

UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO  
RECINTO DE RÍO PIEDRAS  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
ESCUELA GRADUADA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
ROBERTO SÁNCHEZ VILELLA

**LA REFORMA DE LOS SISTEMAS DE RETIRO DE PUERTO RICO Y CHILE:  
UN ANÁLISIS COMPARATIVO**

POR:

**ANA G. CRUZ CARO**

Proyecto de investigación sometido a la Escuela Graduada de Administración Pública como parte de los requisitos para obtener el grado de Maestría en Artes en Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras

Mayo 2024

UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO  
RECINTO DE RIO PIEDRAS  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
ESCUELA GRADUADA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
ROBERTO SÁNCHEZ VILELLA

HOJA DE APROBACIÓN DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN DE

**ANA G. CRUZ CARO**

TITULADO

**LA REFORMA DE LOS SISTEMAS DE RETIRO DE PUERTO RICO Y CHILE:  
UN ANÁLISIS COMPARATIVO**

Aprobado por:

José Luis Colón González,  
Ph.D  
Catedrático Auxiliar

\_\_\_\_\_  
Firma

**22 de mayo de 2024**

\_\_\_\_\_  
Fecha

## **Resumen**

Los sistemas de retiro para los empleados gubernamentales están pasando por graves situaciones de fondos para cumplir con sus obligaciones. Esta investigación estudia la Reforma del Sistema de Retiro de los empleados del Gobierno de Puerto Rico para analizar los cambios en su estructura.

El objetivo es describir los factores que han ocasionado que se realicen reformas a los sistemas de retiro y su repercusión para los empleados activos y los jubilados. Mediante análisis de datos y revisión de literatura se explora el nuevo plan de aportaciones definidas como estrategia para proteger la estabilidad financiera, la calidad de vida y la seguridad social de los jubilados en PR y se analizan las iniciativas del modelo de pensiones de Chile. Los resultados indican que los cambios fueron necesarios para garantizar el pago de las pensiones de los jubilados sin afectar la situación fiscal del país. Sin embargo, se recomienda continuar buscando estrategias para el fortalecimiento del sistema. Estos hallazgos requieren la continuación de la creación de medidas por parte del gobierno para crear reglamentación y política pública para continuar la viabilidad fiscal, la integridad de la administración pública y su gestión.

**Palabras claves:** sistema de pensiones, seguridad social, retiro, pensión, jubilados

## **Introducción**

Los sistemas de pensiones del servicio público buscan proveer beneficios a los empleados contra los riesgos de la edad avanzada, incapacidad, muerte o cesantía, con el objetivo de inducir a personas a entrar y permanecer en este. En el caso de Puerto Rico, históricamente los sistemas de pensiones fueron unos de los mayores atractivos para el reclutamiento y retención de empleados públicos (Cordero Nieves, 2014). En la actualidad, la mayoría de los países donde existen sistemas de retiro para los empleados gubernamentales, están pasando por graves situaciones de fondos para cumplir con sus obligaciones. Durante los últimos años han impuesto fuertes presiones sobre las finanzas de los países, creando la necesidad de establecer reformas a los sistemas de retiro.

En Puerto Rico existen cinco sistemas de pensiones gubernamentales: el Sistema de Retiro de la Judicatura, Sistema de Retiro de Maestros del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Sistema de Retiro de la Universidad de Puerto Rico, Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno de Puerto Rico y el Sistema de Retiro de la Autoridad de Energía Eléctrica. No obstante, para efectos de esta investigación nos centramos en el Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno de Puerto Rico. Entre los factores que han motivado las reformas implementadas a los sistemas de retiro se encuentran el crecimiento de la población de envejecientes, la jubilación anticipada, la administración deficiente y las prestaciones de costos excesivos, los cuales, en muchas ocasiones, no han sido atendidos adecuadamente por el gobierno de los países afectados.

Por esta razón, a través del mundo se han llevado a cabo reformas a los sistemas de pensiones cuando los problemas económicos les han impedido cumplir con sus obligaciones. Países europeos, como los latinoamericanos, se encuentran trabajando en reformas para sus

sistemas de retiro debido a los problemas financieros que atraviesan. Es apremiante que el gobierno comience a tomar las medidas necesarias para resolver los problemas financieros de los sistemas de retiro. Pues, de no tomarse acción inmediata, los sistemas seguirán liquidando sus activos para poder cumplir con las obligaciones contraídas con sus participantes y, además, el gobierno se vería en la obligación de hacer asignaciones millonarias anuales a los sistemas, lo que afectaría, considerablemente, el presupuesto operacional del país.

### **Objetivos**

Los objetivos que persigue esta investigación son los siguientes:

- a) examinar las leyes aplicables al Sistema de Retiro de los Empleados Públicos del Gobierno de Puerto Rico;
- b) describir los factores que han ocasionado que se realicen reformas a los sistemas de retiro y su repercusión para los empleados activos y los jubilados;
- c) analizar el modelo de pensiones de Chile para fomentar las estrategias impulsadas que han sido exitosas y que sirvan de base para desarrollar un plan que contribuya a un Sistema de Retiro efectivo y permanente.

Cónsono con lo anterior, se han establecido las siguientes preguntas de investigación:

- a) ¿Qué leyes establecieron las disposiciones y reglamentación de los planes de pensión y sus compensaciones?
- b) ¿Cuáles fueron los factores que han deteriorado e impactado la solvencia fiscal del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno Central de Puerto Rico?
- c) ¿Qué impacto tuvieron las Reformas propuestas en el modelo chileno de pensiones en dicho país, y cómo estas pueden contribuir al fortalecimiento del caso de Puerto Rico?

## **Marco teórico**

Esta investigación se desarrolla en el estudio conceptual de la seguridad social y el contexto de los postulados de algunas teorías más reconocidas en la administración pública. La seguridad social es una de las políticas más importantes de un país, ya que refleja la cantidad de recursos que los gobiernos destinan a ella. El significado de las pensiones se relaciona con el ideal igualitario y tiene como respaldo el estado de bienestar y las políticas sociales (Morales, 2005).

Usamos de referencia la teoría social sobre los cambios sociales y económicos del envejecimiento, expuesta por la Dra. Jacqueline L. Ángel, quien se desempeña como profesora de Asuntos Públicos y Sociología, afiliada al Centro de Investigación de la Población y el Centro de Ciencias del Envejecimiento y la Población de la Universidad de Austin, Texas; y el Dr. Richard A. Settersten, Jr. profesor de Desarrollo Humano y Ciencias de la Familia y director de la Facultad de Ciencias de la Salud Social y Conductual de la Universidad Estatal de Oregón. Los autores establecen que el curso de vida típico ha cambiado en las últimas generaciones.

Dado que las personas viven más tiempo se ha disminuido y retrasado la tasa de matrimonios y nacimientos, situación que tiene un impacto directo en el desarrollo económico, social e implicaciones financieras para la planificación de la jubilación. Las opciones se complican por las incertidumbres relacionadas a la situación económica que enfrentan los sistemas de retiros y seguridad social. Esto acentúa la urgencia de establecer políticas públicas adecuadas y funcionales.

La teoría social es pertinente al estudio de investigación por el efecto que tiene en las personas jubiladas, en la medida en que los sistemas de retiro enfrenten crisis y no tengan estabilidad financiera, lo que podría afectar la calidad de vida y la seguridad social. En Puerto

Rico, los sistemas de seguridad social, asistencia pública y sistemas de retiro son las fuentes principales de ingreso de las personas de edad avanzada (Soto-López, 2011). Estas personas son uno de los grupos menos capaces de asistir económicamente (Cotlear, 2011). En los países que tienen sistemas de pensión bien desarrollados, el nivel de pobreza de los adultos mayores es más bajo que en otros países.

Aunque los sistemas de pensiones a nivel mundial han pasado ante diferentes crisis económicas, el Sistema Chileno de Pensiones es considerado un modelo exitoso, el cual se ha replicado en varios países de Latinoamérica desde la década de 1990. Por lo tanto, es importante tomar en consideración los cambios en la estructura del sistema de pensiones de manera que emulan aquellas operaciones administrativas que le han permitido estabilidad financiera.

### **Metodología**

La presente investigación tiene un enfoque cualitativo. De acuerdo con Hernández Sampieri, et. al. (2014), en una investigación bajo el enfoque cualitativo, se pretende describir, comprender e interpretar los fenómenos, a través de las percepciones y significados producidos por las experiencias de los participantes, para que el investigador forme creencias propias sobre el fenómeno.

El alcance será descriptivo, ya que los objetivos pretenden medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables a las que se refieren. Este enfoque comienza con una idea, de la misma surgen los objetivos y las preguntas de investigación, luego se procederá a analizar la literatura y se construye el marco teórico. El mismo se adapta porque es el que nos va a permitir estudiar y entender las formas de funcionamiento y los cambios que afectan a las sociedades con énfasis en las generalizaciones sobre su estructura y desarrollo. Esta es pertinente al estudio de investigación ya que los

participantes deben tener conocimiento de la situación fiscal y por qué se han tenido que realizar los cambios en la estructura de los sistemas de retiro. Surge la hipótesis, luego se recolectan los datos, se analizan los mismos y finalmente se trabajan y presentan los resultados como señala Hernández Sampieri (2014).

Como enfoque secundario se utilizará el institucional. Este estudia y tiene por finalidad encuadrar jurídicamente los fenómenos políticos a partir del análisis de los textos constitucionales. También estudia la organización y las funciones del Estado, las leyes que regulan su actuación, normas, mecanismos, procedimientos y organizaciones formales (Valenzuela, 2004). La estrategia de recolección de datos es documental.

Para desarrollar la investigación, revisamos informes anuales de los Sistemas de Retiro, informes financieros y leyes aplicables. Entre estas evaluamos las siguientes: Ley Núm. 447 de 15 de mayo de 1951, mejor conocida como la Ley del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno de Puerto Rico; Ley Núm. 116 de 6 de julio de 2011, la Ley Núm. 191 de 20 de agosto de 2012 y la Ley Núm. 3 de 4 de abril de 2013 con el propósito de comprender las causas de la crisis del sistema y los elementos característicos de la reforma para garantizar la capacidad del sistema y el pago de las pensiones.

Además, revisamos datos demográficos del Censo 2020, auditorías realizadas por la Oficina del Contralor de Puerto Rico, estudios realizados sobre el acelerado ritmo de envejecimiento poblacional en Puerto Rico del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, comunicados de prensa, así como el estudio del Dr. Hernán Vera, catedrático de Administración Pública y decano del Colegio de Estudios Graduados en Ciencias de la Conducta y Asuntos de la Comunidad de la Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico, Recinto de Ponce, sobre el perfil socioeconómico de las personas jubiladas. De igual forma, consultamos el repositorio de la



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la tesis de maestría en Administración Pública de la estudiante Mildred Concepción Muñoz, “El impacto de la Ley Núm. 3 del 4 de abril de 2013 en el Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno de Puerto Rico”.

Por otro lado, exponemos información relacionada con reformas de sistemas de pensiones de otros países con énfasis al modelo de pensiones de Chile, mediante estudios, artículos, reportajes de periódicos y otras fuentes secundarias de organismos internacionales que se encargan de investigaciones y publicaciones del gasto público en los sistemas de pensiones como: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), repositorios de congresos, conferencias y conversatorios sobre sistemas de jubilaciones y pensiones.

### **Revisión de literatura**

Para comprender la función de los sistemas de retiro es importante definir el concepto de seguridad social. Este es un campo de bienestar social relacionado con la protección social o la cobertura de las necesidades socialmente reconocidas, como la pobreza, la vejez, las discapacidades, el desempleo, las familias con niños y otras. La Organización Internacional del Trabajo manifiesta que la seguridad social se comprende como: la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia (Organización Internacional del trabajo, 2001).

Por otra parte, el concepto retiro se puede definir como el momento en que una persona se separa de un trabajo pagado por razón de edad o incapacidad. Uno de los términos que se utiliza haciendo referencia al retiro es jubilación. Esta filosofía considera una pensión como pago de ganancias que los empleados han acumulado durante sus años de vida laboral y que les pertenece una vez cumplan con un número de años de servicio específico, aun cuando no permanezcan con el mismo patrón hasta su retiro. Esta filosofía fue aprobada en 1948 por la Corte de Apelaciones (7mo circuito) en decisión de *Inland Steel Company vs. NLRB*, y ratificada por la Corte Suprema en 1949.

Antes de esa decisión, los patronos no estaban obligados a negociar con los sindicatos sobre las jubilaciones. Más adelante los sindicatos tuvieron éxito al negociar beneficios de jubilación con algunas de las compañías más grandes de los Estados Unidos. Estos éxitos ayudaron a establecer un precedente para que los sindicatos de otras industrias demandaran beneficios similares para sus empleados.

El Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno de Puerto Rico se creó en 1951 como un plan de beneficios definidos. Desde sus comienzos, el sistema no contó con las aportaciones adecuadas para mantener un nivel saludable de solvencia. El sistema fue diseñado como uno de beneficio definido cuyas pensiones estaban fijadas por ley y no dependían del monto de las aportaciones que hicieran los patronos y los empleados. Por otro lado, la ley estableció un nivel de aportación que no estaba ligado a los beneficios que tenía que pagar el sistema y tampoco se ajustaba a los cambios económicos o actuariales que afectan el nivel de beneficios.

Aunque la ley contemplaba que los patronos tuvieran que hacer aportaciones suplementarias en la medida que los beneficios aumentaban, éstas nunca se hicieron. Para

agravar la deficiencia en el diseño original del sistema, una serie de leyes aprobadas entre el 1960 y el presente fueron debilitando las finanzas del sistema al aumentar los beneficios sin contar con aportaciones adicionales. La Ley 91 del 19 de junio de 1968, creó la pensión por mérito por treinta años o más de servicio. Esta aplicaba a los empleados bajo la Ley 447 de 1951. El 28 de febrero de 1972, se aprobó la Ley Núm. 5, la misma cambió el cálculo de salarios promedios de 5 años a los 36 meses más altos para los beneficiarios bajo la Ley 447. El 4 de junio de 1980, se aprobó la Ley Núm. 98, la cual extendió el aguinaldo de navidad a los pensionados. El Gobierno nunca realizó la aportación patronal recomendada por los actuarios para poder cubrir los beneficios del retiro.

La legislatura aprobó la primera reforma a la estructura del sistema mediante la Ley 1 de 1990 para mantener la solvencia del sistema y garantizar el pago de las pensiones. Esta ley aumentó las retribuciones mensuales correspondientes a patronos y a empleados en un 9.275% y 8.725%, respectivamente, y modificó la estructura de beneficios. Los empleados que ingresaron al Sistema de Retiro luego del 1 de abril de 1990 tenían la opción de un retiro opcional, a partir de los 65 años de edad y un mínimo de 10 años de servicios acreditados.

El importe de la anualidad sería el 1.5% de la retribución promedio, multiplicado por el número de años de servicios acreditados. Los empleados ingresados al Sistema previo a la enmienda del 1990, tenían derecho a una “pensión por mérito” de 75% de su salario promedio si contaban con un mínimo de 30 años de servicio y con una edad de al menos 55 años, o en la alternativa una anualidad del 65% de salario con 30 años de servicio sin requisito de edad mínima. Además, se retiraron con todos los beneficios, entiéndase: bono de navidad, bono de verano, bono de medicamentos y aportación patronal para su plan médico.

La Ley 10 del 21 de mayo de 1992 añadió un ajuste trienal. A través de esta se aumentaron en 3% todas las anualidades vigentes que se pagaban por edad, años de servicio o incapacidad. A partir de esta ley, las pensiones de los jubilados se aumentaban cada tres años a partir de la fecha de jubilación en 8% sobre los primeros \$200.00 de su pensión mensual y un 2% sobre el exceso de \$600.0 hasta el total de toda la pensión.

Ocho años después, con la aprobación de la Ley 441 del 26 de diciembre de 2000, se estableció un Coordinador Agencial para asuntos del retiro. Esta ley establece que cada autoridad nominadora debe nombrar un coordinador agencial para asuntos de retiro que debe estar capacitado para diseñar y realizar estudios e investigación sobre asuntos del sistema de retiro y se desempeñará en la Oficina de Recursos Humanos o de Personal de la Autoridad. El impacto económico directo de este nombramiento recae en la agencia nominadora.

La Ley Núm. 37 del 13 de junio de 2001 aprobó el bono de verano. Mientras que la Ley 155 del 27 de junio de 2003 aprobó el bono de medicamentos a los pensionados. Con la Ley 156 del 27 de junio de 2003, el pago de ambos bonos ascendía a \$100.00 por pensionado aumentó el mínimo de la pensión a \$300.00. La Ley 35 del 24 de abril de 2007, por su parte, aumentó la pensión mínima a \$400.00.

En el año 2010, se creó una comisión para reformar el sistema. Para esa fecha, el Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno de Puerto Rico, el Sistema de Retiro de la Judicatura y el Sistema de Retiro de los Maestros se encontraban en una situación fiscal crítica. Los tres sistemas operaban con déficits de caja significativos, pagando aproximadamente 679 millones de dólares más al año de lo que recibían de aportaciones. Los principales organismos que trabajaron en la búsqueda de medidas que pudieran diseñar un plan que corrigiese el déficit a largo plazo fueron la Comisión Especial Permanente sobre los Sistemas de Retiro, el Banco Gubernamental

de Fomento y la Administración de los Sistemas de Retiro.(Comisión Especial Permanente sobre los Sistemas de Retiro, 2013).

Entre las primeras opciones que se evaluaron para equilibrar los sistemas de retiro se encontraban: aumentar las aportaciones de los empleados, aumentar las aportaciones del patrono y disminuir los beneficios de los empleados. Sin embargo, se llegó a la conclusión de que, aunque estas medidas eran las más comunes, no brindaban una solución de fondo al problema. Las medidas tomadas para combatir el déficit actuarial no fueron suficientes para corregir la situación. Estas medidas fortalecen y alivian la crisis a corto plazo, pero no presentaban un remedio al problema mirando hacia el futuro. Fue por esta razón que procedimos a investigar y evaluar diferentes Sistemas de Retiro de Estados Unidos y Latinoamérica con el objetivo de identificar sistemas de retiro públicos y privados que fueran exitosos y pudiesen contribuir a la solución de la crisis de los sistemas de retiro del gobierno de Puerto Rico.

Una de las tácticas utilizadas para explorar los diferentes sistemas de retiro en el mundo fue el Primer Congreso de los Sistemas de Retiro de Puerto Rico. Este se llevó a cabo en 1995 en el Hotel Palmas del Mar en Humacao, Puerto Rico, y contó con la participación de funcionarios de Chile, Argentina, Bolivia, Ecuador y Estados Unidos con experiencia en los procesos de reestructuración y privatización de sus países. El invitado especial fue Julio Bustamante, superintendente de la Administradora de Fondo de Pensiones en Chile.

A pesar de la iniciativa, no se encontró información sobre alguna implementación relacionada a las sugerencias emitidas en el congreso. La legislatura volvió a trabajar con el déficit actuarial y aprobó la Ley Núm. 305 de 1999, conocida como “Reforma 2000”, para los empleados públicos que comenzaron a cotizar a partir del 1 de enero de ese mismo año. Bajo la

Reforma 2000 se creó un “Programa de Cuentas de Ahorro para el Retiro”, el cual consistía en el establecimiento de una cuenta de ahorro para cada participante del Sistema. Estas cuentas se acreditarán con las aportaciones de cada participante y su patrono, además de la rentabilidad de inversión. El beneficio a proveerse a cada participante a su separación del servicio, ya fuera por jubilación o de otra manera, dependería del monto total acumulado en su cuenta de ahorro.

### **Causas de la crisis del Sistema de Retiro del Gobierno de Puerto Rico**

Con la Ley Núm. 221 de 9 de agosto de 1998, se propuso aumentar en un tres (3) por ciento las pensiones concedidas bajo las disposiciones de la Ley Núm. 447 de 15 de mayo de 1951, según enmendada, concedidas con efectividad al 1ro. de enero de 1995 o antes; y proveer los fondos necesarios para cubrir el impacto de dicho aumento, que los municipios y las corporaciones públicas pagaran anualmente el costo de este aumento a las anualidades de los que fueran sus empleados antes de pensionarse.

Entre otros factores que contribuyeron a la crisis, identificamos los siguientes:

- a) aportaciones inadecuadas - desde sus comienzos, el sistema no contó con las aportaciones adecuadas para mantener un nivel saludable de solvencia.
- b) impacto de las leyes especiales - el costo anual de los beneficios concedidos por Leyes Especiales es de alrededor de \$212 millones. La fuente de pago de los beneficios concedidos por las leyes especiales proviene casi en su totalidad del Fondo General o del presupuesto de otras entidades gubernamentales. Por lo tanto, estos beneficios no deberían ser pagados con activos del Sistema. Sin embargo, muchas veces el Fondo General, las corporaciones públicas y municipios que tienen la responsabilidad de pagar los beneficios concedidos por estas Leyes Especiales simplemente no las pagan, causando

que sea el Sistema quien tenga que incurrir en estos gastos, agravando de esta manera el déficit. (Ley Núm. 3 de 2023). (P. de la C. 888).

- c) programas de retiro temprano - El gobierno comenzó a promover los programas de retiro temprano en el 1994 con el fin de reducir el tamaño de la plantilla laboral. Aunque estas medidas redujeron los gastos de nómina, partida que representa una porción sustancial del gasto del Fondo General, el retiro temprano redujo los ingresos al sistema pues causó una disminución proporcional en las aportaciones patronales. (Ley Núm. 3 de 2023). (P. de la C. 888).
- d) cambios en la expectativa de vida de los participantes - El aumento en la expectativa de vida obliga al Sistema a sufragar pensiones por más tiempo de lo concebido al momento de fijar las edades de retiro en la legislación, lo cual ha tenido un impacto negativo en las arcas del Sistema.
- e) programa de préstamos personales - El Sistema de Empleados Públicos ofrece y administra un programa de préstamos personales, préstamos hipotecarios y préstamos para viajes culturales para los participantes del plan de retiro. Los participantes pueden obtener hasta un máximo de \$5,000 en préstamos personales para cualquier uso. En el 2007, el Sistema aumentó esta cantidad a \$15,000, lo cual resultó en una merma en el efectivo del Sistema de aproximadamente \$600 millones entre 2007 y 2010. Con un balance de \$804 millones a diciembre de 2012, los préstamos personales representaron alrededor de la mitad de los activos netos del Sistema de Empleados Públicos y fueron un obstáculo a su solvencia. (AAFAF, 2022).
- f) emisión de bonos de obligaciones de pensiones - Aunque la emisión de bonos logró una inyección de fondos que representó una extensión en la vida de los activos del Sistema de

5 a 6 años, el Sistema de Empleados Públicos tiene la obligación de pagar estos bonos de las aportaciones patronales que recibe. Esta deuda tiene un repago de casi 50 años, durante los cuales el Sistema de Empleados Públicos tendrá que pagar alrededor de \$6,000 millones en intereses además de repagar su principal, una cantidad equivalente a aproximadamente 4 años de pagos de beneficios a los jubilados. (Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico, 2022).

Como hemos evidenciado, durante las últimas décadas han ocurrido cambios que incidieron adversamente y aumentaron el deterioro de los recursos financieros del sistema. El déficit del sistema continuó en aumento y casi se duplicó en 10 años. Como resultado, la legislatura aprobó la Ley Núm. 7 de 2009, la cual conlleva el despido de miles de empleados públicos, y la Ley Núm. 70 de 2010, conocida como la Ley de Programas de Incentivo, Retiro y Readiestramiento, los cuales tuvieron gran peso en la disminución en la cantidad de servidores activos aportando al sistema.

Este factor, en conjunto con el aumento en la expectativa de vida, crearon un grave problema en el Sistema, ya que existen menos participantes y, por otro lado, los pensionados disfrutarán de los beneficios de pensión durante más tiempo debido al aumento de expectativa de vida (Programa Graduado de Demografía Recinto de Ciencias Médicas Universidad de Puerto Rico, s.f.). Además, la utilización de los fondos del sistema para financiar otras obligaciones de la Administración de Sistema de Retiro ha perjudicado la estabilidad de este.

Las dos reformas que han impactado el Sistema de Retiro para atender el déficit actuarial que enfrenta el país, la Ley Núm. 1 del 1990 y la Ley Núm. 305 de 1999, conocida como la Reforma 2000, no fueron suficientes. Ante esta situación, se aprobó la Ley Núm. 3 del 4 de abril



de 2013, el Programa Híbrido de Contribución Definida que entró en vigor el 1ero de julio de ese mismo año.

Está creó el Capítulo 5 con el título de “Programa Híbrido de Contribución Definida”; enmendó la definición de fecha normal de retiro, aumentó la pensión mínima a \$500, estableció las disposiciones que regulan cuando un pensionado reingresa al servicio, aumentó la edad de retiro, y estableció el tratamiento de los beneficios acumulados de pensionados y participantes.

Para enmendar el Artículo 1 de la Ley Núm. 37 de 2001 para eliminar el Bono de Verano para los participantes del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico; para enmendar el Artículo 1 de la Ley Núm. 155 de 2003 para eliminar el Bono de Medicamentos para los participantes del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico; para enmendar la Sección 8 de la Ley Núm. 95 de 29 de junio de 1963, según enmendada, para eliminar la aportación del Gobierno al plan médico de los participantes del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico; para enmendar el Artículo 1 de la Ley Núm. 98 de 4 de junio de 1980, según enmendada, para eliminar el Aguinaldo de Navidad para los participantes del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico; para establecer el Programa de Beneficios Adicionales para los participantes del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y añadir el nuevo artículo 5-115 del Capítulo 5 a los efectos de establecer las disposiciones transitorias y otorgarle una causa de acción a los pensionados y participantes del Sistema.

La pérdida de estos beneficios ha perjudicado a los pensionados ya que esto implica afectar a un grupo social de edad avanzada y empobrecido, precisamente porque muchos ya no pueden trabajar por distintas razones, incluidas la edad o la incapacidad.

Al mismo tiempo, la Ley Núm. 12 del 19 de octubre de 1954 del sistema de retiro de la judicatura fue enmendada por la Ley Núm. 162 de 24 de diciembre de 2013. En este caso, la asociación de jueces y un juez en particular demandaron al ELA. Sus casos fueron consolidados y juzgados en el tribunal supremo. La determinación final del tribunal fue que la reforma se aplicara solo a los jueces nombrados por primera vez a partir del 1 de julio de 2014, manteniendo inalterado el derecho de los jueces nombrados antes del 23 de diciembre de 2013 sobre sus pensiones de retiro.

Es importante conocer el desarrollo histórico, las causas de la crisis y los elementos característicos de la reforma. Las medidas de austeridad que se han implementado en Puerto Rico en la última década a través de las Leyes Núm. 7 del 9 de marzo del 2009, ley de despido injustificado; 3 del 4 de abril de 2013, ley para crear un nuevo Programa Híbrido de contribución definida y la Ley Núm. 66 del 17 de junio del 2014, Ley Especial de Sostenibilidad para declarar un estado de emergencia fiscal, fueron implementadas para evitar el colapso de los sistemas de retiro. Sin embargo, la deuda pública se triplicó y han incluido reformas laborales neo-conservadoras que han suspendiendo derechos laborales, derogado derechos adquiridos y enmendando importantes leyes laborales que han impactado negativamente la estabilidad del empleo y el sistema comprensivo de relaciones laborales, sus interlocutores e instituciones (Carlos Alá Santiago Rivera).

Todos los factores enumerados anteriormente, son la causa de la situación fiscal del Sistema de Retiro. El deterioro financiero que sufrió este ha causado los cambios impuestos a su estructura. La precaria situación de su estado financiero hizo necesaria la aprobación de la Ley Núm. 3 del 4 de abril de 2013. Esta creó un nuevo Programa Híbrido, el cual consiste en el establecimiento de una cuenta con las aportaciones individuales de cada participante del Sistema

a partir del 1ero de julio del año 2013. Además, preserva los beneficios acumulados de los empleados participantes del sistema que comenzaron a trabajar antes del 1 de enero de 2000 y que al 1 de julio de 2013 no fueran participantes del Programa de Cuentas de Ahorro para Retiro.

Por otro lado, esta ley aumentó de forma escalonada los años de servicio. En el caso de los participantes que ingresaron al Sistema antes del 1 de abril de 1990, la nueva edad de retiro aumentó de 57 años o más a 59 años; de 56 años a 60 años y de 55 años o menos a 61 años. La nueva edad de retiro para los participantes que ingresaron al Sistema luego del 1 de abril de 1990 hasta el 31 de diciembre de 1999 aumentó de 64 años o menos a 65 años. En el caso de los empleados que ingresaron al Sistema luego del 1 de enero de 2000 y que no tienen 60 años al 30 de junio de 2013 la nueva edad de retiro aumentó de 59 años a 61 años; de 58 años a 62 años; 57 años a 63 años; 56 años a 64 años y 55 años o menos a 65 años. Para aquellos que ingresaron al Sistema a partir del 1 de julio de 2013, la nueva edad de retiro aumentó a 67 años para los participantes regulares y 58 años para empleados de alto riesgo.

Los cambios a la estructura mediante la Ley Núm. 3 no fueron suficientes para mejorar el estado económico. A esto se añade la falta de aportaciones de las entidades gubernamentales. En nuestra búsqueda de datos, revisamos la tesis de maestría de la estudiante Mildred Concepción Muñoz, “El impacto de la Ley Núm. 3 del 4 de abril de 2013 en el Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno de Puerto Rico”. En esta se hace énfasis en que los resultados de la implantación de la Ley no fueron los anticipados, ya que los cambios en la estructura mediante la Ley Núm. 3 no fueron suficientes para mejorar el estado económico de los sistemas y afectaron adversamente la situación fiscal del país (Concepción Muñoz, 2016).

Posterior al 2013, debido a la cantidad de empleados que se retiraron y salieron del Sistema al aprobarse esta ley, cifra estimada en más de 12,000 empleados, y al aumento de la cantidad de pensionados, la situación actuarial del Sistema de Retiro empeoró. Como si esta situación no fuera suficiente, una auditoría de la Oficina del Contralor, publicada el 3 de septiembre de 2014, señala que se utilizaron fondos del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno para el pago de pensiones, gastos administrativos, gastos de corretaje, nóminas de pensionados, aportación anual a la Comisión Especial Permanente, pago de préstamos personales e hipotecarios, desembolsos efectuados por el Oficial Pagador y para cubrir una deuda del Sistema de Retiro de la Judicatura con el Departamento de Hacienda por sobregiros.

La Ley Núm. 106 de 2017, según enmendada, creó el nuevo Plan de Aportaciones Definidas (Plan 106), el cual contiene una cuenta individual para cada participante de los sistemas de retiro. En esta se acreditan las aportaciones y la rentabilidad de la inversión de los empleados. Todo participante activo al momento de entrar en vigor esta ley, o que ingresó al servicio público por primera vez en o después del 23 de agosto de 2017, tiene que aportar obligatoriamente a su cuenta un mínimo de 8.5% de su retribución mensual hasta el tope que establece la sección 1081.01(a) del código de rentas internas.

Con el objetivo de conocer el perfil socioeconómico y las percepciones de las personas jubiladas, el Dr. Hernán Vera Rodríguez llevó a cabo el estudio “Un acercamiento a la situación de las personas retiradas en Puerto Rico”. Esta investigación da seguimiento a un trabajo desarrollado en 2012 por Vera Rodríguez, director del Observatorio, sobre los retirados en las zonas sur y oeste de Puerto Rico (WIPR, estudio de Universidad Católica revela perfil socioeconómico de personas jubiladas).

La investigación cuenta con una muestra amplia de 1,604 personas retiradas y analiza también los ajustes que han tenido que hacer las personas retiradas en su vida diaria, el sentimiento de soledad, su intención de volver a trabajar y la percepción de los retirados frente al rol del gobierno. El estudio fue realizado entre marzo y mayo de 2023. Entre los datos más sobresalientes de la investigación resalta que un 75 por ciento de las personas retiradas son mujeres y la edad promedio de los participantes es 66 años. La gran mayoría (85 por ciento) tiene ingresos que van de los 100 a los 2,499 dólares al mes, y un 75 por ciento de los encuestados dice haber hecho ajustes en sus gastos básicos que incluye una dramática reducción en sus actividades de ocio, como salidas de entretenimiento.

La situación de precariedad económica durante el retiro es de tal magnitud que el 73 por ciento aseguró haber hecho ajustes comprando alimentos más baratos para rendir el dinero y el 53 por ciento asegura que los altos costos de la salud afectan su calidad de vida. Una tercera parte de los participantes indicó no tener ahorros y aunque un 66 por ciento dijo tener dinero guardado, ese grupo aseguró que esos ahorros no les alcanzan para vivir más de un año.

El ingreso de las personas retiradas proviene mayormente del Seguro Social y de sus pensiones, y casi la mitad (47 por ciento) ha pensado en regresar a trabajar. Se destaca que el 56.3 por ciento asegura que el dinero que reciben no les permite vivir cómodamente y el 60 por ciento asegura que no confía en que el gobierno les hará justicia a los retirados. La mayoría de las personas retiradas aseguran que su vida era más cómoda antes de la jubilación y que dejar el mundo laboral ha creado estrechez económica que ha estado acompañada por tristeza y preocupación en una época de vulnerabilidad por ser adultos mayores (Torres C., 2023).

## **Sistema de pensiones de Chile**

En el caso de Chile, los sistemas de retiro son identificados como administradoras de fondos de pensiones. Estas son instituciones financieras privadas encargadas de administrar los fondos de cuentas individuales de ahorros para pensiones. Previo a la reforma del sistema de Chile en 1968, existían cerca de 30 cajas de previsión, en la cual los trabajadores cotizaban de acuerdo a la rama de la industria a la cual pertenecían sus trabajos. Dichas cajas funcionaban de acuerdo al sistema de reparto y se basaba en descontar una imposición a los trabajadores que pertenecían a la caja, para así pagar la pensión de los jubilados de la misma.

Cada año, el Congreso despachaba distintas leyes para establecer o fijar pensiones para grupos o personas en particular o bien para el sistema en general. El sistema de cajas favorecía el clientelismo político y así los grupos con mayor capacidad de presionar lograban mejores beneficios. Arellano y Mesa-Lago concuerdan con la idea de que el sistema de reparto en Chile comienza con los cambios profundos en la Seguridad Social del país aprobados por el gobierno de González Videla por medio de la creación del Servicio de Seguro Social que reemplazaba a la Caja del Seguro Obrero (Mesa-Lago, Carmelo y Arellano, Pablo, 2011).

Según Mesa-Lago (1978), la gente intentaba incrementar el sueldo en el último periodo de su vida laboral activa con el motivo de aumentar el promedio calculado para la prestación. El porcentaje que se conseguía era entre el 50% y el 100% del promedio del monto alcanzado de los 36 a 60 meses anteriores a la jubilación. Por el contrario, el personal de las Fuerzas Armadas lograba pensionarse en base a un porcentaje del último salario que se tenía de la vida laboral activa.

En 1980, la reforma chilena introdujo un nuevo sistema de pensiones que se caracteriza por entregar beneficios de acuerdo a las contribuciones y riesgos individuales. De esta manera,

las mujeres asumen en forma directa las desventajas que enfrentan en el mercado del trabajo, bajos salarios y menores años de contribuciones, así como también, su mayor esperanza de vida y su menor edad de retiro.

En este contexto, las mujeres obtendrán menores pensiones en promedio que los hombres. La ausencia de la dimensión de género en seguridad social es notable en nuestra región. En el proceso de reformas a los sistemas de pensiones, el análisis de género ha estado ausente y, por tanto, no ha sido un tema discutido con la profundidad necesaria en los ámbitos gubernamentales, académicos y políticos (Alberto Arenas de Mesa).

Esto se debe en parte al desconocimiento general de la población, respecto del funcionamiento de los nuevos sistemas de pensiones, como también por el disminuido espacio que el tema de equidad de género ha tenido en los estudios de sistemas de pensiones reformados. Sólo en los últimos años se ha empezado a hacer esfuerzos por compensar la falta de atención. Las modalidades de pensión se refieren a la forma de financiamiento y administración de las pensiones y son el retiro programado y la renta vitalicia (inmediata, diferida o con retiro programado). Estos modelos se aplican a tres tipos de pensiones: \_

- a) pensión de vejez- La edad mínima es de 62 años para hombres y 57 años para mujeres, con un mínimo de 1,150 semanas cotizadas.
- b) pensión de invalidez- Se requiere una pérdida de capacidad laboral u ocupacional del 50% o más debido a causas comunes, con al menos 50 semanas cotizadas en los tres años anteriores a la fecha de estructuración.
- c) pensión de sobrevivencia- El solicitante debe ser beneficiario del pensionado fallecido y este último debe haber cotizado al menos 50 semanas en los tres años previos al fallecimiento. De acuerdo con una sentencia emitida por la corte suprema

de Justicia en el año 2021, se establece que una persona puede beneficiarse tanto de una pensión de invalidez de origen laboral como de una pensión de vejez.

### **Resultados de las reformas de pensiones de Chile**

Los pilares del sistema de pensiones de capitalización individual han mantenido intactos durante seis gobiernos. En 2014 ascendían a 9.5 millones los afiliados con una cuenta de ahorro para la vejez. El modelo chileno fue tan exitoso que países como Bolivia, México y El Salvador implementaron la reforma a sus sistemas de pensiones. Además, tuvo una trascendencia a nivel mundial porque es un modelo bastante confiable. Sin embargo, tiene un ámbito socioeconómico y político diferente al nuestro (Administradoras de Fondos de Pensiones de Chile).

Por esta razón es importante, necesario y recomendable examinar el comportamiento a nivel mundial con relación a los cambios en las pensiones. Arenas de Mesa (2020), presenta un estudio de sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones en América Latina. En su escrito, “Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos de Covid-19”, el autor indica que los sistemas de pensiones enfrentarán numerosas demandas que promoverán la implementación de nuevas reformas previsionales para avanzar en solidaridad, suficiencia y sostenibilidad.

Debido al acelerado envejecimiento crecerán los problemas para enfrentar los efectos sociales como los mayores niveles de pobreza. El gasto público en los sistemas de pensiones en ocho países (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Perú y Uruguay) creció a una tasa real anual promedio superior al período anterior entre 2000-2017. Arenas de Mesa (2020).

En la presentación en el repositorio de la CEPAL, “La dimensión de género en la Reforma Previsional Chilena”, se describe la situación previa a la reforma, destacando las



principales razones que originaron la implementación del sistema de pensiones en Chile. El programa de pensiones asistenciales (PASIS) de cargo fiscal fue creado en 1975 a través del D.L. N° 869, con el objetivo de proporcionar un ingreso asistencial dirigido a la población en extrema pobreza de 65 años o más (PASIS Vejez), inválidos mayores de 18 años y deficientes mentales (Ley N° 18.600 de 1987). Los principales problemas de cobertura previsional del sistema de AFP se encontraban en el grupo de los trabajadores independientes, en las mujeres, especialmente no calificadas y de bajos ingresos, en los trabajadores y trabajadoras rurales y en regiones.

En la década de 1980, Chile enfrentó una importante crisis económica, que incluyó recesión, alta inflación y alto desempleo debido a una política económica ineficaz, una deuda excesiva y una crisis del mercado de valores. La desregulación del mercado financiero y la apertura promovida por el gobierno militar resultaron en un endeudamiento excesivo y una fuerte dependencia del capital extranjero. Como resultado, la recesión global y el aumento de las tasas de interés internacionales a principios de la década de 2000 empeoraron la situación y llevaron a la quiebra de muchas empresas y bancos. Ante esta crisis, el gobierno militar lanzó una serie de reformas estructurales, la más importante de las cuales fueron cambios al sistema de pensiones en 1981. Este cambio reemplazó el sistema público de distribución por capital privado administrado por empresas privadas o administradoras de fondos. Su objetivo es estabilizar la economía y promover el ahorro a largo plazo.

Por eso es de vital importancia evaluar los antecedentes para crear bases de datos del gasto público en los sistemas de pensiones. Arenas de Mesa, en una ponencia del Seminario Internacional del Trabajo sobre el sistema de pensiones de Chile en el contexto mundial y de América Latina, define los factores que han motivado las reformas implementadas a los sistemas de pensiones en el continente.

Los datos que utiliza provienen de estadísticas de CELADE, 1998 en Chile. Entre estos, evalúa el impacto en la transición demográfica que viven los países latinoamericanos y el envejecimiento de la población (especialmente el impacto en la población femenina); el déficit financiero de sus sistemas de pensiones, generalmente de reparto; los problemas actuariales de los esquemas públicos de pensiones; los crecientes subsidios estatales que los sistemas de pensiones demandan y que afectan las finanzas públicas y los equilibrios macroeconómicos de las economías en desarrollo.

Por otro lado, el Índice Global de Pensiones Mercer CFA Institute es un proyecto de investigación colaborativo entre Mercer, el Centro de Estudios Financieros Monash (MCFS) y CFA Institute. El índice compara 47 sistemas de pensiones y representa un 64% de la población mundial. El estudio establece un ranking global, utilizando más de 50 indicadores para asignar un valor a cada uno de los tres subíndices: suficiencia, sostenibilidad e integridad. El estudio se destaca por el amplio espectro de sistemas que analiza, incorporando las particularidades económicas, históricas y políticas de cada país. El informe urge una reforma para atender el impacto, tanto a corto como a largo plazo, en los planes de pensiones en todo el mundo.

### **Hallazgos**

La Ley Núm. 20 de 31 de mayo de 1985, creó la Comisión Especial Permanente sobre los Sistemas de Retiro del Servicio Público, con el propósito primordial de estudiar e investigar todo lo relacionado con los cinco sistemas de retiro existentes en Puerto Rico. La Asamblea Legislativa de entonces entendió que tenía que existir un organismo que se dedicará exclusivamente a estudiar el complicado asunto de estos sistemas para que el producto fuese utilizado en la evaluación de alternativas que hicieran justicia a sus participantes, sin afectar la solidez financiera de cada uno de ellos.

La Ley Núm. 20 del 29 de marzo de 2016, eliminó la Comisión Especial Permanente y ordenó la transferencia de expedientes, equipo, presupuesto y el recurso humano a la Administración de los Sistemas de Retiro del Gobierno. La congelación de los beneficios, con el cambio al nuevo Plan Híbrido de Contribución Definida, significa pérdidas sustanciales de beneficios para los futuros retirados. Además, se aumentó la edad de retiro y se eliminó por completo la pensión por incapacidad.

Además, se eliminó el pago global que se le hacía a los empleados públicos que se jubilaron bajo la Reforma 2000 a una anualidad que provee un ingreso mensual fijo y vitalicio a los servidores públicos para garantizar que el sistema no tenga que desembolsar de forma súbita decenas de miles de dólares. Esta acción afecta negativamente el flujo de fondos del Sistema y solo se pueden retirar las aportaciones si en el Programa Híbrido el empleado tiene cotizado menos de \$10,000 o por menos de 5 años. Estas aportaciones se mantendrán en las cuentas del Sistema hasta que cumplan la edad de 67 años y se solicite una anualidad.

Una de las medidas adoptadas por el gobierno para reducir el gasto de nómina ha sido a través de la implantación de ventanas de retiro. Esto causó la disminución de las aportaciones que recibía el Sistema. La Ley Núm. 70 del 2 de julio de 2010, incentivaba el retiro con porcentajes de hasta 50% del sueldo a la fecha de retiro con solo 20 años de servicio acreditados y 37.5% del sueldo con solo 15 años de servicio acreditado.

La Ley Núm. 211 de 2015, creó el Programa de Pre Retiro Voluntario, mediante el cual empleados elegibles del Gobierno de Puerto Rico podían voluntariamente separarse de forma incentivada de su empleo hasta que cumplieran con los requisitos para retirarse. Estos incentivos incluyen una compensación equivalente al 60% de su retribución promedio al 31 de diciembre de 2015 mientras participaran del programa, la liquidación del pago de las licencias de vacaciones y

enfermedad, el pago de la contribución patronal al seguro social y medicare y mantener la cobertura de su plan médico, bajo los mismos términos y condiciones como si estuviese empleado por un término de 2 años.

En algunas de estas ventanas, se ofrecieron pensiones equivalentes al 75% del salario promedio de un empleado con solamente 24 años de servicio, independientemente de la edad del participante. El problema fundamental de estas ventanas de retiro temprano fue que no lograron el objetivo de reducir el déficit total del gobierno debido a que:

- a) los puestos dejados por esos empleados fueron ocupadas por nuevos empleados;
- b) se pensionó a individuos con una pensión de 65% o 75% del promedio salarial establecido, para las cuales el gobierno había aportado mucho menos que lo recomendado actuarialmente;
- c) se les ofreció planes de pagos a los patronos gubernamentales y algunas de estas entidades no cumplieron cabalmente.

Para el año 2016, y como consecuencia de la deuda excesiva que enfrenta Puerto Rico, el Congreso de los Estados Unidos promulgó la Ley “Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act” (en adelante “la Ley PROMESA”) Dicho estatuto estableció la Junta de Supervisión Fiscal, con amplios poderes sobre nuestra planificación fiscal, medidas presupuestarias y acciones gubernamentales.

La Ley PROMESA también creó el marco legal para que el Gobierno Central y sus corporaciones públicas pudieran acogerse a la quiebra. Cuando la Junta de Supervisión comenzó su labor en Puerto Rico, la deuda acumulada del Gobierno ascendía a 70,000 millones de dólares y se debían más de 50,000 millones a los pensionados por beneficios no pagados. En el 2017 la

Junta de Supervisión radicó un recurso de quiebra para el Sistema de Retiro bajo el Título III de la Ley PROMESA.

Bajo la administración del gobernador Ricardo Roselló, en julio de 2017, el Sistema de Retiro se transformó a un sistema de “pay go” a las pensiones. Esto implica que el gobierno tiene que asumir los gastos de los pensionados en su totalidad. En el pasado se trabajaba con el fondo de los activos y ahora ese dinero sale del Presupuesto General. Es importante destacar que bajo el sistema también conocido como “pay as you go” ahora es el patrono el que paga tanto la nómina de sus empleados como las pensiones de sus pensionados.

La Ley Núm. 80 de 2020, “Ley del Programa de Retiro Incentivado y de Justicia para Nuestros Servidores Públicos” permite a los empleados no esenciales de las leyes 447 de 1951 y 1 de 1990 retirarse con una pensión vitalicia de un 50% de su retribución anual más alta de los últimos tres años al momento de acogerse. Además, recibirán \$100.00 de aportación para el plan médico hasta cumplir los 62 años, más el pago de sus vacaciones acumuladas. La fecha de efectividad de salida de estos empleados fue tan reciente como el 31 de marzo de 2024 (Ley Núm. 80 de 2020).

Tan pronto un empleado cesa sus labores, el gobierno deja de aportar las contribuciones patronales correspondientes a esa persona. Sin embargo, la persona recibe un beneficio típicamente igual o mayor al que hubiese recibido si se hubiese quedado hasta la fecha de retiro original. Si el gobierno no hace las aportaciones correspondientes al Sistema para cubrir el déficit en las aportaciones causadas por el retiro temprano, se produce, con relación a la persona que se retiró de forma temprana, una deuda igual o más alta a la esperada originalmente, con unos ingresos menores para cubrirla.

Aunque estas medidas redujeron los gastos de nómina, partida que representa una porción sustancial del gasto del Fondo General, el retiro temprano redujo los ingresos al Sistema pues causó una disminución proporcional en las aportaciones patronales. La nueva forma de aportar y calcular las pensiones ya no representa un gasto para el gobierno, lo cierto es que las pensiones de los ya jubilados constituyen una pesada carga para el gobierno porque tiene que inyectar dinero anualmente al Fondo General para poder cumplir sus obligaciones con los pensionados.

El 15 de marzo de 2022, fue establecido el Fondo de Reserva de Pensiones, creado mediante el plan de ajuste de la deuda de Puerto Rico. Este fue confirmado por el Tribunal Federal para establecer un fondo multimillonario que apoye y ofrezca mayor seguridad al pago de las pensiones de los retirados actuales y futuros cuando el gobierno no tenga ingresos suficientes.

La Reserva de pensiones tiene el rol fundamental de garantizar que el gobierno paga las pensiones de los retirados bajo el sistema de pay go, no importa su condición fiscal. Se espera que el gobierno continúe pagando pensiones a los retirados actuales y a los empleados activos con derecho a una pensión vitalicia por alrededor de unos 50 años más.

## **Conclusión**

La crisis financiera de los sistemas de retiro fue ocasionada por la mala administración por parte de los políticos de turno que no tomaron las medidas necesarias para mantener la solvencia del mismo. Por décadas, no se aportó las cantidades necesarias para poder sufragar el costo de las pensiones pagaderas a los empleados públicos jubilados y los que están por jubilarse. Se aumentaron beneficios sin buscar las fuentes de financiamiento para pagarlos, el otorgamiento de beneficios como: la pensión por mérito, la acreditación de tiempo sin relación alguna con la carrera en el servicio público, la reducción de cinco a tres años de salarios más altos para calcular

la retribución promedio, los privilegios concedidos a grupos especiales como alcaldes y legisladores y la ausencia de una política de cobro a las aportaciones patronales vencidas, sin requerir pagos de intereses por las mismas provocando el déficit actuarial del sistema.

Debemos señalar que el sistema se envolvió en una transacción de una Emisión de Bonos por 3,000 millones de dólares que fue tan mal estructurada que en vez de dejar ganancias al Sistema dejó pérdidas grandes. En sus inicios, la emisión de bonos se hizo para pagar un 6.6% de intereses a los bonistas porque se tenían unas expectativas de ganancias de un 11% en la inversión del producto de esta emisión. Cuando formalizaron la emisión, dicha expectativa era de un 4.4%. Esto refleja que desde los inicios se esperaba una pérdida de 2% aproximadamente.

Después de realizar una investigación exhaustiva, de repasar artículos y referencias relacionadas con las leyes que establecen la estructura del sistema de retiro y sus modificaciones, analizar noticias a nivel local e internacional, y plasmar perspectivas basadas en mi experiencia en la administración pública, se concluye que era necesario la implementación de las reformas para proteger los beneficios de retiro de los servidores públicos.

De esta manera las enmiendas buscaron reducir el déficit de efectivo en la caja del Sistema, el déficit actuarial y evitar la degradación crediticia, sin considerar el impacto que esto conllevaba a la vida de los pensionados y demás empleados gubernamentales. En Puerto Rico enfrentamos varios retos económicos, lo que obliga al gobierno a tomar medidas para salvar las finanzas del país. Es necesario, crear políticas públicas en el país para atender la situación económica de los retirados.

Los valores que aportan a la administración pública en esta investigación son la transparencia para divulgar leyes aplicables e informes financieros para calcular el impacto económico que ha tenido el sistema e informar el impacto de las reformas que han ocurrido y

otras que todavía se gestan en los diversos sistemas de jubilación del país. Equidad para atender la situación económica de los retirados, los dilemas políticos vinculados a la existencia de diferentes modelos y conceptos de la seguridad social y una compleja interacción entre equidad social y pobreza.

La mayoría de los países a nivel mundial presentan las mismas limitaciones: sociales, financieras y estructurales y se han acogido al Plan de Contribución Definida al igual que nosotros, por lo que es evidente la necesidad de la Reforma y reestructuración de los Sistemas de Retiro. Los términos de este pueden ser enmendados y se pueden modificar con el fin de resolver el desarrollo económico buscando estrategias que fomenten y simplifiquen los procesos de negociación para garantizar el buen manejo de los recursos, la eficiencia y efectividad de los servicios esenciales de los retirados sin afectar la situación fiscal del país.

### **Recomendación**

Establecidas las conclusiones de esta investigación, se recomienda continuar buscando estrategias para cumplir con las obligaciones de atender las finanzas del sistema. Las iniciativas que se pueden adaptar del modelo chileno, como parte de las alternativas para fortalecer el Sistema de Retiro de Puerto Rico son: escoger varias compañías que puedan competir para que los pensionados tengan la oportunidad de seleccionar la compañía que manejará sus inversiones; crear modalidades de pensiones, para manejar casos específicos que aborden situaciones apremiantes de justicia social y pobreza, como la pensión de vejez, pensión de invalidez y pensión de sobrevivencia. Además, se deben promover herramientas para la planificación financiera, brindar incentivos a los empleados para incrementar el ahorro voluntario, fomentar los depósitos globales conocidos como cuenta de retiro individual (IRA), ya que los datos de la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras (OCIF) validan que las cuentas IRA



proveen una deducción contributiva y aumentan el crecimiento anual de los activos financieros a pesar de la situación económica adversa que atraviesa la isla.

Recomendamos identificar nuevas fuentes de ingresos al Sistema. Estas podrían ser designar un porcentaje de los recaudos y arbitrios recibidos por los ingresos del IVU para allegar dinero a sus arcas; se pueden destinar fondos de impuestos por las ventas de bebidas alcohólicas, cigarrillos y de los juegos de azar. Las medidas de reforma que se planifiquen deben asegurar que los derechos a la salud, alimentación, vivienda y seguridad social no sean menoscabados más de lo que se han visto afectados.

Señalamos que no existe participación de Puerto Rico en los repositorios de congresos, conferencias y conversatorios sobre sistemas de jubilaciones y pensiones. Por tal razón, es importante desarrollar una relación colaborativa del país con organizaciones internacionales, tales como, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para poder compartir y recibir, ideas, modelos y leyes sobre sistemas de jubilaciones y pensiones con otras jurisdicciones.

Para que estos esfuerzos funcionen se necesita principalmente tener voluntad política para que los gobiernos brinden mayor participación ciudadana, ofrezcan diferentes maneras de hacer públicos el manejo de los fondos, tener disponible la información pública para cumplir con la transparencia y permitir a los miembros de la organización civil participar en audiencias donde se presente la rendición de cuentas.

## Referencias

Arenas de Mesa, A. (2010), “Historia de la reforma previsional chilena. Una experiencia exitosa de política pública en democracia”, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Santiago.

Arenas de Mesa, A. (2020) “Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos de Covid-19.” Macroeconomía del Desarrollo Serie 212. (LC/TS. 2020/99), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

Betancor, A. (2020), “El sistema de pensiones en Chile: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera”, serie Macroeconomía del Desarrollo, Núm. 205 (LC/TC. 2020/29), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

BID/OCDE/Banco Mundial (Banco Interamericano de Desarrollo/ Organización de Cooperación y Desarrollo Económico/Banco Mundial) (2015), Panorama de las pensiones: América Latina y el Caribe, Washington, D.C.

Carta Circular Núm. 012-2020 Oficina de Gerencia y Presupuesto. Procedimiento para la Implementación de la Ley Núm. 80 del 3 de agosto de 2020, conocida como “Ley del Programa del Retiro incentivado y de Justicia para Nuestros Servidores Públicos”

Carta Circular Núm. 2021-01 Administración de los Sistemas de Retiro. Procedimiento para la Implementación de la Ley Núm. 80 del 3 de agosto de 2020, conocida como “Ley del Programa del Retiro incentivado y de Justicia para Nuestros Servidores Públicos”

<https://www.retiro.pr.gov>

Guardia, A. (2007). “Lecciones del sistema de fondos de pensiones en Chile y la apertura a su reforma.” Fundación Friedrich Ebert, 9-11.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014) *Metodología de la investigación*, Sexta Edición. McGraw-Hill.

J.M. Badilla Espinoza, “Fortalecimiento de los sistemas de pensiones con la seguridad social y la sostenibilidad en el centro: elementos para la discusión de reformas previsionales en América Latina a partir de la experiencia comparada”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/31), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

Ley Núm. 447 del 15 de mayo de 1951 conocida como “Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”

Ley Núm. 1 del 16 de febrero de 1990, según enmendada, a los fines de proveer al Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno de Puerto Rico y sus instrumentalidades los medios para mantener la solvencia del sistema y garantizar el pago de las pensiones actuales y futuras.

Ley Núm. 305 del 24 de septiembre de 1999 para crear un programa de cuentas de ahorro para el retiro de los empleados del Gobierno de Puerto Rico, sus instrumentalidades y municipios a través del cual se proveerán los beneficios de retiro de las personas empleadas después del 1 de enero de 2000.

Ley Núm. 3 del 4 de abril de 2013 Para enmendar la Ley Núm. 447 de 1951, Ley del Sistema de Retiro y otras leyes relacionadas

Ley Núm. 26 de 2017 “Ley de Cumplimiento con el Plan Fiscal”. (2017, 29 de abril). Oficina de Gerencia y Presupuesto.

Ley 106 del 23 de agosto de 2017 Ley para garantizar el pago a nuestros pensionados y establecer un nuevo plan de aportaciones definidas para los servidores públicos.

Ley 80 del 3 de agosto de 2020 “Ley del Programa de Retiro Incentivado y de Justicia para Nuestros Servidores Públicos.”

Mason, Andrew y Ronald Lee (2011). “El envejecimiento de la población y la economía generacional: principales conclusiones”, en *Population Aging and the Generational Economy: A Global Perspective* (Cheltenham, UK: Edward Elgar).

Mesa, A. A., & Cornejo, P. G. (2001). *La dimensión de género en la Reforma Previsional Chilena* (Ley Núm. 20.555 de Reforma de Pensiones). Abril 2010.

Muñoz, M. C. (2016). “El Impacto de la Ley núm. 3 del 4 de abril de 2013 en el Sistema de Retiro de los empleados del Gobierno de Puerto Rico” [Tesis de Maestría no publicada] AP 306.38 C744i, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

Rivera, C. A. S. (2016). “Reforma y transformación acelerada del Sistema de Retiro del Gobierno Central de Puerto Rico.” *Directoria-CONPEDI*, 372.

Rivera, S., & Alá, C. (2016). “Diez años de crisis, flexibilidad laboral y medidas de austeridad en Puerto Rico.”

Vera Rodríguez, H. A. (2023). “Un acercamiento a la situación de las personas retiradas en Puerto Rico.” [https://publicaciones.pucpr.edu/version\\_digital/retrirados\\_pr/](https://publicaciones.pucpr.edu/version_digital/retrirados_pr/)

Vera Rodríguez, H. A. (2023) Universidad Católica de Ponce revela perfil socioeconómico de personas jubiladas en Puerto Rico. <https://wipr.pr/universidad-catolica-revela-perfil-socioeconomico-de-personas-jubiladas//>

Yáñez, Sonia (2010). *La dimensión de género en la Reforma Previsional Chilena* (Ley Núm. 20.555 de Reforma de Pensiones). Abril 2010. <https://repositorio.cepal.org>