
CAMBIOS NECESARIOS EN EL SISTEMA DE RETIRO DE LA UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO¹

César O. Hernández Rosa, MPA²

Resumen

En este artículo se describen y sugieren cambios al Sistema de Retiro de la Universidad de Puerto Rico (UPR) para mejorar su situación actuarial y se analizan los diferentes factores internos y externos que inciden en ella. Los ingresos de este sistema provienen de tres fuentes principales: (1) aportación patronal, (2) aportación individual y (3) rédito por inversiones. En los últimos años los participantes activos se han reducido sustancialmente a la vez que aumentan los beneficiarios y la deuda. Como elemento adicional se añade el aumento en la expectativa de vida, siendo este uno de los factores que más influye en las decisiones en torno al cambio de un plan de beneficios definidos por uno de contribución definida. En el pasado se realizaron dos estudios sobre el Sistema de Retiro de la UPR en los cuales se consideró cambiar el plan de beneficios definidos para mejorar la situación actuarial. La tendencia global a eliminar los planes de beneficios definidos responde al hecho de que son planes más costosos. El artículo reafirma la importancia de que los sistemas de retiro se atemperen a su realidad actuarial. Se concluye que el problema no es el tipo de plan, sino la forma en que se administra. En este artículo se recomiendan cambios para fortalecer los activos y atender la deuda del sistema manteniendo el plan de beneficios definidos.

Palabras clave: retiro, pensión, sistemas de pensiones, seguridad social, Puerto Rico, Universidad de Puerto Rico.

Abstract

This article describes and suggests the much needed changes to the University of Puerto Rico (UPR) Retirement System to improve its actuarial situation and analyzes the internal and external factors that affect it. The three main sources of income for this system are: (1) employer contribution, (2) individual contribution and (3) revenue from investments. In recent years, active participants are substantially less while debt and beneficiaries of the system have increased. Ironically, the increase in life expectancy becomes an additional ag-

gravating element, being one of the factors that influence decisions regarding changes from a plan of defined benefits to a plan of defined contribution. In the past, two studies were conducted on the UPR Retirement System in which it was considered such change to improve the actuarial situation. The general tendency to eliminate defined benefit plans is motivated by the fact that they are costly. The article reaffirms the importance of adjusting retirement systems to their actuarial reality. It is concluded that the problem is not the type of plan, but the way in which it is managed. This article recommends changes to undertake the debt and strengthen the system's assets, while keeping the defined benefit plan.

Keywords: retirement, pensions, pension systems, social security, Puerto Rico, University of Puerto Rico.

1. Introducción

El inicio del nuevo milenio ha marcado el final de los planes de pensiones generosos, que permitían al empleado que se retiraba, disfrutar de una vida económicamente estable y segura. Al estar los fondos de pensiones vinculados a los mercados de inversión, cada crisis económica los ha golpeado más fuerte, provocando grandes pérdidas en sus fondos de inversiones. A ello se suma el aumento en la expectativa de vida de los seres humanos en la mayoría de los países que cuentan con un sistema de pensiones. Ahora las personas viven más, pero trabajan y aportan a sus fondos de pensiones la misma cantidad de tiempo que aquellos que vivían entre 10 y 20 años menos. Por esa 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. Algunas de estas reformas han sido en países como: Estados Unidos; China; Argentina; Nueva Zelanda; Singapur; Polonia; Suecia y Chile (Barr, 2010).

En Chile, en el año 1924, se estableció un sistema de seguridad social que regulaba los fondos de pensiones de empleados públicos y algunos del sector privado. Sobre el particular, Guardia (2007) dice que ese "primer sistema chileno colapsó por excesos de beneficios y mala administración de los fondos, dando así paso al sistema de reparto público el cual tuvo un desarrollo importante hasta fines de los años setenta del pasado siglo". En 1980 se crea el sistema de Administradores de Fondos de Pensiones (AFP) que colocaría las aportaciones de los empleados en la banca privada para que esta los invierta. Esta reforma parecía prometer mayor eficacia y rendimiento. Sin embargo, no fue así.

Después de un cuarto de siglo, la realidad chilena resulta ser muy distinta a las metas autoimpuestas que justificaron la reforma del sistema de pensiones. El nuevo sistema no resultó más barato y el Estado chileno sigue financiándolo como antaño, con alrededor del 5.7% del PIB... La promesa de pensiones privadas que rondarían el 80% del último sueldo tampoco se cumplió: el promedio estadístico ronda el 44% del último sueldo. La experiencia chilena indica, de tal manera, que aún bajo condiciones positivas, un sistema privado de pensiones de capitalización exclusivamente individual produce y reproduce perdedores sociales. (Guardia, Clark, & Martner, 2007).

El Seguro Social de los Estados Unidos tampoco ha estado exento de los problemas de liquidez que han aquejado a los sistemas de pensiones de otros tantos países. Creado en 1935 bajo el mandato del presidente Franklin D. Roosevelt, el Seguro Social provee una cubierta social a sobre 150 millones de trabajadores, sus cónyuges y dependientes. A principios de la década de 1980 este programa enfrentó una seria crisis financiera. En 1983 se hicieron cambios importantes, uno de ellos, el aumento en la edad de jubilación (Programa del Seguro Social, 2014). Desde entonces, ha experimentado múltiples ajustes mediante enmiendas a la ley, para asegurar su solvencia.

En el caso de Puerto Rico, los ciudadanos de los Estados Unidos que trabajan aportan al fondo de pensiones del Seguro Social, (excepto maestros y policías). Además, los empleados públicos cuentan con sistemas de retiro desde mediados del siglo XX. Existen varios sistemas de pensiones para empleados públicos, entre ellos, el Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno de Puerto Rico, la Judicatura, el Sistema de Retiro para Maestros, el Sistema de Retiro de la Autoridad de Energía Eléctrica y el Sistema de Retiro de la Universidad de Puerto Rico.

El presente artículo es un análisis de los desarrollos más importantes del Sistema de Retiro de la Universidad de Puerto Rico y cómo éstos han impactado la salud fiscal del mismo.

2. Trasfondo

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 idóneas a entrar y permanecer en este. En el caso de Puerto Rico,

históricamente los sistemas de pensiones fueron uno de los mayores atractivos para el reclutamiento y retención de empleados públicos (Cordero Nieves, 2014). El objetivo del Sistema de Retiro de la Universidad de Puerto Rico es proveer anualidades de retiro y otros beneficios para los funcionarios y empleados que se incapaciten por razón de edad avanzada u otras causas, facilitándoles así la acumulación de reservas que le permitan a ellos mismos y a sus dependientes afrontar las situaciones de vejez, incapacidad, muerte o cesantía en el empleo e induciendo así al personal cualificado a ingresar en el servicio de la Universidad y a permanecer en él, con la consiguiente economía y eficiencia en la administración de ésta (Resolución del Consejo de Educación Superior el 28 de noviembre de 1950).

El concepto del retiro se parece un poco al del alma: todo el mundo sabe lo que es, pero es difícil definirlo precisamente. En esencia, el retiro es la separación de un individuo del trabajo pagado, pero no es lo mismo que el desempleo. La diferencia básica entre los dos términos es que la persona retirada deja su empleo por razones de edad o incapacidad, mientras que la desempleada pierde su trabajo por problemas personales o factores económicos. Además, el retiro conlleva el derecho a recibir una pensión estable sin necesidad de trabajar: el desempleo se considera un estado pasajero y sus beneficios son temporales. (Villamil Forastieri, 1994).

La Ley de la Universidad de Puerto Rico se crea en el año 1942, a través de la Ley Núm. 135, según enmendada. La sección 7 de esta Ley dispuso que el Consejo de Educación Superior debía mantener un sistema de pensiones para todo el personal universitario. De esta forma, el 21 de junio de 1945 se estableció un sistema de pensiones a través de la Compañía de Seguros Bankers National Life Insurance Company. Esta compañía brindó sus servicios hasta que se creó el Sistema de Retiro de la Universidad de Puerto Rico a través de una Resolución del Consejo, el 28 de noviembre de 1950 aplicable retroactivamente al 1 de julio de 1949. En 1968 finalmente se estableció una oficina con un Director Ejecutivo para asumir la responsabilidad por la administración del Sistema de Retiro. Los gastos de administración y operación del sistema comenzaron a ser sufragados por los propios fondos del sistema.

La Universidad de Puerto Rico y su Sistema de Retiro fueron gobernados por el Consejo de Educación Superior hasta que se enmendó el Artículo 3 de la Ley Núm. 1 de 20 de enero de 1966, eliminando el Consejo de Educación Superior y sustituyéndolo por

la Junta de Síndicos. Al crear la Junta de Síndicos se le proveyó a la Universidad de Puerto Rico un cuerpo rector dedicado exclusivamente a gobernarla, en el cual el interés público esté representado por ciudadanos distinguidos y tenga representación de la comunidad universitaria. Esta Junta de Síndicos inicialmente estaba compuesta por 13 miembros, luego con la aprobación de la Ley Núm. 65-2010, se aumentó a 17 miembros. Mediante la Ley Núm. 13 del año 2013 se derogó el Artículo 3 de la Ley Núm. 1 de 1966 y se eliminó la Junta de Síndicos y se creó la Junta de Gobierno de la Universidad de Puerto Rico, quien tiene la responsabilidad desde el año 2013 de gobernar y supervisar las operaciones generales de la institución incluyendo el sistema de retiro.

3. El Sistema de Retiro de la Universidad de Puerto Rico

Los ingresos del Sistema de Retiro de la Universidad de Puerto Rico (UPR) provienen de la aportación patronal; la aportación individual y el rédito por inversiones. La primera, es la cantidad que aporta la institución por cada uno de sus empleados activos, la segunda es la cantidad que aporta cada empleado activo y la tercera es la ganancia que se obtiene de la inversión de los dos primeros. De las tres fuentes de ingreso, las más estables son la combinación de la aportación patronal y la individual. Sin embargo, durante los últimos años las fuentes de ingresos del sistema de pensiones universitario han disminuido a la vez que han aumentado sus obligaciones. En el 2008 esta aportación combinada fue de \$124 millones mientras que en el 2016 fue de \$116 millones, lo que representa una disminución de \$8 millones (Informe Anual Sistema de Retiro UPR, 2016). En el caso de los ingresos por concepto de las inversiones, los mismos no son estables ni seguros ya que dependen de las fluctuaciones de un mercado que es muy volátil. Por ejemplo, en los años 2008 y 2009, el Sistema reportó pérdidas millonarias de \$49.9 millones y \$120.5 millones respectivamente, por concepto de las inversiones. Otro dato importante es que, en el 2008 los beneficiarios (las personas jubiladas) representaban el 34% del total de los participantes (empleados activos y jubilados) del sistema y para el 2016 este grupo representó un 44%, experimentando un aumento de 10% (Informe Anual Sistema de Retiro 2016).

Hay dos factores adicionales que afectan negativamente a los sistemas de pensiones que ofrecen el plan de beneficios definidos: el aumento en la expectativa de vida y la reducción en el número de empleados activos. La tendencia de los últimos años ha sido que las personas viven más, lo que significa que recibirán los beneficios de pensión por un periodo más prolongado. Estadísticamente se ha

comprobado que el promedio de vida del ser humano ha aumentado en la mayoría de los países y se espera que esta tendencia continúe en el futuro (Barr, 2010). Cuando se diseñó el sistema de pensiones de la UPR la expectativa de vida de los puertorriqueños era cerca de los 60 años (Estado Libre Asociado de Puerto Rico Departamento de Salud, 1997). Sin embargo, en el 2014 ya alcanzaba los 80 años (Programa Graduado de Demografía Recinto de Ciencias Médicas Universidad de Puerto Rico, s.f.). Esto representa un aumento de 20 años, lo que causa que el Sistema de Retiro de la Universidad de Puerto Rico deba pagar los beneficios de jubilación por aproximadamente veinte años adicionales a sus jubilados actuales sin que el patrono ni los empleados hayan realizado los ajustes para asegurar su viabilidad por ese tiempo adicional. Esa es una tendencia demográfica mundial que ha motivado a los patronos a rediseñar sus planes de retiro.

Existe una insatisfacción generalizada entre los patronos con los planes de beneficios definidos y muchos están cambiando a los planes de contribución definida... En el Reino Unido en el año 1997 el 34% de los empleados estaban en un plan de beneficios definidos y para el año 2005 este por ciento se redujo a 19%. (Bertocchi, Schwartz, & Ziemba, 2010).

Si bien el cambio resulta conveniente para el patrono, no es el caso para los empleados. La razón principal por la que los empleados se oponen a este cambio es debido a que se reducen sustancialmente los montos de las pensiones. En un plan de contribución definida, el patrono y el empleado aportan una cantidad a una cuenta de ahorros del empleado, la cual generará intereses según las fluctuaciones propias del mercado. Por esa razón, en el plan de contribución definida los participantes no conocen con certeza el monto de la pensión que recibirán hasta que se acerque la fecha de la jubilación. En estos casos, el riesgo de inversión lo asume el participante pues es el que recibirá el impacto de un alza o baja en los intereses.

Los empresarios de Estados Unidos y el Reino Unido prefieren ahora los planes de contribución definida porque eliminan un riesgo futuro y les permite fijar y reducir su cotización... En el plan de contribución definida la pensión futura será sencillamente lo que pueda adquirir la suma acumulada en el fondo en el momento de la jubilación, sin relación ninguna con el sueldo final. (Blackburn, 2010).

En cuanto a la disminución de los empleados que aportan a los sistemas de retiro, en la medida que la base que aporta al sistema se reduce y la población que recibe pensiones aumenta, es inevitable que se cree una brecha financiera. En los últimos diez años ese ha

sido el caso en la Universidad de Puerto Rico debido a la crisis fiscal, donde los empleados que renuncian para acogerse a los beneficios de jubilación han ido en aumento mientras se limita el ingreso de nuevos empleados reduciendo así el número de los que aportan al sistema. En el año 2009, los empleados activos en el sistema eran 12,624, sin embargo, en el año 2016 esa cifra se redujo a 10,438, que representa una reducción de 2,186 participantes activos. Por ejemplo, en el 2008, en el Recinto de Río Piedras, se acogieron a la jubilación 98 empleados mientras que fueron nombrados solo 34; y para el 2010 se acogieron a la jubilación 169 empleados mientras que se nombraron solo 11 (Oficina de Recursos Humanos, Recinto de Río Piedras). La reducción en el reclutamiento en la Universidad de Puerto Rico sin duda ha afectado directamente los ingresos del sistema de retiro. No obstante, el reclutamiento debe obedecer únicamente a las necesidades del servicio público y no a las necesidades del sistema de retiro. Por esa razón, les corresponde a los administradores y reguladores del sistema de retiro hacer los cambios necesarios de forma periódica para atender el impacto de la reducción en la cantidad de empleados activos. La Gráfica 1 presenta una reducción marcada en los empleados activos del Sistema de Retiro UPR. Estos son los empleados que aportan el dinero con el cual, en gran medida, se sufragan las pensiones de los ya jubilados.

4. El estudio actuarial y la toma de decisiones

En el 2000, la deuda acumulada del Sistema de Retiro de la UPR era de \$1,212 millones, lo que representaba una capacidad de pago de 62.2% (Informe Anual Sistema de Retiro, 2001). En el 2016, el sistema tenía una deuda acumulada de \$2,762 millones y solo \$1,321 millones en activos, lo que dejaba al descubierto una deuda de \$1,441 millones o una capacidad de pago de 47.8% (Informe Anual Sistema de Retiro, 2016). Se observa que en 16 años la deuda aumentó de \$1,550 millones al alcanzar los \$2,762 millones, lo que representa un aumento de 128% en ese periodo. A diferencia de la deuda, los activos del sistema de retiro en el 2000 eran de \$753 millones y 16 años más tarde, los activos aumentaron \$568 millones al alcanzar los 1,321 millones, que se traduce en un aumento en los activos de 75%. Esto representa un 53% menos de crecimiento en los activos en relación con el crecimiento porcentual de la deuda (Informe Anual Sistema de Retiro, 2016). Claramente se observa una diferencia en el crecimiento de la deuda con relación al crecimiento de los activos.

En la Tabla 1 se presenta la tendencia desproporcional entre la deuda y los activos. El mejor año en la capacidad de pago del Sistema de Retiro UPR en lo que va del siglo XXI fue el 2000, cuando se observó

un crecimiento de 62.2%, uno de los más robustos en Puerto Rico para esa fecha. Sin embargo, cuando lo comparamos con los sistemas de retiro públicos en los Estados Unidos se aprecia que aún está por debajo del promedio que es de 72.5% (Ley Núm. 160 de 24 de diciembre de 2013, Exposición de Motivos).

El Sistema de la UPR el 30 de junio de 2016 beneficiaba a 8,417 jubilados y beneficiarios, lo que representa un 44.6% del total de los participantes (Informe Anual Sistema de Retiro, 2016). En ese año la nómina de los beneficiarios y gastos administrativos sobrepasó los \$185 millones según los informes actuariales, y ha continuado en aumento a medida que crece la cantidad de jubilaciones en la Universidad de Puerto Rico. Para propósitos de comparación, en Estados Unidos existen 227 sistemas de retiro gubernamentales que ofrecen el Plan de Beneficios Definidos con un total de 17,519,221 de participantes, de los cuales 12,620,977 son activos y 4,898,244 son beneficiarios³. Sus jubilados representan solo un 28% del total de los participantes, lo que representa un 16% menos que los jubilados del Sistema de Retiro de la UPR.

5. Ingresos y gastos del Sistema

En el año fiscal 2011-2012, la contribución patronal e individual del Sistema fue de \$114,404,938 mientras los gastos administrativos y los beneficios pagados alcanzaron los \$157,407,893, dejando una deficiencia de \$43,002,955. En el año fiscal 2015-2016 estas contribuciones fueron de \$116,643,497, entretanto los beneficios pagados y los gastos administrativos ascendieron a \$185,976,583. Esta vez la deficiencia fue de \$69,333,086. Lo que muestra que, del año 2012 al 2016, la aportación patronal e individual aumentó solo \$2 millones mientras los beneficios pagados y los gastos administrativos aumentaron \$28 millones. Estos datos no consideran los ingresos por inversión debido a que los mismos, en ocasiones, reportan números negativos. Por ejemplo, en los años 2008 y 2009 se reportaron pérdidas millonarias de \$49,908,353.00 y \$120,588,452.00, respectivamente (Gráfica 2). En cambio, en los años 2011 y 2013 los ingresos por inversión muestran unas ganancias sustanciales las cuales han ayudado en la recuperación de los años negativos y han evitado que continúe disminuyendo la capacidad de pago.

De acuerdo con los últimos tres informes actuariales del Sistema de Retiro de la UPR (2014, 2015 y 2016) la aportación patronal ha disminuido. En el año 2014 la aportación patronal fue de \$91,689,023, en el 2015 de \$88,250,748 y en el 2016 de \$78,003,607. En estos tres años la aportación patronal, a pesar de reflejar una disminución

sustancial, representó un 48% (en promedio) del total de los gastos del sistema (beneficios pagados más los gastos administrativos). Es evidente que los ingresos del Sistema de Retiro de la UPR se nutren principalmente con la aportación patronal siendo esta la más significativa.

Por otro lado, la aportación individual en el año 2014 fue de \$37,899,651, en el 2015 de \$35,593,925 y en el 2016 de \$38,639,890 representando sólo un 22% (en promedio) del total de gastos del sistema durante estos tres años. Sin embargo, en el año fiscal 2008-2009 la aportación individual alcanzó los \$43,831,000 representando un 34% de los gastos. Esto demuestra que la aportación individual disminuyó en un 12% del año 2014 al 2016 en relación a los gastos del sistema. La reducción en la aportación individual responde a dos factores; la disminución en la cantidad de participantes activos en el sistema debido a las jubilaciones y a la disminución en el reclutamiento de nuevo personal.

6. Intentos de modificar el Sistema de Retiro de la UPR

Los ajustes han sido la orden del día en los sistemas de retiro de los empleados públicos de Puerto Rico durante la segunda década del milenio. En el caso de las aportaciones individuales, en estos sistemas las mismas han sido modificadas para atender la situación actuarial reflejada en sus libros algo que, si bien no ha evitado insuficiencias, las ha disminuido extendiendo así la vida de estos sistemas. En el Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno de Puerto Rico los empleados aportan el 10% de su salario y ya no disfrutaban de un plan de beneficios definidos como en su origen (Ley 447, de 1951). En el Sistema de Retiro de la Judicatura, los jueces que se nombren a partir del 1 de julio de 2014 harán una aportación individual del 12% de su salario, y tampoco tendrán un plan de beneficios definidos (Ley 9, de 1913). En el Sistema de Retiro de la Autoridad de Energía Eléctrica la aportación individual para los empleados que comenzaron a trabajar a partir del 1 de enero de 1993 es de 11% y disfrutaban de un Plan de Beneficios Definidos, pero esto ha requerido una aportación patronal de un 25.78% de la nómina de los empleados. En el Sistema de Retiro para Maestros se aprobó la Ley Núm. 160 de 2013 para aumentar la aportación individual escalonadamente de la siguiente manera; 10% en el 2014, 13.12% en el año fiscal 2017-2018 y 14.02% en el año fiscal 2020-2021. En este caso, la aportación individual debía aumentar mientras se eliminaba el plan de beneficios definidos y se sustituía por un plan de contribución definida. Sin embargo, esta ley fue declarada inconstitucional el 11 de abril de 2014 por el Tribunal Supremo de Puerto Rico, dejando inalterado el sistema, que continúa

con su insuficiencia actuarial desatendida.

En la Universidad de Puerto Rico, en 1978, el Consejo de Educación Superior, organismo rector del sistema universitario, atendiendo las recomendaciones que surgieron de los informes actuariales, eliminó algunos beneficios. A través de la Certificación 37 de 1978 se dividió a los participantes en dos grupos: aquellos con 20 o más años de servicio acreditados al 1 de julio de 1979; y los que tenían menos de 20 años de servicio acreditados, incluyendo en este grupo a los de nuevo ingreso a partir de julio de 1978. Los participantes con 20 años o más de servicio acreditados conservaron los beneficios previamente concedidos mediante la Resolución de 1973, mientras que al segundo grupo le fueron aplicadas las nuevas normas.

Para el grupo de participantes de 20 años de servicio o menos y para los empleados de nuevo ingreso al Recinto, los dos cambios de mayor impacto fueron: el aumento en la edad de retiro que aumentó de 55 a 58 años; y no permitirles la jubilación antes de los 55 años de edad. Sobre estas enmiendas, un grupo de empleados de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Mayagüez, afectados por las mismas, acudieron al Tribunal para reclamar que tal acción constituyó la eliminación de derechos adquiridos y de interés propietario. Sin embargo, tanto el Tribunal de Primera Instancia como el Tribunal Supremo decidieron que el Consejo de Educación de la UPR actuó válida y razonablemente para preservar la autosuficiencia del Sistema de Retiro de la UPR, “es doctrina jurisprudencial que en casos de pensiones compulsorias éstas pueden ser modificadas mientras aún no han sido devengadas” (Bayrón Toro v. Serra, 1987). Curiosamente, aun cuando los cambios efectuados recibieron el favor judicial, posteriormente el Consejo de Educación Superior redujo la edad de retiro nuevamente a 55 años mediante la Certificación 55, 1989. Además, a los empleados afectados por la enmienda se les dio la oportunidad de recuperar los beneficios perdidos en el año que estuvo vigente la enmienda, con la condición de aceptar un aumento en la aportación individual que elevaría la misma del 5% al 7%.

En 1986, el Senado Académico del Recinto de Río Piedras creó un Comité Especial con el propósito de estudiar y analizar a fondo la situación actuarial del Sistema de Retiro de la UPR para lo cual contrataron la firma de expertos Martin E. Segal & Company. A partir de los resultados del informe, el Comité recomendó lo siguiente: (1) adoptar un plan para aumentar las aportaciones al Sistema de Retiro de la UPR a niveles que le permita cumplir con sus obligaciones permanentemente y como meta mínima que se aporte el costo normal más los intereses de la deuda; (2) mantener inalterada la proporción

entre aportación de participantes y costo normal; (3) no discriminar contra un grupo de los participantes en cualquier enmienda que se considere en el futuro relacionada con el Plan de Beneficios que hayan sido propiciados por los cambios en la expectativa de vida; (4) participación más efectiva de la Junta del Sistema de Retiro en la administración del plan; (5) estudiar la posibilidad de transferir la administración del plan a un síndico independiente según la ley federal ERISA; (6) estimular a los profesores y otros empleados a permanecer en el servicio después de que estos alcancen los requisitos mínimos de jubilación; (7) del Consejo considerar que es imposible tomar las medidas necesarias que se recomiendan en el estudio, se recomendó comenzar una evaluación para sustituir el sistema de retiro por uno de cuentas individuales de retiro (Senado Académico, 1987).

En el 2001, otro estudio sobre el Sistema de Retiro de la Universidad de Puerto Rico recomendó cambiar el plan de beneficios definidos por uno de contribución definida. El cambio propuesto solo afectaría a los empleados de nuevo ingreso. En el estudio se argumentó que la contribución patronal era muy costosa, alcanzando \$49,651,679.00 en el 2000 (Esquilín, 2001).

El 24 de octubre de 2014, la Junta de Retiro de la Universidad de Puerto Rico emitió una resolución en la cual reconoce que durante los últimos años el Sistema de Retiro de la UPR ha confrontado problemas de flujo de efectivo y que han tenido que recurrir a la liquidación de activos para mantener su liquidez. En esa Resolución, la Junta de Retiro le recomendó a la Junta de Gobierno de la UPR que para atender el problema y fortalecer el sistema realizara los siguientes cambios a los beneficios por incapacidad no ocupacional: (1) aumentar de 10 a 15 años de servicio para cualificar para los beneficios de incapacidad no ocupacional; (2) para determinar la pensión a pagar, hacer el cálculo a base de los años de servicio; y (3) fijar el monto de la pensión en el 90% de la pensión por servicio que le hubiere correspondido. La Junta de Retiro también recomendó los siguientes cambios en los requisitos para acogerse a los beneficios de retiro por años de servicio y edad: (1) aumentar la edad de retiro de 55 a 58 años de edad para aquellos empleados que tengan menos de 25 años de servicio acreditados; (2) aumentar la aportación individual en 1% del sueldo mensual de los participantes activos que tengan menos de 25 años de servicio acreditados; (3) aumentar a 12% la aportación individual de los empleados de nuevo ingreso. La Junta de Retiro propuso que estos cambios entren en vigor el 1 de julio de 2015.

Hemos mencionado que ya desde 1987 (cerca de tres décadas atrás) se identifica el problema de las insuficiencias en el fondo de

pensiones. A partir de entonces, cada uno de los estudios realizados es consistente al reconocer que el Sistema de Retiro de la UPR necesita cambios para mejorar su situación actuarial de cara al futuro. Todos estos estudios apuntan al cambio en la expectativa de vida como un factor de gran impacto. También coinciden en que el Sistema requiere cambios que garanticen un aumento en su capacidad de pago y le permita continuar siendo un mecanismo atractivo para reclutar y retener el mejor talento. Aun así, no fue sino hasta el año 2015 cuando la Junta de Gobierno de la Universidad de Puerto Rico aumentó la edad de retiro mínima de 55 a 58 años. Con ello, se evidencia la falta de voluntad de las autoridades responsables de la administración del sistema. Esa falta de voluntad se ha hecho palpable, no solo en el Sistema de Retiro de la Universidad de Puerto Rico, sino en todos los sistemas gubernamentales de pensiones.

7. Crisis en los sistemas gubernamentales de pensiones en Puerto Rico

Los sistemas de pensiones gubernamentales de Puerto Rico pueden ser un buen ejemplo de los efectos de un sistema administrado sin considerar los cambios internos y externos que afectan su solvencia. Entre los años 1999 y 2000, la situación actuarial del Sistema de Retiro para Maestros era superior a la del Sistema de Retiro de la Universidad de Puerto Rico. En esas fechas la capacidad de pago (funded ratio) del Sistema de Retiro para Maestros era de 80%, un puntaje relativamente robusto. Sin embargo, el Gobierno de Puerto Rico esperó que su capacidad de pago disminuyera al 17% en el año 2013—un 63% menos de su capacidad de pago del año 2000— para intentar aplicar medidas que ahora resultan antipáticas y que destruyen la confianza de los empleados en su patrono, a quien le confiaron su seguridad en la vejez.

El plan de pensiones gubernamental en el que más empleados públicos participan en Puerto Rico es el Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno de Puerto Rico, creado por la Ley 447 de 1951. Desde su creación, este sistema fue exclusivamente un plan de beneficios definidos. Sin embargo, en 1991 esa estructura de beneficios cambió. La primera reforma se llevó a cabo a través de la Ley Núm. 1 del 16 de febrero de 1990. La ley dispuso un sistema distinto para los empleados que ingresaran las agencias participantes del 1 de abril de 1990 en adelante. Algunos de los cambios en los beneficios fueron los siguientes:

- La aportación para todos los empleados activos aumentó de 7% de su salario a 8.275%.

- Para los empleados que ingresaran a partir del 1 de abril de 1990 el beneficio de una pensión equivalente al 75% del salario se sustituyó por 1.5% multiplicado por el número de años de servicio. Por ejemplo: 40 años de servicio equivaldrían al 60% de la retribución promedio. Además, aumentó 10 años adicionales a la edad mínima para el retiro de 55 a 65 años, a la vez que redujo en un 15% el beneficio de la pensión de mérito.

Estos cambios, sin embargo, no serían suficientes para solventar el sistema a largo plazo. Una década más tarde fue necesario reformar nuevamente el sistema. La segunda reforma, a través de la Ley Núm. 305 del 24 de septiembre de 1999, aplicó a los empleados que ingresaron al servicio público a partir del 1 de enero de 2000. Esta reforma:

- Eliminó el Plan de Beneficios Definidos y estableció un Plan de Contribución Definida a los empleados que ingresaran a partir del 1 de enero de 2000.
- Le permitió al empleado realizar una aportación adicional a la cuenta siempre que no excediera del 10% mensual de su salario.
- Estableció un plan de ahorro que no adjudicaría años por servicios acreditados.
- El retiro sería opcional al cumplir 60 años.

Debido a que estas primeras dos reformas no atendieron el problema actuarial fue necesario efectuar una tercera reforma. Esta se implantó a través de la Ley Núm. 3 del 4 de abril de 2013, y aplicó a todos los empleados activos en el sistema al 1 de julio de 2013 y los que ingresaran a partir de esa fecha. Entre otros cambios, se llevaron a cabo los siguientes:

- Se crea un Programa Híbrido, manteniendo los beneficios de los empleados bajo la ley 447 del 15 de mayo de 1951 y la ley 1 del 16 de febrero de 1990 hasta el 30 de junio de 2013 y establece una cuenta con las aportaciones de los participantes del sistema a partir del 1 de julio de 2013.
- La aportación individual aumentó a 10%.
- Aumentó la edad de retiro a 67 años a los que ingresen a partir del 1 de julio de 2013.
- El empleado recibirá una anualidad que dependerá de lo aportado más los intereses generados en la cuenta de ahorros.

De esta forma, la tercera reforma resolvió varios problemas, pero agravó otros. Si bien la nueva forma de aportar y calcular las pensiones ya no representaría un gasto para el gobierno, lo cierto es que las pensiones de los ya jubilados constituyen una pesada carga, agravada tras la salida masiva de empleados que se acogieron a la jubilación justo antes de que entrara en vigor el nuevo estatuto. Con ello se elevó la deuda a sobre los \$27,000 millones (Estados financieros del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno de Puerto Rico 2014-2015).

El Sistema de Retiro de la Universidad de Puerto Rico, por su parte, estaba en una situación financiera menos favorable a la del Sistema de Retiro para Maestros en 1999. Sin embargo, de los ajustes realizados a través de los años, en el 2014 su capacidad de pago se encuentra en 40.8%. Aun así, si el patrón de jubilaciones en la Universidad de Puerto Rico continúa en aumento y no ingresan nuevos empleados para cubrir los puestos vacantes, ni se realizan ajustes adicionales, no cabe duda de que en un futuro cercano podría experimentar una situación de insolvencia similar a la del Sistema de Retiro para Maestros.

8. Conclusión

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha considerado que un sistema de retiro es financieramente sustentable y viable cuando sus activos son iguales o mayores a sus pasivos (Asociación de Maestros v. Sistema de Retiro de Maestros, 2014). De acuerdo con el informe actuarial del año fiscal 2015-2016, al 30 de junio de 2016 el Sistema de Retiro de la UPR tenía una deuda actuarial de \$2,762 millones y en activos solo \$1,321 millones con una insuficiencia de \$1,441 millones. Para este año fiscal la capacidad de pago (funded ratio) es de 47.8%. Por ello es indispensable que el Sistema de Retiro de la UPR aumente sus activos y reduzca su deuda de modo que pueda aumentar su capacidad de pago y recuperar así su estabilidad económica. Sin embargo, para aumentar la capacidad de pago es necesario hacer cambios en su reglamento que le garanticen un proceso de recuperación económica a corto, mediano y largo plazo.

En el año fiscal 2015-2016, los ingresos del Sistema fueron \$175,652,641.00 (incluyendo las ganancias por inversión), mientras los beneficios pagados más los gastos administrativos ascendieron a \$185,976,583.00 dejando una deuda descubierta de \$10 millones. Según el último informe actuarial del Sistema de Retiro de la UPR, al 30 de junio de 2016, la aportación patronal para el año fiscal 2015-2016, fue de \$78,003,607.00 representando un 41.9% del total de los gastos del sistema (Informe Anual Sistema de Retiro UPR, 2016).

La ganancia por inversión fue de \$59,009,144.00, representando un 31.7% de los gastos y la aportación individual fue de \$38,639,890.00, representando solo un 20.7% de los gastos y cada año jubilándose más empleados.

En relación con la aportación individual, los datos muestran que, en el 2015, había 10,644 participantes activos y en 2016, había 10,438. Las aportaciones individuales fueron \$35,593,925 y \$38,639,890 respectivamente. Se resalta el hecho de que en 2016 la aportación individual aumentó \$3 millones a pesar de que había 206 nuevos jubilados. Este aumento en la aportación individual la atribuimos a varias políticas institucionales adoptadas en el 2014-2015 (Certificaciones 102, 140 y 159 del 2014-2015). La Junta de Gobierno a través de estas certificaciones aumentó la aportación individual y tuvo un efecto positivo con menos participantes. Aun así, la tendencia en los últimos años ha sido una disminución marcada en los participantes activos.

Los sistemas de retiro gubernamentales que hemos mencionado a través de este artículo, todos han modificado el monto de las aportaciones individuales de sus participantes a por lo menos un 10%. En el Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno de Puerto Rico los empleados aportan el 10% de su salario y no disfrutan de un Plan de Beneficios Definidos. En el Sistema de Retiro de la Judicatura los jueces que se nombran a partir del 1 de julio de 2014, aportan el 12% de su salario, sin el Plan de Beneficios Definidos. En el Sistema de Retiro de la Autoridad de Energía Eléctrica, la aportación individual para los empleados que comenzaron a partir del 1 de enero de 1993 es de 11% y aunque disfrutan del Plan de Beneficios Definidos, mantenerlo ha requerido aportaciones patronales de más de \$100 millones, como en el año 2014, (Informe Financiero Sistema de Retiro AEE 2014). Luego de las últimas certificaciones aprobadas por la Junta de Gobierno, entre los participantes activos del Sistema de Retiro de la UPR había 2,950 que aportaban un 9% o menos de su salario, 4,639 que aportaban un 10% de su salario y 2,608 participantes activos que aportan un 12% (Informe Anual Sistema de Retiro UPR 2016).

Según el informe actuarial al 30 de junio de 2016 el Sistema de Retiro de la Universidad de Puerto Rico tenía 1,156 participantes activos que cumplen con todos los requisitos para disfrutar de los beneficios de jubilación⁴. Si estos empleados decidieran acogerse al retiro, esto tendría un impacto negativo doble. Esto significaría 1,156 nuevos jubilados recibiendo beneficios de pensión, a la vez que se restan 1,156 empleados que no harán aportación individual ni por los que la Universidad hará aportación patronal y es un hecho que en los

últimos años estos empleados que se jubilan no son sustituidos.

Mullen (2010) señala que “la situación financiera y la capacidad de pago de estos planes de beneficios definidos depende de contribuciones patronales e individuales adecuadas; e inversiones prudentes”. En el Sistema de Retiro UPR, durante los últimos cinco años, la aportación patronal ha sido en promedio de aproximadamente \$82 millones, los ingresos por inversión de \$108 millones y la aportación individual de \$37 millones. Durante los años del 2013 al 2016, la capacidad de pago aumentó de 40.8% a 47.8%. Los datos muestran que, a pesar del aumento en las jubilaciones en los últimos años, el sistema aumentó su capacidad de pago. Debemos concluir que el problema no es el plan de beneficios definidos, sino la forma como se administra.

9. Recomendaciones

El Plan de Beneficios Definidos se debe mantener para garantizar una jubilación digna a todos sus trabajadores y que sea un medio para atraer y retener el mejor recurso humano de Puerto Rico y el mundo, pero será necesario tomar las medidas que superen los retos que se presentan de cara al futuro.

La aportación individual no debe continuar disminuyendo. Para atender este problema se pueden considerar las siguientes alternativas:

1. Considerar el establecimiento de un plan de incentivos para motivar a los empleados activos, que cumplen con los requisitos de jubilación, a posponer su retiro por cinco años, a partir del 30 de junio de 2018. Algunos ejemplos son:
 - Aumentar la aportación al plan médico cuando se jubilen, por un periodo limitado de años.
 - Reducir su aportación individual al sistema durante los cinco años.
 - Bonos durante los cinco años, ajustados y condicionados a los ingresos por inversión.
 - Una campaña de orientación a los participantes activos del sistema de modo que conozcan la situación del sistema y los riesgos que enfrenta, así como los resultados que se obtendrán de una reforma.
2. Aumentar la edad de jubilación en consideración al aumento en la expectativa de vida sin afectar los empleados que están próximos a jubilarse.

3. Evaluar y ajustar los beneficios de los participantes a la realidad actuarial del sistema, para evitar que la deuda actuarial continúe aumentando y evitar otro aumento en la aportación individual.
4. Invertir los activos del sistema con responsabilidad, esto es, buscar el balance adecuado entre el rendimiento y el riesgo.
5. Implementar un plan a corto, mediano y largo plazo en el cual la meta principal debe ser disminuir la deuda actuarial y aumentar los activos para tener mayor capacidad de pago.
6. Mantener la aprobación del método de financiamiento cerrado al término de 40 años.
7. Determinar la aportación patronal a base de las recomendaciones que surgen de los informes actuariales. Además, se deben tomar en consideración las recomendaciones de la Junta de Retiro, de su Directora Ejecutiva y de su Comité de Asuntos Financieros.

Notas al calce

¹ Este artículo es producto de una investigación realizada en el año 2012, pero los datos fueron revisados al 2016.

² El autor posee una maestría en Administración Pública y un Bachillerato en Administración de Empresas de la Universidad de Puerto Rico Recinto de Río Piedras. Actualmente labora en la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras en la Escuela Graduada de Administración de Empresas como Oficial Ejecutivo.

³ Fuente: United State Census Bureau.

⁴ Cavanaugh Macdonald Consulting, LLC, 30 de junio de 2016.

Referencias

Abramovich, V., & Courtis, C. (2002). Los derechos sociales como Asociación de Maestros v. Sistema de Retiro de Maestros, 2014 TSPR 58 (2014).

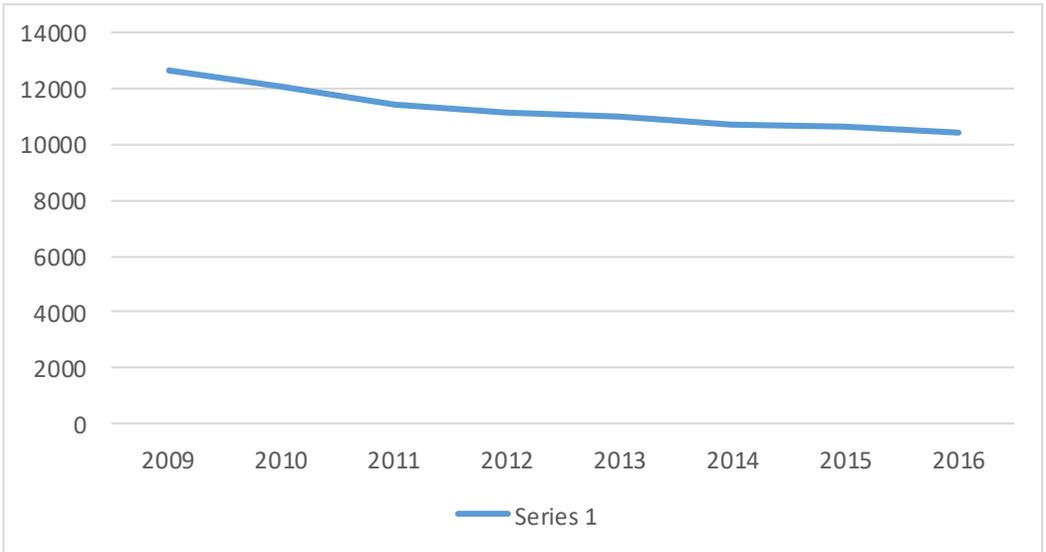
Barr, N. (2010). Pension Reform. Oxford: Oxford University Press Inc.

Bayrón Toro v. Serra, 119 DPR 605 (1987).

- Bertocchi, M., Schwartz, S. L., & Ziemba, W. T. (2010). *Optimizing the Aging, Retirement, and Pension Dilema*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Blackburn, R. (2010). *El futuro del sistema de pensiones*. Madrid, España: Verso Books.
- Cordero Nieves, Y. (2014). *El fortalecimiento del principio de mérito y la profesionalización del servicio público puertorriqueño. En Reforma Gubernamental: Un nuevo modelo organizativo para Puerto Rico*. San Juan: Editorial Cordillera. 123-149
- Esquilín, L. (2001). *University of Puerto Rico Retirement System*. San Juan: Universidad de Puerto Rico.
- Estado Libre Asociado de Puerto Rico Departamento de Salud. (1997). *Tendencias demográficas y socioeconómicas de Puerto Rico*. Recuperado de <http://www.presupuesto.gobierno.pr/PresupuestosAnteriores/AF99/INFOREFE/Demog99.htm>
- Guardia, A. (2007). *Lecciones del sistema de fondos de pensiones en Chile y la apertura a su reforma*. Fundación Friedrich Ebert, 15-47.
- Guardia, A., Clark, R., & Martner, G. (2007). *Rompiendo Mitos: la reforma del sistema de pensiones en Chile*. Fundación Friedrich Ebert, 9-11.
- Mullen, H. J. (2010). *Pensiones Backgrounds, Trends and Issues*. New York: Nova Science Publishers, Inc.
- Programa del Seguro Social. (7 de abril de 2014). *Breve Historia del Seguro Social*. Recuperado de <http://www.ssa.gov/espanol/brevehistoria.htm>
- Programa Graduado de Demografía Recinto de Ciencias Médicas Universidad de Puerto Rico. (s.f.). *Tablas de vida y esperanza de vida en Puerto Rico*. Recuperado de <http://soph.md.rcm.upr.edu/demo/index.php/series-historicas-estadisticas-vitales/tablas-de-vida>
- Universidad de Puerto Rico. (1987). *Estudio Comité Especial del Senado Académico*. San Juan: Universidad de Puerto Rico.
- Villamil Forastieri, B. (1994). *La Vejez*. San Juan: Publicaciones Puertorriqueñas Inc.

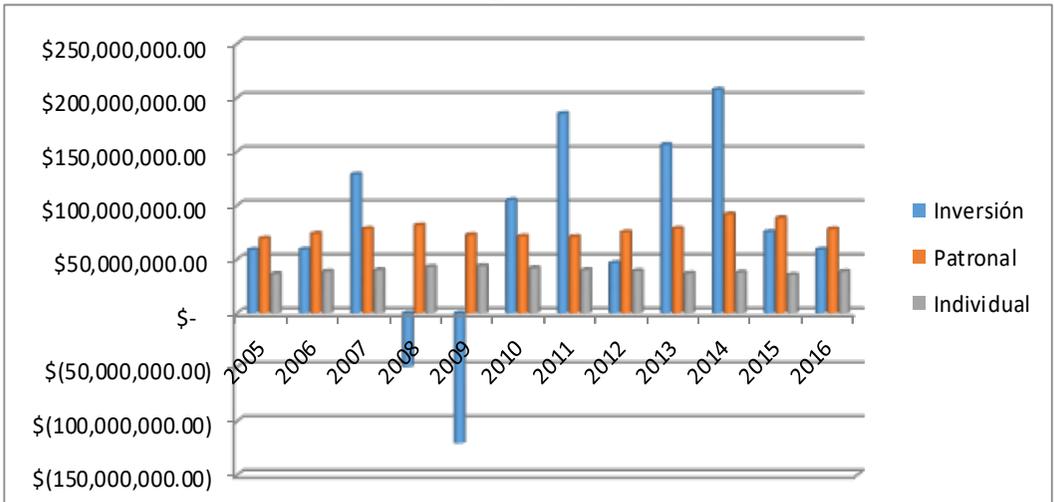
Gráficas

Gráfica 1. Empleados activos aportando al Sistema de Retiro de la UPR



Fuente: Cavanaugh Macdonald Consulting, LLC- Informe Anual Sistema de Retiro UPR

Gráfica 2. Ingresos (2005-2016)



Fuente: Cavanaugh Macdonald Consulting, LLC- Informe Anual Sistema de Retiro UPR

Tablas

Tabla 1. Progreso Financiero

Año Fiscal	Activos	Deuda	Capacidad de Pago
2015-2016	\$1,321,209,628	\$2,762,852,807	47.8%
2014-2015	\$1,272,122,896	\$2,728,214,819	46.6%
2013-2014	\$1.179,752,077	\$2,684,515,789	43.9%
2012-2013	\$1,070,402,499	\$2,622,367,510	40.8%
2011-2012	\$1,039,441,000	\$2,617,989,147	39.7%
2010-2011	\$1,041,628,000	\$2,542,444,021	41.0%
2009-2010	\$1,028,918,000	\$2,436,913,244	42.2%
2008-2009	\$1,034,645,000	\$2,331,619,466	44.4%
2007-2008	\$1,024,987,000	\$2,223,219,684	46.1%
2006-2007	\$953,197,000	\$2,068,102,695	46.1%
2005-2006	\$869,211,000	\$1,930,131,983	45.0%
2004-2005	\$820,501,000	\$1,848,175,710	44.4%
2003-2004	\$803,498,000	\$1,748,529,453	46.0%
2002-2003	\$778,265,000	\$1,594,436,193	48.8%
2001-2002	\$640,406,669	\$1,546,249,360	41.4%
2000-2001	\$686,067,220	\$1,311,021,235	52.3%
1999-2000	\$753,863,676	\$1,212,559,037	62.2%

Fuente: Cavanaugh Macdonald Consulting, LLC-Informe Anual Sistema de Retiro UPR