

SISTEMA PREVISIONAL PARA EL SALVADOR: POLÍTICA PÚBLICA DE PENSIONES Y CALIDAD DE DERECHOHABIENTES DE SUS USUARIOS

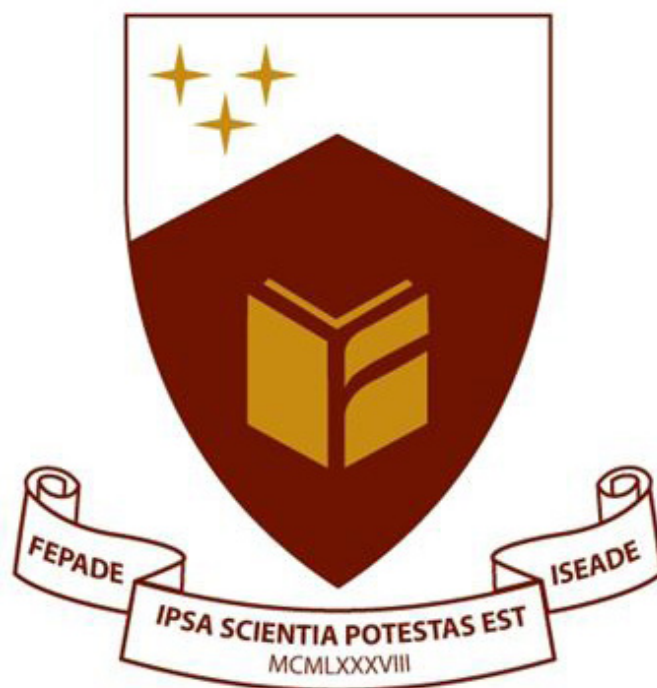
*Francisco Sorto Rivas
Máster en Gestión de Sistemas
y Fondos de Pensiones*



Agradezco al profesor Jorge Hintze, Director del Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública, sus recomendaciones sobre la estructura y el contenido de este documento, así como a los licenciados Silvia América González y José Rodolfo Castillo por el trabajo que se tomaron de revisar y enriquecer el borrador con sus comentarios y recomendaciones.

SISTEMA PREVISIONAL PARA EL SALVADOR: POLÍTICA PÚBLICA DE PENSIONES Y CALIDAD DE DERECHOHABIENTES DE SUS USUARIOS

Francisco Sorto Rivas
Máster en Gestión de Sistemas y Fondos de Pensiones



ISEADE  **FEPADE**

INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS

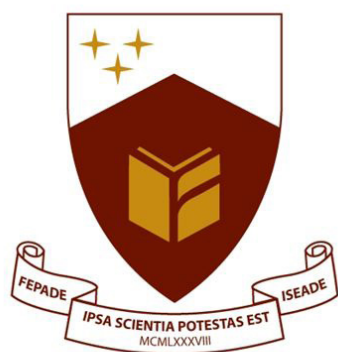
**SISTEMA PREVISIONAL PARA EL SALVADOR:
POLÍTICA PÚBLICA DE PENSIONES Y CALIDAD DE DERECHOHABIENTES DE SUS
USUARIOS**

E-Book: Agosto 2015
© 2015 ISEADE.

Todos los derechos reservados.
Prohibida la reproducción total
o parcial por cualquier medio
sin la autorización escrita del autor.

Publicación del Instituto Superior
de Economía y Administración de Empresas.

ISBN 978-99923-62-33-4



Diseño
ISEADE FEPADE
San Salvador, El Salvador
www.iseade.edu.sv

CONTENIDO

Prólogo.....	7
I - Introducción.....	9
II - Acercamiento general a la problemática.....	12
III - Derecho a la Seguridad Social como rama especializada.....	18
IV - Seguridad Social y los sistemas de pensiones.....	21
V - Antecedentes sobre la institucionalidad previsional salvadoreña.....	26
VI - Alternativas de reforma e implementación por grupo de edades.....	29
VII - Reforma de pensiones y reforma administrativa del Estado.....	34
VIII - Usuarios y beneficiarios de la política pública de pensiones.....	40
IX - Medios y fines previsionales.....	42
X - Implicaciones de confundir medios y fines en materia de previsión social.....	44
XI - Institucionalidad de la gestión de la política de pensiones.....	47
XII - Afiliados al sistema de pensiones, ¿clientes o derechohabientes?.....	49
XIII - Reflexiones finales.....	52
Bibliografía.....	54



Prólogo

Hoy en día, cuando mucho se habla sobre el actual sistema salvadoreño de pensiones, es muy agradable tener la oportunidad de leer y comentar un trabajo de esta naturaleza, escrito por el Licenciado Francisco Sorto, quien además de ser docente de gran calidad, ha dedicado mucho tiempo al trabajo previsional, y que me consta, lo conoce muy bien.

Hablar o escribir sobre los sistema previsionales no es una tarea fácil, pues se trata de un tema muy extenso por su contenido, difícil de comprender y tedioso, a la vez; particularmente, el sistema previsional salvadoreño.

Como muchos sabemos, en diciembre de 1996 se aprobó la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, con la cual se daba el inicio de una trascendental reforma de pensiones en El Salvador.

Dicha reforma estaba fundamentada en un sistema de cuentas individuales y tenía como propósito crear un marco institucional para generar un ahorro de largo plazo, a fin de cubrir las diferentes contingencias derivadas del trabajo (vejez, invalidez y muerte), y la vez generar seguridad previsional a la población afiliada al sistema.

Después de la implementación del nuevo sistema (abril-1998) se le han incorporado tantas reformas a este, que lo han vuelto aún más complejo.

Particularmente considero que el aporte del licenciado Francisco Sorto en este libro, será de mucha importancia, principalmente en estos momentos en que el Gobierno está interesado en implementar una reforma al sistema actual, donde se requiere de una comprensión sobre los fundamentos y sustentos técnicos acerca de la institucionalidad de una reforma como política pública, y que mucha falta le hace a nuestra sociedad.

Es por ello que este libro, titulado Sistemas Previsionales para El Salvador: Política Pública de Pensiones y Calidad de Derechohabientes de sus usuarios, contribuye a cubrir una necesidad de contar con una bibliografía que ayude a entender el funcionamiento de las políticas públicas, particularmente en este caso: el Sistema de Pensiones de El Salvador.

Si bien es cierto que el libro no pretende servir de referente descriptivo, el mismo ha sido estructurado de tal forma que permite el abordaje del tema en una forma ordenada y comprensible, comenzando con la naturaleza de la institucionalidad, la cual, según el autor, sugiere que ésta no debe verse como un producto de acuerdos políticos.

Luego, nos induce a la problemática del tema, en donde destaca la falta de comprensión, y parte de algunas instancias que generan confusión en los objetivos que persigue el Gobierno ante la implementación de algunas reformas.

En tal sentido, el libro enfatiza en la reforma de pensiones aprobada en 1996 y la responsabilidad del Estado en garantizar la prestación del servicio conforme lo señala la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones.

En conclusión, se puede señalar que el libro nos da una idea sobre la necesidad de que la administración de recursos públicos debe orientarse a la creación de valor para los ciudadanos, y pone como ejemplo uno de los derechos constitucionales más relevantes, tal como lo es el Sistema de Pensiones y el de Salud Pública, los cuales actualmente presentan un desequilibrio financiero y actuarial que amerita una atención especial.

Sería recomendable que, dada la falta de material bibliográfico que existe en nuestro medio sobre temas previsionales, esta obra se convierta en un libro de texto para alguna materia curricular universitaria, ya que a mi juicio es un texto con un substancioso contenido académico.

José Rodolfo Castillo.
Jefe del Departamento de Supervisión de Afiliación y Beneficios
Superintendencia del Sistema Financiero

I. INTRODUCCIÓN

Para entender mejor el funcionamiento del sistema previsional local es importante profundizar en la naturaleza de su institucionalidad, a fin de contar con una mejor comprensión sobre este fenómeno social en particular, y trascender, además, el análisis recurrente que se observa en distintos documentos descriptivos sobre el tema, y que se refieren al conjunto de instituciones delegadas por el ejecutivo para administrar el contenido de una ley y hacerlo en consonancia con su espíritu, hacia las contingencias materiales que se intentan atender mediante políticas públicas.

En tal sentido, este trabajo consiste en un abordaje conceptual sobre la seguridad social, los sistemas de pensiones y la importancia de la gestión pública para garantizar el cumplimiento de los objetivos rectores de la política de pensiones en El Salvador, en procura del fortalecimiento de la ciudadanía social.

Ante todo, cabe destacar que dicha institucionalidad debe verse como un producto complejo de acuerdos políticos, asumidos en los espacios públicos correspondientes para resolver determinados problemas del colectivo imaginario; compromisos mediante los cuales se pretende solventar algunos estados de necesidad a que se ven expuestos los trabajadores a lo largo de su vida, al convertirse en víctimas de contingencias sociales que les impiden desenvolverse normalmente en un puesto de trabajo y recibir un salario como contrapartida. Ante estos riesgos el Estado, como promotor de la concertación entre actores sociales relevantes, diseña esquemas funcionales para enfrentar tales fenómenos y propicia la instauración de mecanismos institucionales para su administración.

Se debe decir, entonces, que el sistema de pensiones vigente en El Salvador obedece a un arreglo político donde el Estado intervino para solucionar, legal, organizativa y materialmente un problema colectivo. De ahí que el sistema de pensiones exprese la forma en que éste ha organizado los recursos que tiene a su disposición para atender, de manera duradera y eficiente, los estados de necesidad que enfrentan sus ciudadanos y los extranjeros que, por alguna circunstancia, se encuentran bajo su jurisdicción.

De igual manera, los cambios de liderazgo político tienden a revisar su vigencia, en función de la visión particular de desarrollo de los hacedores de políticas de turno.

La institucionalidad a la que vamos a referirnos, entonces, abarca los mecanismos concebidos para el ejercicio eficaz de los derechos previsionales de los ciudadanos y que se encuentran contenidos, en términos generales, en la ley; ésta constituye así, la esencia de este tipo de derechos y la base natural para identificar a los destinatarios de la política pública en materia de pensiones en el país. Esto último es fundamental para comprender los argumentos presentados para diferenciar la calidad de derechohabientes que tienen los trabajadores, al demandar la prestación de un servicio público esencial, versus la figura manejada por algunos autores sobre el carácter de clientes que adquieren los ciudadanos cuando dichos servicios son prestados a través de entidades privadas, gracias a la suscripción de un contrato mercantil, previa una concesión por parte del Estado para brindarlos.

Es necesario enfatizar aquí, que este trabajo no pretende servir de referente descriptivo de la estructura interinstitucional concebida para administrar estos derechos a favor de los trabajadores; lo que se pretende, más que todo, es destacar la importancia que tiene el control estatal sobre la prestación directa del servicio, la preocupación que debe existir sobre la calidad de éste y la tutela que debe ejercer el Estado para que se le reconozcan correctamente sus derechos a los trabajadores, donde las fallas del sistema deben judicializarse, de ser necesario, ya que por el carácter constitucional que tiene este servicio no se pueden compensar los errores cometidos al momento del referido reconocimiento, salvo que la compensación conduzca al pleno reconocimiento del derecho y que la reparación de los daños ocasionados al afiliado sea realmente justa.

Claro está que toda política debe ser implementada a través de alguna institución pública delegada con las competencias necesarias; todo ello, gracias al marco legal que le dio vida, a la definición de su misión, la dotación de recursos destinados a su funcionamiento, su estructura de Gobierno y la forma en que estará organizada, entre los aspectos más relevantes a tener presente.

Sin embargo, no hay que concluir, prematuramente, que no se cometerán errores u omisiones en el diseño del ámbito organizativo promulgado por el Estado para la administración de políticas. Sobre este particular se volverá al final del libro; no obstante, vale la pena señalar en estos momentos, que algunas políticas complejas requieren de la intervención de más de una institución pública para gestionarlas, y dependiendo de la coordinación entre ellas, deberán alcanzarse los objetivos perseguidos a la base del acuerdo político.

La falta de claridad en la definición de las fronteras imaginarias entre las competencias interinstitucionales para la gestión de políticas conducen, naturalmente, al traslape de funciones; a competencias institucionales de alcance limitado e incluso a vacíos de competencias, donde diversas organizaciones discrepan abiertamente sobre quién es el responsable de resolver determinadas problemáticas que demandan atención desde un amplio acuerdo organizativo.

Esto último será discutido también al final del libro, donde se reflexionará sobre la utilidad que tiene el disponer de una institucionalidad operativa eficiente y con claridad de propósitos, para garantizarle al ciudadano el pleno ejercicio de sus derechos a la seguridad social y evitar que al confundir medios con fines se introduzcan distorsiones que terminen perjudicándolo en alguna medida.

Ahora bien, los objetivos estratégicos de cada institución son, naturalmente, distintos entre sí y responden a la misión que les ha sido delegada por ministerio de ley, y a diferencia de las empresas privadas cuya motivación proviene del ánimo de lucro, las instituciones públicas deben deducirlos de su marco legal, y cuando las instituciones tienen roles fiscalizadores representan al Estado en labores parecidas a una certificación de conformidad, entre el servicio prestado por la industria regulada y las normas emitidas por éste, para delimitar su ámbito de actuación y los criterios con los cuales deberán prestar el referido servicio; es así como se busca alinear los intereses de los operadores o firmas que integran la industria, con los derechos de los usuarios de la política.

Ello se vuelve más evidente en estos momentos, ya que el Gobierno de turno se ha comprometido en transformar la gestión presupuestaria de áreas de gestión hacia el desarrollo de programas que favorezcan a los usuarios del aparato público.

Además, en este trabajo se pretende abordar, de manera introductoria, la diferencia que existe entre usuarios de política y clientes de servicios públicos, particularmente cuando aquellos son prestados por el Estado a través de una concesión otorgada a operadores privados, propiciándose a veces algunas distorsiones entre ambos conceptos, así como el riesgo de degradar el concepto de ciudadanía social al tratar a los derechohabientes como simples clientes de un servicio cualquiera y retroceder, lamentablemente, sobre el camino andado en materia de institucionalidad democrática y gobernabilidad política.



II. ACERCAMIENTO GENERAL A LA PROBLEMÁTICA

Para ir construyendo un marco analítico apropiado sobre los sistemas de pensiones, es necesario señalar que éstos han sido creados como soluciones institucionales para atender contingencias sociales específicas y que, por alguna razón en particular, se han incorporado como asuntos de interés colectivo en la agenda de políticas públicas de los Gobiernos.

En ese sentido, dichos sistemas son una expresión de cómo el Estado se organiza y asigna recursos para responder a contingencias colectivas como sería, a manera de ejemplo, la pérdida temporal o permanente de las facultades físicas o intelectuales de las personas para trabajar y, por ende, para procurarse el sustento por sus propios medios.

Cuando ocurren los eventos a que nos referimos en el párrafo anterior, las personas afectadas experimentan, en la mayoría de casos, de privaciones de ingresos para cubrir sus necesidades básicas. Estos estados carenciales se conocen como *estados de necesidad* en la jerga de la Seguridad Social.

Ante el universo de estados de necesidad potenciales, los Gobiernos promueven políticas integrales para atender a las personas afectadas¹, abarcando un amplio espectro de acciones preventivas, curativas, de rehabilitación y otras destinadas a la reinserción laboral de los ciudadanos para culminar, en la mayoría de casos, con medidas indemnizatorias por las pérdidas de ingresos sufridas en aquellas circunstancias en que el deterioro de sus condiciones de trabajo se ven afectadas de manera duradera e irreversible.

Teniendo como telón de fondo la realidad percibida, a nivel regional, no cabe duda de que la presión social a nivel mundial ha jugado un papel de primer orden para la adopción de esquemas de seguridad social, hasta el punto de lograr que éstos fueran incluidos como derechos fundamentales en la Constitución de la República de cada uno de los países de América Latina, por ejemplo.²

De ahí se desprende el carácter público de los servicios previsionales y el trabajo realizado por los Gobiernos de organizar -crear- este mercado de servicios, mediante la promulgación de leyes especiales, en las cuales se identifican claramente quiénes son los usuarios de la política pública, los encargados de administrar directa e indirectamente el sistema reglado, el tipo de derechos que le serán reconocidos a los afiliados, los criterios y procedimientos a seguir para comprobar la titularidad de derechos, entre otros aspectos. Se listan además, las obligaciones de los partícipes del sistema y los mecanismos de financiamiento usados para garantizar que éstos sean provistos de manera regular, a largo plazo.³

1 La integralidad es uno de los principios básicos de la seguridad social, junto a la solidaridad, suficiencia, universalidad, unidad administrativa, igualdad y la subsidiaridad.

2 En el caso salvadoreño, estos derechos están comprendidos en el Artículo 50 de la Constitución de la República.

3 Un principio básico para el funcionamiento sostenible de un sistema previsional, corresponde al principio de equivalencia, que asegura que los derechos otorgados por la ley a los usuarios y beneficiarios de la política pública, se mantendrán en el tiempo y no serán únicamente promesas condicionadas a la disponibilidad eventual de recursos.

Tras efectuar un diagnóstico realista de la problemática carencial de un colectivo, se deben explorar diferentes opciones de solución con aquellos actores considerados representativos por el Gobierno, hasta alcanzar acuerdos entre las partes; una vez se llega a este punto, se debe propiciar un acercamiento con las instancias responsables de la promulgación de leyes en el país, a fin de darle sustento legal a las iniciativas conversadas a nivel del ejecutivo.

Dada la naturaleza pública del servicio, el Estado debe controlar su calidad, oportunidad y apego a las características definidas reglamentariamente, encargándose, incluso, de verificar las credenciales administrativas, patrimoniales y morales de los interesados en proveer el servicio, otorgándoles al final de la evaluación, una autorización o licencia de operaciones.

Lógicamente, el Estado conserva las facultades para retirarles la autorización a los operadores cuando se apartan significativa y reiteradamente de lo reglado. Estas mallas de protección social pretenden instaurar mecanismos eficientes para el financiamiento de los beneficios ofrecidos en la ley.

Como toda solución política a una problemática social, los esquemas de protección tienen sus particularidades; sin embargo, pueden identificarse elementos comunes entre los sistemas vigentes en distintas localidades, cohabitando sistemas de reparto, de beneficio definido, con otros de capitalización individual que supone la administración de cuentas de ahorro a favor de los trabajadores, por ejemplo.

Originalmente, los regímenes de reparto fueron percibidos como patrimonialistas y como alternativa a las soluciones ofrecidas por el mercado⁴, cuya cobertura era extremadamente reducida y sólo atendía un pequeño segmento de la población con la capacidad de pago y hábitos proclives a la previsión; de hecho, lo que existía inicialmente eran pólizas de seguro que servían para administrar el riesgo a que estaban expuestos sus clientes; se suscribía entonces, un contrato de transferencias de pérdidas con una sociedad de seguros.

No obstante lo anterior, dichos esquemas necesitaron siempre del auxilio de instituciones del mercado financiero, como vehículos operacionales lógicos para capitalizar los aportes recibidos a nombre de sus afiliados -bancos, intermediarios bursátiles, emisores de valores, etc.-, facilitar la recaudación de los aportes mensuales y custodiar los instrumentos financieros adquiridos con recursos de los trabajadores.

Las instituciones operadoras de los sistemas implantados revestían entonces, en la mayoría de ocasiones, el carácter de instituciones públicas, por lo que sus decisiones de inversión resultaban sesgadas, es decir, que en diversas oportunidades las decisiones se adoptaban atendiendo criterios ajenos a la teoría de portafolio, y en otras ocasiones parecía evidente que la administración de los recursos de los trabajadores se manejaba en beneficio exclusivo de los administradores del sistema, y no de los usuarios de la política de previsión social.

⁴ Prestaciones de beneficio definido establecidas en función del tiempo cotizado y el promedio de salarios reportados por el trabajador en los últimos años, sin mayor relación con el monto de contribuciones efectivamente realizadas durante su vida laboral activa.

De hecho, es necesario advertir que con alguna frecuencia se presentaban conflictos de agencia⁵, ya que la necesidad de recursos para cerrar brechas presupuestarias se subsanaba castigando los sistemas de pensiones, que se veían obligados a comprar deuda soberana cuyos rendimientos, ajustados por riesgo, eran inferiores a los del mercado.

Así las cosas, las evaluaciones del desempeño de estas instituciones públicas, medidas en términos de eficacia y eficiencia, eran insatisfactorias y costaba entender cuáles eran los criterios utilizados para asegurar la sostenibilidad financiera de los programas y el reconocimiento futuro de las obligaciones adquiridas con sus afiliados, quedando atrapados en algunas ocasiones por presiones electorales u otras variables ajenas al funcionamiento ideal del sistema.

La brecha financiera y actuarial que surgió, en la mayoría de esquemas de pensiones basados en el reparto, se fue ampliando de manera gradual pero sostenida, en paralelo a la obsolescencia de los supuestos demográficos originales, de estabilidad laboral de los trabajadores en el tiempo y de la neutralidad tecnológica, que sirvieron de base para su diseño. Este fenómeno dio lugar a la transformación de una problemática previsional, en otra de naturaleza fiscal.

Poco a poco, los beneficios ofrecidos fueron superando la capacidad financiera de los sistemas para hacerlos efectivos, y los mecanismos de ajuste considerados en su diseño original no fueron lo suficientemente automáticos como para corregir esta brecha.

Esta situación ha obligado a muchos países a incorporar cada vez más en sus esquemas, soluciones de mercado para preservar el principio de equivalencia de los sistemas⁶, apelando a sus mecanismos automáticos de ajuste para corregir eventuales desequilibrios, es decir, que los esquemas de seguridad social que se vienen implementando, con el paso del tiempo, son cada vez menos alternativos a los productos financieros disponibles en el mercado; de hecho que el Estado está trasladando más competencias operativas que tenían las instituciones públicas de la seguridad social, a corporaciones privadas, vía concesión.

En el escenario actual se observan, entonces, experiencias donde la prestación directa de los servicios se realiza a través de terceros, pretendiendo con ello elevar la eficiencia en la ejecución de la política pública, correspondiéndole al Estado -mediante labores de regulación, control y fiscalización de los servicios brindados- la búsqueda de su eficacia, es decir, que los productos externos ofrecidos por el nuevo “ámbito organizativo” resulten coherentes con los objetivos de política perseguidos a favor de sus destinatarios.

5 Teoría de Agencia.

6 En materia de Seguridad Social, el principio de equivalencia se refiere, grosso modo, a la condición que el valor presente de las obligaciones actuariales asumidas a favor de los miembros del sistema, deben ser iguales a las reservas acumuladas, gracias a los aportes hechos a su favor, más el valor presente de las contribuciones de los afiliados.

Cabe destacar que para algunos científicos sociales, este fenómeno representa un retroceso sobre los esfuerzos históricos para fortalecer la ciudadanía social, particularmente cuando los amagos de privatización en la ejecución de políticas como éstas, no van acompañados de un diagnóstico riguroso y se adoptan alternativas de solución únicamente desde una perspectiva fiscal, donde el criterio predominante en el análisis es la reducción de la participación del Estado en el financiamiento directo de los sistemas de protección social, a pesar de que algunos esquemas puedan originar un cuasiabandono de sus obligaciones de promoción del bien común.

Aunque esta percepción muchas veces está motivada por señales confusas, enviadas por diferentes instancias que no disponen de información suficiente como para valorar, correctamente, cuáles son los objetivos perseguidos por el Gobierno cuando impulsa algunas reformas administrativas; sin embargo, es necesario reconocer que el manejo de declaraciones y noticias desafortunadas pueden confundir al ciudadano y hacerlo creer que se están privatizando servicios públicos esenciales. Ahora bien, retomando la idea inicial acerca del hecho de que los sistemas de seguridad social se apoyan, de diversa manera, en soluciones de mercado para atender problemas comunes, dejando para otra ocasión el debate sobre las implicaciones sociales de la reforma en esta materia de las pensiones, se puede afirmar que la administración de estos esquemas de seguridad social han ido ampliando el uso de soluciones de mercado como consecuencia de las condiciones creadas inicialmente por el Estado al convertir a los usuarios del sistema, en consumidores efectivos para el mercado, allanando con ello el camino para el uso eficiente de soluciones surgidas del espacio privado de una sociedad (en contraposición al concepto de espacio público).

En ese orden de ideas, ya se cuenta con un importante número de experiencias latinoamericanas donde se han adoptado registros individuales de aportaciones para el retiro de los trabajadores, emulando la dinámica de las cuentas bancarias individuales de uso restringido⁷, donde el período de maduración abarca toda la vida laboral del cotizante.

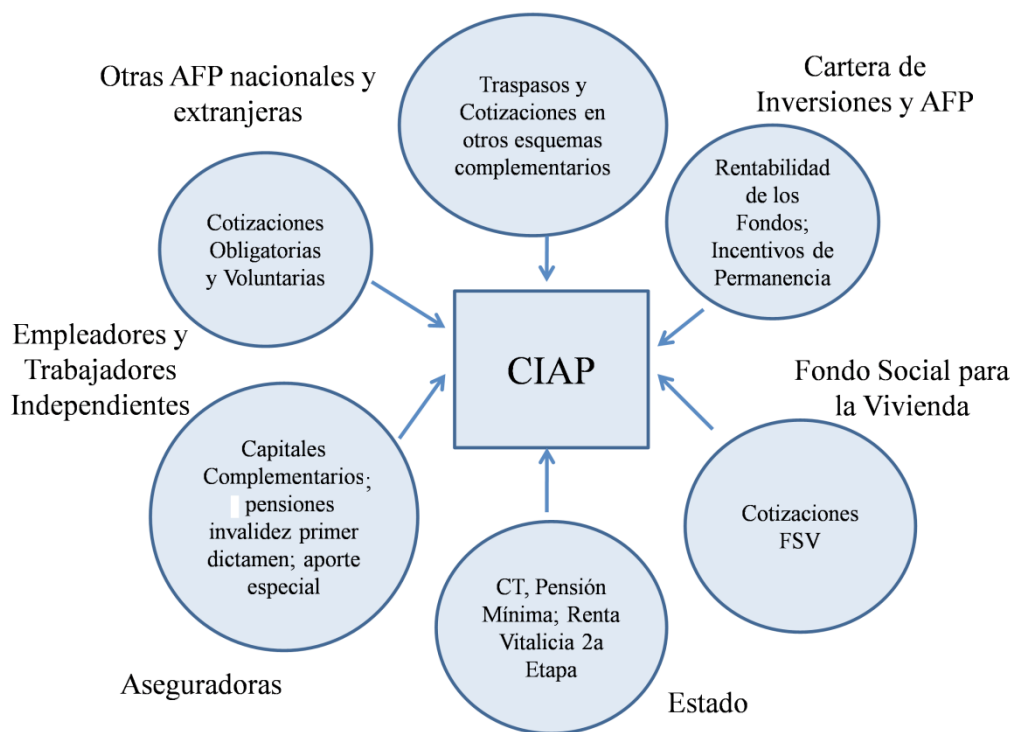
Dichas cuentas se denominan, en nuestro país, Cuentas Individuales de Ahorro para Pensiones (CIAP) y se nutren, principalmente, de las cotizaciones mensuales que realizan a favor de los trabajadores dependientes, sus empleadores; y cuando son trabajadores independientes, estas cotizaciones las realizan directamente ellos a través de formularios especiales; también reciben ingresos de las aseguradoras que pagan reclamos por invalidez o fallecimiento, por riesgo común, a favor de los cotizantes; de igual manera, reciben diversos ingresos del Estado y del Fondo Social para la Vivienda (FSV), por la cuotas pagadas por los trabajadores, a dicha institución, en el pasado.

En dicha cuenta se acumulan diariamente los rendimientos obtenidos por las inversiones realizadas por las Administradoras de Fondos para Pensiones (AFP), en nombre de sus mandantes, es decir, sus afiliados. La suma de las cuentas individuales gestionadas por la AFP constituye el Fondo de Pensiones que administra (Fondo de Pensiones). Además, se pueden recibir cotizaciones acumuladas en otras AFP cuando se traspasan dentro del sistema o de otros esquemas de ahorro para pensiones, en el extranjero, cuando los trabajadores se cambian de país de residencia y existe entre ellos convenios de complementariedad entre regímenes previsionales, tal como se muestra en el Gráfico 1.

⁷ En este caso, restringidos al cumplimiento de ciertos requisitos para que los afiliados sean considerados como titulares de derechos a pensionarse por vejez, invalidez o fallecimiento, por ejemplo.

Gráfico 1

DIVERSAS FUENTES DE INGRESO DE LAS CIAP

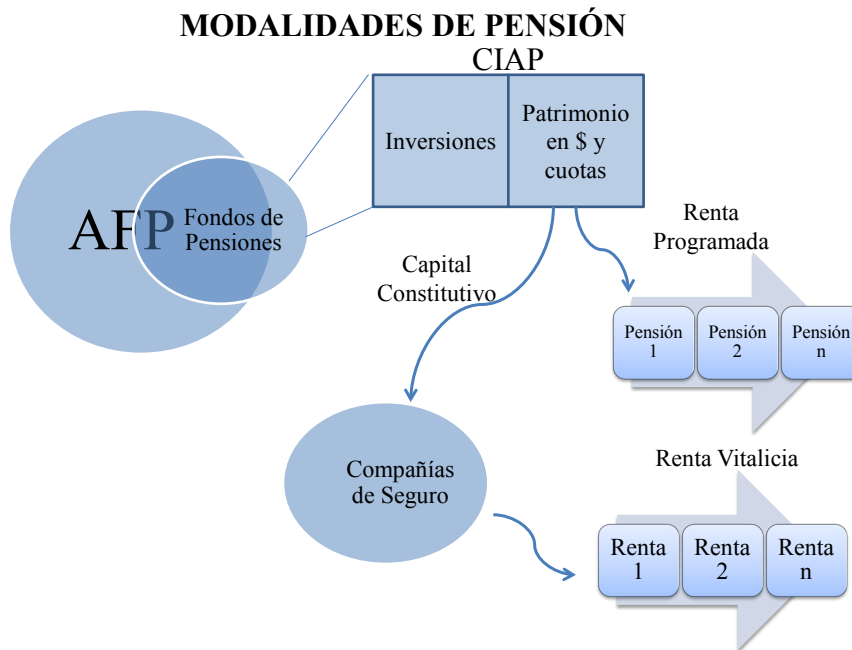


Fuente: Elaboración propia.

Con los recursos acumulados en las CIAP se financia el pago de las prestaciones previsionales de los trabajadores cuando se presente alguna de las contingencias cubiertas por el sistema (Vejez, Invalidez o Fallecimiento por riesgo común). También se ha adoptado la mecánica de adquirir, a favor de los afiliados, pólizas colectivas de vida para protegerlos ante determinados eventos, como son la invalidez o la muerte del afiliado por riesgo común, antes de llegar a la edad para pensionarse por vejez, tal como se mostró en el Gráfico 1, donde se destacan las diversas fuentes de ingreso de las CIAP.

Adicionalmente, muchos esquemas modernos contemplan la apertura de opciones financieras para el goce de las pensiones, como sería el retiro regular y periódico de recursos de su cuenta, en función del saldo acumulado y las expectativas de vida de su grupo familiar, o mediante la devolución del saldo acumulado para que el trabajador contrate una renta vitalicia con una compañía de seguros. Cabe destacar, además, que pueden combinarse estas modalidades de pago (renta programada y renta vitalicia), para que se ajusten mejor a la voluntad del trabajador sobre la forma de recibir sus pensiones futuras, tal como se ilustra en el Gráfico 2.

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia.

Cuando los pensionados deciden conservar la propiedad de sus ahorros, autorizan a las AFP para que mensualmente les paguen una pensión (Renta Programada), con cargo a su cuenta, hasta que se agota (Pensión “n”) o hasta que fallece, lo que ocurra primero; pero si deciden gozar de una renta vitalicia deben trasladar su saldo (Capital Constitutivo) a una aseguradora, especializada en el ramo de vida, para que le pague una renta hasta que fallezca (Renta “n”). Por otro lado está la experiencia de Australia, donde se prevé que los afiliados pueden retirar sus fondos para el retiro cuando se jubilen, para adquirir con ellos otro tipo de modalidades de pensión, como serían las rentas vitalicias comercializadas por compañías de seguro especializadas en el ramo de vida o, dedicarse a administrarlos directamente, asumiendo el riesgo que enfrentan de longevidad, así como las pérdidas que puedan sufrir sus ahorros por la fluctuación de las tasas de interés. Los países nórdicos también han experimentado con modalidades interesantes de sistemas mixtos, donde una parte de la pensión está a cargo directamente del Estado y otra proviene de un esquema de cuentas individuales de capitalización nocional, es decir, que la propiedad de los aportes tienden hacia un componente solidario.

En dicha concepción los beneficios se pagan en función del ahorro reportado por los trabajadores; aunque se diferencia del esquema salvadoreño en que, en caso de fallecimiento antes del agotamiento del saldo acumulado por el pensionado, dicho saldo sirve para financiar las pensiones de los jubilados más longevos. En Brasil están estudiando reformas inspiradas en la experiencia nórdica sobre los sistemas de capitalización nocional, es decir, basadas en la contribución definida, pero sin la constitución de patrimonios propios.

III. DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL COMO RAMA ESPECIALIZADA

Para efectuar una revisión razonable de la institucionalidad de previsión social local, conviene repasar algunos hechos históricos sobre el derecho de la seguridad social, en contraposición al derecho laboral.

Cabe señalar que las relaciones reguladas por los Códigos de Trabajo son diferentes a las relaciones existentes entre los afiliados a un sistema de pensiones, sus contribuciones, derechos y los operadores del sistema en sí. El hecho de que, hasta ahora, la mayoría de afiliados a la seguridad social sean trabajadores formales, no significa que los esquemas de previsión excluyan al sector informal de la economía, cuyas relaciones de producción no están reguladas por el derecho laboral realmente.

Para entender mejor el ámbito de preocupación del derecho de la seguridad social, es necesario recordar que cualquier persona, por diversas circunstancias, puede verse imposibilitada para adquirir el sustento diario. Estas condiciones dentro de la doctrina de la seguridad social se denominan estados de necesidad o situaciones de carencia de bienes, tal como lo hemos mencionado en varias oportunidades en este libro. En el pasado, éstos eran cubiertos mediante la adopción de mecanismos espontáneos de autoprotección comunitaria, donde los miembros de un colectivo contribuían, solidariamente, a sufragar las necesidades de las familias de aquellos que sufrían percances que los inhabilitaban para trabajar.

De hecho, ese fue el mismo principio que originó el surgimiento de la industria del seguro, cuando diversas personas expuestas a pérdidas por eventos similares, decidieron aportar recursos a un fondo común utilizado para indemnizar a los que habían sufrido pérdidas, efectivamente; este resarcimiento les permitía a ellos continuar trabajando sin mayores sobresaltos.

Vale la pena mencionar aquí que, dichos estados de necesidad pueden ser temporales, como sucede cuando se enfrentan incapacidades médicas; pero también pueden ser permanentes por razones de vejez, invalidez o el fallecimiento del trabajador; en este último caso, serían sus familiares quienes dejarían haber usufructuado los ingresos en vida, del trabajador, y por ende, son ellos los destinatarios de medidas indemnizatorias (pensiones de sobrevivencia). En ese sentido, el objetivo de la seguridad social es brindarles a los afiliados un sistema o régimen especial, cierta cobertura ante eventualidades puntuales, a fin de garantizarles que su subsistencia no dependa, exclusivamente, de la solidaridad espontánea del colectivo social al que pertenezcan.

La última idea se refiere a que, en la Edad Media, los gremios de artesanos tenían mecanismos de autoprotección a favor de sus miembros y familiares, a manera de mutuales modernas.

Ahora bien, la expresión material de la referida cobertura se expresa en una corriente sustitutiva de ingresos cuando el asegurado pierde la capacidad física o intelectual para trabajar y recibir, a cambio de ello, un salario.

Analizando este fenómeno desde una perspectiva mucho más amplia, podemos decir que la política pública de la Seguridad Social comprende las siguientes ramas: la salud social, el seguro social, la asistencia social, los servicios sociales, la política social de vivienda y la política social de empleo; desde un punto de vista reducido, abarca sólo la rama de seguro social y la asistencia social.⁸

Entendiendo por seguro social el concepto de protección para los trabajadores ante la pérdida o disminución de sus ingresos, gracias a la prestación de beneficios garantizados por el Estado. Queda claro que la rama del seguro social que se menciona aquí, no se refiere a la institución pública que incluye esa expresión como parte de su nombre, sino que al conjunto de derechos y obligaciones que afectan las condiciones materiales de los afiliados para percibir ingresos de manera integral.

Parece razonable recordar aquí, que los componentes básicos que administran las instituciones adscritas al ámbito del seguro social, pueden dividirse en beneficios de corto plazo (servicios de salud, por ejemplo) y prestaciones de largo plazo (indemnizaciones por la ocurrencia de ciertos eventos con impacto permanente en los trabajadores-pensiones).

En la mayoría de países de América Latina, la problemática relacionada con este tipo de protección se resolvió mediante la promulgación de políticas públicas que fueron ejecutadas, en muchos casos, por instituciones de derecho público creadas para tales efectos, encargándose de administrar, de manera centralizada, los servicios asociados a la rama del seguro social, principalmente, aquellos considerados en teoría, como de corto plazo.

Mientras tanto, para la provisión de servicios de Seguridad Social comprendidos en el bloque de largo plazo, se crearon diversas instituciones que gozaban de relativa autonomía entre sí, como fueron los fondos de retiro sectorial o institucional. No está de más mencionar que el marco jurídico de la Seguridad Social comprende básicamente la regulación aplicable a las estructuras, instrumentos u organismos creados para otorgar al trabajador y sus familias, determinada protección económica frente a los estados de necesidad enumerados en la legislación nacional de cada país.

Dicho andamiaje regula, además, las relaciones entre las estructuras de seguridad social creadas para la aplicación de la política pública correspondiente, el Estado y los beneficiarios directos e indirectos de la política, en general.

8 Lanata Fuenzalida, Gabriela, *Manual de legislación previsional*, página 16.

A partir de lo anterior se podría afirmar que el Derecho de la Seguridad Social del país comprendería parte del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Ley del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP), del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA), la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (Ley del SAP), la Ley Orgánica de la Superintendencia de Pensiones, la Ley del Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP), del FSV y del Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO), entre otras.

Conforme se han ido haciendo cada vez más intensos los movimientos migratorios a nivel global, la protección social a la población migrante se ha instalado como un tema de debate internacional y se han buscado acuerdos para compartir redes de protección que vinculen las jurisdicciones territoriales en esta materia, con los derechos de los habitantes que residen fuera de su país de nacimiento y que laboran por algún tiempo fuera de él; ejemplo de esto es el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, del cual es parte El Salvador, desde el 4 de septiembre del año 2008.

Ese mecanismo permite la integración de los historiales laborales de los trabajadores generados en los distintos países donde han residido antes de pensionarse, así como disponer de pensiones coordinadas, internacionalmente, a su favor.



IV. SEGURIDAD SOCIAL Y LOS SISTEMAS DE PENSIONES

Tal vez valdría la pena comenzar esta sección señalando que los derechos sociales han sido objeto de estudio y motivo de discusión “sistemática” desde finales de la Primera Guerra mundial y que los principales exponentes del pensamiento liberal terminaron aceptando, de una u otra manera, su exigibilidad ante las instituciones dispuestas por el Estado para la provisión de ciertos bienes y servicios considerados básicos para el ejercicio efectivo de la libertad individual, admitiendo alguna similitud con el resto de derechos denominados perfectos, es decir, los derechos civiles y políticos.

En ese sentido, Friedrich Hayek al referirse a los derechos sociales, los identificaba con la provisión de un conjunto de bienes necesarios para que algunos ciudadanos que, debido a circunstancias fuera de su control, no disponían de los medios para alcanzar un estándar social considerado “justo”, pudieran adquirirlos mediante una política pública residual. Mientras que Raymond Plant, socialista, consideraba que para la exigibilidad de estos derechos, el Estado tenía que garantizarlos a través de instituciones creadas ex profeso para ello, las cuales debían verificar las carencias económicas de las personas que demandaran el cumplimiento de estos derechos, antes de reconocerles beneficio alguno.

No está de más enfatizar que los autores precitados se refieren, en todo caso, a medidas asistencialistas puras.

Plant, tratando de rebatir los argumentos de Hayek en favor de los derechos sociales básicos, que eran aceptados por éste como una norma de conducta residual, es decir, como una actitud moral frente al infortunio impredecible y no deliberado de algunas personas, por su participación poco exitosa en sus relaciones comerciales con otros o por la falta de acceso al mercado, propuso que dichos derechos sirvieran como regla general y positiva -no negativa, no residual- para la distribución de bienes en la sociedad, en función de las necesidades de cada ciudadano; él sostenía que al igualar los resultados obtenidos por cada ciudadano al participar en el mercado, se aseguraba el respeto de los derechos sociales y se creaban las condiciones materiales para una verdadera igualdad democrática.

Sin embargo, con dicha propuesta de igualación de resultados, en contraposición a la equiparación de oportunidades de acceso al mercado y la implementación de políticas residuales de provisión de bienes básicos para los menos afortunados, se comprometía la esencia misma de la libertad de acción de las personas y la apropiación individual de los resultados obtenidos de su intercambio comercial.

En todo caso, al promoverse una norma de conducta positiva como la sugerida por Plant, se crearían las condiciones básicas -sin pretenderlo- para instaurar una economía planificada.

Por otro lado, para Karl Popper, cuyos escritos coincidieron bastante con los del profesor Hayek, la argumentación de Plant era contradictoria, ya que el reconocimiento de derechos sociales básicos estaba justificado sólo porque algunos ciudadanos carecían de aquellos bienes considerados moralmente básicos; él afirmaba que al promoverse la distribución social

de los bienes, según las necesidades ciudadanas, además de la complejidad que entrañaría, debido a que cada individuo enfrenta necesidades distintas, todos dispondrían de los bienes mínimos antes mencionados y, por ende, los derechos sociales carecerían de sustento material.

Para el profesor Popper, la igualdad de condiciones no era ningún requisito para el ejercicio de la libertad de acción, por el hecho de que, al partir de condiciones similares, los resultados obtenidos por las personas en su intercambio comercial en el mercado, con toda seguridad serán distintos y al pretender igualar los resultados finales del intercambio, se estaría rompiendo la lógica misma de la libertad de acción, desapareciendo con ello los incentivos para la innovación y la generación de riqueza motivada por el interés de apropiarse, directamente, del fruto de las acciones personales, el talento y el esfuerzo individuales.

Ahora bien, independientemente de la orientación política de cada autor, que analiza los derechos sociales como una norma residual o como una norma positiva de distribución social de bienes entre todos los ciudadanos -para los socialistas-, existen coincidencias entre ellos, ya que los liberales de aquel tiempo terminaron equiparándolos, con algunas restricciones, al resto de derechos perfectos, donde el reconocimiento de su titularidad es clara; por lo tanto, para hacer efectivos los derechos sociales, coincidieron en señalar al Estado como responsable de crear las condiciones básicas para que los ciudadanos menos favorecidos pudieran beneficiarse de ayudas gubernamentales.

Después de esta digresión filosófica sobre los derechos sociales básicos, vale la pena retomar el enfoque histórico que se venía desarrollando desde la sección anterior, destacando que las características de las políticas públicas de seguridad social han descrito trayectorias irregulares, cobrando una importancia significativa a partir del final de la Segunda Guerra Mundial, cuando los derechos sociales vinieron a complementar, de manera indiscutible, los derechos individuales de los ciudadanos que, dicho sea de paso, fueron la base del pensamiento liberal; inspirada en los principios del libre mercado y que fundamentaron las democracias liberales.

La atención dispensada, entonces, a los derechos sociales, respondía a la visión que tenían algunos líderes mundiales sobre su contribución a la cohesión social y a los argumentos planteados por varios científicos sociales vinculados con Naciones Unidas, quienes sostenían que las libertades individuales no se podían ejercer plenamente si se carecía de acceso a la educación, salud o cierta capacidad de compra mínima, estando esta última vinculada, en algunas ocasiones, a políticas públicas cuya expresión objetiva eran las pensiones de vejez, invalidez o sobrevivencia. Todo esto servirá de base para explicar y abordar, más adelante, el concepto de ciudadanía social, punto central de análisis de este trabajo.

Influenciados por este ambiente de cambios, en muchos países de América Latina se promovieron políticas para mejorar las condiciones de vida de sectores vulnerables de la población, especialmente la de los trabajadores que gozaban de una relación de dependencia laboral.

Eso fue así porque los esquemas diseñados para promover estas garantías, contemplaban la contribución económica de la población protegida para sufragar el funcionamiento de cual-

quier esquema institucional que se adoptase; simplificándose con ello la tarea de recaudación, al convertir a los empleadores en agentes de retención y pago de las contribuciones a favor de los afiliados del sistema de seguridad seleccionado.

Dichas políticas se implementaron a través de instituciones “ad hoc” creadas para administrar los distintos regímenes de protección establecidos. Dentro de ellas se encuentran, a manera de ejemplo, los Institutos de Seguridad Social de Argentina, Chile, El Salvador, República Dominicana, México y Nicaragua.

En la definición de dichas políticas intervinieron, como en todo proceso social, diversos actores considerados como referentes legítimos por parte de los Gobiernos de turno, los cuales fueron convocados para buscar soluciones colectivas y eficientes para enfrentar estados de necesidad como la vejez, invalidez, orfandad y viudez, entre otros.

Desde un inicio, los Gobiernos adoptaron como solución institucional para dichas necesidades, sistemas previsionales de beneficio definido -administrados por instituciones públicas- financiados mediante aportes multipartitas, donde la base contributiva era conocida como prima media escalonada. A esos esquemas se les denominó comúnmente sistemas de reparto.

Podemos agregar, entonces, que tales soluciones partieron del supuesto que la estructura poblacional se mantendría inalterada a futuro y que la relación entre trabajadores activos y jubilados no cambiaría tampoco. Tomando como premisas esas consideraciones, los hacedores de política no dudaban de la solidez del principio de equivalencia, que en materia de seguridad social significa que los ingresos percibidos por cotizaciones son suficientes para cubrir las obligaciones contraídas con los pensionados, dejando cierto remanente para el pago de gastos administrativos del régimen.⁹

Dado que esta política, como cualquier otra, estaba expuesta a cambios temporales, así como las instituciones mismas a través de las cuales se gestionan, al cambiar los supuestos técnicos en que se basó su diseño, al igual como sucedió en muchos países de América Latina, en El Salvador se impuso la necesidad de reformar el esquema de pensiones a partir de 1997¹⁰, tomándose la decisión de hacerlo mediante la concesión del servicio a empresas privadas¹¹; con ello se alteró el rol del Estado en esta materia, transitando de proveedor directo del servicio al de regulador del sistema.

9 En Seguridad Social se refieren a esta condición como poblaciones estacionarias.

10 El término *reforma estructural* proviene del hecho que la lógica del esquema anterior (reparto) se cambió completamente, pasando de un sistema de reparto a uno de capitalización individual; la alternativa era efectuar cambios conocidos como paramétricos, preservando la concepción de un fondo común. Los detalles de la reforma no se discuten en este artículo porque el interés principal de éste gira en torno a la política pública y su institucionalidad.

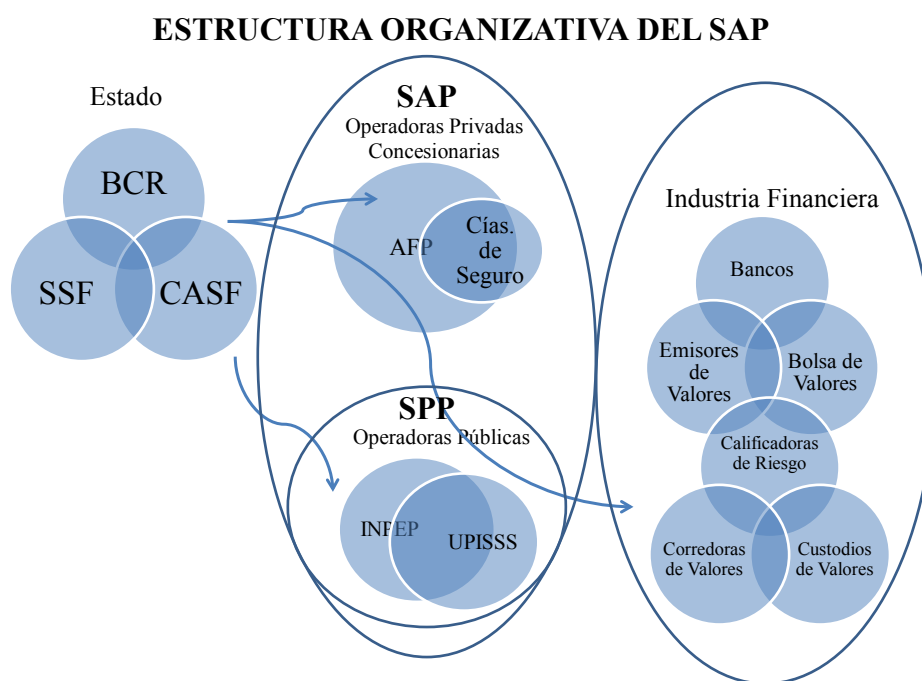
11 A diferencia de las concesiones de explotación de servicios públicos convencionales, en el caso salvadoreño, la autorización estatal para la prestación de este servicio público se efectuó mediante resolución emitida por la Superintendencia de Pensiones, sirviendo el contenido de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones como el clausulado a cumplir por parte de los operadores privados, de tal suerte que el incumplimiento reiterado de dicho marco debería conducir, así como sucede ante el incumplimiento de los términos de un contrato, a la revocatoria de la autorización para operar como administradora de un Fondo de Pensiones.

Este cambio en la implementación de la política pública, a través de instituciones privadas, demandó, por lo tanto, de un cambio sustantivo en la ejecución de la misma -no de objetivos, pero sí de componentes y acciones-, ya que ahora se tendría que buscar la eficacia y la eficiencia del sistema mediante la definición legal de parámetros, para alinear los intereses de los operadores del sistema (AFP) con los derechos de los usuarios de las políticas.

La preocupación del Estado por la regulación de la industria está asociada, naturalmente, con los conflictos de intereses que previsiblemente pueden presentarse, de tanto en tanto, entre la industria y los afiliados y que podrían perjudicar a estos últimos, dado que la gestión de derechos individuales, por parte de terceros, puede dar lugar a conductas típicas de principal-agencia¹², donde los operadores, al gestionar recursos de los trabajadores, pueden estar más preocupados por sus ganancias corporativas que por brindarle un buen servicio a sus afiliados.

De ahí que, en un inicio, se tomó la decisión de constituir una entidad especializada como rectora del mercado previsional, denominándose Superintendencia de Pensiones; aunque, conforme pasó el tiempo, se impuso una visión distinta, propiciándose en el año 2011 la fusión de dicha institución y la Superintendencia de Valores, con la Superintendencia del Sistema Financiero, quedando definida la nueva arquitectura previsional de la siguiente manera:

Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia.

En el Gráfico 3 se muestra que la regulación, la supervisión y el proceso administrativo sancionatorio del sistema, quedó segregado en tres instituciones: El Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR), la SSF y el Comité de Apelaciones del Sistema Financiero (CASF).

El Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) se concesionó a las AFP y los riesgos de invalidez y fallecimiento fueron cubiertos con pólizas de seguro privadas; mientras que el resto de operaciones de recaudación, pago e inversión se realizarían, de ahora en adelante, a través de la industria financiera en general.

Ahora bien, sobre la reforma financiera del año 2011 se pueden adelantar pro y contras, pero hacerlo nos desviaría mucho del propósito de este libro, por lo que esperamos retomarlo en otra oportunidad. Aunque sí es necesario resaltar que con dicha medida se sacrificó el elemento social de la gestión reguladora, en beneficio del interés por la estabilidad del sistema financiero.

En otras palabras, con esa medida se dio más importancia a los medios de capitalización de aportes (visión financiera), que a los fines previsionales que motivaron la organización del mercado previsional actual (visión social).



V. ANTECEDENTES SOBRE LA INSTITUCIONALIDAD PREVISIONAL SALVADOREÑA

Durante poco más de un lustro parece haberse renovado el interés en El Salvador, por el fortalecimiento de la institucionalidad, como condición *sine qua non* para asegurar un buen clima de negocios en el país y para expandir los espacios para una auténtica democracia participativa, incluyendo como parte de esta última, el reconocimiento de la ciudadanía social, al reconocerle a las personas el disfrute de ciertas garantías por el sólo hecho de existir (destinatario de políticas públicas) y no, como discutiremos más adelante, como un ejercicio condicionado a su capacidad de compra (clientes).

El hecho de que la prestación de algunos servicios públicos se haga mediante terceros, puede dar lugar a pensar, efectivamente, a que la relación entre usuarios y proveedores es comparable a la originada durante la provisión de servicios privados, aunque esto supondría la degradación de la categoría de ciudadano y haría suponer que el suministro de algunos servicios depende libremente de la voluntad del Gobierno, en función de la disponibilidad presupuestaria que tengan, en contraposición al carácter obligatorio que tendrían al considerarse como derechos perfectos (exigibles en todo momento). Este tipo de discusión revela claramente el carácter de derechos condicionados que se le atribuyen, en algunas ocasiones, a los derechos a la seguridad social.

Teniendo como telón de fondo el interés de construir una institucionalidad democrática y de buscar un genuino estado de derecho, donde las políticas públicas busquen resolver los problemas del colectivo imaginario y se promulguen leyes coherentes con tales intereses y se implementen, a su vez, gracias al funcionamiento de instituciones comprometidas en hacerlas respetar, vale la pena revisar la institucionalidad creada para tutelar los derechos previsionales de los trabajadores, particularmente aquéllos de carácter indemnizatorio (pensiones); en otras palabras, no nos detendremos aquí a revisar los programas asistenciales surgidos durante el Gobierno del presidente Funes (pensión universal) y a los que luego se les dio carácter permanente mediante la promulgación de leyes de carácter social.¹³

En ese sentido hay que decir que en la Constitución de la República de El Salvador, Capítulo II, sección segunda, al referirse a los Derechos Sociales de los trabajadores y a la Seguridad Social, se puede leer en el Artículo 50 que la seguridad social constituye un servicio público de carácter obligatorio y que en la ley se regulará su alcance, extensión y forma. Por otro lado, se afirma que el servicio será prestado por una o varias instituciones, que guardarán entre sí una adecuada coordinación para propiciar una buena política de protección social, especializada y eficiente en la utilización de los recursos puestos a su disposición.

En tal sentido los derechos sociales fueron incorporados gradualmente y de forma consistente como una declaración de voluntades, en la mayoría de leyes primarias de los países latinoamericanos, asumiendo así, el Estado, una serie de obligaciones sustantivas, principalmente a favor de los trabajadores residentes en su territorio.

13 Esto sucedió prácticamente al final de la gestión del presidente Funes.

Es así como, reconociendo la responsabilidad constitucional del Estado de promover un sistema de seguridad social estable y duradero a favor de sus ciudadanos, se revisó exhaustivamente la viabilidad del sistema vigente a principios de la última década del siglo pasado. El referido sistema compartía muchas de las características del resto de esquemas regionales; era un esquema de reparto, su administración estaba centralizada y era gestionada mediante instituciones públicas; los beneficios eran definidos y las contribuciones de los partícipes habían sido concebidas como de prima media escalonada.

Es importante destacar aquí que dichos sistemas desempeñaron un papel fundamental en la instauración de la seguridad social en América Latina, y por qué no decirlo, en todo el mundo, en observancia del Convenio 102 de la OIT.

De igual manera se debe mencionar que la reforma efectuada al sistema de pensiones en El Salvador no se limitó únicamente a la concepción de un modelo eficiente para su provisión, sino que abarcó la institucionalidad a través de la cual se ejecutaba la política pública de pensiones, ya que hasta ese momento eran instituciones públicas las que prestaban directamente el servicio de administración de los derechos previsionales de los trabajadores.

Es necesario destacar también, aunque sea rápidamente, que la arquitectura institucional actual, al igual que en otros países, responde al análisis técnico que se hizo sobre la viabilidad del sistema de reparto, al cuestionamiento en sí del estado de bienestar y a la renovada importancia atribuida a la elección racional del colectivo imaginario¹⁴, así como al predominio de las libertades individuales sobre la solidaridad colectiva y al peso atribuido al mercado como mecanismo privilegiado para organizar la producción, amén de la fractura observada en la concepción original del carácter compensatorio de las políticas públicas.

Naturalmente que no se pretende profundizar en el análisis de cada uno de los referidos temas en este trabajo; pero conviene tenerlos presentes para tratar de comprender la verdadera dimensión de la reforma de pensiones implementada en el país desde el año 1997.

Por otro lado, hay que recordar que la reforma de pensiones en El Salvador supuso la cesión del servicio de la administración de los derechos previsionales de los trabajadores, a empresas privadas de giro único. Sin embargo, como se explicará más adelante, esto no supuso el abandono del Estado de su responsabilidad de regular este tipo de prestación, ni de desatenderse del control de la calidad del servicio o de la tutela de los mencionados derechos, frente a los operadores de la industria.

Esto quedó recogido en la parte de justificaciones del Decreto Legislativo 927, del 20 de diciembre de 1996, por medio del cual se aprobó la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, al consignar lo siguiente: “Que es responsabilidad del Estado posibilitar a los salvadoreños los mecanismos necesarios que brinde la seguridad económica para enfrentar las contingencias de la invalidez, vejez y muerte”. Para tales efectos se creó la Superintendencia de Pensiones (SP), cuya finalidad principal sería la de fiscalizar, vigilar y controlar el cumplimiento de las disposiciones aplicables al funcionamiento del sistema nacional de pensiones.

14 Teoría de la elección pública.

Posteriormente, en el año 2011, mediante la promulgación de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, las funciones que desempeñaba la referida entidad de control especializado fue subsumida, al igual que la Superintendencia de Valores (SV), en la SSF; mientras que la labor reguladora que desempeñaba fue absorbida por el BCR, tal como se mostró en el Gráfico 3.

Se colocaron en igualdad de condiciones los derechos previsionales a los servicios prestados por las instituciones financieras del país, con lo cual se sacrificó parte de la concepción social del sistema previsional, ya que algunos funcionarios confundieron, a partir de ese momento, la naturaleza particular de este tipo de derechos ciudadanos, comparándolos mecánicamente con cualquier servicio privado ofrecido por el sistema financiero a cambio de una contraprestación pecuniaria.

En contraposición a lo anterior, en Chile, país donde se originaron estos tipos de reformas estructurales, continúa imperturbable la visión social del esquema, ya que por la concepción inicial sobre los derechos previsionales, como derechos accesorios a los laborales, la Superintendencia de Pensiones de Chile sigue estando adscrita al Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

En ese mismo sentido cabe destacar que en Chile las AFP forman parte de un sistema institucional que abarca también el pago de cesantías, las cuales son fiscalizadas, de igual manera, por la Superintendencia de Pensiones, dado el carácter social que tienen estos esquemas de protección.

Ahora bien, como ha sucedido en la mayoría de países donde se han implementado reformas administrativas del Estado, en este ámbito de actuación, aunque con énfasis, alcances y resultados distintos la reestructuración institucional contempló el replanteamiento de su rol en la economía, limitando su accionar a labores rectoras y de supervisión, más allá de las labores realizadas, en el pasado, de prestador directo de los servicios aquí analizados.

En todo caso, con la creación de una entidad especializada en materia previsional, los ciudadanos dispondrían, de ahora en más, de una instancia administrativa especializada que les tutelara sus derechos previsionales, con lo cual no sería necesario judicializar todos los conflictos surgidos de la prestación de estos servicios. Esa facultad fue heredada por la SSF, y para tratar de preservar la labor especializada de la SP el legislador consideró conveniente la creación de una superintendencia adjunta para el tema de pensiones.

VI. ALTERNATIVAS DE REFORMA E IMPLEMENTACIÓN POR GRUPOS DE EDADES

Ahondando en algunos detalles de la reforma previsional de 1997, en El Salvador hay que agregar que, como toda solución institucional asociada a la promoción de una política pública, las condiciones en que fue sustentada la nueva arquitectura del sistema de previsión social modelaron la negociación entre actores sociales, considerados por el Gobierno de Calderón Sol, como interlocutores legítimos para su diseño.

Sin embargo, como toda solución institucional a problemas colectivos, ésta se encuentra expuesta a revisiones y ajustes que pretenden adecuarla a condiciones cambiantes; todo ello con el fin de mantener su vigencia como solución al problema social que la originó.

Como parte de ese ejercicio, se determinó que los supuestos del sistema de reparto eran obsoletos e incapaces de garantizar la preservación del principio de equivalencia del régimen; la población cubierta no se encontraba en un estado estacionario, necesario para la estabilidad de un modelo de reparto; las hipótesis instrumentales originales sobre una comunidad abierta al riesgo, con relaciones fijas entre aportantes y pensionados, dejaron de reflejar también la realidad moderna; asimismo, el esquema de reparto nunca desarrolló mecanismos de ajuste automático como para corregir desequilibrios financieros y actuariales recurrentes.

De lo anterior se deduce que cualquier intervención pública para solucionar problemas colectivos (políticas públicas) debe ser revisada regularmente, para garantizar su vigencia y preservar la prestación ininterrumpida de servicios públicos considerados esenciales para la referida solución. De ahí que resulta natural la discusión permanente que se mantiene en el país sobre este asunto.

Regresando al tema del sistema previsional vigente hasta el año 1998, cabe resaltar que los desequilibrios actuariales del reparto no se debieron únicamente a la obsolescencia de los supuestos instrumentales en que se basó, sino que, además, se debieron a la presión de grupos organizados que pretendían extraer de la sociedad, una mayor participación de los ingresos administrados por el Gobierno, ya sea valiéndose de movilizaciones populares u otro tipo de manifestaciones de descontento social.

De hecho, algunos gobernantes disfrutaron de importantes márgenes de gobernabilidad gracias al relajamiento de las reglas para el reconocimiento de beneficios y de los requisitos para acceder a pensión, empeñando para ello su palabra de mejorar las condiciones de ingreso de grupos selectos de la población; naturalmente que las consecuencias de tales medidas serían evidentes solamente en el largo plazo, cuando los ingresos de los sistemas previsionales fueran insuficientes para sufragar obligaciones con la población pasiva.

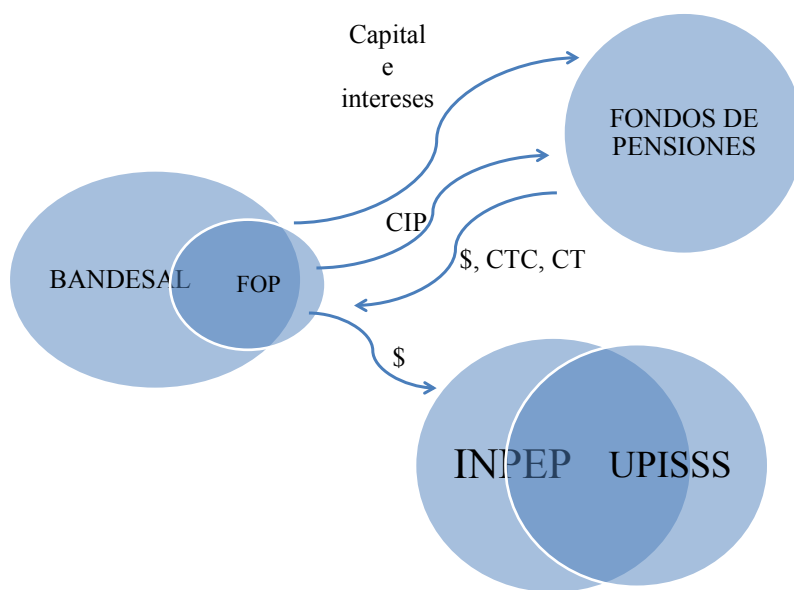
Ahora bien, los Gobiernos que impulsaron tales políticas capitalizaron los beneficios inmediatos de la aprobación ciudadana o de los sectores favorecidos con tales medidas, trasladándose así a los futuros gobernantes los costos fiscales de este tipo de ofrecimientos.

Un ejemplo reciente de este tipo de medidas lo encontramos en las reformas promovidas por el Gobierno del presidente Flores en el año 2003, cuando se equipararon las pensiones recibidas por los afiliados al SAP -conocidos como población de optados- con las pensiones de su régimen transitorio, el Sistema de Pensiones Público (SPP); esto independientemente de cuánto hubieran ahorrado en sus respectivas cuentas; para lo cual se promulgó el Decreto Legislativo 1217, emitiéndose para ello un certificado de traspaso complementario (CTC).

En esta misma línea de ideas, a esa misma población de optados se le otorgó nuevos beneficios en el año 2006, durante el Gobierno del presidente Saca, cuando se introdujo la figura de la renta vitalicia estatal mediante el Decreto Legislativo 100 y la constitución, para tales efectos, del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP), por Decreto Legislativo 98. A través de este vehículo especial se sustituyeron los Certificados de Traspaso (CT), emitidos a manera de bonos de reconocimiento a los afiliados que se traspasaron al sistema actual, así como los CTC, por otros denominados Certificados de Inversión Previsional (CIP), quedando siempre en poder de las AFP, como parte de las inversiones obligatorias que deben hacerse con los recursos de los afiliados al SAP. Esto se ilustra en el Gráfico 4.

Gráfico 4

MECANISMO DE FINANCIAMIENTO DEL SPP



Fuente: Elaboración propia.

Ante la falta de consenso en la Asamblea Legislativa para continuar financiando las pensiones en curso del sistema antiguo, el Gobierno de turno promovió una ley en el año 2006 para la creación del FOP -administrado por el Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL)- y reformó, a la vez, la Ley del SAP para que, con recursos de los Fondos de Pensiones, se adquieran los CIP y que, con los fondos recaudados, se pagaran las pensiones del INPEP y de la Unidad de Pensiones del ISSS (UPISSS).

Asimismo, se emitieron CIAP para sustituir los CT y los CTC que se habían emitido hasta la fecha y que estaban en poder de los Fondos de Pensiones, tal como se ilustra en el Gráfico 4. Por otro lado, la amortización de los CIP genera ingresos a los Fondos de Pensiones.

Cabe resaltar aquí, que las condiciones imperantes durante el año 2006 en la Asamblea Legislativa sobre el tema del financiamiento de las pensiones del sistema antiguo¹⁵ permitieron al Gobierno ampliar la solución a dicho problema, hacia el campo de la administración de la problemática concreta del grupo de optados.

Se resolvieron dos problemas con un esquema único de financiamiento automático a través de la colocación de CIP a los Fondos de Pensiones.

Ahora bien, los Gobiernos posteriores han tenido que lidiar con las consecuencias fiscales de estas dos medidas, elevándose con ello las restricciones que enfrentan para su actuación, con lo cual se ven incapacitados, a veces, para implementar acciones prometidas en sus respectivas campañas electorales.

Se puede agregar, además, que los desequilibrios financieros de los sistemas de reparto fueron creciendo imperceptiblemente, porque al inicio los mecanismos de capitalización les permitieron acumular importantes reservas, aunque desde el punto de vista actuarial eran insuficientes como para cubrir los compromisos futuros, amén de las pensiones en curso de pago y la carga financiera que representaba para las instituciones estatales la administración de los programas de seguridad social. No está de más decir que la eficiencia en la gestión pública no era motivo de preocupación, en el pasado, en El Salvador.

Por otro lado, entre las opciones consideradas para enfrentar los desequilibrios financieros del sistema de previsión social doméstico se contempló la introducción de reformas ordinarias para reducir beneficios a los futuros pensionados y elevar las contribuciones efectuadas por los afiliados activos, analizándose también cómo evitar el repudio de la población afectada.

También se consideró la introducción de una reforma estructural que admitiera la capitalización plena del sistema, donde cada trabajador constituiría un fondo privado para su jubilación o para sufragar otras contingencias como la muerte o la invalidez.

De igual manera, se consideraron reformas intermedias como la adopción de algún tipo de esquema mixto, que como su nombre lo indica, es una mezcla de esquemas distintos de financiamiento de los beneficios previsionales.¹⁶

15 Aunque las dificultades para aprobar nueva deuda mediante la colocación de Eurobonos en el extranjero para tales fines, data de años anteriores, hizo crisis en el año 2006.

16 Un aspecto pendiente de discutir a profundidad durante el diseño de la política pública de pensiones fue la discusión de diversas alternativas sobre la reforma administrativa del Estado, en lo concerniente a la prestación de un servicio público esencial, el sistema de pensiones; es decir, la discusión se centró en discutir la solución de la crisis financiera y actuarial del sistema, supeditando a un segundo plano la evaluación de gestión pública de este ámbito, que podría ser por resultados, una gestión por derecho privado, la gestión por terceros, la promoción de una revisión de la gestión interinstitucional o la adopción de una gestión

Vale la pena enfatizar aquí, que la mayoría de esquemas de protección social no son modelos puros, ni existen opciones de carácter universal, dado que su diseño proviene de la negociación entre grupos con intereses diversos y encontrados entre sí. De ahí que el debate sobre qué esquema adoptar es de carácter permanente; sin embargo, los cambios de dirección entre uno y otro resultan tremendamente costos para las economías, ya que el tiempo de maduración de éstos supera fácilmente los 40 años.

Es así como en El Salvador se implementó una reforma estructural basada en la capitalización individual como mecanismo de financiamiento privilegiado para el reconocimiento y el otorgamiento de pensiones.

Para no perjudicar a los trabajadores con expectativas de derecho en el sistema en proceso de abandono, el Estado reconoció a los trabajadores que se traspasaron al nuevo régimen de capitalización individual, como sumaalzada, una especie de bono o certificado que representaba el valor de estos derechos aún no adquiridos. Este reconocimiento se haría efectivo al momento en que el trabajador solicitara algún beneficio en el sistema.

Esa especie de título de reconocimiento representaría el valor presente de las obligaciones a favor del trabajador, asumiendo hipotéticamente que el esquema se cerrara inmediatamente y el Estado le reconociera a éste sus expectativas de derecho de pensionarse bajo el régimen antiguo.

Se creó, entonces, un sistema de capitalización individual¹⁷ y se cerró, en el mismo instante, el régimen anterior, aglutinando a dichos esquemas de reparto, en un régimen especial, parte integrante del Sistema de Ahorro para Pensiones, pero de carácter transitorio¹⁸, para beneficiar a las personas que por su edad no les convenía afiliarse al nuevo esquema de retiro.

Como parte del esquema de transición entre sistemas, en la Ley se definieron tres grupos poblacionales, agrupados en función de la edad que tenían al momento de iniciar operaciones el nuevo esquema, a efecto de distribuirlos entre el sistema nuevo y el anterior.¹⁹

Los menores de 36 años, al entrar en funcionamiento el sistema, se trasladaron obligatoriamente al nuevo sistema, dado que por su edad, se beneficiarían plenamente del ciclo virtuoso del interés compuesto aplicable a sus cotizaciones; mientras que los mayores de 50, en el caso de las mujeres, y 55, los hombres, permanecieron en el antiguo sistema.

consolidada en materia de seguridad social, la gestión unificada de la política social, una gestión concertada u otra forma de administración.

17 Sistema de Ahorro para Pensiones.

18 Sistema de Pensiones Público.

19 Los regímenes de pensiones que administraba el ISSS por un lado, y el INPEP por el otro, se cerraron de manera definitiva; pero a ciertas personas se les aplicaría criterios de jubilación parecidos a los prevaletientes en ellos, al momento de acceder a pensión.

Aquellas personas que estaban en el intervalo intermedio a dichas edades, se les dio la opción de elegir entre traspasarse al nuevo esquema o permanecer en el antiguo, en función de sus conveniencias personales, para lo cual tendrían que valorar su decisión, considerando el monto de la pensión probable en cada uno de los esquemas.

Es precisamente esta población de afiliados la que ha sido objeto de beneficios sucesivos y no previstos en la Ley original; con esto los costos de la transición entre sistemas se ha elevado de manera sustancial.

Se puede concluir aquí, que el cambio radical en la institucionalidad de la seguridad social en El Salvador supuso, entre otros aspectos, la división de las funciones que tenía el Estado de garantizar la prestación del servicio público.

Con la reforma a la arquitectura financiera del año 2011 la institucional previsional se ha vuelto más compleja y la coordinación de acciones interinstitucionales para gestionar la política previsional en el país es cada vez más crítica.



VII. REFORMA DE PENSIONES Y REFORMA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

A nivel interamericano existe una constante preocupación por el desequilibrio creciente experimentado por todos los programas de Seguridad Social, de tal manera que la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) mantiene en agenda esta preocupación en todo foro que realiza, donde se discute cómo equilibrar estos esquemas sin llegar a sacrificar su naturaleza solidaria y los principios en que están basados.

Durante el desarrollo de eventos realizados por la Conferencia, en los últimos cinco años, se ha reconocido el grave problema que enfrentan estos sistemas en todo el continente americano, resaltando que, con distintos matices, se están explorando diversas opciones para restablecer el equilibrio de los programas y que, a pesar de haberse detectado desde hace algún tiempo una serie de síntomas del fenómeno, no se tomaron las medidas necesarias para ajustarlos, por los costos políticos que supondría para los promotores.

Ese desequilibrio pasó inadvertido incluso para muchos Gobiernos, a pesar de las evaluaciones actuariales que se hacían a los regímenes con alguna regularidad y al envejecimiento de las bases técnicas en que se sustentaban; no porque los responsables de su revisión no lo detectaran, sino porque a los responsables de su administración les resultaba más práctico continuar usando las reservas acumuladas, al inicio, para cerrar las brechas de caja que se registraban todos los años.

Cuando, finalmente se admitió que existía un desequilibrio financiero, como resultado del agotamiento acelerado de las reservas acumuladas en los distintos regímenes de pensiones, naturalmente ya era demasiado tarde para ensayar cambios paramétricos, únicamente para prolongar el ciclo de vida de los mismos y se tuvieron que adoptar esquemas basados en la capitalización individual de contribuciones definidas, por el grado de deterioro en que se encontraban los balances actuariales de los sistemas de reparto.

Las dificultades fiscales para enfrentar las crecientes demandas de recursos públicos para atender los desequilibrios de caja de los sistemas antiguos han incidido, claramente, sobre la amplitud de su cobertura, a tal extremo de que se ha visto comprometida la razón de ser de la política de seguridad social.

La visión hacendaria con que se ha abordado en algunos casos esta problemática, ha conducido, en la mayoría de veces, a drenar los beneficios ofrecidos y endurecer el acceso a recibir pensión por parte de los partícipes, moviéndose entonces de manera pendular al otro lado del espectro de su financiamiento; es decir, ofreciéndoles a los usuarios de la política pública sólo aquellos beneficios que pudieran pagarse con los recursos presupuestarios disponibles, con efectos negativos para grupos vulnerables de la población.

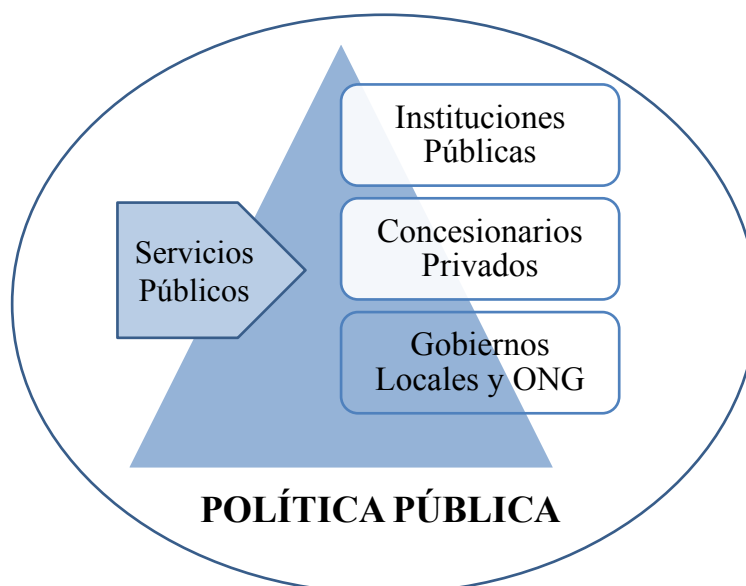
Teniendo presente este tipo de discusiones, la realidad financiera enfrentada por la mayoría de países del continente, los expertos del CISS identificaron como desafío central para la

viabilidad de la política de pensiones, diseñar esquemas que ofrezcan beneficios razonables, pero con niveles de capitalización suficiente, como condición *sine qua non* para la estabilidad social y política de las sociedades.

Como ya se adelantó, con la reforma del sistema de pensiones doméstico también se registró un cambio radical en la gestión de la cadena de valor de esta política pública, la cual estaba bajo la responsabilidad exclusiva del Estado. Como resultado del diagnóstico estratégico que se hizo en su oportunidad, se contempló un nuevo diseño para la industria, volviéndose más complejo e incorporando, a la vez, nuevos actores al escenario de la prestación del servicio; algunos de ellos, empresas privadas, tal como se muestra en el gráfico siguiente.

Gráfico 5

MODALIDADES DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS



Fuente: Elaboración propia.

En el Gráfico 5 se ilustra que algunas políticas públicas suponen la entrega de bienes o servicios a los usuarios de las instituciones a través de las cuales se realiza y que algunas de ellas pueden ser públicas, municipales o concesionarias privadas sin fines de lucro (ONG) o lucrativas; en estos últimos casos se habla de la ejecución de políticas públicas a través de terceros.

En ese sentido la prestación del servicio fue delegada a empresas privadas y el Estado conservó, como ha sucedido en todos los países que han concesionado la prestación de servicios públicos a operadores privados, funciones indelegables de fiscalizar, que se preste según los términos establecidos en la Ley y velar, en todo momento, por el reconocimiento exacto de los derechos sociales de que fueren titulares los trabajadores, independientemente

del hecho de que su provisión estuviera a cargo de empresas privadas con fines de lucro.

Dicha reforma exigió, además, cambiar la visión epistemológica de la responsabilidad del Estado, de promover el bien común mediante la implementación de políticas públicas, pero ejecutarlas en coordinación con entidades privadas, a manera de una estructura organizativa virtual, tal como se mostró en el Gráfico 3.

Tomando en consideración criterios de eficiencia, se segmentó la cadena de valor del servicio en subprocesos, quedando a cargo del Estado la definición de cómo tendría que prestarse el servicio, el control de su calidad mediante la fiscalización de los operadores de la industria, la evaluación de su desempeño y la imposición de medidas correctivas.

Claro está que el servicio no se privatizó, sino que la administración se dio en concesión -por decirlo de alguna manera- a firmas privadas.

Con base en los estándares o especificaciones técnicas definidas por el Estado para la prestación del servicio, los operadores tuvieron que diseñar los procesos operativos a lo largo de la cadena de valor bajo su control, necesarios para cumplir con los parámetros impuestos por el Estado y garantizar, además, la prestación ininterrumpida del servicio.

Sucesivamente a la promulgación de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), en 1997, se creó por ministerio de Ley la Superintendencia de Pensiones, para cerciorarse de que la industria previsional que se estaba organizando, funcionaría conforme lo exigido por la norma a favor de los usuarios del sistema (los trabajadores afiliados al sistema); dicha institución también debió cerciorarse de que los servicios fueran consistentes a lo largo del tiempo, desarrollando para ello los mecanismos de fiscalización y control necesarios para esta actividad; asimismo, al revisar que las políticas corporativas de los operadores no se desviaran de la norma, contaba con facultades sancionatorias.

Dicho esquema de gestión institucional de la política previsional en el país sufrió cambios significativos con la reforma del año 2011, cuando la referida entidad reguladora especializada fue desmembrada y la parte de fiscalización fue subsumida en la SSF. Las facultades regulatorias (de tercer orden) fueron asumidas por el BCR y la segunda instancia para conocer de recursos interpuestos ante resoluciones sancionatorias por la SSF, fue delegada a una entidad nueva, denominada Comité de Apelaciones del Sistema Financiero.

Indistintamente de la entidad estatal a cargo de la fiscalización del sistema, cuando la gestión de riesgos de las administradoras fueran incapaces de evitar perjuicios a los afiliados en materia de provisión de servicios, los usuarios afectados tendrían que reclamar por los daños sufridos, a través de este esquema institucionalidad administrativo; pero, si éstos no recibieran una reparación justa por las pérdidas sufridas, tendrían abierto el camino para exigir una compensación por la vía judicial.

Lo ya señalado es relevante, porque los costos imputables a errores en la prestación de estos servicios queden incalculables, ya que, como resultado de algunas fallas, se pudieran estar violando derechos constitucionales. Es por ello que la regla de costo beneficio para la adopción de sistema de gestión de riesgo para el sector privado, difiere cuando se trata de servicios regulados; en este caso, no se puede pensar en invertir en medidas de mitigación de riesgos en una cuantía equivalente a las pérdidas potenciales esperadas; en estos casos no se pueden consentir sistemas internos de control laxos, debido al reconocimiento oportuno y adecuado de derechos.

Esto último se deriva del hecho de que la relación entre los operadores del sistema (AFP) y los afiliados es distinta de la que podría entablarse con un cliente cualquiera, incluso de servicios bancarios, donde los daños ocasionados a estos últimos pueden hasta compensarse. Al fusionar las superintendencias especializadas se perdió un poco la visión institucional sobre la naturaleza de las relaciones reguladas por la ley.

Hay que mencionar aquí, que existe una enorme diferencia entre clientes y derechohabientes, aunque conforme han venido evolucionando esquemas institucionales de gestión de políticas previsionales, imbricándose con otras de carácter propiamente dichas, ésta se ha vuelto a los ojos incluso de los reguladores, bastante difusa. Sobre esto ahondaremos más adelante.

En todo caso, la suscripción de contratos de afiliación con una AFP no debería dar lugar a confusiones para los hacedores de política, ya que la forma utilizada para la implementación de medidas de política no modifica su esencia; sólo que en algunos casos se hace a través de terceros. En tales casos, el control sobre los resultados de la política es más difícil y algunas de las consecuencias de un arreglo institucional como este pueden ser impredecibles, particularmente por los conflictos de agencia que tienden a surgir en el camino.

Es por ello que, para su prestación, deberían establecerse sistemas de gestión de la calidad que reduzcan al máximo los errores cometidos al momento de reconocerles derechos a los trabajadores y la institucionalidad debería asegurar una provisión eficaz (confiable) y estable del servicio.

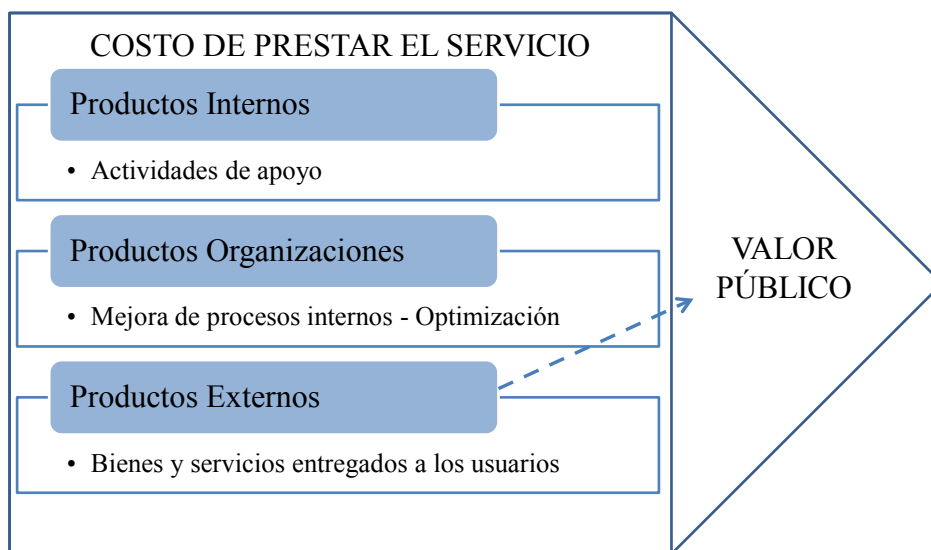
En caso de que los operadores, por alguna razón injustificable, cuestionaran el apego a derecho de las resoluciones emitidas por la institución delegada por el Órgano Ejecutivo para hacer cumplir la ley previsional, los afectados tendrían que agotar los recursos que franquea la normativa, a nivel administrativo, antes de acudir a los tribunales que consideren conveniente.

Como ya se mencionó en varias oportunidades, con la reforma administrativa del Estado, la ejecución de la política pública se vuelve más compleja, ya que parte de las actividades necesarias para hacerlo cae fuera de su ámbito de control, y las medidas correctivas que pueden implementarse para cerrar brechas suelen ser *ex post*, de tal manera que los recursos disponibles para garantizar la conformidad de los servicios, respecto a la norma, se enmarcan en la promoción de políticas de buen gobierno corporativo por parte de los operadores del servicio.

Los recursos presupuestarios institucionales también se deben destinar a la implementación de medidas de alerta temprana, la programación y ejecución de tareas de control y la fiscalización oportuna de la gestión de riesgos operativos dentro de los procesos diseñados por las AFP, para brindar sus servicios a los usuarios del sistema; de igual manera, se deben orientar recursos al fortalecimiento de capacidades sancionatorias que sirvan como disuasivo frente a conductas abusivas y oportunistas de los operadores. Esto se intenta ilustrar en el Gráfico 6.

Gráfico 6

PRESUPUESTO INSTITUCIONAL EN FUNCIÓN DE LAS NECESIDADES DE LOS USUARIOS



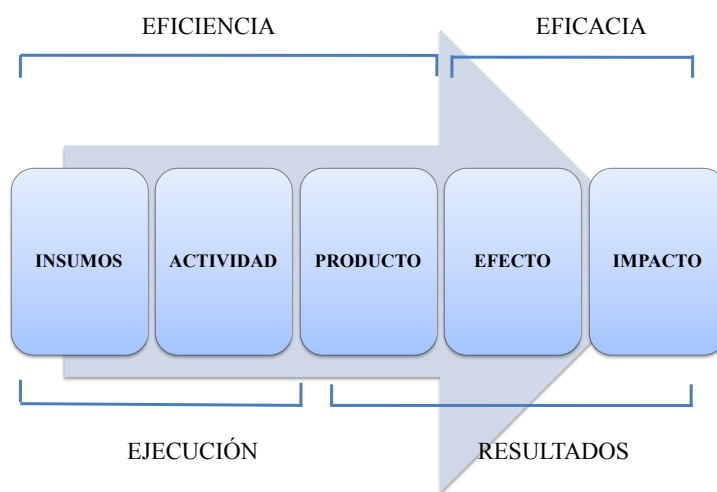
Fuente: Elaboración propia.

Como toda institución del Estado, el presupuesto asignado a la SSF, al BCR y al CASF para el control del sistema previsional debe orientarse al logro de objetivos concretos que generen valor público, es decir, una percepción de satisfacción ciudadana por la gestión realizada por dichas instituciones, en favor de su seguridad previsional, por encima de los costos de operación; esto se logra, naturalmente, destinando recursos presupuestarios a la entrega de productos externos (supervisión, control y monitoreo permanente de las operaciones realizadas por los concesionarios de los servicios públicos).

La reforma supuso, entonces, mayores desafíos para el Estado al verse obligado a definir procedimientos de control efectivos de las operaciones realizadas por los prestadores directos del servicio y cambios presupuestarios, inclusive; esto último se ha visto reforzado con las reformas presupuestarias por resultados que están en curso, tal como se ilustra más adelante.

Gráfico 7

CADENA DE RESULTADOS



Fuente: Banco Mundial.

El Programa Presupuestario con enfoque de Resultados que está impulsando el actual Gobierno constituye un instrumento fundamental para el diseño de la cadena de valor esperada por los ciudadanos, donde insumos y actividades se convierten en productos externos -entrega de servicios públicos- para la población.

El Gráfico 7 se basa claramente en la herramienta de la Matriz del Marco Lógico para la identificación de problemas y la formulación de proyectos sociales, utilizada por Naciones Unidas, y se ha adoptado para la formulación del Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, en nuestro país.

Por otro lado, de no advertirse adecuadamente cuál ha sido el cambio de roles impuesto por la reforma previsional del año 1997, en materia de gestión pública, se podría correr el riesgo de suponer que el Estado se desligó, inconscientemente, de sus responsabilidades en este ámbito y que se estaría retrocediendo en el terreno institucionalidad.

Cabe señalar aquí, en esta línea de ideas, que existen experiencias en la región, donde los Gobiernos han procurado reforzar el compromiso con la calidad del servicio prestado por privados, mediante la suscripción de convenios donde los concesionarios se obligan a prestar este tipo de servicio público, según lo norma la ley; caso contrario, se da por terminado el acuerdo de concesión, sin responsabilidad para el Estado.

VIII. USUARIOS Y BENEFICIARIOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PENSIONES

Antes de seguir avanzando en los aspectos sustantivos de este trabajo, es necesario recordar que las políticas públicas tienen destinatarios concretos y que mediante su implementación se pretende resolver algún problema colectivo, el cual ha sido discutido en determinado espacio público como parte de la intervención previa del Estado.

Debe tenerse presente aquí, además, que los usuarios y beneficiarios directos e indirectos de las políticas públicas son variados; pero casi siempre se pueden identificar con alguna precisión y más de alguno juega un papel importante en la discusión de las alternativas de solución de los problemas públicos a resolver; es por ello que se pueden enumerar los actores sociales que participan en el diagnóstico y el diseño de políticas, gracias a su capacidad de convocatoria y al reconocimiento, por parte del Estado, de su derecho a participar en este tipo de ejercicios.

Esto último resultó evidente durante la promulgación de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones que redefinió la forma en que se organizaría el Estado para atender las necesidades de seguridad social de los trabajadores cotizantes al régimen de pensiones (usuarios), así como la de sus familias (beneficiarios directos de la reforma).

El sentido orientador de la política de pensiones fue, entonces, la protección de un grupo de ciudadanos con derechos definidos en la mencionada ley, a quienes se les obligó a ahorrar para disponer de cierto capital con el cual obtener beneficios previsionales después de cumplir los requisitos establecidos por el legislador en esta normativa especial.

Además, hay beneficiarios indirectos de la política de pensiones nacional, y son los que obtienen provecho de su implementación, entre los cuales tendrían que enumerarse todas las instituciones que integran el sistema de pensiones: las operadoras de pensiones, los emisores de títulos adquiridos con recursos de los Fondos de Pensiones, las compañías de seguros que venden cobertura a los afiliados en caso de invalidez o muerte, las clasificadoras de riesgo, el sistema bancario y las empresas dedicadas a la custodia de títulos propiedad de los trabajadores, entre otras.

Sin embargo, son los usuarios los que le dan sentido a la política; es para ellos que ha sido diseñado el sistema (cotizantes y sus beneficiarios).

De tal manera que la eficacia de la solución institucional (política pública de pensiones) promovida mediante la reforma de pensiones del año 1997, debería evaluarse a partir de la capacidad mostrada para responder a la problemática que la originó, es decir, por el impacto positivo logrado sobre la seguridad social de los trabajadores, tomando en cuenta, además, la perspectiva que tiene la reforma como solución a futuro; entendiéndose por ésta, la sostenibilidad de los logros sobre los estados de necesidad potenciales de la población cubierta.

Cuando un servicio público es prestado por una empresa pública, la relación que surge durante la prestación no coincide cabalmente con la registrada durante la prestación de uno privado, el cual se realiza a cambio de un pago y donde el cliente incide directamente sobre las características de calidad del servicio, es decir, sobre sus especificaciones.

En el caso de un servicio público, además de ser fruto de un compromiso político para resolver problemas comunes, ante los cuales el mercado ha sido incapaz de hacerlo de manera eficiente, el usuario no incide mucho sobre la calidad del servicio adquirido.

Esta situación persiste a pesar de que los servicios públicos se presten por medio de firmas privadas, ya que la calidad del servicio se define mediante reglamentos, aunque en estos casos el Estado pierde cierto control sobre la referida calidad; esto es así porque al valerse del mercado para su prestación la calidad de los servicios se contamina de las mismas deficiencias que obligan al Estado, en diversas ocasiones, a regularlo.

Claro está que para corregir dicha situación, el Estado debe ejercer un control oportuno sobre la prestación del servicio y exigirles a los operadores el reconocimiento correcto de los derechos de los usuarios, no sólo por su condición de clientes, sino que por su calidad de sujetos de derechos (ciudadanía social).



IX. MEDIOS Y FINES PREVISIONALES

Antes de continuar parece conveniente reparar en algunos planteamientos recogidos por los medios de comunicación, de donde se deduce que existe alguna confusión sobre la lógica operativa y conceptual de los sistemas de pensiones basados en capitalización individual, ya que suelen confundirse medios con fines; esto se observa particularmente cuando la administración de estos regímenes ha sido concesionada a operadores privados relacionados a grupos financieros.

Hacer esta aclaración es fundamental para valorar la importancia que tiene el buen diseño institucional para la gestión de políticas públicas, donde el eje central del análisis son las políticas, los usuarios, sus beneficiarios y los productos externos a entregarle con cargo al presupuesto institucional; todo ello, a fin de conciliar los objetivos de política con las expectativas de los usuarios.

Comencemos diciendo aquí, que suelen confundirse los medios de acumulación de recursos para el retiro, con el objetivo último de sufragar el pago de pensiones en el sistema; no hay que olvidar que la razón justificativa de los sistemas de protección son los afiliados y sus beneficiarios, quienes al verse afectados por algún evento que les ocasiona pérdidas de ingresos salariales, deben ser indemnizados. No debe perderse de vista que la acumulación de recursos en los Fondos de Pensiones, a favor de los afiliados al sistema, son el medio para hacer efectivas las pensiones futuras a los afiliados que se invalidan antes de jubilarse, cuando se retiran por razones de vejez, o a sus familias, cuando los primeros fallecen.

Señalar estas diferencias resulta relevante para comprender a cabalidad la esencia social de la política de pensiones, aun cuando los regímenes experimenten reformas estructurales y terminen siendo administrados por operadores privados, sociedades mixtas u otras organizaciones de carácter autónomo; al diferenciar los fines perseguidos por los esquemas de los medios utilizados para darle sostenibilidad financiera, busca separar lo esencial de lo aparente, fijándose así el énfasis del control estatal, en el diseño y el funcionamiento de los procesos adoptados para el reconocimiento de derechos previsionales a los trabajadores.

En algunas ocasiones los mecanismos de acumulación suelen identificarse con la esencia de estos esquemas y a sus operadores, como algún tipo de intermediario financiero *sui generis*, talvez por el hecho de percibirse como inversionistas institucionales delegados para gestionar ahorros para el retiro de terceros. Esta confusión se observa a pesar del carácter público de los servicios involucrados, probablemente a raíz de la similitud que tienen con los Fondos de Inversión que administran ahorros voluntarios.

Cabe destacar aquí, que todo esquema de seguridad social de largo plazo, independientemente de que esté basado en capitalización individual, reparto, modalidades mixtas o cuentas nocionales, al encontrarse relativamente capitalizado contará con reservas que deben invertirse en el sistema financiero para rentabilizarlas, sin que por ello las AFP deban considerarse, indefectiblemente, como parte de este último.

De no tenerse claro lo anterior, se corre el riesgo de descuidar la obligación del Estado de fortalecer la confianza en los procesos jurídicos y administrativos para el reconocimiento de los derechos a la seguridad.

En los EE.UU, por ejemplo, se dan incentivos a los ciudadanos para que ahorren voluntariamente en fondos de inversión administrados por instituciones financieras -al amparo de la directiva 401 K-, para que al jubilarse dispongan de los recursos necesarios para adquirir, probablemente, rentas vitalicias o los administren directamente mediante retiros programados a través de cuentas bancarias; sin embargo, el régimen forzoso de seguridad social continúa estando bajo el control del Gobierno, el cual se esfuerza por mejorar los procesos operativos para prestar un buen servicio y reducir el riesgo de equivocarse al momento de reconocerles derechos sociales a los trabajadores.

Al mencionar lo anterior, parece claro que no se deben confundir los ámbitos de gestión de las políticas de pensiones, a pesar de que el régimen de pensiones establecido se base en la capitalización individual de aportes y su gestión pública se realice a través de concesiones a operadoras privadas (AFP).

A pesar de que en este tipo de esquemas se utilice al sistema financiero como resorte natural para acrecentar el haber previsional de los trabajadores, no se debe olvidar que fueron promovidos para responder a una problemática concreta que afecta contingencialmente el ingreso de los trabajadores.

Al no tomar en cuenta todo lo anterior se podrían degradar todavía más los énfasis institucionales organizados para responder a las aspiraciones de los usuarios de este tipo de políticas. Esto podría continuar desnaturalizando los sistemas de pensiones, por supuesto, privilegiando así los medios utilizados para la gestión de la política, sobre los fines perseguidos por ésta, tal como sucedió -sin pretenderlo- con la reforma al sistema de regulación y fiscalización del sistema financiero en El Salvador, en el año 2011.



X. IMPLICACIONES DE CONFUNDIR MEDIOS Y FINES EN MATERIA DE PREVISIÓN Y NATURALEZA DE LOS SISTEMAS REFORMADOS

Cuando se confunden los medios utilizados para la capitalización de los aportes periódicos para el retiro, con el propósito último de crear sistemas de pensiones, puede suceder que algunos actores e incluso Gobiernos establecidos por elección directa, impulsen medidas confiscatorias como las ocurridas en Bolivia y Argentina en la última década; estas experiencias resultan un buen ejemplo para enfatizar la idea sobre la separación de estos dos elementos (medios y fines).

Hace algunos años el Gobierno boliviano tomó la decisión de confiscar las acciones que se les había entregado a los ciudadanos cuando se “capitalizaron” empresas del Estado en la década de los 90, como parte de las políticas emprendidas por los Gobiernos de turno, al amparo de la visión que se tenía, en su momento, sobre la modernización pública y la eficiencia burocrática.

Parte de los ingresos recibidos por el Estado, en ese entonces, provenientes de los inversionistas extranjeros que participaron en la privatización de varias empresas estratégicas, se distribuyeron entre los ciudadanos, respetando ciertos criterios, con el ánimo de beneficiar directamente a la población con estas políticas. Esos ingresos se expresaron y reconocieron mediante títulos de participación en las entidades capitalizadas y se registraron a favor de los ciudadanos, en el Fondo de Capitalización Colectiva (FCC); cada persona tenía una participación en dicho Fondo y ésta serviría para financiarles pensiones de vejez al retirarse del mercado laboral.

Debido al propósito exclusivo de los referidos recursos (FCC) y atendiendo a la naturaleza del servicio prestado por los operadores de pensiones en Bolivia (AFP), parecía lógico que éstas se encargaran de la administración de los referidos recursos.

Los propietarios eran los trabajadores con participación en el FCC; de ahí que el requerimiento que hizo el Gobierno para que las AFP le entregaran las acciones de la industria petrolera, en poder del FCC, afectaron a los primeros, no a las administradoras.

Esta confusión demuestra el poco conocimiento que existe sobre la naturaleza del servicio público prestado por este tipo de instituciones privadas en nuestros países, creyéndose que los Fondos de Pensiones que administran son de su propiedad y que los rendimientos obtenidos al invertir el ahorro de los trabajadores aparecen reflejados en los estados de resultado de las operadoras.

Lo que resulta más peligro aún es la falsa percepción que se tiene de que este servicio pertenece al ámbito financiero y no social. Debido al uso que se hace del sistema financiero para capitalizar los haberes para el retiro de los afiliados, algunos actores sociales llegan a considerarlos como un servicio privado más.

Eso parece haber pasado en Bolivia cuando el Gobierno creyó haber expropiado activos de las AFP, sin percatarse de que estaba confiscando ahorros de los afiliados al sistema de pensiones, que dicho sea de paso, servirían para el pago de una pensión básica no contributiva.

Paradójicamente, los más afectados con esta medida serán los afiliados de menores ingresos, cuyas pensiones deberían financiarse, principalmente, con ese tipo de recursos. En todo caso, los recursos acumulados hasta el año 2012, en los Fondos de Pensiones obligatorios administrados por las AFP, pasaron bajo control de una gestora pública.

Pero, indistintamente de la figura adoptada para la administración de este tipo políticas, la transición, nuevamente, a un sistema de reparto pone en la evidencia de que la naturaleza del servicio jamás dejó de ser pública y que los Fondos de Pensiones invertidos en el sistema financiero son vehículos especiales de capitalización, tal como sucede con la inversión de las Reservas Técnicas administradas por entidades del Estado encargadas de la gestión de regímenes de largo plazo de la seguridad social.

Algo similar ocurrió en Argentina a raíz de una propuesta presentada por el Gobierno destinado a eliminar, tanto el sistema de capitalización como las AFJP que lo administraban, para volver, de esta manera, a establecer un régimen de reparto estatal.

La administración de las jubilaciones por parte de las AFJP fue presentado por el Gobierno como engañoso, ya que el Estado seguía pagando la mayor parte de las jubilaciones y pensiones. Al igual que en Chile, el funcionamiento del sistema estaba regulado por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP), entidad con autonomía funcional y financiera, bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, considerando la naturaleza social del servicio público de que se trataba.

Luego de ser aprobado el proyecto por la Cámara de Diputados, fue sometido a sanción del Senado, ya que en Argentina opera un sistema bicameral, promulgándose con ello la Ley 26.425, que dio fin a las AFJP y estatizó los fondos que se encontraban bajo su administración.

Durante este proceso se confiscaron, de igual manera, fondos que eran propiedad de los trabajadores y que estaban bajo administración de las AFJP; pero que al confundirse los medios con los fines, pasaron a poder del Gobierno sin mayores aspavientos, por parte de los afiliados que los habían venido acumulando con el tiempo.

Más allá de la discusión que podría generarse en torno a la legalidad de la confiscación de recursos, propiedad de terceros -sin mediar juicio alguno, como manda la Constitución de nuestro país, ni estar motivado por interés social-, el hecho que interesa destacar aquí es lo difuso que resulta, a veces, distinguir entre los fines previsionales y los medios utilizados para su financiamiento, especialmente, cuando la gestión de la política se realiza a través de terceros.

En estos momentos, en el país se analiza una reforma parecida, en el sentido de que, por tener que asumir el Estado el pago de las pensiones mínimas, que según el Gobierno representan más del 75% de las pensiones vigentes y futuras, resultaría lógico que las personas que coticen por debajo de dos salarios mínimos, deberían cotizar a un régimen público que les prometería una pensión acorde a sus aportes.

Por otra parte, la población restante podría continuar cotizando a las AFP, pero sólo por la porción excedente de los dos salarios mínimos.

Naturalmente que los saldos acumulados por la población antes mencionada pasarían a poder del Estado y las obligaciones emitidas para financiar el sistema antiguo, a manera de CIP, se cancelarían automáticamente, con lo cual mejoraría también la relación de deuda pública-PIB utilizada para evaluar las condiciones de solvencia de un país, a nivel internacional.



XI. INSTITUCIONALIDAD DE LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA DE PENSIONES

Como ya fue señalado, la reforma administrativa emprendida con el cambio estructural en la industria de pensiones en El Salvador, supuso la adopción -como sucede con la mayoría de servicios públicos entregados en concesión a privados- del control de la industria reglada mediante una institución pública especializada en la administración de esquemas de pensiones, cuyo diseño comprende el manejo de recursos ajenos que deben invertirse en el mercado financiero, a fin de incrementar el valor de los partícipes del sistema jubilatorio.

La fiscalización especializada contribuyó así a la promoción y consolidación de la reforma, a la adaptación sobre la marcha de variantes no previstas en el diseño original del modelo y a suplir una ausencia histórica, como es la falta de instancias competentes para atender reclamos relacionados con la seguridad social, a pesar del carácter condicionado que han recibido, en más de una ocasión y realidad, este tipo de derechos (seguridad social).

Después de la reforma financiera de 2011, estas funciones fueron asumidas por la SSF, el BCR y CASF.

De hecho, antes de 1997 no existía ningún vínculo contractual formal entre los afiliados y los administradores de los regímenes de pensiones para exigir el reconocimiento de derechos, ya que los operadores no rendían cuenta a los usuarios del sistema y no recibían, aparentemente, ningún pago por la prestación de este tipo de servicios.

El esquema vigente requiere, ahora, la suscripción de un acuerdo mercantil entre los afiliados y los operadores de pensiones, donde se enumeran las obligaciones y los derechos de cada una de las partes.

Ahora bien, al momento de ejercer estos derechos, una de las partes que intervienen en la acción -usuario o proveedor de un servicio, comprador o vendedor- pudiera sentirse insatisfecha por la calidad, cantidad u oportunidad en la prestación del servicio en sí, o la liquidación de la transacción por parte del "cliente", originándose así una diferencia entre las partes.

Los conflictos surgidos durante el reconocimiento de derechos previsionales, como cualesquiera otros, pueden dirimirse perfectamente en instancias judiciales; sin embargo, resolverlos así deteriora la relación entre las partes, alarga el período para resolver las pretensiones e introduce costos importantes para lograr un acuerdo entre los actores.

De no contarse con procedimientos alternativos para la solución de conflictos, en contraposición a los de carácter judicial, los tribunales se verían congestionados con una enorme cantidad de demandas de diversa índole, al extremo de comprometer, en alguna medida, la administración oportuna de justicia en el país; en ese sentido, dichas instancias administrativas contribuyen enormemente al funcionamiento armonioso del mercado.

La labor desempeñada por la SSF, al aclararles a los usuarios de la política de pensiones del país cuáles son sus derechos, previene la promoción de demandas judiciales motivadas por pretensiones alejadas de la norma; además, las resoluciones emitidas por dicha institución servirían como elemento de prueba, para que los afiliados canalicen, apropiadamente, sus demandas contra los operadores del sistema, cuando éstos no les resuelvan a cabalidad sus pretensiones, a pesar de la opinión favorable emitida por el ente supervisor; originándose entonces un litigio que tendrá que dirimirse en los tribunales competentes.

No hay que olvidar que, cuando se habla de institucionalidad se habla de certeza jurídica e instancias de apelación ante la aparición de conductas reñidas con la norma, por lo que resulta conveniente que haya una institución que además de verificar el acatamiento de la norma por parte de los operadores de una industria regulada como el sistema de pensiones, atienda los reclamos de los usuarios ante la presunción de infracciones a ésta, los investigue técnica e imparcialmente y procure que se respete la ley y se les garantice a los afiliados el respeto de sus derechos.

Deben existir, entonces, las instancias donde los afectados puedan hacer valer sus derechos y donde sus pretensiones sean atendidas conforme a derecho, por lo que, al hablar de institucionalidad, no debe confundirse el concepto con la creación de instituciones públicas, sino que se refiere al imperio de la ley, gracias a las garantías ofrecidas mediante entidades competentes, independientes, transparentes y respetuosas de las misiones para las cuales han sido creadas.

En la actualidad las funciones regulatorias, de supervisión y el proceso sancionatorio administrativo están repartidos entre la SSF, el BCR y el CASF, aunque este último sólo interviene en aquellos casos en que la SSF hubiere impuesto multas.



XII. AFILIADOS AL SISTEMA DE PENSIONES, ¿CLIENTES O DERECHOHABIENTES?

Como se ha podido apreciar a lo largo de este libro, la política pública de pensiones se está gestionando de manera coordinada a través de operadores privados e instituciones públicas, contándose además con la fiscalización y el control estatal de la calidad del servicio prestado y cuya explotación ha sido concesionada. De hecho, la arquitectura actual de la industria está diseñada para que la labor del Estado sirva de garantía para el pleno ejercicio de los derechos de los usuarios.

Es por ello que se habla de usuarios y beneficiarios de una política y de la eficacia de la reforma para resolver la problemática que originó esta discusión, al diseño y la promulgación de la ley que recoge los principales componentes del arreglo suscrito entre los actores que intervinieron en su elaboración.

Sin embargo, es necesario retomar la discusión abierta aun sobre la diferencia entre usuarios y clientes, como consumidores de servicios públicos prestados por terceros, principalmente de aquellos inscritos en el ámbito de la seguridad social y cuyo desarrollo data del “Estado Benefactor”, el cual ha sido bastante cuestionado desde diferentes ángulos y corrientes de pensamiento político.

De no tener clara esta diferencia, se podría depreciar el concepto de ciudadanía social y política, reforzando así la opinión de los autores neoconservadores, que consideran los derechos sociales como “derechos imperfectos o condicionados”, apoyando sin saber el abordaje hecho, en algunos países, de éstos como derechos residuales, así como las voces que propugnan por la asistencialización de la seguridad social.

Lo importante en esta ocasión es simplemente fijar la diferencia entre la relación surgida por el intercambio entre usuarios y proveedores de servicios públicos.

Cuando dichos servicios son prestados por instituciones gubernamentales, suele suceder que no media una contraprestación explícita de dinero o el pago es insuficiente para cubrir los costos efectivos de la prestación, teniendo que absorber el Estado la diferencia con cargo al presupuesto público.

Ya se mencionó antes, que durante la prestación de servicios privados el cliente paga por el servicio recibido y con ello incide sobre su calidad, ya que la aprobación de ésta la expresa a través de la compra reiterada del servicio y su fidelidad hacia el proveedor.

En cuanto a los servicios públicos se refiere, el usuario carece de esta capacidad para manifestar la satisfacción que obtiene por el consumo de un servicio como la educación, los servicios de salud o la seguridad pública, por ejemplo; además, cómo pueden incidir sobre

su calidad cuando su diseño responde a una política pública particular, y para manifestar su inconformidad, en una democracia representativa, tendrían que convencer a sus representantes en el Gobierno para que se promuevan mejoras en los servicios. Esto sería diferente en caso de no contarse con mecanismos alternativos de consulta que permitan retroalimentar a los proveedores públicos sobre la calidad de los servicios.

Merece la pena recordar aquí, que existen diferentes alternativas para adecuar el consumo de servicios públicos a la esfera de la organización de mercado de los servicios privados, pudiéndose entregar comprobantes a los usuarios y beneficiarios de una política para que los usen como contraprestación por los bienes y servicios recibidos, con lo cual se reproduce, parcialmente, el vínculo creado por el intercambio de bienes y servicios privados; sin embargo, con ello no se resuelve el asunto de la legitimación del valor consumido por el usuario, ya que su condición de cliente cautivo lo coloca en una posición muy parecida al de un comprador en monopolio.

La única manera en que el ciudadano, usuario de un servicio público, puede legitimar la labor de los proveedores públicos es mediante el diseño de herramientas que permitan medir su satisfacción por la calidad del servicio recibido. Para ello es necesario que se fortalezcan y expandan los espacios para la rendición de cuentas y haya mayor transparencia de las instituciones hacia la ciudadanía, es decir, con más democracia.

Esto último supone, entonces, que los gestores públicos deben preocuparse más por identificar los problemas de sus usuarios y promover políticas congruentes con sus necesidades y se disponga de herramientas adecuadas para medir el grado de satisfacción de los destinatarios de las mismas.

Al tratar a los usuarios como clientes de un servicio privado, aunque sea de carácter público prestado por un tercero, se reducen los derechos que tienen los ciudadanos por el simple hecho de existir, alterando su condición de derechohabientes por la de simples demandantes potenciales, cuando carecen de la capacidad de compra necesaria para acceder al servicio, que en principio, hemos definido como público.

Tal situación tendería imperceptiblemente hacia la asistencialización de los derechos sociales.

En el ámbito filosófico de la Nueva Gestión Pública se espera que las instituciones públicas vean a los usuarios como clientes, pero es necesario entender bien este planteamiento, ya que al afirmar esto, no se busca constreñir los derechos de los ciudadanos, sino que invitar a los servidores públicos a prestar un mejor servicio, a fin de incrementar el valor público devuelto por las instituciones del Estado a la sociedad.

El concepto de ciudadano consumidor de un servicio público lo convierte en derechohabiente; confundirlo con el de cliente reduce su visibilidad, para efectos de promulgación y gestión de políticas públicas, al poder de compra que tenga el individuo.

Es por ello que no puede pretenderse que los conflictos surgidos en la industria previsional se ventilen en centros de arbitraje para consumidores, donde la insatisfacción por la calidad del servicio puede resolverse mediante la devolución de dinero o una compensación equivalente a lo pagado, ya que la violación de los derechos a la seguridad social, por ser irrenunciables no se pueden compensar, sólo resulta admisible su pleno reconocimiento.

Hay que enfatizar que se está hablando aquí de derechos constitucionales, es decir, del acceso a la seguridad social, cuyos servicios están establecidos en la ley y los operadores del sistema están obligados a volverse expertos en la aplicación de normas; no tienen poder deliberativo sobre el otorgamiento de beneficios, ya que éstos están consignados en la ley y su responsabilidad es reconocerlos apropiadamente.

Ahora bien, hay experiencias poco satisfactorias de privatización de la prestación de servicios públicos, donde el Estado no ha ejercido oportunamente su tarea de fiscalización, presentándose, entonces, algunos conflictos de intereses en las industrias reguladas y problemas de agencia, donde los concesionarios precarizan el servicio o realizan una labor deficiente, perjudicándose a los usuarios; no obstante ser el *leitmotiv* de las políticas públicas, lo cual tiende a desacreditar las reformas administrativas del Estado.

Para evitar que eso suceda con la reforma previsional en nuestro país, es necesario que el Estado mantenga una actitud vigilante, permanente y proactiva sobre las operaciones de los administradores privados del servicio público, sin llegar al extremo de pretender coadministrar sus actividades comerciales.

No se puede delegar al mercado el reconocimiento correcto de los derechos de los afiliados, ya que la eficiencia financiera de los operadores puede entrar, en algún momento, en conflicto con los intereses de los usuarios; es por esta razón que no deberían escatimarse esfuerzos en verificar cuáles son exactamente los derechos que le asisten a los trabajadores, cuando estos se presentan a reclamar una prestación.

Es importante recordar, nuevamente, que para un operador los costos de equivocarse pueden representar poco dinero para él, pero para los usuarios y beneficiarios del sistema, la pensión puede representar su único medio de subsistencia, es decir, que la suma de dinero a recibir como pensión puede evitarles el deterioro extremo de sus condiciones de vida.



XIII. REFLEXIONES FINALES

El énfasis puesto en este trabajo gira en torno a la naturaleza de la reforma previsional en el país y a la responsabilidad estatal de garantizar la prestación del servicio de manera oportuna y con los estándares de calidad definidos en la ley.

Para hacer prevalecer este interés se ha evitado la descripción de eventos y detalles que habrían desviado el análisis acerca de la ciudadanía social y la promoción de una institucionalidad eficiente que garantice el ejercicio de los derechos a la previsión social de los trabajadores y sus familiares.

Una de las preocupaciones que ha captado el interés de los gobernantes a nivel mundial, corresponde a la administración del envejecimiento poblacional a través de políticas públicas de previsión social congruentes con una realidad cambiante, a efecto de responder mejor a la vulnerabilidad del referido colectivo.

Debe quedar claro aquí, que la condición de ciudadano no se pierde cuando se alcanza determinada edad o como consecuencia de padecer algún menoscabo de salud; la condición de ciudadano perdura mientras esté viva la persona y por ende, el Estado debe tomarlas en cuenta al diseñar políticas públicas.

Más allá de la forma cómo se organice el Estado para gestionar políticas, la administración de los recursos públicos asignados para ello debe orientarse a la creación de valor para los ciudadanos. Esto significa que las instituciones deben prestar servicios de calidad a sus usuarios y, en el caso que nos ocupa, debe tutelar el reconocimiento de los derechos a la seguridad social de los trabajadores.

En tal sentido, la transición demográfica requiere de una discusión constante sobre los sistemas de previsión social, ya que en el futuro cercano las personas en edad avanzada presionarán progresivamente más sobre diversos servicios públicos, especialmente, los de salud; esto en comparación con las personas jóvenes.

Cabe destacar, además, que las enfermedades crónicas de los ancianos y el costo creciente de la tecnología médica se han convertido en motivos de preocupación para los gobernantes.

Concretamente, el estudio ha girado en torno a mantener solventes los sistemas de pensiones y de salud pública. Hasta el momento ha sido el desequilibrio financiero y actuarial lo que ha motivado la reforma de los sistemas de pensiones latinoamericanos, estando más orientados a corregir deficiencias de caja hasta el momento.

Postergándose la discusión sobre los problemas financieros latentes en los regímenes de salud pública.

En cuanto al ejercicio de derechos ciudadanos se refiere, la mejor forma de lograr cierta independencia económica para los ancianos consiste en prever cierto ahorro para la vejez, con cargo a los salarios percibidos en su etapa laboral.

Ante la falta de previsión individual para tales propósitos, el Estado debe diseñar políticas públicas para administrar los estados de necesidad de sus ciudadanos, tanto para aquellos que cuentan con capacidad de ahorro, como para los que no.

El desafío consiste, entonces, en implementar sistemas indemnizatorios efectivos, que además de considerar el pago de pensiones de invalidez y sobrevivencia para los familiares de los asegurados cuando fallecen, considere pensiones de vejez razonables para los jubilados.

Teniendo presente que algunas veces las políticas no se gestionan a través de instituciones públicas, el Estado no debe perder el control de la calidad de la prestación de servicios públicos, como los previsionales, por ejemplo.

Además, hay que tener presente la diferencia que existe entre clientes y derechohabientes, ya que es básico para entender la categoría de usuario de políticas y que, aunque se recurra al sistema de precios para racionalizar el uso de los servicios públicos, no se convierten en servicios privados.

Dado que el Estado está obligado a prestar servicios públicos de seguridad social, algunas de sus funciones básicas deben girar en torno a la regulación del servicio, el control de la calidad, la sanción ante eventuales discrepancias entre la norma y el servicio prestado en la realidad; además de disponer de instancias administrativas y judiciales para ventilar conflictos entre operadores y afiliados al sistema, a fin de preservar el estado de derecho, en esta materia.

Las resoluciones de la autoridad administrativa deberían ser vinculantes para los operadores; sin pretender privar, por supuesto, a estos últimos, de derechos de apelación por actos administrativos que consideren sin fundamento legal.

En casos extremos en que los operadores mostraran, por alguna razón, una actitud de cuestionamiento injustificado hacia la autoridad, el Estado debería retirarles la concesión o licencia de operación, en defensa de los verdaderos destinatarios del sistema, es decir, de los afiliados.

Finalmente, las instituciones deben permanecer vigilantes a que los recursos financieros, datos y titularidad de derechos de los trabajadores, no se vean expuestos a distorsiones donde el concesionario del servicio termine convirtiéndose en el principal beneficiado del régimen de seguridad social.

BIBLIOGRAFÍA

- ALFORD, John; Definiendo al cliente en el sector público: una perspectiva de intercambio social, biblioteca virtual de Tecnología para la Organización Pública (TOP).<http://www.top.org.ar/Documentos/ALFOR%20John%20%20Definiendo%20al%20cliente%20en%20el%20sector%20publico.pdf>
- ARELLANO GAULT, David; Gestión estratégica para el sector público, del pensamiento estratégico al cambio organizacional, Fondo de Cultura Económica, México 2004.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA; Ley de Sociedades de Seguros y su Reglamento; Decreto 844; San Salvador 1996.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA; Ley Orgánica de la Superintendencia de Pensiones; Decreto 926; San Salvador 1996.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA; Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones; Decreto 927; San Salvador 1996.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA; Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales; Decreto 98; San Salvador 2006.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA; Decreto 100; San Salvador 2006.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA; Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero; San Salvador 2011.
- BANCO MUNDIAL; Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento; Washington 1994.
- BANCO MUNDIAL; Some consequences of global aging; Washington 2010.
- BERMÚDEZ MENDIZÁBAL, Gabriela; Seguridad Social a Grupos Vulnerables en un Mundo Globalizado; Universidad Autónoma del Estado de Morelos; México 2008.
- Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (CIEDESS); El Ahorro Previsional Impacto en los Mercados de Capitales y de la Vivienda; Chile 1995.

- Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (CIEDESS); AFP, las tres letras que revolucionan América; Chile 1997.
- ESPADA, João Carlos; Derechos Sociales del Ciudadano; Acento Editorial, España 1999.
- HINTZE, Jorge; Evaluación de resultados, efectos e impactos de valor público, biblioteca virtual de Tecnología para la Organización Pública (TOP). <http://www.top.org.ar/documentos/HINTZE%20Jorge%20-%20Evaluacion%20de%20resultados%20efectos%20e%20impactos%20de%20valor%20publico.pdf>
- KRMPOTIC, Claudia Sandra; El Concepto de Necesidad y Políticas de Bienestar; Espacio Editorial, Buenos Aires, Argentina 1996.
- LANATA FUENZALIDA, Gabriela; Manual de legislación previsional, Editorial Jurídica ConoSur Ltda., Chile 2001.
- MARTINEZ DE PISON, José; Políticas de bienestar, un estudio sobre los derechos sociales, Editorial TECNOS, España 1998.
- MOORE, Mark H.; Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público; Paidós, España 1998.
- PARRAGA AZURDUY, Guido; La irracionalidad del neoliberalismo en la seguridad social, Bolivia 2000.
- RUEZGA, Antonio; La Seguridad Social como Sistema; Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social; México 2009.
- SORTO RIVAS, Francisco; Institucionalidad previsional en El Salvador, Fundación Nacional para el Desarrollo, revista Alternativas para el Desarrollo # 95, El Salvador Agosto/Septiembre 2005.
- SORTO RIVAS, Francisco; La Equiparación de Pensiones entre el Sistema de Ahorro y el Sistema de Reparto Salvadoreño, CIESS, Revista n.º 10, México 2005.
- SORTO RIVAS, Francisco; Institucionalidad previsional y ciudadanía en El Salvador, Fundación Nacional para el Desarrollo, revista Alternativas para el Desarrollo # 99, El Salvador Junio/Agosto 2006.

- SORTO RIVAS, Francisco; RENTAS VITALICIAS VINCULADAS A SISTEMAS DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL DE PENSIONES, ISEADE, El Salvador 2015.
- TORRES LOPEZ, Juan; Pensiones públicas. ¿y mañana qué?, Editorial Ariel, España 1996.
- VALDÉS P, Salvador; Políticas y Mercados de Pensiones; Ediciones Universidad Católica de Chile; Chile 2002.
- VARGAS HERNANDEZ, José; Las relaciones de los fundamentos teóricos entre la nueva economía política, la nueva gerencia pública y la nueva política social, documento en línea. http://www.iigov.org/revista/?p=4_03



Francisco Sorto es Licenciado en Economía de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), El Salvador; cuenta con Maestría en Economía Empresarial de INCAE, Costa Rica; Maestría en Docencia Universitaria de la Universidad Tecnológica de El Salvador; Maestría en gestión de Planes y Fondos de Pensiones, de la Universidad de Alcalá de Henares, España. Ha sido consultor para el BID, El Banco Muncial, UNCTAD, PNUD, CEPAL y PRODE-RE, así como de empresas y organizaciones no gubernamentales locales. Ha escrito artículos, editoriales y libros en diferentes publicaciones nacionales e internacionales sobre temas relacionados con la economía, finanzas y seguridad social.

Es catedrático del Instituto Superior de Economía y Administración de Empresas (ISEADE), El Salvador, desde 2009 y se ha desempeñado como docente en áreas de economía y finanzas en otras universidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, desde hace más de 20 años, a nivel de programa de maestrías, exclusivamente.

