

Comentarios al “Diagnóstico del Sistema de Pensiones en El Salvador (1998-2010)”

Por Dr. William Pleités¹

En primer lugar quiero agradecer a FUNDAUNGO, y a Ricardo Córdova en particular, por la invitación para poder hacer comentarios sobre este excelente estudio. Mis más sinceras felicitaciones al profesor Carmelo Mesa-Lago porque en un documento relativamente corto ha hecho una evaluación excelente sobre el comportamiento del sistema de pensiones en el país después de la reforma de 1998.

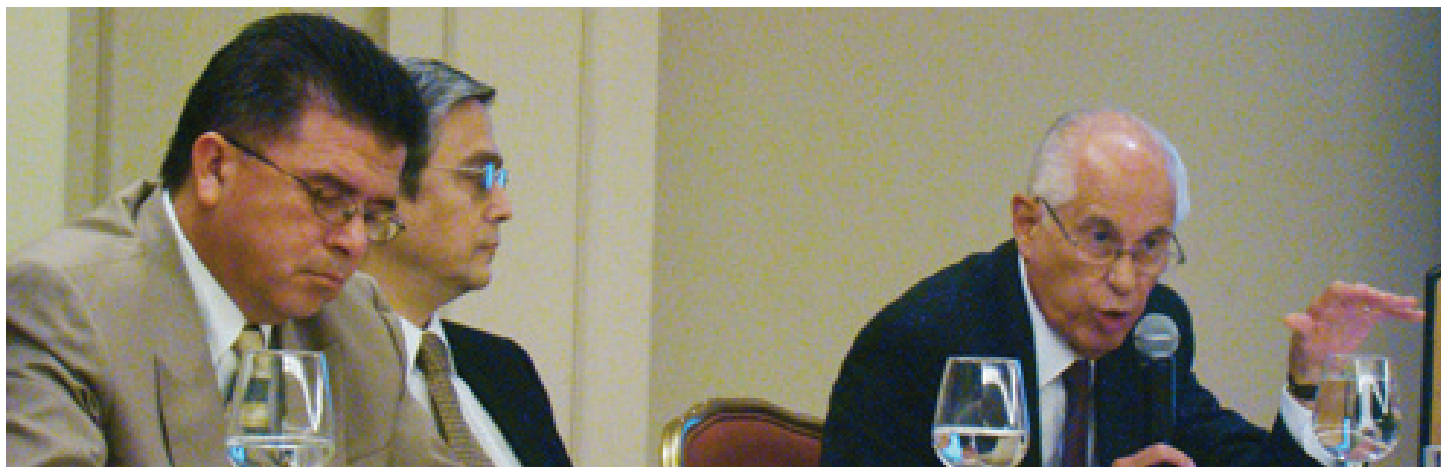
Algo muy valioso del nuevo estudio del profesor Mesa-Lago, es que da continuidad a otros estudios que ha venido realizando sobre el tema desde antes que se impulsara la reforma. En los momentos en que el profesor Mesa-Lago elaboró los primeros trabajos, recuerdo que para mucha gente, y principalmente quienes lideraban la reforma del sistema, sus advertencias parecían muy pesimistas. La historia, sin embargo, le ha dado la razón. La mayoría de sus presunciones se han cumplido, evidenciando que parte de los malos resultados de la reforma se deben a que no se tuvo un buen diagnóstico como punto de partida.

Es tan bueno el estudio, que luego de leerlo, lo primero que pensé es: “Aquí todo está dicho, de manera que lo único que voy a recomendar a los asistentes del evento es que lo lean y reflexionen detenidamente”. Además, para quienes tengan poco tiempo, en la última sección van a encontrar una síntesis detallada del contenido del estudio. Es un trabajo abundante en información, con una fundamentación sólida de sus conclusiones. Tiene como característica principal que no solo contiene un diagnóstico del sistema de pensiones del país, sino también un pronóstico sobre la sostenibilidad del mismo, especialmente por su impacto en las finanzas públicas; así como un plan de acción para enfrentar los principales problemas identificados. Este es el esquema que sigue el profesor Mesa-Lago para cada uno de los seis ámbitos analizados del

sistema de pensiones. La principal conclusión del estudio es que aunque la reforma cumplió con algunas de sus expectativas, en general sus resultados están muy lejos de lo esperado. En gran medida, eso se debe a que el éxito de la reforma estaba fundamentado en el supuesto irrealista que asumía que la economía crecería en los años siguientes a una tasa promedio anual superior a 5% y que junto a ello, también aumentaría la carga tributaria y continuaría disminuyendo el desempleo y el subempleo.

En otras palabras, se creía que el costo de la reforma iba a ser pagado con crecimiento económico, como si este fuera una variable independiente ó un resultado garantizado por el modelo económico impulsado. De hecho, todavía hay muchos analistas económicos que continúan proponiendo elevar las tasas de crecimiento como solución a los principales problemas socioeconómicos del país, olvidando que éste es una meta y no una herramienta de política pública. Es incorrecto asumir que la economía de un país va a crecer a un determinado porcentaje, si no se cuenta e impulsa una estrategia para lograrlo. Pero como en esa época se consideraba que El Salvador era uno de los países más aplicados en impulsar las reformas económicas con orientación de mercado promovidas por el Consenso de Washington, obtener tasas de crecimiento económico superiores a 5%, se consideraba algo infalible. En la realidad, sin embargo, la tasa de crecimiento promedio anual después de la reforma ha sido de menos de 3%, de manera que no se obtuvieron por la vía tributaria los recursos requeridos para saldar las cuentas pendientes del anterior sistema de pensiones, estimados en alrededor del 1.5% del PIB por año.

En su estudio, el profesor Mesa-Lago señala que el nuevo sistema adolece de dos problemas fundamentales: su baja cobertura y su insostenibilidad. Yo, sin embargo, agregaría uno más, referente a que el sistema está montado en



Durante la presentación del estudio “Diagnóstico del sistema de pensiones en El Salvador: 1998-2010”. De izquierda a derecha: William Pleités (PNUD), Ricardo Córdova, director ejecutivo de FUNDAUNGO, y Carmelo Mesa-Lago, consultor en el tema de pensiones.

un país en el que la economía informal absorbe a más del 50% de la Población Económicamente Activa (PEA). Con esto, quiero aprovechar para establecer una vinculación entre este estudio y los principales hallazgos del Informe sobre Desarrollo Humano, El Salvador 2010. De acuerdo a dicho informe, los modelos económicos aplicados hasta ahora en El Salvador han adolecido de dos deficiencias fundamentales.

La primera, es que han asignado a la política social un rol subsidiario y dependiente de los resultados de la política económica. En otras palabras, se ha asumido que para disponer de más recursos para invertir en el área social, es indispensable registrar tasas de crecimiento económico más altas. Esta sería una gran diferencia entre los modelos económicos seguidos por El Salvador y el impulsado por los países nórdicos y algunos países del sudeste asiático (i.e. Singapur, Corea del Sur, Malasia), los cuales han basado su desarrollo en la realización de inversiones sociales masivas orientadas a aumentar las capacidades de sus habitantes. En los países nórdicos, por ejemplo, se parte de una premisa según la cual “una buena política de pensiones inicia con el cuidado de los bebés”. Esto significa que las diferentes etapas en el ciclo de vida de las personas están estrechamente relacionadas. Si se hacen las inversiones adecuadas y oportunas en salud prenatal, nutrición, educación en sus diferentes niveles (temprana, parvularia, básica, media y superior) las capacidades de las personas se desarrollarán plenamente y habrá también mayores oportunidades de obtener empleos bien remunerados y con acceso a redes de seguridad social, incluido el sistema de pensiones.

La otra deficiencia es que ninguno de los modelos ha podido consolidar una macroeconomía sólida caracterizada por altos niveles de ahorro-inversión, saldo comercial positivo, finanzas públicas superavitarias y suficiente generación de trabajo decente. Producto de ello, lo usual ha sido que el Estado financie parte de su presupuesto con los ahorros de las personas para su retiro. De esta manera se ha configurado una deuda del Estado con el sistema de pensiones, la cual lejos de reducirse ha continuado aumentando después de la reforma. De ahí que si al dato de deuda pública del país que generalmente se maneja, estimado en 55% del Producto Interno Bruto (PIB), se sumara el valor actual de la deuda que tiene el gobierno con el sistema de pensiones, la cifra se incrementaría a niveles bastante superiores al 100% del PIB. Vista de esta manera, la situación fiscal del país sería considerada ya de insostenible y obligaría inmediatamente a un diálogo político con el propósito de lograr un pacto fiscal. El estudio del profesor Mesa-Lago es tan pertinente al respecto, ya que no sólo proporciona razones para incluir la deuda previsional como uno de los componentes centrales de ese pacto fiscal, sino que también formula recomendaciones sobre lo que podría ser su plan de tratamiento.

Cabe señalar, sin embargo, que aunque las recomendaciones del profesor Mesa-Lago son muy pertinentes y valiosas, probablemente no son suficientes para garantizar la sostenibilidad financiera del sistema previsional. Desde mi punto de vista, para ello, también es indispensable disminuir progresivamente la subutilización laboral, es decir, la suma del desempleo y el subempleo. Hace algunos días se publicó en los periódicos que la tasa de desempleo

registrada por el país en 2010 fue de 7.5%, la cual es menor a la de la mayoría de países de alto desarrollo humano. El problema es que junto a esta tasa de desempleo coexiste un 45% adicional de la PEA en una situación de subempleo, es decir, que trabajan involuntariamente menos de la jornada oficial establecida o que trabajando plenamente, perciben ingresos inferiores al salario mínimo prevaleciente en la rama de actividad en la que se desempeñan. Además, sólo una de cada cinco personas de la PEA cotizan para pensiones.

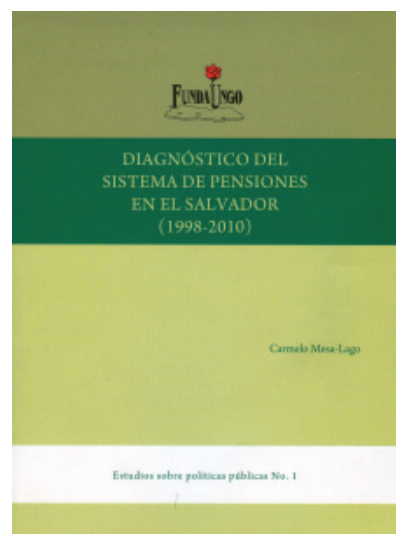
Es por ello que junto a las recomendaciones formuladas de manera magistral por el profesor Mesa-Lago, yo también agregaría que El Salvador debería de apostarle a un modelo que permita generar masivamente trabajo decente. De esta manera, también podría aprovechar la etapa de bono demográfico en que se encuentra (y que se espera que se prolongue por unos 30 a 40 años más), caracterizada por un peso decreciente de la población económicamente inactiva (PEI) dentro de la población total. Algo ciertamente fácil de decir, pero muy difícil de lograr. Tan es así, que se estima que en los últimos treinta años de cada tres personas de origen salvadoreño que se han empleado, dos lo han logrado fuera del territorio nacional. Es tan fuerte el peso de las emigraciones internacionales en El Salvador que se calcula que desde 1980 a la fecha se ha estado yendo alrededor del 1% de la población por año, especialmente a los Estados Unidos. Es decir que, hasta ahora, en vez de aprovechar el bono demográfico lo hemos estado exportando.

Finalmente, quiero reiterar mis más sinceras felicitaciones al profesor Mesa-Lago por el estudio presentado e invitar a las autoridades nacionales para que lo lean e interioricen. De ser así, estoy seguro que se podrán tomar las medidas correctivas de manera oportuna y a menores costos. Ojalá no sea demasiado tarde.

Muchísimas gracias.



Carmelo Mesa-Lago (izquierda) escucha los comentarios a su informe, realizados por William Pleitès.



Portada del estudio

“Diagnóstico del Sistema de Pensiones en El Salvador (1998-2010)”, elaborado por Carmelo Mesa-Lago.

Nota:

¹ Economista. Coordinador de la Unidad de Políticas y Gestión de Conocimiento del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (El Salvador). Fue invitado por FUNDAUNGO para comentar el estudio realizado por el Dr. Carmelo Mesa-Lago, en un evento público realizado el 26 de julio de 2011.

Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de los autores, y no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá), ni de la Iniciativa Think Tank (ITT).



Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo

Avenida La Revolución, Pasaje 6, Casa No. 147, Colonia San Benito,
San Salvador, El Salvador, C.A.

Tels.: (503) 2243-0406 y 2243-7816

Fax: (503) 2243-8206

Escríbanos: contacto@fundaungo.org.sv | <http://www.fundaungo.org.sv>

Director Ejecutivo:

Ricardo Córdova

Equipo del Programa de Estudios sobre Políticas Públicas

María Elena Rivera Sarmiento – Coordinadora

Francisco Bolaños Cámara – Investigador

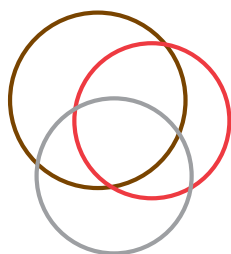
Werner Horacio Peña – Investigador

José Alberto Salguero – Asistente de investigación

Diseño y edición:

Alexis Henríquez – Coordinador de la Unidad de Comunicación Institucional

Esta publicación ha contado con el apoyo de:



**ThinkTank
Initiative**

*Local research
for lasting solutions*

**Iniciativa
ThinkTank**

*Investigación local para
soluciones duraderas*