

¡No es solo economía, estúpido!

El aspecto que motivó los cambios en las condiciones de la deuda de pensiones fue, en última instancia, la situación complicada de financiamiento y de caja que enfrenta el gobierno en este año, sin lo cual, probablemente hubiera caído en un impago generalizado más tarde o más temprano.



Por Rommel Rodríguez

Economista. Coordinador del Área de Macroeconomía y Desarrollo de FUNDE.

Publicado en mayo 24, 2023

El proceso de reforma del sistema de pensiones ha finalizado; eso que empezó en diciembre del año pasado con la aprobación de los tres cuerpos de ley por parte de los diputados de la Asamblea Legislativa, y que devino hacia finales de abril con cambios en las condiciones de la deuda de pensiones, dan cuenta de la frágil institucionalidad a la que estamos expuestos en el país. Las reglas del juego pueden ser cambiadas sobre la base del poder —económico y político— a costa del ahorro de muchos y el beneficio de pocos.

Las instituciones sociales en una sociedad democrática han sido creadas básicamente para procesar conflictos; lo ideal sería que al procesarlos hubiera una distribución más o menos justa de cargas y beneficios entre los sectores involucrados. La impresión que queda a la vista es que los nuevos cuerpos de ley aprobados para el tratamiento de las pensiones no son considerablemente mejor que las normas aprobadas en la reforma de 2017, a pesar de su talante de integral que está explícito en su nombre: «Ley Integral del Sistema de Pensiones».

Durante los 25 años de existencia que tiene el sistema de pensiones administrado por las AFP, se han suscitado un sinnúmero de cambios que han tenido una incidencia directa en los cotizantes y jubilados. La reforma que hubo en 2017, aun con sus limitaciones, había logrado introducir un marco normativo novedoso: una representación de los trabajadores en el proceso de reforma, la creación de los comités actuarial y de riesgo. Y, como es natural, se esperaba que las reformas futuras se asentaran en esos nuevos componentes introducidos, lo que permitiría procesar las demandas en materia previsional con una mayor representación social, abordarlas con perspectiva técnica y, sobre todo, con mayor transparencia, aunque al final la decisión última fuera de naturaleza estrictamente política.

A pesar de que el marco institucional que estableció la reforma de 2017 estaba vigente, la reforma previsional aprobada a fines del año pasado transitó por otros rumbos: no se conocen los estudios actuariales que sustentan la reforma previsional, los expertos que los trabajaron y mucho menos el impacto de la reforma en el sistema previsional y en las finanzas gubernamentales —todo esto se podría haber realizado bajo la creación y funcionamiento del Comité Actuarial—.

De igual forma, una representación de los trabajadores no formó parte durante el proceso de reforma de diciembre pasado. Es muy diferente que sindicatos afines al oficialismo hayan expresado su parecer o no sobre algunas medidas, pero esas consideraciones no se dieron en un marco institucionalizado, y, además, hasta donde se sabe —y hay constancia de ello— las peticiones de los sindicatos de trabajadores más afines al oficialismo no fueron tomadas en consideración en la reforma. Así, uno de los aspectos que retoma la reforma de diciembre pasado con respecto de la reforma de 2017 es el comité de riesgo, que siempre ha estado funcionando, aunque con limitaciones que dependen de la voluntad de las autoridades de Hacienda y el Banco Central de participar en las reuniones.

Existe otra dimensión institucional que también está en entredicho y es, quizá, aún más delicada pues podría bordear inconstitucionalidades. De acuerdo con el nuevo marco normativo que dio vida al nuevo sistema integral de pensiones, el consejo directivo del Instituto Salvadoreño de Pensiones (ISP) establecería las condiciones de los Certificados de Financiamiento de la Transición. ¿Está conformado ese consejo directivo? ¿O las condiciones de los nuevos CFT solo fue un acuerdo entre los representantes gubernamentales y de las AFP en el consejo?

Otros aspectos aún más relevantes son si estos nuevos títulos cuentan con garantía soberana, ya que la reestructuración de la deuda que se ha dado, en rigor no fue aprobada en la Asamblea Legislativa, donde no se conocieron ni plazos ni tasas de los nuevos títulos, como sí sucedió en la reforma previsional de 2017 cuando los diputados votaron conociendo las condiciones de los títulos valores.

Adicionalmente, como es sabido por muchos, la Sala de lo Constitucional en 2017 puso límites a la compra de CIP por parte de las AFP hasta un 45% del fondo de pensiones, pero bajo el nuevo sistema, aunque con otro nombre, las AFP están obligadas a comprar todos los COP —equivalentes a los CIP anteriores— sin límites.

Los resultados

A falta de información oficial no resta más que observar la información disponible de entidades especializadas a las cuales el gobierno, por fuerza, no puede negar información. O que, si lo hiciera deliberadamente, vería comprometida su credibilidad en términos económicos.

Aunque el gobierno no permitió la publicación del Informe del Artículo IV del FMI, sí se conocen las consideraciones preliminares de los expertos que trabajaron en el informe. En esa oportunidad destacaron que «el aumento del 30 por ciento de los derechos de pensión acelerará las disminuciones de fondos de las cuentas de capitalización y, probablemente, se traducirá en mayores pasivos del gobierno a mediano plazo».

Este es un aspecto que, de cara a algunos, más legitima y beneficia la reforma, pues hay pensiones que se han visto incrementadas en un 30%, lo cual ha traído un respiro al bolsillo de muchos salvadoreños jubilados, pero la contracara de eso es que, en términos técnicos, esa mejora se traducirá en un aumento del déficit actuarial que tiene el sistema de

pensiones. Desequilibrio que más tarde o más temprano se tendrá que abordar con una nueva reforma paramétrica o estructural.

Los que están insatisfechos en su mayoría son los que no lograron sacar el 25% de su ahorro y, por si eso fuera poco, se dan cuenta a inicios de mayo que las nuevas condiciones de los títulos donde están invertidos sus ahorros tendrán un periodo de gracia donde no se pagará ni intereses ni capital, a pesar de que a largo plazo si se pagará una tasa de interés mayor.

También se sabe debido a las acciones de calificación de Fitch Ratings y Standard & Poor's que el país cayó en impago —restricted default y selective default de acuerdo con las notaciones de cada una de ellas— debido a la reestructuración de la deuda previsional que pasó de estar en CIP ahora a CFT en condiciones, en términos generales, menos atractivas para los inversores.

Uno de los aspectos que llama particularmente la atención es lo que apunta Standard & Poor's en su acción de calificación del 10 de mayo: «De acuerdo con nuestros criterios, consideramos que el intercambio de deuda de pensiones era difícil, en lugar de oportunista, debido a las pronunciadas vulnerabilidades macroeconómicas del país y las limitadas alternativas de financiamiento del gobierno».

Es decir, el aspecto que motivó los cambios en las condiciones de la deuda de pensiones fue, en última instancia, la situación complicada de financiamiento y de caja que enfrenta el gobierno en este año, sin lo cual, probablemente hubiera caído en un impago generalizado más tarde o más temprano.

Aunque acá, de nueva cuenta, hay que decir que el impago se ha «institucionalizado» bajo una reforma de pensiones que incluye un periodo de gracia que permite al gobierno no pagar cuatro años de capital e intereses por un estimado de 500 millones de dólares anual.

Sin andar con rodeos, esto también es un impago; solo que es un impago institucionalizado. Es más, para dar soporte a esta afirmación se puede ver que en el presupuesto que se aprobó para el ejercicio fiscal 2023 están aprobados alrededor de 570 millones de dólares para atender los compromisos de pensiones y deuda previsional —otra cosa es que los estén reorientando hacia otros destinos por el monto de 233 millones—.

¿Quién es el último responsable de esto? ¿La deuda de pensiones por sí misma y sus duras condiciones que se traducen en que se torne insostenible? ¿Un manejo desordenado de las cuentas fiscales por parte del gobierno? Estas preguntas han sido abordadas en diferentes investigaciones económicas y no hay una posición clara y definitiva. Pero si lo vemos desde una perspectiva más amplia e institucional, sí se puede sostener que la incapacidad que tenemos como sociedad para alcanzar y sostener acuerdos en el tiempo sobre temas tan relevantes como el sistema de pensiones, es algo que nos caracteriza.

Recuperado de: <https://revistaelementos.net/palestra/no-es-solo-economia-estupido/>