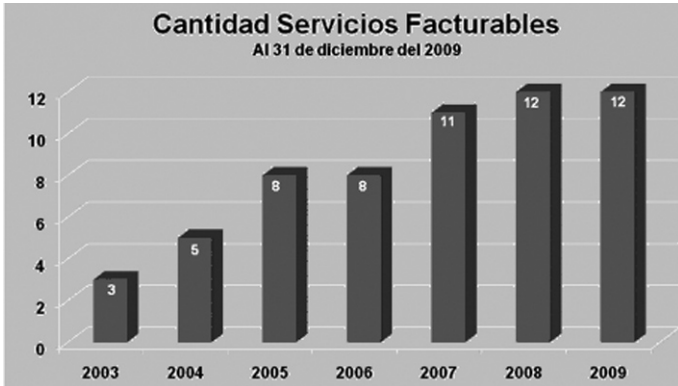
Cabe destacar que si el único servicio prestado dentro del sistema por UNIPAGO, hubiese sido el de pensiones, entre el año 2003 y el año 2009 sólo se hubiera duplicado el volumen de operaciones. Sin embargo, la entrada escalonada de nuevos servicios ha permitido que el volumen de operaciones pasara, en términos relativos, de 1 en el año 2003 a 8,5 en el 2009. Esto ha tenido una relevancia muy grande en la flotación financiera de UNIPAGO y con su visión de no lucro, también en la disminución de los costos de los clientes.

GRÁFICO N° 1



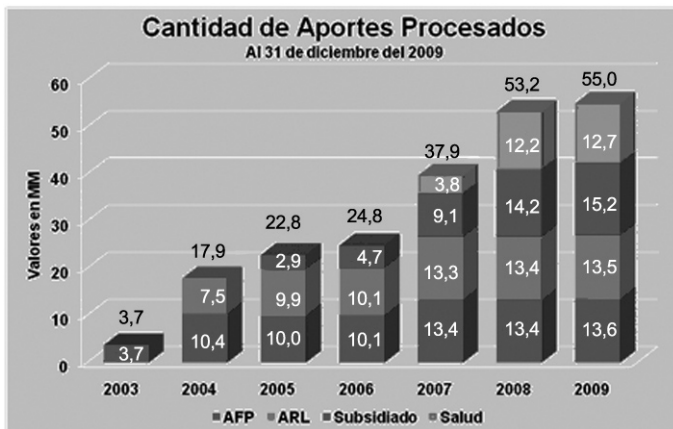
FUENTE: ELABORADO POR EL AUTOR.

GRÁFICO N° 2



FUENTE: ELABORADO POR EL AUTOR.

GRÁFICO N° 3



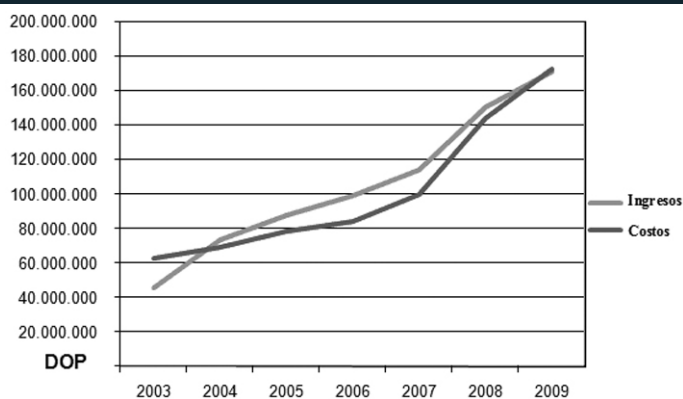
FUENTE: ELABORADO POR EL AUTOR.

iv. Ingresos y gastos

El Gráfico N° 4 muestra el comportamiento histórico de los ingresos y gastos de UNIPAGO. Debido al objetivo de autosuficiencia y de no lucro, el aumento de los ingresos, sobre todo el aumento por la entrada de nuevos servicios de manera escalonada, le permitió a la empresa hacerle frente a la inflación, aumentar su tamaño gradualmente, hacer frente al aumento de los gastos de licencias y de mantenimiento, realizar más inversiones y también hacerle frente a un rol para el cual no fue creada.

En la Ley se habla de UNIPAGO en términos genéricos como la Empresa Procesadora de la Base de Datos del SDSS. La empresa, por tanto, estaba llamada sólo a procesar, tanto así que en el inicio del sistema, el CNSS en el año 2002 contrató a una empresa consultora extranjera para establecer el modelo operativo y también para desarrollar la aplicación computacional necesaria para el manejo de esas operaciones. El sistema arrancó en el año 2003. Desde el principio, la empresa consultora tuvo grandísimas dificultades; el contrato fue rescindido en el año 2004 y el país no se dio cuenta de que la firma que estaba desarrollando la aplicación del sistema de seguridad social había fracasado y se había ido del país y no se dio cuenta porque UNIPAGO tomó su lugar y la TSS tomó el lugar que le correspondía también, a la par de los módulos que estaban bajo su responsabilidad. Así, UNIPAGO se convirtió no sólo en operador, sino también en desarrollador. Es decir que, tenemos desde el año 2004 el rol de ser la factoría de software del SDSS.

GRÁFICO N° 4
INGRESOS VS. COSTOS Y GASTOS EN UNIPAGO



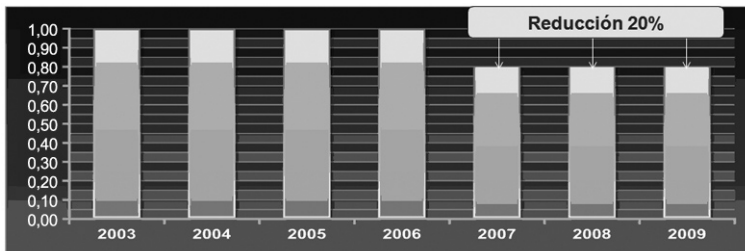
FUENTE: ELABORADO POR EL AUTOR.
NOTA: DOP = PESOS DOMINICANOS.

Ahora bien, habiendo crecido los volúmenes tanto, el margen entre ingresos y gastos se ha mantenido siempre en unos límites relativamente estrechos, controlados. ¿Qué razones están detrás de este resultado? El Gráfico N° 5 muestra la evolución de las tarifas (valores corrientes) de los servicios de UNIPAGO, desde el año 2003 hasta el año 2009, en términos relativos respecto al 2003. Desde el año 2003 al 2006 la tarifa no cambió (tomó valor 1). En el año 2007 la tarifa se rebajó en un 20% (tomó valor de 0,8), y se mantuvo esa reducción durante los años 2008 y 2009. Uno quisiera conocer qué empresa de servicio, en cualquier país, puede presentar una gráfica de tarifas semejante a la descrita.

Al ver los valores de las tarifas relativas a las de 2003 ajustados por inflación (valores reales) [ver Gráfico N° 6], podemos ver que en el año 2009 el impacto de los costos de la compañía en la estructura de costo global de sus clientes, es del orden de una tercera parte de lo que era en el 2003 (reducción a un 31% en tarifa real relativa al 2003).

GRÁFICO N° 5

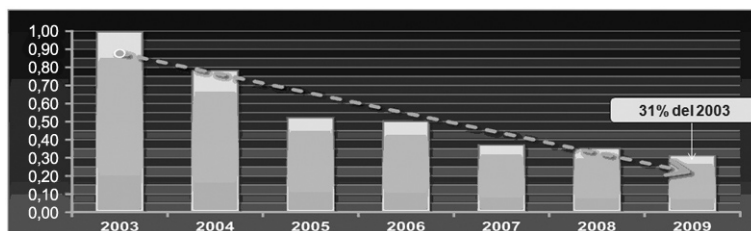
EVOLUCIÓN DE LAS TARIFAS RELATIVAS NOMINALES (BASE 2003) DE UNIPAGO 2003-2009



FUENTE: ELABORADO POR EL AUTOR.

GRÁFICO N° 6

EVOLUCIÓN DE LAS TARIFAS RELATIVAS REALES (BASE 2003) DE UNIPAGO 2003-2009



FUENTE: ELABORADO POR EL AUTOR.

v. *Beneficios de UNIPAGO para el sistema*

La disminución continua de la carga de los servicios de UNIPAGO sobre los costos de sus clientes, genera los siguientes beneficios:

- Mayor rentabilidad, para las AFP y las ARS.
- Menor presión para el incremento de los porcentajes de comisiones de las AFP.
- Menor presión para el incremento de las cápitas mensuales para los servicios de las ARS.
- Mejor aprovechamiento de los aportes de las empresas y trabajadores en su propio beneficio.

El Cuadro N° 1 muestra la duración promedio (en días hábiles) de cuatro tipos de procesos (Registro, Recaudación, Traspasos y Retiros) en el caso de República Dominicana y México, ambos países que cuentan con modelos de operación centralizada y concesionada.

CUADRO N° 1

DURACIÓN PROMEDIO DE LOS PROCESOS (EN DÍAS HÁBILES)
MODELO OPERACIÓN CENTRALIZADA CONCESIONADA

País	Registro	Recaudación	Traspasos	Retiros
México	1 día	6 días	12 días	2 días
República Dominicana	1 día	2 días	5 días	2 días

FUENTE: ELABORADO POR EL AUTOR.

La inserción de un nuevo afiliado en la base de datos del sistema (Registro), tanto en México como en República Dominicana, es un proceso que se hace en 24 horas (1 día).

La recaudación en México se está haciendo en 6 días (la Ley permite 13 días), en tanto que en República Dominicana desde el año 2003 se ha estado haciendo en 2 días.

Los traspasos son procesos en algunos casos basados en plazos establecidos por la propia normativa para permitir el rechazo o darle cabida a que el afiliado se arrepienta. En República Dominicana el ciclo de traspasos dura unos 5 días, en tanto que en México este ciclo dura unos 12 días.

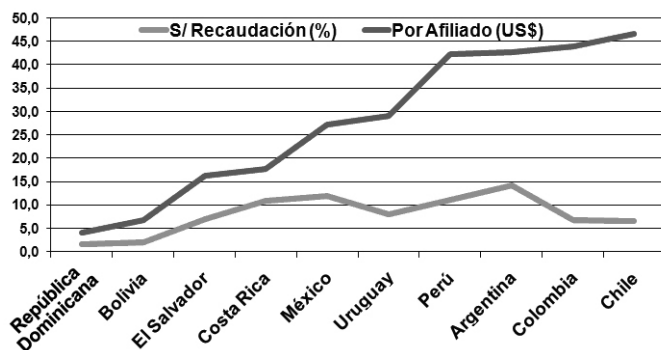
En el caso de los retiros, como en República Dominicana el sistema es relativamente nuevo, éstos todavía no están centralizados y automatizados, pero entendemos que se puede generar este proceso en unos dos días, igual que en México.

En el Gráfico N° 7 se puede apreciar los gastos operativos como porcentaje de la recaudación y por afiliado, en el año 2008, para distintos países. Se puede ver que en República Dominicana los gastos operativos de las AFP respecto al volumen de recaudación en términos porcentuales, es sólo del 2,2%, cuando en los países referenciados se presenta una media de alrededor del 10% con un pico del 15% (caso de Argentina). El gasto anual de las AFP en República Dominicana asciende aproximadamente a USD 4,2 por afiliado, en tanto que el gasto medio en la región asciende aproximadamente a USD 25-30 por afiliado, con un pico de USD 45 por afiliado.

Debe quedar claro que la primer medida (gasto operativo como porcentaje de la recaudación) considera los gastos operativos respecto a monto total recaudado, pero el monto total recaudado, como es lógico, no es un ingreso para las AFP; el ingreso para las AFP es una parte de ese monto total recaudado, que es su comisión. Si hiciéramos una gráfica de los gastos operativos respecto a la comisión, probablemente el orden relativo de los diferentes países cambiaría, y estamos seguros de que República Dominicana dejaría de tener el indicador más bajo por una razón: la comisión para las AFP establecida en la Ley de Seguridad Social es de 0,5% del salario bruto, mientras que la media en los demás países es de aproximadamente 1,5% del salario bruto. Es decir, que realmente la relación de gastos operativos a comisión, en República Dominicana, es más alta que en muchos, o quizás en la totalidad de los países que están en el Gráfico N° 7. Esto obliga, tanto a las AFP como al sistema, a ser eficientes.

GRÁFICO N° 7

GASTOS OPERATIVOS AÑO 2008, PAÍSES SELECCIONADOS



FUENTE: AIOS, BOLETÍN 21.

Hay varios indicadores que permiten mostrar la calidad y seguridad de UNIPAGO. Con respecto a la calidad, al 31 de diciembre de 2009, UNIPAGO terminó con: (i) una factura rezagadas de cada 62 mil procesadas, lo que equivale a un indicador de rezago de 0,002%; (ii) en términos monetarios, DOP 100 rezagados de cada DOP 182 millones procesados, lo que resulta en un indicador porcentual del 0,0005%; y (iii) un período de aclaración y reproceso de rezagos de 24 a 48 horas. Creemos que todos estos indicadores de calidad hablan muy bien de la eficiencia del sistema. Debemos apuntar, que una de las razones de esos indicadores, una de las más importantes, está en que en los bancos recaudadores se ha implementado que el proceso de validación de la factura sea en línea, de modo que si el cajero se equivoca digitando el número de la misma, el sistema le va a señalar que hay error y no va a poder procesar la transacción, lo cual garantiza que el cien por ciento de las factura capturadas en las cajas de los bancos sean facturas válidas y existentes. A ello se debe agregar también que, en base a las planillas actualizadas por los empleadores con los datos de todos los empleados validados electrónicamente contra el Maestro de ciudadanos, la TSS genera, también electrónicamente la factura y que además los datos oficiales del afiliado se encuentran en la Base de Datos del SDSS manejada por UNIPAGO y también validada contra el Maestro de ciudadanos, no hay ninguna posibilidad de que un empleador se equivoque y a una cédula le coloque el nombre de otro y la AFP acredite dicho aporte a una persona distinta, ya que tanto la TSS como UNIPAGO rechazarían oportunamente la transacción errónea.

Con respecto a la seguridad, se debe señalar que UNIPAGO está certificada con la Norma Internacional ISO-27001:2005 de Seguridad de la Información (todavía es la única empresa en República Dominicana certificada en esa norma) y además las auditorías (de revisión y recertificación) que se le han efectuado han sido exitosas.

vi. Objetivos estratégicos de UNIPAGO para el período 2010-2012

Hemos identificado cinco áreas de perfeccionamiento como parte de los objetivos estratégicos para el período 2010-2012:

- a. Reingeniería del Sistema Único de Información y Recaudo (SUIR).**
 - Tecnología 100% en línea vía web
 - Disminuir tiempos de procesos
 - Disminuir ciclos de procesos (liquidación de fondos a las 24 horas)
- b. Prestar servicios de valor agregado a los clientes.**
 - Transferir economías de escala
 - Generar nuevos ingresos
 - Generar autosuficiencia financiera sin incrementar tarifas
 - Convertir a UNIPAGO en el back-office de los clientes
- c. Prestar servicios a los clientes en su relación con los proveedores.**
- d. Penetrar otros mercados: prestar servicios a los clientes y proveedores de los clientes de UNIPAGO.**
- e. Generar nuevos ingresos periféricos que permitan, a futuro, establecer tarifas razonables y, de ser posible, con tendencia a la baja de manera permanente para los servicios básicos del sistema (Afiliación, Recaudo y Distribución de Fondos).**

vii. Lecciones que deja la experiencia de UNIPAGO

En nuestra opinión, la breve experiencia de UNIPAGO en estos años permite señalar algunos factores de éxito para un sistema como éste. Primero, el desarrollo debe efectuarse *in house*, no contratado. Segundo, es clave que los recursos humanos sean de alta calidad, y que exista la adecuada motivación e integración. Tercero, es muy importante aprovechar los servicios existentes en el país como también el apoyo de los accionistas y las autoridades, y por supuesto, la confianza de estas últimas y de los clientes.

También identificamos algunos problemas que se deben enfrentar. Primero, se encuentra el tener que cambiar la cultura de los clientes sobre el modelo anterior. Segundo, se debe entender el rol dual de los clientes y accionistas. Tercero, internalizar que el sistema es único y no hay disponibilidad de *know-how* en el mercado. Como cuarto punto, siempre hay que dar una rápida respuesta a la implementación de nuevas normativas y hay que tratar de generar, aun con toda esa presión, un clima laboral donde haya motivación y haya alegría en pertenecer a la compañía y en trabajar para el sistema público de mayor impacto en el país.