



Universidad Tecnológica

Nuestro Compromiso es la Innovación

Título de la investigación

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

Investigador

Francisco Ángel Sorto Rivas

La presente investigación fue publicada por la Universidad Tecnológica de El Salvador. Las solicitudes de información y/o documentos relativos al presente estudio pueden hacerse a la dirección postal: Calle Arce, 1020, Universidad Tecnológica de El Salvador, Vicerrectoría de Investigación, Dirección de Investigaciones, edificio *José Martí*, 2ª planta, o al correo electrónico:

San Salvador, 2010

Derechos Reservados
© Copyright
Universidad Tecnológica de El Salvador

ÍNDICE

1. Introducción	3
2. Acercamiento a la problemática	6
3. El derecho a la seguridad social como rama especializada	12
4. La seguridad social y los sistemas de pensiones	14
5. Antecedentes recientes sobre la institucionalidad provisional Salvadoreña	19
6. Alternativas de reformas e implementación para grupos de edad	22
7. Reforma de pensiones y reforma administrativa del Estado	26
8. Usuarios y beneficiarios de la política pública de pensiones	31
9. Medios y Fines Provisionales	33
10. Implicaciones de confundir medios y fines en materia de previsión y naturaleza de los sistemas reformados	35
11. Institucionalidad de la gestión de la política de pensiones	37
12. Afiliados al sistema de pensiones ¿Clientes o derechohabientes?	39
13. Reflexiones finales sobre la importancia de la institucionalidad y ciudadanía Social	43
14. Bibliografía	58

1. INTRODUCCIÓN

Es importante profundizar sobre la naturaleza de la institucionalidad provisional salvadoreña, para contar con una mejor comprensión sobre el particular y trascender además, del análisis recurrente que se observa en distintos documentos descriptivos que se refieren a ella, como un simple conjunto de instituciones delegadas por el ejecutivo para administrar el contenido de una ley y hacerlo en consonancia con su espíritu.

En ese sentido, este documento corresponde a un abordaje conceptual sobre la seguridad social, los sistemas de pensiones y la importancia de la gestión pública particular 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, debe destacarse 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, promueve el diseño de esquemas que prevean tales fenómenos y se instalen mecanismos institucionales para administrarlos.

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.

La institucionalidad a la que vamos a referirnos comprende por lo tanto, los mecanismos diseñados por el Estado para el ejercicio eficaz de los derechos provisionales de los ciudadanos y que se encuentran contenidos en la ley; constituyendo esta la fuente esencial de tales derechos y la base para la identificación de 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 cuando éstos son prestados a través de entidades privadas, gracias a la suscripción de un contrato mercantil.

Es necesario enfatizar aquí, que este trabajo no pretende servir de referente descriptivo de la estructura interinstitucional concebida para administrar este tipo de derechos a favor de los trabajadores; lo que se pretende más que todo es destacar la necesidad del control estatal sobre la prestación directa de este servicio público, 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 con nada los errores, salvo que ello conduzca indefectiblemente al reconocimiento pleno del derecho y la reparación de los daños que se le pudieran haber ocasionado al afiliado.

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 donde queda recogida su misión, los recursos destinados a su funcionamiento, la estructura de gobierno y la forma en que estará organizada, en algunas ocasiones.

Sin embargo, no hay que concluir prematuramente que no se cometan errores u omisiones en el diseño del ámbito organizativo concebido por el Estado para la administración integral de las políticas; sobre este particular se volverá al final del trabajo; no obstante, vale la pena señalar en estos momentos que, algunas políticas complejas requieren de la

intervención de más de una institución pública para su gestión y dependiendo de cómo se coordinen entre sí, se alcanzarán los objetivos perseguidos por el referido acuerdo político.

La falta de claridad en la definición de las fronteras imaginarias que existen entre las competencias interinstitucionales para la gestión de políticas conducen naturalmente, al traslape de funciones, a competencias institucionales de alcance limitado e inclusive, a vacíos de competencias, donde diversas organizaciones discrepan abiertamente sobre quién es el responsable de adoptar medidas para resolver determinadas problemáticas que evidentemente deberían ser atendidas desde el ámbito organizativo del cual forman parte.

Esto último será objeto de discusión también al final del presente documento, donde se reflexionará sobre la utilidad que tiene disponer de una institucionalidad operativa eficiente y con claridad de propósito, 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 lo terminen perjudicando en alguna medida.

Ahora bien, los objetivos estratégicos de cada institución son distintos entre sí y responden a la misión que le ha sido delegada por ministerio de ley, y a diferencia de las empresas privadas cuya motivación proviene del ánimo de lucro y su planificación contempla objetivos que mejoren sus ventajas competitivas, las instituciones públicas deben deducirlos de su marco legal y cuando son fiscalizadoras, vienen a representar al Estado en labores parecidas a la certificación de conformidad entre el servicio prestado por la industria regulada y el diseño esperado con arreglo a las normas emitidas por éste; es así como se buscan alinear los intereses de los operadores o firmas que integran la industria, con los derechos de los usuarios de la política.

Además, en este trabajo se pretende abordar, de manera introductoria, la diferencia entre usuarios de política y clientes de servicios públicos, particularmente cuando aquellos son prestados por el Estado a través de una concesión 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.

2. ACERCAMIENTO GENERAL A LA PROBLEMÁTICA

Para ir construyendo un marco analítico apropiado sobre los sistemas de pensiones, es necesario señalar que se han ido creando 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 prioridades de la política de gobierno.

En ese sentido, dichos sistemas son una expresión de cómo el Estado se organiza y asigna recursos públicos para responder a determinadas contingencias de un colectivo, como sería a manera de ejemplo, la pérdida temporal o permanente, de algunos de sus miembros, de parte de sus facultades físicas o intelectuales para trabajar.

Cuando ocurren los eventos a que nos hemos referido en el párrafo anterior, las personas que se ven afectadas por ellos experimentan, en la mayoría de casos, privaciones de ingresos que les dificultan sufragar 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 públicas integrales para atender a las personas afectadas ¹/, 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 para compensarlos por las pérdidas de ingresos sufridas en aquellas circunstancias en que el deterioro de sus condiciones de trabajo se ven afectadas de manera duradera o se comprueba que es irreversible.

Teniendo como telón de fondo la realidad percibida a nivel regional, no cabe duda que la presión social a nivel mundial ha jugado un papel de primer orden para la adopción de

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.

esquemas de seguridad; hasta el punto de lograr que éstos fueran incluidos como derechos fundamentales en la Constitución Política de todos 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 la región, consistente en organizar –crear- este mercado con la promulgación de leyes especiales, en las cuales se identifican claramente a 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; se listan además, las obligaciones de todos los participantes del sistema y los mecanismos de financiamiento usados para garantizar que éstos sean provistos de manera regular a largo plazo.^{3/}

Tras efectuar un diagnóstico realista de la problemática carencial del colectivo, se deben explorar diferentes opciones de solución con aquellos actores considerados como 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 inclusive, de verificar las credenciales administrativas, patrimoniales y morales de los interesados en proveer el servicio, atorgándoles al final de la evaluación, una autorización o licencia de operaciones.

^{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.

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 de mercado ^{4/}, 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 vehículo operacional lógico 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 parecían sesgadas, es decir, que algunas veces las decisiones se veían distorsionadas por criterios ajenos a la teoría de portafolio y en otras ocasiones, parecía evidente que la

^{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.

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.

De hecho, es necesario advertir que con alguna frecuencia se presentaban conflictos de agencia ^{5/}, 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 de 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 otra variable ajena al funcionamiento 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, de estabilidad laboral de los trabajadores en el tiempo y neutralidad tecnológica que sirvieron de base para su diseño inicial. Este fenómeno dio lugar a la transformación de una problemática provisional, 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 suficientemente automáticos como para corregir los desequilibrios.

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 sistemas ^{6/},

⁵ / Teoría de Agencia.

⁶ / En materia de Seguridad Social, el principio de equivalencia se refiere, a grosso modo, a la condición que el valor presente de las obligaciones actuariales asumidas a favor de los miembros

apelando a sus mecanismos automáticos de ajuste para corregir eventuales desequilibrios, es decir, que los esquemas actuales son menos alternativos a los productos financieros disponibles en el mercado; de hecho, se ha observado con el paso del tiempo, que el Estado está trasladando más competencias operativas que tenían las instituciones públicas de la seguridad social, a corporaciones privadas.

En el escenario actual de la seguridad social 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.

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 que algunos esquemas puedan originar un cuasi abandono de sus obligaciones de promover el 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.

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.

Ahora bien, retomando la idea inicial acerca del hecho 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 del 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 restringido ⁷, donde el período de maduración abarca toda la vida laboral del cotizante.

También se ha adoptado la mecánica de adquirir, a favor de los afiliados, pólizas colectivas de vida para protegerlos ante determinado número de eventos, como son la invalidez y el fallecimiento antes de llegar a la edad para pensionarse por vejez.

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; también se pueden combinar estas modalidades de pago, para que se ajusten mejor al deseo del pensionado.

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

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.

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.

3. EL 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. El hecho 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.

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 documento. 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 la industria del seguro, cuando diversas personas que estaban expuestas a pérdidas, decidían aportar recursos a un fondo común,

que se utilizaba para indemnizar a aquellas que efectivamente habían sufrido pérdidas; este resarcimiento les permitía continuar trabajando sin mayores sobresaltos.

Dichos estados pueden ser temporales, como las incapacidades médicas o permanentes, como la vejez, la invalidez permanente o la muerte; en este último caso, serían sus familiares quienes dejarían de percibir los ingresos generados, en vida, por el trabajador. En ese sentido, el objetivo de la seguridad social es brindarle a los afiliados a un sistema, alguna cobertura ante ciertas eventualidades, para que su subsistencia no dependa exclusivamente de la solidaridad del colectivo social al que pertenezca.

La expresión material de esa cobertura se expresa en una corriente sustitutiva de ingresos cuando el asegurado pierda la capacidad física o intelectual para trabajar y recibir un salario a cambio.

Desde una perspectiva amplia, 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 más 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 contiene 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).

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

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 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 vigente.

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 de la política en general.

A partir de lo anterior, se podría afirmar que el Derecho de la Seguridad Social del país comprendería parte del Convenio 102 de la OIT, la Ley del ISSS, del INPEP, del IPSFA, la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, la Ley Orgánica de la Superintendencia de Pensiones, la Ley del INSAFORP, del FSV y FONAVIPO, entre otras.

4. LA SEGURIDAD SOCIAL Y LOS SISTEMAS DE PENSIONES.

Tal vez vale 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 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.

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 las instituciones creadas para tales propósitos, las cuales debían verificar las carencias económicas de las personas que demandaran el cumplimiento de estos derechos. Los autores 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 para lo que denominaba: 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 espontáneos obtenidos de su intercambio comercial; al promoverse esta norma de conducta positiva, se arribaría entonces a cierta modalidad de 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 referidos bienes mínimos 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 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 referido 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, motivadas por el interés de apropiarse directamente del fruto de sus acciones, talentos y esfuerzos.

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 los bienes entre todos los ciudadanos –para los socialistas-, existen coincidencias entre todos, ya que los liberales terminaron equiparándolos, con algunas restricciones, al resto de derechos perfectos, donde el reconocimiento de su titularidad es clara y se pueden identificar fácilmente quienes atentan en contra de su ejercicio; en tal sentido, para hacer efectivos los derechos sociales, coincidieron en señalar al Estado como responsable de ofrecer las referidas condiciones básicas para los ciudadanos menos favorecidos.

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, la determinación de los principios de libre mercado y la definición de 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 determinadas, cuya expresión objetiva eran pensiones de vejez, invalidez o sobrevivencia. Todo servirá de base para explicar y abordar, más adelante, el concepto de ciudadanía social.

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 reportaban algún tipo de relación de dependencia laboral.

Eso fue así porque los esquemas diseñados para promover estas garantías sociales, contemplaban la contribución económica de la población protegida para sufragar su funcionamiento, simplificándose entonces la tarea de recaudación al convertir en agentes de retención y pago a los empleadores de los afiliados al sistema de seguridad.

Dichas políticas se implementaron a través de instituciones ad hoc, creadas para que administraran completamente los distintos regímenes de protección. 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, que los convocaron para buscar soluciones colectivas y eficientes para enfrentar ciertos estados de

necesidad de los ciudadanos, como serían: 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- que eran financiados mediante aportes multipartitos, donde la base contributiva era conocida como prima media escalonada. A esos esquemas se les denominó comúnmente como sistemas de reparto.

Cabe destacar que tales soluciones partieron del supuesto que la estructura poblacional se mantendría inalterada en el tiempo y que la relación entre trabajadores activos y jubilados no cambiaría; 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 los gastos de los encargados de administrar el régimen.^{9/}

Dado que esta política, como cualquier otra, estaba expuesta a cambios en el tiempo, así como las instituciones a través de las cuales se gestiona, al cambiar los supuestos técnicos en que se basó su diseño, al igual que sucedió en muchos países de América Latina, en El Salvador, se impuso la necesidad de reformar el esquema de pensiones a partir de 1997^{10/}, mediante la concesión del servicio a empresas privadas^{11/}, alterándose ahí el rol del Estado, transitando de proveedor directo del servicio a 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 su ejecución, ya que ahora se tendría que buscar la eficacia y eficiencia del sistema mediante la definición legal de los parámetros que alinearan los intereses de los operadores con los derechos de los usuarios de las políticas.

La preocupación del Estado por la regulación de la industria está asociada con los posibles conflictos de intereses que puedan surgir en la industria y que podrían terminar perjudicando a los afiliados del sistema, dado que la gestión de derechos individuales por parte de terceros puede dar lugar a conductas típicas de una relación principal-agencia ^{12/}, donde los operadores al gestionar recursos de los trabajadores, puede estar más preocupados por sus ganancias corporativas que por brindarle un buen servicio a sus afiliados.

5. ANTECEDENTES RECIENTES SOBRE LA INSTITUCIONALIDAD PREVISIONAL SALVADOREÑA

Durante el año recién pasado 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 respetarle a las personas el disfrute de ciertas garantías por el simple hecho de existir y no, como discutiremos más adelante, como el ejercicio de un derecho condicionado a su capacidad de compra (clientes).

El hecho 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

¹² / Teoría de agencia.

servicios, dependen libremente de la voluntad del Gobierno, en función de la disponibilidad presupuestaria que tenga para ello, en contraposición al carácter obligatorio que tendrían al considerarse como derechos perfectos. Este tipo de discusión revela claramente el carácter de derechos condicionados atribuido, en algunas circunstancias, 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 sean implementadas 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 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 ese 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, en favor de los trabajadores residentes en su territorio.

Es así que, reconociendo la responsabilidad constitucional del Estado de promover un sistema de seguridad social estable en el tiempo a favor de sus ciudadanos, se revisó exhaustivamente la viabilidad del sistema vigente a principios de la referida década, el cual

compartía muchas de las características del resto de esquemas regionales, era un esquema de reparto, su administración era centralizada y gestionada a través de instituciones públicas, los beneficios eran definidos y contribuciones de prima media escalonada. Dichos sistemas desempeñaron un papel fundamental en la instauración de la seguridad social en América Latina, y por que no decirlo, en todo el mundo.

La reforma efectuada al sistema de pensiones 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 de manera rápida, 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 sobre el estado de bienestar y a la renovada importancia atribuida a la elección racional del colectivo imaginario; 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 a la fractura observada en la concepción original del carácter compensatorio que debería tener este tipo de políticas.

Sobre dichos temas no pretendemos profundizar en este trabajo, pero conviene tenerlos presentes para comprender apropiadamente la reforma de pensiones implementada en el país durante la última década.

Por otro lado, hay que recordar que la reforma de pensiones en El Salvador supuso la concesión de la prestación del servicio de 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 su prestación, controlar la calidad del servicio y tutelarles sus derechos a la previsión social a los trabajadores 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 brinden la seguridad económica para enfrentar las contingencias de la invalidez, vejez y muerte”. Para tales efectos, se creó la Superintendencia de Pensiones, cuya finalidad principal sería la de fiscalizar, vigilar y controlar el cumplimiento de las disposiciones aplicables al funcionamiento del sistema de pensiones nacional.

De esta manera culminó el esfuerzo emprendido a principios de la década anterior, para enfrentar la crisis en que encontraba el sistema de previsión instaurado por inspiración del convenio 102 de la OIT.

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.

Gracias a ello, los ciudadanos dispondrían ahora de una instancia administrativa especializada para la tutela de sus derechos previsionales, con lo cual no sería necesario judicializar todos los conflictos surgidos de la prestación de estos servicios.

6. ALTERNATIVAS DE REFORMA E IMPLEMENTACIÓN POR GRUPOS DE EDAD

Como toda solución institucional histórica asociada con la promoción de una política pública, las condiciones en que se sustentaba la arquitectura del sistema de previsión social, fruto de la negociación oportuna entre actores sociales considerados como interlocutores válidos por los gobiernos de turno, estuvo expuesta a revisiones y ajustes regulares para

adecuarla a condiciones cambiantes, a fin de mantener su vigencia para la solución del problema que lo originó.

Como parte de este ejercicio, se determinó que eran obsoletos los supuestos en que se sustentaba el principio de equivalencia del régimen vigente; la población cubierta tampoco se encontraba realmente en un estado estacionario; las hipótesis instrumentales originales de una comunidad abierta al riesgo, con relaciones fijas entre aportantes y pensionados, dejaron de reflejar la realidad; el modelo nunca desarrolló verdaderos mecanismos de ajuste automático ante desequilibrios financieros y actuariales; parecía natural que debería revisarse el esquema regularmente, a fin de garantizar la prestación ininterrumpida del servicio público.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que los desequilibrios actuariales no se debieron solamente a la obsolescencia de los supuestos en que se basaron, sino también 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 otra manifestación de descontento.

De hecho, algunos gobernantes disfrutaron de importantes márgenes de gobernabilidad relajando los beneficios y requisitos de pensión del sistema, empeñando su palabra en mejorar las condiciones de ingreso de ciertos grupos o sectores sociales, cuyas consecuencias resultarían evidentes únicamente en el largo plazo, cuando los ingresos de los sistemas previsionales llegaran a ser insuficientes para sufragar las obligaciones. Los Gobiernos que impulsaron tales políticas capitalizaron los beneficios inmediatos de la aprobación ciudadana o de los sectores favorecidos con las políticas públicas, al menos, trasladándole a los gobernantes futuros, los costos de sus ofrecimientos.

Ahora bien, los desequilibrios financieros fueron creciendo imperceptiblemente, porque al inicio, los mecanismos de capitalización les permitieron acumular importantes reservas, aunque desde el punto de vista actuarial, eran insuficientes para cubrir los compromisos

futuros, amén de las pensiones en curso de pago y la carga financiera de las instituciones que administraban los programas de seguridad social.

Entre las opciones consideradas para enfrentar los desequilibrios financieros del sistema de previsión social doméstico, se contempló la introducción de reformas ordinarias de reducir beneficios a los futuros pensionados y elevación de contribuciones pagadas por los afiliados activos, analizando cómo hacerlo para evitar el repudio insoportable 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.

También 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.^{13/}

Es un hecho que la mayoría de esquemas de protección no son modelos puros, ni existen opciones de carácter universal, por el simple hecho que su diseño proviene de la negociación entre grupos con intereses; sin embargo, los sistemas mixtos son de lo más indefinido que hay, y son promovidos, en algunas ocasiones, porque su implementación enfrenta menor resistencia.

A parte de lo anterior, los costos de la transición de estos esquemas son menores, ya que la revelación de los desequilibrios actuariales de los sistemas caducos se amortiza en un

¹³ / Un aspecto que quedó 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 consolidada en materia de seguridad social, la gestión unificada de la política social, una gestión concertada u otra forma de administración.

período de tiempo más extendido; los costos que normalmente requieren de unos 40 años para ser absorbidos por la sociedad, bajo un sistema mixto pueden rondar los 100 años.

Es así como se implementó en El Salvador una reforma estructural basada en la capitalización individual como mecanismo de financiamiento privilegiado para el reconocimiento y 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 suma alzada, 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 individual ^{14/} 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 transitorio ^{15/}, 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.

^{16/}

^{14/} Sistema de Ahorro para Pensiones.

^{15/} Sistema de Pensiones Público.

^{16/} 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 aplicarían criterios de jubilación parecidos a los prevalecientes en ellos, al momento de acceder a pensión.

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.

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.

Este 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.

7. 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 como equilibrar estos esquemas sin llegar a sacrificar su naturaleza solidaria y los principios en que están basados.

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

Ese desequilibrio pasó inclusive inadvertido para muchos, 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.

Cuando finalmente se reconoció el referido desequilibrio, como resultado del agotamiento acelerado de las reservas acumuladas en los distintos regímenes de pensiones, ya era demasiado tarde para ensayar cambios únicamente paramétricos, intentando con ello prolongar el ciclo de vida de los mismos y se tuvieron que adoptar esquemas basados en la capitalización individual de contribuciones definidas, en función del grado de deterioro en que se encontraban los balances actuariales de los esquemas 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 cobertura de éstos, a tal extremo que han comprometido 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, 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 los consecuentes efectos negativos sobre la pobreza a importantes grupos de personas mayores y sus beneficiarios.

Teniendo presente este tipo de discusiones, la realidad financiera enfrentada por la mayoría de países del continente, los expertos del CISS identificaron como el desafío central para la viabilidad de la política de pensiones, el diseño de esquemas que ofrezcan beneficios razonables, pero con niveles de capitalización suficiencia, como condición “sine qua non” para la estabilidad social y política de las sociedades.

Como ya se adelantó anteriormente, con la reforma del sistema de pensiones doméstico también se efectuó 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 por un lado y por el otro, e incorporando nuevos actores al escenario de la prestación del servicio, algunos de ellos empresas privadas.

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 y como ha sido señalado anteriormente en este documento, las funciones indelegables de fiscalizar que el servicio se prestara en los términos establecidos en la Ley y velar por el reconocimiento exacto de los derechos sociales de que fueran titulares los trabajadores, independientemente del hecho que su provisión corriera a cargo de gobiernos locales o empresas privadas, con o sin ánimo de lucro.

Dicha reforma exigió además, cambiar la visión epistemológica de la responsabilidad del Estado de promover el bien común mediante la promoción de políticas públicas y ejecutarlas en coordinación con entidades privadas, como parte de un ámbito organizacional virtual.

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; modalidad que en materia de gestión pública se conoce como gestión de políticas a través de terceros.

Con base en los estándares o especificaciones técnicas definidas por el Estado para la prestación del servicio, mediante la promulgación de disposiciones legales, 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 y garantizar además, que los servicios prestados serían estables en el tiempo.

La Superintendencia de Pensiones, institución pública creada por el Estado para cerciorarse que la industria funcionara conforme lo exigía la norma y para garantizar una confiabilidad mínima de los procedimientos seguidos para el reconocimiento de los derechos de los usuarios de la política de pensiones, también tuvo que cerciorarse que los servicios serían consistentes a lo largo del tiempo; asimismo, tendría que revisar las políticas corporativas de los operadores para prevenir desviaciones -estadísticamente significativas- de la norma.

En este mismo sentido, cuando las tareas de prevención de las administradoras no fueran aceptables para evitar errores graves en la provisión del servicio, los usuarios afectados por este tipo de riesgos, tendrían que reclamar por los daños sufridos; si éstos no recibieran una reparación justa por las pérdidas sufridas, los afectados tendrían abierto el camino para exigir una compensación por la vía judicial.

Lo señalado anteriormente es relevante porque los costos imputables a errores en la prestación de estos servicios son incalculables, ya que como resultado de estas fallas no se ocasionan únicamente insatisfacciones a los usuarios, sino que se les violan derechos de rango constitucional. Es por ello que carece de aplicabilidad aquí la fórmula utilizada a nivel corporativo para administrar el riesgo operativo, invirtiendo recursos en controlar sus procesos críticos, hasta la cuantía de las pérdidas que puedan experimentar las empresas por la mala calidad ofrecida a sus clientes.

Es por ello que, para su prestación deben establecer sistemas de gestión de la calidad que reduzcan al máximo los errores cometidos al momento de reconocerles derechos a los trabajadores y la institucionalidad debe trabajar para que su provisión sea eficaz (confiable) y estable en el tiempo.

En caso que los operadores, por alguna razón injustificable, cuestionaran el apego a derecho de las resoluciones emitidas por la institución delegada para ver que se cumpla la ley sobre pensiones, la persona afectada por la actitud del operador debería promover una demanda contra la firma que le administra sus derechos -a fin de hacerlos valer- en los tribunales competentes, es decir en el ámbito judicial.

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, caen fuera de su ámbito de control y las medidas correctivas tienden a ser ex post, de tal manera que los recursos disponibles para propiciar la conformidad en la entrega de los servicios, se circunscriben al área normativa, a la promoción de políticas de buen gobierno corporativo de los operadores, la definición de medidas de alerta temprana, la programación de tareas de control y fiscalización oportunas y enfocadas a la administración de riesgos operativos y al desarrollo de una capacidad sancionatoria que sirva de disuasivo frente a eventuales actitudes no cooperativas de los operadores.

La referida reforma supuso mayores desafíos para el Estado, al verse obligado a definir procedimientos de control efectivos de las operaciones de los prestadores directos del servicio, a fin de garantizar un suministro acorde con las condiciones de calidad definidos en la Ley, particularmente cuando los proveedores lleguen a confundir la naturaleza del servicio administrado, cuya dimensión social exige de mucho compromiso en materia de aseguramiento de la calidad.

De no advertirse este cambio en la gestión pública de la política de pensiones en el país, se corre el riesgo de suponer que el Estado se desligue inconscientemente de sus competencias en este ámbito, aligerando así sus responsabilidades ante el ciudadano, pero retrocediendo en materia de institucionalidad.

Existen experiencias en la región, donde los Gobiernos han procurado reforzar el compromiso por la calidad del servicio prestado -por privados-, mediante la suscripción de

contratos, donde los concesionarios se obligan a prestar sus servicios bajo ciertas condiciones; caso contrario, se da por terminado el acuerdo de concesión sin responsabilidad para el Estado.

8. 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 un problema colectivo discutido en el espacio público correspondiente, con la intervención determinante del Estado.

Los usuarios y beneficiarios directos e indirectos de las políticas públicas son variados, pero pueden identificarse con alguna precisión y más de alguno jugó un papel importante en la discusión de las alternativas de solución del asunto, es decir, se pueden enumerar los actores sociales que participaron en el diagnóstico del problema, mostraron capacidad de convocatoria durante la discusión y se les reconoció su derecho de participar en el diseño de la solución definitiva.

Esto se observó durante el proceso de promulgación de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones que estableció cómo el Estado organizaría sus recursos para atender las necesidades de seguridad social de los trabajadores cotizantes a un régimen de protección particular (usuarios) y a su grupo familiar (beneficiarios directos de la reforma).

El sentido orientador de la política de pensiones fue entonces, la protección de un grupo de ciudadanos a quienes se les definieron derechos en la referida ley, y a quienes se les obligó también a ahorrar parte de salario para disponer del saldo acumulado cuando se cumplieran los requisitos legales establecidos para ello en la normativa.

Además, hay otros beneficiarios indirectos de la política de pensiones nacional y son los que obtienen algún 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 de 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, teniendo en cuenta además, la perspectiva que tiene la solución a futuro; entendiendo por ésta, la sostenibilidad de los logros sobre el problema.

Cuando un servicio público es prestado por una empresa del Estado, 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 en dinero y donde el cliente incide directamente sobre las características de calidad del servicio, es decir, sus especificaciones.

En el caso de un servicio público, además de ser fruto de un compromiso político para resolver un problema común ante el cual el mercado fue incapaz de hacerlo de manera eficiente, a pesar de ser un bien o servicio apreciado por la mayoría, el usuario no incide mucho sobre la calidad del servicio adquirido.

Esta situación persiste a pesar que los servicios públicos sean prestados por firmas privadas, ya que la calidad del servicio tiende a definirse mediante reglamentos o circulares y el Estado pierde cierto control sobre la calidad de éstos cuando son proveídos por terceros, que al actuar bajo la lógica del mercado, le transmiten las mismas deficiencias que obligaron a intervenir al Estado en su oportunidad, para hallar una solución al asunto

problematizado; entendiéndolo como parte de estas deficiencias, la incapacidad mostrada por el mercado para resolver eficientemente un problema colectivo.

Para corregir dicha situación, el Estado debe ejercer un control oportuno sobre las condiciones de prestación del servicio y exigirle a los operadores el reconocimiento correcto de los derechos de los usuarios, no sólo por su calidad de clientes, sino que por su condición de ciudadano.

9. MEDIOS Y FINES PREVISIONALES

Antes de continuar con este ejercicio de análisis, parece conveniente reparar en algunos planteamientos que aparecen eventualmente en los medios de comunicación, a partir de los cuales se infiere que existe alguna confusión sobre la lógica operativa y conceptual de los sistemas de pensiones basados en capitalización individual, confundiendo medios con fines; esto se observa particularmente cuando la administración de estos regímenes está concesionada a operadores privados relacionados y que naturalmente, forman parte de grupos financieros.

Hacer esta aclaración es fundamental para valorar la importancia de un buen diseño institucional para la gestión de políticas públicas, donde el eje central del análisis para hacerlo descansa en los objetivos perseguidos con las políticas, los usuarios y beneficiarios de las mismas y los productos externos que se deberían entregar a éstos, mediante la formulación racional del presupuesto correspondiente donde se concilien recursos, objetivos de política y expectativas legítimas de los usuarios de la política en estudio.

Comencemos diciendo 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 para que existan los sistemas de protección, son los afiliados y sus beneficiarios, quienes al verse afectados por algún evento que les ocasiona pérdidas de ingresos vía salarial, deben ser indemnizados por éstos. 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 obligaciones de pensiones futuras para éstos, en caso que se invaliden antes de jubilarse, al retirarse por vejez o para sus familias cuando mueren.

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, se busca separar lo esencial de lo aparente, fijándose así el énfasis del control estatal, en el diseño y el funcionamiento de los procesos implementados para el reconocimiento de los derechos de pensión de 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, tal vez 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 que esté basado en capitalización individual, reparto, modalidades mixtas o en cuentas nocionales, al encontrarse relativamente capitalizado, contará con fondos de reserva que deberán invertirse temporalmente en el sistema financiero, sin que esto signifique, necesariamente, que los operadores deban considerarse como parte de éste.

De no tener claro lo anterior, se corre el riesgo de descuidar la preocupación que tiene el Estado de fortalecer la confianza en los procesos jurídicos y administrativos para el reconocimiento de los derechos a la seguridad en beneficio de los trabajadores.

En EEUU por ejemplo, se dan incentivos a los ciudadanos para que ahorren voluntariamente en fondos de inversión administrados por diversas instituciones financieras -al amparo de la directiva 401K-, para que al jubilarse dispongan de estos recursos y adquieran, posiblemente, rentas vitalicias con alguna aseguradora o los administren directamente mediante retiros programados en una cuenta bancaria; sin embargo, el régimen forzoso de seguridad social sigue bajo el control directo del Gobierno, el cual se esfuerza obviamente por mejorar continuamente sus procesos operativos para prestar un buen servicio y reducir el riesgo de equivocarse en el momento crítico de reconocerle sus derechos a los trabajadores cuando tramitan algún beneficio.

Al mencionar todo lo anterior, parece bastante claro que no se deben confundir los ámbitos de gestión de las políticas de pensiones de cualquier país, a pesar que el régimen de algunos se base en capitalización individual y la gestión pública de éstos se realice a través de concesiones otorgadas a operadores privados, como es el caso salvadoreño.

A pesar que en este tipo de esquemas se utilice al sistema financiero como resorte natural para acrecentar los haberes de los trabajadores para el retiro, no se debe descuidar que fueron promovidos para responder a una problemática concreta que incide sobre el ingreso de los trabajadores; al no tomar en cuenta esto, podrían diluirse los énfasis institucionales para responder a las aspiraciones de los usuarios de la política promulgada. Esto podría acabar desnaturalizando los sistemas de pensiones, por supuesto, privilegiando así los medios utilizados para la gestión de la política, sobre los fines perseguidos por ésta.

10. 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 ocasionar que algunos actores e inclusive Gobiernos establecidos por elección directa, impulsen medidas confiscatorias como las ocurridas en Bolivia el año recién pasado, el cual parece un buen ejemplo para enfatizar la necesidad de separar estos dos elementos (medios y fines).

Según la agencia EFE, el Gobierno boliviano tomó la decisión de confiscar las acciones que se le habían 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 sobre la modernización pública y motivados por elevar 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 fácilmente auditables, con el ánimo de beneficiar directamente a la población con estas políticas.

Esos ingresos se expresaron y reconocieron a los bolivianos, como títulos de participación en las entidades capitalizadas y se les registraron a su favor, en el Fondo de Capitalización Colectiva (FCC); cada ciudadano tenía identificada su participación en él, ya que tenía una cuenta a su favor, la cual serviría para financiar parte de sus pensiones de vejez cuando se retiraran del mercado laboral.

Debido al propósito exclusivo de los referidos recursos (FCC) y atendiendo la naturaleza del servicio prestado por los operadores de pensiones en Bolivia (AFP), parecía lógico que se encargaran de la administración de estos recursos. No obstante, éstos no pertenecían a las AFP.

Los propietarios eran los trabajadores que tenían participaciones en el FCC; de ahí que el requerimiento que hizo el Gobierno el año pasado, para que las AFP le entregaran las acciones de la industria petrolera en poder del FCC, afectaban a los primeros y no a las administradoras.

Esta confusión demuestra el poco conocimiento que existe todavía acerca de la naturaleza del servicio público prestado por este tipo de instituciones privadas en nuestros países, creyéndose equivocadamente 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 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. Esto parece haber pasado en Bolivia, donde el Gobierno creyó haber expropiado activos de las AFP, sin percatarse que estaba confiscando ahorros de los afiliados al sistema de pensiones, que dicho sea de paso, serviría 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 porque carecen de capacidad de ahorro.

11. INSTITUCIONALIDAD DE LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA DE PENSIONES

Como ya se señaló antes, la reforma administrativa emprendida en paralelo 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 aportes realizados por los afiliados al sistema, para que cuando se jubilen, puedan recibir desembolsos adicionales, en concepto de pensiones, verbigracia de lo que obtendrían de una cuenta de ahorro administrada, en las mismas condiciones de aportes, en el sistema bancario.

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).

De hecho, antes no existía ningún vínculo contractual formal entre los afiliados y los administradores de los regímenes de pensiones, que pudiera usarse para exigir el reconocimiento de las obligaciones, de estos últimos, para con ellos, ya que los operadores no estaban forzados a rendirles cuentas a sus usuarios y no recibían de éstos, aparentemente, ningún pago por la entrega de sus servicios.

El esquema vigente requiere la suscripción de un acuerdo mercantil entre los afiliados y los operadores de pensiones, donde se enumeran las obligaciones y 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, conocida comercialmente bajo el término de conflicto.

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 Superintendencia de Pensiones, 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 garanticen a los afiliados el respeto de sus derechos.

Deben existir entonces las instancias donde el afectado pueda 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, nos referimos 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.

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

Como se ha podido apreciar a lo largo del documento, 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 dio origen a esta discusión, al diseño y la promulgación de la ley que recoge los componentes del arreglo.

Sin embargo, es necesario retomar la discusión abierta 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 y las voces que propugnan por la asistencialización de la seguridad social. Sobre lo cual valdría la pena regresar en otra oportunidad.

Lo importante, en esta ocasión, es simplemente fijar la diferencia entre la relación surgida por el intercambio entre usuarios y proveedores de servicios públicos, que cuando son prestados por instituciones gubernamentales, suele suceder que no media una contraprestación de dinero, a manera de pago por el servicio o que éste sea 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 misma capacidad para manifestar la satisfacción que obtiene por el consumo de un servicio como la educación, salud o 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 promuevan mejoras al servicio, en caso de no contarse con otros mecanismos de consulta ciudadana que permitan retroalimentar al proveedor sobre este asunto.

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, donde sus representantes se preocupen más por identificar los problemas de sus electores y diseñen políticas congruentes con sus necesidades y que, de materializarse en la prestación de un servicio, se dispongan de las herramientas adecuadas para medir el nivel de satisfacción de los destinatarios.

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 y reunir determinados requisitos, alterando su condición de

derechohabientes, por la de simples demandantes potenciales, cuando carezcan de la capacidad de compra para acceder al servicio, que en principio, hemos definido como público. Esta situación tendería a la asistencialización de los derechos sociales.

En el ámbito filosófico de la Nueva Gestión Pública, se espera que las instituciones públicas vean a sus 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 que surgen en esta industria se ventilen en centros de arbitraje para consumidores, donde la insatisfacción por la calidad del bien o servicio puede resolverse mediante la devolución de dinero, reparación del bien o una compensación que resulte 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 de derechos constitucionales al acceso a la seguridad social, cuyos servicios -pago de prestaciones- están claramente establecidos en la ley y los operadores del sistema tienen que volverse expertos en la aplicación de la norma porque ese es su ámbito de trabajo, 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 inclusive a los usuarios, que son la razón de ser de las políticas públicas gestionadas por su medio, lo cual tiende a desacreditar las referidas reformas administrativas del Estado. Para evitar eso, es necesario que éste mantenga una actitud vigilante, permanente y proactiva sobre las operaciones de los administradores privados del servicio público.

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, en el sentido que no se deberían escatimar esfuerzos en verificar cuáles son exactamente los derechos que le asisten legalmente.

Es importante recordar 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.

13. REFLEXIONES FINALES SOBRE LA IMPORTANCIA DE LA INSTITUCIONALIDAD Y CIUDADANÍA SOCIAL.

El énfasis puesto en este trabajo gira en torno a la importancia de comprender la naturaleza de la reforma y resaltar la responsabilidad del Estado de garantizar la prestación del servicio de manera oportuna y con el estándar de calidad definido por éste a través de una ley especial.

Para hacer prevalecer este interés se ha evitado intencionalmente la descripción de eventos y detalles que aunque hubieran resultado bueno conocer, habrían desviado posiblemente el análisis e impedido destacar la relevancia que tiene, para hablar de ciudadanía social, la promoción de una institucionalidad que garantice el ejercicio efectivo de los derechos a la previsión social de los trabajadores afiliados al sistema de pensiones y sus familiares.

Una de las preocupaciones que ha estado acaparando la atención de los gobernantes del mundo, corresponde al envejecimiento poblacional y la necesidad de revisar las políticas públicas convencionales, para adaptarlas a una realidad distinta y responder mejor, desde el Estado, a los problemas y vulnerabilidades de este colectivo imaginario.

A los asuntos que se les ha dispensado mucha atención en torno a esta realidad, es al derecho que tienen las personas mayores a continuar participando activamente en la vida política y cultural de las sociedades, que se les garantice cierta calidad de vida en esta etapa de la vida y a disfrutar de alguna autonomía financiera.

Esta realidad ha obligado a los gobernantes a promover cambios físicos y normativos para hacerles más fácil a los ancianos, mantenerse relativamente activos en la sociedad; al reconocer que las condiciones en que se encuentran estas personas, con habilidades sensoriales, físicas e intelectuales disminuidas, parece razonable que los Gobiernos electos por el pueblo para gestionar la solución de los problemas comunes, estén dando más atención que antes, a la adecuación de la infraestructura y supraestructura pública para hacerla más amigable para ellos.

Dentro de estos esfuerzos se hallan nuevos enfoques hacia el diseño de la infraestructura vial, programas públicos de entretenimiento, facilidades para ejercer los derechos civiles, servicios de transporte, servicios comunitarios, etc. En posible que en países menos afortunados, donde los niveles de ingreso son más bajos, los ancianos continúen siendo marginados de la vida social, política y cultural de la sociedad y las políticas públicas no se adapten adecuadamente a su nueva realidad, pudiéndose considerarse en algunas ocasiones como ciudadanos de segunda, al no poder ejercer plenamente todos sus derechos al enfrentar limitaciones materiales que se lo impiden.

Inclusive, muchas veces los adultos mayores son víctimas de abusos físicos, emocionales o ambos y no pueden acceder, como cualquier otro ciudadano, a la protección inmediata de las autoridades policiales, ni al sistema de administración de justicia para confrontar a sus victimarios que, lamentablemente, pueden ser hasta familiares de ellos.

Debe quedar claro que la calidad de ciudadanos no se pierde cuando se alcanza determinada edad o como consecuencia de sufrir algún accidente o enfermedad que le deja secuelas físicas o intelectuales al individuo; la condición de ciudadano perdura mientras esté vivo y por ende, el Estado debe tomarlo en cuenta al diseñar soluciones institucionales destinadas a la atención de problemas comunes. Sin embargo, las dificultades para ejercitar los derechos aumentan cuando la persona envejece o se invalida.

No obstante lo anterior, no se debe olvidar que estas personas continúan siendo parte del colectivo social y que al igual que los demás, se ven afectadas por problemas comunes y dado que sus integrantes al experimentar estas problemáticas colectivas, reportan variantes particulares propias de su condición, es necesario que las políticas públicas y las instituciones públicas a través de las cuales se gestionan, sean sensibles a tales diferencias y sin pretender que las soluciones se vuelvan personalizadas, sí deben ser flexibles.

En este caso, se podría pensar que como parte de una política integral, se ejecutaran programas especiales para atender las necesidades particulares de segmentos poblacionales como los ancianos, por ejemplo. Las políticas públicas deben responder, de la mejor manera posible, al asunto que las originó; caso contrario, sería escaso el impacto logrado sobre las condiciones de vida o aspiraciones de los usuarios.

Por eso es importante hablar de institucionalidad, enfocándola desde una perspectiva sugerente, como son las funciones que debería realizar la burocracia gubernamental para garantizarles a los usuarios de política, el ejercicio pleno de sus derechos. El Estado debe propiciar entonces, la constitución y desarrollo de las instancias administrativas y jurisdiccionales donde puedan acudir los ciudadanos, cuando consideren que no se le están respetando sus derechos.

Algo similar se puede decir acerca de las instituciones públicas designadas para administrar políticas, cuando los déficit operacionales, normativos o materiales que enfrentan, les impiden cumplir razonablemente su misión, es decir, resultan incapaces para apoyar el

ejercicio de los derechos otorgados en la ley, de los destinatarios de esta última, particularmente cuando los operadores de la industria regulada infringen el compromiso contractual o moral, de entregar bienes o servicios con ciertas características de calidad a sus usuarios. Cuando pasa algo así, se pone a prueba la efectividad de la institucionalidad tejida alrededor de cierta problemática.

En esto consiste este trabajo, en destacar que la política pública y la institucionalidad deben concebirse para facilitarles a los ciudadanos el ejercicio pleno de todos sus derechos.

Más allá de la forma cómo se organice institucionalmente el Estado para gestionar políticas, la administración de los recursos públicos asignados para ello debe orientarse a la creación de valor para los ciudadanos, lo cual corresponde, en la esfera privada, a las características apreciadas por los clientes al comprar bienes y servicios, quienes manifiestan su satisfacción con la calidad de éstos, al reiterar su compra en el futuro.

En otras palabras, las instituciones públicas deben prestar servicios de calidad al usuario, lo cual exige que éstas diseñen e implementen sistemas de aseguramiento de la calidad; de hecho, el aseguramiento en calidad para la producción de bienes resulta más fácil de lograr en contraposición a la provisión de servicios.

Sobre esto último es necesario destacar que, en materia de aseguramiento de la calidad en la prestación de servicios, como su producción es simultánea al consumo, la única forma para asegurar su calidad es mediante el diseño de procesos confiables y el control permanente, ya que no se cuenta con la posibilidad de revisar el producto final antes que sea vendido.

De ahí la importancia atribuida dentro de la institucionalidad examinada, a la función desempeñada para normalizar el servicio y ejercer un control estrecho sobre la calidad del servicio público prestado por operadores privados, por parte del Gobierno y la tutela que debe realizar sobre el reconocimiento de los derechos a la seguridad social de los trabajadores, para garantizarles la reparación de daños que se le infrinjan al prestarle estos servicios.

Por otro lado, la exigencia que está poniendo la transición demográfica sobre los sistemas de seguridad social de corto plazo requiere una discusión constante, dado que esto incidirá sobre la estructura de servicios de salud prestados en el futuro, donde el porcentaje de personas adultas en edad avanzada que usarán el sistema irá creciendo con el tiempo. Igualmente irán creciendo los costos globales de la atención médica, ya que la gravedad de sus enfermedades es superior, en términos generales, a las reportadas por los niños.

Las enfermedades crónicas de los ancianos y el costo creciente de la tecnología médica se ha convertido junto con la preocupación por mantener solventes los sistemas de pensiones, en los temas de interés por excelencia de los hacedores de política social en los países desarrollados, donde se observan claras manifestaciones de este fenómeno de envejecimiento poblacional.

Hasta el momento, ha sido el desequilibrio financiero y actuarial de los sistemas de pensiones los que han recibido enorme atención en la mayoría de los países de la región latinoamericana, y las reformas observadas en los últimos años en el vecindario de los sistemas de previsión social, están más orientados a corregir las deficiencias de caja de pensiones y no, los problemas financieros latentes de los regímenes de salud, aunque ya comienzan a manifestarse con alguna frecuencia los desabastecimientos y el racionamiento en la prestación de ciertos servicios médicos a cargo del Estado.

En otras latitudes, los gastos relacionados con la atención de las personas mayores han obligado a muchos gobiernos a examinar cómo enfrentar esta reestructuración de la demanda de los sistemas públicos de salud.

Otro de los aspectos fundamentales para asegurarles a los adultos mayores participación activa en el quehacer social y cierta dignidad en esta etapa de la vida, consiste en proveerles de ingresos que le permitan gozar de alguna autonomía financiera permanente, de tal suerte que al jubilarse el trabajador no dependa exclusivamente de algún tipo de red de seguridad espontánea incierta para sobrevivir.

Naturalmente que la mejor forma para lograr esa independencia económica al momento de retirarse de cualquier tipo de actividad productiva es destinar parte de los recursos percibidos del mercado como compensación por haber participado durante algún tiempo en la producción social de bienes y servicios; esta acción consciente de ahorrar para el mañana y anticiparse a visualizar las condiciones de vida que le gustaría disfrutar después de cierta edad, constituyen la base de los programas privados de jubilación, los cuales están al alcance financiero de un pequeño grupo de la población. Para éstos, el mercado ha desarrollado alternativas de solución relativamente eficientes para enfrentar la ancianidad.

Aunque muchos pueden contar con los recursos necesarios para adquirir una solución privada para su vejez, la mayoría de personas cuando están jóvenes ven esta situación como un evento remoto y dejan pasar el tiempo, hasta que indefectiblemente llegan a viejos, dejan de trabajar y se ven en la necesidad de deshacerse de los bienes materiales que adquirieron cuando estaban trabajando (casa, carro, terreno en el mar, casa de descanso, etc.), para sobrevivir simplemente durante esa etapa de su vida.

Estas personas acumularon bienes, que también es una forma de ahorrar para el futuro, pero a diferencia del ahorro financiero, puede considerarse una forma imperfecta para sufragar los gastos periódicos que supone una pensión, especialmente en países con mercados inmobiliarios poco desarrollados, donde la realización de un bien raíz puede representar una pérdida de capital importante, dependiendo de la zona en que se encuentre.

En todo caso, no todos pueden acumular posesiones durante su vida productiva, así como tampoco todos llegan a viejos; pero entre las personas que sí lo logran, pueden identificarse muchos que carecen de bienes de los cuales desprenderse para cubrir los gastos de su vejez. Esta situación puede resultar de la carencia de recursos suficientes para ahorrar o de la falta de previsión.

Ante la primera de estas carencias, el Estado debe diseñar políticas públicas de carácter asistencialista para procurarles a estas personas algún medio para vivir cuando ya no

puedan trabajar; mientras que en el caso de la segunda, el Estado tiene que evaluar con los actores sociales correspondientes y en los espacios públicos respectivos, algunas alternativas que le permitan a los trabajadores disponer de ingresos sustitutivos para contar con cierta independencia económica cuando se jubile.

Como en el caso anterior, la causa del problema no es la carencia de recursos suficientes para ahorrar, sino la falta de previsión o la disponibilidad de instrumentos de mercado eficientes para atender las necesidades de grupos poblacionales de bajos ingresos; la solución política al problema debe contemplar que sus usuarios hagan contribuciones cuando estén trabajando para viabilizarla, es decir, debe instalarse una opción contributiva como solución a la falta de ingresos en la postrimería de la vida de los ciudadanos.

El desafío entonces, para la institucionalidad previsional consiste en la implementación de un sistema indemnizatorio efectivo, que además de considerar el pago de pensiones de invalidez y sobrevivencia, para los familiares de los asegurados cuando éstos fallecen, considere pensiones de vejez razonables. Hablar de sistema indemnizatorio supone la concurrencia de eventos contingentes, activos e intereses asegurables y criterios para el reconocimiento de reclamos por siniestros, entre otros aspectos.

Los activos asegurados están constituidos por la corriente de ingresos percibidos por el trabajador e indirectamente por su familia, gracias al trabajo del primero (salario), de tal manera que el monto indemnizable debe fijarse en función de la referida variable, teniendo presente todos los elementos que están detrás del principio, entre los cuales cabe destacar que el propósito del seguro no es lucrarse, sino compensar parcialmente la pérdida sufrida por un siniestro (muerte, invalidez o vejez). De ahí que las pensiones no tendrían que coincidir con el salario que devengaba el trabajador cuando se jubiló, invalidó y falleció.

Lo que hay que tener bien claro es que cuando las políticas no se gestionan a través de instituciones públicas y parte de los productos externos que los usuarios deberían recibir del ámbito organizacional concebido para tales propósitos, son servicios públicos y por ende, la expresión material de los derechos otorgados mediante leyes o procedimientos que conciten

jurisprudencia sobre la materia, el Estado debe delegar el control de su prestación a una o más instituciones públicas relativamente especializadas en este campo de competencias.

Para la prestación de servicios públicos se puede prescindir de la provisión directa de éstos por parte del Estado, pero no del control estricto de la prestación, ya que la delegación a terceros no lo libera de la responsabilidad que tiene de garantizar su entrega, en las condiciones que la ley lo señala. Esto viene siendo como el caso de una empresa que ha sido contratada para el suministro de bienes o la prestación de servicios, que por razones operativas o financieras, decide subcontratar a otra para que lo haga en su nombre; en caso de reclamos de sus clientes no podría desligarse de su responsabilidad por la calidad del bien o del servicio prestado.

El Estado está en la obligación de prestar los servicios públicos a los usuarios que la ley establezca; los medios para hacerlo pueden variar, pero no su responsabilidad por la calidad del servicio, donde ésta supone, entre otros aspectos, la satisfacción esperada de él y su conformidad con ciertos estándares o normas. No hay que olvidar la discusión iniciada a penas, algunos párrafos antes, sobre los fines y medios previsionales, cuya confusión entre ambos términos puede desenfocar las políticas públicas en esta materia y dañar la institucionalidad a disposición del ciudadano.

Además, vale la pena tener presente la diferenciación que se hizo sobre las acepciones de clientes y derechohabientes, lo cual es básico para la aplicación correcta de la categoría de usuario de una política, que aunque se recurra al sistema de precios para la racionalización del uso de los servicios públicos, no por ello se convierten en servicios privados y los destinatarios de la política, en simples clientes, particularmente cuando el Estado decide por diversas circunstancias, dar en concesión la provisión directa de éstos.

Esto último introduce algunos elementos adicionales y de carácter fundamental para el diseño efectivo de la institucionalidad previsional, ya que supone analizar qué parte del servicio será prestado a través de instituciones públicas o concesionarios privados, sin

olvidar que la concesión no representa liberación alguna para el Estado de su responsabilidad ante los gobernados y ciudadanos.

Nos encontramos ahora preparados para destacar como relevante en este trabajo, no los elementos formales como sería abordar la discusión sobre la fiscalización de todos los servicios regulados por el Estado desde una sola institución con amplias competencias legales ^{17/}, o a través de varias especializadas (instituciones públicas delegadas para gestionar las políticas de pensiones en El Salvador), que aunque importante no constituye el nudo gordiano del análisis.

Este documento está centrado, más que todo, en las funciones que se deben ejercitar, en el ámbito organizativo dispuesto para gestionar integralmente las políticas públicas de pensiones. No está de más recalcar aquí, que el propósito final de cualquier arreglo institucional es garantizar la provisión del servicio público a que se refiere el artículo 50 de la constitución política y los destinatarios, los trabajadores que experimentan algún estado de necesidad.

Si por principios, el Estado está obligado a prestar los servicios públicos a los usuarios que define la Ley, una de sus funciones básicas deben girar en torno a la regulación del servicio, el control de la calidad, la promoción de mejoras cuando así se considere conveniente para los intereses de los afiliados, la sanción de discrepancias entre la norma y el servicio prestado; así como, la disposición de instancias administrativas y judiciales para que el trabajador reciba una reparación justa por los daños sufridos ante una eventual falla al momento original de reconocerle sus derechos. Esto es de suma importancia por la naturaleza de los servicios de la seguridad social, los cuales son irrenunciables y por lo tanto, no se pueden compensar, por más mediación que exista para resolver este tipo de fallas en cualquier sistema.

¹⁷ / Esta alternativa de arreglo institucional, fue comentada por el Superintendente de Pensiones de Costa Rica, Javier Cascante, durante un evento realizado en El Salvador en el 2005, que giró en torno a fiscalización con base en la administración de riesgos, haciendo una remembranza del Leviatán de Hobbes, en cuanto a la concentración de funciones en una institución descomunal que supervisara todos los servicios regulados por el Estado, incluyendo la industria de electricidad, telecomunicaciones, valores, pensiones, seguros y libre competencia, apelando al argumento de las economías de escala y de alcance.

Dichos derechos deben reconocerse plenamente al trabajador, sin embargo, es válido que se le resarzan los daños ocasionados por un mal procedimiento de otorgamiento de beneficios, sin que esto se entienda como una compensación en detrimento de la indemnización que por ley le corresponde.

Tal situación supone que parte de las funciones a cargo de la institucionalidad analizada deben incluir la creación de una especie de tribunal administrativo especializado en dirimir, amistosamente, cualquier falla que pueda presentarse en el sistema y que perjudique a los afiliados, cuyas resoluciones sean resultado de tamizar reclamos contra los operadores directos de éste, a través de la criba de la norma.

Esto sería como una especie de tribunal de derecho sin competencias judiciales, pero con la calidad técnica para establecer con precisión las desviaciones entre la práctica y la norma, en procura de la tutela de los derechos de los trabajadores; sin que sea necesaria la creación de una especie de procuraduría del afiliado, ya que la experiencia en otros países ha demostrado que aunque se instale este tipo de figura, no pasa de ser una instancia intermedia entre la autoridad competente y los afiliados, convirtiéndose este procurador en una especie de representante de los intereses de los asegurados, quien procura resolver las disputas entre éstos y los operadores, pero cuando fracasa, debe intervenir necesariamente la autoridad correspondiente, primero a nivel administrativo y luego judicial.

Cualquier arreglo que se logre en todo caso, debe conducir al respeto pleno de los derechos de los trabajadores, sin que esto signifique satisfacer pretensiones no apegadas a derecho. Dado que los trabajadores no constituyen simples clientes como sucede con servicios privados, a pesar que su prestación puede estar condicionada a la suscripción formal de algún tipo de contrato mercantil.

Por ejemplo, tendrían que compensarse con cargo a los recursos propios de los operadores del sistema, los daños económicos ocasionados, temporalmente, por el atraso injustificado en el otorgamiento de una pensión, por el error en los cálculos de beneficio -ya sea por

reconocimiento de menos años que los cotizados o un promedio salarial inferior al que debe servir de base para determinar la indemnización de la pérdida del salario (pensión)- o al dejar por fuera del reconocimiento de derechos de pensión por sobrevivencia, a un beneficiario de un afiliado que hubiere fallecido.

Esta compensación debería estimarla técnicamente una institución administrativa del Estado y si el operador se negara a resarcirle los daños al trabajador, debería habilitarse para llevar su reclamación a una instancia judicial para hacer valer su pretensión; todo esto debería ser independiente de la rectificación en el reconocimiento del derecho del trabajador por parte del operador.

No se puede concebir una situación en que se le ocasionen daños a un afiliado, por una definición deficiente de los procesos administrados por los operadores y que no se le compense por ello. Esta situación obligaría a los operadores a adoptar sistemas de aseguramiento de la calidad en la prestación del servicio, que como se dijo anteriormente, es la única manera de garantizar su calidad, ya que este tipo de productos se consumen simultáneamente.

Las conclusiones de la autoridad administrativa deberían ser cuasi vinculantes para los operadores, ya que sin pretender privar a estos últimos de su derecho de apelar sus actos administrativos, se le debería de dotar a las instituciones públicas competentes, de los medios técnicos y jurídicos que les permitan establecer una relación de respeto mutuo con la industria. Estas facultades sancionatorias no deberían ser únicamente formales, sino que efectivas.

La idea no consiste en crear las condiciones para el abuso de autoridad por parte de las instituciones públicas, sino que en hacer efectiva la responsabilidad del Estado en velar por el respeto de los derechos de los trabajadores.

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.

Adicionalmente, a la institucionalidad le correspondería diseñar los procedimientos mínimos necesarios que sirvan de referencia a los operadores para la definición de sus procesos; estos procedimientos tendrían que recoger los parámetros necesarios para la comprobación de los derechos de los trabajadores y la determinación monetaria de los mismos, dejando a los operadores la libertad para mejorarlos y evaluar cómo controlar los riesgos asociados con su administración, a fin de atenuarlos.

Tales parámetros deben ser lo suficientemente claros como para evitar que los operadores los mal interpreten y terminen diseñando procesos vulnerables a falla como resultado a una inadecuada promulgación de una norma. Lo que debe evitarse a toda costa, es coadministrar el sistema entre el Estado y el mercado, de tal manera que la delimitación de responsabilidades se torne difusa y la autoridad, mediante la emisión de actos administrativos, termine liberando de responsabilidad a los operadores del régimen, ante posibles errores que cometan al momento de reconocerle sus derechos a los afiliados.

Esto significa que, hasta donde sea posible, la normativa emitida debe ser autoaplicativa, es decir, que no requiera de una aprobación previa por parte de la autoridad competente. Caso contrario, se introducen ciertos elementos en el sistema que favorecen la arbitrariedad y el abuso de poder.

Como parte de la norma emitida por el Estado, deben consignarse disposiciones que eviten los conflictos de interés entre agente y principal, ya que el operador puede llegar a favorecer a sociedades relacionadas al administrar los recursos de los afiliados al sistema. Las instituciones deben permanecer vigilantes que los recursos financieros, datos y titularidad de derechos de los trabajadores, no se vean expuestos a distorsiones en su manejo, donde el concesionario de la prestación del servicio termine convirtiéndose en el principal beneficiado del régimen de seguridad social.

Esto obliga a trabajar en la supervisión del gobierno corporativo de los operadores directos del servicio, a fin de prevenir conflictos de interés que afecten a los afiliados. Aquí no importan tanto las relaciones intracorporativas que involucran exclusivamente el patrimonio de los operadores.

Por otro lado, dado que una parte del sistema de pensiones debe ser de carácter contributivo, según lo planteado antes en este documento, otra de las funciones de la institucionalidad consiste en dotarse de los mecanismos necesarios para evitar la evasión de la responsabilidad de los contribuyentes y sancionar además, cualquier intento doloso de aprovecharse de él, mediante algún tipo de fraude.

La constitución política es sumamente clara al señalar que los empleadores son los responsables por el pago de todos los beneficios relacionados con la seguridad social, si éstos no hacen las aportaciones que le corresponden, al sistema de seguridad patrocinado por el Estado.

Esto último significa que, si el empleador está en mora con el sistema en el momento en que uno de sus trabajadores es afectado por alguno de los eventos contra los cuales le protege el régimen de pensiones, él tendría que asumir totalmente los gastos relacionados con su indemnización o la de su familia, dependiendo de cuál sea el caso.

La institucionalidad debería proteger al asegurado, sin importar que su empleador estuviera en mora, ya que él no debería soportar las consecuencias negativas de las acciones de terceros, en este caso, las de su patrón.

La recuperación de la mora y la delimitación de responsabilidades en caso que ésta afecte temporalmente a un afiliado, debería ser otra de las funciones asumidas por la institucionalidad previsional.

También debería diseñar los mecanismos necesarios para que el afiliado disponga, en el momento oportuno, de la información relacionada con las contribuciones hechas al sistema,

sin tener que verse en la situación de presentar información para complementar la disponible sobre el tiempo cotizado; de hecho, la carga de la prueba debería recaer en el sistema y no en él, particularmente porque al trabajador se le dificulta su recuperación. El régimen creado debería ser amigable con sus usuarios.

En algunas ocasiones, aspectos tan delicados como la determinación médico-científica del grado de invalidez de los usuarios de la política de pensiones, también son asumidas por la institucionalidad diseñada para su administración, ya que la emisión de dictámenes de invalidez pueden convertirse en un verdadero negocio, un tema difícil de controlar y una invitación al fraude en contra del sistema.

Esta función está inserta en la cadena de valor del servicio mismo y de la eficacia y eficiencia con que se realice, dependerán en alguna medida, los tiempos de respuesta del proceso completo de otorgamiento de pensiones de invalidez.

Para evaluar los impedimentos físicos e intelectuales de los trabajadores, las instituciones delegadas para la vigilancia de esta industria regulada, debe apropiarse de la logística necesaria para evaluar rigurosamente a los afiliados que están tramitando pensiones de invalidez.

En este mismo sentido y considerando que los dictámenes emitidos pueden condicionar la entrega de una pensión al trabajador, cabría esperar que la entidad encargada de esta función estuviera preparada para responder reclamos de solicitantes inconformes o de operadores que discrepan del grado de invalidez del usuario, de su origen y de la fecha en que tal condición se considera irreversible y requiere de medidas indemnizatorias.

La normalización del régimen de pensiones, el control de calidad de los procesos involucrados en el otorgamiento de beneficios, la sanción de las desviaciones entre la práctica y la norma por parte de los operadores directos del sistema, la tutela de los derechos de los trabajadores, la atención de los problemas de mora de cuotas previsionales, la promoción del conocimiento sobre los derechos y obligaciones de los actores que

participan en el sistema y el desarrollo de algunas tareas operativas de la cadena de valor del servicio, son entonces, algunos de las funciones relevantes que deben gestionarse desde la institucionalidad previsional, en beneficio de los usuarios de la política pública de pensiones.

14. 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.
- 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>
- 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.
- 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; Institucionalidad previsional y ciudadanía en El Salvador, Fundación Nacional para el Desarrollo, revista Alternativas para el Desarrollo # 99, El Salvador Junio/Agosto 2006.
- TORRES LOPEZ, Juan; Pensiones públicas. ¿y mañana qué?, Editorial Ariel, España 1996.

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